

FAKULTET ZA POSLOVNI MENADŽMENT BAR

Prof.dr Miro Blečić

**EKONOMIJA JAVNOG
SEKTORA**

Hrestomatija(radni material)

B A R, aprila 2020.

- Hrestomatija je sačinjena u skladu sa utvrđenim studijskim programom pri čemu je najviše korišćena „Ekonomija javnog sektora”, Josepha E. Stiglitz, Ekonomski fakultet, Beograd, 2004.

1. JAVNI SEKTOR U MJEŠOVITOJ PRIVREDI

Savremena informaciono tehnološka kretanja kao i neminovnost mijenjanja nedavno obavljenog procesa globalizacije umnogome stavlja u prvi plan nužnost „neprekidnog” institucionalnog nadzora nad procesom funkcionisanja tržišne ekonomije. Proces neoliberalnog koncepta tržišnog funkcionisanja u kontinuitetu postaje neodrživ, stvarajući mnoštvo negativnih posledica po nacionalne ekonomije.

Potpuna sloboda kretanja kapitala, ljudi i informacija, čija je vodilja samo profit, odnosno lična korist I uz uslov da u efekti takvog opredjeljenja tačni (najčešće nijesu), umnogome direktno uzrokuju neracionalnosti raspolaganja resursima, posebno javnim dobrima što kasnije uzrokuje dodatne neuporedivo više troškove.

Pored tog aspekta dugoročnog posmatranja sagledavanja značaja ekonomije javnog sektora u smislu očuvanja i zaštite javnih dobara neminovno se nameće sagledavanje funkcionisanja sistema ekonomije javnog sektora u smislu svakodnevnih aktivnosti institucionalnih i pragmatičnih kroz efekte njenim funkcionisanjem. Na taj način, koristeći i iskustva razvijenijeg svijeta, stičemo realnu sliku gdje nas ne kontrolisana pohlepa za profitom neumitno vodi.

Planetarno posmatrano, priroda sve žešće reaguje na njen sve veći stepen ugroženosti, jer je naglašeno ugrožen bez malo svaki segment prirode. Najveći dio tih resursa pripadaju javnim dobrima čija je ugroženost product ljudskog stvaralaštva, a priroda se neminovno brani kroz svoje ekstremno ponašanje (vulkani, zemljotresi, cunamiji, tornado, pandemije, poplave...), čije posledice su neuporedivo vrednije od ostvarene profitabilnosti.

Očigledno, kontinuirano posmatrano, neminovno se nameće potreba stalnog nadzorisavanja poslovanja realne ekonomije vodeći računa da taj „nadzor” ničim ne postaje smetnja tehničko tehnološkom napretku, već da se javni interes ne podredi privatnom zanemarujući aspect dugoročnosti.

1.1. Ekonomska uloga države

„Bog vlada na nebu, novac na zemlji“¹

Zemlje koje su nedavno završile organizacionu i svojinsku transformaciju posebno istočnoevropske, neminovno se susrijeću sa mnoštvom ekonomskih problema ispoljenih kroz odnos javnog i privatnog sektora, odnosno javne i realne ekonomije. Proces privatizacije je najavljan kao spasonosno rješenje za nesmetano funkcionisanje tržišne ekonomije. Međutim, najavljavani pozitivni rezultati organizacione i svojinske transformacije su u znatnoj mjeri izostajali, ili su bili mnogo manji od očekivanih, pri čemu se kristališu mnoga otvorena sistemska pitanja. U tom kontekstu i velika ekonomska kriza 2008-2012. umnogome je učinila izvjesnim nužnost državne intervencije u ekonomskim sistemima nacionalnih ekonomija. Istina, možemo govoriti o nivou, strukturi, dinamici a i mjerama preduzetih državnih aktivnosti, sve u zavisnosti od nivoa privredne razvijenosti i strukture nacionalne ekonomije ali zajednički imenitelj jedinstven za sve nacionalne ekonomije jeste ničim sporna činjenica nužnog preduzimanja državne intervencije.

Naravno, naglasili smo da se prosperitet privrednih aktivnosti odvijao mnogo sporije od očekivanog, što je imalo negativne finansijske efekte a intervencija države na otklanjanju uzroka i saniranju posledica bila je neminovna. S pravom se nameće pitanje kako, u savremenim uslovima, država utiče na privredne aktivnosti? Koje su to privredne aktivnosti koje država pokušava i dalje zadržavati u javnom sektoru? Kakav je strukturni odnos javnog i realnog (privatnog) sektora realno očekivati u vremenu koje dolazi? Koje su to djelatnosti koje bi trebalo i dalje zadržati a koje privatizovati, odnosno treba li razmišljati o promjeni načina rada javnog sektora?

Imajući u vidu navedena a i mnoštvo drugih dilema koje je moguće indirektno izvesti problematiku javnog sektora mogli bi sveobuhvatno sagledati kroz odnose:

Prvo, nužnosti ekonomske uloge javnog sektora države;

Drugo, način sagledavanja učešća ekonomije javnog sektora u ukupnoj privredi; i

Treće, koji su to tačke sporenja u ekonomskoj teoriji i praksi o značaju i obimu javnog sektora u savremenom tržišnom sistemu.

Planetarno posmatrano najrazvijenije zemlje svijeta itekako vode računa o obimu i strukturi nadležnosti države odnosno o nivou ekonomije javnog sektora. Nesporo da je evidentna različitost u obimu i nivoima djelatnosti kojima se država bavi. Kao karakterističan primjer imamo da je država u Francuskoj imala neuporedivo veći nivo aktivnosti od onog u Sjedinjenim

¹ Njemačka poslovica

državama. Tako je država učestvovala u proizvodnji automobile, električne energije, avio industrije i sl., što se nakon osamdesetih godina prošlog vijeka mijenjalo kroz transformaciju državnih preduzeća u privatna. U SAD-u taj proces ustajnovljavanja uticaja javnog sektora nastao je samim konstituisanjem države gdje se privatna svojina eksponirala skoro u svim djelatnostima. Bez obzira na taj inicijalni odnos i proces smanjivanja obima javnog sektora u tržišnim privredama razvijenih zemalja i dalje je ostao prisutan u većem obimu u odnosu na prilike u SAD-u. Ustav, kao najveći pravni akt zemlje u SAD-u opredijelio je određena zaduženja, posmatrajući u global, aktivnosti ekonomije javnog sektora u četiri svere: poštanske službe, primarne emisije novca, poreskog zahvatanja i dijela željezničkog saobraćaja, jer je isti dijelom bio u mješovitoj svojini suočavajući se sa teškoćama razgraničenja državnih i privatnih aktivnosti.

Kao suprotnost takvom status ekonomije javnog sektora u SSSR-u je najveći dio privrednih djelatnosti obavljala Centralna državna vlast. Takav primat država sada uživa samo u Sjevernoj Koreji i na Kubi.²

Dakle, neminovno se nameće pitanje sagledavanja optimalnog značaja mjesta i uloge ekonomije javnog sektora u savremenim uslovima funkcionisanja tržišne ekonomije. Objektivno posmatrano, sa neznatnim odstupanjima ali koja nijesu zanemarljiva posebno kod razvijenih nacionalnih ekonomija, jeste činjenica da se u dijelu finansiranja javne potrošnje izdvaja oko ili više od polovine BDP-a nacionalne ekonomije. Nasuprot toj činjenici značajnog obima javne potrošnje i njegovog kontinuiranog realnog rasta, postoje monopolske svere vršenja djelatnosti u nacionalnoj ekonomiji kojih se država teško odriče, kako zbog nedovoljnog nivoa materijalne razvijenosti, zatim ne dodirljivosti države blagostanja, odnosno pune zaposlenosti, kao i nesigurnosti u privatni capital čija je vodilja profitabilnost, što sobom apostrofira factor alokativnosti kapitala.

U našim prilikama divergentna ekonomska uloga države ogledala se da se mo sredinom prošlog vijeka imali naglašenu ulogu države u svim privrednim aktivnostima, po ugledu na SSSR, da bi šesdesetih godina taj naglašeni etatizam postepeno prenosili kroz oblik sistema društvene svojine, odnosno samoupravljanja, što je na izvjestan način približavanje tržišnoj ekonomiji. U zadnjoj deceniji prošlog vijeka s promjenom društvenog sistema vršena je i svojinska transformacija državnog kapitala odnosno privatizacija, pri čemu je i dalje ostao znatno veći obim kapitala u domenu ekonomije javnog sektora. Tako se u vlasništvu države nalazi elektroprivreda, željeznički saobraćaj, avio saobraćaj, lučka postrojenja, Plantaže, Regionalni vodovod, komunalni red... Naravno, tu je i monetarna vlast eksponirana u instituciji CBCG.

² Joseph E. Stiglitz, „Ekonomija javnog sektora“, prvo izdanje, Ekonomski fakultet u Beogradu, 2004. str. 4.

Istina, ulažu se napori daljeg procesa svojinske transformacije prije svega aerodroma, luka...Očekivati je da se process svojinske transformacije prenese i na komunalnu sveru lokalnih zajednica.

Već smo istakli da su ekonomije javnog sektora prisutne, negdje manje negdje više, u svim nacionalnim ekonomijama zemalja svijeta, pa i u CG. Međutim, ono što je važno istaći jeste činjenica da postoje određene specifičnosti nacionalnih ekonomija koje predisponiraju njeno učešće.Te specifičnosti su prepoznatljive u geopolitičkom položaju, veličini zemlje, nivou privredne i ukupne razvijenosti tržišne ekonomije, raspoloživim resursima i sl.Naravno, navedene a i mnoge druge činjenice neophodno je posmatrati u dinamičkom smislu kao proces za koji treba vremena.U konkretnom, u CG, iako relativno dugo traje proces tranzicije nije završen, pri čemu je nacionalna ekonomija praktično posve tržišno otvorena pozitivni efekti nijesu zavidni.Nastale strukturne promjene nacionalne ekonomije uzrokovane prelaskom sa prepoznatljivog energetsko metaljurškog kompleksa proizvodnje na uslužnu djelatnost turizma i trgovine, doprinijele su povećanju uvozne zavisnosti i povećanju eksterne nestabilnosti privrede. Imajući u vidu činjenicu da su pojedini pravni subjekti, prije a i posle svojinske transformacije, bili i ostali u monopolskoj poziciji čime se narušavaju tržišne zakonitosti.Upravo, privredna djelatnost takvih privatnih subjekata neminovno nameću potrebu državne nadređenosti kroz regulativnu formu praćenja, uvida, osporavanja ili davanja saglasosti.

Mali prostor, relativno slaba saobraćajna razuđenost, malo i nerazvijeni tržišni mehanizmi dodatno usložavaju ukupne prilike uslovljavajući ih zahtjevima za institucionalnim nadzorom i kontrolom države.

Svestranijem poimanju savremenih pogleda na ekonomsku ulogu države neminovno kristališemo iz različitih pristupa formiranih u dosadašnjem period.Možemo odmah otkloniti dilemu da sporenja nije bilo u neophodnosti državnih aktivnosti već samo u dijelu u kom obimu i u kojim oblastima.

Tako je u Francuskoj u 18.vijeku formiran stav da država treba da podstiče aktivno trgovinu i proizvodnju poznatiji u ekonomskoj teoriji kao stav merkantilista.Ovakav pristup stvara direktnu i indirektnu podršku države tim i izvedenim djelatnostima. Za razliku od merkantilista, krajem osamnaestog vijeka u svom radu „Bogatstvo naroda”Adam Smit je zagovarao za ograničenu ulogu države.Njegova „nevidljiva ruka”(tržišni mehanizam sa ravnotežnom cijenom),omogućuje svakom vlasniku kapitakla koji organizuje proizvodnju po najnižim cijenama najveći profit.Pristup Adama Smita se praktično u ekonomskoj teoriji i praksi smatra temeljnim savremene tržišne ekonomije.Međutim, to ne znači da takav pogled nije imao oponentata.Naprotiv, ono po čemu je njegova teorija bila prepoznatljiva kod oponentata je doživljavala suprotnost.U 19.vijeku najpoznatiji i najuticajniji oponent Smita je Karl Marks poveden činjenicom da će sva društvena zla upravo proisteći iz privatnog vlasništva kapitala nad

sredstvima za proizvodnju. Sličan teorijski pristup imao je i Robert Owen, koji je zagovarao tezu da rješenje prosperitetu treba tražiti u malim teritorijalnim cjelinama u kojima su pojedinci međusobno upućeni na uzajamnu saradnju u realizaciji javnog interesa.

Međutim, sa velikom ekonomskom krizom 1929-33. godine teorijski pristup prema obimu i značaju ekonomije javnog sektora umnogome se promijenio. Ekonomska kriza je eksponirana sa stopom nezaposlenosti od 25%, dok je društveni proizvod pao na jednu trećinu u zadnjoj u odnosu na rekordnu 1929. godinu. Bankrot mnoštva banaka, krah berzanskog poslovanja i bankrot životnog osiguranja, farmera i mnoštva pojedinaca. Očigledno se pokazalo da tržište nije svemogućí mehanizam i da se nameće potreba da država u datom trenutku mora nužno preduzeti na podršci privrednih aktivnosti. Džon Majnard Kejnz, engleski ekonomista, zagovornik je ideje da država ne samo da treba već bi i mogla da učini na oporavku privrednih aktivnosti. Ideja je osmišljena kroz formiranje Ekonomskog savjeta koji je imao za cilj da Predsjedniku SAD-ea pomaže u ostvarivanju ciljeva pravovremenih državnih intervencija na podsticanje stabilnog ekonomskog razvoja. Naravno, efekti uticaja Ekonomskog savjeta kroz mjere predloženih aktivnosti umnogome su doprinijele bržem i stabilnijem rastu nacionalne ekonomije osmišljene kroz osiguranje od nezaposlenosti, osiguranje depozita, subvencija poljoprivredne proizvodnje i drugih objedinjenih u Nju Dil-u.

Zagovornici i oponenti državne intervencije ne spore značajne efekte osmišljenih programskih ekonomskih aktivnosti, ali se nesporno slažu sa činjenicom da dobre namjere često puta imaju i drugačije efekte. Pored ekonomskih parametara sve češće se javlja i ekonomsko socijološki a to je siromaštvo, najvećim dijelom kao posledica polarizacije ispoljene dinamičkim razvojem nacionalnih ekonomija.

Ono što treba kao sublimat ukupnih odnosa u ekonomskim sistemima apostrofirati to je nesporna činjenica nesavršenosti tržišnih mehanizama. Uvažavajući činjenicu nesavršenosti tržišta sa jedne strane, moramo ukazati i na činjenice koje ukazuju na razloge zbog kojih dolazi do sistemskih neuspjeha između proklamovanih ciljeva i ostvarenih rezultata. U tom smislu jedan od glavnih razloga su ograničene informacije ili njihova asimetričnost, zatim ograničena kontrola nad reakcijama privatnog sektora na preduzete mjere, ograničena kontrola državne administracije, kao i ograničenja koja nameću politički procesi.

Rezimirajući opšti pristup mjesta i uloge države u privrednim aktivnostima nužno je ukazati na činjenicu da pod pojmom države podrazumijevamo institucionalno ustrojstvo mehanizama kojima se vrši vlast i obavljaju osnovne državne funkcije: zakonodavnu, izvršnu i sudsku. Ustavom, kao osnovnim zakonskim aktom, ustanovljena su bliža prava i obaveze, postupak izbor i vršenja vlasti. Kao faktor razgraničenja javnog i realnog sektora najbolje oslikava teza da je za javni sektor vodilja zadovoljenje javnog interesa uz što bolju profitabilnost, dok je za sektor realne ekonomije vodilja profitabilnost a irelevantan je tretman javnog interesa.

U praksi se često dešavaju određene poteškoće u razgraničenju nadležnosti između privatnog(realne ekonomije) i javnog sektora. Naime,te se nejasnoće pojavljuju kada država participira u vlasništvu određenog preduzeća, bilo da je riječ o manjinskom ili većinskom udjelu.

Međutim,postoje dvije osnovne razlike koje se eksponiraju: prvo, kroz izbor ili imenovanje odgovornog lica rukovodioca pravnog subjekta a koji je rezultat izbornog procesa bilo da se radi o direktnom ili indirektnom postupku i drugo, kada je država u pitanju ona raspolaže sa određenim pravom prinude, odnosno primoravanja(naplata poreza, oduzimanja imovine, ekspropiracija i sl.).

Dakle, za razliku od državnog-javnog sektora privatni-realni sector ekonomije ovlašćenja stiče rukovodilac tek postupkom izbora na skupštini akcionara, ali on-i nemaju pravo da sprovode mjere prinude kako bi realizovali neki posao.U tom smislu, kao pripadnici realnog sektora, odnosno privatnog kapitala možete misliti da je neki posao partnerski obostrano koristan ali vi ne možete primorati poslovnog partnera da to mora prihvatiti.Dakle, za razliku od državne svi oblici private razmjene su dobrovoljni.Drugačije rečeno, država se upravo razlikuje po raspoloživom faktoru prinudnog sprovođenja mjera koje realni sector ne može obezbijediti.Za razliku od trivijalnosti upita pri donošenju poslovnih odluka vlasnika realnog sektora u raspolaganju oskudnim resursima:

- Što ulažeš(koji obim kapitala)?
- Što dobijaš(proizvod ili uslugu)? i
- Koliko te košta(efekat profitabilnosti iskazan u razlici uloženog i ostvarenog).

Kod javnog sektora se na određen način preciznije ustanovljavaju ove dileme:

- Šta će se proizvoditi?
- Kako će se proizvoditi?
- Za koga će se proizvoditi?, i
- Kako se ove odluke donose?³

Potrošnja u javnom sektoru umnogome zavisi od nivoa razvijenosti ukupnog društvenog sistema, geografskog položaja i terena prostora, veličine države ali i od raspoloživih resursa.Za razliku od realne ekonomije gdje se odluke donose individualno u domenu menadžera, kod ekonomije javnog sektora donošenje odluka ima zajednički karakter.Upravo, za razliku od individualnog kolektivno odlučivanje je po mnogo čemu složenije, sporije a i

³ Ibid, str.14

neracionalnije. Validno odlučivanje istovremeno nameće potrebu analitičkog sagledavanja svakog pitanja ponaosob. To praktično nameće potrebu sagledavanja onoga što država čini, zatim analize posledica državnih aktivnosti, zatim analize alternativnih aktivnosti, kao i analiza političkih faktora na osnovu kojih država u tom vremenu donosi baš takve odluke.

Posledice donesenih odluka, odnosno realizacija nekih projekata ekonomije javnog sektora sa nivo državne administracije često su veoma složene da bi se izvršila egzaktna aproksimacija pozitivnih efekata i negativnih posledica u ukupnom društvenom sistemu. Naravno, to kontinuirano u ekonomskoj teoriji i praksi, stvara zagovornike takve donesene odluke, ali i oponente koji sve više argumentovano ukazuju na negativne ili kontraproduktivne posledice. U tom smislu se ne rijetko dolazi do alternativnih rješenja koja su znatno efikasnija i egzaktnija za date uslove, proctor i vrijeme.

Naravno, mnogi programi državnog sektora imaju više ciljeva što neminovno preferira u realizaciji samo jednog cilja. Za odlučivanje u takvim uslovima neminovno se nameće potreba realnog sagledavanja potreba, mogućnosti, vremena i prostora. Tako npr. država CG ima prefix ekološke što pri gradnji lokalnih deponija komunalnog otpada nameće potrebu sagledavanja pri odlučivanju adekvatnog prostora za gradnju deponije, primarne selekcije otpada, zaštitu hidro sliva, zaštitu životne sredine i sl. Zanemarivanje bilo kojeg aspekta, odnosno preferiranjem samo jednog, stvara mogućnost dijela negativnih efekata, što bi oponentima s pravom činilo osnov zastvaranje alternativne odluke čiji bi efekti u primjeni otklonili manjkavosti prethodne .

Vrijeme ubrzanih tehnoloških promjena, brzine komuniciranja i alokativne fluidnosti kapitala umnogome doprinose da se brzim promjenama političkih prilika u nekoj zemlji, odnosno regionu, za relativno kratko vrijeme, i realno valjano donešena odluka po svim elementima sagledavanja, upravo zbog izmijenjenih okolnosti, može brzo postati osporavana boljim alternativnim rješenjima.

Sa ekonomskog aspekta u analitičkom sagledavanju indetifikuju se određene grupe koje od realizacije takve odluke, odnosno državnog projekta imaju koristi ili štetu, pri čemu se analiziraju podsticajne mjere s kojima se suočavaju kada pokreću kampanju za ostvarivanje povoljnijeg statusa. Naravno, u tom kontekstu uvijek se nameće potreba sagledavanja pravila na kojima funkcioniše državna uprava, kako se ustanovljavaju ta „pravila igre” spajajući ekonomiju i politiku, pri čemu preferiraju da ekonomija „diktira” pravila politici a ne politika ekonomiji, što se za naše konkretne aktivnosti u nacionalnoj ekonomiji CG ne može reći. Naprotiv, politika kreira ambijent i usmjerava ekonomiju što neminovno sobom nosi negativne posledice. U gro planu analize javnog sektora je razumijevanje posledica različitih politika, pri čemu se naravno i eksponiraju različita viđenja. Uobičajen pristup razgraničenja zagovornika i oponentata jeste izvođenje eksperimenata. U ekonomiji je to eksperimentisanje u pravilu potvrda jedne teorije i to kada su u pitanju kontrolisani eksperimenti. Ukoliko to pak nije moguće izvesti onda se u

nekontrolisanim eksperimentima izvedenim u različitim tržištima i različitom vremenu proistekli dokazi ne dozvoljavaju usaglašenost teoretičara o funkcionisanju javnog sektora. U tom smislu sveobuhvatnosti analiza efekata javnog sektora sve se više upražnjava primjena ekonometrijskih modela u njihovoj animaciji.

U nastojanju analitičkog sagledavanja modela polazište ekonomskog sagledavanja jesu oni elementi koji se mogu kvantificirati bilo iskazano u pozitivnim ili negativnim vrijednostima postojećih prilika u nacionalnoj ekonomiji, kao efekte različitih politika nazvanih „ *pozitivnom ekonomijom*”. Međutim, kada se nastoji u analitičkom sagledavanju kvantificirati efekti alternative u smislu različitih troškova i koristi, te aktivnosti sagledavanja nazivamo „ *normativnom ekonomijom*”. Dakle, da rezimiramo pozitivna ekonomija se bavi stvarnošću-onim što postoji, izmjerljivo, realno sagledivo, dok se normativna ekonomija usmjerava na efekte očekivanog kretanja, odnosno njegove aproksimacije naravno pri čemu koristi dokumentacionu osnovu (pozitivnu ekonomiju) da bi ih kvantitativno izrazila. Prema tome, pomoću pozitivne ekonomske analize ustanovljavamo konkretno segmente pravnih subjekata koji dobijaju pozitivne efekte, ali i one koji imaju povećanje izdataka, što neminovno smanjuje njihovu ostvarivu dobit iz prethodnog perioda. Normativna ekonomija, na osnovu raspoloživih podataka pozitivne ekonomije, aproksimira na bazi razvoja sistemskih postupaka osnovu uporedivosti dobitaka onih koji će doći u bolji položaj kao i gubitke onih koji će imati negativan uticaj donesene odluke, pa se na osnovu sublimiranog efekta donosi opšti sud ustanovljenog predloga.

Imajući u vidu navedeno, neminovno se nameće suštinsko pitanje kako utvrditi izvore neslaganja: jesu li to neslaganja u efektima primijenjenih politika (pozitivna ekonomija), ili u pogledu kvantificiranja (normativna ekonomija). Takav pristup nije ničim sporan. Međutim, pojednostavljeno bi mogli, kao analogiju, kao izvor neslaganja vezivati za podjele na savršene informacije i savršenu konkurenciju odnosno na nesavršene informacije i nesavršenu konkurenciju.

Međutim, prihvatajući bilo koji pristup prihvatili savršenosti kao apsolutno nesporan i realan, a objektivno posmatrajući to nije moguće jer savršenstvo ne postoji u smislu da ne može biti bolje, onda neminovno ista nastaju ishodišta problema u nastanku osporavanja nekoga ili nečega, u smislu da ne može biti efikasnije, racionalnije... Tako se saglasje može postići oko neke odluke-programa, ali osnov nesaglasja kod istoga može biti oko intenziteta, multiplikacije u okviru ili na druge djelatnosti, reakcije i sl., što neminovno dodatno rafiniše osporavanja u smislu unapređenja postojećeg stanja i povećanja konkurentnosti sektora javne ekonomije.

1.2. TRŽIŠNA EFIKASNOST

Da bi realno sagledali tržišnu efikasnost sa aspekta ekonomije javnog sektora nužno se podsjetiti na:

- osnovne funkcije(nadležnosti) države,
- na šta država troši svoj novac, i
- kako država finansira svoje rashode.

Protok vremena od početnih formi nastanka država pa do savremenih oblika funkcionisanja umnogome je promijenio kako oblik tako i strukturu glavnih aktivnosti države, prilagođavajući je potrebama njenog racionalnog funkcionisanja.U osnovi postoje dva teorijska aspekta u razmatranju ove problematike vezane za obim nadležnosti, racionalnost funkcionisanja i snagu države.

Naime,zagovornici ograničenog uticaja države svoje shvatanje baziraju na faktografiji da je javni sektor i suviše veliki, neracionalan i naglašeno skup, a pored toga i nije u mogućnosti da uspješno riješi socijalne i ekonomske probleme pa pitanje siromaštva dijela stanovništva postaje akutan problem.Dругачije rečeno, zagovornici ove teorije o ograničenom uticaju države svoje shvatanje vide i u činjenici prisutnog straha da bi isuviše jaka država ugrožavala ekonomske a samim tim i političke slobode.

Nasuprot ovom teorijskom pristupu postoje zagovornici da je postojeća javna potrošnja odnosno javni sektor isuviše mala pa bi svaka veća budžetska potrošnja mogla efikasno da riješi vidljive manjkavosti postojećeg nivoa javne potrošnje.

Bez obzira koji pristup podržali neminovno se javlja potreba za ustanovljavanjem državnih aktivnosti koje se finansiraju u četiri kategorije⁴ i to :

- proizvodnja dobara i usluga;
- regulisanje i subvencionisanje private proizvodnje;
- nabavku dobara i usluga; i
- preraspodjela nacionalnog dohotka-davanja.

Da bi funkcionalnost javnog sektora dobila na racionalnosti i efikasnosti, neminovno se nameće potreba kvalitetnog uspostavljanje pravnog sistema kao bitnog preduslova ukupne funkcionalnosti društvenog sistema.Već smo u prethodnom dijelu istakli trivijalnost pravnog sistema, u većini zemalja a i kod nas, u dijelu zakonodavne, sudske i izvršne vlasti.Način

⁴ Ibid,str.26.

demokratskih izbora, postupak imenovanja i kontinuiran proces demokratskih unapređenja su ishodišta unapređenja postojećih odnosa. Sredstva se za njihovo finansiranje izdvajaju po ustanovljenoj procedure i ona predstavljaju relativno mali dio rashoda budžeta. Uspostavljanje pravnog okvira ima za cilj da bliže pravno uredi gdje će moći pravna i fizička lica stupaju u međusobne ekonomske odnose.

Kada su državne aktivnosti u oblasti proizvodnje u pitanju postoje izvjesne razlike u različitim zemljama. Upoređujući sektor javne i realne ekonomije lako se uočava da se u nekim zemljama obično energetske grane pripadaju javnom sektoru, dok se trgovina na malo i poljoprivreda uglavnom nalaze u privatnom, odnosno realnom sektoru. Bankarski sistem je mješovitog sastava, isto kao i sistem informisanja, odnosno sistem obrazovanja. Sistem razgraničenja između javnog i privatnog sektora se stalno mijenja. Većina zemalja EU su skoro posve transformisala javna preduzeća u privatna. Međutim, smanjenjem javnih preduzeća ne mora da znači obavezno smanjenje državnih rashoda ili zaposlenosti u javnom sektoru, prije svega iz razloga što se dio tereta može prenijeti na državne ili lokalne organe vlasti.

Međutim, država kroz svoju tekuću ekonomsku politiku i ustanovljene programe, odnosno odluke može da vrši dominantan uticaj na odluke privatnih proizvođača, bez obzira da li se ona nalaze u onim granama gdje se država ne pojavljuje ni kao proizvođač, a ni kao potrošač, upravo preko subvencija, poreskih nameta ili drugih odluka a, sve u zavisnosti intenziteta lobiranja.

Praćenje efekata direktnog i indirektnog uticaja donesenih odluka odnosno realizacije programa vršimo kroz makroekonomsku efikasnost ukupno ostvarenih rezultata nacionalne ekonomije posmatrano kroz stope ispoljenih makroagregatnih veličina: privrednog rasta, inflacije, nezaposlenosti i platnog bilansa. Njihov ispoljeni trend i intenzitet dinamike objektivno prikazuju stanje i odnose u nacionalnoj ekonomiji ukazujući na određene pozitivne efekte ili ispoljene slabosti. U tom smislu, ni EU nije bez razloga ustanovila granične vrijednosti nekih makroagregatnih veličina (BDP-a, Inflacije, Zaduženosti, i sl.), a sve u funkciji makro-ekonomske stabilnosti i ukupnog privrednog razvoja.

Posmatrajući u globalu, država utiče na sve oblike aktivnosti, direktno ili indirektno. Ona reguliše privredne, pa i ukupne društvene aktivnosti da bi zaštitila proizvođače-zaposlene, potrošače i životnu sredinu, bilo da je riječ o mikro uslovima rada ili uticaja na okruženje. Ovdje se često, sa nivoa državnog odlučivanja podrške, dugoročno posmatrano prave značajne greške. Naime, država dozvoli gradnju mini hidroelektrana i kroz cjenovnu podršku subvencionirajući prodajnu cijenu (na teret potrošača), zanemaruje zaštitu ekološke sredine posmatrajući je isključivo da se njenim radom ne doprinosi zagađenju životne sredine. Vjerovatno, direktno ne, ali indirektno se remeti ekološki sklad prirode i čovjeka na način što se vodotok više ne nalazi u koritu rijeke već u cijevima, pa se ugrožava flora i fauna a i mijenja biodiverzitet ukupnog prostora. Novčana

sredstva za uklanjanje tih posledica i znavljanje sistema u pređašnjem stanju su neuporedivo veća od investiranih.

