

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

Praktični udžbenik · Radna verzija — svibanj 2026

Milan Deskar-Škrbić

Petra Palić

Luka Sikić

14 lipnja 2026



# Naslovnica



# Uvod — Zašto bismo otvorili ovu knjigu?

Knjige o državi obično staju na jednu od dvije strane. Jedne je brane kao rješenje gotovo svakog problema, druge je napadaju kao teret koji koči gospodarstvo, a čitatelj na kraju dobije stav koji će braniti, a ne alat kojim će misliti. Ova je knjiga zamišljena drukčije. Ne pokušava presuditi treba li više ili manje države, nego izoštriti osjećaj za to kada država pomaže, kada odmaže i zašto ista politika na jednome mjestu uspije, a na drugome se izjalovi.

Da bismo dotle stigli, krećemo od nečega što se lako previdi, a to je koliko je država prisutna i ondje gdje je obično ne tražimo, u odlukama koje smatramo posve privatnima i tržišnima.

## Država koju ne primjećujemo

Država je u našem svakodnevnom životu prisutnija nego što to obično primjećujemo. Vidimo je kada plaćamo porez, čekamo pregled u bolnici, koristimo subvencionirani obrok, upisujemo dijete u vrtić, pokrećemo posao, tražimo građevinsku dozvolu ili raspravljamo o cijenama energije. No država nije samo aparat koji prikuplja novac i pruža usluge. Ona određuje pravila po kojima funkcioniraju tržišta, oblikuje poticaje građana i poduzeća, utječe na raspodjelu dohotka i rizika te odlučuje koje će se aktivnosti poticati, ograničavati ili zabranjivati.

Zato ovu knjigu ne otvaramo pitanjem što je država u uskom administrativnom smislu, nego širim pitanjem o tome kako država utječe na tržište i na naše živote. Tržište nije prostor bez pravila, a država nije samo vanjski promatrač koji povremeno intervenira. Tržišta funkcioniraju zato što postoje vlasnička prava, ugovori, sudovi, novac, regulacija, konkurencijska pravila i institucije koje ta pravila provode. Istodobno, država može ispravljati tržišne neuspjehe, ali može stvarati i vlastite. Može štiti potrošače, ali i gušiti konkurenciju, može smanjivati nejednakosti, ali i održavati privilegije, može stabilizirati gospodarstvo, ali ga i destabilizirati ako javni novac troši kratkoročno, politički oportuno ili neučinkovito.

## Država, tržište i institucije

U središtu knjige zato stoje tri pojma koja se na prvi pogled čine apstraktnima, bliže udžbeniku nego svakodnevicu. Država, tržište i institucije zvuče udaljeno sve dok ne shvatimo da su upravo oni ono od čega su svi navedeni primjeri sazdana.

**Tržište** je mehanizam kroz koji pojedinci i poduzeća donose odluke o proizvodnji, potrošnji, radu, štednji i investicijama. **Država** je politički i administrativni sustav koji donosi pravila, prikuplja prihode, troši javni novac, regulira ponašanje, pruža javne usluge i provodi odluke koje se odnose na cijelo društvo. **Institucije** su pravila igre, formalna i neformalna ograničenja koja određuju što je dopušteno, što se isplati, što se kažnjava i kome se vjeruje. One nisu

samo ministarstva, agencije, sudovi i regulatorna tijela, nego i zakoni, norme, procedure, običaji, očekivanja i mehanizmi provedbe.

Odnos tih triju pojmova kroz povijest se neprestano mijenjao, od noćobdijske države devetnaestoga stoljeća, ograničene na obranu, red i pravosuđe, preko širenja socijalne države u dvadesetome stoljeću, do suvremene regulatorne države koja tržišta oblikuje, a ne samo nadzire. Ono što se u jednom razdoblju činilo prirodnom zadaćom države, u drugom je bilo prepušteno tržištu, i obratno. Država i tržište, koliko god zvučali kao prirodni neprijatelji, rijetko to uistinu jesu. Tržište ne može funkcionirati bez države koja štiti vlasnička prava, provodi ugovore i osigurava stabilan novac, a država se oslanja na tržište kao izvor sredstava, informacija i učinkovitosti. Ono što ta dva sustava drži na okupu jesu institucije, tihi okvir unutar kojega i država i tržište tek postaju ono što jesu.

Institucije su važne zato što objašnjavaju zašto iste politike ne daju iste rezultate u različitim zemljama. Dobar zakon na papiru ne znači mnogo ako ga javna uprava ne može provesti. Porezna reforma neće imati isti učinak u zemlji s učinkovitom poreznom administracijom i u zemlji s raširenom sivom ekonomijom. Regulacija neće štiti građane ako je regulator zarobljen interesima onih koje bi trebao nadzirati. Decentralizacija neće nužno poboljšati javne usluge ako lokalne institucije nemaju kapacitet, odgovornost i transparentnost. Institucije su zato most između države i tržišta, jer određuju kako se pravila donose, kako se provode i tko od njih stvarno ima koristi.

## Tri perspektive i jedna metoda

Iz tih triju pojmova izrastaju tri pogleda kroz koje knjiga promatra svaku javnu politiku. Ekonomski pogled kreće od neugodne istine da svaka politika ima cijenu. Porezi mijenjaju ponašanje građana i poduzeća, subvencije stvaraju poticaje, ali i ovisnost ili rente, regulacija štiti potrošače, ali poskupljuje poslovanje, a javna potrošnja može podići blagostanje ili opteretiti buduće generacije ako se financira dugom. Ekonomska nas analiza zato uči da dobre namjere nisu dovoljne i da o svakoj mjeri valja pitati koji problem rješava, kakve poticaje stvara i kakve posljedice za sobom povlači.

Politički pogled objašnjava kako te odluke uopće nastaju. Javne politike ne oblikuju se u laboratoriju, nego u procesu u kojem sudjeluju političari, birači, birokrati, interesne skupine, mediji i stručnjaci, svaki sa svojim interesima, informacijama i ograničenjima. Zato je javna politika rijetko plod hladne računice. Ona je češće ishod pregovora, pritisaka, kompromisa, izbornih obećanja i odnosa moći, što objašnjava zašto dobra ideja ne postaje nužno i dobra odluka.

Institucionalni pogled objašnjava zašto iste politike ne daju iste rezultate na različitim mjestima. Pravila koja smo prepoznali kao tihi okvir djelovanja ovdje pokazuju svoju punu težinu. Dobar zakon na papiru ne vrijedi mnogo ako ga administracija ne može provesti, a decentralizacija će poboljšati usluge ondje gdje lokalne institucije rade dobro, ali produbiti nejednakosti ondje gdje su slabe.

Ta tri pogleda nisu tek tri načina da se opiše ista pojava, nego zajedno čine metodu, određen način na koji se pristupa svakom problemu javne politike. Tri perspektive pritom radaju četiri koraka jer se institucionalni pogled razdvaja na dva pitanja, ono o preduvjetima provedbe i ono o raspodjeli učinaka. Prvi korak traži precizniju formulaciju problema umjesto njegove sažete političke verzije, jer način na koji problem imenujemo unaprijed sužava prostor rješenja. Drugi traži poticaje koje politika stvarno stvara, jer upravo poticaji, a ne ciljevi zapisani u dokumentima, oblikuju ponašanje. Treći traži institucionalne preduvjete provedbe, jer politika koja prelazi kapacitete administracije daje ishode neovisne o svojoj teorijskoj kvaliteti. Četvrti traži učinke na pojedine društvene skupine, jer agregatni saldo rijetko opisuje ono što politika

čini ljudima koji se s njom stvarno susreću. Tek kada se sva četiri pitanja postave zajedno, opis politike postaje analiza, a namjera se razdvaja od mehanizma kojim se ostvaruje.

## Mjesto ove knjige

Ova knjiga nastaje u području koje u Hrvatskoj već ima važnu udžbeničku tradiciju, a tri djela iz nje najbolje govore i o njezinoj snazi i o onome što je u njoj ostajalo po strani. Jurkovićeva knjiga dobro pokazuje narav te tradicije (Jurković 2002). Pisana je s ekonomskoga gledišta, organizirana oko Musgraveove podjele na alokacijsku, distribucijsku i stabilizacijsku funkciju (Musgrave 1959), i polazi od jednostavne, ali lako zaboravljene tvrdnje da nema besplatnog ručka, jer za svaku javnu odluku netko na kraju plaća. Upravo je ta misao, da svaka politika ima svoju cijenu, polazište i ove knjige.

Ako je Jurković ponudio domaću sintezu, najiscrpniji je pregled cijeloga područja u hrvatske učionice stigao prijevodom. Hrvatski prijevod Rosenova i Gayerova udžbenika, koji Institut za javne financije objavljuje u više izdanja još od 1999. godine (Rosen i Gayer 2010), postao je obvezna literatura na nizu fakulteta, pa su cijele generacije studenata upravo iz njega prvi put upoznale javne financije i ekonomiku javnog sektora. Njegova je snaga u sustavnosti i širini, u tome što cijelo područje izlaže s mnoštvom primjera, podataka i slika, no u prijevodu stranog udžbenika gotovo nužno izostaju slučajevi bliski domaćem čitatelju. Upravo to tlo pokriva novija ekonomika javnog sektora Šimovića i Deskar-Škrbića, koja teoriju sustavno povezuje s hrvatskim primjerima i suvremenom praksom, od uloge države i proračuna do oporezivanja, mirovina, zdravstva i javnoga duga (Šimović i Deskar-Škrbić 2020).

Sve te knjige, koliko god se razlikovale, težište zadržavaju na fiskalnoj strani države, na tome kako ona prikuplja i troši sredstva, dok javni izbor, institucije i kvaliteta upravljanja u njima ostaju u drugom planu. Ova knjiga zato nije zamišljena kao zamjena za postojeće udžbenike, nego kao njihova dopuna. Ona pretpostavlja da je fiskalna jezgra već obrađena i na nju dodaje sljedeći sloj, političku ekonomiju države, teoriju javnog izbora, novu institucionalnu i konstitucionalnu ekonomiku te suvremene rasprave o kvaliteti javnog upravljanja. Tamo gdje standardni udžbenici uglavnom pitaju što bi država trebala činiti, ova knjiga dodatno pita kako država stvarno odlučuje, pod kojim pravilima djeluje i zašto dobre politike često ne daju dobre rezultate.

Od tih se tiskanih udžbenika ova knjiga razlikuje i oblikom. Osim u tiskanom izdanju, ona postoji i u otvorenom online izdanju, slobodno i besplatno dostupnom na webu i za preuzimanje. Dok tiskani udžbenik zastari onoga trenutka kad izađe iz tiska, online izdanje neprekidno dopunjujemo i ispravljamo, pa svaka nova razrada do čitatelja stiže odmah, bez čekanja na novo izdanje. Modeli u njoj više nisu nepomične slike, nego ih čitatelj sam pokreće u pregledniku, mijenja pretpostavke medijskoga glasača, eksternalija ili fiskalnih ciklusa i prati kako se ishod pomiče. Kroz cjelinu vodi i vizualni vodič, pregledna mentalna mapa s posebnom stranicom za svako poglavlje, koja veze među pojmovima pokazuje prije ulaska u tekst. U pozadini svega stoje stvarni podaci, popraćeni pregledom izvora i alata, koje čitatelj može sam preuzeti, reproducirati i proširiti.

## Pitanja prije odgovora

Cilj ove knjige nije uvjeriti čitatelja da uvijek treba više države ili uvijek manje države, jer je takva rasprava često prejednostavna. Važnije je naučiti razlikovati kada je država potrebna, kada je korisna, kada je preskupa, kada je zarobljena interesima i kada joj nedostaje kapacitet za ono što pokušava napraviti. Jednako je tako važno razumjeti kada tržište daje učinkovite ishode, a

kada proizvodi monopole, eksternalije, nejednakosti ili rizike koje samo ne može riješiti. Takav okvir vrijedi više od recepta zato što javne politike rijetko imaju univerzalan odgovor, pa je sposobnost da se postave prava pitanja vrednija od bilo kojega gotovog odgovora.

To znači gledati svaku javnu odluku kroz nekoliko povezanih pitanja. Koji problem zapravo rješavamo? Zašto ga ne mogu riješiti samo tržište ili privatna inicijativa? Što država tu može učiniti i kakve poticaje time stvara? Tko dobiva, a tko gubi? Tko odlučuje, tko provodi i tko snosi odgovornost? I kako ćemo uopće znati je li politika uspjela? Ta pitanja ne jamče savršene odgovore, ali čuvaju od površnih, ideoloških i kratkovidnih rješenja.

Ako nakon čitanja ove knjige čitatelj svaku raspravu o državi, tržištu, porezima, javnoj potrošnji, regulaciji ili reformama bude promatrao kroz pitanje poticaja, institucija, troškova, koristi i provedbe, knjiga je ispunila svoju svrhu. Razumjeti državu ne znači samo znati što ona formalno radi, nego razumjeti kako njezina pravila oblikuju tržište, kako njezine odluke mijenjaju ponašanje građana i poduzeća i zašto kvaliteta institucija često odlučuje hoće li dobra namjera postati dobar rezultat.

## Put kroz knjigu

Tih nekoliko pitanja čitatelj neće svladati odjednom, nego ih knjiga otvara postupno, dio po dio, tako da svaki sljedeći pomak proširuje pogled stečen u prethodnome. Put zato počinje ondje gdje počinje i sama disciplina, s razlozima zbog kojih država uopće zalazi u tržišno gospodarstvo, a vodi do pitanja kako bi mogla djelovati bolje. Tko knjigu prati tim redom, neće samo skupiti pet zasebnih tema, nego će vidjeti kako se slika države postupno produbljuje i komplicira.

Prvi dio polazi od pitanja zašto država uopće intervenira. Krećemo od Musgraveova okvira i klasične teorije javnih financija (Musgrave 1959), u kojoj prevladava razmjerno romantičan pogled na državu kao aktera koji ispravlja tržišne neuspjehe, osigurava javna dobra, ublažava nejednakosti i stabilizira gospodarstvo. Iz tog okvira izrastaju njezine tri temeljne funkcije, alokacijska, distribucijska i stabilizacijska, a intervencija dobiva opravdanje ondje gdje tržište ne daje učinkovite, pravedne ili stabilne ishode. No to je tek polazište.

Drugi dio donosi zaokret prema politici bez romantike. Kada smo već vidjeli da tržište može zakazati i da država ima korektivnu ulogu, slijedi neugodnije pitanje o tome što se događa ako zakaže i sama država. Teorija javnog izbora polazi od jednostavne zamisli da politički proces ne čine apstraktne institucije, nego konkretni akteri, birači, političari, birokrati i interesne skupine, koji djeluju unutar vlastitih poticaja i ograničenja. Ona ne tvrdi da su ti akteri sebični, nego da dobre namjere ni ovdje nisu dovoljne, pa politiku valja suditi po tome tko je oblikuje, tko od nje ima korist i tko snosi njezin trošak.

Treći dio postavlja pitanje koje slijedi samo po sebi. Ako i tržište i država mogu zakazati, ostaje pitanje što onda odlučuje hoće li javna politika uspjeti, a odgovor leži u institucijama. Nova institucionalna ekonomika premješta pozornost s pojedinačnih politika na pravila igre, dok konstitucionalna ekonomika pita kakva pravila treba postaviti još prije svakodnevnog odlučivanja. Kvaliteta javnih politika tako se pokazuje kao odraz kvalitete institucija, jer dobre politike ne rastu iz dobrih namjera, nego iz dobrih pravila, poticaja i odgovornosti.

Četvrti dio spušta te pristupe na tlo konkretnih politika i prati kako država prikuplja sredstva i kako ih troši, kroz poreze, javnu potrošnju i dug, regulaciju, subvencije i javna poduzeća. Posebna se pozornost posvećuje javnoj potrošnji, poreznom sustavu i suvremenom europskom okviru u kojem Hrvatska vodi fiskalnu politiku, pa se ovdje obrađuju i najnovije teme poput novih fiskalnih pravila Europske unije, Europskog semestra i zajedničkog europskog financiranja

kroz NextGenerationEU. Sve to ima smisla samo ako istodobno gledamo ciljeve, instrumente, poticaje, institucije i stvarne učinke.

Završni dio iz svega izvlači praktične lekcije. Kada već znamo da tržišta mogu zakazati, da država može zakazati, da akteri slijede različite poticaje i da institucije oblikuju ishode, ostaje najteže pitanje o tome kako onda osmisliti bolju politiku. Taj dio prati cijeli put od definiranja problema, preko izbora instrumenata i procjene troškova i koristi, do provedbe, evaluacije i prilagodbe, jer kvalitetna javna politika nastaje ondje gdje se dobar cilj spoji s dobrim instrumentom, provedivim institucionalnim okvirom i jasnom odgovornošću. Tim redom kreće i ova knjiga, od pitanja zašto država djeluje do pitanja kako bi mogla djelovati bolje, pa je upravo tim redom i vrijedi proći.



**DIO I: KLASIČNA ANALIZA  
JAVNIH FINANCIJA I POLITIKA**



# Uloga države u gospodarstvu

## Vodič kroz poglavlje

1. Zašto tržišnom gospodarstvu uopće treba država?
2. Kako Musgraveov okvir razvrstava alokacijsku, distribucijsku i stabilizacijsku zadaću države?
3. Zašto je konkurentsko tržište učinkovit mehanizam alokacije resursa?
4. Što znači Pareto učinkovitost i koje su njezine granice?
5. Što teoremi ekonomike blagostanja govore o odnosu učinkovitosti i pravednosti?

Uvod je državu, tržište i institucije postavio kao pojmove iz kojih izrastaju svi kasniji argumenti, ali ih je zadržao na razini načela. Prvi dio knjige spušta prvi od njih na tlo ekonomske analize, a ovo poglavlje postavlja njegov temelj. Ono kreće od pitanja koje zvuči gotovo provokativno u društvu naviknutom na tržište, a to je zašto takvu gospodarstvu uopće treba država. Odgovor ne tražimo u političkom ukusu, nego u tome što tržište objektivno radi dobro i gdje su granice te sposobnosti.

Do odgovora dolazimo postupno. Tržište najprije promatramo kao snažan mehanizam koordinacije, jer se uloga države ne može ocrtati dok se ne vidi što ono postiže samo. Tek na toj podlozi Musgraveova podjela na alokacijsku, distribucijsku i stabilizacijsku funkciju dobiva smisao, kao tri različita razloga zbog kojih država ulazi u gospodarstvo, od kojih svaki u nastavku knjige dobiva vlastito poglavlje. Srž poglavlja čine Pareto učinkovitost i teoremi ekonomike blagostanja, mjerila koja precizno kažu što znači da tržište daje dobar ishod, ali i koliko malo time govore o pravednosti raspodjele. Poglavlje se zatvara pitanjem koliko su stvarna tržišta blizu tom idealu, jer razmak između idealnog i stvarnog tržišta otvara ostatak prvoga dijela.

## Zašto tržišnom gospodarstvu treba država

U demokratskim društvima koja se temelje na slobodnom tržištu prirodno se postavlja pitanje zašto nam država uopće treba. Ako pojedinci mogu slobodno donositi odluke, ako poduzeća mogu proizvoditi i nuditi dobra i usluge, ako se cijene oblikuju na tržištu, a potrošači svojim izborima odlučuju što žele kupovati, zašto bi država trebala intervenirati? Ne bi li tržište samo, kroz konkurenciju, poduzetništvo i slobodnu razmjenu, trebalo dovesti do najboljih mogućih ishoda?

To je jedno od temeljnih pitanja javnih financija i ekonomike javnog sektora. U tržišnom gospodarstvu većina odluka doista se donosi decentralizirano. Kućanstva odlučuju koliko će raditi, što će kupovati, koliko će štedjeti i u što će ulagati. Poduzeća odlučuju što će proizvoditi, koje će radnike zaposliti, koje će tehnologije koristiti i po kojim će cijenama nuditi svoje proizvode. Tržište povezuje te odluke kroz sustav cijena. Ako potrošači više žele neki proizvod, potražnja raste, cijena šalje signal proizvođačima, a oni imaju poticaj povećati proizvodnju. Ako se neko

dobro proizvodi neučinkovito, konkurencija pritišće proizvođače da smanje troškove, poboljšaju kvalitetu ili izađu s tržišta.

Upravo je u tome velika snaga tržišta. Ono omogućuje koordinaciju golemog broja pojedinačnih odluka bez središnjeg planera. Tržište potiče inovacije, nagrađuje uspješnost, omogućuje izbor i koristi raspršeno znanje pojedinaca i poduzeća. Zato se u modernim demokratskim društvima tržište smatra temeljnim mehanizmom organizacije gospodarskog života.

Međutim, iz činjenice da je tržište snažan mehanizam koordinacije ne proizlazi da ono uvijek daje društveno najbolji ishod. Tržište može biti učinkovito u mnogim situacijama, ali postoje okolnosti u kojima zakazuje, proizvodi premalo ili previše određenih dobara, ne uzima u obzir sve društvene troškove i koristi, dopušta preveliku tržišnu moć pojedinih aktera ili stvara raspodjelu dohotka koju društvo ne smatra prihvatljivom. Upravo se u tim situacijama otvara prostor za državu.

Država u demokratskom tržišnom gospodarstvu zato nije zamišljena kao zamjena za tržište, nego kao institucija koja treba osigurati pravila igre, ispraviti tržišne neuspjehe, pružiti dobra i usluge koje tržište ne može učinkovito osigurati, ublažiti pretjerane nejednakosti i stabilizirati gospodarstvo kada se pojave velike krize. Država ne postoji zato da bi ukinula tržište, nego zato da bi omogućila da tržište funkcionira unutar šireg društvenog i institucionalnog okvira. Važno je, međutim, naglasiti da ova normativna slika same mogućnosti državne intervencije nije neosporena. Teorija javnog izbora i austrijska škola upozoravaju da država sama može zakazati jednako sustavno kao i tržište, pa pravo pitanje nije treba li intervenirati, nego može li konkretna javna intervencija biti učinkovitija od alternativnog tržišnog rješenja.

Sam prijelaz s opisa na preporuku zaslužuje oprez. Tvrdnja da tržište negdje zakazuje pripada pozitivnoj analizi koja predviđa kako se tržište ponaša pod danim pretpostavkama, dok tvrdnja da država tu treba djelovati pripada normativnom sudu koji ishode vrednuje prema nekom društvenom cilju (Friedman 1953). Iz prve ne slijedi druga automatski, nego tek kada se izriekom izabere mjerilo blagostanja i pokaže da izvediva državna alternativa doista nadmašuje izvedivi tržišni ishod. Taj je razdvojeni korak lako previdjeti jer se u svakodnevnoj raspravi opis i preporuka stapaju, pa se tvrdnja da tržište ovdje zakazuje nesvjesno čita kao tvrdnja da država ovdje mora intervenirati, premda druga traži vlastito opravdanje.

Ovdje se pojavljuje klasična logika javnih financija. Država je potrebna onda kada slobodno tržište samo ne može ostvariti učinkovite, pravedne ili stabilne ishode. U tom smislu javne financije ne počinju pitanjem koliko država treba trošiti, nego pitanjem koje funkcije država treba obavljati. Tek nakon toga možemo raspravljati o porezima, javnoj potrošnji, javnom dugu, subvencijama, regulaciji i drugim instrumentima javne politike.

## Musgraveov okvir

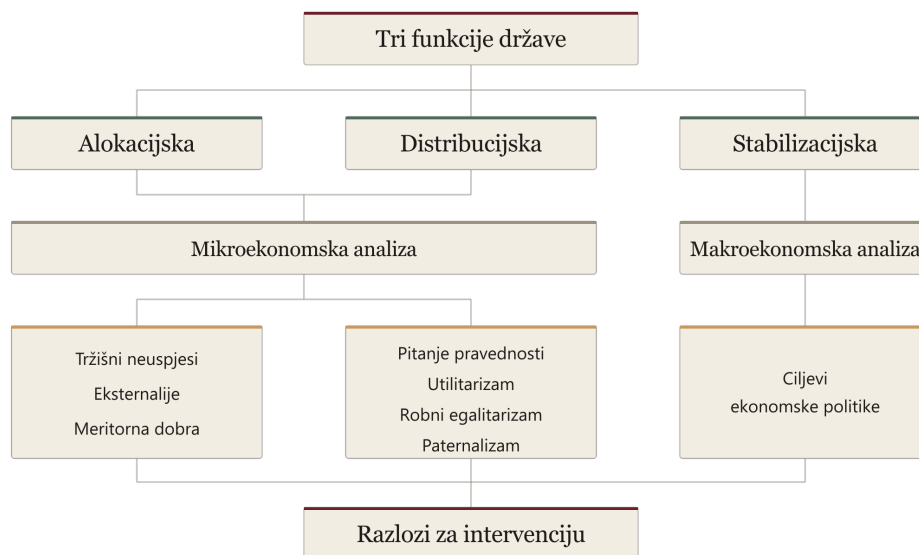
Najpoznatiji okvir za takvo razumijevanje uloge države dao je Richard A. Musgrave. On je tu ulogu sistematizirao kroz **alokacijsku**, **distribucijsku** i **stabilizacijsku** funkciju (Musgrave 1959). Te tri funkcije pokazuju da država intervenira iz različitih razloga. Ponekad intervenira zato što tržište ne osigurava određena dobra ili ih osigurava u pogrešnoj količini. Ponekad intervenira zato što društvo želi pravedniju raspodjelu dohotka i životnih šansi. Ponekad intervenira zato što gospodarstvo prolazi kroz recesiju, inflaciju, nezaposlenost ili druge makroekonomske nestabilnosti.

Musgraveov okvir daje početni odgovor na pitanje zašto demokratskom društvu sa slobodnim tržištem ipak treba država. Tržište može biti iznimno moćan mehanizam stvaranja bogatstva, ali nije dovoljno za rješavanje svih društvenih problema. Ono može dobro koordinirati privatne

odluke, no ne može uvijek samo osigurati javna dobra, riješiti eksternalije, spriječiti monopole, nadoknaditi informacijske neravnoteže, zaštititi najugroženije ili stabilizirati gospodarstvo u velikim krizama.

Snaga te podjele leži u tome što tri funkcije odgovaraju na tri različita pitanja, a ne na isto pitanje iz tri kuta. Alokacijska funkcija pita proizvodi li gospodarstvo prava dobra u pravim količinama, pa polazi od slučaja u kojima tržište zakaže i ishod nije učinkovit. Distribucijska funkcija ostavlja po strani učinkovitost i pita je li raspodjela dohotka i prilika koju tržište proizvodi društveno prihvatljiva. Stabilizacijska funkcija napušta razinu pojedinog tržišta i promatra gospodarstvo u cjelini, jer i kada svako tržište radi ispravno, ukupna proizvodnja, zaposlenost i cijene mogu zapasti u recesiju, inflaciju ili krizu.

Razdvajanje je važno jer svaka funkcija traži vlastiti analitički aparat i vlastito mjerilo uspjeha, pa se njima u ovoj knjizi bavimo zasebno. Alokacijska i distribucijska funkcija pripadaju mikroekonomskoj analizi pojedinih tržišta i raspodjele, dok stabilizacijska počiva na makroekonomskoj analizi agregata. Ista mjera koja popravljiva jednu funkciju može pritom opteretiti drugu, jer porez koji ublažava nejednakost može oslabiti poticaje na koje se oslanja učinkovita alokacija, što čini odnos među trima funkcijama trajnom temom javnih financija, a ne tek načinom njihova nabiranja.



Slika 1: Musgraveov okvir povezuje tri funkcije države s pripadnim analitičkim pristupom i normativnim osnovama državne intervencije.

## Tržište kao mehanizam učinkovite alokacije

Prije nego što objasnimo zašto država intervenira u tržište, važno je razumjeti zašto tržište uopće ima tako važno mjesto u ekonomskoj analizi. U tržišnom gospodarstvu odluke o proizvodnji, potrošnji, radu, štednji i investicijama ne donosi jedan središnji planer, nego milijuni pojedinaca i poduzeća. Potrošači odlučuju što žele kupiti, poduzeća odlučuju što će proizvoditi, radnici odlučuju gdje će raditi, a investitori gdje će usmjeriti kapital. Sve te odluke međusobno se povezuju kroz sustav cijena.

U idealnim uvjetima cijene imaju vrlo važnu informacijsku i koordinacijsku funkciju. One govore proizvođačima što potrošači žele, potrošačima koliko su dobra relativno oskudna, a svima zajedno gdje se resursi mogu koristiti produktivnije. Ako potražnja za nekim dobrom raste, cijena raste

i šalje signal proizvođačima da povećaju proizvodnju. Ako se neko dobro proizvodi preskupo, konkurencija pritišće proizvođače da smanje troškove ili poboljšaju kvalitetu. Upravo zato tržište može biti iznimno snažan mehanizam alokacije resursa.

Snagu cijena kao mehanizma koordinacije najlakše je vidjeti u usporedbi s alternativama. Sustav racioniranja dijeli unaprijed određene količine bez obzira na to tko ih najviše cijeni, pa se često događa da je netko spreman platiti više od svoga sljedovanja, dok drugi prodaje svoje. Sustav anketa o potrebama ovisi o iskrenom otkrivanju preferencija, što ispitanici nemaju razloga činiti ako anketa nije obvezujuća, a ako jest, ona se prebraja u prikriiveni oblik racioniranja. Centralno planiranje pokušava obje zamijeniti administrativnim odlukama, ali pritom traži informaciju koju cijene daju gotovo besplatno.

Cijena ne traži od pojedinca da otkrije svoje preferencije riječima, nego ih razotkriva kroz ponašanje. Ona je istodobno mjera oskudice, signal proizvođačima, kazna za neučinkovite uporabe i nagrada za inovacije, sve to jednim mjernim instrumentom koji se neprestano ažurira, a čije su pogreške decentralizirane i samokorektivne.

Informacijska funkcija cijena dublja je od posrednog signaliziranja oskudice. Cijena svakog dobra istodobno sažima ono što stotine tisuća pojedinaca pojedinačno znaju o uvjetima ponude, lokalnoj potražnji, dostupnosti supstituta i očekivanjima budućih kretanja. Kada se rudnik bakra zatvori na drugom kraju svijeta, ostali proizvođači ne moraju znati zašto. Promjena cijene koja do njih stigne dovoljna je informacija za prilagodbu tehnologije, supstituciju ulaznih sirovina ili promjenu količine proizvodnje.

Takvu informaciju nijedan središnji planer ne može prikupiti unaprijed. Znanje koje cijene koordiniraju je raspršeno, kontekstualno i često prešutno da bi se moglo prenijeti nekom statističkom uredu ili planskom tijelu. Tržište zato nije samo mehanizam alokacije, nego i mehanizam stvaranja i agregacije znanja koje bi bez njega ostalo neiskorišteno. Razumijevanje cijena kao informacijskog sustava jedan je od najsnažnijih argumenata u korist decentraliziranih tržišnih institucija i ujedno objašnjava zašto centralno planiranje proizvodnje gotovo redovito zakazuje (Hayek 1945).

Sve dosad navedeno govori u prilog tržištu na temelju učinkovitosti, no postoji i drugi, neovisni razlog zbog kojeg društvo povlači granice tržištu. Neke se razmjene odbacuju i kad bi obje strane na njih pristale i kad bi povećale ukupnu korisnost, jer se smatra da novčana cijena izopakuje samo dobro o kojem je riječ ili da spremnost na plaćanje tek prikriva nejednake polazne položaje (Sandel 2012). Prodaja glasova, ljudskih organa ili mjesta na listi za presađivanje primjeri su razmjena koje većina društava zabranjuje iz razloga koji nemaju veze s učinkovitošću. Time se otvara pitanje na koje sama Pareto logika ne može odgovoriti, a to je gdje leže granice onoga što uopće smije postati predmet tržišne razmjene, pitanje koje pripada demokratskoj zajednici, a ne tržištu.

## **Pareto učinkovitost i mjerila blagostanja**

Kada ekonomisti procjenjuju je li neka raspodjela resursa dobra, polaze od skromnog mjerila. Ne pitaju je li alokacija savršena ni je li pravedna, nego je li u njoj ostalo neiskorištenih prilika za poboljšanje. To je mjerilo Pareto učinkovitosti.

**Definicija 0.0.1.** Alokacija je **Pareto učinkovita** ako nije moguće poboljšati položaj jedne osobe, a da se pritom ne pogorša položaj barem jedne druge osobe.

Društvo se nalazi u takvom stanju kada su iscrpljene sve mogućnosti za međusobno korisnu razmjenu i bolju uporabu resursa. Sve dok je nekoga moguće učiniti boljestojećim, a da nitko drugi ne bude lošije, početna alokacija nije učinkovita i postoji promjena koju je teško odbiti. Upravo zato Pareto kriterij ima snagu minimalnog mjerila. Ako neka promjena nekome koristi, a nikome ne šteti, malo je razloga da se ne provede. No ta je snaga ujedno i granica kriterija. On ne govori ništa o pravednosti raspodjele, pa društvo može biti Pareto učinkovito, a istodobno duboko nejednako. Ako jedna osoba posjeduje gotovo sve resurse, a druga vrlo malo, takva alokacija ostaje Pareto učinkovita sve dok se položaj siromašne osobe ne može poboljšati bez smanjenja bogatstva bogate. Pareto učinkovitost zato nije isto što i društvena pravednost.

Drugo, ozbiljnije ograničenje pokazuje se čim se kriterij pokušava primijeniti na stvarne odluke. Gotovo svaka mjera, od strukturne reforme do promjene poreznog razreda, stvara dobitnike i gubitnike, pa stroga Pareto poboljšanja u praksi gotovo da ne postoje. Da bi se okvir ekonomike blagostanja uopće mogao primijeniti na konkretne politike, ekonomisti se služe slabijim Kaldor-Hicksovim kriterijem.

**Definicija 0.0.2.** Prema **Kaldor-Hicksovom kriteriju** promjena je društveno opravdana ako su agregatni dobitnici dovoljni da bi se u načelu mogli kompenzirati gubici gubitnika, čak i ako se kompenzacija stvarno ne provede.

Na tom kriteriju počiva analiza troškova i koristi kao standardni alat javnog odlučivanja (Boardman i ostali 2018). Pristup ima svoju cijenu. Sažimanjem dobitaka i gubitaka u zajedničku novčanu mjeru implicitno se pretpostavlja da je dodatni euro jednako vrijedan svima, čime se zaobilazi pitanje raspodjele dohotka. Kaldor-Hicksov kriterij zato olakšava donošenje odluka, ali ne uklanja političku odgovornost za to tko stvarno gubi, a tko dobiva.

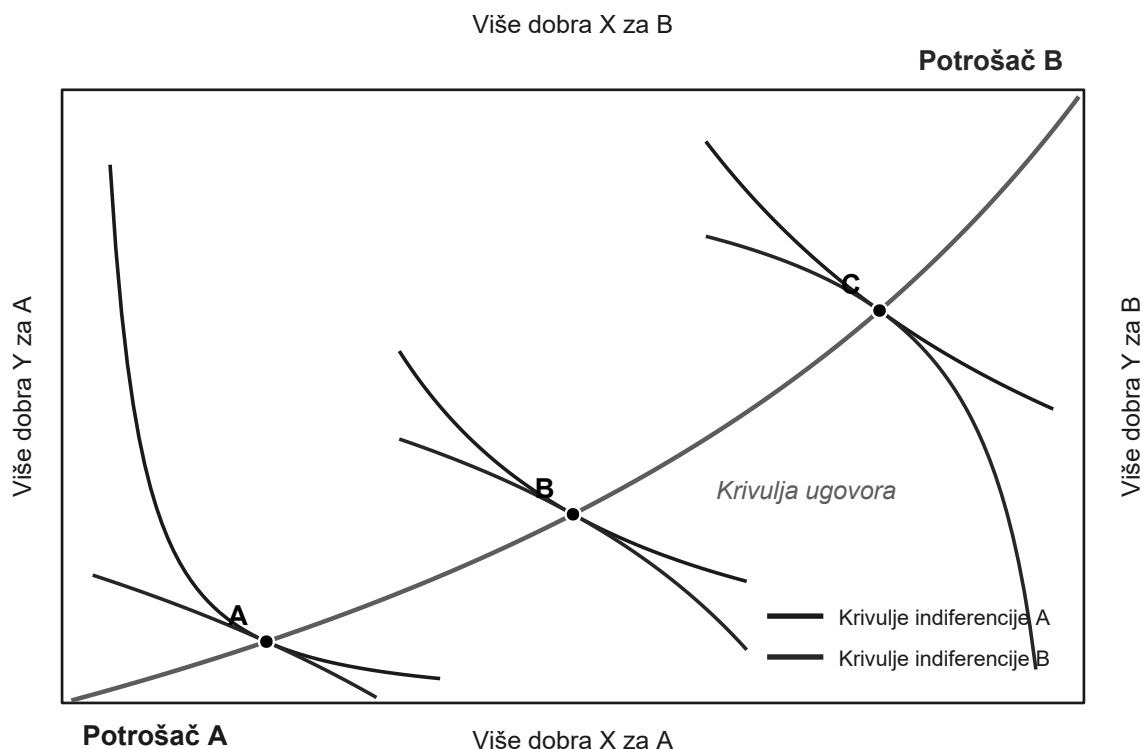
## Edgeworthova kutija i krivulja ugovora

Pareto kriterij dosad je ostao apstraktan, pa ga vrijedi vidjeti na slici koja ga čini opipljivim. Edgeworthova kutija upravo to omogućuje jer na jednom dijagramu pokazuje sve načine na koje se dva dobra mogu podijeliti između dvoje ljudi i točno ondje gdje razmjena više nikoga ne može poboljšati bez da nekoga ošteti.

Edgeworthova kutija prikazuje sve moguće raspodjele dvaju dobara između dvaju potrošača. Svaka točka u kutiji označava jednu alokaciju. Ono što dobije potrošač A mjeri se od donjeg lijevog ishodišta, a ono što dobije potrošač B iz suprotnog, gornjeg desnog ishodišta.

Alokacija je Pareto učinkovita kada više nije moguće poboljšati položaj jednog potrošača bez pogoršanja položaja drugog. Izvan ugovorne krivulje takve preraspodjele postoje i krivulje indiferencije dvaju potrošača se sijeku. Na samoj ugovornoj krivulji krivulje indiferencije su tangentne, pa su granične stope supstitucije obaju potrošača jednake i daljnja preraspodjela može poboljšati položaj jednog samo uz pogoršanje položaja drugog.

Krivulja ugovora prolazi kroz sve točke u kojima se krivulje indiferencije dvaju potrošača dodiruju. Točke A, B i C primjeri su takvih Pareto učinkovitih alokacija. Graf koji slijedi prikazuje upravo tu kutiju s krivuljom ugovora, a interaktivan je, pa klizači mijenjaju položaj točke A te naklonost svakog potrošača jednom od dvaju dobara.



Slika 2: Točke na krivulji ugovora predstavljaju Pareto učinkovite alokacije.

Kutija tako pokazuje da učinkovitost ne određuje jednu raspodjelu, nego cijeli niz njih duž krivulje ugovora, od kojih su neke vrlo nejednake. Ostaje pitanje može li tržište samo, bez vanjskog usmjeravanja, dovesti gospodarstvo do neke od tih učinkovitih točaka. Upravo na to odgovaraju dva teorema ekonomike blagostanja.

## Teoremi ekonomike blagostanja

Na temelju tog pojma razvijena su dva temeljna teorema ekonomike blagostanja. **Prvi teorem ekonomike blagostanja** kaže da, pod određenim uvjetima, konkurentsko tržište vodi do Pareto učinkovite alokacije resursa. Ti uvjeti uključuju savršenu konkurenciju, potpune informacije, jasno definirana vlasnička prava, nepostojanje eksternalija, nepostojanje javnih dobara i nepostojanje tržišne moći. Ako su ti uvjeti zadovoljeni, pojedinci i poduzeća, slijedeći vlastite interese, kroz tržišnu razmjenu mogu dovesti do učinkovite alokacije resursa (Arrow i Debreu 1954).

Ovaj teorem pruža snažan argument u korist tržišta. On pokazuje da tržište, u idealnim uvjetima, ne mora biti kaotičan ili sebičan sustav koji vodi društvenom neredu. Naprotiv, decentralizirane odluke pojedinaca i poduzeća mogu, kroz cijene i konkurenciju, dovesti do učinkovite uporabe društvenih resursa. To je jedan od razloga zašto se tržište smatra temeljnim mehanizmom alokacije u modernim gospodarstvima.

Međutim, prvi teorem ekonomike blagostanja nije tvrdnja da su stvarna tržišta uvijek učinkovita. On vrijedi samo ako su zadovoljeni strogi uvjeti. Upravo tu nastaje prostor za raspravu o državnoj intervenciji. Ako postoje javna dobra, eksternalije, asimetrične informacije, monopol ili druga odstupanja od savršene konkurencije, tada tržište više ne mora voditi do Pareto učinkovite alokacije. Tržišni neuspjesi su upravo situacije u kojima uvjeti prvog teorema ekonomike blagostanja nisu zadovoljeni.

Temeljna znanstvena istraživanja dobar su primjer dobra koje tržište sustavno podproizvodi. Otkriće poput strukture molekule ili matematičkog algoritma koristi svima, a onaj tko ga financira teško prisvaja njegovu punu vrijednost, pa privatna ulaganja zaostaju za društveno poželjnom razinom. Zbog toga gotovo sve razvijene zemlje javno financiraju sveučilišta i nacionalne zaklade za znanost te agencije poput američkog NIH-a ili Europskog istraživačkog vijeća. Tržište ovdje ne zakazuje zato što je neučinkovito, nego zato što priroda dobra onemogućuje da izumitelj naplati sve koristi koje stvara. Procjene društvenog povrata na temeljna istraživanja redovito su znatno više od privatnog povrata, što upravo objašnjava sustavno podulaganje prepušteno samom tržištu. Zbog toga javno financiranje znanosti nije iznimka od tržišne logike, nego njezina izravna posljedica jer ispravlja jaz između privatne i društvene koristi.<sup>1</sup>

**Drugi teorem ekonomske blagostanja** kaže da se, pod određenim uvjetima, svaka Pareto učinkovita alokacija može postići konkurentskim tržištem ako se prethodno na odgovarajući način preraspodijele početna prava ili resursi (Arrow i Debreu 1954). Ovaj teorem je važan jer razdvaja pitanje učinkovitosti od pitanja pravednosti. U idealnom svijetu društvo bi prvo moglo odlučiti kakvu početnu raspodjelu resursa smatra pravednom, a zatim prepustiti tržištu da iz te raspodjele proizvede učinkovit ishod.

Drugi teorem time sugerira da se pravednost i učinkovitost mogu analitički odvojiti. Država bi se mogla baviti preraspodjelom početnih resursa, dok bi tržište nakon toga osiguralo učinkovitu alokaciju. No i taj teorem počiva na vrlo snažnim pretpostavkama. U stvarnosti preraspodjela nije jednostavna, informacije nisu potpune, porezi i transferi stvaraju poticaje, tržišta nisu savršena, a politički proces ima vlastita ograničenja. Zato u praksi nije moguće jednostavno „namjestiti” početnu raspodjelu i zatim pustiti tržište da bez problema odradi ostatak.

Glavna teorijska prepreka takvom razdvajanju leži u problemu informacija. Drugi teorem pretpostavlja da država može preraspodijeliti početne resurse jednokratnim transferima koji ne ovise o naknadnim odlukama pojedinaca. U stvarnosti država ne može izravno promatrati sposobnosti ili produktivnost, nego samo opažene zarade. Svaki realan instrument preraspodjele zato djeluje preko zarada i time mijenja poticaje za rad, štednju i ulaganje u ljudski kapital.

Iz tog uvida razvio se istraživački program optimalnog oporezivanja koji eksplicitno modelira kompromis između jednakosti i učinkovitosti uz ograničenje da je individualna sposobnost privatna informacija pojedinca (Mirrlees 1971). Glavni rezultat te literature je da optimalna stopa graničnog poreza ne ovisi samo o vrijednosnim sudovima društva, nego i o tome koliko jako porez utječe na ponudu rada. Drugi teorem zato ne propada zbog administrativnih poteškoća preraspodjele, nego zato što sama informacijska struktura gospodarstva čini idealne paušalne instrumente nedostupnima.

Druga, jednako važna prepreka tiče se same izvedivosti preraspodjele kao odvojenog političkog čina. Drugi teorem implicitno pretpostavlja političkog aktera koji može jednom obaviti raspodjelu početnih prava i nakon toga ostaviti tržište da nesmetano radi. Stvarnost je da svaki čin preraspodjele istodobno mijenja političku moć aktera nad budućim preraspodjelama, što stvara stalan pritisak na ponovno otvaranje pitanja koje je teorem zatvorio. Tko god ima sredstva nakon prve preraspodjele, ima i sredstva utjecati na sljedeću (Acemoglu i Robinson 2012).

Ta dinamika pokazuje da odvajanje učinkovitosti od pravednosti nije samo administrativna pretpostavka, nego pretpostavka o postojanju depolitiziranog institucionalnog okvira koji se sam ne mijenja. Tamo gdje političke institucije nisu vjerodostojno odvojene od raspodjele dohotka, drugi teorem opisuje koristan misaoni eksperiment, ali ne i provedivu strategiju ekonomske politike.

---

<sup>1</sup>Daljnje čitanje: Bloom i dr. (2020), *Are Ideas Getting Harder to Find?*; Fieldhouse i Mertens (2025), *The Social Returns to Public R&D*.

Unatoč tim ograničenjima, oba teorema ekonomike blagostanja vrlo su važna za razumijevanje uloge države. Prvi teorem objašnjava zašto tržište može biti učinkovit mehanizam alokacije. Drugi teorem objašnjava zašto pitanje učinkovitosti nije isto što i pitanje pravednosti. Zajedno nam pokazuju temeljnu logiku klasične javne ekonomike. Tržište je važno jer može učinkovito alocirati resurse, ali država je važna jer uvjeti za savršeno funkcioniranje tržišta često nisu zadovoljeni i jer društvo može željeti drugačiju raspodjelu dohotka i životnih prilika.

## Koliko su stvarna tržišta blizu idealu

Iz takve teorijske rasprave prirodno slijedi pitanje koliko su empirijska tržišta blizu uvjetima prvog teorema. Teorijska analiza pokazuje da je pretpostavka približno učinkovite alokacije najjača u tržištima s velikim brojem aktera, niskim troškovima ulaska, jasno definiranim vlasničkim pravima i jednostavnim, ponovljivim transakcijama, kao što je veleprodaja roba široke potrošnje ili dnevna trgovina valutama (Stiglitz 1994).

Najjača empirijska odstupanja pojavljuju se u tržištima s mrežnim učincima (digitalne platforme), s dugoročnim ugovorima u kojima jedna strana ne može opozvati svoj izbor (mirovinski proizvodi, dugogodišnja medicinska skrb) i u tržištima u kojima sam ulazak novog ponuđača zahtijeva velika fiksna ulaganja (telekomunikacije, lijekovi, energetske sustavi). U tim su sektorima Pareto poboljšanja rijetka bez aktivne regulacije, što čini empirijsku osnovu za većinu intervencija koje knjiga razrađuje u sljedećim poglavljima. Postojanje tržišnog neuspjeha pritom ne jamči da će regulatorni odgovor doista popraviti ishod, jer i sam regulator može zakazati ili biti zarobljen, o čemu raspravljaju poglavlja o interesnim skupinama i državnim neuspjesima.

Tome prethodi i jedan dublji, čisto ekonomski oprez. **Teorija drugog najboljeg** pokazala je da kad u gospodarstvu istodobno postoji više odstupanja od idealnih uvjeta, ispravljanje samo jednoga od njih, uz ostala koja ostaju, ne mora povećati blagostanje, a katkad ga i smanjuje (Lipsey i Lancaster 1956). Uredan, djelomičan popravak jednog tržišnog neuspjeha zato nije automatski poboljšanje, nego ovisi o tome što se događa na povezanim, i dalje iskrivljenim tržištima. To je dodatni razlog zašto se intervencija ne može opravdati pukim postojanjem jedne nesavršenosti, nego traži procjenu cijelog sklopa u kojem djeluje.

Najveća odstupanja od prvog teorema nisu rubna iznimka, nego predvidiva značajka čitavih sektora poput zdravstva, osiguranja i mrežnih industrija, ondje gdje su informacije asimetrične, transakcije rijetke, a ulazak skup (Stiglitz 1994). U tim se sektorima učinkovitost ne postiže sama od sebe, nego ovisi o regulaciji, standardima i nadzoru koji nadomještaju uvjete koje konkurentno tržište inače osigurava. Time empirijska slika potvrđuje teorijsku poruku da prvi teorem opisuje poseban slučaj, a ne opće pravilo stvarnih tržišta.

Upravo iz te logike proizlazi Musgraveova podjela funkcija države. Alokacijska funkcija odnosi se na ispravljanje situacija u kojima tržište ne daje Pareto učinkovit ishod. Distribucijska funkcija odnosi se na pitanje je li tržišna raspodjela dohotka i bogatstva društveno prihvatljiva. Stabilizacijska funkcija dodaje makroekonomsku dimenziju. Čak i ako pojedina tržišta funkcioniraju, gospodarstvo kao cjelina može prolaziti kroz recesije, nezaposlenost, inflaciju i krize.

Zato tržišni neuspjesi ne dolaze kao negacija tržišta, nego kao nastavak analize uvjeta pod kojima tržište može dobro funkcionirati. Kada uvjeti prvog teorema ekonomike blagostanja nisu zadovoljeni, tržište može zakazati. A kada tržišna raspodjela, iako učinkovita, nije društveno prihvatljiva, otvara se pitanje distribucijske funkcije države. U tom smislu ekonomika blagostanja daje teorijski most između tržišta, države, učinkovitosti i pravednosti.

## Sažetak

Tržište je snažan mehanizam koji kroz cijene koordinira raspršeno znanje i, dok vrijede pretpostavke prvog teorema ekonomike blagostanja, alocira resurse učinkovito. Kada tih pretpostavki nema, u slučaju javnih dobara, eksternalija, asimetričnih informacija ili tržišne moći, otvara se prostor za državu, što Musgraveov okvir sažima kroz alokacijsku, distribucijsku i stabilizacijsku funkciju. Pareto učinkovitost i Kaldor-Hicksov kriterij pokazuju da se ishodi tržišta mogu ocijeniti, ali da učinkovitost nije isto što i pravednost, pa razdvajanje tih dvaju pitanja ostaje polazište za sve što u knjizi slijedi. Pitanje učinkovitosti time traži prvo produbljenje, popis okolnosti u kojima stvarna tržišta odstupaju od tog ideala i u kojima cijene prestaju nositi sve društvene troškove i koristi.

Promotrite reformu javne nabave koja snižava cijene za poreznog obveznika, ali zatvara skupinu zaštićenih dobavljača. Reforma donosi godišnju uštedu od 90 milijuna eura, koja se raspodjeljuje na velik broj poreznih obveznika, dok pet istisnutih dobavljača gubi ukupno 40 milijuna eura godišnje.

- a. Izračunajte neto agregatni učinak reforme.
- b. Utvrdite je li reforma Pareto poboljšanje i obrazložite odgovor pozivajući se na položaj dobavljača.
- c. Pretpostavite da bi se gubitnicima moglo jednokratno isplatiti 40 milijuna eura, a da dobitnici i dalje ostanu na dobitku. Prolazi li reforma Kaldor-Hicksov kriterij i mijenja li se odgovor ako se kompenzacija stvarno ne isplati?
- d. Pretpostavite sada da su gubitnici siromašni, a dobitnici imućni. Objasnite zašto isti agregatni iznos može zadovoljiti kriterij učinkovitosti, a istodobno otvoriti pitanje pravednosti koje sam Kaldor-Hicksov račun ne razrješava.



# Alokacijska funkcija i tržišni neuspjesi

## Vodič kroz poglavlje

1. Što je tržišni neuspjeh i zašto opravdava ulogu države u alokaciji resursa?
2. Što su javna dobra i zašto ih tržište sustavno podproizvodi?
3. Kada eksternaliju treba ispraviti porezom ili subvencijom, a kada je dovoljno odrediti vlasnička prava i prepustiti pregovore?
4. Zašto asimetrične informacije vode k nepovoljnom izboru i moralnom hazardu?
5. Kako tržišna moć i prirodni monopoli narušavaju učinkovitost?
6. Po čemu se zajednička i meritorna dobra razlikuju od ostalih tržišnih neuspjeha?

Nakon što smo objasnili zašto konkurentsko tržište u idealnim uvjetima može dovesti do Pareto učinkovite alokacije, možemo jasnije razumjeti što znači **tržišni neuspjeh**. On nastaje onda kada stvarna tržišta ne zadovoljavaju uvjete pod kojima vrijedi prvi teorem ekonomike blagostanja. Tada cijene ne odražavaju sve društvene troškove i koristi, tržišta ne postoje ili ne funkcioniraju potpuno, pojedini akteri imaju tržišnu moć ili informacije nisu jednako raspoređene. U takvim okolnostima država može imati alokacijsku ulogu kroz ispravljanje ili ublažavanje neučinkovitosti koje nastaju u tržišnom procesu.

**Definicija 0.0.1. Tržišni neuspjeh** nastaje kada stvarna tržišta ne zadovoljavaju uvjete prvog teorema ekonomike blagostanja pa cijene ne odražavaju sve društvene troškove i koristi, što znači da tržišni ishod nije Pareto učinkovit s društvenog stajališta. Klasični oblici su javna dobra, eksternalije, asimetrične informacije i tržišna moć.

Tržišni neuspjeh ne znači da tržište uopće ne funkcionira. On znači da rezultat tržišnog procesa nije najbolji mogući s društvenog stajališta. Tržište može proizvoditi premalo nečega što je društveno korisno, previše nečega što je društveno štetno, ili može proizvesti cijene i količine koje ne odražavaju stvarne troškove i koristi. Klasični primjeri tržišnih neuspjeha su javna dobra, eksternalije, asimetrične informacije, tržišna moć i prirodni monopoli (Pigou 1920; Samuelson 1954; Akerlof 1970; Stiglitz 2015).

Važno je naglasiti da alokacijska funkcija države nije isto što i tvrdnja da država uvijek zna bolje od tržišta. Njezina je osnovna logika uža i preciznija. Država može imati opravdanje za intervenciju onda kada tržište ne uspijeva osigurati učinkovitu alokaciju resursa. Tada se postavlja pitanje koji je oblik tržišnog neuspjeha prisutan i koji instrument javne politike može taj problem najbolje ublažiti.

Ostatak poglavlja prolazi kroz te oblike redom, svaki kao zaseban razlog zbog kojeg država može ući u alokaciju i svaki sa svojim instrumentom ispravljanja. Počnimo od onoga koji najjasnije pokazuje granice tržišta, a to su javna dobra.

## Javna dobra

Najpoznatiji primjer tržišnog neuspjeha su **javna dobra**. Razlog zbog kojega ih privatno tržište sustavno podbacuje leži u dvama svojstvima koja takva dobra dijele, a koja zajedno potkopavaju uobičajeni mehanizam naplate (Samuelson 1954; Musgrave 1959).

**Definicija 0.0.1. Javno dobro** je dobro koje je istodobno **nekonkurentno** (potrošnja jednog korisnika ne smanjuje dostupnost drugima) i **neisključivo** (teško ili skupo je spriječiti nekoga da ga koristi). Zbog te kombinacije tržište javno dobro ne može financirati jer korisnici imaju poticaj ne otkriti svoje preferencije i ostvariti ga besplatno.

Ta dva svojstva rijetko su prisutna u čistom obliku, pa je javnost nekog dobra pitanje stupnja, a ne oštre podjele. Nerivalnost znači da dodatni korisnik ne umanjuje dostupnost dobra ostalima, dok neisključivost znači da ga je teško ili preskupo uskratiti onome tko ne plati. Kada se ta dva svojstva poklope, uobičajeni mehanizam naplate po jedinici prestaje raditi jer nitko nema razloga dragovoljno otkriti koliko mu je dobro vrijedno. Najlakše je tu kombinaciju svojstava prepoznati na konkretnim primjerima, od klasičnih udžbeničkih do suvremenih.

Svjetionik je klasičan udžbenički primjer javnog dobra jer njegovo svjetlo koristi svim brodovima u blizini, a teško je naplatiti ga svakom pojedinom brodu. Suvremeniji je primjer satelitska navigacija. Europski sustav Galileo svoj otvoreni signal nudi besplatno svima, pa nijedan pojedinačni korisnik nema poticaj sam ga financirati, zbog čega je izgrađen javnim sredstvima Europske unije. U oba slučaja tržište bi takvo dobro proizvelo u premaloj količini ili ga uopće ne bi proizvelo, pa njegovo osiguravanje preuzima javni sektor. Granica između javnog i privatnog dobra pritom nije uvijek oštra jer tehnologija može promijeniti isključivost, kao kada naplatne ceste ili kriptirani satelitski signali omogućće da se prije neisključivo dobro ipak naplati. Upravo zato pitanje treba li neko dobro osigurati država nije jednom zauvijek riješeno, nego ovisi o troškovima isključivanja i o tome koliko bi tržišno rješenje smanjilo korist za društvo.<sup>1</sup>

Klasični primjeri javnih dobara su nacionalna obrana, javna rasvjeta, svjetionici, zaštita od poplava, osnovna javna sigurnost, parkovi, šetnice i određeni oblici javne infrastrukture. Ako država organizira nacionalnu obranu, svi stanovnici imaju korist od sigurnosti teritorija, neovisno o tome koliko je svatko pojedinačno spreman platiti. Ako se osvijetli ulica, korist imaju svi prolaznici. Ako se izgradi nasip protiv poplave, svi stanovnici zaštićenog područja imaju korist od zaštite.

U slučaju javnih dobara pojavljuje se **problem slobodnog jahača** (*free rider problem*). Budući da se pojedinca teško može isključiti iz korištenja javnog dobra, on ima poticaj prikriti koliko mu je to dobro stvarno važno i pokušati izbjeći plaćanje. Ako zna da će ulica biti osvijetljena i bez njegova doprinosa, racionalno mu je prepustiti drugima da plate. Međutim, ako se svi ponašaju na taj način, javno dobro neće biti financirano ili će ga biti premalo. Tržište tada ne uspijeva otkriti stvarnu društvenu potražnju jer pojedinci nemaju poticaja iskreno otkriti svoje preferencije (Olson 1965).

Zato država javna dobra najčešće financira kroz poreze. Porezi omogućuju da se trošak javnog dobra raspodijeli na širu zajednicu, a ne samo na one koji bi dobrovoljno platili. To ne znači da je svaka državna potrošnja automatski opravdana. Država i dalje mora odlučiti koliko javnog dobra treba osigurati, koliko ono košta i je li društvena korist veća od društvenog troška. Kod čistih javnih dobara tržišni mehanizam naplate pojedinačne cijene jednostavno ne funkcionira dobro.

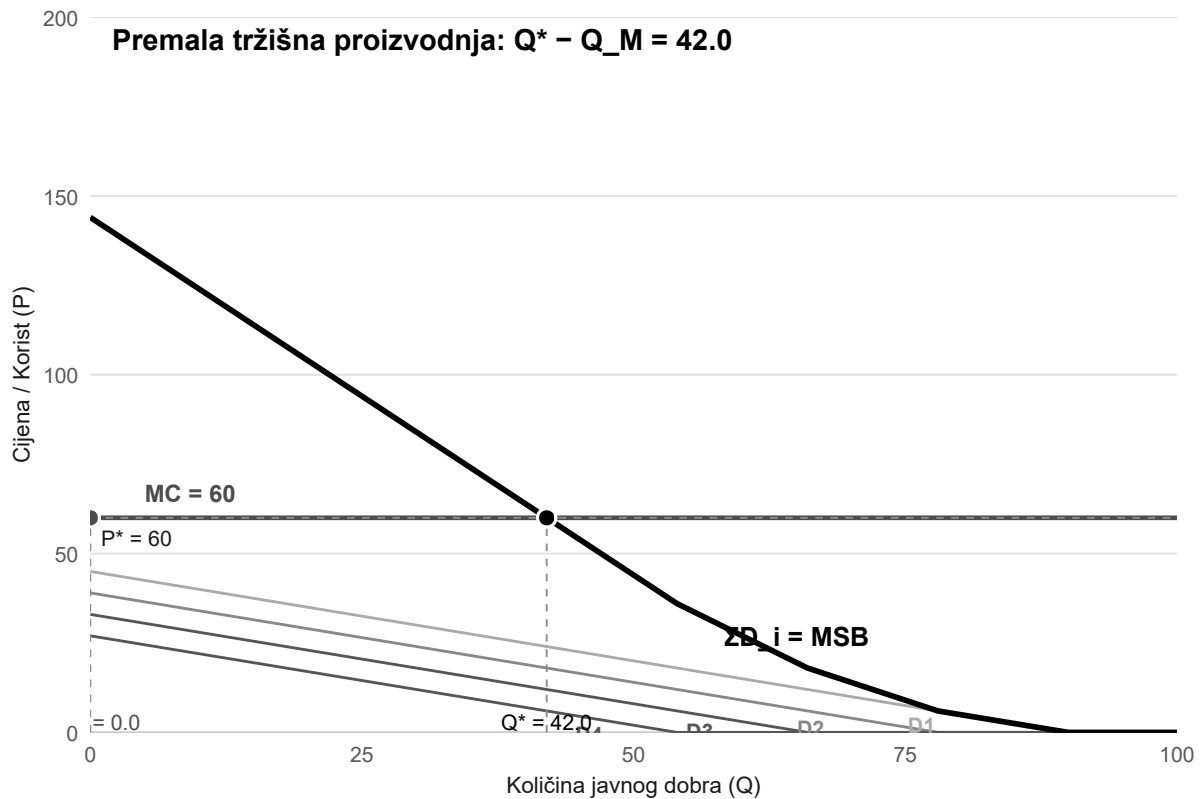
<sup>1</sup>Daljnje čitanje: Coase (1974), *The Lighthouse in Economics*; NIST/RTI (2019), *Economic Benefits of GPS*.

U praksi je važno razlikovati čista javna dobra od mješovitih dobara. Čista javna dobra, poput nacionalne obrane, gotovo su potpuno nekonkurentna i neisključiva. Mješovita dobra imaju neka obilježja javnih, a neka obilježja privatnih dobara. Primjerice, park je javno dostupan, ali ako postane prenapučen, potrošnja jedne osobe smanjuje kvalitetu korištenja drugima. Cesta je nekonkurentna dok nema gužve, ali u prometnoj gužvi korištenje jedne osobe smanjuje mogućnost korištenja drugima. Autocesta može biti isključiva ako se naplaćuje cestarina, ali je do određene razine prometa nekonkurentna.

Slično pitanje o granicama isključivosti danas se postavlja oko umjetne inteligencije. Kada se težinski parametri nekog jezičnog modela jednom javno objave, gotovo nikoga više nije moguće isključiti iz njihove uporabe, a to što ih jedan korisnik preuzme i pokreće ne umanjuje mogućnost da to učini bilo tko drugi, pa otvoreno objavljeni modeli poprimaju obilježja javnog dobra. Računalna snaga i golemi troškovi treniranja najspособnijih modela, naprotiv, ostaju isključivi i skupi, slično kao naplatna cesta, pa najnaprednije sustave pružaju zatvorene komercijalne platforme. Zbog te napetosti između otvorenog koda i zatvorene infrastrukture u javnim se financijama sve više raspravlja o tome treba li temeljne sastavnice umjetne inteligencije, od računalnih kapaciteta do podataka za treniranje, tretirati kao novu klasu javnih dobara (Korinek i Lockwood 2026).

Alokacijska funkcija države zato nije ograničena samo na čista javna dobra. Država često financira i dobra koja imaju šire društvene koristi, iako nisu čista javna dobra. Ceste, škole, bolnice, komunalna infrastruktura i javni prijevoz nisu uvijek javna dobra u strogom ekonomskom smislu, ali snažno utječu na funkcioniranje gospodarstva i kvalitetu života. Cesta povezuje ljude i poduzeća, smanjuje troškove prijevoza i povećava dostupnost tržišta. Obrazovanje povećava ljudski kapital. Zdravstvo povećava radnu sposobnost i smanjuje društvene troškove bolesti. Zbog tih širih koristi država može imati važnu ulogu u financiranju, organizaciji ili regulaciji takvih usluga.

Graf koji slijedi prikazuje kako se kod javnog dobra određuje društveno poželjna količina i zašto je tržište samo ne osigurava. Budući da svaka jedinica istovremeno koristi svim potrošačima (nerivalnost), agregatna potražnja dobiva se vertikalnim zbrajanjem pojedinačnih krivulja  $D_i$ , pa taj zbroj predstavlja marginalnu društvenu korist  $\Sigma D_i = MSB$ . Društveni optimum  $Q^*$  nalazi se ondje gdje MSB siječe granični trošak MC. Bez prisilne koordinacije svaki pojedinac plaća samo prema vlastitoj krivulji potražnje, pa najviše što bi tržište osiguralo ( $Q_M$ ) određuje pojedinac s najvećom spremnošću da plati, a razlika između  $Q_M$  i  $Q^*$  posljedica je problema švercerana. Graf je interaktivan, pa klizači mijenjaju broj potrošača, njihovu heterogenost, najvišu spremnost platiti i razinu graničnog troška.



Slika 1: Vertikalno zbrajanje individualnih krivulja potražnje za javnim dobrom i problem šverciranja: tržišna razina  $Q_M$  premala je u odnosu na društveni optimum  $Q^*$ .

Javna dobra time pokazuju prvi način na koji se tržišni i društveni račun razilaze, naime kada korist nekog dobra ne može biti naplaćena pojedinačnom korisniku. Postoji i zrcalni problem, kada se trošak ili korist neke odluke prelje na druge koji u njoj nisu sudjelovali. Tom se obliku neuspjeha okrećemo sljedeće.

## Eksternalije

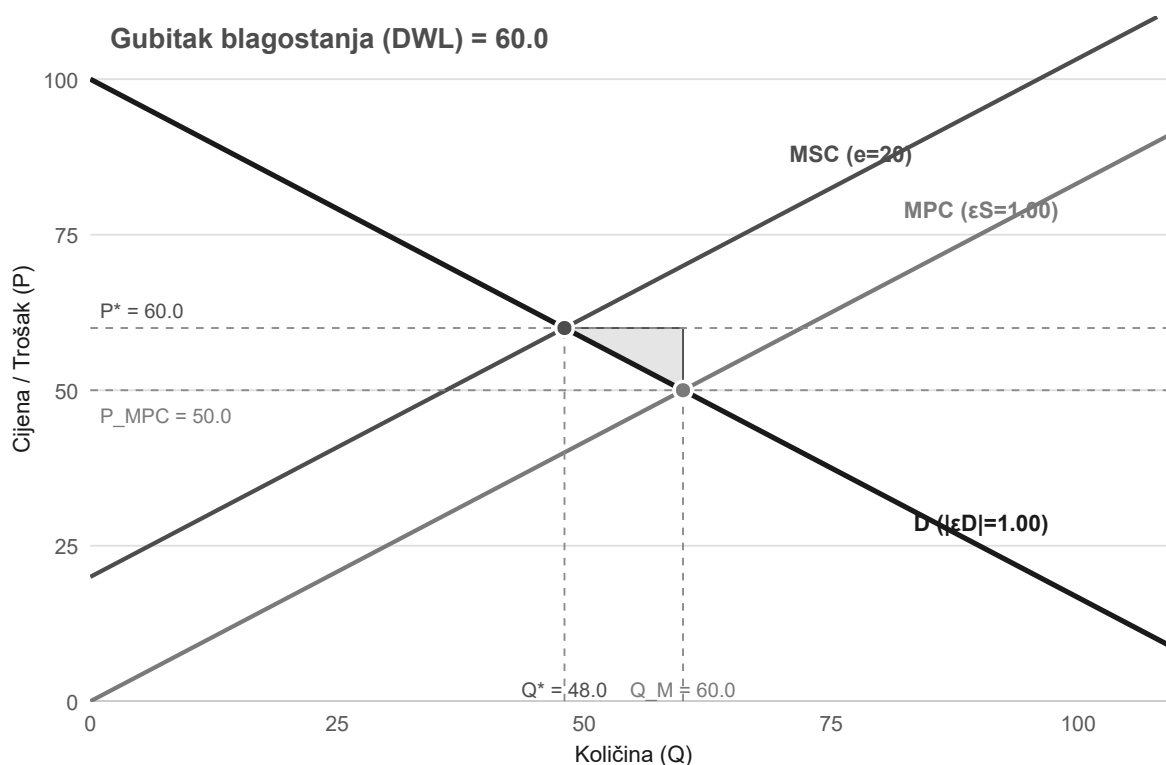
Drugi veliki oblik tržišnog neuspjeha nastaje kada cijena ne uhvati sve posljedice neke odluke. Akter koji odlučuje tada ne snosi sve troškove ni ne ubire sve koristi koje njegov izbor stvara za druge, pa se privatni i društveni račun razilaze i tržišna ravnoteža više nije Pareto učinkovita (Pigou 1920; Baumol i Oates 1988).

**Definicija 0.0.1. Eksternalija** nastaje kada odluka jednog aktera utječe na dobrobit drugih, a taj se učinak ne odražava u tržišnoj cijeni, pa se privatni i društveni trošak (ili korist) razilaze i tržišna ravnoteža nije Pareto učinkovita. Negativna eksternalija vodi prema prekomjernoj, a pozitivna prema nedovoljnoj aktivnosti.

Eksternalije mogu biti negativne i pozitivne. **Negativna eksternalija** nastaje kada privatna aktivnost stvara trošak za druge. Klasičan primjer je zagađenje. Tvornica koja ispušta štetne tvari u rijeku može smanjiti vlastite troškove proizvodnje jer ne plaća puni trošak onečišćenja. Međutim, taj trošak snose stanovnici nizvodno, ribari, lokalna zajednica, zdravstveni sustav ili buduće generacije. Budući da se trošak zagađenja ne nalazi u tržišnoj cijeni proizvoda, proizvodnja takvog proizvoda može biti veća nego što je društveno poželjno.

Slični primjeri negativnih eksternalija su emisije stakleničkih plinova, buka, prometne gužve, pušenje u zatvorenim prostorima, prekomjerna uporaba antibiotika ili vožnja koja povećava rizik za druge sudionike u prometu. U svim tim slučajevima privatna korist pojedinca ili poduzeća ne uključuje puni društveni trošak.

Graf koji slijedi prikazuje standardni model negativne eksternalije. Krivulja MPC (*marginalni privatni trošak*) odražava ono što proizvođač uzima u obzir, dok krivulja MSC (*marginalni društveni trošak*) uključuje i vanjske troškove koje snosi društvo. Tržišno ravnotežno presjecište MPC i potražnje (D) daje premašenu količinu  $Q_M$  po prenisko postavljenoj cijeni  $P_{MPC}$ , dok je društveno optimalna razina proizvodnje  $Q^*$ , koja se postiže uz cijenu  $P^*$ . Osjenčani trokut između  $Q^*$  i  $Q_M$  predstavlja gubitak blagostanja (DWL). Graf je interaktivan, pa klizači mijenjaju vanjski trošak po jedinici i elastičnost potražnje.



Slika 2: Negativna eksternalija i gubitak blagostanja: tržišna ravnoteža ( $Q_M$ ,  $P_{MPC}$ ) premašuje društveni optimum ( $Q$ ,  $P$ ) jer MPC ne uključuje vanjski trošak.

Negativna eksternalija pokazuje slučaj u kojem tržište proizvodi previše nečega štetnog. Jednako je čest i obrnut slučaj, kada aktivnost stvara korist za druge pa je tržište proizvodi premalo. Taj zrcalni problem i instrumente kojima ga država ispravlja razmatramo u nastavku.

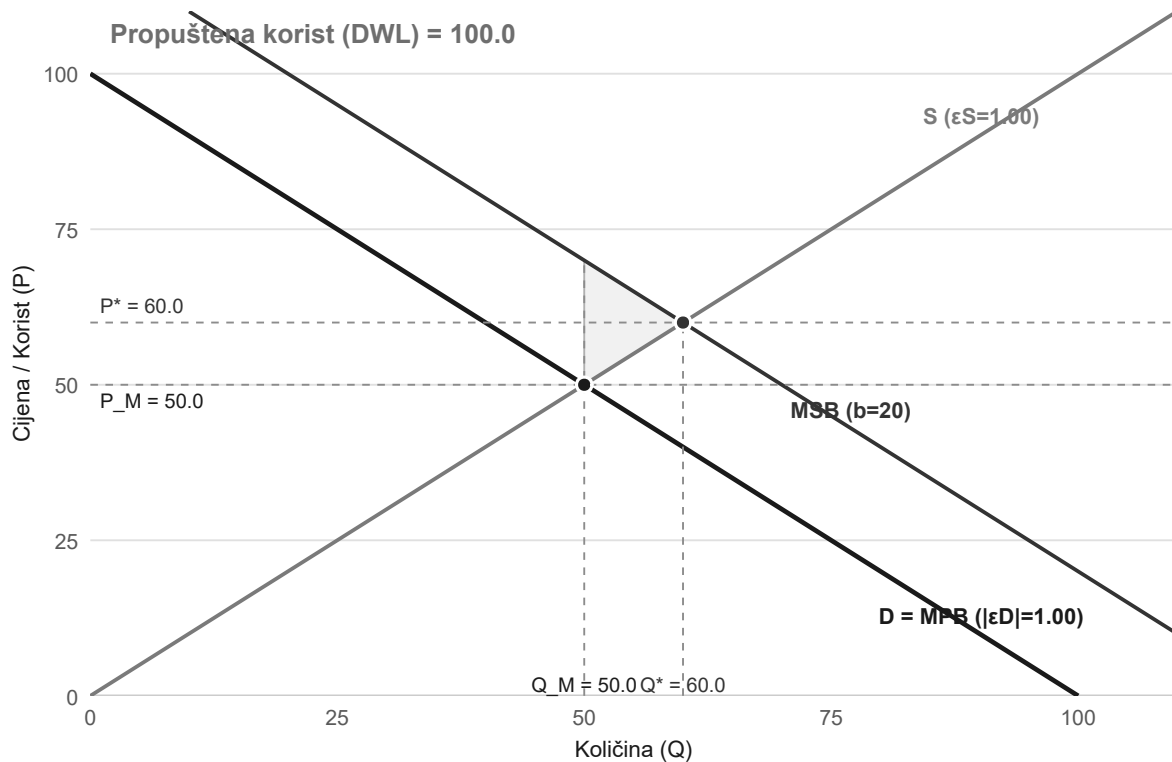
## Pozitivne eksternalije i instrumenti ispravljanja

**Pozitivna eksternalija** nastaje kada aktivnost pojedinca ili poduzeća stvara korist za druge, a ta korist nije u potpunosti plaćena. Primjer je cijepjenje. Osoba koja se cijepi štiti sebe, ali istodobno smanjuje vjerojatnost širenja bolesti na druge. Slično vrijedi za obrazovanje. Obrazovani pojedinac ima veću osobnu korist kroz veće mogućnosti zapošljavanja i dohotka, ali društvo također ima koristi kroz veću produktivnost, informiranije građane, manju sklonost kriminalu

i bolju sposobnost prilagodbe tehnološkim promjenama. Istraživanje i razvoj također stvaraju pozitivne eksternalije jer se nova znanja mogu prelijevati na druga poduzeća, sektore i buduće inovacije.

Kod negativnih eksternalija tržište obično proizvodi previše aktivnosti koja stvara štetu. Kod pozitivnih eksternalija tržište obično proizvodi premalo aktivnosti koja stvara korist. Zadaća države je približiti privatne poticaje društvenim troškovima i koristima.

Graf koji slijedi prikazuje zrcalnu sliku prethodnog, slučaj u kojem društvene koristi premašuju privatne. Krivulja MPB (*marginalna privatna korist*) odražava potražnju koju potrošači sami iskazuju, dok krivulja MSB (*marginalna društvena korist*) uključuje i vanjske koristi, primjerice veću produktivnost cijelog gospodarstva od obrazovanijih pojedinaca. Tržišno presjecište MPB i ponude (S) daje nedovoljnu količinu  $Q_M$  po cijeni  $P_M$ , dok je društveno optimalna razina  $Q^*$  uz cijenu  $P^*$ . Osjenčani trokut prikazuje propuštenu društvenu korist, odnosno gubitak blagostanja zbog premale proizvodnje. Graf je interaktivan, pa klizači mijenjaju vanjsku korist po jedinici i elastičnost ponude.



Slika 3: Pozitivna eksternalija i propuštena korist: tržišna razina  $Q_M$  preniska je u odnosu na društveni optimum  $Q^*$  jer MPB ne uključuje vanjsku korist.

Najpoznatiji instrument za ispravljanje negativnih eksternalija je **Pigouov porez**. Ako aktivnost stvara društveni trošak koji nije uključen u cijenu, država može uvesti porez koji povećava privatni trošak te aktivnosti. Time se poduzeća i potrošači potiču da smanje štetno ponašanje. Primjeri su porezi na emisije ugljika, trošarine na gorivo, porezi na duhan ili porezi na alkohol. Logika je jednostavna jer ako neka aktivnost stvara društveni trošak, njezina cijena treba taj trošak odražavati.

Koliko bi točno takav porez trebao iznositi pitanje je koje vodi do empirijske veličine vanjskog troška. Za klimatske emisije ta se veličina naziva **društvenim troškom ugljika** (*social cost of carbon*) i predstavlja procijenjenu štetu koju nanosi svaka dodatna tona ugljičnog dioksida, a

upravo bi joj Pigouov porez na emisije trebao biti jednak. Procjene se, međutim, kreću u širokom rasponu i s vremenom rastu kako modeli uključuju sve više dugoročnih i teško mjerljivih šteta, od desetak do više stotina dolara po toni (Nordhaus 2017; Rennert i ostali 2022). Sam taj raspon pokazuje da visina ispravnog poreza nije tehnička činjenica nego procjena opterećena pretpostavkama o diskontiranju i budućim štetama, što objašnjava zašto je i kod načelno prihvaćenog instrumenta njegova kalibracija predmet trajnog spora.

Kod pozitivnih eksternalija država može koristiti subvencije, javno financiranje ili porezne olakšice. Ako obrazovanje, cijepljenje ili istraživanje i razvoj stvaraju društvene koristi veće od privatnih koristi pojedinca, država ih može poticati kako bi se povećala njihova razina. Zato države financiraju škole i sveučilišta, subvencioniraju istraživanje, organiziraju javnozdravstvene kampanje ili financiraju preventivne programe.

Država eksternalije može rješavati i regulacijom. Može propisati maksimalne emisije, tehničke standarde, obveznu uporabu sigurnosne opreme, zabranu odlaganja otpada u rijeke ili standarde energetske učinkovitosti. Može koristiti i tržišne instrumente poput trgovanja emisijskim dozvolama.

## Coaseov teorem i vlasnička prava

Pigouova logika eksternaliju promatra kao jednosmjernu krivnju u kojoj zagađivač nanosi štetu žrtvi, pa zaključuje da država mora korektivnim porezom ili regulacijom prisiliti zagađivača da internalizira vanjski trošak. Coase (1960) tu logiku okreće. Eksternalija je nusproizvod interakcije obiju strana, a ne svojstvo jedne od njih. Tvornica koja ispušta dim u nenaseljenom kraju ne stvara nikakav vanjski trošak. Tek kad se nizvodno nasele ribari, oko istog resursa nastaje sukob, pa je šteta jednako tako posljedica njihove prisutnosti kao i tvorničke proizvodnje. Zabranili država tvornici rad da zaštiti ribare, štetu nanosi vlasnicima, radnicima i potrošačima koji ostaju bez proizvoda. Pitanje s gledišta blagostanja zato nije kako kazniti zagađivača nego kako izbjeći težu od dviju šteta i pronaći razinu aktivnosti koja maksimizira ukupnu vrijednost resursa. Tako preformuliranu, eksternaliju ne definira tržišni neuspjeh nego nedovoljno određena vlasnička prava nad oskudnim dobrom.

Coaseov se uvid najlakše pokaže na modelu pregovaranja dvaju aktera. Tvornica  $F$  proizvodi količinu  $q$  uz profit  $\pi(q)$ , pri čemu je funkcija strogo konkavna ( $\pi'(q) > 0$ ,  $\pi''(q) < 0$ ) sve do količine privatnog maksimuma  $q_m$ , gdje granični profit pada na nulu,  $\pi'(q_m) = 0$ . Ista proizvodnja stvara zagađenje koje ribarima nizvodno nanosi štetu  $D(q)$ , koja raste sa sve većom graničnom štetom ( $D'(q) > 0$ ,  $D''(q) > 0$ ). Društveno blagostanje zbroj je profita tvornice umanjen za štetu ribara,

$$W(q) = \pi(q) - D(q).$$

Društveno optimalna proizvodnja  $q^*$  maksimizira to blagostanje. Deriviranje po  $q$  i izjednačavanje s nulom daje uvjet prvoga reda

$$W'(q^*) = \pi'(q^*) - D'(q^*) = 0 \quad \Leftrightarrow \quad \pi'(q^*) = D'(q^*),$$

u kojem je granični profit tvornice jednak graničnoj šteti ribara. Pigouovo rješenje do iste točke dolazi izvana, porezom po jedinici  $t = D'(q^*)$ , koji tvorničin privatni trošak izjednačuje s društvenim. Coase pokazuje da pregovori daju isti  $q^*$  neovisno o tome kome su prava dodijeljena, dokle god su transakcijski troškovi zanemarivi.

Pripadnu li prava ribarima, oni imaju pravo na čistu vodu, pa proizvodnja kreće od nule i tvornica im mora platiti naknadu  $P$  za pravo na zagađenje. Tvornica pristaje platiti samo dok je naknada manja od profita koji ostvaruje,  $P \leq \pi(q)$ , a ribari je primaju samo dok premašuje štetu,  $P \geq D(q)$ . Za svaku dodatnu jedinicu tvornica je spremna dati do  $\pi'(q)$ , a ribari je prihvatiti za bilo što iznad  $D'(q)$ . Sve dok vrijedi

$$\pi'(q) > D'(q),$$

postoji raspon naknade koji objema stranama koristi, pa proizvodnja raste. Pregovori staju kad se granice izjednače, upravo u  $q^*$ , jer bi svaka daljnja jedinica nosila veću štetu od profita.

Pripadnu li prava tvornici, ona slobodno kreće od svog privatnog maksimuma  $q_m$ , gdje ribari trpe najveću štetu, pa sada oni plaćaju njoj za smanjenje proizvodnje. Za smanjenje s  $q_m$  na  $q$  ribari su spremni dati do iznosa izbjegnute štete  $D(q_m) - D(q)$ , a tvornica pristaje samo ako plaćanje premašuje propušteni profit  $\pi(q_m) - \pi(q)$ . Na margini ribari nude do  $D'(q)$ , a tvornica prihvaća sve iznad  $\pi'(q)$ , pa se proizvodnja smanjuje sve dok vrijedi

$$D'(q) > \pi'(q).$$

I ovdje se pregovori zaustavljaju kad se granice izjednače, opet točno u  $q^*$ . Konačna je alokacija time identična bez obzira na to je li pravo isprva pripalo zagađivaču ili žrtvi, čime je Coaseov teorem dokazan.

Neutralnost vrijedi za učinkovitost, ne i za raspodjelu. Tko kome plaća ovisi upravo o početnoj dodjeli prava. Pripadnu li ona ribarima, tvornica im plaća za pravo na rad, pa ribari ostvaruju neto dobitak, a profit tvornice pada za iznos naknade. Pripadnu li tvornici, ribari plaćaju njoj, snose financijski teret, a tvornica ubire prihod veći od svog proizvodnog profita. Onaj tko odlučuje o dodjeli prava ne rješava problem učinkovitosti, jer tržište do optimuma dolazi u oba slučaja, nego pitanje pravednosti početne raspodjele bogatstva. Vlasnička prava tako postaju instrument preraspodjele koji djeluje bez gubitka ukupne učinkovitosti, što je jedna od trajnih lekcija konstitucionalne ekonomike za dizajn javnih politika.

## **Transakcijski troškovi i granice pregovaranja**

Dokaz vrijedi uz pretpostavku nultih transakcijskih troškova, koju Coase u drugom dijelu rada napušta. U stvarnom svijetu pregovaranje, prikupljanje informacija, koordinacija i provedba ugovora troše stvarne resurse, koje Williamson uspoređuje s trenjem u stroju, energijom koja se gubi koliko god dobar bio nacrt (Williamson 1985). Ti se troškovi javljaju u tri faze. Prije pregovora akteri moraju utvrditi tko su pogođene strane i koliko vrijedi šteta, što kod masovnog zagađenja s tisućama pogođenih i stotinama izvora postaje logistički nesavladivo. Tijekom pregovora javlja se strateško ponašanje, od zadržavanja pristanka u nadi za većom isplatom do Olsonova slobodnog jahača, u kojem pojedinci unutar skupine žrtava izbjegavaju svoj dio naknade očekujući da će ga snositi drugi (Olson 1965). Nakon dogovora strane moraju nadzirati ponašanje druge strane i provoditi ugovor pred sudom, pa bez jeftine pravne zaštite troškovi nadzora mogu poništiti svaku korist od pregovora. Institucije koje određuju visinu tih troškova, pravila igre koja pregovaranje čine jeftinijim ili skupljim, sustavno se razmatraju u poglavlju o institucionalnoj ekonomici.

Kad su ti troškovi visoki, privatni akteri ne mogu pregovarati, tržište ostaje u neučinkovitoj točki s prekomjernim zagađenjem, a početna dodjela prava prestaje biti neutralna. Pravo tada valja dodijeliti strani koja resursom može upravljati uz najniže troškove. Coaseov uvid time postaje

korektiv automatskom povjerenju u državnu intervenciju. Tradicionalni pigouovski pristup pati od onoga što Demsetz naziva zabludom nirvane, usporedbom stvarnih, nesavršenih tržišta s idealiziranim planerom koji bez troška i s potpunim informacijama bira optimum (Demsetz 1969). Ni državna intervencija nije besplatna. Porezna administracija, regulacija i sudski postupci stvaraju vlastite troškove, a Pigouov porez pretpostavlja da država poznaje točne oblike funkcija profita i štete, premda su te informacije privatne i raspršene u smislu Hayekove analize znanja (Hayek 1945).

Sami troškovi intervencije ne ostaju neutralni jer regulacija otvara prostor lovu na rentu, gdje interesne skupine umjesto pregovora s pogođenim građanima usmjeravaju sredstva u lobiranje oko poreznih stopa i standarda, pa ishod intervencije zna stvoriti veći trošak od neuspjeha koji je trebala ispraviti. Coaseova logika zato nalaže usporedbu nesavršenih institucija umjesto vjere u savršenu, decentralizirano pregovaranje sa svojim troškovima, državnu regulaciju s rizikom državnog neuspjeha, ili toleriranje eksternalije kad je svako rješenje skuplje od same štete (North 1990).

Logika pregovaranja oko prava nije ostala teorijska. Europska unija svoj sustav trgovanja emisijama gradi upravo na njoj.

Europski sustav trgovanja emisijama (EU ETS) zamjenjuje jedinstveni porez na ugljik prenosivim emisijskim kvotama. Ukupna dopuštena emisija strogo je ograničena, a kvote se dodjeljuju ili prodaju postrojenjima koja njima potom trguju. Poduzeća koja emisije mogu smanjiti jeftino to čine i višak kvota prodaju onima kojima je prilagodba skupa, pa tržište zadani ekološki cilj postiže uz najmanji ukupni trošak. Granice modela vide se na istom mjestu na kojem ih predviđa teorija. Transakcijski troškovi opterećuju manja poduzeća, a moćni industrijski lobiji pritišću na besplatnu dodjelu kvota i blaže uvozne prilagodbe, čime se teorijska optimalnost sustava narušava na ustavnoj razini, ondje gdje se pišu pravila.<sup>2</sup>

Gdje su prava jasna, a pogođenih malo, pregovor radi i bez tržišne infrastrukture poput EU ETS-a.

Oko velikih zračnih luka u Sjedinjenim Državama buka noćnih letova godinama je izvor tužbi okolnih kućanstava. Budući da je pravo stanara na miran posjed pravno neupitno, a broj pogođenih kuća ograničen, troškovi pregovaranja bili su podnošljivi. Zračne kompanije i uprave luka zaobišle su rigidnu regulaciju i ponudile izravne naknade, preuzele ugradnju zvučne izolacije i klimatizacije na tisućama kuća ili otkupile zemljište iznad tržišne cijene. Luke su zadržale noćni rad ključan za teretni promet, a stanari dobili naknadu i zaštitu, uz minimalnu ulogu države.<sup>3</sup>

Hrvatski priobalni sukob pokazuje zrcalni slučaj, u kojem nejasna prava i visoki troškovi koordinacije pregovor unaprijed isključuju.

Na jadranskoj obali masovni turizam i lokalno stanovništvo sukobljavaju se oko buke, zagušenja i devastacije pomorskog dobra. Da su prava nad obalom i mirom jasno dodijeljena zajednici, a troškovi organiziranja niski, problem bi se mogao riješiti naknadom, zvučnom izolacijom ili ulaganjem u lokalnu infrastrukturu u zamjenu za dogovorenu razinu buke. U praksi je pregovor blokiran. Pomorsko dobro ustavno je određeno kao opće dobro pod zaštitom države, što ostavlja nedorečenim tko zapravo raspolaže pravom odlučivanja, a troškovi koordinacije velikog broja raspršenih stanara nasuprot promjenjivim turističkim subjektima previsoki su. Sukob se zato prepušta državnoj regulaciji i lokalnim vlastima, sa svojim troškovima sporih inspekcija, neujednačene primjene i sumnji u pogodovanje.

<sup>2</sup>Daljnje čitanje: Clò (2010), *Grandfathering, auctioning and Carbon Leakage*, Energy Policy 38(5).

<sup>3</sup>Daljnje čitanje: Wolfe, Malina, Barrett i Waitz (2016), *Costs and benefits of US aviation noise land-use policies*, Transportation Research Part D 44.

Tablica koja slijedi sažima dvije paradigme rješavanja eksternalija, od dijagnoze uzroka do uloge koju u svakoj od njih ima država.

Tablica 1: Pigouov i Coaseov pristup eksternalijama. Izrada autora prema Pigou (1920) i Coase (1960).

Dimenzija	Pigouov pristup	Coaseov pristup
Uzrok problema	Tržišni neuspjeh, cijena ne uključuje društveni trošak	Nedovoljno određena vlasnička prava i visoki transakcijski troškovi
Priroda učinka	Jednosmjerna krivnja zagađivača nad pasivnom žrtvom	Recipročna interakcija dviju strana oko oskudnog resursa
Glavni instrument	Porezi, subvencije ili administrativna regulacija	Određivanje prava i dobrovoljni pregovori
Uloga države	Planer koji računa optimum i propisuje mjere	Čuvar pravila, sudstva i ugovornog poretka
Informacijski zahtjevi	Visoki, država mora znati oblike funkcija troška i koristi	Niski, akteri sami raspoložu informacijama
Glavna prepreka	Državni neuspjeh, lobiranje i informacijski deficit	Visoki transakcijski troškovi i strateško ponašanje

Coaseova poruka nije da država nema ulogu, nego da kvalitetan okvir koji prava jasno određuje, štiti i čini prenosivima često znači više za blagostanje od samog opsega intervencije. Što su pravila jasnija, a troškovi pregovaranja i sudske zaštite niži, to je manja potreba za skupom regulacijom. Prije nego što posegne za novim porezom ili zabranom, odgovorna politika najprije provjerava može li stvoriti uvjete u kojima problem riješe sami akteri. Time se sukob oko eksternalije seli iz domene znanja, gdje je tržište bilo neuspješno, u domenu informacija o tuđim namjerama i svojstvima, što je tema sljedećeg oblika tržišnog neuspjeha.

## Asimetrične informacije

Treći oblik tržišnog neuspjeha su **asimetrične informacije**. Tržišta funkcioniraju najbolje kada kupci i prodavatelji, poslodavci i radnici, banke i dužnici ili osiguravatelji i osiguranici raspoložu relevantnim informacijama. U stvarnosti to često nije slučaj. Jedna strana u razmjeni može znati mnogo više od druge, a ta informacijska neravnoteža može dovesti do neučinkovitih ili nepravednih ishoda, bilo prije sklapanja ugovora bilo nakon njega.

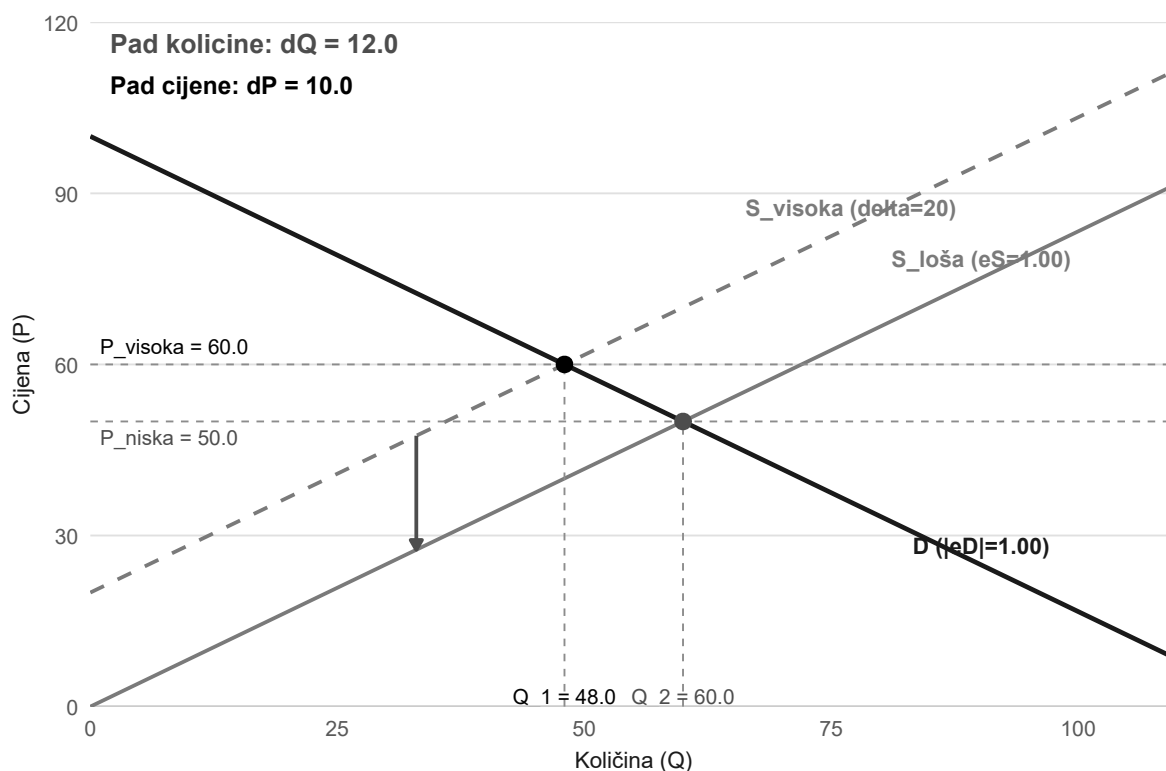
**Definicija 0.0.1. Asimetrične informacije** nastaju kada jedna strana u razmjeni raspolože relevantnim znanjem koje druga strana nema, što može dovesti do nepovoljnog izbora (*adverse selection*, pred sklapanjem ugovora) ili moralnog hazarda (*moral hazard*, nakon sklapanja ugovora). Oba mehanizma smanjuju učinkovitost tržišnog ishoda.

Najpoznatiji primjer dao je George Akerlof u radu o tržištu „limuna”, odnosno rabljenih automobila loše kvalitete (Akerlof 1970). Prodavatelj rabljenog automobila zna više o stvarnom stanju automobila od kupca. Kupac ne može lako razlikovati kvalitetan automobil od lošeg, pa je spreman platiti samo prosječnu cijenu. Ta prosječna cijena može biti preniska za vlasnike kvalitetnih automobila, koji se zato povlače s tržišta. Na tržištu ostaju uglavnom lošiji automobili. Rezultat

je pad kvalitete i smanjenje razmjene, iako bi u uvjetima potpunih informacija tržište moglo bolje funkcionirati.

Asimetrične informacije stvaraju dva važna problema, **nepovoljan izbor** i **moralni hazard**. Nepovoljan izbor nastaje prije sklapanja ugovora. To je situacija u kojoj se zbog informacijske neravnoteže na tržištu zadržavaju lošiji rizici ili lošija kvaliteta. Primjer je tržište zdravstvenog osiguranja. Osobe koje znaju da imaju veći zdravstveni rizik sklonije su kupiti osiguranje, dok se zdraviji pojedinci mogu povući ako je premija previsoka. Ako osiguravatelj ne može dobro razlikovati rizične i manje rizične pojedince, premije rastu, a tržište može postati nestabilno.

Graf koji slijedi prikazuje kako nepovoljan izbor postupno istiskuje kvalitetnu robu s tržišta. Kada kupci ne razlikuju kvalitetu, spremni su platiti samo prosječnu cijenu, a ta je cijena preniska za prodavače kvalitetne robe (krivulja  $S_{\text{visoka}}$ ), pa oni napuštaju tržište. Ostaje samo loša roba (krivulja  $S_{\text{loša}}$ ), a ravnoteža se pomiče s točke  $(Q, P_{\text{visoka}})$  na  $(Q, P_{\text{niska}})$ , pri čemu se u graničnim slučajevima tržište može potpuno urušiti. Graf je interaktivan, pa klizači mijenjaju premiju za kvalitetu i elastičnost potražnje.



Slika 4: Tržište limuna i nepovoljan izbor: informacijska asimetrija tjera kvalitetne prodavače s tržišta, pa ravnoteža pada s  $(Q, P_{\text{visoka}})$  na  $(Q, P_{\text{niska}})$ .

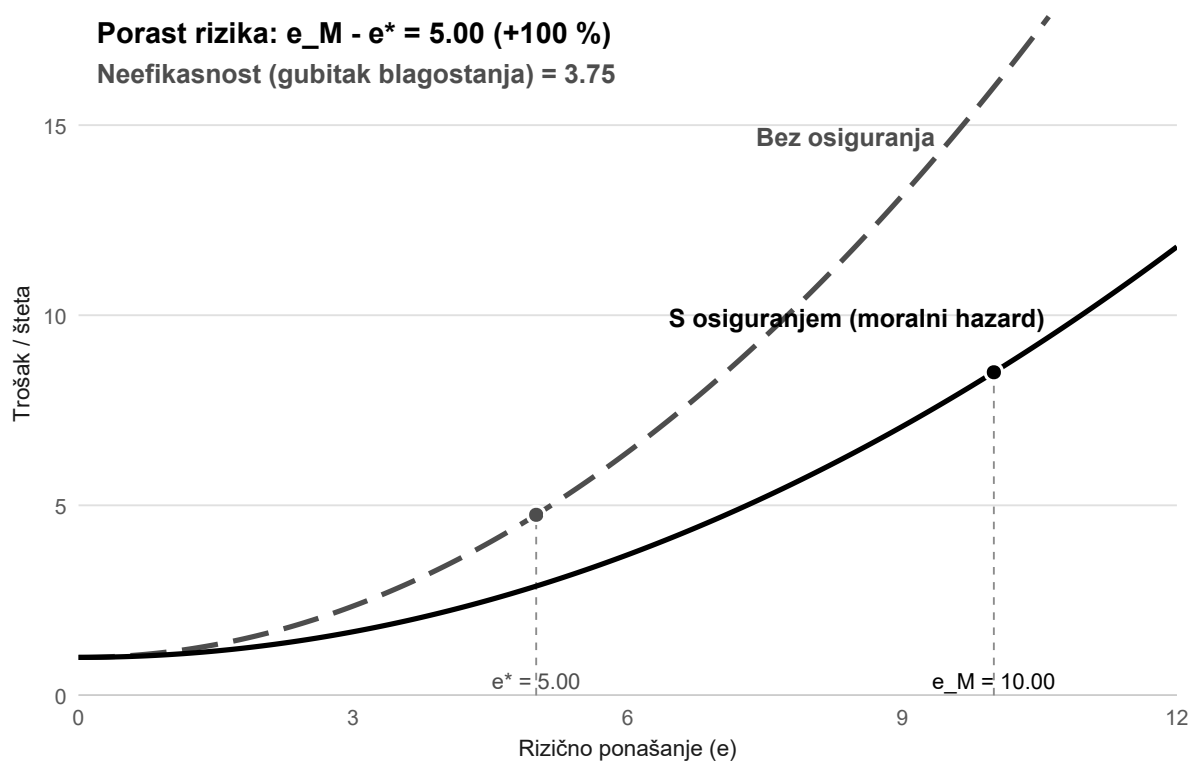
Nepovoljan izbor pokazuje kako informacijska neravnoteža djeluje već prije sklapanja ugovora, kroz odabir onih koji u razmjenu ulaze. Drugi se njezin oblik javlja tek nakon što je ugovor sklopljen, kada zaštita koju on pruža počne mijenjati ponašanje strane koja je njome pokrivena.

## Moralni hazard i informacijske mjere države

Moralni hazard nastaje nakon sklapanja ugovora. To je situacija u kojoj osiguranje ili zaštita mijenja ponašanje pojedinca jer on više ne snosi puni trošak svojih odluka. Osoba koja ima

potpuno osiguranje može biti manje oprezna. Banka koja očekuje da će je država spasiti u krizi može preuzimati veće rizike. Poduzeće koje očekuje stalne državne potpore može manje ulagati u učinkovitost i prilagodbu. Klasična rješenja uključuju dijeljenje rizika kroz franšizu, suosiguranje i nadzor.

Graf koji slijedi prikazuje kako osiguranje mijenja razinu rizika koju akter dragovoljno preuzima. Agent bira razinu rizičnog ponašanja  $e$  uspoređujući privatnu korist, primjerice brzinu, prinos ili udobnost, s troškom mogućih šteta. Bez osiguranja snosi puni trošak  $C(e)$  i bira nisku razinu rizika  $e^*$ , a s osiguranjem osiguratelj pokriva dio  $(\alpha)$  štete, pa agent percipira samo  $(1-\alpha) \cdot C(e)$ , krivulja postaje plića i bira višu razinu rizika  $e_M > e^*$ . Razlika je posljedica moralnog hazarda. Graf je interaktivan, pa klizači mijenjaju pokrće osiguranja i konveksnost troška.



Slika 5: Moralni hazard: osiguranje smanjuje percipiranu krivulju troška, pa agent bira višu razinu rizičnog ponašanja  $e_M$  umjesto optimalne  $e^*$ .

Asimetrične informacije posebno su važne u zdravstvu, financijama, obrazovanju, osiguranju i tržištu rada. Pacijent obično zna manje od liječnika o dijagnozi, terapiji i kvaliteti liječenja. Štediša zna manje od financijske institucije o složenim financijskim proizvodima. Roditelj ne može uvijek lako procijeniti kvalitetu škole. Poslodavac ne zna uvijek stvarnu produktivnost radnika prije zapošljavanja.

Prije nego što se umiješa država, na te probleme reagira i samo tržište. Bolje informirana strana ima poticaj svoje skriveno svojstvo učiniti vidljivim kroz **signaliziranje**, odnosno kroz skupu i teško krivotvorivu radnju koju si može priuštiti samo onaj tko doista posjeduje kvalitetu, poput diplome koja poslodavcu signalizira sposobnost ili jamstva kojim prodavač jamči za stanje automobila (Spence 1973). Slabije informirana strana zauzvrat pribjegava **probiru** (*screening*), nudeći niz ugovora osmišljenih tako da se sugovornici sami razvrstaju prema svojem skrivenom tipu, kao kad osiguratelj ponudi izbor između police s visokim sudjelovanjem u šteti i skuplje

police s punim pokrićem, pa se rizičniji i manje rizični osiguranici sami otkriju izborom (Rothschild i Stiglitz 1976). Tek kada su takvi tržišni mehanizmi preskupi ili kada se uspostavi ravnoteža u kojoj se tipovi ne mogu razdvojiti, postaje jasno gdje državna intervencija doista dodaje vrijednost, a ne samo dvostruko pokriva ono što bi tržište riješilo samo.

Država može smanjiti informacijske probleme na više načina. Može propisati obvezno objavljivanje informacija, primjerice deklaracije na hrani, energetske certifikate, financijske prospekte, informacije o kamatnim stopama ili usporedive podatke o kvaliteti javnih usluga. Može uvesti licenciranje i standarde za liječnike, odvjetnike, revizore, nastavnike ili financijske institucije. Može uspostaviti nadzorne agencije, javne registre, sustave certifikacije i mehanizme zaštite potrošača.

No informacijske mjere nisu uvijek dovoljne. Informacije moraju biti razumljive, dostupne i vjerodostojne. Ako potrošač dobije dokument od pedeset stranica, formalno je informiran, ali stvarno možda nije sposoban donijeti bolju odluku. Zato se u suvremenim javnim politikama sve više naglašava jednostavnost informacija, standardizirani prikazi, jasna upozorenja i bihevioralni uvidi u način na koji ljudi donose odluke.

## Tržišna moć i monopol

Četvrti oblik tržišnog neuspjeha je **tržišna moć**, posebno monopol. U idealnom konkurentskom tržištu nijedno poduzeće ne može samo određivati cijenu. Poduzeća se natječu, potrošači biraju, a cijene odražavaju troškove i preferencije. Međutim, kada jedno poduzeće ili mali broj poduzeća ima značajnu tržišnu moć, taj se mehanizam narušava.

Monopol nastaje kada na tržištu postoji samo jedan ponuđač određenog dobra ili usluge. Monopolist može ograničiti količinu proizvodnje i naplatiti cijenu višu od konkurentске. Potrošači tada plaćaju više, kupuju manje, a dio potencijalne društvene koristi nestaje. U ekonomskoj analizi taj gubitak naziva se **mrtvi teret monopola**. Problem monopola nije samo u tome da monopolist ostvaruje visoku dobit, nego u tome da društvo dobiva manju količinu dobra po višoj cijeni nego što bi dobilo u uvjetima konkurencije.

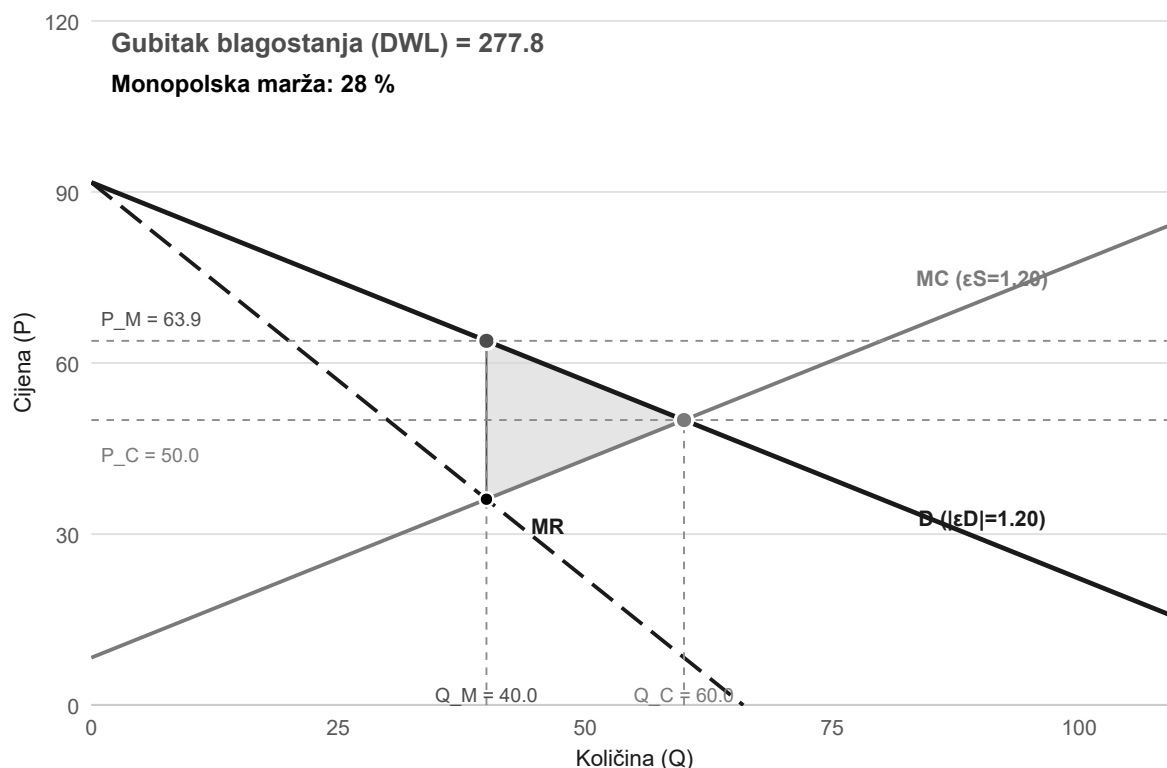
Tržišna moć može nastati iz više razloga. Može biti posljedica vlasništva nad ključnim resursom, patenata, visokih početnih ulaganja, regulatornih prepreka ulasku, mrežnih učinaka ili strateškog ponašanja poduzeća. U nekim digitalnim tržištima tržišna moć nastaje jer vrijednost usluge raste s brojem korisnika. Što više ljudi koristi neku platformu, to ona postaje korisnija novim korisnicima, pa konkurenti sve teže ulaze na tržište.

**Definicija 0.0.1. Prirodni monopol** nastaje kada su fiksni troškovi infrastrukture toliko visoki da prosječni trošak neprekidno pada s količinom, pa jedan ponuđač može sve kupce poslužiti po nižem trošku nego dva ili više. Konkurencija na takvom tržištu nije stabilna jer naposljetku pobjeđuje jedan ponuđač, pa regulacija postaje zamjena za tržišnu disciplinu.

Poseban slučaj je **prirodni monopol**. Prirodni monopol nastaje kada su fiksni troškovi vrlo visoki, a prosječni troškovi padaju kako se povećava količina proizvodnje. U takvim okolnostima jedan veliki ponuđač može proizvoditi po nižem trošku nego više manjih ponuđača. Primjeri su vodoopskrba, elektroenergetske mreže, plinovodi, željeznička infrastruktura i određene komunalne usluge.

Graf koji slijedi prikazuje kako tržišna moć podiže cijenu i smanjuje proizvedenu količinu u odnosu na konkurenciju. Monopolist određuje količinu na razini gdje se marginalni prihod (MR) izjednačava s marginalnim troškom (MC), a zatim postavlja cijenu prema krivulji potražnje D.

Rezultat je niža količina  $Q_M$  i viša cijena  $P_M$  u odnosu na konkurentsku ravnotežu ( $Q_C, P_C$ ), u kojoj bi D sjekao MC, a osjenčani trokut između  $Q_M$  i  $Q_C$  predstavlja gubitak blagostanja (*deadweight loss*) zbog tržišne moći. Graf je interaktivan, pa klizači mijenjaju elastičnost potražnje i nagib marginalnog troška.



Slika 6: Monopol i gubitak blagostanja: monopolist ograničava količinu na  $Q_M$  i podiže cijenu na  $P_M$  iznad konkurentske razine ( $Q_C, P_C$ ), čime nastaje osjenčani trokut mrtvog tereta.

Država može odgovoriti na tržišnu moć na nekoliko načina. Prvi je **politika zaštite tržišnog natjecanja**. Ona uključuje zabranu kartela, nadzor spajanja poduzeća, sprječavanje zloupotrebe dominantnog položaja i uklanjanje neopravdanih prepreka ulasku na tržište. Cilj nije kažnjavati velika poduzeća zato što su velika, nego spriječiti ponašanja koja ograničavaju konkurenciju i štete potrošačima.

Drugi odgovor je **regulacija prirodnih monopola**. Ako nije učinkovito imati više ponuđača, država može regulirati cijene, kvalitetu usluge, investicije i pristup infrastrukturi.

Sama regulacija cijena, međutim, nije bez vlastitih izobličenja. Kada regulator dopušta poduzeću prinos vezan uz vrijednost njegova kapitala, poduzeće dobiva poticaj predimenzionirati ulaganja i napuhati kapitalnu osnovicu kako bi povećalo dopuštenu dobit, čak i ondje gdje to nije najjeftiniji način pružanja usluge (Averch i Johnson 1962). Zbog tog su učinka razvijene regulacije koje cijenu vežu uz unaprijed zadanu putanju umjesto uz trošak, pa poduzeću prepuštaju uštede koje samo pronade i time mu vraćaju poticaj na učinkovitost, doduše uz slabije jamstvo kvalitete. Pouka je da reguliranje monopola nije čist popravak nego problem dizajna instrumenta s vlastitim kompromisima, jednako kao i intervencije kod ostalih oblika tržišnog neuspjeha.

Treći odgovor je **javno vlasništvo**. Država može odlučiti da određeni prirodni monopol bude u javnom vlasništvu, osobito ako se radi o strateški važnoj infrastrukturi. Međutim, javno

vlasništvo samo po sebi ne jamči učinkovitost. Javna poduzeća mogu imati probleme političkog utjecaja, slabih poticaja i neučinkovitog upravljanja.

Tržišna moć pokazuje da konkurencija nije uvijek prirodno i trajno stanje tržišta. Ponekad je država potrebna upravo zato da bi zaštitila konkurenciju. U tom smislu država nije nužno protiv tržišta, nego može biti čuvar uvjeta pod kojima tržište može funkcionirati.

## Mrežni učinci, dvostrana tržišta i tržišna moć platformi

Digitalne platforme zaoštravaju upravo onaj oblik tržišne moći koji nastaje iz mrežnih učinaka. Mnoge od njih istodobno posreduju između dviju skupina korisnika, primjerice između vozača i putnika, trgovaca i kupaca ili oglašivača i čitatelja, pa se nazivaju **dvostranim tržištima** (*two-sided markets*). Vrijednost koju platforma nudi jednoj strani raste s brojem korisnika na drugoj strani, zbog čega cijena nije samo pitanje razine nego i strukture, pa platforma jednu stranu često poslužuje besplatno ili uz subvenciju kako bi privukla drugu (Rochet i Tirole 2003). Tražilica je tako besplatna za korisnike, a naplaćuje se oglašivačima, dok je tržnica besplatna za kupce, a prihod dolazi od trgovaca. Ta unakrsna povratna sprega objašnjava zašto vrijednost i broj korisnika na takvim tržištima rastu zajedno.

Kada su mrežni učinci dovoljno jaki, tržište teži prevagnuti u korist jednog pobjednika. Korisnici se okupljaju ondje gdje su već drugi korisnici, pa i tehnološki slabiji, ali ranije rašireni sustav može istisnuti boljšeg, a jednom stečena prednost postaje teško premostiva (Katz i Shapiro 1985). Tu se prednost dodatno učvršćuje podacima koje platforma prikuplja i pažnjom korisnika koju preprodaje oglašivačima, jer i jedno i drugo postaju ulazni resursi koje pridošlica teško može dostići. Zbog te kombinacije klasični instrumenti zaštite tržišnog natjecanja, građeni za svijet u kojem se konkurencija mjeri cijenom pojedinačnog proizvoda, slabije pristaju digitalnim tržištima na kojima je usluga prividno besplatna, što je nadležna tijela navelo na zaključak da su za njih potrebna nova, unaprijed zadana pravila (Tirole 2017; Crémer, Montjoye, i Schweitzer 2019).

Tržišna moć platformi proizvodi i poseban oblik eksternalije. Budući da poslovni model počiva na zadržavanju pažnje, algoritmi nagrađuju sadržaj koji izaziva snažnu reakciju, a ne nužno onaj koji je točan, pa se niskokvalitetne i lažne informacije šire kao svojevrsno onečišćenje zajedničkog informacijskog prostora čiji trošak snosi cijelo društvo, a ne onaj tko ga proizvodi (Allcott i Gentzkow 2017). Riječ je o negativnoj eksternaliji iste vrste kao one koje smo razmotrili ranije u poglavlju, samo što se ovdje prelijeva kroz informacije umjesto kroz dim ili buku.

Odgovor države na platformsku moć zato nadilazi klasičnu zabranu kartela. Uz naknadni nadzor zloupotrebe dominantnog položaja sve se više uvode unaprijed zadana pravila ponašanja za najveće platforme, a kako ti instrumenti izgledaju u praksi razrađujemo u poglavlju o instrumentima javnih politika.

## Zajednički resursi

Uz javna dobra, eksternalije, asimetrične informacije i monopol, važno je spomenuti i **zajedničke resurse**. Zajednički resursi su dobra koja su teško isključiva, ali su konkurentna u potrošnji. To znači da je teško spriječiti pojedince da ih koriste, ali korištenje jedne osobe smanjuje dostupnost drugima.

