

INSTITUT DRUŠTVENIH NAUKA
Centar za ekonomска истраживања

**TRANZICIJA
I INSTITUCIJE**

A 02 - 02678



Beograd, maj 2002

Programski i uredivački odbor:

Prof. dr Veselin Vukotić, predsednik, naučni rukovodilac skupa
Prof. dr Slobodan Maksimović
Prof. dr Vladimir Goati
Dr Danilo Šuković

Izdaje: Centar za ekonomска istraživanja Instituta društvenih nauka

Za izdavača: dr Danilo Šuković

Pored Fondacije "Friedrich Ebert", koja je glavni partner,
izdavanje ovog zbornika finansijski je pomoglo i
Ministarstvo za nauku, tehnologije i razvoj Republike Srbije.

ISBN 86-7093-099-4

Štampa: "Kuća štampe", Bačka 15d, Zemun

Tiraž: 700

© 2002. Institut društvenih nauka - Centar za ekonomска istraživanja
Sva prava zadržana. Nijedan deo ove knjige ne može biti reproducovan,
presnimavan ili prenošen bilo kojim sredstvom, elektronskim, mehaničkim, za
kopiranje, za snimanje ili na bilo koji drugi način, bez prethodne saglasnosti
izdavača.

CIP - Katalogizacija u publikaciji
Narodna biblioteka Srbije, Beograd

347.23(1:664)
338.242.(1:664) (082)
330.342 (497.11) (082)

TRANZICIJA i institucije / (autori:
Veselin Vukotić ... et al.). - Beograd:
Centar za ekonomска istraživanja Instituta
društvenih nauka, 2002 (Zemun : Kuća
štampe) - 299 str. : graf. prikazi,
tabele : 25 cm

Podaci o autorima preuzeti sa prelim. str.
- Tiraž 700. - Str. 5: Predgovor / Veselin
Vukotić, Danilo Šuković. - Bibliografija uz svaki rad.

ISBN 86-7093-099-4

1. Vukotić, Veselin

a) Tržišna priprema - Postsovjetske
države - Zbornici (6) Postsovjetske
države - Transnacija - Zbornici (ii)
Privatizacija - Zbornici (d) Srbija -
Transnacija - 2002 - Zbornici
COBTS-ID: 98798604

AUTORI

1. Prof. dr **Veselin Vukotić**, Ekonomski fakultet i Institut za strateške studije i prognoze, Podgorica i Institut društvenih nauka, Beograd
2. Prof. dr **Steve Pejovich**, ATM University, Texax, USA;
Postdiplomske studije "Preduzetnička ekonomija", Podgorica
3. Dr **Danilo Šuković**, Institut društvenih nauka, Beograd
4. Mr **Branislava Bujikić**, Institut društvenih nauka, Beograd
5. Prof. dr **Vladimir Goati**, Institut društvenih nauka, Beograd
6. Prof. dr **Jelica Petrović**, Saobraćajni fakultet, Beograd
7. Prof. dr **Kosta Josifidis**, Ekonomski fakultet,
Subotica-Novi Sad
8. Prof. dr **Zora Prekajac**, Ekonomski fakultet,
Subotica-Novi Sad
9. Prof. dr **Slobodan Maksimović**,
Institut društvenih nauka, Beograd
10. Prof. dr **Ilija Vujačić**, Fakultet političkih nauka, Beograd
11. Prof. dr **Ljubomir Madžar**, Ekonomski fakultet i Univerzitet "Braća Karić" Beograd
12. Prof. dr **Slobodan Vukićević**, Filozofski fakultet, Nikšić
13. **Igor Lukšić**, Postdiplomske studije
"Preduzetnička ekonomija", Podgorica
14. Prof. dr **Tijana Mandić**,
Fakultet dramskih umetnosti, Beograd
15. Dr **Zoran Vidojević**, Institut društvenih nauka, Beograd
16. Mr **Marinko Bošnjak**, Savezni sekretarijat za razvoj i nauku, Beograd
17. Prof. dr **Momir Ćećez**, Sarajevo
18. Prof. dr **Jovan Komšić**, Institut društvenih nauka, Beograd
19. Mr **Veljko Radovanović**, Institut društvenih nauka,
Beograd
20. Dr **Rajko Bukić**, Republički zavod za razvoj, Beograd
21. Mr **Marinko Zelijahović**, Institut društvenih nauka, Beograd
22. Prof. dr **Božidar Raičević**, Ekonomski institut, Beograd
23. **Snežana Stojanović**, Ekonomski institut, Beograd
24. Dr **Predrag Jovanović**, Institut društvenih nauka, Beograd
25. **Maja Baćović**, Ekonomski fakultet i Institut za strateške studije i prognoze, Podgorica
26. **Dragana Ilić**, Institut društvenih nauka, Beograd

SADRŽAJ

PREDGOVOR	7
Tematski okvir skupa	9
Dr Veselin Vukotić, Dr Steve Pejovich	
TRANZICIJA I INSTITUCIJE: ŠTO DALJE?	11
Danilo Šuković	
INSTITUCIJE - KLJUČNA POLUGA REFORMI	23
Branislava Bujišić	
TRANZICIJA - IZMEĐU POLITIČKE EKONOMIJE I	
INSTITUCIONALNE EKONOMIJE	31
Vladimir Goati	
INSTITUCIJA PARTIJA: SPONA IZMEĐU	
POLITIČKE I EKONOMSKE MOĆI	39
Jelica Petrović	
STARА I NOVA INSTITUCIONALNA EKONOMIJA	47
Kosta Josifidis, Zora Prekajac	
OSVRT NA POLITIČKOEKONOMSKA I INSTITUCIONALNA	
OBELEŽJA REFORME U ZAKASNEOJ TRANZICIJI	57
Slobodan Maksimović	
TRETMAN JAVNOG SEKTORA U TRANZICIJI	77
Ilija Vujačić	
INSTITUCIJE I INSTITUCIONALNA PROMJENA U	
DRUŠTVIMA U TRANZICIJI	87
Ljubomir Madžar	
FUNKCIONALNA VREDNOST I EKONOMSKI UČINCI SLOBODE	103
Slobodan Vukićević	
TRANZICIJA, SVOJINA, VLASNIŠTVO	123
Igor Lukšić	
"AUSTRIJSKA ŠKOLA" I PROCES TRANZICIJE	139

Tijana Mandić	
TRANZICIJA I INSTITUCIJE PSIHOLOŠKI ASPEKTI	143
Zoran Vidojević	
INSTITUCIONALNI NERED I REFORME DRUŠTVA	153
Marinko Bošnjak	
INSTITUCIONALNE REFORME U SRJ	169
Momir Ćećez	
TRANZICIJA I INSTITUCIJE - ISKUSTVA	
U BOSNI I HERCEGOVINI	187
Jovan Komšić	
DEMOKRATSKA TRANZICIJA U SRBIJI I PROBLEM	
INSTITUCIONALNE NEOPREDELJENOSTI	197
Veljko Radovanović	
INSTITUCIONALNE PREPOSTAVKE POLITIKE REGIONALNOG	
RAZVOJA U USLOVIMA TRANZICIJE	211
Rajko Bukvić, Marinko Zeljković	
INSTITUCIJE KAO PREPOSTAVKA ZA RAZVOJ	
MALIH I SREDNJIH PREDUZEĆA	225
Božidar Raičević, Snežana Stojanović	
TREZOR U BUDŽETSKOM SISTEMU REPUBLIKE SRBIJE	233
Predrag Jovanović	
IZGRADNJA NOVIH INSTITUCIJA U	
TRANZITORNOJ PRIVREDI:	245
Maja Baćović	
KONVERTIBILNOST NOVCA — PREDUSLOV OSTVARIVANJA	
EKONOMSKIH SLOBODA POJEDINACA I	
EKONOMSKOG RASTA I RAZVOJA	253
Dragana Ilić	
ZNAČAJ INSTITUCIJA ZA RAZVOJ TRŽIŠTA	259

PREDGOVOR

Centar za ekonomski istraživanja Instituta društvenih nauka nastavlja višegodišnju praksu organizovanja naučnog skupa na jednu od aktuelnih tema iz oblasti privrednog sistema i razvoja. Tema ovogodišnjeg skupa je:

TRANZICIJA I INSTITUCIJE

S obzirom na već proverena iskustva o slabostima Vašingtonskog konsenzusa, prevenstveno zbog zanemarivanja značaja izgradnje institucija, Programski odbor opredelio se za ovu temu smatrujući da su za budući tok naših reformi od odlučujućeg značaja institucije i njihov kvalitet.

Ovaj zbornik je, kao i ranijih godina, multidisciplinarnog karaktera, pa će čitaoci imati priliku da se sa problemom institucionalnog ustrojstva u tranziciji upoznaju ne samo iz ugla ekonomije već i drugih društvenih nauka.

Zahvaljujemo svima koji su doprineli da se ovaj zbornik pojavi i da se održi naučni skup kome je on namenjen. Posebnu zahvalnost dugujemo Fondaciji "Friedrich Ebert" kao glavnom partneru i Ministarstvu za nauku i tehnologije Republike Srbije, koje je takođe pomoglo ovaj projekat.

Naučni rukovodilac skupa
Prof dr. Veselin Vukotić

Direktor Centra
Dr Danilo Šuković

Centar je od 1989. godine organizovao sledeće naučne skupove i objavio sledeće zbornike sa tih skupova:

1. Privredna reforma i ekonomski (re)definicija socijalizma (1989)
2. Socioekonomski prepreke reformi (1990)
3. Transformacija svojinskih odnosa - teorijski i empirijski aspekti (1991)
4. Institucionalna infrastruktura u tranziciji ka tržišnoj ekonomiji (1992)
5. Plasmani banaka i zaštita bankarskog kapitala u uslovima sankcija i hiperinflacije (1994)
6. Zastoje u jugoslovenskoj tranziciji (1995)
7. Svojina i slobode (1996)
8. Ekonomija i demokratija (1997)
9. Ekonomija i pravo (1998)
10. Sistem i korupcija (2000)
11. Globalizacija i tranzicija (2001)

Tematski okvir skupa

IDN - Centar za ekonomska istraživanja nastavlja tradiciju organizovanja naučnog skupa posvećenog problemima tranzicije u našoj zemlji. Ovogodišnji skup organizovaće se na temu: Tranzicija i institucije i biće dvanaesti po redu (prvi je organizovan 1989. godine).

1. Zašto ova tematika?

a. Iskustvo tranzicije pokazuje da njena uspješnost zavisi velikim dijelom od institucija i njihovog kvaliteta. Da li je zakasnela tranzicija u nas dijelom rezultat činjenice da se diskreciona moć pojedina na svim političkim i ekonomskim nivoima organizovanja stavlja iznad moći institucija;

b. Institucije su važne, ne samo u zemljama u tranziciji, već su preduслов razvoja u svakoj ekonomiji i u svakom društvu! Takav značaj institucija potvrđuje ovogodišnji izvještaj Svjetske banke koji je upravo posvećen institucionalnom razvoju (Building Institutions for Markets) - see web site Svjetske banke (www.worldbank.org)

c. Ova tema je dovoljno široka da obezbijedi tradicionalnu interdisciplinarnost skupa: ekonomisti, pravnici, filozofi, sociolozi, politikolozi, kulturolozi; kod ove teme čak i etnolozi kao i stručnjaci iz drugih oblasti.

d. Nastavlja se tradicija iz poslednjih sedam godina da naziv skupa ima tri riječi; što mu između ostalog obezbjeđuje laku prepoznatljivost u javnosti i stručnim krugovima.

e. Rasprava o institucijama, koje su svojevrstan indikator zrelosti jednog društva je takođe test stručne zrelosti protagonisti institucionalnog razvoja u našoj zemlji.

2. Cilj skupa

Cilj je da se u tradicionalno tolerančnoj stručnoj i polemičkoj atmosferi razmijene informacije i provjere mišljenja učesnika u raspravi sa različitim profesionalnom orijentacijom. Na taj način se razvedra ove oblasti stručno produbljuje, ali istovremeno javnosti, i stručnoj i političkoj, ukazuje na različite dimenzije ovog problema.

Isto tako, sa skupa se izdaje zbornik radova koji je, između ostalog, i svjedočanstvo kako je dominantna struka u nas u određenom trenutku shvatala i tretila određeni problem.

(Velika tražnja za zbornicima čak i iz prvih godina organizacije ovog skupa pokazuje da su i teme i nivo njihove obrade bile na zadovoljavajućem nivou i da izdržavaju test ovog iskidanog vremena.)

3. Analitički aspekti teme skupa

Tema je dovoljno široka za uključivanje stručnjaka iz različitih oblasti! Na ovom nivou je teško, ali i nepotrebno predvidjeti sve moguće aspekte tretmana i analize ove teme.

Svaki individualni predlog i doprinos u tom pogledu je unaprijed prihvaćen! Znači, nema ograničenja u pogledu vrste obrade problema koji se odnosi na ovu oblast.

Ipak, radi lakšeg razumijevanja ideje vodilje naučnog rukovodioca skupa izlažem Vam sledeće aspekte:

- ♦ Značaj institucija i škola "Nova institucionalna ekonomija"
- Institucije i tržišna privreda
- Inskustvo institucionalnog razvoja u zemljama u tranziciji
- Institucije, demokratija, tržiste
- Socijalni, psihološki, kulturološki i drugi aspekti institucionalnog razvoja
- Formalne i neformalne institucije i značaj tranzicije za institucionalni razvoj
- Ekonomski cijena demokratije
- Pravna sigurnost, zaštita svojinskih prava i ugovora
- Preduzeće i privreda (institucionalni okvir)
- Institucije kao razvojni resurs
- Državna administracija kao institucionalno ograničenje tranzicije

Dominantni aspekt rasprave je da se fokusira na uticaj institucija na ponašanje ljudi, na ponašanje svakog pojedinca, posebno u ekonomiji i političkoj sferi! Na novu radne definicije institucije se shvataju kao suma tradicije, moralra, zakona i državnih struktura koje kao takve utiču ili regulišu naše ponašanje u različitim oblastima! Odnosno, institucije su pravom, običajima i moralom uspostavljene veze i pravila ponašanja u međusobnim ljudskim interakcijama koje se ponavljaju... Institucije se mogu shvatiti kao pravila igre... Ta pravila moraju biti unaprijed poznata i ne mogu se mijenjati tokom same igre. Kako nastaju ta pravila?

Za dublje razumijevanje ovakvog pristupa slobodan sam da Vam preporučim knjige:

1. Salvatore Rizzello: *The Economics of the Mind*, published by Edward Elger Publishing Limited, 1999
2. Stri Pejovich: *Economic Analysis of Institutions and Systems*, Klewer Academic Publishers, 1998.

Na našem jeziku posebno preporučujem knjige Miroslava Prokopijevića (Konstитуционална економија, Beograd, 2000) i Aleksandre Jovanović (Uvod u ekonomsku analizu prava, Beograd, 1998).

Posebno Vam skrećem pažnju na "Building Institutions for Market", The World bank 2002 (www.worldbank.org).

Naravno, posebno za ekonome, radovi Hajeka; Coasea, Bjukanena,... su neizbežni!

U nadi da će upravo zahvaljujući i Vašem radu i diskusiji i ovogodišnji naučni skup biti uspješan, srdačno Vas pozdravljam!

Naučni rukovodilac Skupa
Veselin Vučotić

Dr Veselin Vučotić
Dr Steve Pejovich

TRANZICIJA I INSTITUCIJE: ŠTO DALJE?

Uvod

Kako problem tranzicije ulazi u svoju drugu deceniju, postaje logično da se interes polako pomjerja sa pitanja kako da se sproveđe tranzicija na pitanje ko je ponudio bolje rješenje i kako. Index of Economic Freedom 2002 karakteriše Estoniju kao free country, a Litvaniju, Češku, Madarsku, Poljsku i Slovačku (posle Mađarske) kao mostly free countries. Isti indeks karakteriše Sloveniju, Hrvatsku i sve ostale zemlje socijalizma kao mostly unfree ili unfree. Ako su sve te zemlje krajem osamdesetih bile u manje-više istoj situaciji, što se to desilo da je tranzicija u pojedinim zemljama bila uspješnija nego u drugim. Posebno je pitanje što će biti (ne što je bilo) sa zemljama, kao što je naša, koje su u fazi tzv. zakašnje tranzicije.

Dok postoji poplava manje-više bezvrednih članaka, knjiga, analiza i sl. o tranziciji koji su rezultat grantova koje daju države i fondacije, mali broj akademika kao što su Jan Winiecki, Enrico Colombari i John Moore traže objašnjenje ekonomskih rezultata tranzicije u okvirima nove institucionalne teorije i empirijskih istraživanja. J. Winieckijeva analiza (2002) ukazuje na to da je povećanje broja novih privatnih firmi u isto vrijeme i konzervacija ekonomске slobode kao i uzrok ekonomskog napretka. Colombari (2002) tvrdi, potpuno razložno, da ekonomski politika bazirana na neoklasičnoj ekonomiji otvara vrata dirigizmu i korupciji. Mi dodajemo da besplatna vaučerska privatizacija sprečava prenos privatnog kapitala u državni sektor stvarajući, u isto vrijeme, šansu da se oformi srednji stalež koji je društvena osnova kapitalizma.

Uporedno sa "reformama" baziranim na dirigizmu, ostaci socijalističkih navika iz prošlosti kao što su slaba zaštita privatne slike, razne vrste samoupravljanja po preduzećima, ograničenje prometa kapitala između zemalja i sl. dörinose nedostatku ekonomskih sloboda u mnogim zemljama u tranziciji i zastaju u njihovom razvoju.

Mi vjerujemo da se polako ali sigurno stvara konsenzus da uspjeh tranzicije zavisi od sledeća tri faktora: brzine otvaranja novih privatnih firmi, slobode ugovaranja i metoda privatizacije postojećih preduzeća. Da bi razumjeli zašto su ova tri faktora veoma važna, potrebno je prethodno dati i ocjenu koncepcata tranzicije, kao i načina nastajanja i značaja institucija za tranziciju.

1. Prilazi razmatranju tranzicije u zemljama Istočne Europe

Postoje dva glavna načina razmatranja tranzicije u zemljama Istočne Europe, koja po našem mišljenju, otkrivaju razlike u shvatanju tranzicije.

Prvi ima svoje korjene u neoklasičnoj ekonomskoj analizi. On polazi od razmatranja ekonomiske situacije na početku tranzicije i očekivanog rezultata na kraju procesa, utvrđuje razliku između stvarnih i očekivanih rezultata, i daje savjete i recepte za "catching-up" i popunjavanje tog gape! Ovaj pravac je poz-

nat kao glavna trajektorija ("mainstream view"), shodno kojoj tranzicija zavisi od uspešnosti eksperata da planiraju ciljeve, formulišu politiku koja treba da ostvari te ciljeve i nadziru ekonomske tokove.

Drući pravac, koji je manje zastupljen u razmatranjima tranzicije, više je okrenut ka pravilima igre, tj. institucijama. Predmet pažnje je analiza efekata koje različite institucije imaju na ponašanje pojedinaca, na voluntarizam u odnosima između pojedinaca i organizacija, i na pobude da se smanje transakcioni troškovi. Drugim riječima, ovaj pravac istraživanja ne identificira tranziciju sa unaprijed definisanim ciljevima već sa pasivnom ulogom države (Sunstein 1993) u stvaranju formalnih institucija koje obećavaju maksimalnu mogućnost pojedinima da traže ispunjenje svojih ličnih ciljeva kroz slobodnu interakciju sa drugim pojedinциma.

U praksi većine zemalja Istočne Evrope i bivšeg Sovjetskog Saveza dominiralo je ili dominira prvo shvatanje tranzicije, odnosno konstruktivistički prilaz tranziciji. Taj konstruktivistički prilaz tranziciji je u mnogim zemljama Istočne Evrope stvorio veliki jaz između očekivanih ciljeva i stvarno postignutih rezultata.

Očekivanja od tranzicije da će zapadni standard odmara "preplavit" zemlje bivšeg socijalizma nijesu se obistinila! Naprotiv! Došlo je do mnogih bolnih procesa koji su bili uslovjeni redistribucijom prihoda, bogatstva i modi! Veliki broj ljudi živi lošije nego ranije! To je i razlog da su u nekim zemljama prilazi političkom pojačanju tendencije procesa ka vraćanju na neke nedemokratske i netržišne aranžmane!

Cilj ovog rada je upravo da skrene pažnju na ograničenja koja proizlaze iz "glavnih trajektorija" shvatanja i rješavanja problema u tranziciji.¹ Po našem mišljenju uobičajena podjela tranzitornih modela ne dozvoljava da se odgovori na pitanje npr. zašto je model brzog prilagodavanja u CEE zemljama dao relativno uspješne rezultate, dok je u CIS zemljama isti model izazvao velike teškoće i nedáce! Zato i smatramo da su i model šok terapije i gradualistički modeli polazili od pogrešnih, neoklasičnih, pretpostavki. Tranzicija u tržišnu ekonomiju otvorela je bez jasne slike o ekonomskom i političkom stanju u tim zemljama; koje je bilo lošije nego što se pretpostavljalo (Colombatto, 2000). Model promjena u zemljama u tranziciji bio je prije kopija države blagostanja i želje da socijalističke zemlje realizuju koncept države blagostanja preko noći!²

Velika uloga u procesu tranzicije sa pravom pripada privatizaciji. Međutim, u mnogim zemljama proces privatizacije nije praćen ostalim promjenama u društvu, posebno jačanjem uloge zakona i zaštite svojinskih prava, što je preduslov uspješne privatizacije!

Makroekonomska stabilizacija je takođe razmatrana kao stub tranzicije! Pret-

1 U literaturi "transformologije" zemlje se najčešće grupisu u dva modela:

1. Model šok terapije
2. Gradualistički model
(Prvi se najčešće vezuje za Dzezfira Saksu, a drugi za Janaša Kornaia). Stanislav Gomulka (Gomulka 2001) navodi tri modela:
 1. Šok terapija koju je provedla Istočna Njemačka
 2. Gradualistički model u CIS zemljama
 3. Rapidan model prilagodavanja u CEE zemljama

2 Nove države, bez dovoljno iskustva i znanja, kako kaže Mencinger, koriste sile usluge zapadnih eksperata, koji su o toj zemlji sudili iz hotela Holiday Inn ili iz turističkih brošura. Možda je ova ocjena prestroga, ali u njoj ima dosta istine.

postavka od koje se pošlo bila je da je agregatna tražnja veća od agregatne ponude, što je izazivalo budžetski deficit, visoku inflaciju i visoke kamatne stope. Međutim, usredosređenost na samo ove probleme, bez institucionalnog razvoja, samo je pojačavalo ulogu države, i umjesto planiranja korišćeni su makroekonomski modeli sa zapada na institucionalnu strukturu i neprofitna preduzeća istoka. To je i razlog da je pomoć koja je davana zemljama u tranziciji uglavnom ulaganja u strane banke, društvenu potrošnju ili subvencije preživjelim preduzećima.

Stvaranje odgovarajućeg pravnog okvira i tržišnih institucija koje bi omogućavale da "nevidišiva ruka" stvarno djeluje i zamijeni administrativnu kontrolu je izostalo. Čak i tamo gdje su mnoge od tih institucija i brzo uvedene, rezultati su izostali. Nova institucionalna ekonomska analiza pokazala je da funkcionišanje tržišnih institucija zavisi od normi i obrazaca socijalnog ponašanja. "Razvoj tržišnih institucija može biti, kako je to bilo na Zapadu, samo gradualistički proces integracija između ekonomskog razvoja, politike i institucija civilnog društva" (Mencinger, 2001).

Prije nego što nastavimo raspravu o potrebi veće afirmacije drugog pristupa tranziciji - uvođenje zakona, pravila igre i uvažavanja značaja kulture (old ethos) i kulturne tranzicije, nekoliko napomena u vezi sa političkom stranom tranzicije.

Zapravo, kako neka istraživanja pokazuju (T.Carothers, 2002), politička paradigma tranzicije iz kraja osamdesetih i početka devadesetih prošlog vijeka, dovedena je u pitanje. U tom vremenu prihvaćena politička paradigma tranzicije zasnivala se na nekoliko pretpostavki:

1. Svaka zemlja koja napušta diktatorski ili nedemokratski režim neminovno ide prema demokratiji;
2. Uspostavljanje demokratije vrši se kroz tri koraka: peri od otvaranja (politička liberalizacija), period kolapsa starog sistema, i na kraju period konsolidacije, u kojem se stvaraju nove demokratske institucije i nova pravila igre;
3. Višeparlamentarni izbori su dovoljni za stvaranje demokratskog legitimitetu novoj vlasti;
4. Za političku tranziciju nisu opredjeljujući strukturni faktori (nivo ekonomskih razvijenosti, politička istorija zemlje, institucionalno naslede, etika, sociokulturalna tradicija,...). To znači tranzicija isključivo zavisi od političkih shvatanja i akcija političke elite.
5. Proces demokratizacije je prepostavlja redizajniranje državnih institucija (kao što su nove institucije novog izbornog sistema, parlamentarne reforme i reforma sudstva) - ali kao modifikacija već postojeće države.

Ako se analizira realni učinak ovih pretpostavki rane tranzicione etape, mogu se izvući za većinu zemalja u tranziciji dva sindroma:

1. Nemoćni parlamentarizam (nadmoć uskih partijskih ili grupnih interesa, korupcija, korišćenje tranzicije za realizaciju interesa vladajućih struktura)
 2. Dominacija moći politike u društvu (što se ogleda u zadržavanju partijske države odnosno slabe i nejasne linije razdvajanja između države i partie na vlasti, i zadržavanja partijske umjesto profesionalne državne birokratije).
- Kako navodi T. Carothers, većina zemalja, slijedeći raniju paradigmu tranzicije, "upala" je u tzv. političku sivu zonu, što znači da te zemlje imaju veliki demokratski deficit, što uključuje slabu reprezentaciju interesa građana, malu političku participaciju izvan izbora, kršenje zakona od strane visokih funkcionera,

mali nivo javnog povjerenja u državne institucije i konstantno slabe institucionalne performanse države.

Osnovna poruka dosadašnjeg iskustva jeste da su postavke ranije političke tranzicione paradigmne iscrpljene. Potreban je drugačiji prilaz, koji u osnovi treba da bude manje univerzalan (istи model za sve zemlje), a više da polazi od pojedinih zemalja ili grupa zemalja, što znači da treba uvažiti mnoge socio-ekonomske, kulturne i tradicionalne specifičnosti zemalja! Ovakav zaključak pokazuje da dalje sprovođenje političkih reformi zahtijeva modifikaciju dosadašnje tranzicione paradigmme, posebno u pravcu uvažavanja mikrookolnosti u kojima se reforma sprovodi.

Ukratko, iskustvo sprovođenja ekonomskih i političkih reformi pokazuje da ekonomski modeli neoklasičnog dirigizma i slijepog kalemlijenja zapadnih institucija na ekonomske i demokratske resurse zemalja u tranziciji imaju ograničene rezultate!

To znači da dosadašnje razmatranje tranzicije treba upotpuniti sa više elemenata novog ekonomskog sistema koji uvažava sociološke, kulturne i druge karakteristike zemlje ili grupe zemalja u tranziciji.

2. Nova institucionalna osnova tranzicije

Uloga zakona, the carriers institucionalnog restrukturiranja i old ethos tri su snažna, a možda i neophodna faktora za analizu uzroka, pravca i konsekvenci institucionalnog restrukturiranja. Mi polazimo od toga da analiza međuvezivnosti ova tri elementa može da objasni mnoge razlike koje postoje u zemljama u tranziciji, te da se, upravo iz iskustva uspješnih zemalja u tranziciji, unaprijedi pravac tranzicije.

2.1. Vladavina zakona

Vladavina zakona znači odsustvo autoritarne, diskrecione moći vladajuće političke elite, stabilna i kredibilna pravila i nezavisno sudstvo. Stabilan i kredibilan pravni okvir stvara povoljan ambijent za inicijativu i kreaciju pojedinca, što je ključno za povećanje ekonomske efikasnosti.

Dok je demokratija proces u kojem se bira vlada, vladavina zakona vodi ka ograničenju moći vlade. Vladavina prava, ili ustavna država, štiti pojedinca i njegova prava od volje većine. Na primjer, bivši dekan Pravnog fakulteta u Beogradu opravdao je izbacivanje profesora sa univerziteta rečima da su oni prekršili zakon (donet preko noći) i da u pravnoj državi zakon se mora izvršiti. Dekan je jednostavno zaboravio da je svrha pravne države da štiti pojedince od proizvoljno donijetih zakona. Po dekanu i UDBA je svojevremeno branila pravnu državu.

To je razlog da u društvu slobodnih individua riječ ustav mora biti ispred riječi demokratija. Vladavina zakona kreira zid odbrane pojedinaca od volje većine, ali mu istovremeno omogućava da ulazi u nove proizvodne poduhvate bez straha da će država (tj. većina koja je na vlasti) proizvoljno da menja pravila igre dok se igra odvija.

Skrećemo pažnju na pogrešno mišljenje da je demokratija preduslov za ekonomski rast. Iskustvo je pokazalo da je vladavina prava važnija za ekonomski rast. Kao što ističe Robert Barro (1997): "Ako imate ograničenu masu energije koja

može biti iskorišćena za uspostavljanje institucionalnih reformi, tada je mnogo bolje da se ona troši za implementaciju vladavine prava, odnosno za uređenje svojinskih prava i slobodnog tržišta".

Iako nema zemlje u kojoj je u potpunosti vladavina prava (uvijek postoji neka diskreciona moć pojedinca ili grupe), ovaj koncept pruža mogućnost komparacije različitih institucionalnih aranžmana i njihovih ekonomskih, političkih i socijalnih konsekvensi. Index of Economic Freedom pokazao je da što je zemlja dalje od vladavine prava, to je i veća moć pojedinaca i grupa i lošiji ekonomski život. Dobar je i primjer koji je dao nobelovac Douglass North (1988). Po njemu, Španija i Engleska su u 16. vijeku bile na istom stupnju ekonomskog života, imale su čak i istu glavnu industriju (yuna). U toku sljedećih decenija Engleska je postala ekonomska sila, dok je Španija nazadovala. U vrlo konciznoj analizi, North je zaključio da je glavni razlog za ovaj disparitet u razvoju dve zemlje bio da je Engleska uglavnom spontano ograničila vlast suverena i uspostavila pravnu državu, dok to nije bio slučaj u Španiji.

2.2. Esencijalne osnove institucionalnog restrukturiranja

Ko donosi odluke u vlasti, državi, parlamentu, kompanijama i drugim organizacijama? Donose ih pojedinci! Pojedinci pokreću ideje, ulazu vrijeme i napore u formulisanju politike, podstiču ostale na prihvatanje njihovih inovacija i preuzimaju riziki mogućih grešaka.

"Grupe, organizacije, zajednice, nacije i društva su institucije čije operacije mogu biti najbolje shvaćene kada mi fokusiramo pažnju na akcije i izbore članova koji ih čine. Kada mi govorimo o ciljevima i akcijama SAD, u stvari mi govorimo o ciljevima i akcijama pojedinaca u SAD" (A. Alchian, W. Allen, 1964).

Evo i primjera iz prvih godina poslije Dsrugog svjetskog rata: Krajem 1940-ih i početkom 1950-ih mnoge zemlje Afrike dobile su samostalnost od kolonijalnih vladara. I gotovo sve te države bile su na jednakom siromašnom nivou. Danas, Afrika je uglavnom isto, čak možda i više siromašna. Zašto? Nobelovac Peter Bauer (1988) kaže da su političari Afrike bili ljudi koji su obrazovani na strani (Oxford, Harvard, Moscow) i došli nazad sa idejama planiranja i društvene kontrole. Da bi sprovele svoje ideje u delo, oni su centralizovali vlast - prenijeli je sa plemenskih starješina na sebe i donijeli zakone i regulacije koje su bile potpuno strane običajima i etosu Afrike. Najveći broj afričkih zemalja izabrao je socijalizam (sopstveni put), zauzeo negativan stav prema investicijama spolja, i ne baš prijateljski stav prema privatnoj svojini (postojala je, ali nije bila ni kredibilna ni stalna). I upropastili su gotovo cijeli kontinent.

Iz ovih razloga razumijevanje institucionalnog restrukturiranja u bivšim socijalističkim zemljama, svaka analiza mora da identificuje donosioce odluka, metod njihovog izbora, uslove pod kojima oni rade kao i ograničenje u donošenju odluka.

2.3. The Old Ethos

Neformalna pravila su tradicija, običaji, moralne vrijednosti, religijska vjerovalja i sve ostale norme ponašanja koje su prošle test vremena. Goetz Briefs, a well known German economist-philosopher, definisao je ethos kao sintezu neformalnih institucija i tekućeg sistema vrijednosti.

Institucionalno restrukturiranje u bivšim socijalističkim zemljama znači da se uspostavljaju nova formalna pravila. Ta pravila moraju da su u interakciji sa preovladajućim običajima, tradicijom i moralnim normama u tom društvu. Rezultati institucionalnog restrukturiranja u zemljama u tranziciji ističu ulogu neformalnih pravila u prihvatanju i sprovodenju novih formalnih pravila. Harmonizacija interakcija novih formalnih i starih neformalnih pravila smanjuje transakcione troškove institucionalnih reformi u jednoj zemlji. Ipak, kada su formalna pravila u konfliktu sa neformalnim pravilima, transakcioni troškovi rastu, što utiče na smanjenje ekonomske efikasnosti!

Keith Richburg (1992) i Deepak Lal (1998) pokazali su kako su zemlje Istočne Azije uspjеле da pronađu način da se stvori jedan dobar (low transaction costs) mix lokalnih običaja i kapitalističkih institucija. Rezultat je bio njihov brz ekonomski razvoj.

2.4. Uspostavljanje nove teorijske tranzicione paradigmе

Neoklasična ekonomija ne uključuje institucije kao važan faktor ekonomske efikasnosti! Razlog je jednostavan. Neoklasična ekonomija želi da je pozitivna i bez etičkih naboja. Na toj osnovi prilaz neoklasičara mnogo više je usmjeren na mehaničku stranu ekonomskog dirigovanja, a mnogo manje na proces kojim se pravila igre stvaraju, pobude onih koji ih stvaraju konsekvencije pravila koje oni stvore! Kako i kaže E. Colombatto, proces tranzicije mora da se suštinski usmjeri na smanjenje transakcionih troškova i na kreiranje boljih mogućnosti za postizanje ciljeva svake individue. Slážemo se sa Colombattovom tvrdnjom da je institucionalno restrukturiranje više kulturno pitanje nego tehničko. Ova Colombattova misao podupire se i izjavom Isaka Adižesa, koji kaže da "razvijenost jednog društva nije pitanje tehnologije, nije pitanje tržišta, nije pitanje novca, nego kulture!" (Isak Adižes, 2002).

Preferenčije pojedinaca nijesu konstantne. Proces učenja i kreacije kontinuelno mijenja naše preferencije. Pretpostavka neoklasičara da su preferencije pojedinaca zadate, kao i ciljevi, u praksi se pokazuje pogrešnom. Ove varijable ne postoje nezavisno od procesa stalnih akcija i izbora koje vrše pojedinci. To je endogena, a ne egzogena varijabla. Ovo je prilaz velikog broja istraživača i profesora pripadnika austrijske škole, škole javnog izbora, evolutivne ekonomije i nove institucionalne ekonomije. Shodno njihovom učenju efikasnost ekonomije je i procesa kroz koji se transakcije obavljaju. Kritično pitanje politike u tom slučaju postaje koja i kakva mreža institucija stvara ambijent za sprovođenje tranzicije i koja utiče na visinu transakcionih troškova.

Ako se već na nivou prakse zemalja u tranziciji može zaključiti o greškama ortodoksnog ekonomskog pristupa, postavlja se pitanje zašto se sa tim konceptom nastavlja? Zašto je još uvijek dominantan konstruktivistički prilaz tranziciji? Zašto se i dalje "gura" model države blagostanja? Ovaj rad se ne bavi odgovorom na ova pitanja! Ali podsjećamo na nalaze profesora Colombatta, a koji se odnose na rent seeking koji uživaju mnogi strani i domaći savjetnici, državne i privatne agencije. Tu konstataciju jedan od nas naziva "tranziciona industrija". "Tranziciona industrija" nema geografskih granica. To je "kišobran" za socijalne inžinjere, birokratiju, reformisane i nereformisane komuniste, univerzitetiske profesore sa Zapada i Istoka, stručnjake Svjetske banke i IMF-a" (S.Pejovich, 2001).

Što neoklasičari ne shvataju ili ne žele da shvate jeste to da institucije imaju etičke korijene. Stoga, ista ekonomska politika u društвima sa različitim institucijama ima različite rezultate (North 1990). Institucije utiču na pobude učesnika u ekonomskom i socijalnom životu. Akteri u ekonomskoj igri nisu vodeni samo racionalnim pobudama i interesima. Njihove akcije takođe su strukturirane i kulturnim okvirom (obrascem) pod kojima se pravila mijenjaju. Kulturni obrazac definije socijalni koncept u okviru kojeg se racionalni interesi definisu. Mi bismo dodali još jedan elemenat kao što su prisilni pritisci koji se definisu kao ograničenje ograničenja donošenja odluka nekim spoljnim silama (razne interesne grupe, klanovi i sl.).

Zato se i zalažemo za institucionalno aranžmane koji omogućavaju najmanje transakcione troškove, koji stvaraju mogućnost za kreaciju, inovacije i preduzetništvo za sve individue i za zaštitu individualnih sloboda. Za institucionalni okvir koji će omogućiti što veći uticaj spontanog porekta nego veći uticaj endogenih faktora na ukupan tok tranzicije.

Što u tom pravcu treba dalje praktično uraditi?

3. Tranzicija i razvoj kulture kapitalizma

U prethodnom dijelu rada željeli smo da naglasimo da je tranzicija iz socijalizma u kapitalizam prije, velikim dijelom, pitanje kulture, odnosno old ethosa, neformiranih pravila, ukorijenjenih sistema vrijednosti.

Da li može nastati kapitalizam tamo gdje su kultura, norme ponašanja države i pojedinca potpuno različiti od onih koje zahtjeva kapitalizam?

Djeca usvajaju model ponašanja od svojih roditelja i kasnije to prenose u preduzeća i na širi društveni plan. Velike promjene dešavaju se ne samo u zemljama u tranziciji već i čitavom svijetu. Države koje ne mijenjaju svoje kulturne navike i koncepte ostace nerazvijene.

U zemljama Istočne Europe neformalna pravila odnosno "stari ethos" nijesu u melodiji sa kapitalističkom kulturom. Odatile proizlazi pitanje ko i kako može da uskladi preovladajući ethos sa kulturom kapitalizma? Ovo tim prije što neformalna pravila nijesu politička varijabla. Da li država može da uskladi taj konflikt između "starog ethosa" i kapitalizma administrativno, po naredbi, konstruktivistički? Država to ne može!

Odgovor zavisi od toga ko donosi bazične odluke u novom institucionalnom aranžmanu i koje su njihove pobude! Kako stvoriti taj ambijent koji podstiče dobrotoljni a ne nametnut razvoj kulture kapitalizma i njenog uskladivanja sa starim ethosom, odnosno neformalnim pravilima! Zemlje u tranziciji koje su to više uspjele istovremeno su i uspiješnije u promjenama svog starog ekonomskog sistema. Na bazi iskustva zemalja u tranziciji postignut je konsenzus da to zavisi od sljedeća tri faktora:

1. Novih privatnih firmi
2. Slobode ugovaranja
3. Metoda privatizacije postojećih preduzeća

A. Nove privatne firme i tranzicija

Nastanak novih privatnih firmi je važan za nastanak kulture kapitalizma, za uskladljivanje odnosa između novih institucionalnih rješenja i starog ethosa. Hilojade i hiljade preduzeća je nastalo u Istočnoj Evropi spontano, čak i u uslovima kada svojinska prava još uvijek nijesu dovoljno kredibilna i pravno zaštićena!

Podaci pokazuju (Winiiecki 2002) da su mala preduzeća već počela da igraju veliku ulogu u osiguranju socijalne stabilnosti i ekonomskih performansi u Istočnoj Evropi. Tako male i srednje privatne firme u Italiji i Japanu proizvode 55% i 43% totalne proizvodnje u manufacturing. U zemljama uspješne tranzicije kao što su Poljska, Česka i Mađarska, procenti su 38, 37 i 37. Važnost malih i srednjih privatnih firmi u zemljama tranzicije još je jasnija kada pogledamo procenat u kome one učestvuju u zapošljavanju ljudi: Švajcarska 70%, Francuska 63%, Mađarska 70%, Poljska 63% i Česka 52%.

Ova preduzeća već proizvode značajan dio GDP svih zemalja. Ali njihova najvažnija uloga upravo je u tome što su te firme (privatne od početka svog postojanja, a ne privatizovane) osnov za preduzetništvo, radnu etiku i kapitalističku etiku razmijene. Ova nova privorna preduzeća edukuju obične ljudi ka životu koji promoviše individualnu slobodu i veliku vrijednost samoodgovornosti i samopostrovanja. Ova preduzeća su energija postepenog uskladljivanja između regionalnog starog ethosa i kulture kapitalizma.

Nove (privatne od osnivanja) privatne firme doprinose ekonomskom prosperitetu zemlje iz sljedećih razloga:

1. U najvećem broju novih firmi, vlasnik je u isto vrijeme i menadžer. Iz toga razloga, nove firme nemaju "agency" problem. Rezultat su manji transakcioni troškovi i, konzervativno, veća efikasnost.
2. Kompeticija disciplinuje male firme. Da bi preživele, one moraju da budu efikasne.
3. Strane firme sa svojim iskustvom na tržistu stvaraju pritisak na nove firme da budu efikasne.
4. Male firme imaju uporednu prednost u diversifikaciji dok, velike firme imaju prednost u proizvodnji standardizovane robe. To znači da one mogu uz manji trošak da zadovolje specifične potrebe i preferencije svojih potrošača; diferencijacija, a ne standard, sve više je karakteristika potražnje u razvijenom svijetu uključujući zemlje koje su položile tranzicijski ispit kao Estonija, Česka i Mađarska.
5. Međutim, najvažnija uloga novih privatnih firmi jeste to što stvaraju kulturu kapitalizma na područjima gdje te kulture nije bilo. Ta preduzeća stvaraju osjećaj vlasništva, osjećaj da je pojedinac, a ne zajednica nosilac prava i obaveza, da je pojedinac, a ne zajednica nosilac ekonomskog života, osjećaj samoinicijative, samoodgovornosti, samoodlučivanja, i prihvataju rizik. Zajedno to su karakteristike kulture kapitalizma bazirane na individualizmu. Ta uloga novih firmi u stvaranju kulture kapitalizma je po našem mišljenju mnogo važnija nego li njihova trenutna uloga (koja je važna) u zapošljavanju i proizvodnji.

Najveći problemi privatnih (ponavljamo, privatnih, a ne privatizovanih) preduzeća su entry costs (uključujući i vrijeme da se dobije dozvola), veliki porezi

(na primjer dok su taksisti u Beogradu plaćali 100 maraka mjesечно porez u vrijeme Miloševića, reformatori su taj porez udvostručili) i mnogobrojne regulative (kao u Poljskoj prema Winiiecki-ju). Primjer je Crna Gora, gdje je do donošenja novih zakona bilo potrebno zadovoljiti oko 40 administrativnih zahtjeva (sada je to pojednostavljenio). Ovi problemi nijesu iznenadujući u atmosferi dirigisme koja odlikuje skoro sve zemlje u tranziciji. Birokrati vide nova preduzeća kao izvor prihoda i utjecaja (putem regulacija), a ne kao instrument ekonomskog razvoja. Nova privorna preduzeća stvaraju za birokrate i poslanike tržiste u kome oni mogu da prodaju favors za novac ili rezibor. Evo i primjera. "Reformatori" u Srbiji provode više vremena putujući po svijetu da traže zajmove i poklone nego na stvaranje pravne države i slobodnog tržista za institucije da se spontano razvijaju. Tu skoro je bio dopis u novinama kako država traži novac sa strane da bi pomogla stvaranje novih preduzeća. Mi tvrdimo da bi sloboda ulaska, male dažbine i abolicija regulativa stvorili više malih privatnih firmi (domaćih i stranih) nego novac koji birokrati dijele onima koji imaju uticaj na njihovu karjeru.

Šta je potrebno da bi se obezbijedio priliv novih privatnih firmi

- Kredibilna i stabilna svojinska prava
- Kredibilna i stabilna fiskalna politika
- Kredibilna i stabilna sloboda ulaska uključujući i slobodu ulaskas za strane firme.

Privatna svojina je neophodna, ali nije dovoljna za ekonomski razvoj. Privatno vlasništvo mora da je kredibilno (zaštićeno efektivno po sudovima i policiji) i stalno (tj. bez anticipacije da se vlasnička prava mogu svaki čas mijenjati ili modifikovati). Samo onda će neizvjesnost o pravima da nestane i ljudi će bez straha da prave dugoročne investicije. Privatna svojina per se stvara orijentalni bazar (imovina je tvoja danas ali ne znaš za sutra). Kredibilitet i stalnost transformiraju bazar u normalno tržiste koje nema predrasuda za kratkotračne odluke.

Evo primjera iz današnje Srbije. Sud je ponio odluku vlade (ili Narodne banke) da se banka braće Karić oduzme od njih i stavi u likvidaciju (mi shvatamo da situacija može biti promijenjena kada se ovaj rad bude čitao. Naša svrha je da analiziramo reakciju birokrata iz Srbije i posljedice sudske odluke ako opstane). Funkcioner Narodne banke je okarakterisao odluku suda kao stvaranje bezvlašća. Ekonomski gledano ta je izjava skandalozna. Bezvlašće postoji kada sudovi i administracija rade kao tim. Bez nezavisnog sudstva nema kredibiliteta za privatnu svojinu. To je naša poenta. Mi ne ulazimo u to da li Karići treba da imaju banku ili ne. Mi želimo da istaknemo da je odluka suda, čak i da je pogrešna, od dalekosežne vrijednosti za zemlju. Ta odluka, opet i da je pogrešna u specifičnom slučaju braće Karić, daje jedan pozitivan signal budućim investitorima: smanjuje njihov rizik. Kako? Ta odluka suda znači da administracija ne može da se diskreciono mijesă u pravo građana na svojinu.

Isto važi za fiskalnu politiku. Da bi se ljudi okučili da investiraju u najbolje programe BEZ OBZIRA na njihovu trajnost, potrebno je da budu sigurni da se birokrati neće igrati s porezima, odnosno neće neodgovorno povećavati poreze.

Bez slobodnog ulaska stranih firmi i male cijene ulaska za sve, nova privatna preduzeća, koja su motor ekonomskog razvoja i stvaraoci kulture kapitalizma, ne bi mogla da maksimalno izvrše svoju ulogu.

B. Sloboda razmjene

Sloboda razmjene je jedan od stubova ekonomskog razvoja - i naravno uspješne tranzicije.

Sloboda razmjene zahtijeva potpunu slobodu ugovaranja u zemljama i sa inozemstvom. Potpunu slobodu stranih ulaganja, uvoza i izvoza robe, usluga i kapitala. Sloboda ugovaranja zahtijeva stabilnu monetarnu politiku i male poreze. Inače, neizvjesnost o budućnosti diskriminisala bi protiv ugovora gdje su posljedice dugoročne (ja ti platim sada da mi isporučiš avion za pet godina). Cijene i nadnici moraju da budu slobodne od državnih kontrola, a uloga sindikata ograničena na dobrovoljne dogovore sa poslodavcima. Službenici moraju da budu slobodni da ne uđu u sindikate (ovdje se to zove the right to work).

Problemi

Ne postoji državna birokratija ili skupština koja voli (osim na rječima prije izbora) slobodu ugovaranja. Situacija je još gora u zemljama tranzicije gdje su birokrati i političari još uvek većinom iz bivših režima. To znači da njihova investicija u političke i ekonomske probleme vodi porijeklo iz planske privrede, a takođe su i njihove navike porijeklom iz policijske prošlosti.

Šta je potrebno

- Kredibilan i stabilan zakon o kompanijama kao i zakon o bankrotstvu.
- Smena generacije, ali pod uslovom da što manje profesora iz prošlosti uče nove generacije.

C. Privatizacija

Potrebno je razlikovati privatizaciju postojećih preduzeća od stvaranja novih privatnih preduzeća. (Mnogi ekonomisti ovu posljednju zovu spontana privatizacija, a prethodnu privatizacija odozgo). Problemi privatizacije odozgo su mnogi. Vaučerska privatizacija je dobra pošto pomaže stvaranju srednjeg staleža i ne prebacuje (kao prodaja državnih preduzeća) sredstva iz privatnog u javni sektor. Problem je da nepostojanje vlasničkog iskustva i visoki transakcioni troškovi sekundarnog tržista prenose mnogo vlasti na menadžere. Taj prenos vlasti ima negativne posljedice po efikasnosti preduzeća. Međutim, polako razvijanje slobodnog finansijskog tržista uklonio bi mnoge negativne posljedice. Mi podvlačimo riječ slobodnog tržista jer današnja tendencija svih vlada u Jugoslaviji da moljakaju strane države i dinosaure, kao što je Svetijska banka za pokalone i zajmove stvara, kroz prepreke razvoju slobodnog tržista koje bi forsiralo birokrate u Jugoslaviji, da stvaraju institucije koje smanjuju rizik, lakši život za birokrate, a mnogo teži za buduće generacije.

Interna privatizacija je lošija nego vaučerska. Ona stvara rent seeking koaliciju između menadžera i službenika koju onda političari zbog koristi podržavaju. Sve to ide naustrb efikasnosti. Profesor Milovanović (2002) to zove, potpuno pravilno, endogenous corruption. Nažalost, menadžere starog kova, sa starim

navikama i sistemom vrijednosti i razne samoupravljače političari iz svog interesa pomažu i tako održavaju preduzeća. Ovi menadžeri su spona političara sa ekonomijom i prepreka stvaranju ekonomskih sloboda.³

Tabela: Rezultati i metodi privatizacije u nekim zemljama u tranziciji, 1999.

³ Uporedimo Čačak i Kragujevac. Čačak je pun malih novih preduzeća i veoma je ekonomski napredan. Kragujevac ima Zastavu koja mu visi oko vrata kao albatros. Političari, radnici i menadžeri održavaju je na štetu građana. Prije nekih 40 godina velika auto firma Studebecker iz South Bend-a u Indiani propala je na tržištu (kao i Zastava). Studebecker je bio najveći i najvjazniji poslodavac u South Bend. Čitav je grad od njega zavisio. Kao i Kragujevac sto zavisi od Zastave. Čeo South Bend je morao za subvencije da ne bi ostali bez posla. Nisu ih dobili i firma je zatvorena. Već poslijepo nekoliko godina South Bend je postao diversificiran grad, sto nikada ne bi bio da su menadžeri i radnici dobili subvencije. Zdrava ekonomija ne stvara se pomaganjem nezdravih preduzeća.