Sa aspekta tržišnih uslova sistemski posmatrano država ispoljava svoj interes u zaštiti antikonekventnog i diskriminatorskog ponašanja. Isto tako, u funkciji socijalne zaštite država je zainteresovana za korektnih odnosa između poslodavaca i sindikata u smislu zaštite standard, isto kao i za zaštitu potrošača ustanovljavajući određene standarde.

Međusobnu diobu je često striktno teško ustanoviti prvenstveno iz razloga što je međusobna sprema i multiplikacioni uticaj praktično neraskidiv. Naime, nije moguće zaštititi proizvođače a da ekonomski efekat tih aktivnosti nemaju uticaj na uposlene. Stimulisati potrošnju kroz neki oblik benefita direktno povećava tražnju oslobađajući proizvođače postojećih zaliha, istovremeno stvarajući obavezu proizvođačima za dodatnom proizvodnjom, rastom zaposlenosti ali i rastom životnog standarda uposlenih i izdržavanih građana. Isto tako, Država može direktno da subvencionise privatnu proizvodnju kroz plaćanje ustanovljene nadoknade proizvođačima, indirektno preko poreskog sistema oslobađajući ih dijela ili namjenski ustanovljene poreske obaveze, ili kroz druge oblike njihovih skrivenih rashoda (kao što je npr. ograničen uvoz te proizvodnje ili uvećane carine na tu robu).

Da bi zaštitila „zdravu“ konkurentnost država ustanovljava standarde postupka javnih nabavki ekonomije javnog sektora. U tom postupku investiranja kroz realizaciju javnih radova ili nabavku robe ili usluga sa nivoa ekonomije javnog sektora nacionalne ekonomije se godišnje u Crnoj Gori plasira preko milijardu eura, što je oko četvrtine BDP-a. Sa porastom opšteg nivoa privredne i ukupne društvene razvijenosti, posebno kapitalnih investicija u infrastrukturne objekte, relativan iznos vrijednosti koji se izdvaja za sistem javnih nabavki u ekonomiji javnog sektora se, po tom osnovu se smanjuju, ali izdvajanja za odbranu, zdravstvo, nauku..., kontinuirano rastu. To praktično znači, da država vodi aktivnu ulogu u preraspodjeli nacionalnog dohotka na način što od jednih uzima a drugima daje novčane vrijednosti. Namjenski opredijeljena sredstva preraspodjele nacionalnog dohotka uobičajeno se nazivaju transfernim plaćanjima i oni se, upravo zbog svoje namjenske predispozicije potrošnje, razlikuju od klasičnih oblika budžetske potrošnje koji su kontinuirani njeni oblici.

Transverna plaćanja po prirodi stvari u znatnoj mjeri negativno utiču na ostale oblike budžetske potrošnje na način njenog smanjenja. U tom kontekstu, iako je na izvjestan način donekle zaštićena, socijalna zaštita često puta trpi negativne uticaje tim prije zbog činjenice što su kod nas ta izdvajanja uslovljena ekvivalentnom vrijednošću nekog prosječnog parametra bilo da se radi o prosječnoj zaradi na nivou nacionalne ekonomije ili najnižoj cijeni rada, kao izvedenim vrijednostima. Naravno, ove posledice se eksponiraju na socijalna davanja u gotovom novcu, dok se negativne posledice kod plaćanja u nature, samo određene usluge ili robe znatno manje osjećaju.

Ipak, pored navedenih direktnih uticaja na preraspodjelu dohotka postoje izvjesni programi skrivene preraspodjele. Naravno, ta indirektna preraspodjela najčešće se vrši putem poreskog mehanizma ili programa potrošnje na način primjene jedinstvene stope, bez obzira na materijalni status da bi potom opredjelila određene besplatna davanja čija su primanja ispod ustanovljene granične vrijednosti.

Bilo koja ekonomija javnog sektora neminovno vodi posebnu brigu o segmentu poljoprivredne proizvodnje. Među ekonomskim teoretičarima izdiferencirana je zakonitost da država koja ima mogućnost da sa sopstvenom poljoprivrednom proizvodnjom zadovolji više od dvije trećine sopstvenih potreba u potrošnji, stvara valjane preduslove za stabilnost nacionalne ekonomije. U protivnom, pojačana uvozna zavisnost u toj oblasti sobom nosi mnoštvo nestabilnosti, koje su posebno za relativno nerazvijene ekonomije, često puta inicijalni factor nestabilnosti. To je i razlog da država i vrši preraspodjelu dohotka i po osnovu poljoprivredne proizvodnje u vidu subvencija i kvota. Naravno, mnoštvo je faktora koji doprinose realizaciji navedene zakonitosti ispoljene u činjenici da je bitan preduslov očuvanju stabilne nacionalne ekonomije da sopstvena poljoprivredna proizvodnja u ekvivalentnoj vrijednosti zadovoljava dvije trećine sopstvenih potreba. To praktično znači, da bilo koja grana u djelatnosti, nasprem raspoloživih resursa u nacionalnoj ekonomiji može biti podstaknuta preko subvencija ili kvota. Sigurno je, da je ovakav pristup podrške ujedno prilika dodatne zaposlenosti, manje uvozne zavisnosti, proizvodnje nadzorisanog kvaliteta i ono što je posebno važno za turističke zemlje, koje ujedno preferiraju ekološki karakter, da se produkcija praktično plasira na pragu proizvođača čija je vrijednost, posebno organski proizvedene hrane znatno veća. U tom smislu, ne treba zanemariti da se razvojem ove djelatnosti štite obradive poljoprivredne površine, održavanje i gradnja ruralne lokalne infrastructure, smanjuju troškovi socijalnih davanja i povećavaju poreski prihodi.

Sva dosadašnja izlaganja konotirala su u formi rashoda ili njihove predispozicije u fazi preraspodjele nacionalnog dohotka. Sve aktivnosti u tom pravcu država vodi prvenstveno s ciljem zadovoljenja javnih potreba, naravno vodeći računa da angažovanost sredstava efektuira tako da, na određen način, neke djelatnosti pravna ili fizička lica podstiče na teret drugih. Sam proces se vodi transparentno i aktivnosti realizacije tih projekata ili odluka bivaju dostupne svima pod ravnopravnim uslovima. Istina, i u najrazvijenijim zemljama svijeta postoje izuzeci koji, kad se ustanove bivaju sankcionisani. Naša realnost u Crnoj Gori je sasvim drugačija i sam postupak transparentnosti veoma često se osporava a o odlukama da i ne govorimo. Ipak, proces ima pozitivnu konotaciju i sami rezultati bivaju bolji, mada je u tom pravcu potrebno još puno aktivnosti na doslednoj primjeni ustanovljenih propisa.

Potrebna sredstva za potrošnju javnog sektora u pravilu se najvećim dijelom obezbeđuju kroz čitav niz poreskih zahvatanja. Naravno, ne treba zanemariti ni akcize, carine, takse... Država je ta koja opredjeljuje onove, relativne iznose i dinamiku ubiranja tih prihoda. Kada su ostvareni

prihodi veći od ustanovljenih rashoda za istu budžetsku godinu pozitivna razlika se ustanovljava kao višak prihoda nad rashodima, odnosno suficit. Međutim, kada je situacija u domenu potrošnje u ekonomiji javnog sektora takva da su rashodi veći od ostvarenih prihoda onda se nedostajuća sredstva, odnosno iskazani deficit može sanirati ili smanjenjem javne potrošnje ili kreditnim zaduživanjem obezbijediti nedostajuća sredstva. Po pravilu se kreditnim zaduživanjem stavljaju preduslovi uvećavanja poreskog zahvatanja. Takav oblik javne potrošnje iskazani deficit čini još većim za vrijednost kamate na kreditni angažman. Kod nas je ovaj izpoljeni deficit praktično u dugogodišnjem period postao uobičajeni oblik neracionalne potrošnje ekonomije javnog sektora. Naime, u kontinuitetu iskazujemo deficit na godišnjem nivou u periodu 2015.-2019. od 180 do 230 miliona €, što je više od tri puta iznad ustanovljenog iznosa od 3% po Mastriktu. Očigledno je da nam nedostaju sredstva, odnosno da imamo manjak prihoda nad rashodima. U suštini, postojeći nivo poreskog opterećenja nacionalne ekonomije obezbeđuje poslovanje ekonomije javnog sektora u pozitivnom. Država se nepotrebno izlaže dodatnim troškovima kreditnog zaduživanja za iznos iskazanog deficita uvećanog za kamatonosni efekat a da pri tom nije naplatila značajna finansijska sredstva po osnovu neizmirenih poreskih obaveza koja su kumulativno dostigla iznos u 2018., prema podacima Poreske uprave, od 720,00 miliona €. Nije sporno podsjetiti na ispoljenu zakonitost da se razrezani godišnji porez u racionalnim ekonomskim sistemima naplaćuje u iznosu iznad 98%, a u narednom kvartalu prioritarno se naplaćuju ustanovljena nenaplaćena potraživanja iz prethodne godine. Kod nas je stepen nenaplativosti poreskih obaveza sa nivoa države znatno iznad ustanovljenih parametara razvijenog svijeta. Taj naglašen problem dobija na težini otpisom dužnicima značajnog dijela potraživanja osnovnog duga a, znatno manji dio po osnovu reprograma će vremenski postati naplativ u narednom trogodišnjem periodu. Umjesto da se aktivno razmišlja u smislu utvrđivanja benefita za uredne platiše, odnosno kamatonosnog efekta za one koji kasne kako bi se povećala poreska disciplina i smanjio deficit, efekti relativno slabe naplativosti i ispoljenim deficitom stvaraju dodatni pritisak na povećavanje poreskih nameta, čime se slabi konkurentna prednost privrednog ambijenta a, istovremeno se kao bumerang javlja sve veći broj pravnih i fizičkih lica u „sivoj” zoni. Prema podacima Privredne komore CG, Unije Poslodavaca i Poreske uprave CG u nacionalnoj ekonomiji se stvara oko trećina društvenog proizvoda u „sivoj” zoni, što nameće potrebu preispitivanja smanjenja postojećeg obima poreskog zahvatanja. Naime, postoji dovoljan prostor za smanjenjem relativnih poreskih nameta a istovremeno da se uvećaju apsolutni iznosi poreskih prihoda, upravo značajnim uvećanjem poreskih obveznika.

Deficit nije ništa drugo do veći rashod od prihoda bilo na kom nivou bio iskazan. Deficit kod pravnog lica nije ništa drugo do iskazani gubitak u poslovanju. Svako kreditno zaduživanje, da bi se sanirao taj negativan epilog poslovanja moguće je vršiti do nivoa kada dug postaje objektivna smetnja poslovanje ispoljena u nerealnosti vraćanja. Kao epilog takvog stanja nad firmom se pokreće stečajni postupak, ukoliko bilo koji segment firme ima dalju perspektivu vobavljanja djelatnosti ili proglašava bankrot, kada nije moguć ekonomski oporavak.

Ako napravimo paralelu kod ispoljenog deficita budžeta države dolazimo do zaključka da se saniranje najčeće vrši zaduživanjem. Međutim, za razliku od privrednog društva koje ima mnoštvo ograničenja u raspoloživim resursima kapacitetima i tržištu odnosno mogućim prihodima država svoje prihode ostvaruje poreskim prihodima, njihovom naplatom i povećavanjem. To je i razlog da će kreditori udovoljiti državi odobravajući kredit jer je sigurno vraćanje, uz činjenicu da je realna kamatna stopa pozitivna. Drugačije rečeno, nominalna kamatna stopa mora biti veća od iskazane stope inflacije u toj nacionalnoj ekonomiji.

Ekonomski teoretičari ne osporavaju jedinstveni pristup da državni intervencionizam postaje nužno zlo jer praktično nema savršenog tržišnog mehanizma koji može uspješno riješiti sve složenije tržišne zahtjeve. Na nesavršenost tržišta utiče mnoštvo faktora. Globalizacija je, pored ostalog, doprinijela da se reafirmišu u izmijenjenom smislu zone privrednog pa i društvenog uticaja najrazvijenijih zemalja svijeta. Svijet je praktično postao globalno mnogo bliži, dostupniji u komunikacijskom, pa i u svakom smislu, sa neuporedivo slobodnijim kretanjem ljudi, robe i kapitala. Tehnološke promjene i njihova primjena koje se dešavaju u razvijenijim nacionalnim ekonomijama sada se dislociraju na proctor nacionalnih ekonomija gdje su troškovi proizvodnje, posebno radne snage, najniži. Naravno, radne snage koja je osposobljena da može adekvatno odgovoriti zadatku. Dakle, razlika između lokalnog i globalnog tržišta sve više dolazi do izražaja. Ako problem posmatramo sa aspekta funkcionisanja tržišnih zakona vlasnika kapitala, doći ćemo do zaključka da tržište biva dobar regulator uspostavljanja tržišnih odnosa, alokacija kapitala uspješno obavila svoju misiju. S druge strane, odliv kapitala iz nacionalne ekonomije sa aspekta ekonomije javnog sektora neminovno posmatramo kao gubitak ne samo dijela poreske osnove već i pozitivnih efekata reinvestiranja u okviru nacionalne ekonomije, odnosno većeg broja uposlenih, većeg BDP-a, većih poreskih izdvajanja po osnovu rasta proizvodnje i poreske osnove, boljeg uređenja komunalne infrastructure, većeg životnog standarda, veće stope privrednog rasta, bliže ekonomiji blagostanja ... U kontekstu navedenih relacija neminovno se nameće pitanje kako razgraničiti javni od ličnog interesa? Drugačije rečeno, ako tržište u razvijenom kapitalističkom sistemu posmatramo kao savršeno. Prema A. Smitu ..., lični interes je mnogo trajnija odlika čovjekove prirode od brijge da se čini dobro društvu, te stoga pruža mnogo pouzdaniju osnovu za organizaciju društva. Sadašnja stvarnost ekonomskih sistema demantuje ovakav ekonomski pristup na način da praktično, iako je bilo pokušaja, posve liberalni concept ekonomskog sistema nije nigdje opstao a ni dao značajnije rezultate.

Naš Ekonomski sistem znatnim dijelom preferira ekonomske slobode sve dok se vidno ne ekspaniraju sistemske slabosti a, potom se poteže za setom ekonomskih mjera kojima se vrši saniranje posledica a dijelom i uzroka. Tome, kao slikovit primjer možemo navesti ustanovljenu potrebu od strane izvršne vlasti saniranja banaka u bankarskom sistemu CG, koji je prvenstveno proistekao iz pohlepe privatnika za kreditnim plasmanima mimo utvrđenih pravila. Posledice te pomoći trpjeli su građani.

Dakle, ovdje se ne može govoriti ni o efikasnosti privrede a ni o ekonomiji blagostanja. Ako bi polazište efikasnosti privrede posmatrali kroz Pareto (Vilfred Pareto) rezon, onda bi zaključili da se nikome položaj ne može poboljšati dok se drugima ne pogorša. Dali je baš tako?

Među ekonomskim analitičarima preovladava mišljenje da konkurentske snage vode ka višem stepenu efikasnosti a istovremeno pružaju značajan podsticaj inovacija. Međutim, Pareto efikasnost možemo posmatrati individualistički u dva smjera i to što se isključivo uzima u obzir prvo blagostanje svakog pojedinca, što znači da se eksplicitno ne bavi pitanjem nejednakosti, a drugo zanemaruje se realnost na koji svaki pojedinac shvata pojam svoga blagostanja. „Prenosom bogatstva s jednog pojedinca na drugog, mi drugog dovodimo u bolji, a prvog u gori položaj.”⁵

Prema tome, osnovne postavke ekonomije blagostanja nesporno polaze od konkurentnih tržišta i efikasnosti. Naravno, decentralizovana tržišta prema Paretovoj postavci efikasna alokacija resursa može se uz početnu preraspodjelu bogatstva ostvariti kroz proces konkurentskog tržišta. Dakle, država mora obaviti preraspodjelu u onom smjeru kojim se želi uticati na promjene. Za razliku od konkurentnih tržišta i njihove efikasne alokacije resursa mehanizam centralizovanih tržišta to radi posredno preko mehanizma centralizovane alokacije koju donosi jedno centralizovano plansko tijelo, agencija ili planer pojedinac. Otuda se može izvući zaključak da krajnosti ispoljene u potpunoj liberalizaciji tržišta ima svojih manjkavosti isto kao i centralizovanopanska privreda.

Pretpostavke koje se u teorijskim opservacijam koriste polaze od činjenice funkcionisanja konkurentskih tržišta gdje niko od učesnika nema moći značajnijeg uticaja na cijene, gdje je mnoštvo malih proizvođača potrošača, gdje je prisutna nesmetana sloboda ulaska i izlaska, potpuna informisanost svih proizvođača i potrošača u vezi s proizvodima dostupnim na tržištu i njihovim cijenama... Ali, čini se sve akutnija svera problema koji su evidentni na tim tržištima koji se praktično još uvijek stidljivo pominju. Savremeni svijet vodjen magijom novca ugrožava prvenstveno najčešće direktno svoje bliže okruženje, a indirektno i ono šire, pa u konačnom to postaje i planetarni problem. Epilog ugrožavanja životne sredine postaje sve akutniji problem koji dodatno multiplikuje negativne posledice, preko emisije štetnih gasova, efekata staklene bašte, klimatskih promjena, zagađenje vode, zemljišta i sl. To već uveliko postaje globalni problem, koji neminovno nameće potrebu zaustavljanja dalje devastacije životne sredine i hitno preduzimanje mjera za saniranje posledica i otklanjanje uzroka. Realizacija mjera zaštite životne sredine zahtijevaju kordinirane aktivnosti sa planetarnog nivoa za čiju realizaciju su potrebna značajna sredstva. Njihovo obezbeđenje nije moguće samo od onih koji je neposredno ugrožavaju već se nameće potreba osmisliti mehanizme preraspodjele dohotka. Upravo, u teoriskom smislu pri aprosimativnom dokazivanju teza da savršeno tržište obezbeđuje

⁵ Joseph E. Stiglitz, „Ekonomija javnog sektora”, prvo izdanje, Ekonomski fakultet u Beogradu, 2004. str. 59.

funkcionalni mehanizam konkurentskog tržišta koje optimalno funkcioniše. Teorija počiva na aproksimaciji tradicionalnoj prezentaciji krive tražnje i ponude, bilo da se radi o individualnoj ili agregatnoj tražnji. Kriva tražnje ima nagib usmjeren nadolje, uslovljen rastom cijena. Kako cijene rastu pri rastu te robe, pojedinci reaguju na način što obaraju tražnju tražeći manje robe. Pri donošenju odluke o smanjenju tražnje pojedinci praktično izjednačavaju graničnu (dodatnu) korist koju ostvaruju od potrošnje dodatne jedinice proizvoda s graničnim (dodatnim) troškovima kupovine te dodatne jedinice proizvoda. To praktično znači da su granični troškovi jednostavno rečeno cijena koju moraju da plate.

Za razliku od krive tražnje čiji je nagib usmjeren nadolje, kriva ponude ima obrnut smjer i njena kriva usmjerena je nagore. Smjer nagiba krive ponude opredijeljen je činjenicom da u, pri rastu cijena nekih dobara, proizvođači spremni da ponude veće količine tih proizvoda. Analogno prethodnom stanju tražnje, proizvođači su spremni da bi odlučili koliko će proizvesti nekih proizvoda da konkurentske firme izjednačavaju svoju graničnu (dodatnu) korisnost od proizvodnje dodatne jedinice tog proizvoda, što predstavlja cijenu koju postižu i granične (dodatne) troškove proizvodnje te dodatne jedinice.⁶

Posmatrajući ekonomsku efikasnost sa nivoa jedinstvenog tržišta dolazimo do zaključka da kada odlučuju o tražnji, pojedinci izjednačavaju graničnu korisnost od potrošnje dodatne jedinice s graničnim troškovima, odnosno cijenom koju treba da plate. Kada odlučuju o ponudi, firme izjednačavaju graničnu korisnost koju ostvaruju, odnosno cijenu, s graničnim troškovima. U uslovima tržišne ravnoteže, ponuda je jednaka tražnji, granična korisnost za potrošače jednaka je graničnim troškovima firme, a oba su jednaka cijeni.

Tržišna ravnoteža se postiže kada su tražnja i ponuda na tržištu jednake, odnosno kada su granična korisnost i granični troškovi jednaki cijeni.

Efikasnost zahtijeva da granična korisnost od proizvodnje dodatne jedinice, bilo kojeg dobra, bude jednaka njenim graničnim troškovima. Ako granična dobit bude veća od graničnih troškova, društvo će biti na dobitku pošto će se proizvoditi veća količina dobara. Međutim, ako je granična korist manja od graničnih troškova, **društvo će biti na dobitku zbog smanjenja? proizvodnje tog dobra.**

Za sveobuhvatniju analizu koja proizilazi iz ovog osnovnog okvira ponude i tražnje neminovno se nameće potreba razmatranja tri aspekta efikasnosti da bi se shvatila Pareto-efikasnost. Prvi aspect odnosi se na uslov da sva privreda mora da ostvari efikasnost razmjene, odnosno sva proizvedena dobra da stignu do pojedinaca koji ih najviše vrednuju. Drugo, mora da postoji **proizvodna efikasnost**, na način što na date resurse društva, **proizvodnja jednog dobra ne može**

⁶ Ibid, str. 61.

da se povećava ukoliko se ne smanjuje proizvodnja drugog. Treće, privreda mora da ostvari **efikasnost kombinacije proizvoda**, kako bi proizvodnja dobra odgovarala željama pojedinaca.

Efikasnost razmjene odnosi se na raspodjelu dobara u smislu da se ona raspodjeljuju tako da niko ne može da bude na dobitku ukoliko neko drugi nije na gubitku. Drugačije rečeno, polazi se od činjenice da razmjene (trgovine) nema koja bi učinila da obje strane budu na dobitku.

Potrošačka moć pojedinca zavisi od budžetskog ograničenja odnosno raspoloživih prihoda koje potrošač može da potroši na različita dobra. Količina jednog proizvoda koje je pojedinac spreman da se odrekne u razmjeni za jedinicu drugog proizvoda zove se granična stopa supstitucije. Efikasnost stope razmjene zahtijeva da granična stopa supstitucije bude ista za sve pojedince. Kriva indiferentnosti pokazuje kombinacije dobara za kojima je pojedinac indiferentan, ili mu pružaju isti stepen korisnosti.

Pošto se u konkurentskoj privredi svi potrošači susrijeću s istim cijenama, i svaki od njih određuje svoju graničnu stopu supstitucije jednaku odnosu cijena, granična stopa supstitucije za sve njih je jednaka, što će reći da se konkurentska tržišta odlikuju efikasnošću razmjene.

Analiza koja se koristi za utvrđivanje da li je neka privreda proizvodno efikasna, slična je analizi koja je prezentirana na efikasnost razmjene. Umjesto budžetskog ograničenja imamo izotroškovnu liniju, koja pokazuje različite kombinacije imputa čija je cijena za firmu ista. Za razliku od krive indiferentnosti kod analize potrošnje izokvante prate različite kombinacije imputa u proizvodnji iste količine proizvoda. Nagib izokvante ekonomisti zovu granična stopa tehničke supstitucije.

Isto kao što je efikasnost razmjene zahtijevala da granična stopa supstitucije između bilo koja dva proizvoda bude jednaka za sve pojedince, proizvodna efikasnost zahtijeva da granična stopa tehničke supstitucije bude jednaka za sve firme. Pri određenom nivou rashoda na inpute, firma maksimira output tako što prolazi tačku u kojoj se dodiruju izokvanta i izotroškovna linija. U tački dodira, nagibi ove dvije krive su jednaki, granična stopa tehničke supstitucije jednaka je odnosu cijena dva inputa.

U uslovima konkurencije, granična stopa transformacije je nagib krive proizvodnih mogućnosti koja nam pokazuje koliko dodatnih jedinica možemo povećati ukoliko smanjimo proizvodnju drugog proizvoda. Kao rezime možemo konstatovati da se ustanovljava: **Efikasnost razmjene** kada je granična stopa supstitucije između bilo koja dva proizvoda jednaka za sve pojedince;

Proizvodna efikasnost onda kada je granična stopa tehničke supstitucije između bilo koja dva inputa jednaka za sve firme; i kada je

Efikasnost kombinacije proizvoda ispoljena u činjenici da je granična stopa transformacije jednaka graničnoj stopi supstituciji.

Konkurentne privrede ispunjavaju sva tri uslova.

1.3. NESAVRŠENOST TRŽIŠTA !

Već smo istakli da bi u idealnim uslovima tržišta ispoljavaju Pareto efikasnost, ali idealnih uslova nema. Naprotiv, mnoštvo je razloga kako postojećih tako i onih koji se javljaju kao produkt savremenih uslova života. Istakli smo da je sve veća koncentracija negativnog uticaja na okruženje povećanjem stepena zagađenosti vode, vazduha, zemlje. Sve je na određen način prisutnija polarizacija društva na bogate i siromašne, obim izdvajanja za nauku u smislu unapređenja ili iznalaženja nekih rješenja akutnih problema nikako da omogući njihovo postizanje i sl. Dakle, očigledno je da idealnih uslova nema da bi Pareto efikasnost dala pune efekte savršene konkurencije, pa se s razlogom takva stanja tržišne funkcionalnosti nazivaju nesavršenosti tržišta stvarajući uslove državne intervencije.

Postoji šest važnih slučajeva u kojima tržišta ne ostvaruju Paretovu efikasnost. Da podsjetimo, prema Paretovoj efikasnosti da bi postojala savršena konkurencija, broj učesnika na tržištu morao bi da bude veliki i da svaka od njih vjeruje da ne može da utiče na cijene. U nacionalnoj privredi CG to nije slučaj. Naime, realnost pozicije kada tržište snabdijeva samo jedna firma u ekonomiji naziva se monopol, a kada to snabdijevanje vrši nekoliko firmi onda se radi o oligopolu. U zemljama EU svako učešće bilo kog proizvođača na tržištu iznad 20% smatra se monopolskom pozicijom kod koje postoji izvjesna monopolska konkurencija. Nacionalna ekonomija CG u tom strukturnom pogledu kako u broju tako i u vrijednosnom smislu firmi nadpolovično ima takvu poziciju. Lako se da zaključiti da konkurencija odstupa od idealno savršene konkurencije gdje bilo koja od njih može da nekom svojim postupkom može da utiče na cijene. Otuda, upoređujući ovakve karakteristike nesavršenosti sa uslovima Pareto efikasnosti koja podrazumijeva stroge uslove tri bitna svojstva efikasnosti i to: efikasnost razmjene, proizvodnje i kombinacije proizvoda, dolazimo do zaključka da se monopolisti ili oligopolisti priželjkuju da postoji ili se nadaju značajnom uticaju na cijene.

Naravno, postoji više razloga kada konkurencija može da bude ograničena. Može postojati prirodni monopol, kada je racionalnije da jedna firma obezbjeđuje cjelokupnu proizvodnju, ili kada je snabdijevanje nekoliko firmi racionalnije od savršene konkurencije. Isto tako, visoki transportni troškovi znače da firma koja prodaje na jednoj lokaciji ne predstavljaju savršenu supstituciju za proizvode koji se prodaju na drugoj lokaciji, zatim nesavršene informacije,

strategija razvoja koja će obeshrabriti konkurenciju, kao od akcija države koja u datom trenutku kroz patente, tržište čine manje savršenim.

Pobrojali smo dio razloga zašto nesavršena konkurencija vodi ka neefikasnosti privrede. Za razliku gdje su u konkurentskim uslovima granične koristi jednake graničnim troškovima, u uslovima nesavršene konkurencije granični prihod jednak je graničnim troškovima.

Postoje javna dobra koja svako od nas koristi. Čista javna dobra imaju dvije osnovne karakteristike: prvo, pojedinac ih besplatno koristi, a drugo pojedinca je nemoguće isključiti da ne uživa u njegovom korišćenju (odbrana zemlje, svetionik, bova i sl.). Korist od ovih čistih oblika javnog dobra koiscidira sa aktivnostima gdje ponašanje jedne firme utiče na ponašanje druge. Takvo ponašanje nazivamo eksternim efektima, koji mogu biti pozitivni ili negativni po druge. Pozitivni efekti eksoponiraju se u kojima aktivnosti pojedinca omogućavaju koristi drugima, za razliku od negativnih eksternih efekata gdje aktivnosti jednog subjekta nameću troškove drugima.

Čista javna dobra i usluge nijesu samo dobra i usluge koje privatna tržišta ne uspijevaju adekvatno da obezbijede. Kad god privatna tržišta nijesu u stanju da pruže neki proizvod ili uslugu, čak i kada su troškovi njihovog obezbeđenja niži nego što su pojedinci spremni da plate, postoji nesavršenost, a takva tržišta zovu se nepotpuna tržišta, zato što bi potpuno tržište obezbijedilo sve proizvode i usluge za koje su troškovi obezbeđenja manji od onoga što su pojedinci spremni da plate.

U tom smislu ni tržište osiguranja, kao ni tržište kapitala nijesu savršena, pa se po programima koje je uvela država, nudi osiguranje od mnogih rizika sa kojima se pojedinci sučeljavaju (depozita, poplave, usjeva..).

Komplementarna tržišta su ona gdje se prodajom jednog proizvoda istovremeno uslovljava prodaju drugog proizvoda. Nijedan od njih, ukoliko bi djelovao samostalno, ne bi bio u stanju da ostvari javni interes, dok zajednički to mogu (npr. kafa i šećer). Aktivnosti postizanja sklada na komplementarnom tržištu zahtijeva obično koordinaciju velikih razmjera, gdje se često pribjegava planskim aktivnostima.

Već smo pomenuli problem neadekvatne informisanosti, odnosno njihove asimetričnosti, posebno emitovanih sa nivoa državnih institucija s namjerom da samo tržište neće pružiti dovoljno informacija. Emitovanje ovih informacija u skladu sa donesenim propisima, bez obzira što je njihovo efikasno sprovođenje teško, veoma bitan za tržišta na koja se odnose. kao sledeća karakteristika nesavršenosti tržišta možemo istaći prisustvo nezaposlenosti, inflacije, neravnoteža... Većina ekonomista smatra da je visok nivo nezaposlenosti i/ili i inflacije dokaz da nešto na tržištu ne funkcioniše dobro, odnosno da je tržište nesavršeno. Ova dva parametra, bilo

das u skupa ili pojedinačno prisutna isuviše imaju multiplikacionih efekata na mnoge druge vrijednosti.