Primjeri su riblji fond, podzemne vode, šume, pašnjaci, atmosfera, čisti zrak ili zajednički okolišni resursi. Ako jedan ribar ulovi više ribe, manje je ostaje za druge. Ako jedno poduzeće koristi

rijeku kao odvodni kanal, kvaliteta vode za druge se smanjuje. Ako mnogi koriste isti pašnjak bez ograničenja, pašnjak se može iscrpiti.

Problem zajedničkih resursa često se naziva **tragedijom zajedničkog dobra** (*tragedy of the commons*) (Hardin 1968). Svaki pojedinac ima poticaj koristiti resurs što više jer korist pripada njemu, dok se trošak iscrpljivanja dijeli na sve. Ako se svi ponašaju na taj način, resurs se prekomjerno koristi i dugoročno propada. To je tržišni neuspjeh jer individualno racionalno ponašanje vodi kolektivno lošem ishodu.

Prekomjerno iskorištavanje zajedničkih resursa nije samo teorijska mogućnost, nego dokumentirana pravilnost. Svjetske ribolovne zalihe pokazuju upravo obrazac koji je Hardin opisao kao tragediju zajedničkog dobra (Hardin 1968), pri čemu je velik dio morskih ribljih stokova prelovljen jer svaki ribar snosi tek dio troška iscrpljivanja, a punu korist od dodatnog ulova. Ondje gdje su uvedena prenosiva prava na ulov ili zajedničko upravljanje resursom, kolaps je često zaustavljen, što potvrđuje da problem nije u resursu, nego u pravilima pristupa. Elinor Ostrom pokazala je da zajednice ponekad i bez državne i bez privatne kontrole razviju vlastita pravila održivog korištenja resursa, ali da takva rješenja zahtijevaju jasne granice, nadzor i sankcije (Ostrom 1990). Empirijska je pouka da kolaps zajedničkog dobra nije neizbježan, nego ovisi o tome postoje li institucije koje ograničavaju prekomjerno korištenje.

Država može intervenirati regulacijom količine korištenja, dozvolama, kvotama, naknadama, porezima, zaštićenim područjima ili definiranjem vlasničkih prava. Rješenje, međutim, nije uvijek izbor samo između tržišta i države, jer i zajedničko upravljanje samih korisnika može održati resurs, kako pokazuje prethodni nalaz. Time klasična rasprava dobiva treći put koji lako previdi.

## Meritorna dobra

Iako se meritorna dobra često prikazuju uz alokacijsku funkciju, ona nisu tržišni neuspjeh u istom uskom tehničkom smislu kao javna dobra, eksternalije ili monopol. **Meritorna dobra** su dobra za koja društvo smatra da ih treba poticati ili osigurati svima, čak i ako ih pojedinci ne bi sami izabrali u dovoljnoj mjeri. Pojam je razvio Musgrave kako bi objasnio zašto država intervenira u područjima poput obrazovanja, zdravstva, kulture, mirovinske sigurnosti ili osnovne socijalne zaštite (Musgrave 1959).

Obrazovanje je dobar primjer. Ono nije čisto javno dobro jer je moguće organizirati privatne škole i naplatiti školarinu. Ipak, društvo često smatra da obrazovanje ne smije ovisiti samo o platežnoj sposobnosti roditelja. Razlog nije samo učinkovitost, nego i jednakost šansi, društvena uključenost i dugoročni razvoj. Slično vrijedi za osnovnu zdravstvenu zaštitu.

Meritorna dobra otvaraju pitanje **paternalizma**. Ako država obvezno propisuje osnovno obrazovanje, obvezno zdravstveno osiguranje ili obveznu mirovinsku štednju, ona ne prepušta odluku u potpunosti pojedincu. Time ograničava izbor, ali to opravdava tvrdnjom da pojedinac možda ne bi sam donio odluku koja je dobra za njega i za društvo. Zbog toga meritorna dobra treba promatrati kao prijelazno područje između alokacijske i distribucijske funkcije.

## Alokacijska funkcija kao prvi argument za državu

Alokacijska funkcija države pokazuje zašto slobodno tržište, iako je temeljni mehanizam organizacije gospodarskog života, nije dovoljno za sve društvene potrebe. Javna dobra tržište ne

može lako financirati jer se korisnike teško može isključiti iz potrošnje. Eksternalije nastaju kada privatne odluke stvaraju društvene troškove ili koristi koje cijene ne odražavaju. Asimetrične informacije narušavaju razmjenu jer jedna strana zna više od druge. Tržišna moć i prirodni monopoli ograničavaju konkurenciju i omogućuju cijene i količine koje nisu društveno učinkovite. Zajednički resursi mogu biti prekomjerno iskorišteni jer pojedinci ne snose puni trošak iscrpljivanja. Meritorna dobra pokazuju da društvo ponekad želi osigurati određena dobra i usluge zbog njihovih širih učinaka i društvene vrijednosti.

U svim tim slučajevima država može imati važnu ulogu. Može financirati javna dobra, oporezivati negativne eksternalije, subvencionirati pozitivne eksternalije, propisivati standarde, smanjivati informacijske probleme, regulirati monopole, štiti zajedničke resurse i osiguravati meritorna dobra. Međutim, prepoznavanje tržišnog neuspjeha samo je prvi korak. Nakon toga treba odabrati pravi instrument, procijeniti troškove i koristi, uzeti u obzir kapacitete provedbe i paziti da državna intervencija sama ne proizvede nove probleme.

Najvažnija pouka alokacijske funkcije zato glasi da je država potrebna ne zato da zamijeni tržište, nego zato da ispravi situacije u kojima tržište samo ne može proizvesti društveno učinkovit ishod.

Ta pouka ujedno ocrta granicu alokacijskog argumenta. Svi neuspjesi koje smo razmotrili tiču se učinkovitosti, odnosno pitanja proizvodi li tržište pravu količinu pravih dobara. Čak i kad tržište prođe sve te testove i alokira resurse savršeno učinkovito, ostaje otvoreno drugo pitanje, naime je li raspodjela dohotka i bogatstva koja iz toga proizlazi društveno prihvatljiva. Pareto učinkovit ishod može biti duboko nejednak, a tržište nema unutarnji mehanizam koji bi tu nejednakost ispravio. Time alokacijska funkcija prirodno predaje palicu distribucijskoj, kojoj se okrećemo u sljedećem poglavlju.

## Sažetak

Tržišni neuspjeh nastaje kad stvarna tržišta odstupe od pretpostavki prvog teorema ekonomike blagostanja, pa cijene više ne odražavaju sve društvene troškove i koristi. Javna dobra, eksternalije, asimetrične informacije te tržišna moć i prirodni monopoli pokazuju različite načine na koje to odstupanje nastaje, dok zajednička i meritorna dobra proširuju popis situacija u kojima tržišni ishod nije društveno najbolji. U svakom od tih slučajeva država raspolaže prepoznatljivim instrumentom, od financiranja i oporezivanja do regulacije, standarda i definiranja vlasničkih prava koja stranama dopuštaju da pojedine neuspjehe riješe i bez izravne državne intervencije. Alokacijska funkcija zato ne tvrdi da država zna bolje od tržišta, nego precizno locira neuspjeh i nalaže da se uz njega odvaži pravi instrument, njegovi troškovi i kapaciteti provedbe. I sama savršeno učinkovita alokacija pritom ostavlja otvoreno pitanje je li raspodjela koju proizvodi društveno prihvatljiva, pa se mjerilo učinkovitosti iscrpljuje i ustupa mjesto pitanju pravednosti.

Promotrite hipotetsku industriju u kojoj je tržišna potražnja zadana izrazom  $P = 120 - Q$ , a marginalni privatni trošak proizvodnje iznosi  $MPC = 30 + 0,5Q$ , pri čemu se  $Q$  mjeri u tisućama jedinica. Svaka proizvedena jedinica stvara onečišćenje koje društvu nameće vanjski trošak od 30 novčanih jedinica, pa je marginalni društveni trošak  $MSC = MPC + 30$ .

- (a) Izračunajte tržišnu ravnotežu koju daje presjecište potražnje i marginalnog privatnog troška, odnosno količinu  $Q_M$  i cijenu koju proizvođači uzimaju u obzir.
- (b) Izračunajte društveno optimalnu količinu  $Q^*$  koja izjednačava potražnju s marginalnim društvenim troškom, a zatim usporedite  $Q^*$  s količinom  $Q_M$  iz prethodnog dijela.

- (c) Odredite veličinu gubitka blagostanja kao površinu trokuta između količina  $Q^*$  i  $Q_M$  čija je visina jednaka vanjskom trošku po jedinici.
- (d) Pretpostavite da država želi privatne poticaje uskladiti s društvenim troškom. Izračunajte Pigouov porez po jedinici koji tržišnu proizvodnju vraća na društveni optimum i objasnite zašto upravo iznos jednak vanjskom trošku otklanja gubitak blagostanja, premda proizvodnja ne pada na nulu.
- (e) Umjesto poreza, pretpostavite da država jasno dodijeli vlasnička prava i dopusti dvjema stranama da pregovaraju uz zanemarive transakcijske troškove. Pokažite da je dogovorena količina jednaka optimumu  $Q^*$  iz dijela (b) bez obzira na to pripadne li pravo na čistu okolinu pogođenoj strani ili proizvođaču, te objasnite po čemu se dva ishoda razlikuju u tome tko kome plaća i kakva je posljedična raspodjela blagostanja.

# Distribucijska funkcija — država i pitanje pravednosti

## Vodič kroz poglavlje

1. Zašto tržišni ishod može biti učinkovit, a istodobno društveno neprihvatljiv?
2. Kojim instrumentima država mijenja raspodjelu koju proizvodi tržište?
3. Što o preraspodjeli govore utilitarizam, Rawlsov pristup i robni egalitarizam?
4. Kada je paternalizam opravdan i gdje su njegove granice?
5. Kako se odmjeravaju efikasnost i pravednost te zašto je preraspodjela skupa?
6. Zašto je distribucijska funkcija temelj društvene solidarnosti?

Prethodno je poglavlje pitalo radi li tržište učinkovito. Ovo postavlja pitanje koje učinkovitost ostavlja po strani, ono o tome je li ishod koji tržište proizvodi ujedno i pravedan. Te se dvije ocjene ne moraju poklapati. Tržište može besprijekorno rasporediti resurse, a ipak jedne ostaviti u izobilju, a druge bez osnovnih životnih uvjeta, pa distribucijska funkcija države počinje upravo ondje gdje alokacijska prestaje.

Odatle poglavlje razdvaja raspodjelu od preraspodjele i pokazuje kojim instrumentima država mijenja tržišni ishod. Zatim provjerava na koje se sve načine pravednost može opravdati, od utilitarizma i Rawlsova načela do robnog egalitarizma i paternalizma, jer iza svake porezne i socijalne politike stoji neki od tih odgovora. Naposljetku se vraća napetosti koja prati cijelu raspravu, onoj između jednakosti i učinkovitosti, i pokazuje zašto je preraspodjela uvijek i pitanje cijene, a ne samo pravednosti.

## Učinkovit ishod koji društvo ne mora prihvatiti

Distribucijska funkcija države odnosi se na utjecaj javnih politika na raspodjelu dohotka, bogatstva i životnih prilika. Dok alokacijska funkcija polazi od pitanja funkcionira li tržište učinkovito, distribucijska funkcija pita je li raspodjela koju tržište proizvodi društveno prihvatljiva.

Tržište raspodjeljuje dohodak prema različitim čimbenicima koji uključuju vlasništvo nad kapitalom i imovinom, obrazovanje, vještine, radno iskustvo, produktivnost, poduzetničku sposobnost, naslijeđe, tržišnu moć, pregovaračku poziciju, sreću i okolnosti u kojima se pojedinac rodio. Neki ljudi nasljeđuju imovinu, kvalitetno obrazovanje i mreže poznanstava. Drugi odrastaju u siromaštvu, slabijim školama, nepovoljnijim lokalnim sredinama ili obiteljima s manjim mogućnostima ulaganja u djecu. Tržište te početne razlike ne uklanja automatski. Naprotiv, često ih može dodatno pojačati.

Jedan od razloga zašto tržište te razlike pojačava, a ne smiruje, leži u odnosu prinosa na kapital i stope rasta. Piketty je upozorio da kada je prinos na kapital trajno viši od stope gospodarskog rasta, akumulirano bogatstvo raste brže od dohotka iz rada, pa se vlasništvo i dohodak koncentriraju kroz naraštaje, neovisno o zaslugama (Piketty 2014). Iz te perspektive visoka nejednakost

nije nužno znak da tržište loše radi, nego može biti i ishod njegova normalnog djelovanja u uvjetima u kojima kapital nadmašuje rast, što daje strukturni razlog zašto je redistribucija trajna, a ne tek prijelazna zadaća države.

Zato tržišni ishod može biti učinkovit s ekonomskog stajališta, ali istodobno neprihvatljiv s društvenog stajališta. Ako netko ostvari visok dohodak zato što posjeduje tražene vještine, preuzima rizik, inovira ili stvara vrijednost, tržište ga nagrađuje. No ako drugi pojedinac nema pristup kvalitetnom obrazovanju, zdravstvu ili osnovnim životnim uvjetima, društvo može smatrati da takva raspodjela nije pravedna, čak i ako je nastala kroz tržišne procese. Distribucijska funkcija države upravo se bavi tom napetošću između tržišnih ishoda i društvenih kriterija pravednosti.

Država zato porezima, transferima i javnim uslugama mijenja raspodjelu koja nastaje na tržištu. Progresivni porez na dohodak, socijalna pomoć, mirovine, javno zdravstvo, besplatno ili subvencionirano obrazovanje, naknade za nezaposlene, dječji doplatci, stambene potpore i programi pomoći osobama s invaliditetom primjeri su instrumenata kojima država pokušava ublažiti nejednakosti i osigurati minimalnu razinu sigurnosti. U suvremenim državama blagostanja velik dio javne potrošnje upravo je povezan s distribucijskom funkcijom kroz mirovine, zdravstvo, obrazovanje, socijalne transfere i zaštitu od životnih rizika (Musgrave 1959; Stiglitz 2015).

Distribucijska funkcija izaziva više rasprava od alokacijske funkcije jer nije uvijek izravno povezana s tehničkim tržišnim neuspjehom. Ako tržište ne osigurava javno dobro, argument za državnu intervenciju može se relativno jasno pokazati. No pitanje što je pravedna raspodjela dohotka ne može se riješiti samo tehničkom analizom. Ono uključuje vrijednosne sudove, socijalnu filozofiju, političke preferencije i društvene norme.

Ekonomija može pomoći u analizi posljedica različitih oblika preraspodjele. Ona može pokazati kako porezi utječu na rad, investicije i štednju, kako socijalni transferi utječu na siromaštvo, kako javno obrazovanje utječe na jednakost prilika ili kako različiti modeli mirovinskog sustava raspodjeljuju teret između generacija. No ekonomija sama ne može dati konačan odgovor na pitanje koliko nejednakosti društvo smatra prihvatljivim. To pitanje pripada području političkog odlučivanja i društvenih vrijednosti.

## Distribucija i redistribucija

Zbog toga se uz distribucijsku funkciju veže pojam **redistribucije**, odnosno preraspodjele. Distribucija opisuje raspodjelu dohotka i bogatstva u društvu, bilo prije bilo nakon državne intervencije. Redistribucija opisuje promjenu te raspodjele kroz poreze, transfere i javne usluge. U praksi se politika raspodjele gotovo uvijek pretvara u politiku preraspodjele jer država mijenja tržišne ishode kako bi ostvarila socijalne, političke i etičke ciljeve.

Važno je primijetiti da redistribucija ne znači samo izravni novčani transfer od bogatih prema siromašnima. Redistribucija se događa i kroz javne usluge. Kada država financira osnovno obrazovanje iz poreza, ona ne prenosi nužno novac izravno pojedincima, ali mijenja raspodjelu životnih prilika. Kada država financira javno zdravstvo, ona smanjuje rizik da bolest postane izvor financijskog sloma obitelji. Kada država financira mirovinski sustav, ona prenosi dohodak između generacija i kroz životni ciklus pojedinca. Kada država osigurava naknade za nezaposlene, ona raspodjeljuje rizik gubitka posla na širu zajednicu.

Zato distribucijska funkcija ima dvije dimenzije. Prva je **vertikalna redistribucija**, odnosno preraspodjela između bogatijih i siromašnijih članova društva. Druga je **horizontalna redistribucija**, odnosno preraspodjela između ljudi koji se razlikuju po životnim okolnostima, dakle između zdravih i bolesnih, zaposlenih i nezaposlenih, mlađih i starijih, obitelji s djecom i onih bez

djece, radno sposobnih i osoba s invaliditetom. Moderna država blagostanja ne preraspodjeljuje samo dohodak, nego i rizike.

Ispod distribucijske funkcije obično se smješta obitelj normativnih pristupa koji pomažu objasniti zašto društva prihvataju različite oblike preraspodjele. Tu spadaju **utilitarizam**, **Rawlsov pristup pravednosti**, **robni egalitarizam** i **paternalizam**. Ti pristupi ne nude jednake odgovore, ali pokazuju različite načine razmišljanja o pravednosti, jednakosti i ulozi države.

## Utilitarizam

Prvi od tih pristupa izravno odgovara na pitanje smije li država uopće preraspodjeljivati, jer pravednost mjeri posljedicama za ukupno blagostanje, a ne početnom raspodjelom kao takvom.

Utilitarizam polazi od ideje da javne politike treba vrednovati prema njihovom učinku na ukupno društveno blagostanje. U najjednostavnijem obliku, cilj je maksimizirati zbroj korisnosti svih članova društva. Ako neka politika smanjuje blagostanje jedne osobe, ali povećava blagostanje druge osobe još više, tada ukupno društveno blagostanje može porasti.

Ova logika često se koristi kao argument za preraspodjelu dohotka. Zamislimo društvo u kojem jedna osoba ima vrlo visok dohodak, a druga vrlo nizak. Ako država oporezuje bogatiju osobu za 1.000 eura i taj iznos transferira siromašnjoj osobi, bogatija osoba gubi dio dohotka, a siromašnija ga dobiva. Međutim, isti iznos novca nema jednaku vrijednost za obje osobe. Za osobu s vrlo visokim dohotkom 1.000 eura može značiti vrlo malu promjenu životnog standarda. Za osobu s vrlo niskim dohotkom isti iznos može značiti mogućnost plaćanja hrane, grijanja, lijekova, stanarine ili školskih potreba za dijete.

**Definicija 0.0.1. Opadajuća granična korisnost dohotka** znači da svaka dodatna novčana jedinica donosi sve manji porast zadovoljstva kako ukupni dohodak raste. Premještanje iste svote od bogatijeg prema siromašnijem akteru povećava ukupnu korisnost u društvu ako oba aktera dijele tu osobinu.

Ovdje se pojavljuje važan ekonomski pojam, **opadajuća granična korisnost dohotka**. Kako dohodak raste, dodatna jedinica dohotka obično donosi sve manji porast korisnosti. Prvih 1.000 eura dohotka za osobu koja nema osnovne životne uvjete ima ogromnu vrijednost. Dodatnih 1.000 eura za osobu koja već ima vrlo visok dohodak može donijeti mnogo manju dodatnu korisnost. Ako je povećanje korisnosti siromašnije osobe veće od smanjenja korisnosti bogatije osobe, preraspodjela može povećati ukupno društveno blagostanje.

Ovo je jedan od najjednostavnijih ekonomskih argumenata za redistribuciju. On ne polazi nužno od moralne osude bogatstva, nego od pretpostavke da dodatni dohodak ima veću društvenu vrijednost kada ide onima koji imaju manje. U tom smislu progresivni porezi i socijalni transferi mogu se opravdati ne samo pravednošću, nego i povećanjem ukupnog blagostanja. Libertarna i prava-orijentirana kritika, međutim, osporava međuosobne usporedbe korisnosti kao empirijski nedokazive te ističe da argument zanemaruje negativne poticajne učinke preraspodjele i pravo vlasništva nad zarađenim dohotkom kao vrijednost neovisnu o agregatnom blagostanju.

Međutim, preraspodjela nije besplatna. Arthur Okun je taj problem slikovito opisao metaforom „šupljeg vedra” (*leaky bucket*) (Okun 1975). Kada država prenosi dohodak od bogatih prema siromašnima, dio sredstava „iscuri” putem administrativnih troškova, promjena u ponašanju, porezne evazije, smanjene ponude rada, manjeg poduzetničkog napora ili drugih neučinkovitosti. Država može uzeti 1.000 eura od bogatije osobe, ali do siromašnije osobe možda neće stići svih 1.000 eura.

Okunova metafora pokazuje temeljnu napetost između efikasnosti i pravednosti. Društvo može biti spremno prihvatiti određeni gubitak učinkovitosti kako bi postiglo pravedniju raspodjelu. No ako su gubici preveliki, preraspodjela može smanjiti ukupno blagostanje. Zato kvalitetna redistribucijska politika mora paziti na dizajn poreza i transfera. Porezni sustav treba biti dovoljno progresivan da pridonosi pravednosti, ali ne toliko distorzivan da snažno smanjuje rad, ulaganja, poduzetništvo ili poreznu disciplinu.

Tu se intuicija može i formalno izvesti. Pretpostavimo da svi pojedinci dijele istu rastuću i strogo konkavnu funkciju korisnosti  $U(y)$  te da država raspoređuje zadani ukupni dohodak  $Y$  tako da maksimizira zbroj korisnosti,

$$\max_{\{y_i\}} W = \sum_{i=1}^n U(y_i) \quad \text{uz} \quad \sum_{i=1}^n y_i = Y.$$

Uvjet prvoga reda izjednačava graničnu korisnost dohotka svih pojedinaca s istim množiteljem  $\lambda$ ,

$$U'(y_i) = \lambda \quad \text{za svaki } i,$$

a kako je funkcija  $U$  ista za sve i strogo konkavna, jedina raspodjela koja taj uvjet zadovoljava jest ona u kojoj svi imaju jednak dohodak (Pigou 1920). Čisti utilitaristički račun tako, uz pretpostavku jednakih sklonosti, u svom krajnjem obliku vodi do potpune jednakosti dohotka.

No taj zaključak počiva na pretpostavci koja u stvarnosti ne vrijedi, naime da raspodjela ne dira u veličinu onoga što se dijeli. Čim se uvede problem poticaja, slika se mijenja. Ako dodatni rad, znanje, inovacija, štednja ili poduzetnički rizik ne donose nikakvu dodatnu nagradu, ljudi mogu manje raditi, manje ulagati, manje inovirati i manje preuzimati rizik. Potpuna uravnilovka može povećati formalnu jednakost, ali smanjiti proizvodnju, produktivnost i dugoročni rast. Zato suvremeni pristupi rijetko zagovaraju potpunu jednakost dohotka. Umjesto toga, traže se oblici redistribucije koji ublažavaju siromaštvo i nejednakost, ali zadržavaju poticaje za rad, obrazovanje, inovacije i poduzetništvo (Mirrlees 1971).

Tu se postavlja i pitanje kako bi optimalan porez zapravo trebao izgledati. Budući da država ne može oporezivati sposobnost, koju ne vidi, nego samo ostvareni dohodak, svaka porezna stopa istodobno preraspodjeljuje i obeshrabruje napor, pa se optimalna stopa na svakoj razini dohotka određuje vaganjem koristi za pravednost nasuprot gubitku koji nastaje jer porez smanjuje rad i prijavljeni dohodak (Mirrlees 1971). Saez je pokazao da se ta optimalna stopa može izraziti pomoću tek nekoliko mjerljivih veličina, ponajprije elastičnosti oporezivog dohotka, oblika raspodjele dohotka i društvene sklonosti preraspodjeli (Saez 2001). Za najviše dohotke ta se ovisnost može sažeti u kratku formulu. Označi li  $e$  elastičnost oporezivog dohotka,  $a$  parametar koji mjeri debljinu gornjeg repa raspodjele, a  $g$  društvenu vrijednost dodatnog eura u rukama najbogatijih, optimalna gornja granična stopa iznosi

$$\tau^* = \frac{1 - g}{1 - g + a e}.$$

Stopa je to niža što je elastičnost  $e$  veća, jer porez tada jače izobličuje ponašanje, a to viša što je  $g$  manji, to jest što društvo manje vrednuje dodatni dohodak na samom vrhu. Kad se vrhu ne pridaje gotovo nikakva društvena težina ( $g \rightarrow 0$ ), izraz se svodi na stopu koja maksimizira porezni prihod,  $\tau^* = 1/(1 + a e)$  (Saez 2001). Iz toga slijedi i protuintuitivan nalaz da granične stope mogu biti visoke na oba kraja raspodjele, pri dnu gdje se ukidaju naknade i pri samom vrhu gdje je malo poreznih obveznika pa je porezna baza koju mjera izobličuje uska.

## Rawlsov pristup pravednosti

Utilitaristički zbroj korisnosti štiti o tome kako je blagostanje raspoređeno, pa ga **Rawlsov pristup pravednosti** zamjenjuje drugačijim pitanjem. Umjesto da pita koliko je korisnosti ukupno stvoreno, pita kakva bi pravila ljudi izabrali kada ne bi znali kakav će položaj sami zauzeti. Tu misao Rawls gradi na pojmu **vela neznanja**. Ako nitko unaprijed ne zna hoće li biti bogat ili siromašan, zdrav ili bolestan, talentiran ili manje talentiran, rođen u privilegiranoj ili depriviranoj obitelji, tada bi racionalni pojedinci izabrali pravila koja štite i one koji se nađu u najlošijem položaju (Rawls 1971).

**Definicija 0.0.1. Rawlsov pristup pravednosti** polazi od vela neznanja, pri čemu se pravila biraju pod pretpostavkom da ne znamo koji ćemo položaj u društvu zauzeti, iz čega slijedi maximin pravilo prema kojemu institucije treba oblikovati tako da maksimiziraju položaj onih u najlošijem položaju, a nejednakosti su prihvatljive samo ako koriste i najugroženijima (Rawls 1971).

Iz toga proizlazi Rawlsovo **maximin pravilo**, prema kojem društvene institucije treba oblikovati tako da maksimiziraju položaj onih koji su u najlošijem položaju. Rawls ne traži potpunu jednakost. Nejednakosti mogu biti prihvatljive ako koriste i najlošije stojećima. Primjerice, veće nagrade za liječnike, inženjere, znanstvenike ili poduzetnike mogu biti opravdane ako potiču veću produktivnost, inovacije i rast koji u konačnici poboljšavaju položaj najsiromašnijih. No nejednakosti koje samo povećavaju privilegije već bogatih, a ne poboljšavaju položaj najugroženijih, teže je opravdati.

Rawlsov pristup važan je jer pomiče raspravu s ukupnog zbroja korisnosti prema zaštiti najranjivijih i jednakosti osnovnih prilika. On daje snažno opravdanje za socijalnu zaštitu, javno obrazovanje, dostupno zdravstvo, minimalne dohotke i politike koje sprječavaju da se životne šanse pojedinca previše odrede okolnostima rođenja.

Utilitaristički i Rawlsov pristup nisu posve odvojeni svjetovi, nego dva kraja istoga raspona. Obje se logike mogu obuhvatiti jednom funkcijom društvenog blagostanja s parametrom  $\varepsilon \geq 0$  koji mjeri koliko se društvo protivi nejednakosti,

$$W_\varepsilon = \begin{cases} \frac{1}{1-\varepsilon} \sum_{i=1}^n y_i^{1-\varepsilon}, & \varepsilon \neq 1, \\ \sum_{i=1}^n \ln y_i, & \varepsilon = 1. \end{cases}$$

Kad je  $\varepsilon = 0$ , funkcija je puki zbroj dohodaka i društvo je ravnodušno prema raspodjeli, što je utilitaristički krajnji slučaj. Kako  $\varepsilon$  raste, sve veću težinu nose niski dohodci, a u graničnom slučaju  $\varepsilon \rightarrow \infty$  blagostanje ovisi samo o najsiromašnijem članu, što je upravo Rawlsovo maximin pravilo (Atkinson 1970). Spor između dvaju pristupa tako se svodi na pitanje o jednom broju, o tome koliko zapravo iznosi parametar  $\varepsilon$ .

## Robni egalitarizam

Rawlsova zaštita najlošije stojećih i dalje se mjeri njihovim dohotkom i položajem, no dio dobara društvo ne želi prepustiti dohotku ni kada je raspodjela dohotka prihvatljiva. Robni egalitarizam polazi od ideje da društvo ne mora težiti potpunoj jednakosti dohotka, ali treba osigurati da svi građani imaju pristup određenim ključnim dobrima i uslugama. Razlike u dohotku mogu

biti prihvatljive, ali nije prihvatljivo da dio stanovništva nema pristup osnovnom obrazovanju, zdravstvenoj zaštiti, sigurnosti, prehrani, stanovanju, pitkoj vodi, pravnoj zaštiti ili minimalnim životnim uvjetima.

Ovaj pristup posebno je važan jer se udaljava od isključive usmjerenosti na novčani dohodak. Novac je važan jer omogućuje izbor, ali životne prilike ne ovise samo o dohotku. Dvije osobe mogu imati isti novčani dohodak, ali vrlo različite stvarne mogućnosti ako jedna ima pristup kvalitetnoj školi, liječniku, sigurnom susjedstvu i javnom prijevozu, a druga nema. Zato se u analizi pravednosti sve više naglašava da je važno promatrati ne samo dohodak, nego i pristup ključnim dobrima, sposobnostima i prilikama (Sen 1999).

Robni egalitarizam ne traži nužno jednak rezultat za sve. On ne tvrdi da svi moraju imati isti dohodak, isti posao ili isti životni standard. Umjesto toga, naglašava da svi trebaju imati pristup temeljnim uvjetima koji im omogućuju dostojanstven život i realnu mogućnost sudjelovanja u društvu. U tom smislu, cilj nije izbrisati sve razlike, nego spriječiti da razlike u dohotku prerastu u trajnu isključenost iz osnovnih društvenih dobara.

Zdravstvo i obrazovanje najčešći su primjeri. Ako je obrazovanje dostupno samo onima koji ga mogu platiti, djeca iz siromašnijih obitelji imat će slabije životne prilike bez obzira na sposobnosti. Javno financirano obrazovanje zato se ne opravdava samo time što povećava ljudski kapital i produktivnost, nego i time što smanjuje ovisnost životnih šansi o dohotku roditelja. Slično vrijedi za zdravstvo. Ako je osnovna zdravstvena zaštita dostupna samo onima koji je mogu platiti, bolest može postati izvor trajne socijalne isključenosti.

Koliko će društvo prihvatiti robni egalitarizam ovisi o njegovim vrijednostima, povijesti, političkoj kulturi i institucijama. Europske države blagostanja tradicionalno više naglašavaju univerzalne javne usluge, solidarnost i socijalna prava, dok liberalniji modeli više naglašavaju individualnu odgovornost, tržišni izbor i ciljanu pomoć najsiromašnijima. Skandinavske se zemlje primjerice snažno oslanjaju na univerzalne usluge i visoke poreze, dok anglosaksonski modeli češće kombiniraju tržišne mehanizme s ciljanim programima za ranjive skupine.

Nordijske zemlje pokazuju kako se snažna preraspodjela može spojiti s otvorenim tržišnim gospodarstvom. One kombiniraju visoke granične porezne stope i univerzalne javne usluge u zdravstvu, obrazovanju i skrbi za djecu s razmjerno fleksibilnim tržištem rada. Tržišna nejednakost dohotka prije poreza ondje nije osobito niža nego u drugim razvijenim zemljama, ali je nejednakost nakon poreza i transfera među najnižima u svijetu. Ključ nije samo u visini poreza, nego i u tome što su usluge univerzalne, pa ih koristi i srednja klasa, čime se održava široka politička potpora za njihovo financiranje. Takav model ima i svoju cijenu jer zahtijeva visoko porezno opterećenje, snažnu poreznu disciplinu i povjerenje građana da se sredstva troše namjenski. Ondje gdje to povjerenje ili administrativni kapacitet izostaju, isti se model teško preslikava, što pokazuje da preraspodjela nije samo pitanje političke volje, nego i institucionalnih preduvjeta.<sup>1</sup>

U kriznim situacijama, poput rata, pandemije, velike prirodne katastrofe ili energetskog šoka, čak i društva koja inače manje naglašavaju egalitarizam često prihvaćaju šire oblike državne intervencije. Razlog je u tome što kriza povećava osjećaj zajedničkog rizika. Tada se robni egalitarizam ne odnosi samo na zdravstvo i obrazovanje, nego i na energiju, hranu, stanovanje ili osnovnu likvidnost kućanstava i poduzeća.

## Paternalizam

Dok prethodna dva koncepta pitaju što društvo duguje pojedincu, treći okreće pitanje i pita smije li država odlučivati umjesto njega. Riječ je o **paternalizmu**, izrazu koji dolazi od latinske

<sup>1</sup>Daljnje čitanje: Kleven (2014), *How Can Scandinavians Tax So Much?* (JEP).

riječi *pater*, otac, i upućuje na državu kao zaštitnika koji pretpostavlja da pojedinac možda neće sam donijeti odluku u svojem dugoročnom interesu.

**Definicija 0.0.1. Paternalizam** je državna intervencija koja ograničava, usmjerava ili oblikuje ponašanje pojedinca uz obrazloženje da to čini za njegovo dobro, a ne radi zaštite trećih strana. Razlikujemo tvrdi paternalizam (prisila ili zabrana) i meki libertarijanski paternalizam koji oblikuje zadane opcije bez ukidanja slobode izbora.

Paternalizam se razlikuje od robnog egalitarizma po naglasku. Robni egalitarizam pita koja dobra trebaju biti dostupna svima. Paternalizam pita smije li država pojedinca potaknuti ili prisiliti da donese odluku koju država smatra boljom za njega. Primjeri su obvezno osnovno obrazovanje, obvezno mirovinsko osiguranje, obvezno zdravstveno osiguranje, obvezno vezanje sigurnosnim pojasom, zabrana prodaje alkohola i cigareta maloljetnicima ili obvezna uporaba zaštitne opreme na radu.

Paternalističke politike mogu biti različitog intenziteta. **Tvrđi paternalizam** uključuje izravnu prisilu, zabranu ili obvezu. **Meki ili libertarijanski paternalizam** pokušava utjecati na ponašanje bez izravne zabrane izbora. Umjesto prisile koristi zadane opcije, podsjetnike, upozorenja, pojednostavljenije procedura ili promjenu načina na koji se odluke predstavljaju. Najpoznatiji primjer je automatsko uključivanje zaposlenika u mirovinsku štednju uz mogućnost izlaska iz sustava. Pojedinac i dalje može izabrati drugačije, ali zadana opcija povećava vjerojatnost odluke koja se smatra dugoročno korisnom. Ovaj pristup posebno se povezuje s radom Thaler i Sunsteina te njihovim konceptom *nudgea* (Thaler i Sunstein 2008).

Paternalizam je posebno važan u područjima u kojima ljudi često donose odluke s dugoročnim posljedicama, ali pod utjecajem kratkoročnih motiva, ograničene pažnje ili nepotpunih informacija. Ljudi mogu znati da je zdrava prehrana korisna, ali ipak birati nezdravu hranu zbog navike, cijene ili neposrednog zadovoljstva. Mogu znati da treba štedjeti za mirovinu, ali odgađati odluku jer je starost daleko. Bihevioralna ekonomija pokazuje da ljudi često nisu potpuno racionalni u klasičnom smislu, nego su skloni pristranostima, inerciji, pretjeranom optimizmu i podcjenjivanju budućih rizika.

Međutim, paternalizam je kontroverzan jer uključuje ograničenje individualne slobode. Kritičari upozoravaju da država može pretjerati u ulozi zaštitnika i početi nametati građanima odluke koje bi trebale ostati privatne. Zato paternalističke politike moraju imati jasno opravdanje. Mora biti jasno koji se rizik smanjuje, zašto pojedinac ne može sam dobro odlučiti, postoji li šteta za druge i može li se cilj postići blažim instrumentom. U liberalnoj tradiciji važno mjesto ima Millovo načelo štete, prema kojem je ograničenje slobode pojedinca najlakše opravdati onda kada njegovo ponašanje može nanijeti štetu drugima, a mnogo teže kada država ograničava pojedinca samo radi njegova vlastitog dobra (Mill 1859).

## Efikasnost i pravednost

Distribucijska funkcija države gotovo uvijek otvara pitanje odnosa između efikasnosti i pravednosti. Efikasnost se odnosi na to koristi li društvo svoje resurse na najbolji način. Pravednost se odnosi na to kako su koristi i troškovi raspodijeljeni među članovima društva. Javne politike često pokušavaju povećati pravednost, ali pritom mogu utjecati na poticaje, ponašanje i ukupnu učinkovitost gospodarstva.

Primjerice, progresivni porez na dohodak može smanjiti nejednakost i financirati javne usluge, ali može utjecati na ponudu rada, izbor zanimanja, poduzetnički rizik ili sklonost poreznom planiranju. Socijalni transferi mogu smanjiti siromaštvo, ali ako su loše dizajnirani, mogu stvoriti

zamku neaktivnosti, odnosno situaciju u kojoj se korisniku ne isplati prihvatiti posao jer bi izgubio prava. Besplatne javne usluge mogu povećati jednakost pristupa, ali ako se ne upravlja potražnjom i kvalitetom, mogu dovesti do dugih lista čekanja ili prekomjerne uporabe.

To ne znači da pravednost nužno smanjuje učinkovitost. U mnogim slučajevima pravednije politike mogu povećati učinkovitost. Ulaganje u obrazovanje djece iz siromašnijih obitelji može istodobno smanjiti nejednakost i povećati buduću produktivnost. Dostupna primarna zdravstvena zaštita može smanjiti nejednakosti u zdravlju i spriječiti skuplje liječenje u budućnosti. Socijalna sigurnost može potaknuti ljude da preuzmu produktivne rizike, promijene posao ili ulažu u obrazovanje jer znaju da neće ostati potpuno nezaštićeni ako ne uspiju.

Zato odnos efikasnosti i pravednosti nije jednostavna razmjena u kojoj se uvijek mora žrtvovati jedno za drugo. Ponekad postoji stvarni konflikt, ali ponekad se dobro dizajniranim politikama mogu istodobno poboljšati i pravednost i učinkovitost. Ključ je u dizajnu. Porezi trebaju biti pravedni, ali što manje distorzivni. Transferi trebaju biti ciljani, ali ne administrativno preskupi. Javne usluge trebaju biti univerzalno dostupne, ali i kvalitetno upravljane. Socijalna prava trebaju pružati sigurnost, ali ne smiju ukloniti sve poticaje za rad i aktivnost.

Distribucijska funkcija zato nije samo pitanje koliko država preraspodjeljuje, nego i kako preraspodjeljuje. Dvije države mogu imati sličan udio javne potrošnje u BDP-u, ali vrlo različite učinke na siromaštvo, nejednakost i životne prilike. Jedna može trošiti mnogo, ali loše ciljati programe i stvarati ovisnost o transferima. Druga može trošiti slično, ali kroz kvalitetno obrazovanje, zdravstvo, aktivne politike tržišta rada i dobro dizajnirane transfere stvarati veću socijalnu mobilnost.

Da bi se takve razlike uopće mogle usporediti, nejednakost treba svesti na mjeru koju je moguće pratiti kroz vrijeme i među zemljama. Dva su povezana alata za to postala standard.

**Definicija 0.0.1. Lorenzova krivulja** grafički prikazuje raspodjelu dohotka tako da vodoravna os nosi kumulativni udio stanovništva (poredanog od najsiromašnijeg prema najbogatijem), a okomita os kumulativni udio dohotka, pri čemu savršena jednakost odgovara dijagonali. **Ginijev koeficijent** mjeri omjer površine između dijagonale i Lorenzove krivulje naspram ukupne površine ispod dijagonale i kreće se od 0 (potpuna jednakost) do 1 (potpuna nejednakost).

Tu se definiciju može i precizno zapisati. Ako  $L(p)$  označava Lorenzovu krivulju, to jest udio ukupnog dohotka koji pripada najsiromašnijem udjelu  $p$  stanovništva, Ginijev je koeficijent dvostruka površina između dijagonale jednakosti i te krivulje,

$$G = 1 - 2 \int_0^1 L(p) dp = \frac{2 \operatorname{cov}(y, F(y))}{\bar{y}},$$

gdje je  $F(y)$  mjesto pojedinca u poretku od najsiromašnijeg prema najbogatijem, a  $\bar{y}$  prosječni dohodak. Prvi je oblik upravo onaj koji interaktivni graf niže računa numeričkom integracijom, dok drugi pokazuje da nejednakost raste kako se viši dohodci sve sustavnije poklapaju s višim mjestima u poretku (Atkinson 2015).

Ginijev koeficijent tako sažima cijelu raspodjelu u jedan broj, čime učinak preraspodjele postaje izravno usporediv među zemljama.

Taj jedan broj ipak ima slijepu točku. Ginijev je koeficijent najosjetljiviji na promjene oko sredine raspodjele, a razmjerno slabo registrira ono što se događa u samom vrhu, pa dvije zemlje s vrlo različitom koncentracijom dohotka u gornjem postotku mogu dijeliti gotovo isti Gini. Upravo zato se novija literatura o nejednakosti sve više oslanja na **gornje dohodovne udjele**, to jest na udio ukupnog dohotka koji pripada najbogatijem jednom ili desetom postotku, rekonstruiran iz

poreznih podataka koji vrh hvataju bolje od anketa na kojima Gini obično počiva (Piketty 2014; Atkinson 2015). Korisno je razlikovati i dohodovnu od potrošne nejednakosti, jer kućanstva štednjom i zaduživanjem izglađuju potrošnju, pa ona obično pokazuje manju nejednakost od dohotka u jednom presjeku.

Isti parametar averzije prema nejednakosti omogućuje i mjeru koja, za razliku od Ginijeva koeficijenta, u sebi nosi eksplicitan vrijednosni sud.

**Definicija 0.0.2.** Atkinsonov indeks  $A_\varepsilon$  mjeri udio ukupnog dohotka kojega bi se društvo bilo spremno odreći kad bi preostali, jednako raspodijeljeni dohodak donosio jednako blagostanje kao postojeća nejednaka raspodjela. Za parametar averzije prema nejednakosti  $\varepsilon \neq 1$  glasi

$$A_\varepsilon = 1 - \frac{1}{\bar{y}} \left( \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n y_i^{1-\varepsilon} \right)^{\frac{1}{1-\varepsilon}},$$

pri čemu veći  $\varepsilon$  znači da društvo nejednakosti pridaje veću težinu (Atkinson 1970).

Ako Atkinsonov indeks uz odabrani  $\varepsilon$  iznosi 0,3, to znači da bi se društvo bilo spremno odreći 30 % dohotka u zamjenu za potpuno jednaku raspodjelu preostatka. Time mjera nejednakosti prestaje biti samo opisna i postaje povezana s tim koliko nam nejednakost smeta.

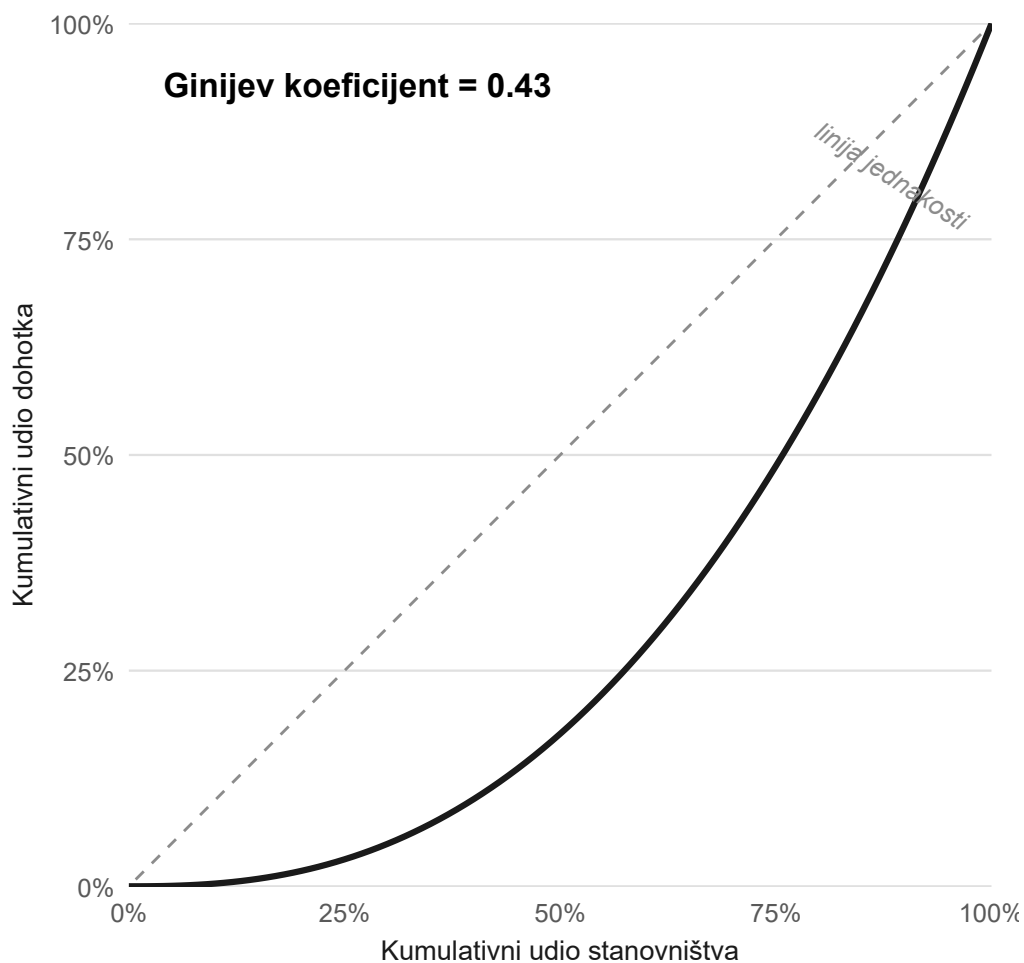
Treća uobičajena mjera, **Theilov indeks**, dolazi iz teorije informacije i ima svojstvo koje Gini nema. Uz prosječni dohodak  $\bar{y}$  glasi

$$T = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \frac{y_i}{\bar{y}} \ln \frac{y_i}{\bar{y}} = T_{\text{unutar}} + T_{\text{između}},$$

i može se egzaktno rastaviti na dio koji potječe od nejednakosti unutar skupina i dio koji potječe od razlika među skupinama (Theil 1967). Upravo zato je koristan kad se pita koliko ukupne nejednakosti dolazi od razlika između regija ili razina obrazovanja, a koliko od razlika unutar njih.

Učinak poreza i transfera na nejednakost moguće je izravno izmjeriti. Podaci OECD-a pokazuju da porezi i socijalni transferi u prosjeku smanjuju Ginijev koeficijent razvijenih zemalja za otprilike trećinu, s približno 0,47 prije državne intervencije na oko 0,31 nakon nje (OECD 2024). Razmjer toga smanjenja jako varira, od vrlo snažnog u nordijskim i kontinentalnim europskim sustavima do osjetno slabijeg u dijelu anglosaksonskih zemalja. Veći dio toga učinka u većini zemalja dolazi od transfera, osobito mirovina i naknada, a ne od same progresivnosti poreza na dohodak. To je važno jer pokazuje da se nejednakost može jednako snažno smanjiti rashodovnom stranom proračuna kao i poreznom. Usporedbe također pokazuju da zemlje sa sličnom razinom dohotka po stanovniku mogu imati vrlo različite razine nejednakosti, što znači da konačna raspodjela nije zadana tržištem, nego je u velikoj mjeri rezultat politike.

Graf koji slijedi prikazuje Lorenzovu krivulju i pripadni Ginijev koeficijent. Vodoravna os nosi kumulativni udio stanovništva poredanog od najsiromašnijeg prema najbogatijem, okomita kumulativni udio dohotka, a dijagonala označava savršenu jednakost, pa što je plava krivulja udubljenija, to je raspodjela nejednakija. Graf je interaktivan, pa klizači mijenjaju polazišnu nejednakost tržišnog dohotka i razinu preraspodjele kroz poreze i transfere.



Slika 1: Lorenzova krivulja udaljava se od dijagonale jednakosti kako raste nejednakost tržišnog dohotka, a preraspodjela je vraća prema dijagonali i smanjuje Ginijev koeficijent.

Mjera nejednakosti tako pokazuje koliko je preraspodjele ostvareno, ali ne i koliko ga društvo želi, jer taj izbor ostaje vrijednosni sud o tome kako odvagnuti efikasnost i pravednost. Time se rasprava vraća na pitanje s kojega je i krenula, na to čemu cijela distribucijska funkcija na kraju služi.

## Distribucijska funkcija kao temelj društvene solidarnosti

Distribucijska funkcija države pokazuje da javne financije nisu samo tehničko pitanje prikupljanja i trošenja novca. One su i izraz društvenog dogovora o tome koliko nejednakosti prihvaćamo, koje rizike dijelimo, kome pomažemo i koje životne prilike želimo osigurati svim građanima. Tržište može stvarati bogatstvo i poticati učinkovitost, ali ne jamči da će dohodak, bogatstvo i prilike biti raspodijeljeni na način koji društvo smatra pravednim.

Utilitarizam naglašava da preraspodjela može povećati ukupno blagostanje ako dodatni dohodak više koristi siromašnima nego bogatima. Rawlsov pristup naglašava zaštitu onih koji su u najlošijem položaju. Robni egalitarizam naglašava jednak pristup temeljnim dobrima poput obrazovanja i zdravstva. Paternalizam pokazuje da država ponekad oblikuje izbore pojedinaca radi njihove dugoročne dobrobiti ili zaštite drugih.

Država ne intervenira samo zato da bi tržište bilo učinkovitije, nego i zato da bi društvo bilo pravednije, sigurnije i uključivije. No pritom mora stalno voditi računa o poticajima, troškovima i provedbi. Dobra distribucijska politika ne teži jednostavnoj uravnilovci, nego pokušava osigurati da tržišno gospodarstvo bude povezano s društvenom solidarnošću, jednakim prilikama i zaštitom onih koji su najranjiviji.

Alokacijska i distribucijska funkcija dosad su gledale pojedina tržišta i raspodjelu dohotka, no gospodarstvo kao cjelina može posrnuti i kada svako pojedino tržište radi ispravno. Treća Musgraveova funkcija zato napušta razinu pojedinog tržišta i pita kako država ukupnu zaposlenost, cijene i proizvodnju čuva od velikih oscilacija, čime se zaokružuje klasična slika triju zadaća države.

## Sažetak

Tržište raspodjeljuje dohodak prema vlasništvu, vještinama i okolnostima rođenja, pa ishod može biti učinkovit, a istodobno društveno neprihvatljiv. Distribucijska funkcija bavi se upravo tom napetošću i kroz poreze, transfere i javne usluge mijenja raspodjelu koju tržište proizvodi. Utilitarizam, Rawlsov pristup i robni egalitarizam nude različita mjerila pravednosti, dok paternalizam pokazuje da država ponekad oblikuje i sam izbor pojedinaca. Preraspodjela pritom nije besplatna jer dira u poticaje, pa razboritost politike leži u traženju ravnoteže između efikasnosti i pravednosti, a ne u uravnilovci. Tako se zaokružuju dvije zadaće koje gledaju pojedina tržišta i raspodjelu dohotka, dok ukupnu stabilnost gospodarstva, treću Musgraveovu funkciju, tek treba osigurati.

Promotrite hipotetsko društvo s pet kućanstava čiji godišnji dohodci iznose 10, 20, 30, 40 i 100 tisuća eura.

- a. Izračunajte koliki udio ukupnog dohotka pripada najsiromašnijih 40 % kućanstava.
- b. Skicirajte Lorenzovu krivulju spajanjem kumulativnih udjela dohotka.
- c. Pretpostavite da država najsiromašnijem kućanstvu transferom doda 10 tisuća eura, financiranih porezom na najbogatije kućanstvo. Kako se mijenja udio najsiromašnijih 40 % i zašto se Lorenzova krivulja približava dijagonali jednakosti?



# Stabilizacijska funkcija — država i makroekonomska stabilnost

## Vodič kroz poglavlje

1. Zašto tržišno gospodarstvo nije uvijek samo po sebi stabilno?
2. Kako fiskalna politika djeluje na ukupnu gospodarsku aktivnost?
3. Što je fiskalni multiplikator i o čemu ovisi njegova veličina?
4. Kako automatski stabilizatori ublažavaju ciklus bez izričite odluke?
5. Koje su prednosti i opasnosti diskrecijske intervencije?
6. Zašto se stabilnost može promatrati kao javno dobro?

Treća velika funkcija države je stabilizacijska funkcija. Ona se odnosi na ulogu države u ublažavanju gospodarskih ciklusa, recesija, inflacije, nezaposlenosti, financijskih poremećaja i drugih makroekonomskih neravnoteža. Za razliku od alokacijske funkcije, koja se bavi pitanjem učinkovite raspodjele resursa na pojedinim tržištima, i distribucijske funkcije, koja se bavi pitanjem pravednosti raspodjele dohotka i bogatstva, stabilizacijska funkcija promatra gospodarstvo kao cjelinu. Zato ona pripada području makroekonomske analize.

U središtu stabilizacijske funkcije nalazi se jednostavna ideja da tržišno gospodarstvo nije uvijek samo po sebi stabilno. Iako tržišta imaju snažnu sposobnost prilagodbe, gospodarska aktivnost može snažno oscilirati. Razdoblja rasta mogu se pretvoriti u razdoblja pregrijavanja, rasta inflacije, pretjeranog kreditiranja i rasta cijena imovine. S druge strane, razdoblja pada mogu dovesti do smanjenja potrošnje, pada investicija, rasta nezaposlenosti, pada poreznih prihoda i pogoršanja javnih financija. Ako se takvi procesi prepuste sami sebi, prilagodba može biti spora, društveno skupa i politički destabilizirajuća.

Upravo zato država ima stabilizacijsku ulogu. Ona pokušava ublažiti najdublje padove i spriječiti najopasnija pregrijavanja. Cilj nije ukloniti svaki gospodarski ciklus, što ionako nije moguće, nego smanjiti njihove najštetnije posljedice. Stabilizacijska politika nastoji očuvati visoku zaposlenost, stabilnost cijena, održiv rast, financijsku stabilnost i održive javne financije.

Kako država tu zadaću obavlja, poglavlje razlaže korak po korak, od fiskalnog multiplikatora i automatskih stabilizatora do dosega i opasnosti diskrecijskih mjera. Odatle slijedi neugodan zaokret, jer ista vlada koja ciklus treba smirivati može ga i sama proizvoditi kada stabilizaciju podredi izbornom kalendaru, pa se uz nju javlja potreba za pravilima koja toj napasti staju na put. Na kraju se sama stabilnost pokazuje kao javno dobro koje tržište ne osigurava samo, čime se zatvara luk triju Musgraveovih funkcija.

## Zašto tržišno gospodarstvo može biti nestabilno?

Gospodarski ciklusi nastaju zato što se odluke kućanstava, poduzeća, banaka, investitora i države ne usklađuju uvijek savršeno. U razdobljima optimizma poduzeća mogu pretjerano investirati,

banke mogu previše kreditirati, kućanstva mogu povećavati zaduženost, a cijene nekretnina i financijske imovine mogu rasti brže od temeljnih ekonomskih pokazatelja. Takva razdoblja često stvaraju dojam stabilnosti i prosperiteta, ali se ispod površine mogu nakupljati rizici.

Kada se očekivanja promijene, proces se može naglo preokrenuti. Poduzeća smanjuju investicije jer očekuju slabiju potražnju. Banke pooštavaju uvjete kreditiranja jer se boje rasta nenaplativih kredita. Kućanstva odgađaju kupnju stanova, automobila i trajnih dobara. Državni prihodi padaju jer se smanjuju dohoci, potrošnja i dobit poduzeća. Nezaposlenost raste, a rast nezaposlenosti dodatno smanjuje potrošnju. Tako početni šok može pokrenuti negativnu spiralu pada potražnje, proizvodnje i zaposlenosti.

Keynesova analiza upravo je naglasila taj problem. Keynes je pokazao da gospodarstvo može zapeti u stanju nedovoljne agregatne potražnje, u kojem nema dovoljno privatne potrošnje i investicija da bi se održala puna zaposlenost. U takvoj situaciji čekanje da se tržište samo vrati u ravnotežu može biti društveno preskupo, jer nezaposlenost, neiskorišteni kapaciteti i izgubljena proizvodnja mogu trajati dugo (Keynes 1936). Zato država može imati aktivnu ulogu u stabilizaciji ukupne potražnje.

No nestabilnost ne dolazi samo iz pada potražnje. Gospodarstvo može biti destabilizirano i inflacijskim pritiscima, primjerice kada potražnja raste brže od proizvodnih kapaciteta ili kada dođe do snažnog rasta cijena energije i hrane. Može biti pogođeno financijskim krizama, kada poremećaji u bankarskom sustavu smanje kreditiranje i povjerenje. Može biti pogođeno vanjskim šokovima, poput naglog rasta uvoznih cijena, prekida opskrbnih lanaca ili pada potražnje kod glavnih trgovinskih partnera. Stabilizacijska funkcija države obuhvaća sve te situacije.

## Fiskalna politika kao instrument stabilizacije

Ako gospodarstvo može zapasti u stanje nedovoljne potražnje, državi je potreban instrument kojim na tu potražnju može izravno djelovati. Taj instrument nalazi se u samom proračunu.

Najvažniji instrument stabilizacijske funkcije države je **fiskalna politika**, koja se odnosi na upravljanje javnim приходima, javnim rashodima, proračunskim saldom i javnim dugom. Kroz promjene poreza, javne potrošnje i transfera država može utjecati na ukupnu potražnju u gospodarstvu.

U recesiji država može djelovati ekspanzivno. To znači da može povećati javnu potrošnju, ubrzati javne investicije, povećati transfere kućanstvima, smanjiti poreze ili dopustiti rast proračunskog deficita. Cilj takvih mjera je ublažiti pad privatne potražnje. Ako kućanstva i poduzeća troše manje, država može privremeno povećati svoju potrošnju kako bi spriječila dublji pad proizvodnje i zaposlenosti. Primjerice, u recesiji država može povećati ulaganja u infrastrukturu, energetske obnovu, željeznice, škole ili bolnice.

U razdoblju snažne ekspanzije država bi trebala djelovati suprotno. Ako gospodarstvo raste vrlo brzo, nezaposlenost je niska, plaće i cijene snažno rastu, a potražnja premašuje proizvodne kapacitete, fiskalna politika može postati restriktivnija. To znači smanjivanje deficita, usporavanje rasta rashoda, odgađanje manje važnih projekata ili povećanje prihoda. Cilj je spriječiti pregrijavanje gospodarstva i stvoriti fiskalni prostor za buduće krize.

Upravo se ovdje vidi jedna od najvećih poteškoća stabilizacijske politike. Ekspanzivna fiskalna politika u krizi često je politički popularna, dok je restriktivna fiskalna politika u dobrim vremenima politički teška. Lako je povećati rashode ili smanjiti poreze kada postoji kriza. Teže je stvarati proračunske viškove u razdobljima rasta. Zbog toga države često ulaze u krize s premalo fiskalnog prostora, a nakon kriza izlaze s većim javnim dugom.

## Fiskalni multiplikator

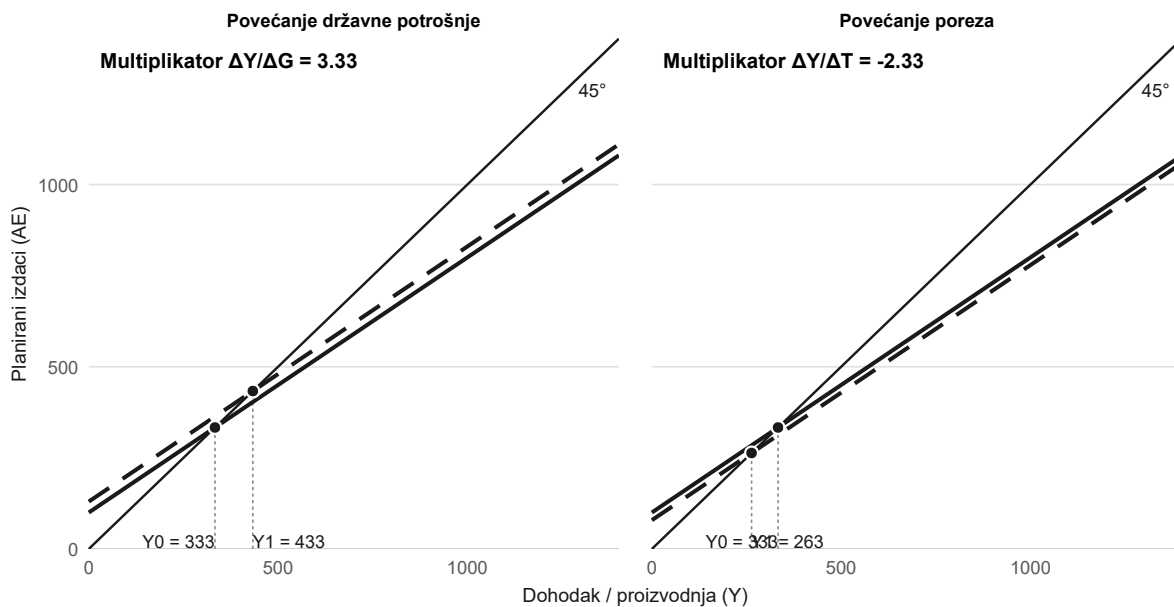
Tvrđnja da država potrošnjom i porezima pomiče ukupnu potražnju ostaje neodređena dok ne znamo koliko snažno to čini. Koliko proizvodnje pokrene jedan euro javne potrošnje pitanje je na koje odgovara fiskalni multiplikator.

**Fiskalni multiplikator** pokazuje za koliko se promijeni proizvodnja kada se promijeni neka fiskalna varijabla. U jednostavnom keynesijanskom okviru početni fiskalni impuls ne djeluje samo jednom, nego se širi kroz gospodarstvo. Dodatna potrošnja postaje nečiji dohodak, dio tog dohotka ponovno se troši, pa ukupni učinak na BDP može biti veći od početnog impulsa.

**Definicija 0.0.1. Fiskalni multiplikator** je omjer ukupne promjene BDP-a i početne promjene fiskalne varijable (potrošnje ili poreza) koja tu promjenu uzrokuje. Ako povećanje državne potrošnje za 1 mlrd. eura podiže BDP za 1,5 mlrd. eura, multiplikator je 1,5. Ovisi o graničnoj sklonosti potrošnji, otvorenosti gospodarstva i stanju monetarne politike.

U lijevom panelu prikazano je povećanje državne potrošnje. Budući da je državna potrošnja sastavnica agregatne potražnje, njezin rast izravno pomiče krivulju planiranih izdataka prema gore. Nova ravnoteža nastaje na višoj razini proizvodnje, pa je multiplikator državne potrošnje pozitivan.

U desnom panelu prikazano je povećanje poreza. Viši porezi smanjuju raspoloživi dohodak kućanstava, a time i osobnu potrošnju. Zato se agregatna potražnja pomiče prema dolje, a ravnotežna proizvodnja pada, pa je porezni multiplikator negativan. Graf je interaktivan, pa klizači mijenjaju porast državne potrošnje, porast poreza i graničnu sklonost potrošnji.



Slika 1: Keynesijanski križ s dvije ploče: lijeva prikazuje učinak povećanja državne potrošnje ( $\Delta G$ ), desna učinak povećanja poreza ( $\Delta T$ ), uz prikaz multiplikatora i pomaka ravnotežnog dohotka.

U kontekstu stabilizacijske funkcije fiskalne politike, multiplikator objašnjava zašto fiskalna politika može ublažavati poslovni ciklus. U recesiji, kada je proizvodnja ispod potencijalne razine, država može povećati potrošnju ili smanjiti poreze kako bi podržala agregatnu potražnju. U

ekspanziji, kada postoji rizik pregrijavanja i inflacijskih pritisaka, može učiniti suprotno tako da smanji potrošnju ili poveća poreze. Time fiskalna politika djeluje protuciklički. Ona ne uklanja ciklus, ali može smanjiti amplitudu pada i uzleta gospodarske aktivnosti.

Empirijska razlika multiplikatora između recesije i ekspanzije nije zanemariva nuansa, nego središnji predmet rasprava o fiskalnoj politici nakon krize 2008. godine.

Veličina fiskalnog multiplikatora nije konstanta, nego ovisi o stanju gospodarstva. Procjene na podacima razvijenih ekonomija pokazuju da je multiplikator državnih izdataka u recesijama često između 1,5 i 2,0, dok u ekspanzijama može pasti ispod 1,0 (Blanchard i Leigh 2013). U uvjetima neiskorištenih kapaciteta i visokog udjela kućanstava koja troše gotovo cijeli dohodak dodatni euro javne potrošnje mobilizira spavajuće resurse, dok u punoj zaposlenosti dijelom istiskuje privatnu potražnju. Razlika je posebno izražena kada je monetarna politika na donjoj granici kamatnih stopa, jer tada izostaje uobičajeno monetarno ublažavanje koje bi inače djelomično poništilo fiskalni poticaj. U takvim uvjetima procjene multiplikatora dodatno rastu, što je jedan od razloga zašto je fiskalna politika nakon 2008. ponovno dobila središnju ulogu u stabilizaciji.

Politička implikacija nije da je fiskalna ekspanzija uvijek poželjna, nego da je njezino vrijeme važnije od njezine veličine. Ista intervencija primijenjena u dubokoj recesiji i u kasnoj ekspanziji proizvodi različite ishode, a politički proces ne razlikuje uvijek ta dva trenutka. Upravo to pomicanje učinkovitosti instrumenta kroz ciklus jedan je od najjačih argumenata za institucionalne mehanizme koji odvajaju odluku o stabilizacijskom djelovanju od kratkoročnih izbornih kalkulacija.

## Automatski stabilizatori

Dio stabilizacije gospodarstvo obavlja samo od sebe, prije nego što ijedna vlada o tome odluči. Taj posao obavljaју **automatski stabilizatori**, već ugrađeni u porezni i socijalni sustav, pa proračun reagira na ciklus bez ijednog novog zakona ili posebne političke odluke.

**Definicija 0.0.1. Automatski stabilizatori** su elementi fiskalnog sustava koji bez ikakve posebne odluke vlade automatski ublažavaju gospodarski ciklus, tako da u recesiji porezni prihodi padaju i rashodi za socijalne naknade rastu (fiskalna ekspanzija), dok se u ekspanziji događa suprotno (fiskalna kontrakcija).

Kada gospodarstvo uđe u recesiju, dohoci, potrošnja i dobit poduzeća padaju. Zbog toga automatski padaju porezni prihodi od poreza na dohodak, doprinosa, PDV-a i poreza na dobit. Istodobno rastu rashodi za naknade za nezaposlene, socijalnu pomoć i druge oblike zaštite. Time se dio pada privatnog dohotka automatski nadoknađuje kroz proračun. Kućanstva ne gube sav dohodak odjednom, pa pad potrošnje nije toliko snažan koliko bi bio bez socijalnog sustava. U ekspanziji se događa suprotno, jer porezni prihodi automatski rastu, a rashodi za nezaposlene i neke oblike socijalne pomoći padaju.

Prednost automatskih stabilizatora je u tome što djeluju brzo, predvidljivo i bez političkog kašnjenja. Diskrecijske mjere često zahtijevaju raspravu, pripremu, donošenje zakona, administrativnu provedbu i politički dogovor. Automatski stabilizatori djeluju odmah, jer su ugrađeni u postojeći porezni i socijalni sustav. Njihova snaga ovisi o strukturi javnih financija. Zemlje s većim udjelom progresivnih poreza, razvijenijim sustavom socijalne zaštite i većim javnim sektorom obično imaju snažnije automatske stabilizatore.

Snaga automatskih stabilizatora zato sustavno varira među zemljama. U državama s velikim i progresivnim poreznim sustavom te razvijenom socijalnom zaštitom, kakve su nordijske i kontinentalne europske ekonomije, automatski stabilizatori apsorbiraju znatno veći dio šoka nego u zemljama s manjim javnim sektorom i slabijim sustavom naknada (Tanzi 2011). Posljedica je da gospodarstva sa snažnijim stabilizatorima u prosjeku pokazuju manje izražene cikličke oscilacije i manju potrebu za diskrecijskim intervencijama, ali po cijenu višeg trajnog poreznog opterećenja. Veličina i struktura države tako nisu samo pitanje preraspodjele, nego izravno određuju koliko je gospodarstvo automatski zaštićeno od recesija, što pokazuje da je institucionalni dizajn javnih financija dio same stabilizacijske politike, a ne tek njezina pozadina.

## Diskrecijska fiskalna politika

Ondje gdje automatski stabilizatori nisu dovoljni, na red dolazi **diskrecijska fiskalna politika**. Za razliku od ugrađenih mehanizama koji djeluju tiho i odmah, ona traži da netko prepozna situaciju, osmisli odgovor i progura ga kroz politički proces, što je istodobno njezina snaga i njezina slabost.

**Definicija 0.0.1. Diskrecijska fiskalna politika** su posebne mjere koje vlada svjesno donosi kao odgovor na konkretnu gospodarsku situaciju, poput privremenih smanjenja poreza, jednokratnih pomoći, javnih investicija ili programa zapošljavanja. Za razliku od automatskih stabilizatora, zahtijeva izričitu političku odluku i trpi kašnjenja u pripremi i provedbi.

Diskrecijska politika može biti vrlo važna u velikim krizama, kada automatski stabilizatori nisu dovoljni. U financijskoj krizi država može intervenirati kako bi spriječila slom bankarskog sustava. U pandemiji može subvencionirati plaće kako bi spriječila masovna otpuštanja u sektorima kojima je rad privremeno zabranjen. U energetske krizi može privremeno pomoći kućanstvima i poduzećima suočenima s naglim rastom cijena.

Međutim, diskrecijska fiskalna politika ima nekoliko ograničenja. Prvo je vremensko kašnjenje. Potrebno je vrijeme da se kriza prepozna, da se mjere osmisle, usvoje i provedu. Ako mjere dođu prekasno, mogu djelovati tek kada se gospodarstvo već oporavlja, pa dodatno pojačati inflacijske pritiske. Drugo je problem ciljanja. Mjere mogu biti preširoke i pomoći i onima kojima pomoć nije potrebna, ili preuske i propustiti one koji su najpogođeniji. Treće je fiskalni trošak, jer privremene mjere mogu povećati deficit i javni dug. Četvrto je politička ekonomija, budući da mjere uvedene kao privremene mogu postati trajne jer korisnici razvijaju interes da se nastave.

To se kašnjenje isplati razložiti jer nije jedno, nego dvojako. **Unutarnji rok** obuhvaća vrijeme potrebno da se šok uopće prepozna u podacima i da se o mjeri politički odluči, a **vanjski rok** vrijeme koje protekne dok usvojena mjera doista počne djelovati na potražnju i zaposlenost (Friedman 1953). Budući da podaci o ciklusu stižu sa zakašnjenjem, a zakonodavni i provedbeni postupak je spor, poticaj skrojen prema današnjem dnu recesije može stupiti na snagu tek kada je oporavak već počeo, pa umjesto da ublaži ciklus, pojača ga. Upravo zbog tih rokova automatski stabilizatori, koji djeluju bez ijedne nove odluke, imaju strukturnu prednost pred diskrecijom čiji unutarnji rok nikada nije nula.

Zato diskrecijska fiskalna politika mora biti pravodobna, privremena, ciljana i razmjerna. U krizi je često opravdano djelovati snažno, ali je jednako važno unaprijed razmišljati o izlaznoj strategiji.

## Monetarna politika i fiskalno-monetarni splet

Fiskalna politika nije jedini instrument stabilizacije, jer uz nju stoji i monetarna politika, a njihova podjela rada određuje koji od dvaju instrumenata nosi glavni teret u kojem trenutku. Da bi se ta podjela razumjela, korisno je najprije vidjeti kako monetarna politika uopće djeluje na potražnju. Snižavajući referentnu kamatnu stopu, središnja banka snižava troškove zaduživanja u cijelom gospodarstvu, čime potiče investicije poduzeća i kupnju trajnih dobara kućanstava, dok u otvorenom gospodarstvu istodobno slabi tečaj i jača izvoz. Promjena jedne kamatne stope tako se kroz nekoliko kanala širi na ukupnu agregatnu potražnju, i o tom lancu ovisi koliko je monetarna politika djelotvorna u danom trenutku.

Klasična postavka prema kojoj monetarna politika nosi glavnu odgovornost za stabilizaciju, a fiskalna djeluje samo dopunski, ima jasnu iznimku. Kada referentne kamatne stope dosegnu donju nominalnu granicu (*zero lower bound*), središnja banka više ne može stimulirati gospodarstvo daljnjim smanjenjem stopa. U tom režimu fiskalna politika preuzima primarnu ulogu jer izravno utječe na potražnju bez ovisnosti o kanalu kamata, a njezin multiplikator postaje znatno veći nego u normalnom monetarnom okruženju (Blanchard 2018).

Šira pouka iz iskustva dvaju desetljeća niskih kamatnih stopa jest da podjela rada između monetarne i fiskalne politike nije fiksna nego ovisi o makroekonomskom režimu. U razdobljima visoke inflacije i učinkovite monetarne transmisije fiskalna disciplina i monetarna prilagodba mogu funkcionirati gotovo neovisno. U razdobljima trajno niskih kamatnih stopa, deflacijskog pritiska ili financijske fragmentacije, fiskalna i monetarna politika moraju se koordinirati izravnije, a granice između njih postaju propusne. Odgovorna stabilizacijska politika prepoznaje koji režim trenutno vrijedi i prilagođava raspored instrumenata, umjesto da slijepo primjenjuje pravilo „svaka politika svojim alatom” koje je nastalo u drugačijem makroekonomskom kontekstu.

Razlika između pravodobne i zakašnjele reakcije vidljiva je u dvama odgovorima na krizu nakon 2008. Sjedinjene Države usvojile su 2009. velik paket poticaja u ranoj fazi recesije, dok je dio europskih zemalja od 2010. prešao na fiskalnu konsolidaciju dok su gospodarstva još bila slaba. Naknadne analize sugeriraju da je restriktivna politika u uvjetima visokih multiplikatora produbila pad u nekoliko zemalja europske periferije. Isti instrument, primijenjen u različitom trenutku ciklusa, proizveo je suprotne ishode. Naknadne procjene Međunarodnog monetarnog fonda priznale su da su multiplikatori u tom razdoblju bili podcijenjeni, pa je konsolidacija smanjila proizvodnju više nego što se očekivalo. Iskustvo je pokazalo da pitanje nije samo treba li konsolidirati javne financije, nego i kada, jer ista mjera u krivom trenutku ciklusa može produbiti upravo onu nestabilnost koju pokušava ukloniti.<sup>1</sup>

Pitanje koji instrument nosi teret stabilizacije postaje još važnije kada zemlja dijeli valutu s drugima. Teorija **optimalnih valutnih područja**, koju je utemeljio Robert Mundell, pita pod kojim je uvjetima skupini zemalja isplativo odreći se vlastite monetarne politike i prijeći na zajedničku valutu (Mundell 1961). Korist je niža neizvjesnost tečaja i niži troškovi razmjene, a trošak je gubitak monetarnog instrumenta prilagodbe na šokove koji ne pogađaju sve članice jednako. Što su gospodarstva sličnija, što je rad pokretljiviji preko granica i što više postoji zajednički proračun koji prelijeva sredstva prema pogođenim regijama, to su ti troškovi manji (Kenen 1969). Kada tih ublaživača nema, **asimetrični šok** mora se apsorbirati drugim kanalima, prije svega fiskalnom politikom pogođene zemlje.

Za Hrvatsku to nije teorijska rasprava jer je 2023. uvela euro i monetarnu politiku prenijela na Europsku središnju banku (European Central Bank 2025; De Grauwe 2022). Referentnu kamatnu stopu za cijelo europodručje od tada postavlja Vijeće guvernera u Frankfurtu prema

<sup>1</sup>Daljnje čitanje: Blanchard i Leigh (2013), *Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers* (IMF WP 13/1); DeLong i Summers (2012), *Fiscal Policy in a Depressed Economy* (BPEA).

gospodarskim uvjetima cijelog područja kao cjeline, a ne prema položaju hrvatskog ciklusa. Ako Hrvatsku pogodi šok kakav ne osjeća ostatak europodručja, zajednička monetarna politika neće reagirati na njezinu mjeru, pa glavni instrument stabilizacije koji zemlji preostaje postaje upravo fiskalna politika. Time se znatno povećava ulog dobrih fiskalnih pravila i fiskalnog prostora jer fiskalna politika sada mora nositi teret koji je prije dijelila s nacionalnom monetarnom politikom, što je tema koju razvijamo u poglavlju o ustavnoj ekonomici.

Odnos dvaju instrumenata ima i svoju tamniju stranu kada se gleda kroz prizmu javnog duga. Thomas Sargent i Neil Wallace pokazali su da trajni proračunski deficiti mogu na kraju nadvladati monetarnu politiku jer država koja jaz ne može zatvoriti drukčije na koncu pritišće središnju banku da dug monetizira, čime kontrola nad inflacijom prelazi iz monetarne u fiskalnu sferu, pojava poznata kao **fiskalna dominacija** (Sargent i Wallace 1981). Na nacionalnoj razini taj mehanizam za Hrvatsku više ne vrijedi jer ona nakon uvođenja eura nema vlastitu središnju banku koju bi mogla natjerati na monetizaciju, pa je glavno ograničenje neodržive politike tržišna disciplina kroz više kamatne stope na javni dug, a ne popustljiva monetarna politika. Fiskalna dominacija u monetarnoj uniji seli se na zajedničku razinu, gdje na zajedničku središnju banku može pritisnuti zbroj nacionalnih deficita, a ne deficit pojedine male članice. Obrnuto, kada su kamatne stope trajno niže od stope rasta gospodarstva, postojeći se dug može održati čak i uz primarni proračunski deficit, čime se otvara veći prostor za fiskalnu politiku nego što klasična pravila sugeriraju (Blanchard 2019). Koliko će prostora fiskalnoj politici ostati zato ovisi o razini duga, kamatnim stopama i vjerodostojnosti obiju politika, a u monetarnoj uniji i o ponašanju ostalih članica.

## Oportunistički i stranački ciklusi

Klasična analiza stabilizacije pretpostavlja dobrohotnog planera koji fiskalne i monetarne instrumente koristi isključivo da gospodarstvo približi potencijalu. Teorija javnog izbora taj prikaz dopunjuje (Buchanan i Tullock 1962). Donositelji odluka nisu lišeni vlastitih interesa niti djeluju u praznini, nego se suočavaju s izbornim kalendarima i potrebom za političkom podrškom (Downs 1957; Mueller 2003). Kada se na ekonomsku analizu nakalemi taj poticaj, gospodarski ciklus prestaje biti samo posljedica tržišnih sila i postaje dijelom proizvod političkog kalendara, pa i sama vlada može postati izvor nestabilnosti koju bi trebala suzbijati.

Prvi formalni model te vrste razvio je Nordhaus, povezavši izborni rok s makroekonomskim fluktuacijama (Nordhaus 1975). Političari u njegovu modelu nemaju ideologiju i motivirani su samo reizborom. Model počiva na tri pretpostavke, da su birači kratkovidni i rad vlade ocjenjuju retrospektivno, gledajući uglavnom posljednju godinu mandata, da inflacijska očekivanja formiraju adaptivno, na temelju prošle inflacije, i da u kratkom roku postoji eksploabilna Phillipsova krivulja koja vladi dopušta trgovinu između nezaposlenosti i inflacije. Strukturu gospodarstva opisuje Phillipsova krivulja proširena očekivanjima

$$u_t = u_n - \beta(\pi_t - \pi_t^e),$$

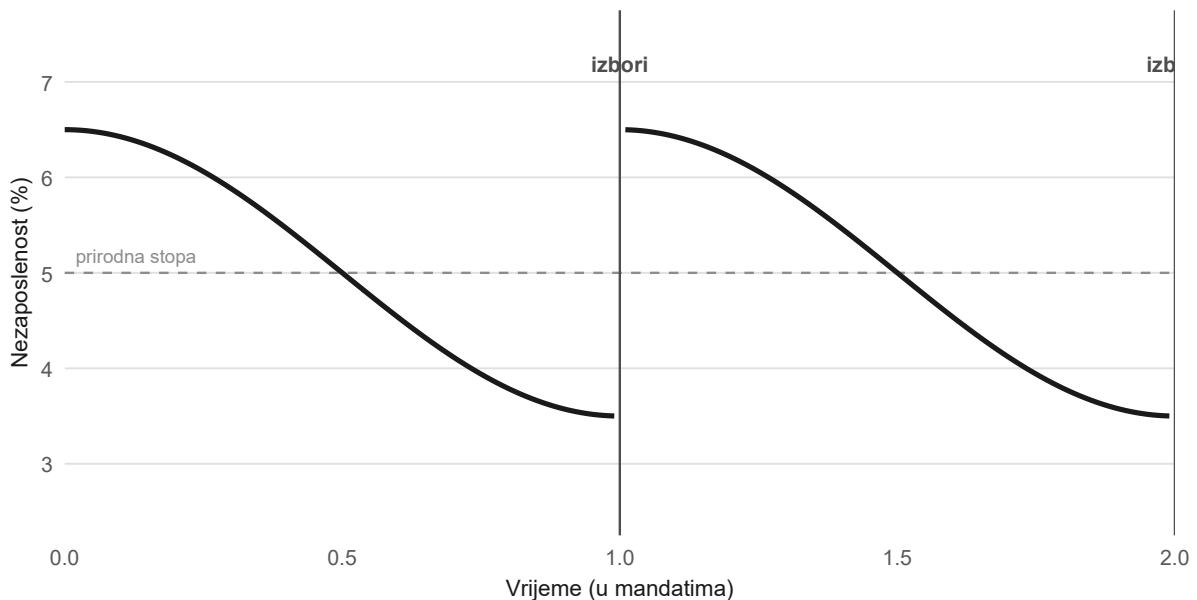
gdje je  $u_t$  nezaposlenost,  $u_n$  prirodna stopa,  $\pi_t$  inflacija,  $\pi_t^e$  očekivana inflacija, a  $\beta$  osjetljivost nezaposlenosti na inflacijsko iznenađenje. Uz adaptivna očekivanja vrijedi  $\pi_t^e = \pi_{t-1}$ . Vlada bira politiku koja maksimizira retrospektivnu potporu birača na izborima u razdoblju  $T$ ,

$$V = - \sum_{t=1}^T \mu^{T-t} \ell(u_t, \pi_t), \quad 0 < \mu < 1,$$

pri čemu je  $\ell(u_t, \pi_t) = u_t + \theta \pi_t^2$  gubitak koji kažnjava i nezaposlenost i inflaciju,  $\theta$  težina koju birači daju stabilnosti cijena, a faktor  $\mu$  formalno odražava kratkovidnost jer rezultate neposredno prije izbora vrednuje mnogo jače od onih s početka mandata.

Iz tog računa slijedi prepoznatljiva dinamika kroz mandat. Na početku, dok su izbori daleko, vlada provodi nepopularnu kontrakciju, podiže nezaposlenost i obara inflaciju, znajući da će birači te teške godine zaboraviti. Kako se izbori približavaju, naglo prelazi u ekspanziju. Zbog adaptivnih očekivanja inflacijska očekivanja kasne, pa ekspanzija stvara pozitivno inflacijsko iznenađenje, nezaposlenost pada ispod prirodne razine i gospodarstvo doživljava predizborni bum. Nakon pobjede dolazi račun, jer radnici prilagode očekivanja naviše, Phillipsova se krivulja pomakne, a vlada je prisiljena na novu kontrakciju, čime se ciklus zatvara i ponavlja u ritmu mandata.

Graf koji slijedi prikazuje taj oportunistički ciklus, u kojem nezaposlenost pada prema dnu neposredno prije svakih izbora i naglo se vraća nakon njih. Graf je interaktivan, pa klizači mijenjaju snagu predizborne manipulacije i prirodnu stopu nezaposlenosti.



Slika 2: Oportunistički politički ciklus: nezaposlenost se obara prema dnu neposredno prije svakih izbora (okomite crte), a naglo raste nakon njih kad se inflacijska očekivanja prilagode. Iscrtkana linija je prirodna stopa.

Kao odgovor na Nordhausovu pretpostavku o ideološki neutralnim političarima, Hibbs je stabilne stranačke ciljeve povezo s makroekonomskim ishodima (Hibbs 1977). Stranke predstavljaju različite društvene skupine sa suprotnim interesima. Lijeva stranka zastupa radnike i niže dohotke, koji najviše trpe u nezaposlenosti, a manje su izloženi inflaciji jer drže malo financijske imovine, pa daje prednost zaposlenosti i rastu uz toleranciju više inflacije. Desna stranka zastupa vlasnike kapitala i građane s fiksnim prihodima, kojima inflacija obezvrjeđuje imovinu, pa prioritet stavlja na stabilnost cijena uz toleranciju više nezaposlenosti. Budući da Hibbsov model pretpostavlja trajno eksploabilnu Phillipsovu krivulju, razlike između lijeve i desne vladavine su postojane. Fluktuacije ovdje ne diktira blizina izbora, kao kod Nordhausa, nego sama smjena vlasti, pa amplituda ciklusa ovisi o dubini ideološkog jaza među suparnicima.

## Racionalni ciklusi i izborna iznenađenje

Modeli prve generacije imaju metodološku slabost jer pretpostavljaju trajnu kratkovidnost birača (Alesina 1989). Ako bi ih isti predizborni trik varao iz ciklusa u ciklus, birači bi obrazac s vremenom prozreli i prilagodili očekivanja, čime bi manipulacija izgubila realni učinak. Druga generacija modela zato pretpostavku o naivnim biračima zamjenjuje racionalnim očekivanjima, a fluktuacije izvodi iz asimetrije informacija i nominalnih rigidnosti.

Racionalni oportunistički model napušta stabilnu Phillipsovu krivulju i pozornost premješta na kompetenciju vlade, njezinu sposobnost da pruži javne usluge uz niže poreze i manji dug (Rogoff i Sibert 1988; Rogoff 1990). Kompetencija se mijenja kroz vrijeme, a ključna je asimetrija u tome što je vlada poznaje, dok je birači ne vide izravno, nego je procjenjuju iz vidljivih rezultata. Donošenje proračuna time postaje signalizacijska igra. Kompetentna vlada prije izbora mijenja strukturu rashoda, smanjuje spore i nevidljive dugoročne investicije, a sredstva preusmjerava u vidljivu tekuću potrošnju poput plaća, doplataka i jednokratnih pomoći. Manje kompetentna vlada teško imitira taj signal jer bi morala stvoriti deficite prevelike da ih sakrije do izbora, pa se u ravnoteži kompetentna vlada uspješno odvađa i pobjeđuje. Učinak ciklusa nije trajni rast nego privremeno predizborno iskrivljenje strukture proračuna, nakon kojeg slijedi konsolidacija.

Racionalna očekivanja u stranački je model ugradio Alesina, pokazavši da ideološke razlike stvaraju realne fluktuacije čak i kada su svi akteri savršeno racionalni (Alesina 1987). Mehanizam su nominalne rigidnosti, ugovori o plaćama koji se sklapaju prije nego što se sazna ishod izbora. Kako je ishod neizvjestan, očekivana inflacija u trenutku potpisivanja je ponderirani prosjek ciljeva objiju stranaka,

$$\pi^e = P \pi^L + (1 - P) \pi^R, \quad \pi^L > \pi^R,$$

gdje je  $P$  vjerojatnost pobjede lijeve stranke, a  $\pi^L$  i  $\pi^R$  inflacijski ciljevi lijeve i desne stranke. Kada se neizvjesnost razriješi, stvarni ishod stvara inflacijsko iznenađenje. Pobjedi li lijeva stranka, ostvarena inflacija  $\pi^L$  premašuje očekivanu, pa je iznenađenje pozitivno,

$$\pi^L - \pi^e = (1 - P) (\pi^L - \pi^R) > 0,$$

što privremeno snižava realne plaće, potiče zapošljavanje i stvara bum na početku mandata. Pobjedi li desna stranka, iznenađenje je simetrično negativno,  $\pi^R - \pi^e = -P (\pi^L - \pi^R) < 0$ , pa realne plaće rastu, a gospodarstvo na početku mandata klizne u recesiju. U oba slučaja učinci su privremeni, jer se istekom ugovora očekivanja usklade i gospodarstvo se vrati na prirodnu razinu, što je ključna razlika u odnosu na Hibbsove trajne razlike. Intenzitet postizbornog buma ili recesije razmjernan je predizbornoj neizvjesnosti, pa kada ankete jasno najavljuju pobjednika, akteri to ugrade u ugovore i iznenađenja, a s njime i fluktuacija, izostaje.

## Empirija ciklusa i ustavna fiskalna pravila

Postojanje ovih ciklusa nije samo teorijska mogućnost nego predmet opsežnih empirijskih provjera u tranzicijskim zemljama i članicama Europske unije.

Analiza hrvatskih parlamentarnih izbora između 1995. i 2008. potvrđuje snažan oportunistički ciklus, pri čemu se proračunski deficit u izbornim godinama u prosjeku povećava za oko 0,66 postotnih bodova BDP-a, kao posljedica istodobnog rasta rashoda za približno 0,39 i pada

prihoda za približno 0,23 postotna boda zbog predizbornih olakšica (Vučković 2010). Komparativna dinamička panel-analiza devet članica Europske unije u razdoblju 1995.–2012. potvrđuje političko-proračunski ciklus na svim razinama vlasti i nalazi da ga najbolje opisuje model utemeljen na moralnom hazardu, u kojem političari aktivno koriste proračun za reizbor, dok su birači žrtve informacijske asimetrije, a ne pokretači potrošnje. Ciklus je izraženiji u fiskalno decentraliziranim sustavima, gdje lokalni dužnosnici raspolažu većom diskrecijom nad vidljivim rashodima uz slabiji nadzor (Mačkić 2015).

Iz perspektive ustavne ekonomike, makropolitčki ciklusi su oblik državnog neuspjeha koji se ne liječi oslanjanjem na osobnu čestitost dužnosnika, nego unaprijed zadanim pravilima koja oportunističko ponašanje čine skupim ili nemogućim (Brennan i Buchanan 1985). Logika je ista kao kod vremenske nedosljednosti, gdje politika optimalna u trenutku najave prestaje biti optimalna kad dođe vrijeme provedbe, pa su vladi potrebna obvezujuća pravila koja je vežu unaprijed (Kydland i Prescott 1977). Tri se instrumenta najčešće spominju. Numerička fiskalna pravila izravno ograničavaju deficit i dug, primjerice švicarska kočnica zaduživanja koja dopušteni rashod veže uz prihod i fazu ciklusa,

$$G_{\max,t} = R_t \cdot k_t, \quad k_t = \frac{Y_t^*}{Y_t},$$

gdje je  $R_t$  očekivani prihod, a faktor  $k_t$  omjer potencijalnog i stvarnog BDP-a, pa u recesiji ( $Y_t < Y_t^*$ ) dopušta deficit, a u ekspanziji traži suficit. Neovisna fiskalna vijeća smanjuju informacijsku asimetriju nadzirući prognoze i upozoravajući na predizborna iskrivljenja, a neovisna središnja banka uklanja monetarni dio ciklusa jer vjerodostojno odbija predizborni pritisak na ekspanziju (Rogoff 1985). Ta tri instrumenta čine jezgru ustavnog odgovora na cikluse, a njihovu punu razradu, zajedno s vremenskom nedosljednošću i logikom vezivanja vlastitih ruku, ostavljamo poglavlju o konstitucionalnoj ekonomici.

Razvoj teorije makropolitčkih ciklusa sažet je u tablici, koja prati pomak od naivnih prema racionalnim biračima i od trajnih prema privremenim učincima.

Tablica 1: Četiri modela makropolitčkih ciklusa. Izrada autora prema Nordhaus (1975), Hibbs (1977), Rogoff (1990) i Alesina (1987).

Dimenzija	Oportunistički (Nordhaus)	Stranački (Hibbs)	Racionalni oportunistički (Rogoff)	Racionalni stranački (Alesina)
Motiv aktera	samo reizbor	ideološki ciljevi baze	reizbor uz signal sposobnosti	ideološki ciljevi baze
Očekivanja birača	adaptivna, unazad	adaptivna, unazad	racionalna, unaprijed	racionalna, unaprijed
Informacije	potpune, ali kratkovidnost	stabilna Phillipsova krivulja	asimetrija o kompetenciji	neizvjesnost o pobjedniku
Izvor fluktuacije	nezaposlenost prije izbora	smjena stranke na vlasti	struktura proračuna	postizborno iznenađenje
Trajanje učinaka	ciklus kroz cijeli mandat	trajne razlike	privremeno iskrivljenje	prijelazni učinci na početku

Pouka je da stabilizacijska uloga države ne ovisi samo o izboru instrumenata nego i o pravilima koja odvajaju odluku o njihovoj uporabi od izbornog kalendara. Upravo zato stabilizacija dolazi

do punog izražaja tek u uvjetima u kojima takvih pritisaka privremeno nestane, a država mora djelovati brzo i snažno, što je slučaj u velikim krizama.

## **Stabilizacijska funkcija u velikim krizama**

Upravo onaj režim u kojem se monetarni prostor iscrpi, a multiplikatori narastu, najčešće nastupa kada gospodarstvo pogodi snažan šok. Stabilizacijska funkcija posebno dolazi do izražaja u velikim krizama. Ratovi, financijske krize, pandemije, energetske šokovi i prirodne katastrofe često dovode do naglog rasta uloge države. U takvim situacijama građani i poduzeća očekuju hitnu reakciju jer bi politika nečinjenja mogla imati vrlo visoke društvene troškove.

U velikim krizama država često preuzima uloge koje u normalnim okolnostima ne bi imala. Može jamčiti kredite poduzećima, subvencionirati plaće, spašavati banke, privremeno ograničavati cijene, financirati hitne zdravstvene mjere ili uvesti izvanredne regulacije. Pandemija je dobar primjer krize u kojoj standardna ekonomska logika nije bila dovoljna. Problem nije nastao zato što su poduzeća loše poslovala, nego zato što je zdravstveni šok doveo do administrativnog zatvaranja dijelova gospodarstva i ograničenja kretanja.

Slično vrijedi za financijske krize. Ako se financijski sustav počne urušavati, država i središnja banka često moraju djelovati brzo jer bankarski problemi mogu paralizirati kreditiranje, platni promet, investicije i povjerenje. Međutim, takve intervencije otvaraju i problem moralnog hazarda, jer ako financijske institucije očekuju da će uvijek biti spašene, mogu preuzimati prevelike rizike. Zato krizna stabilizacija mora biti povezana s kasnijim jačanjem regulacije i odgovornosti.

## **Hipoteza velikih kriza i trajni rast uloge države**

Velike krize važne su i zato što često trajno mijenjaju veličinu i ulogu države. Ovdje se javlja važna tema iz literature o rastu javne potrošnje, poznata kao hipoteza velikih kriza. Peacock i Wiseman (1961) tvrdili su da javni rashodi u velikim krizama naglo rastu, ali se nakon krize često ne vraćaju na prethodnu razinu. Taj proces nazivaju učinkom premještanja (*displacement effect*). Kriza pomiče društveno prihvatljivu razinu oporezivanja i javne potrošnje. Građani u krizi prihvaćaju veći porezni teret i snažniju državnu intervenciju jer smatraju da je alternativa skuplja.

Nakon krize nastupa i ono što Peacock i Wiseman nazivaju učinkom nadzora (*inspection effect*). Kada se uloga države poveća, javnost i politika počinju pažljivije promatrati područja koja su prije bila zanemarena. Robert Higgs (1987) sličnu logiku opisuje kroz koncept ratchet effecta. Prema toj ideji, uloga države u krizama snažno poraste, a nakon krize se smanji samo djelomično. Kao kod zupčanika koji se pomiče u jednom smjeru, javna potrošnja, regulacija i očekivanja građana o ulozi države pomaknu se na višu razinu.

Ova literatura važna je jer pokazuje da stabilizacijska funkcija ima dugoročne posljedice. Mjere koje su uvedene kao privremene mogu postati trajne. Institucije osnovane za rješavanje krize mogu ostati i nakon krize. To ne mora biti loše ako su nove funkcije društveno korisne i fiskalno održive. Ali može biti problem ako privremene mjere ostanu bez jasnog opravdanja, financiranja i evaluacije.

Iza tog opreza krije se prava napetost koja nema jednostavno rješenje. Propust da se djeluje u dubokoj recesiji nije besplatan jer dugotrajna nezaposlenost ostavlja trajne ožiljke u kojima radnici gube vještine, mladi teže ulaze na tržište rada, a dio izgubljene proizvodnje nikad se ne

nadoknadi. Tu pojavu, u kojoj se privremeni šok pretvori u trajni gubitak, ekonomisti nazivaju **histerezom**.

**Definicija 0.0.1. Histereza** je pojava da privremeni gospodarski šok ostavlja trajne posljedice na razinu potencijalnog outputa ili zaposlenosti, jer radnici koji su dugo nezaposleni gube vještine i teže se vraćaju na tržište rada, a dio izgubljene proizvodnje nikad se ne nadoknadi. Privremeno odstupanje od trenda pretvara se u trajno pomicanje trenda.

Upravo zbog te dinamike kritika prebrze fiskalne konsolidacije nakon 2010. upozorava da je inzistiranje na štednji u krivom trenutku produbilo pad i odgodilo oporavak (Blyth 2013). S druge strane, neograničeno oslanjanje na deficit ima svoju granicu jer visok i rastući javni dug povećava ranjivost na promjene kamatnih stopa i može dovesti do nagloga gubitka povjerenja tržišta (Reinhart i Rogoff 2009). Odgovorna stabilizacijska politika zato ne bira između discipline i poticaja jednom zauvijek, nego prepoznaje da je ispravan trenutak za svaki od njih različit i da pogreška u vremenu može biti skuplja od pogreške u smjeru.

Stabilizacijska funkcija zato ima dvostruku prirodu. S jedne strane, ona je nužna jer tržišna gospodarstva mogu proizvesti duboke recesije, visoku nezaposlenost, financijske krize i inflacijske poremećaje. U takvim situacijama državna intervencija može spriječiti velike društvene troškove.

S druge strane, stabilizacijska funkcija nosi rizike. Država može reagirati prekasno, preširoko ili pogrešnim instrumentima. Privremene mjere mogu postati trajne. Krizne intervencije mogu povećati javni dug. Spašavanje poduzeća i banaka može stvoriti moralni hazard. Kontrole cijena mogu smanjiti inflaciju na papiru, ali stvoriti nestašice ili gubitke. Subvencije mogu zaštititi radna mjesta kratkoročno, ali dugoročno održavati neproduktivne strukture. Zato stabilizacijska politika mora biti snažna kada je potrebna, ali i pažljivo dizajnirana.

## Stabilnost kao javno dobro

Ostaje pitanje zašto se ta zahtjevna zadaća uopće povjerava državi, a ne prepušta tržištu kao i ostala dobra. Odgovor leži u prirodi same stabilnosti.

Makroekonomska **stabilnost** može se promatrati kao svojevrsno javno dobro. Kada je gospodarstvo stabilno, koristi imaju gotovo svi. Radnici lakše zadržavaju posao, poduzeća lakše planiraju investicije, građani imaju veće povjerenje, javne financije su održivije, a društvene napetosti su manje. Kada gospodarstvo postane nestabilno, troškovi se šire kroz cijelo društvo. Budući da nitko ne može biti isključen iz koristi stabilnosti, a korist jednoga ne umanjuje stabilnost za ostale, tržište je samo neće proizvesti u dovoljnoj mjeri.

**Definicija 0.0.1.** Makroekonomska **stabilnost** (niska nezaposlenost, umjerena inflacija, funkcionalan financijski sustav) ima svojstva javnog dobra jer je neisključiva, što znači da nitko ne može biti isključen iz njezinih koristi, i u dobroj mjeri nekonkurentna, jer koristi jednog aktera ne iscrpljuju stabilnost za ostale. Kao i kod svakog javnog dobra, tržište je neće samo proizvesti u dovoljnoj mjeri.

Stabilizacijska funkcija države zato je jedan od ključnih razloga za postojanje moderne ekonomske politike. Ona pokazuje da država ne djeluje samo na pojedina tržišta i raspodjelu dohotka, nego i na ukupnu razinu gospodarske aktivnosti. U tom smislu ona nadopunjuje alokacijsku i distribucijsku funkciju. Alokacijska funkcija pita kako ispraviti tržišne neuspjehe. Distribucijska funkcija pita kako raspodijeliti dohodak i rizike na društveno prihvatljiv način. Stabilizacijska

funkcija pita kako očuvati gospodarstvo od velikih oscilacija koje mogu ugroziti zaposlenost, cijene, financijski sustav i javne financije.

Stabilizacijska politika mora biti dovoljno snažna da odgovori na krizu, ali dovoljno disciplinirana da ne pretvori svaku krizu u trajno širenje rashoda, duga i državnih obveza. Upravo u toj ravnoteži nalazi se jedna od najtežih zadaća moderne države, koja mora zaštititi gospodarstvo od nestabilnosti, a pritom očuvati dugoročnu održivost i odgovornost javnih financija.

## Sažetak

Tržišno gospodarstvo sklono je oscilacijama koje se same po sebi ne ispravljaju brzo ni bez troška, pa stabilizacijska funkcija gleda gospodarstvo kao cjelinu i nastoji ublažiti najdublje padove i najopasnija pregrijavanja. Fiskalna politika na to djeluje kroz potrošnju i poreze, a snaga tog djelovanja ovisi o fiskalnom multiplikatoru, koji je veći u recesiji nego u dobrim vremenima. Automatski stabilizatori djeluju bez izričite odluke i pravodobno, dok diskrecijska intervencija nosi rizike kašnjenja, trajnosti i moralnog hazarda. Budući da od stabilnosti koristi imaju gotovo svi, ona se može promatrati kao javno dobro, a dobra stabilizacijska politika zna kada djelovati, koliko i kada se povući. Ista politika može i sama postati izvor nestabilnosti kada se vodi prema izbornom kalendaru, pa joj kao protuteža služe ustavna fiskalna pravila i neovisne institucije. Time zaključujemo klasičnu analizu triju funkcija države i otvaramo pitanje koje je dosad ostalo po strani, a to je tko zapravo donosi te odluke i s kojim poticajima, čime se bavi sljedeći dio knjige o javnom izboru.

Pretpostavite zatvoreno gospodarstvo bez poreza u kojem je granična sklonost potrošnji 0,75.

- a. Izračunajte jednostavni multiplikator državne potrošnje prema izrazu  $1/(1-c)$ .
- b. Za koliko se poveća ravnotežni BDP ako država trajno poveća potrošnju za 4 milijarde eura?
- c. Pretpostavite da je u dubokoj recesiji stvarni multiplikator bliži 1,8 od teorijske vrijednosti. Objasnite koje pretpostavke jednostavnog modela u stvarnosti ne vrijede i zašto se procjene iz modela i iz podataka razlikuju.



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



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

## Vodič kroz poglavlje

1. Što je teorija javnog izbora i kojom se metodologijom služi?
2. Zašto razlikujemo pravila igre od ishoda koje ona proizvode?
3. Što znači promatrati ljude kao birače, političare, birokrate i pripadnike interesnih skupina?
4. Zašto su mnoge odluke države predvidivo neintuitivne, racionalne za aktere, a štetne za društvo?

U prvom smo dijelu knjige vidjeli da tržište zna zakazati i da država tada dobiva razlog za djelovanje. No iz toga ne slijedi da će država i uspjeti. Ako tržišni neuspjeh opravdava intervenciju, ostaje otvoreno hoće li sam politički proces proizvesti bolji ishod od onoga koji popravljaju. Upravo to pitanje stoji u temelju ovoga dijela knjige i discipline koja mu je posvećena.

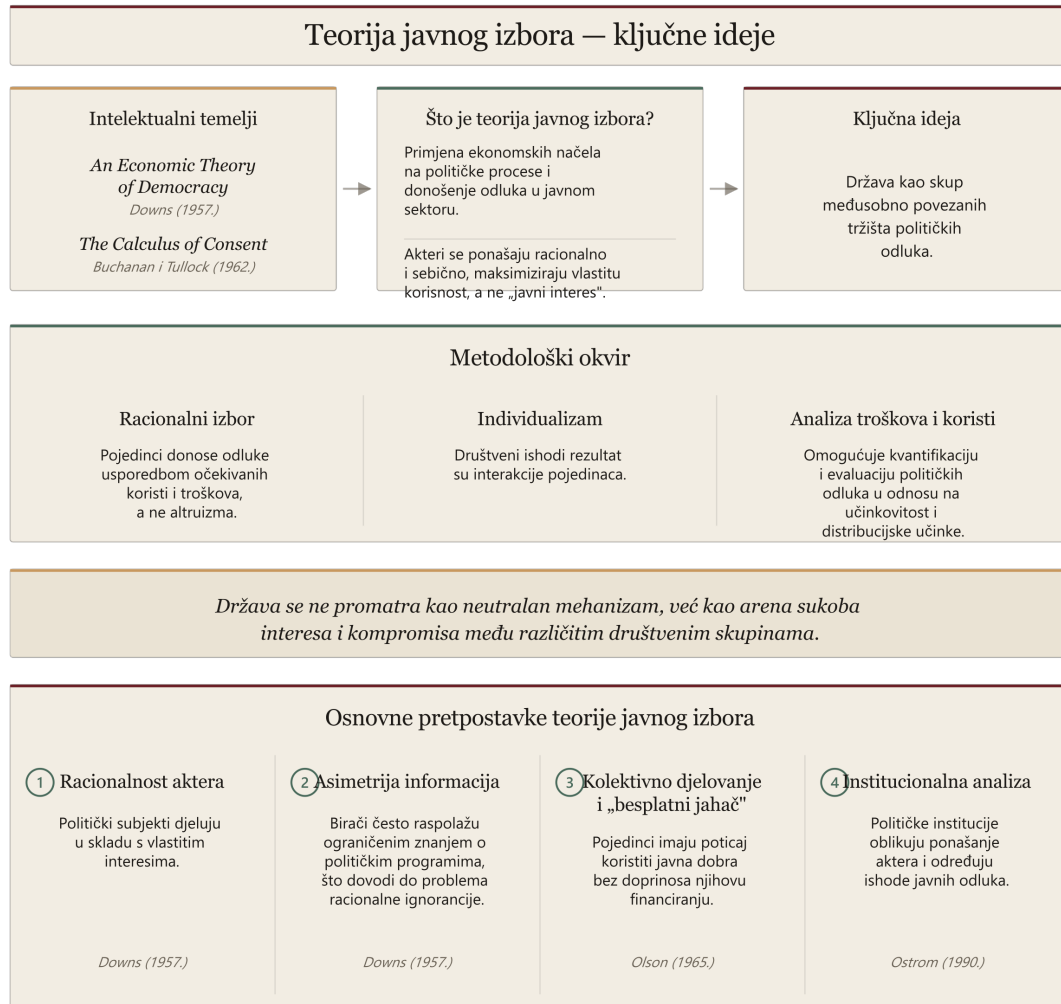
Teoriju javnog izbora (*Public Choice Theory*) najlakše je razumjeti kao primjenu ekonomskih alata na pitanja koja tradicionalno pripadaju političkoj znanosti. Ona kolektivno odlučivanje analizira istim pojmovima kojima ekonomija analizira tržište, odnosno maksimizacijom korisnosti, usporedbom troškova i koristi te poticajima. Time nudi objašnjenje zašto politički ishodi često odstupaju od idealizirane slike javnog interesa i usmjerava pozornost na institucionalne poticaje koji oblikuju ponašanje državnih aktera.

Politika se tradicionalno promatra kroz idealističnu prizmu u kojoj vlada i njezini dužnosnici teže isključivo općem dobru i provode „volju” naroda. Taj pogled pruža utješan narativ, ali slabo objašnjava zašto su političke odluke u praksi često neučinkovite, zašto se donose zakoni koji pogoduju uskim skupinama na štetu većine i zašto su upravni postupci spori i nefleksibilni. James Buchanan, dobitnik Nobelove nagrade za ekonomiju, zato je javni izbor opisao kao „politiku bez romantike” (Buchanan 1986). Umjesto da politiku tretira kao područje vođeno altruizmom, ona polazi od pretpostavke da su svi sudionici, birači, političari i birokrati, racionalni pojedinci čije su motivacije slične onima na tržištu. Iz te jednostavne zamjene pretpostavke slijedi velik dio uvida ovoga dijela knjige jer naizgled iracionalni politički ishodi postaju logične posljedice interakcije samointeresnih aktera unutar zadanih institucionalnih pravila. Ipak, empirijska literatura iz organizacijske teorije i komparativnih politika upozorava da se motivacijska struktura javnih službenika može bitno razlikovati od one tržišnih aktera, jer misijsko upravljanje i institucionalni etos znaju generirati solidne javne ishode i bez pretpostavljene nultosumne igre samointeresa.

Ostatak poglavlja tu zamjenu pretpostavke provodi do kraja. Najprije razjašnjava metodu i temeljne pretpostavke, a zatim ih primjenjuje na ključne aktere, na birača koji se pita ima li njegov glas ikakav smisao te na političare i birokrate koji se ponašaju kao da su na tržištu. Odatle postaje jasno zašto iz tih poticaja redovito nastaju odluke koje izvana izgledaju neracionalno, a iznutra su savršeno logične.

## Definicija, metodologija i osnovne pretpostavke

Prije nego razložimo pojedine pretpostavke, sljedeći prikaz sažima odakle teorija dolazi, što tvrdi i kojom se metodom služi.



Slika 1: Teorija javnog izbora — intelektualni temelji, definicija, ključna ideja, metodološki okvir i osnovne pretpostavke.

Intelektualni temelji teorije postavljeni su u djelima poput *An Economic Theory of Democracy* (Downs 1957) i *The Calculus of Consent* (Buchanan i Tullock 1962). Zajednička im je pretpostavka da se politički akteri, birači, političari i birokrati, ponašaju racionalno i da maksimiziraju vlastitu korisnost umjesto apstraktnog „javnog interesa“. Na taj način teorija javnog izbora spaja ekonomsku analizu i političku znanost te promatra državu kao skup povezanih tržišta političkih odluka (Mueller 2003).

**Definicija 0.0.1. Javni izbor** je primjena ekonomske logike na kolektivno odlučivanje, prema kojoj birači, političari i birokrati i u politici slijede vlastite poticaje, pa se kolektivne odluke objašnjavaju kao rezultat pojedinačnih izbora, a ne kao volja apstraktne cjeline poput „države“ ili „naroda“.

Metodološki, teorija počiva na tri postavke. Prva je racionalni izbor, prema kojem pojedinci odlučuju usporedbom očekivanih koristi i troškova, a ne altruizmom (Downs 1957). Druga je

metodološki individualizam, prema kojem kolektivni ishodi nisu odluke agregatne cjeline poput „države” ili „naroda”, nego rezultat pojedinačnih izbora. Treća je shvaćanje politike kao razmjene (*politics as exchange*), u kojem se politički procesi promatraju kao sustavi razmjene gdje sudionici nastoje poboljšati svoj položaj. Budući da ishod takve razmjene za svakoga ovisi i o potezima ostalih, njezinu formalnu analizu razvijamo u poglavlju o teoriji igara. Iz tih postavki slijede i osnovne pretpostavke teorije, od racionalnosti aktera i asimetrije informacija do problema kolektivnog djelovanja, koje u nastavku razrađujemo kroz ponašanje pojedinih skupina aktera.

Razlikovni doprinos teorije javnog izbora jest inzistiranje na razlici između pravila igre (*rules of the game*) i ishoda koje ona proizvode. Kvaliteta kolektivnih odluka ne ovisi samo o preferencijama aktera, nego ponajprije o institucionalnim pravilima koja oblikuju proces odlučivanja, jer isti ljudi pod različitim pravilima proizvode različite rezultate. Analiza se zato odvija na dvije razine. Na ustavnoj razini biraju se pravila i ograničenja prema kojima će se donositi buduće odluke, a na operativnoj razini odlučuje se unutar tih pravila o konkretnim pitanjima. Tu granu javnog izbora, konstitucionalnu političku ekonomiju Jamesa Buchanana i Geoffreyja Brennana, zajedno s pojmom vela neizvjesnosti i logikom kojom dobro postavljena pravila obuzdavaju i samointeresnog aktera, razrađujemo u poglavlju o konstitucionalnoj ekonomici, gdje joj pripada puni prostor.

## Birači i paradoks glasanja

Temeljno polazište teorije jest da se svi sudionici političkog procesa, birači, političari i službenici, ponašaju racionalno i vode vlastitim interesima i poticajima, a ne apstraktnim „javnim dobrom” (Buchanan i Tullock 1962). Taj pristup odbacuje idealiziranu sliku države kao neutralnog čuvara zajedničkih interesa i promatra je kao sustav povezanih tržišta političkih odluka (Mueller 2003). Svaka od triju skupina aktera ima vlastite ciljeve, ograničenja i informacijske asimetrije, što zajedno oblikuje stvarne ishode javnih politika.

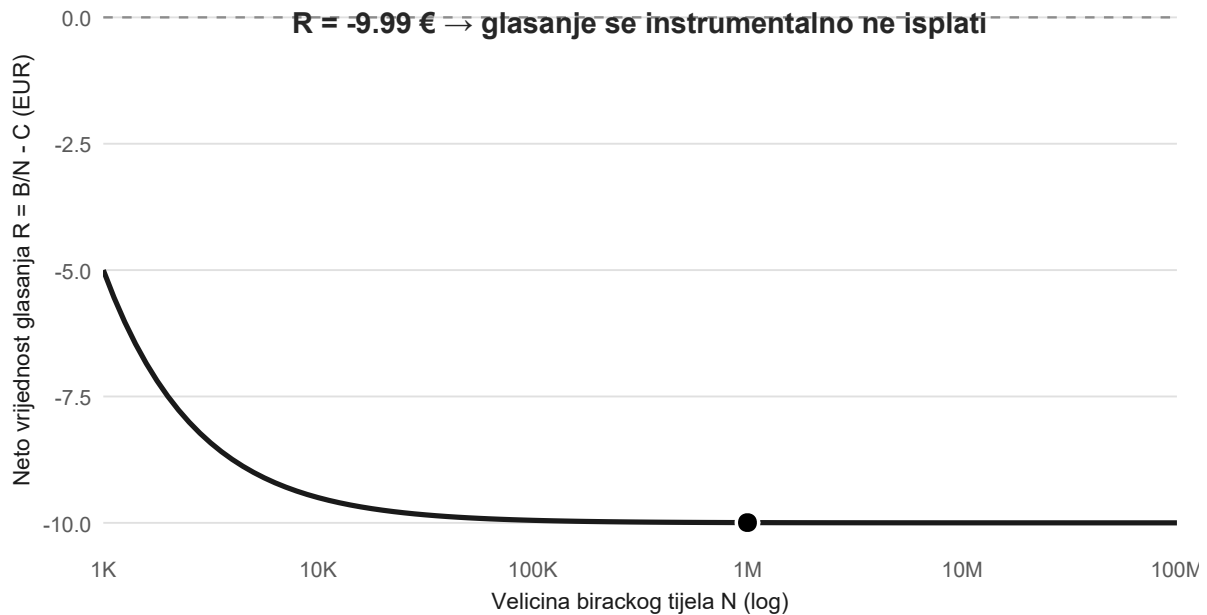
Pitanje individualnog sudjelovanja u donošenju političkih odluka jedno je od središnjih problema teorije javnog izbora. Ono se analizira kroz prizmu racionalnog izbora, odnosno ekonomskog pristupa ponašanju birača (Downs 1957). Ako birači djeluju racionalno i nastoje maksimizirati svoju korisnost uz najmanji trošak, postavlja se pitanje zašto bi racionalan pojedinac uopće izašao na izbore kada je vjerojatnost da njegov glas promijeni ishod iznimno mala (Mueller 2003).

Paradoks neglasanja (*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 zanemarivo mala, gotovo jednaka nuli, i ako glasanje podrazumijeva bilo kakav, pa i minimalan trošak poput vremena, truda ili prilagodbe rasporeda, racionalni akter trebao bi ostati kod kuće. Taj se instrumentalni model glasanja formalno 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.