⁴ Podaci pokazuju da ne postoji najbolji način privatizacije. Izgleda da postoji najbolja kombinacija dva ili više modela. Na to ukazuju podaci u tabeli:

Zemlja	Rezultat	Prvotni metod	Sekundarni metod
Česka Republika	4.0	Vaučeri	Direktni
Mađarska	4.0	Direktni	MEBO
Slovačka	4.0	Direktni	Vaučeri
Estonija	4.0	Direktni	Vaučeri
Počeska	3.3	Direktni	MEBO
Rusija	3.3	Vaučeri	Direktni
Kirgistan	3.0	Vaučeri	MEBO
Litvanija	3.0	Vaučeri	Direktni
Džordžija	3.3	Vaučeri	Direktni
Slovenija	3.3	MEBO	Vaučeri
Bugarska	3.0	Direktni	Vaučeri
Hrvatska	3.0	MEBO	Vaučeri
Kazahstan	3.0	Vaučeri	Direktni
Latvija	3.0	Direktni	Vaučeri
Makedonija	3.0	MEBO	Direktni
Moldova	3.0	Vaučeri	Direktni
Amenija	3.0	Vaučeri	MEBO
Rumunija	2.7	MEBO	Vaučeri
Uzbekistan	2.7	MEBO	Direktni
Ukrajina	2.3	MEBO	Direktni
Azerbejdžan	2.0	MEBO	Vaučeri
Albanija	2.0	MEBO	Vaučeri
Tadžikistan	2.0	Direktni	Vaučeri
Turkmenistan	1.7	MEBO	Direktni
Belorusija	1.0	MEBO	Vaučeri
Bosna	-	Vaučeri	Direktni

Umjesto zaključka

Po našem mišljenju, zajednički imenitelj za uspješnu tranziciju jeste:

1. Vladavina zakona. Potrebne su jasne procedure za donošenje zakona, njihovo teško mijenjanje, te sudstvo koje mora biti nezavisno od poslanika koji zakone donose. Ovim se posebno naglašava potreba reforme sudstva, kao jednog od stubova tranzicije.

2. Formalna pravila igre (zakoni) moraju biti usuglašena sa neformalnim (etosom) pravilima igre. Ukoliko su zakoni mnogo drugačiji nego običaji, troškovi njihovog provođenja su visoki i zakoni će se teško provoditi. Zato u federalnim zemljama gdje su republike mnogo različite po običajima, vlast federacije treba da je manja (teško je donijeti zakone koji svim regionima odgovaraju), a vlast republika veća.

3. Svojinska prava i njihova zaštita. Samo sigurnost da nečija svojina neće biti konfiskovana niti povod za probleme sa vlašću može da razvija preduzetnički duh u jednom društvu. U mnogim zemljama tranzicije, uključujući i Srbiju i Crnu Goru, zadržani su mnogi recidivi iz starog sistema koji ne podstiču ulaganje u njihovu ekonomiju. Ovo se odnosi kako na stalnu želju da se sve oporezuje, da bi se ostvarila želja da se smanje socijalne razlike, tako i na insistiranje na logici da je bogatstvo nepoželjno, a siromaštvo se krasи vrlinom poštenja.

Naša ključna poruka jeste da institucionalni razvoj u zemljama u tranziciji treba više oslanjati na vladavinu prava, evolutivni razvoj novih institucija i poštovanje kulturnog nasledja, a manje na slijedenje koncepta države blagostanja i konstruktivizma.

L iteratur a

1. Barro, Robert (1997): Determinants of Economic Growth: A Cross Country Empirical Study. MIT Press.
2. Bauer, Peter (1988): Black Africa: Free or Oppressed, in M. Walker (ed.) Freedom, Democracy and Economic Welfare, Fraser Institute.
3. Carothers, Thomas: The End of the Transition Paradigm, Journal of Democracy, January 2002, Volume 23, Number 1
4. Colombatto, Enrico (2001): Was transition about free market economies?, Journal des Economises et des Etudes Humanes, Volume XI, 1, March 2001.
5. Colombatto, Enrico (2002): Towards a Quasi-Lamarckian Theory of Institutional Change, neobjavljen rad.
6. Lal, Deepak (1998): Unintended Consequences, Mit Press.
7. Luebe Kurt (2001): Is the Welfare State a model for transition?, Journal des Economises et des Etudes Humanes, Volume XI, 1, March 2001.
8. Mencinger Jože (2002): The Benefits of Ignoring IMF, neobjavljen rad
9. Milovanovich, Milich (2002)- "Combating Endogeneous Corruption in Privatized Economies," neobjavljen rad
10. North, Douglass (1990): Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge University Press.
11. North, Douglass (1988): Institutions, Economic Growth and Freedom, in M.Walker (ed.), Freedom, Democracy and Economic Welfare, Fraser Institute.
12. Pejovitch, Svetozar (2001): After Socialism: Where hope for individual Liberty Lies, Journal des Economises et des Etudes Humanes, Volume XI, 1, March 2001.
13. Radayev Vadim: Informational Rules in Russian Economy, Annual Conference on "International Society for IES", Tuebingen, 22-24. 09. 2000.
14. Veselin Vukotić (1999): Svjesni i (ili) spontani poredak, "Svojina i slobode", IDN, Beograd
15. Winiecki, Jan (2002): An Inquiry into the Composition of the Private Sector in Selected Post-Communist Countries, neobjavljen rad.
16. World bank: Transition, January-February 2002

Danilo Šuković

INSTITUCIJE - KLJUČNA POLUGA REFORMI

1. Uvod

Tranzicioni procesi u nas su u velikom zakašnjenju. Iskustva drugih nas upućuju da za reformske procese nema paradigmi. Uvek se mora tražiti "svoj put". Sve zemlje u tranziciji imale su manje ili više neprijatnih iznenadenja, a kod mnogih se pokazalo da su platile visoku cenu pogrešnim reformskim politikama, i to posebno u prvim godinama tranzicije. Za nas se postavlja pitanje da li smo reformske procese postavili tako da moguća neprijatna iznenadnja svedemo na najmanju meru ili smo startovali sa loše pripremljenim i nekompletним reformama, što bi vodilo novoj tranzicionej recesiji i dugoročnom odlaganju ekonomskog oporavka, pa i demokratskog ustrojstva naše zemlje.

U pokušaju odgovora na ovo pitanje prošćemo ukazati na dobro poznati problem tzv. Vašingtonskog konsenzusa, koji je bio osnovni model promena na početku tranzicioneih procesa u postsocialističkim zemljama, i koji je zbog svojih nedostataka veoma nepovoljno uticao na reformske procese u mnogim od ovih zemalja. U stvari, treba videti da li naše reforme pade u sindrom Vašingtonskog konsenzusa, i da li im zbog toga preti opasnost od posledica koje je on prouzrokovao u drugim zemljama. Pošto je zanemarivanje izgradnje institucija ključni nedostatak Vašingtonskog konsenzusa, to ćemo u nastavku analizirati tekuće reformske procese sa fokusom na institucije i njihov kvalitet, kao krucijalno pitanje naših reformi.

2. Vašingtonski konsenzus i njegove mane

Vašingtonski konsenzus je svoje teorijsko utemeljenje našao u neoklasičnoj doktrini koja je slobodno tržište promovisala u panaceju a država je videna kao osnovna prepreka ekonomskom i društvenom razvoju. Kako je tržište smatrano lekom za sve probleme, to su se preporuke za ekonomski razvoj nerazvijenih zemalja zasnivale na opreznoj makroekonomskoj politici, uvođenju jedinstvenog i konkurentnog deviznog kursa, trgovinskoj i finansijskoj liberalizaciji, privatizaciji i deregulaciji, što je istovremeno značilo minimalnu ulogu države, koja treba da se uzdržava od intervencije u privredi i svoje funkcije fokusira na zdravu monetarnu politiku, sigurnost svojinskih prava, obezbeđenje osnovnog obrazovanja i infrastrukture.

Na toj paradigmi promovisani su dugi niz godina programi razvoja nedovoljno razvijenih zemalja. No, rezultati tzv. "politike prilagodavanja" koju su implementirale međunarodne finansijske institucije, u većini nerazvijenih zemalja nisu bili ohrabrujući. Njima nisu bile zadovoljne ni zemlje u kojima je ta politika bila primenjivana, a takođe ni subjekti koji su ih lansirali, jer se programi nisu materijalizovali u domaćoj ekonomiji, zbog čega su društveni uslovi nastavili da se pogoršavaju.

Zasnivajući se na identičnim teorijskim osnovama, Vašingtonski konsenzus je sadržao deset elemenata¹. Njegovom primenom očekivalo se da će zemlje u tranziciji veoma brzo uspostaviti tržišnu ekonomiju i demokratsko društvo. Ovaj koncept zasniva se na pretpostavci da je dovoljno svojinska prava preneti iz državnih u privatne ruke i time izvršiti promenu alokativnog mehanizma, premeštajući ga iz okrilja države u domen sistema otvorenog slobodnog tržišta. Kao rezultat ovih promena očekivao se vrlo brz rast strednje koja bi obezbedila deficitarni kapital, i ujedno bi se povećala alokativna efikasnost, jer je jedino tržište u mogućnosti da obezbedi racionalnu upotrebu resursa pošto se država već bila jako kompromitovala na ovom planu u zemljama na svim meridijanima.

Posledica ovih promena trebalo je da bude brz i kvalitetan razvoj. No, slično kao i u nerazvijenim zemljama, život nije potvrdio ova očekivanja. Tako Kolodko konstatiše da je u svim zemljama u tranziciji, pre bilo kakvog rasta što se ostvario, došlo do velikog pada društvenog proizvoda, koji se može rangirati od 20%, sa trajanjem od tri godine, u Poljskoj, do preko 60%, sa trajanjem od devet godina, u Ukrajini. Ove nepovoljne rezultate Kolodko vidi kao dvostruku posledicu, kako nasleđstva starog sistema tako i politike ispoljene tokom tranzicije, premda je, po njemu, od glavnog značaja ovaj drugi uzrok.²

Ovim započinjima Kolodka mogu se dodati i ocene iz Izveštaja UNDP iz 1977. godine, u kome se zaključuje da je propadanje države u većem delu regionala doprinelo pogoršanju trendova humanog razvoja, uključujući visok stepen siromaštva, rapidno povećanje ekonomskih i socijalnih nejednakosti, pogoršanje zdravstvenog osiguranja i obrazovanja, kulture i sve većeg zapuštanja životne okoline.³

Ovakav epilog primene Vašingtonskog konsenzusa ne samo u zemljama u tranziciji već i u nerazvijenim zemljama, gde se politika strukturalnog prilagodavanja preko dve decenije, manje-više, odvija po ovom konceptu, doveo je do nepobitnog zaključka da je on nekompletan i da ga treba dopuniti iz više razloga.

3. Institucije odlučujuće za reformu

Vašingtonski konsenzus je imao više nedostataka, no njegova glavna manjkavost je bila to što je njime bila zanemarena izgradnja institucija, i to kako stvaranja novih tako i podizanje kvaliteta funkcionisanja institucija u celini. Postalo je jasno da za efikasan privredni sistem nisu dovoljni liberalno tržište, privatna svojina i tvrdvo budžetsko ograničenje, već takode i adekvatne institucije, redefinisana uloga države, korporativno upravljanje i sl.

Kako je izgradnja institucija postepen proces, baziran na novim organizacijama, novim zakonima i promenama ponašanja raznih ekonomskih entiteta, to tranzicija može biti izvršena jedino na gradualan način. Verovanje da se tržišna

ekonomija može uspostaviti šok terapijom, ispostavilo se pogrešnim, jer i u nekim slučajevima kada je pokušana, izazvala je više problema nego što ih je rešila. U vezi sa ovim Kolodko smatra da jedino liberalizacija i stabilizacija mogu biti uvedene na radikalana način, ali da čak ni to nije neophodno⁴.

Tržište je svakako najpodesniji mehanizam za racionalnu alokaciju resursa, no, kako ništa nije savršeno na ovom svetu, i ono ima određenih manjkavosti. Upravo loša iskustva Vašingtonskog konsenzusa pokazuju da su institucije neophodne da nadomeste nedostatak tržišta. Tako Leibenstein kaže: "Tržište postoji kao snažan koordinirajući mehanizam, ali jedino kada je podržan sa ostalim koordinirajućim mehanizmima netržišnog karaktera". Da bi tržište bilo efikasno, nisu, dakle, dovoljne samo formalne institucije koje regulišu njegovo funkcionisanje već i širok splet društvenih normi i konvencija, bez čijeg bi prisustva tržišne manjkavosti došle do većeg izražaja.

Kenneth Arrow je davno, pre tranzicionih muka, još daleke 1970. prvi ukazao na značaj neformalnih pravila za ekonomske interakcije. On je primetio da norme društvenog ponašanja, uključujući etičke i moralne kodekse, mogu biti interpretirane kao reakcija društva da kompenzuje nedostatke tržišta. Arrow je posebno izdvojio norme "uzajamnog poverenja" kao sposobne da pruže netržišnu alokativnu snagu i tako podignu kvalitet funkcionisanja sistema. On je istakao da, u odsustvu poverenja, može biti vrlo skupo aranžirati alternativne sankcije i garancije, zbog čega mnoge prilike za uzajamno korisnu saradnju mogu biti unapred odbaćene. U tom kontekstu poverenje je osnovni, obični, ali snažan primer društvenog kapitala.

Iz ovih zapažanja Arrow-a može se pouzdano zaključiti da formalni propisi sami od sebe ne mogu biti dovoljni kao i da je splet institucija i njihovih medusobnih veza veoma širok. Institucije zavise ne samo od vlade i od toga da li će ona doneti nove zakone već i od svih ostalih aktera u društvu, kao i od samih građana koji treba da prihvate nove norme.

4. Zašto su institucije u zemljama tranzicije slabe

Zemlje u tranziciji ušle su u promene narušajući socijalistički sistem planske privrede, a da izgradnja institucija novog sistema nije bila primarni cilj reformi koje su se zasnivale na Vašingtonskom konsenzusu. Polazilo se od pretpostavke da će se njegovom implementacijom, to jest liberalizacijom, dominatnim privatnim vlasništvom i tvrdim budžetskim ograničenjem stvoriti uslovi za delovanje slobodnog tržišta, a da će se institucije neophodne za njegovo funkcionisanje, formirati same od sebe. To se nije desilo. Zbog toga je faktički i propao Vašingtonski konsenzus. No, najteže posledice ipak su podnеле zemlje u tranziciji koje su u prvim godinama reformi praktično pretrpele pravi "institucionalni vakuum".

1 Elementi Vašingtonskog konsenzusa su: 1) fiskalna disciplina, 2) preusmeravanje javne potrošnje na zdravlje i obrazovanje, 3) poreska politika, 4) jedinstven i konkurenatan devizni kurs, 5) sigurnost svojinskih prava, 6) deregulacija, 7) liberalizacija trgovine, 8) privatizacija, 9) promocija direktnih stranih investicija, 10) finansijska liberalizacija.

2 Gregor, Kolodko: "Ten Years of Postsocialist Transition: Lessons for Policy Reforms". The World Bank, Policy Research Working paper 2095.

3 United Nations Development Programme (1997).

4 Preuzeto od: Syed M. Ahsan, Concordia University (Montreal) and CES ifo septembar 2001, "Institutional Framework and Poverty: a Transition Economy Perspective". Međunarodna konferencija: Tranzicija i institucije, Institut za makroekonomiju i razvoj, Ljubljana, 2000.

Slabosti institucija prete uspesima reformi zemalja u tranziciji, i one se ogledaju u sledećem:

- postojanje slabe države, koja je nesposobna da sprovodi zakone, da prikuplja poreze, da se odupire pritiscima interesnih grupa i da izvršava tržišno orientisane reforme;
- nedostatak političkog vodenja i kredibilnog izvršavanja političkih reformi;
- slaba lokalna samouprava i loše definisani odnosi centralne i lokalne vlasti;
- široko rasprostranjena korupcija koja je rezultat suvišnih birokratskih intervencija i prekomerne regulacije;
- nekonistentna i slaba procedura javnih nabavki zasnovana na administrativnim porudžbinama i samo delimično na tržišnim ponudama;
- slabe supervizorske i regulatorne procedure za finansijski sektor;
- kontradiktornosti važećih starih zakona i nedostatak novih kao i pomanjka nje pravne transparentnosti;
- nerazvijeno civilno društvo i sl.

Posledice ovako slabog kvaliteta institucije veoma su se nepovoljno odrazile na tranzicione procese, ali je gotovo tek posle deset godina tranzicije potreba za izgradnjom institucija shvaćena kao conditio sine qua non za konsolidaciju prethodnih reformskih dostignuća i podsticanje daljih reformi.

5. Institucije i naše reforme

Za proces tranzicije u Srbiji ključno pitanje jeste to da li se reforme realizuju bez rizika koji je u sebi sadržao koncept Vašingtonskog konsenzusa, odnosno da li imamo celovit i konsistentan program reformi u kome je pored liberalizacije, tvrdog budžetskog ograničenja i privatizacije, adekvatno mesto dobiti la izgradnja novih institucija. Ovome treba dodati i potrebu redefinisanja uloge države, s obzirom na nužnost njenog urgentnog povlačenja iz ekonomskog života.

Odgovor na ovo pitanje može se bar delimično naći u analizi tri problema od posebne važnosti za naše dalje reformske tokove, pa čemo zato našu pažnju posebno fokusirati na njih. Radi se o privatizaciji, njenom konceptu i početnim, vrlo mršavim rezultatima, zatim o nepostojanju i nefunkcionisanju brojnih institucija na opštem planu, što je slabost većine zemalja u tranziciji, kao i o problemu redefinisanja nove uloge države.

5.1. Privatizacija

Novi zakon o privatizaciji u Srbiji donet je krajem juna prošle godine. Kako se već približava puna godina njegove primene, i kako je njime privatizacija oručena na četiri godine, to se za rezultate njegove primene može, bez ikakve sumnje, konstatovati da su ne samo ispod očekivanih, nego da praktično nikakvih rezultata i nema. Činjenica je da su u gotovo celoj prvoj godini primene novog zakona prodane tri cementare putem tendera i još tri manja preduzeća na aukciji, od ukupnog broja od oko sedam hiljada preduzeća, koja su sa većinskim društvenim kapitalom. Pravo je čudo da retko ko postavi pitanje zašto privatizacija ne ide, zašto zapravo nema privatizacije, iako je nesporno da je ona od velikog značaja za naš privredni oporavak kao i za uspeh reformi u celini.

Mogu se izdvojiti tri ključna uzroka slabih rezultata privatizacije u nas. Radi se o krupnom defektu samog zakonskog okvira, to jest modela privatizacije,

zatim o nepostojanju odgovarajuće institucionalne podrške privatizaciji bilo zbog izostanka brojnih zakona, bilo zbog kontradiktornosti u postojećim zakonima, kao i o neadekvatno postavljenoj ulazi države u ovom procesu.

Slabosti postojećeg modela privatizacije uglavnom proizlaze iz činjenice da je prodaja preduzeća dominantna i isključiva metoda. Ako se ne izvrši prodaja, privatizacije nema. To su stroga pravila. No, kako se prodaja ne može izvršiti iz prostog razloga jer nema tražnje, to nema ni privatizacije. Zašto nema tražnje bilo bi sledeće pitanje. Odgovor je dobro poznat jer se odavno zna koji su uslovi potrebni da bi od ukupne sume od dva biliona dolaru, koliko se godišnje realizuje stranih investicija, samo mali deo došao na naš prostor. Bez potrebe da se elaboriraju sve pretpostavke za priliv stranih investicija, dovoljno je reći da su odlučujući uslov institucije i njihov kvalitet. U tački 4. ovog rada pokazano je u kakvom su stanju obično institucije u zemljama u tranziciji. Bili bismo suviše nerealni optimisti ako napred datu ocenu institucija u zemljama u tranziciji ne bismo pripisali i našim uslovima.

Model prodaje pored prethodno iznetog nedostatka ima i hendičep u tome što sredstva od prodaje preduzeća idu u budžet, pa se eventualni kupac nalazi u situaciji da pored sredstava koja je dao za kupovinu preduzeća, mora izvršiti pozamašna dodatna ulaganja u preduzeće kako bi se ono prestrukturniralo i postalo profitabilno. Ovaj problem može se rešiti prostom metodom dokapitalizacije. No zbog obavezne prodaje dokapitalizacija je van funkcije.

Privatizacija u Srbiji zakočena je dobrom delom i zbog nepostojanja adekvatne institucionalne podrške koja se ogleda u nepostojanju brojnih zakona ili u manjkavosti postojećih. Tipični primeri su Zakon o stečaju i likvidaciji preduzeća, Zakon o preduzeću, Zakon o restituciji, Zakon o javnim nabavkama i mnogi drugi. Primera radi, moderan Zakon o stečaju i likvidaciji rešio bi problem privatizacije na vrlo transparentan, brz i efikasan način za veliki broj preduzeća, koja bi neminovno došla pod njegovu jurisdikciju, pošto objektivno nemaju šansi na tržištu. O značaju Zakona o restituciji suvišno je i goroviti. Njegovo kašnjenje takođe ima vrlo nepovoljne reperkusije na privatizaciju.

Kao primer manjkavosti postojećih propisa i njihove kontradiktornosti ukazaećemo na problem ustavne zaprake za privatizaciju zemljišta.

Zaista je teško bilo kom investitoru da, recimo, podigne fabriku ako nije siguran da je zemljište na kome je podigao preduzeće njegovo, i ako nema pouzdano procenu kolike mu troškove ono može prouzrokovati u budućnosti. Država se, za sada, ne odriče "svog" zemljišta, pa tako eventualni investitori ulaze u neizvesnost što će država uraditi sa njime, da li će ga prodati i pod kojim uslovima ili će ga zadržati i odrediti koncesiju koja može biti neprihvativa sa aspekta biznisa koji se na njoj odvija.

Pored slabosti modela i nepostojanja adekvatne institucionalizovane podrške, privatizaciju u Srbiji prati i problem prekomerne involviranosti države u sam proces. Država je preuzela na sebe obavezu da sama sprovodi i kontroliše privatizaciju, ukinula je samostalnost preduzeća i suzbila im samoinicijativu. Zbog toga preduzeća nisu motivisana ne samo za privatizaciju nego ni za bilo kakve druge značajne promene. Jednostavno iščekuju epilog privatizacije koju treba da sproveđe država. Sve to na opštem planu znači ekonomsku stagnaciju, odnosno recesiju.

Kada se sve ovo ima u vidu, onda ni tako obeshrabrujući rezultati od svega tri prodate cementare i tri manja preduzeća, za bezmalo godinu dana realizacije Zakona o privatizaciji, ne izgledaju suviše iznenadujuće.

5.2. Nedostatak institucija i redefinisana uloga države

Izgradnja institucija i njihov kvalitet nisu primarni cilj naših reformskih procesa u ovoj fazi tranzicije. Ova zabrinjavajuća konstatacija svoje uporište ima delimično i u već pomenutom nedostatu brojnih zakona koji su od vitalnog značaja za uspeh reformi. Drugi indikator koji ide u prilog ovom stavu je i činjenica da još nema socijalnog konsenzusa o reformama. I dalje vlast stanovište da reforme treba da sprovede "neko drugi", i mahom sve se očekuje od države.

Međutim, izgradnja institucija nije "zabran" Vlade, niti samo njena nadležnost. Videli smo da sve strukture društva treba da budu uključene u kreiranje novog sistema, koji se ne sastoji samo od kružnih zakonskih normi, već i od široke lepeze odnosa u društvu koji treba da ishode uspostavljanju visokog stepena povernja o kome govorи Arrow, kao neizbežnog kvaliteta reformskih institucija.

Izgradnju institucija kod nas karakteriše i puki formalizam. Imamo mnoštvo primera da su mnogi zakoni doneti, ali se ne primenjuju u praksi. Isto tako mnoge institucije, koje su inače veoma bitne za funkcionisanje tržišta, postoje, ali ne vrše pravu funkciju. To je slučaj sa brojnim institucijama finansijskog tržišta, koje postaje formalno, ali tržišta kapitala, zbog koga one postoje, još nema.

Usko povezano pitanje, ili bolje rečeno jedan aspekt izgradnje institucija i podizanja njihovog kvaliteta, posebno za zemlje u tranziciji, jeste i redefinisanje uloge države. Država treba da dobije novu ulogu, naravno ne u duhu Vašingtonskog konsenzusa gde bi bila minimizirana i nesposobna da obezbedi funkcionisanje sistema u celini, ali ne ni na zastarelom principu da se prekomerno upliče u privredni život, i da bude birokratizovana i sa velikim diskrecionim ovlašćenjima.

Znači nova država treba da bude jaka u smislu sposobnosti da osigura delovanje institucija, u prvom redu slobodnog tržišta, ali se mora što pre i u što većoj meri distancirati od intervencija u privredi, posebno od davanja subvencija preduzećima, bez obzira na političke pritiske, ili sopstvene političke motive. Kako je utemeljena spoznaja da su kvalitet i snaga državnih institucija odlučujuće za uspeh reformi, to država treba da obezbeđuje usluge koje su esencijalne za funkcionisanje tržišta, kao što su delovanje zakona, infrastruktura, sigurnost svojinskih odnosa, transparentnost poreskih i regulatornih struktura, kao i makroekonomsku stabilnost.

Kao što smo već konstativali razmatrajući institucionalni aspekt privatizacije u Srbiji, država je svoju ulogu u ovom procesu, u svakom slučaju, predmenzionirala. Umosto da postavi jasna pravila i kontroliše njihovu primenu, ona se upustila i u samu realizaciju procesa, čime je, s jedne strane, sebe isturila riziku da ne uspe u poduhvatu, a preduzećima, s druge strane, uskratila samostalnost i inicijativu.

Pored procesa privatizacije, država se prekomerno upliće u poslovanje privrede davanjem subvencija u cilju podsticanja razvoja, kao i programima prestrukturiranja preduzeća. Samo je tržište oprobani mehanizam da odredi koji je program

profitabilan a koji nije. Država je na tom ispitu davno pala i neoliberalna doktrina po ovom pitanju je u potpunosti ispravna.

Koliko je država prekomerno involvirana u privredni život, i kako su joj namere na tom planu i dalje suviše ambiciozne, pokazaćemo na primeru Predloga zakona o izmenama i dopunama Zakona o preduzećima koji je upravo ovih dana u skupštinskoj proceduri usvajanja. Citiraćemo članove 13. i 14. ovog Predloga zakona⁶. Država je na ovaj način na sebe preuzela izuzetno velika ovlašćenja, bez obzira na to što se radi samo o društvenim i državnim preduzećima koja treba privatizovati. Ona time suzbija svaku samostalnost i samoinicijativu, maksimalno birokratizuje upravljanje preduzećima i potiskuje brojne aranžmane dokapitalizacije preduzeća, za koje, inače, postoji veći interes nego za samu kupovinu preduzeća. Reagovanje potencijalnih investitora, bilo stranih, bilo domaćih, svakako ne može biti povoljno na ovakva zakonska rešenja.

Nova država je očigledno na teškom zadatku, treba da se izbori za reforme drugih, ali i za reformu same sebe.

6. Umesto zaključka

Kako je izgradnja institucija ključna za uspeh reformi, neophodno je ukazati na neke aspekte njihovog stvaranja, čime bi i tranzicioni procesi postali jasniji. Izgradnja formalnih institucija je više-manje nesporna. Sve zakone koji nedostaju, kao i druge institucije nužne za funkcionisanje tržišne privrede, država može doneti u roku koji bi bio podnošljiv da dolzi tok reformi, mada, do sada izražena sporost na ovom planu, svakako će povećati cenu tranzicije.

No, pored ove formalne, institucije imaju i svoju drugu neformalnu stranu, koja u suštini predstavlja društveni kapital jedne zemlje. Naravno, radi se o društvenom kapitalu o kome govorи Arrow, North, Fukuyama i drugi. Društveni kapital je vrlo važan za efikasno delovanje savremenih ekonomija i on je sine qua non stabilne liberalne demokratije. Fukuyama društveni kapital determiniše kao institucionalne neformalne norme koje promovišu saradnju dve ili više osoba. On navodi da norme koje čine društveni kapital mogu se okarakterisati kao norme uzajamnosti između dva prijatelja.

Međutim, izgradnja neformalnih institucija, odnosno društvenog kapitala, zavisiti od mnogo više aktera i ona nije nikada u celini ni pod čijom kontrolom, i što je najvažnije, ona je uvek postepena i dugo traje. S obzirom na to da je društveni kapital često nusproizvod religije, tradicije, istorijskog iskustva i drugih faktora, to je očigledno da država ne drži u rukama sve poluge za nj-

⁶ a) Član 13. donosi odredbu: "Preduzeće koje posluje većinskim društvenim kapitalom ne može, bez prethodne saglasnosti vlade republike članice, donositi odluke o: smanjenju ili povećanju kapitala, reorganizaciji ili restrukturiranju, investicionom ulaganju, prodaji dela imovine, opterećivanju imovine zalaganjem stvari ili uspostavljanjem hipoteke, dugoročnom zakupu, poravnanju sa poveriocima, uzmimanju ili odobravanju kredita ili izdavanju garancija van toka redovnog poslovanja".

b) Član 14. donosi odredbu: "U preduzeću koje posluje društvenim ili državnim kapitalom vlade republike članice imenuju predstavnike društvenog ili državnog kapitala u skupštini i upravnom odboru od lica iz preduzeća ili izvan preduzeća kad organ nadležan za sprovođenje postupka privatizacije utvrdi da je organ preduzeća doneo odluku kojom se sprečava ili otežava sprovođenje postupaka privatizacije, kao i kad ovaj organ propusti da doneše odluku, zaključi ugovor ili preduzme druge mere u postupku privatizacije."

ihovo stvaranje. No država ima načina da delimično utiče na rast društvenog kapitala. To je svakako obrazovanje, putem kojeg se generiše društveni kapital. Institucije obrazovanja ne vrši samo transmisiju humanog kapitala, već takođe doprinose povećanju društvenog kapitala razvijajući društvena pravila i norme. Država takođe podstiče stvaranje društvenog kapitala zaštitom svojinskih prava, obezbeđivanjem javne zaštite i sl.

Pored pozitivnog, država može imati i vrlo negativan uticaj na društveni kapital, posebno kada počne preduzimati aktivnosti koje je bolje ostaviti privatnom sektoru ili civilnom društvu. Sposobnost saradnje bazira se na navikama i praksi, zato ako država ulazi u biznis da bi sve organizovala, ljudi će postati od nje zavisni i izgubiti svoju spontanu sposobnost da rade jedni sa drugima.

Kao što vidimo institucije su veliki izazov ne samo za Vladu već i za ostale strukture u društvu. Izgradnja institucija, posebno neformalnih, kao gradualan proces značiće i postepene pomake u reformama, no, na dugoročnom planu, to je izgleda jedini izlaz.

L iteratur a

1. Arrow, K.J. (1970): "The Organisation of Economic Activity: Pertinent to the Choice of Market versus Non-market Allocation" in Robert H. Horeman and Julius Margolis, *Public Expenditure and Policy Analysis* (Chicago: Markham), 2000.
2. Francis Fukuyama: "Social Capital and Civil Society", IMF, Conference on Second Generation in Reforms, Website: www.inf.org.external/pubs/.
3. Grzegorz W. Kolodko: "Economic Neoliberalism Became Almost Irrelevant... "Transition the Newsletter About Reforming Economies, Vol. 9, No. 3, 1998, New York.
4. Grzegorz W. Kolodko: "Ten Years of Postsocialist Transition: Lessons for Policy Reforms", The World Bank, Policy Research Working paper 2095.
5. International Monetary Fund, Conference on Second Generation Reforms, November 8-9, 1999, Internet, Website: www.inf.org.external/pubs/ft/seminar/1999/reforms/.
6. Joachim Ahrens and Martin Meurers: "Institutions, Governance and Economic Performance in Post-Socialist Countries: A Conceptual and Empirical Approach", Međunarodna konferencija: Tranzicija i institucije, Institut za makroekonomiju i razvoj, Ljubljana, 2001.
7. Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o preduzećima, Savezna vlada SRJ, 2000. godina.
8. Syed M. Ahsan, Concordia University (Montreal) and CES ifo september 2001, "Institutional Framework and Poverty: a Transition Economy Perspective", međunarodna konferencija: Tranzicija i institucije, Institut za makroekonomiju i razvoj, Ljubljana, 2000.
9. Šuković, Danilo: "Nači reforme i strana iskustva", zbornik radova: IX miločersko savetovanje, Miločer 2001, Savez ekonomista Srbije i Savez ekonomista Crne Gore.
10. Šuković, Danilo: "Transparentnost i efikasnost privatizacije u Srbiji", Transparency International, Beograd, 2001.

Branislava Bujišić

TRANZICIJA - IZMEĐU POLITIČKE EKONOMIJE I INSTITUCIONALNE EKONOMIJE

Nestanak realsocialističkih sistema Istočne Evrope i Sovjetskog Saveza, obično se označava, u svakodnevnom govoru, ali i u stručnoj literaturi, kao "urušavanje"¹ tih sistema posle čega nastupa period tranzicije. O "tranziciji" je napisano bezbroj studija, ali sam početak tog procesa nije dobio zadovoljavajuće teorijsko tumačenje i ostaje na nivou opisa. Metodološka i konceptualna nedovoljnost pojma "urušavanje" ima dalekosežan značaj za tumačenje i razumevanje aktuelnih društvenih zbivanja u tim zemljama.

Dublje istraživanje i poznavanje uzroka - ekonomskih, političkih, socijalnih, internih i eksternih, revolucionarnog raskida sa jednim vrednosnim sistemom i društvenim poretkom proizašlim iz tog sistema - bilo bi neophodno u procesu stvaranja novih pravila i novih institucija. Da li je to bila reforma, revolucija, kontrarevolucija? Ko je bio subjekt tih zbivanja? Koje su društvene snage, uime kojih vrednosti i kojih interesa dale ton tim događajima?

Ova pitanja imaju sasvim konkretan značaj. Naime, ne postoji ekonomska teorija "prelaza" iz jednog sistema u drugi, ili "ekonomska teorija revolucije". Postojeće ekonomske teorije odnose se na analizu "čistih" ili "stabilizovanih" sistema. U tom slučaju postavlja se pitanje da li je, i u kojoj meri, primerena aktuelna neoliberalna misao za osmišljavanje i izgradnju institucionalnog okvira društava u periodu "urušavanja" i "posturušavanja".

U okviru opštег zaokreta udesno kojeg se konstatuje u post-socijalističkim društvima, najveći deo stvaralačke humanističke inteligencije "dospeo je do radikalne i prilično ostrašene konverzije". Odbacivanje komunističke utopije, ali i svake ideje solidarnosti, zajedništva, kolektivnog uopšte, mada očekivano u skladu sa fenomenom klatna koje teško dolazi u ravnotežni položaj - rizikuje, međutim, da proizvede društveno pogubne posledice.

Na planu ekonomske nauke to se ogleda u bezrezervnom prihvatanju neoliberalne ekonomske teorije u najradikalnijoj varijanti, u vreme kada ona u akademskim i intelektualnim krugovima Zapadne Evrope uveliko gubi i oslonac i pristalice. U našoj javnosti, međutim, postoji skoro jedinstven stav da su razni pravci neoliberalne misli - institucionalna ekonomija, teorija property rights, transakcionalna analiza... najpogodnija analitička osnova za koncipiranje institucionalne

¹ U anglosaksonskoj literaturi koristi se termin "implosion" a u francuskoj "effondrement".

2 T.Kuljić, "Politika", 11. i 12. april 2002. Važan razlog nagle antimarksističke konverzije domaćih intelektualaca jeste, prema Kuljiću, i dogmatsko gledište da se marksizam može ili prihvatiti ili odbaciti - isključivo u celini.

infrastrukture u postsocijalističkim društvima, pa i u našoj zemlji.³

U nastavku teksta, najpre ćemo ukazati na neka moguća tumačenja društvenih procesa u periodu "urušavanja" i na ograničenja koja proizlaze iz nedovoljnosti samog koncepta. Zatim ćemo se osvrnuti na (ne)primerenost main stream pravača aktuelne neoliberalne misli za osmišljavanje i izgradnju institucionalnog okvira društava u periodu "posturušavanja".

Metodološka nedovoljnost pojma "urušavanje"

Radikalne smene društveno-ekonomskih sistema uvek su u istoriji bile rezultat revolucionarnih raskida. Ti raskidi, ukidanje jednog i uspostavljanje novog društveno-ekonomskog poretka, imaju uvek istu "tehnologiju": revolucionarni subjekt, nosilac novog pogleda na svet i novih vrednosti, posle pobeđe u revoluciji, ukida osnovne zakone i institucije prethodnog sistema i u skladu sa svojim revolucionarnim ciljevima donosi nove zakone i stvara nove institucije. Ideje u ime kojih se vodila revolucija postaju legitimirajuće vrednosti novog sistema, što znači merilo i kriterijum prilikom stvaranja i vrednovanja novih institucija. Revolucionarni subjekt, cilj i metod čine nerazdvojno jedinstvo.

Raskid sa prethodnim sistemom je jednokratan, radikalni, surov i transparentan. Revolucionarni ciljevi su jasno istaknuti, a protagonisti revolucionarnih promena su jasno prepoznatljivi. I u postrevolucionarnom društvu je savršeno jasno koja socijalna grupa je dobitnik a koja gubitnik. Pobednik u revoluciji, nosilac novih vrednosti i novog pogleda na svet, postaje nosilac političke moći i državne vlasti. On uvodi svoje zakone, svoja pravila i svoje institucije. Gubitnik se tome prilagodava milom, najčešće silom.

Na taj način je došlo do ukidanja kapitalizma i uvodenja socijalizma u Jugoslaviji i zemljama Istočne Evrope. Revolucionarni subjekt, Komunistička partija, kao revolucionarni cilj istakla je izgradnju komunizma/socijalizma i u skladu sa tim ciljem donela revolucionarni ustav na osnovu kojeg su usvojeni revolucionarni zakoni. Tim zakonima omogućena je realizacija cilja - stvaranje nove, socijalizmu primerene institucionalne infrastrukture. Nacionalizacija i kolektivizacija na osnovu kojih je stvorena društvena svojina, bile su baza tog poduhvata.

U skladu sa Marksovom doktrinom koja je predstavljala teorijsko polazište partie pobednice u revoluciji, društvena svojina je ta institucija pomoći koje se ostvaruje ideja vodilja revolucionara "stvaranje radničke države i ukidanje bilo kog sistema eksploracije". Društvena svojina je bila uslov za izgradnju celokupne institucionalne infrastrukture kroz koju su potom ideje i vrednosti

³ "Mnogi zapadni ekonomisti iznenadeni su tim oduševljenjem i ocenjuju kao naivnost veru u tržište svojih istočnoevropskih kolega. Može se reći da je ekonomsko znanje u postkomunističkim zemljama kombinacija izvrsnog poznavanja slabosti planiranja i nedovoljnog poznavanja slabosti tržišta, što često vodi u idealizovanje mogućnosti ovog poslednjeg", Grosfeld L., "La privatisation", in G.Duchene, G.Tartarin (eds), *La grande transition*, Cujas, Paris, 1991, str. 47.

Možda je ova ocena prestroga, možda je u pitanju nova verzija analize o kojoj u jednom društom kontekstu govorи Demsetz: jedan nepostojeći optimalan sistem se poređi sa jednim postojećim neoptimalnim sistemom, H.Demsetz, "Information and efficiency: Another Viewpoint", *Journal of Law and Economics*, 12, 1969.

radničke države postajale vladajuće u ekonomiji, politici, kulturi, ali i u svakodnevnom životu.⁴

Svojina, dakle, nije jedna od institucija, već osnovna institucija u društvu, koja određuje tip njegovog uredenja, pa samim tim i ukupnost institucionalne infrastrukture.

Kao što je proces stvaranja socijalizma počeo uvođenjem društvene svojine, tako je i proces njegovog ukidanja počeo donošenjem zakona kojim je omogućena privatizacija te svojine. Specifičnost ovog drugog vlasničkog preobražaja predstavlja, međutim, nepostojanje jasno naznačenog cilja, a nesumnjiv kuriozitet je činjenica da je restauraciju privatne svojine i na toj osnovi izgradnju odgovarajućih, znači kapitalističkih odnosa, inicirala Komunistička partija Jugoslavije (1989), a nastavila i okončala, jula 2001. (u Srbiji), koalicija 18 partija različitih naziva, ali čije članstvo, u ogromnoj većini, čine bivši članovi Saveza komunista.

Prilikom donošenja, 1989. godine, zakon kojim je omogućena privatizacija društvene svojine stavljen je u kontekst reformi, mada je bilo jasno da on objektivno predstavlja raskid sa jednom ideologijom i jednim konceptom društveno-ekonomskih odnosa. Činjenica da su nov vrednosni sistem uspostavljali njegovi nekadašnji rušitelji, imala je za posledicu da revolucionarni raskid nije mogao (smeo) da bude ni radikalni, ni jednokratni, a pogotovo ne transparentan.

Citav period od 1989. do 2001. pratiло je terminološko zamagljivanje i političko taktiziranje koje uveliko otežava objektivnu analizu društvenih procesa u tom periodu. Zvanično proglašavan cilj preduzetih promena bio je izgradnja "mešovitog društva", čije bi odlike trebalo da budu ravnopravnost privatne i društvene svojine i ravnopravnost rada i kapitala. Međutim, da se zaista želela ravnopravnost svojinskih oblika, bilo je dovoljno legalizovati privatni sektor i izjednačiti ga sa društvenim, tj. na tržištu izložiti istim pravilima kojima podleže i društveni sektor - u pogledu broja zaposlenih, oblasti u kojima se može angažovati, poreskih opterećenja, pristupa kreditima, pravila o stečaju, itd. Odredba o pretvaranju društvene svojine u privatnu, u ime te ravnopravnosti, potpuno je izlišna, tačnije nelogična. Ako se ima u vidu da je od donošenja Zakona o prometu i raspolažanju društvenim kapitalom (1989) bilo onemogućeno stvaranje novih društvenih preduzeća, onda je jasno da je privatizacija društvenog sektora, bez mogućnosti njegovog obnavljanja, neminovno vodila ukidanju društvene svojine.

Filosofske i ideološke osnove na koje se oslanjala strategija svojinskog preobražaja nisu bile jasno naznačene niti je bio donet nov ustav. U nedostatku jasno prepoznatljivih legitimirajućih vrednosti koje bi služile kao merilo i kriterijum prilikom stvaranja novih zakona, novih pravila i novih institucija - u praksi je vladala konfuzija u svim sferama i na svim nivoima društvenog života - u odnosima unutar preduzeća, u odnosima između preduzeća i države, između države i građana - što je sve vodilo dezintegraciju sistema. Time je stvorena jedna apsolutno nestandardna "sistemska situacija". Neki ključni zakoni, kao zakon o preduzećima, zakon o radnim odnosima, zakoni o hartijama od vrednosti i o stečaju - ili nisu mogli biti doneti ili se nisu mogli primenjivati usled neusklađenos-

⁴ Tako su i francuska i američka revolucija uvele, preko revolucionarnih ustava, prvi uostalom u istoriji svetske ustavnosti - prva bourgeois u pozitivno zakonodavstvo da bi se potom, kroz duži vremenski period stvarala institucionalna infrastruktura primerena burzaoškom društvu.

ti i nekonzistentnosti celine sistema. Neposredna posledica raskoraka koji je postojao između duha Ustava i duha Zakona o privatizaciji, bilo je permanentno stanje pravne neregulisanosti i visok stepen voluntarizma u vodenju ne samo postupka privatizacije, već i ekonomski politike u celini.

Vlasnički preobražaj nije bio praćen upravljačkim preobražajem. Bili su ukinuti (samoupravni) mehanizmi odgovornosti i kontrole, a novi nisu mogli biti stvorenii ili su teško funkcionali, usled fikcije o ravnopravnosti rada i kapitala. Privatizacija započeta u toj situaciji upravljačkog vakuma, imala je za posledicu rastakanje privrednog tkiva u bukvalnom smislu.

Teško je reći u kojoj meri je u javnosti postojala svest o tome da proces privatizacije nije tehničko-ekonomsko već ideološko pitanje par excellence. Izvesno je da adekvatnog informisanja nije bilo. Transformacija društvene svojine nikada nije javno i jasno naznačena kao početak procesa ukidanja te svojine, a samim tim i društvenih odnosa koje ona podrazumeva. Jezički i konceptualni revizionizam koji je bio na delu, dodatno je doprinosis opštoj konfuziji. Tako je umesto "socijalizam/kapitalizam" i "tržište/plan", stvoreni konceptualni par "socijalizam/tržište". Na taj način trebalo je sugerirati da mere, koje su očigledno značile napuštanje socijalizma, nikako ne podrazumevaju prihvatanje kapitalizma već samo uvođenje "moderne tržišne privrede". Odrednice "kapitalizam" i "socijalizam" uporno su izbegavane (i još uvek se izbegavaju), mada i stručna literatura i strani istraživači, nezavisno od ideološkog opredeljenja - bilo da su liberali ili marksisti - koriste isključivo te termine, pa u tom smislu i tumače tranziciju kao napuštanje socijalizma i izgradnju kapitalizma u zemljama istočnog bloka.

Sva ova dogadanja ostavila su prilično zbumenjem većinu građana. Mada brojna empirijska i teorijska proučavanja zemalja u tranziciji posvećuju posebnu pažnju vezi između tržišnih procesa i institucionalnog okruženja, a u tom kontekstu neformalnim institucijama (posebno uverenjima i navikama u dator sredini), pojava delegitimacije sistema je nedovoljno istražena. Nepobitna činjenica da su širom Srednje i Istočne Evrope članovi predašnje nomenklature postali čelnici novih partija ili vlasnici i menadžeri najvećih privatizovanih firmi - svakako ne može doprineti poverenju ni u te ljude, ni u institucije, ni u sistem na čijem čelu se oni nalaze. "Nema primera u istoriji da je jedna vladajuća klasa objektivno, a kasnije i subjektivno, srustila temelje sistema koji je stvorila i da je nakon toga postala vladajuća klasa u novom sistemu". Zato bi problematizovanje pojma "urušavanje" dalo ključ za razumevanje mnogih pojava u društvu - korupcije, nepoverenja u institucije, pojačane emigracije... Bogaćenje u vreme stagnacije, bivše kolege sada poslodavci, očigledno konvertitstvo mnogih stranačkih lidera i javnih ličnosti, arogancija i nipoštovanje sa kojima se mnogi političari (bivši drugovi) i humanistički intelektualci (bivši marksisti) obraćaju radnicima, ministar rada (bivši sindikalni lider) koji promoviše sajmove radne snage (!!!) na kojima se otpušteni i nezaposleni radnici prikušuju potencijalnim poslodavcima - sve to vodi delegitimaciji vlasti, politike i državnog autoriteta.

Donošenjem zakona o obaveznoj privatizaciji (kojim je ukinuta društvena svojina) i zakona o radu (kojim je institucionalizovana dominacija kapitala nad

radom), okončan je period "urušavanja" tako da izgradnja institucija i pravila primerenih kapitalističkom sistemu može da otpočne. Da li je i u kojoj meri neoliberalna ekonomika analiza podesna da bude putokaz i rukovodno načelo za stvaranje institucionalne infrastrukture u novonastaloj situaciji? Odgovor na to pitanje zavisi od odgovora na prethodno pitanje: da li je u zemlji došlo do smene sistema ili se radi samo o evoluciji institucija u okviru istog sistema. Drugim rečima, zavisi od odgovora na pitanje postavljeno na početku ovog teksta - šta je bila prava priroda "urušavanja"?

Od političke ekonomije ka "pravničkoj ekonomiji".

Noviji pravci neoliberalne ekonomike misli, koji su u našoj akademskoj sredini našli brojne slabenike, nastali su u velikoj meri kao suprotstavljanje "političkoj ekonomiji".

Paradoks je, međutim, što su u traganju za čistom "ekonomskom ekonomijom" stvorili sistem u kome vrednost dobara, razmena, rast, ekomska ravnoteža, u tolikoj meri zavise od evolucije prava (jus, juris), da se može govoriti o "pravničkoj ekonomiji".

Proglašavajući institucije za determinirajući faktor ekonomskih odnosa, oni samo dokazuju nemogućnost postojanja autonomnog ekonomskog fenomena, (što je inače marksistička teza) odnosno neophodnost uključivanja "društvenog" u "ekonomsko".

Određujući faktor rasta je, prema ovom videnju, struktura svojinskih prava, koja, prema tome da li obezbeđuje ili ne privatizaciju ekonomskih dobiti - pospešuje ili koči razvoj. Tehnološki progres, ekonomija obima, akumulacija kapitala - nisu faktori rasta već sam rast. Dovedena do ekstrema, ova logika osnov vrednosti vidi u pravu, a ne u korisnosti. Suština "ekonomskog" nastaje i izražava se kroz akt razmene, tržište i cene. Glavni metod merenja efikasnosti pravnih institucija jesu transakcioni troškovi i podsticaji kojima se menja raspored svojinskih prava pri alokaciji resursa.

Prema A. Jovanović, "ekonomija transakcionih troškova je pogodna analitička osnova za objašnjenje problema i institucionalizaciju našeg privrednog sistema, odnosno za objašnjenje visokih transakcionih troškova čiji izvori su eksproprijacija i moralni hazard". Transakcioni pristup analizi ekonomске aktivnosti podrazumeva da se ekonomski aktivnost (izbor između različitih mogućnosti) odvija kroz ugovore. Na tržištu se putem ugovora razmenjuju svojinska prava na resurse. Pored dobrovoljne alokacije svojinskih prava putem ugovaranja na tržištu, realokacija svojinskih prava se može obaviti i zakonima i drugom pravnom regulativom jer ona određuje ko ima koja svojinska prava, odnosno ko snosi troškove, a ko koristi. Poreski i privatizacioni zakoni su ilustrativan primer transfera svojinskih prava⁶.

6 Termin "pravnička ekonomija" preuzet je iz W. Andreff, "De l'économie politique à l'économie juridique", in L'Economie fiction, François Maspero, Paris, 1982, str.73.

7 Podrazumeva se da to čine na način bitno različit od marksističke ekonomije.

8 A. Jovanović, "Svojina, ugovori - osnovne pravne i ekonomski institucije - i transakcioni troškovi", u Ekonomija i pravo, IDN - CEI, Beograd, 1998, str. 187.

9 A. Jovanović, ibid.

Za ovaj pristup, kao i za neoliberalnu misao uopšte, karakteristično je da negira fenomene moći, sile, neravnoteže i isključuje druga objašnjenja društvenih odnosa osim tržišnih. To je dijаметрално razlikuje od marksističkog pristupa.

Za marksiste, ekonomski proces je pre svega proces stvaranja viška vrednosti, a suština ekonomije jeste način prisvajanja tog viška. Ovaj proces je netransparentan i konfliktan pa je zato za marksiste ekonomija mesto nastajanja društvenih protivrečnosti i sukoba. Politički poredak je samo naličje tih društvenih odnosa proizvodnje. Osnov politike i jeste postojanje tih antagonizama u proizvodnoj sferi.

Za liberalne, međutim, ekonomija je mesto uspostavljanja društvene ravnoteže i optimuma. Kategorija viška u tom smislu kod njih ne postoji. Ekonomski odnosi su transparentni jer se radi o tehničkim odnosima, pa ne postoji organska veza između sfere ekonomije i sfere politike. Društvo je određeno tržišnim, ugovornim aranžmanima - dakle nekonfliktnim usaglašavanjima.

Ta ideja o opštoj transparentnosti i nekonfliktnosti, jedna je od suštinskih odlike liberalne ekonomske misli, ali time su ujedno postavljene i njene granice, a "one su jasne: postojeća ekonomska teorija se ograničava da vrši izbor u okviru jednog sistema, to znači da analizira i poređi različita stanja *istog sistema*; ona nije sposobljena da dà odgovor na fundamentalno pitanje tranzicije koje se odnosi na prelaz u drugi sistem"¹⁰.