Međutim, čak i ako je privreda Pareto efikasna, u prilog državnoj intervenciji mogu se navesti dva dodatna argumenta. Prvi je raspodjela dohotka. Konkurentna tržišta mogu da dovedu do veoma neravnomjerne raspodjele koja neke ljude može da ostavi sa nedovoljno sredstava za život, što treba preduprijediti preraspodjelom dohotka. Drugi argument koji je u prilog državnoj intervenciji potiče od brige da ljudi možda neće djelovati u svom najboljem interesu, odnosno donesu loše odluke koje sobom neminovno nose negativne efekte.

Već smo istakli da realna ekonomija ideju vodilju crpi u potrazi za profitom i svoj capital isključivo motiviše tom idejom. Ekonomija javnog sektora ili ti državna ekonomija odnosno javna potrošnja prevashodno je motivisana zadovoljenjem javnih potreba stanovništva, njihovo unapređenje i uvećavane njihove dostupnosti svima u sve većem obimu i strukturi, pri čemu ekonomija javnog sektora ne zanemaruje ni efekte profitabilnosti.

Kako to funkcioniše u sadašnjim uslovima slikovito pokazuje pandemija korona virusa. Naime, postoje drastične razlike u rezultatima ostvarenim u borbi na suzbijanju negativnih efekata. Sama činjenica da najrazvijeniji svijet istovremeno nema najbolje rezultate suprostavljanja pandemiji, samo potvrđuje da, pored ostalog, vođeni liberalnom ekonomijom i zanemarivanjem javnih interesa, plaćaju visoku cijenu takvom pristupu. Postoji mnoštvo primjera gdje mnogo manje razvijene zemlje od Italije, SAD-a, Španije, Francuske... aktivnim odnosom zaštite javnih interesa, odnosno javne potrošnje konkretno u domenu zdravstva postižu neuporedivo veće efekte. Ne zato što su bogatije i razvijenije već prvenstveno iz razloga što u domenu zdravstvene zaštite značajan segment funkcioniše u sveri javnog sektora. Naravno, nije to jedini ali jeste veoma bitan razlog ispoljenih postojećih efekata. Očigledno, da profitabilnost može biti vodilja uspješnosti pojedinca ili pravnog subjekta, ali ne po svaku cijenu jer je javni interes bitna činjenica koju ne treba zanemarivati, što će reći da liberalizacijom tržišnih mehanizama neminovno uočavamo da ne postoji njegova savršenost.

Dakle, polazeći od činjenice da tržište nije savršeno, drugačije rečeno ima svoje nedostatke koji se kroz razne forme pojava i relacije odnosa javljaju uz činjenicu njihovog mijenjanja pojava oblika eksponiranja, a sve u zavisnosti od novonastalih informaciono-tehnoloških promjena uočavamo osnovne nesavršenosti eksponirane kroz:

- Nesavršenu konkurenciju,
- Javna dobra,
- Eksterni efekat,

- Nepotpuna tržišta,
- Nesavršene informacije,
- Nezaposlenost,
- Efikasnost i pravičnost,
- Monetarni i drugi poremećaji.

Mnoštvo je činjenica koje ukazuju da u postojećim nacionalnim a još više u globalnim relacijama postoje oblici funkcionisanja nesavršenosti. Da bi tržište savršeno funkcionisalo trebalo bi da svaki pravni subjekat vjeruje da nijedan od njih ne može da utiče na cijenu. Rijetki su primjeri nacionalnih ekonomije koje ovaj parametar ispunjavaju. U našim uslovima oko polovina structure privrednih društava ima monopolsku, duopolsku ili oligopolsku poziciju. Nesavršenost tržišta u zemljama EU se ogleda u činjenici da neki od pravnih subjekata učestvuje na tržištu sa dvadeset i više procenata. Očigledno je, da je problem monopolističke pozicije na tržištu, bez obzira u kolikom se intenzitetu eksponirao, remetilački factor savršenosti funkcionisanja tržišta. Naravno, monopolističke forme eksponiranja najčešće su posledica prirodnog ili državnog monopola. Bez obzira na tu činjenicu, njegove negativne posledice su eksponirane tako što se konkurencija eliminiše ili nastoji eliminisati i što cijene eksponirane kao product takvih pozicija nijesu product realnih imputa. U tom kontekstu ne smijemo zanemariti činjenicu da se javna dobra neracionalno koriste, odnosno nijesu dostupna pod jednakim uslovima svim korisnicima. Isto tako, nužno je sagledati činjenice uticaja negativnih i pozitivnih efekata gde aktivnosti nekog pojedinca opredjeljuju dijelom poziciju nekom drugom korisniku.

Čista javna dobra i usluge ne uspijevaju da adekvatno obezbijede privatna tržišta čak kada su troškovi njihovog obezbeđenja niži nego što su pojedinci spremni da plate. Ta nesavršenost tržišta naziva se njegova nepotpunost jer bi potpuno tržište obezbijedilo sve proizvode i usluge za koje su troškovi obezbeđenja manji od onoga što su pojedinci spremni da plate.

Komplementarna tržišta doprinose ostvarivanju javnog interesa samo kada se obavlja proizvodnja roba komplemenata.

Nesavršenost informacija nastaje kao product razvoja kojekakvih novih oblika preko internet mreže a u formi kvazi, odnosno asimetričnosti što umnogome doprinosi njihovom obesmišljavanju ili stvaranju zablude koje u pravilu imaju negativne konotacije u poslovnom smislu njihove primjenjivosti.

Česta tržišna kolebanja uslovljavaju konsekvence na mnoštvo bankrota pravnih subjekata gdje najveći dio uposlenih ostaje bez radnog angažovanja. Ta eksponirana nezaposlenost, koja može

biti uzrokovana i nekim globalnim kretanjima u suštini postaje akutni nacionalni problem koji se mora rješavati pod okriljem državne intervencije.

Efikasnost tržišta često puta nije product realnih ekonomskih kretanja već kojekakvih poremećaja ili uzročno posledičnih mjera.Svojstvo tržišne pravičnosti sve se više ugrožava pa se neminovno otuda više nameće potrebu državnih intervencija.Utvrđivanje granice siromaštva nameće potrebu ustanovljavanja prosječnih vrijednosti izdataka potrebnih za podmirenje rashoda prosječnog domaćinstva u obimu od jedne trećine prosječnih prihoda i to samo za hranu.Naravno, pri tome se ne uzimaju u obzir ostvareni prihodi domaćinstva uaturi.Problemi nezaposlenosti i siromaštva sve više uzimaju maha u eksponiranju nesavršenosti tržišnog funkcionisanja i u globalnom smislu nameću potrebu institucionalnog intervenisanja kroz razne oblike zaštite u materijalnom smislu.

Monetarni i drugi poremećaji eksponiraju se kako u okviru nacionalnih ekonomija tako i planetarno.Nije na odmet podsjetiti da je velika Svetska ekonomska kriza 2008-9. godine upravo nastala u domenu monetarnog sistema iako joj je ishodište nastalo na tržištu nekretnina.Globalne posledice su osjetine sve nacionalne ekonomije a sve u zavisnosti multiplikacionih efekata međunarodnih ekonomskih odnosa i stepena razvijenosti.Isto tako, svojstveno nastalim informacionimi ukupnim sistemskim promjenama u razvoju društva javljaju se virtuelne monete koje, posebno u početnoj fazi, čine svoju misiju izuzetno atraktivnom ali i riskantno kolebljivom.Naravno, to je i nova mogućnost ishodišta nesavršenosti tržišta koja u vremenu koje slijedi neminovno nameće potrebu na adekvatan način institucionalnog ustrojstva.

1.4.Efikasnost i pravičnost

Pitanja:

1.Šta su Pareto efikasne alokacije resursa?

Alokacije resursa za koje je karakteristično da niko neće biti na dobitku ukoliko neko drugi ne bude na gubitku.

2.Što podrazumijevamo pod principom potrošačkim suverenitetom?

Pod principom potrošačkog suvereniteta podrazumijevamo da pojedinci najbolje procjenjuju svoje potrebe I zadovoljstva.

3.Šta podrazumijevamo pod Pareto efiksanošću?

Pareto efikasnost zahtijeva efikasnost razmjene, proizvodnu efikasnost i efikasnost kombinacije proizvoda.

4. Koje su osnovne postavke ekonomije blagostanja?

Osnovne postavke ekonomije blagostanja predviđaju uslove po kojima je konkurentna privreda Pareto-efikasna, odnosno po kojima se svaka alokacija može postići ukoliko postoji odgovarajuća preraspodjela početnih sredstava (prihoda).

5. Što podrazumijevamo pod efikasnošću razmjene?

Efikasnost razmjene znači da s obzirom na asortiman proizvoda koji su raspoloživi u jednoj privredi, niko ne može biti na dobitku, a da neko drugi ne bude na gubitku. Konkurentna tržišta na kojima se ljudi susreću sa istim cijenama, uvijek ostvaruju efikasnost razmjene.

6. Šta podrazumijevamo pod proizvodnom efikasnošću?

Proizvodna efikasnost zahtijeva da sve firme imaju istu graničnu stopu tehničke supstitucije između bilo koja dva imputa.

7. Što podrazumijevamo pod efikasnošću kombinacije proizvoda?

Efikasnost kombinacije proizvoda zahtijeva da granična stopa transformacije-nagib krive proizvodnih mogućnosti bude jednaka graničnoj stopi supstitucije pojedinaca. Konkurentna tržišta ostvaruju efikasnost kombinacije proizvoda.

2 .TEORIJA JAVNIH RASHODA

Države i obezbeđuju i proizvode dobra. Neka dobra koja obezbeđuje država proizvodi sector javne ekonomije, odnosno privatni sector, a neka dobra koja proizvodi država, prodaju se isto kao dobra proizvedena u privatnom sektoru.

Poslednjih godina, planetarno posmatrano, države sve više preuzimaju aktivniju ulogu u pokušaju da suzbiju negativne posledice mnogih važnih eksternih efekata, uključujući zagađenje vode i vazduha. Vidne su negativne posledice reagovanja prirode u odbrani njenih vrijednosti od poremećaja izazvanih raznim savremenim tehnološkim procesima kao posledicama pohlepe ljudskog roda za sve većim profitom. Sve su češće vremenske nepogode, razorni zemljotresi, pandemije., gdje ovdašnja civilizacija postaje skoro posve nemoćna u njihovom sprečavanju.

Poznato je da država obezbeđuje veoma različita dobra, od nacionalne odbrane i obrazovanja, sudstva, nauke i naučnih istraživanja, policije, zdravstva i vatrogasne službe. Neka od

ovih dobara , kao obrazovanje, zdravstvo, zaštita, obezbeđuje i privatni sector, dok se druga, kao što je nacionalna odbrana, nalazi u isključivoj nadležnosti države. kakve su ekonomske karakteristike takvih dobara ili po čemu se razlikuju od drugih?

Zahvaljujući sistemu cijena , na tržištima se ostvaruju efikasne alokacije resursa. Cijene racionališu privatna dobra. Njih dobijaju potrošači koji su spremni i mogu da plate tržišnu cijenu.

2.1. Javna dobra

Da bi uočili razliku između privatnih i javnih dobara, ekonomisti obično postavljaju dva pitanja. Prvo da li javno dobro odlikuje **rivalna** potrošnja, što praktično znači da ako jedna osoba koristi određeno druga to ne može. Naspram rivalne potrošnje postoji i ona druga **nerivalna** potrošnja , što će reći da potrošnja jedne osobe ne sprečava potrošnju druge osobe. Klasičan primjer nerivalne potrošnje je svetionik, svima je dostupan, a troškovi njegovog rada se ne uvećavaju sa dodatnim korisnikom.

Drugo pitanje koje se postavlja da bi se uočila razlika između privatnih i javnih dobara odnosi se na karakteristiku **isključivosti** korišćenja. Praktično je nemoguće isključiti bilo koga građanina iz mogućnosti korišćenja javnog dobra bez značajnijih troškova. To praktično znači da je u slučaju kada je nemoguće isključenje korišćenja, nemoguće je i funkcionisanje sistema cijena, pošto potrošači nemaju motiv plaćanja. Nasuprot tome, privatna dobra se u svakom trenutku mogu isključiti iz uživanja u takvom dobru ukoliko ga ne plate.

Prema tome, da rezimiramo, **privatna dobra** imaju oba svojstva, **rivalnu potrošnju i mogućnost isključenja**, dok **javna dobra** karakterišu **nerivalna potrošnja i nemogućnost isključenja**. Dobra u vezi s kojima ne postoji rivalna potrošnja i iz kojih je isključenje nemoguće predstavljaju **čista javna dobra**. Nerivalna potrošnja i nemogućnost isključenja kao svojstva potrošnje mogu da dovedu do nesavršenosti tržišta. Potrošnja nekih dobara jeste nerivalna, ali postoji mogućnost isključenja. Kada je potrošnja nekog dobra nerivalna, sa stanovišta ekonomske efikasnostine postoji podsticaj za isključenje čak ikada je ono moguće. Naplaćivanje potrošnje jednog nerivalnog dobra sprečava neke ljude da u njemu uživaju, uprkos tome što njihova potrošnja tog dobra ne bi povlačila nikakve granične troškove. Otuda proizilazi da bi naplaćivanje nerivalnog dobra je neefikasno, pošto dovodi do nedovoljne potrošnje. Granični korisnost je pozitivna, granični troškovi, stoga što još jedan gledalac prati program, jednaki su nuli. Upravo , ta **nedovoljna potrošnja** predstavlja jedan oblik neefikasnosti tržišta.

Isto tako, ako se nerivalno dobro ne naplaćuje, neće postojati podsticaj da ga neko obezbeđuje. Neefikasnost se u tom slučaju ispoljava kao jedan oblik nedovoljne ponude. Otuda dolazimo do zaključka da postoje dvije osnovne nesavršenosti tržišta, nedovoljna potrošnja i nedovoljna ponuda na način što se u slučaju nerivalnih dobara isključenje nepoželjno stoga što

dovodi do nedovoljne potrošnje, ali ukoliko je isključenje moguće, javlja se problem nedovoljne ponude.

Ukoliko je isključenje moguće, države često iza nerivalna dobra naplaćuju naknadu za korišćenje onima što koriste dobra ili usluge koje obezbeđuje javni sector. Tako primjera radi puteve s naplatom putarine finansiraju korisnici. Prihodi od taksi za avionske karte, turistički smještaj isl., koriste se za finansiranje aerodrome ili turističkih organizacija. Te naknade često se smatraju za pravičan način ubiranja prihoda, pošto najviše plaćaju oni koji najviše uživaju u nekoj pogodnosti koju obezbeđuje javni sector. Međutim, kada je potrošnja nerivalna, naknade za korišćenje prouzrokuju neefikasnost.

Neizvodivost racionisanja putem sistema cijena podrazumijeva da konkurentno tržište neće proizvoditi količinu javnih dobara koja bi bila *Pareto-efikasna*. Nespremnost pojedinca da dobrovoljno učestvuje u finansiranju javnih dobara nazivamo problem besplatnog korisnika.

Ilustrativan primjer je da se u mnogim sredinama vatrogasna služba dobrovoljno finansira. Neki pojedinci odbijaju da u tome učestvuju ali, uprkos tome, na području gdje su zgrade zbijene, vatrogasci obično gase požar i u kući onoga ko ih ne finansira, budući da postoji opasnost od širenja požara na kuće susjeda koji ih finansiraju. Saznanje da će biti zaštićeni čak i ako ne plaćaju, navodi neke ljude da budu *besplatni korisnici*.

Problem besplatnog korisnika jednostavno odražava važan problem podsticaja koji se javlja u vezi s javnim dobrima. Zašto da platim neko dobro kada će ono u svakom slučaju biti obezbijeđeno? Moj prilog bi bio zanemarljiv i teško da bi promijenio agregatnu ponudu. Ako bi svi ovako razmišljali, dobro svakako ne bi ni bilo obezbijeđeno. To je jedan od argumenata za obezbijeđenje javnih dobara od strane države, budući da ona ima moć da natjera ljude da daju svoj doprinos kroz poreze.

Javna dobra se odlikuju savršeno nerivalnom potrošnjom i nemogućnošću isključenja. S obzirom na nerivalnu potrošnju, nije poželjno nikome uskratiti koristi. Ukoliko bi ova dobra obezbeđivao privatni sector, došlo bi do nedovoljne potrošnje i / ili nedovoljne ponude. Imajući u vidu nemogućnost isključenja nije moguće isključiti bilo koga iz korišćenja određenog dobra, upravo zbog čega se javlja problem besplatnog korisnika. Takva dobra obično ne može da obezbeđuje tržište, a ako ih obezbeđuje privatni sector ponuda će biti nedovoljna.

Postoji nekoliko slučajeva u kojima *privatni sector obezbeđuje javna dobra koja nijesu isključiva*. Do ovoga obično dolazi kada postoji jedan veliki proizvođač, čije su neposredne koristi toliko velike da mu se isplati da ih sam sebi obezbijedi. On zna da će njegove aktivnosti iskoristiti besplatni korisnici, ali prilikom odlučivanja u kojoj mjeri će obezbijediti određeno dobro, u obzir uzima samo sopstvenu neposrednu korist, a ne koristi koje imaju drugi. Kao primjer nam može poslužiti veliki brodovlasnik koji može da zaključi da mu se isplati postavljanje

svetionika i svetlećih bova, uprkos tome što ne može da isključi druge da i oni od toga imaju koristi. Međutim, prilikom odlučivanja koliko će svetionika i bova postaviti, on vodi računa isključivo o koristima koje će imati njegovi brodovi. Ukupna korisnost od dodatne bove, uključujući korist kako za njegove tako i tuđe brodove, može biti znatna, uprkos tome što direktna korist za njegove brodove ne mora da pravda dodatni trošak. Prema tome, ponuda će biti nedovoljna čak i kada privatni sector donekle obezbeđuje javna dobra.

Čisto javno dobro predstavlja ono javno dobro za koje su granični troškovi za dodatnog korisnika jednaki nuli i iz čijeg korišćenja je nemoguće isključiti bilo koga.

Od svih velikih rashoda, samo se nacionalna odbrana približava čistom javnom dobru. **Čista javna dobra odlikuju se nerivalnom potrošnjom, gdje su granični troškovi usled dodatnog korisnika dobra jednaki nuli, i nemogućnošću isključenja jer su troškovi isključenja pojedinca iz uživanja u dobru izuzetno visoki.** Dobra koja obezbeđuje javni sector razlikuju se po obimu u kojem posjeduju ova dva svojstva.

Karakteristika čistih javnih dobara jeste to što se njihova potrošnja kada ih jedan pojedinac više kupuje, u istom obimu povećava i od strane ostalih pojedinaca. Karakteristika čistih privatnih dobara jeste to što povećanje kupovine od strane jednog pojedinca, na ostale uopšte ne utiče, bar ne direktno. **Dobra čija potrošnja prouzrokuje eksterne efekte,** odlikuju se time što ta potrošnja utiče na druge, mada ne nužno i u istom obimu.

Na eksterne efekte se može gledati kao na jednu vrstu kvazi javnih dobara, ili bolje rečeno na javna dobra se može gledati kao na ekstremni oblik eksternih efekata.⁷

Za mnoga dobra problem ne predstavlja toliko mogućnost racionisanja, koliko troškovi. Međutim, isključenje nekih korisnika može da bude izvodljivo, recimo kada je u pitanju kablovska televizija, pri čemu društvo nema koristi od visokih troškova isključenja. U drugim slučajevima, kao što je zagušen put, postoje troškovi isključenja-troškovi naplate putarine, kao i izvjesna korist eksponirana kroz mane zagušenje.

Postoje naravno i troškovi koji su povezani s isključivanjem iz korišćenja kako privatnih tako i javnih dobara. To su transakcioni troškovi, koji su administrativni troškovi vezani za funkcionisanje mehanizama cijena.

Dobra koja obezbeđuje javni sector, a povlače velike granične troškove vezane za snabdijevanje dodatnih osoba, zovu se **privatna dobra koja obezbeđuje javni sector.** Obrazovanje je privatno dobro koje obezbeđuje javni sector u gore definisanom smislu pa bi ukoliko se broj upisanih studenata udvostruči i troškovi će se približno udvostručiti, pod pretpostavkom da se na približno istom nivou održava kvalitet u smislu prostora, nastavnog osoblja, udžbenika i

⁷ J.E. STIGLIC: Ekonomija javnog sektora, prvo izdanje, Ekonomski fakultet u Beogradu, str. 136.

sl. Ponekad, kada neko privatno dobro obezbjeđuje javni sector, na primjer vodu, država jednostavno dozvoljava pojedincima da ga koriste koliko god žele, troše besplatno. Treba imati na umu da svaka potrošena jedinica ovih dobara podrazumijeva granične troškove koji na kraju padaju na teret poreskih zahvatanja gdje troškove snose svi a ne vinovnici takvog ponašanja. Gubitak na blagostanju može da se izmjeri na osnovu razlike između onoga što je pojedinac spreman da plati za povećanje proizvodnje i troškova povećanja proizvodnje

Kada postoje granični troškovi vezani za svakog pojedinca koji koristi neko dobro, ukoliko su troškovi upravljanja sistemom cijena veoma visoki, može da bude efikasnije da dobro obezbijedi javni sector, a da se finansira kroz opšte oporezivanje, čak i kada obezbeđenje tog proizvoda od strane javnog sektora izaziva deformaciju.

Međutim, prodaja tog dobra podrazumijeva transakcione troškove koji povećavaju cijenu dobra. S obzirom na neefikasnosti proistekle iz prekomjerne potrošnje do koje dolazi kada javni sector besplatno obezbeđuje privatna dobra, države često pokušavaju da pronađu način za ograničenje potrošnje. Dakle, ograničenje potrošnje nekog dobra nije ništa drugo do sistem racionalizacije. Jedan od takvih sistema obezbeđuju **cijene**. Praktično to znači da se preko naknade za korišćenje – cijene, ograničava tražnja kroz racionalniju potrošnju. Drugi često korišćeni način racionisanja dobara koje pruža javni sector jeste obezbeđenje **iste količine** nekog dobra svima. Slikovit primjer jeste sistem besplatnog obrazovanja do određenog nivoa. Treći metod koji se koristi u racionisanju jeste **čekanje u redu**. Umjesto da pojedincima naplati pristup dobrima i uslugama, koje obezbeđuje javni sector, država zahtijeva da se trošak umjesto novcem, „plati” čekanjem. Načkanje doprinosi smanjenju tražnje. Oni čije su potrebe za tim dobrom stvarno naglašene, čekanjem se obezbeđuje njihova izvjesnost, dok se oni drugi odlučuju na odustajanje čime se postiže cilj smanjenja tražnje. Slikovit primjer ovakvog ponašanja imamo u oblasti zdravstvene zaštite, jer bi novčanom naknadom došli do zaključka da je bogatijem potrošačkom miljeu život miliji od onih koji nijesu u stanju da plate. Istina, redovi ni izbliza nijesu efikasni jer bi se dokoličari i penzioneri, kao ljudi sa viškom slobodnog vremena uvijek opredjeljivali za čekanje za razliku od poslovnih ljudi kod kojih je vrijeme praktično novac.

2.2. Uslovi za efikasnost javnih dobara

Sve što je predmet diobe, posebno javnih dobara, nameće obavezu prethodno utvrditi kolika bi trebalo da bude ponuda javnih dobara. Šta to praktično znači kada se kaže da država nudi premalo ili previše nekog javnog dobra? Već smo istakli da je alokacija resursa Pareto-efikasna ukoliko niko nije na dobitku ukoliko neko drugi nije na gubitku. Pareto efikasnost na privatnim tržištima, između ostalog, zahtijeva da **granična stopa supstitucije pojedinca bude jednaka graničnoj stopi transformacije**.

Čista javna dobra efikasno se obezbeđuju kada je zbir graničnih stopa supstitucije za sve pojedince, jednak **graničnoj stopi transformacije**.

Granična stopa transformacije pokazuje količinu privatnog dobra kojeg se treba odreći da bi se dobila dodatna jedinica javnog dobra. **Efikasnost** stoga zahtijeva da ukupna količina koju su pojedinci spremni da se odreknu-zbir graničnih stopa supstitucije, mora da bude jednaka količini koje se treba odreći-graničnoj stopi transformacije. Stoga je zbir **graničnih stopa supstitucije jednak graničnoj stopi transformacije**.

Poznato je da pojedinci ne kupuju javna dobra. Međutim, mogli bismo da se upitamo kolika bi bila njihova tražnja ukoliko bi morali da plate određeni iznos za svaku dodatnu jedinicu određenog javnog dobra. Dakle, ovo nije samo hipotetičko pitanje pošto paralelno sa rashodima na javna dobra rastu i porezi koje plaćaju pojedinci. Ono što svaki pojedinac mora dodatno da plati za svaku dodatnu jedinicu nekog javnog dobra jeste njegova **poreska cijena**.

Ukoliko su državni rashodi niži, potrošnja privatnih dobara očigledno je veća. To praktično znači da pojedinac želi da u okviru svog budžetskog ograničenja ostvari najviši mogući stepen korisnosti. Pojedinac je spreman da se odrekne nekih privatnih dobara ukoliko može da dobije više javnih dobara. Količina privatnih dobara koje je spremno da se odrekne da bi dobilo dodatnu jedinicu nekog javnog dobra, predstavlja njegovu **graničnu stopu supstitucije**. Kako dobija više javnih dobara, a ima manje privatnih dobara, količina privatnih dobara koje je spreman da se odrekne da bi dobio dodatnu jedinicu javnih dobara postaje sve manja-to jest njegova **granična stopa supstitucije opada**.

Prema tome, kako pojedinac troši više javnih, a manje privatnih dobara kriva indiferentnosti se sve više ispravljaju upravo zbog rasta tražnje za javnim dobrima. Povećanjem ili smanjenjem poreske cijene, možemo pratiti krivu tražnje za javnim dobrima isto kao i krive tražnje za privatnim dobrima. Racionisanje nije izvodljivo u konkretnom vidu javne potrošnje iz razloga što korišćenje tog javnog dobra od strane pojedinca ne ometa ni jednog ni drugog da u njemu uživa jer se čisto javno dobro svim pojedincima obavezno obezbeđuje u istim količinama. Zato za datu količinu sabiramo spremnost svakog pojedinca da plati i tako izračunavamo ukupnu spremnost da se plati, izračunavajući ovaj iznos za svaku količinu, dobijajući krivu jedničke tražnje.⁸

Kriva tražnje može da se smatra za krivu „**granične spremnosti da se plati**”. To znači da ona za svaki obim proizvodnje određenog javnog dobra pokazuje koliko bi pojedinac bio spreman da plati za dodatnu jedinicu. Naravno, pri tome nužno je imati u vidu da je poreska cijena određenog javnog dobra s kojom se suočava pojedinac izjednačena s njegovom graničnom stopom supstitucije, koja pokazuje količinu nekog privatnog dobra koje je spreman da se

⁸ Kriva zajedničke tražnje često se naziva krivom agregatne tražnje u makroekonomiji i analogna je krivoj tražnje za privatnim dobrima na tržištu.

odrekne da bi dobio dodatnu jedinicu određenog javnog dobra. Dakle, zbir svih krivi tražnje jednostavno predstavlja zbir graničnih spremnosti da plate, odnosno, to je ukupan iznos koji su svi pojedinci spremni da plate za dodatnu jedinicu određenog javnog dobra. Isto tako, pošto svaka tačka na krivoj tražnje jednog pojedinca predstavlja njegovu graničnu stopu supstitucije pri tom nivou državnih rashoda, sabiranjem krivih tražnje po vertikali dobijamo zbir graničnih stopa supstitucije, odnosno ukupnu graničnu korist od proizvodnje dodatne jedinice.

Kriva ponude može da se konstruiše na isti način kao za privatna dobra. Pri svakom obimu proizvodnje, cijena predstavlja količinu drugih proizvoda kojih se treba odreći da bi se proizvela dodatna jedinica javnih dobara. To su **granični troškovi ili granična stopa transformacije**. *Pri obimu proizvodnje na kojem je zajednička tražnja jednaka ponudi, zbir graničnih spremnosti da se plati (zbir graničnih stopa supstitucije) jednak je graničnim troškovima proizvodnje ili graničnoj stopi transformacije.*

Kako je u tim relacijama granična korist od proizvodnje dodatne jedinice nekog javnog dobra jednaka graničnim troškovima, ili kako je zbir graničnih stopa supstitucije jednak graničnoj stopi transformacije tada nivo proizvodnje iskazuje Pareto efikasnost. Iako do tržišne ravnoteže dolazi u presjeku krive tražnje i krive ponude, nijesmo dali nikakvo objašnjenje zašto bi do ravnoteže ponude javnih dobara došlo u presjeku krive ponude i krive tražnje, već smo ustanovili da će, ukoliko se to dogodi, obim proizvodnje javnog dobra biti Pareto efikasan. Naravno, odluke u vezi s količinom javnih dobara donose javne vlade, a ne pojedinci.

Dok se na konkurentnom tržištu privatnih dobara svi pojedinci susrijeću s istim cijenama, ali troše različite količine, što odražava različite ukuse i materijalni status, čisto javno dobro mora da se obezbijedi u istoj količini svim pojedincima na koje se odnosi, s tim što bi država mogla da naplati različite poreske cijene za određeno javno dobro.

Činjenica da efikasna količina javnih dobara uopšteno zavisi od raspodjele nacionalnog dohotka ima jednu zajedničku implikaciju da razmatranja u pogledu efikasnosti ponude javnih dobara ne mogu se odvojiti od razmatranja u vezi s raspodjelom. Svaka promjena u raspodjeli nacionalnog dohotka, do koje je došlo, na primjer, zbog neke promjene u strukturi poreza na prihod, biće praćena odgovarajućim promjenama efikasnih obima proizvodnje javnih dobara.

Postoje ekonomski zagovornici da odluke u vezi sa efikasnim obimom proizvodnje javnih dobara i raspodjelom dohotka mogu da se razdvoje. Naime, oni zagovaraju mišljenje da poreske stope i socijalni program treba da odražavaju razmatranja u vezi sa raspodjelom dohotka, dok odluke u vezi s ponudom javnih dobara treba i moraju da se donose potpuno nezavisno.

Nesporna je činjenica da se prihod za finansiranje javnih dobara ubira putem distorzivnih poreza, kao što je porez na prihod, ima značajan uticaj na efikasnu ponudu javnih dobara. Količina privatnih dobara, koje pojedinci moraju da se odreknu da bi dobili dodatnu

jedinicu javnih dobara, veća je nego što bi bila kada bi država svoj prihod mogla da ostvaruje tako da ne dođe do distorzivnih podsticajnih efekata, odnosno kada način na koji ga ostvaruje ne bi sam po sebi bio skup.