Graf koji slijedi prikazuje neto vrijednost glasanja  $R$  u ovisnosti o veličini biračkog tijela na logaritamskoj vodoravnoj osi, pri čemu krivulja prelazi iz pozitivnog u negativno područje kako tijelo raste. Graf je interaktivan, pa klizači mijenjaju veličinu biračkog tijela, trošak glasanja i korist od preferiranog ishoda.



Slika 2: Neto vrijednost glasanja  $R = B/N - C$  brzo pada prema nuli kako raste biračko tijelo, jer vjerojatnost odlučujućeg glasa  $P = 1/N$  postaje zanemariva; tek nerealno velika korist  $B$  može nadvladati i malen trošak glasanja.

Ista logika malene vjerojatnosti utjecaja koja obeshrabruje izlazak na birališta obeshrabruje i prikupljanje informacija. Trošak stjecanja detaljnih političkih informacija gotovo uvijek nadmašuje očekivanu instrumentalnu korist za pojedinog birača, s obzirom na zanemarivu vjerojatnost da će njegov glas promijeniti ishod. Takvo racionalno nepoznavanje (*rational ignorance*) ne dovodi samo do nedostatnog prikupljanja informacija, nego i do neučinkovitog korištenja onih koje birači već posjeduju.

**Definicija 0.0.1.** O **racionalnom nepoznavanju** (racionalnoj ignoranciji) govorimo kada se biraču ne isplati prikupljati političke informacije jer je trošak informiranja veći od očekivane koristi, s obzirom na zanemarivu vjerojatnost da će njegov glas utjecati na ishod.

Caplan (2001) taj koncept proširuje idejom racionalne iracionalnosti. U svom je istraživanju naglasio da birači ne samo da ne ulažu u informacije, nego si mogu priuštiti i zadržavanje sistemski pristranih, iracionalnih uvjerenja, jer je cijena takve pogreške u prosudbi za pojedinca gotovo nula. Kada ne bi bilo sistemskih pristranosti, individualna bi se iracionalnost poništila na agregatnoj razini. Postojanje sistemskih pristranosti, primjerice u ekonomskim uvjerenjima, međutim objašnjava zašto kolektivne odluke mogu biti suprotne ekonomskim dokazima.

Da racionalno nepoznavanje nije tek teorijska mogućnost pokazuju desetljeća istraživanja javnoga mnijenja. Ankete u razvijenim demokracijama dosljedno nalaze da velik dio birača ne zna koja stranka kontrolira zakonodavno tijelo, kolike su glavne proračunske stavke ni u kojem se smjeru kreću temeljni gospodarski pokazatelji, a ta razina znanja ostaje postojana unatoč desetljećima rastuće obrazovanosti i sve dostupnijih informacija (Somin 2013). Caplan je k tome pokazao da pogreške u ekonomskim uvjerenjima nisu slučajne, nego se grupiraju u nekoliko trajnih pristranosti, od podcjenjivanja tržišta i razmjene s inozemstvom do precjenjivanja same količine posla kao mjere blagostanja, pa upravo zato preživljavaju agregiranje i sustavno iskrivljuju kolektivni izbor (Caplan 2007).

Suvremeni informacijski okoliš mijenja, ali ne ukida tu logiku. Algoritamsko filtriranje sadržaja na društvenim mrežama i, sve više, generativni jezični modeli snižavaju trošak dolaska do političkih informacija, ali istodobno snižavaju i trošak proizvodnje uvjerljivih neistina te njihove isporuke prilagođene svakom korisniku. Caplanove systemske pristranosti, koje preživljavaju agregiranje upravo zato što nisu slučajne, u takvom okolišu dobivaju pojačivač jer algoritmi nagrađuju sadržaj koji potvrđuje postojeća uvjerenja, a ne onaj koji ih ispravlja. Razmjeri pojave nisu zanemarivi jer su lažne vijesti uoči američkih izbora 2016. na društvenim mrežama dijeljene desecima milijuna puta (Allcott i Gentzkow 2017). Racionalno nepoznavanje time prestaje biti samo pitanje koliko birač ulaže u informiranje i postaje pitanje tko oblikuje informacije koje mu se besplatno nude.

## **Instrumentalno i ekspresivno glasanje**

Ako je vjerojatnost da jedan glas odluči ishod gotovo nula, troškovi izlaska na izbore veći su od očekivane instrumentalne koristi (Downs 1957). Unatoč tome, u stvarnosti velik broj ljudi ipak glasa. Objašnjenje tog paradoksa traži se u razlikovanju instrumentalnog i ekspresivnog glasanja (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 učinaka. Budući da je vjerojatnost odlučujućeg glasa infinitezimalno mala, instrumentalni motiv sam po sebi ne može objasniti široku participaciju birača (Mueller 2003).

Teorija ekspresivnog glasanja (*expressive voting*), koju su formalizirali Brennan i Lomasky (1993), a čiji je korijen sežu do D-člana u Rikeru i Ordeshookovom modelu (Riker i Ordeshook 1968), nadopunjuje instrumentalni model psihološkom i simboličkom dimenzijom. Prema tom pristupu birači ne glasaju zato što očekuju da će promijeniti ishod, nego 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. Pojedinac tako može glasati za stranku koja promiče ekološke politike, ne zato što očekuje izravnu korist, nego zato što mu takav izbor pruža osjećaj konzistentnosti s vlastitim uvjerenjima (Hamlin i Brennan 1999).

Pomirenje paradoksa glasanja postiže se kombiniranjem instrumentalnog i ekspresivnog pristupa. U suvremenim modelima 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. Pokazuje se da je političko ponašanje višedimenzionalno, istodobno racionalno i simbolično, korisno i vrijednosno utemeljeno (Brennan i Lomasky 1993; Hamlin i Brennan 1999).

Ekspresivno objašnjenje ipak nije bez osporavatelja. Dio literature paradoks razrješava bez pozivanja na izražavanje identiteta, pripisujući izlazak osjećaju građanske dužnosti i sustavnom precjenjivanju vlastite vjerojatnosti da odluče ishod, pa se glasanje vraća bliže instrumentalnoj logici nego što ekspresivni model dopušta (Blais 2000). Drugi prigovor je metodološki. Korist od izražavanja nije izravno mjerljiva, pa se njome u načelu može objasniti svako ponašanje nakon što se ono dogodi, čime model gubi sposobnost da bude opovrgnut. Upravo zato naponi da se ekspresivni izbor utemelji na neovisno provjerljivim pretpostavkama nastoje toj teoriji vratiti predviđačku snagu umjesto pukog naknadnog tumačenja (Schuessler 2000).

## Glasanje pod neizvjesnošću i minimax žaljenje

Ekspresivno objašnjenje zadržava vjerojatnost  $P$  u računu i dodaje joj nematerijalnu korist. Drugi izlaz ide obrnuto. Zadržava glasanje kao instrumentalan čin, ali napušta sam račun vjerojatnosti. Ferejohn i Fiorina tvrde da birač vjerojatnost odlučujućeg glasa ne može pouzdano izračunati niti joj vjeruje, pa ne odlučuje pod rizikom, gdje su vjerojatnosti poznate, nego pod neizvjesnošću, u kojoj ih nema (Ferejohn i Fiorina 1974). Za takvu je situaciju Leonard Savage ponudio pravilo koje ne traži vjerojatnosti, nego gleda samo moguće ishode (Savage 1951).

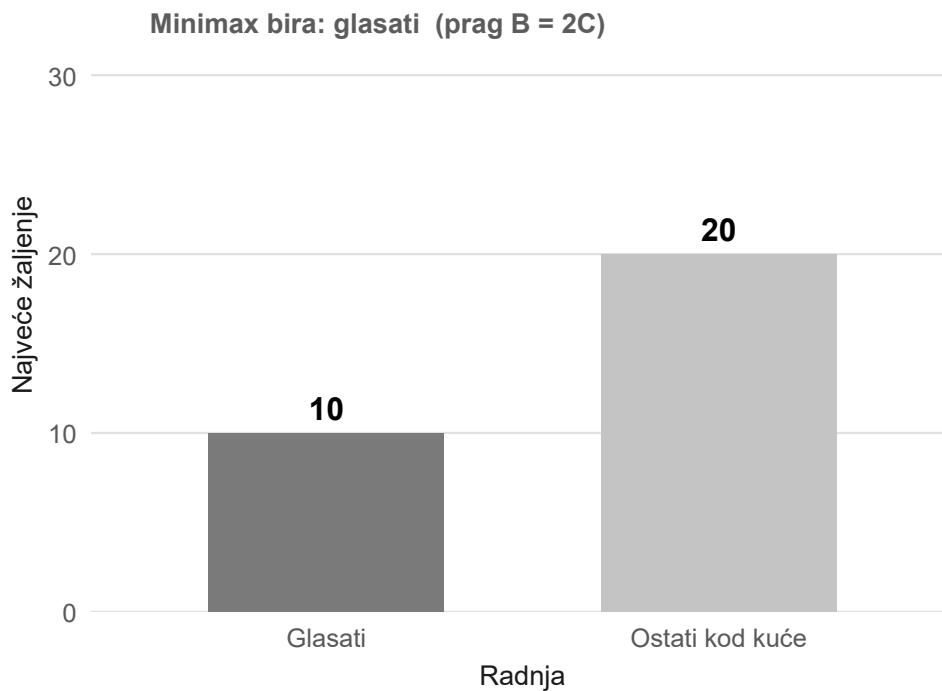
**Definicija 0.0.1. Minimax žaljenje** (*minimax regret*) je pravilo odlučivanja pod neizvjesnošću prema kojem akter za svaku radnju gleda najveće žaljenje koje bi mogao osjetiti kad se otkrije stvarno stanje, a zatim bira radnju kojoj je to najveće žaljenje najmanje. Žaljenje je razlika između najboljeg ishoda koji se u danom stanju mogao postići i ishoda koji je odabrana radnja donijela.

Primijenjeno na izlazak na izbore, birač bira između dviju radnji, glasanja ili ostanka kod kuće, dok stanje svijeta može biti tijesno, u kojem jedan glas odlučuje, ili neodlučujuće, u kojem pobjednik ostaje isti bez obzira na taj glas. Glasa li, najveće žaljenje snosi kad ishod ionako nije bio tijesan, pa je uzalud potrošio trošak glasanja  $C$ . Ostane li kod kuće, najveće žaljenje snosi kad mu favorit izgubi za jedan jedini glas, čime propušta korist  $B$  uz uštedeni trošak. Označimo li najveće žaljenje od glasanja s  $\rho_g$ , a od ostanka kod kuće s  $\rho_o$ , vrijedi

$$\rho_g = C, \quad \rho_o = B - C.$$

Minimax pravilo bira manje od tih dvaju žaljenja, pa birač glasa kad god je  $\rho_o > \rho_g$ , odnosno kad god je  $B > 2C$ . Vjerojatnost odlučujućeg glasa u taj račun uopće ne ulazi. Budući da je korist od pobjede favorita obično višestruko veća od sitnog troška izlaska, uvjet je gotovo uvijek ispunjen, pa minimax pravilo izlazak na izbore čini posve racionalnim čak i kada je izjednačenje krajnje nevjerojatno.

Odluka se time svodi na usporedbu dvaju najvećih žaljenja. Graf koji slijedi prikazuje ta dva iznosa kao stupce i ističe radnju koju minimax pravilo bira, onu s manjim žaljenjem. Graf je interaktivan, pa klizači mijenjaju korist od pobjede favorita i trošak glasanja, čime se vidi gdje leži prag  $B = 2C$  na kojem se odluka prevrće.



Slika 3: Najveće žaljenje od glasanja ( $C$ ) i od ostanka kod kuće ( $B - C$ ). Minimax pravilo bira radnju s manjim žaljenjem, pa nalaže izlazak kad god je  $B$  veći od dvostrukog troška glasanja.

Model nije ostao bez prigovora. Beck je istaknuo da je pretpostavka o potpunoj neizvjesnosti jednako nerealna kao i pretpostavka o savršenom poznavanju vjerojatnosti, jer birači ipak grubo naslućuju koliko je koja utrka tijesna (Beck 1975). Tko zna da se ishod odlučuje u milijunima glasova, znade i da je izjednačenje praktički nemoguće, pa minimax žaljenje, koje se priprema za najgori zamislivi slučaj, u stabilnoj demokraciji ispada pretjerano oprezna strategija.

Ondje gdje je ulog izbora doista velik, minimax žaljenje opisuje birače bolje od računa očekivane koristi. Kimenyi i Gutiérrez-Romero analizirali su kenjske izbore iz 2007. i pokazali da se golema izlaznost i izrazito etničko glasanje slažu upravo s tom logikom (Kimenyi i Gutiérrez-Romero 2008). Birači su izlazili ne zato što su vjerovali u utjecaj svog glasa, nego da izbjegnu najgori ishod u kojem pobjeđuje kandidat suparničke skupine, sa stvarnim posljedicama za raspodjelu resursa i sigurnost zajednice. U polariziranim i kriznim okruženjima, gdje je korist od željenog ishoda silno velika, glasanje djeluje kao obrambena strategija protiv najgoreg scenarija, što potvrđuje da minimax model ima snagu ondje gdje očekivana korist zakazuje.

Dva modela glasanja ne moraju se isključivati, nego opisuju različite biračke situacije. Tablica koja slijedi sažima u čemu se razilaze.

Tablica 1: Dva modela odluke o izlasku na izbore. Izrada autora prema Downs (1957), Ferejohn i Fiorina (1974) i Kimenyi i Gutiérrez-Romero (2008).

Dimenzija	Model očekivane korisnosti	Model minimax žaljenja
Temeljni kriterij	maksimizacija očekivane koristi	minimizacija najvećeg žaljenja

Dimenzija	Model očekivane korisnosti	Model minimax žaljenja
Pretpostavka o informacijama	odlučivanje pod rizikom, vjerojatnosti su poznate	odlučivanje pod neizvjesnošću, vjerojatnosti su nepoznate
Uloga vjerojatnosti glasa	središnja, malen $P$ obeshrabruje izlazak	nikakva, odluka ovisi samo o $B$ i $C$
Tumačenje neizlaska	racionalan u velikim biračkim tijelima	nosi prevelik rizik žaljenja
Gdje najbolje objašnjava	pad izlaznosti u mirnim, stabilnim uvjetima	mobilizaciju u polariziranim i kriznim izborima

Iz te usporedbe slijedi da se izlazak na izbore ne objašnjava jednim univerzalnim obrascem racionalnosti. Koji model bolje opisuje birača ovisi o tome koliko je izbor tijesan i koliko je ulog velik, pa instrumentalni račun, ekspresivni motiv i minimax oprez zajedno daju bogatiju sliku od svakog pojedinačnog objašnjenja.

## Političari i birokrati u tržištu politika

Političari su u ovom okviru maksimizatori glasova, akteri koji na „tržištu politika” nude programe i obećanja u zamjenu za podršku (Downs 1957). Njihov cilj nije maksimizacija društvenog blagostanja, nego izborni uspjeh, održavanje vlasti i pristup resursima države. Takav sklop poticaja stvara sklonost kratkoročnim i populističkim mjerama koje dižu popularnost, a dugoročno mogu opteretiti gospodarstvo i javne financije (Nordhaus 1975).

Tvrđnja da političari prilagođavaju politiku izbornom kalendaru ima teorijsku osnovu i empirijsku podlogu. Nordhaus je postavio temeljni model koji predviđa da javna potrošnja i deficit raste u godini uoči izbora, a fiskalna prilagodba dolazi tek nakon njih (Nordhaus 1975). Kasnija empirijska istraživanja potvrđuju taj obrazac u demokracijama, pri čemu je učinak sustavno jači u mladim demokracijama, u zemljama sa slabijim fiskalnim pravilima i ondje gdje birači teže prate dugoročne troškove odluka, dok je u zemljama s neovisnim fiskalnim vijećima i transparentnim proračunom osjetno slabiji. Empirijska je pouka da ciklus nije neizbježan, nego ovisi o institucijama koje povećavaju vidljivost budućih troškova.

Da bi pridobili podršku, političari posežu za mehanizmima koji se provlače kroz cijeli ovaj dio knjige. Trgovina glasovima (*logrolling*) razmjena je glasova kojom prolaze prijedlozi koji pojedinačno ne bi dobili većinu, a njezinu logiku i posljedice za kolektivni izbor razrađujemo u poglavlju o kolektivnom izboru. Lov na rentu, kojim organizirane skupine kroz političku arenu stječu povlastice umjesto da stvaraju vrijednost, te njegov nastavak u regulatornom zarobljavanju, pripadaju poglavlju o interesnim skupinama, gdje ih izlažemo u cijelosti. Na ovom je mjestu dovoljno vidjeti da političar koji odgovara na takve pritiske djeluje racionalno, čak i kada je ishod društveno štetan.

Logika regulatorne zarobljenosti vidljiva je u liberalizaciji telekomunikacija u Europi devedesetih godina. Formalna pravila nalagala su otvaranje tržišta, ali su nacionalni regulatori u nekoliko zemalja u praksi štitili dotadašnje državne operatere visokim naknadama za međusobno povezivanje i složenim uvjetima licenciranja, čime su novim ponuđačima otežavali ulazak. Tek je pritisak Europske komisije, koja je djelovala izvan dosega pojedinačnih nacionalnih regulatora, ubrzao stvarno otvaranje tržišta. Primjer potvrđuje uvid da regulacija često služi koncentriranim

interesima industrije koja je „kupuje”, a ne raspršenoj javnosti, te pokazuje zašto neovisnost i nadzor regulatora nisu tehnički detalj, nego uvjet da regulacija ostane u javnom interesu.<sup>1</sup>

Isti model vrijedi i za birokrate. Za razliku od klasične, weberovske slike uprave kao nepristranog provoditelja zakona, javni izbor pretpostavlja da i službenici reaguju na vlastite poticaje, po-najprije na veličinu proračuna kao izvor plaće, statusa, ovlasti i moći (Niskanen 1971). Budući da birokracija o stvarnom trošku vlastitih programa zna više od onih koji ih financiraju, ta informacijska prednost vodi sustavnoj sklonosti prema većim proračunima od društveno optimalnih. Taj uvid, Niskanenov model maksimizacije proračuna i njegove kasnije nadogradnje, razrađujemo u poglavlju o birokraciji, gdje weberovski i javnoizborni pogled stoje jedan uz drugi.

## Zašto su odluke države često neintuitivne?

Kada se državne odluke doimaju neintuitivnima, primjerice kada se subvencioniraju neučinkovite industrije ili financiraju skupi projekti koji koriste tek uskom krugu, teorija javnog izbora pokazuje da iza prividne iracionalnosti najčešće stoji posve racionalno ponašanje aktera. Za razliku od shvaćanja države kao jedinstvenog aktera koji djeluje u općem interesu, ona državu promatra kao skup pojedinaca koji donose odluke vođeni vlastitim interesima, informacijama i kalkulacijama (Buchanan i Tullock 1962; Mueller 2003). Ishodi koji se iz društvene perspektive čine neefikasima često su, zapravo, predvidive posljedice neuspjeha države (*government failure*).

Zajednički nazivnik tih ishoda jedna je asimetrija. Mnoge politike donose veliku, koncentriranu korist maloj i dobro organiziranoj skupini, dok je njihov trošak raspršen na mnoštvo poreznih obveznika tako da je pojedinačni teret malen i jedva primjetan. Organizirana manjina ima snažan poticaj izboriti se za mjeru, a raspršena većina nema poticaj ni saznati za nju. Iz te asimetrije izrastaju mehanizmi koje razrađuju poglavlja koja slijede, od logike kolektivnog djelovanja i lova na rentu u interesnim skupinama, preko trgovine glasovima u kolektivnom izboru, do birokratske ekspanzije. Korisno ih je najprije vidjeti zajedno.

Tablica 2: Mehanizmi neuspjeha države. Autorska sinteza prema Olson (1965), Tullock (1967), Niskanen (1971) i Buchanan i Tullock (1962).

Mehanizam neuspjeha države	Glavni akteri	Racionalni cilj aktera	Rezultat za društvo (neintuitivan ishod)	Razrađeno u
Koncentrirane koristi / raspršeni troškovi	Interesne skupine, birači	Organiziranje malih skupina radi velikog dobitka, ravnodušnost većine	Usvajanje politika s neto niskim ili negativnim društvenim povratom	pogl. 8
Lov na rentu	Interesne skupine	Stjecanje umjetno stvorenih povlastica (političke rente)	Rasipanje produktivnih resursa (Tullockov pravokutnik)	pogl. 8

<sup>1</sup>Daljnje čitanje: Stigler (1971), *The Theory of Economic Regulation*; Cambini i Rondi (2010), *Regulatory Independence and Political Interference in EU Utilities*.

Mehanizam neuspjeha države	Glavni akteri	Racionalni cilj aktera	Rezultat za društvo (neintuitivan ishod)	Razrađeno u
Trgovina glasovima (logrolling)	Političari	Razmjena glasova radi prolaska specifičnih zakona	Usvajanje projekata s neto negativnom društvenom vrijednošću	pogl. 6
Maksimizacija proračuna	Birokrati	Povećanje proračuna i osobne moći	Prekomjerna i neučinkovita opskrba javnim dobrima	pogl. 9

Pouka nije da su političari ili birokrati loši ljudi, nego da i dobronamjerni akteri pod lošim pravilima proizvode loše ishode. Time se vraćamo na razliku s početka poglavlja jer popravak takvih ishoda rjeđe dolazi od zamjene ljudi, a češće od promjene pravila pod kojima oni odlučuju.

## Sažetak

Teorija javnog izbora ekonomskim alatima analizira političko odlučivanje i polazi od pretpostavke da i u politici djeluju pojedinci sa svojim ciljevima, a ne bestjelesni zastupnici općeg dobra. Ključno je razlikovati pravila igre od ishoda jer isti akteri pod različitim pravilima proizvode različite rezultate. Kada se ljudi promatraju kao birači, političari, birokrati i pripadnici interesnih skupina, mnogi naizgled iracionalni potezi države postaju razumljivi i predvidljivi. Već se na samom biraču vidi snaga tog pristupa, jer paradoks glasanja otkriva da je pojedincu racionalno i ne izaći na izbore i ostati neinformiran, pa sudjelovanje održavaju tek ekspresivni i slični neinstrumentalni motivi. Ovo poglavlje postavlja taj okvir i njegove aktere, koji odluke ne donose izolirano nego strateški, motreći poteze jednih na poteze drugih, čime se otvara analiza njihove međugre jezikom poteza i protupoteza.

Otvorite interaktivni graf iznad i zadržite trošak glasanja na  $C = 10$  € te korist na  $B = 5000$  €, a zatim povećavajte veličinu biračkog tijela. Pri kojoj veličini  $N$  neto vrijednost glasanja  $R$  prelazi iz pozitivne u negativnu? Provjerite zatim računski tako da iz uvjeta  $R = B/N - C = 0$  izvedete kritičnu veličinu  $N^* = B/C$  i usporedite je s grafom. Naposljetku, koliko bi puta morala porasti korist  $B$  da bi se glasanje instrumentalno „isplatilo” u biračkom tijelu od milijun ljudi uz isti trošak? Što vaš rezultat govori o tome zašto se stvarna izlaznost ne može objasniti samo instrumentalnim motivom?

# Teorija igara i zakonodavno pregovaranje

## Vodič kroz poglavlje

1. Zašto se država ne može razumjeti kao jedan akter, nego kao arena strateške interakcije?
2. Kako zatvorenikova dilema objašnjava zašto dobrovoljnost sama ne osigurava javna dobra?
3. Po čemu se igra kukavice i igra koordinacije razlikuju od dileme, i što to znači za ulogu pravila?
4. Kako predlagatelj proračuna dijeli javni novac i o čemu ovisi njegova pregovaračka moć?
5. Zašto se stvarno ponašanje u laboratoriju sustavno razlikuje od onoga što model predviđa?

Prethodno je poglavlje aktore političkog procesa, birače, političare, birokrate i interesne skupine, predstavilo kao pojedince koji slijede vlastite ciljeve, ali je svakoga promatralo zasebno. Čim ih je više za istim stolom, ishod svakoga ovisi i o potezima ostalih, pa država prestaje biti jedinstven dobrohotan akter i postaje arena strateške interakcije u kojoj obična maksimizacija korisnosti više ne opisuje ponašanje (Buchanan i Tullock 1962; Mueller 2003).

Za takve situacije ekonomija posuđuje aparat teorije igara, matematičke discipline koja proučava odlučivanje kada ishod ovisi o međusobno povezanim odlukama više aktera (M. J. Osborne 2004). Ona političke borbe prevodi u modele iz kojih se vidi zašto se sklapaju naizgled neobični savezi, kako se dijeli proračunski kolač i pod kojim uvjetima zastupnici dobrovoljno predaju moć stranačkim vođama.

Poglavlje najprije postavlja tri temeljne igre kojima javni izbor objašnjava probleme kolektivnog djelovanja, a zatim ih primjenjuje na zakonodavno pregovaranje o proračunu, gdje pravila glasovanja izravno određuju tko koliko dobiva.

## Strateške igre i kolektivno djelovanje

Igra u normalnoj formi određena je trima elementima, skupom igrača, skupovima strategija dostupnih svakom igraču i funkcijama isplata koje svakoj kombinaciji strategija pridružuju korisnost svakog igrača (M. J. Osborne 2004). Rješenje igre traži se preko pojma ravnoteže.

**Definicija 0.0.1. Nashova ravnoteža** je kombinacija strategija u kojoj nijedan igrač ne može povećati svoju korisnost jednostranom promjenom strategije dok ostali ne mijenjaju svoju. Strategija je **strogo dominantna** ako igraču donosi veću korisnost od svake druge, bez obzira na to što čine ostali.

Prva i najutjecajnija igra javnog izbora jest zatvorenikova dilema, koja objašnjava zašto dobrovoljnost ne osigurava javna dobra (Hardin 1968). Dva susjedna poljoprivrednika odlučuju hoće li platiti svoj dio zajedničkog nasipa protiv poplava, klasičnog javnog dobra (Samuelson 1954).

Svaki može kooperirati i platiti svoj dio ili defektirati i nadati se da će drugi sam financirati nasip.

Tablica 1: Isplatna matrica zatvorenikove dileme; prvi broj je korisnost igrača A, drugi korisnost igrača B. Izrada autora.

Igrač A ↓ Igrač B →	B kooperira	B defektira
A kooperira	(3, 3)	(0, 5)
A defektira	(5, 0)	(1, 1)

Igra otkriva napetost između pojedinačne i kolektivne racionalnosti (Olson 1965). Ako B kooperira, A je bolje defektirati jer time dobiva pet umjesto tri. Ako B defektira, A je opet bolje defektirati jer dobiva jedan umjesto nule. Defekcija je stoga strogo dominantna strategija za A, a zbog simetrije i za B. Jedina Nashova ravnoteža igre jest obostrana defekcija s isplatama jedan za oba aktera. Ta je ravnoteža Pareto inferiorna u odnosu na obostranu kooperaciju, koja bi obojici donijela tri. Racionalni pojedinci tako svjesno završavaju u ishodu koji je za obojicu lošiji. Upravo zato decentralizirano tržište ne može samo osigurati dovoljnu količinu javnog dobra, pa država svojim autoritetom prisiljava aktere na doprinos kroz porez, prevodeći društvo iz neučinkovite ravnoteže defekcije u učinkovitu kooperaciju (Mueller 2003).

## Kukavica i koordinacija, sukob i institucije

Drugu igru, kukavicu, obilježava to što obostrana tvrdoća vodi u ishod koji obje strane žele izbjeći pod svaku cijenu (Mueller 2003). Dvije države članice monetarne unije pregovaraju o podjeli tereta u dubokoj financijskoj krizi. Svaka može popustiti i preuzeti veći dio duga ili ustrajati na tvrdom stavu, očekujući da će druga popustiti kako bi spriječila slom zajedničke valute.

Tablica 2: Isplatna matrica igre kukavice. Izrada autora.

Država A ↓ Država B →	B popušta	B ustraje
A popušta	(0, 0)	(-1, 2)
A ustraje	(2, -1)	(-10, -10)

Za razliku od dileme, ovdje nema dominantne strategije. Ako B ustraje, A je bolje popustiti i izbjeći slom koji nosi minus deset. Ako B popušta, A je bolje ustrajati i uzeti dva. Igra ima dvije ravnoteže u čistim strategijama, onu u kojoj jedna strana popušta dok druga ustraje, i obrnutu. Problem je strateška neizvjesnost. Ako obje strane, goneći maksimalni dobitak, ustraju do kraja, sustav završava u katastrofi, što objašnjava zašto krizni pregovori traju do posljednje sekunde i zašto se uvode nadnacionalna pravila koja raspodjelu kriznog tereta određuju unaprijed.

Treću skupinu čine igre koordinacije, poput bitke spolova, u kojima postoji više ravnoteža, svi imaju zajednički interes uskladiti se, ali se razilaze oko toga koja je ravnoteža bolja (M. J. Osborne 2004). Dva poduzeća biraju tehnički standard za zajedničku infrastrukturu koja radi samo ako su standardi kompatibilni.

Tablica 3: Isplatna matrica igre koordinacije. Izrada autora.

Poduzeće A ↓ Poduzeće B →	B bira X	B bira Y
A bira X	(3, 2)	(0, 0)
A bira Y	(0, 0)	(2, 3)

Ravnoteže su dvije, obje pristaju uz isti standard. Ako poduzeća ne mogu komunicirati, prijeti koordinacijski neuspjeh u kojem se resursi troše na nespojive sustave uz nulte isplate. Uloga države ovdje nije prisila ni kazna, kao u dilemi, nego pružanje fokalne točke. Donošenjem zakona, propisivanjem standarda ili objavom smjernica država usklađuje očekivanja aktera i svodi transakcijske troškove pregovaranja na najmanju mjeru, što je jedan od načina na koje institucije kao pravila igre stvaraju red (North 1990).

## Baron-Ferejohnov model zakonodavnog pregovaranja

Kada se o podjeli proračuna odlučuje pravilom većine, igra postaje dinamična. David Baron i John Ferejohn formalizirali su taj proces u modelu koji je postao temelj moderne političke ekonomije (Baron i Ferejohn 1989). Zakonodavno tijelo ima neparan broj zastupnika  $n$ , od kojih svaki predstavlja svoj okrug i mari samo za udio proračuna koji ide njemu. Proračun je normaliziran na jedinicu, pa raspodjela  $(x_1, \dots, x_n)$  mora zadovoljiti

$$\sum_{i=1}^n x_i = 1, \quad x_i \geq 0.$$

Pregovori teku u rundama pod zatvorenim pravilom. Na početku svake runde jedan zastupnik biva nasumično izabran za predlagatelja, svaki s jednakom vjerojatnošću  $1/n$ . Predlagatelj iznosi raspodjelu, a tijelo o njoj glasuje bez amandmana. Ako prijedlog dobije većinu, koja traži  $(n + 1)/2$  glasova, proračun se usvaja i igra završava. Ako padne, pregovori se sele u sljedeću rundu, ali se vrijednost kolača umanjuje faktorom diskontiranja  $\delta \in (0, 1)$ , koji bilježi nestrpljivost, amortizaciju resursa i trošak blokade.

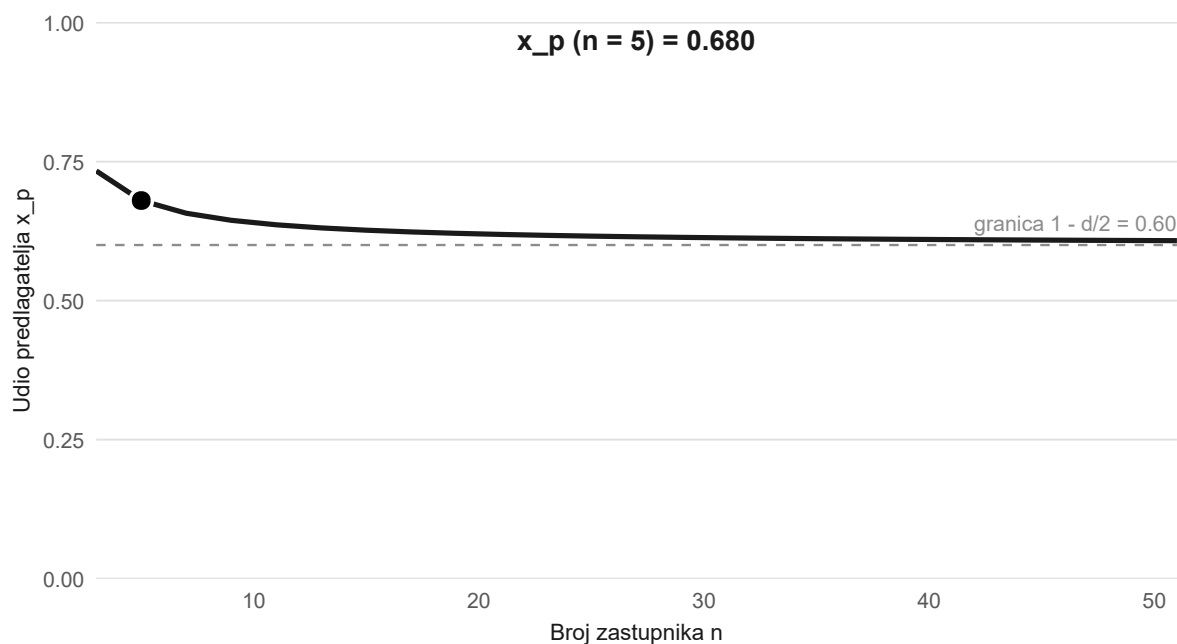
Igru rješavamo pojmom stacionarne savršene ravnoteže u podigramu, u kojoj odluke ovise samo o trenutnom prijedlogu i očekivanjima o nastavku, a ne o povijesti pregovora. Neka je  $v$  očekivana vrijednost pregovora za zastupnika na početku runde, prije nego što se zna tko predlaže. Budući da je igra simetrična i da se u ravnoteži proračun usvaja već u prvoj rundi, ukupna se jedinica dijeli među  $n$  zastupnika, pa je

$$v = \frac{1}{n}.$$

Odbije li zastupnik prijedlog, dobiva tek diskontiranu vrijednost nastavka  $\delta v$ . Najmanji iznos kojim predlagatelj može kupiti njegov glas zato je njegova rezervacijska cijena  $\delta v = \delta/n$ . Predlagatelju nije potreban pristanak svih, nego većine, pa uz vlastiti glas mora kupiti još  $(n - 1)/2$  glasova. Racionalno bira upravo toliko najjeftinijih zastupnika, nudi svakom točno  $\delta/n$ , a ostalima ništa. Za sebe zadržava

$$x_p = 1 - \frac{n-1}{2} \cdot \frac{\delta}{n} = 1 - \frac{\delta(n-1)}{2n}.$$

Graf koji slijedi prikazuje taj udio predlagatelja u ovisnosti o veličini parlamenta, pri čemu krivulja pada prema svojoj donjoj granici kako tijelo raste. Graf je interaktivan, pa klizači mijenjaju broj zastupnika i njihovu strpljivost.



Slika 1: Udio proračuna koji predlagatelj zadržava,  $x_p = 1 - (n-1)/(2n)$ , pada s veličinom parlamenta prema granici  $1 - \delta/2$ . Veće tijelo raspršuje moć predlagatelja, a ne koncentrira je.

## Pregovaračka moć i ustavni parametri

Iz formule za udio predlagatelja slijede dva uvida o tome kako ustrojstvo parlamenta dijeli javni novac. Derivacije udjela po veličini tijela i po strpljivosti glase

$$\frac{\partial x_p}{\partial n} = -\frac{\delta}{2n^2} < 0, \quad \frac{\partial x_p}{\partial \delta} = -\frac{n-1}{2n} < 0.$$

Obje su negativne. Moć predlagatelja opada s veličinom parlamenta. Veće tijelo doista čini svaki pojedini glas jeftinijim, jer je očekivana vrijednost nastavka  $1/n$  manja, ali istodobno traži kupnju većeg broja glasova, a taj drugi učinak prevladava, pa udio predlagatelja pada prema granici od polovice proračuna. Veliko zakonodavno tijelo zato raspršuje pregovaračku moć, dok je malo koncentrira u rukama onoga tko predlaže. Moć predlagatelja opada i sa strpljivošću zastupnika, jer strpljiviji zastupnici lakše odbiju nepovoljan prijedlog i čekaju novu rundu, što predlagatelja prisiljava na izdašniju ponudu. U graničnom slučaju potpune nestrpljivosti, kada  $\delta \rightarrow 0$ , rezervacijska cijena pada na nulu i predlagatelj uzima cijeli proračun. Kada su zastupnici gotovo savršeno strpljivi, kada  $\delta \rightarrow 1$ , udio se svodi na

$$x_p = \frac{n+1}{2n},$$

tek nešto iznad polovice, dok ostatak dijeli minimalna pobjednička koalicija. Ustavna pravila o rokovima donošenja proračuna time izravno određuju raspodjelu javnog novca.

Osnovni model pretpostavlja da zastupnici djeluju kao izolirani pojedinci, no u stvarnim parlamentima organizirani su u stranke koje nameću disciplinu. Stranačku privrženost modeliramo tako da zastupnik vrednuje i udio koji ode njegovu stranačkom kolegi. U tročlanom tijelu u kojem zastupnici 1 i 2 dijele stranku, a 3 je oporba, njihove su korisnosti

$$u_1 = x_1 + \alpha x_2, \quad u_2 = x_2 + \alpha x_1,$$

gdje parametar kohezije  $\alpha \in [0, 1]$  mjeri jačinu stranačke veze. Pri  $\alpha = 0$  vraćamo se u osnovni model, a pri  $\alpha = 1$  kolega tuđi uspjeh vrednuje kao svoj. Kohezija mijenja ravnotežu jer predlagatelj svom stranačkom kolegi više ne mora platiti punu cijenu glasa, budući da kolega već uživa dio koristi od udjela koji predlagatelj zadržava za sebe. Stranačka kohezija tako djeluje kao množitelj pregovaračke moći vladajuće stranke, omogućujući joj da zadrži veći dio resursa unutar svoje političke obitelji na štetu oporbe (Mueller 2003).

Time se objašnjava i zašto pojedinačni zastupnici često dobrovoljno predaju svoje pravo predlaganja stranačkom vođi, prenoseći na njega svoju vjerojatnost izbora za predlagatelja. Takvo je delegiranje ravnotežno samo kad su ispunjena tri uvjeta. Procedura mora vođi davati znatnu prednost u izboru za predlagatelja u odnosu na običnog zastupnika. Kohezija  $\alpha$  mora biti dovoljno visoka da zastupnik vjeruje kako će vođa u svom prijedlogu vrednovati i interes njegova okruga. Naposljetku, zastupnici moraju biti dovoljno nestrpljivi, jer pri niskom  $\delta$  trošak blokade postaje prevelik, pa je racionalno prepustiti vođi brzo i koordinirano donošenje proračuna umjesto izlaganja riziku dugih pregovora. Gdje ti uvjeti izostaju, u mladim demokracijama ili u razdobljima slabe discipline, zastupnici zadržavaju svoja prava, a parlament obilježavaju frakcijske borbe i proračunska nestabilnost.

## **Eksperimentalna provjera modela**

Snaga teorije igara dijelom leži u tome što je podložna provjeri u laboratoriju. Tri desetljeća eksperimenata ispitivala su koliko stvarni ljudi u ulozi zastupnika slijede predviđanja Baron-Ferejohnova modela (Baranski i Morton 2022). Rezultati potvrđuju strukturu, ali ne i raspodjelu. Minimalne pobjedničke koalicije doista su najčešći ishod, jer sudionici prepoznaju da uključivanje suvišnih partnera samo smanjuje vlastiti udio.

Raspodjela unutar koalicije, međutim, sustavno odstupa od predviđanja. Predlagatelji svojim partnerima nude osjetno više od rezervacijske cijene, a nerijetko i posve jednake udjele.

U laboratorijskim pregovorima predlagatelji su izdašniji nego što model dopušta, a odstupanje se objašnjava dvama kanalima (Baranski i Morton 2022). Prvi je averzija prema nejednakosti, sklonost da se preniske ponude vrednuju kao nepravedne, koju formalizira model u kojem korisnost pada s razlikom prema drugima (Fehr i Schmidt 1999). Drugi je strateški strah od odbijanja, jer predlagatelj zna da uvrijeđeni partner može odbiti i gurnuti pregovore u novu, skuplju rundu, pa radije nudi više. Uz to, ponašanje izrazito ovisi o povijesti, suprotno pretpostavci stacionarnosti. Zastupnik kojeg je raniji predlagatelj isključio ili ponizio niskom ponudom sustavno mu se osvećuje kad sam dođe na red, čak i kada bi mu uključivanje tog zastupnika bilo najjeftiniji put do većine.

Mehanizam osvete i ovisnosti o povijesti stvara trajne koalicijske saveze i kaznene obrasce koji pregovore drže stabilnima, ali i mnogo manje gipkima nego što predviđa osnovni model. Usporedba teorijskih predviđanja i eksperimentalnih nalaza sažeta je u tablici.

Tablica 4: Predviđanja modela zakonodavnog pregovaranja i eksperimentalni nalazi. Izrada autora prema Baron i Ferejohn (1989) i Baranski i Morton (2022).

Dimenzija	Predviđanje modela	Eksperimentalni nalaz
Struktura koalicije	isključivo minimalne pobjedničke koalicije	minimalne su modalne, ali se javljaju i šire
Udio predlagatelja	vrlo visok, predlagatelj zadržava većinu	umjereniji zbog averzije prema nejednakosti i straha od odbijanja
Udio partnera	tek rezervacijska cijena glasa	osjetno veći, podjela teži pravednosti
Vremenska dinamika	usvajanje odmah u prvoj rundi	uglavnom bez odgode, ali se javljaju i blokade
Uloga povijesti	savršena stacionarnost	izražena ovisnost o povijesti, osveta i trajni savezi

## Ustavni dizajn proračunskih pravila

Spoj teorije igara i modela pregovaranja nosi izravne posljedice za ustavni dizajn proračunskih institucija (Buchanan i Tullock 1962). Ako politički proces prirodno teži asimetričnim minimalnim koalicijama koje iskorištavaju manjinu, zadatak ustavnog okvira jest postaviti pravila koja te poticaje obuzdavaju unaprijed, prije nego što se zna tko će biti na dobitku (Brennan i Buchanan 1985).

Prvi odgovor jest ustavno ograničenje proračunskog deficita i javnog duga. Kada je gornja granica deficita zadana brojčano i obvezujuće, sužava se prostor za kupnju glasova, jer se trošak koalijskih dogovora više ne može tiho prebaciti na buduće generacije koje ne sjede za pregovaračkim stolom. Predlagatelj koji bi pobjedničku koaliciju gradio dijeljenjem novca mora ga sada pronaći unutar zadane granice, pa je prisiljen birati među projektima umjesto da ih sve financira zaduživanjem. Pravilo time ne mijenja motive aktera, nego im skraćuje doseg.

Drugi odgovor jest pravilo pojačane većine za proračun i porezne zakone. Ako se umjesto natpolovične traži, primjerice, dvotrećinska većina, predlagatelj više ne može sastaviti najmanju moguću koaliciju, nego mora pridobiti i dio oporbe. U Baron-Ferejohnovu okviru to izravno obara njegov udio, jer glasove mora platiti većem broju zastupnika, a manjinu je teže preglasati i iskoristiti. Cijena su viši troškovi odlučivanja i veća opasnost od blokade, jer širi krug koji mora pristati lakše zapne na neslaganju.

Oba mehanizma potvrđuju pouku koja povezuje cijeli ovaj dio knjige. Pravila igre nisu neutralna pozadina kolektivne odluke nego njezin tvorac, pa se ista skupina aktera pod različitim procedurama ponaša različito i dijeli javni novac drukčije. Kvaliteta proračunskog ishoda zato se ne popravljaju zamjenom ljudi nego promišljenim izborom pravila pod kojima oni odlučuju, a taj izbor uvijek vaga između suprotstavljenih vrijednosti, učinkovitosti i zaštite manjine, brzine i šire suglasnosti. Strateška analiza ovoga poglavlja time vodi ravno u pitanja kojima se bave poglavlja koja slijede, kako se mnoštvo pojedinačnih preferencija uopće agregira u jednu društvenu odluku i koliko ta odluka ovisi o pravilima kroz koja prolazi.

## Sažetak

Teorija igara državu prikazuje kao arenu strateške interakcije, a ne kao jedinstvenog dobronamjernog planera. Zatvorenikova dilema pokazuje zašto dobrovoljnost ne osigurava javna dobra i opravdava prisilno oporezivanje, igra kukavice zašto krizni pregovori prijete katastrofom, a igre koordinacije zašto institucije djeluju kao fokalne točke. Baron-Ferejohnov model otkriva da pregovaračka moć predlagatelja proračuna ovisi o veličini tijela i strpljivosti zastupnika, dok stranačka kohezija pojačava ruku vladajuće stranke. Eksperimenti potvrđuju strukturu minimalnih koalicija, ali ne i nemilosrdnu raspodjelu, jer averzija prema nejednakosti i osveta ublažavaju ono što model predviđa. Pouka je da proračunska pravila i parlamentarne procedure izravno oblikuju raspodjelu javnog novca. Time strateška analiza vodi ravno u pitanje koje slijedi, kako se mnoštvo pojedinačnih preferencija uopće pretvara u jednu društvenu odluku i koliko ta odluka ovisi o pravilima kroz koja prolazi.

Promotrite zakonodavno tijelo s  $n = 5$  zastupnika koji dijele proračun normaliziran na jedinicu, uz faktor diskontiranja  $\delta = 0,8$ .

- (a) Izračunajte rezervacijsku cijenu glasa pojedinog zastupnika, odnosno najmanji iznos kojim ga predlagatelj može pridobiti.
- (b) Odredite koliko glasova uz vlastiti predlagatelj mora kupiti za većinu i koliki udio proračuna pritom zadržava za sebe.
- (c) Ponovite izračun za  $n = 9$  i objasnite zašto se udio predlagatelja smanjio, premda je cijena svakog pojedinog glasa niža.
- (d) Pretpostavite da ustav umjesto natpolovične traži dvotrećinsku većinu. Objasnite, bez potpunog izvoda, u kojem smjeru se mijenja udio predlagatelja i zašto to štiti manjinu uz veći rizik blokade.



# Kolektivni izbor

## Vodič kroz poglavlje

1. Kako od mnoštva pojedinačnih preferencija doći do jedne dosljedne društvene odluke?
2. Što je Condorcetov paradoks i zašto većinsko glasovanje može biti ciklično?
3. Što tvrdi Arrowljev teorem nemogućnosti o agregaciji preferencija?
4. Zašto su jednovrsne preferencije i medijanski glasač iznimka koja vraća stabilnost?
5. Zašto je kontrola dnevnog reda izvor moći i kakve to posljedice ima za javne politike?

Dosad smo aktere političkog procesa promatrali kako slijede vlastite preferencije i kako strateški djeluju jedni na druge. Ostaje pitanje što se događa kada te pojedinačne preferencije treba spojiti u jednu zajedničku odluku. Kada odluke donosi pojedinac, ekonomska je analiza relativno jednostavna. Pretpostavljamo da osoba ima preferencije i bira opciju koja joj donosi najveću korist. No javne politike rijetko su rezultat odluke jednog pojedinca. One nastaju kroz **kolektivni izbor**, postupak kojim skupina ljudi s različitim preferencijama dolazi do zajedničke odluke. Pitanje koje se tada postavlja čini se jednostavnim, ali je iznenađujuće složeno. Pitamo se kako od mnoštva pojedinačnih preferencija doći do jedne društvene odluke koja je dosljedna, pravedna i smisljena.

U svakodnevnom političkom govoru neprestano koristimo izraze poput „Hrvatska je odlučila”, „Europska unija smatra” ili „volja naroda”. Teorija javnog izbora poziva nas na intelektualnu iskrenost. Skupine nemaju um, nemaju preferencije i nemaju volju, a preferencije imaju samo pojedinci. Proces pretvaranja heterogenih pojedinačnih rang-lista u jedinstvenu „društvenu rang-listu” nije tehnička formalnost, nego prijelaz pun logičkih paradoksa, proceduralnih zamki i neočekivanih ishoda (Arrow 1951; Sen 1970; Buchanan i Tullock 1962).

Na privatnom tržištu problem različitih preferencija rješava se elegantno, kroz sustav cijena i paralelnu potrošnju. Ako vi želite kavu, a ja čaj, oboje možemo biti zadovoljeni. U javnoj sferi većina je dobra i politika **nedjeljiva**. Ne možemo istodobno imati progresivan i proporcionalan porezni sustav, niti istim proračunskim novcem graditi autocestu prema Splitu i prema Varaždinu. Zbog toga glasovanje postaje mehanizam prisilne koordinacije, a pravila po kojima se glasovi agregiraju postaju odlučujuća za konačni ishod. Ista skupina ljudi, s istim preferencijama, može doći do različitih odluka ovisno o tome kako glasuje.

Poglavlje tu složenost razotkriva u koracima. Počinje Condorcetovim paradoksom, najjednostavnijim primjerom u kojem većina zapada u krug bez pobjednika, te pokazuje da u više dimenzija taj ciklus prerasta u kaotičnu većinu bez ikakve stabilne točke. Odatle problem poopćava do Arrowljeva teorema nemogućnosti, koji pokazuje da nijedno pravilo agregacije ne može istodobno zadovoljiti nekoliko razumnih zahtjeva, a onda na pozicijskim sustavima poput Bordina pravila pokazuje kako se ta nemogućnost razdjeljuje na konkretne kompromise. Zatim traži izlaz u jednovrsnim preferencijama i medijanskom glasaču te otkriva koliko moći leži u kontroli dnevnog reda, čime nadzor nad postupkom često odlučuje više od samih preferencija.

## Condorcetov paradoks

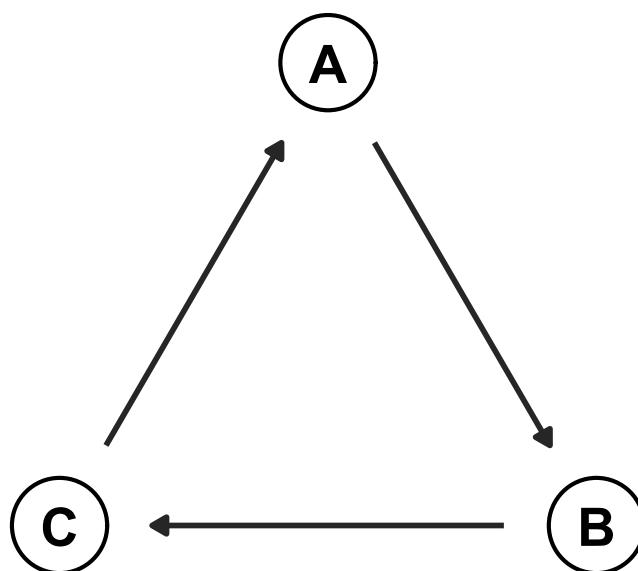
Da problem kolektivnog izbora nije tek teorijska mogućnost, najlakše je pokazati s tri birača i tri opcije, A, B i C (Condorcet 1785). Prvi birač preferira A ispred B ispred C. Drugi preferira B ispred C ispred A. Treći preferira C ispred A ispred B. Svaki pojedinačni birač ima jasne, dosljedne (tranzitivne) preferencije, pa bismo očekivali da i njihov zbroj bude dosljedan.

**Definicija 0.0.1. Condorcetov paradoks** pokazuje da većinsko parno glasovanje može biti ciklično čak i kada svaki birač ima dosljedne (tranzitivne) preferencije, pa A pobjeđuje B, B pobjeđuje C, ali C pobjeđuje A i kolektiv ostaje bez nedvosmislenog pobjednika (Condorcet 1785).

Ako te opcije uspoređujemo u parovima većinskim glasovanjem, dolazimo do neobičnog ishoda. U izboru između A i B pobjeđuje A (dva od tri birača preferiraju A). U izboru između B i C pobjeđuje B. No u izboru između A i C pobjeđuje C. Dobivamo ciklus u kojem A pobjeđuje B, B pobjeđuje C, ali C pobjeđuje A. Kolektivna „preferencija” tako postaje **netranzitivna**, iako su sve pojedinačne preferencije bile dosljedne.

Graf koji slijedi prikazuje ishode parnih glasovanja kao strelice među opcijama A, B i C te javlja zatvara li se ciklus ili postoji stabilan Condorcetov pobjednik. Graf je interaktivan, pa izbornici mijenjaju rang-listu svakog od triju birača, čime se vidi koja kombinacija preferencija stvara ciklus, a koja stabilan ishod.

### Ciklus — nema stabilnog pobjednika



A vs B: A    B vs C: B    A vs C: C

Slika 1: Strelice pokazuju pobjednika svakog para u izravnom većinskom glasovanju; kada tvore zatvoreni krug, kolektivna preferencija je ciklička i nema stabilnog pobjednika.

Posljedica je važna. Kada postoji ciklus, ishod ovisi o redoslijedu glasovanja. Onaj tko kontrolira dnevni red, to jest koje se opcije i kojim redoslijedom stavljaju na glasovanje, može utjecati na konačni rezultat. To je prvi nagovještaj da pravila igre nisu nevažna pozadina, nego da oblikuju same ishode.

## **Od jednog ciklusa do kaotične većine**

Lako je odbaciti taj primjer kao konstrukciju u kojoj su preferencije birača namjerno tako odabrane da proizvedu ciklus. Formalna analiza pokazuje suprotno. McKelveyev teorem o kaotičnoj većini dokazuje da kad se u prostoru odluke pojavi više od jedne dimenzije, ciklusi postaju pravilo, a ne iznimka, i to za gotovo bilo koju raspodjelu preferencija birača (McKelvey 1976). Ako je ishod prve runde glasovanja pažljivo izabran, agendar može u nekoliko koraka voditi kolektivnu odluku od bilo koje početne točke do bilo koje druge točke u prostoru opcija.

Posljedica je dvostruka. Prvo, intuitivna pretpostavka da se „opće dobro” može jednostavno utvrditi većinom glasova teorijski je neodrživa čim se istodobno odlučuje o više dimenzija. Drugo, stabilnost demokratskih ishoda ne dolazi iz preferencija birača, nego iz proceduralnih ograničenja (pravila glasovanja, jednodimenzionalnih agendi, pravila zaštite nositelja statusa quo) koja sustav izričito uvodi da bi spriječio teoretski kaos.

Upravo zbog tih proceduralnih ograničenja cikluse je u stvarnim tijelima teško izravno opaziti. Parlamenti rijetko glasuju o svim parovima opcija, nego o pomno odabranom redoslijedu amandmana, pa konačni zapisnik pokazuje stabilan ishod čak i kada bi neograničeno parno glasovanje otkrilo cikličku većinu u podlozi. Istraživači zato cikličnost ne mjere izravno, nego je rekonstruiraju iz prostornih modela glasovanja koji iz zabilježenih glasova procjenjuju idealne točke zastupnika u jednoj ili više dimenzija. Što više dimenzija takav model zahtijeva da bi objasnio glasovanje, to je veća vjerojatnost da ispod uređene proceduralne površine leži nestabilna struktura preferencija. Odsutnost vidljivih ciklusa zato nije dokaz da ih nema, nego često znak da ih je procedura unaprijed prikrila.

Da nije riječ samo o teorijskoj mogućnosti pokazuju i izravniji dokazi. Riker je u stvarnim zakonodavnim povijestima prepoznao niz slučajeva u kojima je redoslijed glasovanja, a ne stabilna većinska volja, odlučio ishod, a kontrolirani pokusi s odlučivanjem u odborima potvrđuju da ciklusi nastaju to češće što je više sudionika i što je prostor odluke višedimenzionalniji (Riker 1982). Cikličnost stoga nije rijetka anomalija, nego latentno svojstvo većinskog odlučivanja koje uređene procedure većinom drže izvan vidokruga.

Koliko stvarnih dimenzija ima zakonodavno odlučivanje moguće je i izmjeriti. Poole i Rosenthal rekonstruirali su idealne točke svih članova američkog Kongresa kroz više od dva stoljeća poimeničnih glasovanja postupkom prostornog skaliranja (NOMINATE) i pokazali da jedna jedina dimenzija objašnjava oko 80 % zabilježenih glasova, a druga dimenzija gotovo sav preostali sustavni dio (Poole i Rosenthal 2007). Niska dimenzionalnost nije dokaz da temeljne preferencije nisu višedimenzionalne, nego pokazuje koliko snažno stranačka disciplina i proceduralna pravila stišću prostor odlučivanja na jednu lijevo-desnu os. Kada ta stega oslabi, dimenzionalnost mjerenom raste, a s njom i učestalost obrnutih i nestabilnih ishoda, što je empirijski trag McKelveyeva teorijskog rezultata u stvarnom parlamentu.

Čim se otvori druga dimenzija ili oslabi stranačka stega, latentni ciklus ponovno ispliva na površinu, pa presudnu ulogu preuzima onaj tko kontrolira redoslijed odlučivanja. Sastavljanje dnevnog reda zato nije tehnički detalj postupka, nego mjesto na kojem se neodređenost većinske volje pretvara u konkretan ishod.

Ciklus nije samo udžbenički kuriozitet. Zamislimo raspravu o energetskej politici s tri skupine i tri opcije (nuklearna energija, plin, obnovljivi izvori). Industrija rangira nuklearnu ispred plina, a plin ispred obnovljivih, ekolozi i turizam obnovljive ispred nuklearne, a nuklearnu ispred plina, dok politički centar rangira plin ispred obnovljivih, a obnovljive ispred nuklearne. U parnom glasovanju nastaje ciklus bez stabilnog pobjednika, pa ishod uvelike ovisi o tome tko određuje redoslijed glasovanja (tzv. *agenda-setter*, primjerice predsjednik odbora, Vlada ili predsjedavajući Vijeća EU). U Hrvatskom saboru ta moć često leži u rukama Vlade pri pripremi proračuna, a slične dinamike vide se u usklađivanju paketa „Fit for 55” između energetske interesa država članica EU.<sup>1</sup>

Različiti sustavi glasovanja vode do različitih ishoda, što dodatno naglašava da nijedan mehanizam nije neutralan (Gibbard 1973; Satterthwaite 1975). Tablica 1 sažima ključne prednosti i nedostatke najvažnijih sustava.

Tablica 1: Usporedba sustava glasovanja. Izrada autora.

Sustav glasovanja	Jednostavnost	Otpornost na strateško glasovanje	Poštivanje Condorcetova pobjednika	Primjena u praksi	Glavni nedostatak
Prosta većina	visoka	niska	nisko	1. krug predsjedničkih izbora (RH)	rasipanje glasova, „manje zlo”
Dvokružni većinski	srednja	srednja	srednje	predsjednički izbori (RH)	visoki troškovi kampanje
Proporcionalni (d’Hondt)	srednja	srednja	nisko	izbori za Sabor i Europski parlament	fragmentacija, intenzivan <i>logrolling</i>
Rangirano glasovanje (RCV)	niska	visoka	srednje	rijetko u EU	složeno brojanje

Iz tih razlika među sustavima slijedi jedan dublji rezultat. Gibbard i Satterthwaite dokazali su da je svaki razuman izborni sustav s barem tri opcije podložan strateškom glasovanju, odnosno da u nekim situacijama biraču nije u interesu glasati za svoju iskreno najdražu opciju, nego taktički za onu koja ima veće izgleda (Gibbard 1973; Satterthwaite 1975). Formalno, pravilo koje nijednom biraču nikad ne dopušta da lažnim rangiranjem dobije ishod koji više voli, a bira između barem tri opcije, mora biti diktatorsko u smislu da ishod ovisi o jednom te istom biraču bez obzira na ostale. Manipulabilnost zato nije mana lošeg dizajna koju bi se boljim pravilom moglo ukloniti, nego ugrađeno svojstvo svake agregacije preferencija.

Koliko će se ta ugrađena manipulabilnost stvarno iskoristiti ograničava dostupna informacija. Uspješno taktiziranje, poput pokapanja najjačeg suparnika spuštanjem na dno liste pod Bordinim pravilom, traži gotovo potpuno poznavanje tuđih listića, što je u velikom biračkom tijelu rijetko dostupno, pa se većina birača i pod manipulabilnim pravilima u praksi drži iskrenog poretka (Mueller 2003). Posljedica je da zabilježeni glasovi ne otkrivaju nužno stvarne preferencije birača, što dodatno otežava tumačenje izbornih i parlamentarnih ishoda kao izravnog izraza „volje naroda”.

<sup>1</sup>Daljnje čitanje: McKelvey (1976), *Intransitivities in Multidimensional Voting Models and Some Implications for Agenda Control*.

## Arrowljev teorem nemogućnosti

Dok Condorcetov paradoks pokazuje da većinsko glasovanje *može* proizvesti cikličke i nestabilne ishode, Kenneth Arrow postavio je pitanje na fundamentalnoj razini. Pita se postoji li uopće *ikakav* sustav agregacije koji bi pouzdano i razumno pretvarao pojedinačne preferencije u društvenu odluku. Njegov odgovor, **Arrowljev teorem nemogućnosti** (Arrow 1951), jedan je od naj snažnijih i najpesimističnijih rezultata u ekonomskoj znanosti 20. stoljeća.

**Definicija 0.0.1. Arrowljev teorem nemogućnosti** dokazuje da ne postoji sustav agregacije individualnih preferencija koji istodobno zadovoljava neograničenu domenu, kolektivnu racionalnost, Pareto-efikasnost, neovisnost o nevažnim alternativama i nediktatorstvo kada postoje barem tri alternative (Arrow 1951).

Arrow je tražio pravilo koje istodobno zadovoljava nekoliko razumnih i naizgled minimalnih uvjeta. Neograničena domena traži da pravilo radi za sve moguće kombinacije pojedinačnih preferencija. Kolektivna racionalnost traži da društveni poredak bude dosljedan, odnosno potpun i tranzitivan. Pareto-efikasnost traži da, ako svi preferiraju A ispred B, i društvo preferira A ispred B. Neovisnost o nevažnim alternativama zahtijeva da se rangiranje između A i B ne mijenja uvođenjem ili uklanjanjem treće alternative C. Konačno, nediktatorstvo isključuje mogućnost da jedan pojedinac nametne svoju volju cijeloj skupini bez obzira na preferencije ostalih.

Arrowljev je dokaz pokazao da nijedno pravilo ne može zadovoljiti svih pet uvjeta istodobno čim postoje barem tri alternative. Ne postoji savršen demokratski mehanizam agregacije preferencija, pa svaki realan sustav glasovanja mora žrtvovati barem jedno od poželjnih svojstava. To ne znači da je demokracija besmislena, nego da svako pravilo odlučivanja ima ugrađena ograničenja i moguće nedosljednosti, te da izbor pravila uvijek uključuje kompromise.

Intuicija dokaza objašnjava zašto nemogućnost nije puka nezgoda s jednim nezgodnim uvjetom. Iz neograničene domene, Pareto-uvjeta i neovisnosti o nevažnim alternativama slijedi da nad barem jednim parom alternativa postoji odlučujuća skupina, takva da njezino slaganje određuje društveni izbor bez obzira na ostale. Isti uvjeti potom tu odlučnost šire s jednog para na sve parove i istodobno je stežu sa skupine na sve manji krug, sve dok se ne svede na jednog jedinog pojedinca. Taj je pojedinac upravo diktator kojeg peti uvjet zabranjuje, pa pet naizgled minimalnih zahtjeva ne može stajati zajedno. Nemogućnost je zato strukturna posljedica istodobnog inzistiranja na dosljednosti, parnoj neovisnosti i poštivanju jednoglasja (Arrow 1963; Sen 1970).

Tablica 2 pokazuje što svaki uvjet zahtijeva i što se događa kada se prekrši.

Tablica 2: Arrowljevi uvjeti i njihove implikacije. Izrada autora prema Arrow (1951), Mueller (2003) i Sen (1970).

Uvjet	Što zahtijeva	Posljedica kršenja u stvarnom svijetu
Neograničena domena	radi za sve moguće preferencije	blokade u duboko polariziranim društvima
Kolektivna racionalnost	društveni poredak je dosljedan	cikličke većine i nestabilni ishodi
Pareto-efikasnost	poštuje jednoglasne preferencije	loši kompromisi koje nitko zapravo ne želi
Neovisnost o nevažnim alternativama	rang A i B ne ovisi o C	„spoiler” efekt trećih opcija

Uvjet	Što zahtijeva	Posljedica kršenja u stvarnom svijetu
Nediktatorstvo	nema diktatora	potpuna dosljednost zahtijeva koncentraciju moći

Posljedice teorema vide se u izbornim procesima. Pojava treće ili četvrte relevantne opcije (primjerice Mosta ili Možemo!) može osjetno promijeniti odnos snaga između dvije velike stranke, iako birači nisu bitno promijenili mišljenje o tim dvjema strankama, što je upravo kršenje uvjeta neovisnosti o nevažnim alternativama. Na razini EU slična se dinamika vidi pri glasovanju kvalificiranom većinom u Vijeću, gdje stavovi pojedinih zemalja mogu blokirati ili izmijeniti pakete poput fiskalnih pravila ili „Fit for 55”.<sup>2</sup>

## Bordino pravilo i pozicijsko glasovanje

Arrowljev teorem pokazuje da nijedno pravilo ne može zadovoljiti sve uvjete odjednom, no pravila se razlikuju po tome koji uvjet žrtvuju i kako. Ciklusi većine, primjerice, nastaju jer parno glasovanje odbacuje obavijest o tome koliko su opcije međusobno udaljene na svakom listiću, dok pozicijski sustavi idu suprotnim putem i čitaju cijelu rang-listu, a ne samo prvi izbor. Pluralno glasovanje, najraširenije pravilo, leži na kraju tog raspona jer broji isključivo prvo mjesto, a sve o rasporedu ostalih kandidata zanemaruje. Kandidat kojeg vatrena manjina obožava, a tiha ga većina drži najgorom opcijom, pod pluralnim pravilom može pobijediti upravo zato što rang-lista te većine nikad ne uđe u zbroj.

Borda je 1781. godine predložio da se svakom kandidatu dodijeli broj bodova prema njegovu mjestu na biračevoj rang-listi, čime u zbroj ulazi cijeli poredak, a ne samo vrh (Borda 1781). Zamisao nije bila posve nova jer je sličan postupak za izbor careva opisao Nikola Kuzanski još u prvoj polovici 15. stoljeća, no tek je Bordin memorandum Francuskoj akademiji znanosti pokrenuo formalnu raspravu o svojstvima takvih pravila (McLean i Urken 1995).

**Definicija 0.0.1. Bordino pravilo** (*Borda count*) svakom kandidatu dodjeljuje bodove prema mjestu na svakoj rang-listi, pri čemu uz  $m$  kandidata prvo mjesto nosi  $m - 1$  bodova, drugo  $m - 2$ , i tako redom do nule, a pobjeđuje kandidat s najvećim ukupnim zbrojem.

Bordino je pravilo poseban slučaj šire obitelji pozicijskih sustava. Pozicijski sustav određen je vektorom težina  $w = (w_1, w_2, \dots, w_m)$  koji  $k$ -tom mjestu na listiću pridružuje  $w_k$  bodova, uz  $w_1 \geq w_2 \geq \dots \geq w_m$  i  $w_1 > w_m$ . Pojedini sustavi tek su različiti izbori tog vektora. Pluralno glasovanje koristi  $w = (1, 0, \dots, 0)$  jer broji samo prvo mjesto, antipluralno glasovanje koristi  $w = (1, \dots, 1, 0)$  jer kažnjava samo posljednje, a Bordin sustav uzima ravnomjeran pad

$$w = (m - 1, m - 2, \dots, 1, 0),$$

u kojem je bodovna razlika između svaka dva susjedna mjesta jednaka. Upravo taj ravnomjeran pad daje Bordi svojstva po kojima se izdvaja.

Da pozicijski i parni pristup pri istim preferencijama mogu proglasiti različite pobjednike, pokazuje primjer triju kandidata  $A$ ,  $B$  i  $C$  pred devetnaest glasača. Deset ih rangira  $A \succ B \succ C$ , a preostalih devet  $B \succ C \succ A$ . U parnim dvobojima  $A$  pobjeđuje  $B$  s deset glasova prema devet i jednako tako svladava  $C$ , dok  $B$  uvjerljivo nadjačava  $C$ . Kandidat  $A$  time je Condorcetov

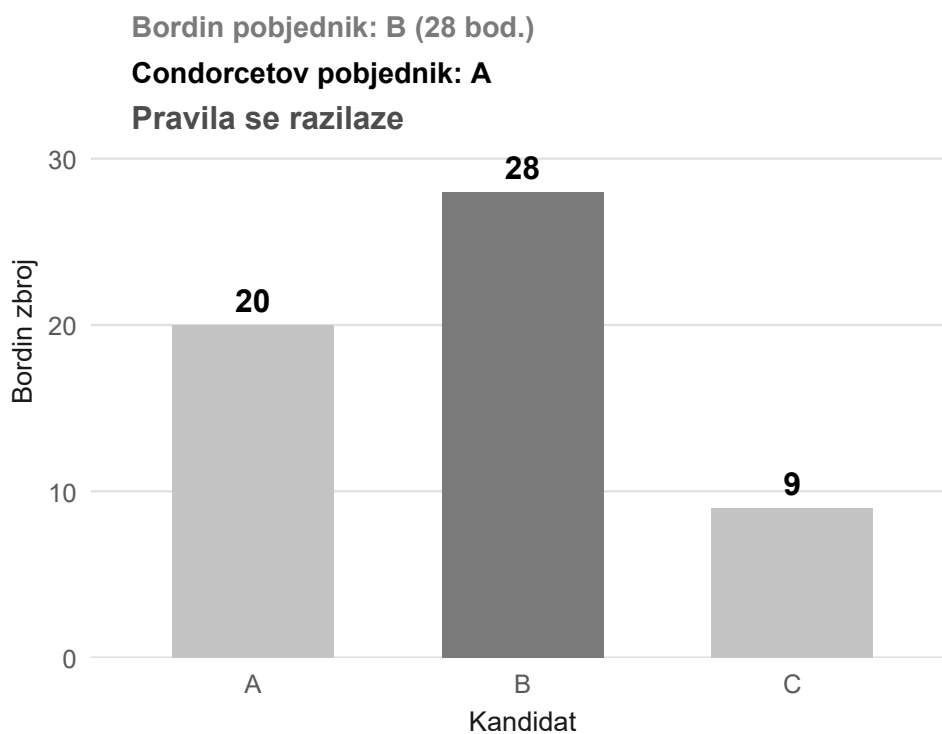
<sup>2</sup>Daljnje čitanje: McCune i Wilson (2023), *Ranked-choice voting and the spoiler effect* (Public Choice).

pobjednik jer nadvladava svakog suparnika ponaosob. Zbrajanje bodova uz Bordine težine 2, 1 i 0 daje drugačiju sliku.

$$B(A) = 10 \cdot 2 + 9 \cdot 0 = 20, \quad B(B) = 10 \cdot 1 + 9 \cdot 2 = 28, \quad B(C) = 10 \cdot 0 + 9 \cdot 1 = 9.$$

Bordin pobjednik je  $B$  s dvadeset i osam bodova, dok Condorcetov pobjednik  $A$  pada na drugo mjesto. Razlog leži u strukturi preferencija. Devetorica koja vode  $B$  stavljaju  $A$  na samo dno, pa je  $A$  za gotovo polovicu biračkog tijela najgora opcija premda tijesno pobjeđuje u svakom paru. Kandidat  $B$  nikomu nije najgori i svima je barem drugi, što ga čini snažnijim kompromisom. Parno glasovanje tu razliku ne vidi jer svaki par mjeri odvojeno od trećeg kandidata, dok je Bordin zbroj očuva.

Odnos dvaju pravila lakše je vidjeti nego pratiti kroz brojeve. Graf koji slijedi prikazuje Bordin zbroj svakog kandidata kao stupce i istodobno javlja tko je Condorcetov pobjednik, pa se odmah razabire slažu li se dva pravila ili se razilaze. Graf je interaktivan, pa klizači mijenjaju koliko birača drži svaki od šest mogućih poredaka triju kandidata.



Slika 2: Bordin zbroj triju kandidata i Condorcetov pobjednik za zadani profil preferencija. Pri početnom rasporedu Bordin pobjednik  $B$  nije ujedno i Condorcetov pobjednik  $A$ .

Da taj ravnomjeren raspored bodova nije proizvoljan, dokazao je Young (Young 1974). Pokazao je da je Bordino pravilo jedini pozicijski sustav koji istodobno zadovoljava neutralnost, vjernost prema kojoj pri jednom biraču društveni poredak mora biti njegova rang-lista, poništavanje suprotstavljenih parova i konzistentnost prema kojoj dvije skupine koje odvojeno rangiraju  $A$  iznad  $B$  moraju i zajedno rangirati  $A$  iznad  $B$ . Svako odstupanje od linearnih težina ruši konzistentnost, što sustavi s eliminacijskim krugovima redovito i čine.

Dublje objašnjenje zašto se sustavi uopće razilaze dao je Saari geometrijskom analizom prostora svih mogućih rang-lista (Saari 1995). Pri tri kandidata taj je prostor šesterodimenzionalan jer

postoji šest poredaka, a Saari ga rastavlja na međusobno okomite dijelove od kojih svaki nosi jednu vrstu biračkog ponašanja. Na osnovnom dijelu, gdje su preferencije međusobno suglasne, svi se sustavi slažu i paradoksa nema.

Razlike izviru iz dvaju preostalih dijelova. Jedan sadrži cikličke komponente poput Condorcetove trojke, i upravo taj dio Bordin zbroj posve poništava, dok parne metode čini nestabilnima. Drugi se tiče obrtanja preferencija, gdje je Bordino pravilo jedini pozicijski sustav kod kojeg potpuno obrnut poredak svih birača daje i potpuno obrnut društveni poredak, dok ga pluralno glasovanje grubo krši. Iz te dekompozicije slijedi da Bordino pravilo proizvodi najmanje paradoksa među pozicijskim sustavima, što ga čini informacijski najstabilnijim.

Bordino pravilo nije ostalo na papiru. Pacifička država Nauru bira svoj parlament Dowdallovom inačicom u kojoj bodovi opadaju harmonijski, kao 1, 1/2, 1/3 i dalje, čime se još jače nagrađuje širok konsenzus. Slovenija Bordinim pravilom bira zastupnike talijanske i mađarske manjine u Državni zbor, gdje je cilj izabrati predstavnika kojeg cijela malobrojna zajednica prihvaća, a ne onoga koji tek skupi najviše prvih glasova. Izvan politike isti se postupak koristi za izbor najboljih sportaša i u glasovanju za Pjesmu Eurovizije, gdje se zbrajaju poredci mnogih ocjenjivača.<sup>3</sup>

Cijena te stabilnosti je osjetljivost na taktičko rangiranje, koju obuhvaća opći Gibbard-Satterthwaiteov rezultat o manipulabilnosti. Hibridna pravila pokušavaju spojiti obje vrline tako da Bordin zbroj koriste za postupno ispadanje kandidata, pa Nansonov i Baldwinov sustav uvijek izaberu Condorcetova pobjednika kada on postoji, ali zauzvrat gube monotonost (Nanson 1882; J. M. Baldwin 1926). Nijedan izbor pravila time ne izmiče kompromisu između suparničkih vrijednosti koji je Arrowljev teorem već uzdigao s razine pojedinačnih sustava na razinu načela.

## Jednvršne preferencije i medijanski glasač

Cikluse i nedosljednosti ne moramo uvijek očekivati. Ciklusi iz prethodnih primjera nastaju jer preferencije birača nemaju zajedničku strukturu, no čim ta struktura postoji, kolektivni izbor može biti stabilan. Ključan je slučaj onaj u kojem se sve opcije mogu poredati na jednoj dimenziji, primjerice na osi „manje – više javne potrošnje”, a svaki birač ima na njoj jednu najdražu točku. Takve preferencije nazivamo **jednvršnima** (*single-peaked preferences*).

**Definicija 0.0.1. Jednvršne preferencije** (*single-peaked preferences*) su preferencije pri kojima svaki birač ima jednu najdražu točku na nekoj dimenziji politike, a privlačnost svake opcije monotono pada s udaljenošću od te točke; ta struktura jamči stabilnost ishoda većinskog glasovanja.

Kada su preferencije jednvršne i odlučuje se o jednoj dimenziji, većinsko glasovanje proizvodi stabilan ishod, i to uvijek isti. Pobjeđuje opcija koja je najbliža sredini rasporeda biračkih preferencija, a birača koji se ondje nalazi nazivamo **medijanskim glasačem**. To je sadržaj teorema o medijanskom glasaču (Black 1948), koji ćemo detaljnije primijeniti u poglavlju o strankama i izborima.

**Definicija 0.0.2. Medijanski glasač** je birač čija idealna točka leži u sredini rasporeda svih birača; prema teoremu o medijanskom glasaču (Black 1948), kada su preferencije jednvršne i odluka je jednodimenzionalna, pobjeđuje opcija kojoj je taj birač najbliži.

<sup>3</sup>Daljnje čitanje: Reilly (2002), *Social Choice in the South Seas* (International Political Science Review); Fraenkel i Grofman (2014), *The Borda Count and its Real-World Alternatives* (Australian Journal of Political Science).

Medijanski glasač važan je jer pokazuje da kolektivni izbor nije nužno kaotičan. No njegovi su uvjeti zahtjevni jer stvarne političke odluke rijetko su jednodimenzionalne. Kada se istodobno odlučuje o više dimenzija (porezi, zdravstvo, vanjska politika, okoliš), jednovršnost se gubi, ciklusi se vraćaju, a moć dnevnoga reda ponovno raste (McKelvey 1976).

Pitanje kada jednovršnost vrijedi u stvarnoj politici ima konkretan odgovor. Ona vrijedi otprilike u onoj mjeri u kojoj se javna rasprava može svesti na jednu lijevo-desnu os, a izrazito slabi kada birač istodobno mora rangirati paket politika koje uključuju različite vrijednosne dimenzije. Klasičan primjer je porezno-socijalna politika u kojoj se pitanje veličine države mijesha s pitanjima poreznih olakšica, fiskalnog pravila i namjene rashoda. Birač koji preferira niže opće stope može istodobno preferirati visoke ciljane transfere, što ga čini jednovršnim u jednoj dimenziji i dvovršnim u drugoj.

Šira lekcija dolazi iz Senove kritike, koja pokazuje da se jednovršnost gubi gotovo pravilom čim politička podjela uvodi pitanja identiteta, povjerenja u institucije ili kulturne pripadnosti (Sen 1970). Te dimenzije nisu „šumovi” u inače čistoj ekonomskoj raspravi, nego strukturni dio modernog političkog izbora, što objašnjava zašto je u zadnja dva desetljeća stabilnost ishoda većinskog glasovanja u demokracijama zapadnog svijeta opala istodobno s rastom dimenzionalnosti njihovih političkih sustava.

## Kontrola dnevnog reda i politika kompromisa

Čak i kada su kolektivne preferencije cikličke, odluke se u praksi moraju donijeti, proračun se usvaja, zakoni donose, politike provode. Ključno pitanje postaje tko i kako prekida cikluse te usmjerava konačni ishod. Odgovor leži u **moći kontrole dnevnog reda** (*agenda-setting power*), to jest u sposobnosti da se odredi o čemu će se glasovati, kojim redoslijedom i u kojem obliku (McKelvey 1976; Romer i Rosenthal 1978).

**Definicija 0.0.1. Moć kontrole dnevnog reda** (*agenda-setting power*) je sposobnost određivanja o čemu će se glasovati, kojim redoslijedom i u kojem obliku, čime agendar može usmjeriti konačni ishod čak i u uvjetima cikličkih preferencija (McKelvey 1976; Romer i Rosenthal 1978).

Osoba ili tijelo koje oblikuje proceduru, primjerice predsjednik saborskog odbora, Vlada ili predsjedavajući Vijeća EU, često ima veću stvarnu moć od same većine glasova. Pažljivim biranjem redoslijeda glasovanja moguće je usmjeriti ishod prema željenoj alternativi i unutar istog skupa preferencija.

Manipulacija ne staje na redoslijedu glasovanja. William Riker tu širu vještinu naziva **herestetikom** (*heresthetics*), umijećem strukturiranja političkog prostora kojim se postojeća većina razbija uvođenjem nove dimenzije odlučivanja (Riker 1986). Onaj tko gubi pod trenutnom podjelom ne pokušava uvjeriti protivnike da promijene mišljenje, nego u raspravu ubacuje novo pitanje i, primjerice, ekonomski prijedlog poveže s nacionalnim identitetom ili sigurnošću, čime dotadašnju koaliciju cijepa na frakcije i otvara prostor za novu pobjedničku većinu. Herestetika je drugo lice McKelveyeva rezultata jer pokazuje da strateški akter višedimenzionalnost prostora ne mora čekati, nego je može i sam stvoriti.

Snaga te moći nije svuda jednaka. Komparativni dizajn parlamentarnih procedura pokazuje da se agendar kreće na spektru čija se dva ekstrema mogu prikazati istim modelom. Na jednom kraju nalazi se zatvoreno pravilo, u kojem agendar predlaže jednu jedinu alternativu, a parlament o njoj može glasovati samo „za” ili „protiv”. Tu je moć agendara teorijski najveća, a jasno se vidi u proceduri donošenja proračuna u nekim francuskim i britanskim aranžmanima (Romer i Rosenthal 1978). Na drugom kraju nalazi se otvoreno pravilo, u kojem svaki zastupnik može

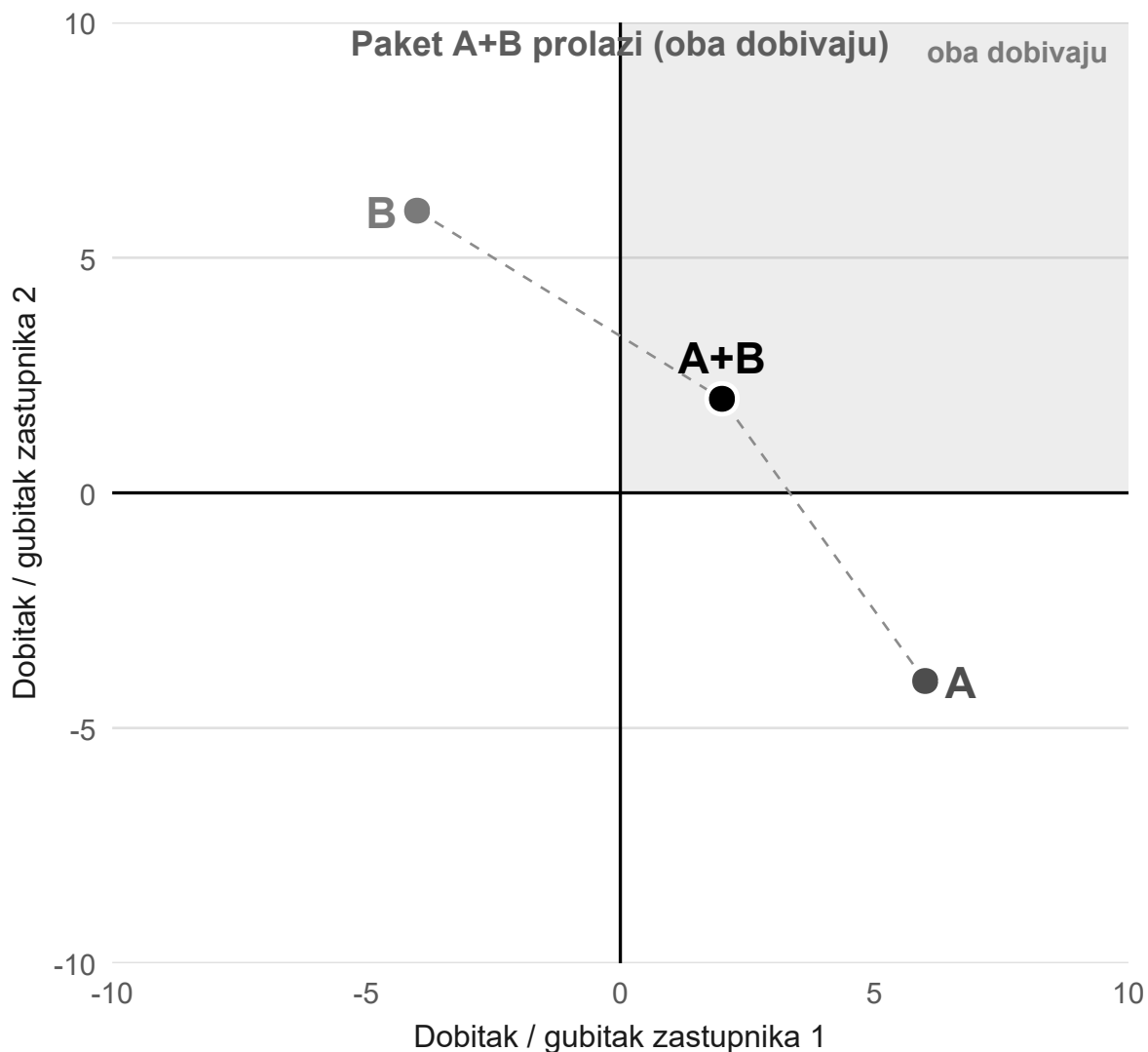
predlagati izmjene, raspravljati o njima i predlagati alternative, što ishod približava medijanu zastupnika i smanjuje moć inicijative.

Većina stvarnih demokracija leži između tih krajeva i kombinira različite vrste pravila za različite tipove zakona. Pravila pojačane većine za ustavne i fiskalne zakone tom mješavinom dodatno mijenjaju ravnotežu jer čak ni agendar s povlaštenim pristupom ne može iznad pojedinih pragova nadvladati podijeljeni parlament. Pitanje koliko će u jednoj demokraciji moći imati onaj tko kontrolira dnevni red zato nije pitanje pojedinaca, nego pitanje institucionalnog dizajna.

Kada se ciklusi moraju prekinuti, dolazi do kompromisa, ali kompromisi u politici rijetko predstavljaju optimalno srednje rješenje. Često nastaju kroz **trgovanje glasovima** (*logrolling*), pri čemu zastupnici uzajamno podržavaju projekte kako bi osigurali podršku za vlastite. Rezultat nije prosjek, nego zbroj interesa, više projekata i veća javna potrošnja nego što bi većina birača samostalno odobrila (Buchanan i Tullock 1962). Formalni model takvog pregovaranja, u kojem predlagatelj proračuna minimalnu pobjedničku koaliciju gradi kupnjom najjeftinijih glasova, razvili smo u poglavlju o teoriji igara.

Slika ipak nije jednoznačno negativna. Obično većinsko glasovanje broji glave, ali ne mjeri koliko je kome do čega stalo, pa može odbiti mjeru koja malobrojnoj, ali snažno zainteresiranoj skupini znači mnogo, a ravnodušnoj većini šteti tek neznatno. Trgovanje glasovima upravo tu prazninu popunjava jer dopušta da se glas o pitanju koje nam je sporedno zamijeni za podršku o pitanju koje nam je važno, čime mogu proći obostrano korisni dogovori koje bi anonimno glasovanje odbacilo (Buchanan i Tullock 1962). Isti mehanizam postaje štetan kada koalicija koja trguje prebaci trošak na one koji u trgovini ne sudjeluju, pa neto učinak na blagostanje nije unaprijed zadan, nego ovisi o tome jesu li koristi koncentrirane na sudionike ili su troškovi rašireni na vanjske strane. Zato Buchanan i Tullock *logrolling* i ne promatraju kao puku patologiju, nego kao razlog zašto je dizajn ustavnih pravila važniji od pojedinačnog ishoda.

Tu se mehaniku najlakše vidi na slici dobitaka i gubitaka dvaju zastupnika. Graf koji slijedi prikazuje dva projekta. Projekt A koristi prvom zastupniku a šteti drugom, projekt B obrnuto, pa nijedan sam ne bi prošao. Tek njihov spoj, A plus B, oba zastupnika smješta u područje u kojem obojica dobivaju, čime paket dobiva većinu. Graf je interaktivan, pa klizači mijenjaju dobitak od vlastitog projekta i gubitak od tuđega.



Slika 3: Trgovanje glasovima na ravnini dobitaka dvaju zastupnika. Projekti A i B svaki jednom zastupniku donose gubitak, pa sami padaju; spojeni u paket A+B mogu pasti u zeleno polje u kojem oba dobivaju i tada prolaze.

Pri usvajanju državnog proračuna u Hrvatskoj zastupnici iz različitih regija često uzajamno podržavaju infrastrukturne projekte (autoceste, luke, bolnice), iako bi svaki projekt zasebno teško prošao, pa su rezultat brojni „politički” projekti niske ekonomske opravdanosti. Na razini EU pregovori o Višegodišnjem financijskom okviru i fondu NextGenerationEU uključuju pakete u kojima se poljoprivredne subvencije trguju za kohezijske ili zelene fondove, pa je konačni paket veći i skuplji nego što bi ga ijedna zemlja samostalno podržala. Klasičan svjetski primjer iste logike jest američki *pork-barrel*, u kojem kongresnici podržavaju projekte kolega u zamjenu za podršku vlastitima.<sup>4</sup>

Takvi kompromisi često vode do neintuitivnih i neučinkovitih ishoda. Tablica 3 sažima njihove tipične oblike i posljedice za javne financije.

<sup>4</sup>Daljnje čitanje: Weingast, Shepsle i Johnsen (1981), *The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics* (JPE).

Tablica 3: Problemi političkih kompromisa. Izrada autora prema Buchanan i Tullock (1962) i Mueller (2003).

Tip kompromisa	Karakteristika	Posljedica za javne financije
<i>Logrolling</i> (trgovanje)	zbroj projekata umjesto prosjeka	prekomjerna potrošnja, <i>pork-barrel</i> efekti
Polovičan kompromis	ni A ni B, nego slaba verzija C	„bačeni novac”, preskupo da bi bilo beznačajno
Paketiranje	veliki <i>omnibus</i> zakoni	teško je procijeniti stvarne učinke
Strateška neodređenost	detalji se ostavljaju za kasnije	jačanje birokratske moći i pravne nesigurnosti

## Posljedice za javne politike

Teorija kolektivnog izbora nije samo apstraktna logička vježba. Ona ima izravne posljedice za razumijevanje javnih politika. Prvo, pokazuje da „volja naroda” nije uvijek jednoznačno definiran pojam jer ovisi o pravilima kroz koja se izražava. Drugo, objašnjava zašto je **kontrola dnevnog reda** izvor moći, budući da onaj tko određuje o čemu se i kojim redoslijedom glasuje oblikuje ishod. Treće, opravdava postojanje **ustavnih i proceduralnih pravila** koja ograničavaju proizvoljnost i daju odlukama stabilnost i predvidljivost, primjerice pravila pojačane većine (*supermajority*) za poreze i dugoročne fiskalne obveze (Buchanan i Tullock 1962; Mueller 2003).

Ako „društveni izbor” nije rezultat racionalnog traženja općeg blagostanja, nego ishod nesavršenih pravila i strateškog ponašanja, tada mnoge neučinkovite ili fiskalno neodržive politike prestaju biti anomalija i postaju predvidiv ishod institucionalnog dizajna. Kada sama agregacija preferencija može proizvesti nedosljedne ili manipulabilne ishode, moramo pažljivo analizirati konkretne aktere koji djeluju unutar tih pravila i koji ih, kad mogu, oblikuju u svoju korist, a to su birači, stranke, interesne skupine i birokracija.

Condorcet i Arrow pokazali su da ni logički savršen mehanizam agregacije ne postoji, jednovrsne preferencije i medijanski glasač da stabilnost dolazi kao poseban slučaj, a moć dnevnoga reda da konačni ishod ovisi o tome tko oblikuje proceduru. Zajednička je pouka da pravila nisu neutralna pozadina kolektivne odluke, nego njezin tvorac. Upravo zato analiza javnih politika ne može stati na pitanju što birači žele, nego mora prijeći na pitanje pod kojim pravilima i kroz koje aktere se te želje pretaču u odluke. Tim akterima, počevši od stranaka i izbornog natjecanja, posvećena su poglavlja koja slijede.

## Sažetak

Kolektivni izbor pretvara raznolike pojedinačne preferencije u jednu društvenu odluku, no taj prijelaz nije tehnička formalnost. Condorcetov paradoks pokazuje da većinsko glasovanje može biti ciklično, a Arrowljev teorem nemogućnosti da nijedno pravilo ne može istodobno zadovoljiti sve razumne uvjete pravednosti i dosljednosti. Jednovrsne preferencije i medijanski glasač vraćaju stabilnost, ali samo kao poseban slučaj, dok kontrola dnevnog reda otkriva da onaj tko određuje redoslijed glasovanja oblikuje i ishod. Zato „volja naroda” ovisi o pravilima kroz koja se izražava, a mnoge neučinkovite politike postaju predvidiv ishod institucionalnog dizajna, a

ne anomalija. Tko su akteri koji ta pravila koriste i kako se natječu za glas, pokazuje analiza koja slijedi, počevši od političkih stranaka i izbornog natjecanja.

Otvorite interaktivni graf iznad. Krenite od početnog rasporeda koji proizvodi ciklus, a zatim drugom biraču promijenite samo jedno mjesto u rang-listi i pratite kako se na grafu pojavljuje Condorcetov pobjednik. Pokušajte naći barem dva različita rasporeda koji daju ciklus i barem dva koja daju stabilnog pobjednika. Zatim razmislite računski. S tri birača i tri opcije svaki birač bira jednu od šest mogućih rang-lista, pa postoji  $6^3 = 216$  kombinacija. Koliko ih proizvodi ciklus? Ciklus nastaje samo kada sva tri birača imaju različite rang-liste koje „rotiraju” u istom smjeru, a takvih je rasporeda dvanaest. Izračunajte udio cikličkih ishoda i objasnite zašto je tako malen udio ipak dovoljan da problem agende učini ozbiljnim u stvarnoj politici, gdje se ne odlučuje o tri, nego o desecima alternativa istodobno.



# Političke stranke i izbori

## Vodič kroz poglavlje

1. Zašto se stranke ponašaju slično poduzećima koja maksimiziraju glasove?
2. Što teorem medijanskog glasača govori o tome kamo se stranke pozicioniraju?
3. Zašto natjecanje ponekad vodi k centru, a ponekad k polarizaciji?
4. Što je racionalna neinformiranost birača i zašto je racionalna?
5. Zašto izborni poticaji sustavno odgađaju nepopularne, ali nužne reforme?

Ako kolektivni izbor objašnjava kako se pojedinačne preferencije agregiraju u društvene odluke, političke stranke i izbori objašnjavaju tko te odluke u praksi oblikuje i kako se nadmeće za pravo da ih donosi. Teorija javnog izbora polazi od pretpostavke da političari i stranke nisu apstraktni zastupnici općeg dobra, nego akteri s vlastitim ciljevima. Najvažniji od njih je dolazak na vlast i ostanak na njoj. Stranke se zato ponašaju donekle slično poduzećima na tržištu. Njihov „proizvod” su politički programi, „valuta” kojom se plaća su glasovi birača, a umjesto profita maksimiziraju broj glasova i moć (Downs 1957).

Politička je konkurencija stoga strateška igra pozicioniranja, diferencijacije i maksimizacije glasova unutar zadanog institucionalnog okvira, a ne potraga za objektivno najboljim rješenjem za društvo. To je ključno za razumijevanje javnih financija jer su proračun, porezni sustav i regulatorni okvir oblikovani više prema logici političke profitabilnosti nego prema kriterijima ekonomske efikasnosti i dugoročne održivosti.

Iz te slike izrasta ostatak poglavlja. Ono kreće od teorema medijanskog glasača, koji objašnjava zašto se stranke guraju prema centru, a potom traži uvjete pod kojima natjecanje umjesto toga vodi u polarizaciju. Razmatra zašto je velik dio birača racionalno neinformiran i zašto izborni poticaji sustavno odgađaju nužne, ali nepopularne reforme, prije nego što se zapita koliko taj nesavršeni mehanizam ipak vrijedi u usporedbi s alternativama. Sama slika stranke kao poduzeća pritom nije bez osporavanja, jer teorija deliberativne demokracije drži da u određenim institucionalnim uvjetima politička rasprava može oblikovati i preoblikovati preferencije, a ne samo ih agregirati, pa „strateška igra” nije jedina primjenjiva metafora za demokratske procese.

## Medijanski glasač i natjecanje za centar

Najutjecajniji model političkog natjecanja polazi od jedne jednostavne pretpostavke o tome kako birači biraju. Ako ih možemo poredati na jednoj ideološkoj osi, primjerice od „manje države” prema „više države”, i ako svaki glasuje za stranku koja je najbliža njegovoj idealnoj točki, slijedi neočekivano snažan zaključak o tome gdje će se stranke smjestiti. Taj zaključak nose radovi Hotellinga (Hotelling 1929), Blacka (Black 1948) i Downsa (Downs 1957).

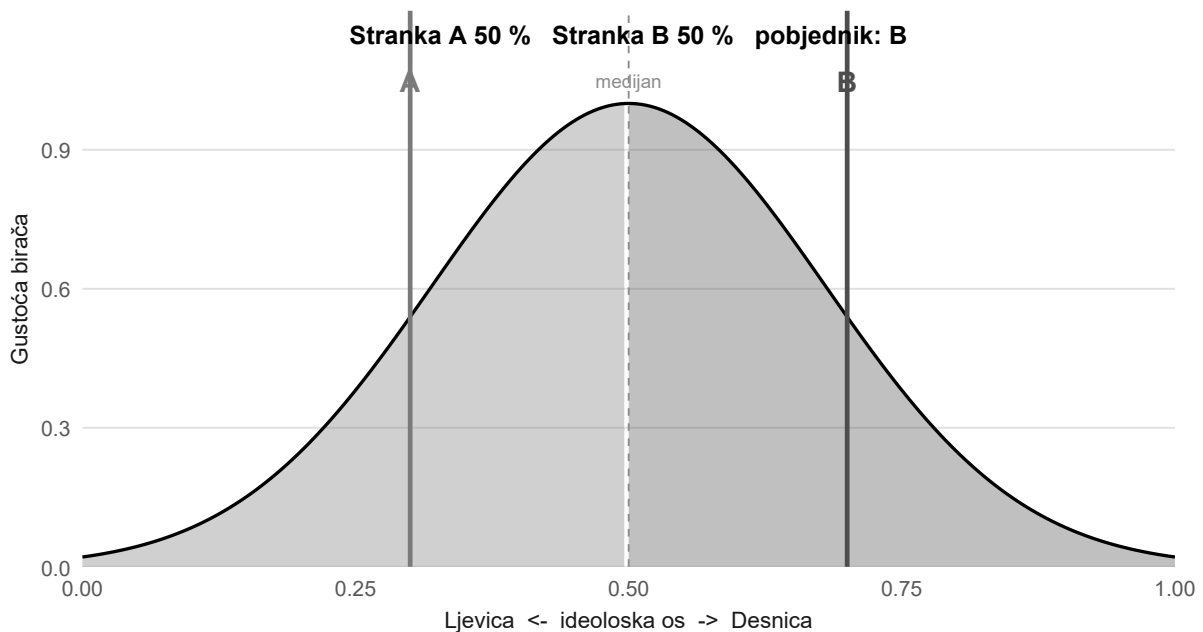
**Definicija 0.0.1. Hotelling-Downsov model** tvrdi da dvije stranke koje se natječu za glasove birača poredanih na jednoj ideološkoj osi imaju snažan poticaj pozicionirati se što bliže preferencijama medijanskog glasača kako bi pobijedile na izborima (Hotelling 1929; Downs 1957).

Logika je jednostavna. Stranka koja zauzme krajnju poziciju osvaja birače sa svoga kraja osi, ali gubi velik dio sredine. Pomicanjem prema centru osvaja medijanskoga glasača, a time i većinu. U klasičnom dvostranačkom natjecanju to dovodi do **konvergencije prema centru** u kojoj se obje stranke pomiču prema sredini i njihovi se programi sve više nalikuju. Taj rezultat objašnjava čestu pritužbu birača da „nema prave razlike” između velikih stranaka.

**Definicija 0.0.2. Konvergencija prema centru** je ravnotežni ishod dvostranačkog natjecanja u kojemu obje stranke napuštaju krajnje pozicije i pomiču se prema preferencijama medijanskog glasača, zbog čega im se programi sve više nalikuju.

Medijanski glasač ne određuje samo ideološku poziciju stranaka, nego i konkretne fiskalne parametre koji uključuju visinu poreznih stopa, opseg socijalnih transfera, razinu javnih investicija i mirovinskih naknada. Model je snažan, ali počiva na strogim pretpostavkama o jednoj ideološkoj dimenziji, dvjema strankama, potpunoj informiranosti i sigurnosti da će svi izaći na izbore. Kada te pretpostavke padnu, slika postaje složenija.

Logika konvergencije lakše se vidi nego opiše. Graf koji slijedi prikazuje raspodjelu birača na ideološkoj osi i položaj dviju stranaka te izračunava udio glasova koji svaka osvaja kada svaki birač glasuje za bližu. Graf je interaktivan, pa klizači pomiču stranke po osi, čime se vidi zašto se objema isplati kretati prema medijanu.



Slika 1: Natjecanje za medijanskog glasača. Svaki birač glasuje za bližu stranku, pa svaka dobiva poticaj kretati se prema sredini; ravnoteža je kad obje stranke stoje u medijanu i dijele glasove napola.

Najkrhkija je pretpostavka o jednoj dimenziji. Stabilan pobjednik na sredini, kako pokazujemo u poglavlju o kolektivnom izboru, postoji samo dok se preferencije mogu poredati na jednoj osi, a čim politika postane višedimenzionalna, te središnje ravnoteže nestaje. Upravo zato ista logika koja predviđa konvergenciju prema centru istodobno objašnjava i polarizaciju koju razrađujemo u nastavku.

U Hrvatskoj je ovaj mehanizam dugo objašnjavao programsku sličnost dviju najvećih stranaka po ključnim ekonomskim pitanjima. Unatoč različitoj retorici, HDZ i SDP u praksi su često

provodili slične politike usmjerene na makroekonomsku stabilnost, korištenje europskih fondova i očuvanje socijalne države u umjerenim okvirima. To je bila racionalna posljedica nastojanja da se osvoji medijski birač, koji u hrvatskom kontekstu tradicionalno preferira kombinaciju socijalne sigurnosti i političke stabilnosti. Budući da je velik udio stanovništva zaposlen u javnom sektoru ili ovisan o mirovinskom i socijalnom sustavu, čak i nominalno desno orijentirane stranke rijetko provode radikalne rezove rashoda kada dođu na vlast.<sup>1</sup>

## Kako se stranke natječu za glas

Stranke nisu pasivni prenositelji biračkih preferencija, nego aktivni poduzetnici koji oblikuju ponudu. Glavna je strategija **diferencijacija ponude** u kojoj stranke ne nude samo tehničke politike, nego cjelovite „brendove” koji kombiniraju ekonomske mjere, identitetske signale i emocionalne apele. Takvi brendovi služe kao informacijski prečaci biračima koji nemaju poticaja ulagati velik trud u analizu programa.

Najmoćniji alat te diferencijacije jest **pakiranje** (*bundling*). Stranka može istodobno obećavati porezne olakšice poduzetnicima, veće mirovine umirovljenicima i veća izdvajanja za poljoprivredu, iako ekonomska struka teško može opravdati takvu kombinaciju.

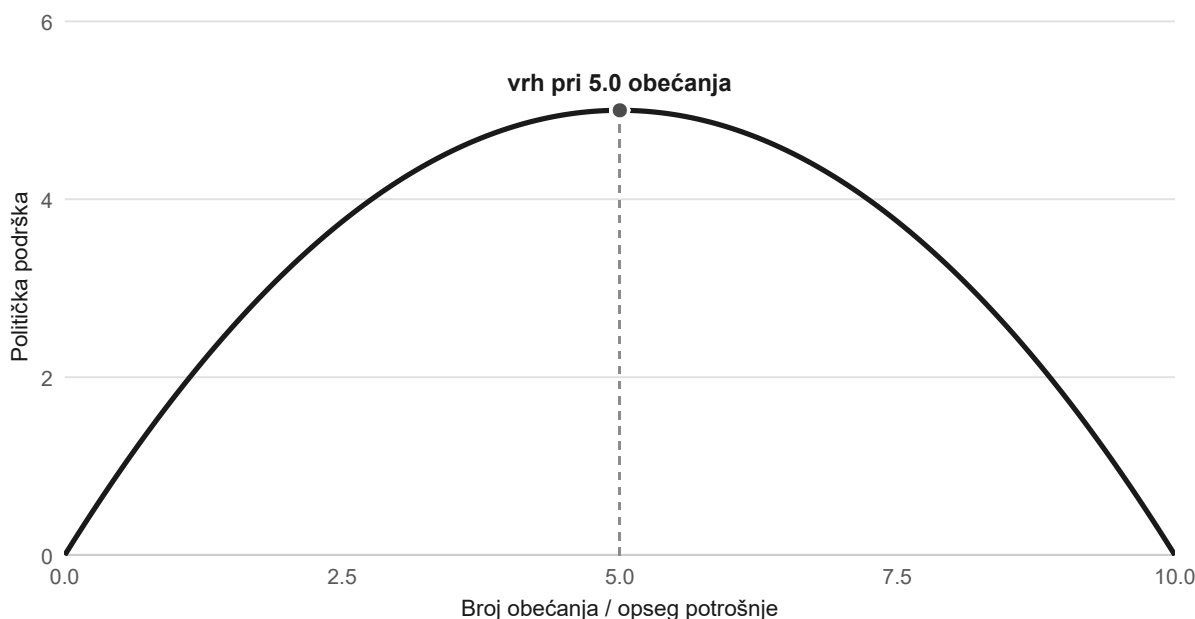
**Definicija 0.0.1. Pakiranje** (*bundling*) je izborna strategija u kojoj stranka spaja različite, ponekad i međusobno proturječne politike u jedan programski paket, što biračima otežava razdvajanje i vrednovanje pojedinih elementa.

Mehanika uspjeha takvog pakiranja izravno se oslanja na racionalnu neinformiranost o kojoj govori sljedeća sekcija. Birač koji nema poticaj proučavati program ne može sam rastaviti paket na sastavne dijelove i procijeniti njihovu međusobnu konzistentnost. On glas dodjeljuje paketu kao cjelini, na temelju jednog ili dva najistaknutija elementa, dok ostatak prolazi neprimijećeno. Stranka tako u istom programskom okviru može prodavati nekoliko različitih obećanja različitim ciljanim skupinama, a interna proturječja ne kažnjavaju je na izborima sve dok nije izložena objavljenom programskom dokumentu na koji se može pozvati.

Iz toga slijedi važna posljedica za dizajn izbornih institucija. Sustavi koji potiču izradu detaljnih, javno objavljenih i obvezujućih programskih dokumenata (referendumski elementi, obvezne procjene fiskalnih učinaka u programu, neovisne usporedne ocjene programa) povećavaju cijenu pakiranja jer otežavaju održavanje različitih obećanja prema različitim publikama. Sustavi u kojima programi imaju primarno marketinšku funkciju omogućuju pakiranje da bude središnji strateški alat, što u dugom roku produbljuje jaz između onoga što stranka u kampanji obeća i onoga što na vlasti može provesti.

Pakiranje ipak ima prirodnu granicu. Svako dodatno obećanje isprva donosi nove glasove, ali u nekom trenutku obilje obećanja počne rušiti vjerodostojnost stranke, pa ukupna podrška opada (Downs 1957). Graf koji slijedi prikazuje tu obrnutu krivulju podrške u ovisnosti o broju obećanja. Graf je interaktivan, pa klizači mijenjaju koliko birači nagrađuju obećanja i koliko kažnjavaju izgubljenu vjerodostojnost, čime se pomiče broj obećanja pri kojem je podrška najveća.

<sup>1</sup>Daljnje čitanje: Lee, Moretti i Butler (2004), *Do Voters Affect or Elect Policies? Evidence from the U.S. House* (NBER WP 9315).



Slika 2: Podrška u ovisnosti o broju obećanja. Isprva svako obećanje diže podršku, no previše obećanja ruši vjerodostojnost, pa podrška opada; najviša je na vrhu krivulje.

Druga je strategija **herestetika**, vještina strukturiranja političkog prostora i nametanja tema na kojima stranka ima komparativnu prednost (Riker i Ordeshook 1968). Umjesto da se natječu ondje gdje su slabije, stranke nastoje nametnuti teme koje im idu u prilog. Kada su velike stranke ekonomski slične, natjecanje se premješta na identitetska, sigurnosna ili povijesna pitanja. Tomu treba dodati i **negativnu kampanju** u kojoj je diskreditiranje protivnika često jeftinije i učinkovitije od uvjeravanja birača u superiornost vlastitog programa, premda dugoročno smanjuje povjerenje u politički sustav.

## Što oblikuje centar i polarizaciju

Uredna priča o natjecanju za centar počiva na pretpostavci da postoji jedna os na kojoj sredina uopće postoji. U stvarnosti politika rijetko ima samo jednu dimenziju, jer birači istodobno vrednuju ekonomska, vrijednosna i identitetska pitanja, vanjsku politiku i okoliš. Čim se te dimenzije ukrste, ulazimo u **višedimenzionalni politički prostor** u kojem se stranke mogu specijalizirati za pojedine skupine birača umjesto da se natječu za sredinu.

**Definicija 0.0.1. Višedimenzionalni politički prostor** nastaje kada birači istodobno vrednuju više neovisnih dimenzija politike (ekonomska, vrijednosna, identitetska, vanjskopolitička); u takvom prostoru jasna središnja pozicija često ne postoji, a stabilnost ishoda većinskog glasanja gubi se sukladno McKelveyevu teoremu (McKelvey 1976).

Na položaj stranaka utječu i drugi čimbenici, među kojima jedni određuju temeljni oblik biračkog krajolika, a drugi tek pojačavaju odklon od sredine. Temeljna je distribucija samih preferencija. Kada ona postane **bimodalna**, strankama se isplati napustiti centar i usredotočiti na mobilizaciju vlastite ideološki motivirane baze. Uz nju djeluje izborni sustav jer proporcionalni sustavi pogoduju većem broju stranaka i koalicijskoj politici, dok većinski sustavi guraju prema dvjema velikim strankama.

Na te strukturne uvjete nadograđuju se pojačavajući čimbenici koji otklon prema rubu čine isplativijim. Izlaznost nije zajamčena, pa ako se birači s krajeva spektra lakše mobiliziraju, stranke imaju poticaj zauzeti izraženije pozicije kako bi potaknule vlastitu bazu. Tomu treba pridodati i ideološke aktiviste, velike donatore i medijske saveznike koji vrše pritisak na vodstvo da se pomakne prema rubu spektra. Zbog svega toga suvremene demokracije često pokazuju **polarizaciju** umjesto konvergencije, pri čemu se stranke udaljavaju, a središte slabi. Tablica 1 ilustrira raspon strategija u različitim zemljama.

**Definicija 0.0.2. Polarizacija** je proces udaljavanja stranaka od centra prema suprotnim krajevima ideološkog spektra; nastaje kada distribucija biračkih preferencija postane bimodalna, kada izlaznost aktivira rubne birače ili kada ideološki pritisak unutar stranaka prevlada poticaj za osvajanje medijana. Tvrdnja da se stranke razmiču ili da je njihova distribucija postala bimodalna pritom je mjerni iskaz koji počiva na procjeni stranačkih pozicija iz obrazaca glasovanja, postupku prostornog skaliranja o kojem govori poglavlje o kolektivnom izboru.

Tablica 1: Primjeri centrizma i polarizacije u suvremenim demokracijama. Izrada autora prema Downs (1957), Fiorina, Abrams, i Pope (2006) i Mudde i Rovira Kaltwasser (2017).

Zemlja	Prevladavajuća strategija	Ključne karakteristike	Posljedice za javne financije
Hrvatska (2010.–2020.)	centrizam	konvergencija HDZ–SDP po ekonomskim pitanjima	relativna fiskalna stabilnost, ali sporost reformi
Njemačka (Merkelina era)	centrizam	velike koalicije CDU–SPD, <i>Mittepolitik</i>	visoka stabilnost, niska volatilitnost duga
SAD	polarizacija	bimodalna distribucija, mobilizacija baze	veliki zaokreti u fiskalnoj politici, visok dug
Mađarska (Orbán)	polarizacija + centar–periferija	dominacija Fidesza kroz nacionalno-identitetsku mobilizaciju	centralizacija fiskalne moći, rast potrošnje
Francuska (2017.–2022.)	„novi centar”	Macronov pokret kao pokušaj nadilaženja lijevo-desne osi	početna fleksibilnost, kasnije prosvjedi
Italija	fragmentirana polarizacija	jačanje populističkih stranaka (M5S, Liga)	visoka nestabilnost proračuna i duga

U Hrvatskoj je ova dinamika vidljiva kroz jačanje stranaka pozicioniranih izvan tradicionalnog centra, koje umjesto ekonomskih programa naglašavaju identitetska i antielitistička pitanja. Slično, Emmanuel Macron 2017. uspješno se pozicionirao kao „ni lijevo ni desno”, dok su u Italiji i Španjolskoj Pokret pet zvijezda i Vox nametnuli teme korupcije i imigracije kako bi se odvojili od etabliranih stranaka. Rezultat je često „šizofrena” ponuda koja kombinira umjerenu retoriku u kampanji za širu javnost s radikalnijim stavovima prema stranačkoj bazi.<sup>2</sup>

<sup>2</sup>Daljnje čitanje: Guriev i Papaioannou (2022), *The Political Economy of Populism* (JEL); Colantone i Stanig (2018), *Global Competition and Brexit*.

## Racionalna neinformiranost i izlaznost

Posebnost izbora kao mehanizma kolektivnog odlučivanja jest da pojedinačni glas gotovo nikada ne odlučuje ishod. Anthony Downs (Downs 1957) formalizirao je to kroz **račun glasovanja**, koji su Riker i Ordeshook (Riker i Ordeshook 1968) zapisali kao

$$R = (P \times B) - C + D$$

gdje je  $P$  vjerojatnost da će glas biti odlučujući,  $B$  korist ako pobijedi preferirani kandidat,  $C$  trošak izlaska na izbore, a  $D$  neinstrumentalne koristi samog čina glasovanja (osjećaj dužnosti, zadovoljstvo, društveni pritisak). U velikim demokracijama  $P$  je toliko malen da instrumentalni dio ( $P \times B$ ) postaje zanemariv.

Za pojedinca je zato racionalno uložiti vrlo malo vremena u informiranje o politikama jer trošak informiranja snosi sam, a korist od „ispravnog” glasa raspršena je na cijelo društvo. Tu pojavu nazivamo **racionalnom neinformiranošću** (*rational ignorance*). Pojedinac ne ostaje neinformiran zato što je lijen, nego zato što je to ekonomski racionalno. Trošak razumijevanja porezne reforme ili mirovinskog sustava daleko premašuje očekivanu korist na biralištu.

Račun (ne)sudjelovanja vidljiv je u podacima. Mulligan i Hunter (Mulligan i Hunter 2003) procijenili su da je vjerojatnost odlučujućeg glasa na američkim predsjedničkim izborima oko 1 prema 10 milijuna. U Hrvatskoj je izlaznost na izborima za Europski parlament 2024. iznosila oko 21 %, među najnižima u EU, a slični obrasci (ispod 30 %) bilježe se u Poljskoj, Slovačkoj i Rumunjskoj. Komparativne studije (Blais 2000) pokazuju da instrumentalna motivacija objašnjava tek mali dio razlika u izlaznosti, dok mnogo veći utjecaj imaju institucionalni čimbenici. U zemljama s obveznim glasovanjem (Belgija, Australija) izlaznost je znatno viša.

Racionalna neinformiranost ima važne posljedice. Otvara prostor pojednostavljenim porukama, simboličkoj politici i utjecaju dobro organiziranih skupina koje *jesu* informirane i motivirane. Posljedica je i **fiskalna iluzija** (R. E. Wagner 1976) u kojoj vlade imaju poticaj dizajnirati poreze tako da troškovi budu što manje vidljivi (doprinosi koji se odbijaju prije neto plaće, PDV uključen u cijenu), pa građani podcjenjuju stvarni porezni teret i precjenjuju koristi javnih usluga.

Empirijska potvrda fiskalne iluzije može se naći u načinu na koji birači reagiraju na različite porezne instrumente identičnih ekonomskih učinaka. Eksperimentalne studije u SAD-u, Italiji i Njemačkoj pokazuju da je politička otpornost na povećanje PDV-a značajno niža od otpornosti na isti iznos prikupljen kroz porez na dohodak, čak i kada bi konačni teret bio identičan. Razlog je vidljivost, jer PDV se uplaća u trenutku kupnje bez odvojene linije, dok se porez na dohodak vidi na svakom platnom listiću (Caplan 2007).

