

Ethan Bueno de Mesquita: Political Economy for Public Policy

Velibor Mačkić*

UDK: 330.101(048.1)
330.14.01(048.1)

Ethan Bueno de Mesquita, dekan i profesor Harris School of Public Policy Sveučilišta u Chicagu, objavio je 2016. godine knjigu u izdanju Princeton University Pressa (Princeton i Oxford) „(...) o političkoj ekonomiji za ljude koje zanima javna politika“ (str. 29). Osnovna ideja knjige jest ponuditi polit-ekonomski pristup analizi javne politike (regulacije i intervencije) koji fokus pomiče s tehnokratskih pitanja (npr. analiza koristi i troškova te evaluacija javne politike) i izbora optimalnih javnih politika na političko okruženje koje oblikuje i ograničava ponašanje polit-ekonomskih agentica. Tema je važna za rastući broj političkih ekonomista nove generacije u Hrvatskoj, kao i za politologe, pravnike te ekonomiste drugih usmjerenja, kao što su mikroekonomisti i ekonomisti čiji je fokus usmjeren na ekonomiku javnog sektora i regulaciju. Važna je i zbog – emocijama nabijenih – rasprava o javnoj politici u Hrvatskoj. Autor ukazuje na važnost ideologije u javnim politikama zagovarajući pristup koji je potpuno suprotan od stava u domaćoj javnosti navikloj na izjave: „Već i student ekonomije na uvodnim godinama studija zna što je potrebno napraviti.“

Knjiga prenosi dvije glavne poruke. Prva je da je politika drugog najboljeg odabira (*second best policy*) optimalna javna politika „(...) s obzirom na sva ograničenja – tehnološka, informacijska, ekonomska i politička“ (str. 332).

* Velibor Mačkić, izvanredni profesor, Ekonomski fakultet, Sveučilište u Zagrebu, Hrvatska, (associate professor, Faculty of Economics & Business, University of Zagreb, Zagreb Croatia), email: vmackic@efzg.hr

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3200-8571>

U okruženju koje karakterizira relativno i apsolutno siromaštvo argumentacije o javnim politikama važnost ovog uvida jest višestruka. Prvo, upozorava na opasnost ekonomskog imperijalizma. Metodološkog pristupa u kojem se sve svodi na jednostavnu mikroekonomsku vježbu optimizacije pojednostavljenih funkcija korisnosti koje bez greške rezultiraju optimalnom javnom politikom. Drugo, ukazuje na potreban oprez jer „(...) javnu politiku ne provodi stroj za Pareto poboljšanja“ (str. 194). Država nije Djed Mraz ili ekonomskim diskursom – benevolentni planer – jer ona i oni koji za nju rade slijede vlastite ciljeve koji su nerijetko suprotstavljeni. Treće, ekonomsko obrazovanje – na uvodnim godinama studija – obrazuje studente u smjeru formuliranja rješenja koja su ekonomski, ali ne i politički optimalna. Uspješna regulacija i intervencija podrazumijeva stvaranje koalicije pobjednika između države i subjekata javne politike. Interesi, motivi i ograničenja s kojim se susreću donositelji odluka u netržišnim uvjetima nerijetko su važniji od cjenovnih signala. Stoga usvajanje, provedba i održivost odluka zavise o uspješnoj identifikaciji i interesima dobitnika i gubitnika procesa. Autor time dolazi do druge glavne poruke: „Ako želite razumjeti i/ili mijenjati javne politike, morate razumjeti politiku procesa donošenja javnih odluka“ (*politics of the policymaking process*) (str. 4.). Tematski je knjiga podijeljena na četiri dijela, od čega je zadnji dio metodološki i služi kao uvod i/ili šalabahter za teoriju igara. Svaki od početna tri dijela posvećen je jednom aspektu uloge države u suvremenoj ekonomiji i društvu: važnosti ideologije u formulaciji javnog interesa i javne politike, paleti društvenih fenomena u kojima dobro upravljanje povećava blagostanje i ograničenjima dobrog upravljanja. Od postavljena tri cilja knjige, prvi predstavlja uvod u političku filozofiju kako bi se dobio odgovor na pitanje „(...) koji su pravi ciljevi javne politike?“ (str. 14). Autorov je fokus na SAD-u iz čega slijedi i odabir normativnih okvira. Od objave knjige, prvo (Normativni okviri) i treće (Pareto koncepti) poglavlje su izmijenjeni. Nova verzija, objavljena na internetskoj stranici prikazuje ideje liberalizma, utilitarizma, distributivne pravde i komunitarizma. Drugi cilj knjige je jezikom, ali ne i zahtjevnim formalnim zapisom, teorije igara prikazati situacije u kojima javna politika može podići razinu blagostanja društva. Treći i posljednji cilj knjige usmjeren je na konceptualno razmišljanje o politici, odnosno na situacije u kojima javna politika isporučuje suboptimalne ishode uslijed tehnoloških (npr. pristup informacijama) i ograničenja na strani poticaja (npr. reizbor).