U tom smislu, i razmatranja o nastanku i razvoju formalnih institucija, endogeno (evolucionistički) ili egzogeno (konstruktivistički)¹¹, daju rezultate samo u okviru istog društveno-ekonomskog poretketa, prototip kog je iste teorijske paradigme i zasnovanog na istom vrednosnom sistemu. Dručić je rečeno, ta vrsta analize može biti delotvorna kada se radi o prilagodavanju institucija više kapitalističkih zemalja. Može se, primera radi, primeniti na razvoj institucija u okviru EU, tačnije na prilagođavanje pojedinih institucija, proisteklih iz istog vrednosnog sistema, u okviru pojedine grupe zemalja.

Pristalice, u našoj zemlji veoma cijenjene transakcione analize, rent seeking analize i sličnih analiza, morali bi dokazati da sistem koji se uspostavlja posle ukipanja društvene svojine i novog Zakona o radu, nije kapitalizam već socijalizam ili, da se sistem koji je funkcionalno došao, može definisati kao kapitalizam. Ukoliko je to nemoguće dokazati, onda ove analize ostaju interesantni pogledi na neka (druga) društva i neke pojave (u tim društвima) ali ostaju nemoćne pred konkretnim problemom sa kojim se naše društvo suočava - izgradnjom institucionalne infrastrukture u periodu "posturušavanja".

¹⁰ Grosfeld I., "La privatisation", in Duchene G. & Tartarin R.(eds), *La grande transition*, Cujas, Paris, 1991, str.49.

¹¹ Izvanredan prikaz ovih pogleda može se naći kod B. Stojanović, "Slobodno tržište, sklad ili anarchija", u *Ekonomija i pravo*, IDN- CEI, Beograd, 1998.

Posle političkih promena oktobra 2000. doneta su dva bitna zakonska propisa, Zakon o privatizaciji i Zakon o radu. Njihovom usvajanju, međutim, nije prethodilo demokratsko izjašnjavanje o društvenoj strategiji reformi iz koje bi bilo vidljivo kakav tip društva se gradi. Takva strategija ne postoji, nikada nije formalno usvojena, a bez jasne vizije društveno-ekonomskog sistema, teško je govoriti o ostvarenju nekih osnovnih ciljeva i vrednosti, a samim tim i institucija, jer su one upravo okvir za ostvarivanje društvenih opredeljenja. Dakle, institucionalni okvir, pitanje privatizacije, obuhvat privatne svojine, mesto države u društvenim tokovima, radno zakonodavstvo itd., mogu se izgradivati tek pošto se društvo demokratskim izjašnjavanjem opredeli u pogledu globalnog društveno-ekonomskog sistema. U nedostatku tih jasno naznačenih vrednosti, zakonodavni (a time i institucijski) okvir u velikoj meri biće stvar nagodbe koalicionih partnera u okviru vladajućeg DOS-a.

Važan elemenat u izgradnji institucija biće i uslovi postavljeni i prihváćeni prilikom potpisivanja ugovora o zajmu sa Svetskom bankom. Neke od tih pozajmice su uslovljene promenama koje se odnose na odredene ekonomske i socijalne oblasti, kao što su poljoprivreda, saobraćaj, zdravstvo ili obrazovanje. Ti programi strukturnog prilagodavanja imaju često odlučujući uticaj na to kakve će institucije neko društvo imati i kako će funkcionišati. Možda treba napomenuti da su od januara 2002. promenjena pravila o tajnosti uslova pod kojima se dobijaju pozajmice i strukturnim promenama koje se moraju sprovesti. Tim izmenama se vladama zaduženih zemalja preporučuje (mada ne i zahteva) da objave ključne dokumente sa postavljenim uslovima.¹²

¹² "Kraj tajnosti strukturnog prilagodavanja", Graham Saul, Bank Information Center (BIC) E-mail: gsaul@bicusa.org

Zaključne napomene

Termin "urušavanje" (implozija, implosion, effondrement) podrazumeava da je neki proces autonoman, bez kauzalne veze, narodski bi se reklo "desilo se samo od sebe". To dalje podrazumeva da ne postoji subjekt, pokrećuća snaga tog procesa, da je neutralan, da ne postoje dobitnici i gubitnici. Posle "urušavanja" sve počinje ex nihilo.

Ova teza - koja predstavlja opšteprihvaćen pogled na početak "tranzicije", teško da može da izdrži proveru stvarnosti.

U periodu 1989 - 2001. došlo je do revolucionarne smene sistema, a pokrećući tog procesa bio je (deo) nomenklature prethodnog sistema. Minimiziranje ove činjenice uveliko će otežati izgradnju novog institucionalnog okvira nad kojim će stajati dve hipoteze:

- nedostatak legitimeta, bilo revolucionarnog, bilo demokratskog, nosilaca nove vlasti za radikalnan preobražaj društva,
- nemogućnost dominantne neoliberalne teorije da pruži analitički okvir za izgradnju institucija u periodu "posturušavanja".

U toj situaciji, institucionalni okvir će najverovatnije biti rezultat nagodbi koalicionih partnera u okviru vladajućeg DOS-a i uslova međunarodnih organizacija kod kojih se nova vlast zadužuje.

L i t e r a t u r a

1. S. Pejovich, "Economic Analysis of Institutions and Systems", Boston: Kluwer Academic Publishers, 1997.
2. H. Demsetz, "Information and efficiency: Another Viewpoint", Journal of Law and Economics, 12, 1969.
3. H. Demsetz, "Toward a Theory of Property Rights", American Economic Review, maj 1967.
4. G. Duchene & G. Tatarin (eds), "La grande transition", Cujas, Paris, 1991.
5. W. Andreff & R. Frydman, "L'économie fiction", Francois Maspero, Paris, 1982.
6. D.C. North, & R.P. Thomas, "The Rise of the Western World: a New Economic History", Cambridge University Press, Cambridge, 1973.
7. H. Lepage, "Demain le capitalisme", Le livre de poche, Paris, 1975.
8. Z. Vidojević, "Tranzicija, restauracija i neototalitarizam", Beograd, CSI-IDN, 1997.
9. A. Jovanović, "Svojini, ugovori - osnovne pravne i ekonomske institucije - i transakcioni troškovi", u Ekonomija i pravo, IDN-CEI, Beograd, 1998.
10. B. Stojanović, "Slobodno tržište, sklad ili anarhija", u Ekonomija i pravo, IDN-CEI, Beograd, 1998.
11. G. Saul, "Kraj tajnosti struktturnog prilagodavanja", Bank Information Centar (BIC), E-mail:gsaul@bicusa.org

Vladimir Goati

INSTITUCIJA PARTIJA: SPONA IZMEĐU POLITIČKE I EKONOMSKE MOĆI

- teze -

1. *Partije u demokratskim porećima "prožimaju"* sve ključne političke institucije; one određuju način rada i sadržaj odluka parlamenta, aktivnost vlade zavisi od opredeljenja vladajuće partije (ili partija), personalni sastav učesnika izbora određuju partije, a ishod izbora, takođe, zavisi od odnosa snaga između partija. Partije na još jedan, sušinski način omogućuju održavanje izbora koje Richard Katz ovako opisuje: "... bez partija koje strukturiraju (izborne-V.G.) kampanje, koje osiguravaju kontinuitet od jednih do drugih izbora, obezbeđuju veze između kandidata u raznim lokalnim sredinama i za razne položaje, nije verovatno da bi sprovedeni izbori bili smisleni, čak kad bi bili tehnički slobodni" (Katz, 1980: 1). Veliki procenat građana emotivno se vezuje za partije (partijska lojalnost, partijska identifikacija), što nije u tolikoj meri slučaj sa drugim demokratskim institucijama, pa se zbog toga može čak tvrditi da partije imaju izvestan prioritet nad tim institucijama. Nije zato slučajno da se partije poimaju kao ključni činioци, "glavni protagonisti" demokratskog poretka (Bobio, 1990: 90), "pokrećuća snaga" moderne politike (Neumann, 1963: 15), a metaforičnoi kao "...hleb svakidašnjih liberalne demokratije..." (Seiler, 1982: 3).

2. *Partije vrše različite funkcije*, od kojih su neke - po Mertonovoj (1968) podeli - manifestne, odnosno željene i očekivane, a neke latentne, odnosno neželjene i neočekivane. U manifestne funkcije političkih partija spadaju: selekcija, agregacija i izražavanje interesa; usmeravanja aktivnosti državnih organa i izbor nosilaca najvažnijih društvenih funkcija. O tim funkcijama šire smo raspravljali na drugom mestu (Goati, 1984: 251-271), a ovde ćemo samo napomenuti da država u tržišnim ekonomijama vodi poresku, carinsku i monetarnu politiku čime bitno utiče na ekonomske procese.

3. *Osim manifestnih, političke partije vrše više važnih latentnih funkcija*. Najpre, partije kao "ljudske zajednice" pojačavaju socijalne veze između članova. Zajedničko delovanje u partiji jača prijateljske veze i ponekad dovodi do braka; empirijska istraživanja pokazala su da stepen partijskog aktivizma pozitivno korelira sa stepenom bračne endogamije. Tvrđnja da partije pojačavaju socijalnu integraciju mogu se ilustrovati i podaćima da su u njima natprosečno zastupljeni neoznenjeni i neutradi, kao i bračni parovi bez dece. Sam Merton navodi više latentnih funkcija političkih partija. U njih ubraja, prvenstveno, humanizaciju odnosa u savremenom impersonalnom društvu. "Mašina (tj. partija - V.G.) priznaje da je čovek iznad svega živo biće koje egzistira u svom mestu stanovanja sa svojim problemima i specifičnim željama" (Merton, 1957: 72). Osim toga, latentne funkcije partija, prema citiranom piscu, jesu: omogućavanje socijalnog uspona marginalizovanih društvenih grupa, predstavljanje izvesne protivteže for-

malnoj distribuciji moći u društvu i najzad - što je važno za naše razmatranje - obezbeđivanje privilegija članovima i osiguravanje povlastica biznisu (uključujući ilegalni).

4. Neke od napred pomenutih manifestnih i latentnih funkcija govore, zapravo, o snažnom uticaju partija na ekonomsku sferu i na distribuciju moći u njoj. Tu, međutim, nije reč o jednostranom uticaju, nego dvostranoj vezi, zato što funkcionisanje partija prepostavlja stalni priliv ekonomskih sredstava. U pogledu načina obezbeđivanja finansijskih sredstava za političke partije, u zemljama stabilne demokratije uočavaju se dva pristupa. Prvi pristup - koji dominira u Velikoj Britaniji i Holandiji - oslanja se, bezmalo u celini, na privatne izvore prihoda od kojih su najvažniji: članarina, pokloni ("upisi") od članova i od privrednih korporacija i zarada od vlastitih preduzeća. U većini ostalih zemalja stabilne demokratije, od kojih naročito treba istaći Nemačku, partije dobijaju finansijska sredstva (u različitoj srazmeri) i iz privatnih izvora i od države. Državna pomoć ima dva vida, direktni i indirektni. U direktni vid se ubrajuju: novčana sredstva koja se u budžetima obezbeđuju partijama za izborne kampanje, političko obrazovanje građana, aktivnost parlamentarnih grupa i za izdavanje partijskih listova. U indirektnu pomoć spadaju: omogućavanje partijama da besplatno koriste vreme i prostor u državnim medijima, oslobođanje od poštanskih troškova, redukovanje poreskih obaveza za neke prihode (plate partijskih funkcionera i dr.) i omogućavanje partijama da zapošljavaju svoje funkcionere u državnoj administraciji kao "partijske savetnike".

5. Srazmerna privatnih i državnih sredstava razlikuje se u pojedinim partijama, a ta srazmerna oscilira u pojedinačno posmatranim partijama u pojedinim vremenskim razdobljima. U Austriji i Danskoj iznos državne pomoći partijama približno je jednak prihodima iz svih drugih izvora, dok u Finskoj, Norveškoj i Švedskoj ukupna državna pomoć partijama značajno nadmašuje sredstva koja one prikupe iz svih drugih izvora (Mair, 1997: 141). Prema jednom empirijskom istraživanju kojim su, sredinom osamdesetih godina, obuhvaćene partije zapadnoevropskih zemalja koje se pretežno oslanjaju na privatno finansiranje, 17 partija (od ukupno 42) prikupilo je više od dve trećine svog ukupnog prihoda "... iz privatnih izvora, uključujući uplate članova i prihode od partijskih preduzeća" (Janda, prema: Nassmacher, 1992: 251). Nasuprot tome, partie su, u zemljama u kojima ih država štedro finansijski pomaže iz budžeta (Nemačka, Austrija, Italija i Švedska), podmirivale u sedmdesetim godinama iz privatnih izvora samo od 10 do 30 rashoda svojih centralnih organa, a učešće prihoda iz tog izvora još više je opalo u osamdesetim godinama (Nassmacher, 1992: 253-254).

U većini evropskih postkomunističkih zemalja, u koje spadaju Srbija i Crna Gora, partie crpe svoje resurse i iz privatnih izvora i iz budžeta. U tom pogledu Latvija i Ukrajina su izuzeci, jer su u njima partie ograničene isključivo na privatne izvore prihoda. Udeo države, po pravilu, ubedljivo nadmašuje polovinu partijskih prihoda. To ilustruju podaci da bužetska pomoć slovenačkim partijama čini 74 odsto njihovih prihoda u izbornoj godini, a 80 odsto u neizbornoj (Toplak, 2001: 17). U Bugarskoj i Estoniji sredstva iz budžeta imaju centralnu ulogu u finansiranju izbornih kampanja (Pentus, 2001: 15; Kanev, 2001: 8). Prema našoj proceni zasnovanoj, doduše, na parcijalnim uvidima, učešće

države u finansiranju partija Crne Gore i Srbije kretalo se 2001. od 70 do 90 odsto. Nasuprot tome, budžetska sredstva u prihodima partijama Poljske kreću se samo od 4,7 do 11,6 odsto (Walecki, 2001: 6).

6. U postkomunističkim zemljama, bez izuzetka, na delu je trend porasta troškova izbornih kampanja koji se reflektuje kao sve veća "glad" partija za novčanim sredstvima. Siloviti porast troškova izbornih kampanja ubedljivo potkrepljuju zvanični podaci o finansijskim izdacima na sukcesivnim predsedničkim izborima u Poljskoj: 1990 - 0,66 mil. ev; 1995 - 1,4 mil. ev i 2000. 3,3 mil. ev. Reč je o zvanično priznatim troškovima koji su - kako konstatuje jedan ekspert - manji od stvarnih (Walecki, 2001: 10). Na identičnu ocenu upućuje procena jednog poznavaoца da su u Estoniji troškovi izborne kampanje od 1992. do 2000. udesetostrućenii (Pentus, 2001: 2). U takvim okolnostima partie se neizbežno obraćaju državi koja za njihove potrebe izdvaja sve veća budžetska sredstva. To, međutim, znači i da pokrivanje partijskih rashoda u sve većoj meri pada na pleća poreskih obveznika, odnosno građana.

7. Upored sa porastom udelu države u finansiranju partija - što se može smatrati dominantnim trendom u postkomunističkim zemljama - uočava se tendencija brzog opadanja broja partijskih članova (Madarska, Češka, Slovenija, Rumunija, Bugarska). Tu nije reč o slučajnom vremenskom poklapanju, nego o čvrstoj vezi između dve varijable, jer finansijski obezbedena partijska rukovodstva "nemaju potrebe" za članovima. Ta veza uočena je u Izraelu, u kojem je izdašna finansijska pomoć partijama od strane države između 1969. i 1973. doprinela dramatičnom smanjivanju partijskog članstva (Mendilow, prema Roper, 2001: 13). Navedena tendencija nije se, međutim, manifestovala u partijama dve jugoslovenske republike u kojima obuhvat popулације partijskim članstvom u poslednjoj deceniji nije promenjen, uprkos sve većim (apsolutno i relativno) prihodima iz budžeta (Goati, 2000: 67-68). Objasnjenje za to treba tražiti u osobenim činocima koji su u jugoslovenskim republikama oslabili vezu između dve varijable. U Crnoj Gori to je intenzivna politička mobilizacija incitirana sukobom u vladajućoj Demokratskoj partiji socijalista (1997) oko demokratskog preobražaja republike. Visokom nivou političke mobilizacije u toj republici bitno je doprineo spor oko državnog statusa Crne Gore (federalna jedinica ili nezavinska država) koji je eskalirao u drugoj polovini 1999. U takvim okolnostima razumljivo je što je održavan visok ideo (8-9 odsto) partijskog članstva u populaciji. U Srbiji je intenzivna politička mobilizacija u drugoj polovini devedesetih godina rezultat dugotrajne i ogorčene borbe prodemokratskih snaga za zbacivanje Miloševićevog režima koja je krunisana uspehom 5. oktobra 2000. Ali, ni tada nije došlo do brzog snižavanja političkih tenzija, jer se u avgustu 2001. dogodio dramatičan rascep u pobedničkoj koaliciji - Demokratskoj opoziciji Srbije, kada je iz te koalicije istupila DSS. Prepostavljamo da će smanjivanje političkih tenzija u obe republike koje je incitirano kompromisom od 14. marta 2002. o "Polaznim osnovama za preuređenje odnosa Srbije i Crne Gore" smanjiti, na duži rok posmatrano, interes partijskih vrhova za članstvom i dovesti - kao i u ostalim postkomunističkim zemljama - do opadanja udelu članstva u populaciji.

8. Bez obzira na ogromne razlike u svim važnim sferama života između zemalja stabilne demokratije i postkomunističkih zemalja (čiji "demokratski staž" počinje tek 1990), te dve grupe zemalja imaju bar jednu zajedničku karakter-

istik: u obe grupe javnost izuzetno malo zna o načinima na koje političke partije stiču i troše finansijska sredstva. Ta tema, po pravilu, dolazi u žiju interesovanju javnosti tek ako i kada izbiju finansijski skandali u kojima centralnu ulogu igraju partijski funkcioneri. Finansiranje partija nije, međutim, terra incognita samo za širu javnost, nego ista ocena važi i za partijsko članstvo. O finansijama veoma retko se raspravlja u partijskim organima, a još ređe među partijskim članovima i simpatizerima. Imajući to u vidu, nećemo pogrešiti ako ustvrdimo da diskrecija obavija ovu oblast partijskog života. U jednom od retkih empirijskih istraživanja finansijskog poslovanja partija, u kojem su obavljeni intervjuji sa rukovodstvima 11 latvijskih partija, većina intervjuisanih rukovodilaca procenila je da su samo 2-4 vrhunska partijska lidera intenzivno angažovana u kampanji prikupljanja novčanih sredstava i da su, uz to, još 3-5 ličnosti o tome redovno obaveštavane (Ikstens, 1991: 2). Nalazi citiranog istraživanja potpuno korespondiraju sa sledećom ocenom jednog poznavaoца: "Običan član partije ništa ne zna o tome kako se partija finansira... U najvećem broju slučajeva samo generalni sekretar ili predsednik zna sve o finansijskim šemama partije. Možda je nepotrebno napominjati da je praktično nemoguće dobiti neku interesantu ili važnu informaciju od tih ljudi. Čak ni recept za pravljenje zlata nije čuvan sa više pažnje od tajne kako se partija finansira" (Pentus, 2001: 7).

9. *Oskudna i nepouzdana saznanja* o prihodima i rashodima političkih partija permanentno podgrejavaju podozrenja u zemljama stabilne demokratije, a još više u novouspostavljenim demokratskim porecima, da partije i partijski lideri presudno zavise od finansijsera, a ne od svojih članova i birača. Iz pretpostavke da u političkom životu odlučujuću ulogu igra novac a ne volja građana često se izvodi ocena da su politički poreci u zemljama u kojima funkcionišu demokratske institucije, samo prividno demokratski, a u suštini plutokratski. Takve ocene, koje su dolazile od strane vladajućih komunističkih partija zemalja "realnog socijalizma" do 1990., nisu samo deo zastarelog arsenala kritika predstavnika demokratije, nego imaju zagovornike i u aktuelnom razdoblju, u zemljama stabilne demokratije i - neuporedivo više - u postkomunističkim zemljama. Premda sadrže deo istine, takve ocene ipak su preterane, jer ikustvena evidencija pokazuje da najbogatije partije nemaju uvek najveći izborni uticaj. To dobro ilustruju predsednički izbori u SAD od 1932. do 1948. na kojima su trijumfovali kandidati Demokratske stranke, mada su njihovi konkurenti, republikanci utrošili više sredstava u izbornim kampanjama (Heard, 1966: 323). Još bolji argument za istu tezu jesu pobeđeni opozicioni stranaka u većini postkomunističkih zemalja Jugoistočne Evrope na prvim slobodnim izborima 1990. nad neuporedivo finansijski bogajim ex-komunističkim partijama.

10. *Pretpostavljamo da partije nerado objavljaju ažurne i potpune podatke o svom poslovanju* zato što je novac važan resurs u političkim borbama i zato što bi partija, otkrivanjem izvora, obima i načina korišćenja novčanih sredstava, snabdela svoje protivnike važnim informacijama. Navedeni interes partije da bar deo finansijskih sredstava drži u "sivoj zoni", pod kontrolom samo nekolicine ili čak jednog funkcionera, objašnjava zašto su partijski vodi igrali ključnu ulogu u velikim finansijskim afarama koje su potresale mnoge zemlje stabilne demokratije u proteklim decenijama, a ista ocena važi za postkomunističke zemlje od 1990. do danas. I pored beskrajne raznolikosti pojavnih oblika, pomenute afere

imaju jedno invarijantno obeležje: čelnici partijski funkcioneri koristili su svoju političku moć i uticaj da bi izdejstvovali odredene državne odluke, ili onemogućili njihovo donošenje, a zauzvrat su dobijali privatne i (ili) grupne ekonomski koristi, što je, zapravo, sustinska korupcija.

11. *Kada je reč o korupciji* u koju su uključene partije i njihovi pravci, ta korupcija se često (ne uvek) sastoјi od dva, a ne samo od jednog nezakonitog čina; najpre u "crni fond" partije slivaju se odredena sredstva kao protivčinida za obećanu ili izvršenu "uslugu", a zatim određeni partijski funkcioner prebacuje, od tako stečenog novca, deo na svoj bankovni račun ili ga stavlja u svoj džep. Korupciju je, naravno, teško, ponekad nemoguće, dokazati jer se ona, po pravilu, ostvaruje uz poštovanje svih pravila po kojima se doneze odluke. Jedan pisac to slikovito objašnjava u sledeći način: "Formalno poštovanje procedure i njenu sustinsko zaobilazeњe u korupciji su ono što su pranje i reciklaža mafijaškog novca" (Mény, 1992: 31).

12. *Kad je reč o nosiocima partijske moći* - kad su i ako su u isto vreme funkcioneri države - korupciju možemo posmatrati kao ilegalnu aktivnost kojom oni "prodaju" svoje usluge nosiocima moći u ekonomskoj sferi. Na taj način, kako bi rekao Gerhard Lenski, ostvaruje se razmena između moći zasnovane na položajima i moći zasnovane na svojini, čime politički moći postaju i bogati i vice versa. Istovremeno, time se uspostavlja statusna konsistentnost i smanjuje napetost u društvu (Lenski, 1966: 47-58; 86-87).

Pored ilegalnog transfera političke u ekonomsku moć koji označava korupciju, taj transfer se odvija i na legalan način. Pomenimo, na primer, da partija pobedom na izborima raspolaže određenim brojem važnih, dobro plaćenih mesta namenjenih isključivo njenim rukovodiocima. I kada po visini plata visoki vladini funkcioneri u SAD zaostaju za direktorima velikih korporacija, to zaostajanje je privremeno, jer posle proteka mandata vladini funkcioneri dobijaju, po pravilu, astronomiske nadnice u privredi i lako nadoknaduju prethodno zaostajanje.

13. *Od 1990. do danas u mnogim postkomunističkim zemljama* su, zbog finansijskih manipulacija partijskih vrhova, izbjigale afere i skandali od kojih su neki dobili i sudski epilog. Navešćemo karakteristične primere iz Slovenije i Rumunije. U Sloveniji se 1994. podigla velika "medijska prašina" oko zajma od 400.000 eu. koji je podigla Slovenska narodna partija (SNP) u inostranstvu čime je prekršala više pozitivnih propisa. Afera je okončana vraćanjem zajma austrijskom poveriocu bez ikakvih sankcija za lidera SNP. U drugom skandalu koji se dogodio sredinom 1992. centralnu ulogu odigrao je ministar nauke Slovenije, član Partije zelenih koji je potpisao ugovor sa fabrikom crepa o koprodukciji. Na osnovu toga, fabrički je dodeljena suma od 18.000 eu. beskamatnog zajma, od čega je fabrika 15.000 eu uplatila jednoj kompaniji koja je tu sumu poklonila Partiji zelenih (Toplak, 2002: 14).

U Rumuniji je 1998. otkriveno da je francuski biznismen rumunskog porekla Adrean Costea izvrio prenos značajnih novčanih sredstava iz rumunskih javnih fondova na privatne račune rumunskih političara. Isti biznisman novčano je pomogao ponovni izbor predsednika Jona Ilijeskua 1996., a izdavačka kuća Adreana Costea štampana je u Francuskoj postere i fotografije za Ilijeskua koji su uvezeni u Rumuniju bez plaćanja poreza. Krivični postupak koji je pokrenut zbog toga

obustavljen je u februaru 2001. (Roper, 2001: 19).

14. *Slične, ne manje ozbiljne finansijske zloupotrebe* dogadale su se i u Srbiji. Tu se čak ne radi o "afarama", nego o skoro uobičajenoj praksi vladajuće SPS da budžetskim sredstvima raspolaze kao svojim vlastitim, zbog čega se u Srbiji do 5. oktobra 2000. može govoriti o "partijskoj državi". O tome nedvosmisleno svedoči kontrola utroška budžetskih sredstava u 2000. godini koju je izvršilo Ministarstvo finansija Republike Srbije. U izveštaju publikovanom krajem oktobra 2001, Ministarstvo je utvrdilo, između ostalog, da je nezakonito utrošeno približno 26 miliona eu., a da je nenamenski utošeno još oko 44 miliona eu. Kontrola je pokazala da je veliki deo budžetskih sredstava upotrebljen za kupovinu automobila ili za pozajmice (koje nisu vraćene) preduzećima čiji su vlasnici (ili menadžeri) ministri u koalicionoj republičkoj vladi (SPS-JUL-SRS), a drugi, doduše znatno manji deo, direktno je uplaćen vladajućim partijama. Tako je ministar za nauku uplatio SPS-u 11.335 eu, a SRS-u 3.060 eu; ministar trgovine doznačio je na račun SRS 8.330 eu; a ministri za vlasničku transformaciju, trgovinu, turizam, saobraćaj i za zaštitu prirode sredine dodelili su SRS ukupno 20.160 eu. Zbog drastičnih nezakonitosti u trošenju budžetskih sredstava podnete su sredinom 2001. krivične prijave protiv 25 bivših ministara srpske vlade (od ukupno 35), kao i protiv desetaka zamenika ministara i direktora republičkih organa. U vreme pisanja ovog teksta (kraj aprila 2002) krivični postupci su još uvek u toku. Naveli smo rezultate kontrole trošenja budžetskih sredstava 2000. koje je sprovela nova vlast, a verovatno je da bi bili slični rezultati kontrole trošenja budžetskih sredstava u prethodnim godinama. Možda bi dimenzije zloupotrebe budžetskih sredstava bile još i veće, jer je "stari režim" u Srbiji trajao samo do 5. oktobra, tako da su opisane zloupotrebe učinjene u razdoblju od samo devet meseci 2000.

Raspolažući arbiterno enormnim državnim finansijskim sredstvima, vladajuća SPS je od 1990. do 5. oktobra 2000. deo novca koristila i za korumpiranje lidera opozicionih partija. Karakteristična su u tom pogledu dva primera. Prvi se dogodio 1993, posle otvorenog političkog sukoba između SPS i njegovog dodatašnjeg saveznika, ultranacionalističke SRS. Da bi osuđetila pokušaje SRS da blokira zakonodavne inicijative na saveznom nivou, SPS je, najpre, podstakla rascep u SRS iz koje se izdvjilo pet saveznih poslanika koji su obrazovali "Srpsku radikalnu stranku-Nikola Pašić" (SRS-NP). Potom je SPS obezbedila petorici poslanika te stranke po 100.000 DM ili stan u Beogradu, kao nagradu za podršku predlozima SPS u saveznom parlamentu. Drugi primer su javno iznete i nedemantovane tvrdnje, da je vladajuća SPS dala u toku 1993. predsedniku SRS "...desetak miliona DM za podršku socijalistima i za razbijanje opozicije" (Slavujević, 1999: 115, fuznota 48). Ovi primjeri samo su "vrh ledene bregi" ispod koga se krije široki sistem arbitrerne upotrebe državnih resursa u partijske svrhe.

15. *Permanentni novčani skandali* podstakli su u zemljama stabilne demokratije sumnjičav, a u manjem delu javnosti i izrazito negativan stav prema partijama en général. Iako podaci o finansijskim skandalima partijskih lidera u mnogim zemaljama stabilne demokratije (Belgija, Italija, Izrael, Francuska, Japan, Nemačka i dr.) upućuju na ocenu da takva sumnjičenja nisu lišena osnova, izvlačenje univerzalnog zaključka o "koruptivnoj prirodi" partija je jednostrano i pogrešno,

jer su i pomenuti skandali dobili i (ili) dobijaju svoje sudske epiloge zahvaljujući, upravo, angažovanju partija i njihovoj spremnosti da korumpirane lidere liše parlamentarnog imuniteta. Finansijski skandali u pomenutim zemljama pokazali su, zapravo, da i kad lideri vladajućih partija uspeju da prikriju mahinacije od vlastite "unutrašnje kontrole", oni nailaze na druge nepremostive prepreke: javnost koja budno motri na vlast, opozicione partije i, najzad, pravosudne institucije. Takoreći prirodni interes opozicije da otkrije i obeleđani zloupotrebe vlasti ne daje, međutim, efekte u kratkom razdoblju, nego tek posle proteka izvesnog vremena i posle promene na vlasti. Dobar primer za to je Nemačka u kojoj su finansijske zloupotrebe HDU iz prve polovine osamdesetih godina, u koje je umešan i lider te partie Helmut Kol, obeleđanjen tek 1999. kada je HDU partija izgubila vlast. Imajući to u vidu, mogli bismo zaključiti da ako kod partija postoji univerzalna tendencija ka korupciji, u njima postoji, isto tako, permanentno nastojanje da se suprotstavljaju korupciji. U stvari, partijski sistem, kao celina, deluje u demokratskim zemljama kao močna brana nezakonitom finansijskom poslovanju partijskih rukovodstava.

Osim partijskog sistema, u zemljama stabilne demokratije borbu protiv finansijskih zloupotreba partija i partijskih funkcionera bitno olakšava uspostavljeni složeni splet institucija, procedura i mehanizama, koji obezbeđuju transparentnost novčanih tokova, kao i razrađeni sistem sankcija koje "odvraćaju" potencijalne prekršioce.

16. Finansijske afere i skandali čiji su glavni akteri lideri političkih partija, imaju u zemljama stabilne demokratije i u postkomunističkim zemljama, pored niza loših i jednu korisnu posledicu: ubrzavanje reformi i uspostavljanje novih institucija (procedura, mehanizama) sa ciljem da se onemogući repriza takvih zbivanja.

Te reforme neće, naravno, potpuno demistifikovati finansijsko poslovanje političkih partija, ali će verovatno povećavanjem rizika za partijske lidera, smanjiti obim nezakonitog raspolažanja novčanim sredstvima i - u dužem roku - svesti ga u "podnošljive" okvire.

1. Bobio, Norberto, 1990. Budućnost demokratije, Beograd, Filip Višnjić.
2. Doublet, Ives Marie, 1997, "Partie Founding", Paper Presented at the Workshop: "Funding Political Parties", Institut for Democracy and Electoral Assistance, 7-9 March 1997, Stockholm.
3. Goati Vladimir, Savremene političke partije - komparativna analiza, Beograd: Partizanska knjiga.
4. Goati, Vladimir, 2001, Elections in FRY from 1990 to 1999, Will of People or Electoral Manipulation; Addendum: Elections 2000, Beograd: Center for Free Elections and Democracy.
5. Goati, Vladimir, 2000, Partije Srbije i Crne Gore u političkim borbama 1990-2000, Bar: Conteco.
6. Haerdt, Alexander, 1966, "The Cost of Politics", In: Political Parties and Political Behavior, Eds. William Crofty, Donald Freeman and Douglas Gatlin, Boston: Allyn and Bacon.
7. Ikstens, Janis, "Party Funding in Latvia", Paper presented at the Conference on Party Funding and Finance in Central And Eastern Europe, Open Society Institute/COLPI, 2-3 November 2001.
8. Kanev, Dobrin, "Party Fundinfg in Estonia", Paper presented at the the Conference on Party Funding and Finance in Central And Eastern Europe, Open Society Institute/COLPI, 2-3 November 2001.
9. Katz, Richard, 1980, A Theoryof Parties and Electoral Systems, Baltimore: The John Hopkins University Press.
10. Lenski, Gerhard, 1996, Power and Privilege, A Theory o Social Stratification, New York: McGraw-Hill Book Company.
11. Mair, Peter, 1997, Party System Change, Approaches and Interpretations, Oxford: Clarendon Press.
12. Meny, Ives, 1992, La Corruption de la République, Paris: Fayard.
13. Merton, Robert, 1968, Social Theory and Socal Structure, New York: The Free Press.
14. Neumann, Sigmund, 1963, " The Democratic Decalogue; Changes in Society and their Impact on the State", in: Democracy in Changing Society, Ed. Henry Ehrmann, Bombay: Varilks Feller and Simons.
15. Pentus, Keit, "Party Funding in Estonia", Paper presented at the the Conference on Party Funding and Finance in Central And Eastern Europe, Open Society Institute/COLPI, 2-3 November 2001.
16. Seiler, Daniel-Louis, 1982, Les Parties politique en Europe, Paris: Press Universitaires de France.
17. Slavujević, Zoran, 1999, "Delegitimizacija sistema i njegovih institucija", U: Dva ogleda o legitimitetu, Red. Zoran Slavujević i Srećko Mihailović, Beograd: Institut društvenih nauka.
18. Toplak, Jurij, 2002, "Party Funding in Slovenia" (mimeo).
19. Walecki Marcin, "Poland", Paper presented at the the Conference on Party Funding and Finance in Central And Eastern Europe, Open Society Institute/COLPI, 2-3 November 2001.

STARNA I NOVA INSTITUCIONALNA EKONOMIJA

- dihotomije i problemi -

Uvod

U istoriji ekonomske misli bilo je pokušaja da se u ekonomiju uključe problemi koji se odnose na institucije i institucionalne promene. Najočigledniji primer za ovo predstavlja američka institucionalistička tradicija Veblen-a, Commons-a i Ayres-a (Rutherford,1996). Međutim, različite vrste analiza institucija možemo naći u radovima klasičnih ekonomista (A.Smith), članova nemačke, engleske i američke istorijske škole, Marks-a i drugih marksista, predstavnika austrijske škole kao što su Menger, Von Wieser i Hayek, Schumpeter-a i neoklasičnih ekonomista (Marshall).

Ovaj rad se koncentriše na dva značajnija pravca institucionalističke misli u ekonomiji. Prvi je američka institucionalistička tradicija koja je započela na prelasku u dvadeseti vek i nastavljena je do danas. Drugi pravac je skorijeg datuma, onaj koji se može smatrati oživljavanjem i značajnom ekspanzijom institucionalnih elemenata koji se nalaze u klasičnoj, neoklasičnoj i austrijskoj ekonomiji, a koji su u međuvremenu bili pali u zaborav. Prva tradicija se često naziva stara institucionalna ekonomija (SIE), a ova druga nova institucionalna ekonomija (NIE).

Stari institucionalizam predstavlja tradiciju mišljenja koja se asocira za Veblen-a, Commons-a i Ayres-a, kao i za skoriji doprinos Gruchy-a, Gordon-a, Tool-a i mnogih drugih. U okviru SIE postoje dva tipa istraživanja od većeg teorijskog značaja. Prvi se asocira za Veblen-a, odnosno za razvoj i modifikaciju Veblen-ovog sistema od strane Ayres-a. Ovaj program je izgrađen na konceptu fundamentalne dihotomije između poslovnih ili novčanih i industrijskih aspekata ekonomije. Analiza se fokusira na efekte koje nove tehnologije imaju na institucionalne šeme i na načine na koje uspostavljene socijalne konvencije i steceni interesi odolejavaju promenama. Ove ideje se često vezuju za pogled o strukturi moderne ekonomije koji naglašava političku i ekonomsku moć krunih korporativnih interesa.

Drugi značajniji program u okviru SIE polazi od radova Commons-a. Istraživanja se koncentrišu na pravo, vlasnička prava i organizaciju, njihovu evoluciju i uticaj na pravnu i ekonomsku moć, ekonomske transakcije i raspodelu dohotka. Institucije se u velikoj meri vide kao rezultat formalnih i neformalnih procesa rešavanja konflikata. U pojedinim aspektima Commons-ova tradicija, zbog naglašavanja transakcija, vlasničkih prava i organizacije ima bliže veze sa NIE u odnosu na tradiciju Veblena i Ayresa. Ipak, Commons-ov pristup se značajno razlikuje od svega što se nalazi u NIE.

Jedan značajan deo NIE obuhvataju radovi o svojinskim pravima (Demsetz) i opštem zakonu (Posner). Drugi bitan deo NIE bavi se procesom javnog izbora, odnosno traganja za rentom i aktivnostima distributivnih koalicija (Olson,

Mueller). Treći važan deo raspravlja o organizaciji i obuhvata agencijsku teoriju koju su razvili Jensen i Meckling. Tu su i radovi o transakcionim troškovima (Coase). Nove aspekte u NIE pružile su teorije igara. Neki su koristili teoriju igara da bi modelirali akciju unutar date institucionalne situacije, dok su je drugi koristili u mnogo ambicioznijem pokušaju da objasne evoluciju samih socijalnih institucija. U NIE su uključeni i pokušaji, karakteristični za austrijsku školu i neošumpeterijansko mišljenje, da se različiti tipovi institucionalnog razvoja objasne delovanjem nevidljive ruke tržišta i evolutivnih procesa (Hayek, Langlois). Istraživanja u okviru NIE su u određenom stepenu komplementarni, ali su prisutne i razlike.

Novi institucionalizam, bilo neoklasični ili austrijski, kritikuje stari institucionalizam zbog: nedostatka teorije, tendencije da više raspravlja u holističkim nego individualističkim kategorijama, upotrebe biheviorističkog a ne racionalnog izbora, propusta da se ceni važnost nemeravanog i evolutivnog procesa u institucionalnom razvoju, a što je suprotno procesu kolektivnog odlučivanja i stvaranja institucija. Stari institucionalisti su odbacivali individualističke kriterijume blagostanja i u većoj meri su intervencionisti, favorizujući veće državno uplitanje da bi se ispravili institucionalni nedostaci.

S druge strane, stari institucionalisti upućuju sasvim suprotne kritike novom institucionalizmu. Oni tvrde da je teorija NIE često suviše apstraktna i formalna, da ponekad primenjuje ekstremnu, redukcionističku verziju individualizma, da se pojedinac tretira kao previše racionalno i autonomno biće, koji je ograničen, ali ne i pod uticajem, institucionalnih i socijalnih okolnosti, da ortodoksi kriterijumi blagostanja nisu odgovarajući za ocenu institucionalne promene i da prevladuje samodovoljan stav o efikasnosti tržišta i spontanom razvoju institucija. Tako je NIE predstavljena kao formalna, (naročito u svom neoklasičnom obliku i teoriji igara), individualistička, redukcionistička, orijentisana ka racionalnom izboru i ekonomskim modelima i generalno antiintervencionistička.

Dihotomije i problemi

U društvenim naukama često se prave podele metodoloških i teorijskih pristupa tako što se postavljaju suprotnosti tipa: formalisti versus antiformalisti, individualisti versus holisti, racionalni izbor versus biheviorizam, evolucija ili nevidljiva ruka tržišta versus kolektivista, neintervencionizam versus intervencionizam. Prisutna je određena lakoća kod ovakvog načina razmišljanja. Da bi se odbio nečiji rad od daljeg razmatranja, nekad je dovoljno da se pokaže da pripada drugoj strani. Svaka grupa može razvijati sopstvene programe ne brinući o radu ili implicitnim i eksplicitnim kritikama onih drugih.

Nisu malobrojni ni oni koji smatraju da su sve ove standardne dihotomije lažne i obmanjujuće. Oni ukazuju na to da su ekstremne pozicije neodržive, odnosno da bilo koja adekvatna socijalna teorija ne može biti striktno na jednoj ili drugoj strani. Ovi teoretičari zauzimaju mnogo umerenije pozicije. Tako mnogi individualisti uočavaju da društvo kao celina duboko utiče na pojedinca, dok se najveći broj holista slaže da samo pojedinci a ne institucije deluju kao agenti promena. Čak neki bihevioristi, kao Veblen, ne isključuju u potpunosti racionalni izbor. Zatim, kod ortodoksnih ekonomista sve je prisutnije uočavanje granica u ponašanju sa ciljem postizanja određenog optimuma, odnos-

no smisla praćenja pravila. Teško da će teoretičari tržišta da negiraju potrebu i istorijsku važnost promišljenih napora u stvaranju institucija, kao što je podjednako teško da kolektivisti negiraju da mnoge konvencije i institucije nastaju spontano. Konačno, poteškoće koje se javljaju kod vrednovanja institucionalne promene izazvane su veliki broj rasprava unutar obe tradicije. Dešavalo se da su i najvatreniji zastupnici tržišta i spontanog institucionalnog razvoja morali da priznaju da ovakvi procesi mogu nekad odvesti društvo na rđav put, dok su intervencionisti morali da se pomire sa mnogim očiglednim primerima grešaka promišljenog stvaranja institucija. Naravno, razmišljati na ovakav način ne znači i tvrditi da ne postoje područja ozbiljnog neslaganja, već da se uvećava broj mogućih pozicija.

Formalizam i antiformalizam

Formalizam se posebno vezuje za razvoj neoklasične ekonomije, premda bi se mogao trasirati daleko nazad u istoriju ekonomije. Matematički formalizam je postao jedan od žigova neoklasične ekonomije. Suštinska prednost matematičkog formalizma je u tome što povećava jasnost i preciznost iznetih teorijskih argumenta. Formalizam je ohrabrio eksplicitnije postavljanje pretpostavki, uključujući početne uslove i hipoteze o ponašanju, i učinio je izvođenje implikacija ne samo egzaktnijim već mnogo vidljivijim i otvorenijim za proveru. Ovo su neki od aspekata koji su doprineli znatnom uspehu neoklasične ekonomije. Formalizam je, posebno, omogućio teoretičarima da brzo dograduju i razvijaju radeove svojih prethodnika. Jasno je da matematički formalizam znači veće apstrahovanje pojedinosti istorijskog ili institucionalnog tipa. Ovaj visok stepen apstrakcije je tradicionalno smatran više kao korist nego kao slabost, omogućujući teoretičarima da fokusiraju pažnju na faktore od najveće važnosti ili od najveće opšte relevantnosti. Kritičari formalizma tvrdili su da on ne omogućava objašnjenje određenih klasnih i socijalnih fenomena.

Debata između formalista i antiformalista je bila glavna stvar metodološkog osporavanja u ekonomiji, često oko pitanja realizma i relevantnosti ekonomске teorije. Ona je blisko povezana, ali ne i identična, sa dugotrajnom debatom o indukciji versus dedukciji. Formalizam je identifikovan sa deduktivnim, a antiformalizam sa induktivnim zaključivanjem.

Prema Langlois-u (1986) centralni problem "ranih institucionalista" u tome je što "oni žele ekonomiju sa institucijama ali bez teorije". Coase (1984) je u mnogo oštrijoj formi kritikovao američke predstavnike SIE zbog obimnog deskriptivnog materijala bez teorije. Unutar SIE odbacuju se ortodoksnije neoklasične forme teorije i izgradnja formalnih modela. Ovde se manje radi o metodološkom neslaganju tipa teorija versus deskripcija, a više oko odgovarajućeg stepena apstrakcije koju treba koristiti u analizama razvoja složenog sistema.

Veblen se izdvaja među stariim institucionalistima po svojim kritikama psiholoških predrasuda neoklasičnih i austrijskih ekonomista. Tako je za austrijsku tradiciju naveo da je zasnovana na hedonizmu. U okviru NIE može se govoriti o različitom stepenu upotrebe formalizma. Mnogi austrijanci i neoaustrijanci odbacuju matematički formalizam. Neformalni, ali deduktivni pristupi mogu se naći u radovima Mises-a, Hayek-a i drugih koji su bili pod uticajem austrijskih ideja, kao što je Buchanan. Buchanan posebno naglašava subjektivizam

i kritikuje formalizam ortodoksne ekonomije, smatrajući da formalizam vodi ideji da se može objektivno definisati postizanje nekog optimuma ili efikasnog rešenja, a da je to samo predmet razmene. On ukazuje na to da je teško odbaciti mišljenje da zaista postoji efikasna alokacija resursa, koju bi definisali ekonomisti i u odnosu na koju bi se mogla testirati sva institucionalna uredenja (Buchanan 1988).

Formalizam je prisutan u različitoj meri u radovima NIE. Najviše ga ima u nekim oblastima agencijske teorije i teorije igara. Radovi koji imaju eksplicitnije evolutivne perspektive relaksiraju tradicionalne koncepte i pokazuju manji formalizam. Po Field-ovom mišljenju formalni modeli ne mogu da objasne egzaktno kada i u kojoj formi nastaju fenomeni kao što su kooperacija, karteli ili društvene norme. Ovim fenomenima treba pristupati analizirajući slučaj po slučaj (Field 1979). Na sličan način su Basu, Jones i Schlich (1987) povukli distinkciju između strukturnog pristupa institucijama zasnovanog na izgradnji modela i istorijskog pristupa. Tvrđili su da institucije trpe izvesnu inerciju što znači da se ne mogu ignorisati istorijski detalji. Strukturalna i istorijska objašnjenja potrebna su u ekonomskoj istoriji i ona su više komplementarna nego isključiva.

Holizam i individualizam

Metodološki problemi koji se asociiraju za individualizam i holizam posebno su teški za diskusiju. Ovi izrazi su središte dugotrajne kontroverze u društvenim naukama, i još uvek ne postoji slaganje oko skupa definicija. Značenje izraza individualizam ili holizam često varira od pisca do pisca, pa tako i između starih i novih institucionalnih ekonomista.

Metodološki individualizam obično se vezuje za redukcionističku tvrdnju da se sve teorije društvenih nauka mogu redukovati na teorije individualne ljudske akcije. Sve socijalne ili kolektivne fenomene, kao što su institucije, treba endogenizovati i objasniti u kategorijama individualne ljudske akcije. Akcenat je na individualnoj akciji koja dovodi do stvaranja institucija i institucionalnih promena. Suprotno ovome, holizam se bavi društvenim uticajem koji vodi individualnoj akciji. Pojedinac se vidi kao socijalizovan, onaj koji je internalizovao pravila i vrednosti društva koje nasleduje. Holisti fokusiraju pažnju na to kako društvene "snage" (institucije, socijalne konvencije) uslovljavaju individualno ponašanje. Principijelne razlike između redukcionističke metodologije individualizma i holizma nalaze se u primarnom značaju individualnog aktera u individualizmu nasuprot primarnoj ulozi društvene ili institucionalne celine u holizmu. Ova dva pristupa se obično vide kao uzajamno inkompatibilna.

Metodološki holizam je pristup koji se češće vezuje za sociologiju i antropologiju nego za ekonomiju, ali mnogi pisci u okviru SIE koristili su ove termine da bi izrazili sopstvenu poziciju. Holistički pristup mogao bi se sumirati sledećim stavovima :

- (I) Društvo kao celina je više od zbiru njegovih delova.
- (II) Društvena celina značajno utiče na uslove ponašanja ili funkcionisanja njegovih delova.
- (III) Ponašanje pojedinaca moglo bi se izvesti iz društvenih zakona, ciljeva ili snaga koje su sui generis i koje se primenjuju na društveni sistem kao celinu (Rutherford, str.28).

Sve verzije holizma daju primaran značaj društvu kao celini. Društvena celi na određuje i uslovjava individualno ponašanje.

Na sličan način se može predstaviti metodološki individualizam:

- (I) Samo pojedinci imaju ciljeve i interese.
- (II) Društveni sistem i njegove promene rezultiraju iz akcija pojedinaca.
- (III) Svi veliki sociološki fenomeni u krajnjoj liniji objašnjavaju se kategorijama teorija koje se odnose samo na pojedince, njihova raspoloženja, uverenja, resurse i međuodnose (Rutherford, str.31).

Prema Agassi-u neka institucija može imati ciljeve i interese samo ako joj ljudi daju neki cilj, ili im se čini da bi mogla da im bude od koristi. Društvo ili institucije ne mogu imati sopstvene ciljeve i interese. Holizam je metodologija SIE, a individualizam metodologija NIE. Moglo bi se zaključiti da je potrebno nešto što predstavlja srednju kombinaciju holizma i individualizma, a to je prema Agassi-jevoj terminologiji "institucionalni individualizam".

Racionalnost i sledjenje pravila

Diskusija o individualizmu i holizmu dodiruje nekoliko tema koje se bave stepenom u kojem bi se čovek mogao konceptualizovati kao onaj koji "sledi pravila", koji razvija navike i rutine i koji se, što je mnogo važnije, adaptira socijalnim normama i konvencijama, nasuprot čoveku koji je racionalni maksimizator, koji prilagodava svoje ponašanje shodno promenama u okolnostima i mogućnostima na takav način da maksimizira sopstvene neto koristi. Prema Elster-u je jedan od najotpornijih rascpeta u društvenim naukama suprotnost između homo economicus i homo sociologicus. Prvi se adaptira na promenjene uslove, uvek težeći poboljšanju sopstvenog položaja. Drugi je neosetljiv na promene, opterećujući se propisanim ponašanjem, čak i kada postanu moguće nove i očigledno bolje opcije. Prvi se lako karika kao samostalan socijalni atom, a drugi nesvesni igračka socijalnih snaga ili pasivni izvršilac nasledenih standarda.

Prisutan je veliki disparitet gledišta u okviru nove institucionalne ekonomije o ponašanju u skladu sa sledenjem pravila. U nekim oblastima NIE, posebno u agencijskoj teoriji i u nekim primenama teorije igara, pojedinci su predstavljeni u tradicionalnom izrazima maksimiziranja od slučaja do slučaja. Čak i kada su navike, rutine, ili norme uključene u analizu, uvek se pravi određeni napor da bi se interpretalo takvo sledjenje pravila u terminima koji su konzistentni sa izborom na osnovu racionalnog maksimiziranja. Ali tu su i oni koji su adaptirali evolutivnu perspektivu i eksplicitno odbacili princip maksimiziranja. Hayek je, na primer, tvrdio da čovek sledi pravila onoliko koliko traži svrhu (Hayek, 1973).

Princip sledjenja pravila se inkorporira u NIE obično iz sledećih razloga: (i) troškova informisanja i odlučivanja, (ii) ograničenja saznajnog procesa i procesa obrade informacija (iii) rizika pravljenja grešaka u pokušaju prilagodavanja od slučaja do slučaja i (iv) izvesnih prednosti koje proističu za pojedinca na osnovu činjenice da je njegovo ponašanje determinisano pravilima. Ova četiri razloga se primenjuju na navike, rutine, pravila personalnog ponašanja kao i na socijalna pravila i norme.