Ova asimetrija ima sustavne posljedice za dizajn poreznih sustava. Politički kalkulus gura prema poreznim instrumentima manje vidljivosti, čak i kada su distortivniji ili manje progresivni, jer takvi porezi smanjuju trošak prikupljanja političke potpore. Iz perspektive normativne porezne teorije to znači da formalna optimalnost porezne strukture ne preživljava put kroz politički proces u kojem vidljivost utječe na ishod jednako kao učinkovitost.

Sličan paradoks vrijedi i za samu odluku o izlasku na izbore. Ako je vjerojatnost odlučujućega glasa zanemariva, čisto instrumentalni račun sugerira da se ne isplati glasovati, a ipak ljudi masovno izlaze. Objašnjenje leži u članu  $D$ , odnosno u **ekspresivnom glasovanju** (Brennan i Lomasky 1993; Schuessler 2000) koje birača shvaća kao nositelja identiteta, pripadnosti i vrijednosti, a ne samo kao pokušaj utjecaja na ishod. Baš kao što navijač navija za svoju momčad iako zna da to neće promijeniti rezultat, birač izražava lojalnost svjetonazoru ili zajednici. Caplan tomu dodaje **racionalnu iracionalnost** (Caplan 2001, 2007) prema kojoj birači, budući da ih

pogrešno mišljenje na biralištu gotovo ništa ne košta, mogu sebi priuštiti emocionalno privlačne, ali ekonomski neodržive narative. Ekspresivni i identitetski motivi tako pojačavaju **afektivnu polarizaciju**, emocionalnu podjelu između tabora u kojoj birači ne odbacuju samo suparničke politike nego i same suparničke birače (Iyengar i ostali 2019; Somin 2013).

## Je li diktatura najbolji sustav donošenja odluka?

Jedno od najprovokativnijih pitanja teorije javnog izbora jest usporedba demokratskog i autokratskog odlučivanja. Demokracija pati od visokih troškova odlučivanja, sporosti i utjecaja medijanskog glasača, dok autokracija nudi prividnu prednost u brzini i dosljednosti. Buchanan i Tullock (Buchanan i Tullock 1962) razlikuju dvije vrste troškova. **Troškovi odlučivanja** obuhvaćaju vrijeme, pregovore i kompromise potrebne da se postigne suglasnost, a **vanjski troškovi** podrazumijevaju štetu koju pojedinci trpe od odluka s kojima se ne slažu. Diktatura ekstremno smanjuje prve, ali dramatično povećava druge.

Teorijski, autokratski vladar može brzo donositi i provoditi odluke bez širokog konsenzusa, što omogućuje dugoročno planiranje. Singapur pod Lee Kuan Yewom proveo je dugoročne infrastrukturne i obrazovne reforme koje su u demokracijama često blokirane, a Kina je demonstrirala sposobnost brze provedbe masovnih projekata. No teorija javnog izbora upozorava na ozbiljne slabosti. Prva je **nedostatak pouzdanih informacija** jer bez slobodnih medija, oporbe i neovisnih institucija autokrat rijetko dobiva točne povratne informacije, pa su moguće katastrofalne pogreške velikih razmjera. Druga je **premještanje lova na rentu** iz javnog parlamentarnog prostora u zatvorene krugove oko vladara, gdje lojalnost postaje ključna valuta. Treća i najvažnija jest **odsutnost mehanizma korekcije** jer demokracija omogućuje mirnu smjenu vlasti i postupnu korekciju loših politika, dok autokracija tu mogućnost uklanja.

Amartya Sen (Sen 1999) empirijski je pokazao da u modernoj povijesti nikada nije došlo do velike gladi u funkcionalnoj demokraciji, upravo zbog mehanizama ranog upozoravanja, slobodnog tiska i pritiska javnosti. Brze, neprovjerene odluke u autokracijama (primjerice Veliki skok naprijed u Kini) pokazuju cijenu nepostojanja tih mehanizama korekcije.

Ista se asimetrija prenosi i na upravljanje javnim financijama, gdje su rezultati autokracija znatno neujednačeniji nego što sugerira njihova retorika učinkovitosti.

U području javnih financija autokratski sustavi pokazuju mješovite rezultate. Neki (Singapur, Južna Koreja u razdoblju razvoja) održali su fiskalnu disciplinu i strateško ulaganje, no većina dugoročnih autokracija završila je visokim javnim dugom, neefikasnim investicijama („bijeli slonovi”) ili oboje. Kineski model, unatoč impresivnim rezultatima u prošlosti, danas se suočava s nagomilanim lokalnim dugovima i prekapacitiranim sektorima.<sup>3</sup>

Zaključak nije idealizacija nijednog sustava. Demokracija je sporija i skuplja, ali otpornija na katastrofalne pogreške, dok autokracija može biti brža, ali je krhkija jer ovisi o kvaliteti i dugovječnosti samog autokrata. Najbolji institucionalni dizajn vjerojatno leži u kombinaciji demokratske legitimnosti s čvrstim **ustavnim ogradama** koje štite fiskalnu odgovornost od kratkoročnih političkih impulsa, što nas vraća na pouku prethodnog poglavlja o važnosti pravila igre (Mueller 2003).

<sup>3</sup>Daljnje čitanje: Robinson i Torvik (2005), *White Elephants* (Journal of Public Economics).

## Zašto je to važno za javne politike

Razumijevanje stranačkog natjecanja i izbornoga ponašanja ključno je za analizu javnih politika jer objašnjava sustavne pristranosti političkog procesa. Politike koje donose **vidljive i koncentrirane koristi** prije izbora politički su privlačnije od politika čije se koristi javljaju tek za desetljeće. Reforme s kratkoročnim troškovima i dugoročnim koristima sustavno se odgađaju. Skupine koje se lakše mobiliziraju i bolje informiraju dobivaju nesrazmjern utjecaj. Dokle god birači biraju na temelju identiteta i emocija, a stranke racionalno teže medijanskom glasaču i mobilizaciji baze, političari će imati slab poticaj za provođenje nepopularnih, ali nužnih fiskalnih reformi.

Te se pristranosti, valja naglasiti, ne pripisuju lošim namjerama pojedinaca, nego logici samog natjecanja za glasove. Stranka koja bi zanemarila izborni kalendar i medijanskog glasača jednostavno bi izgubila od one koja to ne čini, pa konkurencija nagrađuje upravo kratkoročnost koju kao građani osuđujemo. Zato se odgovor na te pristranosti rijetko nalazi u zamjeni političara boljima, a češće u pravilima koja mijenjaju njihove poticaje, od fiskalnih ograničenja do neovisnih institucija o kojima govore kasnija poglavlja. Ako slabo informirani birači i kratkoročni izborni poticaji oblikuju politiku, posebnu pozornost zaslužuju oni koji su najbolje organizirani da na nju utječu, a to su interesne skupine kojima se okrećemo u sljedećem poglavlju.

## Sažetak

Stranke u teoriji javnog izbora nisu zastupnici općeg dobra, nego akteri koji maksimiziraju glasove, pa se ponašaju donekle slično poduzećima na tržištu. Teorem medijanskog glasača objašnjava zašto ih natjecanje povlači prema sredini, ali pravila, mobilizacija baze i identitetsko glasovanje jednako mogu voditi k polarizaciji. Racionalna neinformiranost pokazuje da se biraču često ne isplati uložiti trud u praćenje politike, čime se otvara prostor onima koji su bolje organizirani i informirani. Posljedica je sustavna pristranost prema politikama s vidljivim kratkoročnim koristima i odgađanje reformi čiji se učinci javljaju tek mnogo kasnije. Najviše od te pristranosti dobivaju oni koji su najbolje organizirani da na nju utječu, čime u prvi plan dolaze interesne skupine i logika njihova djelovanja.

Promotrite pet birača smještenih na lijevo-desno osi od 0 do 10, s idealnim točkama 1, 3, 5, 7 i 9. Svaki birač glasuje za stranku koja je najbliža njegovoj idealnoj točki, a dvije stranke koje se natječu za vlast žele maksimizirati broj glasova.

- a. Odredite poziciju medijanskog glasača i objasnite zašto je upravo ta točka ravnotežna lokacija za obje stranke u dvostranačkom natjecanju.
- b. Pretpostavite da stranka A zauzme poziciju 3, a stranka B poziciju 7. Pokažite koliko glasova osvaja svaka stranka i objasnite zašto svaka od njih ima poticaj pomaknuti se prema sredini sve dok obje ne završe u medijanu.
- c. Sada u natjecanje uđe treća stranka koja slobodno bira poziciju nakon što su A i B već smještene u medijanu. Odredite gdje bi se isplatilo smjestiti i pokažite zašto ulazak trećeg igrača razbija stabilnost središnje ravnoteže.
- d. Zamijenite jednodimenzionalnu os dvjema dimenzijama tako da uz lijevo-desno ekonomsku os dodate i vrijednosnu os, pa kratko obrazložite zašto u dvodimenzionalnom prostoru jasna središnja pozicija često više ne postoji. Objasnite zatim zašto model koji predviđa konvergenciju prema centru istodobno pomaže razumjeti polarizaciju koju opažamo u stvarnim demokracijama.

# Interesne skupine — iza kulisa politike

## Vodič kroz poglavlje

1. Zašto se male i koncentrirane skupine organiziraju lakše od velikih i kakvu ulogu imaju selektivni poticaji?
2. Zašto politike s koncentriranim koristima i raspršenim troškovima opstaju i kad su društveno štetne?
3. Što je lov na rentu i zašto je društveno štetan i kad je zakonit?
4. Kako nastaje regulatorno zarobljavanje i kako ga institucionalni dizajn može obuzdati?
5. Jesu li interesne skupine nužno štetne ili ishod ovisi o institucionalnom okviru u kojem djeluju?

Prethodno smo poglavlje promatrali kako se stranke natječu za glasove birača. Javne politike, međutim, ne oblikuju samo birači i stranke, jer se velik dio stvarnog utjecaja odvija „iza kulisa”, kroz djelovanje **interesnih skupina** kao organiziranih udruženja koja nastoje utjecati na javne odluke u korist svojih članova. To mogu biti poslovna udruženja, sindikati, profesionalne komore, granska udruženja proizvođača, ali i udruge potrošača, okolišne organizacije ili skupine korisnika određenih programa. Teorija javnog izbora pokazuje da utjecaj interesnih skupina nije slučajan i da slijedi prepoznatljivu logiku organiziranosti, koncentracije koristi i raspršenosti troškova.

Ta logika organizira cijelo poglavlje. Polazi od Olsonova pitanja zašto se male skupine organiziraju lakše od velikih, pokazuje kako odatle nastaju politike s koncentriranim koristima i raspršenim troškovima i prati ih do lova na rentu i regulatornog zarobljavanja. Na kraju odvaguje i drugu stranu, jer interesne skupine nisu nužno štetne, nego njihov učinak ovisi o institucionalnom okviru u kojem djeluju.

## Logika kolektivnog djelovanja

Polazna točka je Olsonova **logika kolektivnog djelovanja** (Olson 1965). Na prvi pogled očekivali bismo da velike skupine s velikim zajedničkim interesom lako organiziraju i nameću svoju volju. Olson je pokazao suprotno. Velike, raspršene skupine teško se organiziraju, dok male, koncentrirane skupine to čine lako.

**Definicija 0.0.1. Logika kolektivnog djelovanja** Olsonova je teorija prema kojoj se male, koncentrirane skupine organiziraju lakše od velikih, raspršenih jer je poticaj svakog člana male skupine veći, a problem slobodnog jahača manji; selektivni poticaji (privatne koristi samo za članove) jedini su pouzdan lijek za norganiziranost velikih skupina (Olson 1965).

Razlog je problem slobodnog jahača primijenjen na političko djelovanje. Ako neka korist (primjerice povoljnija regulacija ili niži porez za sektor) pripada svima u skupini bez obzira na to tko se za nju izborio, svaki pojedini član ima poticaj prepustiti trošak organiziranja drugima. U velikoj skupini, gdje je pojedinačni doprinos malen, a korist svejedno zajednička, malo tko će se aktivirati. U maloj skupini, gdje svaki član ostvaruje velik i vidljiv udio koristi, poticaj za organiziranje je snažan.

Olson je pritom pokazao da se velike skupine ipak mogu organizirati ako uz zajedničko dobro nude i **selektivne poticaje**, privatne koristi dostupne samo članovima. Sindikati to čine pružanjem pravne pomoći i kolektivnih ugovora dostupnih samo svojim članovima, profesionalne komore kroz licence, a strukovna udruženja kroz priručnike, certifikate i stručna događanja koja se ne dijele s vanjskim svijetom. Selektivni poticaj rješava problem slobodnog jahača jer mijenja prirodu odluke o pristupanju. Pojedinac ne plaća članarinu zbog javnog dobra koje bi ionako mogao konzumirati besplatno, nego zbog privatne koristi koju može dobiti samo ako sudjeluje.

Iz toga slijedi važan empirijski obrazac. Skupine koje uz lobiranje nude i opipljive privatne usluge sustavno su trajnije i utjecajnije od onih koje se oslanjaju samo na zajednički cilj (Olson 1982). Time se objašnjava zašto ekološke i potrošačke organizacije, koje rijetko mogu ponuditi snažne selektivne poticaje, ostaju manje i slabije financirane od industrijskih udruženja, čak i kada uživaju širu javnu simpatiju.

Olsonov pesimizam o velikim skupinama ipak nije posljednja riječ. Kasnija istraživanja kolektivnog djelovanja, osobito rad Elinor Ostrom o upravljanju zajedničkim resursima, pokazala su da se i skupine bez selektivnih poticaja ponekad uspješno samoorganiziraju kada su ispunjeni određeni uvjeti (Ostrom 1990). Ključni su jasne granice skupine, ponovljena interakcija u kojoj se prepoznaje tko doprinosi a tko ne, postupno izgrađeno povjerenje te vlastiti mehanizmi nadzora i sankcioniranja prijestupnika. Iz toga slijedi da problem slobodnog jahača nije nepremostiv zakon, nego ishod koji ovisi o institucionalnom okviru unutar kojega skupina djeluje. Velike i raspršene skupine teško se organiziraju ne zato što je to nemoguće, nego zato što im najčešće nedostaju upravo oni uvjeti koje koncentrirane skupine imaju gotovo automatski.

## Digitalno organiziranje i Olsonova logika

Olsonova ključna varijabla bio je trošak organiziranja, a upravo taj trošak digitalne platforme korjenito snižavaju. Pozvati tisuće ljudi na prosvjed, prikupiti potpise ili uskladiti zajedničku akciju nekada je tražilo skupu organizaciju s uredima, stalnim članstvom i profesionalnim aparatom. Danas isto mogu pokrenuti pojedinci povezani mrežom, gotovo bez troška i bez središnjeg vodstva, dijeljenjem poruke koju svatko prilagodi sebi. Zbog toga velike i raspršene skupine, za koje je Olson predviđao da će ostati neorganizirane, ponekad uspijevaju vrlo brzo mobilizirati golem broj ljudi bez ijedne formalne organizacije, pojava koju se naziva **povezanim djelovanjem** (*connective action*) (Bennett i Segerberg 2013). Mrežne peticije, kampanje oko jednog hashtaga i nagle donacije pristigle u danima nakon nekog događaja primjeri su koje stara teorija teško objašnjava.

To ipak ne ukida Olsonovu logiku, nego joj mijenja teren. Slobodno jahanje nije nestalo jer sudjelovanje koje se svodi na jedan klik ostaje jeftino, ali i plitko, pa se rijetko pretvara u trajan i discipliniran utjecaj kakav daju organizacije sa selektivnim poticajima. Mnogi mrežni valovi podrške splasnu jednako brzo kako su nastali, ostavljajući malo institucionalnog traga (Bennett i Segerberg 2013). Selektivni poticaj koji vezuje člana uz organizaciju i dalje je ono što razlikuje prolazni nalet od trajne snage.

Niži trošak organiziranja k tome ne služi samo raspršenim interesima, nego i obrnuto. Koncentrirani akteri mogu jeftino proizvesti privid masovne podrške koje zapravo nema, pa lažni profili,

plaćeni komentari i automatizirani računi stvaraju **umjetno stvorenu podršku** (*astroturfing*) koja oponaša spontani pokret. Botovska pojačanja pritom nekoliko glasova mogu prikazati kao glas mnoštva, čime se signal o tome što javnost doista misli namjerno iskrivljuje (Ferrara i ostali 2016).

Za javne politike to znači da glasna podrška na mreži više nije pouzdan pokazatelj koliko je neki interes doista raširen, pa institucije moraju razlikovati autentičnu mobilizaciju od proizvedene. Olsonova asimetrija između koncentriranih i raspršenih interesa time se ne poništava, nego postaje teže čitljiva jer i jedni i drugi sada nastupaju istim digitalnim kanalima.

## Koncentrirane koristi, raspršeni troškovi

Tako se otkriva jedna od najvažnijih asimetrija u javnim politikama, asimetrija **koncentriranih koristi i raspršenih troškova**. Mnoge politike donose veliku korist maloj, dobro organiziranoj skupini, dok je njihov trošak raspoređen na velik broj poreznih obveznika ili potrošača tako da je pojedinačni teret malen i jedva primjetan.

**Definicija 0.0.1. Asimetrija koncentriranih koristi i raspršenih troškova** je strukturna odlika mnogih javnih politika u kojoj korist od neke mjere pada na malu, dobro organiziranu skupinu (koja ima snažan poticaj za lobiranje), dok je trošak raspoređen na velik broj pojedinaca čiji je individualni teret premali da bi motivirao organizirani otpor.

Zamislimo subvenciju ili carinsku zaštitu koja donosi nekoliko milijuna eura uskom sektoru, a financira se s nekoliko eura po građaninu. Sektor ima snažan poticaj uložiti vrijeme, novac i stručno znanje u lobiranje za tu mjeru. Pojedini građanin, kojeg mjera košta nekoliko eura, nema poticaj ni saznati za nju, a kamoli se organizirati protiv nje. Politički ishod je sustavno pristran tako da koncentrirani interesi pobjeđuju raspršene, čak i kad je ukupna društvena korist mjere negativna.

Ova asimetrija objašnjava zašto se mnoge neučinkovite politike teško ukidaju. Korisnici su organizirani, motivirani i prisutni, dok su oni koji plaćaju brojni, raspršeni i ravnodušni jer je njihov pojedinačni trošak malen. Pluralistička tradicija u politologiji nudi drugačije čitanje iste pojave. Koncentracija interesa nije samo izvor distorzija, nego ponekad i mehanizam koji pretvara difuzno nezadovoljstvo u kohezivnu reformsku koaliciju ili koji osigurava da specifično stručno znanje, primjerice u regulaciji financijskog sustava, uopće stigne do zakonodavca.

U Hrvatskoj se ova logika vidi u snažnom utjecaju poljoprivrednih lobija, sindikata javnih i državnih službi te pojedinih profesionalnih komora, skupina koje održavaju visoku razinu organiziranosti unatoč relativno malom udjelu u stanovništvu. Na razini EU moćni sektorski lobiji (poljoprivreda, energetika, automobilska i farmaceutska industrija) oblikuju Zajedničku poljoprivrednu politiku, zeleni dogovor i regulatorne standarde, a Zajednička poljoprivredna politika već desetljećima troši znatan dio europskog proračuna unatoč širokoj kritici njezine neučinkovitosti. Klasični svjetski primjeri uključuju američki šećerni lobi i Nacionalno udruženje za oružje (NRA), koji desetljećima održavaju subvencije i povlastice usprkos ekonomskoj kritici.<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Daljnje čitanje: Olson (1965), *The Logic of Collective Action*; Anderson, Rausser i Swinnen (2013), *Political Economy of Public Policies: Insights from Distortions to Agricultural and Food Markets* (JEL).

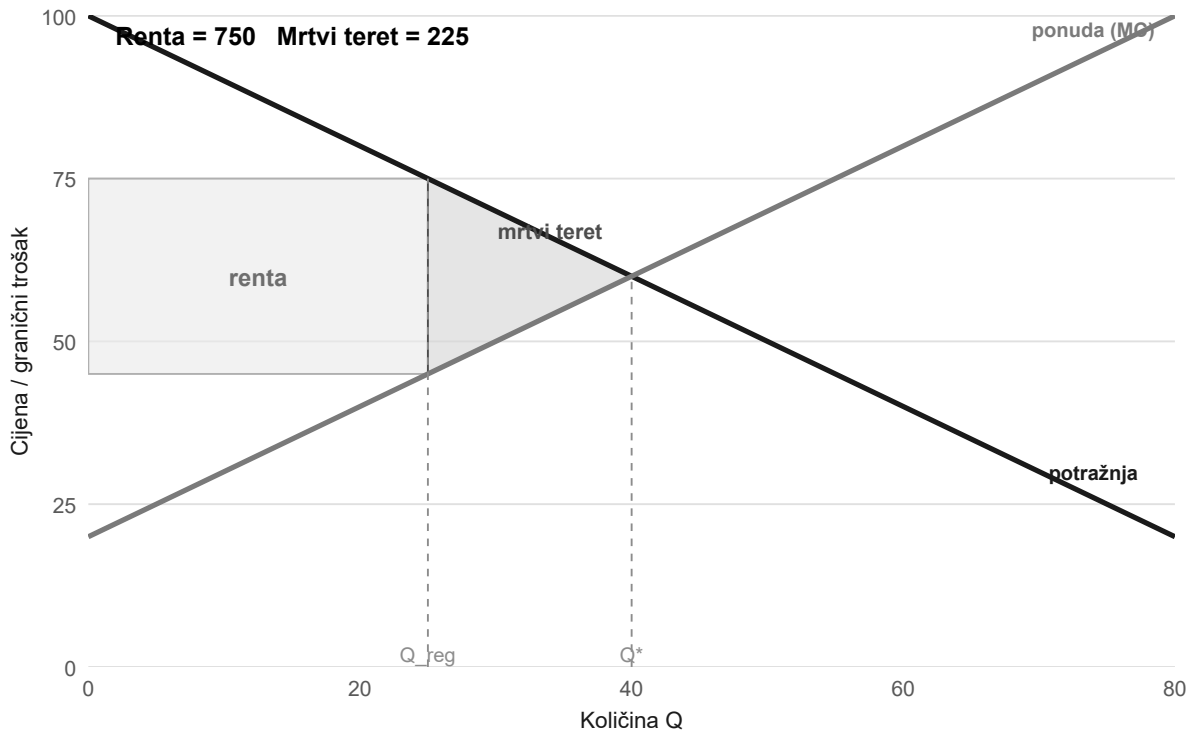
## Lov na rentu

Najveću štetu interesne skupine ne nanose onime što uzmu, nego onime što potroše da bi to uzele. Kada poduzeća i skupine ulažu resurse u stjecanje političkih povlastica umjesto u stvaranje vrijednosti, govorimo o **lovu na rentu** (*rent-seeking*) (Tullock 1967; Krueger 1974). Renta ovdje nije prihod od najma, nego korist koja proizlazi iz povlaštenog položaja, a ne iz veće produktivnosti, primjerice u obliku monopolske zaštite, ekskluzivne dozvole, kvote, subvencije ili porezne olakšice.

**Definicija 0.0.1.** **Lov na rentu** (*rent-seeking*) je ulaganje resursa u stjecanje političkih povlastica (monopolske zaštite, dozvola, subvencija, kvota) umjesto u stvaranje novih vrijednosti, a rezultira dvostrukim društvenim gubitkom koji obuhvaća izravno iskrivljavanje tržišnih cijena i neizravan gubitak resursa potrošenih na samo natjecanje za povlasticu (Tullock 1967; Krueger 1974).

Lov na rentu društveno je štetan na dva načina. Prvi je izravan jer povlastica iskrivljuje cijene, ograničava konkurenciju i prebacuje dohodak prema povlaštenoj skupini. Drugi je suptilniji, ali jednako važan, a tiče se samih resursa uloženi u nadmetanje za rentu, koji uključuju vrijeme, novac, stručnjake, lobiranje i pravne timove, a koji predstavljaju čisti društveni gubitak jer se ne koriste za proizvodnju, inovacije ili poboljšanje usluga.

Oba se gubitka mogu vidjeti na istom grafu. Graf koji slijedi prikazuje tržište na kojem povlastica ograničava količinu ispod konkurentske razine. Osjenčani pravokutnik je renta, dobitak koji povlaštena skupina prisvaja i za koji se u nadmetanju troše resursi, a trokut je mrtvi teret, vrijednost koja propada jer se manje proizvodi i razmjenjuje. Graf je interaktivan, pa klizač pooštrava ili popušta ograničenje količine.



Slika 1: Lov na rentu na tržištu s ograničenom količinom. Pravokutnik je renta koju povlastica stvara i koja se u nadmetanju troši, a trokut je mrtvi teret zbog premale razmjene; oba rastu kako se ograničenje pooštrava.

Glavno otkriće te literature je da gubitak nije proporcionalan vrijednosti rente, nego može biti gotovo jednak njoj kad je natjecanje za rentu otvoreno i kad svaki sudionik ulaže do točke u kojoj je očekivani povrat jednak nuli. Što je nagrada veća, to više resursa odlazi u nadmetanje za nju, pa se naizgled „djelitelj” javnog interesa pretvara u njegov vlastiti potrošač. Gordon Tullock upravo je upozorio da društveni trošak monopola nije samo gubitak učinkovitosti, nego i sve što se potroši na stjecanje i obranu povlaštenog položaja.

Empirijske procjene veličine tih gubitaka još su predmet rasprave, ali su sustavno značajne. Kruegerina pionirska studija indijskih i turskih uvoznih dozvola u 1960-ima procijenila je da resursi utrošeni na borbu za rente vrijede 7,3 % bruto društvenog proizvoda u Indiji i 15 % u Turskoj, iznosi koji za red veličine premašuju klasične Harbergerove trokutaste gubitke zbog monopola (Harberger 1954; Krueger 1974). Razlika je poučna jer Harbergerov trokut mjeri samo izgubljenu razmjenu zbog previsoke cijene, dok Kruegerina procjena uključuje i stvarne resurse potrošene na samo natjecanje za dozvolu. Kasnija istraživanja procjenjuju da administrativni i pravni resursi koje velike korporacije usmjeravaju prema utjecaju na regulaciju u SAD-u i EU dosežu desetke milijardi eura godišnje, što potvrđuje da društveni trošak povlastice ne staje na iskrivljenoj cijeni, nego se nastavlja u svemu što se potroši da bi se ta povlastica dobila i obranila.

Lov na rentu objašnjava i zašto neučinkovite povlastice nadžive svoje opravdanje. Tullock je tu pojavu nazvao zamkom prijelaznih dobitaka (*transitional gains trap*) (Tullock 1975). Jednom kada kvota, subvencija ili monopol stvore rentu, ona se kapitalizira u vrijednost dozvola, zemljišta ili poduzeća postojećih korisnika. Ukidanje povlastice tada za njih znači stvaran gubitak jer su mnogi za taj povlaštenu položaj platili punu tržišnu cijenu, pa ulažu znatne resurse u obranu *statusa quo*. Tako se mjera koja je možda imala smisla u početku održava dugo nakon što je izgubila ekonomsko opravdanje, ne zato što i dalje koristi društvu, nego zato što bi njezino uklanjanje nekoga konkretno oštetilo.

## Regulatorno zarobljavanje

Lov na rentu traži povlasticu izvana, no najdjelotvorniji je onda kada zarobi samu instituciju koja bi ga trebala obuzdavati. Tako nastaje **regulatorno zarobljavanje** (*regulatory capture*), oblik utjecaja u kojem se nadzornik postupno okreće u korist nadziranoga (Stigler 1971; Peltzman 1976).

**Definicija 0.0.1. Regulatorno zarobljavanje** (*regulatory capture*) je proces u kojemu regulator, osnovan da štiti javni interes, postupno počne djelovati u interesu sektora koji nadzire, najčešće zbog informacijske ovisnosti, organizacijske asimetrije i pojave kružnih vrata, a ne nužno zbog korupcije (Stigler 1971; Peltzman 1976).

To se ne događa nužno kroz korupciju. Češće je posljedica informacijske ovisnosti (regulator zna manje o sektoru od poduzeća), organizacijske asimetrije (industrija aktivno sudjeluje u savjetovanjima, potrošači rijetko) i zajedničke profesionalne kulture. Poseban je kanal i pojava **kružnih vrata** (*revolving doors*) u kojoj dužnosnici nakon mandata prelaze na dobro plaćene pozicije u tvrtkama koje su prethodno regulirali, a stručnjaci kruže između regulatora, ministarstava i industrije (Dal Bó 2006).

Originalna Stiglerova teza prikazuje regulatora kao pasivni instrument industrije koja kupuje uslugu zaštite od konkurencije. Peltzmanovo proširenje pokazuje da je situacija često složenija. Regulator stoji na razmeđu više interesnih skupina i raspoređuje svoju zaštitu tako da maksimizira ukupnu političku potporu, što znači da i potrošački interesi mogu utjecati na ishod kada

su dovoljno organizirani i kada politički troškovi njihova ignoriranja postanu vidljivi (Peltzman 1976). Iz te perspektive zarobljavanje nije nužno stanje, nego varijabla. Ono raste sa starošću agencije, s tehničkom složenošću sektora i s razlikom u resursima između industrije i suprotstavljenih skupina, a slabi kada zakonodavac aktivno nadzire agenciju ili kad mediji povećaju trošak skrivene koalicije.

Praktičan zaključak je da je institucionalni dizajn regulatora važniji od osobne čestitosti pojedinih službenika. Rotacija osoblja, otvorena evidencija susreta s lobistima, suprotstavljeno mišljenje neovisnih ureda za potrošače i obveza javne objave svih analiza utjecaja propisa smanjuju Peltzmanovu varijablu zarobljavanja čak i kada je industrija mnogo bolje organizirana od svojih protivnika.

Posljedice mogu biti ozbiljne. Regulacija koja je trebala povećati konkurenciju može stvoriti prepreke ulasku novih poduzeća, a pravila uvedena radi zaštite potrošača mogu postati toliko složena da ih mogu zadovoljiti samo veliki postojeći akteri. Zato dobra regulacija zahtijeva transparentnost, javna savjetovanja, procjenu učinaka propisa, sprječavanje sukoba interesa i neovisnost regulatora povezanu s odgovornošću.

Obuzdavanje zarobljavanja nailazi i na vlastito ograničenje koje proizlazi iz pokretljivosti kapitala. Što je regulacija stroža i skuplja za usklađivanje, to poduzeća imaju veći poticaj premjestiti proizvodnju, sjedište ili ulaganja u jurisdikciju s blažim pravilima, osobito u uskim i otvorenim gospodarstvima. Rodrik tu napetost opisuje kao ograničenje prostora za politiku u uvjetima globalizacije, u kojem nacionalni regulator istodobno mora štiti javni interes i zadržati gospodarsku aktivnost unutar svojih granica (Rodrik 2011). Posljedica nije da je stroža regulacija uvijek pogrešna, nego da njezin domet ovisi o tome mogu li se troškovi prebaciti na aktere koji se ne mogu lako preseliti i koliko je vjerojatno da će usklađena pravila na razini Europske unije ili šire smanjiti prostor za takvu regulatornu arbitrazu.

Zarobljavanje rijetko ostaje posao jednog regulatora i jedne industrije. Vremenom se oko trajne politike sklapa širi i stabilniji savez, koji se u literaturi naziva **željeznim trokutom** (*iron triangle*).

**Definicija 0.0.2.** **Željezni trokut** (*iron triangle*) je stabilan, samopojačavajući savez između interesnih skupina (lobija), nadležnih parlamentarnih odbora i relevantnog dijela birokracije, koji dijele interes za održavanjem određene politike i koji postaje izuzetno otporan na vanjske reforme.

Budući da su ti savezi najtješnje vezani uz proračune i ovlasti pojedinih službi, njihovu mehaniku detaljnije razrađujemo u poglavlju o birokraciji.

## **Konkurencija interesnih skupina i prodaja zaštite**

Olson objašnjava koje se skupine uspijevaju organizirati, no tek konkurencija među organiziranim skupinama određuje kakvu politiku država na kraju odabere. Becker tu konkurenciju formalizira (Becker 1983). Društvo dijeli na one koji primaju povlasticu i one koji je plaćaju, a politički ishod promatra kao ravnotežu pritisaka. Svaka skupina ulaže resurse u pritisak, a koliko ga uspješno stvara ovisi o broju članova, sredstvima i tome koliko dobro svladava problem slobodnog jahača. Državu pritom veže proračunsko ograničenje jer prihod prikupljen od oporezovane skupine mora pokriti subvenciju povlaštenoj skupini uvećanu za mrtvi teret koji svaki porez i svaka subvencija stvaraju.

Upravo mrtvi teret čini srž Beckerova uvida. Kako gubitak od oporezivanja raste otprilike s kvadratom porezne stope, njegov granični iznos raste sa svakim dodatnim eurom preraspodjele.

To djeluje u dva smjera. Rastući granični mrtvi teret poskupljuje daljnje oporezivanje, pa se oporezovana skupina sve žešće odupire, dok istodobno sve veći dio iznuđenog novca iscuri u distorzije, što povlaštenoj skupini smanjuje neto plijen po jedinici pritiska i obeshrabruje daljnje lobiranje. Ravnoteža se uspostavlja ondje gdje se granični pritisci obiju strana izjednače s graničnim troškovima preraspodjele. Iz toga Becker izvodi neočekivan zaključak, da konkurencija skupina državu gura prema ekonomski učinkovitijim instrumentima preraspodjele, jer niži mrtvi teret slabi otpor poreznih obveznika i povećava neto dobitak povlaštenih, pa se i čista borba interesa može pretvoriti u neizravnu zaštitu učinkovitosti.

Najprecizniji formalni model te trgovine razvili su Grossman i Helpman pod naslovom *Protection for Sale* (Grossman i Helpman 1994), u kojem politički doprinosi ne kupuju glas izravno, nego pristup i naklonost donositelja odluke i tretiraju se kao poluga utjecaja na izbor politike. Igra teče u dvije faze. Organizirane skupine najprije vladi nude rasporede političkih doprinosa vezane uz politiku koju ona odabere, a vlada zatim bira politiku koja maksimizira njezinu korisnost, ponderirani zbroj društvenog blagostanja i primljenih doprinosa,

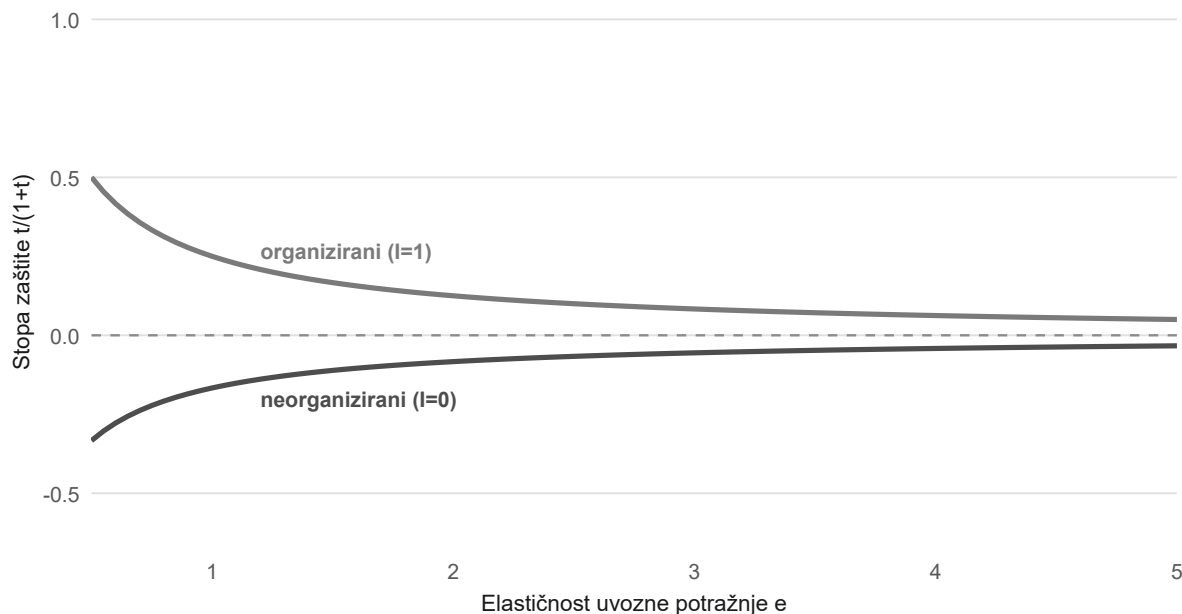
$$U = aG(p) + \sum_{i \in L} C_i(p),$$

gdje je  $G(p)$  društveno blagostanje uz politiku  $p$ ,  $C_i$  doprinosi organiziranih lobija iz skupa  $L$ , a  $a$  težina koju vlada daje općem dobru u odnosu na donacije. Visok  $a$  opisuje vladu blisku benevolentnom planeru, nizak vladu spremnu prodati blagostanje za doprinose. Rješenje igre, u kojem lobiji nude istinoljubive rasporede koji odražavaju njihovu graničnu korist, daje glasovitu formulu optimalne zaštite sektora  $i$ ,

$$\frac{t_i}{1 + t_i} = \frac{I_i - \alpha_L}{a + \alpha_L} \cdot \frac{X_i/M_i}{e_i},$$

pri čemu je  $I_i$  jednak jedan ako je sektor organiziran u lobi a nula inače,  $\alpha_L$  udio organiziranog stanovništva,  $X_i$  domaća proizvodnja,  $M_i$  uvoz, a  $e_i$  elastičnost uvozne potražnje (Bernheim i Whinston 1986). Iz formule slijede tri zaključka. Organizirani sektori dobivaju zaštitu, dok neorganizirane država može i oporezovati kako bi financirala povlaštene. Zaštita opada s elastičnošću uvozne potražnje jer elastična potražnja stvara velik mrtvi teret koji vladu skupo stoji. I zaštita raste s omjerom domaće proizvodnje i uvoza jer tada carina nosi velik dobitak proizvođačima uz razmjerno malen trošak za potrošače.

Formula pokazuje da zaštita nije jednaka za sve, nego ovisi o organiziranosti sektora i o tome koliko njegova zaštita stoji društvo. Graf koji slijedi prikazuje optimalnu stopu zaštite organiziranog i neorganiziranog sektora u ovisnosti o elastičnosti uvozne potražnje. Graf je interaktivan, pa klizači mijenjaju težinu blagostanja, udio organiziranog stanovništva i omjer domaće proizvodnje i uvoza.



Slika 2: Optimalna stopa zaštite prema Grossman-Helpmanovu modelu. Organizirani sektor dobiva zaštitu (iznad nule), neorganizirani se oporezuje (ispod nule), a oba se približavaju nuli kako raste elastičnost uvozne potražnje.

Model nije ostao na teoriji. Goldberg i Maggi testirali su ga na američkim podacima o političkim doprinosima i uvoznim barijerama te procijenili da težina općeg blagostanja  $a$  iznosi oko 98 %, a doprinosi tek 2 % vladine korisnosti (Goldberg i Maggi 1999). Na prvi pogled to znači da je utjecaj interesnih skupina zanemariv. Točnija je interpretacija suprotna. I uz tako visoku težinu blagostanja organizirane skupine i dalje izvlače znatne rente, jer su njihovi doprinosi maleni u odnosu na veličinu gospodarstva, pa utjecaj zapravo kupuju po iznimno niskoj cijeni.

Tri pristupa interesnim skupinama, koja smo prošli u ovom i prethodnim odjeljcima, sažima tablica.

Tablica 1: Tri pristupa analizi interesnih skupina. Izrada autora prema Olson (1965), Becker (1983) i Grossman i Helpman (1994).

Dimenzija	Kolektivno djelovanje (Olson)	Konkurencija skupina (Becker)	Zaštita na prodaju (Grossman-Helpman)
Fokus	prepreke organiziranju skupine	učinak konkurencije na efikasnost	trgovina blagostanja za doprinose
Uloga vlade	pasivni primatelj pritiska	pasivni posrednik pritisaka	aktivni akter koji vaga blagostanje i donacije
Determinanta uspjeha	veličina, homogenost, selektivni poticaji	učinkovitost pritiska i otpora	organiziranost i omjer proizvodnje i uvoza
Tretman mrtvog tereta	neželjena nuspojava	koči pritisak i potiče efikasnost	postavlja gornju granicu stope zaštite
Pouka	male skupine izrabljuju neorganiziranu većinu	konkurencija gura prema efikasnim mjerama	država prodaje zaštitu organiziranim lobijima

## **Lobiranje kao prijenos informacija i njegova pravila**

Suvremena teorija lobiranja više ne promatra kao puko podmićivanje, nego kao strateški prijenos informacija u uvjetima neizvjesnosti (Crawford i Sobel 1982). Donositelji odluka rijetko posjeduju potpuno tehničko znanje o posljedicama složenih propisa, dok skupine u sektoru raspolažu podacima i iskustvom. Političar zato želi čuti lobista, ali zna da lobist ima poticaj prikazati stvari povoljnijima nego što jesu.

Tu napetost Crawford i Sobel modeliraju kao igru jeftinih riječi. Neka je stvarno stanje svijeta  $\theta$  iz intervala  $[0, 1]$ , a političar bira akciju  $y$  što bližu tom stanju, pa mu je korisnost  $U^P = -(y - \theta)^2$ . Lobist poznaje  $\theta$ , ali želi akciju pomaknutu u svoju korist za faktor pristranosti  $b$ , pa mu je korisnost  $U^L = -(y - \theta - b)^2$ . Poruka koju šalje besplatna je, a njezina vjerodostojnost ovisi o  $b$ . Ključni je rezultat da količina informacije koju lobist može vjerodostojno prenijeti opada s pristranošću. Kada su interesi posve suprotstavljeni, u ravnoteži ostaje samo prazni govor bez vrijednosti, pa političar poruke ignorira. Kada su interesi bliski, lobist može prenijeti informaciju, ali tek u grubim kategorijama, recimo da je trošak propisa visok ili nizak, a ne njegovu točnu vrijednost. Iskrenost lobista time je ograničena podudarnošću njegovih i političarevih interesa.

Ta logika objašnjava i čemu zapravo služe političke donacije. Izravna kupnja glasova u zamjenu za promjenu glasanja rijetka je i zakonski kažnjiva, pa najveći dio doprinosa kupuje pristup, pravo na izravan sastanak prije nego što se prijedlog uobliči (Tullock 1967). Donacija ne djeluje kao mito nego kao ključ koji otvara vrata, pa političar svoje ograničeno vrijeme dodjeljuje onima koji su spremni najviše platiti, čime se asimetrija utjecaja dodatno pomiče u korist organiziranih i imućnih.

Donacije oblikuju i samo natjecanje stranaka. Iako bi se u Downsovu prostornom modelu kandidati trebali zbiti oko medijanskoga glasača, donatori financiraju kampanju samo ako između kandidata vide jasnu razliku, jer im je korist to veća što su politike udaljenije (Downs 1957). To kandidatima daje poticaj da napuste centar i zauzmu izrazitiju, donatorima blisku poziciju, a prikupljenim novcem potom mobiliziraju slabo informirane birače. Sprega financijske ovisnosti i racionalne neinformiranosti tako proizvodi trajnu polarizaciju u kojoj su programi udaljeni od medijana, o čemu više govorimo u poglavlju o strankama i izborima.

Budući da se lobiranje ne može zabraniti bez kršenja prava na slobodu govora i podnošenje peticija, ustavni okvir nastoji smanjiti njegove štetne učinke trima instrumentima (Brennan i Buchanan 1985). Obvezni registri lobista i javna evidencija sastanaka, tema i uloženi sredstava podižu trošak skrivenog pregovaranja i olakšavaju nadzor. Razdoblja hlađenja zabranjuju bivšim dužnosnicima da određeno vrijeme rade kao lobisti u sektoru koji su nadzirali i tako slabe karijerni kanal zarobljavanja. Neovisni i nestranački uredi za analizu javnih politika unutar parlamenta daju zastupnicima nepristrane procjene učinaka propisa i smanjuju njihovu ovisnost o selektivnim podacima interesnih skupina. Ta pravila ne ukidaju zastupanje interesa, nego ga nastoje učiniti vidljivim i podvrgnuti zajedničkim mjerilima.

## **Zašto interesne skupine nisu nužno štetne**

Važno je izbjeći pojednostavljenje da su sve interesne skupine štetne. One su sastavni dio demokratskoga društva i mogu donositi koristi. Udruženja prenose stručno znanje i informacije koje donositeljima odluka nedostaju. Sindikati i udruge potrošača mogu uravnotežiti utjecaj koncentriranoga kapitala. Okolišne i građanske organizacije mogu zastupati interese koji bi inače ostali bez glasa, uključujući buduće generacije.

Problem nije postojanje interesnih skupina, nego neravnoteža njihova utjecaja i netransparentnost kanala kroz koje djeluju. Cilj javnih politika nije ukinuti zastupanje interesa, nego osigurati da se ono odvija otvoreno, pod jasnim pravilima i uz mehanizme koji sprječavaju da uske, dobro organizirane skupine sustavno nadvladaju širi javni interes.

Iz usporednog kuta moguće je razlikovati dva tipa sustava u kojima interesne skupine djeluju različito. Pluralistički sustavi, kakvi prevladavaju u Sjedinjenim Državama i Ujedinjenom Kraljevstvu, počivaju na konkurenciji velikog broja relativno fragmentiranih skupina koje se izravno natječu za pristup zakonodavcu i regulatoru. Korporativistički sustavi, prisutni u Austriji, Njemačkoj i nordijskim zemljama, institucionaliziraju nekoliko velikih krovnih organizacija (poslodavačke konfederacije, sindikalne središnjice, profesionalne komore) i daju im trajno mjesto u formalnim tijelima pregovora o plaćama, mirovinama i regulativi.

Empirijski je obrazac jasan, ali smjer pouke nije jednoznačan. Korporativistički sustavi pokazuju manje vidljive epizode lova na rentu od pluralističkih, ali su podložniji *institucionalnoj sklerozi* koju je Olson opisao kao postupno gomilanje stabilnih distribucijskih koalicija koje kočé reformu i usporavaju gospodarski rast (Olson 1982). Pluralistički sustavi prepuštaju više borbi javnosti i sudovima, što povećava transparentnost, ali i pojavnu razinu sukoba. Niti jedan model nije inherentno bolji. Oni nude različite kompromise između stabilnosti i prilagodljivosti, vidljivosti i obuzdavanja, a ono što jednom političkom sustavu odgovara, drugome može produbiti njegove već postojeće slabosti.

Analiza interesnih skupina objašnjava zašto stvarne politike često odstupaju od onoga što bi „tehnički ispravna” analiza preporučila. Ona pokazuje zašto neke neučinkovite mjere opstaju desetljećima, zašto se povlastice teško ukidaju i zašto se reforme s raspršenim koristima i koncentriranim troškovima teško provode. Kada interesne skupine, političari i administracija dijele interes za održavanjem određene politike, nastaje stabilan savez koji se najjasnije vidi u odnosu prema birokraciji i njezinim proračunima, čime se otvara tema sljedećeg poglavlja.

## Sažetak

Utjecaj interesnih skupina slijedi prepoznatljivu logiku. Olsonova teorija kolektivnog djelovanja objašnjava zašto se uske i koncentrirane skupine organiziraju lakše od širokih, a selektivni poticaji zašto opstaju i kad zajednički cilj nije dovoljan. Asimetrija koncentriranih koristi i raspršenih troškova pokazuje zašto se neučinkovite politike teško ukidaju, dok lov na rentu i regulatorno zarobljavanje pretvaraju taj utjecaj u stvaran trošak za društvo. Usporedba pluralističkih i korporativističkih sustava podsjeća da problem nije postojanje interesa, nego neravnoteža i netransparentnost njihova djelovanja, pa je zadaća javnih politika to djelovanje otvoriti i podvrgnuti jasnim pravilima. Taj se savez interesa najtrajnije učvršćuje ondje gdje skupine, političari i uprava dijele korist od istog programa, čime u središte analize dolazi sama birokracija.

Pretpostavite hipotetsko gospodarstvo s 20 milijuna poreznih obveznika u kojem država uvodi carinsku zaštitu za sektor koji čini pet domaćih proizvođača. Mjera tih pet poduzeća zajedno donosi 50 milijuna eura godišnje dodatne dobiti, a financira se kroz više cijene koje plaćaju potrošači, pri čemu ukupan trošak za potrošače iznosi 80 milijuna eura godišnje.

- (a) Izračunajte prosječnu godišnju korist po pojedinom proizvođaču i prosječni godišnji trošak po pojedinom poreznom obvezniku.
- (b) Usporedite ukupnu korist sektora s ukupnim troškom potrošača i utvrdite je li mjera za društvo neto pozitivna ili neto negativna te koliki je neto gubitak.

- (c) Pretpostavite da je svaki proizvođač spreman uložiti u lobiranje iznos do visine vlastite očekivane koristi. Izračunajte gornju granicu ukupnih resursa koji bi se mogli potrošiti na nadmetanje za tu povlasticu i objasnite zašto, prema logici lova na rentu, taj iznos predstavlja dodatni društveni gubitak povrh razlike izračunate u (b).

Objasnite zašto mjera koja je za društvo neto negativna ipak politički opstaje. Zašto asimetrija između velike koncentrirane koristi po proizvođaču i sićušnoga raspršenog troška po obvezniku predviđa da će se izboriti upravo organizirana manjina, a ne raspršena većina koja snosi teret?



# Dva pogleda na birokraciju

## Vodič kroz poglavlje

1. Što o ulozi birokracije govori klasičan, weberovski pogled?
2. Kako teorija javnog izbora objašnjava vlastite interese i poticaje birokrata?
3. Zašto birokracija može težiti većim proračunima i širim nadležnostima?
4. Po čemu se prepoznaje bolja birokracija i zašto cilj nije puko „rezanje” uprave?

Poglavljje o interesnim skupinama završilo je na savezu koji se najjasnije vidi u odnosu prema birokraciji, pa upravo nju sada stavljamo u središte. U raspravama o javnoj upravi postoje dva velika načina razumijevanja birokracije. Prvi je klasičan, **weberovski** pogled, prema kojem je birokracija nužan instrument moderne države, profesionalizacije vlasti i nepristrane provedbe javnih politika. Drugi je pogled **teorije javnog izbora**, prema kojem birokraciju ne treba promatrati samo kao neutralan mehanizam provedbe javnog interesa, nego i kao skup organizacija i pojedinaca koji imaju vlastite interese, poticaje i izvore moći.

Ta dva pogleda ne treba shvatiti kao potpuno suprotstavljene teorije. Weberovski pristup objašnjava zašto je birokracija bila važan civilizacijski napredak u odnosu na osobnu, patrimonijalnu i klijentelističku vlast. Teorija javnog izbora objašnjava zašto i profesionalna birokracija može stvarati neučinkovitosti, širiti vlastite nadležnosti i udaljiti se od interesa građana. Weber tako objašnjava zašto nam birokracija treba, a javni izbor zašto je moramo nadzirati.

Klasičan pogled na birokraciju najčešće se povezuje s Maxom Weberom i njegovom analizom racionalno-legalne vlasti. Weber je birokraciju promatrao kao organizacijski oblik moderne države, utemeljen na pravilima, hijerarhiji, stručnosti i formalnim ovlastima (Weber 1978). Nasuprot tome, teorija javnog izbora, čiji su temelji povezani s radovima Jamesa Buchanana i Gordona Tullocka, polazi od pretpostavke da političari, birokrati i interesne skupine reaguju na poticaje i vlastite interese, baš kao i akteri na tržištu (Buchanan i Tullock 1962; Mueller 2003). Buchanan je zato teoriju javnog izbora opisao kao „politiku bez romantike”, pristup koji politički sustav promatra bez idealizacije javnih aktera.

Iz te napetosti poglavlje gradi svoju analizu. Pokazuje kako profesionalna, meritokratska služba nastaje i čemu služi, a zatim, alatima asimetrije informacija i principal-agent problema, objašnjava zašto i takva birokracija teži širenju proračuna i nadležnosti te kako je upliće mreža interesa. Zaključak nije poziv na manje uprave, nego na bolju.

## Klasičan, weberovski pogled

Klasičan pogled na birokraciju polazi od ideje da moderna država ne može funkcionirati bez profesionalne administracije. Kako društva postaju složenija, ne mogu se više oslanjati na osobne odnose, običaje, lojalnost vladaru ili diskrecijske odluke pojedinaca. Moderna država mora upravljati porezima, sudovima, vojskom, obrazovanjem, infrastrukturom, javnim zdravljem, socijalnim sustavom i regulatornim institucijama. Za takve funkcije potrebna je organizacija koja

je stabilna, predvidiva, stručna i relativno neovisna o osobnim interesima pojedinaca. Upravo to Max Weber opisuje kao **weberovsku birokraciju**, profesionalnu upravu utemeljenu na racionalno-legalnoj vlasti.

**Definicija 0.0.1. Weberovska birokracija** je model profesionalne državne uprave koji Max Weber definira kroz racionalno-legalnu vlast, u kojoj su nadležnosti, postupci i odgovornosti uređeni formalnim pravilima, a ne osobnom lojalnošću, čime se jamče predvidivost, jednakost pred pravilima i kontinuitet države (Weber 1978).

Weber birokraciju povezuje s pojmom **racionalno-legalne vlasti**. „Legalna” je zato što se temelji na zakonima i formalnim pravilima, a „racionalna” zato što su nadležnosti, postupci i odgovornosti organizirani prema unaprijed određenim kriterijima. Službenik ne odlučuje prema osobnom dojmu, simpatiji ili političkoj lojalnosti, nego prema propisanoj proceduri. U idealnom slučaju, građanin može očekivati da će njegov predmet biti riješen na isti način neovisno o tome poznaje li službenika, kojoj političkoj stranci pripada ili kakav društveni status ima.

Takva birokracija ima snažnu modernizacijsku funkciju. Ona omogućuje predvidivost, jednakost pred pravilima i kontinuitet države. Moderna država ne može funkcionirati ako se porezi prikupljaju proizvoljno, ako se dozvole izdaju prema poznanstvima, ako se javna sredstva raspodjeljuju bez kriterija ili ako se propisi različito primjenjuju na različite skupine. Upravo zato Weberov model naglašava formalnost, hijerarhiju, pisana pravila, dokumentaciju, stručnost i jasnu podjelu nadležnosti.

Jedno od središnjih obilježja Weberove birokracije jest **hijerarhijska organizacija**. Svaki službenik ima nadređenog, svaka odluka može se pratiti kroz organizacijsku strukturu, a odgovornost je formalno raspoređena. Drugo važno obilježje jest **stručna podjela rada**. Moderna država obavlja složene funkcije koje zahtijevaju specijalizirano znanje, pa se službenici biraju prema kvalifikacijama, a ne prema osobnoj lojalnosti. Treće obilježje jest **formalizirana procedura**, prema kojoj se odluke moraju donositi prema pravilima i ostavljati pisani trag, što omogućuje nadzor, žalbu, reviziju i odgovornost.

Prednost ovog modela je jasna. On stvara sustav koji je predvidiv i manje podložan arbitrarnosti. U literaturi o razvoju institucija upravo se profesionalna i meritokratska birokracija često ističe kao jedan od važnih preduvjeta državnog kapaciteta i dugoročnog gospodarskog razvoja (Evans i Rauch 1999).

Međutim, slabost Weberova modela proizlazi iz iste logike koja mu daje snagu. Pravila koja štite od samovolje mogu postati pretjerano kruta. Hijerarhija koja osigurava odgovornost može usporiti odlučivanje. Formalni postupci koji osiguravaju jednak tretman mogu postati sami sebi svrha. Tada nastaje ono što se u svakodnevnom govoru najčešće naziva „birokracijom” u negativnom smislu, gomila obrazaca, potvrda, čekanja, procedura i formalnosti koje građanima i poduzećima otežavaju život.

Weberov model štiti od kaosa, klijentelizma i privatizacije javne vlasti, ali može stvoriti administrativnu ukočenost. Zato je važno razlikovati Weberov idealni tip birokracije od loše birokratske prakse. Problem nastaje kada se sredstva pretvore u cilj, kada pravila više ne služe javnom interesu, nego javni interes postaje podređen pravilima.

U klasičnoj javnoj upravi važna je i ideja razdvajanja politike i administracije, koja se često povezuje s Woodrowom Wilsonom (Wilson 1887). Osnovna je ideja da političari i javna uprava imaju različite uloge. Političari trebaju određivati vrijednosne ciljeve poput toga što društvo želi postići, koje javne usluge želi financirati i kakvu razinu poreza prihvaća. Javna uprava trebala bi te odluke stručno, zakonito i nepristrano provoditi. Prema ovom modelu, politika odgovara na pitanje „što treba učiniti”, a administracija na pitanje „kako to provesti?”.

Ovaj model ima važnu normativnu funkciju jer štiti javnu upravu od pretjerane politizacije. Ako se svaka promjena vlasti pretvori u potpunu zamjenu administracije, država gubi kontinuitet, stručnost i institucionalno pamćenje. Međutim, u praksi je granica između politike i administracije često nejasna. Birokrati ne provode samo odluke, nego ih često i oblikuju jer pripremaju nacрте zakona, pišu pravilnike, izrađuju strategije, predlažu proračunske alokacije, definiraju kriterije natječaja i tumače propise. Tko definira kriterije, rokove, procedure i iznimke, taj često utječe i na raspodjelu koristi i troškova.

## Meritokratska državna služba

Uz Weberovu hijerarhijsku birokraciju i razdvajanje politike od uprave, klasičnu sliku zaokružuje i model **meritokratske državne službe**. Prema tom modelu, zapošljavanje, napredovanje i nagrađivanje u javnoj upravi trebaju se temeljiti na sposobnostima, znanju, iskustvu i rezultatima, a ne na političkoj lojalnosti, obiteljskim vezama ili klijentelističkim mrežama. Meritokratski model nastaje kao odgovor na sustave u kojima je javna uprava bila politički plijen, sustave u kojima pobjednici izbora dijele radna mjesta svojim pristašama, što vodi slaboj profesionalnosti, čestim kadrovskim promjenama i niskoj kvaliteti javnih usluga.

Empirijska literatura pokazuje da su meritokratsko zapošljavanje i karijerna stabilnost povezani s boljom kvalitetom birokracije i višom razinom državnog kapaciteta (Evans i Rauch 1999). Država koja ne može kvalitetno provoditi vlastite odluke teško može voditi uspješnu industrijsku, obrazovnu, poreznu ili socijalnu politiku. Ipak, i meritokratski model ima slabosti. Formalni kriteriji mogu postati sami sebi svrha, karijerna sigurnost bez odgovornosti za rezultate može oslabiti poticaje, a profesionalna služba može razviti zatvorenost prema novim ljudima i idejama. Zato suvremeni model mora kombinirati tri elementa, zaštitu od politizacije, profesionalno zapošljavanje i odgovornost za rezultate.

Pretpostavka da kvaliteta birokracije utječe na razvoj nije samo teorijska. Evans i Rauch usporedili su strukturu državne službe u tridesetak zemalja u razvoju i pokazali da su zemlje s meritokratskim zapošljavanjem i predvidljivim karijernim napredovanjem ostvarile sustavno viši gospodarski rast u razdoblju od 1970. do 1990. (Evans i Rauch 1999). Učinak je ostao i nakon kontrole za početnu razinu dohotka i ljudski kapital, što upućuje na to da „weberijanska” struktura uprave nije samo posljedica razvoja, nego i jedan od njegovih uzroka. Birokracija se tako pokazuje kao mjerljiv čimbenik državnog kapaciteta, a ne tek administrativni trošak.

## Pogled teorije javnog izbora

Teorija javnog izbora polazi iz drugačije perspektive. Ona ne odbacuje potrebu za državom, ali odbacuje pretpostavku da država automatski djeluje u javnom interesu. U središtu analize nisu samo formalne funkcije države, nego ponašanje konkretnih aktera, političara, birokrata, birača, interesnih skupina i regulatora.

Za teoriju javnog izbora ključno je pitanje poticaja. Ako političari žele reizbor, birači žele korist, interesne skupine žele povlastice, a birokrati žele veće proračune i veću institucionalnu važnost, tada javne politike ne možemo razumjeti samo kroz pojam javnog interesa. Moramo analizirati tko dobiva, tko plaća, tko ima informacije, tko kontrolira provedbu i tko ima poticaj za promjenu ili očuvanje postojećeg stanja.

Najpoznatiji model birokracije u teoriji javnog izbora razvio je William A. Niskanen (Niskanen 1971). **Niskanenov model** postavlja jednostavno, ali vrlo utjecajno pitanje o tome što birokrati zapravo maksimiziraju.

**Definicija 0.0.1. Niskanenov model** tvrdi da birokrati, suočeni s monopolskim položajem i informacijskom prednošću pred političko-proračunskim nadzornicima, maksimiziraju veličinu proračuna institucije jer veći proračun donosi veću plaću, status i autonomiju, što rezultira sustavno nadoptimalnom potrošnjom (Niskanen 1971).

Privatno poduzeće nastoji ostvariti što veću dobit, suočava se s konkurencijom i mora paziti na odnos troškova, cijena i potražnje. Javna birokracija nalazi se u bitno drugačijoj situaciji. Ona najčešće ne prodaje uslugu izravno korisnicima po tržišnoj cijeni i najčešće nema konkurenta kojemu građani mogu prijeći. Budući da joj uspjeh nije moguće mjeriti dobiti, kao mjerilo organizacijskog uspjeha preostaje veličina proračuna.

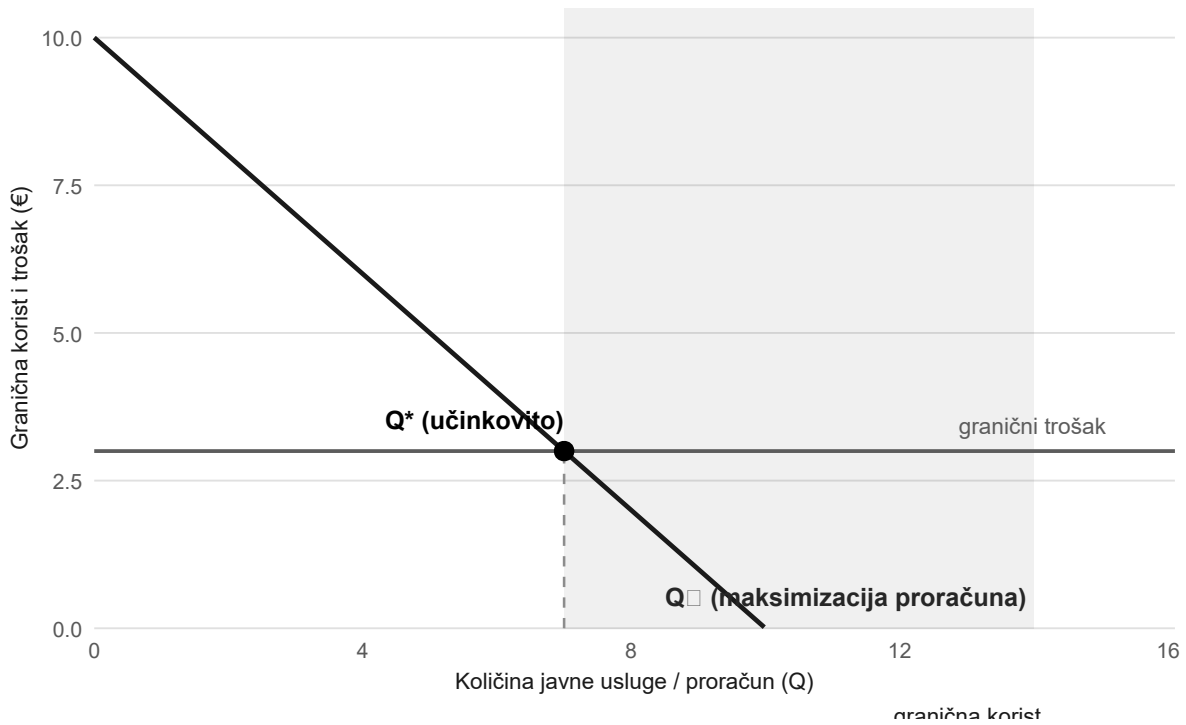
Tu logiku možemo zapisati i formalno. Ako s  $B(Q)$  označimo ukupnu korist koju usluga donosi društvu, a s  $C(Q)$  ukupni trošak njezine proizvodnje, birokrat ne bira razinu  $Q$  koja maksimizira neto korist  $B(Q) - C(Q)$  niti, kao poduzeće, dobit, nego sirovu veličinu proračuna,

$$\max_Q B(Q) \quad \text{uz ograničenje} \quad B(Q) \geq C(Q),$$

pri čemu ga jedino ograničava to da sponzor ne smije ostati na gubitku (Niskanen 1971). Intuicija je važna jer pokazuje da prekomjerna potrošnja nije pogreška u računu, nego ishod posve drugačijeg cilja. Sve dok ukupna korist tek pokriva ukupni trošak, birokrat ima razlog gurati uslugu dalje, pa ograničenje  $B(Q) \geq C(Q)$  u ravnoteži postaje vezujuće i prelazi u jednakost  $B(Q) = C(Q)$ .

Razlog je intuitivan. Veći proračun za javnu instituciju često znači više zaposlenih, više organizacijskih jedinica, veću plaću na višim upravljačkim razinama, veći status, više ovlasti, veću autonomiju i veću političku važnost. Zato je za birokrata proračun više od knjigovodstvene kategorije, on je izvor organizacijske moći.

Graf koji slijedi prikazuje granu korist i granični trošak javne usluge te uspoređuje društveno učinkovitu razinu  $Q^*$  s Niskanenovom razinom  $Q$  na kojoj birokracija širi uslugu sve dok je ukupna korist tek pokriva. Graf je interaktivan, pa klizači mijenjaju granični trošak i nagib granične koristi, čime se vidi kako se jaz prekomjerne potrošnje između  $Q^*$  i  $Q$  širi ili sužava.



Slika 1: Birokracija sklona maksimizaciji proračuna širi uslugu do razine  $Q_n$  na kojoj se ukupna korist izjednačuje s ukupnim troškom, daleko iznad društveno učinkovite razine  $Q^*$  na kojoj se izjednačuju granična korist i granični trošak.

Niskanenov model počiva na tri ključna elementa. Prvo, birokracija često ima **monopol** nad pružanjem određene javne usluge. Drugo, birokracija ima **informacijsku prednost** jer zna koliko program stvarno košta, gdje postoje rezerve učinkovitosti i koliko bi se moglo uštedjeti. Treće, političari i ministarstvo financija često ne mogu savršeno provjeriti informacije koje im birokracija dostavlja. Zbog toga birokracija može tražiti veći proračun od društveno optimalnog.

Mehanizam kojim birokracija postiže taj veći proračun krije se u obliku ponude. Umjesto da sponzoru dopusti kupnju usluge jedinicu po jedinicu, uz mogućnost da stane ondje gdje se granična korist izjednači s graničnim troškom, birokracija nudi cijeli paket usluge po jednoj ukupnoj cijeni, po načelu uzmi ili ostavi. Budući da ministarstvo financija tu ponudu ne može lako rastaviti na dijelove ni usporediti s jeftinijom alternativom, prisiljeno je vagati samo cjelinu, pa pristaje sve dok ukupna korist tek pokriva ukupni trošak. Tako birokracija prisvaja gotovo cijeli višak koji bi inače pripao društvu i gura uslugu do točke koja, uz pravocrtnu potražnju i ravnomjeran trošak, leži otprilike dvostruko iznad učinkovite razine, što je upravo jaz koji prikazuje gornji graf (Niskanen 1971).

Suprotnost dviju logika može se vidjeti i u jednom retku. Društveno učinkovita razina  $Q^*$  izjednačuje graničnu korist i granični trošak, dok Niskanenova razina  $Q_n$  izjednačuje ukupnu korist i ukupni trošak,

$$\underbrace{B'(Q^*) = C'(Q^*)}_{\text{učinkovito}} \quad \text{vs.} \quad \underbrace{B(Q_n) = C(Q_n)}_{\text{Niskanen}} \quad \xrightarrow{B' = a - bQ, C' = c} \quad Q_n = 2Q^*.$$

Faktor dva nije opća istina, nego vrijedi upravo uz pravocrtnu graničnu korist  $B' = a - bQ$  i konstantni granični trošak  $C' = c$ , što su pretpostavke ugrađene i u gornji graf. Tada je iz  $B' = C'$  učinkovita razina  $Q^* = (a - c)/b$ , a iz uvjeta  $B(Q_n) = C(Q_n)$  slijedi  $Q_n = 2(a - c)/b = 2Q^*$ .

Intuitivno, jer granična korist pada pravocrtno, ono što sponzor izgubi kada usluga prijede  $Q^*$  točno se poništava s viškom prikupljenim ispod  $Q^*$  tek pri dvostrukoj količini, pa birokracija uspijeva nametnuti upravo  $Q_n$ .

Birokratsko širenje ne mora biti posljedica korupcije ili zle namjere. Ono može biti sasvim racionalno ponašanje unutar sustava u kojem se uspjeh institucije mjeri veličinom proračuna, brojem zaposlenih i širinom nadležnosti. U kasnijim raspravama model je kritiziran kao previše pojednostavljen, jer nisu svi birokrati jednako motivirani proračunom. Neki žele miran posao, neki stručni ugled, a neki doista žele poboljšati javnu uslugu. Breton i Wintrobe upozorili su da su interesi unutar birokracije heterogeni, pri čemu viši službenici teže moći i prestižu, a niži sigurnosti radnoga mjesta, pa maksimizacija proračuna ne mora biti zajednički cilj svih razina (Breton i Wintrobe 1975).

Tu heterogenost motiva formalizirali su Migué i Bélanger uvođenjem **diskrecijskog proračuna**. Umjesto da birokrat mari samo za veličinu usluge, on vrednuje i razliku između odobrenog proračuna i najmanjeg troška kojim bi se usluga mogla proizvesti, pa njegovu korisnu funkciju zapisujemo kao

$$\max_Q U(Q, D), \quad D = B(Q) - C(Q), \quad U_Q > 0, U_D > 0,$$

gdje je  $D$  diskrecijski višak (Migué i Bélanger 1974). Intuicija je da se dio prisvojenog viška ne mora pretočiti u veću uslugu, nego može ostati kao organizacijska udobnost, prostraniji uredi, brojnije osoblje ili manji napor. Niskanenov je čisti slučaj rubni jer nastaje kada korist ovisi samo o  $Q$ , dok Dunleavyev viši birokrat, kojemu je stalo do ugleda više nego do veličine, vrednuje upravo  $D$ . Tako jedna jednadžba povezuje sve tri slike birokrata.

Iz te kritike izrastao je drugačiji model. Dunleavy je tvrdio da viši birokrati ne maksimiziraju veličinu proračuna, nego vlastiti utjecaj i kontrolu nad politikom, pa radije biraju male, prestižne i politički blizu smještene agencije nego velike operativne službe (Dunleavy 1991).

**Definicija 0.0.2. Bureau-shaping** je strategija Dunleavyeve teorije prema kojoj viši birokrati ne maksimiziraju veličinu proračuna (kao u Niskanenovu modelu), nego oblik i tip organizacije, pa preferiraju male, politički utjecajne i visokoprestizne agencije pred velikima, rutinskim i operativnim, jer im to donosi veći osobni ugled uz manji upravljački trud (Dunleavy 1991).

Ipak, Niskanenov model ostaje važan jer jasno pokazuje da se proračunski proces ne može razumjeti samo kao tehničko određivanje potrebnih sredstava. Ako želimo učinkovitu državu, nije dovoljno pitati koliko novca neka institucija traži. Treba pitati koje rezultate proizvodi, koliko ti rezultati koštaju, postoje li jeftiniji načini provedbe i tko neovisno provjerava informacije koje institucija iznosi.

Niskanenova logika vidljiva je u načinu na koji javne agencije pregovaraju o proračunu. Ondje gdje agencija ima monopol nad uslugom i bolje informacije od ministarstva financija, sustavno traži više sredstava nego što bi bilo društveno optimalno, a uštede rijetko nudi sama. Reforme u nizu zemalja OECD-a pokušale su taj poticaj obrnuti uvođenjem proračuna prema rezultatima, vanjskih revizija i gornjih granica troška unutar kojih agencija sama mora pronaći učinkoviti-je rješenje. Iskustvo pokazuje da takvi mehanizmi smanjuju, ali ne uklanjaju pritisak na rast proračuna jer informacijska prednost i dalje ostaje na strani agencije.<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Daljnje čitanje: Niskanen (1971), *Bureaucracy and Representative Government*; Curristine (2005), *Performance Information in the Budget Process* (OECD Journal on Budgeting).

## Asimetrija informacija i principal-agent problem

Niskanen i Dunleavy gledaju birokraciju izvana, kao tijelo koje pregovara o proračunu. No mnogi se njezini problemi vide tek kad uđemo u sam odnos delegiranja, u kojem jedna strana radi za drugu, a ne može je se savršeno nadzirati. Taj se odnos u ekonomiji naziva **principal-agent problemom**.

**Definicija 0.0.1. Principal-agent problem** nastaje kada principal (onaj koji delegira zadatak) ne može savršeno nadzirati agenta (onoga koji ga izvršava) jer agent ima vlastite ciljeve i bolje informacije o svom ponašanju; u javnoj upravi taj problem multiplicira se kroz višestruke razine delegiranja od građana do pojedinih službenika.

U javnom sektoru taj je problem posebno složen jer postoji više razina delegiranja. Građani su krajnji principal jer financiraju državu porezima i daju joj legitimnost putem izbora. Političari su agenti građana, ali zatim postaju principal birokaciji jer joj delegiraju provedbu javnih politika. Birokacija je agent političara, ali i sama delegira poslove javnim ustanovama, agencijama, lokalnim tijelima i pojedinačnim službenicima.

Na svakoj razini pojavljuju se dva problema. Prvi je **skrivena informacija**, jer agent zna više od principala. Drugi je **skriveno djelovanje**, jer principal ne može savršeno promatrati koliko se agent trudi i slijedi li stvarno zadane ciljeve. Ovaj model pomaže razumjeti zašto javne institucije ponekad mogu izbjegavati odgovornost. Budući da je lanac odgovornosti dugačak, odgovornost se može raspršiti.

Upravo zato što se odgovornost u tom lancu lako rasprši, postaje važno razlikovati ono što institucija ulaže, ono što neposredno proizvodi i ono što stvarno mijenja u društvu. Ta tri pojma, **input**, **output** i **ishod**, lako se brkaju, a razlika među njima odlučuje hoće li se uspjeh institucije mjeriti onime što je važno ili onime što je lako prebrojati.

**Definicija 0.0.2. Input** je resurs koji se ulaže (novac, osoblje, oprema); **output** je mjerljivi neposredni učinak institucije (broj predmeta, sati usluge); **ishod** (*outcome*) je stvarna promjena u stanju društva koju politika želi postići. Birokacija tipično lakše izvještava o inputima i outputima nego o ishodima jer su oni teže mjerljivi i pod manjom njezinom kontrolom.

Birokacija često lakše prikazuje inpute i outpute nego ishode, pa su transparentnost, revizija, evaluacija i otvoreni podaci ključni jer smanjuju informacijsku prednost agenta. No samo mjerenje nije dovoljno, jer loše dizajnirani pokazatelji mogu potaknuti pogrešno ponašanje. Ako se škola vrednuje samo po broju prolazaka, može snižavati kriterije, a ako se sud vrednuje samo po broju riješenih predmeta, može se zanemariti kvaliteta presuda.

Zašto su jaki poticaji u javnom sektoru često neoptimalni pokazuje minimalni model linearnog ugovora. Neka je nagrada  $w = \alpha + \beta y$  vezana uz izmjereni ishod  $y = e + \varepsilon$ , gdje je  $e$  napor, a  $\varepsilon \sim (0, \sigma^2)$  šum mjerenja. Agent nesklon riziku bira napor maksimizirajući ekvivalent sigurnosti,  $\max_e \alpha + \beta e - \frac{1}{2}c e^2 - \frac{1}{2}\rho \beta^2 \sigma^2$ , što daje optimalnu osjetljivost nagrade

$$\beta^* = \frac{1}{1 + \rho c \sigma^2},$$

gdje je  $c$  trošak napora, a  $\rho$  averzija prema riziku (Laffont i Martimort 2002). Što je ishod slabije mjerljiv (veći  $\sigma^2$ ), to optimalni  $\beta^*$  pada prema nuli, pa kada birokracija lako broji predmete, ali teško mjeri stvarni ishod, vezivanje plaće uz takav pokazatelj kažnjava agenta za čisti šum i zato se isplati slabije nego u privatnom sektoru.

Lanac delegiranja završava tek na samome dnu, kod službenika koji su u neposrednom dodiru s građanima, i upravo se ondje politika pretvara u stvarnost. Michael Lipsky pokazao je da socijalni radnici, policajci, učitelji i šalterski službenici neizbježno raspolažu **diskrecijom** jer rade pod kroničnim preopterećenjem, s previše predmeta, premalo vremena i nejasnim ciljevima (Lipsky 1980). Da bi uopće obavili posao, razvijaju rutine snalaženja, od racioniranja usluge i pojednostavljanja postupaka do prešutnog biranja lakših slučajeva, a zbroj tih svakodnevnih sitnih odluka postaje stvarna javna politika, često različita od one koju je zakonodavac napisao. To je posljednja i najslabije vidljiva karika u lancu skrivenog djelovanja, pa objašnjava zašto se izobličena koja pokazatelji izazivaju ne događaju samo na razini agencije, nego i za svakim pojedinim šalterom.

Isti se lanac delegiranja danas mijenja kada se na njegovo dno, umjesto službenika sa šaltera, sve češće postavlja algoritam. Kada o dodjeli prava, bodovanju rizika ili redoslijedu obrade predmeta odlučuje automatizirani sustav, problem skrivenog djelovanja ne nestaje, nego mijenja oblik. Diskrecija pojedinog službenika zamjenjuje se dosljednošću stroja, ali se istodobno gubi mogućnost da se od agenta zatraži obrazloženje jer logika modela često nije čitljiva ni onima koji su ga naručili. Tako nastaje nova asimetrija informacija u kojoj prednost ne drži službenik, nego sam sustav i oni koji ga projektiraju, a tradicionalni nadzorni mehanizmi, revizija i ocjena rada osmišljeni za ljudske agente, na nju slabo djeluju (Margetts i Dunleavy 2013). Kako oblikovati odgovornost u takvoj, digitaliziranoj upravi pitanje je kojim se bavimo u poglavlju o novom upravljanju.

## **Birokracija u mreži interesa**

Niskanenov i principal–agent model gledaju birokraciju kao tijelo koje pregovara o vlastitim resursima. No birokracija je istodobno i čvor kroz koji druge skupine ostvaruju svoje interese, jer ona izrađuje pravila, dodjeljuje dozvole, piše natječaje i tumači uvjete. Tri srodna mehanizma, čiji puni razvoj pripada drugim poglavljima, ovdje se susreću upravo u administraciji.

Prvi je **rentijerstvo**, proces u kojemu pojedinci i organizirane skupine nastoje ostvariti dobit putem administrativnih povlastica umjesto stvaranjem vrijednosti. Mehaniku rentijerstva i njezine empirijske razmjere izlažemo u cijelosti u poglavlju o interesnim skupinama. Ovdje je dovoljno primijetiti da interesne skupine lobiraju i prema administraciji, a ne samo prema političarima, pa se stvarna borba za rentu ponekad ne vodi u parlamentu, nego u pravilniku, kriteriju natječaja ili tehničkom standardu (Tullock 1967; Krueger 1974).

S rentijerstvom je usko povezan koncept „**željeznog trokuta**” (*iron triangle*). Dok rentijerstvo objašnjava zašto pojedine skupine traže posebne koristi, željezni trokut objašnjava kako se takve koristi dugoročno održavaju kroz stabilan odnos između političara, birokracije i interesnih skupina.

U mnogim područjima politike djeluju konkretni akteri s jasno definiranim interesima. Političari žele političku podršku i glasove. Birokracija želi stabilan ili rastući proračun i širenje nadležnosti. Interesne skupine žele subvencije, regulativnu zaštitu ili javne ugovore. U takvom odnosu svaka strana može dobiti nešto za sebe, pa se odnos naziva „željeznim” jer jednom kada se uspostavi postaje vrlo stabilan i otporan na promjene.

Ovaj model pomaže objasniti zašto se mnogi javni programi teško ukidaju. Čak i ako ekonomska analiza pokaže da subvencija više nije učinkovita, svaka od triju strana ima razlog protiviti se njezinu ukidanju. U tom smislu željezni trokut predstavlja jedan od mehanizama državnog neuspjeha. Mjera koja je možda bila opravdana u početku može postati trajni program koji se teško mijenja, čak i kada se okolnosti promijene. Zato je za analizu javnih politika važno pitati

ne samo koji je formalni cilj programa, nego i tko ga brani, tko od njega ima koristi i koja institucija živi od njegove provedbe.

Srodan fenomen jest **regulatorno zarobljavanje**, u kojemu regulator osnovan radi zaštite javnog interesa postupno počne djelovati u interesu sektora koji nadzire (Stigler 1971). Njegove mehanizme razrađujemo u poglavlju o interesnim skupinama, koje je i prirodni dom te analize. Za birokraciju je ovdje ključna pouka drukčija jer nije dovoljno osnovati neovisnog regulatora, nego je potrebno oblikovati sustav poticaja koji dugoročno otežava zarobljavanje kroz transparentne odluke, objavu podataka i sprječavanje sukoba interesa. Slično tome, birokracija nije imuna ni na **politički proračunski ciklus**, tendenciju da vlada povećava rashode uoči izbora, a fiskalnu prilagodbu odgađa na razdoblje nakon njih (Nordhaus 1975). Uloga birokracije ovdje je ambivalentna jer profesionalna administracija u ministarstvu financija i fiskalnim vijećima može djelovati kao institucionalni stabilizator koji upozorava na dugoročne troškove, ali birokracija može imati i interes podržati rast potrošnje jer joj donosi više resursa i ovlasti. Upravo zato fiskalna pravila i neovisna fiskalna vijeća, koja razrađujemo u poglavlju o ustavnoj ekonomici, postoje da bi smanjila taj pritisak i povećala vidljivost budućih troškova.

## Cilj nije manje birokracije, nego bolja birokracija

Rasprava o birokraciji često se pojednostavljuje na pitanje treba li država imati „više” ili „manje” administracije. Ključni problem nije sama veličina birokracije, nego njezina kvaliteta, učinkovitost i odgovornost. Moderna država ne može funkcionirati bez profesionalne javne uprave. Netko mora prikupljati poreze, provoditi zakone, organizirati javne usluge, nadzirati tržišta, upravljati krizama i osiguravati kontinuitet države neovisno o promjenama političke vlasti.

Klasičan, weberovski pogled podsjeća nas da je birokracija važan civilizacijski napredak. Ona štiti građane od samovolje, klijentelizma i nejednakog tretmana. S druge strane, teorija javnog izbora upozorava da birokraciju ne smijemo idealizirati jer javne institucije djeluju unutar sustava poticaja i mogu težiti većim proračunima, širim nadležnostima i očuvanju vlastitog statusa.

Dobra javna uprava zato mora spojiti **profesionalnost** i **odgovornost**. Mora biti dovoljno stabilna da ne postane politički plijen, ali dovoljno otvorena da ne postane samodovoljna. Mora poštovati pravila, ali ne smije zaboraviti rezultate. Zato cilj reformi ne bi trebao biti jednostavno „rezanje birokracije”, nego stvaranje bolje birokracije, stručne, digitalizirane, dostupne, brze, transparentne i usmjerene prema građanima.

Ta dva pogleda zato nisu suparnici između kojih biramo, nego dvije provjere koje birokracija mora istodobno proći. Weberovska pitanja glase je li uprava zaštićena od samovolje, počiva li na pravilima i stručnosti te jamči li građaninu jednak tretman. Pitanja teorije javnog izbora glase čije interese institucija zapravo slijedi, tko nadzire njezinu informacijsku prednost i mjeri li se njezin uspjeh ishodom ili tek veličinom proračuna. Uprava koja prođe samo prvi niz pitanja može biti pravična, ali skupa i spora. Uprava koja prođe samo drugi može biti jeftina, ali podložna zarobljavanju. Tek institucija koja izdrži obje provjere ostvaruje ono što teorija naziva državnim kapacitetom, sposobnost države da svoje odluke pretvori u djelotvornu i predvidivu provedbu.

## Sažetak

Birokraciju je korisno gledati kroz dva pogleda koja se nadopunjuju. Weberovski pogled objašnjava zašto je profesionalna javna uprava civilizacijski napredak koji štiti građane od samovolje, klijentelizma i nejednakog tretmana. Teorija javnog izbora podsjeća da i takva uprava djeluje

unutar sustava poticaja te može težiti većim proračunima, širim nadležnostima i očuvanju vlastitog statusa. Ključno pitanje zato nije veličina, nego kvaliteta, pa dobra javna uprava spaja profesionalnost i odgovornost, a cilj reforme nije puko rezanje, nego stvaranje bolje birokracije. I najbolja uprava pritom djeluje tek onoliko koliko joj dopuštaju pravila igre unutar kojih radi, pa analiza odavde prelazi s pojedinih aktera na same institucije koje njihovo ponašanje oblikuju.

Otvorite interaktivni graf iznad i postavite nagib granične koristi na vrijednost 1 te granični trošak na vrijednost 3. Time dobivate birokraciju čija je granična korist društvu opisana izrazom  $MB = 10 - Q$ , dok je granični trošak svake dodatne jedinice usluge stalan i iznosi 3.

- (a) Izračunajte društveno učinkovitu količinu  $Q^*$  na kojoj se izjednačuju granična korist i granični trošak. Zatim izračunajte ukupnu korist i ukupni trošak na toj razini, pri čemu ukupnu korist računate kao površinu ispod krivulje granične koristi do količine  $Q^*$ .
- (b) Birokracija sklona maksimizaciji proračuna ne staje na  $Q^*$ , nego širi uslugu sve dok ukupna korist još uvijek pokriva ukupni trošak, odnosno do razine  $Q$  na kojoj je ukupna korist jednaka ukupnom trošku. Izračunajte  $Q$  i pokažite da na toj razini sponzor i dalje odobrava proračun iako je granična korist zadnjih jedinica pala ispod graničnog troška.
- (c) Izračunajte prekomjernu ponudu kao razliku  $Q - Q^*$  te procijenite gubitak društvene vrijednosti na rasponu od  $Q^*$  do  $Q$ , gdje za svaku dodatnu jedinicu trošak premašuje korist. Objasnite zatim zašto birokracija uspijeva nametnuti razinu  $Q$ , a ne  $Q^*$ . Povežite odgovor s monopolom nad uslugom i s informacijskom prednošću birokracije nad sponzorom koji ne može provjeriti stvarni odnos koristi i troška svake dodatne jedinice.

**DIO III: NOVA  
INSTITUCIONALNA I  
KONSTITUCIONALNA  
EKONOMIKA**



# Nova institucionalna ekonomika — pravila igre

## Vodič kroz poglavlje

1. Što su institucije i zašto ih shvaćamo kao „pravila igre“?
2. Što su transakcijski troškovi i kako oblikuju ekonomske odluke?
3. Kako se principal–agent problem javlja u javnom sektoru?
4. Zašto isto tržišno pravilo daje različite ishode u različitim zemljama?
5. Kako institucije povezuju ekonomiju s dugoročnim razvojem i javnim politikama?

Problemi koje smo u poglavlju o birokraciji opisali kao odnose poticaja i nadzora nisu svojstvo pojedinih službenika, nego pravila unutar kojih oni djeluju. Time prelazimo s aktera na sam okvir koji im oblikuje izbore. 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 relativno „zadanog“ institucionalnog okvira. U takvom pristupu pravila igre često su implicitno stabilna, neutralna i učinkovita. Naglasak je bio na cijenama, količinama, preferencijama, tehnologiji, konkurenciji i ravnoteži, dok su zakoni, sudovi, vlasnička prava, političke institucije, povjerenje i neformalne norme često ostajali u pozadini analize.

Međutim, iskustvo različitih zemalja pokazalo je da tržište nikada ne djeluje u institucionalnom vakuumu. Isto tržišno pravilo može proizvesti različite učinke u različitim zemljama, ovisno o tome kakvo je sudstvo, koliko su ugovori provedivi, koliko je javna uprava učinkovita, koliko su porezna pravila stabilna, koliko je raširena korupcija i koliko građani vjeruju institucijama. Tranzicijske zemlje srednje i istočne Europe, zemlje Latinske Amerike, Afrike i Azije jasno pokazuju da slični ekonomski resursi ne moraju dovesti do sličnih razvojnih rezultata. Ono što često čini razliku nisu samo kapital, rad ili tehnologija, nego pravila igre unutar kojih se kapital, rad i tehnologija koriste.

Upravo kao odgovor na ta ograničenja razvija se **nova institucionalna ekonomika**. Ona naglašava da su institucije temeljni okvir ekonomskog ponašanja i jedan od ključnih čimbenika dugoročnih ekonomskih performansi (North 1990). U tom pristupu ekonomija se više ne promatra samo kao sustav razmjene dobara i usluga, nego kao sustav interakcija koji se odvija unutar određenog skupa pravila, ograničenja i poticaja. Ljudi i poduzeća ne donose odluke samo na temelju cijena, nego i na temelju povjerenja, pravne sigurnosti, očekivanja o ponašanju države, predvidivosti propisa i kvalitete provedbe ugovora.

Tim tragom poglavlje gradi svoj pojmovnik. Institucije najprije definira kao pravila igre, a zatim uvodi transakcijske troškove i principal–agent problem kao alate kojima objašnjava zašto su neka pravila skupa, a druga djelotvorna. Odatle prelazi na veliko pitanje zašto slične zemlje s istim resursima završavaju s vrlo različitim razvojem i pokazuje da institucije nisu puka pozadina ekonomije, nego njezin most prema javnim politikama.

## 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 definicija je važna jer pokazuje da institucije nisu samo državne ustanove u administrativnom smislu. U novoj institucionalnoj ekonomici pojam je širi i obuhvaća pravila, norme i mehanizme provedbe koji određuju što ljudi smiju, što ne smiju, što se isplati, što se kažnjava i što se očekuje.

**Definicija 0.0.1. Institucije** su, prema Northu, „pravila igre u društvu”, odnosno formalna i neformalna ograničenja koja strukturiraju ljudsku interakciju, a obuhvaćaju zakone, propise i vlasničke norme s jedne strane te norme ponašanja, konvencije i samonametana ograničenja s druge (North 1990).

Institucije se obično dijele na **formalne** i **neformalne**. Formalne institucije uključuju ustav, zakone, regulacije, porezni sustav, vlasnička prava, ugovore, sudove i administrativne procedure. One su zapisane, službeno donesene i formalno provedive. Neformalne institucije uključuju običaje, društvene norme, kulturu, razinu povjerenja, profesionalnu etiku, očekivanja, reputaciju i nepisana pravila ponašanja. Iako nisu uvijek zapisana, neformalna pravila često snažno utječu na ponašanje. U nekim društvima riječ, reputacija i povjerenje mogu značajno smanjiti troškove poslovanja; u drugima je i za najjednostavniji posao potreban opsežan ugovor, jamstva i pravna zaštita jer akteri ne vjeruju jedni drugima.

Ključno je naglasiti da institucije nisu samo zakoni na papiru. Važna je i njihova **provedba**. Dvije zemlje mogu imati gotovo identičan zakon o zaštiti vlasničkih prava, ali će njegovi učinci biti potpuno različiti ako je u jednoj zemlji sudstvo brzo, učinkovito i neovisno, a u drugoj sporo, nepredvidivo i podložno političkom utjecaju. Formalno pravilo može izgledati moderno, ali ako se ne provodi jednako za sve, ono neće stvoriti povjerenje ni potaknuti ulaganja.

**Definicija 0.0.2. Institucionalna kvaliteta** mjeri koliko su formalna pravila pouzdano provediva, jednako primijenjena i stabilna, čime određuje hoće li identičan zakon u dvjema zemljama proizvesti iste ekonomske učinke ili ne.

Dobar primjer može se pronaći u iskustvu tranzicijskih zemalja. Nakon pada socijalizma mnoge su zemlje formalno usvojile tržišne institucije koje uključuju privatno vlasništvo, zakone o trgovačkim društvima, porezne sustave i bankarske regulacije. Međutim, rezultati su bili vrlo različiti. Zemlje poput Estonije, Češke ili Poljske relativno su brzo izgradile učinkovitije institucije, privukle strane investicije i integrirale se u europska tržišta. Druge zemlje, iako su formalno uvele slična pravila, zaostajale su zbog slabije provedbe, korupcije ili nepredvidivog poslovnog okruženja. To pokazuje da institucionalna kvaliteta nije samo pitanje donošenja zakona, nego i njihove vjerodostojne, nepristrane i stabilne primjene.

Institucije zato **oblikuju poticaje**. Ako poduzetnik vjeruje da će moći zaštititi vlasništvo, naplatiti potraživanja i planirati poslovanje u relativno stabilnom regulatornom okruženju, vjerojatnije će ulagati, zapošljavati i inovirati. Ako vjeruje da se pravila mogu promijeniti preko noći, da se ugovori teško provode ili da su političke veze važnije od produktivnosti, ponašat će se drukčije i možda će ulagati manje, poslovati kratkoročno ili preusmjeriti energiju s proizvodnje na rentijerstvo.

Taj se mehanizam može razložiti korak po korak. Slaba provedba ugovora i nesigurna vlasnička prava povećavaju rizik svake dugoročne transakcije, pa ulagači traže veći očekivani povrat kao naknadu za taj rizik ili jednostavno odustaju od ulaganja koje bi u sigurnijem okruženju bilo

isplativo. Manje ulaganja znači sporiju akumulaciju kapitala, slabiji prijenos tehnologije i niži dugoročni rast, neovisno o tome koliko su povoljne cijene, porezne stope ili raspoloživa radna snaga. Rodrik upravo zato institucije naziva „dubokim” determinantama razvoja, onima koje djeluju ispod vidljive razine ekonomske politike i određuju hoće li ta politika uopće proizvesti očekivani učinak (Rodrik 2011). Institucionalna kvaliteta tako nije pozadinski uvjet nego aktivan kanal kroz koji se sve ostale politike prelamaju.

## Transakcijski troškovi

Jedan od najvažnijih doprinosa nove institucionalne ekonomike jest koncept **transakcijskih troškova**. Ronald Coase je u poznatom radu o prirodi poduzeća pokazao da tržišta nisu besplatna (Coase 1937). U udžbeničkim modelima često se pretpostavlja da se kupci i prodavatelji lako pronalaze, da raspoložuju informacijama i da se ugovor bez problema provodi. U stvarnom svijetu svaka razmjena zahtijeva vrijeme, informacije, pregovaranje, pravnu sigurnost i povjerenje. Upravo ti „skriveni” troškovi određuju koliko će tržišta biti učinkovita i hoće li se neka transakcija uopće dogoditi.

**Definicija 0.0.1. Transakcijski troškovi** su svi troškovi korištenja tržišta koji nisu sama cijena razmijenjenog dobra, a obuhvaćaju traženje informacija, pronalaženje partnera, pregovaranje, pisanje ugovora, nadzor izvršenja i rješavanje sporova; njihovu visinu određuje kvaliteta institucija (Coase 1937; Williamson 1985).

Svaka ekonomska transakcija uključuje više vrsta troškova koje obuhvaćaju pronalaženje informacija, pronalaženje pouzdanog partnera, pregovaranje, sastavljanje ugovora, nadzor izvršenja i rješavanje sporova. Za poduzetnika koji želi sklopiti ugovor cijena proizvoda samo je jedan dio ukupnog troška. Ukupni trošak razmjene tako se može rastaviti na cijenu kupljene količine i na zbroj transakcijskih troškova čiju visinu određuje kvaliteta institucija,

$$TT = pq + \underbrace{(c_{\text{traženje}} + c_{\text{pregovaranje}} + c_{\text{nadzor}} + c_{\text{provedba}})}_{TC(\text{kvaliteta institucija})}$$

gdje je  $pq$  ono što bi se platilo u udžbeničkom svijetu bez trenja, a zagrada sve ono što razmjenu čini skupljom u stvarnom svijetu (Coase 1937; North 1990). Northova teza da bolje institucije snižavaju troškove razmjene u ovom zapisu znači jednostavno da pomak prema pouzdanijim pravilima gura drugu zgradu prema nuli, a da cijena  $pq$  pritom ostaje ista. Ako je institucionalni okvir slab, ti troškovi mogu postati toliko veliki da razmjena postaje preskupa ili prerizična. U tom slučaju tržište formalno postoji, ali ne funkcionira dobro jer su troškovi korištenja tržišta previsoki.

Oliver Williamson dodatno je razradio ovu ideju i pokazao da razina transakcijskih troškova određuje način organizacije ekonomskih aktivnosti (Williamson 1985). Kada su transakcijski troškovi niski, tržište može učinkovito koordinirati razmjenu. Kada su visoki, aktivnosti se češće organiziraju unutar poduzeća, dugoročnih ugovornih odnosa ili pod okriljem države. Granica između tržišta, poduzeća i države zato nije unaprijed zadana, nego ovisi o tome gdje su troškovi koordinacije najniži. Taj se izbor između tržišta  $T$  i hijerarhije  $H$  može zapisati kao traženje upravljačke strukture koja minimizira zbroj proizvodnog troška  $C$  i transakcijskog troška  $TC$ ,

$$G^* = \arg \min_{G \in \{T, H\}} [C(G) + TC(G; k)], \quad \text{integriraj kada } TC(T; k) - TC(H; k) > C(H) - C(T)$$

pri čemu  $k$  označava specifičnost ulaganja koja podiže transakcijski trošak (Williamson 1985; Coase 1937). Uvjet s desne strane samo je drugi način da se kaže da se isplati proizvoditi umjesto kupovati onda kada ušteda na transakcijskom trošku nadmaši dodatni proizvodni trošak hijerarhije. To objašnjava i zašto poduzeća uopće postoje, jer internaliziraju određene aktivnosti kada je jeftinije organizirati ih unutar hijerarhije nego stalno pregovarati na tržištu.

Ostaje pitanje zašto su transakcijski troškovi visoki baš kod nekih razmjena, a niski kod drugih. Williamson je odgovor smjestio u **specifičnost ulaganja**, to jest u stupanj do kojeg je neko ulaganje skrojeno upravo za jednog partnera i izvan te veze gubi većinu vrijednosti, poput stroja izrađenog za jednog kupca ili pogona podignutog tik uz jedno tržište (Williamson 1985). Čim je takvo ulaganje jednom uloženo i nepovratno, svaka strana može zaprijetiti izlaskom kako bi iznudila povoljnije uvjete, pa obje unaprijed strahuju od te otmice dobiti i zato ili ulažu premalo ili pišu skupe zaštitne ugovore. Mehanizam se vidi ako se pretpostavi da ulaganje  $I$  stvara vrijednost  $v(I)$  koja raste, ali sve sporije ( $v' > 0$ ,  $v'' < 0$ ), a da strana koja ulaže pri kasnijem pregovaranju zadrži samo udio  $s < 1$  ostvarene kvazi-rente,

$$\pi_i = s[v(I) - v_0] - I, \quad s v'(I^*) = 1 \Rightarrow s < 1 \text{ implicira } v'(I^*) = \frac{1}{s} > 1 \text{ (poddulaganje)}$$

pa uvjet prvog reda traži da granična vrijednost ulaganja  $v'(I^*)$  bude  $1/s$ , dakle iznad društveno poželjne razine 1 (Williamson 1985). Budući da je  $v$  konkavna, viša tražena granična vrijednost znači manje uloženog  $I$ , što je upravo poddulaganje. Vertikalna integracija, dakle proizvodnja umjesto kupnje, uklanja taj problem jer obje strane stavlja pod istu upravu i time vraća  $s$  prema 1, čime se i granica između poduzeća i tržišta pomiče točno ondje gdje specifičnost ulaganja čini tržišnu razmjenu preskupom.

Tržište i poduzeće nisu jedina dva oblika koordinacije. Kada su transakcijski troškovi toliko visoki da ih ni tržišna razmjena ni organizacija unutar poduzeća ne mogu dovoljno sniziti, njihovu ulogu preuzima država kao treći oblik koordinacije, bilo izravnim pružanjem usluge bilo regulacijom razmjene. Transakcijski troškovi tako su važni i za razumijevanje državne intervencije. Kada su oni vrlo visoki, tržišta često ne mogu učinkovito riješiti određene probleme. Klasičan primjer je zdravstvo, u kojem postoji snažna asimetrija informacija između liječnika i pacijenta. Kenneth Arrow je još 1963. pokazao da zdravstveno tržište ima posebna obilježja koja ga razlikuju od standardnog tržišta i koja uključuju neizvjesnost, asimetrične informacije, povjerenje i etičku dimenziju odnosa (Arrow 1963). Zbog toga većina zemalja razvija javno financirane ili mješovite zdravstvene sustave.

Intuitivan primjer iz svakodnevnog života jest tržište najma stanova. U zemlji u kojoj su vlasnička prava jasna, ugovori provedivi, a sudovi relativno brzi, najmodavci imaju veće povjerenje da će moći zaštititi imovinu, pa su spremniji nuditi stanove na dugoročni najam. U zemlji u kojoj je sudska zaštita spora, skupa ili neizvjesna, vlasnici se suočavaju s većim rizikom, pa mogu tražiti veće depozite, izbjegavati dugoročne ugovore ili uopće ne iznajmljivati stanove. Rezultat su manja ponuda, više cijene i slabija dostupnost stanovanja, iako sami stanovi kao fizički resurs postoje.

Važno je naglasiti da transakcijski troškovi nisu nepromjenjivi. Oni se mogu smanjiti boljim institucijama i boljom tehnologijom. Digitalni zemljišni registri, elektronički potpisi, online sudski sustavi, jednostavnije administrativne procedure i stabilna regulativa mogu znatno smanjiti troškove poslovanja. Estonija se često navodi kao primjer zemlje koja je digitalizacijom javne uprave smanjila administrativne troškove i povećala predvidivost javnih usluga.

Razlika u transakcijskim troškovima vidljiva je u tome koliko je lako prenijeti vlasništvo nad nekretninom. U zemljama s digitalnim zemljišnim registrima, jasnim vlasničkim pravima i brzim

sudovima prijenos nekretnine traje nekoliko dana i košta vrlo malo, dok u zemljama sa zastarjelim ili nepouzdanim registrima isti postupak može trajati mjesecima i tražiti odvjetnike, javne bilježnike i opsežne provjere. Ti troškovi ne mijenjaju fizičku vrijednost nekretnine, ali određuju koliko će se transakcija uopće dogoditi, koliko će tržište najma biti razvijeno i koliko su vlasnici spremni ulagati. Upravo zato su reforme registara i ubrzanje sudova među najjeftinijim načinima na koje država može povećati učinkovitost tržišta, a da uopće ne dira u same cijene.<sup>1</sup>

## Problem principal–agent u javnom sektoru

Isti troškovi informacija i nadzora koji otežavaju tržišnu razmjenu javljaju se i kad netko djeluje u tuđe ime, pa je principal–agent problem zapravo transakcijski trošak delegirane ovlasti. On je jedan od ključnih koncepata za razumijevanje zašto javne politike često daju rezultate koji odstupaju od izvornih ciljeva. U javnom sektoru građani su principala, dok su političari, javni službenici, agencije i menadžeri javnih poduzeća agenti kojima se delegira ovlast odlučivanja i provedbe. Problem nastaje zato što interesi principala i agenta nisu uvijek potpuno usklađeni, a principal ne može savršeno nadzirati agenta.

Kanonski način da se vidi zašto je nadzor nesavršen jest linearni ugovor u kojem se agentu plaća fiksni iznos  $a$  uvećan za udio  $b$  u mjerljivom ishodu  $y$ , pri čemu principal bira  $a$  i  $b$  tako da maksimizira očekivani neto rezultat,

$$\max_{a,b} \mathbb{E}[y - w] \quad \text{uz } w = a + by, \quad b^* = \frac{1}{1 + r\sigma^2/m}$$

gdje je  $r$  averzija agenta prema riziku,  $\sigma^2$  varijanca šuma u mjerenju ishoda, a  $m$  produktivnost truda (Holmström i Milgrom 1987). Optimalna osjetljivost plaće  $b^*$  pada kako ishod postaje bučniji (veći  $\sigma^2$ ) ili agent neskloniji riziku (veći  $r$ ), jer jaki poticaji tada agenta izlažu riziku koji nije pod njegovom kontrolom i koji se mora skupo nadoknaditi. To objašnjava zašto u javnom sektoru, gdje su učinci često teško mjerljivi i okruženi šumom, snažni poticaji vezani uz rezultat često nisu izvedivi, pa prevladavaju fiksne plaće i nadzor postupka umjesto ishoda.

To stvara prostor za neučinkovitost, oportunističko ponašanje i udaljavanje javnih politika od javnog interesa. Političari mogu birati projekte koji su kratkoročno vidljivi i izborno korisni, iako nisu dugoročno najvažniji. Birokratske organizacije mogu štititi svoje nadležnosti i proračune. U javnom sektoru problem je dodatno naglašen jer izostaje jasna tržišna disciplina. Privatno poduzeće koje dugo donosi loše odluke može izgubiti kupce i izaći s tržišta, dok javna politika ili javno poduzeće mogu nastaviti djelovati i kada su rezultati slabi.

Ublažavanje principal–agent problema zahtijeva mehanizme transparentnosti, odgovornosti i nadzora. Transparentnost znači da građani, mediji, parlament i neovisne institucije imaju dostupne informacije o proračunima, javnim nabavama i rezultatima politika. Odgovornost znači da postoje posljedice za loše upravljanje. Nadzor uključuje reviziju, parlamentarni nadzor, neovisne regulatore, sudove, medije i civilno društvo. Upravo se tu nova institucionalna ekonomika povezuje s teorijom javnog izbora, pri čemu obje upozoravaju da pravila, poticaji i mehanizmi odgovornosti oblikuju stvarno ponašanje političkih i administrativnih aktera.

<sup>1</sup>Daljnje čitanje: Djankov i dr. (2003), *Courts: The Lex Mundi Project*; Galiani i Schargrotsky (2010), *Property Rights for the Poor: Effects of Land Titling*.

## **Institucije, tržište rada i porezi**

Ako institucije podižu ili snižavaju troškove svake razmjene, onda i razmjena rada za plaću ovisi o pravilima koja je okružuju jednako kao razmjena bilo kojeg drugog dobra. Uloga institucija posebno je vidljiva na **tržištu rada**. Tržište rada nije samo mjesto na kojem se susreću ponuda i potražnja za radom. Ono je snažno oblikovano zakonima, kolektivnim ugovorima, poreznim sustavom, socijalnom zaštitom, obrazovnim sustavom, sudstvom i normama o radu. Zato zemlje slične razine razvoja mogu imati vrlo različite stope zaposlenosti, nezaposlenosti mladih, dugotrajne nezaposlenosti ili neformalnog rada.

U zemljama s fleksibilnim i predvidivim institucionalnim okvirom poslodavci se lakše odlučuju na zapošljavanje jer znaju kakva su pravila, koliko košta rad i kakve su posljedice eventualnog raskida ugovora. Danski model „flexicurity” često se navodi kao primjer kombiniranja fleksibilnosti za poslodavce i sigurnosti za radnike u kojem poslodavci lakše zapošljavaju i otpuštaju, ali radnici imaju relativno snažnu socijalnu zaštitu i aktivne politike tržišta rada. Suprotno tome, u sustavima u kojima su pravila rigidna, nepredvidiva ili sporo provediva, poslodavci mogu oklijevati sa zapošljavanjem, koristiti privremene ugovore ili angažirati radnike neformalno. Zato institucionalna kvaliteta tržišta rada ne ovisi samo o tome koliko su pravila „fleksibilna” ili „rigidna”, nego i o tome jesu li jasna, stabilna, provediva i usklađena sa sustavom socijalne sigurnosti.

Jedna od najvažnijih ideja nove institucionalne ekonomike jest da institucije oblikuju poticaje, a poticaji oblikuju ponašanje. Porezni sustav jasno pokazuje taj mehanizam. Ako je porezni sustav jednostavan, transparentan, stabilan i dosljedno proveden, građani i poduzeća lakše razumiju svoje obveze i imaju veći poticaj poštovati pravila. Ako je sustav složen, često mijenjan, nepredvidiv i neujednačeno primjenjivan, raste poticaj za izbjegavanje poreza, rad u sivoj ekonomiji i traženje posebnih povlastica.

Važno je da porezna pravila ne djeluju samo kroz visinu poreznih stopa. Djeluju i kroz administrativne troškove, sigurnost tumačenja propisa, kvalitetu porezne uprave i povjerenje u to da se porezi troše smisleno. Građani mogu biti spremniji plaćati poreze ako vjeruju da sustav vrijedi za sve i da javni sektor zaista pruža usluge koje opravdavaju porezni teret. Suprotno tome, percepcija korupcije, nepravde i neučinkovite potrošnje može smanjiti poreznu disciplinu, čak i kada formalna pravila ostaju ista. Porezni sustav stoga nije samo instrument prikupljanja prihoda, nego i skup pravila koji oblikuje ponašanje.

## **Institucije i dugoročni razvoj**

Ako institucije objašnjavaju dugoročne razlike u razvoju, ostaje pitanje koja njihova osobina razdvaja bogata društva od siromašnih. Acemoglu i Robinson tu razliku svode na jednu os, na to služe li institucije mnogima ili nekolicini (Acemoglu i Robinson 2012).

**Definicija 0.0.1. Inkluzivne institucije** omogućuju širokom krugu aktera sudjelovanje u ekonomskom i društvenom životu zaštitom vlasništva, ravnopravnom primjenom zakona i poticanjem konkurencije; **ekstraktivne institucije** organizirane su nasuprot tome da izvlače resurse i prilike prema uskom privilegiranom krugu (Acemoglu i Robinson 2012).

Razlika nije samo opisna, nego se vidi u poticajima koje svaki tip stvara. U inkluzivnom sustavu pojedinci imaju razlog ulagati u obrazovanje, štedjeti, pokretati poduzeća i uvoditi nove tehnologije jer vjeruju da će barem dio koristi od svojeg rada i rizika zadržati za sebe. Takav okvir obično prati i politički pluralizam, ograničenja izvršne vlasti i odgovornost institucija.

Nasuprot tome, ekstraktivne institucije organizirane su tako da izvlače resurse, dohodak i prilike iz širokog društva prema uskom krugu politički ili ekonomski privilegiranih aktera. Njih karakterizira koncentracija moći, slaba zaštita vlasništva za obične građane, ograničavanje konkurencije, politički povezani monopoli i selektivna primjena zakona. U takvom okviru ljudi imaju slabiji poticaj ulagati i inovirati jer ne mogu biti sigurni da će zadržati plodove svojeg rada.

Ekstraktivne institucije ne moraju uvijek proizvoditi trenutačnu stagnaciju i ponekad mogu proizvesti razdoblja brzog rasta, osobito ako država mobilizira resurse odozgo. Međutim, takav rast često ima granice jer se bez šire uključenosti stanovništva, sigurnih prava i otvorenog prostora za poduzetništvo i kreativnu destrukciju gospodarstvo teže prilagođava novim tehnologijama. Ovaj pristup pomaže razumjeti i zašto prirodni resursi sami po sebi nisu jamstvo razvoja. Ako institucije potiču korupciju i političku kontrolu nad resursima, bogatstvo se može koncentrirati u rukama elite, dok većina stanovništva ne dobiva široke razvojne prilike.

Empirijski je doprinos ovog razlikovanja kvantitativan, ne samo deskriptivan. Sistematske usporedbe pokazuju da razlike u kvaliteti institucija objašnjavaju značajan dio varijacije BDP-a po stanovniku između zemalja u dugom roku, pod kontrolom geografskih, demografskih i resursnih faktora (Acemoglu, Johnson, i Robinson 2001; Acemoglu i Robinson 2012). Klasičan rezultat te literature, *obrnuti razvoj (reversal of fortune)*, pokazuje da raniji obrazac bogatstva ne predviđa današnji, dok ga obrazac naknadno postavljenih institucija predviđa izvrsno.

Da tako stari institucionalni izbori uopće mogu oblikovati današnje bogatstvo, mora postojati mehanizam koji ih održava na životu kroz stoljeća. Taj obrazac trajnosti literatura naziva **ovisnošću o putanji**.

**Definicija 0.0.2. Ovisnost o putanji** (*path dependence*) je svojstvo institucionalnih promjena prema kojemu rani izbori i slučajni događaji postavljaju ograničenja kasnijim mogućnostima, pa jednom uspostavljenu instituciju postojeće organizacije i naučena očekivanja čine trajnom i skupom za zamjenu čak i kada prestane biti učinkovita (North 1990).

Mehanizam koji literatura predlaže ide preko tipa kolonijalne strategije. Ondje gdje su europski doseljenici mogli ostati u brojevima i izgraditi vlastite uvozne institucije, postavljen je inkluzivniji okvir koji je nadživio kolonijalno doba. Ondje gdje su klimatski uvjeti tjerali na ekstraktivnu organizaciju kroz mali broj europskih upravitelja koji su nadgledali rad domorodačke radne snage, postavljene su institucije čije su distribucijske posljedice preživjele neovisnost. Ova empirijska tradicija ne tvrdi da je institucionalna povijest sudbinska, nego da rani institucionalni izbori kroz ovisnost o putanji oblikuju kasnije mogućnosti i tada kada bi ih društvo rado napustilo.

Najuvjerljiviji dokaz za ulogu institucija dolazi iz obrasca koji se naziva „obrnuti razvoj”. Područja koja su oko 1500. godine bila gušće naseljena i bogatija, poput dijelova Srednje i Južne Amerike, u 20. stoljeću postala siromašnija od područja koja su tada bila rijetko naseljena, poput Sjeverne Amerike i Australije (Acemoglu i Robinson 2012). Takav ishod proturječi objašnjenju koje razvoj pripisuje zemljopisu ili klimi, ali dobro odgovara obrascu institucija postavljenih tijekom kolonijalnog razdoblja. Ondje gdje su nastale uključive institucije sa zaštitom vlasništva razvoj je krenuo brže, a ondje gdje su uspostavljene ekstraktivne institucije usmjeren na izvlačenje resursa dugoročni je rast izostao. Pouka je da se trag početnih institucionalnih izbora mjeri stoljećima.

Važno je ipak izbjeći pojednostavljenje. Institucije nisu jedini faktor razvoja, jer su važni i geografija, povijest, obrazovanje, demografija, tehnologija i globalni uvjeti. No institucionalni pristup tvrdi da upravo institucije često određuju hoće li društvo iskoristiti ili prokockati svoje ostale razvojne potencijale.

Iza tog zaključka stoji i metodološki problem koji je dugo opterećivao ovu literaturu. Budući da bogatije zemlje mogu istodobno priuštiti i bolje institucije, sama korelacija između institucija i dohotka ne dokazuje smjer uzročnosti. Da bi taj problem zaobišli, istraživači su iskoristili povijesne okolnosti koje su utjecale na institucije, ali ne i izravno na današnji dohodak, poput smrtnosti europskih doseljenika u različitim kolonijama, koja je oblikovala hoće li se uspostaviti naseljeničke ili ekstraktivne institucije (Acemoglu, Johnson, i Robinson 2001). Formalno se ta strategija svodi na dvije jednadžbe, jednu za dohodak i jednu za institucije,

$$\ln y_i = \alpha + \beta R_i + \gamma' X_i + \varepsilon_i, \quad R_i = \delta + \theta \ln M_i + \eta' X_i + u_i$$

gdje je  $\ln y_i$  logaritam dohotka po stanovniku zemlje  $i$ ,  $R_i$  mjera kvalitete institucija,  $X_i$  kontrolne varijable, a  $\ln M_i$  logaritam smrtnosti doseljenika kao instrument (Acemoglu, Johnson, i Robinson 2001). Prva jednadžba pita koliko bolje institucije podižu dohodak ( $\beta > 0$ ), no procijeniti je izravno ne smije jer su institucije povezane s neopaženim čimbenicima; druga jednadžba zato institucije objašnjava smrtnošću ( $\theta < 0$ , smrtniji okoliš znači ekstraktivnije institucije) i tek tako pročišćenu varijaciju koristi za procjenu  $\beta$ . Cijela logika počiva na pretpostavci da smrtnost iz prošlosti danas na dohodak djeluje isključivo preko institucija, a ne nekim drugim kanalom. Tamo gdje je okoliš bio smrtonosan za doseljenike postavljene su institucije usmjerene na izvlačenje, a one su se zadržale i nakon neovisnosti. Takva strategija identifikacije omogućuje da se procijeni učinak samih institucija odvojeno od učinka bogatstva i daje empirijski mnogo čvršći temelj tvrdnji da institucije uzrokuju razvoj, a ne da ga tek prate.