Količina privatnih dobara kojih treba da se odrekemo da bi smo dobili dodatnu jedinicu javnih dobara, uzimajući u obzir ove dodatne troškove, zove se **granična ekonomska stopa transformacije**, za razliku od granične fizičke stope transformacije, koju smo pojasnili. Praktično, možemo konstatovati da graničnu fizičku stopu transformacije u potpunosti određuje tehnologija, dok graničnu ekonomsku stopu transformacije obuhvata troškove vezane za poreze potrebne za finansiranje većih javnih rashoda. Time se prethodni uslov da granična fizička stopa transformacije mora da bude jednaka zbiru graničnih stopa supstitucije zamjenjuje jednim novim uslovom - granična ekonomska stopa transformacije mora da bude jednaka zbiru graničnih stopa supstitucije.

Upravljanje državom jedno je od najznačajnijih javnih dobara. Svima imamo koristi od bolje, efikasnije i odgovornije države. U stvari, dobra država posjeduje oba svojstva javnih dobara pa je iz koristi koje ona pruža, teško je a i nepoželjno isključiti bilo kog pojedinca.

Ako je država sposobna da ne smanjujući obim svojih usluga bude efikasnija i da smanj poreze, svi imaju koristi. Političar kome ovo pođe za rukom može da dobije nešto za uzvrat, ali to je samo djelić koristi koju dobijaju ostali. Posebno treba istaći da oni što su glasali protiv političara koji je uspio ovo da ostvari dobijaju isto koliko i oni koji su se angažovali u njegovoj kampanji, ali i pojedinci koji nijesu glasali i besplatni korisnici, tj. oni što su nastojali da iskoriste političke aktivnosti drugih.

U prethodnom dijelu **kao rezime možemo zaključiti** da u sferi ekonomije javnog sektora postoji jedna veoma važna kategorija dobara a to su **čista javna dobra**, koja imaju dva izuzetno važna svojstva. Prvo je **njihova neisključivost**, odnosno nemogućnost isključiti pojedinca iz uživanja pojedinca u korisnostima od tih dobara. Drugo svojstvo da su čista javna dobra oblici **nerivalne potrošnje**. Isključivanje pojedinca iz uživanja u koristima od ovih dobara nepoželjno je budući da korisnik ne ometa uživanje ostalih.

Za razliku od nekoliko primjera čistih javnih dobara, kao što je nacionalna odbrana, iz mnogih dobara koja obezbeđuje javni sektor isključenje je moguće, ali često skupo. Naknada za korišćenje može da dovede do nedovoljnog korišćenja javnih dobara. Za većinu dobara koje obezbeđuje javni sektor postoje izvjesni granični troškovi za pojedinca koji u njima uživa. Dok granični troškovi pojedinca koji koristi neki slabo prometan put mogu da budu zanemarljivi, ukoliko postoji izvjesno zagušenje, granični troškovi mogu da budu značajni.

Čista javna dobra privatna tržišta ili neće obezbeđivati, ili će ponuda biti neodgovarajuća.

Problem dobrovoljnih aražmana u vezi s obezbeđenjem javnih dobara nastaje zbog pokušaja pojedinaca da uživaju u koristima od javnih dobara koja plaćaju drugi tzv.besplatni korisnici.

Potrošnja mnogih dobara koja obezbeđuje javni sector jeste rivalna.Potrošnja od strane jednog pojedinca smanjuje potrošnju drugog ili granični troškovi obezbeđenja tog dobra dodatnoj osobi mogu da budu značajni-jednaki prosječnim troškovima, ili čak veći od njih.Tadobra nazivamo privatnim dobrima koja obezbeđuje javni sector. Ako se ona obezbeđuju besplatno, dolazi do prekomjerne potrošnje.

Za obezbeđenje privatnih dobara od strane javnog sektora može da se koristi I neki drugi način racionalisanja , a ne samo sistem cijena.Nekad je to čekanje u redu, a nekad se određeno dobro u utvrđenim količinama obezbeđuje svim pojedincima.Međutim, kod oba ova modela zajednički imenitelj je neefikasnost.

Pareto efikasnost zahtijeva da se javno dobro obezbeđuje do tačke u kojoj je zbir graničnih stopa supstitucije jednak graničnoj stopi transformacije.Različiti Pareto efikasni obimi potrošnje nekog javnog dobra biće povezani različitom raspodelom dohotka.

Osnovno pravilo za efikasno obim ponude javnih dobara mora da se modifikuje kada postoje troškovi(distorzije) u vezi sa ubiranjem prihoda i preraspodjelom dohotka.

Efikasno upravljanje državcom samo po sebi predstavlja veoma bitno javno dobro.

Pitanja:

1. Šta su javna a šta čista javna dobra ?
2. Šta se događa s efikasnom alokacijom između javnih I privatnih dobara kada privreda postaje bogatija?
3. Šta se događa kada u vezi s nekim dobrom, koje obezbeđuje javni sector može da dođe do zagušenja, ukoliko se ne primjenjuje nikakav direktni sistem racionalizacije?
4. Koji su razlozi neslaganja u stavovima između pristalica manje I pristalica veće potrošnje na javna dobra?
5. Kakve posledice na efikasnost s kojom države funkcionišu može da ima činjenica da efikasna država predstavlja veoma bitno javno dobro?
6. Razmotrite pitanje zašto pojedinci mogu da ne pristanu na korišćenje javnog dobra/eksternih efekata?

7. Objasnite kako bi promjene u dohotku, tehnologiji, ili druge promjene u ekonomskomokruženju mogle da dovedu do promjena u ravnoteži između javnih i privatnih dobara?

2.3. Javni izbor

Za razliku od rashoda na konvencionalna privatna dobra, koji se određuju preko sistema cijena, rashodi na javna dobra određuju se u okviru ustanovljenog institucionalnog rješenja kao tvorevine političkog procesa izvršne vlasti. Imajući u vidu da se tržišna privreda oslanja na sistem cijena da bi ostvarila efikasnu alokaciju resursa u proizvodnji privatnih dobara. Sistem cijena obezbjeđuje podsticanje za firmama da proizvode dobra koja imaju prođu, kao i osnovu za alokaciju proizvodnih dobara među potrošačima. Često se ističe značaj uloge cijena u prenosu informacija od potrošača do proizvođača u vezi s vrijednošću koju pripisuju različitim robama; između proizvođača, i od proizvođača do potrošača u vezi s troškovima proizvodnje i nedostatkom ovih roba.

Ravnoteža na privatnim tržištima postže se u tački presjeka krive tražnje i krive ponude. Kada iz bilo kojeg razloga tražnja za nekim proizvodom raste, kriva tražnje pomjera se za njim naviše i cijena raste, a to potstiče firmama da proizvode više. Prema tome, sistem cijena prenosi firmama informacije o promjenama zahtjeva pojedinca. Analogno tome, kada iz bilo kojeg razloga proizvodnja nekog proizvoda bude jeftinija, njena kriva ponude će se pomjerati naniže; cijena će se smanjivati, dok će pojedinci biti podstaknuti da preusmjere ka toj, sada jeftinijoj robi. Informacije u vezi s tehnološkim promjenama s firme na potrošače i ovoga puta je prenio sistem cijena. Jedan od glavnih rezultata savremene ekonomije blagostanja, jeste to što je u konkurentnoj privredi alokacija resursa efikasna.

Odluke o alokaciji resursa u javnom sektoru donose se na potpuno različit način. Prema tome, postoji velika razlika između načina na koji pojedinac odlučuje kako će trošiti sopstveni novac a kako Skupština odlučuje kako će trošiti državni novac. Od poslanika u Skupštini se očekuje da ispolji stavove svog biračkog tijela a ne lične. Odlučujući kako će glasati on se suočava s dva problema: najprije mora da utvrdi stavove svog biračkog tijela a zatim, budući da će se ti stavovi po svoj prilici razlikovati, mora da odluči koliku će važnost pridavati različitim mišljenjima.

Za razliku od pojedinaca koji svoje mišljenje u vezi s poželjnošću jednog privatnog dobra u odnosu na drugo mogu jednostavno da ispolje kupovinom ili nekupovinom, ne postoji uporediv, efikasan način na koji pojedinci mogu da ispolje svoje stavove u vezi s poželjnošću jednog javnog dobra u odnosu na drugo. Dakle, prilikom privatnog odlučivanja, nosilac

odlučivanja zna sopstvene preferencije. Prilikom javnog odlučivanja on mora da utvrdi preferencije u čije ime te odluke donosi, što je veoma važna razlika između javne i private alokacije resursa.

Zajedničko odlučivanje je teško stoga što različiti ljudi imaju različite stavove u vezi s tim koliko bi trebalo da se troši na javna dobra. Do tih mimoilaženja najčešće se dolazi iz tri razloga. Ponekad su to razlike **u ukusima**, nekada **ostvareni prihodi**, ali i **visina poreza**.

Međutim, kada država troši više na javna dobra, bogatiji pojedinci često moraju da plate relativno veliki dio dodatnih troškova. Što se tiče privatnih dobara, bogati i siromašni pojedinci obično plaćaju istu cijenu. Kada su u pitanju javna dobra, bogati pojedinci obično moraju da plate višu cijenu. **Poreska cijena** predstavlja dodatni iznos koji pojedinac mora da plati kada se državni rashodi povećaju za jedan euro. Poreska cijena pomnožena s ukupnim državnim rashodima daje iznos poreza koji pojedinac treba da plati. Viša poreska cijena sama po sebi znači da će bogatiji pojedinci željeti niži nivo rashoda na javna dobra.

Progresivno oporezivanje je sistem u kojem visina poreza raste više nego proporcionalno s prihodom, dok je regresivno oporezivanje sistem u kojem visina poreza raste manje nego proporcionalno. Pojedinci s različitim prihodima podliježu različitim budžetskim ograničenjima.

Preferencijalan nivo rashoda biće različit za različite pojedince. U sistemu proporcionalnog oporezivanja, siromašniji pojedinci plaćaju nižu poresku cijenu, pa je nivo rashoda koji je za njih preferencijalnih viši. Međutim, siromašniji pojedinci imaju niže prihode i s obzirom na to, njihova tražnja i za javnim i za privatnim dobrima je manja. U slučaju jedinstvenog oporezivanja postoji dohodovni efekat, tako da će osobe s visokim prihodima biti opredjeljene za veće javne rashode. U slučaju progresivnog oporezivanja, pojedinci s manjim prihodima platiće nižu poresku cijenu nego u slučaju proporcionalnog oporezivanja, te će stoga biti opredjeljeni za još viši nivo rashoda nego u slučaju proporcionalnog oporezivanja.

Na privatnom tržištu, firma ne mora da uravnotežuje zahtjeve i interese jedne grupe u odnosu na drugu. Ako je pojedinac spreman da za određenu robu plati cijenu koja prevazilazi granične troškove proizvodnje, firmi se isplati da mu je proda. Odluke se donose individualno. Odluke u javnom sektoru donose se zajednički. Svrha njegovog glasanja jeste zastupanje interesa biračkog tijela, ali mišljenje ljudi koji ga sačinjavaju po svojoj prilici neće biti jedinstveno.

Problem usaglašavanja različitih stavova javlja se prilikom svakog donošenja zajedničke odluke.

U političkim raspravama često se čuje pozivanje na ono što „narod“ želi. Međutim, pošto različiti ljudi želi različite stvari, kako se na osnovu tih različitih stavova donosi jedna društvena odluka? U demokratskim zemljama ne postoji tako lako rješenje. Predlaže se više načina izglasavanja, najčešće u demokratskim zemljama prostom većinom. Za ona značajnija pitanja izglasavanje se

vrši dvotrećinskom većinom i u zemljama sa nedovoljnom ili nestabilnom demokratijom. Ravnoteža u većinskom sistemu zahtijeva postojanje jedne opcije koja može da dobije većinu u konkurenciji s bilo kojom drugom. Treba obratiti pažnju na činjenicu da će pobjednici, ako shvate da će se glasanje obavljati po određenom redosledu, možda željeti da strateški glasaju. Dakle, ispostavlja se da **paradox glasanja** nije moguće riješiti pomoću pravila glasanja, ali da zaista postoje okolnosti pod kojima većinski sistem glasanja omogućava donošenje jasnih odluka. Beskrajni ciklus glasanja, nije poželjan. Skup odluka pomoću kojih bi se riješio ovaj problem trebalo bi da ima četiri karakteristike:

1. **Tranzitivnost**, ukoliko ona izostane postoji mogućnost da se „upletemo“ u ciklično glasanje;
2. **Nediktatorski izbor**, dokle god su diktatorova opredjeljenja dosledna neće doći do ciklusa glasanja, ali u demokratskim društvima mehanizam mora da osigura da rezultati izbora ne odražavaju samo preferencije jedne ličnosti;
3. **Nezavisnost od irelevantnih opcija**, gdje se pri odlučivanju ponuđenog ne može javiti alternative kao nova treća opcija;
4. **Neograničeno polje djelovanja**, koje se ogleda u činjenici da mehanizam mora da funkcioniše bez obzira na različite preferencije i brojne opcije između kojih se treba opredijeliti.

Očigledno, prema **Erouovoj teoremi nemogućnosti** ne postoji pravilo koje će zadovoljiti željene karakteristike.⁹

U navedenim činjenicama ukazali smo na nekoliko glavnih problema u vezi s najčešće korišćenim načinom zajedničkog odlučivanja, većinskim sistemom glasanja. Može se dogoditi da ishod donesene odluke ne bude jasan, čak i kada postoji, ishod ne mora da bude efikasan. Glasачi mogu da glasaju strateški, ne otkrivajući svoje stvarne preferencije. Bez obzira na to što idealan sistem ne postoji, ali postoji mnoštvo alternativnih rješenja. Iza ovakvih ponašanja u procesu odlučivanja, odnosno donošenja odluka treba objektivno sagledati proces koji mu prethodi.

Na mnogim izborima stopa učešća birača je niska, podložna čak i trivijalnim pojavama kao što su promjena vremena. Razlog za ovo jeste to što su koristi od glasanja za pojedince male, a šanse da jedan čovjek može da utiče na rezultat neznatne. Alternative mogu tako da se razlikuju da je ishod nevažan, a troškovi glasanja, iako relativno mali, nijesu niski u odnosu na koristi. U stvari, kada bi se u potpunosti racionalno kalkuliralo, niko ne bi ni glasao. Mogućnost da glas jednog pojedinca utiče na ishod u suštini je jednaka nuli, budući da njega u većini slučajeva

⁹ Kenneth Arrow, *Social Choice and Individual Values*, izdanje Njujork, Wiley, 1963.

zanima samo da li je njegov kandidat pobijedio ili izgubio, dok ga razmjere pobjede ili poraza ne zanimaju.

Kao epilog ovakvih odnosa u pozadini moći mnogih **posebnih interesnih grupa nalazi se moć novca-posebno novca** za podršku kandidatima za koje se opredjeljuju. Moć novca dovodi do neravnopravne utakmice u kojoj su se borili pojedinci i korporacije čuli glasnije od ostalih gdje je novca bilo mnogo manje. Evidentna je činjenica da su partije iza kojih „stoji“ novac inertne za bilo koje značajnije reforme od onih što tek pokušavaju da budu izabrani. Neke reforme su bile usmjerene na ograničavanje iznosa koji bilo koja organizacija može da , bilo kom kandidatu. Ovakva pravila se najčešće zaobilaze, pa se ukoliko se novac ne može priložiti direktno, korporacija i dalje može da podstiče svoje službenike da daju priloge. Ako novac ne može da se da jednom kandidatu, daje se njegovoj stranci.

Naravno, postoji i zabrinutost da bi bilo kakva ograničenja u vezi s priložima strankama ili idejama, ustvari predstavljala ograničenja **prava slobode govora**.

U jednoj demokratskoj zemlji, šta, kako i kome pojedinac govori ne smije da bude predmet zabrane. Finansijska sredstva se u kampanjama najviše koriste za širenje ideja, koje sobom, očekivati je, treba da mobiliju najveću biračku masu.

Kao rezime možemo zaključiti da postoje **dvije značajne razlike** između zajedničkog odlučivanja u vezi s obimom javnih dobara i standardnog odlučivanja u jednom domaćinstvu. Prije svega javlja se problem utvrđivanja preferencija. Izjave pojedinaca u vezi s preferencijama, ukoliko od njih zavisi iznos koji moraju da plate, često mogu da budu nepotpune.

Isto tako, kao druga značajna razlika jeste problem usklađivanja stavova u vezi sa preferencijama. Koliko javnih dobara treba da bude obezbijeđeno, ako različiti pojedinci, žele da država na to troši različite iznose.

Naravno, najjednostavniji način za prevazilaženje razlika je većinski sistem glasanja. Takav sistem glasanja ne mora da ostvari ravnotežu. **Erouova teorema nemogućnosti** pokazuje nalaženje alternativnog , nediktatorskog političkog mehanizma kojim bi se riješio problem većinskog glasanja.

Ravnoteža u većinskom sistemu glasanja postoji kada preferencije imaju jedan vrh. Preferencije u vezi s jednim javnim dobrom obično imaju jedan vrh. Preferencije neće imati jedan vrh kada:

- Postoji više od jednog dobra, a o njima se glasa u paketima umjesto za jedno po jedno;
- Glasanje se odnosi na neko privatno dobro koje obezbeđuje javni sektor, ali postoji i privatna alternative, kao što je slučaj s obrazovanjem; i

- Glasanje se obavlja u vezi s distributivnim pitanjima, kao što je struktura poreza na prihod.

Ravnoteža u većinskim sistemima glasanja, kada postoji, održava preferencije medijalnog glasača. U dvopartijskim sistemima, obje partije svoje stavove približavaju preferencijama medijalnog glasača. Ravnoteža u većinskom sistemu glasanja uopšteno ne dovodi do efikasne ponude javnih dobara, već se javlja ili nedovoljna ili prekomjerna ponuda.

Na mnogim izborima učešće glasača je malo. Ekonomisti se čude zašto pojedinci uopšte i glasaju, budući da je očekivana privatna korist, s obzirom na malu mogućnost da utiče na ishod, obično manja od privatnih troškova.

U tom smislu, posebne interesne grupe često ispoljavaju jak materijalni uticaj (novac) na ishod političkih procesa.

Pitanja:

1. Objasnite zašto se ravnotežom u većinskom sistemu glasanja ostvaruje Pareto efikasnost?
2. Kakav je odnos između prosječne vrijednosti granične stope supstitucije i granične stope supstitucije medijalnog pojedinca?
3. Da li je medijalni glasač uvijek glasač s medijalnim prihodom?
4. Koje su karakteristike beskrajnog glasanja?
5. Zašto preferencije u vezi s lokalnim parkovima i sistemima javnog gradskog prevoza neće imati jedan vrh?
6. Kako model većinskog sistema glasanja može da se iskoristi za objašnjenje rasta državnih rashoda?
7. Kada preferencije nemaju jedan vrh?

3. Proizvodnja od strane javnog sektora

Već smo istakli značajnu ulogu kako u kreiranju ambijenta privrednim djelatnostima tako i u organizovanju sopstvene proizvodnje. Države su, po pravilu, neposredni organizatori proizvodnje električne energije, vodosnabdijevanja, prevoza, luka... Te privredne aktivnosti države više su vezane za prirodne monopole, pa samim tim predstavljaju ishodišta zloupotreba monopolske moći. To je najčešće i razlog što je proizvodnja u javnom sektoru često manje efikasna od one u privatnom. Imajući tu činjenicu antagonizma privatnog i javnog ispoljenu kroz vodilje: profita i javnog interesa, postavlja se pitanje koje su opasnosti i granice privatizacije u vremenu koje dolazi.

Govoreći o nesavršenosti tržišta, koje i dalje s vremena na vrijeme, aktuelizuju svoje eksponiranje, istakli smo činjenicu da je javni sektor taj koji je pozvan da rješava nastale poremećaje. Ukazali smo na činjenicu da postoje mnoga javna dobra koja se privatno proizvode, ali da postoje i mnoga privatna dobra koja proizvodi javni sektor, kao što su komunalne i poštanske usluge. Prije nekoliko godina manje više skoro u svim zemljama komunalne usluge kao što su telekomunikacione bile su u vlasništvu države. I sada je dosta zemalja u njihovom državnom posjedu, ali ima i onih koje su privatni capital.

Ove primjere povezuju dvije zajedničke niti. Prvo, u mnogim od ovih slučajeva konkurencija nije moguća, a tržište je efikasno samo kada je konkurentno. Nekada je samo jedna firma pružala poštanske usluge, a jedna kompanija telefonske. U odsustvu državne intervencije, jedna ili nekoliko firmi bile su u mogućnosti da demonstriraju tržišnu moć i da eksploatišu potrošače. Države su intervenisale na dva načina. U prošlosti, one su se većinom opredjeljivale za preuzimanje takvih grana i direktno pružanje telefonskih usluga, ili obezbjeđivanje električne energije. Umjesto da sama proizvodi takva dobra, država može da pribjegne alternativnom rješenju, regulaciji privatnih firmi - na primjer, tako što će njihove cijene držati pod kontrolom - i da ih time onemogućiti da ispolje svoju monopolsku moć. Tokom poslednjih nekoliko godina došlo je do zaokreta od proizvodnje u javnom sektoru ka proizvodnji u regulisanom privatnom sektoru. Ovaj proces, tzv. **privatizacije**, najviše je došao do izražaja u Evropi i Japanu, posebno u sektorima kao što su komunalne usluge (telekomunikacije, snabdijevanje gasom, električnom energijom), saobraćaj (željeznički, i avio prevoz).

Druga zajednička nit u mnogim primjerima državne proizvodnje jeste to što javni interesima više dimenzija. S razlogom se postavlja pitanje da li će djelovanje firmi koje maksimiraju svoje profite održavati ove šire javne interese, a jednostavan način na koji država može da interveniše da bi ih na to primorala često ne postoji. Iz ovih razloga država ne sklapa ugovore s privatnim firmama kako bi ove umjesto nje organizovale sistem nacionalne odbrane. Ona zaključuje ugovore u vezi sa određenim aktivnostima, kao što su brodogradnja ili proizvodnja aviona. Međutim, ona ne „kaže“ nekoj privatnoj firmi, „organizuj naš sistem odbrane u Evropi“. Shodno tome, mnogi vjeruju da škole ostvaruju čitav niz društvenih funkcija koje prevazilaze prenos znanja i sticanje

kvalifikacija. One prenose nacionalne vrijednosti i pomažu razvijanje osjećanja pripadnosti naciji. Postoji zabrinutost da sistem privatnih škola, bez obzira na to koliko može da bude efikasan u prenosu znanja, ne bi morao da bude isto tako efikasan u ostvarivanju ovih širih, opštih ciljeva.

Iako ograničenja tržišta (kao što je ograničena konkurencija), kao i pitanja od šireg interesa, motivišu proizvodnju od strane javnog sektora, protiv nje postoji i jedan ubjedljiv argument. Države su, čini se, često neefikasni proizvođači. Prema tome, utvrđivanje gdje države treba da se uključi u proizvodnju, a gdje da iskoristi private firme podrazumijeva i uspostavljanje ravnoteže. Da bi se bolje shvatila priroda ove ravnoteže, razmotrićemo prije svega državnu proizvodnju privatnih dobara u oblastima u kojima se pitanja „društvenih vrijednosti“ mnogo manje uzimaju u obzir. Najvažniji zadatak jeste da se određeno privatno dobro – električna energija, poštanske ili telefonske usluge – potrošačima obezbeđuje na najefikasniji način, po najnižoj mogućoj cijeni.

Najznačajnija nesavršenost tržišta koji dovode do javne proizvodnje privatnih dobara nastaje kada tržišta nijesu konkurentna. To bar djelimično objašnjava državnu proizvodnju u oblastima kao što su poštanske usluge, telekomunikacije, vodosnabdijevanje, luke, električna energija. Zajednički razlog zašto tržišta ne moraju da budu konkurentna jeste postojanje sve većih prinosa u odnosu na obim. Drugim riječima, prosječni troškovi proizvodnje opadaju s porastom obima proizvodnje. U tom slučaju, ekonomska efikasnost zahtijeva postojanje ograničenog broja firmi. Privredne grane u kojima su rastući prinosi toliko značajni da bi u svakoj regiji trebalo da posluje samo jedna firma, zovu se **prirodni monopoli**.

Dobar primjer predstavlja voda. Najveći troškovi u vezi s vodosnabdijevanjem otpadaju na vodovodnu mrežu. Jednom kada se ona izgradi, dodatni troškovi snabdijevanja vodom dodatnog korisnika relativno su zanemarljivi. Jasno je da bi bilo neefikasno imati jednu pored druge dvije vodovodne mreže od kojih bi jedna snabdijevala jednu a druga drugu zgradu u susjedstvu. Isto se odnosi i na električnu energiju, kablovsku televiziju i prirodni gas.

Pošto prosječni troškovi proizvodnje opadaju s porastom obima proizvodnje, efikasno je postojanje samo jedne firme. Efikasnost poslovanja zahtijeva da cijena bude jednaka graničnim troškovima. Međutim, ako naplaćujemo cijenu jednaku graničnim troškovima, firma će pretrpjeti gubitak, pošto su granični troškovi niži nego prosječni troškovi privrednih grana s opadajućim prosječnim troškovima.

U takvoj situaciji često se preporučuje da država subvencioniše takvu industrijsku granu i da od firme zahtijeva da naplaćuje cijenu jednaku graničnim troškovima. Međutim, ovakva politika zanemaruje pitanje kako će se ostvarivati prihodi potrebni za subvencionisanje. Ona posebno

pretpostavlja da ostvarivanje tog prihoda ne podrazumijeva nikakve troškove. Država pretpostavlja veličinu subvencija koje će firmi omogućiti uspješno poslovanje.

Stoga se postavlja pitanje da li je pravično da svi poreski obveznici moraju da subvencioniraju neko privatno dobro u kojem uživa samo dio stanovništva, ili u kojem različite osobe uživaju u različitom obimu. To je osnovni razlog da se insistira na prirodnim monopolima kojima upravlja država gdje presjek krive tražnje i prosječnih troškova predstavlja **tačku nultog profita**. Tačka nultog profita jeste upravo ona tačka u kojoj prirodni monopoli mogu da funkcionišu, pod pretpostavkom da postoji stvarna potencijalna konkurencija. Sve dok postoji mogućnost da se pojave i druge firme, ona će morati da naplaćuje cijenu jednaku prosječnim troškovima. Navedena situacija se mijenja kada postoje **nenadoknadivi troškovi**. To su troškovi koji se ne mogu povratiti kada firma iziđe iz neke privredne djelatnosti. Firma koje bi tek trebalo da se uključe u tu djelatnost nije u istom položaju kao ona koja se u njoj već nalazi, pošto je ova druga već utrošila sredstva koja se ne mogu nadoknaditi. Prilikom odlučivanja da li da se uključi u neku privrednu djelatnost, firma ne provjerava nivo tekućeg profita i cijena, već cijene i profite kakvi će biti posle njenog ulaska. Ona stoga mora pretpostaviti da postojeća firma neće da se povuče, ili zadrži cijene na tekućem visokom nivou. Otuda, nenadoknadivi troškovi djeluju kao prepreka uključivanja u tu djelatnost tako da omogućuje postojećoj firmi monopolnu poziciju, koju inače da nije tih troškova ne bi mogla da ispoljava.

Činjenica da jedna jedina firma kontrolisane snabdijevanje vodom ili električnom energijom, predstavlja razlog za zabrinutost: monopolista je u položaju da eksploatiše svoje potrošače. On naplaćuje cijenu koja maksimizira njegov profit tj. cijenu pri kojoj je granični prihod ostvaren od prodaje dodatne jedinice jednak graničnim troškovima. Njegov profit po jedinici proizvodnje jeste razlika između cijene koju naplaćuje i prosječnih troškova.

Međutim, ukoliko privredna grana koja nije subvencionisana, cijena koja se naplaćuje mora da bude veća od graničnih troškova. Analiza odluka u vezi sa formiranjem cijena uključuje razmatranje i o efikasnosti i o raspodjeli. Kada se cijene nekih usluga povećavaju, po zakonu tržišta, tražnja pada, ali povećanje od 1 do 2% ne smanjuju podjednako tražnju za svim dobrima. Dobra čija je tražnja osjetljiva na povećanje cijena nazivaju se **cjenovno elastičnim**.

Da bi pokrio troškove proizvodnje (bez državnih subvencija), prirodni monopol mora da naplati cijenu koja je veća od graničnih troškova. Tamo gdje postoji prirodni monopol s bespovratnim troškovima, postoji i opasnost da će monopolista iskoristiti svoj položaj i naplatiti visoku cijenu. Jedan od načina za prevazilaženje ovog problema, jeste da država preuzme na sebe proizvodnju. Međutim, sve je prisutnija zabrinutost da države nijesu sposobne da dobro organizuju proizvodnju. Umjesto pokušaja da sama organizuje proizvodnju, država to može da prepusti privatnom sektoru, ali da reguliše cijene kako bi obezbijedila da firma ne zloupotrijebi svoj monopolistički položaj. Pored toga, može i da iskoristi subvencije kako bi neku određenu

firmu podstakla da pruža usluge koje inače ne bi bile profitabilne za privatni sector, ali su poželjne s društvenog aspekta.

Oni koji se zalažu **za regulaciju** i subvencije (ili poreze) kao lijek za nesavršenost tržišta, vjeruju da ovo rješenje ima tri važne prednosti u odnosu na državno vlasništvo. Prvo, u tom kontekstu država može da alocira capital u skladu sa regionalnom politikom i obezbijedi subvencije po tom osnovu. Drugo, korišćenje subvencija i poreza omogućava jasnu procjenu troškova za ostvarivanje određenih ciljeva. Treće, postoji široko rasprostranjeno uvjerenje da u private firme, čak i u slučaju regulacije, više podstaknute da ostvare efikasnost.

Međutim, ni regulacija nije racionalno rješenje problema, jer sprovođenje propisa nameće značajne troškove. Gotovo svaki program regulacije dovodi do distorzije tj. ponašanja koje odstupa od onoga što bi činile efikasne konkurentne firme, pokušavajući da uz date propise maksimiziraju profit.