Predstavnici SIE generalno prihvataju da se veliki deo ljudskog ponašanja sudi na sledenje pravila. U okviru NIE konzistentno je prisutan napor da se

pravila i norme objasne u kategorijama racionalnosti. Proizilazeći, možda, od Becker-ovog (1976) argumenta da modeli racionalnog izbora mogu ponuditi razumevanje "celokupnog ljudskog ponašanja", novi institucionalisti, a posebno neoklasični, pokušavali su da ponašanje u skladu sa praćenjem pravila pomire sa racionalnim izborom. Pokušaji da se interpretira praćenje pravila u izrazima maksimiziranja uleću u logičke poteškoće onda kada se u analizu uvedu imperfektnе informacije ili sazajna ograničenja.

Stari i novi institucionalisti suočavaju se sa istim problemima. I jedni i drugi uočavaju da troškovi informisanja i ograničena racionalnost obezbeđuju ulogu za navike i rutine. Mnogi u obe grupe, takođe, shvataju da kada se jednom uvedu u analizu troškovi informisanja i ograničena racionalnost, izbor se ne može predstavljati u izrazima optimiziranja.

Evolucija i dizajn

Osnovno je da su institucije nužne za samu egzistenciju jednog uredenog, delujućeg socijalnog i ekonomskog sistema. Često su institucije predstavljene kao ograničenja kod delovanja za sopstvene interese, sprevavajući degeneraciju društva u stanje rata Hobsovog tipa svakog protiv svakog. Drugim rečima, institucije daju osnovu za akciju u svetu koji bi inače prožimalo neznanje i neizvesnost (Hayek 1973).

Neoklasična tradicija naglašava onu funkciju institucija koja dovodi do redukovanja transakcionih troškova i podizanja ekonomske efikasnosti. Hijerarhije će zameniti tržište kada budu delovale na smanjenje transakcionih troškova (Williamson), ideologija deluje kao "ekonomski uredaj" (North), opšti zakon reprezentuje pokušaj da se postigne ekonomska efikasnost (Posner), a primarna funkcija vlasničkih prava jeste da internalizuje eksternalizaciju (Demsetz).

Ponekad se uočava da institucije mogu služiti samo regionalnim interesima i mogu delovati tako da škode drugim grupama ili društvu u celini. U NIE trećem države, posebno pristupi traženja rente, uticaja grupa za pritisak i distributivnih koalicija, obično imaju takve implikacije. Stari institucionalisti, takođe, nisu tako retko uvidali da institucije mogu služiti interesima određenih grupa na štetu drugih ili na štetu dugoročnih društvenih koristi. Naočiglednije se ovaj stav može naći u Vebleno-ovoj analizi dokoliciarske klase i finansijske elite.

Institucije mogu biti promišljeno dizajnjirane i primenjene ili se mogu razviti neplaniranim ili "spontanim" procesom. Različiti pisci stavljuju različit naglasak na svaki od ovih načina kreiranja institucija. Veblen-ova diskusija o značaju političkog procesa je veoma kratka i često više implicitna nego eksplicitna. Slično se može reći i za Commons-ovu diskusiju o evoluciji običaja.

Naglašavanje dizajna i evolucije značajno varira unutar NIE. Neoklasična literatura sadrži oba tipa procesa. Svojinska prava i ekonomska organizacija često se primarno objašnjavaju u izrazima promišljenih naporâ i dizajna. Uloga dizajna je najočiglednija u literaturi o javnom izboru i drugim raspravama u teoriji države. Argumenti evolucije se češće pojavljuju u raspravama o nastanku osnovnih socijalnih konvencija, ali se mogu naći i na drugim mestima, često sa rezervnom ulogom u objašnjenju koje je zasnovano na namernom dizajnu. Jak naglasak na evolutivan i spontan proces u institucionalnom razvoju dat je kod austrijskog dela NIE, a to je i centralni deo Hayek-ovog programa. Hayek

i njegovi sledbenici prave podelu objašnjenja na one koji su bazirani na evoluciji versus onih zasnovanih na dizajnu. Ovakvi stavovi su predmet brojnih kritika Commons-a koji naglašava kolektivni izbor, a takođe su stvorili tenzije između Hayek-ovog evolucionističkog stanovišta i teoretičara "ugovornog konstитucionalizma" kao što je Buchanan (1978).

Unutar SIE postoji ključna razlika između Veblen-ovo mišljenja da su institucionalne promene u velikoj meri rezultat nemernih posledica i navikavanja na nove uslove pre nego svrha i Commons-ove pozicije da se ovake promene mogu pripisati ciljevima pojedinaca i kolektiva i njihovoj interakciji kroz konflikt i rešavanje konflikta. Ove razlike postaju manje izražene kada se shvati da Veblen govori o nemernom uticaju namerne tehnološke promene na fundamentalne obrasce života i načine mišljenja pojedinaca. Oba pisca nalaze mesto za osmišljen dizajn i primenu institucionalnih pravila, kao i nemerne procese institucionalne evolucije.

Na sličan način variraju stavovi unutar NIE. Austrijski pravac se gotovo ekskluzivno koncentriše na proces delovanja nevidljive-ruke tržišta. Uprkos tome, analiza nevidljive ruke tržišta u teoriji igara ne nudi razlog za verovanje da su ovakvi procesi dovoljni da se generiše i održi društveni poredek, posebno u slučaju velikih i složenih društava. Pokušaj da se primeni nevidljiva ruka tržišta ili argumenti o evoluciji na opšti zakon i organizacionu promenu takođe su sumnjičivi. U najvećem delu NIE, kao i u mnogo opštijoj diskusiji ekonomske istorije, uključeni su i proces evolucije i dizajna.

Razlike između SIE i NIE su očigledne. Unutar SIE se argumenti prezentuju u kontekstu široke diskusije o istorijskoj promeni i često manjka analitičkih detalja. S druge strane, najveći deo diskusija u okviru NIE čine argumenti koji se predstavljaju u užem kontekstu koji je više neistorijski, ali sadrži mnogo više analitičkih detalja. Nova institucionalna ekonomija naglašava individualnu racionalnost, promene u uslovima koristi i troškova u meri koja se ne može naći u staroj institucionalnoj ekonomiji. I pored toga, postoje područja komplementarnosti pa čak i slaganja.

Efikasnost i reforme

Kod ocenjivanja institucija i institucionalnih promena nastaju eksplisitni evaluativni i normativni problemi. Prvi i najosnovniji od ovih problema je kako definisati "efikasnost" ili "društveno dobro". U okviru konteksta menjanja institucionalnih pravila postaje krajnje teško ove izraze opisati na bilo koji nedvosmislen način. Drugi problem se odnosi na to koliko je evolutivan, tržišni i nepolitički proces generalno bolji garant za efikasnost ili društveni benefit, ma šta on značio, od procesa osmišljene državne intervencije i dizajna. Treće pitanje jeste koji je najpoželjniji tip institucionalne reforme, prepostavljajući da je utvrđeno da kod postojećih institucija postoje neke greške. Odgovori na ova pitanja razlikuju se u staroj i novoj instrumentalnoj ekonomiji.

Značajnija razlika između starih i novih institucionalista nalazi se u normativnom značaju koji se daje individualnim preferencijama i voljnoj razmeni, upotrebi međusobnih poređenja i neophodnoj ulozi države. Ove razlike nisu trivijalne i bilo bi pogrešno pretendovati da one ne postoje. Veblen-ova normativna pozicija je udaljena od pozicije ortodokse neoklasične ekonomije. S druge strane, postoje i neka mesta dodira.

Kada je reč o kriteriju blagostanja, stari institucionalisti su razvili svoje ideje bar delimično kao odgovor na svoj evolutivni okvir i na pažnju koju su više usmerili na probleme dugoročnog socijalnog razvoja i rasta nego na probleme statičke efikasnosti. Ovo ih je dovelo do usvajanja kriterijuma blagostanja koji eksplisitno podržavaju partikularne socijalne vrednosti ili partikularne procese kojima bi trebalo da se generišu socijalne vrednosti. Novi institucionalizam se nešto premestio, ali ne potpuno, od pojmove statičke efikasnosti, ali je zadržao individualistički pristup. Njegove pristalice nerado prave interpersonalne komparacije ili usvajaju partikularne skupove socijalnih vrednosti. Interesantno je da, pored znatnih razlika, i stari i novi institucionalisti naglašavaju procedure koje se odnose na demokratsko odlučivanje i generisanje sporazuma i konsenzusa. Na različite načine Ayres, Commons i Buchanan dele ove ideale. Nije uvek očigledno zašto i kako treba postići konsenzus o socijalnim vrednostima, a nijedna tradicija (SIE i NIE) ne obezbeđuje značajniji putokaz za one slučajevе kada se održavaju konflikti i neslaganja uprkos najboljim naporima naučnika i političara. Takođe, često nije sasvim jasno šta je dugoročni društveni interes. Moglo bi se tvrditi da je potrebna institucionalna fleksibilnost i otvorenost za inovacije. Međutim, postoji opasnost da će ono što izgleda kao progres i odgovarajuća adaptacija generisati nepredvidljive, negativne i ireverzibilne posledice za društvo i okruženje koje se ne mogu ignorisati.

Premda mnogi pisci ne usvajaju ekstremne pozicije koje zauzimaju Ayres i Hayek, ipak je u značajnoj meri prisutan dogmatizam u pogledu prave uloge države ili političkih procesa koji se protive slobodnom tržištu ili spontanim procesima. Mnogi stari institucionalisti su duboko sumnjičavi u pogledu tržišnih procesa i misle da je vlasta, obezbeđujući na demokratski način predstavljenost interesa svih građana, sposobna da na prosvetan način deluje u javnom interesu. Jedna od većih grešaka SIE je u tome što je nedovoljno uočila instrumentalnu vrednost tržišta. Stara institucionalna ekonomija je, sa izuzetkom Com-

mons-a, analizirala kako se stvaraju političke odluke. S druge strane, mnogи pisci unutar NIE naširoko su ukazivali na efikasnost tržišta i spontanih procesa. Neposrednja analiza nevidljive ruke tržišta, opštег zakona, čak i procesa konkurenčnog tržišta otkrjuju da ne postoje garancije da će neefikasnosti biti eliminisane u korist efikasnosti i društvenog benefita. Da li će se postići efikasnost i društvena korist, zavisi od specifičnosti samog slučaja.

Iz rečenog bi se mogao izvesti zaključak da je istinski pragmatizam jedini održivi pristup za političke stvari, to jest, pristup koji ne počinje sa nekom partikularnom predrasudom u odnosu na instrumente koji bi najbolje funkcionalisali u nekoj posebnoj situaciji (Rutherford). NIE obezbeđuje korisni korektiv za suviše optimističko mišljenje o dejstvu političkih procesa o kojima govori SIE. A kritika tržišta od strane SIE može da predstavlja korisnu protivtežu preterano optimističkim mišljenjima o ulozi ekonomske konkurenčije u NIE. Činjenica je da će odluka koja se donosi u svakom posebnom slučaju zavisi od detalja samog tog slučaja, najboljih dostupnih informacija, znanja i brige za troškove zbog napravljenih grešaka.

Osvrt na institucije i tranziciju

Jedan od zaključaka analiza rezultata tranzicije privreda u Istočnoj Evropi i bivšem Sovjetskom Savezu jeste to da su institucije važne, ali da je isto tako važna ekonomska politika. Naime, korisne pouke mogu se izvući iz desetogodišnjeg iskustva privreda u tranziciji. Tako, na primer, iskustvo ujedinjenja Istočne Nemačke sa Zapadnom Nemačkom pokazuje, između ostalog, kako neodgovarajući izbor politika može potkupati ekonomske performanse čak i u najpovoljnijem institucionalnom okruženju. Istočna Nemačka je bila u stanju da usvoji bez odlaganja sve institucije Zapadne Nemačke. Takođe je primila masivne finansijske transfere, koji su u proseku iznosili između 40 i 60 odsto istočnonemačkog GDP-a u periodu 1991-1997, što je godišnje iznosio preko 4 odsto zapadnonemačkog GDP-a. Pored toga, ponovno ujedinjenje Nemačke omogućilo je Istočnoj Nemačkoj automatsko članstvo u Evropskoj uniji.

Uprkos ovim značajnim prednostima, Istočna Nemačka pati od inicijalnog pada GDP-a koji je veći od pada u susednim privredama u tranziciji, i predstavlja jednu od najsporijih stopa rasta GDP-a u Evropi. Ovo se, pre svega, desilo zbog načina uspostavljenog parитетa između valuta Istočne i Zapadne Nemačke, drugo zbog nastojanja da se doveđu zarade u Istočnoj Nemačkoj na nivo zarađa u Zapadnoj Nemačkoj, uprkos mnogo nižoj produktivnosti rada u Istočnoj Nemačkoj. Sve ovo je potkupalo konkurentnost istočnonemačke privrede. Mnogo veći deo nasledenog kapitala je neproduktivno potrošen nego što bi bio slučaj da je izabrana adekvatnija makroekonomska politika. Zaključak je jasan, institucionalne reforme su važne, važne su i reforme ekonomske politike, a od suštinskog značaja jeste to da idu jedna sa drugom (The World Bank, 2002, XXI).

L i t e r a t u r a

1. Basu K., E. Jones and E. Schlich., The Growth and Decay of Custom: The Role of the New Institutional Economics in Economic History, Explorations in Economic History 24 (January),1987.
2. Becker G., The Economic Approach to Human Behavior, University of Chicago Press, Chicago,1976.
3. Buchanan J., Freedom in Constitutional Contract: Perspective of a Political Economist, College Station: Texas A&M University Press, 1978.
4. Buchanan J., Ideas, Their Origins, and Their Consequences, Washington D.C.: Thomas Jefferson Center Foundation, 1988.
5. Coase H., The New Institutional Economics, Journal of Institutional and Theoretical Economics 140 (March), 1984.
6. Field A., On the Explanation of Rules Using Rational Choice Models, Journal of Economic Issues 13 (March), 1979.
7. Langlois R. (ed.) Economics as a Process: Essays in the New Institutional Economics, Cambridge University Press, Cambridge, 1986.
8. Hayek A., 1973., Law, Legislation and Liberty, Vol.1: Rules and Order, Routledge & Kegan Paul, London, 1973.
9. Rutherford M., Institutions in Economics, The Old and New Institutionalism, Cambridge University Press, Cambridge, 1996.
10. The World Bank, Transition - The First Ten Years, Washington, D.C., 2002

Kosta Josifidis
Zora Prekajac

OSVRT NA POLITIČKOEKONOMSKA I INSTITUCIONALNA OBELEŽJA REFORME U ZAKASNELOJ TRANZICIJI

Uvod

Odveć je poznato da funkcionisanje ekonomije u svom toku nije pravolinijsko. U zavisnosti od stepena dostignutog razvoja, kao god i faze u kojoj se trenutno nalaze, ekonomije tokom svog 'poslovanja' trpe odgovarajuće poremećaje, koji u dužem ili kraćem vremenskom periodu, ugrožavaju njihovu fizionomiju i vitalnost. Poremećaji su recesionog ili depresionog karaktera ukoliko govorimo o cikličnom karakteru fluktuacija u ekonomiji. Međutim, postoje i stanja (imenujmo ih epohalnim, zbog karaktera i učestalosti) u kojima dolazi do ozbiljnog propitivanja sistemskog tkiva ekonomije i društva, ili pak strukturalnog ili i jednog i drugog. Istorija ekonomskog razvoja i rasta empirijski je bogata razinim primerima različitih poremećaja. Najnovija istorija (uz uslov da takva sintagma izdržava prveru), vremenski vezana za poslednju dekadu prošlog veka i, po svoj prilici, bar sledeće dve dekade dvadesetprvog veka, ukazuje na sekularne promene u prirodi i operacionalizaciji ekonomija bivših socijalističkih zemalja.

Naime, potonje ekonomije nalaze se u transformaciji sui generis, s obzirom na to da su stupile u tzv. fazu dokapitalske tranzicije, pod kojom autentično podrazumevamo dinamička stanja u ekonomiji koja imaju poteškoća sa uspostavljanjem kapitalske i tržišne fenomenologije. Najveći broj zemalja iz ove skupine uveliko okončava stanje razvoja svesti u vezi sa kapitalskom i tržišnom logikom i ulazi u fazu kapitalske tranzicije, tragajući za putevima i mogućnostima ostvarivanja viših stopa rasta i životnog standarda. Prva faza, koju smo dakle nazvali dokapitalska tranzicija, podrazumeva masivne reformske zahvate u svim segmentima politekonomskog fundamentalizacije i operacionalizacije ekonomije i društva. Pod politekonomskim prostorom smatramo ukupnost političkih, pravnih, tehnoloških, ekonomskopolitičkih i socijalnih područja u kojima se relativizira opravdanost prinudne asocijacije individua.

Nacionalna ekonomija na ovim prostorima (s obzirom na nesigurnost teritorijalnog određenja koristimo dati termin, mada se on pre svega odnosi na prostor R. Srbije), prema već ustaljenom mišljenju nalazi se u fazi tzv. zakasnele tranzicije. Na atributu dokapitalska ovde ne insistiramo suviše, imajući u vidu činjenicu da je i tržišna logika bila prisutna tokom poslednjih pedeset godina, mada kombinovano, u manjoj ili većoj meri, sa planskim aspektom i komandnom ekonomijom (doduze, velika je razlika između takve i savremene tržišne logike, naročito kao posledica desetogodišnje stagnacije u njenom razvoju kod nas u odnosu na razvijeni svet). Zakasnelost u transformaciji naše ekonomije

je i društva ponekad se tumači i kao nekakva prednost u smislu korišćenja tudiš iskustava. Cena desetogodišnje regresije i depresije ekonomije i društva je suviše visoka, i u kvalitativnom i osobito kvantitativnom smislu, da bi se cinično (u dnevno-političkom kontekstu) koristila kao prednost. U reformskom tranzicionom kontekstu, koji sa aspekta ovog rada posmatramo ambivalentno, i to višestruko, ne može se izbeguti efekat ugledanja i eventualnog izbegavanja, ali ni ponavljanja istih grešaka.

Shematska generalizacija reforme

Generalizacija reformskih procesa, pozicioniranih između države i pojedinca, internih i eksternih faktora, odnosno političkih i ekonomskih činilaca, koji u dominantnoj meri kondicioniraju smer i dinamiku našeg društvenoekonomskog realiteta, učinjena je posredstvom sheme¹. U višescenarijskom pristupu nudilo se više varijanti, u kojima se mogao centrirati pojedinačni sa istim pratećim uticajima i uslovima, ili država, takođe sa odgovarajućim pretpostavkama endogenog i egzogenog karaktera. No, s obzirom na to da u nazivu rada slovi izraz reforme, odlučili smo da shematski, a time i eksplanativni profil rada bude koincidentan inicijalnoj svrsi.

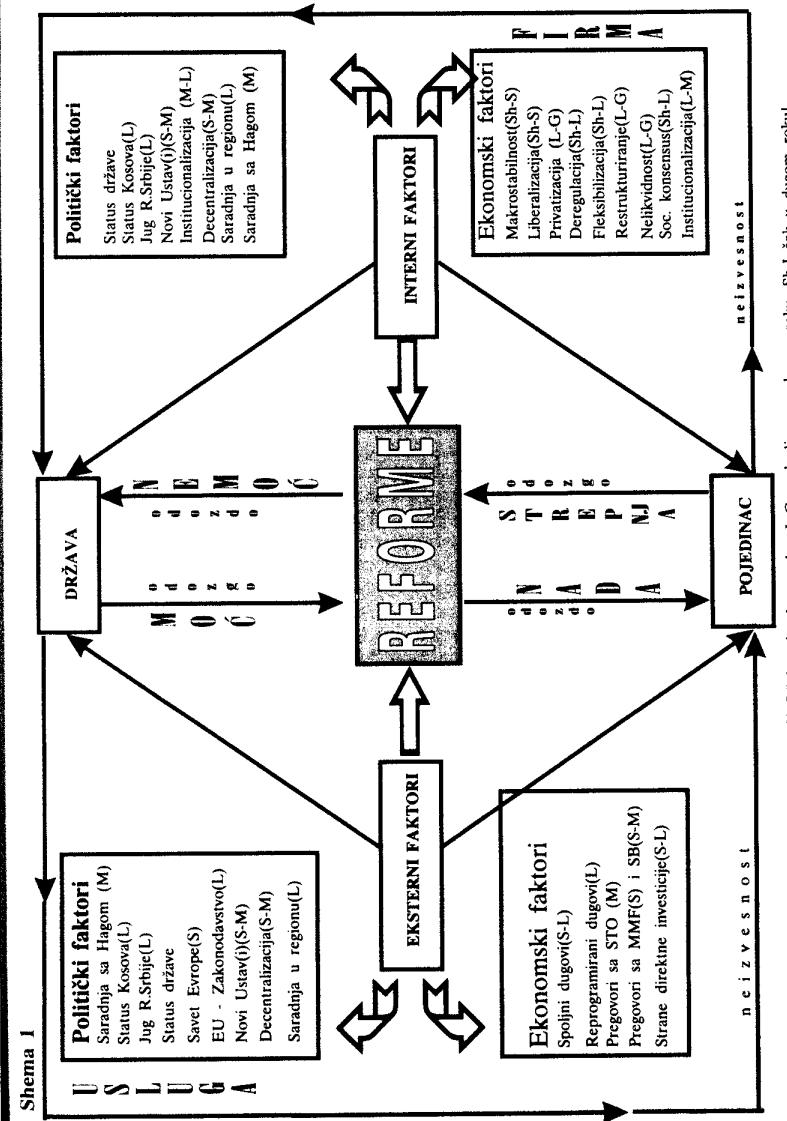
Polažeći od ambicioznog stanovišta da shema manje skriva nego što kazuje (uvažavajući time čitaoca), komentarisaćemo globalno samo pojedine aspekte ili delove, uz ključnu ogradu ili rezervu, da verovatno postoji određeni broj faktora kojima nismo poklonili adekvatnu pažnju, pa su izostali, ili, štaviš, sigurno je da postoje i činioци koje nismo uspeli da prepoznamo. U tom smislu, shema ostaje otvorena kritici i/ili dopunama, kako bi se u nekoj napregnutoj, idealno-tipskoj varijanti, eventualno nametnula kao prototip. Uz pretpostavku, dakle, da smo relativno korektno identifikovali centralni trg labyrintha, očitovanog u reformama, slijedi koncizna pojašnjenja pojedinih relacija i imperativa.

Pozicija države predstavljena je takođe ambivalentno. Iz relacije koju smo označili 'odozgo', proizlazi da se vladajuća nomenklatura uvek ponaša sa stanovišta 'moći', i to ne samo zato što to i sama patološki želi, već što je to jednostavno prirodna pozicija vlasti². Međutim, neovisno od činjenice da se država u našim uslovima (očigledno je da nam je potrebno vreme kako bi je otpočeli imenovati novim imenom - Srbija i Crna Gora, mada u momentu pisanja to još uvek nije ozvaničeno) nalazi u tranzicijskoj fazi, neophodno je ukazati na sasvim novi kvalitet u kojem savremena država³ (pod ovim izrazom podrazumevamo sve države, dakle i emergentne i tranzitione, dok pod izrazom moderne države shvatamo samo razvijene) in extenso funkcioniše i preživljava.

¹ Shema je izvorno nastala novembra/decembra 2001. godine, kao epicentar dela teksta koji smo napisali za skup: Tržišna reforma privrede - novi izazovi, Subotica, 12-14. decembar 2001. godine, objavljen u koautorstvu sa dr Danijelom Šukovićem, pod naslovom: O reformama i zašto kasne u nas, Ekonomist br. 3, vol. 35, Beograd, 2001, pp. 79-86.

² U vezi sa ulogom i funkcijom države vidi rad K. Josifidis, Država (i) u tranziciji - šta država mora i ne može i ne mora? junsko miločersko savetovanje 2001. na temu Tranzicija i (re)integracija privrede, Ekonomist, 2/2001, pp. 75-83.

³ Vidi šire rad Josifidis K., Prekajac Z., Globalizacija i nacionalna ekonomija - ugrožena suverenost ili koegzistencija, u: Globalizacija i tranzicija, Institut društvenih nauka, Centar za ekonomsku istraživanja, Beograd, pp. 51-64.



U tom kontekstu upućujemo na drastično iscrpljivanje kapaciteta nacionalnih država, na značajno relativizovanje njenih fundamentalnih funkcija bez obzira na nivo posmatranja. Institucionalna koherencija i strukturalna efikasnost savremene države zasnovani su na endogenim i egzogenim komplementarnim karakteristikama⁴. Endogeni pristup posmatra državu kao arenu kolektivnih akcija, odnosno set internih institucija i pravila igre. Egzogeno određenje države izrūčuje državu u na internacionalnu scenu, u obliku predominantnog verodostojnog angažmana u datom okviru. Procesualnost globalnih i tranzicionih tokova propituje kapacitete nacionalne države u ravnim imperativa neprekidnosti uspostavljanja efikasne arene kolektivne akcije i ishodišta adekvatnog eksternog angažmana. Transformacija države otuda nije uniforman proces. Višedimenjonalnost promena pretpostavlja: (a) promene u karakteru domaćih zadataka, uloge i aktivnosti države pre svega na području javnih dobara (ciljevi socijalne pravde, ostvarivi posredstvom odgovarajuće ekonomske politike i politike redistribucije ozbiljno su narušeni marketizacijom i/ili komodifikacijom nacionalnih ekonomskih delovanja i ugrađenom finansijskom ortodoksijom - slabljenje vefarističke države⁵ - s!c!), (b) reorientaciju puteva kojim države posreduju među sobom, u kontekstu ekonomskog i političkog uticaja, i (c) posmatranje odnosa između strukture i agenata, ljudi, odnosno individua i grupa, koje posredno ili neposredno, namerno ili nenamerno proizvode ove promene. Proizlazi da politički i ekonomski trendovi, neodvojivi od globalnih i tranzicionih tokova, značajno transformišu karakter javnih dobara, sa primerenim normativnim i ekonomskim osobinama. U tako izmenjenom određenju, ograničena sposobnost nacionalnih ekonomija u obezbeđivanju kolektivnih dobara referiše preopterećenu i nemoćnu državu. Centar javne politike se otuda imperativno izmešta u pravcu promocije i afirmacije atraktivne investicione klime za transnacionalni kapital i uopšte strane direktnе investicije, na veoma difuznom području javnih dobara, tretiranih kao 'imobilni faktori kapitala', pod kojima podrazumevamo: (i) ljudski kapital (veština, iskustvo, obrazovanje i obuka radne snage), (ii) infrastruktura - od javnog transporta do high-tech informacionih autostrada, (iii) podrška novim tehnologijama, i (iv) priprema dela sektora javnih usluga za pružanje visokog nivoa kvaliteta života za nove elite i menadžere srednjeg sloja. Karakteristični trendovi koji opisuju državu in apstraktu još više dobijaju na značaju u tranzicionim ekonomijama, i slobodno možemo konstatovati, u našoj nacionalnoj ekonomiji, sa svim elementima zakasnelosti, zakržljlosti, zastarelosti i nemoći.

Vratimo se shemi. Kada situaciju projektujemo, odnosno izvedemo od nivoa pojedinca, formira se 'nada', temeljena uvek na predizbornim obećanjima (izričito smo na stavu da se ovi odnosi baziraju na premisama političkog privrednog ciklusa) i nepovoljnjoj lokaciji individue u reformskom procesu. Isto tako, date veze imaju još jedno važno objašnjenje. Sa aspekta moći, država dominantno

⁴ Šire: P. Cerny, Structuring the political arena: Public goods, states and governance in a globalizing world, u: Global Political Economy, contemporary theories, Routledge, 2000, pp. 21-35, kao i, od istog autora: Globalization, governance and complexity, u: Globalization and Governance, ed. Prakash A. Hart J.A., Routledge, 1999, pp. 188-212.

⁵ Šire o tome u: Josifidis K., Prekajac Z., Alternativni tipovi kapitalizma - evropske dileme, Ekonomist br. 1, pp. 221-234, naučno-stručno savetovanje jugoslovenskih ekonomista na temu Jugoslovenska privreda i Evropska unija - izazovi i mogućnosti, Kopaonik, 2001.

utiče na reforme, pojedinac očekuje od reforme bolju ekonomsku i socijalnu poziciju. Međutim, kada obrnemo pravac uticaja, vidimo da reforma deluje u pravcu države, demaskira njenu 'nemoć' i istovremeno podgreva 'strepnju' kod pojedinca, jer prosti nema bezbohljih reformi (koje pojedinac in apstraktu svakako transponuje uvek susednom in apstraktu pojedinca, a za sebe zadržava 'nadu' odnosno iluziju).

Učinimo još jedan osrvt u vezi sa tretiranim ambijentom reformi, za koji možda suviše ambiciozno, smatramo da se se manje ili više dopuna može generalizovati u idealnotiskom obliku za sve tranzicijske ekonome, već u zavisnosti od imanencija konkretnog primera. Naime, reformu smo situirali u prostor omeden političkim i ekonomskim faktorima, pa nam se čini da je svršishodan i jedan mali šlagvort povodom takvog pristupa (iako se ne možemo oteti utiska da je prisutan i naturalistički pristup, tj. da drugačije nije ni moglo, s obzirom na prirodu ukupnosti reformskih procesa, ali time verovatno već zastranjujemo u pravcu pristrasnosti vlastitog vidjenja). Izvesno je da je jedna od mnogih dualnosti društvene teorije i prakse upravo dualnost politike i ekonomije. Ideja 'free market', sa alibijem u Smith-ovoju 'invisible hand' odnosno mehanizmom automatske alokacije resursa, insistira, u cilju efikasnosti, na autarkičnosti delovanja u izrazu 'laissez-faire' fundamentalizma, čime je zapravo upućen poziv za depolitizaciju proizvodnje i blagostanja, u značenju odvajanja civilnog društva od institucija porodice, zajednice i države. Uobičajen pristup, (od Smith-a na ovom), jeste podela ljudskih aktivnosti na dve distinktne sfere - 'vertikalnu' i 'horizontalnu'. Prva dimenzija ljudske akcije odnosi se na moć, vlast, upravljanje, manipulaciju i disonanciju, što u akademskom argou pripada oblasti politike. Horizontalna ravan ljudskog delovanja centrirana blagostanje, slobodan izbor, razmenu i ravnotežu, što je akademska preokupacija ekonomije⁶. Iz datog obrasca - vertikalno vs horizontalno, posmatramo i ispoljenu dihotomiju politika vs ekonomija, eksterni vs interni faktori, država vs pojedinac.

Pre nego što učinimo globalni osrvt na obeležja projektovanih grupa faktora, upućujemo na njihovu vremensku situiranost, u smislu da smo pokušali da ih i na taj način determinišemo. Svesni smo otuda opasnosti da smo upali u (ne)kritičke vode predikcija koje možda nemaju svoj adekvatni background sa stanovišta realističnog kontakta sa bližom i daljom vremenskom dimenzijom. S druge strane, priložena shema nameće sama po sebi i temporalnu (d)j(n)situaciju, pa je otuda nismo hteli izbeći. Dakle, sistematizovana forma globalnih karakteristika reformskotranzicijskih činilaca na domaćoj političkoekonomskoj ali i ekonom-skopolitičkoj sceni je bez okolišenja prezentovana i u obliku koji podrazumeva ročnos uticajnosti specificiranih značajki, sa pravom na sopstveni pogled kao pravom na analitičku grešku. Sledi kratki komentari po grupama i vrstama faktora, uz upozorenje da, bez obzira na njihovu jediničnu kompleksnost, niti prostor niti tematizacija, ne zahtevaju isti tretman u elaboraciji, pa sledi da pojedine samo navodimo, a druge šire tumačimo.

⁶ Principijeljni izvor ove podele temelji se na teoriji kapitala, čime se zapravo akademska departmentalizacija crvсто pozicionira u ruke ekonomista. Šire o ovome: Nitzan J. Bichler S., Capital accumulation, Breaking the dualism of 'economics' and 'politics', u: Global Political Economy...op.cit., pp. 67-87.

Paradoks dihotomije političkih faktora

Skupina političkih faktora, bilo eksternih, bilo internih, ne razlikuje se značajno sa aspekta njihove unutrašnje strukture, tj. heterogenosti, već samo u pogledu intenziteta dejstava odnosno stepena rangiranosti pojedinih faktora (otuda paradoks), kao god i time-lag-iranja, ukoliko smo validno procenili i jedno i drugo. Naime, sada već i običnom smrtniku (time ne promovisemo neobične, već podrazumevamo prosečnog gradanina) postaje jasno da se država nalazi pod značajnim uticajem međunarodnog faktora, koji ne odustaje od utvrđenih (ukoliko to jesu) principa u odnosu na očekivanja od domaćih vlasti, i to ne samo na eksternom planu, već i internom. Svedoci smo značajnog involviranja spoljnog faktora i naročito Evropske unije u rešavanje budućeg statusa države, za koji ne možemo konstatovati da predstavlja najsrceće rešenje. Sa pozicije ekonomiste, izvedeno rešenje pre podseća na njegovo odlaganje, sa izvesnim ishodom, nego neki dinamični by-pass kojim bi se u narednom trogodišnjem periodu ostvarila navodno veća koherencija ekonomskog i političkog prostora. Međutim, ne možemo da se otgnemo od utiska, bar prema našem videnju stvari, otuda i redosled eksternih političkih faktora, da je njihova prisutnost, osobito (re)dosednost od strane onog što se zove međunarodna zajednica (ne bismo ovde pokretali pitanje šta se pod ovom sintagmom zapravo podrazumeva - divergentna hegemonija pojedinih međunarodnih činilaca, legitimni institucionalni imperativi kao refleksija ili cena za ulazak u demokratsko i tržišno društvo, efekti lobiranja interesnih grupa i država, ili pak permanentna ucena/diktat, po principu 'stick' and 'carrot' u cilju ostvarenja odgovarajućih rezultata, koji pozitivno korespondiraju sa prethodnim značenjima), suviše intenzivna, da ne dozvoljava političkom i ekonomskom establišmentu da predahne, i posveti se isključivo rešavanju krupnih problema koji pregnantno pritisikaju domaću ekonomiju i politiku. Dakle, prva tri odnosno i četvrti nabrojani eksterni politički faktori su previše soundirani, prejaki za služ unutrašnjih nosilaca poslova (kao god, i izvršilaca i publice uopšte u smislu specificuma akterskih profilisanosti), tako da i pored elemenata njihove afirmativnosti, neretko prelaze u svoju suprotnost. Suprotnost očitujuemo u gubitku poverenja u eksterni faktor, u njihove dobre namere, u tržišne i demokratske reforme, u progres, sa tendencijama transformacije u degrees, apatiju, nemoć, otpor promenama. Blaža ocena, mada isto tako napregnuta u pogledu ročnosti i spremnosti, daje se za ostale nabrojane faktore.

S druge strane, vitalna domaća politička područja su navedena drugačijim redosledom, u skladu sa njihovom urgentnošću, ali i saobrazno različitim interesima i uticajima unutar vladajuće nomenklature. Upravo iz različitog pristupa političkim faktorima od strane *internih* aktera, time i internim političkim faktorima, koji su kako vidimo, identični sa eksternim (mada posebno insistiramo na institucionalizaciji, koja latentno ishodi i iz eksternih faktora), očevici smo velikih turbulencija u javnom političkom životu, konfliktnih situacija nastalih kao posledica izuzetno heterogene koalicije u okviru vladajuće nomenklature, rastu neizvesnosti, i konačno, značajnom porastu oportunitetnih troškova za situacije kada nešto treba činiti a ne čini se, i obrnuto, kada ne treba nešto činiti, a čini se. Nadamo se da smo uz pomoć prethodnih formulacija uspostavili kontakt sa mentalnom ravni čitaoca, i da nije potrebno imenovati situacije i tumačiti

ih, jer postoji opravdana bojazan ulaska u dnevnapoličke komentare kojima ovde nije mesto, niti se prepoznajemo u takvoj ulozi.

Nije naveden još jedan značajan politički faktor (i eksterni i interni), koji se odnosi na demokratizaciju društva. Propust je svesno učinjen, jer gajimo nadu da se društvene promene izvode u pravcu kreiranja demokratskog društva, a ne samo tržišnog, s obzirom na to da potonje ne mora podrazumevati i prethodno. U protivnom, ušlo bi se u proces društvene periferizacije i kreiranja latinoameričkog kapitalizma, čime se gubi reformski smisao.

Učinimo još jedan slagvori pre samog osvrta na ekonomski faktore, premda je prisutna bojazan da uvođenje u razmatranje po obimu prevaziđe same komentare, ali svesni te opasnosti, sledimo misaonu cirkulaciju koja dvostruko obavezuje - tematski i senzibilno.

Tranzicijska ekonomija, personifikovana administracijom u čijim su rukama reformske poluge - filozofija i operativnost reformi - ne može da izbegne posredovanje na području *institucionalnog aranžmana*, odnosno u užem kontekstu, regulatornih kolektivnih dobara. (Institucionalizacija je shematski svrstana, logično, u oba prostora, politički, s obzirom na esencijalnost uticaja institucionalnih promena na politički ambijent, i ekonomski, na poslednjem mestu, kao neku vrstu rezimea, ali istovremeno i uzroka svim činocima ekonomске prirode). Pod njima opisno podrazumevamo: uspostavljanje i zaštitu privatnih i svojinskih prava, stabilan monetarni sistem, ukidanje internih barijera za proizvodnju i razmenu u okviru nacionalnog tržišta, standardizaciju sistema mera i težina, legalni sistem sankcionisanja i primene ugovora i rešavanje sporova, regulatorni sistem stabilizacije i koordinacije ekonomskih aktivnosti, sistem trgovinske zaštite, različite mere zaštite u slučaju tržišnih promašaja (npr. lender of last resort), itd. Međutim, tranzicijska nomenklatura sve to čini rudimentarno, napregnuto i neizvesno, već iz prirode samog starta u uskog dijapazona mogućnosti koje se pružaju i širokog kruga prava, navika, običaja, moralu i očekivanja, u formi institucionalnih atavizama prethodnog, anahronog sistema. Uspostavljanje i zaštitu privatnih i svojinskih prava predstavlja punctum saliens, polaznu tačku oko koje se (p)okreće i završava, i gde se suštinski i prevashodno doživljava institucionalno-normativni preobražaj. Naravno, institucionalnu transformaciju potrebno je posmatrati i kao pravno-tehnički kompozit, pretpostavku za buduće kompatibilno funkcionisanje ekonomije sa širim i užim okruženjem (ukoliko je iole celishodno bliže odreditati ambijent, ali recimo da širi prejedinica tržišno-demokratski profil, dok uži fokusira evropski perspektivni okvir). Daleko značajniji institucionalni aspekt, esencijalno političkoekonomski, odnosi se na pitanje sistema ili načina organizacije života koji se kreira odnosno tipa kapitalizma kojem se stremi, o čemu kasnije.

Kompleks ekonomskih faktora

Sa stanovišta ekonomskih faktora logična je heterogenost, imajući u vidu njihovu prirodu, genezu i perspektivu (vremensku dimenziju). Eksterni ekonomski faktori predstavljaju dugogodišnji kamen spoticanja dinamičnjem rastu ekonomije i životnog standarda stanovništva. Spoljni dugovi, čak i uz najpovoljnija rešenja u pregovorima sa Pariskim klubom (odnosno realizacijom) i Londonskim klubom poverilaca (sporazum još nije na vidiku, i tek predstoji mukotrpni pregovori), ostaju kao značajan degresivni činilac, koji ne omogućuju ekonomiji veći zalet. Povrh toga, a što je izuzetno važno, ne treba smetnuti sa umu, (i što administracija sramežljivo i pominje ili gura pod tepih), činjenicu da iz godine u godinu ekonomija pokazuje višoku uvoznu zavisnost (pokrivenost uvoza izvozom kreće se najviše do četrdesetak procenata), što upućuje na nove spoljne dugove, njihov permanentni rast i dalja opterećivanja u pogledu viših stopa rasta i mogućnosti ekonomije uopšte. Kada su u pitanju reprogramirani dugovi, izvesno je da u ne malom vremenskom periodu relaksiraju tekuće funkcionalisanje ekonomije, ali se ipak radi o odloženim dugovima, koji će se morati platiti. Pregovori sa STO imaju svoju dinamiku i prospektivnu fizionomiju (izlaganje internog tržišta nemilosrdnoj konkurenциji, što će svakako imati svoje troškove), dok su pregovori sa svetskim finansijskim institucijama pod velikim uticajem eksternih političkih faktora, čime raste njihova neizvesnost. Ipak, MMF je na poziciji politike odobravanja stand-by aranžmana, po svoj prilici čak za naredne tri godine, i polugodišnjim kontrolama, što daje perspektivu bar jednom, uzuzetno važnom internom ekonomskom faktoru, monetarnoj odnosno makroekonomskoj stabilnosti. Naravno, bili bismo daleko srećniji ukoliko ne bismo moralni da se obraćamo MMF za njihove intervencije. Ono što je najviše zakazalo, a istovremeno se najviše očekivalo, pored donatorskih sredstava (koja takođe ne dolaze ni približno u dinamici i iznosima koji su obećani), jesu strane direktne investicije. Poznato je i očigledno da nema razvoja ekonomije, viših stopa rasta, novih radnih mesta, rasta zaposlenosti i opadanja ciklične i strukturalne nezaposlenosti, bez značajnog ulaska stranog investicionog kapitala. Međutim, ovde se očituje svršishodnost naše sheme, agendognog krokiranja karakteristika naše reforme. Politički faktori, u smislu visokih rizika zbog velikog broja nerešenih pitanja političke prirode, imaju sredobezno dejstvo, udaljavaju od središnjeg cilja, putanje koju prepoznajemo u, inženjerskom određenju, dinamičnim stopama rasta, koje po prirodi stvari povlače i ostale, osobito kvalitativne performanse organizacije ekonomskog i života uopšte.

Interni ekonomski faktori, u okviru kojih su fokusirani najznačajniji činoci, zapravo predstavljaju, pojedinačno posmatrano, svaki za sebe, kondenzovani sastav takođe širokog spektra elemenata, pravila, procedura, trajanja. Njihova homogenizacija čini izuzetno senzitivno područje na kojem se reformski proces kondicionira, potvrđuje ili negira, ubrzava ili usporava.

Makroekonomska stabilnost⁷, liberalizacija, privatizacija⁸ i sl. jesu procesi koji

⁷ Neophodno je ukazati na to da heterodoksi stabilizacioni paketi kombinuju standardne monetarne i fiskalne restrikcije, fleksibilne devizne kurseve, politiku dohodaka, odnosno kontrolu cene i najamnina, kao privremene mere. Lavigne, M., *Economics of transition, From socialist economy to market economy*, MacMillan Press LTD, 1995, pp. 114-154.

svakako nisu odraz autarkičnog delovanja, niti sa aspekta inicijacije, niti profilisanosti, već i u karakteru nagomilanih nerešenih pitanja, stoga i obaveze slušanja 'diktata' koji ishode iz njihove prirode. Ne ulazeći u podrobnija objašnjenja pojedinih ekonomskih faktora, ukazujemo na neka zajednička obeležja. Naime, očituje se da su u vremenskoj dimenziji prilično ispruženi, izuzev prva dva interna faktora - makroekonomska stabilnost⁹ i liberalizacija (argumenti kasnije slijede, sa stanovišta tudiš tranzicijskih iskustava). Inflaciona stabilnost smatra se jednim od najvećih uspeha tranzicije uopšte¹⁰, zahvaljujući uvođenju čvrste monetarne i kreditne politike, politike kontrola zarada, monetarnih reformi i ne-inflatornim izvorima finansiranja budžetskog deficit-a. Stabilizacioni procesi su problematični u ekonomijama sa perzistentnim fiskalnim deficitom i sporim strukturalnim reformama. Pretpostavka nastavka reforme očituje se upravo u šokterapijskoj realizaciji makroekonomske stabilnosti i liberalizacije, što je i učinjeno na domaćem prostoru.

Paralelno sledi privatizacija, koju smo smestili u vremenski horizont duži od tri godine, s obzirom na kompleksnost i mogućnost transformacije ovog sektora (izvesno je da će se brzo i efikasno privatizovati preduzeća koja su sa stanovišta inostranog partnera najatraktivnija; veliki deo preduzeća, o 'velikim' da i ne govorimo, koja su nedovoljno interesantna, proživljavaće svoju agoniju). Čini se svršihshodnim navesti troškove koje privatizacija prozvodi per se 11. Kompleks pitanja nije jednostavan, otuda i ambivalentnost privatizacionih troškova koje situiramo u mikroekonomski i makroekonomski milje.

Direktni mikroekonomski troškovi (sa kojima se država suočava) impliciraju: (I) pripremu firmi za prodaju, (III) finansijske troškove restrukturiranja, (III) troškove fizičke rehabilitacije, (IV) troškove rešavanja zahteva zaposlenih;

⁸ Spisak neophodnih uslova koje ekonomija u tranziciji, volens - nolens, mora da ispunи u okviru korenitih promena je poduzi: rapidna liberalizacija cena; preseleđenje proizvodnje iz državnog u privatni sektor, niska i kontrolisana inflacija, kao rezultanta monetarne stabilnosti i fiskalne odgovornosti; efikasn-i poreski sistem (zamenjuje neefikasn-i i distorsiono implicitno oporezivanje komandne ekonomije); aktiviranje kapitalnog tržišta; izmeštanje poljoprivrede iz kolektivnog u privatni sektor; aktivna kompeticija; zamenjuje monopolistički ponudu dobara i usluga; posredstvom zaštite privatne svojine davanje podsticaja investicijama; inicijalno interna a potom i potpuna konvertibilnost dinara (ovde se opet problematizuje pitanje ronocnosti - u kojoj fazi proglašavati punu konvertibilnost dinara); racionalno funkcionisanje državnih preduzeća putem podsticaja menadžerima i radnicima; socijalna sigurnost (kreirati je tako da se putem razumnih pravila i uslova obezbedi prohodnost reformi). Šire: Lazar, E.P., *Economic Reform: Appropriate Steps and Actual Policies*, pp. 3-62, u: *Economic Transition in Eastern Europe and Russia*, Lazar, E.P., 1995.

⁹ Stabilizacioni programi moraju da kombinuju čvrstu monetarnu i fiskalnu politiku. Međutim, postoji sumnja da stabilizacija proizvodi snažne kontraktione efekte. Naime, realne kamatne stope tipično rastu, ponekad čak oštro, sa negativnim u pozitivne nivo. Fiskalna politika, u odsustvu monetarnog finansiranja budžeta, takođe može imati kontraktione efekte, smanjivanjem deficit-a. S druge strane, podaci pokazuju da budžetska stabilizacija može imati ekspanzivne efekte u slučaju kada uključuje permanentnu redukciju izdataka koji podrazumevaju nižu poresku opterećenja, ili kada involvira politički sporazum. Wyplosz, S., *Macroeconomic Lessons from Ten Years of Transition, Annual World Bank Conference Development Economics*, 1999, ed. B. Pleskovic, J. Stiglitz, The World Bank, Washington, D.C., pp. 330.

¹⁰ Fisher, S., Sahaya, S. *The Transition economies after ten years*, Working paper 7664 (<http://www.nber.org/papers/w76649>) April 2000.

¹¹ Dallago, B., *Privatization: the Teaching of Western Experiences*, u: *Privatization and Economic Performance in Central and Eastern Europe, Lessons to be learnt from Western Europe*, ed. Major, I., Edward Elgar, 1999. pp. 8-11.

ostale troškove direktnog karaktera plaćaju potrošači, naročito u slučaju privatizovanih firmi koje zadržavaju monopolsku poziciju na tržištu. Indirektni mikroekonomski troškovi su (I) gubitak potencijalnih zarada i (II) troškovi korupcije i dosluha između privatnih investitora i javnih agenata. Makroekonomski troškovi, kao posledica privatizacije, uključuju: (I) neposredne troškove planiranja i implementiranja ukupnog programa privatizacije (kreacija i finansiranje specijalnih agencija i državnih biroa - sic!), (ii) posredne troškove uzrokovanе mogućim posledicama privatizacije u izrazu nezaposlenosti, niske agregatne tražnje, gubitka budžetskih prihoda, (iii) troškove reorganizovanja i eventualno niske efikasnosti državne politike (eliminacija tradicionalne direktnе intervencije između državu na području fiskalne i antimonopolne politike u cilju ostvarivanja efikasnosti, pravednosti i kompetitivnosti kao socijalnih i ekonomskih ciljeva, čime se stvaraju troškovi i ograničenja države i firmi i uzrokuju moguće opadanje efikasnosti mera ekonomске politike).

Inventar privatizacionih troškova, mada koncizan i bez širih objašnjenja, u našem kontekstu vrlo je poučan, jer upućuje na činjenice koje se ne mogu prenebregnuti. Međutim, privatizaciju možemo različito tretirati. Prvo, kao metod(e)/tip(ove) posredstvom kojih se pristupa i realizuje transformacija svojinskih oblika iz neefikasnih u efikasne, sa stanovišta istorijskog iskustva i projekcije. Drugo, privatizacija je sredstvo putem kojeg se ostvaruje neobično veliki broj ciljeva, koji se mogu situirati u četiri grupe¹²: 1. socijalni, politički i ideološki ciljevi (redukcija političkog uticaja, slabljenje uloge sindikata, porast broja vlasnika akcija, privlačenje strane podrške i kapitala), 2. finansiranje državnog budžeta, 3. kratkoročni mikro (efikasnost) i makro (pravednost i makroekonomika stabilizacija) ciljevi, 4. dugoročni ekonomski ciljevi, koji obuhvataju promene ekonomskog sistema i njegovog funkcionisanja i ciljeve ekonomskog razvoja.

Na osnovu tretmana privatizacije kao medijatora ili sredstva koje je u funkciji masivnih promena, proizlazi da se esencijalno pitanje reformi in extenso, na otuda i naše zakasnele, svodi na problem vremenske situiranosti promena, na dinamizam odnosno procesualnost, čime se neizbežno, bez obzira na njihovu čak i literarnu potrošenost, vraćamo upitnoj dihotomiji *bing-bang vs gradualism, ili šok-terapija vs incrementalism*¹³.

Nakon desetogodišnjeg iskustva u zemljama u tranziciji sintetizovalo se iskustvo prema kojem su ekonomisti značajno podeljeni kada je u pitanju strategija/tempo reformi, s jedne strane, i prilično usaglašeni kada je reč o postupcima/merama. Stabilizacija inflacije, kontrola budžetskog deficit-a, liberalizacija cena, jedinstveni devizni kurs, slobodna trgovina i kapitalna mobilnost, izgradnja bankarskog i finansijskog sistema, uspostavljanje svojinskih prava, eliminacija mekog bužetskog ograničenja, kreiranje tržišno utemeljenog socijalnog sistema, pitanja su koja nemaju alternative sa aspekta neophodnosti njihovog rešavanja. Problem je u vremenskoj instanci - kada bi trebalo navedene politike ostvariti. Prikazaćemo karakteristike jednog i drugog pristupa.

12 Op. cit., p. 4.

13 Upućujemo i na Stiglitz-ovu dihotomiju izloženu u radu Keynote Adress: Whither Reform? Ten Years of the Transition, u Annual World Bank Conference, 1999, op. cit., p.46-48.