## Formalne i neformalne institucije pri rastu

Greifovo istraživanje srednjovjekovne trgovine dodaje važan nijansirajući uvid koji nadilazi razlikovanje formalnih i neformalnih institucija (Greif 2006). Genovska i magrebinska trgovačka mreža u 11. stoljeću djelovale su u približno istom poslovnom okruženju, ali su razvile različite mehanizme jamstva ugovora. Genovljani su izgradili sustav formalnih sudova koji su sankcionirali pojedinačne prijekure neovisno o društvenoj pripadnosti, dok su Magrebanci ostali na neformalnom sustavu kolektivne reputacije unutar grupne mreže. Oba su mehanizma kratkoročno rješavala isti problem, ali su dugoročno proizveli različite ishode jer je formalni sustav omogućio širenje na partnere izvan izvorne mreže, dok je neformalni ostao ograničen na unutrašnju skupinu.

Pouka koja iz toga slijedi nadopunjuje Acemoglu-Robinsonov pristup. Formalne i neformalne institucije nisu samo zamjenske alternative, nego se različito skaliraju. Neformalna pravila djeluju izvanredno unutar ograničene mreže s ponovljenim interakcijama, ali se loše prenose na anonimnu razmjenu velikih razmjera. Formalna pravila zahtijevaju veću početnu institucionalnu investiciju, ali jednom uspostavljena omogućuju mnogo širu i dublju razmjenu. Dugoročna ekonomska sudbina zato može ovisiti ne samo od izbora između tržišta i države, nego i od pravovremenog prelaska s prvog na drugi tip institucionalne podrške kada gospodarstvo prijeđe određeni prag složenosti.

Ta pouka nije samo povijesna. Mnoga gospodarstva u razvoju i danas se velikim dijelom oslanjaju na neformalne mehanizme provedbe, poput obiteljskih i etničkih trgovačkih mreža ili odnosa zasnovanih na reputaciji unutar uže zajednice, koji djeluju izvrsno dok je razmjena lokalna i ponovljena. Problem nastaje kada gospodarstvo treba prijeći na anonimnu razmjenu velikih razmjera s nepoznatim partnerima, jer tada reputacija unutar zatvorene mreže prestaje biti dovoljno jamstvo, a izostanak vjerodostojnih formalnih sudova ograničava rast poduzeća i dubinu tržišta. Prijelaz s neformalnih na formalne institucije zato je jedan od najtežih razvojnih koraka

jer zahtijeva skupu početnu izgradnju sudova, registara i nadzora prije nego što njihove koristi postanu vidljive.

## **Institucije kao most između ekonomije i javnih politika**

Nova institucionalna ekonomika važna je zato što pokazuje da tržišta, države i javne politike ne možemo razumjeti bez pravila unutar kojih djeluju. Cijene, porezi, subvencije i regulacije važni su, ali njihovi učinci ovise o tome postoje li pravna sigurnost, povjerenje, učinkovita provedba, odgovornost i stabilna očekivanja. Ista javna politika može uspjeti u jednom institucionalnom okruženju i zakazati u drugom.

Zato kvalitetna javna politika nije samo tehnički dobro osmišljena mjera. Ona mora biti **institucionalno provediva**. Mora uzeti u obzir transakcijske troškove, informacijske probleme, poticaje aktera, principal-agent odnose, kapacitet javne uprave i dugoročnu vjerodostojnost pravila. Ako se ti elementi zanemare, politika može izgledati dobro na papiru, ali proizvesti slabe rezultate u praksi. Pravila igre nisu tehnički detalj, nego temelj koji određuje hoće li tržišta stvarati vrijednost, hoće li država djelovati odgovorno i hoće li društvo dugoročno napredovati.

Ostaje, međutim, pitanje koje ova analiza otvara, a ne zatvara. Ako institucije toliko odlučuju o ishodima, tko onda bira same institucije i pod kojim pravilima. North, Williamson i Acemoglu objašnjavaju zašto su pravila važna i kako djeluju, ali pretpostavljaju ih kao manje-više zatečene. Pitanje kako društvo bira pravila po kojima će se kasnije donositi odluke, i zašto bi se samointeresni akteri uopće obvezali na ograničenja koja ih sputavaju, pomiče analizu s razine institucija na razinu ustava. Tom razinom, na kojoj se biraju pravila za biranje pravila, bavi se konstitucionalna ekonomika u sljedećem poglavlju.

## **Sažetak**

Nova institucionalna ekonomika pokazuje da tržište nikada ne djeluje u vakuumu, nego unutar pravila igre koja oblikuju ishode. Transakcijski troškovi objašnjavaju zašto su ugovori, povjerenje i provedba važni jednako kao cijene i količine, a principal-agent problem zašto se interesi onih koji odlučuju i onih u čije se ime odlučuje razilaze. Zato slični resursi u različitim institucionalnim okvirima daju vrlo različite razvojne rezultate. Kvalitetna javna politika stoga nije samo tehnički dobro osmišljena mjera, nego mjera koja je institucionalno provediva i dugoročno vjerodostojna. No tko bira sama pravila i zašto bi se samointeresni akteri obvezali na ograničenja koja ih sputavaju, pitanje je koje ova analiza otvara, a ne zatvara, i koje je pomiče s razine institucija na razinu ustava.

Zamislite poduzeće koje treba osigurati specijalizirani sastavni dio za svoj proizvod i bira između dvaju načina upravljanja tom transakcijom. Prvi je nabava na tržištu od vanjskog dobavljača, a drugi je proizvodnja unutar vlastite hijerarhije. Pretpostavite da se ukupni transakcijski trošak sastoji od troška koordinacije, troška sastavljanja i pregovaranja ugovora te troška nadzora i provedbe.

Pri nabavi na tržištu trošak koordinacije iznosi 20 novčanih jedinica, trošak ugovaranja 50, a trošak nadzora i provedbe 40. Pri proizvodnji unutar poduzeća trošak koordinacije iznosi 60, trošak ugovaranja 10, a trošak nadzora i provedbe 30.

- (a) Izračunajte ukupni transakcijski trošak za svaki način upravljanja i odredite koji je oblik učinkovitiji u polaznom scenariju.

- (b) Pretpostavite sada da dio postaje znatno specifičniji za potrebe ovog poduzeća, pa zbog veće ovisnosti o jednom partneru i veće opasnosti od oportunizma trošak ugovaranja na tržištu raste sa 50 na 110, dok ostali troškovi ostaju nepromijenjeni. Ponovno izračunajte ukupne troškove i pokažite kako se odluka o učinkovitom obliku upravljanja mijenja.
- (c) Zadržite vrijednosti iz polaznog scenarija, ali pretpostavite da slabe institucije provedbe ugovora podižu trošak nadzora i provedbe pri tržišnoj nabavi sa 40 na 90. Procijenite kako to mijenja ukupan trošak tržišne razmjene i odabir učinkovitog oblika upravljanja.

Objasnite zašto ovaj zadatak otkriva da granica između tržišta i hijerarhije nije unaprijed zadana, nego ovisi o tome gdje su transakcijski troškovi najniži. Povežite svoj odgovor s Northovim uvidom da institucije postoje upravo zato da snize transakcijske troškove razmjene te objasnite zašto slabe institucije provedbe poskupljuju razmjenu i kočje dugoročni rast.

# Konstitucionalna (ustavna) ekonomika

## Vodič kroz poglavlje

1. Što je ustavna ekonomika i po čemu se razlikuje od izbora pojedinih politika?
2. Zašto je važnije pitanje pravila igre od pitanja pojedinačnih odluka?
3. Što je problem vremenske nedosljednosti i kako pravila grade vjerodostojnost?
4. Kako fiskalna pravila i neovisne institucije obuzdavaju političke cikluse?
5. Po čemu prepoznamo dobra ustavna pravila?

U prethodnom smo poglavlju vidjeli kako nova institucionalna ekonomika objašnjava funkcioniranje gospodarstva i javnog sektora kroz pojmove poput institucija, 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. Oni prije svega ovise o institucionalnom okviru unutar kojeg se odluke donose, provode i nadziru.

Čak i vrlo dobra ideja može proizvesti loš rezultat ako se provodi u loše dizajniranom institucionalnom okruženju. Porezna reforma može biti ekonomski dobro zamišljena, ali ako je porezna administracija slaba, pravila se često mijenjaju, a provedba je selektivna, učinak reforme može biti vrlo ograničen. Socijalna politika može imati plemenit cilj, ali ako nema jasne kriterije, kvalitetne podatke i dobar nadzor, može završiti kao neučinkovit sustav transfera.

Na toj se osnovi razvija **ustavna ekonomika**. Ona ide korak dalje od standardne analize javnih politika i postavlja dublje pitanje o tome kako unaprijed oblikovati pravila političkog i ekonomskog odlučivanja tako da ograniče loše ishode i povećaju vjerojatnost dobrih odluka. Fokus se premješta s pojedinačnih politika na pravila koja određuju kako se te politike uopće donose.

Poglavlje tu zamisao razrađuje od temelja prema primjeni. Najprije razdvaja dvije razine odlučivanja, izbor pravila i izbor unutar pravila, a zatim pokazuje zašto su pravila uopće potrebna na primjeru vremenske nedosljednosti i političko-proračunskih ciklusa, situacija u kojima sloboda odlučivanja iz dana u dan proizvodi lošije ishode od unaprijed vezanih ruku. Odatle slijedi pitanje po čemu prepoznamo dobra pravila, ona koja vjerodostojnost i povjerenje grade umjesto da ih troše.

## Što je ustavna ekonomika?

Ustavna ekonomika proučava pravila koja oblikuju političko i ekonomsko odlučivanje (G. Vanberg 2018). Često se kaže da se ona bavi „**pravilima o pravilima**”. To znači da njezin glavni predmet nisu samo konkretne odluke o porezima, rashodima, subvencijama ili regulaciji, nego institucionalni okvir koji određuje kako se takve odluke donose.

**Definicija 0.0.1. Ustavna (konstitucionalna) ekonomika** je grana ekonomske analize koja proučava pravila o pravilima, to jest izbor ustavnih i institucionalnih ograničenja unutar kojih se potom donose pojedinačne političke odluke; njezino pitanje nije koja je politika optimalna, nego koja pravila proizvode bolje politike i pod kojom procedurom, većinom i ograničenjima se smiju mijenjati (Buchanan i Tullock 1962; G. Vanberg 2018).

Za razliku od standardne ekonomske analize, koja se često bavi izborom optimalne politike, ustavna ekonomika pita kako treba izgledati politički i institucionalni sustav koji proizvodi javne politike. Njezino temeljno pitanje nije samo kolika treba biti porezna stopa, nego tko ju smije mijenjati, kojom procedurom, uz kakvu većinu, uz kakvu procjenu učinaka i uz kakva ograničenja.

Ovu su disciplinu posebno razvili James M. Buchanan i Gordon Tullock, prije svega u knjizi *The Calculus of Consent* iz 1962. godine (Buchanan i Tullock 1962). Njihov pristup predstavlja važan odmak od tradicionalnog, benevolentnog pogleda na državu. U klasičnoj teoriji javnih financija država se često promatra kao akter koji prepoznaje tržišne neuspjehe i intervenira radi javnog interesa. Buchanan i Tullock uvode realističniju pretpostavku po kojoj političari, birokrati, birači i interesne skupine djeluju u političkom procesu kao stvarni ljudi, s vlastitim interesima, ograničenim informacijama i poticajima.

To ne znači da su politički akteri nužno loši, sebični ili zlonamjerni. Poanta je drukčija. Ne smijemo dizajnirati političke institucije kao da svi akteri uvijek djeluju isključivo u javnom interesu. Ako znamo da ljudi reagiraju na poticaje na tržištu, moramo pretpostaviti da reagiraju na poticaje i u politici. Temeljna ideja ustavne ekonomike može se izraziti vrlo jednostavno. Ako znamo da akteri u političkom sustavu slijede vlastite interese, tada moramo oblikovati pravila koja će te interese usmjeriti prema društveno poželjnim ishodima.

Važna implikacija ovog pristupa jest da kvaliteta javnih politika ne ovisi samo o stručnosti donositelja odluka. Stručnost je važna, ali nije dovoljna. Ako su pravila sustava loše postavljena, čak i kompetentni i dobronamjerni akteri mogu proizvoditi loše ishode. Obrnuto, ako su pravila dobro postavljena, čak i akteri koji slijede vlastite interese mogu biti potaknuti da djeluju na način koji je bliži javnom interesu. Ustavna ekonomika zato ne nastoji probleme javnog sektora rješavati samo naknadno, kada se loše odluke već dogode. Njezin je naglasak **ex ante**, odnosno usmjeren na unaprijed postavljena pravila koja smanjuju vjerojatnost loših odluka.

Da bi pravila bila pravična, akteri koji ih biraju ne bi smjeli moći skrojiti ih prema vlastitoj trenutnoj koristi. Buchanan i Tullock zato **ex ante** naglasak grade na zamišljenom **velu neizvjesnosti** (*veil of uncertainty*), koji upravo tu mogućnost uklanja (Buchanan i Tullock 1962).

**Definicija 0.0.2.** Pod **velom neizvjesnosti** akteri se dogovaraju o pravilima na ustavnoj razini ne znajući kakav će biti njihov konkretan položaj kada se ta pravila primijene u stotinama budućih operativnih odluka.

Pojedinac može u budućnosti biti porezni obveznik ili korisnik transfera, dobitnik ili gubitnik konkretne reforme, član većine ili manjine. Pod tom neizvjesnošću racionalan je izbor pravila koja štite svakog mogućeg sudionika, a ne pravila koja koriste konkretnu trenutnu poziciju, pa su pravila izabrana iza vela sustavno bliža onome što bi se moglo nazvati javnim interesom od pravila koja se biraju nakon što je svatko već fiksirao svoj interes. Ta je ideja u srži zašto se ustavna razina mora odvojiti od operativne. Kada se pravila o porezu mijenjaju u istom mandatu kao i porezna stopa, veo neizvjesnosti ne postoji, jer svaki sudionik točno zna na čijoj će se strani naći. Operativni interesi sustavno potkopavaju kvalitetu pravila ako se ustavna razina ne čuva odvojenom.

## Pravila i odluke — dvije razine političkog odlučivanja

Jedan od najvažnijih doprinosa ustavne ekonomike jest razlikovanje između dvije razine odlučivanja. **Ustavna** (konstitucionalna) razina određuje pravila igre, dok **operativna** (postkonstitucionalna) razina odlučuje unutar tih pravila.

Na operativnoj razini donose se svakodnevne političke odluke o visini poreza, strukturi javne potrošnje, subvencijama, regulaciji, socijalnim programima, plaćama u javnom sektoru ili javnim investicijama. Ova razina je građanima najvidljivija jer neposredno utječe na njihov životni standard. Upravo se na njoj najčešće vodi politička borba oko toga tko će dobiti više sredstava, kome će se smanjiti porez i koji će se projekt financirati.

Međutim, ustavna ekonomika upozorava da se najvažnija pravila igre ne određuju na toj svakodnevnoj razini. Ona se određuju na **ustavnoj razini**, gdje društvo definira procedure, ograničenja i temeljna pravila unutar kojih se operativne odluke mogu donositi. Ta pravila uključuju način donošenja zakona, podjelu vlasti, neovisnost sudstva, ograničenja javnog duga, fiskalna pravila, neovisnost središnje banke, procedure javne nabave, pravila transparentnosti i mehanizme odgovornosti.

Razlika se može jednostavno objasniti. Operativna razina pita što ćemo danas odlučiti. Ustavna razina pita po kojim ćemo pravilima odlučivati danas, sutra i za deset godina. Operativna razina bavi se pojedinačnim potezima u igri, a ustavna razina pravilima same igre.

Ova razlika je presudna jer mnogi problemi javnih politika ne proizlaze iz jedne pogrešne odluke, nego iz institucionalnog okvira koji stalno potiče iste vrste pogrešnih odluka. Ako politički sustav nagrađuje povećanje rashoda prije izbora, odgađanje reformi, pogodovanje organiziranim skupinama i prebacivanje troškova u budućnost, onda problem nije samo u jednom političaru ili jednoj vladi. Problem je u pravilima koja takvo ponašanje čine racionalnim.

Buchanan i Tullock taj izbor pravila prikazuju kroz **račun pristanka**, usporedbu troškova koju svaki sudionik radi kada bira koliku suglasnost tražiti za kolektivne odluke (Buchanan i Tullock 1962; Mueller 2003). Označimo li s  $k$  prag suglasnosti, broj sudionika čiji je pristanak nužan da bi odluka prošla, ukupni trošak kolektivnog odlučivanja zbroj je dviju komponenti koje se kreću u suprotnim smjerovima,

$$C(k) = E(k) + D(k), \quad k^* = \arg \min_{k \in [1, N]} [E(k) + D(k)]$$

gdje su  $E(k)$  očekivani vanjski troškovi, šteta koju pojedincu nanose odluke donesene bez njegova pristanka, a  $D(k)$  troškovi odlučivanja, napor i vrijeme potrebni da se okupi tražena suglasnost. Vanjski troškovi padaju kako  $k$  raste, jer veća većina sve teže može nadglasati i oštetiti pojedinca, dok troškovi odlučivanja rastu, jer je sve teže pridobiti sve širi krug suglasnih. Optimalni prag  $k^*$  minimizira njihov zbroj i objašnjava zašto jednoglasnost, koja vanjske troškove svodi na nulu, gotovo nikad nije razumna, jer cijenu plaća u golemim troškovima pregovaranja. Ujedno objašnjava zašto se za obične odluke bira jednostavna većina, a za ustavna pravila, gdje su vanjski troškovi pogrešne odluke veliki i trajni, pojačana većina.

Uvjet prvog reda dodatno izoštrava tu logiku. U optimumu se granično smanjenje vanjskih troškova izjednačava s graničnim porastom troškova odlučivanja,

$$E'(k) < 0, \quad D'(k) > 0 \Rightarrow E'(k^*) = -D'(k^*)$$

što je isti marginalistički obrazac koji se pojavljuje drugdje u knjizi, prag se pomiče naviše sve dok dodatna zaštita od nadglasavanja vrijedi onoliko koliko košta dodatni napor oko suglasnosti. Pravilo o pravilima time prestaje biti stvar dogme i postaje pitanje ravnoteže dvaju troškova.

U tom kontekstu ustavna ekonomika naglašava važnost **pravila umjesto čiste diskrecije** (Brennan i Buchanan 1985). Diskrecija znači da donositelji odluka imaju širok prostor za odlučivanje od slučaja do slučaja. To može biti korisno kada je potrebna fleksibilnost, osobito u krizama. Ali previše diskrecije povećava neizvjesnost, otvara prostor za politički oportunistički i smanjuje vjerodostojnost. Pravila, s druge strane, ograničavaju proizvoljnost, smanjuju neizvjesnost i čine javne politike predvidljivijima. To ne znači da svaka politika mora biti potpuno automatizirana jer uvijek postoji potreba za prosudbom, nego da diskrecija mora biti ograničena pravilima, procedurama, transparentnošću i odgovornošću.

Sve to počiva na pretpostavci da se sama pravila mogu izabrati nepristrano, iza vela neizvjesnosti. Upravo tu pretpostavku ozbiljno propituje unutarnja kritika unutar same škole konstitucionalne ekonomike. Središnja pretpostavka da postoji izvorna pozicija u kojoj svi sudionici racionalno izabiru pravila prije nego što saznaju svoju ulogu u sustavu povijesno se nikada nije materijalizirala. Stvarni ustavi rezultat su konkretnih političkih nadmetanja, odnosa moći u trenutku donošenja i institucionalnog naslijeđa koje sužava prostor mogućih dogovora (V. J. Vanberg 2005). Iz toga slijedi da formalno postojanje ustavnog pravila ne jamči njegovu kvalitetu jer pravilo izabrano iza znatno tanjeg vela neizvjesnosti pruža slabiju zaštitu od pravila izabranog stvarno depolitizirano.

Drugi pravac kritike fokusira se na evoluciju pravila. Holcombe i drugi recentni autori unutar iste tradicije upozoravaju da ustavna pravila često prestaju funkcionirati kako su zamišljena ne zato što ih netko otvoreno krši, nego zato što se sudska tumačenja, konvencije i rutine s vremenom pomiču i mijenjaju stvarni sadržaj pravila bez izmjene formalnog teksta (Holcombe 2018). Pravila zato treba promatrati kao žive institucije koje zahtijevaju aktivno održavanje, a ne kao jednom postavljene strukture koje rade same od sebe.

## Vremenska nedosljednost javnih politika

Najjači razlog zašto se vlada može htjeti unaprijed vezati pravilom leži u tome što njezini vlastiti budući poticaji rade protiv nje. Ono što se danas isplati obećati, sutra se često ne isplati provesti, a tu napetost ekonomisti nazivaju **vremenskom nedosljednošću**.

**Definicija 0.0.1. Vremenska nedosljednost** nastaje kada je neka politika optimalna iz dugoročne perspektive, ali ju je teško ili politički neisplativo provoditi u kratkom roku.

Ovaj su problem u modernoj makroekonomskoj literaturi posebno razvili Finn Kydland i Edward Prescott, pokazujući da diskrecijska politika često vodi do slabijih ishoda od politika temeljenih na vjerodostojnim pravilima (Kydland i Prescott 1977). Suština problema je u tome da ono što je optimalno obećati za budućnost često nije optimalno provesti kada ta budućnost postane sadašnjost. Vlada može danas najaviti da će voditi odgovornu fiskalnu politiku, smanjivati deficit i kontrolirati javni dug. Takva najava može povećati povjerenje. Međutim, kada se približe izbori ili kada se pojave pritisci interesnih skupina, ista vlada može imati poticaj odstupiti od ranije najavljene politike. Dugoročno odgovorna politika tada postaje kratkoročno politički skupa.

Najkласičniji primjer nalazi se u fiskalnoj politici. Dugoročno su stabilne javne financije i održiv javni dug važni za makroekonomsku stabilnost. Međutim, u kratkom roku političari imaju poticaj povećati rashode ili smanjiti poreze kako bi povećali popularnost. Budući da se troškovi

mogu prebaciti na buduće proračune i buduće generacije, politički sustav može sustavno proizvesti prekomjerne deficite. Ovaj problem nije nužno posljedica „loših” političara jer proizlazi iz strukture poticaja, što je upravo poveznica između ustavne ekonomike i teorije javnog izbora.

Sličan problem pojavljuje se u monetarnoj politici. Vlast može imati poticaj poticati gospodarstvo prije izbora pritiskom na središnju banku da vodi previše ekspanzivnu monetarnu politiku. Kratkoročno to može smanjiti nezaposlenost, ali ako građani i tržišta očekuju takvo ponašanje, inflacijska očekivanja rastu, pa dugoročni rezultat može biti viša inflacija bez trajnog povećanja zaposlenosti. Upravo zato se **neovisnost središnje banke** često tumači kao institucionalni odgovor na problem vremenske nedosljednosti (Rogoff 1985).

Rogoff je postavio teorijski model koji pokazuje da delegiranje monetarne politike neovisnom „konzervativnom” središnjom bankarom može smanjiti inflacijsku pristranost (Rogoff 1985). Komparativna istraživanja razvijenih zemalja iz devedesetih potvrdila su da su zemlje s formalno neovisnijim središnjim bankama u prosjeku imale nižu i stabilniju inflaciju, bez sustavno lošijih ishoda za rast ili zaposlenost. Novija istraživanja nijansiraju tu sliku jer pokazuju da sama formalna neovisnost nije dovoljna bez transparentnosti i jasnog mandata, ali temeljni nalaz da pravila i delegiranje smanjuju inflacijsku pristranost ostaje robustan.

Ustavna ekonomika na ovaj problem odgovara zagovaranjem pravila, vjerodostojnih ograničenja i institucionalnih obveza. Ako političari imaju poticaj odstupiti od dugoročno optimalne politike, potrebno je unaprijed uspostaviti pravila koja takvo odstupanje čine težim, skupljim ili transparentnijim. U fiskalnoj politici to se pokušava postići srednjoročnim proračunskim okvirima, fiskalnim pravilima, ograničenjima deficita i duga, neovisnim fiskalnim vijećima i obvezom procjene fiskalnih učinaka novih mjera. U europskom kontekstu važnu ulogu imaju i fiskalna pravila na razini Europske unije.

Empirijska istraživanja institucionalnog dizajna fiskalnih okvira potvrđuju da pravila djeluju, ali pod uvjetima koje teorija predviđa. Komparativne studije više od dvadesetak zemalja pokazuju da su deficiti i razine duga sustavno niži u zemljama s eksplicitnim numeričkim pravilima koja imaju neovisan nadzor i jasne sankcije, dok pravila bez nadzornog mehanizma daju mjerljiv učinak samo u prvim godinama nakon uvođenja. Slabija pravila s mnogo iznimaka pružaju formalno ograničenje, ali njihova provedba ovisi o trenutnoj političkoj volji, što ih dugoročno izjednačava s nepostojanjem pravila.

Iz tih nalaza proizlazi praktična pouka koja nije ideološka. Pitanje nije treba li fiskalna pravila, nego kako ih dizajnirati tako da preživljavaju ekonomske cikluse, političke smjene i krizne pritiske. Pravila koja se mogu mijenjati istom procedurom kojom se donosi proračun de facto su uputa, ne pravilo, jer se uklanjaju kad postanu neugodna. Pravila s pojačanom većinom za izmjenu i s neovisnim tijelom koje javno ocjenjuje usklađenost u praksi su rijetka, ali su jedina koja se empirijski pokazuju otpornima.

Švicarska „kočnica zaduživanja” (*Schuldenbremse*), uvedena 2003., pokazuje kako dobro dizajnirano fiskalno pravilo može preživjeti političke pritiske. Pravilo traži da proračun bude uravnotežen tijekom ciklusa, dopušta deficite u recesiji, ali zahtijeva kompenzirajuće viškove u ekspanziji, a njegove izmjene traže referendum. Njemačka je 2009. usvojila sličnu odredbu na ustavnoj razini. Za razliku od pravila koja se mogu mijenjati istom procedurom kojom se donosi proračun, ova su otpornija upravo zato što su podignuta na ustavnu razinu i povezana s neovisnim nadzorom. Iskustvo potvrđuje teorijsku poruku da kvaliteta fiskalnog pravila ne ovisi o njegovoj strogosti, nego o tome koliko ga je teško zaobići kad postane neugodno.<sup>1</sup>

Važno je pritom naglasiti da pravila ne smiju biti potpuno slijepa na okolnosti. Fiskalna politika mora imati prostor za reakciju u velikim krizama. Zato dobro pravilo nije ono koje potpuno

<sup>1</sup>Daljnje čitanje: Pfeil i Feld (2024), *Does the Swiss Debt Brake Induce Sound Federal Finances?*; Rogoff (1985), *The Optimal Degree of Commitment to an Intermediate Monetary Target*.

ukida fleksibilnost, nego ono koje dopušta odstupanja pod jasno definiranim uvjetima, uz transparentnost, obrazloženje i plan povratka na održivu putanju. Cilj nije mehanička politika, nego **vjerodostojna** politika.

## Neovisnost središnje banke kao rješenje vremenske nedosljednosti

Monetarni primjer vremenske nedosljednosti zaslužuje poseban tretman jer je upravo na njemu ustavna ekonomika ponudila svoje najuvjerljivije rješenje. Problem nije u tome što su nositelji monetarne politike loši, nego u tome što vlada koja kontrolira novac uvijek ima poticaj na kratkoročno iznenađenje. Robert Barro i David Gordon pokazali su da pod diskrecijom takav ishod nije slučajna nego ravnotežan, jer racionalni akteri unaprijed predviđaju vladin poticaj na iznenađenje i u svoja inflacijska očekivanja ugrađuju višu inflaciju, zbog čega nastaje trajna inflacijska pristranost koju nitko nije birao, a zaposlenost se ipak ne poveća (Barro i Gordon 1983). Diskrecija tako proizvodi najgore od obaju svjetova, visoku inflaciju bez stvarne koristi.

Tu se napetost može sažeti u jednu funkciju cilja vlasti koju ona nastoji **maksimizirati**. Neka  $\pi$  označava ostvarenu inflaciju, a  $\pi^e$  inflaciju koju su građani unaprijed očekivali. Vlast cijeni iznenadnu inflaciju, jer joj neočekivani porast cijena nakratko spušta nezaposlenost, ali snosi trošak same inflacije,

$$W(\pi) = b(\pi - \pi^e) - \frac{1}{2} a \pi^2, \quad \pi^D = \frac{b}{a} > 0 = \pi^R, \quad a, b > 0$$

gdje član  $b(\pi - \pi^e)$  hvata korist od iznenađenja, a  $-\frac{1}{2} a \pi^2$  rastući trošak inflacije. Pod diskrecijom vlast bira inflaciju nakon što su očekivanja već formirana, pa traži maksimum funkcije po  $\pi$ . Uvjet  $\partial W / \partial \pi = b - a\pi = 0$  daje diskrecijsku inflaciju  $\pi^D = b/a$ , koja je strogo pozitivna. Racionalni građani to predviđaju i ugrade tu svoja očekivanja, pa iznenađenja nestaje, a ostaje samo trošak, trajna inflacijska pristranost koju nitko nije birao. Da se vlast umjesto toga može unaprijed obvezati pravilom, izabrala bi  $\pi^R = 0$  i postigla isti ishod za zaposlenost uz nižu inflaciju. Upravo razlika  $\pi^D > \pi^R$  algebarski iskazuje zašto je vezivanje ruku superiorno diskreciji i zašto delegiranje monetarne politike neovisnoj banci ima smisla.

Rješenje koje ustavna ekonomika nudi nije bolja volja nego bolja pravila. Ako se monetarna politika delegira središnjoj banci koja je zakonski odvojena od dnevne politike i kojoj je mandat usmjeren na stabilnost cijena, vlada se unaprijed odriče poluge kojom bi poslije bila u napasti manipulirati. Konzervativni središnji bankar spomenut ranije samo je jedan oblik tog poteza, a njegova bit nije u osobi nego u **mehanizmu vezivanja ruku** kojim se vjerodostojnost kupuje dragovoljnim odustajanjem od diskrecije (Rogoff 1985). Isti smo potez već vidjeli kod fiskalnih pravila u obliku ustavne kočnice zaduživanja. Vlada koja danas ne može pritisnuti središnju banku sutra ima vjerodostojniju valutu.

Hrvatska je taj mehanizam dovela do njegove krajnje točke. Uvođenjem eura 2023. monetarna politika više se ne vodi u Zagrebu nego u Frankfurtu, a Hrvatska narodna banka postala je dio Eurosustava (European Central Bank 2025). Sa stajališta vremenske nedosljednosti to je najjači mogući oblik vezivanja ruku jer nositelj nacionalne politike više nema središnju banku na koju bi mogao pritisnuti čak ni kad bi to želio. Cijena tog poteza, gubitak monetarne politike kao instrumenta prilagodbe na domaće šokove, ista je ona koju smo razmotrili u poglavlju o stabilizacijskoj funkciji, a korist je uvezena vjerodostojnost monetarne stabilnosti koju malim i otvorenim gospodarstvima inače nije lako samostalno izgraditi.

Sljedeći korak te rasprave već je na stolu u obliku **digitalnog eura**, javnog digitalnog novca koji bi izdavala Europska središnja banka. Pristalice ističu da bi javni digitalni novac sačuvao ulogu središnje banke u svijetu u kojem se plaćanja sele na privatne platforme, dok kritičari upozoravaju da bi središnjoj banci dao nove ovlasti nad podacima o tome tko kome plaća. Tko izdaje novac i pod čijim nadzorom pritom ostaje pitanje na razmeđu monetarne vlasti i demokratske odgovornosti, gdje se ustavna ekonomika i monetarna politika izravno susreću.

## Političko-proračunski ciklusi

S problemom vremenske nedosljednosti usko su povezani **političko-proračunski ciklusi**. Oni nastaju kada vlade prilagođavaju fiskalnu politiku izbornom kalendaru, a ne dugoročnim potrebama gospodarstva. Ideja je jednostavna. Prije izbora vlast ima poticaj povećati rashode, smanjiti poreze ili otvoriti nove programe kako bi povećala potporu birača. Nakon izbora dolazi vrijeme fiskalne prilagodbe (Nordhaus 1975).

**Definicija 0.0.1. Političko-proračunski ciklus** je sustavno prilagođavanje fiskalne politike izbornom kalendaru, u kojemu se rashodi povećavaju a porezi smanjuju pred izbore radi veće potpore birača, dok se prilagodba i troškovi odgađaju na razdoblje nakon izbora (Nordhaus 1975).

Vlast koja želi ostati na vlasti može preferirati mjere čije su koristi odmah vidljive, dok se troškovi pojavljuju kasnije. Birači mogu nagraditi povećanje plaća, mirovina ili subvencija, iako dugoročno takve mjere nisu održive. Problem je posebno izražen kada su institucije slabe, transparentnost niska, fiskalna pravila neuvjerljiva, a javnost nema dovoljno informacija o dugoročnim troškovima odluka. Ako se javni dug promatra kao apstraktan broj, a ne kao budući porezni teret, političari imaju veći prostor za odgađanje troškova.

Da taj uvjet nije puka pretpostavka potvrđuje način na koji je ciklus izmjeren. Usporedne studije razdvajaju zemlje prema demokratskoj zrelosti i nalaze da se ciklus gotovo u cijelosti koncentrira u mladim demokracijama, dok u dugotrajnima uglavnom izostaje, čime se Nordhausovo izvorno predviđanje univerzalnog ciklusa pokazuje preuskim (Brender i Drazen 2005; Shi i Svensson 2006). Ta usporedba ujedno identificira mehanizam, jer ono što mlade demokracije razlikuje nije priroda političara nego nedostatak biračkog iskustva u prepoznavanju i kažnjavanju predizbornog popuštanja. Ondje gdje birači još ne nadziru ciklus, tu ulogu moraju preuzeti pravila i neovisne institucije koje buduće troškove čine vidljivima, što je upravo ono što ustavna ograničenja trebaju postići.

Način na koji se taj nalaz mjeri može se zapisati kompaktnim regresijskim modelom u kojem deficit  $D_t$  ovisi o tome je li godina izborna i koliko je demokracija zrela,

$$D_t = \alpha + \beta \mathbb{1}[\text{izborna godina}] + \gamma (\mathbb{1}[\text{izborna godina}] \times \text{zrelost demokracije}) + \varepsilon_t, \quad \beta > 0, \gamma < 0$$

Pozitivan koeficijent  $\beta$  hvata predizborni skok deficita koji je predvidio Nordhaus, dok negativan interakcijski član  $\gamma$  formalizira ključni nalaz da se taj skok smanjuje, pa i nestaje, kako demokracija sazrijeva (Nordhaus 1975; Brender i Drazen 2005). Model time pretvara opažanje iz prethodnog odlomka u testabilnu tvrdnju, jer ciklus nije konstanta nego veličina koja ovisi o biračkom iskustvu ugrađenom u interakcijski član.

Političko-proračunski ciklusi pokazuju zašto demokracija treba institucionalna ograničenja. Demokratski izbori daju legitimnost vlasti, ali sami po sebi ne jamče dugoročnu odgovornost. Ako

se svaka odluka promatra kroz sljedeće izbore, tada politike koje donose koristi tek za deset ili dvadeset godina mogu biti sustavno zanemarene. Reforme obrazovanja, pravosuđa, mirovinskog ili zdravstvenog sustava često imaju visoke kratkoročne političke troškove, a koristi se vide tek kasnije. Zato su stabilna pravila i dugoročne institucije nužne za ravnotežu između demokratske odgovornosti i dugoročne održivosti.

## Pravila, vjerodostojnost i povjerenje

Politički ciklusi koje smo upravo opisali pokazuju zašto su potrebna pravila i neovisne institucije, no ta pravila obuzdavaju ciklus samo ako im akteri vjeruju da će vrijediti i onda kada vlasti više ne odgovaraju. Pravilo kojemu nitko ne vjeruje ne mijenja poticaje, pa ustavna ekonomika pojam **vjerodostojnosti** stavlja u središte. Vjerodostojna politika nije samo ona koja je dobro najavljena, nego ona za koju građani, poduzeća i investitori vjeruju da će zaista biti provedena. Ako vlada najavi fiskalnu konsolidaciju, ali javnost vjeruje da će od nje odustati prije izbora, najava neće imati velik učinak. Ako država najavi zaštitu vlasničkih prava, ali sudovi ne provode ugovore, investitori neće vjerovati formalnom pravilu.

**Definicija 0.0.1.** **Vjerodostojnost** je svojstvo politike ili pravila za koje akteri vjeruju da će biti provedeno i u trenutku kada to vlastima više neće odgovarati; gradi se kroz dosljednost, reputaciju, neovisne institucije i transparentnost, a ne pukom najavom, i upravo ona daje pravilima moć da utječu na očekivanja (Kydlund i Prescott 1977).

Logiku obvezivanja koja stoji u pozadini možemo zapisati i izravno. Neka  $G^{\text{odstupanje}}$  označava kratkoročni politički dobitak vlasti ako odstupi od najavljene discipline, a  $G^{\text{disciplina}}$  dobitak ako pri njoj ostane. Vjerodostojno pravilo djeluje tako da odstupanje učini skupljim, dodaje mu kaznu  $k$ , pa vlast ostaje disciplinirana sve dok joj se odstupanje uz kaznu ne isplati,

$$G^{\text{odstupanje}} - k \leq G^{\text{disciplina}} \iff k \geq G^{\text{odstupanje}} - G^{\text{disciplina}}$$

Najmanja kazna koja disciplinu čini barem jednako dobrom upravo je razlika dvaju kratkoročnih dobitaka, dok za strogo veće  $k$  disciplina postaje izravno isplativija. Pravilo ne mora ukinuti napast da se odstupi, dovoljno je da je obeshrabri, podigne cijenu odstupanja iznad njegove kratkoročne koristi. Time se vjerodostojnost pretvara iz pitanja dobrih namjera u pitanje kalibriranja obvezujućeg ograničenja.

Vjerodostojnost se ne može stvoriti samo jednom izjavom. Ona se gradi kroz institucije, dosljednost i reputaciju. Pravila pomažu jer smanjuju prostor za proizvoljnost. Neovisne institucije pomažu jer odvajaju neke odluke od kratkoročnih političkih pritisaka. Transparentnost pomaže jer građanima i tržištima omogućuje da provjere što država stvarno radi. Odgovornost pomaže jer loše odluke imaju posljedice.

Povjerenje je posebno važno u javnim financijama. Građani će lakše prihvatiti poreze ako vjeruju da se sredstva koriste odgovorno. Investitori će lakše financirati državu ako vjeruju da je dug održiv. Poduzeća će lakše ulagati ako vjeruju da se pravila neće mijenjati proizvoljno. Zato se ustavna ekonomika ne bavi samo ograničenjima države, nego i izgradnjom povjerenja u državu. Ograničenja nisu važna zato da bi država bila slaba, nego zato da bi bila vjerodostojna. Država koja je ograničena pravilima, transparentna u odlučivanju i odgovorna za posljedice svojih odluka može dugoročno biti snažnija od države koja ima široku diskreciju, ali nisku razinu povjerenja.

## Ustavna ekonomika kao ekonomika dobrih pravila

Ustavna ekonomika polazi od jednostavne, ali duboke ideje po kojoj nije dovoljno raspravljati o tome koje politike želimo, nego i o tome po kojim se pravilima te politike donose. Ako su pravila loše postavljena, politički sustav može stalno proizvoditi kratkoročne, skupe i nedovoljno odgovorne odluke. Ako su pravila dobro postavljena, čak i nesavršeni akteri mogu biti potaknuti da donose bolje odluke.

Zato ustavna ekonomika prirodno nastavlja novu institucionalnu ekonomiku i teoriju javnog izbora. Nova institucionalna ekonomika pokazuje da su institucije važne jer oblikuju transakcijske troškove i poticaje. Teorija javnog izbora pokazuje da politički akteri djeluju unutar vlastitih interesa i ograničenja. Ustavna ekonomika zatim postavlja pitanje kako oblikovati pravila koja će te interese ograničiti i usmjeriti prema javnom interesu.

Njezina je glavna pouka posebno važna za javne politike jer dobra javna politika nije samo dobra mjera, nego i rezultat dobrog institucionalnog okvira. Fiskalna pravila, neovisne institucije, transparentnost, odgovornost, zaštita prava, podjela vlasti i vjerodostojne procedure nisu tehnički detalji. To su uvjeti koji određuju hoće li javne politike biti kratkoročne i oportunističke ili dugoročne, odgovorne i održive. U tom smislu, ustavna ekonomika nas uči da se kvaliteta države ne mjeri samo time koliko ona intervenira, nego i time koliko su dobro postavljena pravila koja ograničavaju, usmjeravaju i čine odgovornim njezino djelovanje.

### Sažetak

Ustavna ekonomika pomiče pozornost s pitanja koje politike želimo na pitanje po kojim se pravilima te politike donose. Problem vremenske nedosljednosti pokazuje zašto odluka koja je danas privlačna sutra postaje štetna i zašto vjerodostojnost zahtijeva obvezujuća pravila, a ne samo dobre namjere. Fiskalna pravila, neovisne institucije, transparentnost i podjela vlasti zato obuzdavaju političke cikluse i usmjeravaju i nesavršene aktere prema odgovornijim odlukama. Tako ustavna ekonomika nadograđuje institucionalnu ekonomiku i teoriju javnog izbora i uči nas da se kvaliteta države mjeri i dobrim pravilima, a ne samo opsegom njezina djelovanja. Time se zaokružuje teorijski luk knjige, od razloga za državu preko njezinih aktera do pravila koja ih obuzdavaju, pa preostaje vidjeti kako država djeluje u praksi, kojim konkretnim instrumentima, koliko troši i čime se financira.

Pretpostavite vladu koja prije izbora bira između dvije politike. Ako ostane pri najavljenom fiskalnoj disciplini, dugoročna korist za gospodarstvo iznosi 10 jedinica, a kratkoročni politički dobitak vlade 2 jedinice. Ako odstupi i poveća rashode prije izbora, kratkoročni politički dobitak vlade raste na 8 jedinica, ali dugoročna korist za gospodarstvo pada na 4 jedinice zbog viših inflacijskih očekivanja i skupljeg zaduživanja. Birači i tržišta formiraju očekivanja unaprijed i kažnjavaju odstupanje samo ako ga predvide.

- (a) Uz čistu diskreciju, u kojoj vlada bira nakon što su očekivanja već formirana, izračunajte koju politiku vlada bira ako maksimizira vlastiti kratkoročni dobitak. Pokažite da je taj izbor vremenski nedosljedan u odnosu na ono što bi vlada najradije obećala unaprijed.
- (b) Pretpostavite sada obvezujuće fiskalno pravilo koje odstupanje čini skupljim tako da kratkoročni politički dobitak od odstupanja umanjuje za kaznu  $k$ . Izračunajte najmanju vrijednost  $k$  pri kojoj vladi postaje isplativije ostati pri disciplini. Usporedite ukupnu društvenu korist u ishodu s pravilom i u ishodu s diskrecijom.

- (c) Objasnite zašto bi racionalni sudionici iza vela neizvjesnosti, koji ne znaju hoće li biti na vlasti ili u oporbi, pristali na takvo pravilo prije nego što saznaju svoj položaj. Povežite odgovor s Buchananovim razlikovanjem razine pravila i razine ishoda i obrazložite zašto ograničenje izabrano unaprijed može učiniti sve sudionike boljima, iako svakoj pojedinoj vladi oduzima privlačnu kratkoročnu opciju.

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



# Instrumenti državne intervencije

## Vodič kroz poglavlje

1. Što su instrumenti javne politike i zašto su most između cilja i rezultata?
2. Kako porezi, javna potrošnja i subvencije djeluju kroz novac i poticaje?
3. Kako regulacija djeluje kroz pravila, standarde i dozvole?
4. Kada država intervenira izravno, kroz javna poduzeća i agencije?
5. Što su informacijski i bihevioralni instrumenti i čime se razlikuju od prisile?
6. Po čemu prepoznamo dobar izbor i kombinaciju instrumenata?

Prva tri dijela knjige pitala su zašto država djeluje, tko o tome odlučuje i pod kojim pravilima. Ovaj se dio okreće praksi i pita čime država zapravo djeluje, jer između cilja zapisanog u nekom dokumentu i stvarne promjene u životu građana uvijek stoji konkretan alat. Isti se cilj može postići porezom, zabranom, subvencijom ili pukom informacijom, a izbor među njima nije tehnička sitnica, nego odlučuje o tome tko će platiti, tko će imati koristi i hoće li mjera uopće uspjeti.

Poglavlje zato slaže katalog instrumenata kojima država raspolaže, od poreza, javne potrošnje i subvencija, preko regulacije i javnih poduzeća, do informacijskih i bihevioralnih mjera. Prije pojedinačnih alata postavlja okvir koji ih razvrstava prema vrsti resursa na kojem počivaju, a na kraju pokazuje da pravo umijeće nije izbor jednoga instrumenta, nego njihovo kombiniranje.

## Čime država djeluje

Država svoju ulogu ne ostvaruje apstraktno, već kroz konkretne **instrumente javne politike**. Kada kažemo da država „intervenira”, „regulira”, „pomaže”, „oporezuje” ili „stabilizira gospodarstvo”, zapravo govorimo o različitim načinima na koje javna vlast pokušava utjecati na ponašanje pojedinaca, poduzeća, institucija i tržišta. Instrumenti javne politike su zato operativni alati kojima država pretvara ciljeve u djelovanje.

Ti instrumenti mogu biti vrlo različiti. Neki izravno uključuju novac, poput poreza, javne potrošnje, subvencija i transfera. Drugi djeluju kroz pravila, zabrane, standarde i dozvole, kao što je regulacija. Treći djeluju kroz organizaciju same države, primjerice javna poduzeća, javne ustanove i agencije. Četvrti djeluju na makroekonomskoj razini, kroz fiskalnu i monetarnu politiku. U novije vrijeme sve veću važnost imaju i informacijski te bihevioralni instrumenti, koji ne počivaju na prisili ili novcu, nego na oblikovanju izbora i informacija koje građani imaju pred sobom.

Isti javni cilj može biti ostvaren različitim instrumentima, ali ti instrumenti nemaju iste učinke, iste troškove ni iste političke posljedice. Ako država želi smanjiti zagađenje, može uvesti porez na emisije, propisati maksimalnu dopuštenu razinu zagađenja, subvencionirati čiste tehnologije, javno informirati potrošače ili kombinirati više mjera. Ako želi smanjiti siromaštvo, može povećati socijalne transfere, smanjiti poreze na niske dohotke, subvencionirati zapošljavanje, ulagati u

obrazovanje ili regulirati minimalnu plaću. Zato je izbor instrumenta jedno od središnjih pitanja dizajna javnih politika.

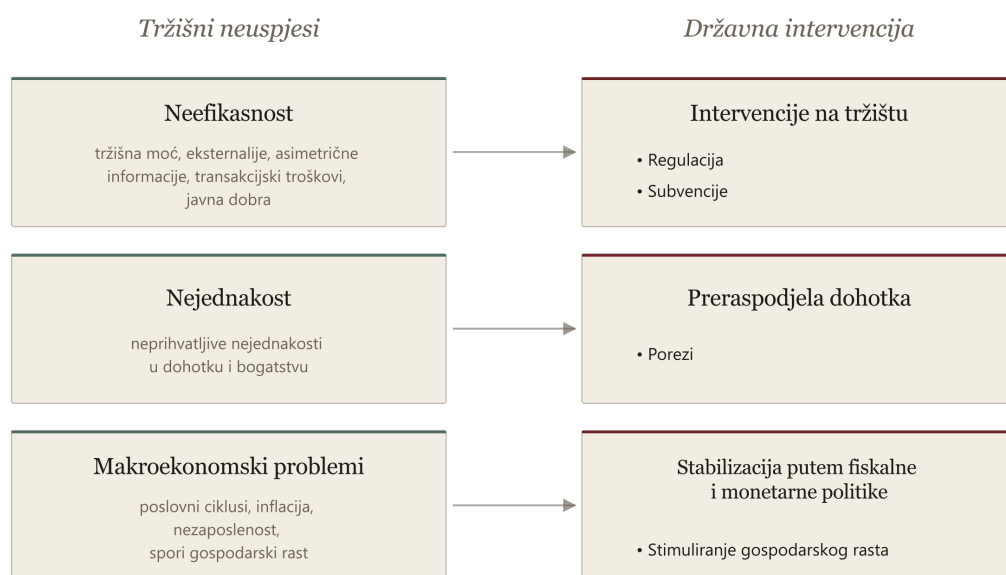
Sustavnija klasifikacija instrumenata postoji u literaturi o javnom upravljanju i naziva se **NATO okvir** (Hood 1983).

**Definicija 0.0.1. NATO okvir** Christophera Hooda klasificira državne instrumente prema četiri vrste resursa koje vlada može koristiti, a to su *Nodality* (informacijska centralnost), *Authority* (formalna ovlast), *Treasure* (financijska moć) i *Organization* (vlastiti institucionalni kapacitet) (Hood 1983).

Prema tom okviru država raspolaže s četiri vrste resursa kojima može djelovati. *Nodality* je položaj države kao informacijskog čvora kroz koji prolazi velika količina podataka i s kojeg ona može slati ili tražiti informacije. *Authority* je formalna ovlast da nešto zapovjedi, zabrani ili dopusti. *Treasure* je financijska moć da nešto plati, oporezuje ili subvencionira. *Organization* je sposobnost da nešto sama proizvede kroz vlastite institucije, zaposlenike i kapacitete.

Većina stvarnih instrumenata koristi više od jednog resursa, ali svaki ima jedan dominantan. Porezi i subvencije počivaju primarno na *treasure*, regulacija na *authority*, javna poduzeća i agencije na *organization*, a informacijske kampanje i transparentnost na *nodality*. Korist okvira nije samo taksonomska. On omogućuje da se za isti cilj razmotri više instrumenata povezanih s različitim resursima, što često otkriva alternative koje pojednostavljena „porez ili regulacija” rasprava previda.

Prije nego što razložimo pojedine instrumente, vrijedi se vratiti na pitanje zašto država uopće poseže za njima. Instrumenti iz ovog poglavlja odgovaraju na neuspjehe tržišta opisane u prvom dijelu knjige, pa izbor instrumenta uvijek polazi od toga koji se problem rješava. Slika 1 sažima tu vezu i grupira tržišne neuspjehe u tri velike skupine, neefikasnost, nejednakost i makroekonomsku nestabilnost, te uz svaku navodi tip intervencije kojim država najčešće odgovara. Prikaz je namjerno pojednostavnjen jer u praksi jedan instrument rijetko pripada samo jednoj skupini, ali pokazuje logiku koja povezuje dijagnozu problema s izborom alata.



Slika 1: Glavne kategorije tržišnih neuspjeha i pripadni instrumenti državne intervencije. Prikaz je pojednostavnjen i služi za udžbeničko objašnjenje osnovnih funkcija države u gospodarstvu.

## Porezi

Porezi su najvažniji i najvidljiviji instrument države. Oni su osnovni izvor prihoda kojim se financiraju javne funkcije, ali su istodobno i snažan instrument utjecaja na ponašanje ekonomskih subjekata. Država porezima ne prikuplja samo novac. Ona porezima mijenja cijene, poticaje, raspodjelu dohotka i odluke pojedinaca i poduzeća.

U najširem smislu, porezi imaju tri velike funkcije. **Fiskalna funkcija** podrazumijeva da porezi služe za financiranje javnih dobara i usluga, poput obrazovanja, zdravstva, obrane, policije, sudstva, infrastrukture i socijalne zaštite. **Redistribucijska funkcija** omogućuje da se porezima utječe na raspodjelu dohotka i bogatstva, primjerice progresivnim oporezivanjem dohotka. **Alokacijska ili korektivna funkcija** dopušta da se porezima ispravljaju tržišni neuspjesi, primjerice oporezivanjem aktivnosti koje stvaraju negativne eksternalije (Musgrave i Musgrave 1989; Stiglitz 2015; Gruber 2019).

Korektivni se porez može i precizno odrediti. Kada neka aktivnost stvara negativnu eksternaliju, privatni akteri biraju količinu na kojoj se izjednačava njihova granična privatna korist  $MPB$  s graničnim privatnim troškom  $MPC$ , ali pritom zanemaruju granični vanjski trošak  $MEC$  koji nameću drugima. Pigou je pokazao da se ta razlika može internalizirati porezom postavljenim na razinu graničnog vanjskog troška u društvenom optimumu,

$$t^* = MEC(Q^*), \quad \text{gdje } Q^* \text{ rješava } MPB(Q^*) = MPC(Q^*) + MEC(Q^*),$$

pa porez podiže privatni trošak za točno onaj iznos koji nedostaje da bi se odluka pojedinca poklopila s društveno poželjnom (Pigou 1920). Ključno je da se porez vezuje uz granični vanjski trošak procijenjen u optimumu  $Q^*$ , a ne u zatečenoj tržišnoj ravnoteži, jer upravo ta razina vraća proizvodnju na društveno najbolju količinu.

Porezi mogu biti i instrument poticanja određenih aktivnosti. Država može koristiti porezne olakšice za ulaganja, istraživanje i razvoj, zapošljavanje određenih skupina ili energetske obnovu. Međutim, takve olakšice treba koristiti oprezno. One mogu potaknuti poželjno ponašanje, ali mogu i smanjiti transparentnost poreznog sustava, stvoriti povlastice za određene skupine i otvoriti prostor za lobiranje. Detaljnije porezne mehanizme i teoriju oporezivanja razrađujemo u zasebnom poglavlju o porezima.

## Javna potrošnja

Drugi ključni instrument države je **javna potrošnja**, odnosno način na koji država koristi prikupljena sredstva. Ako porezi pokazuju kako država prikuplja novac, javna potrošnja pokazuje što država smatra prioritetom. Struktura javne potrošnje zato mnogo govori o društvenim izborima neke zemlje i o tome koliko ulaže u obrazovanje, zdravstvo, mirovine, socijalnu zaštitu, infrastrukturu, obranu, kulturu, znanost ili zaštitu okoliša.

Javna potrošnja može imati različite funkcije. Prvo, ona financira javna dobra i usluge koje tržište ne bi osiguralo u dovoljnoj mjeri. Drugo, omogućuje ulaganja u ljudski kapital, osobito kroz obrazovanje, zdravstvo i znanost. Treće, ima redistribucijsku funkciju kroz socijalne transfere, mirovine i naknade. Četvrto, može imati stabilizacijsku funkciju jer u recesiji država može povećati potrošnju kako bi ublažila pad dohotka i potražnje.

No javna potrošnja nosi i rizike. Ako je loše usmjerena, može financirati programe s malim društvenim učinkom. Ako se politički teško ukida, može postati trajni proračunski teret. Ako nije transparentna, može otvoriti prostor za rentijerstvo i klijentelizam. Zato se javna potrošnja

ne može vrednovati samo prema veličini, jer ključno pitanje nije samo koliko država troši, nego na što troši, kako troši i kakve rezultate postiže. Toj temi posvećujemo posebno poglavlje.

## Regulacija

**Regulacija** uključuje pravila, standarde, zabrane, dozvole i nadzorne mehanizme kojima država usmjerava ponašanje pojedinaca, poduzeća i institucija. Za razliku od poreza i javne potrošnje, regulacija često ne uključuje izravne financijske tokove kroz proračun, ali može imati vrlo snažan učinak na tržišta i društvene odnose.

**Definicija 0.0.1. Regulacija** je instrument javne politike temeljen na autoritetnom resursu (*authority*), koji obuhvaća pravila, standarde, zabrane, dozvole i nadzorne mehanizme kojima država usmjerava ponašanje subjekata bez izravnih financijskih transfera.

Država regulacijom određuje pravila tržišne utakmice. Ona propisuje standarde sigurnosti hrane i lijekova, uvjete rada, zaštitu potrošača, bankarsku regulaciju, tržišno natjecanje, zaštitu okoliša, urbanistička pravila i licenciranje određenih profesija. Bez regulacije mnoga tržišta ne bi mogla funkcionirati sigurno i predvidljivo. Regulacija je osobito važna kod prirodnih monopola, gdje država mora regulirati cijene, kvalitetu usluge i uvjete pristupa infrastrukturi.

Ipak, regulacija nije bez troškova. Prekomjerna ili loše dizajnirana regulacija može povećati troškove poslovanja, smanjiti konkurenciju, usporiti inovacije i stvoriti administrativne barijere. Regulacija koja je formalno uvedena radi zaštite potrošača može u praksi zaštititi postojeće ponuđače od konkurencije (Stigler 1971; Stiglitz 2015). Poseban problem je regulatorno zarobljavanje. Zato bi svaka regulacija trebala odgovoriti na nekoliko pitanja, počevši od toga koji problem rješava, zašto tržište samo ne može riješiti problem, postoje li blaži instrumenti, koliko regulacija košta, tko snosi trošak, tko ima korist i kako će se mjeriti njezina učinkovitost.

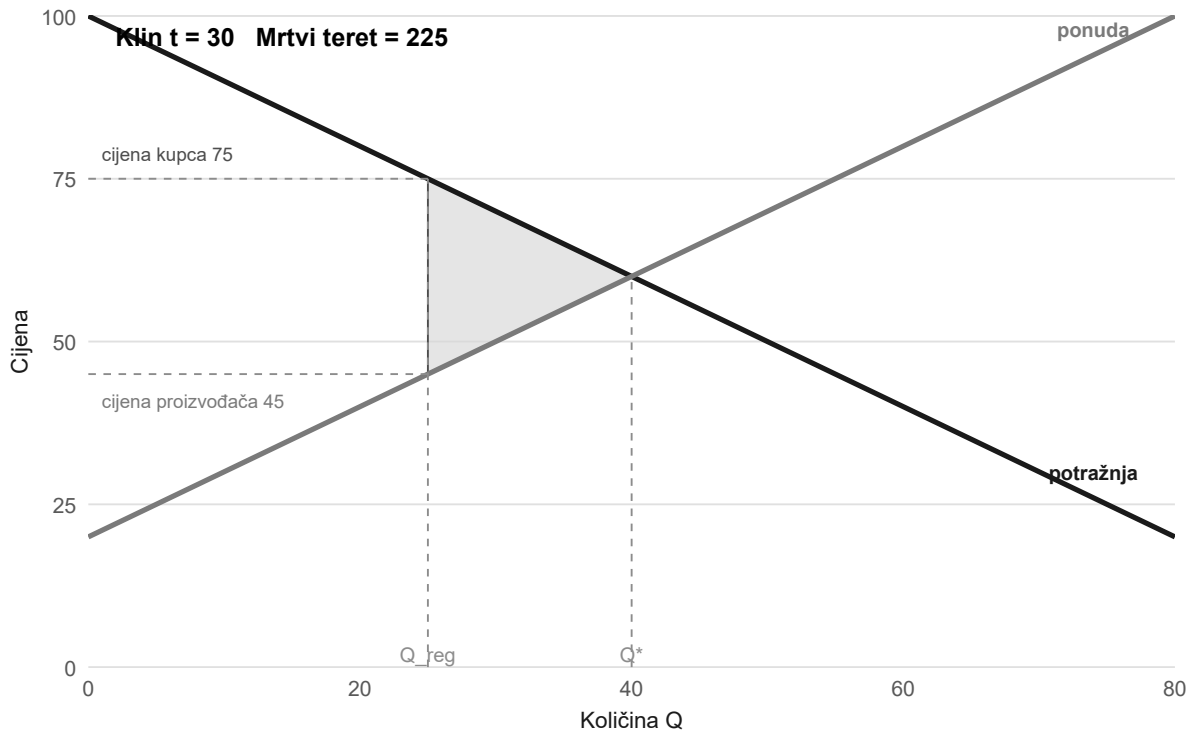
Europska unija je na tržišnu moć digitalnih platformi odgovorila dvama propisima iz 2022. Akt o digitalnim tržištima (*Digital Markets Act*) najveće platforme označava kao **čuvare pristupa** i unaprijed im zabranjuje postupke kojima zatvaraju tržište, primjerice povlašćivanje vlastitih usluga ili otežavanje korisnicima da prijeđu konkurentu, kako bi tržište ostalo otvoreno za nove takmace (European Parliament and Council of the European Union 2022a). Akt o digitalnim uslugama (*Digital Services Act*) platformama nameće obveze nadzora nezakonitog sadržaja i transparentnosti oglašavanja, a najvećima i procjenu sustavnih rizika koje njihova usluga stvara za društvo (European Parliament and Council of the European Union 2022b). Za razliku od klasične politike tržišnog natjecanja, koja djeluje naknadno i od slučaja do slučaja, oba propisa postavljaju pravila unaprijed, prije nego što šteta nastane.

Taj se trošak može i nacrtati. Graf koji slijedi prikazuje tržište na kojem mjera, primjerice porez ili ograničenje, razdvaja cijenu koju kupci plaćaju od one koju proizvođači primaju, smanjuje razmijenjenu količinu ispod konkurentske razine i stvara trokut mrtvog tereta. Graf je interaktivan, pa klizač mijenja jačinu mjere.

Površina tog trokuta ima jednostavan izraz. Visina mu je klin  $t$  koji razdvaja cijenu kupca od cijene proizvođača, a baza pad količine  $Q^* - Q_t$  ispod konkurentske razine, pa je gubitak vrijednosti polovica njihova umnoška,

$$DWL = \frac{1}{2} t (Q^* - Q_t) = \frac{1}{2} \frac{\varepsilon_S \varepsilon_D}{\varepsilon_S + \varepsilon_D} \frac{Q^*}{P^*} t^2,$$

gdje su  $\varepsilon_S$  i  $\varepsilon_D$  elastičnosti ponude i potražnje (Harberger 1954). Prvi oblik se čita izravno s grafa kao površina osjenčanog trokuta, a drugi pokazuje zašto mrtvi teret raste otprilike s kvadratom jačine mjere, jer udvostručenje klina  $t$  otprilike učetverostručuje gubitak. Isti izraz govori i da je trošak veći ondje gdje su ponuda i potražnja elastičnije, jer tada ista mjera obara količinu jače.



Slika 2: Regulacija i mrtvi teret. Mjera razdvaja cijenu kupca i proizvođača za iznos  $t$ , obara količinu s  $Q^*$  na  $Q_{reg}$ , a osjenčani trokut je vrijednost koja propada jer se manje razmjenjuje.

## Subvencije

Dok regulacija usmjerava ponašanje zabranom i obvezom, **subvencija** to čini novcem, nagrađujući ono što država želi potaknuti. Njezina je snaga upravo u toj raznolikosti oblika, jer potpora rijetko dolazi samo kao isplata iz proračuna.

**Definicija 0.0.1. Subvencija** je izravna ili neizravna financijska potpora koju država dodjeljuje određenim sektorima, poduzećima, kućanstvima ili aktivnostima u obliku porezne olakšice, povlaštenog kredita, jamstva ili proračunske isplate, radi poticanja poželjnog ponašanja ili naknade pozitivnih eksternalija.

Subvencije se najčešće opravdavaju trima argumentima. Prvo, mogu se koristiti za poticanje aktivnosti koje imaju pozitivne eksternalije, primjerice ulaganja u istraživanje i razvoj, obrazovanje ili zelene tehnologije. Drugo, koriste se za zaštitu određenih skupina ili sektora, primjerice poljoprivrede. Treće, koriste se kao instrument industrijske politike, kada država želi potaknuti razvoj novih sektora ili strateških industrija.

Međutim, subvencije su jedan od instrumenata s najvećim rizikom državnog neuspjeha. Ako su loše dizajnirane, mogu dovesti do neefikasne alokacije resursa, stvaranja ovisnosti o državnoj

pomoći i očuvanja poduzeća koja dugoročno nisu konkurentna. Mogu potaknuti poduzeća da više ulažu u lobiranje nego u produktivnost i mogu postati politički teško ukidive (Tullock 1967; Krueger 1974; Musgrave i Musgrave 1989). Zato je ključno pitanje dodatnosti, odnosno toga je li subvencija potaknula aktivnost koja se inače ne bi dogodila ili je samo financirala ono što bi se dogodilo i bez nje. Dobra subvencija mora biti jasno ciljana, vremenski ograničena, transparentna i evaluirana.

Komparativni podaci OECD-a pokazuju da različite zemlje rješavaju isti tip problema različitim kombinacijama instrumenata. U klimatskoj politici sjeverna Europa pretežno koristi cijenu ugljika i naknade, dok dio kontinentalnih zemalja oslanja se više na regulatorne standarde i subvencije, a anglosaksonski sustavi naglašavaju tržišta prava emisija. Konačni ekološki ishodi se približavaju, ali fiskalni i distribucijski profil tih putova razlikuje se značajno. Cjenovni instrumenti prenose veći vidljivi teret na potrošača, regulatorni ga sakrivaju u cijenu proizvoda, a subvencije ga prebacuju na opću populaciju kroz proračun.

Ista logika vrijedi za politiku rada. Nordijske zemlje kombiniraju visoke aktivne politike zapošljavanja (treasure + organization) s relativno slabom zaštitom od otkaza (manje authority), dok mediteranske ekonomije naglašavaju zaštitu radnog mjesta kroz regulaciju s manjom potrošnjom na aktivne mjere. Empirijska usporedba pokazuje slično ukupno ulaganje u radnu integraciju, ali drugačiji raspored troškova i različite ishode po dobnoj i obrazovnoj skupini. Izbor instrumenata zato nije samo tehničko pitanje učinkovitosti, nego i institucionalni izbor o tome čije će se opterećenje vidjeti, a čije ne.

## Javna poduzeća

U određenim sektorima država ne djeluje samo kao regulator, financijer ili naručitelj, nego i kao izravni proizvođač putem **javnih poduzeća**. Ona najčešće djeluju u sektorima energetike, prometa, komunalnih usluga, voda, šuma, infrastrukture ili drugih područja od strateškog interesa.

**Definicija 0.0.1. Javno poduzeće** je organizacija u (pretežno) državnom vlasništvu koja izravno pruža dobra ili usluge, najčešće u sektorima s prirodnim monopolom ili strateškim interesom; kombinira poslovnu logiku s javnim ciljevima, što stvara rizik miješanja ciljeva i slabijih poticaja za učinkovitost.

Razlozi za javno vlasništvo mogu biti različiti, od prirodnih monopola i strateške važnosti sektora do potrebe da se osigura univerzalna usluga svim građanima neovisno o lokaciji ili platežnoj sposobnosti. Javna poduzeća mogu imati važnu razvojnu i društvenu ulogu, no često se suočavaju s problemima učinkovitosti i političkog utjecaja. Budući da nisu uvijek izložena tržišnoj konkurenciji, mogu imati slabije poticaje za smanjenje troškova, a budući da su u javnom vlasništvu, mogu biti izložena političkom kadrovanju i investicijama s političkim motivima.

Zato kod javnih poduzeća nije dovoljno pitati trebaju li biti javna ili privatna. Važno je pitati kako se njima upravlja. Problem često nije samo vlasništvo, nego miješanje ciljeva. Ako se od poduzeća istodobno očekuje da posluje profitabilno, zapošljava višak radnika, održava niske cijene i provodi socijalnu politiku, teško je procijeniti njegovu stvarnu učinkovitost. Ako država želi da javno poduzeće pruža uslugu ispod tržišne cijene zbog socijalnih razloga, taj trošak treba biti transparentno prikazan i financiran, a ne skriven u poslovanju poduzeća.

## Informacijski instrumenti

Osim poreza, javne potrošnje, regulacije i subvencija, država koristi i **informacijske instrumente**. Njima ne mijenja izravno cijene niti propisuje obvezno ponašanje, nego pokušava utjecati na odluke građana i poduzeća kroz informacije, upozorenja, preporuke, edukaciju i transparentnost.

Primjeri uključuju kampanje javnog zdravlja, oznake nutritivnih vrijednosti na hrani, energetske certifikate zgrada, upozorenja na duhanskim proizvodima, javne registre i usporedne prikaze kvalitete škola ili bolnica. Takvi instrumenti polaze od ideje da građani ne donose odluke uvijek s potpunim informacijama. Informacijski instrumenti često su manje prisilni i manje skupi od regulacije ili subvencija, no njihova učinkovitost ovisi o tome jesu li informacije jasne, vjerodostojne i korisne. Samo objavljivanje podataka nije dovoljno ako građani ne razumiju što oni znače ili ako im ne vjeruju.

Razlog zbog kojeg informacija često ne pokrene ponašanje leži u tome kroz koliko koraka mora proći prije nego što postane odluka. Objavljeni podatak najprije mora doprijeti do onoga kome je namijenjen, zatim biti razumljiv bez stručnog predznanja, potom dovoljno istaknut da nadvlada naviku i tek na kraju dovoljno vjerodostojan da mu se povjeruje. Svaki od tih koraka propušta dio publike, pa do promjene ponašanja stigne tek manjina onih koji su podatak u načelu primili. Upravo zato dizajn informacijskog instrumenta nije pitanje hoće li se podatak objaviti, nego gdje će se i u kojem obliku pojaviti, jer ista informacija na poleđini ambalaže i na njezinu pročelju nema isti učinak. Informacijski instrument koji zanemaruje taj lanac prijenosa formalno je proveden, ali ostaje bez djelovanja, što ga čini jeftinim onda kada je problem nedostatak znanja, a nedostatnim kada je problem navika, nepovjerenje ili tržišna moć.

## Bihevioralni i „nudge” instrumenti

U novije vrijeme sve veću važnost dobivaju **bihevioralni instrumenti**, često povezani s pojmom *nudge*. Ti instrumenti temelje se na spoznajama bihevioralne ekonomije, koja pokazuje da ljudi ne donose uvijek odluke kao savršeno racionalni pojedinci s potpunim informacijama. Ljudi često odgađaju odluke, precjenjuju kratkoročne koristi, podcjenjuju dugoročne rizike, oslanjaju se na navike i često prihvaćaju zadane opcije.

Nudge instrumenti ne zabranjuju ponašanje i ne nameću izravne financijske poticaje, nego oblikuju okruženje izbora tako da poželjno ponašanje postane lakše ili vjerojatnije. Najpoznatiji primjer je automatsko uključivanje zaposlenika u mirovinsku štednju uz mogućnost izlaska iz sustava (Thaler i Sunstein 2008). Prednost je u tome što često mogu postići promjenu ponašanja uz relativno niske fiskalne troškove i bez tvrde prisile. Međutim, nisu prikladni za sve probleme. Ako je problem siromaštvo, nedostatak infrastrukture ili snažna tržišna moć, nudge neće biti dovoljan. Bihevioralni instrumenti zato ne zamjenjuju tradicionalne instrumente, nego ih nadopunjuju.

Bihevioralni instrumenti mogu imati velik učinak uz mali trošak, što potvrđuju podaci o automatskom uključivanju u mirovinsku štednju. U klasičnim studijama američkih poslodavaca prelazak sa sustava u kojem se zaposlenik mora sam prijaviti na sustav u kojem je automatski uključen uz mogućnost izlaska podigao je sudjelovanje s otprilike polovice na više od devet desetina zaposlenika (Thaler i Sunstein 2008). Pritom nitko nije izgubio slobodu izbora jer je odjava ostala dostupna. Učinak pokazuje koliko su odluke osjetljive na zadanu opciju, ali i granicu nudgea jer on mijenja ponašanje ondje gdje je problem inercija, a ne ondje gdje je problem nedostatak novca ili tržišna moć.

## Kombiniranje instrumenata

Instrumenti iz prethodnih odjeljaka rijetko djeluju sami. Stvarne politike kombiniraju nekoliko njih jer svaki pokriva drugu slabost, a isti se cilj može postići vrlo različitim rasporedom troška, vidljivosti i administrativnog napora. Takav skup nazivamo **kombinacijom instrumenata**.

**Definicija 0.0.1. Kombinacija instrumenata** (*policy mix*) je skup različitih instrumenata koji se istodobno primjenjuju radi ostvarivanja jednog ili više srodnih ciljeva; analiza mixa otkriva da isti cilj može biti postignut različitim rasporedom troškova, vidljivosti i administrativnih kapaciteta.

Klimatska politika tako može uključivati porez na ugljik, subvencije za obnovljive izvore energije, regulaciju emisija, javna ulaganja u mrežu i informacijske kampanje. Zdravstvena politika može uključivati javno financiranje, regulaciju lijekova, poreze na štetne proizvode i preventivne kampanje.

Zato je važno razumjeti da instrumenti nisu izolirani i da međusobno djeluju. Porez može biti učinkovitiji ako ga prati informiranje. Regulacija može biti prihvatljivija ako je kombinirana sa subvencijama za prilagodbu. Dobar dizajn javne politike zato ne znači samo odabrati jedan instrument, nego oblikovati koherentan paket mjera koji odgovara problemu, fiskalno je održiv, administrativno provediv, politički legitiman i otvoren evaluaciji.

Izbor instrumenta nije neutralan analitički postupak nego trgovina između nekoliko stalno suprotstavljenih svojstava. Tržišni instrumenti (porezi, naknade, kvote koje se mogu prodavati) ostvaruju cilj uz najmanji ekonomski trošak jer dopuštaju akterima da sami pronađu najjeftiniji put usklađivanja, ali rijetko djeluju trenutno i često su politički vidljiviji od regulacije iste težine. Regulacija ostvaruje brzu i izvjesnu reakciju jer ograničava sam prostor izbora, ali nameće isti zahtjev različitim akterima čije su krivulje troška različite, što ga čini ekonomski skupljim za isti efekt. Subvencije politički su najlakše prihvatljive jer izravno nude korist, ali su fiskalno najsumnjivije i najpodložnije zarobljavanju.

Prednost cjenovnih instrumenata može se i precizno iskazati. Kada svi akteri plaćaju istu cijenu  $\tau$  po jedinici, primjerice porez na emisiju ili cijenu prodave dozvole, svaki će smanjivati svoju aktivnost sve dok mu granični trošak smanjenja  $MAC_i$  ne dosegne tu cijenu. Time se granični troškovi smanjenja izjednačavaju kroz sve aktere, a upravo to je uvjet uz koji se zadani ukupni cilj  $\bar{A}$  postiže uz najmanji zbroj troškova,

$$MAC_i(a_i) = \tau \quad \forall i \implies \min \sum_i C_i(a_i) \quad \text{uz} \quad \sum_i a_i = \bar{A},$$

pa porez i tržište prodavanih dozvola dovode do istog, troškovno najjeftinijeg rasporeda napora (Baumol i Oates 1988). Regulatorni standard koji svima nameće isto smanjenje to svojstvo nema, jer prisiljava i one čije je smanjenje skupo da učine jednako kao i oni kojima je jeftino, pa isti ukupni cilj postiže uz veći zbroj troškova.

Taj račun pretpostavlja da država pouzdano poznaje troškove. Kada to nije slučaj, izbor između cijene i količine ovisi o tome koja se krivulja jače savija. Weitzman je pokazao da uz neizvjesnost o troškovima prednost cjenovnog instrumenta nad količinskim ovisi o odnosu drugih derivacija krivulje troška smanjenja  $C$  i krivulje koristi  $B$ ,

$$\Delta = \frac{\sigma^2}{2(C'')^2} (C'' + B''), \quad B'' \leq 0 \leq C'',$$

gdje je  $\sigma^2$  varijanca pogreške u procjeni troška (Weitzman 1974). Uz dogovor da je krivulja koristi padajuća ( $B'' \leq 0$ ), a krivulja troška rastuća ( $C'' \geq 0$ ), cijena nadmašuje količinu kada je  $\Delta > 0$ , to jest kada je  $C'' + B'' > 0$ , odnosno kada granični trošak raste strmije nego što granična korist pada. Intuicija je u tome da kod strme krivulje troška kriva količinska meta nosi velik trošak promašaja, pa je sigurnije fiksirati cijenu, dok kod strme krivulje koristi pogrešna cijena vodi opasno daleko od cilja, pa je sigurnije fiksirati količinu. Tako se izbor između poreza i kvote, koji je inače pitanje nabiranja prednosti i mana, pretvara u testabilan kriterij o nagibima dviju krivulja.

Iz toga slijedi pravilo dizajna koje nadilazi pojedinačni izbor. Instrument koji minimizira ekonomski trošak često maksimizira politički, i obratno. Najbolji odabir rijetko je čisti optimum jedne dimenzije, nego najbolja izvediva ravnoteža unutar konkretnog institucionalnog konteksta.

Kanadska pokrajina Britanska Kolumbija 2008. je uvela porez na ugljik koji dobro pokazuje razliku između instrumenata. Umjesto da zabrani ili propiše tehnologije, porez je podigao cijenu emisija i prepustio poduzećima i kućanstvima da sami pronađu najjeftiniji način smanjenja, a prihod je vraćen kroz niže poreze na dohodak i dobit. Emisije po stanovniku pale su, dok je gospodarski rast pratio prosjek ostatka Kanade, čime je oslabljen strah da cjenovni instrument nužno koči gospodarstvo.<sup>1</sup>

Instrumenti javne politike na taj način predstavljaju most između državnih ciljeva i stvarnih društvenih ishoda. Država može imati plemenit cilj poput smanjenja siromaštva, povećanja zaposlenosti, zaštite okoliša ili poticanja rasta, ali cilj sam po sebi nije politika. Politika nastaje tek kada se odabere instrument, osigura provedba, definiraju odgovornosti i mjere rezultati. Dobra javna politika zato ne pita samo što država želi postići, nego i kojim instrumentom, uz koje troškove, s kakvim poticajima, preko kojih institucija i s kakvom mogućnošću evaluacije. Među svim tim instrumentima novac kojim država raspolaže ima poseban status, pa se sljedeća poglavlja okreću najprije javnoj potrošnji, a potom porezima koji je financiraju.

## Sažetak

Država svoje ciljeve ostvaruje kroz konkretne instrumente, pa cilj sam po sebi nije politika dok se ne odabere alat i osigura provedba. Jedni instrumenti djeluju kroz novac, poput poreza, potrošnje, subvencija i transfera, drugi kroz pravila i standarde, treći kroz izravnu državnu organizaciju u obliku javnih poduzeća i agencija. Sve veću ulogu imaju informacijski i bihevioralni instrumenti, koji oblikuju izbore bez prisile i novca. Izbor i kombinacija instrumenata zato su među najvažnijim pitanjima javnih politika jer svaki alat nosi vlastite troškove, poticaje i zahtjeve za provedbom. Najveći dio onoga što država stvarno radi prolazi pritom kroz jedan od tih instrumenata, javnu potrošnju, kojoj se okreće sljedeće poglavlje.

Pretpostavite da neka vlada želi smanjiti potrošnju jednog štetnog proizvoda za 20 posto u odnosu na današnju razinu. Na raspolaganju su joj instrumenti iz sve četiri kategorije NATO okvira.

- (a) Predložite po jedan konkretan instrument iz svake od četiri kategorije (*nodality, authority, treasure, organization*) kojim bi se taj cilj mogao adresirati. Za svaki ukratko objasnite kroz koji resurs države djeluje.
- (b) Odaberite dva od predloženih instrumenta i usporedite ih po dvije dimenzije, po ekonomskom trošku ostvarenja istog smanjenja i po političkoj izvedivosti. Obrazložite zašto se te dvije dimenzije često kreću u suprotnim smjerovima.

<sup>1</sup>Daljnje čitanje: Murray i Rivers (2015), *British Columbia's Revenue-Neutral Carbon Tax: A Review* (NI WP 15-04).

- (c) Pretpostavite sada dva instrumenta koja postižu isti cilj. Porez na proizvod smanjuje potrošnju za 4 postotna boda po jedinici poreznog opterećenja uz administrativni trošak od 10 novčanih jedinica, dok regulatorni standard smanjuje potrošnju za 5 postotnih bodova po stupnju strogosti uz administrativni trošak od 30 novčanih jedinica po stupnju. Izračunajte koliko je jedinica poreznog opterećenja, odnosno stupnjeva strogosti, potrebno za ciljanih 20 postotnih bodova i koji instrument ostvaruje cilj uz niži ukupni administrativni trošak.
- (d) Procijenite zašto instrument koji je u (c) jeftiniji ne mora biti i onaj koji će vlada odabrati te objasnite zašto vlade tako često posežu za kombinacijom instrumenata umjesto za jednim najjeftinijim alatom. Što taj rascjep između tehnički najjeftinijeg i politički najprihvatljivijeg rješenja otkriva o naravi izbora instrumenata?

# Kako država troši naš novac?

## Vodič kroz poglavlje

1. Kako se uloga javne potrošnje mijenjala kroz povijest?
2. Koje su glavne koristi javne potrošnje, a koji njezini rizici?
3. Kako javna potrošnja djeluje stabilizacijski tijekom gospodarskih ciklusa?
4. Zašto se razina i struktura potrošnje toliko razlikuju među zemljama?
5. Zašto za učinke potrošnje kvaliteta provedbe znači više od pukog opsega?

Među instrumentima koje smo upravo pregledali javna potrošnja zaslužuje zasebno poglavlje jer kroz nju prolazi najveći dio onoga što država stvarno radi. 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 se uloga dramatično mijenjala u rasponu 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.

Oko tih pitanja poglavlje i gradi svoj redoslijed. Nakon povijesnog luka koji objašnjava odakle današnji razmjeri potrošnje, odvaguju se njezine koristi i rizici te uloga koju potrošnja ima u ublažavanju kriza, a zatim se pita zašto se razina i struktura potrošnje toliko razlikuju među zemljama i gdje se u toj usporedbi smješta Hrvatska.

## Javna potrošnja kroz povijest

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 koje su uključivale obranu, zaštitu imovine i održavanje pravnog poretka. 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.

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.

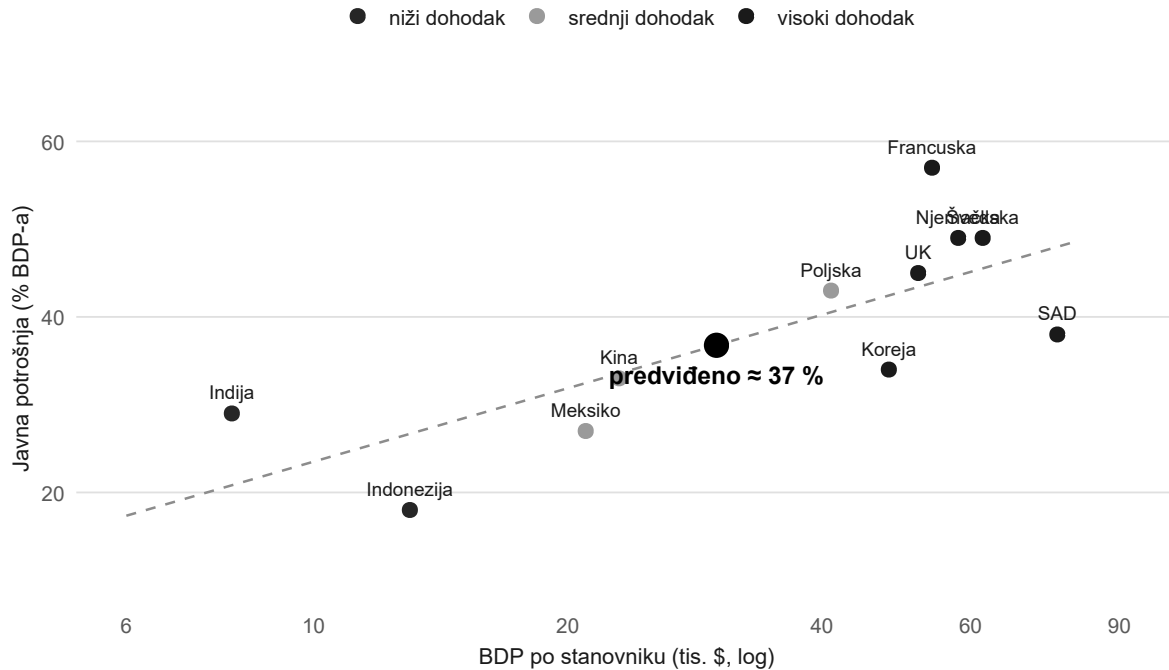
Već krajem 19. stoljeća pojavljuju se prve teorijske naznake da minimalistički pristup državi nije dugoročno održiv. Adolph Wagner uočava da s razvojem industrijskog društva potreba za javnim uslugama ne raste slučajno, nego pravilno, pa to zapažanje uzdiže na razinu zakonitosti.

**Definicija 0.0.1. Wagnerov zakon** empirijsko je zapažanje i teorijska teza Adolpha Wagnera prema kojoj udio javne potrošnje u BDP-u sustavno raste s razvojem industrijskog društva, jer veća ekonomska kompleksnost povećava potražnju za regulacijom, obrazovanjem i infrastrukturom (A. Wagner 1890; Bird 1971).

Wagner je ponudio i mehaniku tog rasta koja nadilazi puko empirijsko zapažanje. Tri sile prema njegovoj analizi sustavno povećavaju udio države u gospodarstvu kako ono industrijalizira. Prva je sila kompleksnosti, jer veća međuovisnost gospodarskih jedinica zahtijeva više regulacije, ugovornog reda i nadzora, što povećava administrativne funkcije države. Druga je sila kulture i obrazovanja, gdje urbanizirano industrijsko društvo razvija veću potražnju za obrazovanjem, znanosti i kulturom, dobrima koja imaju izrazito javne komponente. Treća je sila ekonomske infrastrukture, gdje krupne kapacitetne investicije u promet, energetiku i komunikacije premašuju mogućnosti privatnih ulagača i prirodno se preuzimaju kroz javni sektor.

Empirijski je Wagnerov zakon potvrđen u dugim vremenskim serijama razvijenih zemalja, ali ga noviji radovi ograničavaju u dva smjera (Bird 1971). Prvo, zakonitost vrijedi samo do određene razine razvoja, nakon koje udio javne potrošnje pokazuje znakove zasićenja. Drugo, rast nije automatski nego je posredovan političkim odlukama o tome koje od triju sila društvo prevodi u stvarnu javnu funkciju. To znači da Wagnerov zakon najbolje opisuje strukturni pritisak, ne i sam ishod, koji ostaje predmet političkog izbora i institucionalnog dizajna.

Graf koji slijedi prikazuje predviđeni udio javne potrošnje u BDP-u u ovisnosti o dohotku po stanovniku, pri čemu logaritamski trend dočarava i rast i njegovo postupno zasićenje. Graf je interaktivan, pa klizač pomiče dohodak hipotetske zemlje uz krivulju, čime se vidi kako se udio javne potrošnje mijenja s razinom razvoja.



Slika 1: Ilustrativni prikaz Wagnerova zakona — bogatije zemlje u prosjeku troše veći udio BDP-a kroz javni sektor, uz znatno rasipanje oko trenda. Podaci su približni i služe za prikaz odnosa, a ne kao službena statistika.

Wagnerov zakon tako opisuje postupan, strukturni pritisak koji s razvojem polako podiže udio države, no on sam ne objašnjava nagle skokove kojima je javna potrošnja u 20. stoljeću višestruko nadišla svoje skromne početne razine. Taj se preokret ne odvija glatko uz krivulju razvoja, nego u naletima vezanima uz velike gospodarske i političke šokove, kojima se okrećemo u nastavku.

## Ekspanzija države u 20. stoljeću

Pravi preokret događa se u 20. stoljeću, u kontekstu velikih ekonomskih i političkih šokova. Velika depresija 1930-ih dovodi u pitanje sposobnost tržišta da se samo stabilizira. U tom kontekstu John Maynard Keynes uvodi revolucionarnu ideju prema kojoj 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.

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 nije bio rezultat jedinstvenog faktora, već kombinacije dubokih strukturnih promjena. Dio tog rasta nije tekao glatko, nego u skokovima vezanima uz velike krize koje trajno pomiču naviše društveno prihvatljivu razinu javne potrošnje, a taj mehanizam premještanja i njegovo zadržavanje na višoj razini razrađujemo u poglavlju o stabilizacijskoj funkciji.

Najprije, demografske promjene među najvažnijim su dugoročnim pokretačima. Kako se očekivano trajanje života povećava, a fertilitet smanjuje, raste udio starijeg stanovništva, što izravno povećava pritisak na mirovinske sustave i zdravstvenu potrošnju.

Tome se pridružio politički pomak. Širenje demokracije i općeg prava glasa promijenilo je način određivanja javne potrošnje jer u demokratskim sustavima političari imaju snažne poticaje odgovarati na preferencije birača, što često vodi povećanju potrošnje, osobito u redistribuciji i socijalnim politikama (Alesina i Ardagna 2010). Taj se kanal može i operacionalizirati. Ako proračun u demokraciji u prosjeku slijedi želje medijanskog glasača, njegova se tražena razina javnog dobra  $G^*$  daje zapisati log-linearnom potražnjom (Borcherding i Deacon 1972),

$$G^* = \alpha Y_m^\eta P^\varepsilon N^\gamma$$

gdje je  $Y_m$  dohodak medijanskog glasača,  $P$  relativna cijena javne usluge, a  $N$  veličina populacije koja je dijeli. Eksponenti su elastičnosti, pa  $\eta$  mjeri koliko tražena potrošnja reagira na dohodak,  $\varepsilon$  na cijenu (očekivano  $\varepsilon < 0$ ), a  $\gamma$  na broj korisnika. Kada je dohodovna elastičnost veća od jedan ( $\eta > 1$ ), javna usluga ponaša se kao luksuzno dobro čija tražnja raste brže od dohotka, što je upravo mehanizam zbog kojega rast prosperiteta podiže udio države. Tako rast medijanskog dohotka od 10% uz  $\eta = 1,3$  povlači približno 13% veću traženu potrošnju.

Djeluje i sam ekonomski rast. Kako društva postaju bogatija, mijenjaju se preferencije građana te raste potražnja za kvalitetom života, obrazovanjem, zdravstvom i zaštitom okoliša, a mnoga od tih dobara imaju obilježja luksuznih jer im potražnja raste brže od dohotka.

Naposljetku, tehnološki napredak i globalizacija traže kontinuirana ulaganja u obrazovanje, istraživanje i digitalnu infrastrukturu, dok globalizacija povećava međuzavisnost ekonomija i izloženost vanjskim šokovima. Kako ističe Vito Tanzi, ona istodobno ograničava fiskalni prostor, ali i povećava potrebu za javnom potrošnjom u područjima poput regulacije, obrazovanja i socijalne zaštite (Tanzi 2011).

Svi navedeni pokretači djeluju na strani potražnje, no dio dugoročnog rasta dolazi s troškovne strane i dugo je ostajao izvan vidokruga. William Baumol pokazao je da se radno intenzivne djelatnosti u kojima čovjek ostaje glavni input, poput obrazovanja, zdravstva i skrbi, opiru rastu produktivnosti, dok plaće u njima ipak moraju pratiti zarade u visokoproduktivnim sektorima kako bi zadržale radnike (Baumol 1967). Mehanizam je čitljiv iz jediničnog troška usluge. Stopa rasta relativne cijene jednaka je razlici između stope rasta plaća i stope rasta produktivnosti u uslužnom sektoru, pa uz stagnirajuću produktivnost usluge ( $\dot{a}_s = 0$ ) i plaće koje prate produktivni sektor vrijedi

$$\frac{\dot{p}_s}{p_s} = \frac{\dot{w}}{w} - \frac{\dot{a}_s}{a_s} \xrightarrow{\dot{a}_s=0, \dot{w}/w=\dot{a}_p/a_p} \frac{\dot{p}_s}{p_s} = \frac{\dot{a}_p}{a_p}$$

gdje točka iznad simbola označava stopu rasta,  $w$  je nadnica, a  $a_s$  i  $a_p$  produktivnost u uslužnom odnosno produktivnom sektoru. Cijena usluge tako raste po stopi rasta produktivnosti u ostatku gospodarstva, premda u samoj usluzi produktivnost stoji. Zbog toga relativna cijena sata nastave ili njege sustavno raste, pa udio tih usluga u BDP-u može rasti i kad se njihov opseg uopće ne mijenja. Ta **Baumolova bolest troškova** (*cost disease*) objašnjava zašto pritisak na javne proračune ne popušta ni ondje gdje je potražnja stabilna, a uštede na osoblju teško izvedive bez gubitka kvalitete usluge.

Osim same razine, kroz vrijeme se značajno mijenjala i struktura javne potrošnje. Dok je u ranijim razdobljima dominirala potrošnja na obranu, javni red i osnovnu administraciju, u drugoj polovici 20. stoljeća dolazi do duboke transformacije prema socijalnoj državi. Sve veći udio počinju zauzimati transferi koji uključuju mirovine, socijalne naknade, zdravstvene izdatke i različite oblike socijalne zaštite, što je jasno sistematizirao Richard Musgrave kroz tri temeljne funkcije javnih financija (Musgrave 1959). 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).

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

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).

Prvo, javna potrošnja igra ključnu ulogu u smanjenju rizika za pojedince. U tržišnim ekonomijama pojedinci su izloženi brojnim neizvjesnostima koje uključuju zdravstvene rizike, gubitak zaposlenja i dugovječnost. Privatna tržišta osiguranja često ne mogu u potpunosti pokriti te rizike zbog asimetričnih informacija, moralnog hazarda i nepovoljnog izbora. Javna potrošnja, kroz sustave zdravstva, mirovina i socijalne zaštite, omogućuje kolektivno dijeljenje tih rizika.

Drugo, javna potrošnja ima snažan utjecaj na akumulaciju ljudskog kapitala. Ulaganja u obrazovanje ne povećavaju samo individualne vještine, nego generiraju i pozitivne eksternalije. U okviru endogenih modela rasta javna potrošnja u infrastrukturu, obrazovanje i istraživanje postaje sastavni dio proizvodne funkcije (Barro 1990).

Pitanje koliko je javnog dobra optimalno ponuditi ima i precizan normativni odgovor. Za razliku od privatnog dobra, kod kojega svaki pojedinac usklađuje vlastitu graničnu stopu supstitucije s graničnom stopom transformacije, javno dobro svi konzumiraju istovremeno, pa se njihove granične spremnosti na plaćanje zbrajaju. Optimalna razina javnog dobra  $G$  tako zadovoljava Samuelsonov uvjet (Samuelson 1954),

$$\sum_{i=1}^n \text{MRS}_{G,x}^i = \text{MRT}_{G,x}$$

prema kojem je zbroj graničnih stopa supstitucije svih  $n$  korisnika između javnog dobra i privatnog dobra  $x$  jednak graničnoj stopi transformacije u proizvodnji. Intuitivno, dodatna jedinica javnog dobra opravdana je sve dok ukupna vrijednost koju joj pripisuju svi korisnici zajedno premašuje trošak njezine proizvodnje. Ovaj uvjet daje mjeru optimuma naspram koje se očita vaju i tržišni i državni neuspjesi, jer decentralizirano tržište zbog problema besplatnog korisnika ne uspijeva ponuditi razinu koja zadovoljava jednakost, a državna ponuda može odstupiti u oba smjera.

Treće, javna potrošnja doprinosi socijalnoj koheziji i političkoj stabilnosti, jer dijeljenje rizika i pristup zajedničkim uslugama smanjuju osjećaj isključenosti i ublažavaju napetosti koje bi inače pritiskale politički sustav. Četvrto, djeluje kao instrument makroekonomske stabilizacije, osobito kroz automatske stabilizatore koji u recesiji sami povećavaju isplate i smanjuju porezno opterećenje bez potrebe za novom odlukom. Peto, ima ulogu u koordinaciji dugoročnog razvoja, osobito u područjima poput zelene tranzicije i digitalizacije, gdje pojedinačni ulagači sami ne mogu uskladiti velike i dugoročne investicije s neizvjesnim povratom.

Međutim, upravo zbog svoje širine, javna potrošnja nosi i značajne troškove i ograničenja. Prvo, financiranje putem poreza ili duga stvara distorzije u ekonomskim poticajima, pri čemu negativni učinci poreza rastu disproporcionalno s njihovom visinom (Tanzi 2011). Drugo, problem neefikasnosti i ograničene odgovornosti javnog sektora proizlazi iz institucionalnih karakteristika države. Treće, javna potrošnja je duboko oblikovana političkom ekonomijom odlučivanja, što može dovesti do pristranosti prema većoj potrošnji i odgađanju fiskalne konsolidacije (Alesina i

Perotti 1995). Četvrto, određeni oblici mogu stvoriti neželjene mikroekonomske poticaje, poput zamki siromaštva. Peto, važno je razlikovati produktivnu i neproduktivnu javnu potrošnju jer samo određene kategorije rashoda, poput infrastrukture i obrazovanja, imaju jasan pozitivan učinak na rast (Barro 1990).

Sastav javne potrošnje, a ne samo njezina razina, povezan je s dugoročnim rastom. Empirijska literatura o endogenom rastu pokazuje da ulaganja u infrastrukturu, obrazovanje i istraživanje djeluju kao proizvodni input koji povećava buduću produktivnost, dok tekuća potrošnja i pojedine subvencije takav učinak nemaju ili ga čak smanjuju (Barro 1990). Studije više zemalja nalaze pozitivnu vezu između udjela javnih investicija i rasta, ali tek do razine na kojoj porezi potrebni za financiranje počnu stvarati veće distorzije od koristi dodatne potrošnje. Pouka je da između veličine države i rasta postoji obrnuto-U odnos čiji položaj vrha ovisi o tome troši li se na proizvodne ili neproizvodne namjene.

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. Upravo zato dvije zemlje slične razine javne potrošnje mogu ostvarivati potpuno različite ekonomske i društvene ishode.

## Stabilizacijska uloga javne potrošnje

Među koristima koje smo upravo nabrojili stabilizacija agregatne potražnje zaslužuje zasebnu razradu jer ne djeluje kroz pojedini program, nego kroz vremenski raspored ukupne potrošnje kroz ciklus. Keynesovu makroekonomsku ulogu države, koju smo dotaknuli uz Veliku depresiju, ovdje razlažemo do njezina mehanizma. Temeljna ideja njegova pristupa jest da su recesije prvenstveno rezultat nedostatne agregatne potražnje. Kada privatni sektor smanjuje potrošnju i investicije, država može intervenirati povećanjem javne potrošnje i, ako je potrebno, stvaranjem fiskalnog deficita (Keynes 1936).

Središnji mehanizam putem kojeg javna potrošnja djeluje jest **fiskalni multiplikator**. Povećanje državne potrošnje ne djeluje samo jednokratno, već pokreće lančanu reakciju u kojoj javna potrošnja postaje dohodak, taj dohodak postaje potrošnja, a potrošnja stvara novi dohodak. Snaga te reakcije sažeta je u izrazu za multiplikator otvorenoga gospodarstva s porezom na dohodak (Keynes 1936),

$$k = \frac{\Delta Y}{\Delta G} = \frac{1}{1 - c(1 - t) + m}$$

gdje je  $c$  granična sklonost potrošnji,  $t$  porezna stopa, a  $m$  granična sklonost uvozu. Iz nazivnika se izravno čita zašto je multiplikator veći što je veća sklonost potrošnji, jer se veći dio svakog dohotka vraća u domaću potražnju, a manji što su veći porezi i uvoz, jer oni odvede dio dohotka iz lanca u proračun odnosno u inozemstvo. U zatvorenom gospodarstvu bez poreza izraz se svodi na poznati oblik  $1/(1 - c)$ . Empirijska istraživanja pokazuju da multiplikator nije konstantan jer je u recesijama često veći zbog neiskorištenih kapaciteta, dok je u ekspanzijama manji (Blanchard i Leigh 2013; Barro 1990).

Mehanizam pojačanog multiplikatora u recesijama ima jasno mikroekonomsko opravdanje. U razdoblju kada se značajan dio kapaciteta ne koristi, dodatna javna potrošnja ne istiskuje privatnu nego mobilizira neiskorištene resurse, pa svaki euro javnog troška povlači blizak privatni odgovor. U razdoblju pune zaposlenosti, isti euro mora se nečemu suprotstaviti i istiskuje privatnu potrošnju ili investicije, što znatno snižava multiplikator. Empirijska procjena Blancharda i

Leigha pokazala je da je upravo to potcjenjivanje multiplikatora u dubokoj recesiji jedan od najvažnijih izvora predviđanja koja su podcijenila trošak fiskalne konsolidacije nakon 2010. godine (Blanchard i Leigh 2013).

Iz toga slijedi sporna, ali važna implikacija za doktrinu fiskalne konsolidacije. Kada je multiplikator visok, restriktivna fiskalna politika ne samo da usporava gospodarstvo, nego može i pogoršati omjer duga i BDP-a u kratkom roku jer pad nazivnika nadmašuje smanjenje brojnika. To ne znači da konsolidacija nije potrebna, nego da je njezino vrijeme i intenzitet politički i ekonomski osjetljiviji nego što se dugo pretpostavljalo. Pitanje nije treba li konsolidacija, nego kada i kojim ritmom, što ponovno ovisi o gospodarskom ciklusu.

Često se zanemaruje ključna nijansa Keynesove teorije. On nije zagovarao trajno povećanje javne potrošnje, već simetričnu fiskalnu politiku kroz ciklus koja podrazumijeva deficit i povećanje potrošnje u recesiji, a suficit i fiskalnu konsolidaciju u ekspanziji. 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).

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. Vlade relativno lako povećavaju potrošnju u recesijama, ali znatno teže provode nepopularne mjere u razdobljima rasta.

**Definicija 0.0.1. Pristranost prema deficitu** (*deficit bias*) je sustavna tendencija vlada da povećavaju potrošnju u lošim vremenima, ali ne smanjuju u dobrim, što dovodi do kroničnih fiskalnih deficita i postupne akumulacije javnog duga; nastaje iz asimetrije političkih troškova ekspanzije i konsolidacije (Alesina i Perotti 1995).

Ta asimetrija dovodi do trajnih deficita i akumulacije javnog duga. Tanzi dodatno naglašava da širenje javne potrošnje često postaje institucionalno i politički „ljepljivo” jer se jednom uvedeni programi teško smanjuju ili ukidaju (Tanzi 2011).

Akumulirani dug pritom nije samo zbroj prošlih deficita. Kada je kamatna stopa na dug viša od stope rasta gospodarstva, omjer duga prema BDP-u raste i bez novog zaduživanja, pa stabilizacijska potrošnja iz prethodnih recesija može opteretiti proračun dugo nakon što je kriza prošla.

**Definicija 0.0.2. Javni dug** je zbroj svih nepodmirenih obveza države prema vjerovnicima, najčešće izražen kao udio u BDP-u; njegova je dinamika određena primarnim saldom, kamatnom stopom na dug i stopom nominalnog rasta, pa kada je kamatna stopa viša od stope rasta ( $r > g$ ), omjer duga raste i bez primarnog deficita.

Tu dinamiku zgodno je zapisati jednadžbom kretanja omjera duga. Promjena udjela duga u BDP-u od jedne godine do druge jednaka je razlici između kamatno-rastovnog člana i primarnog salda,

$$\Delta b_t = \underbrace{(r - g)}_{\text{efekt snježne grude}} b_{t-1} - p_t$$

gdje je  $b$  omjer duga prema BDP-u,  $r$  kamatna stopa na dug,  $g$  stopa nominalnog rasta, a  $p$  primarni saldo (suficit pozitivnog predznaka). Prvi član opisuje efekt snježne grude, jer kada je  $r > g$  već postojeći dug sam sebe uvećava brže nego što ga rast gospodarstva razrjeđuje, pa omjer raste i uz potpuno uravnotežen primarni proračun. Tek primarni suficit ( $p > 0$ ) taj

pritisak ublažava. Obrnuto, kada je  $g > r$ , rast nadmašuje kamatu i omjer se duga smanjuje sam od sebe, što čini opipljivim zašto je odnos kamatne stope i stope rasta presudan za održivost duga.

Dodatni problem proizlazi iz vremenskih kašnjenja u fiskalnoj politici. Između identifikacije problema, donošenja odluke i stvarne provedbe može proći značajno vrijeme, pa fiskalni poticaj može djelovati tek kada se gospodarstvo već oporavlja (Blanchard 2018). Zato javna potrošnja može stabilizirati gospodarstvo samo ako je pravodobna, ciljana, privremena i simetrična. Bez tih uvjeta, stabilizacijska funkcija može se pretvoriti u izvor makroekonomskih neravnoteža i rasta duga.

## 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 jasno naglašava da ne postoji univerzalno pravilo o optimalnoj veličini države (Tanzi 2011; Alesina i Perotti 1995).

Prema usporednim podacima, u razvijenim gospodarstvima javna potrošnja često prelazi 40 % BDP-a, a u skandinavskim zemljama doseže i 50–60 % BDP-a, dok je u zemljama u razvoju znatno niža, često ispod 25–30 % BDP-a (Tanzi 2011). To ne znači da su potrebe za državnom intervencijom ondje manje. Razlike proizlaze iz ograničenih fiskalnih kapaciteta, slabije porezne administracije i veće neformalnosti gospodarstva.

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 uključuju regulaciju, kontrolu cijena, usmjeravanje kreditnih tokova i implicitna jamstva javnih poduzeća, a koje formalno nisu dio proračuna, ali imaju učinke slične porezima i rashodima (Tanzi 2011). Razvijene zemlje razlikuju se i po modelima socijalne države. Skandinavski model karakterizira visoka razina javne potrošnje i univerzalni pristup, kontinentalni se model temelji na socijalnom osiguranju povezanom s tržištem rada, a anglosaksonski model karakterizira niža razina javne potrošnje i veći naglasak na ciljanim programima (Alesina i Ardagna 2010).

Na razinu potrošnje ne utječe samo koliko je novca u sustavu, nego i kojim kanalom dolazi. Kada viša razina vlasti niže razini dodijeli paušalni transfer  $Z$ , taj se novac u praksi pretvara u javnu potrošnju mnogo izdašniji nego ekvivalentni rast dohotka samih građana, premda model medijskog glasača predviđa da bi učinci trebali biti slični,

$$\frac{\partial G}{\partial Z} \gg \frac{\partial G}{\partial Y_m} \quad (\text{premda teorija predviđa } \frac{\partial G}{\partial Z} \approx \frac{\partial G}{\partial Y_m})$$

Ta se anomalija naziva flypaper efektom, jer se novac sklon zalijepiti tamo gdje padne, u proračunu razine koja ga je primila, umjesto da se kroz niže poreze vrati građanima i prepusti njihov izboru (Hines i Thaler 1995). Empirijska istraživanja upozoravaju da veličina javne potrošnje sama po sebi slabo predviđa ekonomske rezultate, pa presudnu ulogu imaju kvaliteta institucija, učinkovitost javne uprave i dizajn politika, a ne sama veličina rashoda (Blanchard 2018; Tanzi 2000).

Usporedba pokazuje da veličina javne potrošnje sama po sebi govori malo o njezinim učincima. Neke zemlje s velikim javnim sektorom, poput skandinavskih, ostvaruju visok rast, kvalitetne usluge i nisku nejednakost, dok druge sa sličnim udjelom potrošnje u BDP-u imaju slabije rezultate jer veći dio sredstava odlazi na subvencije, kamate na dug ili neučinkovite programe umjesto na obrazovanje, infrastrukturu i ciljanu socijalnu zaštitu. Ista razina potrošnje tako može

značiti ulaganje u buduću produktivnost ili njezino trošenje na održavanje postojećih povlastica. Zato je za ocjenu javne potrošnje važnije analizirati njezinu strukturu i kvalitetu provedbe nego puki udio u BDP-u.<sup>1</sup>

## Javna potrošnja u Hrvatskoj i EU

### **i** Note

Ovo se potpoglavlje dovršava. Slijedi detaljniji prikaz razine i strukture javne potrošnje u Hrvatskoj i Europskoj uniji, uključujući usporedne podatke i specifičnosti hrvatskoga proračuna.

Razlike u javnoj potrošnji potvrđuju temeljni zaključak moderne ekonomije javnih financija prema kojem 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.

## Sažetak

Javna potrošnja jedan je od najvidljivijih izraza djelovanja države, a njezina se uloga povijesno mijenjala od minimalne države reda i sigurnosti do moderne države blagostanja. Uz koristi u obliku financiranja obrazovanja, zdravstva, sigurnosti i socijalne zaštite dolaze i rizici poput rasta duga, neučinkovitosti i tvrdokornih obveza. Potrošnja djeluje i stabilizacijski jer u recesiji može ublažiti pad aktivnosti, no taj učinak ovisi o multiplikatoru i odnosu kamatne stope i stope rasta. Razlike među zemljama pokazuju da ne postoji jedinstveni optimalni model, pa za ishod presuđuje kvaliteta provedbe, a ne sama veličina rashoda. Kako se sva ta potrošnja mora i financirati, sljedeće poglavlje prelazi na drugu stranu proračuna i pita kako država prikuplja prihode kroz poreze.

Pretpostavite zemlju s javnim dugom od 80 % BDP-a i nominalnim rastom BDP-a od 3 %.

- Ako je prosječna kamatna stopa na dug 2 %, a primarni proračun uravnotežen, objasnite u kojem se smjeru kreće omjer duga i BDP-a.
- Pretpostavite da država u recesiji pokrene poticaj vrijedan 3 % BDP-a uz multiplikator 1,5; za koliko se procjenjuje da raste BDP u toj godini?
- Zašto u uvjetima visokog multiplikatora restriktivna politika može kratkoročno povećati, a ne smanjiti omjer duga i BDP-a? Povežite odgovor s odnosom kamatne stope i stope rasta.

<sup>1</sup>Daljnje čitanje: Afonso, Schuknecht i Tanzi (2005), *Public Sector Efficiency: An International Comparison* (ECB WP 242).



# Porezi — više od tereta

## Vodič kroz poglavlje

1. Što su porezi i po čemu se razlikuju od naknada, pristojbi i doprinosa?
2. Koje su glavne vrste poreza i na čemu se temelje?
3. Koja načela razlikuju dobar od lošeg poreznog sustava?
4. Što teorija govori o poreznom opterećenju, učinkovitosti i pravednosti?
5. Što znači optimalno oporezivanje i gdje su njegove granice?
6. Kako se porezni sustavi razlikuju u svijetu te u EU i Hrvatskoj?
7. Kako digitalizacija i umjetna inteligencija mijenjaju budućnost poreza?

Ako prethodno poglavlje opisuje kako država troši, ovo opisuje odakle taj novac dolazi. Porezi su druga strana iste proračunske jednadžbe, ali nisu samo tehnika prikupljanja prihoda. Kroz njih društvo odlučuje tko snosi teret zajedničkih funkcija i kako se taj teret raspoređuje, pa porezna pitanja brzo postaju pitanja pravednosti, učinkovitosti i političkog izbora.

Put kroz poglavlje vodi od jednostavnog prema spornom. Najprije razgraničava poreze od drugih davanja i pregledava njihove glavne vrste, a zatim prelazi na načela koja dijele dobar od lošeg poreznog sustava i na teoriju koja objašnjava tko zaista snosi porezni teret te koliko on košta u izgubljenosti učinkovitosti. Posljednji dio silazi s teorije na kartu svijeta, usporedbom poreznih sustava te pitanjem kako digitalizacija i umjetna inteligencija mijenjaju budućnost oporezivanja.

## Što su porezi?

Porezi su 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). Ta definicija sadrži nekoliko važnih elemenata koje treba jasno razumjeti.

Porezi su prije svega **obvezni** jer njihovo plaćanje proizlazi iz zakona i ne ovisi o volji pojedinca. Oni su i **nepovratni**, što znači da se sredstva ne vraćaju onome tko ih je uplatio. Najvažnija karakteristika poreza jest činjenica da se plaćaju **bez izravne protuusluge**. Porezni obveznik ne dobiva konkretan proizvod ili uslugu u trenutku plaćanja poreza. Porezi umjesto toga 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 oblik je 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). 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. Porezi se time 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 u žitaricama, ulju ili stoci 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. 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 sofisticiranih 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**

Složeni sustavi koje je iznjedrio povijesni razvoj nisu jedan porez, nego naslagani splet davanja na dohodak, potrošnju i imovinu, naplaćenih izravno ili kroz cijene. Da bi se taj splet uopće mogao analizirati, potrebni su kriteriji koji ga razvrstavaju prema tome što se oporezuje i tko zaista snosi teret.

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). Te klasifikacije pomažu u razumijevanju strukture poreznog sustava i njegovih ekonomskih učinaka (Stiglitz 2015; Gruber 2019).

Porezi se mogu razvrstati prema različitim kriterijima.



Slika 1: Četiri uobičajene klasifikacije poreza u suvremenim ekonomijama. Prikaz je pojednostavnjen i služi za udžbeničko objašnjenje osnovnih vrsta poreza.

## 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. Ta 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. Tu skupinu poreza karakterizira relativna jednostavnost i stabilnost prihoda, ali i činjenica 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 tu skupinu ubrajaju se porezi na nekretnine, porezi na nasljedstva i darove te porezi na promet imovine. Ti 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 tih 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 te 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, kao porez na dobit u mnogim zemljama. Progresivni porezi rastu sa stopom kako se dohodak povećava, pa se najčešće primjenjuju na dohodak i povezani su s ciljem smanjenja nejednakosti. Regresivni porezi, suprotno tome, relativno više opterećuju osobe s nižim dohotkom jer čak i kad formalno nemaju regresivne stope njihov učinak može biti takav, kako se vidi 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, dok se ad valorem porezi određuju kao postotak vrijednosti proizvoda, čega je PDV tipičan primjer. Ta 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 čine normativni okvir porezne politike i određuju 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 treba naglasiti da ona u praksi često dolaze u međusobni sukob, pa je porezna politika uvijek rezultat kompromisa između različitih ciljeva.

## Pravednost i učinkovitost

Najvažnije i najsloženije je načelo pravednosti (equity). Ono se odnosi na pitanje kako raspodijeliti porezni teret među građanima na način koji se smatra društveno prihvatljivim. U teoriji se razlikuju dvije dimenzije. *Horizontalna pravednost* podrazumijeva da osobe s istom ekonomskom snagom trebaju plaćati isti porez, pa ako dvije osobe ostvaruju jednak dohodak, očekuje se da im porezno opterećenje bude jednako. *Vertikalna pravednost* pak polazi od ideje da osobe s većom ekonomskom snagom trebaju snositi veći teret, što je temelj progresivnog oporezivanja u kojem se stope povećavaju s rastom dohotka (Musgrave i Musgrave 1989). Ne postoji jedinstven odgovor na pitanje koliko sustav treba biti progresivan jer to ovisi o društvenim preferencijama prema nejednakosti i redistribuciji.

Učinkovitost (efficiency) traži da porezni sustav što manje narušava ekonomske odluke pojedina i poduzeća. Svaki porez mijenja relativne cijene i time utječe na ponašanje, što dovodi do mrtvog tereta poreza, odnosno gubitka ukupnog blagostanja (Gruber 2019). Visoki porezi na rad mogu smanjiti ponudu rada, a porezi na kapital štednju i investicije, pa je cilj minimizirati takve distorzije. Teorija optimalnog oporezivanja pokazuje da učinkovit sustav treba imati široke osnovice, izbjegavati visoke marginalne stope i oporezivati aktivnosti manje osjetljive na promjene cijena (Ramsey 1927). Potpuno učinkovit sustav često bi bio u sukobu s pravednošću, što opet naglašava potrebu za kompromisom.

## Operativna načela

Jednostavnost i transparentnost ključne su za funkcioniranje sustava jer obveznici trebaju razumjeti koliko plaćaju, prema kojim pravilima i u koje svrhe. Složeni sustavi povećavaju administrativne troškove, stvaraju prostor za izbjegavanje i utaju te smanjuju povjerenje građana u institucije (Šimović 2022). Transparentnost je posebno važna jer omogućuje građanima da procijene je li sustav pravedan i učinkovit.

Sigurnost i predvidivost (certainty) znače da obveznici unaprijed znaju koliko poreza moraju platiti, kada i na koji način. Neizvjesnost povećava rizik i troškove poslovanja te može negativno utjecati na investicije, pa je stabilan i predvidiv sustav važan preduvjet gospodarskog razvoja (Stiglitz 2015).

Pogodnost (convenience) odnosi se na način prikupljanja poreza, koji bi se trebao naplaćivati u trenutku i na način najpogodniji za obveznike, primjerice automatskom naplatom poreza na dohodak kroz plaću ili uključivanjem PDV-a u cijenu. Takav pristup smanjuje administrativne troškove i povećava vjerojatnost dobrovoljnog poštivanja obveza.