3.1. Prirodni monopol

Monopol je tržišna pozicija korporacije gdje efikasna proizvodnja zahtijeva postojanje samo jedne firme. Monopoli smanjuju proizvodnju u odnosu na efikasan nivo, pri čemu resursi koje monopolisti ne iskoriste odlaze negdje drugo u privredi. Kumulativni gubitak u efikasnosti zbog regulacije, ili državne proizvodnje, može da bude mnogo veći. Potencijalno su mogući veći gubici u prirodnim monopolima, djelimično uzrokovani što su menadžeri u privrednim granama koje nijesu izložene konkurenciji, niti kontroli od strane regulatora pokazuju tendenciju opuštanja što u odsustvu konkurencije, njihov podsticaj za inovacijama biti ograničen.

Dakle, **tržišna ravnoteža će se odlikovati odsustvom konkurencije**, što postaje značajan razlog za organizovanje državne proizvodnje ili regulaciju. Međutim, i dalje postoji znatan interes za sužavanje prostora za regulaciju uopšte monopola, posebno prirodnih.

Postoji nekoliko razloga zbog kojih možemo da očekujemo da će državna preduzeća biti sistemski manje efikasna od privatnih. Naravno, ovo se dovodi u vezi spodbudjima i ograničenjima kako na individualnom tako i na organizacionom nivou. S obzirom na to da motiv koji ih pokreće nije profit, državna preduzeća imaju malo podsticaja za maksimiranje produktivnosti. U stvari njih često pokreću politički razlozi koji štete produktivnosti - npr. obezbeđenje radnih mjesta posebno u oblastima u kojima je prisutan problem nezaposlenosti. U nekim zemljama, državna preduzeća ne moraju čak ni da brinu zbog gubitaka, pošto ne mogu da odu pod stečaj, a svi gubici nadoknađuju se iz državnih prihoda. Drugim riječima, za njih važi **meko budžetsko ograničenje**. Ona često posluju s ograničenom konkurencijom.

Briga da državni činovnici mogu da zlorabljavaju svoj položaj i moć na štetu poreskih obveznika koji mogu da budu primorani da za usluge plaćaju više nego što bi inače bilo potrebno-dovela je do uvođenja brojnih ograničenja. Privatne firme mogu da zaposle koga god hoće i da mu daju kakvu god hoće olatu. Tako se u sferi **kadrovske politike**, ukoliko firma nekoga plati više nego što on vrijedi, štetu trpe vlasnici. Međutim, ako državna firma plati nekoga više nego što vrijedi, štetu trpe poreski obveznici. To nam posebno smeta kada neki državni činovnik ne radi pošteno. Pravičnost predstavlja bitan činilac povjerenja javnosti. Stoga, država pribjegava ustanovljavanju određenih strogih pravila kako bi se osigurala da država zapošljava i unapređuje najkvalifikovanije pojedince.

Isto tako, da bi se izbjegle **zlorabe u sferi javnih (državnih) nabavki** prilikom nabavki roba i usluga na koje se svake godine troše značajna sredstva, uspostavljene su procedure koje obezbjeđuju procedure da država ne bude oštećena, mada baš one često dovode do povećanja troškova. U mnogim oblastima insistira se na licitaciji. Međutim, da bi to učinila država mora do najsitnijih detalja da navede šta kupuju, posebno instituirajući na njihovoj tačnosti.

Međutim, pošto se te specifičnosti obično po mnogo čemu razlikuju od onih koje kompanije koriste kada je u pitanju privatno tržište, javlja se potreba za posebnom proizvodnjom, pa će konkurencija biti ograničena, a licitirane cijene će odražavati visoke troškove usled čega na kraju država mora da plati znatno više nego što bi inače platila iz redovne proizvodnje.

Postoji čitav niz karakteristika koje se obično povezuju s **birokratskim ponašanjem**. Iako zbog povećanja efikasnosti ne dobijaju veće plate ili veće dividende, birokrate često djeluju kao da uživaju u moći i prestižu koji potiču od toga što rade u ime jedne veće organizacije. Obično državne birokrate mogu da djeluju u ličnom interesu, a ne u interesu građana kojima bi trebalo da služe, što je jedan od primjera vezanih za problem između principala i agenta. Ovdje je problem kako da građani („principali“) navedu svoje službenike, državne činovnike („agente“) da djeluju u njihovom interesu, odnosno kako da akcionari (principali) navedu svoje službenike, menadžere i radnike u firmama koje posjeduju (agente), da djeluju u njihovom interesu.

Problem na relaciji principal/agent javlja se u svim organizacijama, bez obzira na to da li su državne ili private. Problem kontrole zaposlenih je akutan u velikim organizacijama, a problem kontrole menadžera u velikoj korporaciji u kojoj ne postoji većinski vlasnik, možda je podjednako ozbiljan kao i u državnom preduzeću.

U čemu je razlika ukoliko kompaniju posjeduju privatni akcionari, ili ako postoji jedan jedini akcionar-država? Postoji mišljenje da menadžeri javnih preduzeća mogu u mnogome da se ponašaju kao menadžeri privatnih preduzeća. Oni u oba slučaja imaju u velikoj mjeri odriježene ruke, što im omogućava da često slijede lične na račun javnih interesa (u slučaju državnih preduzeća), ili interesa akcionara (u slučaju privatnih firmi).

Najefikasniji način stimulacije predstavljaju nagrade za „dobro“ ponašanje, često novčanu, i kazne za loše ponašanje (otpuštanje). Uprkos tome, što se i javni i privatni sektor susrijeću s tim problemima, problem su, čini se mnogo veći u javnom sektoru, dijelom i stoga što su državna preduzeća ograničena u pogledu nagrađivanja zaposlenih. Birokrata može da izbjegne odgovornost za grešku tako što će slijediti određene birokratske procedure koje obezbeđuju da sve njegove postupke preispituju drugi. Obično se kaže da oni ispoljavaju **averziju prema riziku**. To je ono što djelimično formira karakter birokratije, sve mora da prođe kroz određene kanale (tzv. birokratska rutina).

Dominaciji primjene birokratskih procedura doprinose još dva činioca. Većinu troškova izazvanih aktivnostima usmjerenim na izbjegavanje rizika ne snose samo birokrate. Njih umjesto toga snosi društvo u cjelini, preko poreza za plaćanje dodatnog osoblja. Drugo, dominaciju utvrđenih pravila koje se moraju slijediti i koja podrazumijeva da svaki predlog mora da odobri nekoliko pojedinaca ima i svoju dobru stranu. Opšte je mišljenje da bi pojedinac trebalo da bude oprezniji, da vodi više računa, nekada troši tuđ nego svoj novac, odnosno sredstva se ne troše prema nahođenju bilo kog pojedinca, što smanjuje mogućnost korupcije.

Međutim, da bi se ovi problem riješili, preduzeća ne moraju da se prepuste privatnom sektoru, odnosno da se privatizuju. Nastali su oblici organizacije koji su nešto između konvencionalnih državnih agencija i privatnih kompanija, uključujući **državne korporacije i organizacije zasnovane na učinku**.

Prije nego što se privatizuje, državno preduzeće obično prolazi kroz prelaznu fazu, koja se naziva korporatizacija. Čini se da do najvećeg povećanja efikasnosti dolazi u ovoj fazi. Neki tvrde da je dovoljno odsustvo **državnih ograničenja** u vezi s **kadrovskom politikom, nabavkama i budžetom**. U periodu korporatizacije mogu se uvesti efikasniji podsticajni mehanizmi. Drugi tvrde da bez motiva kao što je profit, kakav postoji u slučaju privatnog vlasništva, postignuti rezultati nijesu održivi. Obično direktori državnih preduzeća često dobro prolaze posle privatizacije pošto postaju visoko plaćeni funkcioneri nove private kompanije, ili stižu veliki broj akcija u novoprivatizovanoj kompaniji. Upravo ta materijalna dobit ih podstiče da povećaju efikasnost u fazi korporatizacije.

Mnogim zemljama vodi se žestoka polemika u vezi s tim kada jedna državna firma treba da bude privatizovana, korporatizovana ili pretvorena na organizaciju zasnovanu na učinku. U sva tri oblika učinak tih agencija treba da bude mjerljiv. U slučaju privatizacije ili korporatizacije, agencija treba da proizvodi nešto što se može prodati, ili da ima bilo kakav izvor prihoda od svojih aktivnosti.

Zašto se ne bi privatizovale sve , ili bar sve ono što može da se naplati?Zato što postoje društveni ciljevi koje privatna firma ne bi mogla da ostvari, a ne bi mogli ni da se postignu regulacijom.

Pitanja od javnog interesa često su složena i teško mjerljiva, kao što je teško da budu adekvatno zastupljena prilikom planiranja organizacija zasnovanih na učinku.

Kao rezime možemo istaći da nesavršenost tržišta predstavlja objašnjenje za državnu intervenciju, ali sve manje objašnjenje za državnu proizvodnju.Prirodni moivredne grane u kojima je efikasno postojanje samo jednog proizvođača.U takvim slučajevima, malo je vjerovatno da će se javiti efektivna konkurencija u tržišnoj ravnoteži.Ovaj nedostatak konkurencije jeste glavni razlog za državnu proizvodnju privatnih dobara.Alternativu toj proizvodnji predstavlja državna regulacija.Za razliku od SAD-a, gdje se problem prirodnih monopola uglavnom rješava regulacijom, u Evropi se telefonija i drugi prirodni monopoli do nedavno bili pod kontrolom države.Mnogi od tih prirodnih monopola u posljednje vrijeme su privatizovani.

Postoje izvjesni dokazi da su u pružanju sličnih usluga državna preduzeća u prosjeku manje efikasna od privatnih.Međutim, postoje i izuzeci gdje su državna preduzeća efikasnija od privatnih konkurenata.

Već smo istakli da se državna preduzeća razlikuju od privatnih razlikuju po nekoliko osnova.Dok privatna preduzeća maksimiraju profite, državna mogu da teže ostvarivanju drugih ciljeva.Suočena su često sa mekim budžetskim ograničenjima i ograničenom konkurencijom, a suočena su i sa dodatnim ograničenjima u pogledu kadrovske politike, nabavki i budžetiranja.Bez obzira što mogu da budu opravdana, ova ograničenja ometaju ekonomsku efikasnost.Naravno, navedene razlike imaju za posledicu različite podsticaje za pojedince.Birokrate često pokušavaju da maksimiraju veličinu svoje organizacije, kao i da izbjegavaju rizike.Istovremeno, u državnim organizacijama, isto kao i u privatnim firmama, javlja se problem odnosa između principal i agenta, odnosno problem u vezi s obezbeđenjem da zaposleni djeluju u interesu organizacije. U širem smislu to bi značilo da menadžeri i zaposleni u firmi rade u skladu s interesima akcionara, a državni činovnici u skladu sa interesima građana.

Postoji više tipova organizacija koje nijesu ni uobičajene državne agencije, ni private korporacije.To su , između ostalih, državne korporacije i organizacije zasnovane na učinku.One mogu da budu sposobne da u velikoj mjeri budu efikasne kao private korporacije,a da istovremeno ostvaruju i javne interese, i to mnogo efikasnije nego čisto private firme koje podliježu regulaciji.

Pitanja:

1. Koji argument idu u prilog privatizaciji, a koji je osporavaju?
2. Koji su distributivni efekti aukcijske prodaje?
3. U čemu se ogleda značaj unakrsnih subvencija na efikasnost i privlačnost?
4. Zašto vojska ne koristi private firme za angažovanje posada za ratne brodove i avione?
5. Koje su prednosti, a koje mane za oblik organizacije private firme, državne korporacije, ili uobičajena državna proizvodnja?
6. U čemu se ogleda značaj prelazne faze koja se naziva korporatizacija?
7. Šta podrazumijevamo pod averzijom prema riziku?

3.2. Eksterni efekti i životna sredina

Eksterni efekti predstavljaju jednu od nesavršenosti tržišta. Oni se javljaju kad god neki pojedinac ili firma ima uticaj na drugog pojedinca ili firmu, koji za to ne plaćaju ili nijesu plaćeni. Tržišta na koja utiču eksterni efekti dovode do neefikasne alokacije resursa.

Obimi proizvodnje, isto kao i rashodi usmjereni na kontrolu eksternih efekata, neće biti adekvatni. Primjera radi, analizirajte motiv firme, koja bi uz veća ulaganja mogla da smanji nivo zagađenja (vazduha, vode, zemlje)? Sigurno da ne postoji nikakav privatni podsticaj koji bi je naveo da potroši novac, koji joj nebi uvećao profit, iako bi ovo predstavljalo veliku društvenu korist. Čini se da Pareto razmišljanja „da niko ne može dobiti ukoliko drugi ne izgubi“ ima određenu analogiju.

U nekim slučajevima postupci nekog pojedinca ili firme pružaju koristi bez naknade drugima što nazivamo **pozitivnim eksternim efektima**. Aktivnosti koje negativno utiču na druge predstavljaju **negativne eksterne efekte**. Kriva graničnih društvenih troškova, koja pokazuje ukupne dodatne private i društvene troškove proizvodnje dodatne jedinice proizvoda. Obim proizvodnje roba, koje izazivaju negativne eksterne efekte biće prekomjeran u smislu povećanja ponude. Dakle, kriva tražnje odražava granične granične troškove proizvodnje te dodatne jedinice. U presjeku ovih dveju krivih ponude i tražnje, granične koristi su jednake graničnim troškovima. Kada postoje eksterni efekti, kriva ponude privrede neće odražavati granične društvene troškove, već samo granične private troškove-troškove koje direktno snose proizvođači. Prema tome, eksterni efekti se javljaju kad god neka aktivnost pojedinca ili firme utiču na drugog pojedinca ili firmu, koji za taj uticaj ne plaćaju ili nijesu plaćeni. Prekomjerna proizvodnja dobara neminovno stvara negativne eksterne efekte, kao što nedovoljna ponuda dobara stvara pozitivne eksterne efekte. Međutim, jednu važnu vrstu eksternih efekata izazivaju tzv. problemi zajedničkog resursa. Njihova glavna karakteristika je to što se odnose na skup ograničenih resursa s

neograničenim pristupom. Tamo gdje postoje eksterni efekti, ravnoteža tržišta neće biti efikasna. Privatna tržišta mogu da izađu na kraj sa eksternim efektima i bez pomoći države. Najjednostavniji način na koji se ovo može učiniti jeste internacionalizacija eksternog efekta osnivanjem ekonomskih jedinica čija bi veličina bila takva da omogući da se posledice bilo kakve aktivnosti javljaju uglavnom u njenim okvirima npr. skupština stanara.

Eksterni efekti često mogu da se prevaziđu odgovarajućom dodjelom prava vlasništva, što mu omogućava određenom pojedincu da kontroliše neke resurse i da naplaćuje naknadu za njihovo korišćenje. Slikovit primjer pojašnjenja je bušotina nafte. Nafta se obično nalazi u velikim podzemnim akumulacijama. da bi se obezbijedio jednom ležištu, dovoljno je kupiti opremu za bušenje i zemljište na kojem će se napraviti bušotina. Što se više nafte vadi iz jedne bušotine, manje ostaje u drugima, a uz to kako se nafta vadi troškovi ispunjavanja rastu zbog pada pritiska. Za obezbeđenje efikasne strukture vlasništva, svaka firma će nastojati da kupi zemlju iznad nalazišta jer se ekonomska efikasnost eksploatacije povećava kada ležište kontroliše jedna firma. Za obezbeđenje efikasne strukture prava vlasništva ne bi bila potrebna nikakva intervencija države. Čak i kada pravo vlasništva nije dodijeljeno nad resursom jednom pojedincu, tržište može da pronađe efikasan način za rješavanje problema eksternih efekata. Vlasnici bušotina se međusobno udružuju, kao što to mogu i ribari ili drugi, kako bi svoju proizvodnju učinili racionalnijom i efikasnijom.

Tvrdnja da kad god postoje eksterni efekti, zainteresovane strane mogu da se udruže i naprave aranžmane na osnovu kojih će obezbijediti efikasnost i internacionalizovati eksterne efekte, nazivamo Kousova teorema. Utvrđivanje ko kome plaća nadoknadu u velikoj mjeri utiče na distributivne posledice eksternog efekta. Čak ni običajno pravo ne dozvoljava jednoj strani da nanosi štetu drugoj, a šteta se tumači kao nešto što uključuje niz ekonomskih troškova koji se nameću drugima. Država, kao staratelj nacionalnih prirodnih resursa, ima pravo da sudskim putem traži odštetu, s tim da se u skladu sa zakonom, dobijeni iznos mora iskoristiti za obnovu.

Međutim, ne sporno je da korporativni sporazumi nijesu uspjeli da spriječe veliki broj eksternih efekata. Postoji više razloga zbog kojih se zahtijeva državna intervencija. Tu se, pored vlasništva, prije svega misli na one eksterne efekte, naravno ne sve, koji obezbeđuju neko javno dobro, kao što su čista voda ili čist vazduh, zemlja-čije bi uskraćivanje bilo kome bilo veoma skupo. Privatna rješenja problema eksternih efekata, pored **internalizacije eksternog efekta**, dodjele **prava vlasništva (Kausova teorema)**, obuhvata i **korišćenje pravnog sistema**. Transakcioni troškovi predstavljaju glavni nedostatak sudskog rješavanja problema izazvanih eksternim efektima. Naime, gubici do kojih dolazi usled mnogih eksternih efekata jednostavno mogu da budu suviše mali da bi opravdali pokretanje sudskog spora.

Probleme dobrovoljnog pronalaženja efikasnog rješenja umnogome usložavaju asimetrične informacije. Znajući da je Sudski postupak skup, oni što što stvaraju eksterne efekte često to čine

taččno do tačke u kojoj će se oštećenoj strani isplatiti da ih tuži, što samo po sebi u velikoj mjeri dovodi do neefikasnosti. Ova mogućnost može bar djelimično da se otkloni i tako što će se svakome za koga se utvrdi da je nekome izazvao eksterni efekat naplatiti šteta u iznosu višestruko većem od procijenjene vrijednosti. Međutim, to izaziva drugu opasnost, neopravdane procese, zbog čega bi se optuženi jednostavno nagodili kako bi izbjegli ogromne troškove sudskog postupka.

Nesigurnost u vezi s veličinom štete često povećava problem transakcionih troškova, a postoji i određeni stepen neizvjesnosti u pogledu ishoda većine parnica pa su sve prisutniji zahtjevi za državnim mjerama u ovoj oblasti.

Rješenja za problem ekoloških eksternih efekata od strane javnog sektora mogu da se podijele u dvije široke kategorije: tržišna rješenja i direktno regulisanje. Tržišna rješenja pokušavaju da utiču na podsticaje kako bi ovi obezbijedili ekonomski efikasne rezultate. Novčane kazne za zagađenje mogu da posluže za suočavanje firmi sa stvarnim društvenim troškovima njihovih postupaka, što bi trebalo da ih odvraća od zagađivanja životne sredine. Nasuprot tome, država je koristila direktne propise da ograniči eksterne efekte, kao u slučaju usvajanja obaveznih standard u vezi izduvnih gasova iz automobile. Ponekad se tvrdi da firmama uopšte ne bi trebalo da se dozvoli da zagađuju vazduh i vodu. Prema mišljenju većine ekonomista, ovakav stav je besmislen. Tačno je da postoje društveni troškovi koji se dovode u vezi sa zagađenjem, ili bilo kojim drugim negativnim eksternim efektom, ali i troškovi nijesu neograničeni već naprotiv ograničeni.

Problem s tržištem nije u tome što ono dovodi do zagađenja, budući da postoji društveno efikasan nivo zagađenja, već u tome što firme ne vode računa o društvenim troškovima eksternih efekata koje izazivaju, i što će usled toga nivo zagađenosti po svoj prilici biti isuviše visok. Zadatak države jest da pomogne privatnom sektoru kako bi dostigao društveno efikasan nivo zagađenosti, kao i da natjera pojedince i firme da vode računa o posledicama svojih postupaka po druge.

Za otklanjanje ekoloških eksternih efekata postoje tri vrste tržišnih rješenja: **novčane kazne i porezi, subvencije za smanjenje zagađenja i transferabilne dopzvole.**

Novčane kazne i porezi su najjednostavnije tržišno rješenje koje uključuje naplaćivanje kazni i taksi u srazmjeri s količinom zagađenja. Kad god postoji neki eksterni efekat, uopšteno postoji i razlika između društvenih i privatnih troškova, kao što postoje i društvene i private koristi. Pravilno utvrđena novčana kazna ili porez suočavaju pojedinca ili firmu sa stvarnim društvenim troškovima i koristima od onoga što čine. Ovi poreski nameti imaju za cilj uspostavljanje korektivnog odnosa između graničnih troškova sa graničnim društvenim

troškovima, kao i granične private koristi sa graničnim društvenim koristima. Ovaj korektivni porez naziva se **Piguov porez**.

Firme mogu da smanje zagađenje tako što će smaniti obim, ili način (tehnologiju) proizvodnje.

Promjene načina proizvodnje mogu da nametnu direktne izdatke na uređaje za kontrolu zagađenja, ili promjene sastava inputa koji se koriste, ili druge promjene u procesu proizvodnje.

Subvencionisanje smanjenja zagađenja ima zanemarljivu direktnu korisnost od smanjenja zagađenja, pri čemu će najveći dio koristi imati oni koji žive u blizini fabrike, dok će firme biti slabo motivisane da na to troše novac, ukoliko ne postoje kazne za zagađenje. Obezbeđenjem subvencija jednakih razlici između granične društvene koristi od smanjenja zagađenja i granične private koristi firme, može se postići efikasan nivo izdataka na smanjenje zagađenja. Jasno je zbog čega se zagađivači radije opredjeljuju za subvencionisanje smanjenja zagađenja nego za kazne jer subvencije omogućavaju veću dobit. Međutim, treba naglasiti da izbor između subvencija i novčanih kazni ne predstavlja samo pitanje raspodjele, već i efikasnije zaštite jer se uz adekvatno utvrđen sistem kazni, proizvođači suočavaju sa stvarnim društvenim troškovima.

Transverabilne dozvole predstavljaju sve popularnije tržišno rješenje eksternih efekata. Pošto država vodi računa isključivo o ukupnom smanjenju zagađenja, firme su u mogućnosti da trguju dozvolama. Tako se firmi izdaje dozvola da ispuni određeni broj jedinica zagađivača do 90% u odnosu na emitovani iznos u prošloj godini. Kompanija koja prepolovi ispuštanje zagađivača može neke od svojih dozvola da proda drugoj kompaniji koja želi da proširi proizvodnju i time poveća ispuštanje zagađivača.

U skladu sa ovim sistemom, firme će biti spremne da prodaju dozvole dokle god tržišna cijena bude veća od graničnih troškova smanjenja zagađenja, odnosno biće spremne da kupuju dozvole dokle god su granični troškovi smanjenja zagađenja veći od tržišne cijene dozvole. Transverabilne dozvole dobro funkcionišu samo ukoliko lokacija zagađivača nije važna, što često nije slučaj.

Država je, da bi izvršila regulaciju, utvrdila standard za pojedine oblike zagađivača koji emituju: izduvne gasove iz automobile; odlaganje toksičnih materija; zabrana pušenja u zatvorenim prostorima; ograničila lov i ribolov i dr.

Glavna kritika regulacije zasniva se na tome da ona ne smanjuje zagađenje na najefikasniji način. Regulacija obično malo ili nimalo ne podstiče firme da smanje zagađenje ispod određenog standarda, ma kako da su troškovi za to mali. Najveći dio regulacije u vezi sa zagađenjem usmjeren je na standard, praksu i inpute, a ne na performanse. Bez obzira na to da li su u pitanju propisi ili tržišni mehanizmi, poželjno je usredsrediti se, ukoliko je to moguće, na performanse.

Ako bi se koristili propisi zasnovani na performansama onda se svi učesnici dovode u isti položaj, odno obavezu primjene u procesu proizvodnje (npr. smanjenje sumpora), što uzrokuje manje zagađenje ili do inovacije tehnoloških metoda koje smanjuju zagađenost.

Iz već razmatrane problematike nameće potrebu ukazati na značaj **uloge države na zaštitu životne sredine** kao jednog sve prisutnijeg globalnog problema savremenog čovjeka. Iz praktičnih razloga zaštitu možemo podijeliti u tri međusobno povezane kategorije, u skladu s tim da li su prvenstveno usmjerene na vazduh, vodu, ili zemlju. Postoje naravno značajne interakcije između tih djelova naše životne sredine, zbog čeganeke od ovih politika utiču na dvije ili više ovih kategorija.

Vazduh koji udišemo oduvijek se smatrao nešto što se samo po sebi podrazumijeva, ali od sredine 20. vijeka u mnogim velikim gradovima to više nije tako. Bilo je više pokušaja da se spriječi zagađenje vazduha. Međutim, oštećenje vazduha sada se veže s oštećenjem ozonskog omotača i s hlorofluorougļjovodonicima. Oštećenje ozonskog omotača, koji je praktično zaštita planete od štetnog sunčevog zračenja, uzrokuje mnoštvo ekstremnog javljanja prirodnih pojava (poplave, tornado, cunamiji...). Protokol iz Montreala, potpisan 1990. godine zemlje potpisnice obavezivao je da se prepolovi proizvodnja i potrošnja hlorofluorougļjovodonika do 1999., što je i ostvareno.

Isto tako, kontrola sumpordioksida koji izaziva **kisjele kiše**, a koji posebno ispuštaju termoelektrane, predstavlja još jedan uspjeh zaštite vazdušnog omotača. Sada je aktuelno je aktuelno uvođenje tranferabilnih dozvola, posebno za azotoksid.

Globalno zagrijavanje i efekti staklene bašte predstavlja naglašen problem u globalnom smislu. Sagorijevanjem ugljenika (uglja), gasa i nafte, u atmosferu se ispušta ugljendioksid. Sadašnji nivo koncentracije ugljendioksida znatno je veći nego što je bio na početku industrijske revolucije, a povećava se i dalje. Ovakvo zagrijavanje imaće ozbiljne negativne posledice, posebno u tropskim predjelima, dok će povećanje nivoa mora očigledno imati negativne posledice. Uprkos tome što su razvijene zemlje prihvatile čvrste obaveze u Kjotu, sporazum nije predviđao mehanizme prinude potpisnica, pa je dogovoreno da se ispituju mehanizmi koji bi bili više tržišni-transferabilne dozvole s posebnom varijantom „**čistog razvoja**” ili **zajednička primjena**.

Rasprava o čistom vazduhu danas se ne vodi o tome da li zagađenje treba da se kontroliše, već o tome kako i na kojim nivoima. Isto tako, u slučaju **čiste vode** postoji konsenzus da su kontrolne mjere uvedene za pijaću vodu razumne, ali i dalje postoji neslaganje u vezi s koristima u odnosu na troškove strožijih propisa u cilju smanjenja zagađenja potoka i rijeka. Zagađenje vode sada uglavnom ne potiče od fabrika koje se mnogo lakše mogu kontrolisati, već s mjesta koja se teško kontrolišu, kao što su farme. Kontrolisanje takvog zagađenja zahtijevalo bi kontrolu korišćenja

đubriva i pesticida. Iako bi mehanizam cijena (porezi) mogao obeshrabriti korišćenje đubriva i pesticide, bilo bi praktično nemoguće utvrditi razliku između korišćenja koje izaziva i korišćenja koje ne izaziva zagađenje.

Toksični otpad nastaje kao produkt oslobađanja otpadnog materijala nastalog u proizvodnji hemijskih kompanija na način odlaganja u deponije toksičnog otpada. Razvojem ove industrije a, imajući u vidu da je toksični otpad karcogen, problem postaje sve akutniji. Iako je postojala opšta saglasnost da su reforme neophodne, rješavanje problema otežalo je to što su i ekologi, osiguravajuća društva i zagađivači posmatrali svako iz svog ugla. Došlo je do sukoba kako u pogledu ustanovljavanja standard čišćenja tako i u pogledu ko treba da plaća trošak. Najgore posledice jakih hemijskih supstanci koje se koriste u procesu rada nijesu se odrazile na zemljište na koje se neki njihov dio izlio, već na vlasnike i radnike koji su cijelog života s njima radili, nesvjesni da im to ugrožava zdravlje.

Pažnja se ne poklanja samo zaštiti životne sredine od zagađenja već i njenom očuvanju. Broj stanovnika raste i zemlja je sve više naseljena. Ogroman broj vrsta izložen je, širom svijeta, od opasnosti od izumiranja. Na globalnom nivou potpisani su međunarodni sporazumi u cilju borbe protiv te opasnosti, kako u pogledu biljaka tako i životinja. Pristalice zakona o ugroženim vrstama kažu da jednostavno ne postoji dovoljno novca za obeštećenje vlasnika. Ovo predstavlja suštinsku razliku između zakona koji čovjeka sprečava da drugima stvara ekstremne efekte i zahtjeva koji od čovjeka zahtijeva da drugima obezbijedi javno dobro (zaštitu jedne vrste).

Ipak, možemo konstatovati da je životna sredina od ključne važnosti s obzirom na značajne eksterne efekte, tržište neće sama obezbijediti efikasne rezultate već je potrebna državna intervencija po mogućnosti tržišno orijentisana zasnovana na performansama.

Pitanja:

1. Navedite konkretno pozitivne i negativne eksterne efekte koji vam se dešavaju?
2. Što podrazumijevamo pod informativnim eksternim efektom?
3. Objasnite kako se manifestuje prednost primjene subvencija za uređaje za smanjenje zagađenja?
4. Zašto se troškovi eksternih efekata kapitalizuju kroz vrijednost imovine?
5. Zašto je sistem zajedničke primjene efikasniji u pogledu smanjenja emisije gasova koji izazivaju efekat staklene bašte, nego što bi to bila obaveza svake zemlje da smanji zagađenje za određenu količinu?

6. U čemu se ogleda značaj tranferabilnih standarda CAFE(prosječna potrošnja goriva u kompaniji)?
7. U čemu je razlika strategija smanjenje emisije gasova između poreza na ugljenik i strategije smanjenja emisije na nivo iz 1990?

3.3. Analiza politike javnih rashoda

Teoriski modeli razvijeni u predhodnom sagledavanju mogu da se koriste pri analiziranju različitih programa javnih rashoda među kojima su načešći: nacionalna odbrana, zdravstvo, obrazovanje, socijalnu pomoć i socijalno osiguranje. Naravno, pomenuti oblici troše najviše novca i u pravilu čine više od dvije trećine ukupnih javnih rashoda, ali isto tako na njih se odnosi većina kritičkih pitanja. Da bi suštinski pristupili objektivnom sagledavanju ustanovljavanja i realizacije nekog programa javnih rashoda neophodno je otkloniti dileme, odnosno sagledati razloge njegovog ustanovljavanja, kroz četiri bitna pitanja:

Prvo, zašto postoji neki državni program?