Argumenti u prilog bing-banga su:¹⁴

(I) *Reforme moraju biti komplementarne*; Sekvencijsalnost reformi smanjuje njihovu efikasnost. Reforma u jednoj proizvodi potrebu za reformom u drugoj oblasti. Restauracija cenovnog mehanizma ima smisla samo ako su firme suočene sa čvrstim budžetskim ograničenjem, koji opet iziskuje jasna svojinska prava. Neprofitabilne firme bankrotiraju, potencijalno profitne moraju tražiti nove izvore za finansiranje, što podrazumeva promptnu potrebu za finansijskim sistemom. Liberalizacija cena često vodi jednokratnom skoku cena. Proizilazi da makroekonomika politika mora prevenirati cenovno prilagodavanje od izazivanja inflacije. Potonje podrazumeva kontrolu ponude novca, što je opet nemoguće bez kontrole budžeta. Ukratko, makroekonomski stabilizacija i strukturalne reforme međusobno se uslovjavaju.

(II) *Usporavanje ili odlaganje kreira neizvesnost; Neminovnost pokretanja mnogih akcija ne ostavlja mnogo prostora za lag-iranje njihove implementacije*. U suprotnom, stvara se neizvesnost i sprečava restrukturiranje. Sledi neefikasnost ili čak povratak na predašnje ponašanje menadžera pre privatizacije, nedostatak investicija, otpuštanje radnika u profitabilnim firmama. Rezultat se očituje i u gubitku poverenja u tržišnu ekonomiju.

(III) *Polički oportuniteti omogućuju brze akcije*; Kolaps prethodnog sistema proizvodi izuzetno visok porast političkog kapitala. Populacija je spremna da prihvati privremene teškoće, ali uz očekivanje nagrade za poklonjeno poverenje i strpljenje. Bivše elite su demoralisane i iziskuju vreme za pregrupisanje i formiranje efikasne opozicije. Nove interesne grupe još uvek ne postoje. Dakle, samo u periodu 'extraordinary politics' mogu se sa manje posledica donositi suštinske odluke i implementirati reforme.

Argumenti u prilog gradualizma:

(I) *Izgradnja novog sveta je proces koji zahteva određenu vremensku distancu*; Nemoguće je aktivirati sve reforme u kratkom periodu. Neke se mogu implementirati brzo (makroekonomski stabilizacija, cenovna liberalizacija, to smo gore već naveli, ali i iskusili na domaćem prostoru, što govori u prilog neminovnosti proceduralnih koraka; srećom ništa originalno, nego samo primenjeno), dok druge zahtevaju akumulaciju ljudskog kapitala (uspstavljanje bankarskog sistema, promena porekske politike) ili fizičkog kapitala (ulazak novih firmi) ili pak usvajanje legislativnog kompleksa (npr. trgovачki zakoni i sudovi). Preterana brzina nosi rizike grešaka u odgovarajućim politikama, otuda je preporučljivo uraditi prvo one što se najpre može učiniti, bez insistiranja na pratećim najboljim sekvensijsalnostima.

(II) *Troškovi prilagodavanja su visoki*; Drastične promene su suviše skupe/troškovne (ekonomski i socijalne prirode) i štaviše mogu ugroziti tranzicijski proces. U prve spade zatvaranje neefikasnih firmi, što neposredno uzrokuje uništanje fizičkog i ljudskog kapitala. Socijalni troškovi obuhvataju neizvesnost i patnju zbog iznenadne nezaposlenosti, kao i drugačijeg načina života. Ubrzane promene osudene su na propast i definitivno ponistiavaju kredibilitet

14 Wyplosz, op. cit., pp 323-326.

tranzicije. Otuda, troškovi prilagodavanja podrazumevaju optimalnu brzinu reformi (ukoliko se tako nešto može uopšte optimizirati) koja se ne prepoznaće u bing-bang-u. Argument počiva na identifikaciji empirijski najznačajnijih troškova prilagodavanja, među kojima, četiri, literatura klasificuje kao najvažnije: (a) radnici nisu u mogućnosti da brzo promene radna mesta iz starih državnih firmi u privatne (potraga za poslom je duga i skupa); (b) vremenska nekonzistentnost (ukidanje subvencija od strane države po principu big-bang-a je vremenski nekonzistentno i može ugroziti nezaposlenost do tačke koja je socijalno ekscesivna); (c) troškovi fluktuacija realnog deviznog kursa (rezultat 'velikog praska' su duboke promene relativnih cena koje utiču na devizni kurs; velike oscilacije deviznog kursa poslediraju masivnim neizvesnostima i destimulacijom investicija u izvozno profilisane sektore, sekvencialnoj reformi, obrnuto, omogućuje manje i prediktibilnije promene cena); (d) konačno, prisutni su i politički troškovi (tranzicija obuhvata kako dobitnike tako i gubitnike; potonji su u poziciji da formiraju koalicije koje mogu da blokiraju elemente koherentne tranzicije; upražnjavanje step by step¹⁵ reformskih zahvata omogućuje Pareto-kompenzovanje svakoj grupi potencijalnih gubitnika).

Prezentovani argumenti dovoljno informišu i upozoravaju na to da domaći nosioci reformskih poslova nemaju potrebe za značajno novim i originalnim pristupima, ali i da je potrebno, bez obzira na to što je mnogo toga dejstvuju, poštovati specifičnosti koje oblikuju prostor na kojem dejstvuju. Svedoci smo kritika upućenih na formu, tempo i rezultate reformi, počev od toga da se veoma malo uradilo, nedovoljno a moglo više, do suvišne brzine i neadekvatnih reformskih zakona. Sa stanovišta akademskih pozicija čini se jednostavnim kritikovati pojedine procese i procedure, i naravno ne biti u krivu. Opet, sa aspekta kreatora i izvršilaca, dublje poznavanje kompleksa problema i uslovljenoosti, mogućnosti i ograničenja, otvara prostor za alibi.

Deregulacija i fleksibilizacija predstavljaju faktore koji se uzajamno dopunjaju. Naime, smanjeno učešće države u ekonomiji, (jer se od nje očekuje samo uspostavljanje pravila igre u izrazu vladavine zakona odnosno novog institucionalnog okvira), na drugoj strani, u cilju popunjavanja vakuma na prostoru na kojem je doskora država imperijalno, interventno, komandno i tržišnovulgarno dejstvovala, nameće fleksibilizacija kao novi institucionalni projekat. Fleksibilizacija podrazumeva dugoročan proces šok terapijskog (sugerišemo da se radi ipak o šoku koji će trajati u dugom periodu, što je samo na prvi pogled kontroverzno) karaktera (kao i deregulacija), pošto je reč o instanci u kojoj se akteri (firme/poslodavci, zaposleni/nezaposleni/sindikati) moraju odvukavati od očekivanja državnih/vladinih poteza i uputa i prepustiti se vlastitom fleksibil-

15 Stiglitz, J. E., ukazuje da su preporuke, koje je Zapad davao u vezi sa debatom o dinamici promena, poznate kao Washingtonski sporazum, imale karakter ideoološkog, fundamentalnog i radikalnog pristupa reformi, umesto postepenog, korektivnog, step by step, adaptivnog pristupa. Duboke korene 'šok-terapijskom' pristupu tranziciji Stiglitz nalazi u moralnoj revnosti i trijumfalizmu preostalim iz hladnoratovskog perioda (dodata bismo i udžbeničkom robovanju modela tržišne ekonomije). Samo je 'blickig pristup' mogao u 'magli tranzicije' da doveđe do promena pre nego što bi narod dobio priliku da se organizuje u cilju očuvanja 'stećene pozicije'. Stiglitz jeste za 'šok terapiju' ali samo na području resetovanja očekivanja u okviru nekog antiinflacionog programa. Op. cit.

nom, tržišno nametnutom, poznavanju kompleksa operacija koji im omogućuju da opstanu u novim uslovima privredovanja. Oba faktora, dakle, iziskuju značajan vremenski period, s obzirom na to da promena svesti ne može biti jednokratan čin.

U vezi sa tim referišemo kinesko iskustvo reformskih procesa u kontekstu institucionalnih osnova istog¹⁶. Generalna lekcija je: prvo, značajan rast je moguć u uslovima senzibilnih ali imperfektnih institucija, uglavnom zbog toga što su neke tranzicije institucije efikasnije od best-practice institucija u određenom periodu, i drugo, second-best principle, eliminacija jedne distorzije može kontraproduktivno rezultirati drugom distorzijom. Međutim, tri opšta principa, ustanovljena nakon kineskog iskustva u tranziciji su: (a) institucionalne promene koje kreiraju podsticaje, iziskuju čvrsto budžetsko ograničenje; uvođenje konkurenčije ne podrazumeva samo firme već i državu, iz čega sledi da je reformisana država vrlo značajna komponenta ekonomskih reformi, (b) uspešne reforme uslovljene su političkom podrškom, koja se opet temelji na benefitima velikog dela populacije; ekonomisti obično kritikuju političare da promašaje u ekonomskoj politici, ali kompenzovanje potencijalnih gubitnika je zajedničko pitanje, tako da je dual-track pristup tržišnoj liberalizaciji, kada je adekvatno implementiran, primer dobre politike ali i dobre ekonomije, (c) uspešnost institucionalnih promena zahteva pogodnu, mada ne nužno optimalnu sekvencialnost; kineski eksperiment ukazuje da je potrebno, kada god je to moguće, izbeći institucionalni vacuum, tj. postojeće institucije se mogu eliminisati samo ukoliko se zamene novim. Gep između konvencionalnog ekonomskog mišljenja i stvarnosti kineske tranzicije (kontinuitet je prisutan bez obzira na propuste u reformi finansijskog sistema, velikih državnih preduzeća i uspostavljanja vladavine zakona) dokazuje da je znanje u vezi sa institucionalnim promenama uopšte i u tranziciji posebno, ograničeno.

Tranzicione ekonomije praktikovale su, generalno uezv, dva osnovna pristupa¹⁷. Prvi, u grupi zemalja (osobito) na području Centralne Evrope, kreatori ekonomске politike sačuvali su za državu odgovarajući delokrug, istovremeno obezbeđujući podsticaje za uspostavljanje biznisa, restrukturiranja i investiranja, čime je olakšano dinamično prilagođavanje ranijim neadekvatnostima u dizajniranju privatizacionih procedura. Stope rasta su akcelerirane, preduzete su strukturne transformacije podsticane kompetitivnom disciplinom zbog ulaska novih domaćih firmi i banaka i liberalizacije trgovine i uvoza. Drugi, zemlje Istočne Evrope i bivšeg Sovjetskog Saveza upražnjavale su preteranu intervenciju i regulaciju, sa promašajima u obezbeđivanju minimalnih funkcija koje su se od njih očekivale. Promašaji su omogućili rent-seeking i ograničili restrukturiranje i ulazak novih firmi.

16 Y. Qian, The Institutional Foundation of China's Market Transition, u: Annual World Bank Conference, 1999., pp. 394-395, tj. pp.377-398.

17 Commander S., Dutz, M., Stern, N., Restructuring in Transition Economies: Ownership, Competition, and Regulation, u: Annual World Bank Conference...1999., op. cit., p. 366.

Efekti privatizacionih politika na restrukturiranje (i korporativno upravljanje)¹⁸ u zemljama u tranziciji nisu jednoobrazni, već su zbog različitosti pristupa u kreiranju i realizaciji ovih politika,¹⁹ raznovrsni. Poznato je da su praktikovana četiri tipa privatizacije: (I) masovna outsider-ska privatizacija outsider-ima - fast giveaways (Češka), (II) masovna - fast giveaway - insider-ska (Rusija), (III) prodaja odozgo outsider-ima - top-down, inicirana primarno od strane države (Istočna Nemačka), (IV) gradualna prodaja outsider-ima odozdo - bottom-up (Madarska i Poljska), pokrenuta putem decentralizovanih inicijativa, podstaknuta od strane potencijalnih kupaca ili je rezultat potrage menadžera za kupcima ili velikim investitorima. Prema istraživanjima, outsiders-ka prodaja odozgo je izglednja u ostvarivanju efikasnih ciljeva privatizacije, doduše u opasnosti postojanja političkih ograničenja. Stoga i nije slučajno što je ovaj tip privatizacije primenjen samo u Istočnoj Nemačkoj, gde su politička ograničenja imala najmanju važnost, pošto ista nije bila u mogućnosti, zbog reunifikacije, da utiče na donošenje političkih odluka. U okviru masovnih privatizacija gradualna privacija pokazala je veću efikasnost.

Identifikovano je šest lekcija koje tranzicijske ekonomije mogu naučiti u vezi sa restrukturiranjem i korporativnim upravljanjem²⁰. Prvo, bez obzira na kontroverze, u većini studija se daje podrška stavu o značaju privatne svojine, pošto se u malom broju istraživanja utvrdilo da nema efekata privatizacije, drugo, potretno je razlikovati različite metode privatizacije, sa odgovarajućim vlasničkim strukturama i posledice korporativnog upravljanja, treće, privatizacija nije panacea - problemi restrukturiranja u transformisanim firmama ne mogu se preko noći i jednostavno prevazići, te samo promena vlasništva nije dovoljna da spreči državu od mešanja u odluke firmi; privatizacija je samo jedna od nekoliko važnih politika čiji su zajednički efekti vrlo složeni, četvrt, privatizaciju nije lako odvojiti od razvoja novih firmi, iako postoji pokušaj kvantificiranja veličine novog privatnog sektora, još uvek se podaci pretežno vrte oko starih državnih preduzeća, i, mada se odnos između privatizacije i novih firmi često pozicionira kao trade-off, on je komplementaran, jer privatizacione politike daju

18 Literatura saobraća na temu korporativnog upravljanja putem dve definicije: uže i šire. Uža sagledava korporativno upravljanje kao set mehanizama koji obezbeđuju finansirajuće firmi prihode na investicije (kako holderi harta od vrednosti - akcionari i kreditori - mogu biti sigurni da će se njihov novac vratiti, tj. da nije ukrađen ili ekspropriisan). Šira definicija izjednačava korporativno upravljanje sa setom mehanizama koji transmisišu signale sa produktivnog i input tržista na ponašanje firme, (čime se sagledava uticaj na ekonomski rast). Prema: Lopez-de-Silanes, F., Comment on 'The Changing Corporate Governance Paradigm: Implications for Developing and Transition Economies' by Erik Berglof and Ernst-Ludwig von Thadden, and 'Does the Invisible Hand Need a Transparent Glove? The Politics of Transparency', by Ann M. Florini, u: Annual World Bank, 1999., op. cit. pp. 185-186. Potonja fokusira dva elementa: signale generisane izvan firme i kontrolne strukture unutar firme da izvrše odluke temeljene na datim signalima; faktički se fokusira konflikt između spoljnjih investitora i top menadžmenta, prema: Thadden, E.L. von., Bergloff, E., The Changing Corporate Governance Paradigm, op. cit., 144.

19 Šire: Roland R., Corporate Governance and Restructuring: Lessons From Transition Economies, u: Annual World Bank Conference on Development Economics, 2000, ed. Pleskovic, B., Stern, N., The World Bank, Washington, D.C., pp. 341-343.

20 Earle J. S., Comment on 'Corporate Governance and Restructuring: Lessons from Transition Economies', op. cit., pp. 358-359.

osnovne uslove za ulazak novih firmi, i peto, tranzicioni procesi pokazuju da vlasnička koncentracija ima nejasne efekte, ne zbog nedovoljno ekscesivnog monitoringa, već zbog ukopanih menadžera i suboptimalnih vlasnika i kontrolisanja vlasnika koji eksproprišu manjinske investitore.

Još jedan od gorućih tranzicijskih domaćih problema, sa izvesno teškim bremenom po reformskim procesima, jeste ogromna unutrašnja nelikvidnost (procene idu čak do šesnaest/sedamnaest milijardi dolara). Gradualnost u dugom roku, kako smo predviđeli rešavanje ovog pitanja, objašnjavamo činjenicom da jednostavno nije moguće ukinuti veliki deo ekonomski aktivnosti proizvodnjom masovnih bankrota i time socijalnih presija. Paralelni procesi restrukturiranja velikih preduzeća i formiranja nove strukture u izrazu malih i srednjih preduzeća, vladavina zakona u kontekstu efikasnog upražnjavanja stečajnih postupaka, dugoročna su pretpostavka izlaska iz kritične zone unutrašnje zaduženosti.

Na kraju razmatranja kompleksa ekonomskih, (i političkih), prozlaži da su navedene karakteristike faktora krajnje intimne sa ukupnim poduhvatom koji smo imenovali reformama, jer je reč o dugom, bolnom, neizvesnom i procesu bez alternativa. Otuda, pojedinac se, omeden istom pozicijom, kako prema državi (u značenju usluga koje od nje očekuje), tako i prema firmi (garancija radnog mesta) - neizvesnošću, konačno uvodi u vode tržišne, individualne ekonomije, i opršta od kolektivne, neracionalne i neefikasne logike. Mišljenja smo da je proces suočavanja pojedinača sa novim ambijentom i formiranje svesti u vezi sa istim, koincidentan sa dužinom trajanja reformi, jer u krajnjoj liniji, sve se i temelji na promeni ponašanja individue i države. Nemogućnost ili nesigurnost u reformskim zahvatima stvaranja socijalnog konsensusa, tj. paralelnog hodanja u dve trase - ekonomski efikasnosti i socijalne sigurnosti, primoraće državu da po principu ili/ili, sledi prvu trasu, i ponekad, zarad opet političkog privrednog ciklusa, da tu i tamo usporava brzinu, kako bi pravidno, i na ustrb reformi, zadovoljavači i saobraćaj u drugoj trasi. Međutim, pomirenje dva (ideološki) suprotstavljenja cilja na dugi rok nisu izgledna, dok će u kratkim rokovima dolaziti do eskalacije konfliktnih situacija.

Ovdje ostaje još jedan aspekt reformi, zapravo najvažniji, koji smo povremeno propitivali, a odnosi se na tip ili model društva koji se izgrađuje reformom.

Komentar: ka kojem institucionalnom obrascu?

Može se činiti da se poslednja tačka naših razmatranja nekorektno zanemarila i ostavila za kraj. Pitanje ka kojem se tipu, modelu ili sistemu društva, osobito ekonomskog, teži, dovoljno je senzitivno, da je svesno ostavljeno za kraj - u formi komentara ukupnosti rada, kao ključno pitanje reformskih procesa. S druge strane, budući profil društva sve vreme je provejavao tokom rada, samim tim što su se razmatrala vitalna područja koja ga oplemenjuju. Konačnog odgovora ovde ne može biti, već ćemo se samo zainteresovati za moguće opcije koje dominiraju u razvijenim tržišnim ekonomijama.

Tipovi kapitalizma razlikuju se u ravni tehničkih karakteristika, operacionalizacija ekonomije, svojinskih struktura, tipovima korporativnog upravljanja.

Diskusija u vezi sa tipovima kapitalizma prilično je aktuelizirana u poslednje vreme, i to ne samo na polju akademskog diskursa već i u političkoj arenii.

Obeležja kapitalizma, snaga i nedostaci različitih sistema, u značenje shareholders (vlasnici udela) vs stakeholders (interesne grupe), tj. akcionari vs svi tržišni i netržišni subjekti (u izrazu vlasnika, političkih grupa, banaka, prevoznika, potrošača, konkurenata, sindikata, službenika), dinamizma u kontekstu konvergencije vs divergencije, oplemenjuju burnost diskusija, usmerenih ka monopolizaciji određenog oblika.

Literaturno artikulisana paleta kapitalizma sugeriraže da je manje-više uspostavljen konsensus o četiri paralelno egzistirajuća tipa kapitalizma²¹: (a) tržišno orientisani (SAD, Kanada, V. Britanija, Australija, Novi Zeland), (b) rajsinski ili korporativistički (Nemačka, Japan), (c) državni (Francuska, Italija) i (d) socijaldemokratski (Švedska, Austrija). Druga varijacija referiše: (a) anglo-američki, zatim dve varijante kontinentalnog evropskog sistema (b) social market (Nemačka, Švedska, Austrija, Danska, Holandija), (c) state capitalism (Francuska), i, (d) japanski relational tip. Treća varijacija razlikuje: (a) kompetitivni menadžerski kapitalizam (Anglo-Saxon), (b) koncentrisani (bank-centric), nemački tip kapitalizma, i (c) porodični (bargaining) kapitalizam, ili tzv. italijanski tip kapitalizma. Ukratko i kombinovano o karakteristikama pojedinih tipova.

Anglo-američki kapitalizam odlikuje odlučujuću i ekskluzivnu ulogu tržišta prema ostalim oblicima koordinacije. Mogućnost brzih odgovora na ekonomski neizvesnosti i pojavu novih industrija generiše i inventivnu sposobnost, kao posledice niskog nivoa javnih investicija, praćenu perzistentnom i rastućom nejednakosti. Prisutan je (I) veliki broj preduzeća u kompetitivnom okruženju i (II) razvijeno finansijsko tržište, značajno za korporativno upravljanje. Menadžeri imaju veliku ulogu zahvaljujući disperziji vlasništva, država je minimizirana u vlasničkoj strukturi i upravljanju firmama, privatizacija se obavlja putem finansijskog tržišta.

Rajsinski model, sa varijacijom japanskog mikrokorporativizma, uslovjen je gustom mrežom individualnih agenata (profesionalnih asocijacija, jakih sindikata, velikih firmi i finansijskih grupa). Visoka prilagodljivost radne snage smatra se velikom prednošću kada je kompeticija, uključujući kvalitet i usluge, nadređena kompeticiji tradicionalnog oblike, temeljenog na proizvodnim troškovima za masovnu proizvodnju dobara. Anglosaksonski tržišno-orientisani finansijski sistem, temeljen na berzama i bankama na pristojnom odstojanju, karakteriše se manjom zaštitom manjinskih akcionara, većom koncentracijom akcija i manjom likvidnošću tržišta akcija. Nemačko-japanski bankarsko-orientisani sistem odlikuje se manjim razvojem tržišta akcija ali jakim bankama i dugoročnim odnosima sa klijentelom. Drugim rečima, banke igraju fundamentalnu ulogu u korporativnom upravljanju (u Japanu je ova uloga više posredna, putem delegiranih prava izvedenih iz upravljanja akcijama drugih investitora). U industrijskoj strukturi dominiraju velike firme koje imaju značajnu ulogu u korporativnom upravljanju preko rasprostranjene ukrštanja vlasništva. Uloga države je posledično sekundarna i

posredna, odnosno podredena uspostavljanju i primeni jasnih pravila i prava, koordinacije i kontrole. Privatizacija je kontrolisana od strane velikih banaka i velikih ne-finansijskih grupacija, čime se pojačava stepen koncentracije korporativne kontrole i vlasništva.

Francuski tip kapitalizma odnosi se na robustni i multiformni intervencionizam od strane države, sa njenom centralnom ulogom unutar institucionalnog obrazca na području rada, kompeticije i integracije na internacionalnom planu. Ovaj tip, kao i kapitalizmi Južne Europe, pokazali su se efikasnim u držanju koraka sa anglo-američkim, ali uz primetna ograničenja u uslovima neizvesne prospekcie tehnologije, tražnje i konkurenkcije. Međutim, makroekonomske performanse pozicioniraju Francusku skupa sa Nemačkom i Italijom,²² u kontekst rasta značajnosti restrukturiranja proizvodnje i težnje ka efikasnosti u okvirima perzistirajuće visoke nezaposlenosti i niskog rasta. Anglosaksonske države pokazuju više nejednakosti, ali više stope rasta i zaposlenosti. Stoga se, i poređ činjenice da se varijacije kapitalizma sve više normalizuju na anglo-saksonskom obliku, čini da se francuski oblik utapa u evropsku situaciju, determinisan od strane Nemačke.

Kooperacija i izgradnja konsensa predstavljaju okosnicu vrednosnog sistema kontinentalnog evropskog socijalno-tržišnog kapitalizma, a ne individualizam. Uspostavljena je čvrsta organizaciona šema između rada i poslodavaca, te se pregovori u vezi sa visinom najamnina, socijalne sigurnosti, radnih uslova, vode na nacionalnom nivou. Tržišta akcija imaju relativno manji značaj i to sa oba aspekta - firmi i takeovers-a. Firme nisu locirane u prostor ugovornih veza između anonymnih principala i agenata, već se radi o dualizmu sistema, organizaciji sa dva stakeholders-a: akcionara i nameštenika. U Nemačkoj su interesne grupe prisutne posredstvom zakona, u nadzornom odboru koji kontroliše menadžment. Transakcijama u socijalno-tržišnom sistemu upravlja se putem relacionalnih ugovora, koji su dugoročniji i neodređeni (open-ended) od klasičnih ugovora. Reciproitet, zajednički interes i izgradnja konsensualnog sistema, značajke su ovog sistema. Država je u funkciji podržavanja tržišne organizacije i dugoročnih specifičnih investicija. Upravo iz datih obeležja, proizlaze i slabosti, očitovane prevashodno u sektorima od kojih se očekuje fleksibilna reakcija na tržišne signale. Investicije u specifičnu imovinu i u dugim rokovima posebno se neguju, što je narocito ispoljeno na sektoru rada. Relativna rigidnost u kratkom roku i lock-in path dependencies u dugom roku usled personalnih odnosa (ponekad se referiše i kao hysteresis) reflektuju nedostatke modela.

Sa aspekta izgradnje tipa tržišne ekonomije u tranzicijskim zemljama, značajno pitanje odnosi se na upravljanje kompanijama. Koji svojinski obrazac pratiti - anglo-saksonski ili nemačko-japanski model. Berze i druge institucije kapitalnih tržišta formirane su u većini zemalja u tranziciji, što predstavlja razvoj u pravcu anglo-saksonskog modela. S druge strane, ukrštanje vlasništva preko banaka i

²¹ Vidi: Boyer, French Statism at the Crossroads, u: Political Economy of Modern Capitalism, Mapping Convergence&Diversity, 1997, pp. 71-101; Groenewegen J., Institutions of Capitalisms: American, European, and Japanese Systems Compared, Journal of Economic Issues, Vol. XXXI, No. 2 June 1997, pp. 333-447; Dallago, B., Privatization: The Teaching of Western Experiences, op. cit., pp. 26-27, kao i naše radove; Moderni kapitalizam: multiformnost vs uniformnost, (a) Tipologija kapitalizma, i, Moderni kapitalizam: multiformnost vs uniformnost, (b) Karakteristike američkog i globalnog kapitalizma, u: Privredna izgradnja 3-4/2000, i br. 1-2, 2001, respektivno.

²² Italijanski tip kapitalizma karakteriše se ekstremno visokom koncentracijom vlasništva i kontrole individualnih firmi u rukama kapitalističkih porodica i grupa, velike uloge države kao vlasnika i menadžera, skromnim finansijskim institucijama i kapitalnim tržištima u korporativnoj kontroli. Privatizovana preduzeća često su uključena u nekoliko postojećih porodičnih imperija ili grupa. Država i agenti politike (političke partije) i predstavnici socijalnih grupa (sindikati) mogu biti takođe uključeni u poslovni život i odnose, iz čega sledi opasnost da se u procesu privatizacije zapravo nagradjuju oni koji daju podršku istoj - individue, preduzeće ili socijalne grupe. Dallago, op. cit.

kompanije odlučujuće je u nekoliko država, što implicira nemačko-japanski model upravljačke strukture. Prevelika dugovanja države bankama, time i konverzija duga za vlasništvo, mogli su ostati kao jedina mogućnost za opstajanje kompanija, čime bi komercijalne banke postale dominantni vlasnici. Međutim, pošto banke nisu sposobne za upravljanje kompanijama, ekstenzivno bankovno vlasništvo nad kompanijama nije uzelo maha u zemljama u tranziciji, (izuzetak je Češka Republika, gde banke imaju veliku ulogu u privatizacionim fondovima koji poseduju vlasništvo nad akcijama kompanija čija se imovina distribuiru putem vaučera).

Integralno je, u kontekstu izgradnje modela društva u bivšim socijalističkim državama, ukazati i na politička ograničenja. Naime, na osnovu političke kontestabilnosti, zemlje u tranziciji klasifikuju se u četiri grupe²³: 1. Kompetitivne demokratije (visok nivo političkih prava, ekstenzivni nivo civilnih sloboda - Češka, Estonija, Madarska, Litvanija, Letonija, Poljska i Slovenija), 2. Koncentrisani politički režimi (višestračni izbori, sa povremenim smanjivanjem punih prava ili ograničenom političkom kompeticijom putem sužavanja civilnih sloboda, što je poslediralo koncentracijom političke moći, posebno u izvršnim državnim organima u okviru višepartijskog elektoralnog sistema - Bugarska, Hrvatska, Kirgiska Republika, Makedonija, Moldavia, Rumunija, Rusija, Slovačka i Ukrajina), 3. War-torn režimi, sa prolongiranim ratovima i civilnim konfliktima, karakterišu se etničkim i teritorijalnim podelama, gubitkom političkog reda i kontrole i ozbiljnim slabostima u obezbeđenju osnovnih javnih dobara (Albanija, Jermenija, Bosna i Hercegovina, Gruzija, Tadžikistan). Nekompetitivni politički režimi ograničavaju nastanak potencijalnih opozicionih partija i elektoralni proces i drastično smanjuju političku participaciju putem civilnih sloboda (Belorusija, Kazahstan, Turkmenistan, Uzbekistan).

Nepotrebno je obražlagati da su ekonomski reforme u različitim političkim uređenjima ostvarivale i analogne rezultate, u smislu izgradnje tržišne ekonomije i demokratskog društva. Nadamo se da naše područje hvata priključak za prvu grupu, kompetitivne demokratije, odnosno, da su ostali oblici režima, osobito poslednja dva, koji su na ovim prostorima takođe, nažalost, 'uvežbavani', sada samo prošlost. Time se daje prostor za adekvatniji izbor institucionalnog aranžmana u okviru kojeg se organizuje proizvodnja života in abstracto. Međutim, pitanje je u kojoj meri su zemlje u tranziciji supstancialno slobodne u izboru društvenog modela, ili su, što je bliže realnosti, s obzirom na eksterne i interne uslove, u prilici da prate svetske trendove (privatizacije, liberalizacije, deregulacije, fleksibilizacije, jednom rečju marketizacije i globalizacije), kako bi obezbedile više nivoa ekonomskog rasta i rasta životnog standarda, makar i po cenu gubitka nacionalne suverenosti na području ekonomije i/ili politike (sic!). Za utehu, globalizovani trendovi u razvoju svetske ekonomije ozbiljno ugrožavaju i najrazvijenije zemlje sveta (Japan, Nemačka i druge), nameću potrebu ozbiljnog preispitivanja postojećeg društvenog okvira i prilagodavanja zahtevima neoliberalnog institucionalnog obrasca.

²³ The World Bank, Transition The First Ten Years, Analysis and Lessons for Eastern Europe and Former Soviet Union, 2002, pp. 97-102. Politička kontestabilnost je funkcija prava participacije u političkom sistemu i nivoa moći do kojeg konkurentski institucionalni aktori mogu da utiću na donošenje političkih odluka.

L i t e r a t u r a

1. Akyuz Y. (1994) Reform and Crisis in the Transition Economies, in: Privatization in the transition process, Recent experiences in Eastern Europe, UN conference on trade and development, Kopint-Datorg
2. Boyer (1997) French Statism at the Crossroads, in: Political Economy of Modern Capitalism, Mapping Convergence&Diversity
3. Bunce V. (1995) Sequencing of Political and Economic Reforms, in: East Central European Economies in Transition, ed. J.P. Hardt, R.F. Kaufman, for the Joint Economic Committee, Congress of the United States, M.E. Sharpe
4. Cerny P. (2000) Structuring the political arena: Public goods, states and governance in a globalizing world, in: Global Political Economy, contemporary theories, Routledge
5. Cerny P. (1999), Globalization, governance and complexity, in: Globalization and Governance, ed. Prakash A. Hart J.A., Routledge
6. Commander S., Dutz M., Stern N. (1999) Restructuring in Transition Economies: Ownership, Competition, and Regulation, in: Annual World Bank Conference on Development Economics, ed. B. Pleskovic, J. Stiglitz, The World Bank, Washington D.C.
7. Crane K. (1995) The Costs and Benefits of Transition, in: East Central European Economies in Transition, ed. J.P. Hardt, R.F. Kaufman, for the Joint Economic Committee, Congress of the United States, M.E. Sharpe
8. Dallago B. (1999) Privatization: the Teaching of Western Experiences, in: Privatization and Economic Performance in Central and Eastern Europe, Lessons to be learnt from Western Europe, ed. Major I., Edward Elgar
9. Earle J. S. (2000) Comment on 'Corporate Governance and Restructuring: Lessons from Transition Economies' by Roland G. in: Annual World Bank Conference on Development Economics, ed. B. Pleskovic, N.Stern, The World Bank, Washington D.C.
10. Fisher S., Sahaya S. (2000) The Transition economies after ten years, Working paper 7664, April
11. Groenewegen J. (1997) Institutions of Capitalisms: American, European, and Japanese Systems Compared, Journal of Economic Issues, Vol. XXXI, No. 2 June
12. Josifidis K. (2000) Moderni kapitalizam: multiformnost vs uniformnost, (a) Tipologija kapitalizma, Privredna izgradnja, Novi Sad, broj 3-4
13. Josifidis K. (2001) Moderni kapitalizam: multiformnost vs uniformnost, (b) Karakteristike američkog i globalnog kapitalizma, Privredna izgradnja, Novi Sad, broj 1-2
14. Josifidis K. (2001) Država (i) u tranziciji - šta država mora i ne može i šta može a ne mora?, Ekonomist br. 2, vol. 35, Beograd
15. Josifidis K., Prekajac Z. (2001) Alternativni tipovi kapitalizma - evropske dileme, Ekonomist br. 1, vol. 35, Beograd
16. Josifidis K., Prekajac Z. (2001) Globalizacija i nacionalna ekonomija - ugrožena suverenost ili koegzistencija: u: Globalizacija i tranzicija, Institut društvenih nauka, Centar za ekonomsku istraživanja, Beograd
17. Josifidis K., Šuković D. (2001) O reformama i zašto kasne u nas, Ekonomist br. 3, vol. 35, Beograd
18. Lavigne M. (1995) Economics of transition, From socialist economy to market economy, MacMillan Press LTD.
19. Lazear E.P. (1995) Economic Reform: Appropriate Steps and Actual Policies, in: Economic Transition in Eastern Europe and Russia, Realities of Reform, ed. Lazear E.P.
20. Lopez-de-Silanes, F. (1999) Comment on 'The Changing Corporate Governance Paradigm: Implications for Developing and Transition Economies' by Erik Berglof and Ernst-Ludwig

- von Thadden, and 'Does the Invisible Hand Need a Transparent Glove? The Politics of Transparency', by Ann M. Florini, u: Annual World Bank Conference on Development Economics, ed. B. Pleskovic, J. Stiglitz, The World Bank, Washington D.C.
21. Nitzan J. Bichler S. (2000) Capital accumulation, Breaking the dualism of 'economics' and 'politics', in: Global Political Economy, contemporary theories, Routledge
 22. Qian Y. (1999) The Institutional Foundation of China's Market Transition, in: Annual World Bank Conference on Development Economics, ed. B. Pleskovic, J. Stiglitz, The World Bank, Washington D.C.
 23. Roland R. (2000) Corporate Governance and Restructuring: Lessons From Transition Economies, in: Annual World Bank Conference on Development Economics, ed. B. Pleskovic, B., Stern, N., The World Bank, Washington, D.C.
 24. Stiglitz J. (1999) Keynote Address: Whither Reform? Ten Years of the Transition, Annual World Bank Conference on Development Economics, ed. B. Pleskovic, J. Stiglitz, The World Bank, Washington D.C.
 25. Szamuely L. (1994) Privatization in a Transforming Central and Eastern Europe, in: Privatization in the transition process, Recent experiences in Eastern Europe, UN conference on trade and development, Kopint-Datorg.
 26. The World Bank (2002) Transition The First Ten Years, Analysis and Lessons for Eastern Europe and Former Soviet Union. Washington, D.C.
 27. Wyplosz, S. (1999) Macroeconomic Lessons from Ten Years of Transition, Annual World Bank Conference on Development Economics, ed. B. Pleskovic, J. Stiglitz, The World Bank, Washington D.C.

Slobodan Maksimović

TRETMAN JAVNOG SEKTORA U TRANZICIJI

Tranzicija izaziva brojne teškoće u svim sektorima privrede, posebno u javnom sektoru čiji su proizvodi i usluge od primarnog značaja za standard širokih slojeva stanovništva, ukupnu društvenu nadgradnju i socijalnu sferu u cjelini. Zato je odnos nosilaca razvojne i ekonomsko politike prema ovom sektoru posebno osjetljiv i vrlo bitan za uspješan ishod cijelog procesa tranzicije. Na to upozoravaju društvene reakcije na neke neadekvatne ekonomske odluke aktuelne vlasti, koje se odnose na javni sektor ili su neposredno povezane sa njim (cijene električne energije, plate u javnim preduzećima, neke fiskalne mjere, cijene hrane, komunalije i sl.). Aktuelnosti ovih pitanja ponukala nas je da u ovom prilogu skrenemo pažnju na teorijski i praktični treptan ovog sektora u razvijenim tržišnim privredama i njegov značaj za društveno blagostanje, a potom da naznačimo neke bitne faktore i okolnosti od posebne važnosti za uspješnije rješavanje nagomilanih problema u ovom domenu kod nas.

Osvrt je koncipiran na ideji o zaustavljanju erozije društvenog blagostanja i stvaranju preduslova za njegovo povećavanje u nas.

1. Osnovne karakteristike javnog sektora

Značajan broj proizvoda i usluga koji je neophodan za svakodnevni život stanovništva i bez kojih ne bi mogla da funkcioniše cijela privreda potiče iz tzv. javnog sektora. Javni sektor predstavljaju djelatnosti i službe čiji proizvodi i usluge služe zajedničkoj odnosno kolektivnoj potrošnji, koja se po pravilu ne može individualizirati. Zbog kolektivnog karaktera potrošnje i značaja za opšti kvalitet života stanovništva, organizacija, rad i ekonomski kriterijumi poslovanja ovog sektora zasnivaju se na principima i kriterijumima koji se razlikuju od slobodnog tržišnog ponašanja ekonomske subjekata. Poslovanje ovog sektora na čisto tržišnim zakonitostima ne bi na optimalan način moglo da zadovolji društvene interese i interes ekonomije blagostanja kao celine. Zato se kod njih, uglavnom, primjenjuju vantržišna rješenja u regulisanju proizvodnje, potrošnje, cijena i drugih pitanja značajnih za uspješan rad i zadovoljenje društvenih potreba (obrazovanje, zdravstvo, kultura, socijalna zaštita, bezbjednost i sl.).

U literaturi, posebno anglosaksonskoj, proizvodi i usluge opštendruštvenog značaja uglavnom se nazivaju *javnim dobrima*. Teorija ih različito definije. Po jednom, vrlo restriktivnom tumačenju, javna dobra su ona društvena dobra kod kojih povećana potrošnja ne izaziva povećane troškove, tj. granični trošak je ravan nuli. Npr. šetnja dodatnog para šetača u gradskom parku neće usloviti dodatni društveni trošak. Kao klasičan primjer javnih dobara u ovom kontekstu navode se narodna odbrana (vojska) i javna bezbjednost (policija), fundamentalna naučna istraživanja, čistoča vazduha, javne površine i sl.

Za razliku od privatnih dobara kod kojih se isključuje istovremeno korištenje (rivali u potrošnji) javna dobra su dostupna istovremenoj potrošnji i većeg broja korisnika (nerivalitet u potrošnji). Npr. ako potrošač A kupi kilo-

gram jabuka, potrošač B ne može kupiti i koristiti isti kilogram jabuka. Ako, međutim, lice A uključi radio prijemnik i sluša određeni program, isti program može na svojim prijemnicima da prati ogroman broj lica bez ikakvog ograničenja. Vidimo da kod javnih dobara nema ni ekskluzivnosti potrošnje, tj. isključivanja određenih potrošača iz korištenja javnog dobra.

Kod privatnih dobara tržišna tražnja je horizontalan zbir svih individualnih krivi tražnje. Kod javnih dobara nivo proizvodnje odnosno apputa je samo jedan, pa je tržišna tražnja vertikalni zbir individualnih krivi tražnje.

Zbog ovih specifičnosti utvrđivanje optimalnog nivoa javnog dobra i nadoknade za njegovo korištenje je prilično komplikovan i složen posao. U teoriji se smatra da je ukupna društvena spremnost da plati jedinici javnog dobra jednaka graničnom trošku proizvodnje tog dobra. Koji će obim biti stvarno ostvaren zavisi od niza faktora, posebno od opšteg nivoa ekonomske razvijenosti i karaktera društvenog odlučivanja.

Po širem tumačenju, koje se pretežno prihvata i primjenjuje u praksi, javna dobra su oni proizvodi i usluge javnog sektora kod kojih su izražena sljedeća svojstva: kolektivna potrošnja, nerivalitet, neisključivost, pretežno monopolski karakter i neophodnost društvene regulacije. Proizvodni dio javnog sektora (veliki tehnički sistemi, komunalne službe) uglavnom se tretira dvojako: kao javna služba on mora da obezbijedi kontinuelnost i stabilnost pružanja proizvoda i usluga; mora se pridržavati propisanog režima i uslova obavljanja djelatnosti; podvrgnut je društvenoj kontroli organizacije, rada i upravljanja. S druge strane, kao privredna djelatnost, on mora da primjenjuje ekonomske principe poslovanja, u prvom redu, rentabilnosti i produktivnosti. Politika cijena koju vodi, uz propisane društvene kriterijume, ili uz direktnu društvenu regulaciju, po pravilu, treba da obezbijedi bar pokriće troškova proste reprodukcije. Sredstva za proširenu reprodukciju mogu se obezbijediti i iz drugih izvora (povoljniji zajmovi i krediti, subvencije, kompenzacije, poreske olakšice i sl.).¹

Značajna investiciona ulaganja u djelatnosti javnog sektora, zbog svog višestrukog uticaja na okruženje, prirodu i stanovništvo, pored individualne ekonomske isplativosti podvrgavaju se i analizi društvene opravdanosti. Analiza društvene opravdanosti alokacije resursa u određene djelatnosti od šireg i opšteg društvenog značaja obuhvata sve relevantne faktore za eksterne efekte i uticaj konkretnog investicionog ulaganja na društveno-ekonomski razvoj užeg i šireg okruženja, podizanje opšteg nivoa kvaliteta ekonomije i životnog standarda, zaposlenost, izvozne mogućnosti, očuvanje i zaštitu životne sredine, populacionu, odbrambenu i opšte gestratešku situaciju i sl. Jednom riječi, ova analiza treba da identificuje sve društvene troškove i koristi, da ih sučeli sa alternativnim mogućnostima i da naznači optimalno društveno rješenje. Najpoznatija od ovih analiza je tzv. *cost benefit analiza* koja utvrđuje eksterne efekte pojedinačnih investicionih ulaganja.

Kod utvrđivanja društvene opravdanosti određenih investicionih ulaganja i

analize eksternih efekata važno mjesto zauzimaju kategorije *društvene dobiti i društvenog viška* koje su posebno značajne za povećanje društvenog blagostanja.

Treba istaći da u savremenim uslovima preovlađujuće liberalne ekonomske doktrine, opšteg trenda privatizacije i globalizacije, sve veći dio javnog sektora prepusta se privatnom kapitalu, posebno u SAD, i oštrim ekonomskim kriterijumima njihovog rada i poslovanja. Neki ugledni kritičari ovo tumače kao nepovoljan trend za ukupno društveno blagostanje.

2. Ekonomija blagostanja

Društveno blagostanje načelno se definije kao suma korisnosti odnosno blagostanja svih članova društva.

Znamo da se analiza opšte privredne ravnoteže u osnovi svodi na utvrđivanje opštih uslova za postizanje ravnoteže razmijene, proizvodnje i ravnotežnih cijena, na bazi kriterijuma individualnih preferencija tržišnih učesnika, njihovog istovremenog optimalnog položaja pri određenoj alokaciji resursa i dajtoj raspodjeli dohodata (Pareto efikasnost). Da li je takvo ili neko drugo alternativno ekonomsko stanje odnosno konfiguracija optimalno sa stanovišta dobrobiti cijelog društva zahtijeva posebnu vrstu analize i posebna mjerila, koja uključuju moralne norme i subjektivne vrijednosne sudove u interpersonalnoj komparaciji pojedinaca. Ovim pitanjima bavi se ekonomija blagostanja, čiji je osnovni zadatak da utvrdi da li postoji mogućnost da se sa raspoloživim proizvodnim faktorima i postojećom tehnologijom društveno blagostanje poveća i, ako postoji, da predloži način kako da se to ostvari.

Teoriju blagostanja kao naučnu disciplinu utemeljio je A. Pigu početkom prošlog vijeka, mada se smatra da je prve praktične mjere ekonomije blagostanja primjenjivao Bizmark (socijalno i zdravstveno osiguranje radnika i sl.). Pigu je posebno ukazivao na razlike između individualnih i društvenih troškova i koristi u ekonomiji, što će kasnije postati predmet razmatranja i razvoja posebnih metoda, stupaka i analiza. Savremena ekonomija blagostanja uglavnom se oslanja na radeve K. Eroua i Debrea. Treba, međutim, ukazati na ubrzani trend demontiranja ekonomije odnosno države blagostanja pod uticajem liberalne ekonomske škole, privatizacije svega i svačega i pritska međunarodne konkurenčije na privrede tradicionalne socijalne-tržišne provenijencije kao što su, uglavnom, sve razvijene zapadnoevropske zemlje².

2.1. Mjerila društvenog blagostanja

Da bi se mogle procijeniti alternativne ekonomske okolnosti, potrebno je raspolagati određenim mjerilima društvenog blagostanja. Kako ova mjerila zahtijevaju određenu moralnu normu i upoređivanje između pojedinaca, njihov izbor i praktična primjena nailaze na značajne teškoće. Kratak osvrt na neka od ovih mjerila, koja su svojevremeno predlagali pojedini autori, olakšaće nam shvatnje suštine problema. Tako je A. Smit smatrao da je *rast bruto nacionalnog*

¹ Prema ovim kriterijumima, pored društvenih djelatnosti u javni sektor bi se svrstao i dio proizvodnih djelatnosti kao što su: PTT, informatičke tehnologije (mreže), željezница, vazdušni saobraćaj, elektroprivreda, proizvodnja naftne i gase, putna infrastruktura, sistemi grijanja u gradovima, vodoprivreda i vodosнabđivanje, komunalije i sl.)

² Globalizacija će vjerojatno ojačati ovaj trend, ali i otpor koji sve organizovanije ispoljavaju pojedinci, grupe i organizacije prema globalnim centrima i nosiocima svjetske ekonomske moći (MMF, Svjetska banka, WTO, multinacionalne kompanije i drugi).

proizvoda (rast bogatstva društva) mjerilo društvenog blagostanja. Međutim, iako važan za efikasnost, rast bruto nacionalnog proizvoda može dovesti i do smanjenja društvenog blagostanja (što zavisi od toga ko ga koristi), a uz to, on predstavlja skup heterogenih dobara, pa maksimizacija društvenog proizvoda ne može dati precizan rezultat sa stanovišta društvenog blagostanja. Povrh svega, ovaj pristup postojeće stanje raspodjele bogatstva prihvata kao etičko odnosno pravedno. S druge strane, J. Bentam je pošao od stava da "najveća korist za najveći broj" podiže društveno blagostanje. Otuda je ukupno blagostanje zbir blagostanja pojedinaca tj. $W = UA + UB + UC$, ako su u pitanju tri pojedinca. Slabost ovog mjerila je u tome što se ukupno blagostanje može povećati ako se poveća blagostanje A i B a pogorša stanje C, što nije pravedno. Ili, da se ukupno blagostanje poveća, ali pogorsaju odnosi raspodjele na pojedince. Tzv. *kardinalističko mjerilo*, koje su predlagali neki ekonomisti, polazi od zakona opadajuće granične korisnosti i pretpostavlja redistribuciju dohotka. Po njima, društveno blagostanje bilo bi maksimalno ako bi dohodak bio podjednako raspodijeljen svim članovima društvene zajednice. Lako je uočiti da ovaj pristup polazi od jednakih graničnih korisnosti novca svih pojedinaca, što je nerealno. Pored toga ovakva raspodjela dohotka mogla bi biti destimulativna za mnoge pojedince, a mogla bi i da doveđe do neefikasne alokacije sredstava, što bi sve uticalo na smanjenje društvenog blagostanja.

N. Kaldor i Dž. Hicks su predložili "*mjerilo nadoknade*" kao mjeru promjene blagostanja. Ako je u pitanju neka ekomska promjena, ona jednima donosi pozitivne a drugima negativne efekte. Ako se pitaju učesnici sa pozitivnim efektom te promjene ("dobitnici"), koliko bi novca bili spremni platiti da se promjena ostvari, i učesnici sa negativnim efektom promjene ("gubitnici"), koliko bi oni bili spremni platiti da se promjena ne ostvari, dobiju se podaci o odnosu ovih veličina. Ako je iznos "dobitnika" veći od iznosa "gubitnika", društveno blagostanje je povećano, i obratno, ako je ovaj iznos manji, došlo bi do pogoršanja društvenog blagostanja. Drugim riječima "*mjerilo nadoknade*" tvrdi da promjena u kojoj oni koji izvlače korist mogu nadoknaditi štetu oštećenima i još ostvariti "neto dobitak" iznad te nadoknade, dovodi do poboljšanja društvenog blagostanja. Ovo mjerilo, kao i prethodna, ima odredene nedostatke. Ono, takođe, zanemaruje raspodjelu dohotka i pretpostavlja da je granična korisnost novca za sve članove društva ista, što, kao što već znamo, nije tačno. Zato bi primjena ovog mjerila mogla da doveđe do pogoršanja društvenog blagostanja jer u stvarnosti raspodjela dohotka na pojedince nije jednaka.

Pareto-optimalno mjerilo, koje se odnosi na ekonomsku efikasnost, polazi od stava da bilo koja promjena koja nekog čini bogatijim a nikog siromašnjijim dovodi do povećanja društvenog blagostanja. Međutim, i ovo mjerilo ima nedostatak i ograničenu primjenljivost u realnom privrednom životu. Pareto-optimalno stanje je potreban, ali ne i dovoljan uslov za maksimalno društveno blagostanje. Naime, Pareto efikasnost je bitna za evaluaciju ekomske alokacije, ali nam ona ništa ne govori o distribuciji bogatstva između članova društvene zajednice. A strogo uzevši, ona ne može ni ocijeniti promjene izazvane mjerama ekomske politike koje neke pojedince čine bogatijim a druge siromašnjim. Pored toga, može da postoji više Pareto efikasnih alokacija, pa se postavlja pitanje kako odabrati onu koja je društveno najprihvatljivija. Otuda je nastala

ideja da se utvrdi *funkcija društvenog blagostanja* kao zajednički izraz pojedinačnih potrošačkih koristi. Na osnovu nje mogao bi se odrediti rang različitih distribucija korisnosti između potrošača, što bi bilo važno za makroekonomsko odlučivanje. Da bi se dobila ova zajednička funkcija blagostanja, potrebno je riješiti problem agregiranja svih individualnih preferencija u jednu "društvenu preferenciju". Tu, međutim, nastaju prilične teškoće. Jedan način da se iz pojedinačnih preferencija svih jedinki agregira "društvena preferencija" jeste korištenje neke vrste glasanja. Ako većina jedinki preferira stanju x u odnosu na stanje y, možemo zaključiti da je x "društveno preferirano" u odnosu na y. Međutim, ovdje se javlja problem tranzitivnosti, tj. ne može se utvrditi redoslijed društvenih preferencija jer one nisu tranzitivne. Npr. ako uzmem tri opcije x, y i z i njihovo rangiranje od strane tri osobe, možemo doći do zaključka da većina preferira x u odnosu na y, u odnosu na z, a z u odnosu na x, što znači da u ovom slučaju nema "najbolje" opcije. Naime, iako je medju njima pojedinačno izvršeno rangiranje, kako preferencije nisu tranzitivne, ne može se doći do redoslijeda preferencija. Druga vrsta mehanizma glasanja je da se odredi rang lista odredene opcije u glasanju. Svaki pojedinac rangira prema svojim preferencijama odredene opcije sa 1, 2, 3... (najbolja, druga, treća...) što omogućava da se aggregiranjem svih podataka dobije društveni redoslijed preferencija. Slabost ovog metoda jeste da što se može manipulati glasačima i uvedenjem novih opcija mijenjati konačni redoslijed relevantnih opcija.