Izdašnost i stabilnost (*revenue adequacy*) znače da sustav mora osigurati dovoljne i stabilne prihode za financiranje javnih rashoda, otporne na ekonomske cikluse. Upravo zato države kombiniraju različite poreze jer neki, poput PDV-a, pružaju stabilnije prihode od drugih.

Neutralnost, naposljetku, podrazumijeva da sustav ne bi trebao nepotrebno utjecati na ekonomske odluke ni favorizirati pojedine sektore ili oblike ponašanja, pa bi u idealnom slučaju isti dohodak i iste aktivnosti imali isti porezni tretman. U praksi države ipak odstupaju od neutralnosti da bi ostvarile određene ciljeve, primjerice kroz olakšice za investicije, subvencije ili „zelene poreze”.

Iako su ta 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

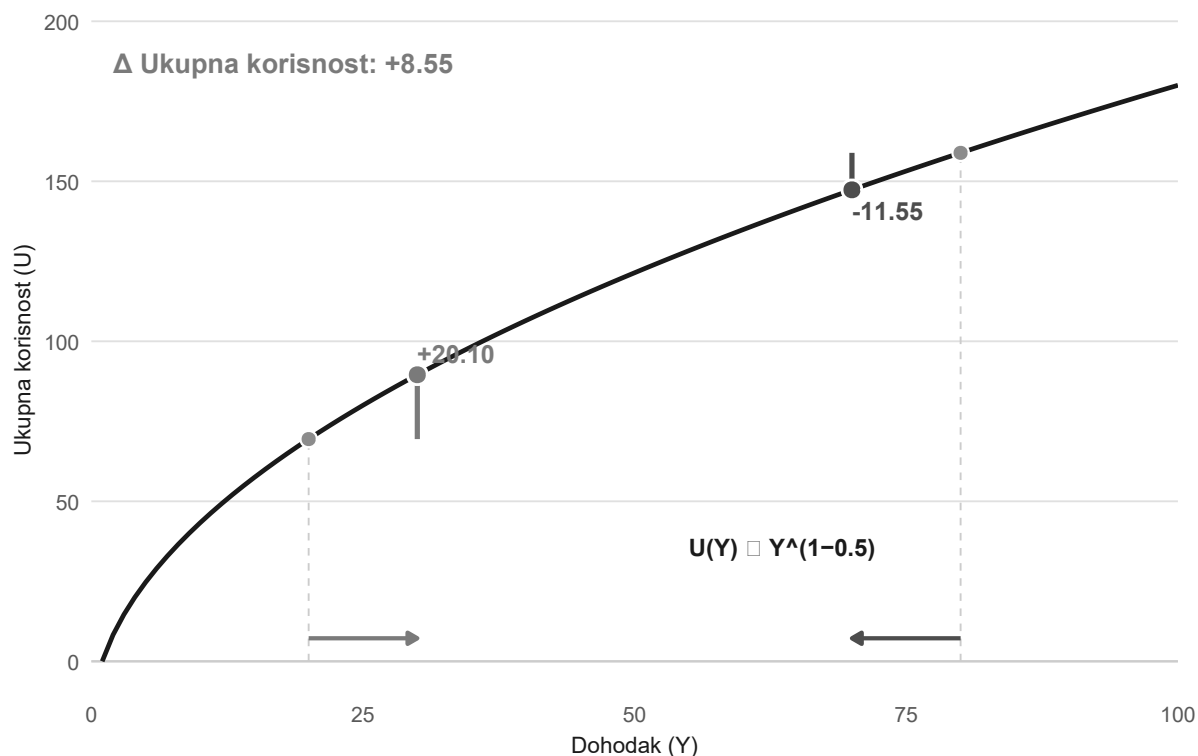
Pitanje kako dizajnirati porezni sustav jedno je od središnjih pitanja javnih financija. Teorije oporezivanja nastoje odgovoriti na nekoliko temeljnih pitanja o tome tko treba plaćati poreze, koliko i na koji način. U tom kontekstu razvijene su različite teorijske perspektive koje se međusobno nadopunjuju, ali i često dolaze u sukob. U suvremenoj ekonomiji posebno se ističu tri pristupa, a to su 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). Prva dva pristupa odgovaraju na pitanje *tko* treba plaćati, a potom slijede mehanizmi koji pokazuju *kako* se porezni teret zaista raspoređuje i koliko košta, od incidencije i mrtvog tereta do poreznog klina na tržištu rada.

### Teorija koristi i teorija sposobnosti plaćanja

Teorija koristi (*benefit principle*) polazi od ideje da bi pojedinci trebali plaćati poreze u skladu s koristima koje ostvaruju od javnih dobara i usluga. Porezi se promatraju kao svojevrsna „cijena” javnih usluga. Taj pristup ima intuitivnu privlačnost jer povezuje plaćanje poreza s primljenim koristima. Financiranje cesta putem trošarina na gorivo može se interpretirati upravo kroz tu logiku. U praksi se taj pristup ipak suočava s ozbiljnim ograničenjima. Javna dobra su često neisključiva i ne-rivalna, što znači da je teško utvrditi individualnu korist. Pristup zanemaruje i redistributivnu funkciju poreza jer ne uzima u obzir razlike u ekonomskoj snazi pojedinaca (Musgrave i Musgrave 1989).

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

Graf koji slijedi prikazuje tu logiku na konkavnoj krivulji korisnosti. Sive točke označavaju početne dohotke siromašnijeg i bogatijeg pojedinca, zelena točka siromašnijeg nakon primljenog transfera, a crvena bogatijeg nakon plaćenog poreza. Zelena vertikalna crta mjeri dobitak korisnosti siromašnijeg, crvena gubitak korisnosti bogatijeg, a u vrhu grafa ispisuje se neto promjena ukupne korisnosti društva. Graf je interaktivan, pa klizači mijenjaju dohotke obaju pojedinaca, iznos transfera i konkavnost krivulje korisnosti.



Slika 2: Opadajuća granična korisnost dohotka i učinak redistribucijskog transfera: pomak siromašnijeg pojedinca desno povećava korisnost više nego što ga smanjuje bogatijemu.

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). Ta teorija ima snažnu normativnu osnovu, ali otvara pitanja o tome koliko progresivan sustav treba biti i kako izbjeći negativne učinke na ekonomske poticaje.

### Tko stvarno snosi porez — porezna incidencija

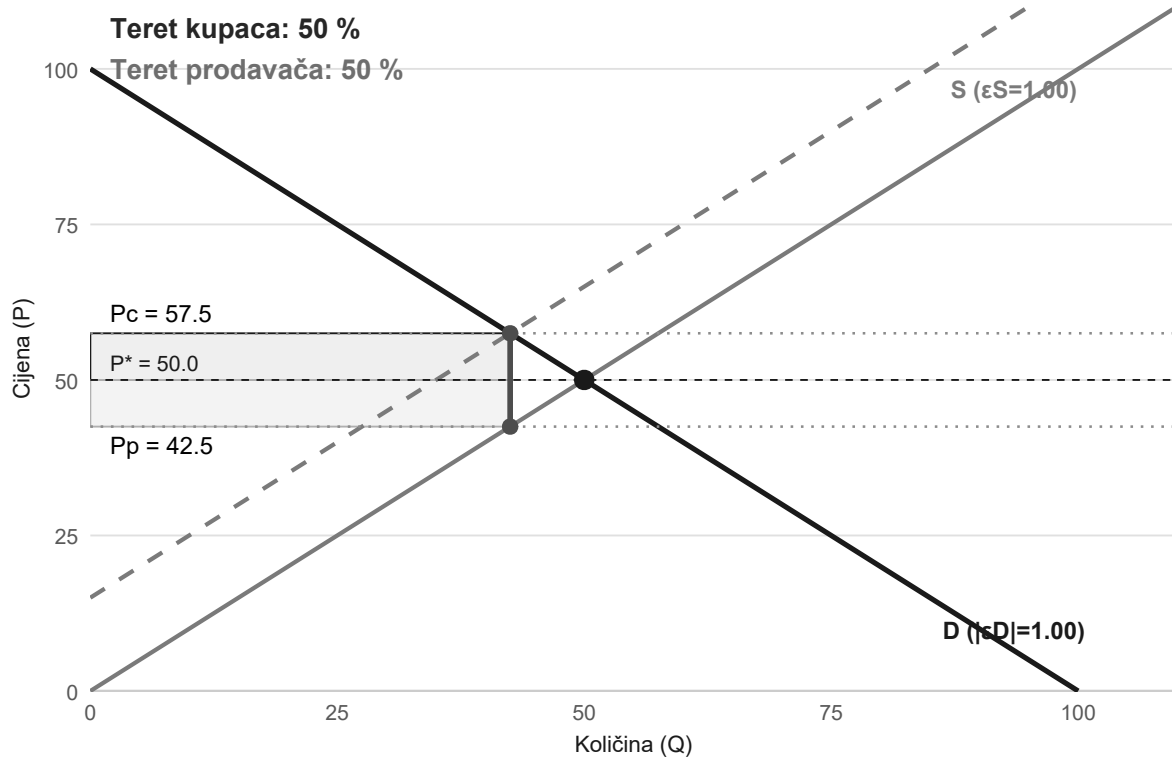
**Teorija porezne incidencije** odnosi se na pitanje tko stvarno snosi teret poreza, bez obzira na to tko ga formalno plaća. Raspodjela poreznog tereta ovisi o elastičnosti ponude i potražnje. Strana tržišta koja je manje elastična snosi veći dio poreznog opterećenja (Gruber 2019). Taj se udio može i izračunati. Ako je  $\varepsilon_s$  elastičnost ponude, a  $\varepsilon_d$  elastičnost potražnje, dio poreza koji kroz višu cijenu snose kupci i dio koji kroz nižu cijenu snose prodavači jesu

$$\frac{\partial P_c}{\partial t} = \frac{\varepsilon_s}{\varepsilon_s + |\varepsilon_d|}, \quad \frac{\partial P_p}{\partial t} = \frac{-|\varepsilon_d|}{\varepsilon_s + |\varepsilon_d|}.$$

Dva se udjela zbrajaju u cijeli porez, pa teret pada na onu stranu koja je manje elastična. Ako je ponuda dvostruko elastičnija od potražnje ( $\varepsilon_s = 2$ ,  $|\varepsilon_d| = 0,5$ ), kupci snose  $2/2,5 = 80\%$  poreza, jer teže izbjegavaju kupnju nego što prodavači izbjegavaju prodaju.

Graf koji slijedi prikazuje to na tržištu s plavom krivuljom potražnje i zelenom krivuljom ponude koja se nakon poreza pomiče u isprekidani položaj. Crveni okomiti odsječak je ukupni iznos poreza  $t$ , plavi pravokutnik udio tereta koji snose kupci kroz razliku cijena  $P_c$  i  $P^*$ , a žuti

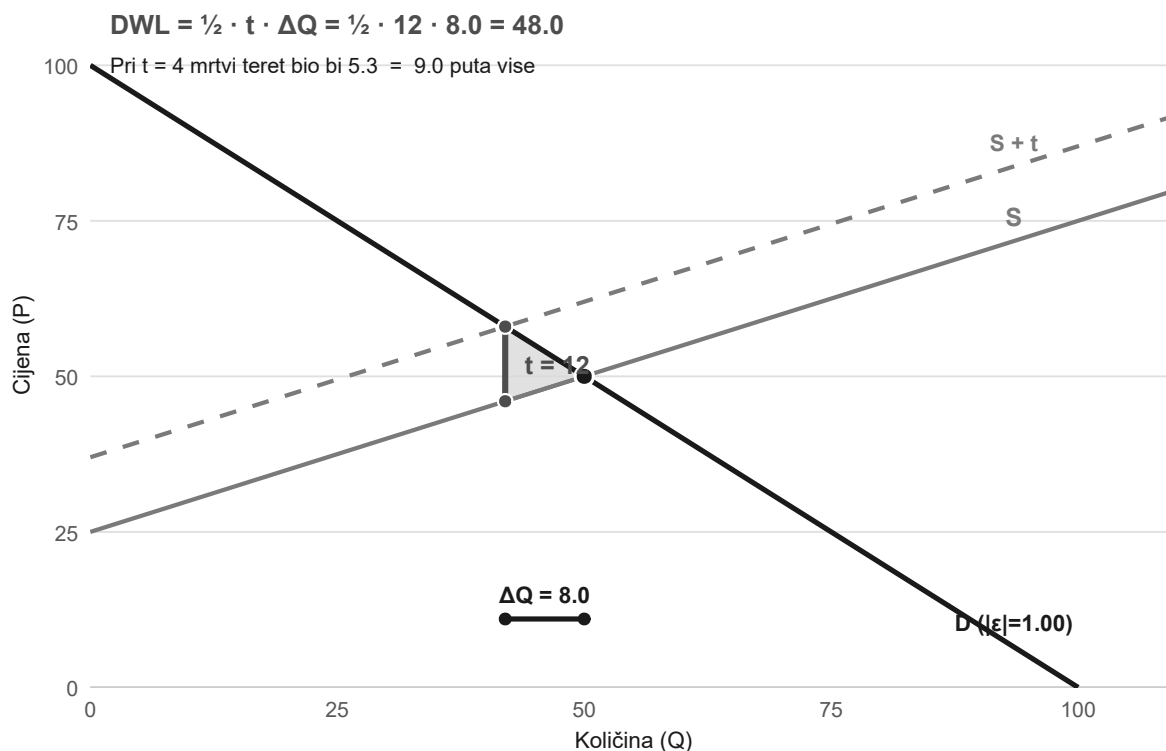
pravokutnik udio koji snose prodavači kroz razliku  $P^*$  i  $P_p$ . U vrhu grafa ispisani su postotni udjeli poreznog tereta. Graf je interaktivan, pa klizači mijenjaju elastičnost potražnje i ponude te iznos poreza.



Slika 3: Porezna incidencija: raspodijela poreznog tereta između kupaca i prodavača ovisi o relativnoj elastičnosti potražnje i ponude.

### Mrtvi teret oporezivanja

Incidencija govori tko snosi teret, no porez stvara i čisti društveni gubitak jer sprječava transakcije koje bi inače obostrano koristile kupcima i prodavačima. Taj gubitak prikazuje graf koji slijedi, na kojem je crveni trokut mrtvi teret poreza, crveni okomiti odsječak visina poreza  $t$ , a tamni horizontalni odsječak pad količine  $\Delta Q$ . U vrhu grafa ispisuje se rastav formule  $DWL = \frac{1}{2} \cdot t \cdot \Delta Q$  te usporedba s mrtvim teretom pri malom referentnom porezu  $t$  jednakom 4, čime se vidi kako gubitak raste brže od same stope. Graf je interaktivan, pa klizači mijenjaju elastičnost potražnje i iznos poreza.



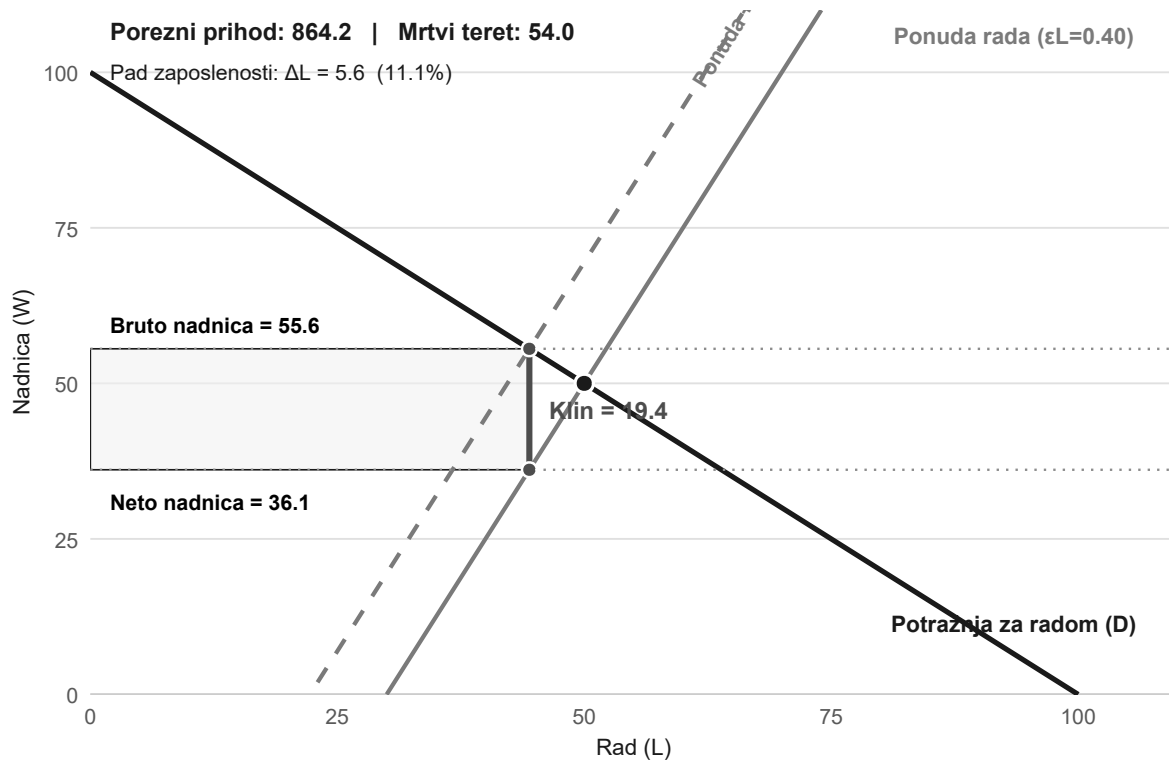
Slika 4: Kvadratno skaliranje mrtvog tereta poreza: udvostručenje porezne stope  $t$  uzrokuje četverostruko povećanje gubitka blagostanja  $DWL \propto t^2$ .

## Porezni klin na tržištu rada

Uz incidenciju, važan je i koncept **poreznog klina**, koji označava razliku 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). Porezni klin znači da na tržištu rada ne postoji jedna „cijena rada”, već dvije, a to su bruto nadnica (trošak rada) i neto nadnica (dohodak radnika).

**Definicija 0.0.1. Porezni klin** je razlika između ukupnog troška rada za poslodavca (bruto nadnice) i neto plaće koju radnik odnese kući, izražena kao udio svih poreza i doprinosa u trošku rada; što je klin veći, to je jaz između onoga što rad košta i onoga što donosi širi, pa su i pad zaposlenosti i mrtvi teret veći.

Graf koji slijedi prikazuje to tržište s plavom krivuljom potražnje poslodavaca za radom i zelenom krivuljom ponude rada koja se nakon klina pomiče u isprekidani položaj, pri čemu klin objedinjuje sva davanja koja terete plaću. Crveni okomiti odsječak je veličina klina, gornja točka označava bruto nadnicu kao trošak rada za poslodavca, a donja neto nadnicu koju radnik odnosi kući. Svjetli pravokutnik prikazuje ukupni porezni prihod države kao umnožak klina i broja zaposlenih. Graf je interaktivan, pa klizači mijenjaju veličinu poreznog klina i elastičnost ponude rada.



Slika 5: Porezni klin na tržištu rada: razlika između bruto nadnice (trošak poslodavca) i neto nadnice (dohodak radnika) smanjuje zaposlenost i generira mrtvi teret.

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 o tome 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 prema kojem svaki porez istovremeno redistribuira 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. Taj gubitak ima ime i mjeru.

**Definicija 0.0.1. 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.

Tu se aproksimaciju može izraziti i preko elastičnosti. Budući da porez podiže cijenu za  $t$ , a količina pada za  $\Delta Q = \varepsilon q(t/p)$ , mrtvi teret poprima oblik

$$DWL \approx \frac{1}{2} t \Delta Q = \frac{1}{2} \varepsilon \frac{t^2}{p} q,$$

iz kojega se izravno vidi ono što definicija tvrdi riječima, da gubitak raste s kvadratom porezne stope i s elastičnošću osnovice (Gruber 2019). Udvostruči li se stopa, mrtvi teret raste četiri puta, pa je više malih distorzija obično jeftinije od jedne velike.

## Ramseyevo pravilo

Početak moderne teorije optimalnog oporezivanja vezuje se uz rad Franka Ramseya, koji je prvi formalno postavio pitanje o tome 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 pokazuje da dobra s neelastičnom potražnjom trebaju biti relativno više oporezovana. Intuicija iza tog 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. Taj rezultat ima jasne praktične implikacije i upravo zato se u stvarnim poreznim sustavima često primjenjuju visoke trošarine na proizvode poput goriva ili duhana, čija je potražnja relativno neelastična.

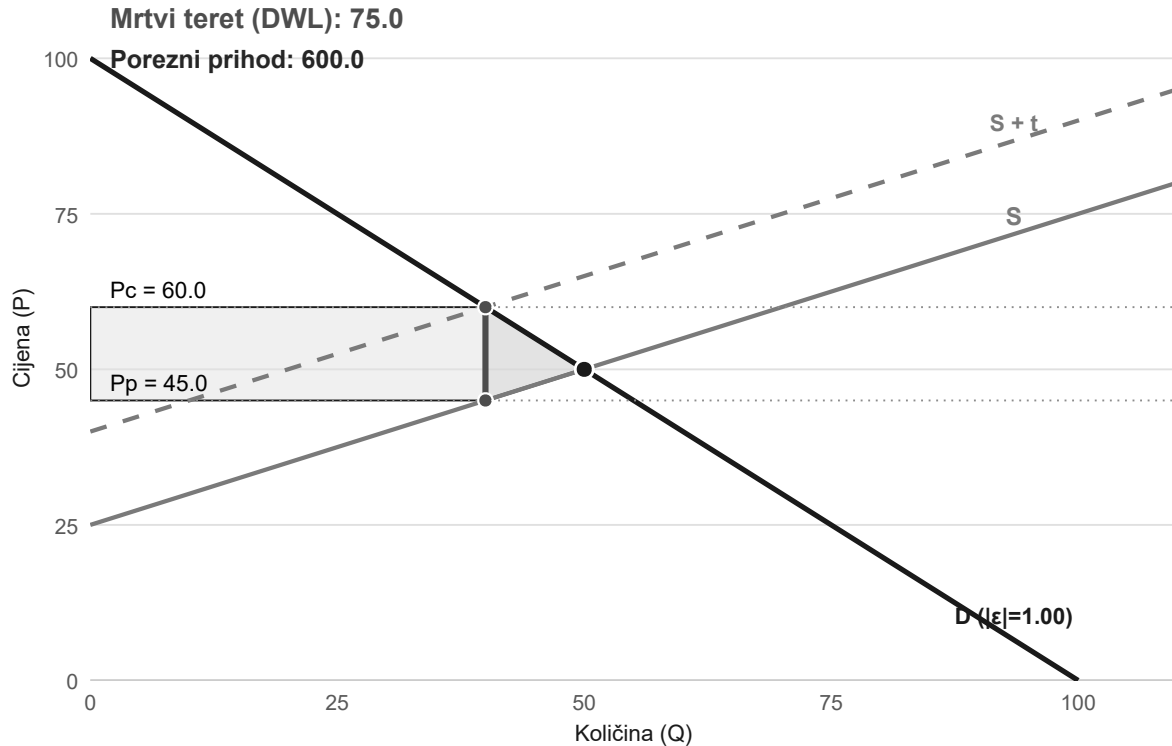
**Propozicija 0.0.1. Ramseyevo pravilo.** *Pri zadanom prihodu koji država treba prikupiti, mrtvi teret oporezivanja minimizira se kada se porezne stope na različita dobra postave tako da postotno smanjenje potraživane količine bude jednako za sva dobra. Dobra s relativno **neelastičnom** potražnjom posljedično trebaju biti relativno **više** oporezivana jer manje reagiraju na promjenu cijene, pa generiraju manji mrtvi teret po jedinici prihoda (Ramsey 1927).*

U svom najjednostavnijem obliku, uz nepovezane potražnje, pravilo se zapisuje kao inverzna elastičnost. Optimalna stopa na dobro  $i$  to je viša što je elastičnost potražnje  $\varepsilon_i$  niža,

$$\frac{t_i}{1 + t_i} = \frac{\lambda}{\varepsilon_i}, \quad \frac{t_i}{t_j} = \frac{\varepsilon_j}{\varepsilon_i},$$

gdje je  $\varepsilon_i$  uzeta kao apsolutna vrijednost elastičnosti, a  $\lambda$  zajednički množitelj jednak za sva dobra. Omjer dviju stopa pokazuje srž pravila, dobro čija je potražnja dvostruko neelastičnija nosi dvostruko višu stopu (Ramsey 1927).

Graf koji slijedi pokazuje taj odnos na jednom tržištu, s plavom krivuljom potražnje i zelenom krivuljom ponude koja se nakon poreza pomiče u isprekidani položaj. Crveni trokut je mrtvi teret, svjetloplavi pravokutnik porezni prihod države, sive točke označavaju početnu ravnotežu  $Q^*$  i  $P^*$ , a crvene ravnotežu nakon poreza. Graf je interaktivan, pa klizač mijenja elastičnost porezne osnovice i tako pokazuje zašto neelastična dobra nose manji mrtvi teret po jedinici prihoda.



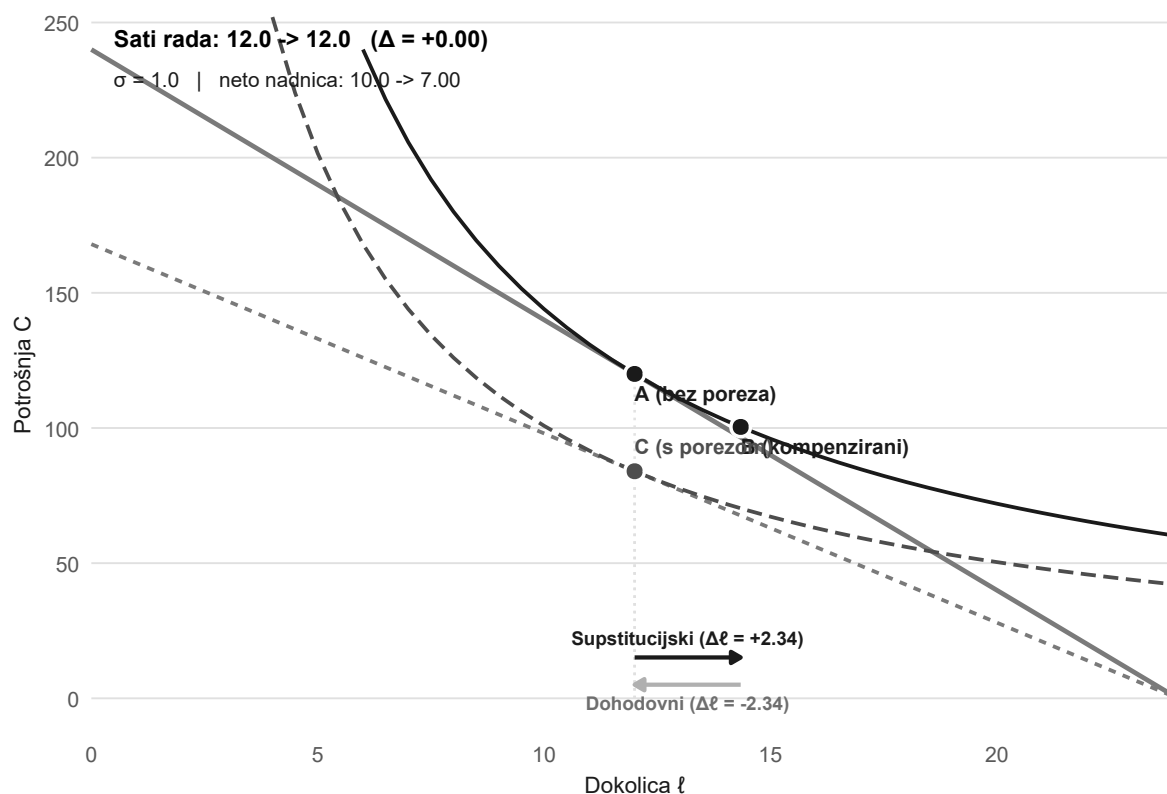
Slika 6: Ramseyjevo pravilo: mrtvi teret poreza i porezni prihod za različite razine elastičnosti potražnje — neelastičnija dobra generiraju manji DWL po jedinici prihoda.

## Mirrleesov model i oporezivanje rada

Ramseyjev model ima važno ograničenje jer potpuno zanemaruje pitanje pravednosti i ne uzima u obzir tko snosi porezni teret.

**Mirrleesov model** (Mirrlees 1971) proširio je teoriju s oporezivanja dobara na oporezivanje dohotka uvođenjem problema 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 prema kojem 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, kroz *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.

Graf koji slijedi prikazuje taj izbor između dokolice na vodoravnoj osi i potrošnje  $C$  na okomitoj. Zelena puna linija je proračunsko ograničenje bez poreza, a zelena isprekidana ono s porezom na rad, koji smanjuje nagib jer svaki sat rada donosi manje neto potrošnje. Plava krivulja indiferencije prolazi kroz početni optimum  $A$ , crvena kroz konačni optimum  $C$ , a siva točka  $B$  je hipotetski kompenzirani optimum koji pokazuje što bi pojedinac izabrao pri novoj nadnici da je istodobno dobio dohodovnu kompenzaciju koja ga vraća na izvornu razinu korisnosti. Graf je interaktivan, pa klizač mijenja elastičnost supstitucije između dokolice i potrošnje i tako pokazuje hoće li broj sati rada pasti, ostati isti ili porasti s porezom.



Slika 7: Slutskyjeva dekompozicija učinka poreza na rad: supstitucijski učinak (A→B) povećava dokolicu, a dohodovni učinak (B→C) može djelovati u suprotnom smjeru.

Graf ujedno rastavlja ukupnu reakciju na dva učinka prema Slutskom. Pomak od A do B, označen sivom strelicom, izolira supstitucijski učinak, pri kojem niža neto nadnica čini sat rada manje vrijednim, pa pojedinac zamjenjuje rad dokolicom i  $\Delta$  raste. Pomak od B do C, označen oker strelicom, dohodovni je učinak, pri kojem porez osiromašuje pojedinca, a ako je dokolica normalno dobro, siromašniji pojedinac troši manje dokolice i radi više kako bi nadoknadio izgubljeni dohodak. Smjer učinka poreza na zaposlenost ovisi o tome koji od ta dva učinka prevladava.

Zbog interakcije tih dvaju učinaka krivulja ponude rada može imati specifičan oblik. Pri višim razinama nadnice može prevladati dohodovni učinak te pojedinci biraju više dokolice, što rezultira takozvanom **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.

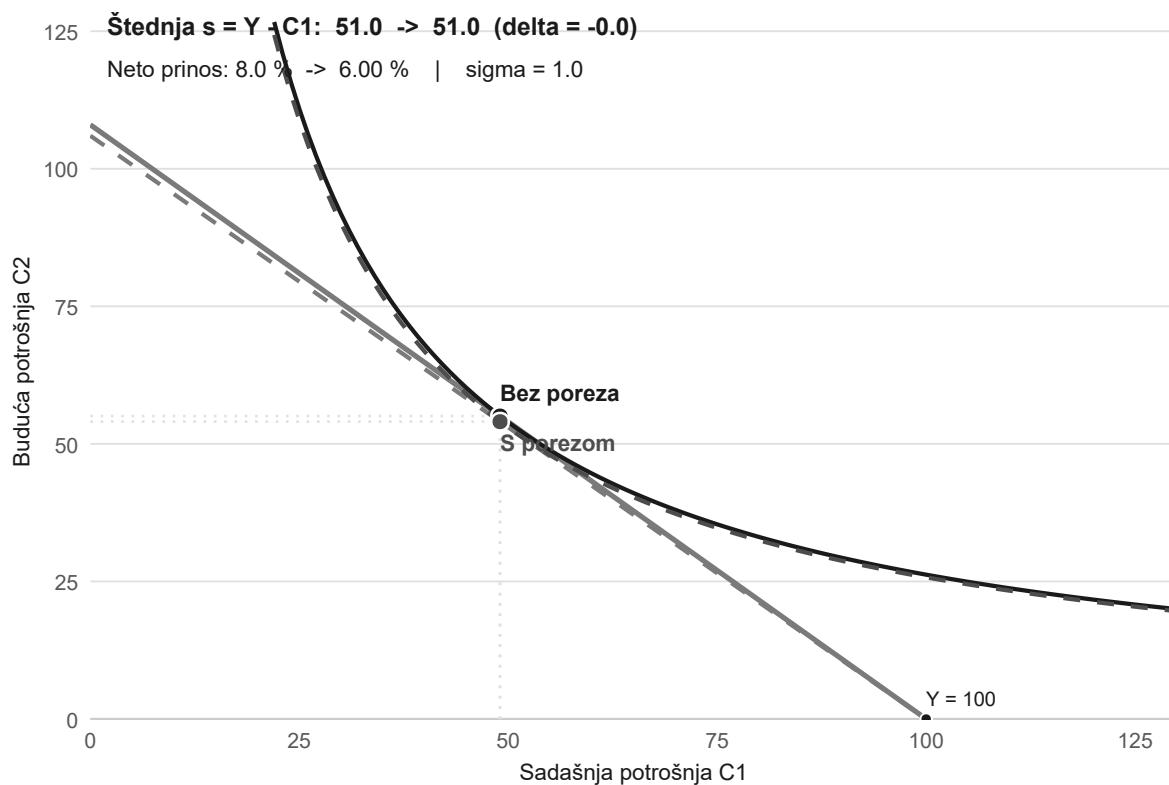
Taj se zaključak može i izoštriti u formulu. Saez je pokazao da optimalna gornja granična stopa ovisi o samo dvama brojevima, o elastičnosti oporezivog dohotka  $\varepsilon$  i o parametru  $a$  koji mjeri debljinu gornjeg repa raspodjele. Kada se najbogatijima ne pridaje gotovo nikakva društvena težina, stopa koja maksimizira prihod od njih iznosi

$$\tau^* = \frac{1}{1 + a\varepsilon}, \quad a = \frac{\bar{z}}{\bar{z} - z^*},$$

gdje je  $\bar{z}$  prosječni dohodak iznad praga  $z^*$  (Saez 2001). Stopa pada kako elastičnost  $\varepsilon$  raste, jer porez tada jače izobličuje ponudu rada i prijavljeni dohodak. Time apstraktni Mirrleesov zaključak dobiva mjerljiv oblik, optimalna progresivnost na vrhu nije stvar načela nego elastičnosti i oblika raspodjele.

## Oporezivanje štednje i kapitala

Ista napetost supstitucijskog i dohodovnog učinka javlja se i kod oporezivanja prinosa na štednju, što prikazuje graf koji slijedi, prikaz izbora između sadašnje potrošnje  $C$  na vodoravnoj osi i buduće potrošnje  $C$  na okomitoj. Zelena puna linija je proračunska linija bez poreza, a zelena isprekidana ona s porezom na prinos, koja se zakreće oko točke darivanja  $Y$  jer porez smanjuje neto kamatnu stopu. Plava krivulja indiferencije prolazi kroz početni optimum, crvena kroz novi, plava točka označava optimum bez poreza i crvena onaj s porezom, a u vrhu se ispisuje promjena štednje kao razlika  $Y$  i  $C$ . Graf je interaktivan, pa klizači mijenjaju kamatnu stopu, poreznu stopu i elastičnost intertemporalne supstitucije, čime se vidi hoće li porez na prinos smanjiti ili povećati štednju.



Slika 8: Međutemporalni učinak poreza na kapitalni prinos: porez zakreće proračunsku liniju i mijenja ravnotežu između sadašnje i buduće potrošnje.

Pitanje treba li uz dohodak diferencirano oporezivati i pojedine vrste potrošnje vodi izravno do jednog od najvažnijih rezultata teorije. **Atkinson–Stiglitz teorem** (Atkinson i Stiglitz 1980) pokazuje da, ako je porez na dohodak optimalno dizajniran, diferencirano oporezivanje potrošnje nije potrebno. Nema potrebe dodatno oporezivati određene proizvode višim ili nižim stopama ako se redistribucija već učinkovito provodi kroz porez na dohodak. Taj rezultat ima važne implikacije za dizajn sustava PDV-a. Teorijski, optimalan sustav imao bi jedinstvenu stopu PDV-a, bez izuzetaka. U praksi, međutim, gotovo sve zemlje koriste snižene stope za osnovna dobra, što pokazuje da politički i socijalni ciljevi često nadjačavaju teorijsku optimalnost.

## Progresivnost 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.

**Definicija 0.0.2. Progresivnost** poreza znači da prosječna porezna stopa raste s dohotkom, pa osobe s većim dohotkom plaćaju ne samo veći iznos nego i veći udio dohotka; nasuprot tome, kod proporcionalnog poreza udio je stalan, a kod regresivnog pada s dohotkom.

Na toj osnovi razvijena je teorija žrtve koja pokušava normativno opravdati raspodjelu poreznog tereta. Postoje tri varijante. Jednaka apsolutna žrtva traži da svi porezni obveznici izgube isti iznos korisnosti. Jednaka proporcionalna žrtva traži da svi gube isti udio ukupne korisnosti. Jednaka granična žrtva traži da marginalna žrtva bude 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). Suvremena teorija ipak 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

Sve dosadašnje rasprave pretpostavljaju da viša stopa donosi i viši prihod, no ta veza ima granicu. Iako nije dio formalne teorije optimalnog oporezivanja u užem smislu, **Lafferova krivulja** često se koristi kao intuitivni prikaz upravo te granice, odnosa između porezne stope i ostvarenog prihoda.

**Definicija 0.0.3. Lafferova krivulja** prikazuje porezni prihod kao funkciju porezne stope, pri čemu prihod isprva raste sa stopom, doseže vrh, a potom pada jer sve viša stopa dovoljno smanjuje poreznu osnovicu da nadjača učinak veće stope; položaj vrha ovisi o elastičnosti osnovice, pa nije fiksna, nego empirijsko pitanje koje se razlikuje među porezima i zemljama.

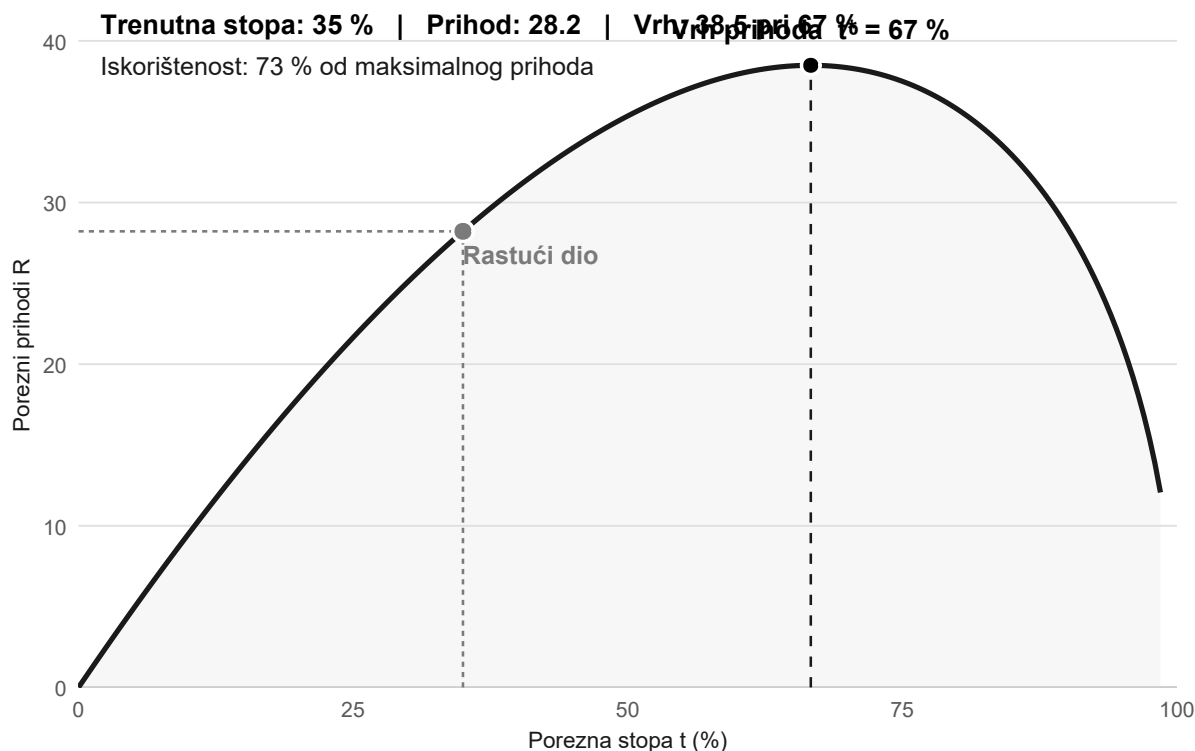
Graf koji slijedi prikazuje tu krivulju kao porezni prihod u ovisnosti o stopi. Crna točka označava vrh prihoda  $t^*$ , odnosno stopu pri kojoj država ostvaruje najveći mogući prihod. Pokretna točka koja prati klizač zelena je dok se nalazite na rastućem dijelu krivulje gdje dizanje stope povećava prihod, a crvena na padajućem dijelu gdje dizanje stope smanjuje prihod jer porezna osnovica reagira jače nego što stopa raste. Graf je interaktivan, pa klizač mijenja elastičnost porezne osnovice i tako pomiče položaj vrha krivulje.

Ključni je rezultat da se pri konstantnoj elastičnosti porezne osnovice vrh nalazi pri stopi  $t^*$  jednakoj  $1 / (1 + \epsilon)$ . Ta jednostavna formula objašnjava cijelu raspravu o Lafferovoj krivulji jer pokazuje da ne postoji univerzalni Lafferov vrh, nego njegova lokacija ovisi isključivo o tome koliko porezna osnovica reagira na promjene stope.

Taj se vrh može i izvesti. Ako porezna osnovica pri stopi  $t$  iznosi  $B_0(1 - t)^\epsilon$ , prihod je umnožak stope i osnovice, a deriviranje po stopi i izjednačavanje s nulom daje vrh,

$$R(t) = t B_0 (1 - t)^\epsilon \implies \frac{dR}{dt} = 0 \implies t^* = \frac{1}{1 + \epsilon}.$$

Uz elastičnost  $\epsilon = 0,5$  vrh je na  $t^* \approx 66,7\%$ , uz  $\epsilon = 1$  na  $50\%$ , a uz  $\epsilon = 2$  na  $33\%$ , pa elastičnija osnovica gura vrh prema nižim stopama (Saez 2001).



Slika 9: Lafferova krivulja: porezni prihod kao funkcija porezne stope dostiže vrh pri  $t^* = 1/(1 + )$  i pada pri previsoko postavljanim stopama.

Taj 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 na način da je ponašanje poreznih obveznika ključno za dizajn porezne politike.

## Inflacija kao porez

Postoji i način na koji država prihoduje a da pritom ne donese nijedan zakon o porezu. Kada središnja banka stvara novac kojim se financira državna potrošnja, raste količina novca u optjecaju, a porastom cijena slabi kupovna moć novca koji građani već drže. Taj gubitak vrijednosti gotovine i nominalno fiksnih potraživanja ekonomisti nazivaju **inflacijskim porezom**, a prihod koji država iz izdavanja novca pritom ostvaruje naziva se senioraž (*seigniorage*) (Rosen 2014). Riječ je o porezu koji nikada nije izglasan, ali ga plaćaju svi koji drže novac ili primaju nominalno fiksne dohotke poput mirovina i plaća koje ne prate inflaciju.

Kao i svaki porez, i ovaj ima svoju raspodjelu tereta. Budući da siromašnija kućanstva drže veći dio imovine u gotovini i na tekućim računima, a teže se štite ulaganjem u realnu imovinu, inflacijski porez djeluje izrazito regresivno (Rosen 2014). Njegova privlačnost za državu leži u tome što ne traži ni administraciju ni političku raspravu, pa zemlje sa slabom poreznom upravom i visokim dugom često posežu za njim kad drugi izvori prihoda presuše. Povijest visokih inflacija pokazuje da je u takvim epizodama senioraž znao financirati znatan dio državne potrošnje, ali samo do točke u kojoj građani počnu bježati od novca, nakon čega i taj prihod nestaje (Cagan 1956).

Za Hrvatsku je ovaj instrument danas uglavnom teorijski jer je uvođenjem eura izdavanje novca prešlo na Eurosustav, pa nacionalna vlast inflacijskim porezom više ne raspolaže kao samostalnom polugom. Time se zatvara krug s onim što smo vidjeli u poglavljima o stabilizacijskoj funkciji i ustavnoj ekonomici, gdje je odricanje od monetarne poluge cijena vjerodostojnosti koju zajednička valuta donosi.

## **Porezni sustavi u svijetu**

Stvarni porezni sustavi razlikuju se i po tome što pretežno oporezuju i po tome kako su nacionalno posloženi, pa ih je korisno gledati kroz obje leće.

### **Vrste prema poreznoj osnovici**

Nacionalni sustavi razlikuju se ponajprije po tome koju poreznu osnovicu naglašavaju, 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). U praksi gotovo nijedna zemlja ne koristi isključivo jedan tip poreznog sustava jer stvarni porezni sustavi kombiniraju različite oblike oporezivanja, a razlikuju se u naglascima i strukturi.

Dohodovno orijentirani porezni sustavi temelje se na oporezivanju dohotka pojedinaca i dobiti poduzeća. U središtu tog 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 takvog sustava leži upravo u njegovoj sposobnosti da doprinese smanjenju nejednakosti. Visoko oporezivanje dohotka može ipak utjecati na poticaje za rad, obrazovanje i poduzetništvo, osobito ako su marginalne porezne stope visoke. Dizajn poreza na dohodak zato 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 tog 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 tog sustava jest njegova administrativna učinkovitost i stabilnost prihoda. Potrošni porezi imaju ipak i važan nedostatak. Budući da kućanstva s nižim dohotkom troše veći dio svog dohotka, ti 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.

## Nacionalni porezni modeli

Nacionalni sustavi 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 jer 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) obuhvaća zemlje u kojima su porezni sustavi tradicionalno 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) obuhvaća zemlje koje su 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. 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) 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 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. Oslanjanje na potrošne poreze ipak 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 su skupinu zemalja 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, osnove 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. 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 osnovice i premještanje dobiti (BEPS). U tom kontekstu važnu ulogu imaju direktive o oporezivanju multinacionalnih kompanija, razmjenu 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. Takva struktura povezana je s modelom socijalne države, u kojem država osigurava širok spektar javnih usluga i socijalnih transfera.

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 od 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 osnovice 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. 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. Ti 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.

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, od čega 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.<sup>1</sup>

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. Takva 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 taj oblik oporezivanja značajniji.

## Globalna porezna arhitektura — od BEPS-a do globalnog minimalnog poreza

Porezna autonomija država članica koju smo upravo opisali ima svoju cijenu. Kada svaka država samostalno određuje stopu poreza na dobit, a kapital se slobodno kreće preko granica, otvara se prostor za **poreznu konkurenciju** u kojoj zemlje snižavaju stope kako bi privukle dobit multinacionalnih kompanija. Krajnji ishod te dinamike poznat je kao utrka prema dnu, u kojoj naposljetku sve zemlje gube prihode, a najveću korist imaju najmobilniji porezni obveznici. Multinacionalne kompanije pritom dobit sustavno premještaju iz zemalja u kojima stvarno posluju u jurisdikcije s niskim ili nultim stopama, pojava koju je OECD nazvao erozijom porezne osnovice i premještanjem dobiti (*base erosion and profit shifting*, BEPS).

Prvi val odgovora, poznat kao BEPS 1.0, OECD i skupina G20 pokrenuli su sredinom 2010-ih nizom mjera protiv najočitijih oblika izbjegavanja poreza, od zlouporabe ugovora o izbjegavanju dvostrukog oporezivanja do umjetnog premještanja nematerijalne imovine. Te su mjere otežale najagresivnije sheme, ali nisu dirale u sam temelj problema, a to je mogućnost da kompanija prijavi dobit ondje gdje gotovo da i nema stvarne ekonomske aktivnosti. Digitalizacija je problem dodatno zaoštrila jer poduzeće danas može ostvarivati velik prihod u nekoj zemlji bez ijednog ureda ili zaposlenika u njoj.

<sup>1</sup>Daljnje čitanje: Deskar-Škrbić, Drezgić i Šimović (2018), *Tax policy and labour market in Croatia: effects of tax wedge on employment* (Economic Research).

Zbog toga je 2021. više od 130 zemalja pod okriljem OECD-a i skupine G20 postiglo dogovor o dubljoj reformi, nazvan dvostupanjskim rješenjem (OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS 2021). **Stup 1 (Pillar One)** preraspodjeljuje dio prava na oporezivanje najvećih i najprofitabilnijih kompanija prema zemljama u kojima se nalaze njihovi korisnici i kupci, neovisno o tome gdje kompanija ima fizičko sjedište. Time se izravno odgovara na pitanje kako oporezovati velike digitalne kompanije čija vrijednost nastaje ondje gdje su im korisnici, a dobit se prijavljuje drugdje, i postupno se zamjenjuju jednostrani nacionalni porezi na digitalne usluge koje je dotad uvelo više država.

**Stup 2 (Pillar Two)** uvodi **globalni minimalni porez**, pravilo prema kojem velike multinacionalne grupe u svakoj jurisdikciji u kojoj posluju moraju platiti efektivni porez na dobit od najmanje 15 %. Pravilo se odnosi na grupe s konsolidiranim godišnjim prihodom iznad 750 milijuna eura, a u Europskoj uniji je u primjeni od 2024. na temelju zajedničke direktive (Council of the European Union 2022). Ako je efektivna stopa koju grupa plaća u nekoj zemlji niža od 15 %, razlika se naplaćuje kao dopunski porez, čime se uklanja sam poticaj za premještanje dobiti u niskoporezne jurisdikcije.

Mehanizam dopunskog poreza ima suptilnu, ali važnu posljedicu za zemlje s niskim stopama. Ako država u kojoj posluje podružnica sama ne naplati razliku do 15 %, pravo na naplatu prelazi na druge zemlje u kojima grupa djeluje. Zbog toga je svakoj zemlji u interesu uvesti vlastiti **domaći dopunski porez** i tako zadržati prihod koji bi inače otišao stranim proračunima. Niska nominalna stopa time gubi velik dio svoje vrijednosti kao instrument privlačenja kapitala.

Za Hrvatsku ta promjena nije apstraktna. Stopa poreza na dobit od 10 % za manje poduzetnike, opisana ranije u poglavlju, za velike grupe obuhvaćene globalnim minimalnim porezom više ne može ostati ispod praga od 15 % a da se razlika ne naplati negdje drugdje. Hrvatska je stoga, kao i ostale članice Unije, uvela domaći dopunski porez kojim osigurava da se ta razlika naplati u zemlji (Council of the European Union 2022). Riječ je o udžbeničkom primjeru napetosti između porezne konkurencije i fiskalne koordinacije, u kojem se nacionalni instrument oblikovanja porezne politike svjesno ograničava kako bi se zaustavila utrka koja bi sve sudionike ostavila s manje prihoda.

Prema procjeni OECD-a, globalni minimalni porez trebao bi povećati svjetske prihode od poreza na dobit za red veličine 150 milijardi dolara godišnje, dijelom izravnom naplatom dopunskog poreza, a dijelom slabljenjem samog poticaja za premještanje dobiti (OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS 2021).

## **Porezi u doba umjetne inteligencije**

Sve dosad opisano, od povijesti poreza do hrvatskog poreznog sustava, počiva na jednoj tihoj pretpostavci, a to je da je **rad ljudi** glavni izvor stvaranja ekonomske vrijednosti, a **potrošnja kućanstava** glavni mehanizam kroz koji ta vrijednost cirkulira. Upravo zato moderne države, uključujući Hrvatsku, ubiru najveći dio prihoda iz poreza na dohodak, doprinosa na plaće i poreza na potrošnju. Brzi razvoj umjetne inteligencije (AI), međutim, prvi put u suvremenoj povijesti dovodi tu pretpostavku u pitanje. Ako strojevi postupno mogu obavljati sve veći dio ekonomski vrijednog rada, dvije temeljne porezne baze suvremene države, dohodak od rada i ljudska potrošnja, počinju se polako, ali sustavno smanjivati (Korinek i Lockwood 2026). Pitanje koje iz toga proizlazi nije više samo tehnološko nego duboko fiskalno. Postavlja se pitanje na čemu će porezni sustav počivati kada se vrijednost sve više stvara izvan rada.

## Zašto AI mijenja porezni sustav

Tehnološke promjene oduvijek su mijenjale porezne sustave. Industrijska revolucija dovela je do pomaka s oporezivanja zemlje na oporezivanje dohotka, dobiti i potrošnje. Ono što suvremenu raspravu o AI-u čini posebnom jest mogućnost da promjena ovaj put bude **kvalitativno drukčija**. Dok je svaka prethodna tehnološka revolucija u konačnici stvarala nove poslove i nove izvore dohotka od rada, transformativna AI mogla bi, prema dijelu suvremene literature, postupno zamijeniti gotovo sve oblike rutinskog i kognitivnog rada, ostavljajući rad kao manjinski izvor stvaranja vrijednosti (Korinek i Stiglitz 2017; Acemoglu i Restrepo 2020).

Za poreznu politiku ključno je razumjeti da AI ne mijenja samo razinu produktivnosti, već i **strukturu porezne baze**. Tradicionalni porezni sustav implicitno pretpostavlja da se vrijednost stvara kroz proces u kojem radnici i kapital zajedno proizvode robe i usluge, a stvoreni dohodak kruži preko plaća i potrošnje. Kada se taj proces preokrene tako da kapital, konkretno ulaganja u podatkovne centre, modele i računarsku snagu, može sam, uz minimalno ljudsko sudjelovanje, generirati ekonomski vrijedan output, klasične porezne ručice postaju sve manje učinkovite. Porez na rad pogađa sve manji udio ukupne vrijednosti, dok porez na potrošnju pogađa samo onaj dio stvorene vrijednosti koji se na kraju pretvori u ljudsku potrošnju, a taj dio može biti manji ako se znatan dio outputa AI sustava reinvestira natrag u izgradnju nove AI infrastrukture (Korinek i Lockwood 2026).

Taj problem najjasnije su sistematizirali ekonomisti Anton Korinek i Lee Lockwood, koji ga analiziraju kroz prizmu **teorije optimalnog oporezivanja**. Njihova analiza nije pokušaj predviđanja kada će se točno pojaviti opća umjetna inteligencija, već okvir za razmišljanje o tome kojim redoslijedom i kojim instrumentima porezni sustav treba reagirati ako se kretanje prema sve sposobnijim AI sustavima nastavi.

## Erozija porezne baze — rad nasuprot kapitalu

Empirijska polazna točka rasprave jest jednostavna, ali važna činjenica. U većini razvijenih ekonomija **rad je već danas znatno teže oporezovan od kapitala**. Procjene za Sjedinjene Države pokazuju da efektivna porezna stopa na dohodak od rada iznosi oko 30 %, dok se efektivna stopa na dohodak od kapitala kreće između 15 i 20 % (Acemoglu, Manera, i Restrepo 2020). Posljedica je jednostavna i fiskalno neugodna. Svaki euro vrijednosti koji se preseli s rada na kapital donosi državi približno 10 do 15 centi **manje** poreznih prihoda. Ako AI postupno preseljava sve veći udio vrijednosti s rada na kapital, taj raskorak sustavno stvara strukturni deficit koji nije moguće zatvoriti marginalnim korekcijama postojećih stopa.

Asimetrija ima i drugu, suptilniju posljedicu. Kad je porezni klin na rad znatno veći od poreznog opterećenja kapitala, sam porezni sustav postaje **pristran prema automatizaciji**. Poduzećima se isplati zamijeniti radnika strojem i u onim slučajevima u kojima čisto tehnološki, bez poreza, takva zamjena ne bi bila ekonomski opravdana (Acemoglu, Manera, i Restrepo 2020). Postojeća porezna struktura ne samo da slabije oporezuje rezultat automatizacije, nego ga aktivno potiče.

U Hrvatskoj porezi i doprinosi na rad (porez na dohodak + doprinosi za mirovinsko i zdravstveno osiguranje) čine **gotovo polovicu** ukupnih prihoda opće države, dok porez na dobit i porezi povezani s kapitalom donose tek nekoliko postotaka BDP-a. Hipotetski pomak od svega 10 % vrijednosti s rada na kapital, uz nepromijenjene stope, smanjio bi porezne prihode za red veličine 1 % BDP-a, uz istovremen porast pritiska na socijalne izdatke za istisnute radnike.

Za Hrvatsku je ta dijagnoza posebno relevantna jer je oporezivanje rada kroz visoke doprinose i porezni klin koji se približava prosjeku EU već danas jedan od glavnih izvora prihoda. Svaka eventualna erozija te baze udara izravno u temelje proračuna.

## Dvostupanjski okvir — tranzicija i autonomna AI

Korinek i Lockwood predlažu jednostavnu, ali analitički korisnu podjelu mogućeg razvoja na **dvije faze**, jer optimalna porezna politika u njima nije ista. Štoviše, instrumenti koji su dobri u jednoj fazi mogu biti štetni u drugoj (Korinek i Lockwood 2026).

U **prvoj fazi (tranzicija)** AI postupno istiskuje radnike u nizu zanimanja, ali ljudi i dalje ostaju glavni potrošači ekonomskog outputa. Vrijednost se sve više stvara kapitalom, ali se još uvijek u velikoj mjeri vraća kućanstvima kroz dividende, plaće preostalog rada i transfere. Glavni problem porezne politike u toj fazi jest kako održati prihode države dok se baza rada smanjuje, ali bez gušenja investicija u AI koje su, paradoksalno, izvor dugoročnog rasta produktivnosti.

U **drugoj fazi (autonomna AI)** AI sustavi postaju dovoljno sposobni da samostalno usmjeravaju značajan dio ekonomske aktivnosti, uključujući reinvestiranje u izgradnju nove infrastrukture, podataka i modela, pri čemu sve veći udio stvorene vrijednosti nikada ne prolazi kroz ljudsku potrošnju. U toj fazi sami potrošni porezi prestaju biti dovoljni jer ono što AI sustavi “troše” međusobno (računarska snaga, energija, novi modeli) ne registriira se u standardnoj poreznoj osnovici.

Razlika između faza nije samo akademska. Ona definira koji su porezi pametni *sada*, a koji bi mogli postati nužni *kasnije*. Tablica Tablica 2 sažima preporuke po fazama, a ostatak ovog odjeljka razrađuje logiku.

Tablica 2: Optimalni porezni instrumenti po fazama AI tranzicije. Prilagođeno prema Korinek i Lockwood (2026).

Instrument	Faza 1 (AI istiskuje rad)	Faza 2 (autonomna AI)
Porez na rad	postupno smanjivati	irelevantan (rad nestaje kao baza)
PDV i ostali potrošni porezi	proširiti, modernizirati za digitalno	nedovoljan sam za sebe
Porez na <b>finalne</b> usluge robota / AI	DA	DA
Porez na <b>računarsku snagu</b> i AI infrastrukturu	NE (distorzija ulaganja)	DA (pristup vrijednosti)
Porez na <b>vlasništvo</b> robota	NE	DA
Porez na fiksne faktore (zemljište, spektar)	DA	DA
Suvereni investicijski fond	preporučljivo započeti	ključan
Univerzalni temeljni dohodak (UBI)	preuranjen kao glavni instrument	potencijalno nužan
Univerzalni temeljni kapital (UBC)	započeti odmah	ključan

### Optimalni instrumenti u Fazi 1

Središnja preporuka za fazu tranzicije jest **postupan pomak težišta s oporezivanja rada na oporezivanje potrošnje**. Logika je u izravnoj vezi s teorijom optimalnog oporezivanja koju smo ranije razmatrali. Ako porezna baza rada postaje manje izdašna i istovremeno više iskrivljuje

ekonomske odluke (potičući automatizaciju), učinkoviti porezni sustav prirodno prebacuje teret na šire i stabilnije baze, prije svega na potrošnju koja u Fazi 1 i dalje obuhvaća najveći dio ekonomske aktivnosti (Korinek i Lockwood 2026; Atkinson i Stiglitz 1980).

Uz pomak s rada na potrošnju, ključna je i druga, manje očita razlika, između oporezivanja **finalnih usluga** koje AI sustavi pružaju potrošačima i oporezivanja **proizvodnog kapitala** koji te usluge omogućuje. Korinek i Lockwood snažno preporučuju prvo, a odbacuju drugo. Razumno je oporezovati pretplatu na AI asistenta koja se prodaje kućanstvu (jer je riječ o klasičnoj konačnoj potrošnji), ali neproduktivno je oporezovati grafičke procesore, podatkovne centre ili “training compute” jer to izravno gasi ulaganja koja podižu produktivnost i, u konačnici, samu poreznu bazu (Guerreiro, Rebelo, i Teles 2022; Costinot i Werning 2023). Ista logika vrijedi i za takozvane **token poreze** (porez na jedinice AI outputa) koji su smisleni kao porez na potrošačku uporabu, ali postaju distorzivni ako pogađaju AI korištenje u industrijskoj proizvodnji ili istraživanju.

Ta preporuka nije ad hoc, nego izravna posljedica jednog od najstarijih rezultata teorije optimalnog oporezivanja.

**Propozicija 0.0.1. Teorem proizvodne efikasnosti (Diamond–Mirrlees).** *Kada država može oporezovati sva finalna dobra, optimalno je međuinpute ostaviti neoporezovanima,  $t_{int}^* = 0$ , čime proizvodna strana ostaje neiskrivljena, a gospodarstvo proizvodi na granici proizvodnih mogućnosti (Diamond i Mirrlees 1971).*

U optimumu se zato granična stopa transformacije izjednačava s omjerom proizvođačkih cijena, a porezni klin ostaje samo na potrošačkoj strani,

$$t_{int}^* = 0 \quad \implies \quad MRT_{ij} = \frac{q_i}{q_j},$$

gdje su  $q_i$  i  $q_j$  proizvođačke cijene dobara  $i$  i  $j$ . Upravo na tom rezultatu počiva preporuka da se oporezuju finalne usluge AI-a, a ne računarska snaga, grafički procesori ni training modela, jer bi porez na te međuinpute pomaknuo gospodarstvo s granice proizvodnih mogućnosti i smanjio samu poreznu osnovicu koju nastoji oporezovati.

Treća preporuka odnosi se na **fiksne faktore**, resurse koji ne mogu pobjeći u drugu jurisdikciju ni “nestati” kada se oporezuju. Klasičan je primjer zemljište, ali u digitalnom dobu istoj logici pripadaju i radiofrekvencijski spektar te orbitalne pozicije za satelite. Ti su porezi ekonomski neutralni (ne smanjuju ponudu jer je ponuda fiksna) i postaju sve vrjedniji upravo onda kada oporezivanje rada počinje slabiti (Korinek i Lockwood 2026). Za Hrvatsku, slabo razvijeno oporezivanje nekretnina o kojem smo govorili ranije izgleda u tom svjetlu kao **propušten fiskalni prostor**, i to onaj koji teorija upravo preporučuje pojačati u doba AI-a.

Južna Koreja je 2017. godine smanjila porezne olakšice za ulaganja u automatizaciju, u javnosti predstavljeno kao prvi „porez na robote” na svijetu. Bill Gates je iste godine predložio izravan porez na vlasništvo robota. S gledišta okvira Korineka i Lockwooda oba su prijedloga **krivo dizajnirana za Fazu 1** jer pogađaju proizvodni kapital umjesto konačne potrošnje robota/AI usluga, gase ulaganja u trenutku kad ona još donose najveći prirast produktivnosti i, paradoksalno, pogoršavaju upravo onu fiskalnu ravnotežu koju nastoje popraviti. Ispravniji oblik istog poreza bio bi PDV na robotske usluge dostavljene krajnjem korisniku, ili poseban potrošni porez na komercijalne AI servise strukturno blizak postojećem PDV-u.<sup>2</sup>

<sup>2</sup>Daljnje čitanje: Acemoglu, Manera i Restrepo (2020), *Does the US Tax Code Favor Automation?* (NBER WP 27052); Guerreiro, Rebelo i Teles (2022), *Should Robots Be Taxed?*.

Konačno, Faza 1 zahtijeva i **modernizaciju samog PDV-a**, koja uključuje prilagodbu definicija oporezivih usluga digitalnoj ekonomiji, jasno razgraničenje poslovne i krajnje uporabe (kako bi se izbjeglo dvostruko ili kaskadno oporezivanje kroz proizvodne lance), te ulaganje u administrativni kapacitet porezne uprave koji će sve to moći nadgledati u stvarnom vremenu.

## Optimalni instrumenti u Fazi 2

Što ako AI sustavi postanu dovoljno sposobni da značajan dio ekonomske aktivnosti, od istraživanja, dizajna i optimizacije do upravljanja drugim strojevima, obavljaju autonomno? U tom slučaju potrošni porezi prestaju biti dovoljni. Ako AI sustav “zaradi” sto jedinica vrijednosti i dedeset reinvestira u nove modele i podatkovne centre, samo deset prolazi kroz ljudsku potrošnju i ulazi u PDV osnovicu.

Korinek i Lockwood predlažu da se oporezivanje AI kapitala u toj fazi promatra ne kao klasičan porez na kapital, nego kao problem **optimalne berbe**, analogno odlukama o tome koliko šume sjeći godišnje da bi se dugoročno održao ekonomski prinos, ili koliko sveučilišni endowment smije godišnje trošiti, a da glavnica i dalje raste (Korinek i Lockwood 2026). Izenađujući analitički rezultat te perspektive jest da optimalna stopa oporezivanja autonomnog AI kapitala u stacionarnom stanju ovisi prije svega o društvenoj diskontnoj stopi, odnosno o tome koliko društvo vrednuje sadašnju u odnosu na buduću potrošnju, a tek sekundarno o tehnološkim parametrima.

Intuicija je sljedeća. Ako AI kapital prinosi  $R$  godišnje, a društvo buduću potrošnju diskontira po stopi  $r$ , optimalna porezna stopa kroz koju ljudski sektor “ubire” plodove sustava približno je jednaka  $r$ . Veće “ubiranje” iscrpljuje akumulaciju AI kapitala brže nego što ona raste, dok manje “ubiranje” znači žrtvovanje sadašnje potrošnje pojedinaca u korist nastavka ekspanzije strojnog sektora. Optimalan porez time postaje izravan iskaz **međugeneracijskih preferencija društva**, a ne čisto tehničko pitanje.

U Fazi 2 instrumenti koje smo u Fazi 1 ocijenili štetnima, porezi na računarsku snagu, na vlasništvo robota i na intermedijarno korištenje AI sustava, postaju ne samo opravdani nego nužni jer bez njih najveći dio stvorene vrijednosti zaobilazi ljudski sektor. Uz njih, otvara se prostor i za nekoliko **nestandardnih mehanizama** o kojima rasprava već danas teče u međunarodnim policy krugovima.

- **Suvereni investicijski fond** u kojem država kupuje udjele u najproduktivnijim AI poduzećima (model Norveške s naftnim fondom), pa prihode ostvaruje kroz dividende, a ne kroz iskrivljujuće poreze.
- **Windfall clauses** kao pravno obvezujuće odredbe da AI poduzeća koja postignu iznimno visoke prinose dio njih automatski dijele s državom ili širom javnošću.
- **Univerzalni temeljni kapital (UBC)**, predistribucijska politika u kojoj građani dobivaju vlasničke udjele u AI sustavima i infrastrukturi prije nego što se vlasništvo koncentrira. Logika je da je lakše dijeliti vlasništvo na samom početku nego naknadno preraspodjeljivati visoko koncentrirani dohodak.

## Distribucijski izazov — UBI ili UBC?

Sve dosad rečeno bavilo se prihodnom stranom, ali AI postavlja i distribucijsko pitanje koje porezni sustav teško može riješiti sam. Ako kapital, a osobito AI kapital, donosi sve veći udio dohotka, dok dohodak od rada stagnira ili pada, čak i fiskalno održiv sustav može proizvesti društveno neodrživu razinu nejednakosti.

Najčešće spominjan odgovor jest **univerzalni temeljni dohodak (UBI)**, bezuvjetni novčani transfer svim građanima. Iz perspektive Korinekova i Lockwoodova okvira, UBI je politički razumljiv, ali fiskalno krhak. U Fazi 1 financirao bi se uglavnom iz potrošnih poreza, koji su regresivni i opterećuju upravo one koje UBI nastoji zaštititi; u Fazi 2 izvor financiranja postaje neizvjestan jer sama potrošnja kao baza slabi.

Alternativa je već spomenuti **UBC**, univerzalni temeljni *kapital*. Umjesto da država redistribuira dohodak nakon što tržište proizvede koncentraciju, ona od početka osigurava da svaki građanin posjeduje neku količinu produktivne imovine (udjela u fondovima, AI infrastrukturi, podatkovnoj infrastrukturi). UBC se može povezati i s mirovinskim sustavom, što ga čini institucionalno bliskim hrvatskom drugom stupu. Glavna prednost UBC-a jest da **prati izvor vrijednosti**, jer ako AI kapital donosi sve veće prinose, prinosi prirodno teku građanima preko vlasništva, bez potrebe za stalno višim poreznim stopama.

Rasprava UBI vs. UBC dobro se uklapa u logiku javnog izbora razvijenu u drugom dijelu knjige. UBI lakše prolazi kratkoročnom političkom logikom, ali UBC je strukturno otporniji jer ne ovisi o tome da svaka sljedeća vlada zadrži visoke porezne stope na kapital.

## Što ovo znači za Hrvatsku?

Hrvatska se u doba AI-a nalazi u zanimljivom, i ne nužno nepovoljnom, položaju. Njezin porezni sustav već je danas, kako pokazuje prethodni odjeljak, **izrazito naslonjen na potrošnju**. PDV od 25 % i prihod od 12 do 13 % BDP-a iz potrošnih poreza u skladu su upravo s onim smjerom koji teorija AI-fiskalne tranzicije preporučuje za Fazu 1. Porezna reforma iz 2024., koja je smanjila opću stopu poreza na dohodak s 30 % na 23 %, u istom je okviru korak prema rasterećenju rada, premda više iz domaćih razloga (konkurentnost rada, rasprava o klinu) nego iz svjesne AI-strategije.

Istovremeno, ostaje nekoliko jasnih ranjivosti. Prvo, **porezni klin na rad i dalje je visok**, prije svega zbog doprinosa, pa je hrvatski proračun strukturno osjetljiv na svako daljnje istiskivanje rada od strane automatizacije. Drugo, **oporezivanje imovine i nekretnina ostaje slabo razvijeno**, što izravno proturječi preporuci o pojačanju poreza na fiksne faktore koji su u doba AI-a fiskalno posebno vrijedni. Treće, Hrvatska zasad nema artikulirani okvir za oporezivanje **digitalnih i AI usluga** (digital services tax, jasno razgraničenje poslovne i krajnje uporabe AI servisa), iako se na razini EU rasprava o tome ubrzano oblikuje.

Korisno je razmišljanje o Hrvatskoj voditi i prema sljedećem redoslijedu prioriteta. Kratkoročno valja dalje rasteretiti rad uz modernizaciju PDV-a za digitalnu ekonomiju i razvoj poreza na nekretnine. Srednjoročno se Hrvatska treba uključiti u europski okvir oporezivanja digitalnih usluga. Dugoročno se može razmotriti fond po uzoru na suverene investicijske fondove kojim bi se akumulirao vlasnički udjel društva u dobitima od AI tranzicije.

## Otvorena pitanja i ograničenja okvira

Okvir Korineka i Lockwooda dragocjen je upravo zato što razlikuje stupnjeve tehnološke tranzicije i pokazuje da isti porezni instrument može biti dobar ili loš ovisno o fazi. Okvir ipak ne uklanja nekoliko stvarnih ograničenja. Prvo, **dubina je neizvjesnost** jer ne znamo hoće li, ni kada, doći do Faze 2, pa porezne sustave treba dizajnirati tako da budu **otporni na obje krajnosti**. Drugo, **porezna konkurencija među državama** ograničava jednostranu primjenu mjera poput poreza na računarsku snagu. Male, otvorene ekonomije poput Hrvatske posebno su izložene riziku premještanja AI investicija u susjedne, niže oporezive jurisdikcije ako se ne uskladi politika na razini EU. Treće, **politička ekonomija pomaka prema potrošnji** nije

neutralna jer bez popratnih redistributivnih mjera takav pomak povećava regresivnost sustava, što može oslabiti njegovu legitimnost. To je pitanje koje je već u središtu rasprave razvijene u drugom dijelu knjige.

Konačno, valja zadržati i metodološku skromnost. Rasprava o porezima u doba AI-a još je u povoju, a najvažniji empirijski podaci tek slijede. Vrijednost okvira nije u tome što daje konačne odgovore, nego u tome što **postavlja prava pitanja** i pokazuje koja od njih moramo početi rješavati prije nego što budemo prisiljeni.

## Sažetak

Porezi su obvezna, nepovratna davanja bez izravne protuusluge i temeljni su izvor prihoda moderne države, različit od naknada, pristojbi i doprinosa. Različite vrste poreza, na dohodak, potrošnju i imovinu, vrednuju se prema načelima pravednosti, učinkovitosti, jednostavnosti i izdašnosti, koja često stoje u međusobnoj napetosti. Teorija optimalnog oporezivanja pokazuje kako prikupiti potrebne prihode uz najmanji gubitak učinkovitosti, ali uvijek unutar političkih i institucionalnih ograničenja. Usporedba poreznih sustava u svijetu te u EU i Hrvatskoj, kao i izazovi digitalizacije i umjetne inteligencije, potvrđuju da porez nije samo teret, nego instrument kroz koji društvo izražava svoje vrijednosti i prioritete. Dosad smo poreze i potrošnju promatrali unutar granica nacionalne države, no Hrvatska ih ubire i troši kao članica Europske unije, pa proračunsku sliku treba podići i na europsku razinu.

Pretpostavite radnika s bruto plaćom od 1.500 € mjesečno. Izračunajte:

- iznos doprinosa za mirovinsko (20 %) i zdravstveno osiguranje (16,5 %);
- bruto trošak rada za poslodavca;
- 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 %.

Pretpostavite hipotetski scenarij u kojem AI tijekom desetljeća istisne 15 % bruto plaća iz hrvatske ekonomije, pri čemu se istisnuta vrijednost preseli na kapital. Koristeći okvirne udjele iz teksta (porezi i doprinosi na rad ~ 18 % BDP-a, porezi na dobit i kapital ~ 3 % BDP-a, efektivne stope kao u tekstu), procijenite:

- izravni gubitak prihoda od poreza na rad;
- dobitak od poreza na dobit ako 15 % bruto plaća postane dobit;
- neto fiskalni učinak.

Koju biste poreznu mjeru iz Tablica 2 prvo uveli da zatvorite jaz i zašto?



# Javne financije Europske unije — zajednička valuta bez zajedničkog proračuna

## Vodič kroz poglavlje

1. Zašto javne financije EU ne funkcioniraju kao javne financije nacionalne države?
2. Kako je moguće dijeliti valutu, a ne dijeliti veliki zajednički proračun?
3. Čemu uopće služe europska fiskalna pravila i koga ona obvezuju?
4. Kako EU koordinira nacionalne fiskalne politike kad ih ne donosi sama?
5. Odakle EU proračunu novac i na što ga troši?
6. Što je NextGenerationEU promijenio u europskim javnim financijama?

Porezima i potrošnjom dosad smo državu promatrali kao zaokružen fiskalni sustav. Isti parlament donosi poreze, ista vlada troši, ista institucija upravlja dugom, a isti birači na izborima ocjenjuju rezultat. Hrvatska je, međutim, članica Europske unije i članica europodručja, pa se taj uredni nacionalni okvir mora dopuniti razinom koja stoji iznad njega. Javne financije EU na prvi pogled izgledaju kao još jedan oblik onoga što smo upoznali. I Unija ima proračun, prihode, rashode, programe, institucije koje odlučuju o novcu i pravila koja određuju kako se novac prikuplja i troši. Već nakon prvog koraka postaje jasno da te financije ne funkcioniraju kao financije klasične države.

Razlog je jednostavan. Europska unija nije država, ali nije ni obična međunarodna organizacija, nego politički i ekonomski poredak između ta dva modela. S jedne strane ima zajedničko tržište, zajednička pravila, zajedničke institucije, vlastiti proračun i zajedničke politike, a države članice prenijele su dio ovlasti na europsku razinu, osobito u trgovini, tržišnom natjecanju, poljoprivredi, dijelu regulacije te u monetarnoj politici za članice europodručja. S druge strane Unija nema većinu obilježja klasične fiskalne države. Nema jedinstveni porezni sustav, nema veliki federalni proračun, nema ministarstvo financija s ovlastima usporedivima s nacionalnima i ne financira najveće dijelove javne potrošnje poput mirovina, zdravstva, obrazovanja, socijalnih transfera i plaća u javnom sektoru (R. Baldwin i Wyplosz 2022; De Grauwe 2022).

Zato javne financije EU treba razumjeti kao poseban, hibridni sustav u kojem se preklapaju nacionalni proračuni država članica, zajednički EU proračun, fiskalna pravila, koordinacija ekonomskih politika i, u izvanrednim okolnostima, zajednički instrumenti financiranja poput NextGenerationEU. Unija ne vodi jedinstvenu fiskalnu politiku za sve članice, ali ni ne prepušta nacionalne politike potpuno samostalnom odlučivanju. Upravo kombinacija nacionalne fiskalne suverenosti i europske koordinacije drži cijelo ovo poglavlje na okupu (European Commission 2024; Council of the European Union 2025).

Da bismo taj hibrid razumjeli, najprije se vraćamo na poznato, na način na koji javne financije funkcioniraju u nacionalnoj državi. Tek s tom mjerom u ruci postaje vidljivo što je u Uniji

drukčije, zašto zajednička valuta nije dobila i zajednički proračun, kako se nacionalne politike onda koordiniraju preko fiskalnih pravila i kakav je zaokret u sve to donio NextGenerationEU.

## **Javne financije u nacionalnoj državi**

U klasičnoj nacionalnoj državi javne financije počivaju na razmjerno jasnom institucionalnom lancu. Parlament donosi porezne zakone i proračun, vlada predlaže rashode i mjere fiskalne politike, a ministarstvo financija priprema proračun te upravlja prihodima, rashodima, deficitom i javnim dugom. Građani u demokratskim sustavima na izborima mogu kazniti ili nagraditi vlast zbog načina na koji upravlja javnim novcem.

U takvom sustavu fiskalna politika raspolaže s tri osnovna instrumenta. Javni prihodi pokazuju kako država prikuplja novac, ponajprije porezima i socijalnim doprinosima, ali i naknadama, pristojbama, prihodima od imovine i dobiti javnih poduzeća. Javni rashodi pokazuju na što država troši, od mirovina, zdravstva i obrazovanja do obrane, javne uprave, infrastrukture i kamata na dug. Proračunski saldo pokazuje odnos prihoda i rashoda, pa kada rashodi premaše prihode nastaje deficit, a akumulirani deficiti kroz vrijeme povećavaju javni dug (Stiglitz 2015; Rosen 2014).

Ta se tri instrumenta u ekonomici javnog sektora povezuju s trima funkcijama države koje je najpoznatije sistematizirao Richard Musgrave, alokacijskom, distribucijskom i stabilizacijskom (Musgrave 1959; Musgrave i Musgrave 1989). U nacionalnoj državi te se tri funkcije obavljaju unutar istog fiskalnog sustava. Ista država prikuplja poreze, odlučuje o rashodima, zadužuje se, provodi socijalnu politiku i koristi fiskalnu politiku za stabilizaciju gospodarstva.

U decentraliziranim državama dio ovlasti može pripadati regijama ili lokalnim jedinicama, ali i tada postoji jasna fiskalna arhitektura u kojoj se zna tko ima porezne ovlasti, tko troši, tko se zadužuje i tko politički odgovara za rezultat. Time se bavi teorija fiskalnog federalizma, koja proučava raspodjelu fiskalnih ovlasti između razina vlasti (Oates 1972, 1999). Jedan klasičan uvid pokazuje da građani ne discipliniraju lokalne vlasti samo glasovanjem, nego i samim odabirom mjesta u kojem žive. Tieboutov model opisuje pojedinca  $i$  koji bira jurisdikciju koja mu nudi najpoželjniju kombinaciju javnog dobra i poreza,

$$i \text{ bira jurisdikciju } j^* = \arg \max_j U_i(g_j, t_j) \quad \text{uz} \quad \sum_{k \in j} t_k = c(g_j),$$

pri čemu zbroj poreza svih rezidenata jurisdikcije pokriva trošak ponuđene razine dobra (Tiebout 1956). Intuicija je da se ljudi različitih sklonosti razvrstavaju među jurisdikcijama poput kupaca koji biraju proizvod, pa konkurencija među jedinicama disciplinira ponudu javnih dobara. Taj mehanizam pretpostavlja visoku pokretljivost, što je važno za razumijevanje Unije, jer slaba mobilnost rada među državama članicama oslabljuje upravo tu tržišnu prilagodbu i pojačava potrebu za zajedničkim pravilima. Kod Europske unije ta je slika mnogo složenija.

## **Što je drukčije u Europskoj uniji?**

Europska unija ne funkcionira kao nacionalna država jer fiskalne ovlasti nisu centralizirane na europskoj razini. Većina javnih prihoda i rashoda ostaje u rukama država članica. Hrvatska, Njemačka, Francuska, Italija, Španjolska ili Poljska same donose svoje proračune, same odlučuju o većini poreza, same financiraju mirovinske i zdravstvene sustave, same zapošljavaju javne

službenike i same odlučuju o najvećem dijelu javnih investicija. EU proračun ima važnu ulogu, ali nije zamjena za nacionalne proračune (European Commission 2025).

Glavnina alokacijske, distribucijske i stabilizacijske funkcije i dalje se obavlja na nacionalnoj razini. Kada Hrvatska financira škole, bolnice, mirovine, ceste, plaće nastavnika ili socijalne naknade, to ne dolazi iz nekoga glavnoga europskog proračuna nego ponajprije iz hrvatskog. Isto vrijedi za druge članice. Europski proračun snažno je prisutan u kohezijskim projektima, poljoprivredi, istraživanju i infrastrukturi, ali nije glavni instrument svakodnevne fiskalne politike (European Commission 2025; R. Baldwin i Wyplosz 2022).

Najvažnija razlika između Unije i nacionalne države vidi se u odnosu monetarne i fiskalne politike. U članicama europodručja monetarna politika je centralizirana, pa o kamatnim stopama za cijelo europodručje odlučuje Europska središnja banka. Hrvatska nakon ulaska u europodručje više nema vlastitu valutu ni nacionalnu monetarnu politiku, nego s ostalim članicama dijeli euro i zajedničku monetarnu politiku (European Central Bank 2025; De Grauwe 2022).

Fiskalna politika ostaje pretežno nacionalna jer svaka članica i dalje sama donosi proračun te odlučuje hoće li povećati plaće u javnom sektoru, smanjiti porez na dohodak, graditi autoceste ili reformirati zdravstvo. Tako nastaje institucionalna asimetrija u kojoj je monetarna politika zajednička, a fiskalna nacionalna, što se u literaturi često ističe kao jedno od temeljnih obilježja, ali i slabosti Ekonomske i monetarne unije (De Grauwe 2022; R. Baldwin i Wyplosz 2022).

Ta asimetrija ima posljedice. Zajednička monetarna politika mora se nositi s fiskalnim odlukama više država, pa ako jedna od njih vodi neodrživu politiku, to može utjecati na kamatne stope, financijska tržišta, banke i stabilnost cijelog europodručja. Monetarna unija bez pune fiskalne unije zato zahtijeva snažniji oblik koordinacije nego obična skupina država s vlastitim valutama (De Grauwe 2022; Wyplosz 2013).

Unija stoga nema potpunu fiskalnu samostalnost članica, nego sustav pravila i koordinacije u kojem članice same odlučuju o proračunima, ali moraju voditi računa o zajedničkim posljedicama. U monetarnoj uniji javni dug jedne države nije samo njezino pitanje ako neodrživost može ugroziti financijsku stabilnost šireg područja (Buti i Carnot 2012; European Commission 2024).

Druga posebnost odnosi se na veličinu proračuna. Nacionalni proračuni u europskim državama često iznose velik udio BDP-a i kroz njih se financiraju mirovine, zdravstvo, obrazovanje, socijalna država, obrana i javne investicije. EU proračun je u toj usporedbi malen, pa ima važnu razvojnu, kohezijsku i političku ulogu, ali nema kapacitet velikog automatskog stabilizatora (European Commission 2025; Darvas i ostali 2025).

Kada članica uđe u recesiju, automatski stabilizatori djeluju uglavnom kroz njezin nacionalni proračun, jer porezni prihodi padaju, a naknade za nezaposlene rastu. Europski proračun nije osmišljen kao veliki federalni proračun koji automatski preusmjerava sredstva iz država u ekspanziji prema državama u recesiji, što ga bitno razlikuje od klasičnih fiskalnih federacija poput Sjedinjenih Američkih Država (Sachs i Sala-i-Martin 1991; De Grauwe 2022).

Treća posebnost tiče se poreznih sustava. U nacionalnoj državi porezni sustav jedan je od glavnih instrumenata javnih financija, a država određuje osnovice, stope, olakšice i način ubiranja. U Uniji većina poreznih ovlasti ostaje nacionalna, pa članice same određuju velik dio poreza na dohodak, dobit, imovinu i potrošnju. Postoji određena harmonizacija, osobito kod PDV-a i trošarina, jer je to nužno za funkcioniranje jedinstvenog tržišta, ali Unija nema jedinstveni porezni sustav usporediv s nacionalnima (R. Baldwin i Wyplosz 2022; European Commission 2025). PDV je dobar primjer jer ga sve članice imaju kao dio zajedničkog okvira oporezivanja potrošnje, dok europske direktive određuju osnovna pravila poput minimalne standardne stope, a članice i dalje same određuju konkretne stope unutar tih pravila i same ubiru prihode.

Četvrta posebnost odnosi se na zaduživanje. Nacionalne države redovito se zadužuju kako bi financirale deficit, refinancirale dospjele obveze ili provodile fiskalnu politiku. Unija se tradicionalno nije zaduživala kao klasična država za financiranje općeg proračunskog deficita, jer EU proračun mora biti uravnotežen u smislu da rashode pokrivaju prihodi. Nakon pandemije pojavila se velika novost u obliku NextGenerationEU, instrumenta kroz koji se Europska komisija zaduživala na tržištima kapitala kako bi financirala oporavak, reforme i investicije država članica (European Commission 2021, 2025). Time Unija nije postala fiskalna federacija, ali je napravila važan iskorak prema zajedničkom financiranju u izvanrednim okolnostima.

Sve te posebnosti vode prema jednoj poruci. Unija nema jedinstvenu fiskalnu politiku, nego sustav koordiniranih nacionalnih fiskalnih politika u kojem nacionalni proračuni ostaju glavni instrument, EU proračun financira zajedničke programe, fiskalna pravila pokušavaju spriječiti da nacionalne politike ugroze zajedničku stabilnost, Europski semestar koordinira ekonomske politike, a izvanredni instrumenti pokazuju da se u krizama mogu pojaviti novi oblici zajedničkog djelovanja (Council of the European Union 2025; European Commission 2024).

**Definicija 0.0.1. Fiskalna unija** je sustav u kojem središnja razina vlasti ima dovoljno velik proračun, vlastite prihode, mogućnost zajedničkog zaduživanja i stabilizacijske instrumente da može obavljati neke od ključnih funkcija države, najčešće uz određenu redistribuciju među nižim razinama i instituciju nalik ministarstvu financija. Europska unija ima samo dijelove te arhitekture, pa se njezina fiskalna integracija opisuje kao djelomična ili hibridna.

## Problem fiskalne unije

Jedno od središnjih pitanja europske integracije može se sažeti vrlo jednostavno. Kako je moguće imati zajedničku valutu, a nemati zajednički veliki proračun? Europodručje ima jedinstvenu monetarnu politiku, zajedničku središnju banku i euro, ali nema punu fiskalnu uniju, pa fiskalna politika, porezni sustavi, mirovine, zdravstvo i najveći dio javnih investicija ostaju u nadležnosti članica. Ta asimetrija zajedničkog novca i nacionalnih proračuna jedna je od najvažnijih posebnosti europske integracije.

Ekonomska i monetarna unija od početka je zamišljena kao proces dublje integracije europskih gospodarstava, pa je Europska komisija opisuje kao okvir koji uključuje koordinaciju ekonomskih i fiskalnih politika, zajedničku monetarnu politiku i zajedničku valutu za članice europodručja (European Commission 2025). Već ta definicija otkriva ključnu razliku. Monetarna politika je zajednička i ima jednog središnjeg donositelja odluka u Europskoj središnjoj banci, dok se fiskalne politike samo koordiniraju i ostaju u rukama više nacionalnih donositelja.

To nije tehnička pojedinost nego institucionalna činjenica koja oblikuje cijelu europsku fiskalnu arhitekturu. Ako države dijele valutu, više ne mogu koristiti vlastiti tečaj ni nacionalnu monetarnu politiku kao instrument prilagodbe. Ne mogu devalvirati valutu kako bi povećale konkurentnost niti samostalno mijenjati kamatne stope prema vlastitim cikličkim potrebama.

Fiskalna politika tada postaje još važniji nacionalni instrument stabilizacije, no ako je svaka država vodi samostalno, njezine odluke imaju posljedice za ostale članice. Monetarna unija bez pune fiskalne unije zato nužno traži pravila, nadzor i koordinaciju.

U teoriji optimalnih valutnih područja taj je problem poznat desetljećima. Mundell je naglašavao da zajednička valuta bolje funkcionira uz visoku mobilnost rada i sposobnost prilagodbe na šokove (Mundell 1961). Kenen je isticao da fiskalna funkcija središnje razine može biti važna u valutnoj uniji jer pomaže ublažiti asimetrične šokove, osobito kada pojedine regije ili države recesija pogodi snažnije od drugih (Kenen 1969). Kasnija je literatura pokazala da u fiskalnim

federacijama poput Sjedinjenih Američkih Država savezni proračun automatski ublažava dio regionalnih šokova kroz poreze, transfere i socijalne programe (Sachs i Sala-i-Martin 1991; B. E. Sørensen i Yosha 1998). Europodručje nema usporediv federalni proračun, što ne znači da je monetarna unija nemoguća, nego da mora pronaći druge načine upravljanja fiskalnim rizicima.

Zbog toga problem fiskalne unije treba objasniti prije rasprave o Europskom semestru, Paktu o stabilnosti i rastu ili NextGenerationEU. Svi se ti instrumenti mogu razumjeti kao različiti odgovori na isti temeljni problem. Unija ima duboku monetarnu i tržišnu integraciju, ali nema punu fiskalnu državu. Ondje gdje nema zajedničkog velikog proračuna razvijaju se zajednička pravila, ondje gdje nema automatskih transfera koordinira se nacionalna politika, ondje gdje nacionalne odluke stvaraju zajedničke rizike uvodi se nadzor, a kada krize pokažu da pravila nisu dovoljna, stvaraju se posebni instrumenti zajedničkog financiranja.

Sama fiskalna unija nije jedan precizno određen model nego raspon mogućih razina integracije. U najdubljem smislu podrazumijevala bi da europska razina ima znatan vlastiti proračun, stabilne vlastite prihode, mogućnost zajedničkog zaduživanja, zajedničke stabilizacijske instrumente, određenu redistribuciju i instituciju nalik ministarstvu financija. U blažem smislu može značiti samo jaču koordinaciju nacionalnih politika, zajednička pravila i ograničene instrumente zajedničkog financiranja. U europskom kontekstu rasprava je prisutna mnogo prije uvođenja eura, jer je već MacDougallovo izvješće iz 1977. analiziralo ulogu javnih financija u integraciji i upozorilo da bi dublja monetarna integracija mogla zahtijevati znatno snažniju fiskalnu funkciju na razini Zajednice (Commission of the European Communities 1977).

Puna fiskalna unija u europskom kontekstu sastojala bi se od nekoliko elemenata koji danas postoje tek djelomično. Prvi je veći zajednički proračun sposoban financirati šira europska javna dobra i određene stabilizacijske funkcije, za razliku od današnjega koji je važan za koheziju i poljoprivredu, ali nema kapacitet snažne stabilizacije. Drugi su snažniji vlastiti prihodi europske razine, jer se velik dio proračuna i dalje oslanja na doprinose članica temeljene na bruto nacionalnom dohotku. Treći je trajniji zajednički dug, što je NextGenerationEU pokazao kao moguće, ali zasad privremeno rješenje.

Četvrti su automatski stabilizatori na razini Unije, o kojima se u literaturi raspravljalo kroz modele od europskog osiguranja za nezaposlenost do investicijskih instrumenata, no bez postignutoga trajnog konsenzusa (Buti i Carnot 2012; De Grauwe 2022). Peti su transferi između država ili regija, koji u kohezijskoj politici već postoje, ali u mnogo manjim razmjerima nego u nacionalnim federacijama. Šesti je institucija s ulogom europskoga fiskalnog autoriteta, koju Unija nema, jer Europska komisija nadzire, predlaže i provodi, ali ne djeluje kao klasično ministarstvo financija.

## **Zašto Unija nije postala fiskalna federacija?**

Ako ekonomska teorija pokazuje da monetarna unija može imati koristi od snažnije fiskalne integracije, odgovor na pitanje zašto Unija ipak nije postala federacija ne leži u nedostatku ekonomskih argumenata nego u političkoj ekonomiji integracije. Fiskalna unija zadire u poreze, rashode, dug, transfere i demokratsku odgovornost, dakle u najosjetljivija pitanja svake političke zajednice.

Prvi je razlog nacionalni suverenitet. Porezi i rashodi nalaze se u jezgri državnosti jer kroz poreze država odlučuje tko plaća i koliko, a kroz rashode tko prima sredstva i za koje ciljeve. Mirovine, zdravstvo, obrazovanje i obrana nisu samo ekonomske kategorije nego odraz društvenih vrijednosti i nacionalnih modela razvoja, pa države teško pristaju prenijeti te ovlasti. Drugi je razlog heterogenost članica koje se razlikuju po dohotku, produktivnosti, dugu, demografiji i kvaliteti institucija. Fiskalna unija lakše funkcionira kada postoji snažan osjećaj zajedničke

pripadnosti i kada građani prihvaćaju trajne transfere, a taj je osjećaj u Uniji slabiji nego u nacionalnim državama, gdje se preusmjeravanje sredstava iz bogatijih u siromašnije regije lakše prihvaća nego trajni transferi među državama.

Treći je razlog strah od moralnog hazarda. Države s nižim dugom i strožom fiskalnom tradicijom boje se da bi zajednički proračun ili trajni transferi mogli oslabiti poticaje za odgovornu nacionalnu politiku, jer država koja očekuje pomoć drugih može biti manje sklona reformama i kontroli rashoda. Taj je argument bio osobito snažan tijekom europske dužničke krize, kada se rasprava vodila između solidarnosti i odgovornosti (Wyplosz 2013; De Grauwe 2022). Četvrti je razlog demokratska legitimnost, jer u nacionalnoj državi građani biraju parlament koji donosi proračun i mogu promijeniti vlast, dok na razini Unije taj odnos nije jednako izravan.

Peti su razlog različiti modeli države blagostanja, od skandinavskih sustava s visokim porezima i univerzalnim uslugama do anglosaksonskih s ciljanim programima i kontinentalnih sa socijalnim osiguranjem vezanim uz rad, što otežava oblikovanje zajedničke politike prihvatljive svima. Šesti je razlog povijesni način integracije, koja se razvijala postupno kroz sektorske politike i krizne odgovore, a ne kroz jedan veliki ustavni skok. Monetarna unija stvorena je bez pune fiskalne unije jer je politički konsenzus za zajedničku valutu bio veći od konsenzusa za zajednički proračun, pa su države umjesto federacije pristale na fiskalna pravila.

Taj kompromis ima prednosti i slabosti. Prednost je u tome što je politički omogućio stvaranje eura, jer bi inzistiranje na velikom zajedničkom proračunu i trajnim transferima vjerojatno onemogućilo monetarnu uniju. Slabost je u tome što je europodručje ostalo institucionalno nepotpuno, sa zajedničkom monetarnom politikom, ali bez svih fiskalnih instrumenata koje imaju klasične monetarne unije u federalnim državama. Unija se zato nije razvila u fiskalnu federaciju nego u sustav ograničene fiskalne integracije koji počiva na nacionalnim proračunima, zajedničkim pravilima, razmjerno malom EU proračunu i povremenim zajedničkim instrumentima u krizama.

## **Europska javna dobra kao novi argument**

Posljednjih je godina rasprava o fiskalnoj uniji dobila novi naglasak. Nakon europske dužničke krize pitanje je uglavnom bilo kako spriječiti neodržive nacionalne politike, a nakon pandemije, energetske krize, rata u Ukrajini i ubrzanja zelene i digitalne tranzicije sve se više postavlja drugo pitanje. Može li Unija financirati zajedničke prioritete ako nema snažniji zajednički fiskalni kapacitet? Tu se pojavljuje pojam europskih javnih dobara. U klasičnoj teoriji javna dobra obilježavaju neisključivost i nekonkurentnost u potrošnji, a nacionalna obrana čest je primjer jer koristi obrane imaju svi građani i nikoga nije lako isključiti iz sigurnosti koju ona pruža. U europskom se kontekstu pojam koristi nešto šire, za politike čije koristi prelaze nacionalne granice (Felbermayr i Pekanov 2024; Darvas i ostali 2025).

**Definicija 0.0.1. Europska javna dobra** su politike, infrastrukture ili kapaciteti čije koristi prelaze granice pojedinih država članica i koje se zbog toga mogu učinkovitije financirati ili koordinirati na razini Unije nego isključivo nacionalno (Felbermayr i Pekanov 2024; Darvas i ostali 2025).

Obrana je danas najvidljiviji primjer jer sigurnost jedne članice ne koristi samo njoj. Stabilnost istočne granice, obrambena industrijska baza, zajedničke nabave i strateška infrastruktura imaju šire europske učinke, pa ako svaka država financira samo ono što vidi kao izravni nacionalni interes, ukupno ulaganje može biti prenisko. To je klasičan problem eksternalija jer dio koristi odlazi drugima, a pojedina država nema poticaj financirati društveno optimalnu razinu dobra.

Zašto decentralizirano financiranje daje premalo zajedničkog dobra najjasnije pokazuje Samuelsonov uvjet optimalne razine čistoga javnog dobra. Učinkovita razina postiže se kada se zbroj graničnih stopa supstitucije svih korisnika izjednači s graničnom stopom transformacije,

$$\sum_{i=1}^n MRS_i = MRT \quad \text{nasuprot decentraliziranom} \quad MRS_i = MRT,$$

dok pri decentraliziranom financiranju svaka država izjednačava samo vlastiti  $MRS_i$  s  $MRT$  (Samuelson 1954). Budući da je korist od dobra zajednička, granične koristi treba zbrajati po svim državama koje je uživaju, pa je društveno optimalna razina ona pri kojoj je njihov zbroj jednak graničnom trošku. Kada svaka država gleda samo svoju graničnu korist, zbroj koristi nadmašuje ono što je pojedinačno isplativo financirati, pa ukupno ulaganje u obranu, energetsku ili klimatsku politiku ostaje ispod razine koja bi bila optimalna za Uniju u cjelini.

Slična logika vrijedi za energetsku sigurnost, gdje interkonektori, mreže, skladišta i zajednička nabava energenata koriste više država, te za klimatsku politiku, gdje smanjenje emisija u jednoj državi koristi svima, dok se troškovi tranzicije pojavljuju lokalno u pojedinim industrijama i regijama. Istraživanje, razvoj i digitalna infrastruktura također imaju snažnu europsku dimenziju jer se znanje prelijeva preko granica, a kibernetička sigurnost, umjetna inteligencija i superračunala traže razinu ulaganja koju manje države teško osiguravaju same.

Europska javna dobra mijenjaju način razmišljanja o EU proračunu. Rasprava o proračunu često se vodila kroz logiku neto pozicije, kroz pitanje koliko neka država uplaćuje, a koliko dobiva natrag. Takva je logika prirodna u pregovorima, ali ograničena, jer ako Unija financira dobro koje koristi svima, korist se ne mjeri samo izravnim povratom novca u nacionalni proračun.

Država može imati koristi od sigurnosti, stabilnosti, energetske povezanosti ili zaštite granica i kada se sredstva ne troše izravno na njezinu teritoriju. Zato Europski parlament i dio literature sve više naglašavaju da bi proračun trebao biti više usmjeren prema javnim dobrima s jasnom europskom dodanom vrijednošću, pri čemu studija Europskog parlamenta iz 2024. zagovara veći proračun s dvostrukom ulogom jačanja stabilizacije i financiranja takvih dobara, a slične prijedloge nudi i novija reformska literatura (Felbermayr i Pekanov 2024; Darvas i ostali 2025).

Argument europskih javnih dobara ne uklanja političke dileme. Ako Unija financira više zajedničkih prioriteta, mora se odlučiti kako će prikupiti novac, hoće li članice povećati doprinose, hoće li se uvesti novi vlastiti prihodi ili koristiti zajedničko zaduživanje, tko će odlučivati o prioritetima i kako spriječiti da se svaka nacionalno poželjna potrošnja proglasi europskim javnim dobrom. Pojam zato treba shvatiti ozbiljno, ali oprezno, jer daje snažan ekonomski argument za dublju integraciju ondje gdje postoje prekogranične koristi i podinvestiranje, no ne znači da sve treba financirati na europskoj razini.

Teorija fiskalnog federalizma upućuje na to da se politike trebaju financirati na onoj razini na kojoj se koristi i troškovi najbolje preklapaju, pa lokalne usluge ostaju lokalne ili nacionalne, a zajedničko financiranje opravdavaju politike s jasnim europskim učincima (Oates 1972, 1999). Oatesov teorem decentralizacije to pravilo iskazuje preko usporedbe blagostanja pri decentraliziranoj i centraliziranoj ponudi dobra,

$$W_{\text{dec}} \geq W_{\text{cen}} \quad \text{ako} \quad \text{nema prelijevanja koristi i preferencije se razlikuju među jedinicama.}$$

Riječ je o dovoljnom uvjetu, pa ako koristi ne prelaze granice jedinice, a sklonosti se među jedinicama razlikuju, decentralizirana ponuda nije lošija od jednoobrazne centralizirane, jer svaka jedinica može razinu dobra prilagoditi vlastitim preferencijama. Čim se ti uvjeti izokrenu, kao

kod obrane ili klime gdje koristi snažno prelijevaju preko granica, prednost prelazi na višu razinu, što je upravo logika kojom europska javna dobra opravdavaju zajedničko financiranje.

Sjedinjene Američke Države pokazuju koliko federalni proračun može ublažiti regionalne šokove. Snaga te apsorpcije mjeri se koeficijentom fiskalne stabilizacije, definiranim kao udio pada dohotka koji savezna razina apsorbira porezima i transferima,

$$\beta = 1 - \frac{\partial (Y_i - T_i + Z_i)}{\partial Y_i}, \quad 0 \leq \beta \leq 1.$$

Izraz polazi od raspoloživog dohotka regije, koji je bruto dohodak  $Y_i$  umanjen za poreze  $T_i$  i uvećan za transfere  $Z_i$ , pa je  $\beta$  jednak jedinici umanjenoj za osjetljivost raspoloživog dohotka na regionalni šok. Što više federalni porezi padaju, a transferi rastu kada dohodak neke savezne države oslabi, to je veći  $\beta$ . Empirijska procjena za američku saveznu razinu pokazuje da se znatan dio pada dohotka u pojedinoj saveznoj državi neutralizira kroz niže savezne poreze i veće transfere, reda veličine  $\beta$  od 0,2 do 0,3, a usporedna istraživanja dijeljenja rizika nalaze da tržišta kapitala, krediti i fiskalni transferi zajedno apsorbiraju veći dio šokova u SAD-u nego što ih je apsorbiralo rano europodručje, kojemu je upravo fiskalni  $\beta$  bio znatno niži (Sachs i Sala-i-Martin 1991; B. E. Sørensen i Yosha 1998). Upravo ta razlika u sposobnosti apsorpcije šokova razdvaja klasičnu fiskalnu federaciju od europske monetarne unije.

## Kako Unija koordinira nacionalne politike?

Ako Unija nema punu fiskalnu uniju, postavlja se pitanje kako onda usklađuje nacionalne fiskalne i ekonomske politike. Odgovor je **Europski semestar**, središnji institucionalni okvir kroz koji Unija pokušava uskladiti nacionalne proračunske, ekonomske, socijalne i reformske politike s ciljevima dogovorenima na europskoj razini.

**Definicija 0.0.1. Europski semestar** je godišnji ciklus koordinacije ekonomskih, proračunskih, zaposleničkih i socijalnih politika unutar Unije, u kojem Europska komisija analizira stanje, postavlja prioritete i predlaže preporuke po državama, a Vijeće ih usvaja, ne preuzimajući pritom donošenje nacionalnih proračuna (Council of the European Union 2025).

Svrha Semestra nije da Komisija ili Vijeće pišu nacionalne proračune umjesto članica, koje i dalje ostaju u rukama nacionalnih vlada i parlamenata. Budući da su članice duboko povezane, a one u europodručju dijele i valutu, njihove se ekonomske politike ne mogu promatrati kao potpuno izolirane, pa Semestar stvara okvir u kojem se nacionalne politike uspoređuju, ocjenjuju i usmjeravaju prema zajedničkim prioritetima. Vijeće ga definira kao okvir za koordinaciju ekonomskih, proračunskih, zaposleničkih i socijalnih politika, što pokazuje da nije samo fiskalni nadzor, iako fiskalni nadzor čini njegov važan dio (Council of the European Union 2025). Semestar istodobno prati javne financije, makroekonomske neravnoteže, reforme, zapošljavanje, produktivnost, energetiku i digitalizaciju.

Semestar je nastao nakon globalne financijske krize i europske dužničke krize, kada je postalo jasno da prethodni sustav koordinacije nije dovoljan. Prije krize Unija je imala fiskalna pravila, ali je slabije koordinirala šire makroekonomske i strukturne politike, a kriza je pokazala da se rizici razvijaju i izvan proračuna, u privatnom dugu, bankama, tržištu nekretnina ili gubitku konkurentnosti. Kada je kriza izbila, ti su se privatni rizici pretvorili u javne troškove, pa je ekonomsko upravljanje prošireno tako da se fiskalni nadzor poveže s nadzorom makroekonomskih neravnoteža i preporukama za reforme (Buti i Carnot 2012; European Commission 2024). Budući da Unija nema veliki zajednički proračun ni punu fiskalnu uniju, ona stabilnost pokušava

postići kombinacijom pravila, nadzora i koordinacije, a Semestar je upravo prostor u kojem se ta kombinacija provodi.

Semestar se najlakše razumije kroz tri stupa koji odražavaju tri vrste rizika. Prvi je fiskalni nadzor, kojem je svrha osigurati da članice vode održive javne financije i koji u središte stavlja deficit, javni dug, neto rashode i srednjoročne planove. Nakon reforme ekonomskog upravljanja iz 2024. posebnu ulogu imaju srednjoročni fiskalno-strukturni planovi i putanja neto rashoda, čime se nadzor pomiče od kratkoročnoga godišnjeg deficita prema srednjoročnoj ocjeni održivosti duga, reformi i investicija (European Commission 2024; Felbermayr i Pekanov 2024).

Drugi je stup postupak makroekonomskih neravnoteža, uveden nakon krize jer se pokazalo da fiskalna pravila sama nisu dovoljna. Neke zemlje prije krize nisu imale dramatične deficite, ali su imale rast privatnog duga, balone na tržištu nekretnina ili gubitak konkurentnosti, pa postupak prati vanjsku poziciju, privatni i javni dug, kreditni rast, cijene nekretnina i nezaposlenost kako bi rano prepoznao rizike koje Vijeće opisuje kao prijetnju stabilnosti članice, europodručja ili Unije u cjelini (Council of the European Union 2025). Treći je stup koordinacija strukturnih reformi, koja se odnosi na dugoročne uvjete rasta, jer fiskalna održivost ne ovisi samo o rezanju rashoda ili povećanju poreza, nego i o tome koliko gospodarstvo može rasti, koliko je produktivno i koliko su učinkovite institucije. Zato se preporuke često odnose na tržište rada, obrazovanje, mirovinski sustav, zdravstvo, javnu upravu, pravosuđe i energetiku.

Ta tri stupa pokazuju zašto Semestar nije samo fiskalni policajac. Kad bi cilj bio samo kontrolirati deficite, bilo bi dovoljno pratiti proračunske brojke, no Unija kroz Semestar pokušava utjecati i na uzroke dugoročne ranjivosti. Neučinkovit zdravstveni sustav povećava rashode bez razmjernog poboljšanja usluga, sporo pravosuđe slabi investicije, a obrazovni sustav koji ne stvara tražene vještine usporava produktivnost, pa su to istodobno reformska i fiskalna pitanja. U novijem je razdoblju sve važnija socijalna dimenzija, jer je Europski stup socijalnih prava pojačao naglasak na zapošljavanje, vještine i pravednu tranziciju, što je važno jer ekonomske reforme imaju distribucijske i socijalne učinke. Tri stupa zajedno daju širu sliku stanja neke članice, prikazanu u Tablica 1.

Tablica 1: Tri stupa Europskog semestra. Izrada autora prema Council of the European Union (2025) i European Commission (2024).

Stup	Što prati	Zašto je važno
Fiskalni nadzor	deficit, javni dug, neto rashode, srednjoročne fiskalno-strukturne planove	da članice vode održive financije i stvaraju prostor za buduće krize
Makroekonomske neravnoteže	privatni dug, cijene nekretnina, konkurentnost, vanjske neravnoteže, nezaposlenost	jer kriza ne mora početi u proračunu, nego u privatnom ili financijskom sektoru
Koordinacija reformi	tržište rada, obrazovanje, javnu upravu, pravosuđe, zdravstvo, zelenu i digitalnu tranziciju	jer dugoročna održivost ovisi o rastu, produktivnosti i kvaliteti institucija

Semestar ima godišnji ritam koji počinje u jesen, kada Komisija objavljuje jesenski paket i postavlja opće ekonomske i socijalne prioritete za sljedeće razdoblje, uz analizu rasta, inflacije, javnih financija i mogućih neravnoteža (European Commission 2025). Članice zatim dostavljaju nacionalne planove, a nakon reforme iz 2024. posebnu ulogu imaju srednjoročni fiskalno-strukturni planovi u kojima se povezuju fiskalna putanja, reforme i investicije.

U proljeće Komisija objavljuje izvješća po državama i prijedloge preporuka, koje Vijeće potom raspravlja i usvaja, čime preporuke dobivaju političku težinu jer ih ne donosi samo Komisija nego ih potvrđuju članice. Vijeće je tako u srpnju 2025. usvojilo preporuke po državama za ekonomske, socijalne, zaposleničke i proračunske politike (Council of the European Union 2025). U drugoj polovici godine članice bi preporuke trebale uzeti u obzir pri izradi proračuna, pri čemu članice europodručja imaju dodatnu obvezu slanja nacrtu proračunskih planova Komisiji i Eurogrupi, čime se europski ciklus povezuje s nacionalnim proračunskim kalendarom.

Semestar ne funkcionira kao naredba odozgo nego kao proces pregovaranja, stručne analize i javnog pritiska, u kojem Komisija predlaže, Vijeće usvaja, članice provode, a provedba se sljedeće godine ponovno ocjenjuje. Ta ponavljajuća priroda važna je za njegovu snagu, jer ako se iste preporuke ponavljaju, to pokazuje da se neki strukturni problem sporo rješava. Semestar ima i slabosti, jer provedba ovisi o političkoj volji članica, neke su preporuke vrlo općenite, a neke reforme politički osjetljive i spore. Nije svemoćan instrument i ne može sam riješiti institucionalne slabosti, ali ih može učiniti vidljivima i staviti u širi europski okvir. Nakon NextGenerationEU ta se veza dodatno pojačala jer su nacionalni planovi oporavka, reforme i isplate snažno povezani s preporukama, pa je Semestar postao i referentni sustav za usmjeravanje europskog financiranja (European Commission 2025).

Za Hrvatsku Semestar nije apstraktna procedura nego proces koji ulazi u konkretne politike. U izvješćima o zemlji Komisija analizira gospodarska i socijalna kretanja te predlaže preporuke koje se mogu odnositi na javne financije, zdravstvo, mirovinski sustav, javnu upravu, pravosuđe, obrazovanje, tržište rada i korištenje EU fondova. Time se pokazuje da se fiskalna politika u europskom okviru ne svodi na proračunski saldo, jer financijski neodrživ zdravstveni sustav postaje fiskalno pitanje, sporo provođenje EU projekata pitanje učinkovitosti potrošnje, a obrazovanje koje ne razvija vještine pitanje dugoročnog rasta i porezne baze. Nakon pandemije ta se veza dodatno pojačala kroz Nacionalni plan oporavka i otpornosti, čije su reforme i investicije nastojale odgovoriti na izazove koje je Semestar već prepoznao.

## **Kratka povijest fiskalnih pravila**

Fiskalna pravila Unije nastala su iz istog problema koji se provlači kroz cijelo poglavlje. Članice europodručja dijele valutu, ali same donose proračune, pa je monetarna politika zajednička, a fiskalna nacionalna. Ta kombinacija može funkcionirati samo uz barem minimalni zajednički okvir koji sprječava da fiskalna politika jedne države ugrozi stabilnost drugih i zajedničke valute. Fiskalna pravila zato nisu samo tehnički skup granica i procedura, nego institucionalna zamjena za ono što Unija nema, a to je puna fiskalna unija. Kada bi imala veliki zajednički proračun, zajedničke prihode i snažne automatske stabilizatore, problem koordinacije izgledao bi drukčije, no budući da to nema, monetarna unija se od početka oslanjala na pravila.

Pravila pokušavaju riješiti nekoliko problema. Ograničavaju negativne eksternalije u monetarnoj uniji, jer se posljedice neodržive politike jedne države mogu prelići na druge kroz banke, tržišta i kamatne stope. Pokušavaju obuzdati političku sklonost deficitima, jer vlade često imaju poticaj povećati rashode ili smanjiti poreze danas, a trošak duga prebaciti u budućnost. Stvaraju zajednički jezik za ocjenu nacionalnih proračuna, bez kojega bi svaka država vlastitu politiku mogla tumačiti potpuno drukčije. Pravila od početka nose i napetost, jer previše kruta mogu pogoršati recesiju i prisiliti države na štednju u najgorem trenutku, previše fleksibilna gube vjerodostojnost, prejednostavna ne hvataju složenost javnih financija, a presložena teško razumiju i građani i političari. Povijest europskih fiskalnih pravila može se zato čitati kao stalno traženje ravnoteže između discipline i fleksibilnosti (De Grauwe 2022; Wyplosz 2013).

Polazište pravila nalazi se u stvaranju Ekonomske i monetarne unije. Uvođenje zajedničke valute značilo je da članice gube vlastiti tečaj i monetarnu politiku kao instrumente prilagodbe, pa fiskalna politika postaje važnija, ali i potencijalno opasnija za ostatak unije. Ako država izgubi konkurentnost, više ne može devalvirati, ako uđe u recesiju, ne može sama smanjiti kamatne stope, a ako joj dug postane problematičan, nema vlastitu središnju banku kao oslonac za tržište obveznica (De Grauwe 2022; R. Baldwin i Wyplosz 2022).

Pravila su uvedena kako bi se smanjio rizik da pojedine države iskoriste prednosti zajedničke valute, a ne vode dovoljno odgovornu politiku, jer ako investitori vjeruju da iza članica stoji širi europski okvir, one se mogu jeftinije zaduživati, što stvara i pogrešne poticaje povezane s moralnim hazardom (Wyplosz 2013). Pravila su zato mehanizam odgovornosti, kompromis između nacionalne demokratske odgovornosti za proračun i zajedničke stabilnosti koja traži da fiskalna politika jedne države ne ugrozi druge i euro.