Drugo, zašto taj državni program ima oblik koji ima?

Treće, kako određeni državni program utiče na privatni sector?

Četvrto, ko zbog određenog državnog programa dobija, a ko gubi. Da li su dobici veći od gubitaka?

Naravno, možemo navesti i mnoštvo drugih izvedenih pitanja, ali odgovori na postavljena dovoljno osvjetljavaju dati problem. U tom smislu treba se suočiti sa činjenicom da li postoje alternativni program koji bi bili (Pareto)superiorniji od sadašnjih državnih programa, odnosno program na osnovu kojih bi položaj nekih pojedinaca mogao da se popravi, a da to ne utiče negativno ni na koga drugog? Postoje li alternativni program koji ostvaruju iste osnovne ciljeve, ali imaju različite distributivne efekte? Šta ometa njihovo uvođenje?

Da bi obezbijedili objektivnost, sistematičnost i sveobuhvatnost analizu možemo razložiti na deset upita:

1. Potreba za programom,
2. Nesavršenost tržišta kojim se program bavi,
3. Alternativni program,

4. Posebne karakteristike programa,
5. Reakcije privatnog sektora,
6. Posledice po efikasnost,
7. Distributivne posledice,
8. Trejdof između pravičnosti i efikasnosti,
9. Ciljevi državne politike, i
10. Politički proces.

Često je korisno analizu nekog državnog programa započeti time što će se ispitati njegov istorijat i okolnosti u kojima je nastao. Ko su bili pojedinci ili grupe koji su insistirali na njegovom usvajanju i šta su bile pretpostavljene potrebe koje je navodno trebalo da zadovolji?

Drugi korak u analizi državnog programa jeste pokušaj da se potreba, izvor tražnje, poveže s jednom ili više nesavršenosti tržišta: nesavršenom konkurencijom, javnim dobrima, eksternim efektima, nepotpunim tržištima i nesavršenim informacijama. Već smo istakli da postoje dva razloga za državnu intervenciju čak kada je privreda Pareto efikasna: prvo, raspodjela dohotka koja proizilazi iz tržišne privrede ne mora da bude u društvenom smislu pravična; drugo, način na koji pojedinac sagledava svoje blagostanje ne mora da predstavlja adekvatan kriterijum za ocjenu blagostanja. Drugačije rečeno, postoje obavezna javna dobra, koje država treba da podstiče, kao i opšta zla koja država treba da obeshrabruje ili zabranjuje. U nekim slučajevima, očigledno je zašto dolazi do nesavršenosti. Nacionalna odbrana je čisto javno dobro i ukoliko ga država ne bi obezbijedila, ponuda bi uvijek bila nedovoljna. U drugim slučajevima odgovori nijesu baš tako jasni. Neki ekonomisti smatraju da je obrazovanje javno dobro. Međutim, većina ekonomista smatra da je to u suštini privatno dobro, da se razlog za obezbeđenje obrazovanja od strane države mora potražiti na drugoj strani u nesavršenosti tržišta kapitala, u distributivnim efektima obrazovanja koje obezbeđuje država, ili u obrazovanju kao obaveznom javnom dobru, bitnom za funkcionisanje demokratskog društva.

Činjenica da postoji tražnja za nekim dobrom ili uslugom, koje će obezbeđivati država, sama po sebi ne znači da je u pitanju nesavršenost tržišta. Takva tražnja se djelimično javlja zbog nedovoljnog razumijevanja tržišta i sposobnosti države da poboljša situaciju. Utvrđivanje da li postoji neka nesavršenost tržišta bitan je korak za utvrđivanje odgovarajućeg obima državne intervencije.

Pošto se indentifikuje nesavršenost tržišta, problem može da se rješava različitim državnim mjerama. Tri glavne kategorije državnih mjera jesu nproizvodnja od strane države, privatna

proizvodnja uz poreze i subvencije u cilju podsticaja ili obeshrabrivanja određenih aktivnosti i privatna proizvodnja koja podliježe državnoj regulaciji čiji je cilj da firme djeluju u željenom pravcu.

Ako odluči da preuzme odgovornost za proizvodnju, država mora da odluči kako će alocirati proizvedena dobra. Ona takva dobra može da naplaćuje po tržišnim cijenama, ili u iznosu koji je skoro jednak troškovima proizvodnje, što se obično čini kada je u pitanju električna energija; ili po cijenama mnogo nižim od proizvodnih troškova, što se obično čini kada je u pitanju visoko obrazovanje; ili da ih obezbjeđuje besplatno i pod jednakim uslovima, kao što to čini s osnovnim i srednjim obrazovanjem; ili može javna dobra da alocira u skladu s nekom predviđenom potrebom ili korišću.

Slično tome, ako dobro treba da se proizvodi privatno, država može da odluči da li će zaključiti direktan ugovor o proizvodnji, ali zadržati pravo raspodjele; subvencionisati proizvođače u nadi da će se preko niskih cijena neke koristi prenijeti na potrošače; ili subvencionisati potrošače. Kada je neki oblik subvencije poželjan, država može da odluči da li će ga obezbijediti kroz poreski sistem ili direktna davanja. Sve više se uviđa značaj utvrđivanja alternativnih programa. „Društvene inovacije“ nijesu ništa manje od tehnoloških zato što doprinose racionalisanju i efikasnosti primjene.

Detalji jednog programa, tačno navođenje standard u vezi s tim ko na osnovu njega ostvaruje pravo, često su od ključnog značaja za utvrđivanje rezultata njegove efikasnosti i pravičnosti. Pravičnost i efikasnost zahtijevaju da se odredi čitav niz razlika, što je u principu jasno, ali u praksi teško primjenjivo. Razlika između gladnih i onih što to nijesu veoma je važna, ali izrada programa koji će obezbijediti hranu gladnima zahtijeva neki jednostavan način za utvrđivanje na koga će se odnositi. Suviše uska definicija dovešće do toga da mnogi ugroženi ne dobijaju pomoć. Suviše široko postavljeni standardi dovešće do toga da pomoć dobijaju i mnogi od onih što nijesu ugroženi, a to izaziva veliko protivljenje ostalih poreskih obveznika koju moraju da učestvuju u njihovom izdržavanju. Prema tome, usled nemogućnosti da se nepogrešivo utvrdi koji pojedinci zaista zaslužuju pomoć, donošenje propisa podrazumijeva trejdof između dvije nepoželjne mogućnosti: da se uskrati onima što je zaslužuju i da se dodijeli onima što je ne zaslužuju.

Formiranje standard za utvrđivanje podobnosti ima dodatne efekte, pošto pojedinci mogu da promijene svoje ponašanje kako bi se kvalifikovali za dobijanje većih beneficija. Primjera radi, strahuje se da bi program socijalne pomoći, koji obezbeđuju sredstva isključivo samohranim majkama, mogli da destimulišu sklapanje brakova. Bonovi za hranu, koji obezbeđuju pomoć ljudima s niskim prihodima, predstavljaju drugi primjer negativnog podsticaja. Da bi se izračunao dio prihoda koje pojedinac može da potroši na ishranu, od neto zarade oduzimaju se izdaci za stanarinu. Međutim, ovo može da promijeni ponašanje. Pojedinac koji plaća skuplju stanarinu

može da dobije veću količinu bonova za hranu. Program utvrđivanja vrijednosti bonova, čiji je cilj bio poboljšanje ishrane siromašnih može, s obzirom na način na koji je formulisan, da podstakne veće rashode na stanovanje.

Jedna od glavnih oblika mješovite tržišne privrede posve liberalizovano, kakva je kod nas, jeste činjenica da država nad njom ima samo ograničen stepen kontrole.

Prilikom razmatranja efekata nekog državnog programa, potrebno je sagledati ne samo trenutni učinak, već i dugoročni, koji će nastupiti tek pošto svi proizvođači i potrošači prilagode svoje ponašanje. Utvrđivanje svih reakcija privatnog sektora često predstavlja jedan od najtežih i najspornijih aspekata analize nekog državnog programa. Na primjer, u kom obimu će državno subvencionisanje izgradnje kuća za pojedince s nižim prihodima omogućiti veće dobiti, a time i koristi građevinskoj industriji. U kom će obimu konkurencija u ovoj industriji smanjiti takvu dobit, snižavati cijene i povećavati ponudu i tako pružiti korist onima kojima je bila namijenjena? Naravno, odgovori zavise od stavova u vezi sa tržištem stanova. Koliko je konkurentna građevinska industrija? Ako je konkurentna, koliko je ponuda elastična? Kakva bi bila elastičnost tražnje?¹⁰

Kao što smo već istakli, efekti nekog državnog programa mogu u ogromnoj mjeri da zavise od neke naizgled bezazlene formulacije. Ekonomisti su zainteresovani za efekte **graničnih podsticaja**. Dva programa koja odobravaju istu prosječnu subvenciju mogu da imaju potpuno različite efekte graničnih podsticaja. Program bonova za hranu ograničenog iznosa na 200€, može da nema nikakve **granične efekte** na one što troše više od 200€ za hranu. Kada se analiziraju razmjere reakcije ponude i tražnje od strane privatnog sektora, a time i posledice na cijene i količine, velika pažnja mora da se obrati na ove granične podsticaje.

Analiza politike javnih rashoda zahtijeva da se za svaki alternativni program utvrde efekti na efikasnost i raspodjelu, kao i da se procijeni obim u kojem ti program mogu da ostvare ciljeve državne politike.

Za mnoge programe korisno je napraviti razliku između **efekata supstitucije i dohodovnih efekata**. Kad god neki državni program smanji cijenu nekog proizvoda, javlja se efekat supstitucije: pojedinac zamjenjuje jeftiniji proizvod drugim proizvodima. Na primjer, zahvaljujući subvencionisanoj školarini za visoko obrazovanje pojedinci se opredjeljuju za obrazovanje, a ne za druga dobra na koja bi mogli da potroše novac. S druge strane, pomoć pojedincima koja ih dovodi u bolji položaj, ali ne mijenja relativne cijene pojedinih proizvoda, ima dohodovni efekat: pojedinac mijenja strukturu svojih rashoda zbog toga što je imućniji. U mnogim slučajevima, javljaju se dohodovni efekat i efekat supstitucije, koji podjednako mijenjaju

¹⁰ Elastičnost ponude definiše se kao procenat promjene ponuđene količine usled promjene cijene za 1%; Elastičnost tražnje definiše se kao procenat promjene tražene količine zbog promjene cijene za 1%.

ponašanje pojedinaca.Međutim, jasno je da samo efekat supstitucije dovodimo u vezu s **neefikasnošću**.

Važno je načiniti razliku između dohodovnog efekta i efekta supstitucije.U nekim slučajevima, država može da poželi da podstakne ili obeshrabri neku privrednu djelatnost.Ona tako može da poželi jak efekat supstitucije.Prema tome, ako postoji uvjerenje da siromašni ne pridaju dovoljan značaj stanovanju, a država želi da unaprijedi kvalitet kuća koje kupuju, program u okviru kojeg država plaća dio rashoda na stanovanje, što dovodi do efekata supstitucije, biće mnogo efikasniji nego paušalna pomoć za kupovinu kuće koja, izuzev ako nije veoma velika, ima samo dohodovni efekat.

S druge strane, ako je država na prvom mjestu zainteresovana za to koliko su različiti pojedinci imućni, poželjniji su program koji ne mijenjaju granične podsticaje.Ovakvi program ne izazivaju neefikasnost koja se dovodi u vezu s efektom supstitucije.

Nije uvijek lako utvrditi ko zaista ima koristi od određenog državnog programa.Primjera radi kada je u pitanju program zdravstvene zaštite za stare, jasno je da upravo ta populacija ima značajnu korist od tog programa.To praktično znači da državna pomoć u izvjesnoj mjeri zamjenjuje novac koji bi njihove porodice davale, čime praktično javni rashodi istiskuju private, i u tom smislu stvarni korisnici programa nijesu stari već njihova djeca.Ovakvom analizom ekonomisti pokušavaju da utvrde karakteristiku koju nazivaju obuhvat državnog programa potrošnje ili poreza, odnosno pokušavaju da odgovore ko zaista ima koristi, ko je oštećen, ko snosi troškove određenog programa ili poreza.

Državni program često izazivaju različite reakcije od strane privatnog sektora, što dovodi do promjene cijena.Tako efekti nekog programa mogu da se prošire i na ljude kojih se direktno ne tiču, a korisnici često nijesu oni kojima je bio namijenjen.Veliku zabrinutost izazvala je mogućnost da bar na kratak rok federalne subvencije za stanarinu povećaju stanarine,zbog čega pravi korisnici ne bi bili siromašni pojedinci već vlasnici stanova u sirotinjskim kvartzovima.

Subvencije za javni prevoz predstavljaju drugi primjer:ko ima koristi od nove mreže podzemne željezniceÓdgovor je na prvi pogled, čini se,jasan:korisnici podzemne željeznice.Ovo, međutim ne mora da bude tačno.Vlasnici kuća ili stanova u blizini pozemne željeznice otkriće da se te kuće i stanovi sada više traže.Povećana tražnja odraziće se na zakupnine koje vlasnici mogu da naplaćuju.Oni što svakodnevno moraju da koriste javni prevoz za odlazak na posao, a ne posjeduju stan ili kuću,biće u boljem položaju zahvaljujući boljoj saobraćajnoj vezi,ali istovremeno i u gore,zato što će stanarine porasti, a ta dva uticaja će se po svoj prilici međusobno neutralisati.Stvarni korisnici biće vlasnici nekretnina u blizini podzemne željeznice.

Primjer s podzemnom željeznicom ilustruje jedan opšti princip:korisiti od državnih programa često se kapitalizuje u vrijednosti ograničenih resursa vezanih za te koristi(zemljište u blizini

stanice podzemne željeznice).U tom slučaju, stvarni korisnici su oni što posjeduju resurse u vrijeme kada se program objavi ili usvoji,ili kada počne da se vjeruje da će biti usvojen. Isto tako,troškovi nekog programa često se kapitalizuju, tako da porez na zemljište odražava vrijednost zemljišta.Stvarne troškove snose oni što posjeduju sredstva u vrijeme kada se porez najavi ili izglasa, ili kada počne da se vjeruje da će biti izglasan.Kada korisnici nekog državnog programa nijesu oni kojima je program trebalo da pomogne, onda kažemo das u se koristi preusmjerile, ili da je stvarni obuhvat, ko stvarno ima koristi,drugačiji od namjeravanog.

Kao što smo primijetili, različiti pojedinci ostvaruju različite koristi iz određenog državnog programa.lako je jasno da je nemoguće da se utvrdi koliku korist ima svaki pojedinac, bilo bi važno da se zna kako taj program utiče na različite društvene grupe.Na koju ćemo se grupu usredsrediti, može da varira od programa do programa, a koristi mogu da variraju I u okviru iste kategorije prihoda.Ptrema tome, program popusta na kupovinu lož –ulja za osobe čiji je prihod ispod određenog nivoa, očigledno pruža više koristi siromašnima nego bogatima, ali koristi više imaju oni što žive na sjeveru od onih na jugu.Ukoliko potrošnja lož-ulja među siromašnima u velikoj mjeri varira, ovaj program može da se smatra nepravednim načinom pružanja pomoći, izuzev ako se ne smatra da oni što ga troše u velikim količinama zaslužuju posebnu pomoć.

Osim toga,možemo da pokušamo da utvrdimo različit uticaj na proizvođače.Ovo se obično nalazi u središtu analize prilikom ocjene programa predviđenog za pružanje pomoći određenim privrednim granama, kao što je subvencionisanje cijena poljoprivrednih proizvoda.U nekim drugim slučajevima, kao što je program socijalnog osiguranja, posebna pažnja može da se pokloni različitim uticajima na sada stara lica i mlade- koji će u budućnosti biti stari.Ti uticaji se nazivaju **intertemporalnim distributivnim efektima** programa-distributivnim efektima tokom vremena.Pored toga, postoje i situacije u kojima nam je možda potrebno da utvrdimo regionalni uticaj, ili uticaj na gradove u odnosu na predgrađa, ili na gradska područja nasuprot seoskim.

Ako siromašni imaju nesrazmjernu korist od jednog programa, dobijaju više nego što kroz poreze doprinose troškovima pograma, kažemo da je distributivni efekat progresivan.Ako koristi nesrazmjerno dobijaju bogati, kažemo das u distributivni efekti programa **regresivni**.

Često dolazimo do neslaganja u vezi s tim ko su stvarni korisnici jednog programa, a gledište u vezi s distributivnim uticajem u velikoj mjeri određuje to na koju je grupu pažnja usmjerena.Recimo, na državnu podršku visokom obrazovanju često se gleda kao na pomoć djeci siromašnih, odnosno smatra se da ima pozitivan redistributivni uticaj.Međutim,mogućnost sticanja visokog obrazovanja po svoj prilici će prije iskoristiti djeca pripadnika srednje I više srednje klase.Zato opšte subvencije, kao što su smanjenje školarine za sve student, pružaju nesrazmjernu korist djeci pripadnika srednje I više srednje klase. U stvari , na osnovu nekih proračuna, oni stiču veću korist nego što je njihov udio u porezima, te su subvencije za visoko obrazovanje stoga regresivne.

Nasuprot ovome, postoje ciljne subvencije, kao što su subvencije za djecu iz porodica s malim prihodima. Čak ni u ovom slučaju nije jasno da li je ispravno to što je pažnja usmjerena na prihode roditelja, dok koristi obrazovanja nijesu roditelji nego djeca, koja će primati veće plate zahvaljujući višem obrazovnom nivou. Pristalice ovog mišljenja često daju prednost programima studentskih zajmova. Uporedimo distributivne efekte direktne državne podrške univerzitetima, koja im omogućava da naplaćuju nisku školarinu, sa distributivnim efektima programa studentskih zajmova. Oni što sebe priušte visoko obrazovanje u prosjeku će imati viši prihod od onih što to ne učine. Stoga program zajmova može da bude progresivniji od sadašnjeg sistema u skladu s kojim se čak i od onih što su napustili srednju školu i slabo zarađuju traži da pružaju izvjesnu podršku visokom obrazovanju. Programi zajmova, koji su omogućili da otplata bude u skladu s prihodima studenata, još više su povećali progresivnost, pošto će student koji će kasnije zarađivati više u stvari i plaćati više od ostalih. Dakle, stav o distributivnom efektu nekog državnog programa ne zavisi samo od grupena koju je usmjerena pažnja, već i od dostupnih alternative.

Političke rasprave obično se usresređuju na pravičnost predloga, pri čemu svaka strana tvrdi da su njeni predlozi pravedniji. Pojam pravednosti, nažalost, nije dobro definisan. Različite osobe mogu da imaju suprotne stavove u vezi s tim što je pravedno.

Analizu svakog programa ekonomisti započinju tražeći rješenja koja mogu da ostvare Pareto poboljšanje, ili da mu se približe, odnosno izmjene u u program koje će nekim pojedincima ili nekim grupama pružiti korist, a da nikome ili skoro nikome ne nanesu štetu. Kontrola stanarina, na dugi rok, više ne koristi zakupcima, pošto ponuda presušuje. Postoje i bolji načini da se osobama s malim prihodima pomogne da dođu do stana. Programi socijalne pomoći koji stvaraju osjećanja zavisnosti ne koriste primaocima. Ako bi poreski obveznici investirali malo više u obuku i obrazovanje, primaoci socijalne pomoći bi se na dugi rok našli u boljem položaju, a poresko opterećenje koje nastaje zbog izdržavanja primalaca socijalne pomoći moglo bi realno da se smanji. Postoje alternativni tržišni načini za rješavanje problema zagađenja, kao što su kazne i **transferabilne dozvole**, koje mogu u većoj mjeri da smanje zagađenje nego sistem strogih propisa, i to po nižim cijenama, što koristi, kako životnoj sredini tako i privredi.

Nažalost, uprkos tome što postoji značajan proctor za slična rješenja koja ostvaruju Pareto-poboljšanja ili im se približavaju, u mnogim planovima rashoda javljaju se trejdof između ciljeva kao što su efikasnost i pravičnost (preraspodjela dohotka ili davanja udgroženima). Povećanje davanja po osnovu socijalnog osiguranja moglo bi da bude poželjno iz perspective nekih distributivnih ciljeva, ali bi povećana davanja mogla da podstiču raniji odlazak u penziju, a visoki porezi neophodni da bi se to finansiralo, mogli bi da umanje podsticaj da se radi. Više naknade za slučaj nezaposlenosti mogle bi da obezbijede viši prihod nekima od najugroženijih pojedinaca, ali bi neke moglo i da odvraća od traženja novog posla.

Neslaganja u vezi sa poželjnošću različitih programa često proističu iz neslaganja ne samo u vezi s vrijednostima, odnosno relativnom važnošću **pravičnosti** u odnosu na **efikasnost**, već i u vezi s prirodno-trejdofa-koliki će dio gubitaka u efikasnosti nastati usled pokušaja da se promijeni struktura koristi nekog programa kako bi se distributivni efekat učinio progresivnijim. Ako je, na primjer, glavni razlog zbog kojeg se nezaposleni ne zapošljavaju to što ne postoje radna mjesta, onda veličina osiguranja za slučaj nezaposlenosti ne mora mnogo da utiču na traženje posla. Ali ako osiguranje za slučaj nezaposlenosti ima mali uticaj na traženje posla, onda ne postoji ni značajan trejdof između efikasnosti i pravičnosti, jer na tražnju posla u velikoj mjeri utiče naknada za slučaj nezaposlenosti.

Prilikom ocjene detaljnih odredbi bilo kojeg državnog programa redovno se javlja trejdof između pravičnosti i efikasnosti. Odluka da se naplaćuje mostarina znači da oni što imaju koristi od mosta, odnosno oni što ga koriste, moraju da nose i troškove njegovog održavanja. Mnogi smatraju da je ovo poželjno iz razloga pravičnosti, jer nije pravično natjerati nekoga ko se ne vozi tim mostom da za njega plaća.

Međutim, postoje troškovi efikasnosti koji su izraženi u novcu i vremenu: plate zaposlenih na naplatnim rampama i vrijeme vozača. Štaviše, ako se vozači odvrću od korišćenja mosta, kada je kapacitet neiskorišćen, javlja se dodatni gubitak u efikasnosti usled nedovoljnog korišćenja.

Državna politika može da bude usmjerena na širi spektar ciljeva. Ona može da se interesuje za mjeru u kojoj su pojedinci različitog rase, etničkog i klasičnog porijekla međusobno pomiješani u školama. Država može da bude zainteresovana ne samo za prihode siromašnih, već i za izgled kuća u kojima žive. Kada se ovi različiti ciljevi dovoljno dobro definišu, država može da koristi i različite instrumente za njihovo ostvarivanje. Ona, na primjer, može da iskoristi private proizvođače, tako što će im nametnuti propise i što će utvrditi standard koje pojedinci ili firme moraju da ispune kako bi se kvalifikovali za dobijanje subvencija. Stoga je država precizno naznačila da institucije koje se dotiraju iz budžeta moraju da poštuju određene propise u vezi s pozitivnom diskriminacijom.

Međutim, u nekim slučajevima za državu može da bude teško da jasno i unaprijed navede svoje ciljeve, ili da ih definiše u vidu propisa ili standarda. Veoma je rašireno uvjerenje da će se privatni proizvođači, u odsustvu dobro formuliranih i primjenjivanih propisa, jednostavno truditi da maksimiraju svoj profit, uprkos tome što možda ističu drugačije ciljeve.

Shodno tome, zabrinutost izaziva i to što država, kad god finansira neku djelatnost, gotovo neizbježno nameće i propise od kojih neki mogu da imaju negativne efekte, posebno na ekonomsku efikasnost. Tako mogu da izgube mnoge od navedenih prednosti private proizvodnje u pogledu efikasnosti.

U demokratskim zemljama, nacrt i usvajanje bilo kojeg plana javnih rashoda uključuje mnogo pojedinaca i grupa s različitim ciljevima i različitim stavovima u vezi funkcionisanjem privrede. Plan koji se na kraju usvoji u **demokratskom procesu usaglašavanja** predstavlja kompromis između svih tih stavova i po svojoj prilici neće u potpunosti odgovarati stavovima bilo kog pojedinca, ka što će možda odudarati i od bilo kojeg pojedinačnog cilja.

Istraživanje političkog procesa kojim se neki određeni plan rashoda usvaja, može da bude ilustrativan iz nekoliko razloga. Prvo, može nam omogućiti da razumijemo zašto taj program izgleda baš tako. Ako kao primjer uzmemo državni program za stabilizaciju cijena poljoprivrednih proizvoda uočićemo da se bavi jednom nesavršenošću tržišta ispoljenu u nesposobnošću pojedinaca da se osiguraju od mnogih važnih rizika s kojima su suočeni, uključujući i rizike od promjenjivosti cijena. Tržište fjučersa omogućava farmerima da se oslobode nekih od rizika usled promjenjivosti cijena.

Međutim, bliža ispitivanja programa stabilizacije cijena pokazuju da bi se on, ukoliko bi mu to bio jedini cilj, formulisao na potpuno drugačiji način. Ono što je proizvođačima važno jeste rizik prihodovanja, ne samo promjenjivosti cijena, već i promjenjivosti svih faktora koji utiču na utvrđivanje neto prihoda, uključujući i obim proizvodnje i troškove. U nekim slučajevima, program stabilizacije cijena u stvarni može da poveća promjenjivost prihoda. Smanjenje rizika vjerovatno i nije stvarni cilj, već je stvarni cilj transfer sredstava (prihoda) proizvođačima od ostatka stanovništva. Pa ipak, ako je to cilj, postoje efikasniji načini za takav transfer. Direktna pomoć bi bila poželjnija od postojećeg programa. Međutim, ako bi taj cilj bio eksplicitan tj. ako bi bili mučnjeni vidljivim, transferi bi mogli da ne budu odobreni. Nasprem ovakvih predloga glasačka tijela imaju amonizitet i neće dobiti podršku, ali se za to ne protive sadašnjem obliku neefikasnih subvencija, vjerovatno i iz razloga što u potpunosti nijesu svesni prirode ovih transfera.

Drugi razlog zbog kojeg bi bilo korisno proučavanje procesa razmatranja nekog plana rashoda jeste to što oni u demokratskim zemljama, bar djelimično, odgovaraju željama i očekivanjima glasača.

Konačno, formulacija programa može da utiče na obim u kojem oni mogu da budu podložni političkim pritiscima ili korupciji. Korupcija u mnogim zemljama predstavlja sve veći problem. Ona se može javiti u različitim oblicima. U savremenim demokratskim zemljama, posebno interesantne grupe daju priloge za kampanju, čime često pokušavaju da „kupe“ neki zakon koji im ide u prilog. U mnogim zemljama, birokrate koriste svoja diskreciona ovlašćenja da učine usluge u zamjenu za mito. Što su ruke birokratama više odriješene, veća je i mogućnost za zloupotrebu političkog uticaja i korupciju.

Prilikom ocjene alternativnih politika, potrebno je uzeti u obzir politički proces, kao i razmotriti kako bi neki zakon mogao da izgleda pošto prođe kroz taj proces, isto kao i efekte određenog programa, pošto se zna da će ga sprovesti birokrate, po svoj prilici ništa drugačiji od onih koji sprovode druge državne programe i koji su podložni istim podsticajima.

Pitanja:

1. Kako se utvrđuju potrebe, izvora tražnje za određenim državnim programom?
2. U čemu se ogleda nesavršenost tržišta?
3. Kako se utvrđuju alternativni program koji mogu da riješe određene problem?
4. Na koji način se utvrđuje reakcija na utvrđeni program privatnog sektora?
5. Kako se utvrđuje efikasnost alternativnog programa?
6. Na koji način se utvrđuju distributivni efekti alternativnih programa?
7. Kako se utvrđuje trejdof između pravičnosti i efikasnosti?
8. Kako se utvrđuje uticaj političkog procesa na formulisanje i primjenu državnih programa?

4.1. Cost benefit analiza

Već smo istakli osnovni okvir za analizu državne politike javnih rashoda. U mnogim slučajevima državui je potrebno nešto više od kvalitativne analize, odnosno potrebna joj je i kvantitativna analiza. Država mora da bude upoznata ne samo s postojanjem razloga za neku mjeru, već i da zna da li su koristi od određene mjere (programa, projekta, regulacije) veće od troškova.

Privatne firme moraju stalno da donose investicione odluke. Sam postupak pri odlučivanju možemo podijeliti u četiri faze:

- Identifikovanje nekoliko mogućih projekata koji će se uzeti u razmatranje i njihovo evidentiranje;
- Identifikovanje svih efekata svake alternative. Firma je prije svega zainteresovana za potrebnu radnu snagu, odnosno potrebne inpute i autpute;

- Utvrđivanje vrijednosti svakog inputa i outputa, odnosno firma će procijeniti troškove različitih profila zaposlenih tokom vijeka trajanja pogona, troškove drugih inputa, kao i kretanje cijena za dati period;
- Sabiranje troškova i rezultata kako bi se procijenila ukupna profitabilnost određenog projekta. Firma će se opredijeliti za projekat koji omogućava najveći profit, pod uslovom da je profit pozitivan –veći od **oportunitetnih troškova**, prinos koji bi njeni resursi mogli da ostvare na drugoj strani.

Ovdje se nameće potreba vremenskog sagledavanja parametara. Stoga se nameće potreba ustanoviti kako se procjenjuju i upoređuju koristi i troškovi koji nastaju u različito vrijeme?

Metod koji se koristi zasnovan je na pretpostavci da **euro danas vrijedi mnogo više nego što će vrijedjeti sutra**. Ako, primjera radi, pretpostavimo da je kamatna stopa na oročeni deposit na godišnjem nivou 10%, to bi značilo da 1 euro na kraju godišnjeg protoka oročenja vrijedi 1,1€. Firmi je svejedno da li će danas dobiti 1 euro ili nakon godinu dana 1,1 euro. Isto tako, to praktično znači da ako bi firma investirala naredne godine 1,1€, onda bi nakon protoka naredne godine imala 1,21€. Otuda se da zaključiti da je firmi svejedno da li će dobiti 1€ danas ili 1,21€ kroz dvije godine.