Postavlja se pitanje da li postoji mehanizam društvenog odlučivanja koji bi bio imun na gornje probleme. Adekvatan sistem društvenog odlučivanja trebalo bi da obezbijedi: da "društvena preferencija" bude izraz individualnih preferencija pojedinaca, tj. da zadrži njihova svojstva, aко svi pojedinci preferiraju opciju x u odnosu na y i "društvena preferencija" treba da rangira x iznad y; da preferencije između x i y ovise samo od toga kako ljudi rangiraju x u odnosu na y, a ne kako oni rangiraju druge opcije.

Iako ovi zahtjevi izgledaju pravilačno, skoro je nemoguće naći mehanizam koji će ih sve zadovoljiti, što je izraženo i u *Erouovoj teoremi nemogućnosti*. Prema njoj sva tri gornja zahtjeva nije moguće ostvariti demokratskim putem jer, mada korisni i poželjni, ovi zahtjevi nisu konzistentni sa demokratijom. Morao bi, dakle, postojati neki vrhovni arbitar koji bi nametnuo redoslijed preferencija. To znači da nema idealnog načina da se individualne preferencije aggregiraju u "društvenu preferenciju", te zbog toga, ako se želi njen utvrđivanje, mora da se napusti zahtjev o ispunjenju sva tri uslova mehanizma društvenog odlučivanja iz teoreme K. Eroua. Ako se npr. napusti treći zahtjev, može se dobiti izvjesna rang-lista glasanja, pa se otvara mogućnost aggregacije individualnih preferencija preko funkcije društvenog blagostanja, tipa klasične utilitarističke ili Bentamove funkcije blagostanja. Interesantna je i *minimax* ili *Rolsova* funkcija društvenog blagostanja po kojoj društvena dobit od neke alokacije zavisi samo od dobiti odnosno blagostanja najlošijeg pojedinca - tj. osobe sa minimalnom korisnosti: tj:

$$w(U_1, \dots, U_n) = \min(U_1, \dots, U_n)$$

S obzirom na to da je u ekonomiji neke promjene nemoguće procijeniti bez nekog vrijednosnog suda o zaslugama pojedinaca ili grupe, Bergson je predložio funkciju društvenog blagostanja sa eksplisitim skupom vrijednosnih sudova. Ona osigurava više alternativnih stanja u kojima različiti subjekti uživaju različite korisnosti. Ova funkcija može se geometrijski prikazati u prostoru korisnosti kao varijanta društvene indiferencije u slučaju korisnosti dva pojedinca A i B. Svaka od njih bila bi kombinacija korisnosti pojedinaca A i B koja obezbeđuje isti nivo društvenog blagostanja. Na bazi njih se može procijeniti koja je mogućnost društveno prihvatljiva, tj. koja je udaljenja od koordinatnog početka.

Problem i sa ovom funkcijom kao mjerilom društvenog blagostanja jeste to što neko sa strane mora da doneše vrijednosni sud koji mora biti prihvatljiv za cijelo društvo. U praksi su to, obično, demokratski izabrane vlade koje provode politiku društvenog blagostanja.

Svaki od ovih načina komparacije individualnih funkcija korisnosti polazi od različitih etičkih sudova. Pri tome je, međutim, bitno da je svaka funkcija društvenog blagostanja rastuća od svake individualne korisnosti (što proističe iz uslova da ako svi pojedinci preferiraju x u odnosu na y, onda će i "društvena preferenčija" biti x preferirano y).

2.2. Maksimum društvenog blagostanja

Da bi se utvrdio maksimum društvenog blagostanja potrebno je ispuniti dva uslova: takvo ekonomsko rješenje mora biti ekonomski efikasno i društveno pravedno. Zato smo i rekli da je Pareto optimum potreban, ali ne i dovoljan uslov za maksimiranje društvenog blagostanja. Naime, Pareto optimum je vrijednosno neutralan, što se da grafički prikazati preko ugovorne krive razmjene koja i u samom koordinatnom početku ili blizu njega zadovoljava uslov Pareto optimalnosti. Međutim, tu je raspodjela dobara neravnomjerna, pa nije zadovoljen uslov društvene optimalnosti. Zato je u analizu potrebno uključiti funkciju društvenog blagostanja i iz njenog odnosa sa opštom krvom mogućih korisnosti ekonomije (koja odražava Pareto optimume proizvodnje i potrošnje) tražiti *maksimum društvenog blagostanja*. Tačka u kojoj opšta krima mogućih korisnosti tangira jednu od krivi društvenog blagostanja je "tačka blaženstva" ili maksimum društvenog blagostanja. U toj tački je ispunjen i uslov opšte ravnoteže (Pareto optimum) i društveno pravedna ili "fer alokacija". Dakle, "fer alokacija" je i Pareto efikasna i društveno pravedna.³

Kako je stanje potpune konkurenčije takvo da su cijene egzogeno date, a učesnici na njih ne mogu da utiču, već njihovom primjenom obezbjeđuju uslove Pareto efikasnosti, to je stanje potpune konkurenčije uslov opšte ravnoteže i društvenog blagostanja. Zbog toga neki autori govore o dvije teoreme blagostanja: Prva teorema blagostanja - svaki kompetitivni ekvilibrum je Pareto efikasan; Druga teorema blagostanja - moguće je razdvojiti alokativnu i distributivnu funkciju cijene i potom koristiti cijene da indiciraju relativnu rijetkost. Vidimo da druga teorema, u stvari, govori o redistribuciji dobara (dohotka) na pojedince u cilju povećanja društvenog blagostanja.

³ O grafičkoj i numeričkoj analizi društvenog blagostanja i javnih dobara detaljnije vidi u knjizi: Maksimović, S.: Mikroekonomija, Consseco Institut, S. Sarajevo - Beograd, 2002, str. 178-190.

3. Značaj javnog sektora za opšti društveni standard u nas

3.1. Erozija društvenog blagostanja u tranziciji

Iz prethodnih izlaganja vidimo da javni sektor u razvijenim tržišnim privredama ima posebnu važnost za društveno blagostanje, te zbog toga i ne može biti prepušten isključivo privatnom interesu i spontanoj tržišnoj regulaciji. To što se on sve više podvrgava tržišnim kriterijumima poslovanja, privatizaciji i deregulaciji ne znači da država diže ruke od njega, već to da na dostignutom stepenu razvoja društvenog standarda želi da poveća njegovu i opštu društvenu efikasnost. U tom svjetlu moramo ocijenjivati i napuštanje politike ekonomije blagostanja od strane najrazvijenijih tržišnih privreda krajem prošlog vijeka. Naime, visoki diskrecioni dohoci najvećeg dijela stanovništva omogućavali su da se jedan dio društvenih troškova javnog sektora "individualizira", tj. pokriva iz dohotka potrošača, a da se oslobođena sredstva usmjeri u modernizaciju i razvoj privrede. To je nametala i sve oštira konkurenčija na međunarodnom tržištu, kako na tržišta faktora proizvodnje tako i finalnih proizvoda. Međutim, globalizacija i borba centara ekonomske moći za prevlast na svjetskom tržištu sve više i nemilosrdnije podriva i dovodi u pitanje sam koncept ekonomije blagostanja socijalno-tržišnih privreda i njihove napore da sačuvaju teškom borbotom stecene dugo izgrađivane institucije opšte društvenog standarda. Opšta liberalizacija, privatizacija i deregulacija, uz neposredno ukidanje ili redukciju socijalnih prava, najčešći su uzročnici erozije politike blagostanja. Poznati su otpori antiglobalista ovakvoj politici, ali sve su učestalija i konkretnija reagovanja na neke od ovih mjeru⁴. Primjena nekih od ovih mjeru nije donijela zadovoljavajuće rezultate ni u zemljama protagonistima ovakve politike, pa se već čuju stručna i druga mišljenja o potrebi njihovog preispitivanja⁵. Nažalost, ovaj arsenal mjeru, po pravilu, nameće se odnosno uslovljava zemljama u tranziciji od strane predstavnika međunarodnog kapitala, odnosno tzv. međunarodne zajednice. Vjerujemo da je i njima jasno, a to već pokazuju i nagomilana iskustva zemalja u tranziciji, da te mjeru nisu primjerene i adekvatne uslovima i situaciji u kojim se ove zemlje nalaze. Niski dohoci stanovništva, nezaposlenost, neizgradenost tržišnih i privredno-sistemskih institucija, nemogućnost brzog generisanja privredne aktivnosti, nisu povoljan ambijent za efikasnu primjenu oštре neoliberalne palete razvijenih tržišnih privreda. Tim prije što su u zemljama tranzicije u prethodnom društveno-ekonomskom sistemu socijalni benefiti, opštedruštveni standard i uravnilovka imali prevagu nad kriterijumima ekonomске efikasnosti. Mada su se ti sistemi dobrim dijelom zbog toga i raspali, ne može se ignorisati stav i raspoloženje širokih slojeva stanovništva o promašenosti tranzicije, niti suviše dugo pothranjivati iluzije o efikasnosti njenih mjeru u izgradnji novog razvijenog i prosperitetnog društva. A opštedruštvena spremnost i podrška osnovni su preuslov za real-

⁴ Nedavni generalni štrajk protiv liberalizacije tržišta rada u Italiji; veliki protesti u Indiji protiv privatizacije nacionalnih kompanija; oštре polemike i sporovi sličnim povodom u Sloveniji itd.

⁵ Deregulacija u nekim djelatnostima javnog sektora, npr. u aviosobraćaju, elektroprivredi (Kalifornija i sl.) dovela je do slabljenja kvaliteta usluga, smanjenja sigurnosti opskrbe i sl., pa već govori o potrebi rederegulacije (E. Browning; M. Zupan: Microeconomics, J. Wiley and Sons, New York, 2002, str. 278).

izaciju svake globalne ideje, posebno ovako krupnog projekta kojim se iz temelja mijenjaju osnove društveno-ekonomskog sistema, sistem privređivanja, distribucija društvenog bogatstva, klasna i socijalna struktura društva i sl. Stiče se utisak da najveći broj ljudi u zemljama tranzicije istu doživljava kao sa strane nametnutu, a zbog vlastite nemoći i oskudice prihvaćenu promjenu, bez jasne vizije o njenom krajnjem ishodu. Obrazovaniji i intelektualni sloj stanovništva, ako prihvata njenu neminočnost u postojećem istorijskom trenutku, uočava svu težinu puta da se sa nivoa od jedne do dvije hiljade dolara dohotka po glavi stanovnika sadašnji dostigne i nivo razvijenosti modernih tržišnih privreda. Za razvoj, kao i za znanje, potrebno je vrijeme i odgovarajuća sredstva, koja, međutim, moraju biti pozajmljena od tih istih zemalja i pod odgovarajućim uslovima vraćena u budućnost. Ne treba biti veliki ekonomski stručnjaci da bi se sagledala sva složenost, težina i dugoročnost tog poduhvata. Zbog svega toga početak toga puta ne bi smio biti obeshrabrijan primjenom rigoroznih ekonomskih mjera savremene neoliberalne doktrine, za koje se unaprijed zna da u postojećim uslovima kod zemalja u tranziciji ne mogu dati zadovoljavajuće ekonomske efekte, a u isto vrijeme izazivaju daleko veće negativne posljedice u socijalnoj i drugim sfarama društva. Tako se dolazi u situaciju da umjesto podsticajnog u praksi dolazi do izražaja destimulativni razvojni karakter ovih mjera, što povratno još više usporava i otežava proces tranzicije. Zbog erozije opštег društvenog standarda strana sredstva prikupljena putem donacija ili kredita pretežno se usmjeravaju u potrošnju, kao i dobar dio sredstava od prodaje društvene imovine, što takođe umanjuje buduće razvojne šanse društva. Očekivanje da će se brzo stvoriti stabilni i atraktivni uslovi za veliki priliv stranog kapitala, koji bi generisao razvoj, prilično su nerealna, posebno kada su u pitanju radno intenzivne djelatnosti koje bi apsorbovale veliki kontingenat nezaposlenih. Strani kapital uglavnom intercruju atraktivni resursi, neki objekti infrastrukture, tzv. "zdrava jegzgra" pojedinih preduzeća i, naravno, tržište kao potencijalni kupac proizvoda iz zemalja koje on predstavlja.

Više puta dosad isticali smo da nepostojanje strategije razvoja zemlje predstavlja veliku smetnju za uspješnu transformaciju privrede i pozitivan ishod cijelog procesa tranzicije. Načelni ciljevi o putu u Evropu, izgradnji i moderne tržišne privrede, demokratskom društvu i sl., nisu razrađeni i podržani konzistentnim programima njihovog dostizanja. Umjesto toga na sceni su parcijski zahvati primjene naprijed spominjanih univerzalnih tranzicionih mjera uz prepoznatljivu verbalnu podršku iz vokabulara protagonista novog svjetskog poretku i nerealna obećanja o brzom i uspješnom izlasku iz nedodje u koju smo zapali. Strategija razvoja zemlje možda ne bi otklonila sva lutanja i neracionalnosti na putu izlaska iz postojeće situacije, ali bi makar tačno utvrdila poziciju u kojoj se nalazimo i put kojim treba da idemo do utvrđenog cilja. To bi svakako aktiviralo društvenu energiju i napor da se realno postavljeni ciljevi dostignu sa što manje patnje i odricanja.

⁶ Uzmimo samo za primjer pomamu za širenjem tržišta mobilne telefonije i vještački izazvanu tražnju mobilnih telefona kod školske djece i omladine za koju se nepotrebno angažuju inače skromni budžeti mnogih porodica u nas.

3.2. Tretman javnog sektora u našoj tranziciji

Vratimo se, međutim, užem predmetu našeg razmatranja, tretmanu javnog sektora u tranziciji kod nas. Iz svega naprijed izložnog mogu se nazrijeti neki momenti i činjenice koji mogu biti od značaja za vođenje politike u javnom sektoru kod nas, a od posebne su važnosti za opšti standard, tj. nivo blagostanja stanovništva. Pokušaćemo da ih izrazimo preko konkretnih sugestija, i to:

- Javni sektor ima poseban značaj za nas i našu tranziciju. Preko njega je dugo čuvan socijalni mir u teškim vremenima sankcija, blokada i agresije na našu zemlju. Zato je ekonomski izraubovan i tehnički zaostao. Ali i kao takav još uvijek je bitan oslonac opštredruštvenog standarda. Zbog toga odnos prema njemu mora biti vrlo pažljiv i suptilan. Njegovo funkcionisanje ne smije se ugroziti lakomislenim i brzopletim mjerama. Svaka od njih mora biti dobro proučena i primjerena našoj konkretnoj situaciji. To posebno važi za mjere koje kao univerzalna rješenja za ovaj sektor nude strani faktori i eksperti. On je važan i kao svojevrstan psihološki tampon i oslonac širokih slojeva stanovništva na prelasku iz jednog sistema, opšte socijalne zaštite i sigurnosti, u drugi, tržišne utakmice i socijalne neizvjesnosti.
- Treba biti vrlo oprezan i suzdržan kada je u pitanju prodaja ili ustupanje djelatnosti iz javnog sektora stranim vlasnicima. Učinjena greška ovdje se teško ispravlja, a njene društvene posljedice su vrlo visoke.
- Privatizacija u javnom sektoru mora biti vrlo restriktivna, a ako se obavlja, mora biti praćena oštrom, preciznom i dosljednom društvenom regulacijom.
- Najvažnije nacionalne kompanije iz javnog sektora ne treba privatizovati.
- Cijene proizvoda i usluga javnog sektora treba postepeno dovoditi na paritetni nivo, vodeći računa o realnim budžetima porodica⁷. Razvoj ovog sektora mora imati finansijsku i drugu društvenu podršku.
- Viškove zaposlenih, nepotrebne službe i prateće djelatnosti u ovom sektoru treba odgovarajućim programima transformisati u produktivni dio ovih ili drugih djelatnosti.
- Politika plata i nadnica mora biti u korelaciji sa prosjecima privrede, ali i u funkciji vlastitog obima i kvaliteta rada i finansijskih rezultata poslovanja.
- Mora biti pojačan društveni nadzor i kontrola rada i poslovanja ovih djelatnosti, a sve sa ciljem uspješnijeg zadovoljavanja potreba stanovništva i racionalnog korištenja društvenih sredstava koja su angažovana u ove djelatnosti.
- Moderno obučen, dinamičan i vispren menadžment može puno doprinijeti poboljšanju rada ovih djelatnosti. Ovi kriterijumi, a ne partijske pripadnosti, morali bi biti odlučujući pri njegovom izboru i postavljanju na odgovarajuće dužnosti.

⁷ Neuko je i smiješno cijene egzistencijalnih proizvoda i usluga javnog sektora postaviti iznad realnog porodičnog budžeta, kao što se to desilo u nedavnoj prošlosti (ukupni izdaci za komunalne usluge, stanovanje, grijanje, osvjetljenje i slično, ne mogu premašivati nivo budžeta prosječnih porodica).

Prethodno podjećanje na karakteristike javnog sektora i ekonomije blagostanja u tržišnim privredama imalo je za cilj da se uoče razlike u odnosu na našu postojeću situaciju i identifikuju osnovni momenti i faktori na koje treba obratiti naročitu pažnju u procesu tranzicije.

Naime, javni sektor je od izuzetne važnosti za uspješan ishod tranzicije u nas. Posebno je značajan za njenu početnu fazu, kad još nije generisan razvoj ostalih djelatnosti, koji bi obezbijedio povećanje prihoda stanovništva i amortizirao troškovne pritiske po raznim osnovama na inače nizak nivo njegovog životnog standarda. Zato odnos nosilaca društvenog odlučivanja prema ovom sektoru mora biti vrlo pažljiv i odgovoran i utemeljen na analizi naših konkretnih ciljeva i okolnosti, u smislu ranije učinjenih naznaka. Postupnost i realnost reformskih mjera u ovom sektoru uslov je očuvanja kakvog-takvog socijalnog mira i zaustavljanja erozije društvenog blagostanja, bez čega se ne može ni aktivirati društvena energija i ukupan društveni napor za uspješno provođenje svih ostalih reformi u našem društvu. *Civitas viri sunt, non moenia - država su ljudi, a ne zidine.*

L i t e r a t u r a

1. Browning, J., Zupan, M.: *Microeconomics*, J. Wiley and Sons, New York, 2002.
2. Building Institutions for Markets, World Development Report 2002, WB, Oxford University Press.
3. Globalizacija i tranzicija, IDN - CEI, Beograd, 2001.
4. Maksimović, S.: *Mikroekonomija*, Consseco Institut, S. Sarajevo - Beograd, 2002.
5. Regulating Utilities: The Way Fareward, Edited by M. Beesley, The Institute of Economic Affairs, London, 1994.
6. Sioman, J.: *Economics*, Sec. ed., Prentice Hall, London, 1995.
7. Varian, H.: *Intermediate Microeconomics*, 4th ed., Norton, New York, 1996.

Ilija Vujačić

INSTITUCIJE I INSTITUCIONALNA PROMJENA U DRUŠTVIMA U TRANZICIJI

Kakvu institucionalnu promjenu podrazumijeva Poparov 'društveni inženjerir'?

Istoriski i društveni trenutak u kome se nalaze postkomunistička društva predstavlja 'nabujalu rijeku' koja otvara neizmjeran broj pitanja i problema centraliziranih oko problema društvene promjene. Kada se, međutim, raspravlja o društvenoj promjeni najčešće se misli na političku promjenu i političke procese, štaviše, na mjesto i ulogu države u tim promjenama. Ovakvo postavljanje problema 'tranzicije' u postkomunističkim društвима, dijelom proizlazi iz opravdane potrebe 'izgradnje' moderne, kompetentne i odgovorne, konstitucionalne države, ali je, većim dijelom, rezultat opštег konstruktivističkog stava o mogućnosti i neophodnosti planskog 'rukovanja' društvenim ustanovama i cjelinom društvene promjene, radi izbjegavanja nepozajljivih posljedica.

S obzirom na ovaj predominantni pristup problemu 'tranzicije', ovdje će se nastojati istražiti onaj dio Poprove društvene teorije koji je centriran u ideji 'društvenog graditeljstva', da bi se analizom Poparovog tehnološkog pristupa društvenim promjenama i njegovog shvatanja 'postupnog izgradivanja društva', istražio karakter poperovskog gradualizma i njegova relevantnost za postkomunistička društva. Odlučujuće je pitanje u kojoj mjeri poperovski gradualizam leži na ideji spontanog evolutivnog razvoja, a koliko, pak, 'aktivistički' pristup 'društvenog tehnologa' zahtijeva konstruktivizma i kontrole u 'otvorenom društvu'. S obzirom na još uvijek preovladjujuće idejne concepcije i način političkog mišljenja u postkomunističkim društвима, a shodno uvjerenju da je za pravac i prirodu 'tranzicije' najvažnije 'intelektualno otrežnjenje', ovdje se, na kraju, nastoji pokazati da je za postkomunistička društva aktuelniji i plodotvorniji onaj dio Poprove socijalne i političke filozofije koji se tiče kritike totalitarizma (i njegovih idejnih podloga u naivnom racionalizmu, istoricizmu, esencijalizmu i holizmu) nego poperovski gradualizam i njegov pozitivni koncept društvene promjene, s obzirom na određene konstruktivističke elemente, koji su kako u neskladu sa njegovom pozicijom kritičkog racionalizma tako i potencijalno zavodljivi za postkomunističku konstruktivističku natopljenu i kontaminiranu svijest.

I

Karl Popper (Karl Popper), poznati filozof nauke, logičar i metodolog, često se smatra jednim od glavnih sistematizatora, ili bar, reformulatora liberalne vjere za dvadeseti vijek¹. Stavivši u središte svog cijelokupnog rada epistemolo-

loške i metodološke probleme i izgradivši svoje originalno filozofsko stanovište kritičkog racionalizma, Popper je sa ovog stanovišta procjenjivao ne samo vladajuće epistemološke doktrine, metodološke pozicije i naučne teorije, već i osnovne društvene i političke ustanove i postepeno izgradio ono što će predstavljati odbranu liberalne političke filozofije i poretka demokratskog liberalizma². Njegova epistemološka pozicija, izgrađena na odbacivanju logičkog pozitivizma, s jedne strane i esencijalističkih metafizičkih doktrina, s druge, predstavlja jednu od najdosljednijih epistemoloških i metodoloških pozicija dvadesetog vijeka. Ali ne samo da je izvršio razornu kritiku dveju dominantnih epistemoloških pozicija prve polovine 20. vijeka, nego je svoju kritiku prosljedio i na kritiku glavnih, na njima izgrađenih, socijalnih i političkih teorija. Tako, za razliku od ostalih liberalnih kritičara totalitarizma koji su totalitarizam analizirali i kritikovali sa stanovišta političke filozofije, ekonomske i socijalne teorije³, Popper je krenuo iz područja epistemologije i analizirao filozofiju istorije koja leži u osnovi totalitarizma⁴, izvršivši cijelovitu kritiku istoričističkih doktrina i na taj način gađajući ono osnovno i ušinsko, epistemološke korijene totalitarizma. Jednako tako, posredna je i njegova odbrana liberalne demokratije kao evolucionističkog, partikularnog i kritičkog reformizma. Ali i ovdje Popper polazi i kreće se prvenstveno na metodološkom terenu, nadopunjivajući ga filozofskom i moralnom argumentacijom u korist liberalne demokratije. Tako izgradujući metodološku i epistemološku konцепцију kritičke ili 'otvorene' nauke, on je pros-

¹ Entom Kvinton (Anthony Quinton) ga je predstavio, uz Loka (Locke) i Mila (Mill), kao glavnog sistematisatora liberalne misli i zaključio da prije objavljanju Otvorenog društva nije bilo 'cjeleotine reformulacije liberalne doktrine koja bi bila predstavljena na znatno nov način'. (Anthony Quinton, 'Karl Popper: Politics Without Essences', in: *Contemporary Political Philosophers*, ed. by Anthony Quinton and Kenneth Minogue, Methuen & Co, London, p. 149.) U prvoj i do sada jedinoj studiji o Poperovoj političkoj teoriji kod nas, Kosta Čavoski je utvrdio da je Popper 'razvio jednu relativno celovitu političku ideju', koja predstavlja 'racionalno jezgro liberalizma prilagođeno današnjim društvenim i političkim prilikama'. (Kosta Čavoski, Filozofija otvorenog društva. Politički liberalizam Karla Popera, Filozofsko društvo Srbije, Beograd, 1975, str. 288).

² Tako su prema njegovom sopstvenom priznanju, dva osnovna njegova djela iz političke filozofije Bijeda istoričizma i Otvoreno društvo i njegovi neprijatelji 'izrasla iz teorije znanja' razvijene u Logici naučnog otkrića, i iz 'uvjerenja da su naši često nesvesni pogledi na teoriju znanja i njene središnje probleme ... odlučujući za naš stav prema nama samima i prema politici.' (Karl Popper, *Unended Quest. An Intellectual Autobiography*, Routledge, London, 1992 (1974), p. 115. Naš prevod: Karl Popper, Traganje bez kraja. (preveo B. Kovačević), Nolit, Beograd, 1991, str. 147.)

³ Među ovakve analitičare i kritičare totalitarizma spadaju Hana Arent (Hanah Arendt), Fridrich fon Hajek (Friedrich von Hayek), Rejmon (Raymond) Aron, Karl Fridrich (Carl J. Friedrich), R. J. Telmon (Talmon), Ludvig fon Mizes (Ludwig von Mises).

⁴ Ako je suditi po broju izdanja i učestalosti pojavljivanja u citation index-ima Poperovo Otvoreno društvo se može smatrati najuticajnijim antotalitarističkim djelom. Tako je Kristjan Flek (Christian Fleck) utvrdio da od šest najpublikovanih i najviše citiranih kritika totalitarizma (Arent, Hajek, fon Mizes, Druker, Šumperter, Lederer) Otvoreno društvo se nalazi na drugom mjestu odmah nakon Šumperterovog (Christian Fleck, 'Sieg der "offenen Gesellschaft?', in: Heinrich Gomperz, Karl Popper und die Österreichische Philosophie, Hrsg. von Martin Seiler und Friedrich Stadler, Rodopi, Amsterdam-Atlanta, GA, 1994, S. 203-206). Ako se, međutim, uzme u obzir da je Flekovo razmatranje ograničeno na citiranja u periodu od 1980. do 1992. i tome doda veliki broj prevedova koji su uslijedili u istočnoevropskim zemljama (rusko, srpsko, bugarsko itd.) i zasigurno najveći broj rasprava vodenih pod 'zaštitnim znakom' 'otvorenog društva' u posljednjih pet godina u Istočnoj Evropi, Poperovo djelo vjerovatno da premašuje domet Šumperterovog u ovom pogledu.

ljeduje i na teren socijalne i političke filozofije, stvorivši ideju 'otvorenog društva', koja bi, u socijalnom polju, predstavljala neku vrstu primjene racionalnih kritičkih kriterijuma izgrađenih na polju 'otvorene' kritičke nauke.

Ova veza nauke i društva, odnosno politike, koja karakteriše Poperovu misao, najočiglednija je u temeljnoj ideji njegovog kritičkog racionalizma - kao temeljnog filozofskog stava i jedinstvenog postupka kojim, po njemu, treba da se rukovodimo pri saznanju, ali i u političkom djelovanju - a to je metod pretpostavke i opovrgavanja (conjectures and refutations), odnosno, pokušaja i pogrešaka (error and trial). Naime, u svim oblastima ljudskog djelovanja, bez obzira na to da li se radi o nauci ili politici, čovjek se uči na sopstvenim greškama, pa takvo postupanje, od temeljnog metodološkog pravila, postaje i središnje načelo političkog djelanja. Ovaj postulat, kao osnovni metodološki pristup u nauci i filozofiji, ali istovremeno i kao osnovno načelo političkog djelovanja, najbolje je izražen u njegovoj ideji 'postupne izgradnje društva' (piecemeal social engineering). Tako se u središtu kako njegovog shvatanja povezanosti nauke i politike u kritičkom racionalizmu tako i njegove socijalne teorije, nalazi problem društvene promjene.

Odbacujući utopističku projekciju totalnog preoblikovanja društva, zasnovanu na istoričističkim pretpostavkama o postojanju nekog opštег zakona istorijskog razvitka društva i na vjerovanju o mogućnosti predviđanja daljeg razvijanja, Popper je iz pretpostavke o ograničenosti i pogrešivosti ljudskog saznanja⁵, izveo zaključak da društvena promjena koja je jedino realna i koja neće dovesti do katastrofalnih posljedica, jeste ona koja je vođena svješću o ljudskoj pogrešnosti i koja se oslanja na sistem pokušaja i pogrešaka, dakle blagi reformizam od slučaja do slučaja ili korak po korak graditeljstvo. Naime, Popper tvrdi da će svaki pokušaj sveobuhvatnog 'utopiskog graditeljstva' (utopian engineering) biti tako razoran i uključiti takve ekstremne mjere da rezultati takvog pokušaja neće biti oni namjeravani: ono što će biti realizovano obuhvatnim projektom društvene rekonstrukcije - po kome konačni cilj, u obliku potpuno razrađenog plana jednog savršenog društvenog poretka, upravlja svakom namjeravanom promjenom - neće biti namjeravana utopija. U stvari, relizovani cilj će biti gori od onog što je bilo prije pristupanja utopiskom društvenom graditeljstvu. Pored ovog metodološkog argumenta, Popper uvodi i moralni argument: utopisko preoblikovanje ne samo da uvijek zahtijeva puno vremena i tako postaje s vremenom manje privlačno, već je i nepravedno da svi tereti promjene padnu na leda jedinih, a sve koristi da uživaju oni koji će doživjeti njeno ispunjenje⁶. Zato su moguće i opravdane samo one društvene promjene koje nastoje da uklone 'konkretna zla' iz ovog svijeta i na taj način opravdavaju jednu postepenu i djelimičnu, reformističku ideju liberalnog društva. Odbacujući utopisku rekonstrukciju, a zagovarajući promjenu 'na parče', Poper zaključuje da će prije biti moguće postići saglasnost o poželjnosti uklanjanja posebnih trenutnih zala nego u nekom potpuno udaljenom idealu, koji će imati jako suprotstavljanje, pa se

⁵ Ovaj osnovni stav o ograničenosti i pogrešivosti ljudskog saznanja leži u osnovi njegovog metodološkog pravila o rastu naučnog znanja kroz postupak postavljanja pretpostavki i njihovog opovrgavanja, ja, koje je izloženo u različitim domenima saznanja u cjelini tekstova sakupljenih u *Conjectures and Refutations. The Growth of Scientific Knowledge*, Routledge, London, 1996.

⁶ Kari Popper, 'Utopia and Violence', u: *Conjectures and Refutations*, nav. izdanje, p. 362.

može postići samo autoritarnim sredstvima, u kom slučaju je nasilje neizbjegće⁷.

Zato on odbacuje svako 'društveno graditeljstvo' zasnovano na 'holističkoj' i 'esencijalističkoj' koncepciji istorije i zamjenjuje ga djelimičnim i postupnim društvenim graditeljstvom koji se ne rukovodi nikakvim konacičnim ciljem, niti prethodnim sveobuhvatnim planom, već podrazumijeva reformu koja je upućena ka ukidanju najočiglednijih trenutnih zala. Temeljni argument koji opravdava i podržava ovu ideju društvene promjene upravo je onaj o ograničenosti našeg znanja o tome kako društvo funkcioniše, koja ne dopušta nikakvo obuhvatno 'graditeljstvo', ali može obezbijediti ograničene - i zato provjerljive - djelimične i postupne promjene. Utopijsko planiranje nije moguće, piše Popper, jer mi možemo učiti samo sistemom pokušaja i grešaka i čineći greške i poboljšanja koji mogu biti provjereni iskustvom, dok nemamo iskustvo takve velike društvene rekonstrukcije kakvu predstavlja utopijsko graditeljstvo i nismo u mogućnosti ni da ga steknemo⁸. Društvo mora nastaviti da funkcioniše za vrijeme bilo koje rekonstrukcije i to je za njega jedan od glavnih razloga zašto naše ustanove moramo mijenjati malo po malo i 'planirati od slučaja do slučaja', radi otklanjanja 'najvećih i najprečih zala' u društvu. Naime, kako je osnovni zadatak društvenih nauka otkrivanje nenamjeravanih posljedica ljudskih akcija⁹, od kojih je većina i nepozljiva - pa otud prije se treba plašiti njihovih loših posljedica nego nadati se srećnim slučajnostima - racionalno djeđovanje mora uvijek uzimati u obzir nesavršenosti našeg znanja. Iz tog razloga svi programi promjene treba da idu malim koracima tako da ove neželjene loše posljedice mogu biti ispravljene odmah čim se pojave i prije nego što proizvedu preveliku štetu.

II

Više je problema koji se nameću u ovoj Popervoj koncepciji društvene promjene¹⁰. Ovdje ćemo se, međutim, zadržati samo na onim Popervim stavovima koji nose izvjesnu primjesu konstruktivizma i koji na taj način dovode u pitanje dosljedno liberalnu odbranu slobode pojedinca, namećući odredena normativna ograničenja individualnim preferencijama, da bismo u posljednjem dijelu

7 Isto, pp. 359-360.

8 Karl R. Popper, *The Open Society and its Enemies*, Routledge, London, 1996, vol. I, p. 162 (up. i naš prevod, Otvoreno društvo i njegovi neprijatelji, BIGZ, Beograd, 1993, I, str. 214).

9 Isto, I, p. 22 (I, str. 51); *Conjectures and Refutations*, p. 342; Up. i gl. 14 drugog toma Otvorenog društva. Popper jasno primjećuje da iako su tradicije i ustanove djeło ljudskih postupaka i odluka, to ne znaci da su one svesno planirane, već da su nemamjeravani rezultat mnoštva ljudskih akcija. Ovo je u skladu sa Hajekovim uvjerenjem o 'spontanom poretku', ali je razlika u tome što Hajek naglašava da se radi o individualnim postupcima koji daju 'kolektivne' rezultate, slijedeći škotske morale filozofe, prije svega Hjuma i Smita, dok Popper insistira na 'nepoželjnim nuspojivodima takvih postupaka'. Poper čak nijde ne ukazuje na važnu razliku koju uspostavlja između 'poželjnih' i 'nepoželjnih' posljedica. On govori i o mogućnosti previdanja loših rezultata i pravi razliku između 'zatvorenenog' i 'otvorenog' društva po tom osnovu. Staviše, Poper dopušta i mogućnost, da će jednog dana ljudi postati svjesni stvaraoči otvorenog društva (*Open Society*, II, p. 97 /II, str. 117).

10 Jednu od prvih i najtemeljnijih kritika Popervog 'društvenog graditeljstva' dao je sam dvije godine nakon izlaska Otvorenog društva Ray Rhes (Rush Rhees) u tekstu 'Social Engineering' objavljenom u časopisu *Mind*, vol. LVI, 1947. On je kasnije stampan u R. Rhess, *Without Answers*, Routledge & Kegan Paul, London, 1969, i prestampan (zajedno sa odnosom 9. glavom iz Otvorenog društva) u: *The Philosophy of Society*, edited by Rodger Beehler and Alan R. Drenson, Methuen, London, 1978, pp. 235-249.

rada propitali heurističku i normativnu valjanost ovog dijela Popervе doktrine za postkomunistička društva. Osnovni razlog bavljenja njegovom koncepcijom društvene promjene nalazi se u tome što ona predstavlja centralnu ideju na kojoj leži njegova reformulacija liberalne doktrine. Kao što ću pokušati da pokazujem, ona nije sasvim konzistentna, niti je u potpunom skladu sa njegovom odbrom otvorenog društva.

Kako pokazuje njegovo gledanje na društvenu promjenu, Popper u društvenom graditeljstvu vidi način za ostvarenje unapređenja postojećih ustanova i u tom smislu, osnovni problem društvene promjene za njega jeste problem unapređenja: ustanova, dobitka ljudi i civilizacije¹¹. Ali što je to unapređenje i na koji način možemo govoriti o kriteriju prema kome ćemo prosudjivati da li nešto doista predstavlja unapređenje institucija? Na osnovu čega prosudjujemo da li je unapređenje ostvareno? Prije nego što razmotrimo to pitanje, koje je od odlučujućeg značaja za procinu Popervog gledanja na društvenu promjenu, osvrnućemo se na dvije ozbiljne unutrašnje poteškoće ovog njegovog gledanja.

Prva je što on misli da se kritičko-naučnim pristupom društvenim problemima sa pozicija kritičkog racionalizma može ostvariti racionalni konsenzus o opsegu i dometima promjene, na način na koji se rješavaju problemi u nauci. Time on potpuno ispušta iz vida uticaj ideja (za čije isticanje kao odlučujućeg društvenog faktora je inače uveliko zaslужan!) i društvenih sukoba. Za Popera, naime, stvari društveni problemi nisu sukobi, jer nisu temeljni, već su to problemi unapređenja. On nigdje kod društvenog graditeljstva ne ističe da ono rješava sukobe, vjerovatno zato što je i sam svjestan da je to nemoguće. Cilj društvenog graditeljstva je da 'unapredi stvari' a ne da rješava sukobe, a ovo unapredavanje civilizacije podrazumijeva neki zajednički društveni cilj, poput nekog tradicionalnog 'opštег dobra'. Staviše, kako pokazuju njegovi posljednji radovi, Popper je sklon svojevrsnom racionalističkom utopizmu, po kome svi društveni problemi gube na svom idejnoum sukobu i postaju opštedruštveni problemi, pa je time i kompromis manje-više lako ostvarljiv, iako ga ograničava na mir, zaustavljanje populacione eksplozije i obravanzanje u nenasilju, kao globalne probleme¹².

Druge, odlučujući stav u objašnjenju korak-po-korak inženjeringu je da, pošto ovaj metod dozvoljava eksperimentisanje i neprestano preuređivanje, on znači 'uvodenje naučnog metoda u politiku', pošto je čitava tajna naučnog metoda spremnost da se uči na greškama. Ali, Popper istovremeno tvrdi u korist svog metoda da podrazumijeva 'korak-po-korak kompromis', da će 'sistemska borba' protiv patnje, nepravde i rata biti podržana pristankom i saglasnošću 'znatnog broja ljudi'. Tako pretpostavlja da se društveno graditeljstvo odvija u društvenim ustanovama kroz slobodnu kritiku, kao da slobodna kritika ima istu funkciju u društvenim procesima koju ima u nauci. Popper, naime, previše racionalizuje svjet. Tako kad govori o naučnosti društvene nauke on misli na politiku, držeći da postoji neka vrsta analogije između naučnih i političkih problema i neki vid metodološkog paralelizma u njihovom rješavanju. Otud i pri-

11 Rush Rhees, 'Social Engeneering', in: *The Philosophy of Society*, nov. izdanje, pp 247-248

12 Karl Popper /interviewed by Giancarlo Bosetti/, *The Lesson of this Century*, Routledge, London and New York, 1997, p. 34.

zlazi njegov neutemeljen i konstruktivistički zaključak da možemo u velikoj mjeri kontrolisati razvitak društvenih ustanova, gdje Pop er prenosi svoja uvjerenja iz polja nauke - da ona kao ustanova kontroliše sopstveni razvitak i osigurava sopstveni napredak (što je takođe upitno) - na polje društva i politike¹³. Ali ovaj paralelizam nauke i politike je potpuno pogrešan, jer slobodna rasprava i kritika u društvenim poslovima nemaju istu funkciju kao u nauci, pa ni učenje na greškama, eksperimentisanje i testiranje rješenja nije isto. Socijalni problemi se uveliko razlikuju od naučnih problema, jednako kao što se i političke rasprave razlikuju od naučnih, jer se naučnici slažu o karakteru argumenata, a politička rješenja se kritikuju na različitim osnovama, na različite načine i procjenjuju različitim standardima.¹⁴

Konačno i za postupno unapređenje društva potrebni su neki 'planovi', to jesu 'planovi za pojedinačne ustanove' i za pojedinačna poboljšanja, kako on kaže, 'za zaštitu slabih', nazivajući tu vrstu 'humanizma' protekcionizmom. Time smo došli do kritične tačke, jer Pop er nije obaziriv prema opsegom ograničenom planiranju, koje sobom nosi - ma kako djelimično - ipak konstruktivističku intervenciju u spontani poredak djelovanja pojedinaca sa sopstvenim svrhama, bez obzira na to da li se radi o planiranju šireg ili užeg dometa - a to poslijedično znači narušavanje slobode pojedinaca. To dovodi u pitanje temeljnu vrijednost 'otvorenog društva', a to je sloboden i odgovoran pojedinac, jer dovodeći u pitanje odgovornog pojedinca praktično dovodi u pitanje samu 'otvorenost' društva. Da je tako potvrđuje nam kada se zapitamo čiji je posao reformisanje društvenih ustanova kao naučne promjene društva. Odgovor je da je to posao društvenog graditelja. Bez obzira na to što je korak-po-korak graditeljstvo na kraju ipak korak-po-korak kompromis, dakle, nešto za šta se dobija 'pristanak i saglasnost znatnog broja ljudi', društveni graditelji, kao kritički intelektualci koji upravljaju društvenom promjenom, ipak, svojom funkcijom negiraju odgovornog pojedinca. Tačno je da Pop er, doduše, vrši svojevrsnu kritiku stručnjaka. Naime, razmišljajući o korelaciji, ili pak analogiji, između nauke i društva, naučne i društvene kritike Pop er naglašava elemenat pogrešnosti. Naučno znanje je inherentno sadržano u pretpostavkama i opovrgavanjima pogrešnih pretpostavki. Pa iako mogu postojati ljudi koji znaju rješenje za neki problem i mogu imati dobre ideje o tome zašto neka 'rješenja' mogu djelovati a druga ne, niko od njih se ne može uzeti kao stručnjak čija se riječ može smatrati

¹³ Tako, po njegovom mišljenju, ako uvedemo naučni metod i u druge društvene ustanove, posebno političke, biće osiguran nijihov napredak. Naučnim postupanjem (racionalna javna kritika, racionalna argumentacija, slobodna rasprava i opovrgavanje pogrešnih pretpostavki), po njemu ćemo osigurati nijihov napredak i u mogućnosti smo kontrolisati sopstvenu sudbinu, naučno kontrolišući ustanove postupkom društvenog graditeljstva. Pop er nam, međutim, ne pruža dokaze za valjanost ove njegove analogije. O tome više up. u navedenom članku Raša Riza.

¹⁴ Pop er kao da ne vidi da same podržavanje određenih političkih projekata i uvjerenja više izlazi iz drugih nego racionalnih argumenata. Prije bi se moglo tvrditi suprotno, da se racionalni argumentijavaju samo kao puk 'racionalizacija' nekih drugih razloga: strahova ili predrasuda, na primjer, prije nego racionalnih interesa i da se ljudi drže nekih pogleda bez obzira na racionalne argumente. Kako rješavanje društvenih problema nije posmatrao kroz prizmu rješavanja sukoba, Pop er je teško i mogao doći do zaključka da za rješavanje društvenih problema, kao u osnovi rješavanja sukoba ideja, planova i projekata, ikakvi 'racionalni argumenti' teško da mogu pružiti dovoljan osnov. Za cijelovitiju kritiku ove Pop erove 'analognije' up. Rhee, nav. tekst, pp. 244-247 i Fleck, nav. tekst., S. 216.

autoritativnom i konačnom. Otud je najbolje pokazati puno smjelosti pri predlaganju novih teorija i njihovom testiranju, ali biti veoma suzdržljiv i oprezan u njihovoj primjeni - moramo izbjegći revolucionarne promjene i umjesto toga praktikovati graditeljstvo korak-po-korak, čije je posljedice lakše ukloniti i ne mogu biti toliko razorne u onom slučaju kada se pokaže da su primijenjene teorije pogrešne¹⁵. Zato je on pisao da 'otvoreno društvo (to jest društvo zasnovano na ideji ne samo pukog toleriranja različitih mišljenja, već njihovog poštovanja) i demokratija (to jest, oblik vlade posvećen zaštiti otvorenog društva) ne mogu cvjetati ako nauka postane isključivi posjed zatvorenog skupa specijalista'¹⁶. Ali ovo je u izvjesnom neskladu sa idejom da je 'posao' društvenih graditelja (dakle, ipak stručnjaka) da kroz racionalnu naučnu kritiku uvide promjenu i 'reformišu' društvene ustanove, jer podrazumijeva postojanje profesionalnih kritičara društvenih ustanova. Pop erov humanizam, odnosno 'protekcionizam', jer podrazumijeva zaštitu 'slabih', pretenduje na univerzalnost postavljajući se kao politika koju prihvataju svi. Iako tvrdi da ovaj humanizam nije politika za 'društvo u cjelini', time ga valjda braneći od svakog eventualnog povezivanja sa apstraktnim utopiskim humanizmom, Pop er ovom brigom za 'slabe' i njihov 'udio' praktično pokazuje neobaziranje na različite načine života i preferencije pojedinaca. Naime, Pop er ovdje pravi razliku između onih koji odlučuju i onih koji se štite, jer su suviše slabi da odlučuju i na taj način uvođu neku vrstu paternalizma. Odlučivanje sigurno ne može biti jednako, ali ako negira bilo kakvo odlučivanje slabima, a to čini, onda ona negira osnovni liberalni postulat odgovorne individue. To nije društvo koje 'kontroliše sopstveni razvitak' (uostalom tako nešto je nemoguće, bar u obliku u kom to Pop er zamišlja, a ako je i moguće, otvara se pitanje cijene koju sloboda pojedinca treba da plati takvoj kontroli), to je dominacija društva od strane odredene grupe.

III

Konačno, kad se dovede u vezu ovo postupno izgradnje društva kao osnovi metod socijalnih promjena sa Pop erovim kritičkim racionalizmom, nailazimo na više inkonzistentnosti, od kojih ćemo se za potrebe naše argumentacije zadržati samo na dvije osnovne. Kritički racionalizam, kao epistemološko-metodološka pozicija i 'postupno izgradnje društva' kao princip socijalne filozofije, odnosno primjena kritičkog racionalizma u društvu i politici, logički podrazumijevaju punu otvorenost pojma otvoreno društvo. Kakav je, međutim, odnos između kritičkog racionalizma i društvenog graditeljstva? Koliki je elemenat kontrolisanosti društvenog razvijatka sadržan u Pop erovom pojmu 'unapređenja' društvenih ustanova? Izgleda da Pop er nije spreman da prihvati dosljedno evolucionistički stav u društvenom razvijatku zbog mogućih 'nepoželjnih posljedica' i rezultata sadržanih u kretanju koje može dovesti do nepoželjnih nusproizvoda. Uostalom, i sam je zadatak društvene nauke vidio u istraživanju ovih nemjeravanih posljedica.

¹⁵ U tom smislu on pravi i razliku između revolucionarnosti metoda i reformističke nauke: 'moja društvena nauka (koja favorizuje postepenu i djelimičnu reformu, reformu kontrolisanu kritičkim upoređivanjem očekivanih i postignutih rezultata) ne slaže se sa mojom teorijom metoda, koja je, pak, teorija naučne i intelektualne revolucije. (Karl R. Pop er, The Myth of the Framework. In Defence of Science and Rationality, (ed. by M. A. Notturno), Routledge, London and New York, 1994, p. 68).

¹⁶ Isto, p. 110.

Ono što je osnovna odlika kritičkog racionalizma jeste antikonstruktivizam, koji negira filozofsku privilegovanost i političku preferenciju bilo kog normativnog idealja i ne dopušta mogućnost spoljne kontrole spontanog poretku djelovanja, niti nametanja pojedinima bilo kakvih spoljnih kolektivnih svrha i tako uskraćivanja njihove slobode. Na drugoj strani, društveno graditeljstvo, kao primjena kritičko-racionalističkog metoda na društvo, unosi izvjesnu dozu konstruktivizma. Tako Pop er ovdje govori o društvenoj tehnologiji, gdje bi tehnološki pristup društvenim promjenama podrazumijevao rješavanje praktičnih problema u cilju poboljšanja postojećih ustanova, bez utvrđivanja ikakvih krajnjih ciljeva. Za razliku od utopiskog graditeljstva koje preporučuje rekonstrukciju društva kao cjeline po nekom unapred skrojenom globalnom planu, graditeljstvo korak-po-korak predstavlja 'planiranje od slučaja' ili 'planove za pojedinačne ustanove'¹⁷. Ovdje se pokazuje da je za Popera ipak osnovni problem obim promjene. Po njemu, mi uvodimo male promjene tu i tamo, u nadi da ćemo unaprediti naše ustanove i učiniti ih da funkcionišu više u saglasnosti sa našim svrhama. Upravo kao što postepeno usavršavamo naše tehnike i materijale unapređujući funkcionišanje neke mašine, tako, na sličan način, treba da unapređujemo naše ustanove. Šta je, međutim, to što nam kaže da li smo nekom promjenom doista unaprijedili društvo? Ovdje je odlučno pitanje da li postupno graditeljstvo i reformisanje naših ustanova podrazumijeva neki prethodni normativni ideal, na osnovu koga ostavljamo željenu promjenu i prosudujemo da li je ona ostvarena, da smo unapredili ustanovu? Da li unapređenje ustanova da budu u većoj saglasnosti sa našim 'svrhama' podrazumijeva da se u svrhama koje hoćemo da postignemo, nalazi izvestan normativni okvir koji se nameće individualnom djelovanju? Da li je uopšte moguće govoriti o reformi i unapređenju, a da se nema nikakav kriterijum procjene, da se ne prihvata nikakav ideal društva kao cjeline? Pop er s pravom odbacuje bilo kakav idealni plan savršenog društva. Međutim, da li on sam ne posjeduje takvu vrstu ideal-a, koji bi se racionalno nametao pojedinima. Naime, u izbjegavanju konstruktivističkih pretpostavki koji sobom nosi svako obuhvatno planiranje i na taj način nameće određenu privilegovanu sliku društva kao cjeline, Pop er predlaže kratkoročna i postepena unapređenja ustanova, po pretpostavci da takvo planiranje sobom ne nosi nikakve konstruktivističke naboje.