Razvoj pravila može se podijeliti u nekoliko faza, od kojih svaka odražava jednu krizu ili pokušaj ispravljanja slabosti prethodnog sustava. Maastrichtski ugovor iz 1992. postavio je ulazne kriterije za monetarnu uniju, među njima deficit do 3 % BDP-a i javni dug do 60 % BDP-a, koji su trebali pokazati da država ima dovoljno stabilne financije. Te se naizgled proizvoljne granice mogu izvesti iz jednostavne aritmetike duga. Promjena omjera javnog duga prema BDP-u i njegova ravnotežna razina opisuju se relacijama,

$$\Delta b_t = \underbrace{(r_t - g_t) b_{t-1}}_{\text{efekt kamata i rasta}} - pb_t, \quad b^* = \frac{d}{g},$$

pri čemu je  $b$  omjer duga prema BDP-u,  $r$  kamatna stopa,  $g$  stopa rasta,  $pb$  primarni saldo proračuna, a  $d$  ukupni deficit. Treba razlikovati ta dva pojma salda, jer  $pb$  u prvoj relaciji je primarni saldo bez kamata, dok  $d$  u izrazu za ravnotežu obuhvaća i kamate. Prva relacija pokazuje takozvani efekt grude snijega, jer kada je kamatna stopa veća od stope rasta, dug raste sam od sebe i traži primarni suficit da bi se zaustavio, što objašnjava zašto je dug opasniji u zemlji sa 140 % nego sa 40 % BDP-a i čini srž rizično utemeljenog pristupa novog okvira iz 2024. Druga relacija pokazuje da se uz trajni deficit  $d$  omjer duga stabilizira na razini  $b^* = d/g$ , pa uz deficit od 3,0 % i nominalni rast od 5,0 % dug konvergira upravo prema 60 %, što je izvorna maastrichtska kalibracija. Budući da kriteriji prije ulaska ne jamče disciplinu nakon ulaska, 1997. dogovoren je Pakt o stabilnosti i rastu, koji je trebao produljiti disciplinu i kroz preventivni dio poticati stvaranje fiskalnog prostora u dobrim vremenima te kroz korektivni dio, osobito postupak prekomjernog deficita, djelovati kada država premaši referentne vrijednosti (European Commission 2024).

Prva velika kriza Pakta dogodila se početkom dvijetisućitih, kada su velika gospodarstva imala problema s poštovanjem pravila, što je otvorilo pitanje vjerodostojnosti, pa je reforma iz 2005. uvela više fleksibilnosti kroz strukturni saldo, gospodarski ciklus i specifične okolnosti, čime je okvir postao sofisticiraniji, ali i složeniji.

Globalna financijska kriza i europska dužnička kriza pokazale su da ni takav okvir nije dovoljan, jer su neke države imale uredne fiskalne pokazatelje, ali velike privatne i vanjske neravnoteže koje su se izbijanjem krize pretvorile u javni dug. Odgovor je bilo snažno jačanje ekonomskog upravljanja, pri čemu je paket pravila iz 2011. pooštrio fiskalni nadzor, povećao pozornost na dug i uveo postupak makroekonomskih neravnoteža, čime je Unija priznala da stabilnost ne ovisi samo o deficitu i dugu. Fiskalni ugovor iz 2012., koji je stupio na snagu 2013., obvezao je države da pravila o uravnoteženom proračunu ugrade u nacionalne okvire, a paket iz 2013. dodatno je ojačao nadzor nad članicama europodručja kroz obvezu dostavljanja nacрта proračunskih planova prije usvajanja nacionalnih proračuna.

Sljedeća prekretnica bila je pandemija, kada je u proljeće 2020. aktivirana opća klauzula odstupanja, koja nije ukinula pravila nego je privremeno dopustila odstupanje od uobičajenih zahtjeva prilagodbe, jer bi u uvjetima velikog pada aktivnosti mehaničko inzistiranje na konsolidaciji bilo štetno.

Pandemija je dodatno otvorila pitanje prikladnosti staroga okvira, jer je dug mnogih država nakon nje bio viši, kamatno se okruženje mijenjalo, a investicijske potrebe povezane sa zelenom tranzicijom, digitalizacijom i obranom rasle. Stari je okvir kritiziran zbog složenosti, oslanjanja na teško mjerljiv strukturni saldo, nejasne provedbe i rizika da konsolidacija previše pogodi javne investicije (European Fiscal Board 2024; Wyplosz 2013). Zato je 2024. donesen novi okvir ekonomskog upravljanja, koji zadržava temeljne referentne vrijednosti od 3 % BDP-a za deficit i 60 % BDP-a za dug, ali mijenja način praćenja prilagodbe. Prema Europskoj komisiji, novi je okvir stupio na snagu 30. travnja 2024. kao najopsežnija reforma ekonomskog upravljanja od razdoblja nakon financijske krize, a Vijeće ističe da mu je cilj osigurati zdrave i održive financije te poticati rast kroz reforme i investicije (European Commission 2024). Razvoj pravila od Maastrichta do novoga okvira sažima Tablica 2.

Tablica 2: Razvoj fiskalnih pravila Unije od Maastrichta do novog okvira. Izrada autora prema European Commission (2024) i De Grauwe (2022).

Razdoblje	Reforma ili instrument	Osnovna ideja
1992. Maastricht	kriteriji deficita 3 % i duga 60 % BDP-a	ulazni uvjeti za monetarnu uniju
1997. Pakt o stabilnosti i rastu	pravila i nakon ulaska u euro	spriječiti prekomjerne deficite
2005. reforma Pakta	više fleksibilnosti	uvažiti ciklus, strukturni saldo i specifične okolnosti
2011. paket od šest akata	stroži nadzor, fokus na dug, neravnoteže	odgovor na financijsku i dužničku krizu
2012./2013. Fiskalni ugovor i paket od dva akta	nacionalna pravila i nadzor proračuna europodručja	ojačati provedbu i prethodni nadzor
2020.–2023. opća klauzula odstupanja	privremeno odstupanje od pravila	omogućiti fiskalni odgovor na pandemiju
2024. novi okvir	srednjoročni planovi i putanja neto rashoda	spojiti održivost duga, reforme i investicije

Nova pravila ne ukidaju staru logiku, jer referentne vrijednosti i postupak prekomjernog deficita ostaju, ali mijenjaju način na koji se politika planira i ocjenjuje. Prva je novost srednjoročni fiskalno-strukturni plan, jedinstveni dokument u kojem država prikazuje fiskalnu putanju, reforme i investicije, čime se povezuje ono što je prije bilo razdvojeno. Druga je putanja neto rashoda kao glavni operativni pokazatelj, jer je strukturni saldo, premda teorijski dobar, teško mjerljiv i ovisi o procjenama potencijalnog BDP-a koje se često revidiraju, dok su neto rashodi pod izravnijom kontrolom vlade i lakši za praćenje. Vijeće je u siječnju 2025. prvi put usvojilo preporuke kojima se odobravaju ti planovi i utvrđuju putanje neto rashoda, čime je okvir prešao iz zakonodavne faze u provedbu (Council of the European Union 2025).

Treća je novost rizično utemeljen pristup, jer fiskalni rizici nisu jednaki u zemlji s dugom od 40 % i u zemlji s dugom od 140 % BDP-a, pa države s većim rizicima trebaju zahtjevniju prilagodbu, što se procjenjuje analizom održivosti duga umjesto mehaničkog nametanja iste brzine svima. Četvrta je novost veza između prilagodbe, reformi i investicija, jer se razdoblje prilagodbe može

produljiti ako država provodi vjerodostojne reforme i investicije, čime se pokušava izbjeći stari problem da se pod pritiskom konsolidacije najprije reže produktivne javne investicije.

Nova pravila imaju i rizike. Provedba je prvi, jer su europska pravila često padala ne na dizajnu nego na nedosljednoj primjeni. Transparentnost je drugi, jer su rizično utemeljen pristup i analiza održivosti duga smisleniji od mehaničkih pravila, ali i složeniji za javnost. Kvaliteta reformi i investicija treći je rizik, jer preširoko definirane obveze mogu produljenje pretvoriti u odgađanje konsolidacije, a politički ciklus četvrti, jer provedba srednjoročnih planova ovisi o domaćoj politici i izborima. Pravila zato treba promatrati uravnoteženo, kao pokušaj ispravljanja slabosti staroga okvira čiji uspjeh neće ovisiti samo o tekstu uredbi nego o provedbi. Glavna dilema ostaje otvorena, jer Unija treba pravila zato što nema punu fiskalnu uniju, ali pravila sama ne mogu financirati europska javna dobra ni osigurati zajedničku stabilizaciju u velikim krizama, pa se rasprava o pravilima sve više povezuje s raspravom o proračunu, vlastitim prihodima i zajedničkom zaduživanju (European Fiscal Board 2024; Buti i Carnot 2012).

## **EU proračun i njegovo financiranje**

Ako su Semestar i fiskalna pravila način na koji Unija nadzire i koordinira nacionalne financije, EU proračun pokazuje što Unija sama financira. Ta je razlika važna jer Unija ne djeluje samo kroz ograničenja i preporuke, nego i kroz novac, kroz kohezijske fondove, poljoprivrednu politiku, istraživačke programe, infrastrukturu, vanjsko djelovanje, sigurnost, migracije, zelenu tranziciju i, nakon pandemije, kroz Mehanizam za oporavak i otpornost. Proračun se pritom ne smije razumjeti kao nacionalni proračun preslikan na europsku razinu, što je jedna od najčešćih pogrešaka. Nacionalni proračuni financiraju svakodnevno funkcioniranje države, dok EU proračun ima drukčiju funkciju jer je manji, više investicijski i programski i usmjereniji na zajedničke prioritete nego na klasično financiranje države blagostanja. Nacionalni proračun pokazuje što država smatra obvezama prema građanima, a EU proračun pokazuje što članice smatraju dovoljno zajedničkim da se financira na europskoj razini, pa je on i svojevrsna politička mapa integracije.

Proračun ima nekoliko posebnosti u odnosu na nacionalni. Prva je njegova relativna veličina, jer u odnosu na nacionalne proračune koji često iznose velik udio BDP-a, EU proračun čini tek mali dio bruto nacionalnog dohotka Unije, pa ne može preuzeti glavne funkcije nacionalne politike, automatski stabilizirati gospodarstva u recesiji ni financirati mirovinske i zdravstvene sustave (European Commission 2025; Darvas i ostali 2025). Druga je struktura potrošnje, jer proračun primarno financira zajedničke programe, povijesno ponajprije zajedničku poljoprivrednu i kohezijsku politiku, a sve više i istraživanje, digitalizaciju, okoliš, migracije i sigurnost.

Treća je proračunska ravnoteža, jer Unija ne donosi klasičan deficitni proračun za redovitu potrošnju, nego godišnji proračun mora biti uravnotežen, što ne znači da nikada ne koristi zaduživanje, ali ga koristi kroz izvanredne instrumente, a ne kao redoviti model. Četvrta je politička narav pregovaranja, jer proračun nastaje kroz složen odnos Komisije, Vijeća i Europskog parlamenta, pa se rasprave često vode kroz pitanja neto uplatitelja i neto korisnika, premda taj pogled ne obuhvaća cijelu sliku jer se koristi ne mjere samo izravnim povratom sredstava.

Najvažniji okvir za razumijevanje proračuna nije godišnji proračun nego višegodišnji financijski okvir, koji određuje gornje granice rashoda za razdoblje od sedam godina. On ne zamjenjuje godišnje proračune nego postavlja njihove granice i političku strukturu. Sedmogodišnja logika omogućuje dugoročno planiranje, osobito za koheziju, poljoprivredu i istraživanje, koje se ne mogu učinkovito planirati iz godine u godinu, stvara političku stabilnost jer korisnici unaprijed znaju okvir i ograničava ukupnu potrošnju kao proračunsko sidro.

Okvir je rezultat složenoga političkog pregovora u kojem neto uplatitelji žele ograničiti veličinu, neto korisnici zadržati sredstva, poljoprivredne zemlje brane zajedničku poljoprivrednu politiku, a nove geopolitičke okolnosti guraju obranu, energetiku i sigurnost prema vrhu dnevnog reda. Aktualni okvir za razdoblje 2021.–2027. poseban je jer je povezan s NextGenerationEU, pa je uobičajeni okvir nadopunjen izvanrednim instrumentom oporavka kojim je fiskalni kapacitet Unije privremeno znatno povećan, što Komisija opisuje kao najveći poticajni paket ikad financiran iz EU proračuna (European Commission 2025, 2021).

Ako višegodišnji okvir određuje koliko Unija smije trošiti, otvoreno ostaje odakle taj novac dolazi. Prihodi proračuna nazivaju se vlastitim sredstvima, što može zbuniti jer ne znače da Unija ima puni porezni sustav, nego da postoje izvori prihoda pravno dodijeljeni proračunu, a velik dio njih u praksi je povezan s nacionalnim doprinosima.

**Definicija 0.0.1. Vlastita sredstva** su izvori prihoda pravno dodijeljeni proračunu Unije, koji obuhvaćaju doprinose članica temeljene na bruto nacionalnom dohotku, prihod vezan uz harmoniziranu osnovicu PDV-a, carine iz zajedničke trgovinske politike i doprinos na nereciklirani plastični otpad, ali ne čine puni europski porezni sustav usporediv s nacionalnima (European Commission 2025).

Sustav vlastitih sredstava razvijao se kroz vrijeme, jer su u ranim fazama važniju ulogu imale carine i poljoprivredni nameti, a kako se struktura gospodarstva mijenjala, sve su važniji postajali doprinosi temeljeni na bruto nacionalnom dohotku. Ti su doprinosi danas najveći izvor prihoda i funkcioniraju kao instrument uravnoteženja, jer se nakon izračuna potrebnih rashoda i prihoda iz drugih izvora preostali dio pokriva njima. Prihod vezan uz PDV povezan je s harmoniziranom osnovicom, no nije europski PDV jer se PDV ubire nacionalno, prema nacionalnim stopama usklađenima s europskim okvirom, što je dobar primjer hibrida u kojem porez ostaje nacionalni instrument, a dio proračunske logike povezan je s tom osnovicom.

Carine su najbliže pravom europskom prihodu jer proizlaze iz zajedničke trgovinske politike i carinske unije, premda im je udio manji nego u ranijim fazama. Doprinos na nereciklirani plastični otpad uveden je od 2021. i povezuje proračunsku politiku s ciljevima zaštite okoliša. Zbog NextGenerationEU otvorila se rasprava o novim vlastitim приходima, jer se sredstva prikupljena zajedničkim zaduživanjem moraju otplaćivati kroz buduće proračune, pa se spominju prihodi vezani uz sustav trgovanja emisijama, mehanizam za ugljičnu prilagodbu na granicama ili oporezivanje velikih poduzeća. Glavne izvore prihoda sažima Tablica 3.

Tablica 3: Glavni prihodi EU proračuna. Izrada autora prema European Commission (2025).

Izvor prihoda	Što znači	Zašto je važno
Doprinosi na temelju BND-a	nacionalni doprinosi prema bruto nacionalnom dohotku	najveći i najvažniji izvor prihoda
Sredstva iz PDV-a	prihod vezan uz harmoniziranu osnovicu PDV-a	povezuje proračun s osnovicom relevantnom za tržište
Carine	prihodi od uvoza iz trećih zemalja	najbliže pravom europskom prihodu
Doprinos na plastični otpad	prema količini nereciklirane plastične ambalaže	povezuje proračun s okolišnim ciljevima

Izvor prihoda	Što znači	Zašto je važno
Novi vlastiti prihodi	prijedlozi vezani uz klimatske, digitalne ili korporativne osnovice	ključni za otplatu zajedničkog duga i buduću kapacitet

Struktura rashoda pokazuje političku evoluciju Unije. U ranim fazama najveći je dio odlazio na poljoprivredu, kasnije je sve važnija postala kohezijska politika, osobito nakon proširenja na slabije razvijene članice, a danas se sve više prostora otvara za istraživanje, digitalizaciju, klimu, energetiku, sigurnost, migracije i obranu. Time se Unija postupno mijenja od tržišne, poljoprivredne i kohezijske zajednice prema investicijskom, sigurnosnom i geopolitičkom akteru.

Kohezijska politika smanjuje razvojne razlike među regijama i financira ulaganja u infrastrukturu, poduzetništvo, zapošljavanje i okoliš, pa je za slabije razvijene članice, uključujući Hrvatsku, često ključan izvor javnih investicija, ali i instrument jačanja jedinstvenog tržišta od kojega koristi imaju i razvijenije regije. Zajednička poljoprivredna politika povijesno je bila jedna od najvažnijih stavki, s naglaskom koji se pomicao od sigurnosti opskrbe hranom prema ruralnom razvoju i okolišnoj održivosti. Istraživanje, inovacije i digitalizacija sve su važniji jer se konkurentnost temelji na znanju i tehnologiji koji se prelijevaju preko granica, a zelena tranzicija postala je središnja dimenzija proračuna koja klimatsku politiku pretvara iz regulatorne u fiskalnu.

Migracije i zaštita granica dobile su veće značenje jer sloboda kretanja pretpostavlja zajedničko upravljanje vanjskim granicama, a sigurnost i obrana postale su važnije zbog rata u Ukrajini i potrebe za jačanjem obrambene baze, pri čemu obrana sve više ima obilježja europskoga javnog dobra. Vanjsko djelovanje obuhvaća razvojnu i humanitarnu pomoć, susjedsku politiku i proširenje, a administracija je najmanji, ali nužan dio bez kojega nema provedbe programa.

Proračun zato pokazuje što Unija politički jest. Dugo je bila prvenstveno tržišna, poljoprivredna i kohezijska zajednica, a danas sve više postaje investicijska, sigurnosna, klimatska i geopolitička, pri čemu stare politike nisu nestale nego novi prioriteti mijenjaju ravnotežu i otvaraju pitanje može li postojeća veličina proračuna financirati sve ambicije koje se od Unije očekuju (Darvas i ostali 2025; Felbermayr i Pekanov 2024).

## NextGenerationEU i pouka za Hrvatsku

NextGenerationEU jedna je od najvećih promjena u povijesti europskih javnih financija. Nastao je kao odgovor na pandemiju, ali je otvorio mnogo šire pitanje može li se Unija zajednički zaduživati za financiranje zajedničkih prioriteta. Pandemija je stvorila izvanrednu situaciju u kojoj su sve članice bile pogođene istim šokom, ali nisu imale jednak fiskalni prostor za odgovor, pa su fiskalno snažnije države lakše financirale potpore, dok su države s većim dugom imale manje prostora. Da se odgovor prepustio isključivo nacionalnim proračunima, kriza je mogla povećati divergenciju unutar Unije i ugroziti jedinstveno tržište (European Commission 2021).

Instrument je oblikovan kao privremeni, pri čemu se Europska komisija zaduživala na tržištima kapitala u ime Unije, a sredstva su usmjeravana članicama kroz bespovratna sredstva i zajmove. Najveći dio čini Mehanizam za oporavak i otpornost, čija je logika drukčija od klasičnih fondova, jer države nisu dobivale sredstva za pojedinačne projekte, nego na temelju nacionalnih planova oporavka i otpornosti koji su morali sadržavati reforme i investicije, a isplate su vezane uz ispunjavanje dogovorenih ciljeva i prekretnica (European Commission 2021; Council of the European Union 2025). To je važna institucionalna inovacija jer se Unija nije samo zadužila i podijelila novac, nego je financiranje povezala s reformama i preporukama iz Europskog semestra.

Ako je Semestar ranije bio kritiziran jer preporuke nisu imale snažne provedbene mehanizme, Mehanizam je dio preporuka povezao s financijskim poticajima.

Instrument je promijenio i raspravu o europskom dugu, jer zajedničko zaduživanje nije isto što i nacionalno. Kada se zadužuje država, dug je obveza njezina proračuna, a kada se zadužuje Unija, otplata se veže uz buduće proračune, vlastita sredstva i dogovor članica, što otvara pitanje tko na kraju plaća zajednički dug i s kakvom političkom kontrolom, pa je upravo zato rasprava o novim vlastitim prihodima postala važnija. NextGenerationEU nije pretvorio Uniju u fiskalnu federaciju jer je privremen i ne postoji automatsko pravo na trajno zajedničko zaduživanje, ali je pokazao da Unija može djelovati fiskalno ambicioznije nego prije, da Komisija može izdavati zajednički dug u velikom opsegu i da se europski novac može vezati uz reforme.

Najvažnije pitanje koje je otvorio jest je li zajedničko zaduživanje bilo jednokratna iznimka ili početak novog instrumenta. Jedan pogled drži da izvanredni instrument ne smije postati pravilo, a drugi da se Unija suočava s nizom zajedničkih izazova u obrani, energetici, klimi i obnovi Ukrajine, koji također traže zajedničko financiranje, pa argument neće nestati s krajem pandemijskog oporavka. U tom je smislu NextGenerationEU presedan koji ne dokazuje da će Unija postati fiskalna unija, ali pokazuje da se granice integracije mogu pomaknuti kada političke okolnosti to zahtijevaju.

Za Hrvatsku je proračun posebno važan jer je znatna korisnica kohezijskih sredstava i sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost, pa nije apstraktna kategorija nego konkretan izvor financiranja investicija, reformi i razvojnih projekata, od cesta i željeznica do energetske obnove, istraživanja i digitalizacije. Važnost fondova ne treba svesti na pitanje koliko se novca može povući, koje često dominira javnom raspravom, jer je apsorpcija samo prvi korak. Pravo je pitanje stvaraju li projekti dugoročnu vrijednost, povećavaju li produktivnost, smanjuju li regionalne razlike i jačaju li otpornost gospodarstva, jer ako se sredstva potroše na projekte slabe kvalitete, formalna apsorpcija može biti visoka, a razvojni učinak nizak.

Hrvatski primjer zato pokazuje da administrativni kapacitet postaje dio fiskalne politike, jer dostupna sredstva bez sposobnosti pripreme projekata, javne nabave, provedbe i evaluacije ne daju puni učinak. Fiskalni prostor nije samo iznos raspoloživog novca nego i sposobnost da se taj novac pretvori u korisnu infrastrukturu, bolje usluge i veći potencijalni rast. Fondovi mijenjaju strukturu javnih investicija jer malo i otvorenoj ekonomiji omogućuju ulaganja koja bi iz nacionalnog proračuna bilo teško financirati, ali nose i rizik ovisnosti ako nacionalno planiranje postane podređeno pravilima i ciklusima europskog financiranja umjesto dugoročnoj domaćoj strategiji.

Mehanizam je dodatno naglasio vezu novca i reformi, jer Hrvatska kroz Nacionalni plan oporavka i otpornosti ne dobiva sredstva samo za investicije nego preuzima i reformske obveze, pa reforma javne uprave, pravosuđa, zdravstva ili energetike postaje povezana s korištenjem europskih sredstava, čime proračun Unije ulazi u samu jezgru nacionalne fiskalne i reformske politike.

Otvorite podatke o višegodišnjem financijskom okviru 2021.–2027. i o Mehanizmu za oporavak i otpornost na stranicama Europske komisije te podatke o hrvatskom proračunu na stranicama Ministarstva financija.

- a. Usporedite ukupnu veličinu EU proračuna za jednu godinu s veličinom hrvatskoga državnog proračuna te oba izrazite kao udio u pripadajućem BDP-u. Objasnite zašto EU proračun ne može djelovati kao automatski stabilizator pojedine članice.
- b. Razvrstajte glavne rashodne kategorije EU proračuna prema tome obavljaju li ponajprije alokacijsku, distribucijsku ili stabilizacijsku funkciju i obrazložite svrstavanje.
- c. Za jednu mjeru iz hrvatskoga Nacionalnog plana oporavka i otpornosti opišite je li riječ o reformi ili investiciji te procijenite stvara li dugoročnu vrijednost ili tek osigurava formalnu apsorpciju sredstava.

## **Sažetak**

Javne financije Europske unije nisu ni potpuno nacionalne ni potpuno europske, nego hibrid u kojem se zajednička valuta i jedinstveno tržište kombiniraju s nacionalnim proračunima koji ostaju glavni instrument fiskalne politike. Budući da dijeli novac, a ne dijeli veliki proračun, Unija stabilnost traži kroz fiskalna pravila, koordinaciju u Europskom semestru i razmjerno malen proračun usmjeren na zajedničke programe, dok puna fiskalna unija ostaje otvorena rasprava koju sve više oblikuje pitanje financiranja europskih javnih dobara. NextGenerationEU pokazao je da se granice te integracije mogu pomaknuti u krizi, ali je ostavio otvorenim pitanje tko snosi zajednički dug i s kakvom legitimnošću. Za Hrvatsku sve to znači da fiskalni prostor nije samo iznos dostupnog novca, nego i sposobnost da se on pretvori u vrijednost. Time se zatvara prikaz javnih financija u praksi, a posljednji dio knjige okreće perspektivu i pita kada i sama država, jednako kao i tržište, počinje griješiti.



**DIO V: KAKO DO  
KVALITETNIJIH JAVNIH  
POLITIKA?**



# Državni neuspjesi i prepreke kvalitetnim javnim politikama

## Vodič kroz poglavlje

1. Što znači neuspjeh države i po čemu se razlikuje od tržišnog neuspjeha?
2. Kako informacijski i kognitivni problemi ograničavaju državno djelovanje?
3. Kako poticaji političara, birokrata i interesnih skupina iskrivljuju politike?
4. Zašto provedba, kapaciteti i loš dizajn često iznevjere dobre namjere?
5. Kako kratkoročnost, regulatorno zarobljavanje i rente proizvode trajne troškove?
6. Zašto cilj nije manje ni više države, nego bolja država?

Dosadašnja poglavlja pokazala su zašto država intervenira i kojim instrumentima raspolaže. Završni dio knjige okreće perspektivu i pita kada ta intervencija sama postaje problem. Jednako kao što tržište može zakazati, može zakazati i država, pa simetrija zahtijeva da intervenciju provjeravamo jednako strogo kao i tržišni ishod koji ona ispravlja.

Da ta provjera ne ostane na načelu, poglavlje razlaže državni neuspjeh na prepoznatljive vrste, od informacijskih i instrumentalnih do provedbenih, koordinacijskih i političkih, i svaku promatra kao zaseban kvar u dizajnu politike, a ne kao dokaz da je države previše. Na kraju iz te tipologije izvlači praktičan test kojim se neuspjeh može predvidjeti i ugraditi u sam dizajn, jer cilj cijeloga dijela nije manje države, nego bolja.

## Što znači neuspjeh države?

Simetrija s tržišnim neuspjehom traži da i intervenciju vrednujemo po tome ostvaruje li ono zbog čega je uvedena. Kada to izostane, govorimo o **državnom neuspjehu**. Država može intervenirati s namjerom da riješi problem, ali rezultat može biti novi problem koji se očituje kroz skuplju administraciju, distorzije u ponašanju građana i poduzeća, neučinkovitu javnu potrošnju, regulatorno zarobljavanje, rast javnog duga, korupciju ili gubitak povjerenja u institucije.

**Definicija 0.0.1. Državni neuspjeh** označava situaciju u kojoj javna politika ne ostvaruje ciljeve zbog kojih je uvedena ili ih ostvaruje uz prevelike troškove, neželjene nuspojave, nepravednu raspodjelu ili slabu provedbu, pa je analogon tržišnom neuspjehu koji opravdava kritičku provjeru intervencije, a ne njezino automatsko opravdanje.

U klasičnoj analizi javnih politika država se najčešće promatra kao odgovor na tržišne neuspjehe. Ako tržište ne proizvodi dovoljno javnih dobara, ako postoje eksternalije, monopoli, asimetrične informacije ili društveno neprihvatljive nejednakosti, država može intervenirati. Takav pogled ima snažnu teorijsku podlogu u ekonomici blagostanja (Stiglitz 2015). U tom okviru država djeluje kao korektiv tržišta.

Međutim, činjenica da tržište može zakazati ne znači da će država automatski uspjeti. To je središnja pouka literature o neuspjesima države. Već je Wolf (1979) upozorio da se javna intervencija ne smije opravdavati samo postojanjem tržišnog neuspjeha, nego se mora analizirati i mogućnost da sama država proizvede neučinkovite ili neželjene ishode. U dobroj analizi javnih politika ne uspoređuje se savršeno tržište sa savršenom državom, nego dva nesavršena mehanizma društvene koordinacije, tržište i država.

Tu se simetriju može i zapisati. Intervencija je opravdana tek kada uklonjeni dio tržišnog gubitka nadmaši zbroj troškova koje sama remedija proizvodi (Wolf 1979), pa neto promjena blagostanja iznosi

$$\Delta W = \underbrace{B_{\text{rem}}}_{\text{uklonjeni tržišni gubitak}} - \underbrace{(A + D_g + C)}_{\text{trošak državnog neuspjeha}} > 0$$

gdje je  $B_{\text{rem}}$  dio tržišnog gubitka koji intervencija ukloni, a  $A$ ,  $D_g$  i  $C$  redom administrativni trošak, distorzija koju mjera unese i trošak usklađivanja na strani onih koje regulira. Izraz pokazuje da postojanje tržišnog gubitka samo otvara mogućnost intervencije, ali je ne opravdava, jer opravdanje nastaje tek kada je razlika pozitivna. Upravo zato se uspoređuju dva nesavršena mehanizma, a ne savršena država s nesavršenim tržištem.

Wolfov je doprinos, međutim, dublji od te simetrije. On je pokazao da netržišno djelovanje ima vlastite, sustavne izvore neuspjeha, jednako predvidljive kao i tržišni. Budući da javni programi nemaju ni cijenu ni donju crtu dobiti koja bi ih disciplinirala, njihovu ponudu i potražnju oblikuju politički, a ne tržišni signali, iz čega izrastaju četiri ponavljajuća izvora neuspjeha. Prvi su unutarnji ciljevi organizacije (*internalities*), poput rasta proračuna, broja zaposlenih ili pukog ispunjenja zadanih pokazatelja, koji zamjenjuju vanjsko mjerilo uspješnosti kojeg nema. Drugi su rastući i suvišni troškovi, jer bez profitne stege ništa iznutra ne tjera trošak prema najnižoj razini. Treći su izvedene eksternalije, nuspojave intervencije koje se ne predvide jer je nagrada agencije odvojena od konačnog ishoda. Četvrti je neravnomjerna raspodjela moći i utjecaja koju sama intervencija stvara. Tek uz tu pozadinu pojedinačni neuspjesi koje katalogiziramo u nastavku prestaju biti popis i postaju izrazi jedne teorije.

Već i samo mjerenje državnog neuspjeha pretpostavlja jasan kriterij prema kojem se procjenjuje. U literaturi se koriste tri komplementarna pristupa. Prvi je *outcome-based*, koji uspoređuje stvarne ishode programa s prethodno definiranim ciljevima i mjeri jaz između očekivanog i ostvarenog, a najpogodniji je za programe s mjerljivim kvantitativnim ciljevima poput stope zapošljavanja ili pokrivenosti cijepljenja. Drugi je *cost-effectiveness*, koji ispituje je li ostvareni ishod mogao biti postignut po nižem trošku alternativnim instrumentom, a najpogodniji je kada postoji nekoliko izvedivih alternativa za isti cilj. Treći je *institutional*, koji ne mjeri pojedinačni program nego kapacitet države da provodi politike općenito (efikasnost proračuna, neovisnost regulatora, kvaliteta sudstva), a koristi se kad se procjenjuje sistemski rizik kroz širi skup politika.

Svaki od triju pristupa ima slijepe točke. Outcome-based može zaslijepiti specifijska pristranost koja kratkoročne mjerljive ishode favorizira nad dugoročnim posrednim efektima. Cost-effectiveness pretpostavlja da je sam cilj zadan, što izbjegava normativnu raspravu o tome je li to bio pravi cilj. Institutional pristup zahtijeva indekse koji su sami metodološki sporni jer kombiniraju heterogene komponente prema implicitnim pretpostavkama. Iz toga slijedi da je svaka odgovorna procjena državnog neuspjeha posljedica trijangulacije triju kriterija, a ne primjene samo jednog.

Neuspjesi države ne znače da država ne treba intervenirati. Oni nisu argument za automatsko povlačenje države iz javnih politika. Oni su prije svega upozorenje da svaka intervencija mora proći ozbiljan analitički test. Nije dovoljno pitati postoji li javni problem. Treba pitati može li

ga država riješiti, kojim instrumentom, s kojim informacijama, preko kojih institucija, uz kakve poticaje, uz koju cijenu i s kojim rizicima. Dobra javna politika nije ona koja samo ima poželjan cilj, nego ona koja ima realističan mehanizam provedbe.

## **Zašto državni neuspjesi nisu isto što i „previše države”**

Važno je odmah razjasniti jednu čestu pogrešku. Pojam državnog neuspjeha ne znači jednostavno da je država „prevelika” ili da je svaka intervencija pogrešna. Državni neuspjeh može se pojaviti i u velikoj i u maloj državi, u razvijenim i manje razvijenim zemljama, u socijalnoj politici, poreznoj politici, regulaciji, javnoj nabavi, zdravstvu, obrazovanju ili infrastrukturnim projektima. Problem nije samo količina intervencije, nego njezina kvaliteta, usmjerenost, provedivost i institucionalni okvir.

Tanzi posebno naglašava da rasprava o ulozi države ne bi smjela biti svedena samo na pitanje veličine javne potrošnje ili poreznog opterećenja (Tanzi 2011). Dvije zemlje mogu imati sličnu veličinu države, ali vrlo različitu kvalitetu javnih usluga, razinu korupcije i sposobnost provedbe reformi. Slično tome, Fukuyama razlikuje opseg državnih funkcija od **snage države**, odnosno njezine sposobnosti da provodi pravila, prikuplja poreze, pruža javne usluge i osigurava javni poredak (Fukuyama 2011). Mala država može biti slaba ako ne može provesti osnovne funkcije, dok velika država može biti učinkovita ako ima kvalitetne institucije i visoko povjerenje.

Razlika između opsega i snage države nije samo pojmovna nego se može mjeriti. Pokazatelji državnog kapaciteta, poput sposobnosti naplate poreza, kvalitete sudstva i učinkovitosti javne uprave, među zemljama variraju neovisno o veličini javne potrošnje, a upravo oni, a ne sam udio države u BDP-u, najbolje predviđaju uspjeh reformi i kvalitetu javnih usluga (Fukuyama 2011; Tanzi 2011). Zemlje sa sličnim porezima i rashodima mogu imati posve različite ishode jer jedna može vjerodostojno provesti pravila, a druga ne. Empirijska je pouka da slabu državu ne popravlja nužno više ili manje intervencije, nego jačanje sposobnosti da ono što odluči i provede.

Stoga se pitanje državnih neuspjeha ne može svesti na ideološko pitanje „više ili manje države”. Pravo se pitanje uvijek tiče toga kakva država, za koji problem, s kojim instrumentima i pod kojim pravilima. Ponekad je problem to što država intervenira previše. Ponekad je problem to što intervenira premalo. Ponekad intervenira pogrešnim instrumentom. A ponekad ima dobar instrument, ali ga ne zna provesti.

## **Državni neuspjeh kao problem dizajna politike**

Državni neuspjeh često počinje već u fazi **dizajna** javne politike. Dizajn politike odnosi se na način na koji se problem definira, cilj formulira, instrument odabire, odgovornosti raspoređuju, izvori financiranja određuju i mehanizmi provedbe postavljaju. Ako je problem krivo definiran, gotovo je sigurno da će i rješenje biti pogrešno.

Primjerice, ako rast cijena stanova država protumači isključivo kao problem nedovoljne kupovne moći mladih, mogla bi uvesti subvencije za kupnju prve nekretnine. No ako je temeljni problem ograničena ponuda stanova, spora gradnja ili neuređeno tržište najma, subvencija potražnje može dodatno povećati cijene i pogoršati dostupnost stanovanja. Politika tada ne propada zato što je cilj loš, nego zato što je instrument neusklađen s uzrokom problema. Sličan se obrazac vidi kod subvencija i regulacije, gdje dobra namjera nije dovoljna ako instrument ne odgovara prirodi problema.

Zato je korisno državne neuspjehe promatrati ne kao jednu pojavu, nego kao skup različitih prepreka koje mogu narušiti dizajn i provedbu javnih politika. Tih osam vrsta slijedi vlastiti redoslijed jer prve tri prate životni ciklus politike od znanja preko izbora instrumenta do provedbe, dok preostale zahvaćaju aktere koji politiku nose i okvir u kojem djeluju.

## **Informacijski neuspjesi**

Prvi oblik državnog neuspjeha su **informacijski neuspjesi**. Država često donosi odluke s nepotpunim, zastarjelim ili pogrešno interpretiranim informacijama. Ne zna uvijek dovoljno precizno tko je stvarni korisnik politike, koliki su stvarni troškovi, kako će građani i poduzeća promijeniti ponašanje i kakve će se posljedice pojaviti nakon provedbe. Ograničenost znanja javnih vlasti posebno je naglasio Hayek, upozoravajući da je znanje u društvu raspršeno i da ga nijedna centralna institucija ne može u potpunosti prikupiti i obraditi (Hayek 1945).

**Definicija 0.0.1. Informativni neuspjeh** nastaje kada država odlučuje na temelju nepotpunih, zastarjelih ili pogrešno interpretiranih podataka, pa politika promaši cilj jer počiva na netočnoj slici o tome tko su korisnici, koliki su troškovi i kako će akteri reagirati.

To je osobito važno kod politika koje ciljaju određene skupine. Ako država želi pomoći siromašnim kućanstvima, mora znati tko su ona, gdje žive i kakav im je dohodak. Ako nema kvalitetnih podataka, pomoć može biti loše ciljana, pa neki kojima je potrebna mogu ostati izvan sustava, dok je mogu dobiti i oni kojima nije potrebna. Informativni problem posebno je izražen kada država pokušava regulirati složena tržišta, gdje regulator često zna manje od reguliranih poduzeća. Zato kvalitetna javna politika mora početi informacijama, a sve se više naglašava važnost evaluacije i politika temeljenih na dokazima.

## **Instrumentalni neuspjesi**

Drugi oblik su **instrumentalni neuspjesi**, odnosno pogrešan izbor instrumenta. Cilj politike može biti opravdan, ali odabrani instrument nije prikladan jer je preskup, preširok, administrativno kompliciran ili stvara neželjene poticaje umjesto da izravno adresira tržišni neuspjeh koji ga motivira. Izbor instrumenta mora proizlaziti iz prirode problema, institucionalnog kapaciteta i očekivanih reakcija aktera.

Primjer su mjere za zaštitu siromašnijih kućanstava od rasta cijena energije. Ograničenje cijena ili smanjenje poreza na energiju politički je vidljivo i administrativno jednostavno, ali koristi i kućanstvima koja nisu siromašna i smanjuje poticaj za štednju. Preciznije ciljani transfer mogao bi biti učinkovitiji i pravedniji, ali zahtijeva bolje podatke i administrativni kapacitet. Instrumentalni neuspjeh javlja se i kada se za svaki problem pokušava koristiti isti tip instrumenta. Ako je sustav navikao probleme rješavati subvencijama, svaki novi problem postaje zahtjev za novom potporom; ako je sklon osnivanju novih tijela, svaki problem završava novom agencijom. Dobar dizajn zato zahtijeva usklađivanje problema i instrumenta.

Klasičan primjer instrumentalnog neuspjeha jest zamka neaktivnosti u sustavima socijalne pomoći. Kada se naknade naglo ukidaju čim korisnik počne zarađivati, efektivna granična stopa može premašiti 80 ili 90 % jer svaki dodatno zarađeni euro povlači gotovo jednako velik gubitak prava, pa se rad jednostavno ne isplati. Ujedinjeno Kraljevstvo pokušalo je taj problem ublažiti reformom kojom je više naknada objedinjeno u jedan transfer s blažom stopom postupnog smanjivanja. Reforma je smanjila zamku, ali je uvela novu složenost i administrativne troškove, što

pokazuje da loše dizajniran instrument rijetko ima besplatno rješenje, nego se jedan problem često zamjenjuje drugim.<sup>1</sup>

## Provedbeni neuspjesi

Treći oblik su **provedbeni neuspjesi**. Javne politike ne završavaju donošenjem zakona, strategije ili programa. Tada zapravo počinje najteži dio, sama provedba. Netko mora obraditi zahtjeve, izdati rješenja, nadzirati korisnike, provoditi javnu nabavu i pratiti rezultate. Ako javna uprava nema dovoljno stručnih ljudi, digitalnih sustava ili jasnih procedura, politika može ostati samo dobra ideja na papiru.

**Definicija 0.0.1. Provedbeni neuspjeh** nastaje kada dobro zamišljena politika zakazuje u fazi provedbe zbog nedostatka administrativnog kapaciteta, nejasne raspodjele odgovornosti ili implementacijskog jaza između formalne odluke i stvarnog djelovanja uličnih birokrata (Pressman i Wildavsky 1973; Lipsky 1980).

U teoriji javnih politika ovaj je problem poznat kao **implementacijski jaz**, razlika između onoga što je formalno odlučeno i onoga što se stvarno događa u provedbi (Pressman i Wildavsky 1973). Lipsky (1980) dodatno naglašava važnost ulične birokracije, gdje učitelji, liječnici, policajci i službenici na šalterima često u praksi odlučuju kako će politika stvarno izgledati za građane. Provedbeni neuspjeh posebno je važan za zemlje koje često donose reforme pod pritiskom kriza ili međunarodnih preporuka, ali nemaju dovoljno kapaciteta za njihovu provedbu. Schick (1998) upozorava da zemlje slabijeg administrativnog kapaciteta ne bi trebale nekritički preuzimati sofisticirane reformske modele. Provedba zato nije tehnički detalj koji dolazi nakon „prave” politike, nego je dio same politike.

## Koordinacijski neuspjesi

Četvrti oblik su **koordinacijski neuspjesi**. Mnoge javne politike zahtijevaju suradnju više institucija. Problem siromaštva nije samo problem socijalne politike, nego i obrazovanja, zdravstva, stanovanja, tržišta rada i lokalne samouprave. Klimatska politika uključuje energetiku, promet, industriju, poljoprivredu, poreze i prostorno planiranje.

**Definicija 0.0.1. Koordinacijski neuspjeh** nastaje kada javna politika zahtijeva suradnju više institucija, ministarstava ili razina vlasti, ali ne postoje jasni mehanizmi za usklađivanje njihovih djelovanja, pa se javlja dupliciranje, pukotine u odgovornosti ili kontraproductivni učinci.

Ako svaka institucija djeluje unutar vlastitog administrativnog „silosa”, politika može izgubiti koherentnost. Građanin ili poduzeće tada mora sam povezivati sustav, donositi iste dokumente na više mjesta i snositi trošak administrativne nepovezanosti. Koordinacijski neuspjeh često se vidi kada više institucija ima dio odgovornosti, ali nijedna nema punu odgovornost za rezultat, pa su svi formalno uključeni, ali nitko nije stvarno odgovoran. Može nastati i između razina vlasti, jer ako odgovornosti i izvori financiranja nisu jasno povezani, svaka razina može prebacivati odgovornost na drugu. Zato kvalitetan dizajn mora unaprijed odgovoriti tko odlučuje, tko financira, tko provodi, tko nadzire i tko odgovara za rezultat.

<sup>1</sup>Daljnje čitanje: Waters i Wernham (2024), *Universal Credit: incomes, incentives and the remaining roll-out* (IFS).

## Politički neuspjesi

Peti oblik su **politički neuspjesi**, kojima se posebno bavi teorija javnog izbora. Javne politike nastaju u političkom procesu, a politički proces ima vlastite poticaje. Političari mogu preferirati politike koje donose vidljive koristi prije izbora, dok se troškovi odgađaju u budućnost. Mogu izbjegavati nepopularne reforme, čak i kada su dugoročno nužne (Nordhaus 1975).<sup>2</sup>

**Definicija 0.0.1. Politički neuspjeh** nastaje kada poticaji izbornog procesa sustavno guraju odluke dalje od društveno poželjnih, primjerice nagrađivanjem kratkoročno vidljivih koristi pred dugoročnima ili popuštanjem koncentriranim interesima nauštrb raspršene većine.

Politički neuspjesi mogu se pojaviti i kada su koristi politike koncentrirane, a troškovi raspršeni. Mala, dobro organizirana skupina može snažno lobirati za potporu, dok su troškovi raspoređeni na velik broj poreznih obveznika koji nemaju poticaj organizirati se (Olson 1965). Politički neuspjeh tako postaje prepreka kvalitetnom dizajnu, jer dobra politika često zahtijeva dugoročnost, dok politički sustav nagrađuje kratkoročnu vidljivost; dobra politika često zahtijeva ukidanje neučinkovitih programa, ali su njihovi korisnici dobro organizirani.

## Birokratski neuspjesi

Šesti oblik su **birokratski neuspjesi**. Birokracija je nužna za provedbu javnih politika i bez profesionalne javne uprave nema porezne naplate, provedbe zakona ni upravljanja proračunom. Međutim, birokracija može razviti i vlastite interese; može širiti procedure, čuvati nadležnosti, povećavati proračune i opirati se promjenama. To ne znači da su javni službenici nužno loši, nego da svaka velika organizacija razvija rutine i obrambene mehanizme (Niskanen 1971). Birokratski neuspjesi najjasnije se vide kroz **pretjerani formalizam**, u kojemu poštivanje procedure postaje važnije od postizanja rezultata, pa institucija uredno slijedi formalna pravila, ali građanin ne dobiva kvalitetnu uslugu jer nadzor mjeri usklađenost, a ne ishod.

Tu se, međutim, krije i tenzija koju je lako previdjeti. Procedura koja u jednom svjetlu izgleda kao izvor neučinkovitosti u drugom je svjetlu zaštita od proizvoljnosti. Sustav koji od službenika traži da slijedi propisani postupak ujedno onemogućuje da isti službenik povlasti jedne, a ošteti druge prema vlastitom nahodjenju, pa formalizam nije samo trošak nego i jamstvo jednakog postupanja. Zbog toga rješenje rijetko može biti puko uklanjanje procedure, jer uprava bez pravila brže odlučuje, ali otvara prostor pristranosti i korupciji koje su same po sebi oblik državnog neuspjeha. Pravo pitanje nije manje ili više procedure, nego koja procedura mjeri ishod, a koja samo vlastito poštivanje, jer prva čuva povjerenje u jednako postupanje, dok druga troši resurse na obranu forme koja je izgubila svrhu. Zato birokraciju treba promatrati dvostruko, jer je ona istodobno preduvjet sposobne države i mogući izvor državnih neuspjeha. Kvalitetna javna politika mora imati profesionalnu upravu, ali i mehanizme odgovornosti, transparentnosti, evaluacije i učenja.

<sup>2</sup>Formalni izvor kratkoročnosti je problem vremenske nekonzistentnosti (Kydland i Prescott 1977). Politika koja je optimalna kada se najavi,  $\pi_t^*$ , ne mora biti ona koju je akteru optimalno provesti kada za to dođe trenutak,

$$\pi_t^* (\text{ex ante}) \neq \underbrace{\arg \max_{\pi} U(\pi \mid \pi^e = \pi_t^*)}_{= \pi_t^d (\text{ex post})}$$

jer uz već usidrena očekivanja  $\pi^e$  postoji iskušenje devijacije  $\pi_t^d$ . Bez vjerodostojnog mehanizma obvezivanja diskrecija stoga sustavno odstupa od najavljenog optimuma, što povezuje kratkoročnost iz ovog poglavlja s pravilima iz poglavlja o konstitucionalnoj ekonomici.

## Regulatorni neuspjesi

Sedmi oblik su **regulatorni neuspjesi**. Regulacija može zaštititi potrošače i okoliš, ali može i zakazati ako je prekomplikirana, preskupa, zastarjela ili neusklađena s ciljem.

**Definicija 0.0.1. Regulatorni neuspjeh** nastaje kada pravila kojima država usmjerava tržište promaše svoj cilj, bilo zato što regulator počne služiti interesima regulirane industrije, bilo zato što se propisi gomilaju i zastarijevaju brže nego što se ukidaju, pa trošak usklađivanja nadmaši društvenu korist od zaštite.

Najpoznatiji oblik je **regulatorno zarobljavanje**, kada regulator počinje više služiti interesima regulirane industrije nego javnom interesu (Stigler 1971). Stigler je pokazao da industrija ima koncentriran interes i resurse da oblikuje pravila u svoju korist, dok je raspršena javnost slabo organizirana, pa regulacija sustavno teži zaštiti postojećih igrača umjesto otvaranju tržišta. Logika zarobljavanja počiva na asimetriji koristi po glavi, jer je za malu skupinu od  $n_b$  poduzeća korist od povoljnog pravila  $B$  podijeljena na malo članova, a za  $n_t$  poreznih obveznika trošak  $C$  raspodijeljen na mnogo njih,

$$\frac{B}{n_b} \gg \frac{C}{n_t} \implies \text{lobiranje korisno samo koncentriranoj skupini}$$

pa se organiziranje isplati samo koncentriranoj strani. Nejednakost može vrijediti i kada je ukupni trošak  $C$  veći od ukupne koristi  $B$ , jer je  $n_t$  mnogo veći od  $n_b$ , što je razlog zašto se uska industrija mobilizira, a raspršena većina ostaje pasivna iako u zbroju gubi više. Zarobljavanje rijetko poprima oblik otvorene korupcije. Češće djeluje kroz informacijsku ovisnost regulatora o podacima koje mu daje sama industrija, kroz kretanje stručnjaka između regulatora i reguliranih tvrtki te kroz zajedničku profesionalnu kulturu u kojoj se interesi industrije počnu doimati kao zdravi razum struke.

Regulatorni neuspjeh može nastati i bez ikakvog zarobljavanja. Pravila se gomilaju kroz vrijeme tako da se za svaki novi problem dodaje nova procedura, a stare se rijetko ukidaju, pa sustav postaje sve složeniji i skuplji za poštivanje. Takav rast regulatornog tereta najteže pogađa male i nove sudionike koji nemaju pravne odjele velikih korporacija, čime regulacija uvedena radi zaštite tržišta paradoksalno smanjuje konkurenciju. Poseban problem nastaje kada se regulacijom pokušava ostvariti fiskalni ili socijalni cilj koji bi bilo transparentnije ostvariti kroz proračun. Trošak se tada ne vidi u proračunu, ali se ipak negdje pojavljuje, u višim cijenama, nižoj kvaliteti usluge ili manjim ulaganjima. Zato dobra regulacija nije ona koja propisuje najviše, nego ona koja periodično preispituje vlastita pravila, mjeri njihov stvarni učinak i ukida ono što više ne služi svrsi.

## Fiskalni neuspjesi

Osmi oblik su **fiskalni neuspjesi**. Javna politika gotovo uvijek ima fiskalnu dimenziju, pa i kada se ne financira izravno kroz proračun može stvarati implicitne obveze, jamstva, porezne izdatke ili buduće troškove. Fiskalni neuspjeh nastaje kada se politika oblikuje bez jasne procjene dugoročnih troškova ili kada se ti troškovi prebacuju na buduće generacije i skrivaju izvan proračuna kroz jamstva, mandate ili kontrolu cijena, pa stvarna cijena odluke ostaje nevidljiva u trenutku kada se donosi.

Posebno važan problem su **kvazifiskalne aktivnosti**. Država ponekad želi ostvariti javni cilj, ali ga ne financira otvoreno kroz proračun, pa umjesto izravne subvencije koristi regulaciju, kontrolu

cijena, obvezne mandate ili državna jamstva. Takve mjere mogu prikriti stvarni trošak politike. To je posebno važno za dizajn javnih politika jer ono što nije u proračunu nije nužno besplatno. Da bi se vidio puni trošak, ukupni trošak politike treba rastaviti na vidljivi proračunski dio i skriveni kvazifiskalni teret,

$$TC = G_{\text{budget}} + \underbrace{QF}_{\text{kvazifiskalno: } |\Delta p| \cdot Q + L + \dots}$$

gdje  $G_{\text{budget}}$  obuhvaća rashode koji se knjiže u proračunu, a  $QF$  skriveni teret poput implicitnog transfera od kontrole cijena  $|\Delta p| \cdot Q$  ili vrijednosti danih jamstava  $L$ . Apsolutna vrijednost stoji jer je teret kontrole cijena pozitivan bez obzira na smjer promjene cijene. Identitet pokazuje da ukupni trošak ostaje isti bez obzira na to gdje se knjiži, pa kontrola cijena može izgledati kao politika bez proračunskog troška, dok se taj trošak ipak pojavljuje kroz nestašice, lošiju kvalitetu ili manje investicije. Zato kvalitetna javna politika mora uzeti u obzir i vidljive i skrivene fiskalne troškove.

## Neuspjesi države i povjerenje u institucije

Svih osam dosad opisanih kvarova dijeli jednu skrivenu cijenu jer svaki, kada se ponavlja, troši zajednički resurs o kojem ovise svi ostali, a to je **povjerenje** građana u institucije. Kada građani vide da se zakoni ne provode jednako, da se javni novac troši neučinkovito ili da regulacija pogoduje uskim skupinama, smanjuje se spremnost na suradnju s državom. Taj je resurs nezamjenjiv jer javne politike često ovise o dobrovoljnoj suradnji građana, pa porezni sustav ne može funkcionirati samo kroz nadzor i kazne, a zdravstvene i obrazovne politike ne mogu uspjeti bez suradnje građana.

Kada povjerenje padne, ljudi lakše opravdavaju izbjegavanje poreza i zaobilazanje pravila. Tako nastaje negativna spirala u kojoj slabe institucije proizvode loše politike, loše politike smanjuju povjerenje, a manje povjerenja dodatno slabi provedbu. Zato državni neuspjesi nisu samo ekonomski ili administrativni problem, nego i politički i društveni problem jer narušavaju legitimitet javnih politika.

## Test državnog neuspjeha

Dobar dizajn javne politike ne znači samo odabrati teorijski prikladan instrument, nego unaprijed pretpostaviti da su informacije ograničene, da akteri reagiraju na poticaje, da administracija ima kapacitetska ograničenja, da interesne skupine pokušavaju utjecati na pravila i da politički ciklus gura prema kratkoročnim odlukama, ali i predvidjeti koordinaciju među institucijama, fiskalne rizike dugoročne provedbe i mogućnost kasnije evaluacije. Državni neuspjesi zato nisu samo prepreka provedbi, nego moraju biti ugrađeni u sam proces dizajna, koji računa na stvarni, a ne idealni svijet, jer politika koja te elemente zanemaruje može izgledati uvjerljivo u strategiji, a zakazati u stvarnosti.

U praktičnom smislu, svaka kvalitetna javna politika trebala bi proći svojevrsni **test državnog neuspjeha**. Taj test ne služi tome da se politika unaprijed odbaci, nego da se unaprijed prepoznaju rizici. Pitanja se mogu sažeti u sljedećih osam točaka.

1. Postoji li jasno definiran javni problem?
2. Je li problem posljedica tržišnog neuspjeha, nejednakosti, institucionalnog ograničenja ili prethodnog državnog neuspjeha?

3. Zašto je upravo država prikladan akter za rješavanje tog problema?
4. Koji instrument stvara najmanje distorzija i najveću vjerojatnost uspjeha?
5. Ima li država informacije, ljude, organizaciju i tehnologiju za provedbu?
6. Tko dobiva, tko gubi i tko može utjecati na dizajn politike?
7. Kako će se politika financirati i koji su njezini dugoročni fiskalni rizici?
8. Kako će se mjeriti rezultati i kada će se politika promijeniti ili ukinuti ako ne funkcionira?

Tih osam pitanja može se sažeti u jedinstven **indeks otpornosti** politike. Ako se svaka dimenzija ocijeni cijelim brojem  $s_j$  od nula do tri, ukupna otpornost je prosjek ocjena normaliziran na najveću moguću vrijednost,

$$R = \frac{1}{3J} \sum_{j=1}^J s_j \in [0, 1], \quad s_j \in \{0, 1, 2, 3\}, \quad J = 8$$

pa  $R$  blizu jedan znači robusnu, a  $R$  blizu nula ranjivu politiku. Indeks je heuristika, a ne mjera s teorijskim utemeljenjem, ali čini vezu između osam pitanja i ukupne presude prozirnom i ponovljivom i bez interaktivnog alata.

Graf koji slijedi pretvara tih osam pitanja u jednostavan pokazatelj otpornosti politike, zbrajajući ocjene po svakoj dimenziji u ukupnu presudu od ranjive do robusne politike. Graf je interaktivan, pa klizači mijenjaju ocjenu svake od osam dimenzija, čime se vidi koje dimenzije najjače dižu ili spuštaju ukupnu otpornost.



Slika 1: Interaktivni test državnog neuspjeha — što je politika slabija na pojedinoj dimenziji, to je veći rizik da zakaže u provedbi, a ukupna ocjena pokazuje gdje dizajn treba ojačati prije provedbe.

Takav pristup mijenja način razmišljanja o javnim politikama. Umjesto da se krene od instrumenta („treba uvesti subvenciju”, „treba donijeti zakon”, „treba osnovati agenciju”), analiza mora krenuti od problema, poticaja i institucionalnog konteksta. Loše javne politike često ne propadaju zato što nisu imale dobar cilj, nego zato što su podcijenile državne neuspjehe.

## Zaključno — ne protiv države, nego za bolju državu

Analiza državnih neuspjeha nije argument protiv države. Ona je argument protiv naivnog pogleda na državu. Složena društva trebaju državu zbog javnih dobara, sigurnosti, infrastrukture, obrazovanja, zdravstva, socijalne zaštite, regulacije tržišta i stabilizacije gospodarstva. Ali sposobna država nije ona koja samo mnogo intervenira, nego ona koja zna kada intervenirati, kojim instrumentom, s kojim kapacitetom i uz kakvu odgovornost.

Država je nužna za rješavanje mnogih društvenih problema, ali nije savršen instrument. Dizajn kvalitetnih javnih politika zahtijeva dvostruku svijest, svijest o tome gdje tržište zakazuje i svijest o tome gdje država može zakazati. Tu se nalazi i poveznica između klasične analize javnih politika, teorije javnog izbora i institucionalne ekonomike. Tržišni neuspjesi objašnjavaju zašto država ulazi u javne politike, javni izbor objašnjava zašto država može zakazati, a institucionalna i konstitucionalna ekonomika objašnjavaju kakva pravila i kapaciteti mogu smanjiti vjerojatnost tih neuspjeha.

Upravo tu javni izbor dodaje i razlog zašto državni neuspjeh može biti teži od tržišnog koji ispravlja. Kada intervencija stvori umjetnu rentu, primjerice kvotu, dozvolu ili zaštićenu cijenu, oko nje se troše stvarni resursi na natjecanje i obranu povlastice, pa taj gubitak nije jednokratniji nego se obnavlja sve dok renta postoji (Tullock 1967), a njegovu mehaniku razrađujemo u poglavlju o interesnim skupinama. Puni društveni trošak takve mjere zato nije samo klasični mrtvi teret nego mu se pridodaje i dio rente koji se rasipa u natjecanju,

$$SC = \underbrace{DWL}_{\text{Harbergerov trokut}} + \underbrace{\theta R}_{\text{rasipanje rente, } 0 < \theta \leq 1} > DWL$$

gdje je  $DWL$  mrtvi teret koji bi nastao i bez rente,  $R$  vrijednost umjetno stvorene rente, a  $\theta$  udio te rente koji se potroši u borbi za nju, od djelomičnog rasipanja do potpune disipacije pri  $\theta = 1$ . Budući da je  $\theta R$  uvijek pozitivan, puni društveni trošak  $SC$  nadmašuje sam tržišni gubitak  $DWL$  koji je mjera trebala ukloniti, što je i razlog zašto tržišni neuspjeh opravdava razmatranje intervencije, ali sam po sebi ne opravdava njezino provođenje.

Cilj nije manje države pod svaku cijenu, niti više države kao automatsko rješenje. Cilj je **bolja država**, ona koja zna prepoznati problem, odabrati prikladan instrument, provesti politiku, mjeriti učinke, učiti iz pogrešaka i odgovorno koristiti javne resurse.

## Sažetak

Državni neuspjeh nastaje kad javna politika ne ostvari svoje ciljeve ili ih ostvari uz prevelike troškove i nepoželjne nuspojave, pa intervencija osmišljena da riješi problem može stvoriti novi. Izvori su mnogostruki, od informacijskih i kognitivnih ograničenja, preko poticaja političara, birokrata i interesnih skupina, do slabih kapaciteta i lošeg dizajna provedbe. Kratkoročnost, regulatorno zarobljavanje i lov na rentu pretvaraju te slabosti u trajne troškove za društvo. Pouka nije manje ni više države po svaku cijenu, nego bolja država, koja zna kada intervenirati, kojim instrumentom i uz kakvu odgovornost. Kako tu bolju državu izgraditi pitanje je reformskih pristupa kojima se okreću sljedeća poglavlja, počevši od novog javnog menadžmenta i njegova pokušaja da upravljanje učini učinkovitijim.

Pretpostavite hipotetsko gospodarstvo u kojem nereguliran monopol na nekom tržištu stvara gubitak blagostanja procijenjen na 100 milijuna novčanih jedinica godišnje. Vlada razmatra intervenciju kojom bi regulirala cijene i nadzirala ponašanje monopolista. Procjene pokazuju da bi regulacija uklonila otprilike 70 milijuna gubitka, ali bi sama proizvela tri vrste troška,

administrativni trošak regulatornog tijela od 15 milijuna, distorzijski trošak od 25 milijuna zbog slabijih poticaja monopolista za ulaganje i trošak usklađivanja na strani poduzeća od 20 milijuna.

- (a) Izračunajte neto učinak intervencije tako da od uklonjenog dijela tržišnog gubitka oduzmete zbroj triju troškova remedije. Utvrdite je li intervencija u ovom obliku neto korisna ili neto štetna i za koliki iznos.
- (b) Razvrstajte troškove koje ste zbrojili prema tipologiji iz ovog poglavlja. Objasnite koji od njih upućuje na instrumentalni neuspjeh, koji na birokratski neuspjeh kroz širenje procedura, a koji na regulatorni neuspjeh kroz prebacivanje tereta na cijene i kvalitetu.
- (c) Primijenite tri pitanja iz testa državnog neuspjeha, ono o izboru instrumenta s najmanje distorzija, ono o kapacitetu države za provedbu i ono o mjerenju rezultata i mogućnosti ukidanja. Procijenite na kojem bi pitanju ova intervencija najvjerojatnije pala.

Objasnite zašto sama činjenica da tržišni neuspjeh postoji i da iznosi 100 milijuna ne dokazuje da je intervencija opravdana, nego se opravdanje pojavljuje tek kad korist remedije nadmaši njezin puni trošak.



# Novi javni menadžment

## Vodič kroz poglavlje

1. Iz kojeg konteksta i kojih kritika države nastaje Novi javni menadžment?
2. Što znači marketizacija i uvođenje konkurencije u javni sektor?
3. Kako agencifikacija i korporativno upravljanje mijenjaju organizaciju države?
4. Što znači promatrati građanina kao korisnika usluge?
5. Koje su glavne prednosti, a koje kritike i ograničenja NPM-a?

Nakon što je prethodno poglavlje nabrojilo načine na koje država zakazuje, slijedi pitanje što se protiv toga može učiniti. Jedan od najutjecajnijih odgovora ponudio je pokret koji je javni sektor pokušao popraviti tako da ga približi tržištu. Novi javni menadžment nije bio jedna reforma, nego val ideja koji je tijekom 1980-ih i 1990-ih obećao učinkovitiju, jeftiniju i odgovorniju državu po uzoru na privatno poduzeće.

Poglavlje prati taj val od njegovih korijena u krizi preopterećene države, preko glavnih mehanizama kojima je djelovao, od uvođenja konkurencije i mjerenja rezultata do shvaćanja građanina kao korisnika usluge i agencifikacije, do otrežnjujuće ocjene onoga što je obećao, a što doista ispunio.

## Odakle Novi javni menadžment

Tijekom 1980-ih i 1990-ih godina mnoge razvijene zemlje suočile su se s rastom javne potrošnje, fiskalnim krizama i kritikama neučinkovitosti države. Nakon snažnog širenja države blagostanja u desetljećima nakon Drugog svjetskog rata, javni sektor u mnogim je zemljama postao velik, složen i skup. Javna potrošnja rasla je zbog razvoja mirovinskih sustava, zdravstva, obrazovanja i socijalne zaštite, dok su gospodarske krize 1970-ih smanjile fiskalni prostor za daljnje širenje države. U tom kontekstu sve se češće govorilo o „preopterećenoj državi” koja preuzima sve više funkcija, ali ih ne obavlja dovoljno učinkovito (Tanzi 2011).

Upravo iz takvog okruženja nastaje **Novi javni menadžment** (*New Public Management*, NPM), skup reformskih ideja koje su pokušale javni sektor učiniti učinkovitijim, fleksibilnijim i više usmjerenim na rezultate.

**Definicija 0.0.1.** **Novi javni menadžment** (*New Public Management*, NPM) je reformski pristup koji od 1980-ih pokušava javni sektor učiniti učinkovitijim uvođenjem tržišnih mehanizama, mjerljivih ciljeva, kontrole rezultata, konkurencije i discipline troškova, nasuprot tradicionalnoj birokratskoj logici pravila i procedura (Hood 1991).

Christopher Hood opisao je NPM kao novi stil upravljanja javnim sektorom koji naglašava profesionalni menadžment, mjerljive ciljeve, kontrolu rezultata, konkurenciju i disciplinu troškova

(Hood 1991). NPM je pritom pokušao državu organizirati tako da više nalikuje poduzeću, s manje pravila i procedura, a više ciljeva, rezultata i odgovornosti.

Novi javni menadžment nije značio potpuno povlačenje države, nego promjenu načina na koji država djeluje. Umjesto da država sve sama proizvodi i izravno pruža, sve se više otvaralo pitanje može li neke usluge prepustiti tržištu, privatnom sektoru, neprofitnim organizacijama ili autonomnim javnim agencijama. Osborne i Gaebler taj su pristup saželi poznatom metaforom prema kojoj država treba više „upravljati kormilom”, a manje „veslati” (D. Osborne i Gaebler 1992).

Teorijski temelji NPM-a snažno su povezani s neoliberalizmom, teorijom javnog izbora i principal-agent teorijom. Teorija javnog izbora dovela je u pitanje idealiziranu sliku države kao neutralnog i dobronamjernog aktera (Buchanan i Tullock 1962; Mueller 2003). Posebno je važan doprinos Williama Niskanena, koji je tvrdio da birokrati imaju poticaj povećavati veličinu svojih proračuna i nadležnosti jer im to donosi veći utjecaj, sigurnost i status (Niskanen 1971). Formalni model koji pokazuje kako birokrat koji maksimizira veličinu usluge proizvodi previše, do točke u kojoj se ukupna korist izjednačuje s ukupnim troškom, razrađen je u poglavlju o birokraciji. NPM je zato pokušao u javni sektor uvesti poticaje koji bi djelovali slično tržišnim poticajima u privatnom sektoru.

Prve zemlje koje su intenzivno provodile reforme NPM-a bile su Ujedinjeno Kraljevstvo, Novi Zeland, Australija, Kanada i Sjedinjene Američke Države. U Ujedinjenom Kraljevstvu reforme se povezuju s vladom Margaret Thatcher, koja je provodila privatizaciju, deregulaciju i uvođenje tržišnih mehanizama u javne usluge. Novi Zeland često se navodi kao najradikalniji primjer jer je javni sektor restrukturiran prema gotovo korporativnim principima.

## Marketizacija javnog sektora

Najopipljivija dimenzija NPM-a bila je **marketizacija** javnog sektora, odnosno uvođenje tržišnih ili tržištu sličnih mehanizama u područja koja su tradicionalno bila organizirana kroz hijerarhiju javne uprave. Temeljna pretpostavka bila je da javni monopol često vodi neučinkovitosti, dok konkurencija stvara pritisak na smanjenje troškova, inovacije i bolju kvalitetu usluga.

Pretpostavka o većoj učinkovitosti privatne organizacije ne počiva na čaroliji privatnog vlasništva, nego na tri jasna mikroekonomska mehanizma. Prvi je *ostatni dohodak* (*residual claimancy*). Vlasnik privatne tvrtke izravno snosi posljedice loših odluka i prima koristi dobrih, dok rukovoditelj u javnoj agenciji rijetko može osobno zadržati uštedu i rijetko gubi posao zbog prekoračenja troškova. Drugi mehanizam je *prijetnja izlaskom* (*exit*). Privatni dobavljač koji izgubi kupce propada, dok javnu službu klijent najčešće ne može zamijeniti, što slabi njezin poticaj na pažnju prema korisniku. Treći mehanizam je *cjenovni informacijski signal*. Konkurentska tržišta neprekidno objavljuju što košta proizvodnja, što je mjera koja u javnom sektoru zahtijeva odvojen i često nepouzdan računovodstveni napor (Hood 1991).

Reforme NPM-a pokušale su u javni sektor unijeti ekvivalente sve tri sile. Ostatni dohodak preslikan je kroz bonuse vezane uz pokazatelje učinka, prijetnja izlaskom kroz natječaje za pravo pružanja usluge, a cjenovni signal kroz interne tržišne mehanizme i analize vrijednosti za novac. Stvarna učinkovitost reforme ovisila je o tome koliko su vjerodostojno preslikane sve tri sile, a ne samo o nominalnoj prisutnosti tržišnog rječnika.

Kolika treba biti jačina takvog bonusa nije proizvoljno pitanje, nego ima točan odgovor u teoriji poticaja (Holmström 1979). Ako principal agentu ponudi linearnu nagradu vezanu uz mjerljiv ishod  $y$  koji ovisi o uloženom naporu  $e$  i o slučajnom šumu  $\varepsilon$ , optimalna jačina poticaja iznosi

$$w(y) = \alpha + \beta y, \quad y = e + \varepsilon, \quad \varepsilon \sim \mathcal{N}(0, \sigma^2) \beta^* = \frac{1}{1 + r \sigma^2 C''(e)}$$

gdje je  $r$  averzija agenta prema riziku,  $\sigma^2$  varijanca šuma u mjeri, a  $C''(e)$  konveksnost troška napora. Intuicija je izravna jer optimalni  $\beta^*$  pada kada mjera postane bučnija ( $\sigma^2$  veći), kada je agent skloniji izbjegavanju rizika ( $r$  veći) i kada je napor sve skuplji. Granični slučaj  $\beta = 1$  opisuje privatnog vlasnika koji zadržava cijeli ostatni dohodak, dok  $\beta = 0$  opisuje klasičnog birokrata na fiksnoj plaći, pa formula objašnjava i zašto se tržišni poticaji u javnom sektoru, gdje je ishod bučan i teško mjerljiv, namjerno drže slabima.

Najradikalniji oblik bila je **privatizacija**, prijenos vlasništva nad poduzećima ili imovinom iz javnog u privatni sektor. U mnogim zemljama privatizirane su telekomunikacije, zračne kompanije, željeznice, komunalne i energetska poduzeća. Argument je bio da privatni vlasnici imaju snažnije poticaje za smanjenje troškova i povećanje produktivnosti. Međutim, privatizacija nije uvijek davala očekivane rezultate, osobito u sektorima prirodnih monopola, gdje konkurencija ne nastaje automatski, pa privatizacija bez kvalitetne regulacije može dovesti do privatnog monopola umjesto učinkovitog tržišta.

Najobuhvatnija usporedna analiza četiri desetljeća reformi pokazuje da se rezultati privatizacije i kvazi-tržišnih modela snažno razlikuju po sektorima i kontekstima (Pollitt i Bouckaert 2017). Privatizacija telekomunikacija u Europi gotovo je redovito donijela snižavanje cijena, povećanje pokrivenosti i ulaganja u nove tehnologije, ponajviše zato što je tržište bilo dovoljno veliko za stvarnu konkurenciju, a regulator je djelovao u vrijeme prijenosa vlasništva. Privatizacija vodoopskrbe u Engleskoj i Walesu istodobno je donijela ulaganja, ali i porast tarifa te kontroverze oko isplata dividendi koje su nadišle ulaganja, jer je riječ o prirodnom monopolu u kojem konkurencija nikada nije zaživjela.

Iskustva srednje i istočne Europe iz 1990-ih dodaju dodatnu pouku. U sektorima u kojima je regulatorni okvir kasnio za privatizacijom (energetika, željeznice, distribucija plina), prijenos vlasništva često je samo zamijenio javni monopol privatnim, bez stvarnog dobitka za potrošača. Ondje gdje su regulatorna pravila bila uspostavljena prije ili istodobno s privatizacijom, mjerljivi učinci na cijenu i kvalitetu bili su znatno bolji. Pouka je da privatizacija nije reformski potez sam za sebe, nego dio reformskog paketa koji uključuje funkcionalnu regulaciju i nadzornu sposobnost države.

Drugi, češći oblik bio je **outsourcing**, ugovaranje javnih usluga s privatnim ili neprofitnim pružateljima poput čišćenja, odvoza otpada, održavanja cesta ili informatičkih usluga. Treći oblik bili su **kvazi-tržišni modeli** (*quasi-markets*), osobito u zdravstvu, obrazovanju i socijalnim uslugama, u kojima javno financiranje može ostati, ali se uvodi konkurencija među pružateljima usluga. Le Grand ističe da kvazi-tržišta pokušavaju kombinirati javno financiranje i tržišnu disciplinu, ali njihov uspjeh ovisi o dizajnu sustava, kvaliteti informacija i sposobnosti države da nadzire pružatelje (Le Grand 1991).

U praksi je marketizacija otvorila važno pitanje o tome što je država, a što samo način pružanja usluge. Ako privatna tvrtka odvozi otpad, usluga i dalje može biti javna jer je organizira, regulira i financira lokalna vlast. NPM je tako pomaknuo raspravu s pitanja „treba li država nešto raditi?“ na pitanje „tko to može napraviti najbolje i pod kojim pravilima?“.

Reforme britanskog zdravstvenog sustava (NHS) u devedesetima dobar su primjer dometa i granica marketizacije. Uvođenjem „unutarnjeg tržišta“ odvojene su uloge naručitelja i pružatelja usluge kako bi se kroz natjecanje među bolnicama smanjili troškovi i skratile liste čekanja. Dio se učinkovitosti doista povećao, ali su istodobno narasli administrativni troškovi ugovaranja, mjerenja i nadzora, a koordinacija među ustanovama oslabila. Iskustvo pokazuje da kvazi-tržište može unijeti korisne poticaje, ali da njegov uspjeh ovisi o kvaliteti informacija, sposobnosti

države da nadzire ugovore i o tome nadmašuju li dobitci u učinkovitosti troškove same tržišne infrastrukture.<sup>1</sup>

## Korporativno upravljanje i upravljanje prema rezultatima

Uz tržišne mehanizme, NPM je tražio i promjenu mjerila uspjeha kroz **korporativno upravljanje** javnim sektorom. Tradicionalna birokracija počivala je na hijerarhiji, pravilima, formalnim procedurama i neutralnosti službenika (Weber 1978). Takav je model imao važne prednosti poput predvidljivosti, zakonitosti i profesionalnosti, ali su ga kritičari smatrali previše usmjerenim na poštivanje procedura, a premalo na rezultate.

NPM je zato pokušao pomaknuti fokus s pitanja „je li procedura poštovana?“ na pitanje „što je postignuto?“.

**Definicija 0.0.1. Upravljanje prema rezultatima** (*performance management*) je menadžerski pristup koji ocjenjuje javne institucije prema postignutim ishodima, a ne prema usklađenosti s procedurama; kombinira stratešku autonomiju s odgovornošću za mjerljive pokazatelje uspješnosti.

Uz njega u javni sektor ulaze strateško planiranje, pokazatelji uspješnosti, vrednovanje programa i ugovori o učinku. U takvom pristupu javne institucije dobivaju veću autonomiju, ali i veću odgovornost. One se ne ocjenjuju samo prema tome jesu li potrošile sredstva u skladu s pravilima, nego prema rezultatima kao što su kraće liste čekanja, bolji obrazovni ishodi ili brže rješavanje predmeta. Sve te promjene okupljene su oko jednog mjerila, **vrijednosti za novac**.

**Definicija 0.0.2. Vrijednost za novac** (*value for money*) je NPM kriterij koji traži da se javna sredstva alociraju na način koji osigurava najveći mogući ishod po utrošenom euru, kombinirajući ekonomičnost (niski input-trošak), učinkovitost (dobar omjer output/input) i efektivnost (postizanje ciljnog ishoda).

Ta tri elementa nisu nezavisne ocjene, nego se množe u jedan lanac od potrošenog eura do ostvarenog ishoda (Pollitt i Bouckaert 2017),

$$\text{Učinkovitost} = \frac{\text{Output}}{\text{Input}}, \quad \text{Efektivnost} = \frac{\text{Ishod}}{\text{Output}}, \quad \text{Vrijednost za novac} = \frac{\text{Ishod}}{\text{Trošak}} = \underbrace{\frac{1}{c_{\text{in}}}}_{\text{ekonomičnost}} \cdot \underbrace{\frac{\text{Output}}{\text{Input}}}_{\text{učinkovitost}} \cdot \underbrace{\frac{\text{Ishod}}{\text{Output}}}_{\text{efektivnost}}$$

gdje je  $c_{\text{in}}$  jedinična cijena inputa, pa je trošak jednak  $c_{\text{in}}$  puta količina inputa. Razklad je definicijski, ali pedagoški koristan jer pokazuje da vrijednost za novac pada ako zakaže bilo koji od triju faktora. Jeftin input i visok output ne jamče vrijednost ako taj output ne stvara stvarni ishod, kao kad bolnica jeftino obavi mnogo zahvata koji ne poboljšavaju zdravlje pacijenata.

Međutim, upravljanje prema rezultatima donosi i **problem mjerenja**. U privatnom sektoru profit je jednostavan, iako ne savršen, pokazatelj uspjeha. U javnom sektoru takav jedinstveni pokazatelj ne postoji. Škola nije uspješna samo ako ima visoke rezultate na testovima, nego i ako razvija kritičko mišljenje i građansku odgovornost. Bolnica nije uspješna samo ako obavi velik broj zahvata, nego i ako osigurava kvalitetnu i pravednu skrb. Zato je jedan od glavnih izazova NPM-a bio kako mjeriti ono što je važno, a ne samo ono što je lako mjerljivo.

<sup>1</sup>Daljnje čitanje: Propper, Burgess i Gossage (2008), *Competition and Quality: Evidence from the NHS Internal Market 1991–9*; Gaynor, Moreno-Serra i Propper (2013), *Death by Market Power*.

**Definicija 0.0.3. Goodhartov zakon** glasi da kada neka mjera postane operativni cilj, ona prestaje biti dobra mjera jer akteri prilagode ponašanje samoj mjeri umjesto onome što je mjera trebala zahvatiti; u NPM kontekstu to znači da pokazatelji uspješnosti neminovno izazivaju taktičku prilagodbu koja iskrivljuje ono što mjere (Hood 1991).

Charles Goodhart izvorno je tu pravilnost formulirao u kontekstu monetarne politike, a Hood ju je primijenio na javni menadžment (Hood 1991). Njezina se snaga vidi tek u primjerima. Bolnica čije se osoblje ocjenjuje po dužini liste čekanja može listu skratiti odbijanjem kompliciranijih slučajeva ili njihovim premještanjem u drugu kategoriju, a ne stvarnim povećanjem propusnosti. Škola koju ocjenjuju isključivo prema državnoj maturi može sužavanjem nastavnog plana na predmete koji se testiraju podići rezultat i istodobno smanjiti opseg obrazovanja. Policijska postaja koja se ocjenjuje po broju razriješenih predmeta može razriješene predmete preinačiti u manje težak oblik kaznenog djela kako bi zadržala stopu.

Goodhartov zakon nije samo iskustveno zapažanje, nego ima egzaktan mikroekonomski temelj u modelu višestrukih zadaća (Holmström i Milgrom 1991). Ako agent obavlja dvije zadaće, mjerljivu i nemjerljivu, a principal nagrađuje svaku zasebnim poticajem, optimalni napor na jednoj zadaći reagira na poticaj vezan uz drugu prema

$$w = \alpha + \beta_1 y_1 + \beta_2 y_2, \quad y_j = e_j + \varepsilon_j \frac{\partial e_1^*}{\partial \beta_2} < 0 \quad \text{kada su zadaće supstituti u trošku napora (} C_{12} > 0 \text{)}$$

gdje  $C_{12} > 0$  znači da je agentu sve teže ulagati napor u prvu zadaću što ga više ulaže u drugu. Negativni predznak govori da pojačavanje poticaja na mjerljivoj dimenziji ( $y_2$ , broj zahvata ili rezultat na maturi) povlači napor s nemjerljive ( $y_1$ , kvaliteta skrbi ili kritičko mišljenje), što je upravo mehanizam koji se vidi u bolnici, školi i policijskoj postaji. Pouka je oštra jer kad je jedna dimenzija teško mjerljiva, optimalno je sniziti poticaj  $\beta_2$  na onu mjerljivu, ponekad sve do nule, čime model formalno opravdava oprez prema snažnim jednodimenzionalnim poticajima u javnom sektoru.

Reakcija na taj problem nije odustajanje od mjerenja, nego višestrukost mjera koje akteri ne mogu istodobno zadovoljiti samo igrom s brojkama. Kombinacija pokazatelja procesa i ishoda, redovita revizija po slučajnom uzorku i izvori informacija izvan same institucije, primjerice ankete korisnika ili neovisne kliničke procjene, smanjuju prostor za prilagodbu mjeri umjesto cilju. Bez te višeslojnosti, „upravljanje prema rezultatima” lako se izrodi u upravljanje prema pokazateljima.

## **Građanin kao korisnik, klijent ili kupac?**

Ako upravljanje prema rezultatima traži da mjerimo ono što je važno, otvoreno ostaje tko određuje što je važno, a najizravniji je kandidat sam korisnik usluge. Time se težište ocjene pomiče s ishoda koje propisuje institucija na iskustvo onoga komu je usluga namijenjena. Jedna od najprepoznatljivijih promjena koju donosi NPM jest upravo novi pogled na građanina. U tradicionalnom modelu građanin je promatran kao stranka, korisnik prava ili adresat javne vlasti. U NPM-u se sve češće govori o građaninu kao **korisniku usluge**, pa čak i kao „klijentu” ili „kupcu” javnog sektora (D. Osborne i Gaebler 1992).

Ovaj pomak imao je pozitivne učinke jer je javnu upravu prisilio da više razmišlja o iskustvu građana, o tome koliko se čeka na dokument, koliko je postupak razumljiv i može li se usluga dobiti digitalno. Međutim, pojam građanina kao kupca ima i ozbiljna ograničenja. Građanin

nije samo kupac javnih usluga, nego i nositelj prava, porezni obveznik, birač i član političke zajednice. Ako se javni sektor previše promatra kroz odnos pružatelja i kupca, može se zanemariti demokratska dimenzija države. Građanin kao „kupac” mogao bi željeti što niže poreze i što bržu osobnu uslugu, ali građanin kao član političke zajednice može prihvatiti više poreze ako time financira javno zdravstvo ili obrazovanje. Tu se vidi granica tržišne analogije. Država ne može biti samo servis jer istodobno mora donositi kolektivne odluke o raspodjeli resursa, pravima i obvezama.

Razliku je moguće izoštriti jednim pojmovnim parom. Kupac disciplinira pružatelja izlaskom, time što svoj posao odnese drugamo, dok se građanin služi **glasom**, pravom da prigovori, glasuje i sudski ospori odluku, te pravima koja se ne mogu kupiti ni uskratiti (Hirschman 1970). Kod većine javnih usluga izlazak je slab ili nemoguć, jer postoji jedna porezna uprava, jedan sustav obveznog školovanja i jedan regulator, pa preoblikovanje građanina u kupca tiho istiskuje upravo onaj instrument, glas povezan s pravima, koji javno djelovanje čini legitimnim. Tržišna analogija zato ne griješi u tome što traži pažnju prema korisniku, nego u tome što prešućuje da se prema građaninu valja odnositi i kao prema nositelju prava, a ne samo kao prema platiši usluge.

## Agencifikacija i razdvajanje politike od provedbe

Logika razdvajanja koja je vodila NPM nigdje nije išla dalje nego u **agencifikaciji**. Ideja je bila oblikovanje politika odvojiti od njihove provedbe tako da se ministarstva bave strategijom, zakonima i prioritetima, dok bi specijalizirane agencije profesionalno i učinkovito provodile programe.

**Definicija 0.0.1. Agencifikacija** je NPM reforma kojom se odvojilo oblikovanje politike (u ministarstvima) od njezine provedbe (u autonomnim ili poluautonomnim agencijama), s ciljem veće stručnosti i fleksibilnosti, ali uz rizik oslabiljene koordinacije i demokratskog nadzora.

Odnos između ministarstva i agencije udžbenički je primjer principal-agent ugovaranja, pa se napetost koju agencifikacija stvara može i formalno zapisati (Laffont i Tirole 1993). Principal bira ugovor koji maksimizira očekivani neto ishod, ali pod dvama ograničenjima

$$\max_{\alpha, \beta} \mathbb{E}[y - w(y)] \quad \text{uz (IR)} \quad \mathbb{E}[u(w)] - C(e) \geq \bar{u}, \quad \text{(IC)} \quad e \in \arg \max_{e'} \mathbb{E}[u(w)] - C(e')$$

gdje uvjet sudjelovanja (IR) jamči da agent uopće prihvati posao jer mu očekivana korist nadmašuje vanjsku alternativu  $\bar{u}$ , a uvjet poticajne usklađenosti (IC) jamči da agent sam odabere napor koji principal želi. Kad ishod nije savršeno mjerljiv, IC se može zadovoljiti jedino izlaganjem agenta riziku kroz veći  $\beta$ , a to izlaganje je trošak koji principal mora platiti kroz IR. Upravo tu napetost demistificira pojam „ugovora o učinku” jer pokazuje zašto savršena kontrola provedbe nije besplatna i zašto agencija s autonomijom uvijek zadržava dio diskrecije.

Agencije mogu biti stručnije, fleksibilnije i manje izložene dnevnoj politici, što u područjima poput regulacije tržišta ili nadzora financijskog sustava često ima smisla. No agencifikacija je otvorila i problem odgovornosti. Ako ministarstvo nije izravno nadležno za provedbu, a agencija ima autonomiju, tko je politički odgovoran kada sustav zakaže? Ako agencija ostvaruje formalne pokazatelje, ali ne ispunjava širi javni interes, tko to može korigirati? Autonomne organizacije mogu povećati učinkovitost, ali istodobno otežati koordinaciju i demokratski nadzor.

Razlog zbog kojeg autonomija otežava koordinaciju leži u množenju sučelja. Svako odvajanje provedbe u zasebnu agenciju stvara novu granicu na kojoj ono što je prije bilo unutarnja uputa postaje odnos naručitelja i izvršitelja, uređen ugovorom, pokazateljima i izvještavanjem. Dok god se problem uklapa u nadležnost jedne agencije, taj je trošak podnošljiv, ali problemi građana rijetko poštuju granice agencija, pa korisnik kojem istodobno trebaju zdravstvena, socijalna i obrazovna podrška pada u prazninu za koju nijedna agencija nije nadležna u cjelini. Što je više usko specijaliziranih tijela, to više resursa odlazi na koordinaciju među njima umjesto na samu uslugu, a upravo je taj trošak fragmentacije pokrenuo kasniji val ponovnog povezivanja uprave koji razrađujemo u poglavlju o novom upravljanju.

## Prednosti i kritike novog javnog menadžmenta

Zagovornici NPM-a ističu nekoliko prednosti. Prvo, NPM je u javni sektor unio **jezik učinkovitosti** i otvorio prostor za evaluaciju programa, analizu troškova i koristi te veću odgovornost za rezultate. Drugo, potaknuo je veću **transparentnost** jer institucije moraju definirati ciljeve i izvještavati o učinku. Treće, potaknuo je **orijentaciju prema korisnicima** te je važan prethodnik današnje digitalizacije javne uprave. Četvrto, otvorio je prostor za **profesionalizaciju upravljanja**.

Ipak, NPM se brzo suočio s ozbiljnim kritikama. Prva se odnosi na pretjerano pojednostavljenu usporedbu države i poduzeća. Poduzeće ima relativno jasan cilj (dugoročni profit), dok država ima više često napetih ciljeva koji uključuju učinkovitost, pravednost, zakonitost, jednakost pristupa, političku odgovornost i zaštitu ranjivih. Druga kritika odnosi se na **fragmentaciju** javnog sektora. Kada se usluge razdvoje na velik broj agencija, ugovora i privatnih pružatelja, sustav postaje teže koordinirati. Treća se odnosi na **problem mjerenja** i Goodhartov zakon prema kojem mjera prestaje biti dobra mjera onog trenutka kada postane cilj (bolnica može smanjiti liste čekanja preusmjeravanjem pacijenata, škola poboljšati rezultate sužavanjem nastave). Četvrta kritika odnosi se na **slabljenje profesionalne etike** javne službe. Peta kritika tiče se primjene NPM-a u zemljama slabijih institucija. Schick upozorava da sofisticirani modeli upravljanja rezultatima pretpostavljaju osnovnu administrativnu sposobnost, pa zemlje koje nemaju stabilan proračunski sustav i profesionalnu državnu službu trebaju „najprije srediti osnove” prije uvođenja složenih reformi (Schick 1998).

Empirijska usporedba zemalja koje su pokušale ubrzano prenijeti NPM iz anglosaksonskog kruga otkriva dvije različite putanje (Pollitt i Bouckaert 2017). Skupina zemalja s razvijenom administrativnom tradicijom (Nizozemska, Danska, Finska) preuzela je tržišne mehanizme oprezno i selektivno, redovito popraćene ulaganjem u koordinaciju i nacionalne strategije, te je vremenom razvila mješavinu menadžerskih i mrežnih elemenata. Skupina zemalja u tranziciji prema funkcionalnoj državi (dijelovi srednje i istočne Europe, Latinska Amerika 1990-ih) često je preskakala temelje i izravno preuzimala složene NPM tehnike, što je proizvodilo formalne reforme koje nisu mijenjale stvarno funkcioniranje uprave, a ponekad su je dodatno fragmentirale.

Pouka koja je iz toga proizašla ne odbacuje menadžerske ideje, nego mijenja redoslijed njihove primjene. U zemljama gdje proračunski sustav ne funkcionira pouzdano, gdje državna služba nije zaštićena od političke smjene i gdje nadzorni mehanizmi tek nastaju, postupna izgradnja osnova daje veće dobitke nego skok na sofisticirane reforme. NPM se u takvim kontekstima pokazao djelotvornim tek kao kasni sloj jednog dužeg procesa, a ne kao kratica koja zaobilazi izgradnju temeljne administrativne sposobnosti.

## Sažetak

Novi javni menadžment nastao je kao odgovor na sliku „preopterećene države” i pokušao je javni sektor organizirati tako da više nalikuje poduzeću, s naglaskom na rezultate, mjerljive ciljeve, konkurenciju i disciplinu troškova. Njegovi alati, od marketizacije i agencifikacije do korporativnog upravljanja i usmjerenosti na građanina kao korisnika, donijeli su stvarne pomake u učinkovitosti i kvaliteti usluga. Istodobno su pokazali ograničenja jer su mjerljivi pokazatelji znali zamijeniti stvarnu kvalitetu, a fragmentacija institucija oslabiti koordinaciju. Iskustvo različitih zemalja uči da menadžerske ideje djeluju tek kad postoje temeljni administrativni kapaciteti, a ne kao kratica koja ih zaobilazi. Sama ograničenja menadžerskog pristupa, osobito fragmentacija i pretjerano oslanjanje na pokazatelje, otvaraju sljedeći zaokret, prema upravljanju koje umjesto na tržište računa na koordinaciju i suradnju u mrežama aktera.

Pretpostavite da javna agencija upravlja sustavom bolnica i da resorno ministarstvo postavlja cilj prema kojem udio pacijenata koji na specijalistički pregled čekaju dulje od 90 dana mora pasti ispod 5 posto. U polaznoj godini bolnica ima 1000 pacijenata na listi, od kojih 200 čeka dulje od 90 dana, pa udjel iznosi 20 posto. Sljedeće godine bolnica ne povećava stvarnu propusnost, ali 180 najsloženijih pacijenata premjesti u zasebnu „pripremnu” evidenciju koja se ne računa u službenu listu te 50 pacijenata preusmjeri privatnim ustanovama na trošak korisnika.

- (a) Izračunajte prijavljeni udjel dugotrajnih čekanja nakon premještanja, uzimajući u obzir samo pacijente koji ostaju na službenoj listi, i usporedite ga s ciljem od 5 posto.
- (b) Procijenite stvarni udjel dugotrajnih čekanja ako u brojnik i nazivnik vratite sve pacijente koji i dalje čekaju, uključujući premještene i preusmjerene, te objasnite koja konkretna ponašanja stvaraju razliku između prijavljene i stvarne uspješnosti.
- (c) Predložite jednu protumjeru koja bi suzila prostor za ovakvu prilagodbu, primjerice neovisnu reviziju uzorka predmeta ili praćenje ishoda iz izvora izvan same bolnice, i objasnite zašto ni ta protumjera ne uklanja problem u potpunosti.

Na kraju objasnite zašto ovaj primjer ilustrira Goodhartov zakon i zašto sam čin mjerenja nekog pokazatelja mijenja ponašanje aktera koje se mjeri.

# Od novog javnog menadžmenta prema novom upravljanju

## Vodič kroz poglavlje

1. Zašto ograničenja NPM-a vode prema novom, mrežnom upravljanju?
2. Što su tvrdokorni problemi i zašto ih jedna institucija ne može riješiti sama?
3. Što znače pristupi „cijele vlasti” i upravljanje kroz mreže aktera?
4. Kako uključivanje građana i digitalizacija mijenjaju upravljanje?
5. Kako se uravnotežuju birokratska, menadžerska te mrežna i demokratska logika?

Zbog ograničenja Novog javnog menadžmenta, od kraja 1990-ih i osobito tijekom 2000-ih razvija se novi val reformi javnog sektora koji se često naziva **ново javno upravljanje** (*new governance*) ili **mrežno upravljanje** (*network governance*). Dok je NPM naglašavao tržište, konkurenciju, autonomiju menadžera, mjerenje rezultata i ugovorne odnose, novi pristupi sve više naglašavaju koordinaciju, suradnju, partnerstva, povjerenje, uključivanje građana i sposobnost države da upravlja složenim mrežama aktera (Rhodes 1997).

**Definicija 0.0.1. Mrežno upravljanje** (*network governance*) ili **ново javno upravljanje** (*new governance*) je pristup kojim se javne politike oblikuju i provode kroz stalne suradničke odnose između više aktera (vlada, lokalna tijela, privatni sektor, civilno društvo, građani), naglašavajući koordinaciju i povjerenje nasuprot NPM-ovom naglašavanju tržišta i autonomije menadžera (Rhodes 1997).

Ovaj zaokret nije značio potpuno odbacivanje NPM-a. Mnoge njegove ideje ostale su važne, jer javni sektor i dalje mora voditi računa o učinkovitosti, kvaliteti usluga, troškovima i rezultatima. Iskustvo je ipak pokazalo da tržišni mehanizmi i menadžerska autonomija sami po sebi nisu dovoljni za rješavanje složenih javnih problema. U nekim su slučajevima reforme inspirirane NPM-om proizvele nove probleme koji uključuju fragmentaciju institucija, slabu koordinaciju, prevelik broj agencija i pretjerano oslanjanje na mjerljive pokazatelje koji nisu uvijek odražavali stvarnu kvalitetu javnih usluga.

Poglavlje slijedi tu promjenu od uzroka prema oblicima. Kreće od tvrdokornih problema koje nijedna institucija ne može riješiti sama, pa odatle izvodi pristupe povezane vlade, mreža i partnerstava, uključivanja građana te digitalizacije koja mijenja sam način na koji država radi. Na kraju ne proglašava pobjednika, nego pokazuje kako se birokratska, menadžerska i mrežna logika danas moraju nositi zajedno.

## Tvrdokorni problemi i potreba za suradnjom

Ključni razlog za razvoj novog upravljanja leži u promjeni prirode javnih problema. Mnogi suvremeni izazovi ne mogu se riješiti ni klasičnom birokratskom hijerarhijom ni jednostavnim

tržišnim natjecanjem. Klimatske promjene, starenje stanovništva, zdravstvene krize, migracije, siromaštvo, energetska tranzicija i digitalna sigurnost zahtijevaju suradnju različitih aktera koji uključuju ministarstva, lokalne i regionalne vlasti, regulatorne agencije, privatni sektor, akademsku zajednicu, civilno društvo i same građane.

Primjerice, politika klimatske tranzicije ne može biti samo posao ministarstva okoliša. Ona uključuje energetiku, promet, industrijsku politiku, poljoprivredu, prostorno planiranje, porezni sustav, socijalnu politiku i obrazovanje. Što je javni problem složeniji, to je manje vjerojatno da ga jedna institucija može riješiti sama. Zbog toga se u literaturi sve više koristi pojam „**wicked problems**”, odnosno tvrdokornih ili teško rješivih javnih problema (Rittel i Webber 1973). To su problemi koji nemaju jedno jasno rješenje, kod kojih se akteri ne slažu ni oko uzroka ni oko ciljeva, a svako rješenje proizvodi nove posljedice.

Mehanika prelaska s hijerarhije na mrežu nije samo organizacijska, nego informacijska. U klasičnoj hijerarhiji informacija putuje uzlazno kroz nekoliko razina, na svakoj se filtrira ili pojednostavljuje, a odluka silazi nazad kroz iste kanale s vremenskim pomakom. Što je sustav viši i tvrdokorniji je problem, to je jaz između onoga što izvršna razina zna i onoga što odlučujuća razina vidi veći. Mreža smanjuje broj posrednika tako što povezuje aktere s relevantnim znanjem izravno, bez prelaska kroz nekoliko principalskih lanaca, i tako skraćuje petlju između opažanja problema i prilagodbe odgovora (Rhodes 1997).

Cijena te brzine je gubitak jednoznačnog zapovjednog lanca. Kada nijedan akter nema isključivu nadležnost, nitko ne snosi automatsku odgovornost za neuspjeh, a koordinacija ovisi o trajnom ulaganju u međusobno povjerenje, neformalna pravila i razmjenu informacija. Mreža je zato učinkovito rješenje za probleme koji nadilaze pojedinačni resor, ali ona ne ukida potrebu za pravilima nego ih premješta s formalnih akata na operativne dogovore koje sami sudionici moraju izgraditi.

Upravo zato novo javno upravljanje naglašava da država više nije samo zapovjedni centar koji kroz hijerarhiju izdaje naloge, niti samo naručitelj usluga koji kroz ugovore kupuje rezultate od tržišta. Država sve više postaje koordinator, moderator i jamac pravila igre. Njezina uloga nije nužno da sve sama radi, ali mora osigurati da različiti akteri djeluju usklađeno, da javni interes ne bude izgubljen u privatnim interesima i da građani mogu razumjeti tko je za što odgovoran. To ne znači da država postaje manje važna. U složenom društvu ona često postaje još važnija.

## **Whole-of-government i povezana vlada**

Problemi građana rijetko poštuju granice ministarstava, a uprava razdvojena u zasebne „silose” prisiljava ih da sami povezuju ono što država drži odvojenim. Odgovor na tu fragmentaciju nakon NPM-a postaje **whole-of-government** pristup.

**Definicija 0.0.1. Whole-of-government pristup** je reforma organizacije javne uprave kojom se nastoji prevladati sektorska fragmentacija tako da se usluge, baze podataka i odgovornosti integriraju oko problema i korisnika, a ne oko administrativnih granica pojedinih ministarstava.

Tradicionalna uprava organizirana je po ministarstvima i sektorima, što omogućuje specijalizaciju, ali problemi građana rijetko poštuju administrativne granice. Nezaposlena osoba možda istodobno treba obrazovanje, socijalnu pomoć, zdravstvenu podršku i pomoć pri pronalasku posla. Whole-of-government pristup pokušava okrenuti logiku tako da se sustav organizira oko problema i korisnika, a ne oko unutarnjih granica administracije, pa se razvijaju integrirane javne usluge, jedinstvene kontaktne točke i zajedničke baze podataka.

Whole-of-government pristup najlakše je razumjeti na primjeru integrirane javne usluge. Umjesto da nezaposlena osoba zasebno obilazi službe za zapošljavanje, socijalnu pomoć, zdravstvo i obrazovanje, neke su zemlje uspostavile jedinstvene kontaktne točke i zajedničke baze podataka koje te usluge povezuju oko korisnika, a ne oko unutarnjih granica administracije. Estonija i pojedine nordijske zemlje pokazuju da takav model može smanjiti administrativni teret i ubrzati postupke, ali samo ako su podaci interoperabilni i ako postoji jasna odgovornost za zaštitu privatnosti. Bez te institucionalne podloge integracija usluga ostaje na razini deklaracije, a građanin i dalje nosi teret povezivanja nepovezanog sustava.<sup>1</sup>

Srodan pojam je **povezana vlada** (*joined-up government*), koji se posebno razvio u Ujedinjenom Kraljevstvu krajem 1990-ih. Njegova je svrha bila ispraviti fragmentaciju nastalu nakon reformi inspiriranih NPM-om, jer se nakon razdoblja razdvajanja i decentralizacije pojavila potreba za ponovnim povezivanjem sustava (Christensen i Læg Reid 2007).

## Mreže javnih politika i partnerstva

Povezivanje ne staje na granicama same države. Mnoge politike danas nastaju u stalnoj suradnji javnih tijela, struke, privatnih pružatelja i udruga, pa se oblikuju u **mrežama javnih politika** (*policy networks*) prije nego u jednoj nadležnoj instituciji.

**Definicija 0.0.1. Mreže javnih politika** (*policy networks*) su stabilne suradničke strukture u kojima se javne politike oblikuju i provode kroz stalne odnose između višestrukih aktera koji dijele resurse i informacije; mogu povećati kvalitetu politika, ali nose rizik zarobljavanja od posebnih interesa.

U području zdravstva to su ministarstvo, bolnice, liječničke komore, fond zdravstvenog osiguranja, privatni pružatelji, pacijentske udruge i farmaceutska industrija. Mreže mogu povećati kvalitetu javnih politika jer okupljaju znanje, informacije i resurse različitih aktera. Imaju, međutim, i svoje rizike. Ako su zatvorene, mogu postati prostor za utjecaj interesnih skupina i rentijerstvo. Ako su nejasno organizirane, mogu otežati odgovornost. Zato mrežno upravljanje zahtijeva snažne institucije, jasna pravila, transparentnost i sposobnost države da razlikuje suradnju od zarobljavanja politike od strane posebnih interesa.

Empirijska sinteza više od stotinu studija pokazuje da uspjeh mrežnog upravljanja nije slučajna, nego ovisi o nekoliko mjerljivih uvjeta (Ansell i Gash 2008). Suradnja se pokazuje najuspješnijom kada je sudjelovanje široko, ali ima jasna pravila o tome tko može učiti i kako se odluke obvezuju, kada postoji raniji pozitivan saldo međusobnog djelovanja među akterima i kada javna vlast preuzima ulogu posrednika, a ne samo participanta. Tamo gdje su akteri ulazili s otvorenim sukobom, gdje je raspored moći bio izrazito nesimetričan ili gdje su vremenski okviri bili prekratki da se izgradi povjerenje, mreže su redovito tonule u puklo savjetovanje bez stvarnog utjecaja na odluke.

Iz toga slijedi praktičan zaključak da mrežno upravljanje nije univerzalni lijek za neuspjeh hijerarhije. Ono donosi dodatnu vrijednost u područjima poput integrirane zdravstvene skrbi, lokalnog razvoja i upravljanja prirodnim resursima, gdje se isti akteri susreću kroz duže razdoblje. U područjima u kojima su sudionici jednokratni ili duboko podijeljeni, mreže lako gube stvarnu funkciju i postaju ceremonijalan dodatak postojećoj hijerarhiji.

Konkretni primjeri pokazuju gdje ta logika vrijedi. Upravljanje zajedničkim prirodnim resursima, poput vodnih slivova, ribolovnih područja ili pašnjaka, jedno je od područja u kojima mrežna

<sup>1</sup>Daljnje čitanje: OECD (2020), *The OECD Digital Government Policy Framework*.

i suradnička rješenja sustavno nadmašuju i čistu hijerarhiju i čisto tržište, upravo zato što lokalni akteri raspolažu znanjem o resursu i ponavljaju međusobne odnose kroz dulje razdoblje (Ostrom 1990). Slično vrijedi za integriranu skrb o starijima ili lokalni razvoj, gdje isti dionici trajno surađuju. Suprotno tome, ondje gdje su odnosi jednokratni, akteri anonimni ili duboko sukobljeni, mreže gube koheziju i povjerenje koje ih čini djelotvornima. Pouka nije da je mrežno upravljanje univerzalno bolje, nego da njegova prednost ovisi o tome ponavlja li se interakcija dovoljno dugo da se izgrade povjerenje i vlastita pravila.

Sve važniju ulogu imaju i **partnerstva** koja uključuju suradnju javnog i privatnog sektora, javnog i civilnog sektora ili različitih razina vlasti. Javno-privatna partnerstva mogu se koristiti za izgradnju infrastrukture ili pružanje usluga. No partnerstva nisu sama po sebi dobra. Mogu povećati učinkovitost, ali i zamagliti odgovornost. Ako privatni partner ostvaruje profit iz javnog projekta, a rizik ostaje na državi, partnerstvo može postati fiskalno skupo. Zato je ključno pitanje ne samo tko sudjeluje, nego i pod kojim pravilima, s kojom odgovornošću i uz kakvu raspodjelu rizika i koristi.

Zašto rizik tako često sklizne natrag na državu objašnjava narav dugoročnih ugovora. Budući da nijedan ugovor ne može unaprijed opisati svaku buduću okolnost, neizvjesnost i konačni rizik padaju na onoga tko ne može odustati, a država kod ključne javne usluge poput bolnice, autoceste ili škole ne može vjerodostojno dopustiti da pružanje propadne. Privatni partner zato posluje pod prešutnim jamstvom jer dobit zadržava dok ide dobro, a najteže gubitke u krajnjem slučaju preuzima proračun. Vrijednost partnerstva onda ne ovisi o tome je li nositelj privatni ili javni, nego o tome je li rizik ugovorom dodijeljen strani koja njime stvarno može upravljati, što je primjena logike transakcijskih troškova i nepotpunih ugovora razrađene u poglavlju o institucionalnoj ekonomici (Williamson 1985).

## Uključivanje građana

Posebno važan element novog upravljanja jest **uključivanje građana**. NPM je građane često promatrao kao korisnike ili klijente. Novo upravljanje ide korak dalje time što građane shvaća ne samo kao korisnike, nego i kao sudionike u oblikovanju javnih politika. To se vidi u razvoju javnih savjetovanja, participativnog budžetiranja, građanskih panela i digitalnih platformi za sudjelovanje.

Participacija može povećati legitimnost javnih politika jer građani lakše prihvaćaju odluke u čijem su oblikovanju sudjelovali. Može povećati i kvalitetu politika jer građani često imaju informacije o problemima koje administracija ne vidi. Lokalni stanovnici znaju gdje prometna infrastruktura ne funkcionira, roditelji upozoravaju na probleme u školama, a poduzetnici na administrativne prepreke. Participacija ipak mora biti stvarna, a ne samo formalna. Ako se mišljenja građana prikupljaju tek nakon što su odluke već donesene, sudjelovanje ne povećava povjerenje nego može proizvesti dodatni cinizam.

Šira kritika participativnih mehanizama nadilazi pitanje iskrenosti njihove provedbe i tiče se samog uzorka koji u njima sudjeluje. Procedura koja svima jamči pristup ne jamči i jednaku zastupljenost, pa ishod može odražavati preferencije onih koji sudjeluju, a ne medijskoga građanina.

Participativni mehanizmi ne uključuju sve skupine jednako. Teorijska i komparativna literatura upozorava da među aktivnim sudionicima u tim procesima sustavno prevladava obrazovaniji, gradski i politički angažiraniji sloj, dok skupine koje najviše ovise o javnim uslugama, poput starijih, niskoobrazovanih i ruralnih građana, sudjeluju ispod svojeg udjela u stanovništvu (E. Sørensen i Torfing 2007). Jednak pristup po proceduri tako ne znači i jednaku zastupljenost u

ishodu. Pouka je da „glas građana” prikupljen bez pažnje na strukturu sudionika može pomaknuti odluku prema angažiranoj manjini, pa kvalitetna participacija traži pragove raznolikosti i ciljano uključivanje slabije zastupljenih skupina.

Drugi problem je odgovornost. Mrežna i participativna tijela rijetko imaju jasan princip opoziva. Ako odluka ispadne loša, birač ne može na sljedećim izborima kazniti vladu jer je vlada samo jedan od više sudionika, a ostali sudionici uopće nisu izloženi izbornoj sankciji. Zato uspješno novo upravljanje traži dopunska pravila koja čuvaju demokratske mehanizme odgovornosti, uključujući obvezu javne objave podloga, prag predstavničke raznolikosti u panelima i očuvanje izborne odgovornosti vlade za konačnu odluku.

Jedan institucionalni odgovor na pristranost sudjelovanja zaslužuje posebnu pažnju. Umjesto da se oslanjaju na samoodabrane sudionike, neke jurisdikcije sve češće koriste nasumično izabrane građanske skupštine i panele, slično odabiru porote, u kojima slučajni odabir osigurava da sastav odražava stanovništvo po dobi, obrazovanju i mjestu stanovanja (OECD 2020). Takvi nasumični mini-javni forumi pokušavaju spojiti dvije vrijednosti koje se inače sukobljavaju, otvorenost sudjelovanja i predstavničku reprezentativnost, jer ne ovise o tome tko se sam javi. Iskustvo pokazuje da dobro vođene građanske skupštine mogu donijeti promišljene preporuke i o složenim temama poput klimatske ili ustavne politike, ali i da njihova legitimnost ovisi o tome je li njihov mandat jasan i preuzima li izabrana vlast odgovornost za konačnu odluku. Participacija tako ne mora birati između inkluzivnosti i reprezentativnosti ako je institucionalno pažljivo dizajnirana.

## Digitalizacija i nova država

Digitalizacija dodatno mijenja raspravu o novom upravljanju. Suvremena e-uprava, digitalni identitet, interoperabilne baze podataka, elektronički potpisi i digitalne javne usluge omogućuju državi da bude učinkovitija, brža i dostupnija. Takav model javne uprave sve se češće naziva **digitalnom državom**. Primjeri poput Estonije pokazuju da digitalizacija može biti snažan instrument modernizacije ako je povezana s institucionalnom reformom, jasnim pravilima i povjerenjem građana (Margetts i Dunleavy 2013).

**Definicija 0.0.1. Digitalna država** (*digital government*) je model javne uprave koji koristi digitalnu infrastrukturu (e-usluge, interoperabilne baze, elektronički identitet, algoritamske odluke) radi veće učinkovitosti i dostupnosti, ali uz nova pitanja o vlasništvu nad podacima, privatnosti, algoritamskoj pristranosti i demokratskoj odgovornosti (Margetts i Dunleavy 2013).

Digitalna država ipak nije samo tehničko pitanje. Ona otvara duboka pitanja javne politike o tome tko kontrolira podatke, kako se štiti privatnost, kako se sprječava algoritamska pristranost, što se događa s građanima koji nemaju digitalne vještine i tko je odgovoran ako automatizirani sustav donese pogrešnu odluku.

Europska unija na to je pitanje odgovorila Aktom o umjetnoj inteligenciji iz 2024., prvim sveobuhvatnim zakonodavnim okvirom te vrste (European Parliament and Council of the European Union 2024). Akt sustave umjetne inteligencije razvrstava prema razini rizika, a one koji se u javnoj upravi koriste za odlučivanje o pristupu socijalnim naknadama i javnim uslugama te u radu pravosuđa i policije svrstava među visokorizične. Za takve sustave propisuje obvezni ljudski nadzor, sljedivost odluka i dužnost da se pojedincu na razumljiv način obrazloži odluka koja ga se tiče. Time se odgovornost koju digitalizacija lako raspršuje vraća na konkretnu instituciju i osobu koja za sustav odgovara.

Razlika između digitalizacije i digitalne transformacije može se operacionalizirati na nekoliko mjerljivih razina. Prva razina je dovršenost transakcije, koja mjeri postotak postupaka koje korisnik može u potpunosti završiti digitalno, bez odlaska u ured ili dostave papirnato dokumenta. Druga razina je vrijeme do ishoda, koje uspoređuje trajanje postupka prije i poslije digitalizacije i razlikuje stvarno skraćivanje od pukog premještanja čekanja iz fizičkog reda u elektronički. Treća razina je integracija podataka, koja prati koliko puta korisnik mora iznova unositi iste informacije koje sustav već posjeduje u drugoj bazi. Četvrta razina, najteža za izmjeriti, jest transparentnost algoritamskih odluka, odnosno mogućnost da pojedinac dobije obrazloženje kada automatizirani sustav negativno odluči u njegovu predmetu.

Sustav koji napreduje na samo prve tri razine ostaje digitalizirana birokracija. Tek kad se i četvrta razina počne aktivno mjeriti, javna usluga prelazi iz digitaliziranog oblika u digitalno preoblikovan oblik koji čuva odgovornost prema korisniku i u uvjetima automatizacije.

Ako se digitalizacija shvati samo kao uvođenje novih aplikacija, bez promjene procesa i odgovornosti, ona može samo digitalizirati postojeću birokraciju. Prava digitalna transformacija nije premještanje papira na ekran, nego preoblikovanje javne usluge oko potreba građana i javnog interesa.

## Tri logike suvremene javne uprave

Novo upravljanje ne odbacuje tradicionalnu birokraciju u potpunosti. Naprotiv, ono prepoznaje da su zakonitost, profesionalnost, stabilnost i jednak tretman građana i dalje nužni. Iskustvo NPM-a pokazalo je da reforme koje preskaču osnovne administrativne kapacitete često ne uspijevaju. Tek na temelju funkcionalnih osnova mogu se graditi sofisticiraniji sustavi rezultata, digitalne platforme, partnerstva i mreže.

Zato suvremena javna uprava sve više traži ravnotežu između tri logike. Prva je **birokratska logika**, koja naglašava zakonitost, pravila, jednakost postupanja i profesionalnu neutralnost. Druga je **menadžerska logika**, koja naglašava rezultate, učinkovitost, troškove i kvalitetu usluge. Treća je **mrežna i demokratska logika**, koja naglašava koordinaciju, uključivanje građana, suradnju i povjerenje. Dobra javna uprava ne može se osloniti samo na jednu od njih. Ako dominira samo birokratska logika, sustav postaje spor i rigidan. Ako dominira samo menadžerska, može se zanemariti javni interes. Ako dominira samo mrežna, može se izgubiti jasna odgovornost.

U tom smislu prijelaz od NPM-a prema novom upravljanju ne treba promatrati kao jednostavnu zamjenu jednog modela drugim, nego kao **evoluciju** javne uprave. NPM je ispravno upozorio da javni sektor mora biti učinkovitiji i usmjereniji na rezultate. Novo upravljanje dodaje da učinkovitost nije dovoljna bez koordinacije, povjerenja, legitimnosti i uključivanja građana. Tradicionalna birokracija pak podsjeća da nijedna reforma ne može uspjeti bez zakonitosti, profesionalnosti i institucionalne stabilnosti.

## Sažetak

Novo upravljanje nastaje iz spoznaje da tržišni mehanizmi i menadžerska autonomija sami po sebi ne rješavaju složene, tvrdokorne probleme koji presijecaju granice pojedinih institucija. Umjesto na konkurenciju, naglasak se pomiče na koordinaciju, suradnju, partnerstva, povjerenje i upravljanje kroz mreže aktera, uz sve veću ulogu uključivanja građana i digitalizacije. Riječ je o evoluciji, a ne o pukoj zamjeni modela, jer NPM-ova briga za učinkovitost ostaje važna. Suvremena javna uprava zato traži ravnotežu triju logika, birokratske, menadžerske te mrežne i

demokratske, jer prevlast bilo koje od njih nosi vlastite slabosti. Koja god ravnoteža prevlada, svaka politika na kraju mora pokazati da donosi veću korist od troška, pa se analiza okreće alatima kojima se taj učinak mjeri i vrednuje.

Pretpostavite hipotetsku riječnu slivnu cjelinu koju dijele tri općine, a u njoj se pogoršava kvaliteta vode zbog poljoprivrednog otjecanja, ispusta jedne tvornice i zastarjelih sustava odvodnje. Nijedno tijelo nema isključivu nadležnost nad cijelim slivom. Za stolom su općinske vlasti, regionalna agencija za vode, udruženje poljoprivrednika, vlasnik tvornice, lokalna ekološka udruga i agencija za zaštitu okoliša.