Da bi ocijenila projekte koji podrazumijevaju prihode i rashode u budućnosti, firma primanja i plaćanja množi diskontnim faktorom, brojem manjim od 1, koji te buduće prihode i rashode izjednačuje s današnjim. Diskontni factor je manji što se kasnije u budućnosti ostvaruje korist. Diskontni factor za plaćanje u jednoj godini iznosi $1/(1+r)$, gdje je r -kamatna stopa, pa bi u navedenom primjeru iznosio $1/1,1=0,9$. Za plaćanje kroz dvije godine diskontni factor iznosi $1/(1+r)^2=1/1,21$, pa bi sadašnja vrijednost 100€ iznosila za dvije godine 82,64€. Zatim sabiramo vrijednost onoga što će se primiti ili platiti za svaku godinu trajanja projekta. Taj zbir vrijednosti prihoda umanjjenih za rashode, predstavlja **neto sadašnju vrijednost** projekta.

Kada se pristupi utvrđivanju vrijednosti iskazanih u različitim godinama istu je potrebno pomnožiti za svaku godinu s diskontnim faktorom za tu godinu. Ova razlika diskontovanja profita biće veća za dugoročne projekte koji podrazumijevaju velika početna ulaganja, pri čemu se koristi od taskvih projekata javljaju kasnije i stoga manje vrijede od troškova koji se javljaju ranije.

Isti postupak primjenjuje i država kada ocjenjuje neki projekat. Međutim, postoje dvije bitne razlike između kost-benefit analize i privatnom sektoru i društvene kost-benefit analize.

Prvo, firmu zanimaju samo oni efekti njenog projekta koji utiču na profitabilnost, dok država može da obrati pažnju na mnogo širi spektar efekata.

Drugo, ono što plaća za inpute i ono što naplaćuje za svoje proizvode firma procjenjuje koristeći tržišne cijene koje država prilikom ocjene projekata ne može da koristi u dva slučaja i to:

1. Kada se inputi i outputi ne prodaju na tržištu, ne postoji ni tržišna cijena (čist vazduh, spašeni životi, očuvanje netaknute prirode); i

2. Kada postoji nesavršenost tržišta, tržišne cijene ne predstavljaju stvarne granične društvene troškove ili koristi od nekog projekta.

Cijene na osnovu kojih država ocjenjuje svoje projekte moraju da odražavaju tu nesavršenost tržišta.

Društvena kost-benefit analiza bavi se razvojem sistemskih načina za analiziranje troškova i koristi tamo gdje tržišne cijene ne odražavaju društvene troškove i koristi. U tom smislu bitno je sagledati kako država vrednuje koristi koje obično nijesu monetizovane (vazduh, životna sredina, ljudske živote, netaknuta priroda).

Čak i kada cijene odražavaju granične troškove i koristi, projekat ne mora da bude isplativ, pa ga tržište neće ni pokrenuti, uprkos tome što ukupne koristi prevazilaze troškove, te bi stoga trebalo da bude preduzet. Ovo se obično dešava kada su u pitanju projekti s velikim fiksnim troškovima kao što je jedan most, odnosno projekti koji su dovoljno veliki da utiču na cijene. Prema tome, tržišne cijene se mogu iskoristiti za ocjenu projekata samo kada su projekti dovoljno mali da imaju zanemarljiv uticaj na cijene. Iako je granična vrijednost prelaska preko mosta jednaka nuli, ukupna vrijednost prelaska preko mosta jednaka nuli, ukupna vrijednost tog objekta očigledno je pozitivna. Ukupna vrijednost mosta utvrđuje se na osnovu jednostavnog pitanja koliko bi ukupno pojedinci bili spremni da plate da bi imali most, uz mostarinu koja je, recimo jednaka nuli. Ukupan iznos koji bi pojedinci bili spremni da plate, preko onoga što moraju da plate, naziva se **potrošački višak**.

Odluka da se izgradi most stoga je jednostavna jer treba odgovoriti na pitanje: da li su ukupne koristi (prihod uvećan za potrošački višak) veće od ukupnih troškova (uključujući bilo kakve troškove vezane za povećanje poreza za finansiranje mosta).

Države često moraju da se opredijele koji će od nekoliko projekata pokrenuti. Opredjeljenje se usmjerava za projekat čija je ukupna neto korist, odnosno razlika između koristi i troškova, najveća. Međutim, razlika između koristi i troškova nije isto što i izbor projekta koji maksimizira odnos troškova i koristi. Kod sasvim malog projekta čije su koristi male, a troškovi još manji, odnos koristi i troškova može da bude veoma veliki, a da pruža relativno male neto koristi.

Za mnoge troškove i koristi u vezi s državnim projektima i propisima, kao što su spašeni životi ili zaštićena životna sredina, ne postoji tržišna cijena, kaže da se vrši **mjerenje nemonetizovanih troškova i koristi**.

Za procjenu njihovih vrijednosti ekonomisti su razvili sistemske postupke. Stara izreka, „vrijeme je novac“ objašnjava kako većina ekonomista ocjenjuje uštede vremena proisteklog iz nekog poboljšanja postojećeg sistema. Tipičan pristup sastoji se od pokušaja da se utvrdi visina zarade u idealnim uslovima, koja predstavlja mjeru vrijednosti koju pojedinac pridaje svom vremenu. U jednostavnim ekonomskim modelima pojedinac je prikazan kao neko ko se opredjeljuje između slobodnog vremena i rada. Zahvaljujući odricanju od dodatnog sata slobodnog vremena, nastalog usled unapređenja nekog sistema realizacijom projekta, on ostvaruje povećanu količinu potrošnih dobara jednaku svojoj zaradi za jedan sat. Ako postoji ravnoteža, njemu je svejedno, kada treba da bira između odricanja od jednog sata slobodnog vremena i povećanja potrošnje za količinu jednaku zaradi za jedan sat, odnosno kada treba da

radi sat manje(tj.dobije sat više slobodnog vremena) i time svoju potrošnju smanji za količinu jednaku zaradi za jedan sat.Prema tome , zarada pruža novčanu vrijednost vremena.

Postoji i mišljenje da ukoliko se određuje na osnovu zarade, vrijednost slobodnog vremena za neke pojedince može da se podcijeni, a za neke precijeni.

Nijedan predmet kost-benefit analize u javnom sektoru nije podstakao toliko emotivnih rasprava kao pokušaj ekonomista da utvrde novčanu vrijednost ljudskog života.Države moraju da se suoče s ovim problemom zato što je takva računica, ma koliko neukusno djelovala, u mnogim situacijama neophodna.

Za procjenu vrijednosti ljudskog života koriste se dva metoda.Prvi je **konstruktivni metod**, odnosno procjenakoliko bi pojedinac zaradio da je ostao živ, do normalnog kraja života.U tom smislu koristi se njegovo pretpostavljeno kretanje u službi do čega se dolazi na osnovu poređenja s napredovanjem osoba koje rade slične poslove.Ovim metodom ne može da se utvrdi razlika između vrijednosti života i odgovarajućeg prihoda.On predpostavlja da je vrijednost života posle odlaska u penziju jednaka nuli, pošto više ne postoji gubitak zarade.Time se u konkretnom miješaju ciljevi i sredstva.Prihod se ostvaruje zato da bi se obezbijedila potrošnja, a ostvarivanje prihoda nije cilj života i stoga ne može da predstavlja osnovu za njegovo vrednovanje.

Postoji jedan alternativni metod,indirektan metod koji uzima u obzir prirodnu želju da se živi duže često nazivan **preferencijalni metod**.

Neka zanimanja podrazumijevaju veću vjerovatnoću smrti nego druga.Na primjer, stope nesrećnih slučajeva rudare podrazumijeva veću vjerovatnoću smrti nego druga kao kod univerzitetskih profesora.Pojedinci koji se opredijele za rizičnija zanimanja zahtijevaju naknadu za preuzimanje ovih dodatnih rizika.Opredjeljenjemza rizičnija zanimanja, oni pokazuju da su spremni da se suoče s većom vjerovatnoćom smrti za prihod dok su živi.To praktično znači da alternativni metod, odnosno metod otkrivene preferencije pokazuje koliko je povećanje prihoda potrebno pojedincu kao naknada za povećanje vjerovatnoće smrti,izraženo u tržišnim zaradama za rizičnije poslove.

Međutim, pored direktnih ishoda smrtnih posledica ljudi postoji evidentan problem utvrđivanja načina vrednovanja uticaja na životnu sredinu.Prilikom **kontingentnog vrednovanja**, pojedincima se postavlja niz pitanja da bi se otkrilo koliku vrijednost pridaju ekološkoj šteti ili očuvanju izvjesnih vrsta.Kontingentno vrednovanje je relativno nova metoda koja obuhvata direktnu štetu nastalu narušavanja prirodne sredine, već i indirektnu štetu izazvanu na tom prostoru.Narušavanje prirodne sredine i u njoj ravnoteže ugrožava, pod uticajem ljudskih aktivnosti, određene biljne i životinjske vrste.Metod koji upražnjava ustanovljvanje tih vrijednosti nazivamo **vrijednostima opstanka**.

Kad god postoji neka nesavršenost tržišta, tržišne cijene ne moraju da odražavaju stvarne granične troškove ili koristi.U takvim situacijama , ekonomisti pokušavaju da izračunaju stvarne granične društvene troškove ili koristi od,na primjer zapošljavanja još jednog radnika, ili uvoza ili izvoza dodatnih dobara.Oni ovo nazivaju „ društvenim cijenama”ili„cijenama u senci”. Termin cijene u sjenci podsjećaju nas d ate cijene, iako realno ne postoje na tržištu, predstavljaju stvarne društvene troškove i koristi koje tržišne cijene nepotpuno odražavaju.

Kada ne postoji nesavršenost tržišta, cijene nečega jednaka je oportunitetnim troškovima, onome od čega se odustalo, a moglo se alternativno koristiti. U privredi u kojoj postoji prenaplaštena nezaposlenost, kakva je naša, tržišna zarada veća je od oportunitetnih troškova, u stvari, ono od čega se odustaje jeste slobodno vrijeme pojedinca, ali kada su radnici nezaposleni protiv svoje volje, tržišna zarada veća je od vrijednosti slobodnog vremena od kojeg se odustalo, često u znatnom iznosu. Cijena u sjenci radne snage u slučaju masovne nezaposlenosti predstavlja malu vrijednost slobodnog vremena od kojeg se odustalo, a ne tržišnu zaradu.

Shodno tome, u privredi u kojoj tržišta kapitala funkcionišu na veoma nesavršen način, a firme ne mogu da nabave dodatni kapital m, „po tržišnoj kamatnoj stopi”, troškovi u sjenci za kapital-ono od čega se mora odustati da bi se kapital iskoristio za jednu, a ne za drugu svrhu-mogu da budu znatno veći od tržišne kamatne stope.

Već smo istakli značaj **diskontovanja vrijednosti** u smislu svođenja dinamički iskazanih vrijednosti na vrijednost istog dana. Prilikom razmatranja kost-benefit analize u privatnom sektoru, istakli smo da je vrijednost kapitala, srazmjerno protoka vremena, različita. Stoga prihod koji će se ostvariti u budućnosti, odnosno izdaci kao njihova logistika, moraju da se diskontuju. Prilikom odlučivanja da li da se pokrene neki projekat, razmatra se njegova **neto sadašnja vrijednost**, koja nije ništa drugo do razlika zbira ukupnih prihoda umanjene za zbir ukupnih rashoda. Diskontna stopa koju koristi privatna firma je r , kamatna stopa koju firma mora da plati. Diskontna stopa koju koristi država najčešće se zove društvena diskontna stopa. Centralno pitanje u ovom slučaju predstavlja odnos između te stope i kamatne stope koju plaćaju potrošači, ili proizvođači.

Prilikom ocjenjivanja dugoročnih projekata ka što su brane ili auto-putevi, izbor diskontne stope od ključne je važnosti. Projekti koji djeluju veoma povoljno uz kamatnu stopu od 3%, mogu da djeluju veoma nepovoljno uz kamatnu stopu od 8%. Kada bi tržište savršeno funkcionisalo, kamatna stopa bi odražavala oportunitetne troškove iskorišćenih resursa i odgovarajuću procjenu prihoda u različitim periodima.

Međutim, uopšteno se smatra da tržišta kapitala ne funkcionišu dobro. Štaviše, porezi mogu da izazovu velike distorzije, odnosno velike razlike između prinosa prije i poslije odbitka poreza. Stoga nije jasno koja bi od različitih tržišnih kamatnih stopa trebalo da se primijeni, ukoliko uopšte treba da se primijeni, da li bi to trebalo da bude stopa po kojoj može da se zadužuje država, ili stopa po kojoj može da se zadužuje prosječan poreski obveznik.

Ako pojedinci koji imaju koristi od projekta isti oni što plaćaju troškove, jednostavno se može iskoristiti njihova **granična stopa supstitucije**, pošto su oni spremni za trejdof između smanjenja sadašnje i povećanja buduće potrošnje. Budući da će njihova granična stopa supstitucije biti direktno povezana s kamatnom stopom po kojoj mogu da se zadužuju, ili da pozajmljuju sredstva, u ovom slučaju možemo da iskoristimo njihovu tržišnu kamatnu stopu za procjenu troškova i koristi u različitim periodima.

Ako državni projekat zamijeni neki privatni projekat iste veličine, onda je današnje neto smanjenje potrošnje usled projekta jednako nuli. Ako javni i privatni projekat sve svoje prinose ostvaruju u istom period, onda se lako može donijeti odluka u vezi s njegovim pokretanjem. To bi trebalo učiniti ako je njegov output veći od outputa privatnog projekta, kao i onda kada je njegova stopa prinosa veća od

stope prinosa od privatnog projekta. Jasno je zašto u skladu s ovim stavom koji se zove **stav zasnovan na oportunitetnim troškovima**, zato što privatni projekat predstavlja oportunitetne troškove državnog projekta-prilikom ocjene projekta treba da se koristi stopa prinosa proizvođača.

Usredsređivanje na oportunitetne troškove i usredsređivanje na granične stope supstitucije potrošača daju potpuno isti rezultat u privredama u kojima ne postoje savršena tržišta, pošto je tada granična stopa supstitucije(jednaka kamatnoj stopi koju plaćaju potrošači) jednaka stopi prinosa od kapitala, ili npr. proizvođačkoj kamatnoj stopi (oportunitetnim troškovima). Problemi nastaju kada postoje nesavršenosti tržišta ili porezi, i/ ili kada oni što imaju koristi od projekta nijesu isti oni što ga plaćaju.

Uopšteno, ne postoji pretpostavka da odnos između graničnog vrednovanja povećane potrošnje od strane jedne generacije i onog od strane druge, zavisi od bilo koje kamatne stope. U tom smislu, jedan pristup bio bi da se iskoriste **funkcije društvenog blagostanja**. Koncept funkcije društvenog blagostanja, kao formalan način poređenja potrošnje ili prihoda različitih pojedinaca. Potpuno isti principi mogu da se primijene prilikom poređenja pojedinaca tokom vremena, kao i prilikom poređenja pojedinaca u isto vrijeme, uz jednu razliku. U oba slučaja postoji **opadajuća granična korisnost**, te je stoga za buduće generacije, ako imaju više prihode od sadašnje, granična vrijednost potrošnje niža. Međutim, neki ekonomisti vjeruju da bi blagostanje pojedinaca iz budućih generacija, na istom nivou dohotka, trebalo vrednovati niže od blagostanja sadašnje generacije, jednostavno stoga što ono postoji u budućnosti. Stopa po kojoj bi se blagostanje budućih generacija diskontovalo naziva se **čista diskontna stopa**. Međutim, neki ekonomisti vjeruju da bi blagostanje pojedinaca iz budućih generacija na istom nivou dohotka, trebalo vrednovati niže od blagostanja sadašnje generacije, jednostavno stoga što ono postoji u budućnosti. Stopa po kojoj se blagostanje budućih generacija diskontovalo naziva se **čista diskontna stopa**.

Pitanje odgovarajuće društvene diskontne stope pretvorilo se u političko pitanje o kojem se vode žestoke rasprave. Oni su zabrinuti za životnu sredinu čvrsto vjeruju u niske diskontne stope, pošto vide kako se ekološke posledice protežu decenijama. Po njima, to što posledice, skladištenja nuklearnog otpada mogu da se odlože za 50-100 godina, jednostavno nije nikakav razlog da se one u suštini ignorišu. Prema navedenom, društvena diskontna stopa (potrošačka kamatna stopa) odražava

- Stopu vremenske preferencije potrošača;
- Oportunitetne troškove kapitala (proizvođačeva kamatna stopa); i
- Može da ne odražava ni jedno ni drugo; naprimjer dugoročni projekti koji utiču na različite generacije, kod kojih u odsustvu optimalne međugeneracijske preraspodjele dohotka, društveno granično vrednovanje potrošnje različitih generacija, ne mora da ima bilo kakvu vezu s posmatranim kamatnim stopama.

Najčešća greška u pokušajima da se prevaziđu neizvjesnosti u vezi s koristima nekog projekta jeste tvrdnja da država, s obzirom na rizik, treba da koristi višu diskontnu stopu. Diskontna stopa je vremenski svedena vrijednost kapitala. Šta se dešava ako koristimo višu diskontnu stopu da bismo neutralizovali rizik: diskontni factor je niži, sadašnja vrijednost tih troškova je smanjena, a projekat izgleda vredniji i ne

manje privlačan. Korišćenjem više diskontne stope miješaju se dva različita pitanja to: procjena prihoda koji se ostvaruje različitim datuma s jedne, s evolucijom rizika s druge strane. Za evaluaciju rizika ekonomisti koriste pojam **ekvivalent izvjesnosti**. Ekvivalent izvjesnosti predstavlja izvjesnost jednog od rizičnog projekta iskazanog u prosječnoj vrijednosti. Ukoliko bismo bili indiferentni prilikom izbora rizičnog projekta s prosječnom vrijednošću od 50€ i sasvim sigurnog projekta s vrijednošću od 45€, rekli bi smo da 45€ predstavlja ekvivalent izvjesnosti rizičnog projekta čija je prosječna vrijednost 50€. Da bismo smo ocijenili rizične projekte, mi jednostavno koristimo neto sadašnju vrijednost ekvivalenta izvjesnosti. Prema tome, da bi bili prihvatljivi, rizični projekti mogu da ostvaruju veće prinose od sigurnih projekata s istim ekvivalentom izvjesnosti. Dodatni iznos koji rizičan projekat mora da ostvari kao nadoknadu jeste njegova **premija za pokriće rizika**. Međutim, kada su u pitanju rizici za koje ne postoje uporedivi privatni projekti, problem je mnogo teži. Ono što se prilikom analize rizika sve više preispituje i izaziva sve veće oprečne stavove jesu opasnosti po zdravlje, bezbjednost i život uzrokovan opsnim otpadom, pesticidima i fungicidima. Rasprava se vodi u vezi **procjene rizika**, kako da se ustanovi veličina i kako da se utvrde prioriteta njihovog smanjenja.

Prilikom procjene cjelokupnog rizika, mora se uzeti u obzir vjerovatnoća različitih stepena izloženosti, isto kao i rizici povezani sa svakim od njih.

Prvi korak prilikom svake analize raspodjele jeste utvrđivanje što je moguće preciznijeg načina na koji program utiče na pojedince u različitim okolnostima. Pažnja se obično usredružuje na pojedince s različitim prihodima, mada se često uzimaju u obzir i regionalni uticaji. Ukoliko društvo vodi računa o raspodjeli, od dva programa sa sličnim opštim uticajem, prihvatljiv će po svoj prilici biti onaj koji siromašnim pojedincima pruža više koristi, a nameće manje troškova. Metodologija objektivnog sagledavanja ovog problema zasnovana je na dvije varijante. Prva, koristi pristup zasnovan na funkciji društvenog blagostanja, prihvatajući da je granična vrijednost jednog eura veća za siromašnog nego za bogatog čovjeka i koristi concept elastičnosti granične korisnosti za kvalifikovanje obima u kojem će to učiniti. Druga metodologija se zasniva na razmatranju uticaja ukupne raspodjele nacionalnog dohotka ili bogatstva. Međutim, ovaj pristup se može primijeniti samo na veće programe koji mogu da imaju značajne distributivne efekte, kao što su promjena sistema socijalne pomoći, ili poreskog sistema.

Analiza **troškovne efikasnosti** obezbjeđuje način da se to učini na osnovu razmatranja programa s istim ili sličnim koristima i provjerom koji od njih ih pruža uz najmanje troškove. S obzirom na to da ne obuhvata mjerenje i vrednovanje koristi, analiza troškova efikasnosti jednostavnija je od kost-benefit analize, ali većina u vezi s njom razmotrenih problema ostaje i prilikom mjerenja i vrednovanja troškova, samo u manjem obimu.

Kost-benefit analiza i analiza troškovne efikasnosti predstavljaju važne instrumente za kreatore politike u cijelom svijetu. Te analize u razmatranju mogu sistematski da uključe ne samo ekonomske troškove i koristi, već brigu za životnu sredinu, zdravlje i raspodjelu. Potpuna tačnost nikada se neće postići, pogotovu za oblasti koje se teško kvantifikuju, ali odluke će se donositi na osnovu odmjerenja različitih aspekata, a kvantifikovanje može da predstavlja korisnu mjeru za rješavanje komplikovanog trejdofa s kojim se mora suočiti.

Imajući u vidu navedeno možemo zaključiti da :

Kost-benefit analiza obezbjeđuje niz sistemskih postupaka na osnovu kojih, bilo firma, bilo država mogu da procijene da li da pokrenu neki projekat ili program, odnosno za koji da se opredijele kada postoji izbor između projekata i programa koji se uzajamno isključuju. Nasuprot tome, ova analiza u privatnom sektoru uključuje utvrđivanje posledica (inputa i outputa) nekog projekta, koje se procjenjuju na osnovu tržišnih cijena kako bi se izračunala neto dobit za svaku godinu, a na kraju i diskontovane dobiti u budućnosti, potrebne za izračunavanje neto sadašnje vrijednosti. Društvena kost-benefit analiza uključuje iste postupke kao kost-benefit analiza u privatnom sektoru, izuzev što se u obzir uzima širi raspon posljedica, a cijene po kojima se procjenjuju inputi i outputi ne moraju da budu tržišne cijene, bilo stoga što određeni inputi i outputi nijesu utrživi, te stoga tržišne cijene i ne postoje, bilo stoga što tržišne cijene, usled nesavršenosti tržišta, ne odražavaju tačno granične društvene troškove i koristi.

Kada država obezbeđuje neko dobro ili uslugu koji ranije nijesu bili dostupni, vrijednost projekta za pojedinca mjeri se na osnovu potrošačkog viška koji on ostvaruje. Država mora da izvede zaključke, zasnovane na podacima s tržišta u vezi s utvrđivanjem vrijednosti neutrživih posljedica bilo da se radi o spašenim životima, ili uštedenom vremenu, ili uticaju na životnu sredinu.

Diskontna stopa koju država koristi za ocjenu projekata može da se razlikuje od stope koju koriste private firme.

Da bi se procijenili rizični projekti, potrebno je izračunati ekvivalent izvjesnosti troškova i koristi. Naravno, u procjene se mogu uključiti distributivni aspekti, bilo na osnovu ponderisanja koristi koje će imati različite grupe, bilo na osnovu procjene uticaja projekta na izvjestan stepen nejednakosti.

Pitanja:

1. Što je kost-benefit analiza, zašto je ona korisni i koji je osnovni postupak?
2. U čemu se kost-benefit analiza u privatnom sektoru razlikuje od društvene kost-benefit analize?
3. Šta je potrošački višak i kakvu on ulogu u kost-benefit analizi?
4. Kako država vrednuje netransferabilne koristi od nekog projekta kao što su vrijeme ili spašeni životi?
5. Koje bi diskontne stope trebalo koristiti za procjenu budućih koristi i troškova prilikom društvene kost-benefit analize?
6. Kako bi se prilikom kost-benefit analize trebalo odnositi prema rizicima?
7. Šta podrazumijevamo pod premijom za pokriće rizika u realizaciji projekta?
8. Šta podrazumijevamo pod analizom troškova efikasnosti?

4.2. Zdravstvena zaštita, odbrana i tehnologija

Nastale privredno sistemske promjene krajem devedesetih umnogome su najavljivale značajniju reform zdravstvenog sistema kod nas. U narednom period došlo je značajnih promjena u privatnom zdravstvenom sektoru. Odomaćeno je mišljenje da se zdravstvena zaštita, koja se obavlja u državnim ustanovama, pruža starima i siromašnima. No, i ovakvo kakvo je evidentno su uočljiva tri problema u vezi funkcionisanja sistema zdravstvene zaštite ispoljena u pretjeranim troškovima, ograničena pokrivenost osiguranjem i sve prisutniji fiskalni pritisci koji pružanje zdravstvene zaštite nameće državi. Dakle, na jednoj strani imamo evidentan rast izdataka za zdravstvenu zaštitu, na drugoj zdravstvena pokrivenost kroz sistem zdravstvenog osiguranja nije potpuno obuhvatan čime se ugrožavaju neka osnovna ljudska prava i treće, rast izdataka je brži od rasta BDP-a, pa se dodatan pritisak na povećanje fiskalnih nameta. Pošto zdravstveno osiguranje većinom obezbeđuju poslodavci, radnik koji izgubi posao, izgubio je i osiguranje. Kod nas to ima svoju specifičnost u anahronom smislu. Naime, zbog značajnog uticaja politike, institucionalno se neadekvatno prati finansijski tokovi poslovanja privrednih društava pa se dešava da ista ne samo da ne plaćaju doprinose zdravstvene zaštite, penzijskog osiguranja, čak ni zarada mjesecima pa i godinama. Neosigurani su najčešće radnici koji rade slabo plaćene poslove, radnici bez redovnog zaposlenja i oni što samostalno rade. Uprkos tome što i ljudi koji nemaju osiguranje mogu da dobiju zdravstvene usluge-bolnice obično ne odbijaju one koje treba zbrinuti, bez obzira na to da li imaju osiguranje, ili da li mogu sami da plate, pa odlažući adekvatno liječenje samo dodatno i nepotrebno pšovećavaju troškove liječenja a i smrtnosti pacijenata.

Kako neosigurani pojedinci na kraju dobijaju zdravstvene usluge za koje mogu i da ne plate, odsustvo osiguranja često dovodi do preliivanja troškova, odnosno prebacivanja neplaćenih računa na druge. Narastajući troškovi zdravstvenih usluga dodatno opterećuju državni budžet time što se povećavaju rashodi iskazujući deficit ili u Fondu zdravstva ili u budžetu Države, po tom osnovu.

Međutim, čini se naša specifičnost se odslikava i u dijelu pretjeranog nivoa potrošnje, posebno lijekova. U tom smislu neophodno je objektivno sagledati činjenice koje se odnose na rast troškova. Naime, rast cijena nekog proizvoda, sam po sebi, obično ne predstavlja osnov za državnu intervenciju. Tržišne cijene se mijenjaju u skladu sa ponudom i tražnjom, što dovodi do promjena raspoloživih količina.

Kada odu kod ljekara, korisnici u velikoj mjeri kupuju njegovo znanje i ili informacije. U svojstvu pacijenta, potrošač mora da se osloni na procjenu ljekara u vezi s tim koji mu je lijek potreban, odnosno da li je preporučljiva operacija ili neka druga intervencija. S obzirom na to da ne posjeduje znanje iz oblasti medicine, pacijenti ne mogu efikasno da procijene savjest svojih ljekara. Oni čak ne moraju da budu sposobni da primijete da li je neki ljekar stručan. Ovo objašnjava zašto država već dugo izdaje dozvole za rad ljekarima i donosi propise u vezi s lijekovima koje ovi prepisuju svojim pacijentima.

Ovdje su problem s informacijama mnogo ozbiljniji nego u drugim oblastima. U slučaju stalnih kupovina, kao što su namirnice, potrošači su sposobni da procijene kvalitet proizvoda, odnosno oslanjaju se na određenu prodavnicu da će kvalitet biti dobar. Međutim, pojedinci obično ne „kupuju“ stalno ljekarske intervencije. Isto se ne može činiti u oblasti zdravstva jednostavno zbog velikog broja ljekara i bolnica, kao i različitih intervencija. Jedna bolnica može da bude dobra u pružanju jednih, a slaba u pružanju drugih usluga. Uspjeh može da zavisi od subjektivnih činjenica, kao što je ponašanje samih ljekara, koje može

dobro da funkcioniše kada su u pitanju jedni, ali ne i drugi pacijenti. Objektivnost izvještaja nije često sporna ali činjenice koje ukazuju da u jednoj regiji mogu da primaju teže slučajeve od bolnica u drugoj.

Nesavršene informacije smanjuju efektivan stepen konkurencije. Heterogenost zdravstvenih usluga otežava poređenje cijena i kvaliteta što sprečava efikasno širenje informacija. Neizbježnu ograničenost konkurencije usled nesavršenih informacija još složenijom može da čini uobičajena praksa koja ljekarima ne dozvoljava da se reklamiraju. Postoje i druge mjere kojima ljekari mogu da pokušaju da ograniče konkurenciju cijena. Štaviše, ograničena je i konkurencija među bolnicama. U hitnim slučajevima, pojedinac rijetko kada može mnogo da bira, a čak i kada ima vremena za biranje, izbor ne čini on već njegov ljekar.

Drugu značajnu razliku između tržišta zdravstvenih usluga i standardnih konkurentnih tržišta predstavlja velika uloga neprofitnih organizacija u pružanju zdravstvene zaštite.

Problemi s podsticajima s kojima se suočavaju komercijalni i nekomercijalni davaoci usluga, u velikoj mjeri potiče od nesavršenih informacija. Kada bi korisnici mogli lakše da provjere kvalitet onoga što kupuju, i jedni imali bi jači podsticaj da postignu efikasnost i visok kvalitet.

Međutim, neinformisani potrošači često su razočarani onim što kupe. U kontekstu zdravstvene zaštite, ljudi koji vjeruju da su neadekvatno liječeni često tuže ljekare i davaoce zdravstvenih usluga zbog profesionalnog nehata. Ljekar može da bude tužen ako propusti da prepíše neki lijek, čak i ako postoji mala mogućnost da će dejstvo tog lijeka biti korisno, ili ako propusti da obavi neku analizu, čak i ako su troškovi dobijanja relevantnih podataka veoma visoki. Kada postoji osiguranje, smanjuju se podsticaji za čuvanje zdravlja i kontrolu rashoda na zdravstvene usluge. Što je veće osiguranje, pojedinac, „kupi” manju izloženost riziku, ali njegovi podsticaji postaju slabiji, a time i veći opšti troškovi.

Rashodi na zdravstvo predstavljaju treću po veličini kategoriju rashoda, odmah posle odbrane i obrazovanja. Zdravstveno osiguranje je povezano s problemima negativnog izbora i moralnog hazarda.