Autor prvo poglavlje otvara konstatacijom „(...) kako se razumni ljudi mogu ne slagati (...)“ (str. 14) kada je riječ o normativnim okvirima i idealima koji se nalaze u njihovim temeljima (npr. sloboda, bratstvo, prave-

dnost). Iz toga slijedi kako se izbor optimalne javne politike – definirane kao javna politika usmjerena postizanju koncepta dobrog – koja se temelji na ideologiji potvrđuje kao uzaludan pokušaj. Potreba za kompromisom (*trade-off*) je *conditio sine qua non* procesa jer nam normativni okviri, jednako kao i modeli u ekonomskoj teoriji, pomažu razumjeti samo jedan aspekt promatranog problema. Konstatirajući kako se dobra javna politika ne može sadržajno definirati, u drugom poglavlju autor istom problemu pristupa s proceduralne strane. Postavlja sljedeće pitanje: postoji li procedura agregiranja individualnih u društvene preferencije – odnosno sustav glasanja – koja bi „(...) rezultirala onim što ćemo prihvatiti kao javni interes (...)?” (str. 54). Prikazujući ključne teoreme iz šire ekonomske teorije (Arrow, Mass-Collel & Sonnenschein) i uže političke ekonomije (May & Downs), zaključuje kako nije moguće proceduralno definirati pojam javnog interesa koji bi rezultirao koherentnim odgovorom javne politike na tržišne propuste i/ili potražnju biračkog tijela za istim. Treće poglavlje, posvećeno Pareto konceptima, identificira „(...) nedvosmisleno dobru javnu politiku (...) (kao) pronalazak načina da idemo dalje od pukog stvaranja koristi u prosjeku“ (str. 75). Normativni okvir takve javne politike, koja se provodi se u dva koraka, predstavlja utilitarizam, kvazilinearni model preferencija i koncept Pareto poboljšanja. Zadaća predsjednice vlade, prema Bueno de Mesquiti, jest jednostavna. U prvom koraku, potrebno je identificirati javnu politiku koja povećava ukupnu korist društva, dok se u drugom koraku redistribuira korisnost pojedincima oštećenim implemen-
tiranom javnom politikom. Autor, naravno, prepoznaje i „rupe u planu“ koje sežu od prenosivosti korisnosti i ostvarivosti transfera do normativnog osporavanja oslanjanja na konsekvencionalizam kao temelja javnih politika. Riječ je o radnom modelu (*working-horse model*) kojim se izbjegava zamka postavljanja ciljeva javne politike koji su *de facto* iskaz osobnog mišljenja neutemeljenog u političkoj filozofiji.

Važnost drugog dijela knjige slijedi iz predstavljenih društvenih dilema koje autor definira „(...) kao situacije u kojima se svaka pojedinka ponaša racionalno i, usprkos tome, (op.a. društveni) ishod je suboptimalan“ (str. 97). Koristeći metodologiju teorije igara, prikazane su tri skupine društvenih dilema: eksternalije, problemi koordinacije i problemi (vjero-
dostojnog) obvezivanja. Njihovo postojanje otvara mogućnost intervencija koje povećavaju blagostanje društva. Analizirajući problem eksternalija i paletu intervencija (npr. piguvijanske poreze i subvencije), u četvrtom poglavlju autor uvodi koncept politike drugog najboljeg odabira. Riječ je o „(...) jednoj od najvažnijih ideja u javnoj politici (...)“ (str. 125) koju

dugujemo članku Lipseyja i Lancastera (1956).¹ Politika drugog najboljeg odabira važe koristi od povećanja internalizacije eksternalija i troškova intervencije (npr. trošak regulatorne agencije ili novog poreza/subvencija) te predstavlja društveno optimalnu intervenciju države u ekonomske aktivnosti. Svaka situacija u kojoj polit-ekonomske agentice uživaju koristi od međusobne koordinacije poduzetih akcija predstavlja koordinacijsku igru (tema petog poglavlja). Izazov javne politike predstavljaju koordinacijske igre koje imaju više od jedne ravnoteže. Stoga je cilj kratkoročne intervencije pomaknuti agentice iz „(...) Pareto dominirane ravnoteže“ (str. 153) putem nužnih intervencija drugog najboljeg odabira nudeći osiguranje (npr. bankarskih depozita) ili jednostavno komunicirajući poželjne socijalne norme (npr. napuštanje prakse vezivanja stopala). Za usporedbu, kod eksternalija, dugoročne intervencije ciljaju promijeniti najbolji izbor (strategiju) agentice. Za domaću publiku, posebno zanimljivo bit će šesto poglavlje o problemu vjerodostojnog obvezivanja. Pomoću modela sukoba, Bueno de Mesquita kratko se osvrće i na logiku raspada socijalističke Jugoslavije u svjetlu etničkih sukoba i (ne)vjerodostojne obveze o zaštiti manjinskih prava (Hrvata unutar SFRJ i Srba unutar SR Hrvatske). Tako se promjena (političke, vojne, društvene, tržišne ili pravne) moći i neprimjenjivost ugovora nameću kao dva temeljna uzroka koji rezultiraju sukobom, podinvestiranjem, izostankom potrebnih reformi, itd. Autor predlaže „(...) različite vrste institucija (op.a. formalnih i neformalnih) koje mogu pomoći s obvezivanjem (...)“ (str. 184) osiguravajući vjerodostojnost istih. Alternativa tome jest pronalazak načina na koji polit-ekonomske agentice mogu međusobno ugovoriti obvezujuće i samoprimjenjive ugovore.