Međutim, kada se pogleda njegova lista aktuelnih društvenih problema¹⁸, jasno je da ovo samo obimom ograničeno planiranje podrazumijeva izvestan društveni ideal, dakle, određen normativni ideal koji ima prednost nad individualnim preferencijama i individualnim izborom (u ovom slučaju kod Popera se radi o socijaldemokratskom idealu države blagostanja)¹⁹. Izgleda da Pop er ne izbjegava glavnu poteškoću utopiskog konstruktivizma, mada umanjuje njene totalitarne posljedice. Naime, konkretnost, djelimičnost, kratkotrajnost i opreznost malih koraka²⁰ i 'politički lijek' koji predlaže kao izgradnju ustanova za zaštitu ekonomski slabih²¹,

jasno ukazuju na to da iza njih stoji određeni normativni ideal društva kao cjeline²², što predstavlja određen konstruktivistički stav, jer rješavanje ovih problema, na način na koji to Pop er postavlja, nije moguće a da se ne zadire u preferencije pojedinaca. Ovakva pretpostavka o ispravljanju loših posljedica čim se pojave sasvim je u redu, ali Pop erova razmatranja trenutnih zala ukazuju na izvjesnu sveopštu i obuhvatnu brigu, koja nalaže oprez pri primjeni rješenja, u smislu da se unapred spriječe neželjene posljedice, a to odmah navodi na zahtjev da se ima prethodna ideja šta se ne želi i da se na taj način izbjegnu potencijalne iracionalne preferencije pojedinaca na konstruktivistički način. Ovakvo prethodno postavljanje granica individualnim preferencijama u vidu nekog normativnog idealja, znači njegovo privilegovanje i na taj način spoljnu intervenciju u perekad djevoljana, koja negira slobodu. Svrshodni planovi, kolektivni ciljevi i namjeravane političke akcije, kao dio privilegovane normativne slike države blagostanja (koje su nesumnjivo u osnovi njegovog društvenog graditeljstva) dio su konstruktivizma, predstavljaju samu suštinu konstruktivističkog stava. Kada se ima za cilj da se odbrane slabi, ako je to kolektivni cilj kolektivne akcije, on mora imati neki svrshodan plan koji će zahtijevati izvjesnu dozu konstruktivizma. Sama ideja državnog intervensionizma je takvog karaktera, jer daje državi u ruke moći koje nadilaze vladavinu opštih pravila ili 'pravni okvir' koji on inače prihvata kao granicu intervensanja. Umjesto na spontanom djevoljaju i slobodi djevoljana na kojoj se zasniva koncept otvorenog društva i tako njegovim antikonstruktivističkim temeljima, Pop er uvodi ublaženi konstruktivizam kao lijek za nedaće 'slobodnog svijeta', čiji osnov se i nalazi u tom konstruktivizmu.

Kako pokazuje gornja analiza, Pop er izgleda da nije spreman da prihvati da se do liberalnih promjena otvorenog društva može doći spontanim razvojem dogadaja. Društvena promjena za koju se zalaže ne bi bila nikakav spontani evolutivni tok, za društveno graditeljstvo je neprihvatljiva načelna nepredvidljivost i nekontrolisanost spontanog dogadanja, jer spontani razvoj prema preferencijama pojedinaca prijeti mogućim 'lošim' posljedicama, odnosno iracionalnim odlukama. Štaviše, njegova ideja društvenog graditeljstva ne dozvoljava neko djelimično, korektivno dopunjavanje ili dotjerivanje spontanog razvitka izvjesnim konstruktivnim postupcima koji bi se liberalno odbranili, jer graditeljstvo malih koraka, kako ga je on predstavio sa izvjesnim normativnim idealom u pozadini, u načelu odbacuje ideju spontanog razvitka. Otud njegova ideja društvene promjene u osnovi predstavlja racionalistički kontrolisan perekad djevoljana²³.

Dakle, svjestan opasnosti i nepoželjnosti opštег konstruktivizma (na osnovi

17 Open Society, I, p. 159. (I, str. 210).

18 Conjectures and Refutations, pp. 361-361; 370.

19 O Pop erovoj održanoj države blagostanja up. Karl Pop er /interviewed by Giancarlo Bosetti, The Lesson of this Century, nav. izdanje, pp.33, 36-37, 75-76.

20 Conjectures and Refutations, nav. izd. pp. 361-362, 370-371 i 375.

21 The Open Society, II, p. 125 (II, str. 152).

22 Štaviše, Pop er sa naglašenom simpatijom govori o aktuelnom ekonomskom sistemu kao 'ekonomskom intervensionizmu', kao ekonomskom pandanu 'političkom protekcionizmu', koji mu je 'ekonomski komplementaran', razlikujući ga od 'nekontrolisanog kapitalizma' 19. vijeka. (Isto, II, fn 22, p. 330 (II, fn 22, str. 408).) Sama veza ovo dvoje mnogo je upitnija nego što slijedi iz njegove analize. Štaviše, ona podrazumijeva apsolutnu prednost političkih nad ekonomskim odlukama.

23 Poredjenje koncepcije 'otvorenog društva' sa Hajekovom koncepcijom 'spontanog poretku' dobar je način da se ukaze na Pop erov blagi konstruktivizam. Ovo je pokazano u tekstu Miroslava Prokopijevića, 'Pravda u "otvorenom društvu"', u: Miloš Knežević (ur.), O pravdi i pravčnosti, Dom kulture 'Studentski grad', Beograd, 1995, str. 111-115.

radikalne ideje) Pop er zastupa rješavanje problema od slučaja do slučaja, ali društveno graditeljstvo teško da može da se opravda sa stanovišta ideje spon-tanog porekta, koja je dosljedno individualistička i liberalna i konsekventno brani ideju slobode pojedinca. Sloboda pojedinca kod Popera je pod mrežom situacione logike, društvenog upravljanja i racionalnih normativnih odluka i tako unekoliko sputana. Naime, svoj plesoaje za društveno graditeljstvo Pop er zasniva na 'situacionoj logici'²⁴, koja mu predstavlja obezbjeđenje od 'iracionalnih' (sto znači nekontrolisanih) djelovanja pojedinaca koji djeluju prema sopstvenim (između ostalog i iracionalnim) sklonostima. Situaciona logika se tu pojavljuje poput mreže koja propušta samo 'racionalna' ponašanja, zasnovana na racionalnoj strukturi sklonosti. Jer prednost koju Pop er daje situacionoj logici u odnosu na preferencije pojedinaca, ne može se drugačije objasniti nego kao nametanje nekog normativnog racionalnog obrazca ponašanja pojedinicima iz bojazni da njihov slobodan izbor prema individualnim sklonostima neće uvijek biti racionalan. Pop er jeste pošao od saznanja da osnovne društvene ustanove nisu namjeravani rezultat unapred planiranih ljudskih akcija, da su, naprotiv, neplanirani i nenameravani rezultat spontanog porekta individualnih djelovanja.

Pa ipak, uvedeći društvenog graditelja, koji racionalno pristupa društvenim ustanovama kao sredstvima za postizanje određenih (kolektivnih) ciljeva i sudi o njima procjenjujući ih sa stanovišta djelotvornosti, Pop er postavlja mogućnost svjesnog planiranja i kontrole, koja, ma kako ograničenog dometa, predstavlja sužavanje polja individualnog izbora, jer podrazumijeva nametanje određenog uređenja pojedinicima, bez obaziranja na to da li ga oni žele i smatraju ispravnim. Ovo se, međutim, ne može liberalno braniti. Moralno opravdavanje koje Pop er na ovom mjestu uvodi (kao 'briga za slabe') ništa se ne razlikuje od socijalističke retorike o 'brizi za čovjeka', pod kojom je svako nametanje moguće, a koje onemogućava, kontroliše i redukuje spontano, prema njihovim sklonostima i individualnim planovima života vodeno, djelovanja pojedinaca i predstavlja normativnu projekciju koja ima prioritet nad stvarnim sklonostima pojedinaca u pitanju. Društveni graditelj iz pozicije racionalnog naučnika, ovdje se postavlja kao onaj koji bolje zna od pojedinaca u pitanju šta je njihova originalna sklonost. Time se ukida svaki spontanitet djelovanja pojedinaca prema njihovim ličnim preferencijama u ime racionalno vodenog društvenog graditelja koji zna šta je dobro za društvo u cjelini.

Ovakvim nepovjerenjem prema spontanom poreklu djelovanja, kao što vidi-mo, Pop er, uprkos njegovom zalaganju za slobodu pojedinca, ne pokazuje naročito visok stepen poštovanja individualnih sklonosti, već zahtijeva neku idealizovanu racionalnost koja se nameće pojedinicima, a radi izbjegavanja potencijalno ira-

²⁴ U najkraćem, logika situacije (za koju Pop er koristi pojmove: 'situaciona analiza socijalne situacije', 'logika socijalne situacije' i 'situaciona logika') mogla bi se odrediti kao struktura djelovanja koju čine nenameravane i nepredviđene posljedice naših akcija, a analiza situacije ili njenja rekonstrukcija omogućava njihovo objašnjenje. Kao način socijalne analize, posebno prikladan za istorijska istraživanja, situaciona analiza je nesumnjivo koristan metodološki pos-tupak. Pop er naglašava da je do ovog pojma došao pod utjecajem Hajekovog pojma 'logike izbora'. (O tome up. The Open Society, I, p. 163, odnosno, I, str. 117 i posebno eseji 'Models, instruments and truth' u: The Myth of the Framework, pp 154-184, posebno 162-168.) Međutim, značenje logike situacije izvan ovog metodološkog poimanja, kao uzimanje u obzir društvenog okvira individualnih djelovanja pokazuje se kao prepreka i ograničenje individualne slobode.

cionalnih sklonosti i odluka. On tako postavlja dodatna politička ograničenja i na taj način učvršćuje svoj osnovni stav o prioritetu političkih nad ekonom-skim pitanjima. Pop er duboko evropski socijaldemokratizam navodi ga na postavljanje neke vrste političkog idealu u koji nastoji da nas uvjeri da je u skladu sa koncepcijom otvorenog društva. Ovakav stav je neizbjježno konstruktivistički.

Pa ipak, ideji da je sloboda pojedinca najveća vrijednost Pop er je dao jedan od najvećih doprinosa u 20. vijeku, u kom smislu je posebno značajan metodološki i politički individualizam kao oslanjanje na pojedinca i njegove ciljeve. Njego-va kritika istoričističkih teorija, kao epistemoloških korijena totalitarizma, nesumnjivo je doprinijela oslobođanju od nekih predrasuda i ukazala na duboki značaj i odgovornost nekih epistemoloških, aksioloških i antropoloških najapstraktnijih ideja za konkretnе manifestacije porobljavanja i totalitarizma. Pored toga u svojim radovima Pop er je visoko uzdigao liberalne vrijednosti i načela liberalne demokratije, kao što su vladavina prava, podjele vlasti, ustanove za sprječavanje tiranije, ograničenje diskrecione vlasti, nepovjerenje u javno mnjenje itd., koje su pojedinačno vrijedne ideje liberalnog koncepta za kakav se Pop er zalaže. Kako, međutim, ovakav njegov globalni liberalni stav stoji u odnosu prema njegovoj ideji društvenog graditeljstva i uopšte, kakvo je mjesto njegove društvene teorije u okviru modernih teorija društva? Postavlja se čak i pitanje može li se uopšte i govoriti o razvijenoj društvenoj teoriji kod Popera? Njegova cijela društvena teorija je manjkava u tome što on nije društveni teoretičar. Na ovom području on nije ni u jednom trenutku sistematski radio. Možda je i to razlog brojnim inkonzistencijama U tom smislu se i Otvoreno društvo može smatrati posrednim izjašnjavanjem o pojedinim problemima društva i politike u svjetlu kritike istoričističkih doktrina. Ali i tu se kao i u nekim kasnijim tekstovima, naročito u Prepostavkama i opovrgavanjima, njegov specifični senzibilitet u pogledu društvene i političke teorije ograničava na filozofsku argumentaciju. To, naravno, ne znači da je on društveno nekompetentan, ali iz metodoloških pogleda, a oni jedino i čine sadržaj Bijede istoricizma, ne slijedi nikakva socijalna teorija, već prvenstveno kritičku epistemološko i metodološko stanovište.²⁵

Pop erov liberalizam nosi karakteristike njegove glavne preokupacije - kritike totalitarizma. Cjelokupna njegova socijalna misao vezana je za obraćavanje sa totalitarizmom, i to prvenstveno u osnovnim epistemološkim, a potom i aksio-loškim i antropološkim prepostavkama koje ga hrane. Iz tog razloga i njegova obuhvatna, mada ne i sistematska reinterpretacija liberalizma, predstavlja kritikom totalitarizma i njegovih epistemoloških korijena, posredovanom izvođenjem i odbranom liberalnih ideja i vrijednosti. Naime, kritikujući desni i lijevi totalitari-zam Pop er je posredno iskazao i svoj stav o gotovo svim elementima liberalne doktrine i na taj način 'zaobilazno' izveo takvu reformulaciju liberalne doktrine koja ga je svrstala među glavne eksponente i sistematizatore liberalne doktrine. Ovakva 'posredna' odbrana i formulacija liberalnog učenja, uticaće i na samu poperovsku liberalnu ideju. Naime, kritikujući epistemološke prepostavke i socijalno-političke doktrine totalitarizma, Pop er je uglavnom dao jednu od najsnažnijih i najobuhvatnijih kritika totalitarizma, a povodom toga, više kao njihovu kritiku, jedno antitetičko shvatanje liberalizma. Liberalno-demokratska

²⁵ Christian Fleck, nav. tekst, S. 215.

doktrina tako je omogućena kritikom istoricizma i holizma.

Svoju liberalnu doktrinu Popov je zasnovao na negativnim političkim vrijednostima, obruči utilitarizam iz zahtjeva za maksimizacijom dobra u negativan zahtjev za uklanjanjem zla. Kao filozof nauke Popov demokratski liberalizam koji zastupa brani na metodološkoj osnovi. Polazeci iz takvih osnova Popov zaključuje da su absolutni politički principi slobode, tolerancije, demokratije, suverenosti - logički defektni. Ova izmijenjena utilitarna etika proizvodi kod njega odbacivanje apsolutnih političkih vrijednosti i omogućava mu da stvari neke danas već uveliko citirane i poštovane ideje.

Kada se, međutim, zade iz ovih okasionalnih iskaza, Popovova društvena i politička teorija pokazuju niz inkonzistentnosti²⁶, a njegov pozitivni ideal liberalnog društva odredene manjkavosti u vidu blagog konstruktivizma.

IV

Istorijski i društveni trenutak u kome se nalaze postkomunistička društva predstavlja 'nabujalu rijeku' koja otvara neizmjeran broj pitanja i problema centralnih oko problema društvene promjene. Kada se, međutim, raspravlja o društvenoj promjeni najčešće se misli na političku promjenu i političke procese, štaviše, na mjesto i ulogu države u tim promjenama. Ovakvo postavljanje problema 'tranzicije' u postkomunističkim društvima, dijelom proizlazi iz opravdane potrebe 'izgradnje' moderne, kompetentne i odgovorne, konstitucionalne države, ali je, većim dijelom, rezultat opštег konstruktivističkog stava o mogućnosti i neophodnosti planskog 'rukovanja' društvenim ustanovama i cjelinom društvene promjene, radi izbjegavanja iracionalnim odlukama stvorenih 'nepoželjnih posljedica'.

Razlog tome nalazi se u predominantno konstruktivističkom pojmanju društvene promjene i cjelokupnom konstruktivističkom mentalitetu ovih društava, koja su, razvijajući se na decenijama dugog dominacija istoricističkih doktrina, toliko kontaminirana konstruktivističkim umom, da se problemi 'tranzicije' uglavnom posmatraju kao mogućnost stvaranja 'odgovarajućih' institucija i beskonačne slobode voljnog usmjeravanja društvenog razvitka. Ovo, naravno, nije samo stvar svjesnog opredjeljenja političkih aktera, njihovih 'dobrih' ili 'loših' namjera, 'razumijevanja' ili 'nerazumijevanja' situacije. Kako politički akteri nisu primarno vodeni samo golin interesom, postoji neka dublja idejna osnova koja djeluje bez obzira na trenutne želje i namjere političkih dješnjaka, utičući na njihovo djelovanje i ponašanje. Ona se sadrži u temeljnim idejama koje proizvode takvo djelovanje, a da ih politički akteri i intelektualci koji formiraju političke stavove i ideje, često nisu ni svjesni, iako se konsekventno ponašaju u saglasnosti sa njima. Radi se o temeljnom načinu odnošenja prema društvenoj stvarnosti, koji samom logikom opštih polaznih epistemoloških i metodoloških načela i ideja i temeljnih filozofske koncepcije na koje se oslanjaju, jednostavno tjeru dješnjake da problemu društvene promjene pristupaju na prevashodno konstruktivistički način. Na taj način postajući žrtve intelektualne prevare, sadržane u temeljnim 'filozofijama istorije' čije je ishodište u prosvjetiteljskom konstruktivizmu i njegovim perfekcionističkim idealima, politički dješnjaci čine da porodajne muke

postkomunističkih društava u 'tranziciji' bivaju velikim dijelom izraz takvog odnosa prema društvenoj stvarnosti. Odnosa koji proizvodi nepristajanje na neizvjesnošću bremenitu budućnost spontanog razvijatka, koju prosvjetiteljski um, u svojoj težnji

i za potpunom izvjesnošću, ne može da prihvati i zato je odbacuje, zamjenjujući komunistički totalitarizam i autoritarizam etnonacionalističkim neototalitarizmom i neoautoritarizmom, kao izrazima jednog te istog konstruktivističkog uma. Ideja koja leži iza ovog uvida jeste da su načela i predstave koje upravljaju društvenom promjenom određeni jednom činjenicom od odlučujućeg značaja, a to je da bez obzira na naše želje, pa često i uprkos njima, odlučujući faktori koji će odrediti 'tranziciju' uvijek će biti visoko apstraktne i često nesvesno držane ideje²⁷ o tome što je ispravno i umjesno, a ne posebne namjere ili konkretnje želje. Zbog ovog posrednog karaktera veze između ideja i uređenja društvenog života, sama ova veza se iskazuje prvenstveno u *načinu* na koji se pristupa društvenim problemima i njihovom rješavanju, dakle u '*metodskom stilu ponašanja*' kod rješavanja problema koji se prakticira na različitim područjima²⁸. Na taj način je proizveden osnovni gnoseološki i epistemološki obraz i idejna pretpostavka sveopštег epistemološkog, društvenog i političkog konstruktivizma, kao neograničene moći čovjeka da manipuliše ne samo prirodom, nego i ljudskim društvom i njegovim ustanovama.²⁹

Oslobadanje od ovakvog konstruktivističkog mentaliteta je prvenstveni zadatak u ovim društvima i u tom okviru se ovdje i posmatra aktuelnost Popovove misli za postkomunizam. Pristupimo li na taj način sagledavanju odnosa Popova i postkomunizma, doći ćemo do zaključka da ne postoji nikakva jednoznačnost u pogledu aktuelnosti njegove misli za postkomunistička društva, štaviše, da je moguće govoriti o nesumnjivoj plodotvornosti jednog dijela Popovove misli - njegovih epistemoloških i metodoloških ideja, dakle, postupka kritičkog racionalizma, koji ruši temelje konstruktivističkog mentaliteta; ali i o zavodljivosti i problematičnosti drugog - pozitivnog idealu liberalnog društva, koji svojim mekim konstruktivizmom ide na ruku ovakvom mentalitetu.

Nesumnjivo je da procesi tranzicije u Istočnoj Evropi zahtijevaju afirmaciju liberalnih vrijednosti i ekonomskih i političkih reformi, što neminovno vodi obnovi

²⁷ Prvi koji je ukazao na ovaj značaj apstraktnih, često neartikulisanih ideja, koje upravljaju ljudskim ponašanjem, a da ih ljudi sami najčešće i nisu svjesni, bio je Dejvid Hjum (David Hume): "...Mada ljudima uveliko upravljaju interesi; opet, cak i samim interesima i svim ljudskim poslovima potpuno upravljaju ideje." (David Hume, 'Whether the British Government inclines more to Absolute Monarchy, or to a Republic', u: Essays Moral, Political, And Literary, ed. by T. H. Green and T. H. Grose, Reprint of 1882 ed., Scientia Verlag, Aalen, 1964, Vol. I, p. 125). Njegova, pak, zasluga za utvrđivanje značaja apstraktnih ideja u 20. vijeku ima Hajek (Hayek) koji je zaključio da 'moć apstraktnih ideja leži uveliko na samoj činjenici da se ne drže svjesno kao teorije, već ih većina ljudi tretira kao samoocigledne istine koje djeluju kao precutne pretpostavke.' (F. A. Hajek, Law, Legislation and Liberty, Routledge & Kegan Paul, London, 1973., Vol. 1 (Rules and Order), p. 70 ft.)

²⁸ Hans Albert, 'Prosvjetiteljstvo i upravljanje. Društvo, znanost i politika iz perspektive kritičkog racionalizma', u: Dometić, 1/1989, str. 59 (podvlačenje moje).

²⁹ O društvenom, pravnom i političkom konstruktivizmu kao načinu političkog mišljenja i njihovom porijeklu u visokoapstraktnim epistemološkim, antropološkim i aksiološkim idejama prosvjetiteljskog racionalizma, pisao sam u tekstu 'Law and Politics in the Models of Political Thought and Action', u: Law and Politics, Mijat Damjanović (ed.), Magna Agenda, Beograd, 1998.

²⁶ O inkonzistenciji u njegovom shvatanju pravde up. Miroslav Prokopijević, nav. tekst, str. 115-117.



interesa za liberalne ideje. Karl Popper je postao jedno od nezaobilaznih imena takve obnove, što je sasvim razumljivo s obzirom na njegovo mjesto i značaj u liberalizmu druge polovine dvadesetog vijeka. Otud nije čudo da je ideja 'otvorenog društva' postala 'zaštitni znak' liberalnih ideja, a ova metafora široko prihvaćena, kako na Zapadu tako i na Istoku. Ali izraz 'otvoreno društvo' poslužio je kao afirmativni autostereotip za onaj tip zapadnog kapitalističkog socijaldemokratskog društva koji se samorazumijeva kao 'najbolje i najpravednije od svih društava koja su ikada postojala u cijeloj ljudskoj istoriji'³⁰, pa konačno i kao omiljena etiketa političara koji Popera imenuju 'šampionom otvorenog društva'³¹. Ona je postala i jedna od najuticajnijih metafora u procesu društvenih promjena bivših komunističkih društava, zauzimajući među konkurentnim analitičkim i normativnim konceptima (poput 'modernizacije', 'civilnog društva', 'spontanog poretka') dominantno mjesto preovladajućeg koncepta, koji se prihvata kao rukovodni princip vodećih reformatorskih snaga u tim društvinama. O tome svjedoči preovladajuća retorika u ovim društvinama, i to ne samo kod demokratske liberalne opozicije, nego čak i u nekim vladajućim krugovima.

Ovakvo istaknuto mjesto u postkomunističkim društvinama Poper je, međutim, zauzeo više kroz svoj pozitivni socijaldemokratski ideal nego kroz onaj dio njegovog djela koji se pokazuje kao mnogo inspirativniji i plodonosniji. Daleko bi nas odvelo razmatranje svih razloga koji su tome doprinijeli (od kojih ne treba minimizirati uticaj filantropske istočnoevropske politike njegovog prijatelja Džordža Šoroša, koja je uveliko doprinijela širenju Poperovih ideja), ali je ovakav Poperov politički stav svakako jedan od najosnovnijih. Velika popularnost Popera u postkomunističkom 'gradanskom miljeu' dolazi upravo iz ovog poperovskog normativnog idealista. Osvjedočeni kritičar utopizma i totalitarizma sa svojim mekim konstruktivističkim stavom i te kako je drag konstruktivističkoj svjetlosti 'bivših' marksista, esencijalista i istoricista, jer im dopušta da zadre, ma kako opsegom ograničen, osnovni konstruktivistički stav i vjeru u ostvarenje kontrolisanog razvitka društva, bez bojazni od njegovog neželjenog skretanja sa 'ispravnog normativnog pravca'.

Kako je 'odložena tranzicija' u Jugoslaviji pokazala znatan otpor prema liberalnim idejama u domenu ekonomije i politike, a posebno u domenu političkih orijentacija i djelovanja, Karl Poper svojom kritikom istoricizma, holizma i totalitarnih idejnih osnova, nesumnjivo predstavlja nezaobilaznog teoretičara čije ideje treba afirmisati i koristiti u dekontaminiranju idejnog prostora od još uvijek uticajnog i dominantnog konstruktivizma i kolektivističkih doktrina komunizma, socijalizma i nacionalizma. Malo je autora čija razmišljanja u toj mjeri odgovaraju društvu punom 'idejnog' meteža i konstruktivističke svijestii, kao što je to slučaj sa Popерom, rodonačelnikom kritičkog racionalizma. U tom

³⁰ Da se ne radi ni o kakvoj Poperovoj zabludi u vrijeme oštре konfrontacije zapadnog svijeta sa komunizmom, niti o optimizmu oslonjenom na prosperitetnom razvoju države blagostanja sedesetih godina, kada je prvi put iskazano zadovoljstvo tim tipom društva (up. *Conjectures and Refutations*, pp. 370-371 i 375) potvrđuju ovaj ponovljeni eksplicitni iskaz iz dodatka poslijednjem izdanju njegove intelektualne autobiografije, pisanim nakon nestanka bipolarnosti u svijetu. (Up. Karl Popper, 'Postscript', u: Karl Popper, *Unended Quest*, nav. izd. je, 1988.)

³¹ Up. bilješku Helmuta Kola (Kohl) o Poperu u: Isto, p. 5.

smislu je Poperovo obračunavanje kako sa naivno-racionalističkim tako i sa iracionalnim predrasudama, nesumnjivo važan prilog analizi situacije u postkomunizmu i njegovom oslobođanju od konstruktivističkih i kolektivističkih predrasuda. Nesumnjiv je i ogroman doprinos Popera oslobođanju od ideoloških i intelektualnih prevara, odnosno utvrđivanju izvora ideoloških predrasuda i njihovom demaskiranju i u tom smislu je njegova kritika idejnih temelja totalitarizma u naivnom racionalizmu, istoricizmu i esencijalizmu, snažnija i dalekosežnija od mnogih drugih kritika totalitarizma.

Kada, međutim, obratimo pažnju na Poperov pozitivni ideal, odlučujuće je pitanje koliko poperovski gradualizam, koji podrazumijeva 'aktivistički' pristup 'društvenog technologa', zahtjeva konstruktivizma i kontrole u 'otvorenom društvu'. Već je ovdje naglašeno da je - s obzirom na još uvijek preovladajuće idejne koncepcije i način političkog mišljenja u postkomunističkim društvinama, a shodno našem uvjerenju da je za pravac i prirodu 'tranzicije' najvažnije 'intelektualno otrežnjenje' - za postkomunistička društva aktuelniji i plodotvorniji onaj dio Poperove misli koji se tiče kritike totalitarizma (i njegovih idejnih podloga u naivnom racionalizmu, istoricizmu, esencijalizmu i holizmu) nego poperovski gradualizam i njegov pozitivni koncept društvene promjene, s obzirom na potencijalno konstruktivističke elemente koji su kako u neskladu sa njegovom pozicijom kritičkog racionalizma, toliko i potencijalno zavodljivi za postkomunističku konstruktivističku natopljenu i kontaminiranu svijest, koja je u svakom slučaju sklonija politički regulisanjo i kontrolisanjoj 'tranziciji', nego dopuštanju da se uz strogu implementaciju vladavine opštih pravila dopusti spontani evolutivni tok.

Dakle, za postkomunistička društva i njihovu transformaciju ili 'rekonstrukciju' Poperova kritika totalitarizma i idejnih temelja koji mu stoe u osnovi, kao i njegovo ukazivanje na negativne političke ideale, relevantniji su nego Poperovo socijalno-političko učenje iz tog razloga što njegov kritički racionalizam temeljno i duboko zahvata i razara preovladajući kolektivistički duh, dok njegova ideja društvene tehnologije može pasti na plodno tlo konstruktivističkog mentaliteta i kolektivističkog duha ovih društava. Naime, kritikujući i odbacujući konstruktivistički racionalizam, Poper praktično razara epistemološke pretpostavke svakog mogućeg totalitarizma. A što se tiče njegovog rješenja problema društvenih promjena, blagi konstruktivizam koji se tu nalazi posjeduje zнатna ograničenja.

Popер je 'zatvorena društva' kritikovao idejno-istorijski, preko njihovih idejnih podržavalaca kao što su Heraklit, Platon, Hegel i Marks, ali nije se bavio stvarnim totalitarnim društvinama svog vremena³².

U tom smislu je Poper za postkomunistička društva višestruko važan kao filozof nauke i kritičar ideja³³, a ne kao onaj koji afirmiše određeni pozitivni ideal.

³² Kako i sam naglašava, Bijeda istoricizma i Otvoreno društvo i njegovi neprijatelji pisani su kao kritika totalitarnih i autoritarnih ideja i kao takve predstavljaju njegov doprinos 'ratnom naporu'. (*Unended Quest*, nav. izd., p. 116).

³³ U tom smislu od posebnog je značaja njegova kritika dijalektike sadržana u eseju 'Šta je dijalektika?' (up. *Conjectures and Refutations*, nav. izd., pp. 312-335).

1. Hans Albert, 'Prosvojiteljstvo i upravljanje. Društvo, znanost i politika iz perspektive kritičkog racionalizma', u: Dometi, 1/1989.
2. Kosta Čavoški, Filozofija otvorenog društva. Politički liberalizam Karla Popera, Filozofsko društvo Srbije, Beograd, 1975, str. 288.
3. Christian Fleck, "Sieg der 'offenen Gesellschaft'?", in: Heinrich Gomperz, Karl Popper und die Österreichische Philosophie, Hrsg. von Martin Seiler und Friedrich Stadler, Rodopi, Amsterdam-Atlanta, GA, 1994, S. 203-206).
4. F. A. Hajek, Law, Legislation and Liberty, Routledge & Kegan Paul, London, 1973., Vol. 1 (Rules and Order)
5. David Hume, 'Whether the British Government inclines more to Absolute Monarchy, or to a Republic', u: Essays Moral, Political, And Literary, ed. by T. H. Green and T. H. Grose, Reprint of 1882 ed., Scientia Verlag, Aalen, 1964, Vol. I.
6. Karl Popper, Unended Quest. An Intellectual Autobiography, Routledge, London, 1992 (1974) (Karl Popper, Traganje bez kraja, (preveo B. Kovačević), Nolit, Beograd, 1991)
7. Karl Popper, Conjectures and Refutations. The Growth of Scientific Knowledge, Routledge, London, 1996.
8. Karl R. Popper, The Open Society and its Enemies, Routledge, London, 1996 (Otvoreno društvo i njegovi neprijateri, BIGZ, Beograd, 1993) .
9. Karl Popper /interviewed by Giancarlo Rossetti/, The Lesson of this Century, Routledge, London and New York, 1997.
10. Karl R. Popper, The Myth of the Framework. In Defence of Science and Rationality, (ed. by M. A. Notturno), Routledge, London and New York, 1994.
11. Miroslav Prokopijević, "Pravda u 'otvorenom društvu', u: Miloš Knežević (ur.), O pravdi i pravičnosti, Dom kulture 'Studentski grad', Beograd, 1995.
12. Rush Rhees, 'Social Engineering', in: The Philosophy of Society, edited by Rodger Beehler and Alan R. Drengson, Methuen, London, 1978.
13. Ilija Vujačić 'Law and Politics in the Models of Political Thought and Action', u: Law and Politics, Mijat Damnjanović (ed), Magna Agenda, Beograd, 1998.
14. Anthony Quinton, "Karl Popper: Politics Without Essences", in: Contemporary Political Philosophers, ed. by Anthony Quinton and Kenneth Minogue, Methuen & Co, London, p. 149.

FUNKCIONALNA VREDNOST I EKONOMSKI UČINCI SLOBODE

- Sa posebnim osvrtom na ulogu svojine -

1. Uvod: svojina kao institucionalni izraz slobode

Nemoguće je u ekonomskom kontekstu govoriti o slobodi a da se prvenstveno i ponajviše ne govorи o svojini. Ekonomске slobode su svojim najvećim i funkcionalno najznačajnijim delom institucionalno izražene i operativno ovapločene u svojini. Svojina prekriva gro ekonomskih sloboda, a za one koje eventualno ne obuhvata sigurno predstavlja nezamenljiv preuslov oživotvorenja i delotvornog korišćenja. I analitički i istorijski dva pojma su usko povezana. Svojina je pravno artikulisana kroz skup precizno definisanih i kroz državne institucije zaštićenih prava. Pravo po logici stvari otvara prostore slobode i podrazumeva njenu punu afirmaciju. Ono to čini u dve ravni i na dva komplementarna načina. Prvo, shodno načelu koje preživljava još od rimskih vremena, sve ono što nije eksplicitno zabranjeno automatski je dozvoljeno i time je sloboda stvaralačke inicijative i neometanog delovanja očigledno implicirana. To je na liniji teorijski jasno specifikovane i analitički rigorozno razradene *negativne* koncepcije slobode (Berlin 1992/1969, ss. 204-14). Drugo, sama činjenica da je svojina operativno artikulisana kroz *precizno definisana prava* posebno naglašava momenat slobode kao njenu suštinsku komponentu. Pravo se jedino može shvatiti kao posebno naglašena sloboda, kao područje neometanog delovanja za koje zajednica oseća posebnu potrebu da ga naglasi i institucionalno uredi. Pravo se može razumeti i kao sloboda za koju postoji naročiti društveni interes da se specijalno izrazi i odgovarajući pravnim instrumentima trajno uboliči. Pravo na bilo šta očito bi izgubilo svoj smisao ako ne bi postojala osigurana i dovoljno trajna sloboda da se čini ili koristi ono na šta se pravo odnosi.

Sloboda se ovde shvata kao odsustvo veštackih, socijalno uslovljenih, najčešće propisima ozvaničenih i *disfunkcionalnih* ograničenja na autonomiju i diskreционо delovanje pojedinaca i njihovih organizacija. Kvalifikativ disfunkcionalnih unosi izvesnu relativizaciju u definisanje slobode. Sigurno je da će se razlikovati predstave o tome šta je disfunkcionalno, kao što će se razlikovati i okolnosti i prilike u kojima su neka ograničenja celishtodna odnosno izlišna. No, u svakom konkretnom kontekstu dilema (dis)funkcionalnosti eventualnih ograničenja na individualne akcije razrešava se bez većih teškoća. Iz ovako ubličene definicije proizlazi da je sloboda, odnosno nesloboda kao njenu negaciju, eminentno društveni fenomen. Ona se smisleno može definisati samo kao društvena kategorija, kao činjenica koja svoje značenje dobija samo u sklopu društvenih odnosa. To što dati pojedinac ne može da preskoči više od dva metra ili što u toku jednog sata ne može da obide i Beograd i Tokio velika su ograničenja.

nja na akcije koje može da preuzme i poslove koje može da obavi, ali se ne mogu shvatiti kao usurpacija njegovih sloboda, kao činoci koji te slobode ograničavaju ili ukidaju. Međutim, ako novac koji sam legalno stekao ne mogu da konvertujem u stranu valutu po svom izboru i uložim negde u svetu gde nadam za shodno, u pitanju jeste ograničavanje mojih sloboda. Sloboda je ograničena i ako, za razliku od gradaona Slovenije i Hrvatske, ne mogu samo sa pasošem u džepu da putujem po svetu birajući itinerare po svom nalogenu, nego se moram izložiti ponižavajućem postupku traženja viza, uz rizik da budem i odbijen. Ograničenje slobode, i to u smislu koji se približava doslovnom, jeste i kad, dve godine nakon što su ukinute sankcije, za prelaz preko državne granice moram da platim taksu od 100 dinara.

Svojina je izraz i manifestacija jednog bogato razudenog snopa sloboda i zato što važne, a u nekim društveno-ekonomskim sistemima uskraćene slobode i sasvim eksplittino specifikuje i afirmiše. To su sloboda posedovanja, sloboda upotrebe stvari, sloboda korišćenja njenih efekata i sloboda raspolažanja stvarima, uključujući i potpuno iscrpljivanje njihove vrednosne supstance. Sa svojim je komplementarna i sloboda preduzetništva - sloboda preduzimanja jednog vrlo širokog, unapred nesagledivog skupa različitih akcija uz rizikovanje sopstvenog imetka i drugih vrednosti koje se vezuju za ličnost, uključujući i one neekonomiske. To što svojina neposredno inkorporira važne ekonomiske slobode, razlog je i osnova njene ogromne društvene vrednosti. Ovde se vrednost slobode uzima kao aksiomski očigledna, kao polazna premlisa koja se ne dokazuje. Njena aksiomska postulirana vrednost podrazumeva i vrednost svojine kao jedne od njenih konkretnih operacionalizacija. No, pored izvorne vrednosti, tj. one koju poseduje sama po sebi, svojina ima i nadasve važnu instrumentalnu vrednost. Ona to ima bar na dva načina. Prvo, ona je materijalna i finansijska osnova za druge, neekonomске vrednosti. Materijalno obezbeden čovek, kako je poodavno već sasvim uverljivo obrazložio Friedman (1985/1982, ss.20-1), može se nekako odupreti nasilju vlasti ukoliko od nje ne zavisi za svakodnevna sredstva za život. Svojina štiti od vlasti i na taj način što pruža alternativu zaposlenja i omogućava privredovanje čak i kad je pojedinac u sukobu sa vlašću, što u totalitarizovanom društvu u kome vlast kontroliše sve resurse i sve izvore dohotka, naravno, nipošto nije moguće (Friedman 1985/1982, s. 26). Drugi način na koji se ispoljava ogromna instrumentalna vrednost svojine kao specifične institucionalizacije važnih sloboda jeste u tome što se sama sloboda, pa prema tome i svojina, kao njen značajni deo, na dugi rok ispoljava kao najmoćniji, u krajnjoj liniji možda jedini pravi činilac privrednog i svekolikog društvenog razvoja. North (1997/1988, s. 86) vezu između slobode - koju vidi kao neposredno povezanu sa svojinom - i sveukupnog privrednog i društvenog razvoja vidi kao činilac koji je određio sudbine društvenih zajednica, grupa zemalja pa i čitavih kontinenata. Institucije slobode su na dugi rok osiguravale uspešan razvitak i modernizaciju, a ustavnove koje su se karakterisale deficitom sloboda uslovjavale su i nametala ekonomsku bedu i civilizacijsko zaostajanje.

Ekonomski značaj i svojevrsna ogromna i teško saglediva produktivnost slobode jednak su očigledni kao i njen aksiomska postulirana neekonomска vrednost. Ovde će te široko poznate činjenice biti uzete kao nešto što je pozнатo i što više ne mora da se dokazuje. Nešto više pažnje i prostora biće

posvećeno funkcionalnim aspektima slobode - njenim raznovrsnim doprinosima privrednom i društvenom razvoju i njenoj ulozi u izrastanju decentralizovanih alokacionih mehanizama, te, u vezi sa tom ulogom, njenom dalekosežnom značaju u vrednovanju resursa i odabiru alternativa njihove individualno-najprofitonosnije i društveno najcelishodnije upotrebe. Ovakvo postavljen funkcionalni tretman svojine dodatno će osvetliti instrumentalnu dimenziju njenog doprinosa razvojnom potencijalu i alokativnoj efikasnosti privrede.

Ostatak teksta, međutim, i to njegov najveći deo biće posvećen osnovima po kojima se u sistemu javljaju elementi ekonomskih i drugih sloboda i, posebno, uslovima u kojima se ekonomski relevantni oblici sloboda *maksimalno umnožavaju i afirmišu*. Ispostaviće se da je društveni red i pravni poredek ključni, nezabilazni preduslov za afirmisanje slobode u društvenom i ekonomskom sistemu. Kako su zapreke i ograničenja temeljni konstruktivni, tj. strukturalni i funkcionalni, elementi pravnog porekta i svakog društvenog aranžmana koji poprima atribute reda, dolazi se, pomalo paradoksalno, do zaključka da slobode - ekonomski i druge - na suštinski način zavise od ograničenja, a to znači od nečega što im na prvi pogled neposredno protivči i što ih, reklo bi se u prvi mah, ograničava i maltene poriče. Rezonovanje je blisko, a u nekim komponentama identično sa poznatom propozicijom marksističke društvene misli kojom se sloboda suštinski određuje kao spoznata nužnost. Središnja preokupacija oko koje se organizuje tekst jeste, prema tome, tajnovit i naoko paradoksalan odnos između sloboda kao krajnjeg ishodišta svega što tvori ili uslovjava ekonomski napredak i sveukupni društveni progres, i, s druge strane, pravila, normi i obavezujućih obrazaca ponašanja, tj. raznovrsnih ograničenja koja slobodu na prvi pogled sputavaju, a u stvari je predodređuju i garantuju.

2. Sloboda u zajednici međuzavisnih pojedinaca: analitički aspekt

Već zbog upravo navedene i letimično razmatrane definicije slobode jasno je da se sva pitanja koja se u vezi s njom postavljaju mogu valjano razumeti samo u kontekstu zajedništva, jedino u složenom svetu međuzavisnosti i interakcija pojedinca sa drugim članovima zajednice. U svetu u kakvom je živeo Robinson Kruso, i to pre nego što se pojavio Petko, čovek je suočen jedino sa fizičkim ograničenjima. U doslovnom odsustvu društva ništa društveno ne može da se ispolji, te stoga ni sloboda, kao naglašeno društveni fenomen. Ona u svetu izolovanog pojedinca ne može da se postavi kao istraživački ili praktični problem niti se mogu sagledati njene uslovjenosti i ograničenja. Budući da se sloboda i javlja i definisi jedino u odnosu prema drugim članovima neke zajednice i budući da jedino iz takvih odnosa mogu i moraju da proisteknu različita ograničenja na slobodu, proizlazi - kako je uvodno nagovušeno - da su ograničenja bitan elemenat za razumevanje slobode, suštinska kategorija u odnosu na koju ona jedino i može da bude logički određena i konzistentno razmatrana. Baš kao i smrt i život, sloboda i skup s njom skopčanih ograničenja javlja se kao nerazdvojiv logički par, kao kombinacija komplementarnih i logički uvezanih kategorija koje se tačno mogu shvatiti samo tako što će se jedna posmatrati u odnosu na onu drugu i što će jedna iz druge dobrim delom crpsti svoje sadržinsko određenje.

Društvena predodređenost i naglašeno društveni sadržaj slobode ne može a

da ne uslovi da se ona, s jedni strane, definiše kao eminentno individualna vrednost, a s druge strane da sama njena suština neizostavno podrazumeva da se ona uvek tiče drugih te dimenzionira i vrednuje u odnosu na druge. Mnogostrana međuzavisnost pojedinaca ima za posledicu da svako širenje individualnih sfera slobode neminovno zadire u prostore koji se tiču drugih i sa jednakom neminovnošću proizvodi učinke koji bitno utiču na njihovo blagostanje i opšti društveni položaj, uključujući i samu njihovu slobodu. Nije slučajno to što su politički filozofi davno razumeli i sa neprevaziđenom jasnoćom artikulisali poznati stav da su granice slobode za svakog pojedinca definisane jednakom - i to neophodnom i nezaobilaznom - slobodom obezbedenom sa sve druge članove zajednice koja pretendeuje da bude istinski slobodna.

Zanimljivo je da se ta ključna ideja može upečatljivo ilustrovati i čak uopštiti jednim dokrajem pojednostavljenim, gotovo rudimentarnim matematičkim modelom. Polazna pretpostavka je da se zajednica sastoji od N pojedinaca i da postoji neko apstraktно dobro koje je atraktivno za svakog od njih. Atraktivnost tog dobra, označenog sa D , pri čemu je sa D_i obeležen onaj njegov deo koji pripada i-tom pojedincu, analitički se izražava odgovarajućom funkcijom korisnosti $U_i(D_i)$. Atraktivnost se dodatno precizira uvođenjem pretpostavke nezasićenosti koja se analitički artikuliše zahtevom da je prvi izvod funkcije U_i pozitivan za sve (očito nenegetivne) vrednosti svog argumenta. Specifikacija te funkcije pokazuje da svaki pojedinac ima svoju zasebnu funkciju i da je njen jedini argument količina tog apstraktнog dobra koja mu je na neki način dodeljena. Količina dobra je ograničena, i to bilo zato što postoje konvencionalne fizičke granice njegove raspoloživosti bilo stoga što međuzavisnost funkcija korisnosti ima za posledicu da se individualne količine ne mogu proizvoljno dozirati zbog negativnih efekata koje, posle izvesne granice, produkuju na druge. Društje rečeno, kad se za neki podskup pojedinaca D_i povećava posle neke granice - a taj podskup se može sastojati i od jednog jedinog člana - negativni učinci na druge u tolikoj meri pretežu nad porastom korisnosti pojedinaca unutar posmatranog podskupa, da u algoritmu maksimiziranja zajedničke korisnosti, definisane kao zbir individualnih korisnosti, ukupna raspodeljena količina dobra D mora da bude konačna. Efekat međuzavisnosti pojedinačnih funkcija korisnosti u analitičkom smislu je analogan fizičkim ograničenjima koja bi se eventualno nametnula na raspoložive količine datog dobra. Ovako uvedenim pojmom dobra očigledno je generalisan problem maksimiziranja slobode uz uslov da je sloboda svakog pojedinca ograničena jednakom slobodom za sve druge članove zajednice. Model na isti način može da posluži i za iznalaženje optimalne distribucije bilo kakvog drugog dezideratuma koji je za svakog pojedinca poželjan, a u ukupnoj raspoloživosti uvek manji od zbira željenih količina i, prema tome, neopozivo ograničen.

Matematički, problem se svodi na maksimiziranje zbira pojedinačnih funkcija korisnosti, pri čemu se taj zbir može tumačiti kao rudimentarna varijanta društvene funkcije blagostanja, uz ograničenje u pogledu ukupne količine dobra koja može da se raspodeli:

$$\text{Max } U(D) = U(D), \text{ pri ograničenju } D \leq D^*$$

Kad se, bez ikakvog analitičkog troška, prihvati pretpostavka nezasićenosti, jasno je da će se gornje ograničenje u vidu kombinacije nejednakosti i jed-

nakosti uvek ispunjavati u obliku jednakosti, tako da problem jednostavno može da se reši na standardni način, tj. uvođenjem odgovarajuće Lagrange-ove funkcije:

$$L(D_1, D_2, \dots, D_N, D^* \lambda) = \sum_{i=1}^N U_i(D_i) + \lambda (D^* - \sum_{i=1}^N D_i) \quad (1)$$

Anuliranjem N parcijalnih izvoda ove funkcije dobijaju se standardne jednakosti individualnih graničnih korisnosti i Lagrange-ovog multiplikatora, čime se već dolazi do saznanja da u optimalnoj situaciji granične korisnosti svih članova zajednice moraju da budu izjednačene:

$$U'(D) - \lambda = 0, \text{ odnosno } U'(D) = \lambda \quad (2)$$

Rešavajući uslove optimalnosti (2) po promenljivim D , dobijaju se njihove optimalne vrednosti:

$$D = U'^{-1}(\lambda) \quad (3)$$

Optimalne količine posmatranog apstraktнog dobra dodeljene bilo kom pojedincu iskazuju se kao funkcije nečega što je u celom sistemu zajedničko. One su, naime, funkcije Lagrange-ovog multiplikatora koji na nivou svakog pojedinca pokazuje značaj dobra, i to u svetlosti onoga što je jedino relevantno, a to su vrednovanje dobra u valorizacionim sistemima drugih pojedinaca. To što kao optimalna količina pripadne bilo kom pojedincu nije niti može da bude nezavisno od onoga što treba da pripadne drugim pojedincima. Individualni optimum nije nezavisan od optimuma zajednice, tj. optimuma na nivou sistema kao celine. Primjenjen na granice slobode, ovaj rezultat je ilustracija klasičnog stava da se granice slobode za bilo kog pojedinca nalaze u neophodnosti da se jednaka sloboda osigura i za sve druge.

Nije slučajno to što se Lagrange-ov multiplikator, kao svojevrsna mera ograničavajućeg činioца, našao kao zajednički argument u svim pojedinačnim funkcijama kojima se određuju optimalne individualne količine dobra. Može se pokazati da on meri opštu vrednovanje razmatranog dobra, važnost koju ono ima za druge članove zajednice. Budući da se u matematičkom smislu svodi na izvod "funkcije društvenog blagostanja" po ukupnoj količini dobra D , on se u ekonomskom smislu može interpretirati kao granično društveno blagostanje. Kad se, naime, u diferencijalu "funkcije društvenog blagostanja" pojedinačni izvodi U' , na osnovu (2) zamene sa λ , dobija se da je

$$dU \sum_{i=1}^N dU_i = \lambda \sum_{i=1}^N dD_i = \lambda dD \text{ iz čega neposredno sledi da je}$$

$$\lambda = dU/dD \quad (4)$$

Iako dokrajem pojednostavljen, ovaj matematički rezultat pokazuje važnu razliku između učinka koji se može postići na nivou nekog izolovanog posmatranog člana date zajednice i optimalnog učinka koji se dobija na osnovu sistema kao celine. Posmatrana u svetlosti efekta na nivou celine, jednostavno nije legitimna želja da se blagostanje bilo kog člana pretpostavljene zajednice poveća što više i bez uvažavanja relevantnih društvenih granica. U našem slučaju reč je o jednom specifičnom dobru, tako da se društvene norme i kriteriji suprostav-

ljaju kao zapreka eventualnom neodmerenom širenju izolovano uzetih individualnih sloboda. Iako eminentno individualna, sloboda ima i neke nipošto zanemarljive socijalne atribute. Neograničeno insistiranje na nekoj apstraktnoj slobodi pojedinaca posve je necelishtodno jer se sukobljava sa takođe poželjnom, a u kontekstu koji je definisan modelom čak i potrebnom slobodom koju treba da imaju drugi. Neodmereno insistiranje na individualnoj slobodi, i to na način koji ne odražava njenu sustinsku društvenost, u sukobu je sa načelom opšteg maksimiziranja slobode, sa opredeljenjem da se njeni ukupni prostori maksimalno razmaknu. Do maksima slobode ne stiže se apstraktnim i neodmerenim, u neku ruku apsolutizovanim insistiranjem na slobodi izolovano posmatranog pojedinca.

3. Širi aspekti međuzavisnosti slobode i zajedništva

Iz razloga koji se u krajnjoj liniji svode na izrazito nizak nivo privredne i sveopšte društvene razvijenosti istorija čovečanstva nije se sukobljavala sa problemom viška individualnih sloboda koji bi eventualno ugrozio bezbednost zajednica ili koordinaciju krupnih društvenih aktivnosti. Naprotiv, bez većeg rizika može se krenuti od postavke da je manjak sloboda bio jedna od retko osporavanih i retko relativizovanih konstanti u sporom i mukotrpnom razvitku civilizacije. Uvek ograničavana i oskudno dozirana, sloboda se nametnula kao jedna od najvažnijih determinanti svekolikog ekonomskog i socijalnog razvoja, kao jedan od najmoćnijih izvora privrednog rasta i ukupne društvene emancipacije. Ovdje je dovoljno da se istakne jedan opšti mehanizam koji se, u uslovima skućenog obima svih temeljnih sloboda, neizostavno nametao kao nepresušni izvor dragocenih razvojnih impulsa. Reč je o činjenici da je sloboda, čak i skromno dozirana, uvek otvarala široke prostore za decentralizaciju, te tako silno uvećavala efikasnost upravljanja društvenim procesima. Ona je tu delotvornost snažno uvećavala ne samo po osnovu dekompozicije inače golemlih upravljačkih problema, te otud i njihovog pojednostavljenja, nego i po osnovu uvlačenja u upravljačke aktivnosti nesvrnjeno većeg broja subjekata nego što je to ikada bio slučaj u autoritarnim, centralizovanim alternativama.