- (a) Razvrstajte navedene aktere prema tome što svaki od njih kontrolira, pri čemu za svakoga navedite barem jedan resurs koji unosi u suradnju, primjerice nadležnost nad ispuštom, podatke o opterećenju, financijska sredstva ili pristanak ključan za provedbu. Objasnite zašto problem nije rješiv ni čistom hijerarhijom jedne agencije ni tržišnom razmjenom među akterima.
- (b) Koristeći uvjete uspješnog suradničkog upravljanja iz poglavlja, procijenite za svaki uvjet je li ispunjen, djelomično ispunjen ili nedostaje, uzimajući u obzir širinu i pravila sudjelovanja, raniji saldo međusobnog djelovanja, simetriju moći, vremenski okvir te postojanje posrednika umjesto pukog participanta. Poredajte uvjete od onoga koji najviše otežava suradnju prema onome koji joj najmanje smeta.
- (c) Pretpostavite dvije zamišljene sheme savjetovanja. U prvoj se mišljenja aktera prikupljaju pisanim putem nakon što je plan već usvojen. U drugoj akteri sudjeluju u oblikovanju plana prije odluke, uz objavu podloga i jasan mandat. Usporedite ih i objasnite koja predstavlja stvarno, a koja tek formalno sudjelovanje te kako razlika utječe na povjerenje i legitimnost ishoda.

Zašto mrežno i suradničko upravljanje može uspjeti ondje gdje i hijerarhija i tržište zakažu, i koju cijenu u smislu jasne odgovornosti i trajnog ulaganja u povjerenje takvo rješenje sa sobom nosi?



# Cost-benefit analiza i evaluacija javnih politika

## Vodič kroz poglavlje

1. Što je cost-benefit analiza i zašto je važna za javne politike?
2. Kako se mjere društvene koristi i troškovi te zašto se diskontiraju?
3. Što neto sadašnja vrijednost i diskontna stopa govore o vrijednosti projekta?
4. Po čemu se razlikuju metode evaluacije i koja najjače utvrđuje uzročni učinak?
5. Koja su glavna ograničenja evaluacije i zašto je važna neovisnost evaluatora?

Reformski pristupi iz prethodnih poglavlja pokazuju kako država može drukčije organizirati svoje djelovanje, no svaki od njih na kraju mora odgovoriti na isto pitanje. Daje li neka politika veću korist od troška i kako to uopće znamo. 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.

Poglavlje zato cost-benefit analizu prvo rastavlja na korake, od mjerenja društvenih koristi i troškova do njihova diskontiranja i svodenja na neto sadašnju vrijednost, a potom iskreno opisuje njezine granice, jer se sve vrijednosti ne daju izraziti u novcu. Odatle prelazi na širu evaluaciju javnih politika i na pitanje koja metoda najuvjerljivije utvrđuje je li neka politika doista proizvela učinak koji joj pripisujemo.

## 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, primjerice između ulaganja u zdravstveni sustav ili prometnu infrastrukturu, između povećanja socijalnih transfera ili smanjenja poreznog opterećenja. U takvom okruženju CBA služi kao ključni analitički okvir koji omogućuje 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. CBA zato 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 (Boardman i ostali 2018).

Važna dimenzija CBA jest i njezina uloga u povećanju transparentnosti i odgovornosti. Budući da zahtijeva eksplicitno navođenje pretpostavki, metoda i procjena, CBA smanjuje prostor za proizvoljne odluke i olakšava javnu kontrolu nad procesom. 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 jer uključuje vremensku dimenziju i diskontiranje budućih učinaka.

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 proračun, ali istodobno može donijeti znatne koristi u obliku smanjenja vremena putovanja, povećanja sigurnosti i rasta produktivnosti.

## Koraci u provedbi cost-benefit analize

Provedba CBA strukturiran je i metodološki zahtjevan proces. Iako se osnovna logika usporedbe ukupnih koristi i troškova čini jednostavnom, njezina primjena zahtijeva niz pažljivo definiranih koraka.

Prvi korak odnosi se na jasno definiranje projekta i relevantnih alternativa. Svaka CBA mora započeti preciznim određivanjem cilja 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. U zdravstvu izbor ne mora biti samo između izgradnje nove bolnice i statusa quo, već može uključivati i modernizaciju postojećih kapaciteta ili jačanje primarne zaštite (Boardman i ostali 2018).

Sljedeći korak obuhvaća identifikaciju svih relevantnih troškova i koristi, uključujući izravne fiskalne troškove, ali i šire ekonomske, socijalne i okolišne posljedice. Posebna pažnja posvećuje se eksternalijama, učincima koje projekt prebacuje na treće strane bez da ih tržišne cijene obuhvate, jer upravo oni razdvajaju proračunski trošak od ukupnog društvenog učinka.

Treći korak, kvantifikacija i monetizacija učinaka, predstavlja jedan od najzahtjevnijih dijelova, a cilj mu je sve koristi i troškove izraziti u novčanim jedinicama. Najveći izazov predstavljaju nematerijalne vrijednosti poput ljudskog života, sigurnosti ili kvalitete okoliša, za koje se koriste metode poput spremnosti na plaćanje (*willingness to pay*), otkrivenih preferencija ili sjenovnih cijena (*shadow prices*).

Nakon monetizacije slijedi diskontiranje, odnosno svođenje budućih troškova i koristi na sadašnju vrijednost. Diskontna stopa ključan je parametar jer snažno utječe na rezultate, osobito kod dugoročnih projekata.

**Definicija 0.0.1. Diskontna stopa** je stopa kojom se budući iznosi svode na sadašnju vrijednost, pa odražava koliko manje vrijedi korist ili trošak koji nastaje kasnije u odnosu na isti iznos danas; što je stopa viša, to udaljena buduća korist manje teži u izračunu, zbog čega izbor stope presudno oblikuje ocjenu dugoročnih projekata.

Jednom kada su sve buduće koristi i troškovi svedeni na sadašnji trenutak, treba ih sažeti u jedan broj koji kaže isplati li se projekt uopće provesti. Tu ulogu nosi **neto sadašnja vrijednost**.

**Definicija 0.0.2. Neto sadašnja vrijednost (NPV)** je zbroj svih budućih koristi i troškova projekta, pri čemu se svaki budući iznos diskontira na sadašnji trenutak koeficijentom  $1/(1+r)^t$ , gdje je  $r$  diskontna stopa, a  $t$  broj godina udaljenosti. Projekt je društveno opravdan ako je NPV pozitivan.

Definicija se izravno prevodi u formulu. Ako  $B_t$  i  $C_t$  označavaju koristi i troškove u godini  $t$ , a  $r$  diskontnu stopu, neto sadašnja vrijednost zbraja diskontirane neto tokove kroz cijeli vijek projekta,

$$\text{NPV} = \sum_{t=0}^T \frac{B_t - C_t}{(1+r)^t}.$$

Zbroj kreće od  $t = 0$ , pa početno ulaganje ulazi nediskontirano, dok svaki kasniji tok to manje doprinosi što je dalje u budućnosti i što je stopa  $r$  viša. Uz neto sadašnju vrijednost često idu dva srodna kriterija. Omjer koristi i troška dijeli diskontirane koristi diskontiranim troškovima, a interna stopa povrata je upravo ona stopa pri kojoj neto sadašnja vrijednost pada na nulu,

$$\text{BCR} = \frac{\sum_t B_t / (1+r)^t}{\sum_t C_t / (1+r)^t}, \quad \text{IRR rješava } \sum_{t=0}^T \frac{B_t - C_t}{(1 + \text{IRR})^t} = 0.$$

Projekt je opravdan kad je neto sadašnja vrijednost pozitivna, što je istovrijedno tomu da omjer koristi i troška premašuje jedinicu, a interna stopa povrata nadmašuje diskontnu stopu (Boardman i ostali 2018).

Suvremeni pristupi naglašavaju i potrebu za analizom osjetljivosti, scenarijskom analizom i razmatranjem distribucijskih učinaka (HM Treasury 2022). CBA nije linearni, mehanički postupak, već iterativni proces u kojem se koraci međusobno preispituju.

## Posebnosti cost-benefit analize u javnom sektoru

CBA u javnom sektoru bitno se razlikuje od primjene u privatnom sektoru jer je usmjerena na maksimizaciju ukupne društvene dobrobiti, a ne profitabilnosti. To znači da analiza mora obuhvatiti znatno širi spektar učinaka.

Jedna od najvažnijih posebnosti odnosi se na distribucijske učinke. Projekt može imati pozitivnu neto sadašnju vrijednost, ali istodobno povećavati društvene nejednakosti. Ulaganja u prometnu infrastrukturu mogu povećati agregatnu učinkovitost, ali koristi mogu biti koncentrirane među višim dohodovnim skupinama, dok troškove snose svi porezni obveznici. Zato suvremeni pristupi uključuju distribucijske ponderacije, kojima se veća težina daje koristima za niže dohodovne skupine (HM Treasury 2022).

Druga posebnost odnosi se na eksternalije. Javni projekti gotovo uvijek generiraju značajne pozitivne i negativne eksternalije koje nisu uključene u tržišne cijene. Treća dimenzija odnosi se na javna dobra, koja predstavljaju poseban izazov jer za njih ne postoje tržišne cijene, pa se moraju koristiti neizravne metode procjene. Posebno važna dimenzija jest neizvjesnost i dugoročni karakter javnih projekata, čiji se učinci često protežu kroz desetljeća, pa CBA uključuje analizu osjetljivosti, scenarijsku analizu i stohastičke simulacije.

U središtu te rasprave nalazi se i izbor diskontne stope. Viša diskontna stopa smanjuje važnost dugoročnih koristi, dok niža daje veću težinu budućim generacijama.

Korisno je vidjeti i odakle ta stopa dolazi, jer to objašnjava zašto se oko nje stručnjaci toliko spore. Društvena diskontna stopa obično se rastavlja na dva dijela, na stopu čistog vremenskog preferiranja, koja govori koliko dobrobit budućih ljudi vrijedi manje samo zato što je u budućnosti, i na član koji odražava očekivani rast dohotka pomnožen brzinom kojom dodatni dohodak gubi na vrijednosti kako društva bogate (HM Treasury 2022).

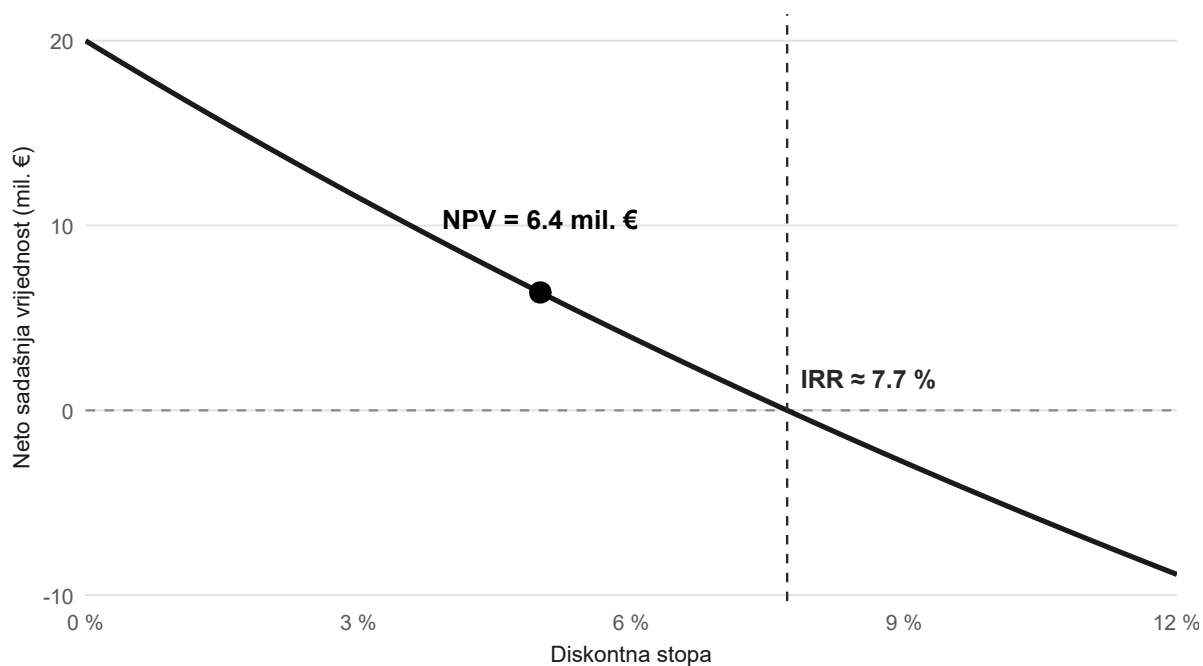
Ta se rastavba sažima u Ramseyjevu formulu društvene diskontne stope,

$$r = \delta + \eta g,$$

gdje je  $\delta$  stopa čistog vremenskog preferiranja,  $g$  očekivani rast dohotka, a  $\eta$  elastičnost granične korisnosti koja mjeri koliko brže dodatni euro gubi vrijednost kako dohodak raste (Ramsey 1928; HM Treasury 2022). Drugi je dio uglavnom tehnički i mjerljiv, no prvi je čisto vrijednosni jer nema empirijskog načina da se utvrdi koliko smijemo diskontirati dobrobit naraštaja koji još nije rođen. Upravo zato se rasprave o dugoročnim politikama, od klime do mirovina, na kraju gotovo uvijek svode na sukob oko te jedne etičke pretpostavke, a ne oko same ekonomske računice.

Izbor diskontne stope nije tehnička sitnica jer kod dugoročnih projekata presudno mijenja rezultat. Korist koja nastaje za pedeset godina pri diskontnoj stopi od 1 % vrijedi danas oko 60 % svojega iznosa, a pri stopi od 6 % tek oko 5 %, pa ista klimatska investicija može izgledati izrazito isplativo ili posve neopravdano ovisno samo o tom parametru (HM Treasury 2022). Zbog toga smjernice za javne projekte propisuju niže društvene diskontne stope za učinke koji sežu duboko u budućnost, izričito iz razloga međugeneracijske pravednosti. Pouka je da diskontiranje nije neutralan postupak, nego ugrađuje vrijednosni sud o tome koliko nam je važna dobrobit budućih naraštaja.

Graf koji slijedi prikazuje neto sadašnju vrijednost projekta u ovisnosti o diskontnoj stopi, pri čemu krivulja pada i u nekom trenutku probija nulu, a to sjecište je interna stopa povrata iznad koje projekt prestaje biti opravdan. Graf je interaktivan, pa klizači mijenjaju diskontnu stopu i godišnju neto korist, čime se vidi koliko je ocjena projekta osjetljiva na te pretpostavke.



Slika 1: NPV projekta (ulaganje 100 mil. € i neto korist kroz četiri godine) pada kako raste diskontna stopa; pri internoj stopi povrata (IRR) jednak je nuli, a iznad nje projekt postaje neopravdan.

Sve navedeno pokazuje da je CBA u javnom sektoru znatno više od tehničkog alata. Ona je integrativni okvir koji povezuje ekonomsku učinkovitost s društvenom pravednošću, okolišnom održivošću i dugoročnom perspektivom.

## Primjeri primjene

Koraci i posebnosti obrađeni dosad jasnije se vide na konkretnim slučajevima, pa iste koncepte pratimo na tri tipa projekta koji se razlikuju po tome koliko se njihove koristi daju izraziti u novcu, na infrastrukturi, zdravstvu i okolišu.

U slučaju infrastrukturnih projekata poput gradnje mosta troškovi su relativno transparentni i uključuju kapitalne izdatke i troškove održavanja, uz oportunitetni trošak javnih sredstava. Koristi su višedimenzionalne i obuhvaćaju uštede vremena putovanja, povećanu sigurnost te šire ekonomske koristi poput razvoja lokalnog gospodarstva i bolje integracije tržišta rada. Dio tih koristi ima obilježja eksternalija, pa odluka ne ovisi samo o financijskoj isplativosti, nego o tome generira li projekt pozitivnu neto društvenu korist kroz vrijeme.

U zdravstvu, primjerice kod uvođenja novog lijeka, troškovi uključuju cijenu lijeka, distribuciju i administraciju. Koristi se odnose na produženje životnog vijeka i poboljšanje kvalitete života, što se često izražava kroz koncept QALY (*quality-adjusted life years*). Monetizacija tih koristi zahtijeva normativne pretpostavke o tome koliko društvo „vrijedi” dodatnu godinu života. Tu posebno dolazi do izražaja etička i distribucijska dimenzija jer financiranje skupog lijeka za rijetku bolest može biti „neisplativo” u uskom ekonomskom smislu, ali društveno poželjno iz perspektive pravednosti i solidarnosti.

Kod okolišnih politika poput smanjenja emisija CO troškovi ulaganja u zelene tehnologije često su visoki i javljaju se u kratkom roku, dok se koristi od izbjegnutih budućih šteta protežu

duboko u budućnost i izražavaju kroz socijalnu cijenu ugljika. Izbor diskontne stope ovdje izravno uključuje pitanje međugeneracijske pravednosti, a klimatske politike imaju snažnu komponentu globalnih eksternalija.

## Ograničenja cost-benefit analize

Primjeri zdravstva i okoliša već su nagovijestili gdje CBA postaje sporna, ondje gdje se koristi teško prevode u novac. Unatoč svojoj važnosti, CBA ima značajna metodološka i praktična ograničenja. Ta ograničenja ne znače da je CBA neupotrebljiva, već da njezine rezultate treba interpretirati s oprezom i, gdje je potrebno, nadopuniti drugim pristupima.

Jedno od temeljnih ograničenja odnosi se na monetizaciju ne-tržišnih vrijednosti. Mnoge koristi, poput vrijednosti ljudskog života, zdravlja ili kvalitete okoliša, nemaju tržišnu cijenu i teško ih je precizno izraziti u novcu, pa rezultati mogu varirati ovisno o metodologiji.

Vrijedi objasniti kako se takav broj uopće dobiva, jer u tome leži i njegova krhkost. Vrijednost statističkog života nije cijena ičijeg života, nego zbroj brojnih sitnih kompromisa između novca i rizika, pa ako ljudi za posao s godišnjim rizikom smrti od jedan prema deset tisuća traže određeni dodatak na plaću, iz tog se dodatka izvodi implicitna vrijednost izbjegnute statističke smrti (Boardman i ostali 2018).

Formalno, vrijednost statističkog života je omjer dodatka na plaću  $\Delta w$  i prirasta rizika smrti  $\Delta p$ ,

$$\text{VSL} = \frac{\Delta w}{\Delta p}.$$

Ako radnici za godišnji rizik veći za  $\Delta p = 0,0001$  traže  $\Delta w = 700$  eura više plaće, implicitna vrijednost statističkog života iznosi sedam milijuna eura. Taj je broj krhak upravo zato što počiva na sitnim razlikama u plaći i riziku koje je teško precizno izmjeriti. Takve se procjene dobivaju na dva načina. Metoda otkrivenih preferencija čita ih iz stvarnog ponašanja, primjerice iz premija na plaću za opasnije poslove ili iz cijena nekretнина u čistom okolišu, dok ih metoda iskazanih preferencija prikuplja izravnim anketnim pitanjem koliko bi tko platio za neko netržišno dobro. Druga je metoda osjetljiva na pristranost hipotetskog odgovora, jer ispitanik koji ne plaća stvarno procjenjuje spremnost na plaćanje, i na učinak opsega, jer iskazani iznos jedva raste kad se količina dobra višestruko poveća, zbog čega ista korist različitim metodama može dobiti vrijednosti koje se razlikuju za red veličine.

Šira filozofska kritika tog ograničenja ide korak dalje. Sandel upozorava da problem nije samo tehnička poteškoća izračuna sjenovne cijene, nego da sam postupak monetizacije može promijeniti prirodu odluke koju se procjenjuje (Sandel 2012). Kada se vrijednost ljudskog života, kvaliteta okoliša ili pravo na zdravstvenu skrb izrazi u eurima, ti se entiteti prestaju razlikovati od ostale robe koju mjerimo istim mjerilom. Postupak koji bi trebao pomoći u izboru tiho mijenja moralni status onoga što se procjenjuje, što može biti prihvatljivo za promjene putnih troškova, ali ne i za odluke koje zadiru u temeljne društvene vrijednosti.

Praktična implikacija nije odbacivanje CBA, nego svjesnost o granicama njezine domene. Za projekte u kojima sve relevantne posljedice imaju vidljivu tržišnu cijenu (logistika, energetska infrastruktura, telekomunikacije), monetizacija je analitički prikladan instrument. Za odluke u kojima središnji ulog dotiče distribuciju temeljnih sloboda ili međugeneracijska prava, CBA može pružiti korisne dijelove odgovora, ali konačni izbor ostaje vrijednosno opterećen na način koji se ne može svesti na rezultat izračuna.

Velik infrastrukturni projekt pokazuje i domet i granice cost-benefit analize. Za britansku brzu prugu HS2 službene su analize u različitim fazama davale vrlo različite procjene neto koristi, ovisno o pretpostavkama o vrijednosti uštede vremena, budućoj potražnji i diskontnoj stopi, a procijenjeni troškovi tijekom godina su višestruko narasli. Projekt je na kraju smanjen i odgođen iz političkih razloga, neovisno o tome što su pojedine analize pokazivale pozitivnu neto vrijednost. Primjer pokazuje da CBA disciplinira raspravu i čini pretpostavke vidljivima, ali da konačnu odluku oblikuju i raspodjela koristi, kredibilitet procjena troškova i politički proces, a ne samo izračunata neto sadašnja vrijednost.<sup>1</sup>

Drugo ograničenje odnosi se na ovisnost rezultata o pretpostavkama modela, osobito o izboru diskontne stope, koja može dramatično promijeniti zaključke.

Treći problem je rizik političke manipulacije i selektivne primjene. Budući da rezultat ovisi o pretpostavkama o potražnji, vrijednosti vremena ili diskontnoj stopi, naručitelj analize može te pretpostavke prilagoditi kako bi izračun podržao unaprijed donesenu odluku, čime se CBA iz alata za vaganje opcija pretvara u naknadno opravdanje već izabranog ishoda.

Četvrto ograničenje odnosi se na pitanja pravednosti i distribucije. Standardna CBA polazi od ukupne društvene koristi (Kaldor-Hicksov kriterij, vidi Definicija 0.0.2), prema kojem je projekt opravdan ako dobitnici načelno mogu obešteti gubitnike i ostati na dobitku. Taj kriterij pritom ne traži da se ta naknada doista isplati, pa pozitivan rezultat ne jamči da će raspodjela koristi i troškova biti pravedna.

Zbog svih navedenih ograničenja, u suvremenoj praksi CBA se rijetko koristi kao jedini alat. Sve se češće kombinira s multikriterijskom analizom, analizom utjecaja na okoliš i kvalitativnim procjenama. Njezina najveća snaga leži u sustavnom i transparentnom pristupu evaluaciji, ali njezina ograničenja zahtijevaju pažljivu interpretaciju i kombiniranje s drugim metodama.

## **Evaluacija javnih politika i njezini ciljevi**

Cost-benefit analiza pita isplati li se neka politika prije nego što je provedemo, no to ostaje procjena utemeljena na pretpostavkama, pa kada politika jednom zaživi tek treba utvrditi je li ono što smo proveli doista proizvelo učinak koji smo joj pripisali. Time se s *ex ante* procjene pomičemo na *ex post* evaluaciju.

Evaluacija javnih politika predstavlja ključnu fazu u ciklusu javnih politika. Dok CBA primarno služi kao *ex ante* alat za procjenu prije provedbe, evaluacija je usmjerena na *ex interim* i *ex post* analizu stvarnih učinaka. Evaluacija odgovara na temeljno pitanje jesu li javne politike postigle ciljeve zbog kojih su uvedene i po kojoj cijeni. U suvremenim javnim financijama evaluacija se sve više promatra kao sastavni dio upravljanja temeljenog na rezultatima, gdje se naglasak stavlja na mjerljive ishode, a ne samo na potrošnju sredstava.

Prvi i najizravniji cilj evaluacije jest procjena učinkovitosti (*effectiveness*). Ovdje je ključno razlikovati formalno ostvarenje ciljeva od stvarnog utjecaja. Program subvencioniranja zapošljavanja mladih može povećati broj zaposlenih, ali evaluacija mora odgovoriti na dublje pitanje bi li se dio tih zapošljavanja dogodio i bez intervencije. Zato se naglasak stavlja na identifikaciju uzročnog učinka (*causal impact*), odnosno razliku između stvarnog ishoda i kontrafaktualnog scenarija (Angrist i Pischke 2009).

---

<sup>1</sup>Daljnje čitanje: Nordhaus (2007), *A Review of the Stern Review on the Economics of Climate Change*; Flyvbjerg, Holm i Buhl (2003), *How Common and How Large Are Cost Overruns in Transport Infrastructure Projects?*.

**Definicija 0.0.1. Kontrafaktualni scenarij** je ono što bi se dogodilo s istom skupinom da politika nije provedena, a **uzročni učinak** politike je razlika između stvarno opaženog ishoda i tog kontrafakta; budući da se kontrafakt nikada ne opaža izravno, sva se evaluacija učinaka svodi na to koliko ga vjerodostojno uspijeva rekonstruirati.

U notaciji potencijalnih ishoda svaki pojedinac  $i$  ima ishod  $Y_i(1)$  ako je izložen politici i  $Y_i(0)$  ako nije, pa je prosječni uzročni učinak očekivana razlika tih dvaju ishoda,

$$\tau = E[Y_i(1) - Y_i(0)].$$

Temeljni problem uzročne inferencije leži u tome što se za istu jedinicu nikada ne opažaju oba ishoda, pa razne metode procjenjuju isti  $\tau$  s različitom vjerodostojnošću ovisno o tome koliko uvjerljivo rekonstruiraju neopaženi kontrafakt (Angrist i Pischke 2009).

Druga dimenzija odnosi se na efikasnost (*efficiency*) koja označava odnos uložениh resursa i ostvarenih rezultata. Treći cilj je procjena relevantnosti, odnosno pitanje rješava li politika doista problem zbog kojeg je uvedena. Posebno važna dimenzija odnosi se na utjecaj (*impact*) i održivost (*sustainability*), koji uključuju šire i dugoročnije posljedice te pitanje mogu li se rezultati održati kroz vrijeme. Važno je naglasiti da evaluacija nije samo instrument kontrole, već i alat institucionalnog učenja jer se kroz sustavno prikupljanje i analizu podataka stvara tzv. *policy learning loop*, u kojem se iskustva iz prošlih intervencija koriste za dizajn boljih politika.

## Vrste i metode evaluacije

Promatrano kroz vremensku dimenziju, razlikuju se tri vrste. *Ex ante* evaluacija provodi se prije provedbe i ima važnu ulogu u fazi dizajna te često uključuje CBA i analizu rizika. *Ex interim* evaluacija provodi se tijekom provedbe i ima upravljačku funkciju jer prati napredak i omogućuje pravovremene korekcije. *Ex post* evaluacija provodi se nakon završetka i usmjerena je na analizu stvarnih rezultata, pa je posebno važna za institucionalno učenje.

Prema analitičkom fokusu razlikuju se procesna evaluacija, koja se fokusira na način provedbe i pita funkcioniraju li administrativni i organizacijski mehanizmi kako je predviđeno, te evaluacija učinaka (*impact evaluation*), koja nastoji identificirati uzročni učinak politike. Za identifikaciju uzročnih učinaka koriste se randomizirani kontrolirani pokusi (RCT), kvazi-eksperimentalne metode poput *difference-in-differences* i *regression discontinuity* dizajna te ekonometrijski modeli (Angrist i Pischke 2009). Različite vrste evaluacije nisu međusobno isključive, nego se nadopunjuju.

Evaluacija se oslanja na kvantitativne i kvalitativne metode. Kvantitativni pristupi usmjereni su na mjerenje i kvantifikaciju učinaka te identifikaciju uzročnih veza, pružajući empirijski utemeljene i replicabilne rezultate. Kvalitativne metode poput intervjua, fokus grupa i studija slučaja omogućuju dublje razumijevanje institucionalnog konteksta i mehanizama kroz koje politika djeluje. Zato se sve više naglašava važnost kombiniranog pristupa (*mixed methods*), gdje kvantitativna evaluacija može pokazati da program nije povećao zapošljavanje, a kvalitativna može otkriti da su administrativni zahtjevi bili prekomplikirani.

Među kvantitativnim pristupima, jasna hijerarhija identifikacijske snage prepoznaje se prema kontrafaktu koji svaki dizajn nudi. Randomizirana kontrolirana istraživanja (*RCT*) najjače identificiraju uzročni učinak jer slučajan raspored u tretiranu i kontrolnu skupinu uklanja sve sustavne razlike između njih, uključujući one koje istraživač ne može opaziti. Banerjee i Duflo svojom istraživačkom karijerom pokazali su da i složene socijalne intervencije mogu biti evaluirane RCT

dizajnom, čime su znatno podigli empirijski standard u području evaluacije razvojnih politika (Banerjee i Duflo 2019).

**Definicija 0.0.1. Randomizirani kontrolirani pokus (RCT)** je evaluacijski dizajn u kojemu se sudionici slučajnim rasporedom dijele u tretiranu i kontrolnu skupinu, čime se uklanjaju sve sustavne razlike među skupinama, pa razlika u ishodima daje najčišću procjenu uzročnog učinka.

Tamo gdje RCT nije etički ili praktično izvediv (privatizacija sektora, makro reforme, ustavne promjene), kvazi-eksperimentalne metode dijele uzročnu inferenciju iz prirodnih izvora varijacije. *Difference-in-differences* uspoređuje promjene ishoda kod tretirane i netretirane skupine prije i poslije intervencije, što kontrolira fiksne razlike između skupina, ali pretpostavlja paralelne trendove u odsutnosti tretmana. Taj se dvostruki diferencijal zapisuje kao razlika dviju promjena, kod tretirane skupine  $T$  i kontrolne skupine  $C$ , prije i poslije mjere,

$$\hat{\delta}_{DiD} = (\bar{Y}_{\text{poslije}}^T - \bar{Y}_{\text{prije}}^T) - (\bar{Y}_{\text{poslije}}^C - \bar{Y}_{\text{prije}}^C),$$

pri čemu promjena u kontrolnoj skupini služi kao procjena onoga što bi se s tretiranom skupinom dogodilo bez intervencije, zbog čega cijeli dizajn stoji ili pada na pretpostavci paralelnih trendova (Angrist i Pischke 2009). *Regression discontinuity* iskorištava arbitrarne pragove u programu (visina dohotka za pravo na transfer, ocjena za upis u program) i uspoređuje pojedince neposredno iznad i ispod praga, koji su statistički gotovo identični osim u izlaganju mjeri. Sve te metode imaju svoje pretpostavke, a kvalitetna evaluacija mora ih učiniti eksplicitnima i testirati, umjesto da se oslanja samo na rezultat regresije.

Unatoč svojoj ulozi, evaluacija se suočava s nizom ograničenja. Prvo se odnosi na dostupnost i kvalitetu podataka. Drugo se tiče atribucije učinaka jer u stvarnom svijetu politike ne djeluju u izolaciji, pa je teško razlučiti u kojoj je mjeri promjena rezultat konkretne politike, a u kojoj posljedica drugih procesa. Treće proizlazi iz političke ekonomije evaluacije. Ako evaluacija pokaže da politika nije bila učinkovita, to može ugroziti politički kredibilitet aktera, pa postoji rizik da se rezultati selektivno koriste ili ignoriraju. Time se naglašava važnost institucionalne neovisnosti evaluacijskih tijela i transparentnosti procesa.

Svi ovi izazovi upućuju na dublji problem postojanja sustavne razlike između normativnih ciljeva javnih politika i njihovih stvarnih učinaka. Evaluacija upravo služi tome da tu razliku učini vidljivom. U konačnici, izazovi evaluacije ne znače da je treba napustiti, već da treba jačati institucionalne kapacitete, unapređivati metodologiju i povećavati transparentnost, jer samo u takvom okviru evaluacija može pružiti pouzdanu osnovu za donošenje boljih i odgovornijih javnih politika. A vrednovanje koje utvrdi da je politika promašila tek otvara teže pitanje, kako tu politiku doista promijeniti.

## Sažetak

Cost-benefit analiza sustavno uspoređuje ukupne društvene koristi i troškove neke politike ili projekta, pa u javnom sektoru zamjenjuje profit kriterijem društvene dobrobiti. Budući da se koristi i troškovi javljaju u različitim razdobljima, diskontiranje i neto sadašnja vrijednost ključni su alati, a izbor diskontne stope osobito utječe na projekte s dalekosežnim učincima. Šira evaluacija nadograđuje CBA-u nizom metoda različite identifikacijske snage, od randomiziranih pokusa do kvazi-eksperimentalnih dizajna, koje nastoje izolirati stvarni uzročni učinak politike. Sva ta analiza ima granice, od kvalitete podataka do političke ekonomije rezultata, pa neovisnost evaluacijskih tijela i transparentnost postaju uvjet njezine vjerodostojnosti. Vrednovanje pritom

pokazuje je li politika uspjela, ali ne i kako provesti promjenu koju nalaže, a upravo je izvedba promjene predmet zaključnog poglavlja o reformama.

Projekt zahtijeva ulaganje od 100 milijuna eura danas i donosi neto korist od 30 milijuna eura godišnje tijekom sljedeće četiri godine.

- a. Izračunajte neto sadašnju vrijednost projekta uz diskontnu stopu od 5 %.
- b. Ponovite izračun uz stopu od 10 % i usporedite rezultate.
- c. Pri kojoj se približno diskontnoj stopi neto sadašnja vrijednost izjednačava s nulom i kako se taj prag naziva? Objasnite zašto je projekt s koristima koje sežu daleko u budućnost osjetljiviji na izbor diskontne stope.

# Reforme u javnom sektoru — što funkcionira i zašto?

## Vodič kroz poglavlje

1. Zašto su reforme javnog sektora nužne za sposobnost i razvoj države?
2. Što određuje hoće li reforma uspjeti ili ostati samo na papiru?
3. Čemu nas uči iskustvo reformi u zemljama srednje i istočne Europe?
4. Kakvu ulogu imaju vanjska sidra poput EU-a uz domaće vlasništvo nad reformama?
5. Koji su ključevi uspješnih reformi i zašto je provedba važnija od broja zakona?

Vrednovanje može pokazati da je promjena potrebna, ali tek tada počinje teži dio posla. 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 jasno pokazuje da kvaliteta javnog sektora, koja uključuje učinkovitost, odgovornost, transparentnost i sposobnost provedbe, ima presudan utjecaj na gospodarski razvoj i uspješnost drugih politika (Acemoglu i Robinson 2012; Fukuyama 2011). Država nije samo regulator ili redistributivni mehanizam, nego i ključni „operativni sustav” ekonomije koji određuje kako pravila funkcioniraju u praksi.

Kao posljednje poglavlje, ono spaja dvije zadaće. Najprije pita što zapravo odlučuje hoće li reforma uspjeti ili ostati na papiru, čemu nas uči iskustvo zemalja srednje i istočne Europe i zašto provedba na kraju vrijedi više od broja donesenih zakona. A onda, pogledom unatrag kroz cijelu knjigu, povezuje njezine niti, od razloga zbog kojih država djeluje do uvjeta pod kojima djeluje dobro.

## 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, bilo fiskalnim deficitima, rastom javnog duga ili neučinkovitom javnom potrošnjom. Takve situacije djeluju kao svojevrsni „prozor prilike”, kako to opisuje John Kingdon, u kojem politički troškovi nečinjenja postaju veći od troškova reformi (Kingdon 1984). Krize razotkrivaju slabosti postojećeg sustava i smanjuju otpor promjenama.

Mehanika otpora reformama ima formalan model koji nadilazi pojednostavljenu sliku „dobitnika i gubitnika”. Fernandez i Rodrik pokazali su da reforme koje su agregatno korisne mogu propasti čak i kada bi većina od njih u prosjeku dobila, ako pojedini birač ne zna unaprijed je

li on dio dobitničke ili gubitničke skupine (Fernandez i Rodrik 1991). Pod takvom individualno specifičnom neizvjesnošću, racionalni birač preferira status quo nad reformom čiji su mu osobni ishodi neizvjesni, čak i kada bi mu očekivani ishod bio pozitivan. Reforma se blokira ne zato što gubitnika ima više od dobitnika, nego zato što neizvjesnost o tome tko će biti na kojoj strani sustavno povećava broj birača sklonih čekanju.

Taj se mehanizam može zapisati jednom nejednakošću. Ako reforma pojedincu donosi dobitak  $g > 0$  ako se nađe u pobjedničkoj skupini, a gubitak  $\ell < 0$  ako se nađe u gubitničkoj, te ako on svoju individualnu vjerojatnost dobitka procjenjuje na  $p_i$ , rizično-neutralan birač glasa za reformu samo kada je njegova očekivana korist pozitivna,

$$\mathbb{E}[u_i] = p_i g + (1 - p_i) \ell > 0 \iff p_i > \frac{-\ell}{g - \ell} = \frac{|\ell|}{g + |\ell|}$$

(Fernandez i Rodrik 1991). Reformu, dakle, blokira individualna vjerojatnost dobitka ispod kritičnog praga  $|\ell|/(g + |\ell|)$ , a ne prosječni predznak ishoda u društvu. Kada je mogući gubitak veći od mogućeg dobitka, taj prag premašuje 0,5, pa i birač koji svoje izgleda procjenjuje kao posve neizvjesne (uz  $p_i = 0,5$ ) glasa protiv, iako bi reforma za društvo u prosjeku bila korisna.

To da je reforma „korisna za društvo u prosjeku” ima vlastiti formalni izraz. Po **Kaldor-Hicksovom kriteriju** reforma je potencijalno poboljšanje ako zbroj dobitaka dobitnika premašuje zbroj gubitaka gubitnika,

$$\sum_{i \in W} g_i > \sum_{j \in L} |\ell_j| \iff \sum_i \Delta u_i > 0$$

(Kaldor 1939). Riječ je o potencijalnom, a ne stvarnom poboljšanju jer kriterij traži samo da dobitnici načelno mogu obešteti gubitnike i još uvijek ostati na dobitku, ne i da to stvarno učine. Upravo tu razliku između potencijalne i stvarne kompenzacije reforma mora premostiti da bi prošla.

**Definicija 0.0.1. Kompenzacijska shema** je mehanizam koji jasno identificiranim gubitnicima reforme isplaćuje naknadu iz reformskog viška, smanjujući individualnu neizvjesnost i status-quo pristranost; ne mijenja ekonomsku supstancu mjere, nego raspodjelom rizika povećava izgleda njezinog prolaza (Fernandez i Rodrik 1991).

Koliko kompenzacija mora biti velika da prevrće glas vidi se iz iste računice očekivane korisnosti. Ako se svakom budućem gubitniku iz reformskog viška isplati naknada  $t$ , birač glasa za reformu kada vrijedi

$$\mathbb{E}[u_i] = p_i g + (1 - p_i) (\ell + t) > 0 \iff t > -\ell - \frac{p_i}{1 - p_i} g$$

(Fernandez i Rodrik 1991). Minimalna naknada koja prevrće odluku ovisi o veličini gubitka i o tome koliko birač procjenjuje da je izložen riziku, a ne o agregatnom višku reforme. Time se i formalno vidi zašto kompenzacija djeluje preko raspodjele rizika, pretvarajući Kaldor-Hicksovo potencijalno poboljšanje u stvarno, a ne preko promjene ekonomske supstance mjere.

Iz toga slijedi neintuitivna pouka. Reformatori često mogu povećati šansu prolaza ne mijenjajući ekonomski sadržaj reforme, nego smanjujući neizvjesnost koju ona stvara za pojedinca. Postupna provedba s mogućnošću učenja iz prvih iskustava, eksplicitne kompenzacijske sheme za jasno identificirane gubitnike i transparentne procjene utjecaja koje omogućuju pojedincu da procijeni

svoj vlastiti ishod sustavno smanjuju status-quo pristranost i mijenjaju izgled reforme bez mijenjanja njezine supstance.

Međutim, krize same po sebi ne jamče 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, dok u drugima rezultiraju parcijalnim ili kratkoročnim mjerama bez dugoročnog učinka. Kriza je zato nužan, ali ne i dovoljan uvjet za reforme.

Postoji i zaseban razlog zašto se i prijeko potrebna stabilizacija odgađa iako se svi slažu da je nužna. Alesina i Drazen opisuju takvu situaciju kao **rat iscrpljivanjem**, u kojem svaka društvena skupina pristaje na stabilizaciju, ali nastoji da veći dio njezina tereta, kroz poreze ili rezove, padne na druge, pa svi čekaju da prva popusti (Alesina i Drazen 1991). Odgađanje je tada racionalno čekanje, a okončava ga onaj kome je daljnja kriza preskupa, što objašnjava zašto upravo kriza, dižući cijenu čekanja, zna prekinuti pat-poziciju koju same dobre namjere ne mogu razriješiti. Za razliku od ranije spomenute neizvjesnosti o tome tko će profitirati, ovdje su dobitnici i gubitnici poznati, a zastoj nastaje iz borbe oko raspodjele tereta među organiziranim skupinama koje ga pokušavaju izbjeći (Olson 1982).

Ravnoteža takvog rata iscrpljivanja počiva na uvjetu indiferentnosti na margini popuštanja. Skupina je spremna izdržati još jedan trenutak čekanja samo dok je trošak tog čekanja  $c_i$  jednak izgledu da upravo tada protivnik popusti, izražen hazardom  $h_j$ , pomnoženom s dobitkom  $(\theta_i - \theta_j) K$  koji popuštanje protivnika donosi izbjegavanjem većeg udjela tereta,

$$c_i dt = h_j(t) (\theta_i - \theta_j) K dt \implies h_j(t) = \frac{c_i}{(\theta_i - \theta_j) K}, \quad \frac{\partial T_i^*}{\partial c_i} < 0, \quad \frac{\partial T_i^*}{\partial \theta_i} > 0$$

(Alesina i Drazen 1991). Komparativna statika potvrđuje intuiciju iz proze. Skupina s višim trenutnim troškom čekanja popušta ranije ( $\partial T_i^* / \partial c_i < 0$ ), pa zaoštavanje krize, dižući svima cijenu čekanja, skraćuje odgodu. Skupina koja bi pri popuštanju ponijela veći udio tereta čeka dulje ( $\partial T_i^* / \partial \theta_i > 0$ ), jer ima više za izgubiti pristajanjem prva.

Osim fiskalnih razloga, reforme su često nužne zbog strukturnih promjena. Globalizacija povećava konkurenciju među državama i zahtijeva učinkovitije institucije. Tehnološki napredak, osobito digitalizacija, mijenja način pružanja javnih usluga. Demografske promjene poput starenja stanovništva stvaraju pritisak na mirovinske i zdravstvene sustave. Tranzicijske zemlje srednje i istočne Europe prolazile su kroz duboke transformacije države, od centralno planiranih sustava prema tržišnim gospodarstvima, pri čemu su reforme javnog sektora bile ključne za uspostavu osnovnih funkcija države.

Ovaj uvid potvrđuje šira institucionalna literatura. Acemoglu i Robinson pokazuju da su inkluzivne i učinkovite institucije temelj dugoročnog razvoja (Acemoglu i Robinson 2012), dok Fukuyama ističe da je kapacitet države, odnosno njezina sposobnost da provodi politike, jednako važan kao i sam sadržaj tih politika (Fukuyama 2011). Nije dovoljno imati „dobre politike na papiru” jer je presudno 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 kvalitetni zakoni, ali je njihova provedba slaba zbog nedostatka kapaciteta ili političkih intervencija. Reforme zato sve više imaju za cilj poboljšati „kako država radi”, a ne samo „što država propisuje”.

No reforme nisu jednokratni proces. Riječ je o dugotrajnom i iterativnom procesu institucionalne izgradnje, u kojem se formalna pravila često mijenjaju brže od stvarnih praksi. Kako ističe Douglass North, institucije nisu samo formalna pravila, nego i neformalni obrasci ponašanja koji se najsporije mijenjaju (North 1990). Zbog toga reforme često daju rezultate tek s vremenskim odmakom.

## 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. Ono što funkcionira u visoko razvijenim državama ne mora funkcionirati u zemlji s drugačijom administrativnom tradicijom ili razinom razvoja.

Prije nego što takve nalaze prihvatimo, valja primijetiti zašto je učinke reformi teško uopće pouzdano izmjeriti. Zemlje koje provode reforme nisu slučajno odabrane, nego ih najčešće poduzimaju upravo one s jačim institucijama ili dubljom krizom, pa puka usporedba reformatora i nereformatora mijesha učinak same reforme s učinkom okolnosti koje su reformu uopće omogućile (Acemoglu i Robinson 2012). Ista zamka vrebha i u tezi o krizama, jer kriza i kasniji ishod mogu dijeliti zajednički uzrok u slabosti institucija, pa ono što izgleda kao kriza koja je iznudila reformu može biti tek dvije posljedice istog temeljnog stanja. Zato se uspjeh reforme ne može očitati iz jednostavne međudržavne usporedbe, nego traži pažljivu usporedbu sličnih slučajeva, praćenje istih zemalja prije i poslije promjene te oprez pri prenošenju nalaza iz jednog konteksta u drugi (Rodrik 2011).

Ovaj zaključak posebno je važan u svjetlu iskustva s tzv. Washingtonskim konsenzusom, koji je dominirao tijekom 1980-ih i 1990-ih. Tada je prevladavalo uvjerenje da postoji skup univerzalnih politika, koji uključuje fiskalnu disciplinu, liberalizaciju, privatizaciju i deregulaciju, primjenjivih u gotovo svim zemljama. Iskustvo brojnih zemalja pokazalo je ograničenja takvog pristupa jer reforme koje su bile tehnički ispravne nisu uvijek davale očekivane rezultate, budući da nisu bile usklađene s lokalnim institucionalnim kapacitetima.

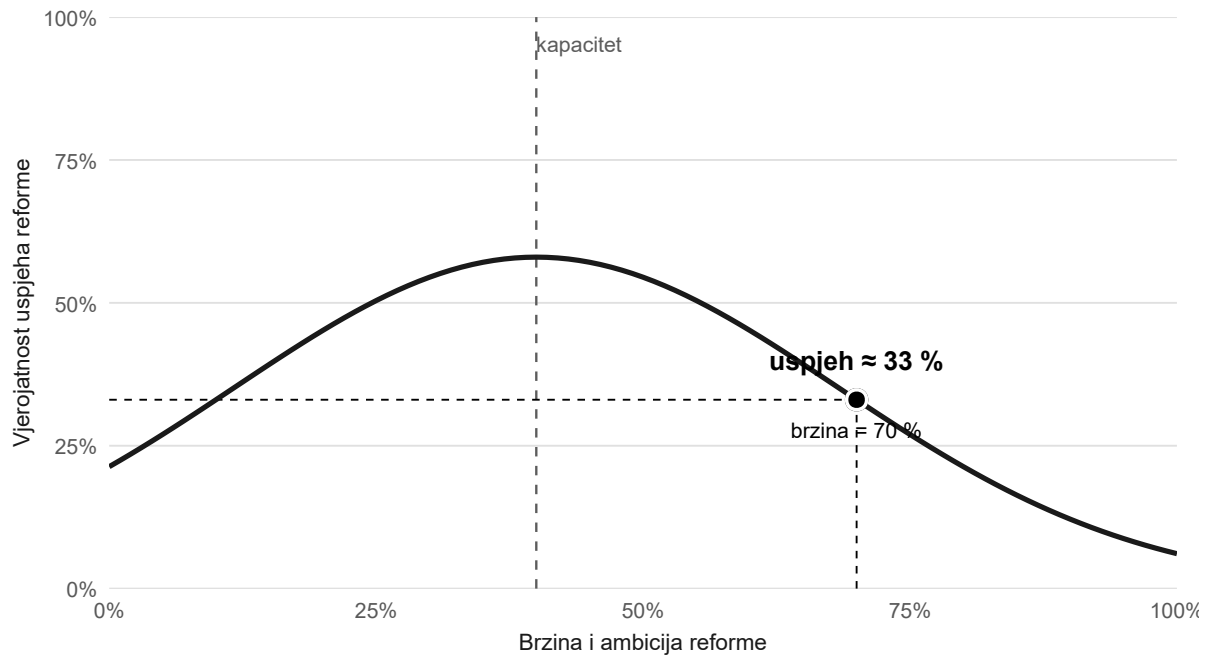
Prvo, ključna je realističnost ciljeva i razumijevanje političke ekonomije reformi. Reforme se ne provode u vakuumu, nego u okruženju u kojem različite interesne skupine imaju različite preferencije i moć. Reforme koje ignoriraju raspodjelu moći često završavaju neuspjehom, osobito kada stvaraju gubitnike koji mogu blokirati promjene. Pokušaji reforme državne službe koji su uključivali smanjenje broja zaposlenih često su nailazili na snažan otpor, dok su reforme pažljivo dizajnirane da smanje otpor imale veće šanse za uspjeh.

Drugo, jednako koliko o sadržaju reformi, uspjeh ovisi i o njihovom redoslijedu. Empirijski nalazi pokazuju da je pristup „najprije osnove, zatim kompleksnost” najuspješniji, pa redoslijed uvođenja postaje samostalno načelo, **sekvenciranje reformi**.

**Definicija 0.0.1. Sekvenciranje reformi** je načelo prema kojemu se reforme uvode određenim redoslijedom koji odražava logiku „najprije osnove, zatim kompleksnost”, pa temeljne administrativne funkcije moraju prethoditi sofisticiranijim sustavima jer nepravilno sekvenciranje vodi preuranjenoj sofisticiranosti i neuspjehu.

Potrebno je uspostaviti temeljne funkcije poput pouzdanog izvršenja proračuna i kontrole rashoda prije uvođenja sofisticiranih sustava. Nepravilno sekvenciranje često dovodi do „preuranjene sofisticiranosti”, situacije u kojoj se uvode kompleksni sustavi koje administracija nije spremna provoditi.

Graf koji slijedi prikazuje vjerojatnost uspjeha reforme kao krivulju u obliku zvona koja ovisi o tome koliko brzina i ambicija reforme odgovaraju institucionalnom kapacitetu države. Graf je interaktivan, pa klizači mijenjaju institucionalni kapacitet te brzinu i ambiciju reforme, čime se vidi zašto i prespora i prebrza reforma podbacuju u odnosu na onu usklađenu s kapacitetom.



Slika 1: Stilizirani prikaz pouke o sekvenciranju — vjerojatnost uspjeha najveća je kada brzina reforme odgovara institucionalnom kapacitetu; pri niskom kapacitetu uspijeva postupnost, a prebrza šok-reforma pada, dok visok kapacitet podnosi i brže promjene.

Rodrikov pregled tri desetljeća međunarodnih reformskih iskustava sažima isti obrazac iz drugog kuta (Rodrik 2011). Zemlje koje su brzo i istodobno provodile cijelu listu „najbolje prakse” (liberalizacija trgovine, deregulacija tržišta rada, privatizacija velikih razmjera, otvaranje kapitalnog računa) sustavno su pokazivale slabije rezultate od zemalja koje su isti skup reformi provodile selektivno i postupno, prilagođavajući redosljed lokalnim ograničenjima. Ključ nije bio u sadržaju pojedine mjere, nego u tome je li lokalna institucionalna i regulatorna infrastruktura mogla apsorbirati promjenu u tom trenutku.

Liberalizacija kapitalnog računa pokazuje da je redosljed dio sadržaja reforme, a ne tehnički detalj koji dolazi poslije.

Redosljed reformi najjasnije se vidi na liberalizaciji kapitalnog računa. U zemljama koje su prvo izgradile snažnu bankarsku regulaciju i nadzor, otvaranje prema slobodnom kretanju kapitala donijelo je dugoročne koristi kroz pristup financiranju i ulaganjima. U zemljama koje su kapitalni račun otvorile prije nego što su uspostavile nadzor nad bankama, isti je potez često ubrzao kreditne procvate i financijske krize. Sadržaj mjere bio je isti, ali je ishod ovisio o tome je li institucionalna podloga postojala u trenutku provedbe.<sup>1</sup>

Treće, tehnologija nije zamjena za institucije. Iako su digitalizacija i e-uprava često u središtu suvremenih reformi, sama tehnologija ne može riješiti temeljne probleme javnog sektora ako nisu promijenjeni poticaji, organizacijska struktura i način donošenja odluka. Postoji rizik da tehnologija samo „digitalizira postojeće probleme” bez stvarnog poboljšanja ishoda.

Četvrto, važna je uloga „ulaznih točaka” reformi. Često je učinkovitije započeti reforme u sektorima gdje postoji veća politička podrška ili bolji kapaciteti, nego pokušati istovremeno reformirati

<sup>1</sup>Daljnje čitanje: Kaminsky i Schmukler (2003), *Short-Run Pain, Long-Run Gain: The Effects of Financial Liberalization* (NBER WP 9787).

cijeli javni sektor. Ministarstva financija često su bila prirodna početna točka. Ovaj inkrementalni pristup pokazao se uspješnijim od pokušaja sveobuhvatnih reformi odjednom, jer omogućuje učenje kroz praksu i izgradnju povjerenja.

## Iskustvo srednje i istočne Europe

Iskustvo zemalja srednje i istočne Europe pruža jedan od najvažnijih empirijskih „laboratorija” za razumijevanje reformi. Tijekom posljednjih 35 godina te su zemlje prošle kroz duboku transformaciju, pri čemu se velik dio reformi odvijao pod snažnim utjecajem procesa pristupanja Europskoj uniji. Sama mogućnost članstva tako je djelovala kao **vanjsko sidro** (*external anchor*) reformi.

**Definicija 0.0.1. Vanjsko sidro** (*external anchor*) je institucijski mehanizam u kojemu međunarodna organizacija ili integracija (poput pristupnih pregovora s EU) postavlja obvezujuće standarde i rokove, smanjuje neizvjesnost i povećava vjerodostojnost reformi nadoknađujući slabost domaćih institucija.

Taj „sidreni efekt” bio je posebno važan jer je smanjivao neizvjesnost i povećavao vjerodostojnost reformi. U uvjetima gdje su domaće institucije bile slabe, vanjski pritisak i jasno definirani kriteriji omogućili su ubrzanje institucionalnih promjena. U tom smislu EU integracija nije bila samo politički projekt, nego i mehanizam institucionalne modernizacije.

Međutim, unatoč zajedničkom okviru i sličnim početnim uvjetima, rezultati reformi pokazali su se izrazito heterogenima. Neke zemlje, poput Estonije, razvile su visoko učinkovite, digitalizirane i transparentne javne sustave. Druge, poput Slovenije, razvile su stabilne institucionalne okvire uz postupniji tempo. Dio zemalja zadržao je značajne elemente slabih institucija, političke kontrole nad administracijom i slabije provedbe politika. Ova divergencija pokazuje da formalno usklađivanje s pravilima nije dovoljno za stvarnu institucionalnu transformaciju jer postoji razlika između „institucija na papiru” i „institucija u praksi” (North 1990; Acemoglu i Robinson 2012).

Razlike u uspjehu otvaraju i šire pitanje brzine reformi, odnosno koliko brzo treba ići. Tu su se iskristalizirale dvije suprotstavljene strategije, **šok-terapija** i **gradualizam**.

**Definicija 0.0.2. Šok-terapija** je strategija istodobne provedbe većeg broja reformi u kratkom roku, uz argument da nepotpuna tranzicija ostavlja prostor za blokadu, dok je **gradualizam** suprotna strategija postupnih, sekvenciranih promjena koje smanjuju socijalne troškove i daju institucijama vremena za apsorpciju. Empirijska usporedba nije dala jednoznačnog pobjednika jer uspjeh ovisi ponajviše o institucionalnom kapacitetu i prisutnosti vjerodostojnog sidra.

Šok-terapijski pristup opravdavao se argumentom da fragmentirana, nedovršena tranzicija ostavlja dovoljno prostora za blokadu i preokret. Gradualistički pristup naglašavao je rizik prebrzog napuštanja postojećih koordinacijskih mehanizama prije nego što su novi tržišni mehanizmi stigli funkcionirati.

Trideset godina kasnije empirijska usporedba ne daje jednoznačan odgovor (Rodrik 2011). Šok-terapija u dijelu Srednje Europe (Poljska, baltičke države) dala je brže rezultate od gradualističkog pristupa drugdje, ali se to objašnjava jednako institucionalnom predtransformacijskom snagom tih zemalja koliko i samom brzinom. Gradualistička putanja Slovenije i Češke proizvela je usporediv ishod uz manje socijalnih troškova, dok je gradualizam bez vjerodostojnog sidra drugdje često završio u zaglavljenoj polureformi. Brzina sama po sebi nije ni vrлина ni mana.

Ono što razlikuje uspjeh od neuspjeha jest spremnost institucija da apsorbiraju promjenu i postojanje vanjskog ili unutarnjeg sidra koje održava reformski smjer između izborima izazvanih oscilacija.

Sami „socijalni troškovi” o kojima je riječ imaju prepoznatljiv oblik kroz vrijeme, poznat kao J-krivulja reformi. Output najprije pada zbog prijelazne dezorganizacije, kada se stare koordinacijske veze prekinu prije nego što nove tržišne profunkcioniraju, a potom se oporavlja iznad polazne razine. Stilizirano, putanja outputa  $Y_t$  uz brzinu prilagodbe  $\delta$ , dubinu prijelaznog pada  $\alpha$  i trajni dobitak reforme  $\gamma$  glasi

$$Y_t = Y_0 \left[ 1 - \alpha e^{-\delta t} (1 - e^{-\delta t}) \right] + \gamma (1 - e^{-\delta t}), \quad \min_t Y_t < Y_0 < \lim_{t \rightarrow \infty} Y_t$$

(Blanchard i Kremer 1997). Krivulja je u obliku slova J samo kada je prijelazni pad dovoljno izražen u odnosu na trajni dobitak (npr. uz  $\alpha = 0,4$  i  $\gamma = 0,1$ ), jer bi inače rastući član odmah nadvladao pad i minimuma ispod  $Y_0$  ne bi bilo. Upravo dubina i trajanje tog početnog pada čine mjerljivu cijenu tranzicije, pa razlika između gradualizma i šok-terapije postaje razlika između pliće-ali-duže i dublje-ali-kraće udubine na istoj krivulji.

Estonija se često ističe kao jedan od najuspješnijih primjera, jer je već od 1990-ih sustavno ulagala u digitalizaciju javne uprave, uz paralelno jačanje administrativnih kapaciteta. Ključ uspjeha nije bio samo u tehnologiji, nego u dosljednoj institucionalizaciji reformi i dugoročnoj strategiji. Zajednički obrazac koji se pojavljuje jest da su najuspješnije bile zemlje koje su uspjele institucionalizirati reforme, odnosno pretvoriti ih iz jednokratnih projekata u trajne mehanizme upravljanja. Ključna razlika između uspješnih i manje uspješnih reformi često leži u kapacitetu države za provedbu (*state capacity*) (Fukuyama 2011).

Sidro koje povlači reforme ujedno je i njihova ranjivost, jer ono što reforme vuče izvana jedinom nestane. Kada se to dogodi, najčešće nakon ulaska u Europsku uniju, javlja se **reformski zamor**.

**Definicija 0.0.3. Reformski zamor** je pojava slabljenja reformskog zamaha i poticaja za daljnje promjene nakon što nestane vanjski pritisak (npr. pristupnih pregovora) ili neposredna nagrada (članstvo); bez domaćeg vlasništva nad reformama može dovesti do stagnacije ili djelomičnog nazadovanja postignutih promjena.

Nakon što nestane vanjski pritisak i neposredna nagrada članstva, poticaji za daljnje reforme slabe, što može dovesti do stagnacije ili nazadovanja. 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 Hrvatska je provela opsežne reforme zakonodavstva i institucija, osobito u području pravosuđa, tržišnog natjecanja i javne uprave. 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 reformi, uključujući jačanje fiskalnog okvira i upravljanja javnim poduzećima, a uvođenje eura 2023. dodatno je učvrstilo makroekonomsku stabilnost. Dodatni poticaj dolazi kroz Nacionalni plan oporavka i otpornosti (NPOO), koji ponovno uvodi mehanizam uvjetovanosti povezujući financijska sredstva s provedbom reformi. Unatoč tim pomacima, hrvatsko iskustvo potvrđuje širi regionalni obrazac. Formalni napredak ne mora nužno značiti i potpunu funkcionalnu transformaciju, a ključni izazov ostaje institucionalizacija reformi u svakodnevnoj praksi.

## **Ključevi uspješnih reformi**

Ako se iskustva reformi promatraju kroz duže razdoblje i u različitim kontekstima, postaje jasno da ne postoji jednostavan, univerzalan recept za uspjeh. Ipak, literatura pokazuje iznenađujuće konzistentan skup zajedničkih obilježja uspješnih reformi.

Prije svega, reforme javnog sektora nisu prvenstveno tehnički, nego duboko politički procesi. Njihova provedba ovisi o političkoj volji, raspodjeli moći i interesima ključnih aktera, zbog čega mnoge tehnički dobro osmišljene reforme ne uspijevaju u praksi. Drugi ključan element jest važnost sekvenciranja i postupnosti, pri čemu je potrebno najprije „postaviti temelje” prije uvođenja naprednih modela upravljanja. Treće, institucije ne funkcioniraju same po sebi, a ključna je promjena ponašanja i organizacijske kulture, a ne samo tehnička rješenja. Četvrto, kapacitet države za provedbu presudan je faktor, jer razlika između uspješnih i neuspješnih reformi rijetko leži u njihovu dizajnu, a mnogo češće u sposobnosti države da ih dosljedno provodi.

Peti element odnosi se na ulogu vanjskih sidara i poticaja (pristupanje EU, ERM II, NPOO), koji povećavaju vjerodostojnost reformi, ali su najdjelotvorniji kada su dopunjeni domaćim vlasništvom nad reformama. Šesto, reforme su dugotrajan i kumulativan proces, a ne jednokratni događaj, pri čemu je kontinuitet kroz različite političke cikluse jednako važan kao i početni dizajn.

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 nije formalna usklađenost, nego sposobnost države da učinkovito pruža javne usluge, upravlja resursima i odgovara na potrebe građana i gospodarstva. Upravo u tome leži razlika između reformi koje ostaju na papiru i onih koje trajno mijenjaju način funkcioniranja države.

## **Pogled unatrag, kroz cijelu knjigu**

Ovim poglavljem zatvara se put koji je knjiga otvorila u uvodu. Krenuli smo od jednostavne tvrdnje da javne politike oblikuju gotovo svaki važan dio svakodnevnog života i od odbijanja jednako jednostavnog odgovora da rješenje leži u tome da države bude više ili manje. Pravo pitanje, postavljeno na prvim stranicama, glasilo je kakva država, za koje probleme, s kojim instrumentima, pod kojim pravilima i s kakvom odgovornošću. Pet dijelova knjige nije ništa drugo nego pet uzastopnih pokušaja da se to pitanje razloži na dijelove na koje se može odgovoriti.

Prvi dio postavio je klasično pitanje zašto država uopće intervenira. Alokacijska, distribucijska i stabilizacijska funkcija opisale su uvjete pod kojima tržište samo ne osigurava učinkovit, pravedan ili stabilan ishod, ali su istodobno pokazale da postojanje tržišnog neuspjeha samo otvara mogućnost intervencije, a ne dokazuje da će intervencija biti bolja. Drugi dio okrenuo je perspektivu i upitao tko zapravo donosi te odluke. Teorija javnog izbora, kolektivnog odlučivanja, stranačkog natjecanja, interesnih skupina i birokracije pokazala je da država nije dobrohotni planer izvan društva, nego skup aktera s vlastitim poticajima, pa i sama može proizvesti neučinkovite ishode. Treći dio dodao je dublji sloj jer je pokazao da i tržišta i politika djeluju unutar institucija, pravila igre koja se sporo mijenjaju i koja objašnjavaju zašto iste politike u različitim zemljama daju različite rezultate.

Četvrti dio spustio je raspravu na razinu prakse, na konkretne instrumente, javnu potrošnju i poreze kojima država stvarno djeluje, te pokazao da izbor instrumenta nije neutralan nego sam raspoređuje troškove, koristi i poticaje. Peti dio konačno se vratio na početnu napetost. Pošto smo vidjeli i zašto država intervenira i kako može zakazati, postavilo se pitanje kako do

kvalitetnije države. Odgovor nije bio nijedan veliki recept, nego niz pristupa, od prepoznavanja državnih neuspjeha preko novog javnog menadžmenta i mrežnog upravljanja do vrednovanja politika, a na kraju i samih reformi kao procesa kojim se sve to mijenja.

Ako postoji jedna nit koja povezuje svih pet dijelova, ona je upravo metoda najavljena u uvodu. Svaku politiku vrijedi gledati kroz tri istodobne perspektive, ekonomsku koja otkriva troškove i poticaje, političku koja otkriva tko i zašto odlučuje, te institucionalnu koja otkriva može li se odluka uopće provesti. Razdvajanje namjere od mehanizma, svrhe od sredstva, ostaje minimalni zahtjev svake ozbiljne analize. Knjiga zato ne završava preporukom da država radi više ili manje, nego spoznajom da je njezina kvaliteta varijabla na koju se može i mora trajno djelovati. Dobra javna politika nije ni vjera u državu ni nepovjerenje prema njoj, nego strpljiv rad na uvjetima pod kojima kolektivne odluke stvaraju stvarnu javnu vrijednost.

## Sažetak

Reforme javnog sektora mijenjaju sam način funkcioniranja države, pa su sporije, politički osjetljivije i neizvjesnije od drugih politika, a kvaliteta uprave presudno utječe na razvoj i uspjeh svih ostalih mjera. Njihov uspjeh ne određuje samo dobar tehnički dizajn, nego i politička volja, realističnost, snažni institucionalni kapaciteti, postupnost i kontinuitet kroz različite cikluse. Iskustvo srednje i istočne Europe pokazuje da vanjska sidra poput pristupanja EU jačaju vjerodostojnost, ali djeluju tek uz domaće vlasništvo nad reformama. Prava mjera uspjeha zato nije broj donesenih zakona i strategija, nego stvarna sposobnost države da pruža usluge, upravlja resursima i odgovara na potrebe građana. Time se zatvara luk knjige koja je krenula od pitanja kakva država i za koje probleme, prošla kroz to tko o njoj odlučuje i pod kojim pravilima, te kojim instrumentima djeluje, a završava spoznajom da odgovor nije ni više ni manje države, nego trajan rad na njezinoj kvaliteti.

Pretpostavite gospodarstvo sa sto birača koji glasaju o reformi prostom većinom. Reforma će nakon provedbe stvoriti 60 dobitnika, od kojih svaki dobiva +50, i 40 gubitnika, od kojih svaki gubi -60. Ključna je pretpostavka da svaki birač ex ante ne zna hoće li biti dobitnik ili gubitnik, pa svaki procjenjuje svoju individualnu vjerojatnost dobitka na 0,5 i gubitka na 0,5 (neovisno o tome što će u ishodu pobjednička skupina biti veća).

- a. Izračunajte agregatni neto učinak reforme i potvrdite da je ona za društvo u cjelini Kaldor-Hicksovo poboljšanje (agregatni dobitci premašuju agregatne gubitke).
- b. Izračunajte očekivani ishod jednog birača pod tom individualno specifičnom neizvjesnošću i objasnite zašto bi racionalan rizično-neutralan birač glasao protiv reforme, iako bi je ex post 60 od 100 birača podržalo. Pokažite da se reforma blokira unatoč tome što je agregatno korisna.
- c. Reformator nudi kompenzacijsku shemu kojom se svakom budućem gubitniku isplaćuje naknada od 25 iz reformskog viška. Izračunajte novi očekivani ishod birača i pokažite da reforma sada prolazi glasovanje.

Otvorite interaktivni graf iznad i razmislite o vezi između ova dva uvida. Naknada u zadatku ne mijenja ukupan reformski višak, nego raspodjelu rizika među biračima, dok klizač na grafu mijenja brzinu reforme pri zadanom kapacitetu. Objasnite zašto i kompenzacija i ispravno sekvenciranje djeluju kroz isti kanal, to jest kroz smanjenje neizvjesnosti i otpora bez promjene ekonomske supstance mjere, i što to otkriva o tome zašto agregatno korisne reforme tako često ostaju blokirane.



# Literatura

- Acemoglu, Daron, Andrea Manera, i Pascual Restrepo. 2020. „Does the US Tax Code Favor Automation?“, *Brookings Papers on Economic Activity* Spring 2020: 231–300.
- Acemoglu, Daron, i Pascual Restrepo. 2020. „Robots and Jobs: Evidence from US Labor Markets“. *Journal of Political Economy* 128 (6): 2188–2244.
- Acemoglu, Daron, i James A. Robinson. 2012. *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. New York: Crown Publishers.
- Acemoglu, Daron, Simon Johnson, i James A. Robinson. 2001. „The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation“. *American Economic Review* 91 (5): 1369–1401. <https://doi.org/10.1257/aer.91.5.1369>.
- Adams, Charles. 1998. *Those Dirty Rotten Taxes: The Tax Revolts that Built America*. New York: Free Press.
- Akerlof, George A. 1970. „The Market for ‚Lemons‘: Quality Uncertainty and the Market Mechanism“. *Quarterly Journal of Economics* 84 (3): 488–500. <https://doi.org/10.2307/1879431>.
- Alesina, Alberto. 1987. „Macroeconomic Policy in a Two-Party System as a Repeated Game“. *Quarterly Journal of Economics* 102 (3): 651–78.
- . 1989. „Politics and Business Cycles in Industrial Democracies“. *Economic Policy* 4 (8): 55–98.
- 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 Allan Drazen. 1991. „Why Are Stabilizations Delayed?“. *American Economic Review* 81 (5): 1170–88.
- 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>.
- Allcott, Hunt, i Matthew Gentzkow. 2017. „Social Media and Fake News in the 2016 Election“. *Journal of Economic Perspectives* 31 (2): 211–36. <https://doi.org/10.1257/jep.31.2.211>.
- Angrist, Joshua D., i Jörn-Steffen Pischke. 2009. *Mostly Harmless Econometrics: An Empiricist’s Companion*. Princeton: Princeton University Press.
- Ansell, Chris, i Alison Gash. 2008. „Collaborative Governance in Theory and Practice“. *Journal of Public Administration Research and Theory* 18 (4): 543–71. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>.
- Arrow, Kenneth J. 1951. *Social Choice and Individual Values*. New York: Wiley.
- . 1963. „Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care“. *American Economic Review* 53 (5): 941–73.
- 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. 1970. „On the Measurement of Inequality“. *Journal of Economic Theory* 2 (3): 244–63. [https://doi.org/10.1016/0022-0531\(70\)90039-6](https://doi.org/10.1016/0022-0531(70)90039-6).
- . 2015. *Inequality: What Can Be Done?* Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Atkinson, Anthony B., i Joseph E. Stiglitz. 1980. *Lectures on Public Economics*. New York: McGraw-Hill.
- Averch, Harvey, i Leland L. Johnson. 1962. „Behavior of the Firm under Regulatory Constraint“. *American Economic Review* 52 (5): 1052–69.

- Baldwin, Joseph M. 1926. „The Technique of the Nanson Preferential Majority System of Election“. *Proceedings of the Royal Society of Victoria* 39: 42–52.
- Baldwin, Richard, i Charles Wyplosz. 2022. *The Economics of European Integration*. 7. izd. London: McGraw-Hill Education.
- Banerjee, Abhijit V., i Esther Duflo. 2019. *Good Economics for Hard Times: Better Answers to Our Biggest Problems*. New York: PublicAffairs.
- Baranski, Andrzej, i Rebecca B. Morton. 2022. „The Determinants of Multilateral Bargaining: A Comprehensive Analysis of Baron and Ferejohn Majoritarian Bargaining Experiments“. *Experimental Economics* 25 (4): 1079–1108.
- Baron, David P., i John A. Ferejohn. 1989. „Bargaining in Legislatures“. *American Political Science Review* 83 (4): 1181–1206.
- 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>.
- Barro, Robert J., i David B. Gordon. 1983. „Rules, Discretion and Reputation in a Model of Monetary Policy“. *Journal of Monetary Economics* 12 (1): 101–21. [https://doi.org/10.1016/0304-3932\(83\)90051-X](https://doi.org/10.1016/0304-3932(83)90051-X).
- Baumol, William J. 1967. „Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis“. *American Economic Review* 57 (3): 415–26.
- Baumol, William J., i Wallace E. Oates. 1988. *The Theory of Environmental Policy*. 2. izd. Cambridge: Cambridge University Press.
- Beck, Nathaniel. 1975. „The Paradox of Minimax Regret“. *American Political Science Review* 69 (3): 918.
- Becker, Gary S. 1983. „A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence“. *Quarterly Journal of Economics* 98 (3): 371–400.
- Bennett, W. Lance, i Alexandra Segerberg. 2013. *The Logic of Connective Action: Digital Media and the Personalization of Contentious Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bernheim, B. Douglas, i Michael D. Whinston. 1986. „Menu Auctions, Resource Allocation, and Economic Influence“. *Quarterly Journal of Economics* 101 (1): 1–31.
- 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>.
- Blais, André. 2000. *To Vote or Not to Vote: The Merits and Limits of Rational Choice Theory*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- 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>.
- . 2019. „Public Debt and Low Interest Rates“. *American Economic Review* 109 (4): 1197–1229. <https://doi.org/10.1257/aer.109.4.1197>.
- Blanchard, Olivier, i Michael Kremer. 1997. „Disorganization“. *Quarterly Journal of Economics* 112 (4): 1091–1126. <https://doi.org/10.1162/003355300555439>.
- 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>.
- Blyth, Mark. 2013. *Austerity: The History of a Dangerous Idea*. New York: Oxford University Press.
- 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.
- Borcherding, Thomas E., i Robert T. Deacon. 1972. „The Demand for the Services of Non-Federal Governments“. *American Economic Review* 62 (5): 891–901.
- Borda, Jean-Charles de. 1781. „Mémoire sur les élections au scrutin“. U *Histoire de l’Académie Royale des Sciences*, 657–65. Paris.
- Brender, Adi, i Allan Drazen. 2005. „Political Budget Cycles in New versus Established Demo-

- cracies“. *Journal of Monetary Economics* 52 (7): 1271–95. <https://doi.org/10.1016/j.jmoneco.2005.04.004>.
- Brennan, Geoffrey, i James M. Buchanan. 1985. *The Reason of Rules: Constitutional Political Economy*. 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.
- Buchanan, James M., i Gordon Tullock. 1962. *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Buti, Marco, i Nicolas Carnot. 2012. „The EMU Debt Crisis: Early Lessons and Reforms“. *JCMS: Journal of Common Market Studies* 50 (6): 899–911. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2012.02288.x>.
- Cagan, Phillip. 1956. „The Monetary Dynamics of Hyperinflation“. U *Studies in the Quantity Theory of Money*, uredio Milton Friedman, 25–117. Chicago: University of Chicago Press.
- Caplan, Bryan. 2001. „Rational Ignorance versus Rational Irrationality“. *Kyklos* 54 (1): 3–26. <https://doi.org/10.1111/1467-6435.00138>.
- . 2007. *The Myth of the Rational Voter: Why Democracies Choose Bad Policies*. Princeton: Princeton University Press.
- Christensen, Tom, i Per Læg Reid. 2007. „The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform“. *Public Administration Review* 67 (6): 1059–66. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00797.x>.
- Coase, Ronald H. 1937. „The Nature of the Firm“. *Economica* 4 (16): 386–405. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0335.1937.tb00002.x>.
- . 1960. „The Problem of Social Cost“. *Journal of Law and Economics* 3: 1–44. <https://doi.org/10.1086/466560>.
- Commission of the European Communities. 1977. „Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration“. MacDougall Report. Sv. 1. Brussels: Commission of the European Communities.
- Condorcet, Marquis de. 1785. *Essai sur l’application de l’analyse à la probabilité des décisions rendues à la pluralité des voix*. Paris: Imprimerie Royale.
- Costinot, Arnaud, i Iván Werning. 2023. „Robots, Trade, and Luddism: A Sufficient Statistic Approach to Optimal Technology Regulation“. *Review of Economic Studies* 90 (5): 2261–91.
- Council of the European Union. 2022. „Council Directive (EU) 2022/2523 of 14 December 2022 on Ensuring a Global Minimum Level of Taxation for Multinational Enterprise Groups and Large-Scale Domestic Groups in the Union“. Official Journal of the European Union, L 328/1.
- . 2025. „The European Semester Explained“. <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/european-semester/>.
- Crawford, Vincent P., i Joel Sobel. 1982. „Strategic Information Transmission“. *Econometrica* 50 (6): 1431–51.
- Crémer, Jacques, Yves-Alexandre de Montjoye, i Heike Schweitzer. 2019. „Competition Policy for the Digital Era“. Luxembourg: European Commission.
- Dal Bó, Ernesto. 2006. „Regulatory Capture: A Review“. *Oxford Review of Economic Policy* 22 (2): 203–25. <https://doi.org/10.1093/oxrep/grj013>.
- Darvas, Zsolt, Roel Dom, Marie-Sophie Lappe, Pascal Saint-Amans, i Armin Steinbach. 2025. „Bigger, Better Funded and Focused on Public Goods: How to Revamp the European Union Budget“. Bruegel Blueprint 37. Brussels: Bruegel.
- De Grauwe, Paul. 2022. *Economics of Monetary Union*. 14. izd. Oxford: Oxford University Press.

- Demsetz, Harold. 1969. „Information and Efficiency: Another Viewpoint“. *Journal of Law and Economics* 12 (1): 1–22.
- Diamond, Peter A., i James A. Mirrlees. 1971. „Optimal Taxation and Public Production I: Production Efficiency“. *American Economic Review* 61 (1): 8–27.
- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row.
- Dunleavy, Patrick. 1991. *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*. New York: Harvester Wheatsheaf.
- European Central Bank. 2025. „Monetary Policy“. <https://www.ecb.europa.eu/mopo/intro/html/index.en.html>.
- European Commission. 2021. „NextGenerationEU“. [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/eu-borrower-investor-relations/nextgenerationeu\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/eu-borrower-investor-relations/nextgenerationeu_en).
- . 2024. „The New Economic Governance Framework“. [https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-governance-framework/what-economic-governance-framework/evolution-eu-economic-governance/new-economic-governance-framework\\_en](https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-governance-framework/what-economic-governance-framework/evolution-eu-economic-governance/new-economic-governance-framework_en).
- . 2025. „The 2021–2027 Long-Term EU Budget and NextGenerationEU“. [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027_en).
- European Fiscal Board. 2024. „2024 Annual Report of the European Fiscal Board“. Brussels: European Fiscal Board. [https://commission.europa.eu/publications/2024-annual-report-european-fiscal-board\\_en](https://commission.europa.eu/publications/2024-annual-report-european-fiscal-board_en).
- European Parliament and Council of the European Union. 2022a. „Regulation (EU) 2022/1925 on Contestable and Fair Markets in the Digital Sector (Digital Markets Act)“. Official Journal of the European Union, L 265/1.
- . 2022b. „Regulation (EU) 2022/2065 on a Single Market for Digital Services (Digital Services Act)“. Official Journal of the European Union, L 277/1.
- . 2024. „Regulation (EU) 2024/1689 Laying Down Harmonised Rules on Artificial Intelligence (Artificial Intelligence Act)“. Official Journal of the European Union, L, 2024/1689.
- Evans, Peter, i James E. Rauch. 1999. „Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of ‚Weberian‘ State Structures on Economic Growth“. *American Sociological Review* 64 (5): 748–65. <https://doi.org/10.2307/2657374>.
- 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>.
- Fehr, Ernst, i Klaus M. Schmidt. 1999. „A Theory of Fairness, Competition, and Cooperation“. *Quarterly Journal of Economics* 114 (3): 817–68.
- Felbermayr, Gabriel, i Atanas Pekanov. 2024. „Pan-European Public Goods: Rationale, Financing and Governance“. Study requested by the ECON Committee (IPOL\\_\\_STU(2024)755726). Brussels: European Parliament, Directorate-General for Internal Policies. <https://doi.org/10.2861/86252>.
- Ferejohn, John A., i Morris P. Fiorina. 1974. „The Paradox of Not Voting: A Decision Theoretic Analysis“. *American Political Science Review* 68 (2): 525–36.
- Fernandez, Raquel, i Dani Rodrik. 1991. „Resistance to Reform: Status Quo Bias in the Presence of Individual-Specific Uncertainty“. *American Economic Review* 81 (5): 1146–55.
- Ferrara, Emilio, Onur Varol, Clayton Davis, Filippo Menczer, i Alessandro Flammini. 2016. „The Rise of Social Bots“. *Communications of the ACM* 59 (7): 96–104. <https://doi.org/10.1145/2818717>.
- Fiorina, Morris P., Samuel J. Abrams, i Jeremy C. Pope. 2006. *Culture War? The Myth of a Polarized America*. 2nd izd. New York: Pearson Longman.
- 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.
- Gibbard, Allan. 1973. „Manipulation of Voting Schemes: A General Result“. *Econometrica* 41 (4): 587–601. <https://doi.org/10.2307/1914083>.

- Goldberg, Pinelopi Koujianou, i Giovanni Maggi. 1999. „Protection for Sale: An Empirical Investigation“. *American Economic Review* 89 (5): 1135–55.
- Greif, Avner. 2006. *Institutions and the Path to the Modern Economy: Lessons from Medieval Trade*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Grossman, Gene M., i Elhanan Helpman. 1994. „Protection for Sale“. *American Economic Review* 84 (4): 833–50.
- Gruber, Jonathan. 2019. *Public Finance and Public Policy*. 6. izd. New York: Worth Publishers.
- Guerreiro, Joao, Sergio Rebelo, i Pedro Teles. 2022. „Should Robots Be Taxed?“. *Review of Economic Studies* 89 (1): 279–311.
- Hamlin, Alan, i Geoffrey Brennan. 1999. „On Political Representation“. *British Journal of Political Science* 29 (1): 109–27. <https://doi.org/10.1017/S0007123499000058>.
- Harberger, Arnold C. 1954. „Monopoly and Resource Allocation“. *American Economic Review* 44 (2): 77–87.
- Hardin, Garrett. 1968. „The Tragedy of the Commons“. *Science* 162 (3859): 1243–48. <https://doi.org/10.1126/science.162.3859.1243>.
- Hayek, Friedrich A. 1945. „The Use of Knowledge in Society“. *American Economic Review* 35 (4): 519–30.
- Hibbs, Douglas A. 1977. „Political Parties and Macroeconomic Policy“. *American Political Science Review* 71 (4): 1467–87.
- Higgs, Robert. 1987. *Crisis and Leviathan: Critical Episodes in the Growth of American Government*. New York: Oxford University Press.
- Hines, James R., i Richard H. Thaler. 1995. „Anomalies: The Flypaper Effect“. *Journal of Economic Perspectives* 9 (4): 217–26. <https://doi.org/10.1257/jep.9.4.217>.
- Hirschman, Albert O. 1970. *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- 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>.
- Holcombe, Randall G. 2018. „Can Consent Limit Liberty? U Buchanan’s Tensions: Reexamining the Political Economy and Philosophy of James M. Buchanan, uredio Peter J. Boettke i Christopher J. Stein, 73–88. Arlington, VA: Mercatus Center at George Mason University.
- Holmström, Bengt. 1979. „Moral Hazard and Observability“. *Bell Journal of Economics* 10 (1): 74–91. <https://doi.org/10.2307/3003320>.
- Holmström, Bengt, i Paul Milgrom. 1987. „Aggregation and Linearity in the Provision of Intertemporal Incentives“. *Econometrica* 55 (2): 303–28. <https://doi.org/10.2307/1913238>.
- . 1991. „Multitask Principal-Agent Analyses: Incentive Contracts, Asset Ownership, and Job Design“. *Journal of Law, Economics, & Organization* 7: 24–52. [https://doi.org/10.1093/jleo/7.special\\_issue.24](https://doi.org/10.1093/jleo/7.special_issue.24).
- Hood, Christopher. 1983. *The Tools of Government*. London: Macmillan.
- . 1991. „A Public Management for All Seasons?“. *Public Administration* 69 (1): 3–19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>.
- Hotelling, Harold. 1929. „Stability in Competition“. *Economic Journal* 39 (153): 41–57. <https://doi.org/10.2307/2224214>.
- Iyengar, Shanto, Yphtach Lelkes, Matthew Levendusky, Neil Malhotra, i Sean J. Westwood. 2019. „The Origins and Consequences of Affective Polarization in the United States“. *Annual Review of Political Science* 22: 129–46. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-051117-073034>.
- Jurković, Pero. 2002. *Javne financije*. Zagreb: Masmedia.
- Kaldor, Nicholas. 1939. „Welfare Propositions of Economics and Interpersonal Comparisons of Utility“. *Economic Journal* 49 (195): 549–52. <https://doi.org/10.2307/2224835>.
- Katz, Michael L., i Carl Shapiro. 1985. „Network Externalities, Competition, and Compatibility“. *American Economic Review* 75 (3): 424–40.

- Kenen, Peter B. 1969. „The Theory of Optimum Currency Areas: An Eclectic View“. U *Monetary Problems of the International Economy*, uredio Robert A. Mundell i Alexander K. Swoboda. Chicago: University of Chicago Press.
- Keynes, John Maynard. 1936. *The General Theory of Employment, Interest and Money*. London: Macmillan.
- Kimenyi, Mwangi S., i Roxana Gutiérrez-Romero. 2008. „Tribalism as a Minimax-Regret Strategy: Evidence of Voting in the 2007 Kenyan Elections“. QEH Working Paper Series QEHWPS172. Queen Elizabeth House, University of Oxford.
- Kingdon, John W. 1984. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown.
- Korinek, Anton, i Lee M. Lockwood. 2026. „Public Finance in the Age of AI: A Primer“. NBER Working Paper 34873. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Korinek, Anton, i Joseph E. Stiglitz. 2017. „Artificial Intelligence and Its Implications for Income Distribution and Unemployment“. NBER Working Paper 24174. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- 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>.
- Laffont, Jean-Jacques, i David Martimort. 2002. *The Theory of Incentives: The Principal-Agent Model*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Laffont, Jean-Jacques, i Jean Tirole. 1993. *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Le Grand, Julian. 1991. „Quasi-Markets and Social Policy“. *Economic Journal* 101 (408): 1256–67. <https://doi.org/10.2307/2234441>.
- Lipsey, Richard G., i Kelvin Lancaster. 1956. „The General Theory of Second Best“. *Review of Economic Studies* 24 (1): 11–32. <https://doi.org/10.2307/2296233>.
- Lipsky, Michael. 1980. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Mačkić, Velibor. 2015. „Utjecaj političara i birača na političko-proračunski ciklus“. Doktorska disertacija, Zagreb: Sveučilište u Zagrebu, Ekonomski fakultet.
- Margetts, Helen, i Patrick Dunleavy. 2013. „The Second Wave of Digital-Era Governance: A Quasi-Paradigm for Government on the Web“. *Philosophical Transactions of the Royal Society A* 371 (1987): 20120382. <https://doi.org/10.1098/rsta.2012.0382>.
- McKelvey, Richard D. 1976. „Intransitivities in Multidimensional Voting Models and Some Implications for Agenda Control“. *Journal of Economic Theory* 12 (3): 472–82. [https://doi.org/10.1016/0022-0531\(76\)90040-5](https://doi.org/10.1016/0022-0531(76)90040-5).
- McLean, Iain, i Arnold B. Urken. 1995. *Classics of Social Choice*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Migué, Jean-Luc, i Gérard Bélanger. 1974. „Toward a General Theory of Managerial Discretion“. *Public Choice* 17 (1): 27–47. <https://doi.org/10.1007/BF01718995>.
- Mill, John Stuart. 1859. *On Liberty*. London: John W. Parker; Son.
- 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>.
- Mudde, Cas, i Cristóbal Rovira Kaltwasser. 2017. *Populism: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- Mueller, Dennis C. 2003. *Public Choice III*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mulligan, Casey B., i Charles G. Hunter. 2003. „The Empirical Frequency of a Pivotal Vote“. *Public Choice* 116 (1–2): 31–54. <https://doi.org/10.1023/A:1024244329828>.
- Mundell, Robert A. 1961. „A Theory of Optimum Currency Areas“. *The American Economic Review* 51 (4): 657–65.

- 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.
- Nanson, Edward J. 1882. „Methods of Election“. *Transactions and Proceedings of the Royal Society of Victoria* 19: 197–240.
- 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>.
- . 2017. „Revisiting the Social Cost of Carbon“. *Proceedings of the National Academy of Sciences* 114 (7): 1518–23. <https://doi.org/10.1073/pnas.1609244114>.
- North, Douglass C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Oates, Wallace E. 1972. *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- . 1999. „An Essay on Fiscal Federalism“. *Journal of Economic Literature* 37 (3): 1120–49. <https://doi.org/10.1257/jel.37.3.1120>.
- OECD. 2020. „Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave“. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/339306da-en>.
- . 2024. „Income Distribution Database (IDD): Gini, Poverty, Income, Methods and Concepts“. OECD, Paris. <https://www.oecd.org/social/income-distribution-database.htm>.
- OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS. 2021. „Statement on a Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy“. Paris: <https://www.oecd.org/tax/beps/statement-on-a-two-pillar-solution-to-address-the-tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-october-2021.htm>; OECD.
- Okun, Arthur M. 1975. *Equality and Efficiency: The Big Tradeoff*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Olson, Mancur. 1965. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- . 1982. *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*. New Haven: Yale University Press.
- Osborne, David, i Ted Gaebler. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Osborne, Martin J. 2004. *An Introduction to Game Theory*. New York: Oxford University Press.
- Ostrom, Elinor. 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Peacock, Alan T., i Jack Wiseman. 1961. *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*. Princeton: Princeton University Press.
- Peltzman, Sam. 1976. „Toward a More General Theory of Regulation“. *Journal of Law and Economics* 19 (2): 211–40. <https://doi.org/10.1086/466865>.
- Pigou, Arthur C. 1920. *The Economics of Welfare*. London: Macmillan.
- Piketty, Thomas. 2014. *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Pollitt, Christopher, i Geert Bouckaert. 2017. *Public Management Reform: A Comparative Analysis – Into the Age of Austerity*. 4. izd. Oxford: Oxford University Press.
- Poole, Keith T., i Howard Rosenthal. 2007. *Ideology and Congress*. 2. izd. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- Pressman, Jeffrey L., i Aaron Wildavsky. 1973. *Implementation*. Berkeley: University of California Press.
- Ramsey, Frank P. 1927. „A Contribution to the Theory of Taxation“. *Economic Journal* 37 (145): 47–61. <https://doi.org/10.2307/2222721>.
- . 1928. „A Mathematical Theory of Saving“. *Economic Journal* 38 (152): 543–59. <https://doi.org/10.2307/2222721>.

- [//doi.org/10.2307/2224098](https://doi.org/10.2307/2224098).
- Rawls, John. 1971. *A Theory of Justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Reinhart, Carmen M., i Kenneth S. Rogoff. 2009. *This Time Is Different: Eight Centuries of Financial Folly*. Princeton: Princeton University Press.
- Rennert, Kevin i ostali. 2022. „Comprehensive Evidence Implies a Higher Social Cost of CO<sub>2</sub>“. *Nature* 610: 687–92. <https://doi.org/10.1038/s41586-022-05224-9>.
- Rhodes, R. A. W. 1997. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Ricardo, David. 1817. *On the Principles of Political Economy and Taxation*. London: John Murray.
- Riker, William H. 1982. *Liberalism Against Populism: A Confrontation Between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*. San Francisco: W. H. Freeman.
- . 1986. *The Art of Political Manipulation*. New Haven: Yale University Press.
- 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>.
- Rittel, Horst W. J., i Melvin M. Webber. 1973. „Dilemmas in a General Theory of Planning“. *Policy Sciences* 4 (2): 155–69. <https://doi.org/10.1007/BF01405730>.
- Rochet, Jean-Charles, i Jean Tirole. 2003. „Platform Competition in Two-Sided Markets“. *Journal of the European Economic Association* 1 (4): 990–1029. <https://doi.org/10.1162/154247603322493212>.
- Rodrik, Dani. 2011. *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*. New York: W. W. Norton.
- 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>.
- . 1990. „Equilibrium Political Budget Cycles“. *American Economic Review* 80 (1): 21–36.
- Rogoff, Kenneth, i Anne Sibert. 1988. „Elections and Macroeconomic Policy Cycles“. *Review of Economic Studies* 55 (1): 1–16.
- Romer, Thomas, i Howard Rosenthal. 1978. „Political Resource Allocation, Controlled Agendas, and the Status Quo“. *Public Choice* 33 (4): 27–43. <https://doi.org/10.1007/BF00128683>.
- Rosen, Harvey S. 2014. *Public Finance*. 10. izd. New York: McGraw-Hill.
- Rosen, Harvey S., i Ted Gayer. 2010. *Javne financije*. 2. hrvatsko izd. Zagreb: Institut za javne financije.
- Rothschild, Michael, i Joseph E. Stiglitz. 1976. „Equilibrium in Competitive Insurance Markets: An Essay on the Economics of Imperfect Information“. *Quarterly Journal of Economics* 90 (4): 629–49. <https://doi.org/10.2307/1885326>.
- Saari, Donald G. 1995. *Basic Geometry of Voting*. Berlin: Springer.
- Sachs, Jeffrey, i Xavier Sala-i-Martin. 1991. „Fiscal Federalism and Optimum Currency Areas: Evidence for Europe from the United States“. NBER Working Paper 3855. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- 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>.
- Samuelson, Paul A. 1954. „The Pure Theory of Public Expenditure“. *Review of Economics and Statistics* 36 (4): 387–89. <https://doi.org/10.2307/1925895>.
- Sandel, Michael J. 2012. *What Money Can't Buy: The Moral Limits of Markets*. New York: Farrar, Straus; Giroux.
- Sargent, Thomas J., i Neil Wallace. 1981. „Some Unpleasant Monetarist Arithmetic“. *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review* 5 (3): 1–17. <https://doi.org/10.21034/qr.531>.
- Satterthwaite, Mark A. 1975. „Strategy-Proofness and Arrow's Conditions“. *Journal of Economic Theory* 10 (2): 187–217. [https://doi.org/10.1016/0022-0531\(75\)90050-2](https://doi.org/10.1016/0022-0531(75)90050-2).
- Savage, Leonard J. 1951. „The Theory of Statistical Decision“. *Journal of the American Statistical Association* 46 (253): 55–67.

- Schick, Allen. 1998. „Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand’s Reforms“. *World Bank Research Observer* 13 (1): 123–31. <https://doi.org/10.1093/wbro/13.1.123>.
- Schuessler, Alexander A. 2000. *A Logic of Expressive Choice*. Princeton: Princeton University Press.
- Sen, Amartya. 1970. *Collective Choice and Social Welfare*. San Francisco: Holden-Day.
- . 1999. *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- Shi, Min, i Jakob Svensson. 2006. „Political Budget Cycles: Do They Differ across Countries and Why?“ *Journal of Public Economics* 90 (8–9): 1367–89. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2005.09.009>.
- Smith, Adam. 1776. *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. London: W. Strahan; T. Cadell.
- Somin, Ilya. 2013. *Democracy and Political Ignorance: Why Smaller Government Is Smarter*. Stanford: Stanford University Press.
- Sørensen, Bent E., i Oved Yosha. 1998. „International Risk Sharing and European Monetary Unification“. *Journal of International Economics* 45 (2): 211–38.
- Sørensen, Eva, i Jacob Torfing, ur. 2007. *Theories of Democratic Network Governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Spence, Michael. 1973. „Job Market Signaling“. *Quarterly Journal of Economics* 87 (3): 355–74. <https://doi.org/10.2307/1882010>.
- 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. 1994. *Whither Socialism?* Cambridge, MA: MIT Press.
- . 2015. *Economics of the Public Sector*. 4. izd. New York: W. W. Norton.
- Šimović, Hrvoje. 2022. *Javne financije*. Zagreb: Ekonomski fakultet.
- Šimović, Hrvoje, i Milan Deskar-Škrbić. 2020. *Ekonomika javnog sektora s hrvatskim primjerima*. Zagreb: Arhivalitika.
- 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.
- Thaler, Richard H., i Cass R. Sunstein. 2008. *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*. New Haven: Yale University Press.
- Theil, Henri. 1967. *Economics and Information Theory*. Amsterdam: North-Holland.
- Tiebout, Charles M. 1956. „A Pure Theory of Local Expenditures“. *Journal of Political Economy* 64 (5): 416–24. <https://doi.org/10.1086/257839>.
- Tirole, Jean. 2017. *Economics for the Common Good*. Princeton: Princeton 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, Georg. 2018. „Constitutional Political Economy, Democratic Theory, and Institutional Design“. *Public Choice* 174 (1–2): 165–78. <https://doi.org/10.1007/s11127-017-0476-6>.
- 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>.
- Vučković, Valentina. 2010. „Političko-poslovni ciklusi: postoje li u Hrvatskoj?“ *Privredna kretanja i ekonomska politika* 20 (125): 61–89.
- Wagner, Adolph. 1890. „Finanzwissenschaft“.
- Wagner, Richard E. 1976. „Revenue Structure, Fiscal Illusion, and Budgetary Choice“. *Public Choice* 25 (1): 45–61. <https://doi.org/10.1007/BF01726330>.
- Webber, Carolyn, i Aaron Wildavsky. 1986. *A History of Taxation and Expenditure in the*

- Western World*. New York: Simon & Schuster.
- Weber, Max. 1978. *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. Uredio Guenther Roth i Claus Wittich. Berkeley: University of California Press.
- Weitzman, Martin L. 1974. „Prices vs. Quantities“. *Review of Economic Studies* 41 (4): 477–91. <https://doi.org/10.2307/2296698>.
- Williamson, Oliver E. 1985. *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*. New York: Free Press.
- Wilson, Woodrow. 1887. „The Study of Administration“. *Political Science Quarterly* 2 (2): 197–222. <https://doi.org/10.2307/2139277>.
- Wolf, Jr., Charles. 1979. „A Theory of Nonmarket Failure: Framework for Implementation Analysis“. *Journal of Law and Economics* 22 (1): 107–39. <https://doi.org/10.1086/466935>.
- Wyplosz, Charles. 2013. „Europe’s Quest for Fiscal Discipline“. European Economy Economic Papers 498. Brussels: European Commission, Directorate-General for Economic; Financial Affairs.
- Young, H. Peyton. 1974. „An Axiomatization of Borda’s Rule“. *Journal of Economic Theory* 9 (1): 43–52.

# Vodič



# Vodič · Uloga države u gospodarstvu



# Vodič · Alokacijska funkcija i tržišni neuspjesi



# Vodič · Distribuční funkce



# Vodič · Stabilizacijska funkcija



# Vodič · Javni izbor



# Vodič · Teorija igara



# Vodič · Kolektivni izbor



# Vodič · Politické strany i izbori



# Vodič · Interesne skupine



# Vodič · Dva pogleda na birokraciju



# Vodič · Institucije kao pravila igre



# Vodič · Konstitucionalna ekonomika



# Vodič · Instrumenti državne intervencije



# Vodič · Javna potrošnja



# Vodič · Porezi, više od tereta



# Vodič · Javne financije Europske unije



# Vodič · Državni neuspjesi



# Vodič · Novi javni menadžment



# Vodič · Novo upravljanje



# Vodič · CBA i evaluacija



# Vodič · Reforme u javnom sektoru



# Resursi

Kurirana zbirka kvalitetnih izvora za studente, nastavnike i istraživače javnih politika i javnog izbora — od hrvatskih službenih podataka i istraživačkih instituta, preko EU i međunarodnih institucija, do klasične literature, akademskih časopisa, otvorenih datasetova, alata i medija. Cilj je da ova stranica bude **ulazna točka** za daljnji rad nakon čitanja knjige.

## Tip

Stranica je živa. Ako poznajete kvalitetan izvor koji ovdje nedostaje, otvorite issue ili pull request na [GitHub repozitoriju knjige](#).

## Hrvatski službeni izvori podataka i institucije

- [Hrvatska narodna banka — Statistika](#) — monetarni, financijski i platnobilančni podaci, fiskalni dodaci.
- [Državni zavod za statistiku — Podaci](#) — službeni statistički portal: BDP, inflacija, tržište rada, demografija, izbori.
- [Državni zavod za statistiku — Institucija](#) — priopćenja, metodološka dokumentacija i kalendar objava.
- [Ministarstvo financija RH](#) — proračun, fiskalna projekcija, javni dug, izvještaji o izvršenju proračuna.
- [Porezna uprava RH](#) — porezni propisi, statistike prihoda i službena tumačenja.
- [Carinska uprava RH](#) — carinski podaci, trošarine i vanjskotrgovinska statistika.
- [Hrvatski zavod za zapošljavanje \(HZZ\)](#) — registrirana nezaposlenost, statistike po dobi i obrazovanju.
- [Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje \(HZMO\)](#) — broj korisnika, prosječne mirovine, podaci o doprinosima.
- [Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje \(HZZO\)](#) — financiranje zdravstvenog sustava i potrošnja.
- [Državni ured za reviziju](#) — godišnji izvještaji o reviziji proračuna i institucija javnog sektora.
- [Hrvatski sabor](#) — zakonodavni materijali, transkripti, glasovanja, fiskalni dokumenti.
- [Vlada RH](#) — strateški dokumenti, programi reformi, sjednice i odluke.
- [data.gov.hr — Središnji državni portal otvorenih podataka](#) — strojno čitljivi datasetovi javnih institucija.

## Hrvatski istraživački instituti i sveučilišni centri

- [Institut za javne financije \(IJF\)](#) — vodeći hrvatski istraživački institut za fiskalnu politiku, porezno opterećenje i lokalne financije.

- [Ekonomski institut, Zagreb \(EIZ\)](#) — makroekonomske analize, modeliranje i kvartalne projekcije.
- [Institut društvenih znanosti Ivo Pilar](#) — interdisciplinarna istraživanja institucija, regija i društvenih politika.
- [Ekonomski fakultet, Sveučilište u Zagrebu \(EFZG\)](#) — najveća akademska zajednica ekonomista u Hrvatskoj.
- [Zagreb School of Economics and Management \(ZSEM\)](#) — istraživanja u financijama, javnim politikama i poduzetništvu.
- [Hrvatska udruga banaka \(HUB\)](#) — *Analize* — kvartalne analize i sažeti pregledi makrofinancijskih kretanja.
- [Hrvatsko društvo ekonomista \(HDE\)](#) — strukovna udruga, organizator Opatijske konferencije.
- [Pravni fakultet, Sveučilište u Zagrebu](#) — istraživanja u financijskom pravu, regulaciji i javnoj upravi.

## Hrvatski i regionalni časopisi

- [Public Sector Economics \(IJF\)](#) — međunarodni recenzirani časopis IJF-a (od 2018., ranije *Financial Theory and Practice*); SCOPUS, EconLit, DOAJ.
- [Ekonomski pregled \(HDE\)](#) — najstariji hrvatski ekonomski časopis, otvoreni pristup preko Hrčka.
- [Croatian Economic Survey \(EIZ\)](#) — engleskojezični godišnjak EIZ-a o hrvatskim ekonomskim kretanjima.
- [Zbornik radova Ekonomskog fakulteta u Rijeci](#) — empirijska istraživanja regionalne i međunarodne ekonomije.
- [Hrčak — Portal hrvatskih znanstvenih i stručnih časopisa](#) — središnji repozitorij otvorenog pristupa za hrvatske akademske časopise.

## EU institucije i izvori

- [Eurostat](#) — službena statistika EU-a; harmonizirani fiskalni i ekonomski indikatori po državama članicama.
- [DG ECFIN — European Semester](#) — godišnji Country Report za Hrvatsku, fiskalna pravila, makroekonomske projekcije.
- [DG TAXUD — Taxation and Customs Union](#) — baza “Taxes in Europe”, komparativni porezni indikatori.
- [European Fiscal Board](#) — neovisno tijelo koje ocjenjuje fiskalna pravila i položaj država članica.
- [European Court of Auditors](#) — revizijski izvještaji o trošenju EU sredstava, uključujući projekte u Hrvatskoj.
- [ECB Data Portal](#) — monetarni, financijski i platnobilančni podaci za europodručje.
- [European Parliament — Economic Governance Support Unit \(EGOV\)](#) — analitički dokumenti za odbore ECON i BUDG.
- [Vijeće EU — Konfiguracija ECOFIN](#) — odluke o gospodarskim i financijskim pitanjima EU-a.
- [European Stability Mechanism \(ESM\)](#) — istraživanja o fiskalnoj koordinaciji i krizama javnog duga.

## Međunarodne organizacije

- [IMF — Croatia](#) — Article IV konzultacije, fiskalni izvještaji, makroekonomske projekcije.
- [IMF Data](#) — World Economic Outlook, Government Finance Statistics, Fiscal Monitor.
- [OECD — Croatia](#) — Economic Surveys, Government at a Glance, Tax Database.
- [OECD Data](#) — komparativni indikatori javnog sektora, oporezivanja i potrošnje.
- [World Bank Open Data](#) — World Development Indicators, Worldwide Governance Indicators.
- [EBRD — Transition Report](#) — godišnji izvještaj o tranziciji, s fokusom na institucije.
- [BIS — Bank for International Settlements](#) — finansijska statistika i istraživanja o monetarno-fiskalnoj interakciji.

## Otvoreni komparativni podaci za istraživanje

- [V-Dem — Varieties of Democracy](#) — najopsežniji dataset o demokratskim institucijama (531 indikator, preko 200 zemalja).
- [Polity Project \(Polity5\)](#) — kodiranje političkih režima 1800–2018., klasik komparativne politike.
- [Quality of Government \(QoG\) Institute — Datasetovi](#) — kompilacijski i originalni datasetovi o kvaliteti vlasti.
- [Worldwide Governance Indicators \(WGI\)](#) — šest dimenzija upravljanja za 200+ ekonomija, od 1996.
- [Our World in Data — Government Spending](#) — dugoročni vizualizirani pregledi javne potrošnje po zemljama.
- [Manifesto Project Database](#) — kodirani izborni programi stranaka, ključno za empirijsku političku ekonomiju.
- [ParlGov](#) — vlade, izbori i stranke u parlamentarnim demokracijama.
- [Database of Political Institutions \(IDB\)](#) — institucionalne karakteristike političkih sustava.
- [Transparency International — Corruption Perceptions Index](#) — godišnji indeks percepcije korupcije.
- [Freedom House — Freedom in the World](#) — godišnja procjena političkih prava i građanskih sloboda.

## Akademski časopisi (međunarodni)

### Javne financije i javni izbor

- [Public Choice](#) — vodeći časopis za javni izbor, Springer / Public Choice Society.
- [Constitutional Political Economy](#) — fokus na konstitucionalnu ekonomiju i institucionalni dizajn.
- [Journal of Public Economics](#) — primarni časopis za javne financije i oporezivanje, Elsevier.
- [American Economic Journal: Economic Policy](#) — empirijska policy analiza visokog ranga.
- [Journal of Public Finance and Public Choice](#) — relauchiran 2018., međunarodno uredništvo.
- [European Journal of Political Economy](#) — političko-ekonomska istraživanja s europskim fokusom.

### Šira politička ekonomija

- [Journal of Political Economy \(Chicago\)](#) — jedan od najprestižnijih časopisa u ekonomiji.
- [Quarterly Journal of Economics](#) — vrhunska teorijska i empirijska istraživanja.
- [Journal of Economic Perspectives](#) — pristupačni pregledni članci, izvrsno za nastavu.
- [Economics & Politics](#) — interdisciplinarna istraživanja na sjecištu ekonomije i politike.
- [Quarterly Journal of Political Science](#) — formalna i empirijska politička znanost.

## Klasici (kanon) — knjige

### Javne financije

- [Musgrave \(1959\) — \*The Theory of Public Finance\*](#) — temeljno djelo s tropartitnom strukturom alokacija/distribucija/stabilizacija.
- [Stiglitz — \*Economics of the Public Sector\*](#) — moderni standardni udžbenik javnih financija.
- [Gruber — \*Public Finance and Public Policy\*](#) — naglasak na empirijskoj policy analizi (7. izd. 2022.).
- [Atkinson & Stiglitz — \*Lectures on Public Economics\*](#) — napredni teorijski udžbenik, ponovno objavljen kod Princetona.
- [IFS — \*Mirrlees Review\*](#) — sveobuhvatna preporuka reforme oporezivanja, referenca u modernoj poreznoj teoriji.
- [Saez & Zucman — \*The Triumph of Injustice\*](#) — empirijska analiza progresivnosti u SAD-u, šire relevantna za debatu o oporezivanju.

### Javni izbor

- [Buchanan & Tullock \(1962\) — \*The Calculus of Consent\*](#) — temeljno djelo modernog javnog izbora i konstitucionalne ekonomije.
- [Olson \(1965\) — \*The Logic of Collective Action\*](#) — klasik analize interesnih skupina i kolektivnog djelovanja.
- [Olson \(1982\) — \*The Rise and Decline of Nations\*](#) — distribucijske koalicije i institucionalna skleroza.
- [Downs \(1957\) — \*An Economic Theory of Democracy\*](#) — model medijskog birača, temelj prostorne teorije politike.
- [Arrow \(1951\) — \*Social Choice and Individual Values\*](#) — teorem nemogućnosti, izvor moderne teorije društvenog izbora.
- [Niskanen \(1971\) — \*Bureaucracy and Representative Government\*](#) — ekonomski model birokratskog ponašanja.
- [Ostrom \(1990\) — \*Governing the Commons\*](#) — Nobelovo djelo o upravljanju zajedničkim resursima izvan tržišta i države.
- [Mueller — \*Public Choice III\*](#) — najkompletniji moderni pregled discipline.
- [Persson & Tabellini — \*Political Economics\*](#) — formalna ekonomija fiskalne politike.
- [Wagner — \*Public Finance and Public Choice\*](#) — integrirajući pregled javnih financija kroz prizmu javnog izbora.

### Institucije i institucionalna promjena

- [North \(1990\) — \*Institutions, Institutional Change and Economic Performance\*](#) — temelj nove institucionalne ekonomije.
- [Acemoglu & Robinson — \*Why Nations Fail\*](#) — uloga uključivih i ekstraktivnih institucija u ekonomskom razvoju.

- [Acemoglu & Robinson — \*The Narrow Corridor\*](#) — sloboda kao ravnoteža između jake države i jakog društva.
- [Fukuyama — \*The Origins of Political Order\*](#) — komparativni razvoj država, vladavine prava i odgovornosti.

## Working paper i preprint serije

- [NBER Working Papers](#) — preko 1.200 papira godišnje, vodeći repozitorij ekonomskih radova.
- [CEPR Discussion Papers](#) — europski analog NBER-u, jaka politička ekonomija.
- [CESifo Working Papers](#) — istraživanja CESifo mreže, jaka u europskoj fiskalnoj politici.
- [IZA Discussion Papers](#) — preko 17.000 radova, naglasak na tržištu rada i socijalnoj politici.
- [IMF Working Papers](#) — fiskalna politika, dug, ekonomske krize.
- [OECD Economics Department Working Papers](#) — komparativna analiza policyja u članicama OECD-a.
- [World Bank Policy Research Working Papers](#) — fokus na zemlje u razvoju i tranziciji.
- [SSRN](#) — multidisciplinarni preprint server, jak u pravu i ekonomiji.
- [RePEc / IDEAS](#) — najveći agregator ekonomskih working papera, časopisa i autora.

## Online tečajevi, predavanja i otvoreni materijali

- [MIT OCW — 14.41 Public Finance and Public Policy](#) — Gruberov kompletni kolegij sa silabusom, predavanjima i zadacima.
- [Marginal Revolution University](#) — kratke video lekcije iz mikroekonomije, javnih financija i razvoja.
- [Yale Open Courses — Economics](#) — cjelovita predavanja vrhunskih ekonomista.
- [NBER Lectures \(YouTube\)](#) — Summer Institute snimke i metode predavanja.
- [Coursera — Public Policy Courses](#) — strukturirani online kolegiji s certifikatima.
- [LSE Public Lectures \(YouTube\)](#) — javna predavanja vodećih politoloških i ekonomskih istraživača.
- [Khan Academy — Microeconomics](#) — pristupačna pripremna mikroekonomija.

## Globalni think-tankovi s jakim radom u javnim financijama

- [Bruegel](#) — vodeći europski ekonomski think-tank, izvrstan za EU fiskalnu politiku.
- [CEPS — Centre for European Policy Studies](#) — analize EU politika i ekonomske integracije.
- [Institute for Fiscal Studies \(IFS\)](#) — neovisne britanske analize poreza i javne potrošnje, zlatni standard.
- [Brookings — Hutchins Center on Fiscal and Monetary Policy](#) — američka fiskalno-monetarna analiza.
- [American Enterprise Institute \(AEI\)](#) — tržišno orijentirana istraživanja javne politike.
- [Cato Institute](#) — libertarijanska perspektiva na ulogu države.
- [Mercatus Center \(George Mason University\)](#) — ima jaku tradiciju javnog izbora i regulatorne analize.
- [Tax Foundation](#) — komparativna porezna istraživanja i analize.
- [Peterson Institute for International Economics \(PIIE\)](#) — međunarodna ekonomija i makroekonomija.

## Alati za analizu politika

- [EUROMOD](#) — mikrosimulacijski model poreza i naknada za sve države EU-a.
- [OpenFisca](#) — open-source platforma za simulaciju poreznih i socijalnih sustava.
- [eurostat \(R\)](#) — pristup Eurostat bazama izravno iz R-a.
- [OECD \(R\)](#) — pristup OECD statistikama izravno iz R-a.
- [wbstats \(R\)](#) — pristup World Bank Open Data API-ju.
- [imfr \(R\)](#) — pristup IMF podacima.
- [fixest \(R\)](#) — visoko optimizirana procjena fiksnih efekata, IV i ekonometrijska panel-analiza.
- [Datawrapper](#) — alat za brzu izradu publikacijski-spremnih grafova i karata.
- [Observable](#) — interaktivni reactive notebooci, idealno za vizualizaciju policy podataka.
- [Quarto](#) — open-source publikacijski sustav (na kojem je izrađena i ova knjiga).

## Mediji, blogovi i podcasti

### Hrvatski mediji i analitika

- [Lider](#) — poslovni tjednik, redovita pokrivenost fiskalnih i poreznih tema.
- [Poslovni dnevnik](#) — dnevnik za poslovne i ekonomske vijesti.
- [Bilans](#) — specijalizirani analitički portal za financije, računovodstvo i porez.
- [Index.hr — Biznis](#) — digitalno-native ekonomske vijesti i komentari.
- [tportal — Biznis](#) — pokrivenost ekonomske politike i poslovanja.

### Međunarodni blogovi i analitički portali

- [VoxEU \(CEPR\)](#) — vodeći portal s policy-relevantnim ekonomskim komentarima.
- [Marginal Revolution](#) — Cowen i Tabarrok, dnevni komentari na sjecištu ekonomije i policy.
- [IFS Commentary](#) — kratki analitički osvrti na britansku fiskalnu politiku.
- [Bruegel Blog](#) — analize europskih ekonomskih politika u realnom vremenu.
- [EconLog \(Liberty Fund\)](#) — pluralni blog s naglaskom na tržišne institucije.

### Podcasti

- [EconTalk \(Russ Roberts\)](#) — duboki tjedni razgovori s ekonomistima i policy istraživačima.
- [Planet Money \(NPR\)](#) — pristupačno objašnjavanje ekonomskih fenomena.
- [Capitalisn't \(Zingales & Kamin\)](#) — kritičke analize tržišta i regulacije.
- [Trade Talks \(PIIE\)](#) — trgovinska politika i međunarodna ekonomija.
- [Macro Musings \(Beckworth\)](#) — monetarna i makroekonomska politika.

## Konferencije i strukovne udruge

- [HDE — Opatija konferencija](#) — najveći hrvatski godišnji skup ekonomista.
- [HNB — Dubrovnik Economic Conference](#) — međunarodna konferencija o monetarnoj i fiskalnoj politici.
- [Public Choice Society](#) — matična strukovna udruga za polje javnog izbora.

- [European Public Choice Society \(EPCS\)](#) — europska sestrinska udruga, godišnja konferencija.
- [International Institute of Public Finance \(IIPF\)](#) — globalna udruga za javne financije, godišnji kongres.
- [European Economic Association \(EEA\)](#) — najveće europsko strukovno ekonomsko društvo.
- [American Economic Association \(AEA\)](#) — godišnji ASSA-AEA sastanak, najveći ekonomski skup.

## Doprinesite

Ova je stranica zamišljena kao **živa zbirka** koja raste s knjigom. Ako poznajete kvalitetan izvor — hrvatski dataset, regionalni istraživački centar, akademski rad, alat ili kolegij — koji bi pomogao studentima i istraživačima javnih politika, predložite ga preko [GitHub repozitorija knjige](#): otvorite issue ili pošaljite pull request s dodatkom u ovaj `resursi.qmd` dokument.



# Alat / Igralište



# Podaci