Treći dio knjige prikazuje na koji način politički proces donošenja javnih politika stvara tehnološka, ali i ograničenja na strani poticaja političarki, koja rezultiraju suboptimalnim javnim politikama. Tehnološka ograničenja podrazumijevaju „(...) sposobnost prilagodbe ponašanja kojim se izbjegavaju namjeravani učinci politika, ograničenu predanost kreatorica javnih politika i nedostatak informacija potrebnih za donošenje optimalnih političkih odluka“ (str. 195). Upravo fokus sedmog poglavlja predstavlja stratešku prilagodbu agentica reformi javnih politika. Uspješna reforma mora anticipirati promjenu ponašanja te stoga ciljati najšire kategorije ponašanja polit-ekonomskih agentica, kao i varirati visinu poticaja. U duhu nove političke ekonomije, autor navodi interesne skupine, lobiranje, iz-

¹ Lipscomb, R. G., & Lancaster, K. J. (1956). The general theory of second best. *Review of Economic Studies*, 24(1), 11–32, <https://doi.org/10.2307/2296233>

borni ciklus i donacije kao primjere ograničenja na strani poticaja samih političarki ukazujući time „(...) na značajke politike procesa donošenja javnih politika koje utječu na interese kreatorica javnih politika“ (str. 195). U osmom poglavlju – dinamička nekonzistentnost – izvodi zaključak „(...) kako države nerijetko koriste neefikasne, umjesto efikasnih alata u postizanju zadanih ciljeva (...)“ (str. 232) sa svrhom zadržavanja odnosa moći unutar društva u budućem razdoblju. Nepotpune informacije, tema devetog poglavlja, predstavljaju dodatno ograničenje pri provođenju politika drugog najboljeg odabira. Političarke moraju posvetiti pozornost dizajnu mehanizma (*mechanism design*) koji potiču interesne skupine i agentice da podijele potrebne informacije s državom. Autor sugerira korištenje tzv. aukcije druge najviše cijene (*second price auction*), u kojoj „(...) pobjednica plaća iznos koji je ponudila druga najviša ponuđačica (...)“ (str. 247), kao optimalnog mehanizma. Deseto poglavlje analizira dinamički odnos u kojem se „(...) ciljanje responzivnih skupina birača i distorzivna uloga novca u političkom procesu (...)“ (str. 291) sudara s izbornom odgovornošću i očekivanjima birača. U posljednjem poglavlju autor daje *homage* svom ocu, politologu Bruceu Buenu de Mesquiti čiji model *selektorata* koristi za opis ponašanja političarke na vlasti. Ključna pouka jest kako (op.a. formalne) institucije utječu na poticaje političarke. Institucije koje osiguravaju moć, svode se, kao i gotovo sve u ekonomiji, na brojeve. U zemljama s malim pobjedničkim koalicijama političarka zadržava moć snabdijevajući elitu privatnim dobrima i stoga je „(...) loša javna politika dobra politika“ (*bad public policy is good politics*) (str. 307). Time autor zatvara krug i poentira kako poticaji političarke zapravo predstavljaju njezino ograničenje. Institucije određuju je li joj u interesu provođenje dobre ili loše javne politike.

Zaključno, riječ je o odličnoj knjizi koja je čitka, poučna, bogata primjerima i, zahvaljujući stilu autora, zanimljivo napisana. Na kraju svakog poglavlja nalazi se sažetak, popis i kratak opis ključnih radova te numerički zadaci. Korisna će biti ekonomistima i neekonomistima, a posebno studentima društvenih znanosti koji i trebaju biti moderno obrazovani o netržišnoj alokaciji resursa. Propisana je literatura na obveznom kolegiju Političko-ekonomska analiza, na smjeru Ekonomska analitika, Ekonomskog fakulteta u Zagrebu. Time se suvremeni pristup političkoj ekonomiji, nakon više desetljeća zanemarivanja na ekonomskim fakultetima u Hrvatskoj, vratio na zasluženom mjesto, u pravom trenutku i s optimalnim udžbenikom. Razvijajući opće principe razmišljanja o javnoj politici te koristeći alate nove političke ekonomije – teoriju igara i optimizaciju – osigurava kako će oni koji je pročitaju i koriste znati kako je „(...) razumijevanje

političkog procesa preduvjet razumijevanja javnih politika (...)“ (str. 333). U vremenu snažnog povratka države, to je dovoljna preporuka sama po sebi.