Pitanja:

1. Koje su slabosti postojećeg sistema zdravstvene zaštite kod nas?
2. Po čemu je kupovina ljekarskih usluga slična kupovini druge robe, a u čemu je razlika?
3. U čemu se ogleda nesavršenost tržišta zdravstvenih usluga?
4. Na koji način se eksponira rast troškova liječenja zbog profesionalnog nehata?

5. Od čega zavisi izbor plana osiguranja standardnog iznosa troškova zdravstvene zaštite?

Obrana

Na koji način utvrđujemo koliko će se potrošiti na **naciopnalnu odbranu**, odnosno kakva je uloga marginalne analize? Naravno, treba globalno uočiti neka pomjeranja koja su umnogome promijenila dotadašnje odnose potrošnje za nacionalnu odbranu. Posle sistemskih promjena istočno evropskih zemalja u SAD-u je, kao najvažnijoj članici NAT-o saveza, odnosno nestanka „hladnog rata“ nastupilo je uzbuđenje zbog tzv. „mirovne dividende“. Međutim, lokalni ratni sukobi skupa s prijetnjom nekontrolisanog širenja nuklearnog oružja, jasno su ukazale na činjenicu da je u vremenu mira potrebno značajno finansijsko izdvajanje za održavanje i unapređivanje sistema odbrane. Druga posledica kraja hladnog rata odnosi se na istraživanja i razvoj tehnologija. Naravno, imajući u vidu činjenicu multiplikacionih efekata, koje je inovacijama iz tih oblasti imala privreda, počev od napretka informacionih tehnologija do razvoja nekih drugih roba, ali znatno manje od koristi koliko bi imali da je država finansirala istraživanje i razvoj u komercijalne svrhe. Izdaci za nacionalnu odbranu u suštini predstavljaju pitanje alokacije resursa s namjenom da zemlja dobije najbolju odbranu za utrošeni novac, a sve u zavisnosti od ekonomskih razmatranja.

Prilikom alokacije datog vojnog budžeta, potrebno je razmotriti uticaj rashoda na različite ciljeve odbrane. Ako je odbrana usredsređena na **odvraćanje**, odnosno uspostavljanje sile koja bi bila dovoljno jaka da niko i ne pomisli na napad što u osnovi predstavlja **inicijativu za stratešku odbranu** odnosno sposobnost sigurne odbrane.

Odvraćanje predstavlja proces obezbeđenja jakih kapaciteta za uzvraćanje i svrha takvog pristupa jesteda odvratiti druge od napada bilo kakve vrste. Prvim udarom, ma kakav on bio, nije realno očekivati uništenje raspoloživog arsenala odbrane. Sposobnost uzvraćanja zavisi od „preživjelog“ arsenala nakon prvog udara, što se naziva **sposobnost za drugi udar**. Tako je praktično nastala trka u naoružanju.

Inicijativa za stratešku odbranu ima za cilj razvoj sistemanaoružanja, koji bi štitili od nuklearnog napada a nuklearno oružje učinili nemoćnim i nestabilnim. Kako je jedan komentator to formulisao, „nada u sigurno preživljavanje zamijenila bi prijetnju sigurnim uništenjem“.

Kada je otklonjena prijetnja od nuklearnog rata velikih razmjera, pažnja se usredsredila na regionalne ratove. Među vojnim ekspertima široko je rasprostranjeno mišljenje da je nužno obezbijediti vođenje rata na dva fronta. Stvari su, rijetko kada potpuno jasne. Jedan od glavnih problema, ili uskih grla, prilikom vođenja rata jeste logistika, posebno prebacivanje trupa i opreme na ratno područje. Veći rashodi na borbenu gotovost smanjuju troškove ukoliko izbije kriza.

Proizvodnja nuklearnog oružja veoma je profitabilna, a osim toga predstavlja i jednu od mnogobrojnih privrednih grana. Isto tako, zastrašujuća je mogućnost da jedna mala ampula s nekim smrtonosnim virusom može da izazove smrt ogromnog broja ljudi. Stoga je usvajanje međunarodnog sporazuma kojim

se mogu nametnuti i saradnja u vezi s borbom protiv hemijskog i biološkog oružja i terorizma, samo je dio strategije za eliminisanje ovih prijetnji.

Bez obzira na to koliko se troši na odbranu, sredstva treba efikasno koristiti. Da bi se osiguralo dobijanje najbolje cijene, država obično pribjegava javnoj licitaciji gde različiti proizvođači dostavljaju ponude po cijeni kojoj su spremni da isporuče te proizvode po utvrđenim performansama, pri čemu ih država kupuje od najjeftinijeg ponuđača. Ipak, često dolazi do **prekoračenja troškova**, odnosno troškovi prevazilaze početnu procjenu proizvođača. Ugovorom se ponekad zahtijeva da te troškove podijeli država i privatni ponuđač, pri čemu se takvi ugovori nazivaju ugovori s podjelom troškova. Dešava se i da privatni ponuđač jednostavno kaže da ne može da izvrši ugovor bez dodatnih sredstava, gdje državi ostaje da bira da li će da izgubi ono što je već uložila, ili će da se nagodi s ponuđačem. Odlaganje ishoda vođenjem sudskog spora, upućivalo bi na odlaganje i razvoju oružja što bi moglo da bude znatno skuplje od nastalih troškova.

Stalna prekoračenja znače da država u vrijeme donošenja odluke o kupovini, rijetko kada sigurna da je u stvari sklopila ugovor s najjeftinijim ponuđačem. Ona jedino zna da je zaključila ugovor s najnižim ponuđačem. Očigledno da postoji sistemska sklonost da se troškovi potcijene, kako bi na licitaciji sa niskom cijenom, pored ostalog, bili izabrani kao najpovoljniji.

Postoji nekoliko aspekata reformi nabavki. Jedan od njih je podsticanje **tehnologija s dvojnog primjenom**, odnosno tehnologija koje bi se mogle koristiti i u vojne i u civilne svrhe. Za mnoge proizvode, veće tržište bi smanjilo proizvodne troškove i povećalo konkurenciju. Drugi aspekt reforme nabavki bilo je stvaranje naglaska na kupovinu gotovih proizvoda, tj. proizvoda koji su komercijalno dostupni.

Konverzija odbrane je process nastao posle hladnog rata a odnosi se na smanjenje oružanih snaga i njihovo prestrukturiranje. Bez obzira na to što bi zdrava makroekonomska politika trebalo da održi privredu u stanje pune zaposlenosti, ili blizu tog stanja, pojedinci koji rade te poslove povezane s odbranom brinu da bi ih smanjenje vojnih izdataka koštala radnog mjesta i da drugi poslovi, čak i kada bi mogli da ih nađu, ne bi bili tako dobri kao ovi koje trenutno obavljaju.

Smanjenje vojnih kapaciteta izazvalo je visok stepen nezaposlenosti i druge ozbiljne negativne ekonomske posledice u sredinama koje su se u velikoj mjeri oslanjale na vojne izdatke. U takvim okolnostima država je dužna da pomogne ovim sredinama da što lakše ublaže negativne posledice. Obrazloženje za takvu pomoć jeste nesavršenost tržišta: nemogućnost da se dobije osiguranje za takve slučajeve. Međutim, pomoć države nije ništa drugo do nadomještaj vida osiguranja koji nije dostupan na tržištu.

Tehnologija

Sve države svijeta pa i njihovi stanovnici životno su zainteresovani za unapređenje postojećih i stvaranje novih tehnologija, procesa i metoda rada. Dakle, nameće se imperativno pitanje na koji način povećati produktivnost i racionalnost poslovanja. Naravno, ništa ne dolazi slučajno, već je neophodno sistematsko

kontinuirano uvećavano izdvajanje namjenskih sredstava u istraživačke projekte i unapređenje obrazovanja. U tom smislu, dovoljno je ukazati na unapređenje informativnih tehnologija, koje su nastale prvenstveno kao logistička potreba mlaznih aviona vojne industrije.

Države na istraživanja i razvoj u vojnoj industriji troši nekoliko puta više od onih koja se usmjeravaju u civilne svrhe. Postoje tri izvora produktivnosti: povećanje kapitala, poboljšanje kvaliteta radne snage (sistema obrazovanja i prakse), i tehnološke promjene. Nepisano je pravilo da je glavni razlog usporavanja rasta produktivnosti ciklično ispoljeno s tempom tehnoloških promjena iz čega i proističe zabrinutost zbog nedovoljnog ulaganja u istraživanje i razvoj. Usporavanje samo po sebi ne mora da predstavlja razlog za državnu intervenciju. Postavlja se pitanje da li postoji nesavršenost tržišta zbog koje ono, prepušteno samo sebi, nedovoljno ulaže. Znanje, po mnogo čemu podsjeća na javno dobro, a privatni sektor ne ulaže dovoljno u javna dobra. Već smo istakli dvije ključne karakteristike javnih dobara: nepoželjnost isključivanja-granični troškovi pružanja tog dobra još jednom pojedincu jednaki su nuli¹¹ i nemogućnosti isključivanja. Ovo prvo, a često i drugo svojstvo posjeduju istraživanje i razvoj, tačnije rečeno znanje kao proizvod istraživanja. Pružanje informacija dodatnim osobama ne umanjuje njihovu ukupnu dostupnu količinu, naravno to ne važi za monopolsku poziciju nad informacijama. Međutim, ako bi se znanje obezbjeđivalo besplatno, nikome se ne bi isplatilo da ga proizvodi. Prema tome, ili država mora da obezbijedi proizvodnju znanja preko direktne podrške istraživanju i razvoju, ili mora da se postara da pojedinci ili firme, koje „proizvode“ znanje, budu adekvatno nagrađeni.

Da bi se obezbijedilo da pojedinci budu nagrađeni za aktivnosti koje stvaraju znanje, druge osobe moraju da budu isključene iz korišćenja tog znanja, ili bar iz korišćenja bez naknade stvaraoču. Država to čini tako što uspostavlja „pravo vlasništva“ nad znanjem-**pravo intelektualne svojine**. Ona odobrava **patent** koji pronalazaču u jednom ograničenom vremenskom period, daje isključivo pravo korišćenja znanja, uključujući pravo da drugima daje **licencu** na korišćenje.

Autorsko pravo daje autoru nekog djela isključivo pravo da koristi i prodaje svoj tekst. Patentna i autorska prava predstavljaju prava intelektualne svojine. Ta prava obezbeđuju da pronalazači i autori mogu da uživaju u nekim plodovima svog rada. Patentnoj zaštiti ne podliježu sve ideje i sva otkrića, na primjer matematičke teoreme ne mogu, a algoritmi mogu da se zaštite- a čak i kada neko otkriće može da se zaštiti patentom, često je moguće da se on zaobiđe. Uprkos tome što jedan lijek može da se patentira, često se lako može proizvesti drugi s istim svojstvima, asli i nerznatnim razlikama. Zbog toga, kao i zato što radi dobijanja patenta moraju da otkriju znatan dio informacija, mnoge firme ne patentiraju sva otkrića. Na primjer, formula za proizvodnju koka-kole nije patentirana, njeni pronalazači su se umjesto toga opredijelili da je drže u sefu u banci.

Kada je u pitanju određivanja vremena trajanja patenta, država se suočava s trejdofom. Produžavanjem tog vremena, ona daje veći podsticaj privatnim firmama da se uključe u istraživanje i razvoj, s druge strane, proizvedeno znanje u dužem vremenskom period neće biti efikasno korišćeno. Što je duže vrijeme trajanja patenta, veći je i čist gubitak na efikasnosti, proistekao iz toga što je firmi odobren monopol na

¹¹ Da znanje ima tu karakteristiku uočio je Tomas Džeferson, koji je primijetio da je ono kao svijeća čiji se plamen ne smanjuje čak i kada se njom zapali druga.

korišćenje informacija. Međutim, dobit pronalazača biće veća, a samim tim biće veći podsticaji za inovacije.

Prava intelektualne svojine omogućavaju privatno obezbeđenje znanja, ali se obično upliću u njegovu efikasnu primjenu. Davanje nekoj firmi monopola na proizvodnju novog proizvoda imaće za posledicu suviše mali obim proizvodnje, što je tačno i kad postoji razlog za davanje monopola. Ovdje se radi o trejofu između „dinamičke” efikasnosti-davanje firmi podsticaja za inovacije-i „statičke” efikasnosti koja od firme zahtijeva da proizvode do tačke u kojoj se cijena izjednačava s graničnim troškovima.

Kao što smo istakli, mnoga otkrića nijesu zaštićena pravima intelektualne svojine, ili su nedovoljno zaštićena. Glavna poruka jeste to da prava intelektualne svojine, bez obzira na sav njihov značaj, samo djelimično rješavaju nesavršenosti tržišta u vezi s proizvodnjom znanja. Stoga su potrebne druge državne intervencije. Država pruža podršku istraživačkom radu ne samo indirektno, na primjer, kroz patente i poreske kredite već i direktno. Ova direktna podrška naročito je značajna kada su u pitanju fundamentalna istraživanja, koja doprinose našoj osnovnoj riznici fundamentalnih znanja nasuprot primijenjenim istraživanjima, čija je svrha da neposrednije dovedu do nekog novog proizvoda, ili načina proizvodnje. Rezultati fundamentalnih najčešće ne mogu da se prisvoje; čak i kad bi mogli, društveni troškovi ograničavanja korišćenja ovih znanja mogli da budu izuzetno visoki, s obzirom na to da su u fundamentalna istraživanja veoma važan input za proizvodnju drugih ideja. Usled toga, opšte je prihvaćeno mišljenje da je neophodna neka vrsta direktne podrške fundamentalnim istraživanjima, kako bi relevantna alokacija sredstava bila efikasna.

Državna podrška primijenjenim istraživanjima mnogo je kontraverznija. Država ponekad bira određenje privredne grane koje podstiče tako što pruža podršku istraživanju u odgovarajućim oblastima. Takvo finansiranje, ili druge politike kao što je zaštita od uvoza, usmjerene su ka podsticanju određenih industrijskih grana, naziva se **industrijska politika**. Kritičari ovakvog pristupa tvrde da ne postoji jasna granica između fundamentalnog i primijenjenog istraživanja, odnosno da veliki dio primijenjenog istraživanja izaziva ogromna prelijevanja –eksterne efekte koje ne može da prisvoji njihov pronalazač, pa stoga obično dolazi smanjenog investiranja.

Znanje u velikoj mjeri predstavlja **javno dobro**. Zahvaljujući zaštiti patenata, ili drugih prava intelektualne svojine, pronalazači mogu da prijave dio dobiti od svog pronalazačkog rada. I pored toga, po svojoj prilici će se pojaviti eksterni efekti. Osim toga, dodjela vlasničkih prava sukobljava se s efikasnim širenjem i korišćenjem znanja. Ovo je razlog za državnu podršku. Taj predlog je posebno ubjedljiv kada su u pitanju fundamentalna istraživanja.

Noviji tehnološki program pokazuje da je država pokušala da uči na svojim ranijim greškama. Da bi unaprijedila podsticaje usmjerila se na uspostavljanju partnerskih odnosa u kojima privatni sektor pokriva najmanje polovinu troškova.

Kao rezime možemo kazati da sistem odbrane pokušava da poveća efikasnost time što je reformisalo svoju politiku nabavki, što podrazumijeva veće oslanjanje na standard u vezi s performansama i kupovinom gotovih proizvoda, kao i na razvoj tehnologija s dvojnomo namjenom. Zatvaranje nekih baza i druga smanjenja kapaciteta vojne namjene smanjuje rashode za odbranu zemlje ali će istovremeno

izazvati ekonomske teškoće u nekim sredinama. Država podstiče inovacije time što ustanovljuje prava intelektualne svojine preko patenata. Iako omogućavaju proizvođačima da prisvoje dio dobiti od svojih pronalazaka i time daju podsticaj proizvodnji znanja, patenti ometaju njegovo efikasno korišćenje.

Stoga država obezbeđuje i direktnu podršku istraživanjima, posebno istraživanjima iz oblasti fundamentalnih oblasti, kao i indirektnu podršku putem poreskih kredita i finansiranja obrazovanja, odnosno „proizvodnje“ naučnika, kao najvažnijeg inputa u istraživanju. Državni program podrške tehnologiji usmjereni su ka identifikaciji oblasti u kojima postoje velika prelihanja. Uprkos tome što su takve industrijske politike izazvale podijeljena mišljenja, država je do sada ostvarila zapažen uspjeh prilikom izbora onih koje će podržati. Novija državna politika stavlja naglasak na partnerske odnose između javnog i privatnog sektora, pri čemu ovaj drugi pokriva značajan dio troškova.

Pitanja:

1. Šta podrazumijevam pod lokalnim a što pod globalnim javnim dobrom?
2. Šta sada utiče na strategiju odbrane i kakav je njihov uticaj na alokaciju rashoda na odbranu?
3. Kako se pokušava povećati efikasnost u sistemu odbrane?
4. Koji je razlog za aktivnost države u podsticanju istraživanja i novih tehnologija?
5. Šta su to prava intelektualne svojine?
6. Koliko prava intelektualne svojine mogu da riješe problem nedovoljnog ulaganja u razvoj?
7. Zašto država pruža direktnu pomoć naučno-istraživačkom radu?

4.3. Programi socijalne pomoći i preraspodjela nacionalnog dohotka

Države, kao organizovane društvene zajednice su odavno preuzele izvjesnu odgovornost za pružanje pomoći ugroženima, gdje se na tu aktivnost sve više posmatra kao na veoma značajnu funkciju države. Socijalno osiguranje se od većine državnih programa razlikuje po tome što se finansira iz namjenskog poreza.

Jedan od najvažnijih programa socijalnog osiguranja, a svakako najveći, jeste starosno, porodično i invalidsko osiguranje obično zvano socijalno ili penzijsko osiguranje. Svrha ovog osiguranja je obezbeđenje osnovnog životnog standard starima, invalidima i porodicama preminulih osiguranika.

Programi socijalnog osiguranja obezbjeđuju osiguranje i vrše preraspodjelu dohotka na način što se starosno, porodično i invalidsko osiguranje finansira iz poreza na fond zarada čiji jedan dio plaćaju zaposleni, a drugi njihovi poslodavci.

Penzijski sistem u kojem se penzija za svaku starosnu grupu finansira iz njihovih sopstvenih doprinosa naziva se sistem kapitalnih fondova. Dok su zaposleni u random odnosu, pojedinci uplaćuju sredstva u fond, koji im koristi da nakon prestanka radnog vijeka, obezbijedi penziju. Nasuprot tome, sistem socijalnog osiguranja zasniva se na modifikovanom tekucem osiguranju. U čistom sistemu tekucem finansiranja, iz poreza na fond zarada onih što sada rade, isplaćuju se penzije onima što su sada stari. Primanja pojedinaca zavise od uplaćivanih doprinosa. Ovo nije slučaj sa socijalnim osiguranjem. Socijalno osiguranje nije samo penzijski program, to je u određenom smislu i program preraspodjele. Siromašni pojedinci, ili oni što su manje uplaćivali, dobijaju kroz druge oblike davanja, proporcionalno više u odnosu na izdvajanja, a u cilju njihove socijalne zaštite od strane države. Osnovna razlika između privatnih polisa osiguranja i programa socijalnog osiguranja jeste to što su davanja po osnovu socijalnog osiguranja indeksirana, tj. rastu sa inflacijom. Rizici od inflacije predstavljaju primjer jedne važne vrste rizika, tj. društvenog rizika, odnosno rizika s kojima se društvo suočava u cjelini. Nijedno privatno osiguravajuće društvo ne može da podnese takve rizike, što im predstavlja najveću slabost i kod razvijenijih ekonomija u odnosu na naše prilike. Kako tržište ne može da obezbijedi osiguranje od inflacije, država to može da učini na način što može da prodaje obveznice, čiji je prinos garantovan u realnom iznosu.

Postoje dvije glavne razlike između sposobnosti države i privatnih firmi da obezbijede osiguranje od društvenog rizika. Prvo, država je u mogućnosti da ispuni svoje obaveze tako što će povećati poreze. Drugo, ona može da organizuje podjelu rizika između generacija kada su u pitanju veći izdaci po osnovu smrti iz ratnih sukoba, kroz sistem naknadnog uvođenja poreza koji će plaćati mladi, a od kojih će koristiti imati stari, troškovi rata mogu da se efikasno podijele između generacija. Profit osiguravajućeg društva može se podjednako povećati boljim načinima za utvrđivanje razlike između isplativih i neisplativih rizika i unapređenjem efikasnosti i kvaliteta ukupnih pruženih usluga. U slučaju nekonkurentne ravnoteže, premije moraju da odražavaju prosječan rizik kupaca polise životnog osiguranja ili rente, što odgovara prosječnoj očekivanoj dužini života. To praktično znači da isplativi rizici u stvari subvencionišu neisplative rizike. Kada je u pitanju renta, oni što umiru ranije, subvencionišu one što žive duže, za razliku od životnog osiguranja, oni što duže žive subvencionišu one koji ranije umiru. Ovo sa svoje strane znači da osobe čije osiguranje predstavlja isplativ rizik, od osiguravajućeg društva, u prosjeku, dobijaju manje nego što ulažu. Za njih je osiguranje neisplativ rizik. Međutim, pojedinci koji znaju da predstavljaju mali rizik za osiguravajuće društvo, ali to ne mogu da dokažu, neće, ako nijesu suviše neskloni riziku, kupiti polisu osiguranja. Kada osobe koje predstavljaju isplativ rizik prestanu da se osiguravaju, premije moraju da se povećaju. Ovaj process, u kojem polise privatnog osiguranja kupuju samo oni što predstavljaju najmanje isplativ rizik, zove se negativan izbor. Negativan izbor djelimično objašnjava visoke premije koje se naplaćuju za osiguranje rente. Država, može da primora sve pojedince da kupe osiguranje i time izbjegnu problem negativnog izbora. Čineći to, ona se uključuje u određeni oblik preraspodjele na način što osobe koje predstavljaju isplativ rizik plaćaju više, a osobe koje predstavljaju veći rizik plaćaju manje nego što bi to inače trebalo.

Mnogi pojedinci se sa 62 ili 65 godina nalaze na pola puta-oni u zdravstvenom smislu nijesu invalidi, ali im je sver teže da rade, ili im posao pruža sve manje zadovoljstva, ili manje produktivni.Zato ljudi u mljđim godinama rado kupuju osiguranje protiv mogućnosti da zapadnu u ovu sivu zonu, odnosno u situaciju da nijesu toliko nesposobni da bi mogli da se kvalifikuju kao invalidi, ali ipak ne mogu lako da nastave da rade.Međutim, ako je osiguranje bolje,odnosno što veći dio prihoda od rada socijalno osiguranje nadoknađuje, manji je podsticaj da se duže radi.Ako je naknada potpuna, na odlazak u penziju može da bude podstaknuta čak i savršeno zdrava i visoko produktivna osoba.Ovo je najvažniji problem **moralnog hazarda** u vezi sa socijalnim osiguranjem.

Na propust privatnog tržišta da obezbijedi puno osiguranje ne bi trebalo da se gleda kao na posledicu nezajažljivosti osiguravajućih društava koja pokušavaju da zloupotrijebe bespomoćne korisnike, već prije svega na racionalan odgovor na jedan kritičan Ekonomski problem kao što je pružanje bar izvjesnih podsticaja osiguranja.U mjeri u kojoj ovo objašnjava ograničenja osiguranja od strane privatnog tržišta, nema razloga da se vjeruje da bi država mogla da učini išta bolje.Trejdof između smanjenja rizika i podsticaja ostaje nepromijenjen.Drugim riječima, zabrinutost zbog problema moralnog hazarda ograničava obim osiguranja koji može, ili bi mogao,da se obezbijedi od strane privatnog ili javnog sektora.Trejdof može da izgleda u velikoj mjeri različito u zavisnosti da li se posmatra iz ugla jednog privatnog osiguravajućeg društva ili države.Na primjer,država bi trebalo da bude svjesna da prevremene penzije mogu da dovedu do gubitka poreskih prihoda, o čemu privatno osiguravajuće društvo ne mora da vodi računa.

Ono što je zajedničko i državnom i privatnom sektoru u domenu socijalnog osiguranja jeste prinudna štednja, koja obezbeđuje da pojedinci izdvajaju dovoljno sredstava kako u starosti ne bi postal socijalni slučajevi.To je, možemo reći istovremeno i program preraspodjele i plan indeksiranog osiguranja rente koje je vrednovan od strane društvene zajednice, a na osnovu kojeg svi pojedinci koji su uložili istu vrijednost sredstava, bez obzira na svoje zdravstveno stanje i očekivanu dužinu života, dobijaju istu nadoknadu,čiji je nivo osiguran od inflacije.U takvoj kombinaciji njene pristalice vide jednu od jakih strana ovog programa.On je za smanjenje siromaštva među starim licima učinila možda više nego što bi to politički prihvatljivo u okviru jednog eksplicitnog programa preraspodjele.Sada je siromaštvo među starim naglašeno, mada nešto manje nego deceniju unazad.S druge strane, protivnici te kombinacije u njoj vide jednu od slabosti tog sistema.Ona, po njima , eliminiše transparentnost koja bi trebalo da bude glavno obelježje demokratskog uređenja.Kao što se sve više čuju zahtjevi za „istinom u oglašavanju”, kako bi potrošač dobio informacije koje bi mu omogućile da se zna šta kupuje,isti princip bi trebalo da se primijeni i na javni sector. Poreski obveznici bi morali da znaju u kojoj se mjeri njihovi porezi i doprinosi za socijalno osiguranje koriste za preraspodjelu dohotka jedne na drugu grupu.

Nedostatak transparentnosti može da oteža reform socijalnog osiguranja, budući da se u toj oblasti miješaju predubjeđenja i stvarnost.Stoga je reforma socijalnog osiguranja veoma teška kako s aspekta što on igra višestruku ulogu, tako i stoga što eliminiše brojne nesavršenosti tržišta.

Sistem socijalnog osiguranja po mnogo čemu je postigao uspjeh.Dok se siromaštvo starih lica nekada smatralo realnim socijalnim problemom, sada stopa siromaštva nije niža sada među starima već i među stanovništvom u cjelini.Korisnici nijesu samo primaoci, već i njihova djeca, koja bi ih inače morala da ih

izdržavaju, ili bi ih grizla savjest što to ne čine. Međutim, u global posmatrano postignuti rezultati još ni izdaleka ne rješavaju problem.

Postoji više primjedbi na postojeći sistem socijalne zaštite. Prvo, na dugi rok doprinosi fiskalnoj krizi u zemlji. Drugo, oponenti socijalnog osiguranja smatraju da ono obeshrabruje štednju i time usporavaju privredni rast. Treće, oni tvrde da socijalno osiguranje destimuliše rad. Četvrto, postoji čitav niz nejednakosti koje se vezuju za socijalno osiguranje, i td.

Osnovni fiskalni problem s kojim se suočava sistem socijalnog osiguranja zasnovan na modifikovanom sistemu tekućeg finansiranja, jeste to što njegova finansijska održivost zavisi od odnosa između broja zaposlenih i broja penzionera. Posebno zabrinjava činjenica što program namijenjeni starima istiskuju rashode na djecu-investicije u budućnost, uprkos činjenici da su djeca siromašnija od starih. Isto tako, obezbeđenje socijalnog osiguranja smanjuje potrebu pojedinaca da štede za starost. zabrinutost izaziva to što ovo smanjuje ukupnu štednju, a time i investicije i rast produktivnosti. Naravno, u otvorenoj privredi, koju mi upražnjavamo, država može da se zadužuje u inostranstvu, smanjenje štednje ne mora direktno da utiče na smanjenje investicija, a time i na smanjenje produktivnosti. S obzirom na to, negativan efekat na štednju i dalje predstavlja izvor zabrinutosti.

Socijalno osiguranje utiče i na ponudu radne snage, pošto pojedince podstiče da se penzionišu ranije nego što bi to inače učinili. Do velikog pada učešća u radnoj snazi osoba starijih od 65 godina došlo je poslednjih godina, isto kada i do neznatnog povećanja penzija po primaocu.

Državni program ima i dohodovni efekat i program supstitucije. Neefikasnost se dovode u vezi sa efektima supstitucije. Oba ova efekta javljaju se u slučaju socijalnog osiguranja. Veliki transfer sredstava starima imao je dohodovni efekat na način što tako povećan prihod stari koriste u vidu dodatnog slobodnog vremena-prevremenog penzionisanja. Pored ovoga, postoji i efekat supstitucije, budući da socijalno osiguranje zauzima mjesto prihoda od rada. Najavljene strukturne reforme osmišljene u novom zakonskom rješenju u tom pravcu dodatno će poboljšati status starih.

Možemo konstatovati da država obezbeđuje socijalno osiguranje stoga što tržišta nijesu uspjela da pruže osiguranje od mnogih važnih rizika. Tržišta privatnog osiguranja suočavaju se s problemima kao što su negativna selekcija, moralni hazard i visoki transakcioni troškovi, kao i s problemima u vezi s osiguranjem od društvenih rizika (inflacije). **Moralni hazard** se eksponira u činjenici da je država pružila dovoljnu pomoć starima koji su siromašni zato što se nijesu obezbijedili za starost, gdje oni drugi nijesu dovoljno podstaknuti da se zato sami pobrinu.

Sakle, penzijski program socijalnog osiguranja predstavljaju prinudnu štednju, osiguranje i transver. Isto tako, program socijalnog osiguranja utiče na ponudu radne snage i na akumulaciju kapitala.

Obnavljanje finansijske održivosti zahtijeva ili drugačije utvrđivanje penzija (preispitivanje korekcije u vezi s rastom troškova života ili povećanje državnih prihoda, što bi povećalo pravičnost i efikasnost.

Pitanja:

1. Navedite rizike od kojih program socijalnog osiguranja pruža zaštitu?
 2. Zbog čega se programu socijalnog osiguranja stavlja na teret smanjenje štednje i investicija?
 3. Šta podrazumijevamo pod moralnim hazardom u program socijalnog osiguranja?
 4. Kako inflacija utiče u privatnom, a kako u državnom osiguranju?
 5. Koje su dvije glavne razlike između sposobnosti države i privatnih firmi da obezbijede osiguranje od društvenog rizika?
 6. Na koji način se država obezbeđuje u nivou osiguranja od društvenog rizika?
 7. Kako se prevremeno penzionisanje odražava na poreske prihode?
-
- Za izradu ove hrestomatije, najvećim dijelom korišćena je „Ekonomija javnog sektora”, prvo izdanje, **Josepha E.Stiglitz**a, Ekonomski fakultet, Beograd, 2004.