Kad se, zahvaljujući slobodi i decentralizaciji, subjekti šire mobilisu u preduzetničkim poduhvatima i upravljačkim procesima, oni u rešavanje delikatnih problema identifikovanja i realizacije novih alternativa unose svoja specifična znanja, jedinstveno dostupne informacije i sposobnost učenja kakva se bez slobodne inicijative implicirane decentralizacijom ne može ni zamisliti (up. Hayek 1985/1945). Sistemi koji su bili više decentralizovani pokazivali su na dugi rok da, upravo zahvaljujući većem stepenu slobode koja je institucionalizovana u mnogim njihovim segmentima, imaju veću sposobnost prilagodavanja, da brže reaguju na egzogeno izazvane promene u okruženju, da u jedinicu vremena produkuju veću količinu odluka, da zahvaljujući tome upotrebu resursa preciznije prilagodjavaju složenoj i teško spoznatiljivoj konfiguraciji ljudskih potreba i da, zbog svega što je navedeno ali i zbog neuporedivo šire slobode eksperimentisanja i inoviranja, uspešnije akumuliraju nova znanja i brže uče (Pejovich 1997/1996, ss. 196-203). U onome od čega privredni i sveopšti društveni razvoj najviše zavise, a to je korišćenje postojećih i kreiranje novih znanja, decentralizovani sistemi sa većim osloncem na slobodu umesto na pretњu i prinudu uspevali

su da angažuju znatno veći deo društvene energije u odnosu na svoje autoritarne i centralizovane pandane. Za one koji su razumeli da je znanje, ovapločeno u tehničkom napretku, najvažniji izvor privrednog rasta - odgovor na pitanje uporedne dinamičke efikasnosti alternativnih sistema nalazi se upravo u institucionalnim prepostavkama oslobadanja kreativnosti, u sposobnosti sistema da brzim tempom akumuliraju potrebljana znanja i, posebno, u njihovoj sposobnosti da ta znanja dovoljno brzo i delotvorno aktiviraju u relevantnim ekonomskim upotrebam.

U ovakvoj viziji ekonomске efikasnosti i razvojnog potencijala dinamička efikasnost - sposobnost sistema da iz perioda u period *uvećava i širi* skup dostupnih alternativa za upotrebu resursa - daleko je važnija od njegove statičke efikasnosti, od njegove sposobnosti da, shodno graničnim jednakostima kroz koje se definiše optimalna alokacija, raspoložive resurse najbolje iskoristi na postojećim, odranijem poznatim upotrebam. Ekonomski slobode obuhvataju i slobode eksperimentisanja i kreiranja novih znanja, a odgovarajući porast skupa dostupnih ekonomskih opcija neposredno se ispoljava kroz višu stopu rasta društvenog proizvoda i svih sa njim povezanih makroekonomskih agregata. Ovim je identifikovan početak jednog kumulativnog procesa, budući da takav rast na razne načine širi prostore slobode. Nije reč samo o evidentnoj činjenici da se sa većom proizvodnjom i većim bogatstvom u čisto mehaničkom smislu širi krug poduhvata koje jedna zajednica može da pokrene - takva ekspanzija i ne ulazi u definiciju slobode kao društvene kategorije - nego i o nesumnjivom otklanjanju *društvenih prepresa* u preduzetništvu i privredovanju, tj. o liberalizaciji društva koja se u vidu empirijske tendencije javlja kao prirodna posledica podizanja privrednog prosperiteti i ekonomskog blagostanja društva. Sloboda uvećava bogatstvo, rast bogatstva pogoduje liberalizovanju institucija, a unapredene institucije omogućavaju pa i podrazumevaju aktiviranje novog ciklusa širenja prostora slobode i uvećavanja ekonomskog bogatstva.

Oslobadanje društva u prethodno specifikovanom smislu podrazumeva naporedno, i to istrajno i blagovremeno, razvijanje i usavršavanje pravnog poretku. Pravni poredak se prvenstveno, iako ne i isključivo, sastoji od *negativnih sastavnica*, od zabrana i ograničenja. Logika takvog razvijanja pravnog porekta dovoljno je jasna: iz sfere dostupnih akcija pojedinaca i manje ili više organizovanih grupa valja isključiti poteze i činidebe koji bi ostetili interes ostatka društva, posebno njegovu sposobnost da u punoj meri koristi inače dostupne prostore slobode za uvećavanje opšteg privrednog potencijala, podizanje blagostanja zajednice i stvaranje preduslova za dalje širenje sloboda. Ovakva politika zaštite i širenja sloboda sasvim je u skladu sa analitičkim rezultatom izvedenim u prethodnom odeljku: svršishodno ugradivanje određenih ograničenja omogućava racionalnu alokaciju i distribuciju onoga što je dragoceno i oskudno - stavljanje sigurnih i univerzalno važećih brana na proizvoljno širenje prostora za akciono delovanje pojedinih grupa omogućava maksimiziranje slobode za zajednicu kao celinu, pa stoga i najveću moguću slobodu svakog pojedinca kompatibilnu sa jednakom osiguranom slobodom za sve ostale. Tu duboku, doista sustinsku vezu između zakona, tj. pravnog porekta, i slobode - u potpunosti je razumeo već Ciceron kad je rekao *Omnes legum servi sumus ut liberi esse possimus* (up. Leoni 1997/1961, s. 74).

Čvrst, stabilan i beskompromisan pravni poredak može se i na usko ekonomski i strogo analitički način pokazati kao neizostavan preduslov ne samo za maksimalno uvećavanje ukupne slobode u društvu nego i za maksimiziranje efikasnosti u obavljanju najšire shvaćenog kruga društvenih poslova. Veliko načelo jednakosti, i to ne samo u pogledu nediskriminatorynog uvažavanja svatijeg interesa u maksimiziranju blagostanja u jednoj zajednici, nego i u smislu jednakosti pred zakonom, sadržano je u uslovima optimalnosti i u optimalnoj količini apstraktнog dobra - u ovom slučaju to bi bilo određivanje optimalnog prostora za individualnu slobodu - koja je izvedena iz uslova (3) i data formulom (4) u prethodnom odeljku. Da bi ukupna korisnost bila maksimizirana, pojedinci čije se individualne funkcije sabiraju da bi se ta korisnost dobila, moraju da budu u doslovno istom položaju. Diferenciranje pravila po subjektima i njihov nejednak tretman doveli bi do toga da jedni dobiju više, a drugi manje nego što proistiće iz sučeljavanja njihovog graničnog vrednovanja tog dobra (u ovde konkretnizovanom slučaju individualne slobode) i opštesistemskog vrednovanja koje za meru ima Lagrange-ov multiplikator. Predozirane količine dobra koje bi pritekle jednom broju subjekata imale bi za posledicu da njihova granična vrednovanja budu ispod nivoa čiju meru predstavljaju. S druge strane, nedovoljne količine istog dobra koje bi se našle u posedu ostalih subjekata imale bi za posledicu takva njihova individualna granična vrednovanja koja bi bila iznad društveno merodavnog nivoa odmerenog multiplikatorom. To je evidentno neoptimalna situacija: jednostavna preraspodela dobra povećala bi vrednost funkcije U jer bi gubići na korisnosti kod onih čija je granična korisnost ispod društveno merodavnog nivoa bili očito manji od porasta korisnosti kod onih čija su granična vrednovanja iznad tog nivoa. Jednakost pred zakonom neophodni je uslov za izjednačavanje individualnih graničnih vrednovanja kao prepostavke za dostizanje opštesistemskog optimuma.

Načelo slobode kao alternativu principu ličnog određivanja položaja jednog čoveka u odnosu na drugog omogućava i nadasve značajnu emancipaciju pojedinaca u pogledu prevazlaženja odnosa lične nadređenosti odnosno podređenosti. Kako pokazuje Hayek (1990/1988, s.100), oslobođanje pojedinaca, posebno na ekonomskom planu, omogućava im da uspostave kontrolu nad velikom masom sredstava potrebnih za dostizanje njihovih ciljeva, a s druge strane otvara im mogućnosti za nezavisno i u granicama važećih pravila slobodno nastojanje da u što većoj meri ostvaruju sopstvene, po svom nahodenju odabранe ciljeve svog delanja u najširem smislu reči. I sloboda nezavisnog, ničim disfunkcionalno ograničavanog traganja za što potpunijom realizacijom sopstvenih ciljeva, i autonomna kontrola nad sredstvima - mogu se tumačiti kao dodatne, od čisto materijalnih komponenti nezavisne, sastavnice pojedinačnog, pa i društvenog blagostanja. To su, drugim rečima, dodatni putevi poboljšavanja društvenog položaja pojedinih subjekata i njihovih različito definisanih grupa koji ne iziskuju nikakve dodatne utroške resursa. Sloboda zapravo otvara specijalne horizonte povećavanja blagostanja zajednice koji proishode iz promjenjene položaja ljudi upravljanju društvenim poslovima i autonomne kontrole nad pojedinim aspektima sopstvene sudsbine, i to bez angažovanja dodatnih resursa ili bilo kakvih drugih analognih materijalnih implikacija. Hayek je ovom činjenicom unekoliko i fasciniran, te doista nadahnuto konstatuje da tako obezbeđena sloboda omogućava

pojedincima da posredstvom svojih slobodnih izbora, idući za sopstvenim ciljevima, u isto vreme zadovoljavaju potrebe ljudi koji mogu hiljadama kilometara da budu udaljeni od njih. Da fascinacija bude veća, uniformna, stabilna i u pogledu učinaka predviđa pravila omogućavaju ne samo komplementarnost u onome što široko rasuti pojedinci žele da postignu nego i umnogome zadržavaju koordinaciju njihovih akcija.

4. Pravni poredak i epistemološke i političke implikacije svojine

Kao što je sloboda u najopštijem smislu moguća i zamisliva jedino u okviru društvenog poretka kojim su jasno i uz svu potrebnu stabilitet definisana pravila igre, tako se i svojina može urediti jedino u okviru šireg društvenog poretka koji reguliše funkcionisanje društva u celini. Neminovnost oslonca na poredak proistiće iz činjenice da su i svojina i sloboda društvene pojave. Za slobodu je to gotovo emfatično naglašeno u 2. odeljku ovog teksta ističanjem da je izrazito društveni fenomen i da se samo u društvu kao nezaobilaznom ambijentu može smisleno opredeliti i operativno uboliciti. To isto, i to zbog istovetnih razloga, može se reći i za svojinu. Univerzalno prihvaćena definicija svojine određuje je ne kao odnos između čoveka i stvari, nego kao "...odnose između pojedinaca koji se javljaju usled postojanja ograničenih dobara a odnose se na njihovu upotrebu" (Pejovich 1995, s. 65). Sloboda i svojina su uostalom toliko usko povezane da u velikom broju slučajeva nastupaju kao doslovno nerazdvojni par pojmove. North (1997/1988, s. 87) eksplicitno ističe da sloboda podrazumeva privatnu svojinu, a da za ceo spektar sloboda, koji obuhvata i one implicirane svojinskim pravima, važe ograničenja analitički izvedena iz posledica koje bilo koja od individualnih sloboda produkuje na druge članove zajednice. Posledice koje padaju na druge izviru iz okolnosti da individualna prava, eventualno predozirana mimo društveni normi i kriterija, mogu "...na margini dovesti do anarhije ili tiranije ili do sužavanja mogućnosti izbora za druge" (North 1997/1988, s. 87).

Nešto iznijasniran alternativni put demonstriranja iste propozicije naslanja se na ideju pravnog poretka i zapravo polazi od nje. To je možda najuvjerljivije učinio Hayek (1990/1988, ss. 63-4) koji je još eksplicitniji u naglašavanju ograničenja kao neizbežnih preduslova slobode i kao pretpostavki koje omogućavaju njeno smisleno određivanje. On nalazi da je sloboda, posebno one njene komponente koje su obuhvaćene svojinskim pravima, uopšte moguća samo uz ograničenja, da bi bez takvih ograničenja sloboda bila uništena neobuzdanim akcijama drugih subjekata u sistemu. Hayek baš u tom sklopu ističe fundamentalnu, bukvalno sudsinsku važnost pravnog poretka koji na sve subjekte nameće univerzalno važeća i neselektivno primenjivana pravila. Pravila onemogućavaju i diskriminaciju i neopravданo favorizovanje; ona su garancija protiv nejednakosti i nepravde.

Pokoravanje pravilima ima samo jednu, i to poražavajuću, alternativu, a to je pokoravanje nekim subjektima i bespovrorno uklapanje u njihove preferencije i ciljeve. Ta alternativa očigledno ukida slobodu pojedinca, i to zarad neograničene dominacije nekog drugog subjekta nad njim. Kad se *umesto pokoravanja odabranim pojedincima prihvati načelo univerzalnog, za sve važećeg pokoravanja pravilima* situacija se radikalno menja: uklapanje u pravila i njihovo sis-

tematsko i sveopšte poštivanje ostavlja svakom pojedincu jednu nepričuvanu sferu slobodnog delanja u kojoj će se neometeno rukovoditi sopstvenim željama i preferencijama. Sloboda je u stvari i definisana upravo tom sferom nepričuvanog autonomnog odlučivanja svakog pojedinca; on u njoj bez ikavog smetnji odabira alternative koje maksimiziraju njegovu funkciju cilja, ne zadirući u jednako konstituisane i na društvenom nivou jednako zaštićene sfere drugih subjekata. To i jeste ono što su još klasični filozofi odredili kao društveni ideal, a što je u 2. odeljku formulisano kao najveća moguća sloboda individualnog subjekta kompatibilna sa jednakom slobodom svih drugih subjekata u datom sistemu.

Da se svojina faktički ispoljava kao podskup elemenata koji su obuhvaćeni širim generičkim pojmom slobode - vidi se najbolje po tome što se sama svojinska prava u krajnjoj liniji iskazuju kao konkretnе, nedvosmisleno definisane slobode. Uska veza između ovih dveju temeljnih kategorija liberalno i demokratski uređenih zajednica jasno se vidi i ako se u analizi njihovih međuodnosa pode od slobode. Važan, a po nekim najvažniji, splet individualnih sloboda predstavljaju upravo one koje su implicirane svojinskim pravima. S druge strane, svojina kao materijalna osnova drugih oblasti života i kao ekonomski preduvlas uživanja (svih) drugih sloboda, javlja se kao operativno opredeljujući segment slobode u najširem smislu reči. Svoj presudno važan praktični smisao sve druge slobode osiguravaju dobrim delom u zavisnosti od toga da li su zagarantovana i kako su obezbeđena svojinska prava.

Ovdje je moguće samo pomenuti, a nikako i razjasniti, Hayekovu ključnu ideju spontanog poretka (na našem jeziku o tome je iscrpno i kompetentno pisao D. Lakićević 1994) koji sam od sebe izrasta iz ogromnog mnoštva individualnih i svesno *neusklađivanih* autonomnih odluka, pod uslovom da nijedan subjekt nije u pogledu veličine i snage dominantan u odnosu na druge i da se svi subjekti uklapaju u opšti, za sve obavezujući sistem pravila, tj. u univerzalno važeći pravni poređak. Suprotno onome u šta su čvrsto verovali marksistički pisci, u režimu autonomnog decentralizovanog odlučivanja javlja se *ne stihija i ne anarhija* nego spontani red i u neku ruku samonikli poređak. I opet, suprotno verovanjima marksističkih misilaca, tamo gde su uništeni samoregulišući mehanizmi tržišne koordinacije i gde se pristupilo "svesnom" i "naučno zasnovanom" planskom i unapred koordiniranom usmeravanju privrednih procesa - pojavio se ne želeni i očekivani red i sklad, nego strukturne neusklađenososti, cenovni dispariteti, permanentne nestaseće i, jednom rečju, *intervencionistički haos*, kako je terminološki srećno označen privredni nerед koji je predvidivo proizšao iz političkog i planerskog volontarizma (v. Živković 1989, s. 129 i daleje).

Spontani poređak je dvostruko povezan sa idejom i praktičnom realizacijom slobode. Prvo, sloboda je njegov neophodni preduvlas pošto se on može osorimiti samo u uslovima autonomnog decentralizovanog odlučivanja u režiji mnoštva subjekata koji su funkcionalno vezani obaveznim i državno garantovanim poštivanjem istog skupa pravila koja su formalizovana u vidu važećeg pravnog poretka. Spontani poređak, dakle, izvire iz autonomije odlučivanja i slobode kao njene institucionalne podloge. S druge strane, spontani poređak - kako pokazuju dosad akumulirana iskustva i formalizacije odgovarajućih empirijskih nalaza

- jedini uspeva da na zadovoljavajući način koordinira inače beskrajno složenu i od nesagledivo velikog broja činilaca zavisnu privrednu aktivnost. Koordinacija znači red u privrednim odlukama, ali i u njihovim posledicama. Ona smanjuje neizvesnost u ekonomskim sistemima - posebno onu koja je institucionalno uslovljena i terminološki označena kao endogena neizvesnost, up. Neuberger i Duffy, ss. 9-11 i 50-9) - i povećava upravljaljivost privrednih procesa, tako da odgovarajuće povećavanje previdivosti smanjuje raskorak između onoga što privredni subjekti planiraju i onoga što uspevaju da realizuju. Ovim se na neki način povećava i njihova sloboda.

Reč je o slobodi u širem smislu reči, o pojmu koji premašuje granice povučene definicijom koja je data i koristi se u ovom tekstu. Pa, ipak, i taj efekat treba da bude uzet u obzir jer se preveliko odstupanje onoga što se dešava od onoga što se planiralo i što kotira kao vrednije u datom sistemu vrednovanj-a - doista može okarakterisati kao gubitak (svojevrsne) slobode izazvan nedovoljnom kontrolabilnošću miljea u kome subjekt planira i ostvaruje svoje poslovne poteze. Uz izvesno preciziranje možda bi moglo da se govori i o slobodi u striktnom smislu reči: kad se, zahvaljujući koordinaciji, smanji neizvesnost, lakše se percipiraju i u manje troškove respektuju ograničenja definisana pravnim poretkom i formalizovana da bi se zaštitila sloboda drugih subjekata. Olakšanje potrebnih uklapanja u ograničenja pravnog porekta i smanjivanje odgovarajućih troškova ekvivalentni su širenju zagarantovane sfere autonomnog delovanja - prostori slobode su uvećani čak i kad se ona tumači u striktnom smislu kakav odgovara ovde prihvaćenoj definiciji.

Nije od manje važnosti ni činjenica da strogo individualizovana i pravno zaštićena svojina unosi nezamenljive elemente demokratizacije u sistem gde bi inače sva društvena moć bila koncentrisana manje-više u jednoj tački. Vlast i svojina su, naime, dva osnovna izvora ovlašćenja za odlučivanje i, prema tome, i dva bazična generatora društvene moći. U odsustvu svojine, vlast neminovno ulazi u prazan prostor koji nastaje usled njenog nepostojanja. U institucijama vlasti koncentriše se ne samo ona društvena moć koja joj pripada s obzirom na njene funkcije u regulisanju društva. Pored te moći, institucije vlasti prikupljaju i ogromnu moć potrebnu da se, u odsustvu vlasnika, upravlja svekolikim potencijalom zemlje. Vlast u tom slučaju postaje monstruozno moćna, zakonito i predvidivo poprima atribute tiranije i, dakako, postaje nesmenjiva. Ovu empirijski verifikovanu sklonost političkih vladajuće oligarhije Alchian (1997/1976, ss. 162-3) živim i upečatljivim rečima karakteriše kao gotovo neograničenu sklonost ka neprestanom uvećavanju moći koja se potom multiplikuje i uvećava na mnogo različitih načina. Javno vlasništvo je prirodnji ambijent u kome ta oligarhija najbolje uspeva, a očekivati od političara da se iskreno trude da uklone ovaj poticaj svojine isto je što i očekivati da se dragovoljno liše instrumenta koji im najbolje uvećava ono do čega im je najviše i stalo, a to je, dakako, opet moć.

Vlasništvo je velika brana takvim tendencijama političkog deformisanja društvene stvarnosti. Svojina, prvo, sa institucijom vlasti gotovo u potpunosti skida prerogative za privredno upravljanje i time ih principijelno obesnažuje. Drugo, svojina, bez obzira na poznate tendencije neravnomerne distribucije, nikada nije toliko koncentrisana kao vlast. Ona je, bar u odnosu na vlast, po prirodi stvari raspršena i nadležnosti odlučivanja razbacuje na veliki broj raznih mesta. U

odnosu na vlast, svojina je principijelno demokratična. Iako je, *ceteris paribus* ravnomerija raspodela bogatstva poželjnija od manje ravnomerne, suština argumenta iz koga se izvodi zaključak o principijelnoj demokratičnosti svojine nije u ravnomernosti nego u njenoj disperziji. Demokratično društvo je ono u kome delovi raspršene moći, bez obzira na to koliko neravnomerno raspoređene, kontrolišu jedni druge i tako društvo štite od tiranije i zloupotrebe. Ravnomernost je dodatni dezideratum, ali nije - bar ne u nekoj naglašenjoj formi - nužan uslov za demokratsku delotvornost privatne svojine.

Decentralizacija odlučivanja, koja na racionalan način može da bude izvedena samo iz individualizovanog i raspršenog vlasništva, ima ogromne prednosti i u pogledu kreativnosti, tj. na striktno spoznajnom planu. U decentralizovanom sistemu alokacija resursa je rezultat ogromnog broja odluka koje su, koristeći izvorna znanja, doneli nesagledivo brojni subjekti. U decentralizovane odluke ugradena su ne samo postojeća znanja, nego i ogromna količina novih znanja. Jer, u velikom broju praktičnih situacija problemi odlučivanja, upravljanja i preduzetništva ne svode se na puku primenu postojećih znanja, nego impliciraju i rešavanju specifičnih, nikada ranije sretanih problema, pa, prema tome, i generisanje novih znanja.

Skup odluka kojima je opredeljena alokacija resursa javlja se stoga, kad je o decentralizovanim sistemima reč, kao rezultat korišćenja nesravnjeno veće količine postojećih znanja i, što je neuporedivo važnije, kao plod veće mase novosteceničnih znanja. To je razlog ogromne spoznajne superiornosti decentralizacije, razlog zbog koga decentralizovani sistemi brže uče, te razlog zbog koga je i upotreba i alokacija resursa nesravnjeno efikasnija u odnosu na bilo kakvu centralizovanu alternativu. Treba li ovde evocirati i poznatu teoremu iz teorije učenja (Polanyi 1988/1969) kojom se matematički rigorozno dokazuje da se složeni znanstveni problemi daleko brže i pouzdano rešavaju simultanim i nezavisnim "napadanjem" sa raznih strana u izvedbi autonomnih, u svojim motivima i akcijama autonomnih subjekata nego u alternativi centralizovanog rešavanja u kojoj je angažovan isti broj subjekata, ali oni svoja znanja, uvide i ideje prenose na jedno, centralno mesto iz koga se problem pokušava rešiti aktiviranjem tako prenesenih i na jednom punktu skupljenih znanja. Decentralizacija je superiorna ne samo tako što koristi veću količinu postojećih i što je produktivnija u kreiranju novih znanja, nego i tako što je čisto tehnički delotvornija u samom procesu istraživanja, u činu naučnog otkrića. Hayek (1990/1988, ss. 80 i dalje) vrlo uverljivo demonstrira da svaki pokušaj upravljanja ekonomskim sistemom iz jednog centra u krajnjoj liniji podrazumeva potčinjavanje celokupne slike budućeg privrednog razvoja jednom, makako moćnom umu za razliku od decentralizovanih algoritama u kojima je sintetizovano znanje i kreativnost ogromnog broja pojedinaca. Ti pojedinci u rešavanje složenih alokacionih problema unose nesagledivo široki dijapazon znanja i sposobnosti za njihovo selektivno i celishodno uvećavanje. Kroz spontanu perekad te se odluke na fascinantan način i uskladjuju - fascinantan, naravno, u odnosu na alternativu "svesnog" upravljanja i intervencionističkog haosa - i kao krajnji rezultat se dobija fleksibilnija, prilagodljivija privreda i naglašeno superiorna alokacija resursa.

Jedan od načina sagledavanja razmera i razloga te superiornosti jeste da se ima u vidu da je u centralizovanom modelu sadržana vizija jednog subjekta,

ma koliko ona bila oplemenjena ekspertizom i kreativnošću drugih, dok je u decentralizovanom rešenju inkorporirano znanje i kreativnost najširih masa subjekata. Centralizacija u odnosu na decentralizaciju ekvivalentna je sučeljavanju jednog izolovanog, gotovo usamljenog subjekta sa pravim morem subjekata koji u procese traganja za optimalnim rešenjima unose prave lavine kreativnosti. Tako proistiće da duboko i daleko posle slobode i svojine imaju svoje krupne implikacije u oblasti koja je sa ekonomskе tačke gledišta nesporno najvažnija - u načinu i efikasnosti upotrebe raspoloživog privrednog potencijala. Ali, taj spektakularni učinak slobode mora se u isto vreme tretirati i kao učinak svršishodno strukturiranih ograničenja koja leže u osnovi pravnog porekta i bez kojih sloboda, bar u takvim razmerama, ne bi bila delotvorna niti čak moguća.

5. Sablazan isključenja

Otkako je Proudhon lansirao svoju istorijsku krilaticu o svojini kao kradi, a svakako i mnogo pre toga, u ekonomskoj misli i društvenoj teoriji provlači se u neprekinutom kontinuitetu ideja o svojevrsnim eksploatatorskim učincima svojine, o svojini kao manifestaciji društvene nepravde i nekom vidu agresije na sve one koji nisu u posedu date stvari. Ni u domaćoj literaturi nije izostao ovakav način gledanja na svojину: sloboda posedovanja tumači se kao monopol datog pojedinca "...kojim se drugim individuama ista takva sloboda uskraćuje" (Cerović 1997, s. 179). Dalje se zaključuje da neograničeno pravo posedovanja jednog subjekta neće ograničiti "to isto pravo" drugim subjektima samo ako su i sami resursi neograničeni.

Već na prvom koraku je jasno da je isključenje kao bitan, zapravo određujući atribut svojine logički u nju učitano tako da joj se kao specifičan nedostatak pripisuje nešto daleko šire, nešto što je daleko od toga da bude samo za nju vezano i što je u osnovi univerzalno, a to je neminovnost racioniranja u situacijama u kojim ljudske potrebe prevazilaze odgovarajuće količine respoloživih resursa. Takvo poistovećivanje nije logički dozvoljeno. Čak i ako bi se ukinula svojina, potreba za racioniranjem retkih resursa ipak bi ostala i raspodela bi morala da se uredi na neki drugi način. Pri bilo kakvom mehanizmu racioniranja, svojinskom ili nesvojinskom, iz onoga što pripadne jednom subjektu po logici stvari bili bi isključeni drugi subjekti. Razlika između svojine i nesvojinskih mehanizama racioniranja očigledno nije u tome što svojina isključuje druge subjekte, a drugi mehanizmi ne isključuju, nego jedino u načinu na koji se to pri alternativnim mehanizmima čini. Svojina se ne može kritikovati zbog puke činjenice isključenja nego eventualno zbog toga što to čini na manje prihvatljiv, manje efikasan ili prosti lošiji način nego drugi mehanizmi. No, za vrednovanje različitih načina isključenja potrebni su kriteriji i metodi za njihovu primenu, a time se ovakvi kritičari svojine uposte ne bave.

Zanimljivo je da u literaturi nije izostalo saznanje da je isključenje neotklojivi atribut svih mehanizama distribucije u uslovima retkosti, tj. u okolnostima u kojima količine onoga što se traži i želi daleko prevazilazi količine onoga što je raspoloživo. Rawls (1997/1971, s. 266) sasvim jasno utvrđuje da bilo kakav ekonomski sistem, pored zadataka alokacije i proizvodnje, uključujući i namensku raspodelu društvenog proizvoda, mora da reši i pitanje raspodele, pri čemu je jasno da ono što pripadne jednom ne može u isto vreme pripasti i

drugom subjektu. Alchian (1997/1967/, ss. 158-9), kao profesionalni ekonomista, još je eksplisitniji u tretmanu alternativnih aranžmana za distribuciju, pri čemu nijedan, naravno, ne izbegava "sablazan" isključenja. On ne samo što tvrdi da su alternative svojini manje efikasne i, prema kriterijima koje koristi, inferorne, nego pokazuje da u mnogim konstelacijama nisu niti moguće ni održive (viable). Svojina se prihvata ne samo po osnovu superiornosti utvrđene na osnovu jasnih kriterija, nego se za brojne kontekste prepoznae kao jedino moguća!

Implikacije isključenja analitički se moraju dovesti do svojih krajnjih konsekvenci, i to takvih koje su na samoj granici logičkih aporija. Kako se definije sloboda? Treba li definicija da bude takva da uključi i mogućnost njenog ukidanja, legitimizovanu priliku za njeno doslovno potiranje? Isključenje trećih iz stvari nad kojima je definisano svojinsko pravo znači zabranu krade, otimanja, neovaščenog ometanja poseda, nasilničkog upada u nešto što je neko - uz trud, štendžin i razborito raspolažanje dohotkom - prikupio, stvorio i sačuvaо. Može li se u svetu te činjenice, koja bi morala da bude očigledna, isključenje tretirati kao atak na prava trećih lica, tj. potencijalnih uzurpatora, ili kao jedino zamisliv i savršeno legitiman vid zaštite vlasništva, pa prema tome i važnog skupa sloboda svih lica koja, shodno sankcionisanim društvenim pravilima, koriste što im pripada i raspolažu onim što su legitimno stekli?

Isključenje deluje ne samo prema vani (*erga omnes*) nego i prema unutra, a ovaj drugi vid delovanja je očigledno na liniji očuvanja i jačanja sloboda, što ne poriču ni oni koji se ne legitimuju niti faktički nastupaju kao pobornici svojine. Za one koji isključenje - dejstvo prema vani - ozbiljno shvataju moralo bi se očekivati da ga sučeće i uporade sa dejstvom prema unutra koje takođe uvažavaju i čak mu pripisuju neki značaj. Odmeravanjem ta dva, za njih suprotstavljenja, dejstva trebalo bi da naprave neku vrstu bilansa i da izvuku krajnji zaključak: da li je svojina u konačnom rezultatu institucija slobode ili instrument neslobode. Kod kritičara svojine ili "odmeranih analitičara" njenih prednosti ali i nedostatka" nemam ni traga od takvog analitičkog napora.

Ozbiljni istraživači svojine u punoj meri uvažavaju taj unutrašnji aspekt njenog delovanja. Hayek (1990/1988/, ss. 34-6) o svojini govorи kao o sferi neprikosnovene autonomije i slobodnog individualnog delovanja. On je tretira kao jedan od najvažnijih izvora društvene pravde i svekolikog moralu. On pri tom, baš kao i jednostrani kritičari svojine, uvažava i ističe činjenicu da je ona sva u znaku ograničenja i da je isključenje neki vid sintetičkog izraza tih ograničenja. No, on, za razliku od njih, baš u ograničenjima vidi zaštitu a ne negaciju sloboda, dok sve te regule i zabrane, s druge strane, tretira kao operacionalizaciju ključnih društvenih pravila, pa tako i kao izvor suštinski značajnog spontanog poretku bez koga savremena društva ne bi mogla niti da funkcionišu niti da opstanu. Hayek (1990/1988/, ss. 63-4) je savsim radikalniji u tretmanu ograničenja, te ne samo da ih ne tretira kao pretinju slobodi nego kao njen nezaobilazni predušlov. On problem slobode formuliše kao maksimiziranje *slobode svih*, a tako shvaćena sloboda očvidno podrazumeva jaka ograničenja i žestoke zabrane svih postupaka i ponašanja koja negiraju slobode drugih (s. 63). Na taj se način, nastavlja Hayek, proizvoljno postuliranje ciljeva u koje većina subjekata mora silom da se uklopi zamenjuje uspostavljanjem čvrstih pravila koja obavezuju sve i koja, upravo zbog tog svog svojstva, ostavljaju, doduše uvek ograničene

ali zato deotvorno zaštićene, prostore slobode za svakog člana zajednice. Ovakav, iako deskriptivno-analitičan, tretman slobode potpuno je ekvivalent matematičkom tretmanu u odeliku 2, u kome su ograničenja eksplisitno uvedena i na formalizovan način utvrđena kao preduslov maksimiziranja ukupne slobode u sistemu.

Hayek (ss. 64-5) je nedvosmislen i čak izričit u svojoj tvrdnji da je izvor i osnova poretku ne sloboda od ograničenja nego, naprotiv, podvrgavanje apstraktnim pravilima koja su samo formalizacija i operativni izraz ograničenja. Ovo otvara još jedan mehanizam posredstvom koga se isključenje javlja ne kao potiskivanje ili čak anuliranje slobode, nego, naprotiv, kao njen ishodište i oslonac. Naime, ako se ne odbaci opšteprihvaćeno gledište da je sloboda, kao prevashodno društveni fenomen, zamisliva jedino u okviru pravnog poretku i ako se, slično Ciceronu, pode od stava da je ona uz univerzalno poštivanje zakona koji tvore taj poredak jedino i moguća, onda su sva ograničenja koja su datom poretku imanentna nizbežni preduslov i funkcionalni pandan slobode. Daleko od toga da je krajnje ili ukidaju, ograničenja slobodu omogućavaju i u krajnjoj liniji afirmašu. Ograničenja definisu poredak, a to je ambijent u kome jedino može da se obezbedi i potvrdi sloboda. Najradikalniji u formulisanju stava o *isključenju* kao elementu a ne ograničenju slobode je verovatno North (1997/1988/, s. 87) kad slobodu poistovećuje sa univerzalno i uniformno primjenjenim pravilima, čime posredno ograničenja izjednačava sa slobodom!

Jedan gotovo identičan, ali još upečatljiviji iskaz o slobodi koja je, s jedne strane, uslov za dinamički shvaćenu privrednu efikasnost, a s druge duboko ukorenjena u ograničenja i njima u stvari uslovljena, pojavio se nedavno i pomalo neočekivano u jednom nadasve zanimljivom intervjuu koji je dao ne neki specijalista za organizaciju i upravljanje nego uspešan poslovni čovek (Miljević 1997). U tom intervjuu datom D. Boarovu, Miljević pored ostalog izričito insistira na sferi individualne autonomije koja je nepovrediva i nepričekana ("...ono što nije moje ne bi smelo biti ni predmet mog razmatranja...a ono što jeste moje ne bi smelo biti predmet razmatranja drugih") i u toj slobodi vidi za svakog pojedinca šansu da unapredi svoj ekonomski i društveni položaj, čime se pokreće dinamičan i kontinuiran razvojni proces i na nivou zajednice kao celine. Još je upečatljivije upravo njegovo insistiranje na ograničenjima i njegovu razraženje da ona, daleko od toga da se nameće kao pretinja ili čak mogući uzrok ukidanja sloboda, predstavljaju ishodište sloboda i njihovu duboku suštinu. On to formuliše na način kome nema šta da se doda niti da se oduzme: "Nepovredivost principa vlasništva je apsolutni uslov za postojanje principa slobode i što se više narušava jedan, to je više narušen drugi". Na mahove se poželi da naša akademika javnost dostigne dubine razumevanja i vrhunce sagledavanja kakve tako neočekivano demonstriraju poslovni ljudi; u ovom slučaju reč je o elektroinženjeru, vlasniku jedne krupnije trgovske firme i glavnom uredniku jedne izdavačke kuće koja je u nekoliko teških poslednjih godina uspela da izda veći broj kapitalnih dela iz svetske liberalne društvene misli.

Kad je već isključenje neotklonjivi atribut svakog mehanizma racioniranja u uslovima retkosti, onda se sam po sebi nameće izbor između odgovarajućih institucionalnih alternativa koje to isključivanje (drugih) omogućavaju. Izbor nije moguć bez kriterija, a sve dok postoji retkost neće biti moguće izbaci efikas-

nost kao jedan od takvih kriterija. Može se uzeti kao opštepoznati i opšteprihváćeno da je po tom važnom kriteriju svojina daleko superiorna i bez ozbiljnog takmaca. Poznati motivacioni učinci svojine (Madžar 1995, ss. 173-85) čine je polugom za postizanje najefikasnijeg privredivanja i u krajnjoj liniji najbržeg dugoročno održivog privrednog rasta. Brz i održiv rast poželjan je sam po себи, ali je on u isto vreme, kako je prethodno pokazano, i važan globalni proces koji na više načina dalje razvija, afirmiše i učvršćuje i samu slobodu. Usredstvujući se na ovu funkcionalnu vezu, mehanizam isključenja koji je svojstven svojini *bolji je sa stanovišta daljeg jačanja slobode nego ostale institucionalne alternative*. Veliki problem sa svim ovim alternativama jeste u tome što one, za razliku od svojine, podrazumevaju nekakva prisvajanja *nezavisno od ekonomskog doprinosa*, a takva prisvajanja moguća su samo uz primenu sile i pravude (Hayek 1990/1988/, s. 153). Prinuda u načelu nema moralnog opravdavanja - ima ga samo u specijalnim situacijama i u okolnostima koje zahtevaju posebna obrazloženja - a jednako je loša i njena ekomska necelishodnost: ona privredne subjekte demotiviše na oba kraja nasilno uvedenih tokova preraspodele, na tački na kojoj se oduzima ono što je stvoreno i na tački na kojoj se prima ono što nije zaradeno.

Posebnu vezu između isključenja i slobode predstavlja okolnost da isključenje iziskuje veliku pravnu sigurnost, tj. čvrstinu i stabilnost pravnog poretku. U mjeri u kojoj je stabilan pravni poredak preduslov i garant slobode, princip isključenja, podstičući izgradnju i jačanje pravnog poretku, doprinosi i afirmaciji slobode. Stabilan pravni poredak takođe smanjuje (endogenu) neizvesnost u ekonomskim sistemima, a ranije je pokazano da smanjenje neizvesnosti i odgovarajuće povećavanje predvidivosti ekonomskih ishoda afirmiše slobodu i širi prostore njenog preovladavanja. Isto tako, snažni motivacioni učinci svojine unose u privredne procese jednako snažne elemente rivalstva, a ono je osnova za uspostavljanje i održavanje konkurenčije. Konkurenčija je, sa svoje strane, proces pronaalaženja i otkrivanja (*discovery process* - Hayek 1990/1988/, s. 19), a uvećavanje znanja koje je procesima konkurenčije imanentno umanjuje neizvesnost i potom osnovu povećava slobodu. Drugi osnov po kome rast znanja uvećava slobodu jeste sposobljavanje date zajednice da racionalnije i delotvornije razvija i oblikuje svoje institucije.

Dalja veza između ograničenja kojima je definisana svojina i slobode ide preko tržišnog mehanizma. Ovde se polazi od dobro poznatih i široko prihvaćenih propozicija da je, prvo, strogo individualizovana i precizno definisana svojina institucionalna osnova tržišta, i, drugo, da je tržište alokativno-distributivni mehanizam koji se na slobodu naslanja i pretpostavlja je i afirmiše daleko više nego jedna dosad poznata alternativa. Kako detaljno demonstrira Alchian (1997/1967/, s. 152), tržište u ekonomskim transakcijama prostore slobode razmiče u nekoliko dimenzija: prvo, ono sa velikom lakoćom pomera, realocira i prekomponuje vlasnička prava; drugo, ono za sve oblike razmene pruža najšire mogućnosti; treće, u strogo funkcionalnoj ravnici tržište ne maksimizira prvenstveno novčane prihode nego mogućnosti i širinu izbora; i, najzad, četvrtvo, u tržišnoj alokaciji se, kao u retko kojoj drugoj situaciji, sloboda ispoljava upravo kroz širinu izbora. Dokazujući ove tvrdnje, Alchian izvodi jedan zaista suptilan i na tananom rezonovanju zasnovan zaključak: sloboda izbora i sloboda uopšte, kad su u pita-

nju tržišne transakcije, maksimalni su u slučaju preovladavanja ravnotežnih cena. Svaki je subjekt, naime, u situaciji da po tim cenama prodaje i nabavlja praktično neograničene količine robe; alternativa veštački fiksiranih, neravnotežnih cena izrazito je inferiorna jer se u tom slučaju samo po sebi nameće racioniranje (ili njemu analogan problem realizacije tržišnog viška neke robe). To je mehanizam alokacije i distribucije u kome neko mora, uz oslonac na prinudu ili diskriminaciju vezanu za privilegije, proizvoljno i neekonomski da odredi koji će subjekti dobiti tražene (ili bilo kakve) količine, a koji će opet u postupku racioniranja biti isključeni. Javno, kolektivističko vlasništvo nije zadovoljavajuća osnova za tržište; što je više takvog vlasništva, to je manje prilika u kojima će roba biti nesmetano upućena onim subjektima koji je najviše vrednuju, bez ićiđ posredništva i bez prilike da se nekim subjektima proizvoljno odrede da li će nešto i koliko dobiti, uz očevidno suspendovanje njihove slobode izbora. Kao osnova slobodne razmene svojina je takođe nezamenljivi elemenat jednog mehanizma vrednovanja koji silno uvećava količinu informacija u ekonomskom sistemu; sa obilnjim i pouzdanim informacijama smanjuje se neizvesnost, a to na već objašnjeni način uvećava prostore slobode. Sa više kvalitetnijih informacija omogućava se i efikasnija alokacija resursa, a to, na način koji je takođe napred objašnjen, afirmiše slobodu i širi prostore njenog delovanja.

Svojina i sloboda povezane su na mnogo različitih načina i stupaju u složene interakcije posredstvom čitavog niza različitih mehanizama lociranih na različitim nivoima uvek hjerarhijski strukturirane društvene organizacije. Svi ti oblici povezanoći imaju svoj principijelni značaj i nesporno neekonomsku vrednost koja proističe iz složene konfiguracije moralnih, političkih i drugih krpnih vrednovanja u jednom društvu. U isto vreme brojni vidovi njihove složene međuzavisnosti imaju i sasvim konkretnе, operativno relevantne implikacije. Ovaj rad je bio prvenstveno posvećen ovim drugim, ali nije mogao zaobići ni one prve s obzirom na sveopštu međuzavisnost i na činjenicu da i sasvim konkretni aspekti slobode i vlasništva zavise od njihovih karakteristika i veza koje se ispoljavaju na najvišem, apstraktном nivou.

Citirana literatura

1. Alchian, Armen(1997/1967/), "How Should Prices Be Set?", Svetozar Pejovich, ed., *The Economic Foundations of Property Rights*, Cheltenham, U. K.: Edward Elgar, 150-63.
2. Berlin, Isaj(1992/1969/), Četiri ogleda o slobodi, Beograd: Nolit.
3. Cerović, Božidar(1997), "Svojina, sloboda, demokratija, efikasnost", P. Vasić et al., *Ekonomija i demokratija*, Beograd: Institut društvenih nauka - Centar za ekomska istraživanja, 179-84.
4. Friedman, Milton(1985/1962/), "Vzajmosvjaz među ekonomičeskoj i političeskoj svobodama", A. Babić, red., Friedman i Hajek o svobodi, Washington D. C., Cato Institute, 9-27.
5. Hayek, Friedrich A.(1985/1945), "The Use of Knowledge in Society", AER XXXV, No. 4, September 1945, 519-30, preštampano u M. Bornstein, ed., *Comparative Economic Systems*, Homewood, Ill.: Richard D. Irwin, Inc., 1985, 29-40.
6. Hayek, Friedrich A.(1990/1988), *The Fatal Conceit*, London: Routledge.
7. Lakićević, Dragan(1994), Ogled o ustanovama slobode, Beograd: Nolit.
8. Leoni, Bruno(1997/1961/), "Freedom and the Rule of Law", S. Pejovich, ed., op. cit., 47-65.

10. Madžar, Ljubomir(1995), Svojina i reforma, Beograd: Institut ekonomskih nauka i Ekonomski institut.
11. Miljević, Dušan(1998), "Plivanje među ajkulama", intervju sa D. Boarovim, Nedeljna nača borba IV, br. 1150-51, 4-5 april, s. XI.
12. North, Douglas C.(1997/1988/), "Institutions, Economic Growth and Freedom: An Historical Introduction", S. Pejovich, ed., op. cit., 86-108.
13. Pejovich, Svetozar(1997/1996), "Property Rights and Technological Innovation", S. Pejovich, ed., op. cit., 193-205.
14. Polanyi, Michael(1988/1969/), "Naučna država: njena politička i ekomska teorija", V. Gligorov, ur., Kritika kolektivizma - Liberalna misao o socijalizmu, Beograd: Filip Višnjić, 249-67.
15. Rawls, John(1997/1971/), A Theory of Justice, Cambridge, Mass.: The Belknap Press of the Harvard U. P.
16. Živković, Boško(1989), Nestašica i strategija ubrzanja rasta, Beograd: Stručna knjiga i Institut za međunarodni radnički pokret.

- With Particular Reference to Ownership.
- Summary -

Taking the value of freedom axiomatically as an element of all relevant value systems, a set of more concrete questions arises as to the functional role and corresponding significance of freedom in the operation of various parts of economic systems. Particularly intriguing seems to be the value of freedom as a component of growth potential and a determinant of the efficiency of the use and allocation of economic resources. Closer examination reveals extraordinary significance of freedom in both of these roles, i.e. in the dynamic and the conventional static context. Dynamically, freedom appears to be an essential precondition for an unconstrained interaction among economic agents and the discovery procedures based on such interactions. This, in turn, makes it possible for an economic system more successfully to expand the available quantity of knowledge and to find more quickly the efficient ways of its productive application. The systems with more freedom adapt more quickly and learn more rapidly. On the other hand, the freedom and the resulting autonomy of the economic agents make the foundation of economic exchange and the market transactions, which are the fundamental prerequisites for an appropriate valuation of resources and their purposeful use.

Operational implementation of conditions providing for freedom presupposes the creation of a firm and predictable order and the institutionalization of clear and stable rules which define it. The essential part of the rules and of the order emerging from them are the ubiquitous constraints and the far-reaching streamlining of economic agents' behavior emanating from them. When the problem is formulated as the one of maximizing freedom at the level of the system as a whole, the constraints are essential. Far from being at odds with the principles of freedom, the constraints are its basis and its principal implementing device. Thus elaborated, freedom and the autonomy of economic actors is used as a backdrop for analyzing the implications and effects of ownership. Containing exclusion as one of its defining attributes, ownership is intrinsically bound up with constraints and comes out as a major institutional device through which crucial rules are introduced into economic system. Despite its

being deeply associated with functionally decisive constraints in the economic process, ownership is not only consistent with economic freedom, but turns out to be one of its most effective and, indeed, unavoidable institutional guarantees.

Key words: freedom, ownership, discovery, resources, valuation, efficiency, knowledge, technical progress.

**Funkcionalna vrednost i ekonomski učinci slobode
- Sa posebnim osvrtom na ulogu svojine -**

Kad se vrednost svojine prihvati aksiomske kao elemenat svih relevantnih vrednosnih sistema, javlja se skup konkrenjtih pitanja u vezi sa funkcionalnom ulogom i odgovarajućim značajem svojine u načinu rada raznih delova ekonomskih sistema. Kao naročito izazovna nameće se vrednost svojine kao sastavnice razvojnog potencijala i kao determinante efikasnosti upotrebe i alokacije privrednih izvora. Podrobnije ispitivanje otkriva ogroman značaj slobode u obe ove uloge, tj. i u dinamičkom i u konvencionalnom statičkom kontekstu. Dinamički, sloboda se javlja kao suštinski preduslov nesputane interakcije privrednih subjekata i odgovarajućeg procesa otkrivanja novih znanja koji je na tim interakcijama zasnovan. To sa svoje strane omogućava da se u ekonomskom sistemu uspešnije uvećava količina raspoloživog znanja i da se pronađe delotvorniji načini njegove proizvodne primene. Sistemi sa više slobode hitrije se prilagođavaju i brže uče. S druge strane, sloboda i odgovarajuća autonomija privrednih subjekata predstavljaju osnovu ekonomske razmene i tržišnih transakcija, što su temeljni preduslovi za ispravno vrednovanje resursa i njihovu celisodnu upotrebu.

Operativna realizacija uslova koji obezbeđuju slobodu pretpostavlja stvaranje čvrstog i predvidivog poretku i institucionalno uređivanje jasnih i stabilnih pravila koji ga definišu. Suštinska sastavnica i pravila i poretku koji iz njih izrasla jesu posvernašja ograničenja i dalekosežno uređivanje njima uslovjenog ponosa na privrednih subjekata. Kad se problem formulise kao maksimiziranje slobode na nivou sistema kao celine, ograničenja su od suštinskog značaja. Daleko od toga da budu u sukobu sa načelima slobode, ograničenja su njena osnova i najvažnije sredstvo za njeno oživotvorene. Tako postavljene, sloboda i autonomija aktera privrednog života koriste se kao analitička podloga na kojoj se analiziraju implikacije i učinci vlasništva. Budući da sadrži isključenje kao jedan od svojih opredeljujućih atributa, svojina je suštinski povezana sa ograničenjima i javlja se kao jedno od najvažnijih institucionalnih sredstava putem kojih se kљučna pravila uvede u ekonomski sistem. Uprkos tome što je čvrsta povezana sa funkcionalno opredeljujućim ograničenjima u privrednom procesu, svojina ne samo što se pokazuje kao spojiva sa ekonomskom slobodom, nego je jedna od njenih najdelotvornijih i istinski nezaobilaznih institucionalnih garantija.

Ključne reči: sloboda, svojina, otkriće, resursi, vrednovanje, efikasnost, znanje, tehnički napredak.

TRANZICIJA, SVOJINA, VLASNIŠTVO

1. Priroda i društvena priroda

Porijeklo, korijen, osnovna značenja svojine vezana su za proces diferenciranja čovjeka i ljudske zajednice iz neposrednog spoja sa prirodom, to jest neposrednog jedinstva sa prirodom. Govor o svojini prepostavlja individuum i ljudsku zajednicu kao pojave sui generis.

U neposrednom jedinstvu čovjekovog pretka sa prirodom nije bilo, niti je moglo biti, svojinskog odnosa. Neposredno jedinstvo s prirodom čovjek je raskinuo preko zajednice. Osjećaj nečega svoga, što je pratio i razvoj svijesti o nečemu svome, čovjek je stekao, usvojio, prisvojio tek stvaranjem zajednice. U prvoj fazi izdvajanja iz neposrednog spoja s prirodom, čovjek nije imao ništa svoje, osim svoje zajednice. Emancipacija svojinskog senzibiliteta i svojinske svijesti odvija se istovremeno.

Čovjek u početku prsvaja prirodu, ne kao svoju, nego kao svojinu zajednice, kao podruštvljenu prirodu. To prsvajanje se realizuje, ili odvija, kao specifičan društveni odnos-svojinski odnos, koji jeste posebna realnost sa karakterom čovjekove generičke sustine. Tako svojinski odnos postaje čovjekova potreba, ali potreba koja se zadovoljava na višem nivou od one proste egzistencijalne potrebe. To jeste priroda potreba, ali potreba ljudske, a ne samo životne (životinske) prirode.

Postavlja se pitanje da li je izdvajanje zajednice i čovjeka iz neposrednog odnosa s Prirodom značilo njihovo konstituisanje kao Neprirodnih bića koja će u cjelini ovladati, to jest vladati Prirodom. Šta bi to značilo za čovjeka i zajednicu na jednoj strani, a šta za Prirodu, na drugoj. Na čemu ta nova priroda - čovjek i zajednica kao društvena priroda ili podruštvljena priroda, može zasnovati progres, humanost i mir. Aktuelnost ovih pitanja ne blijeđi, pogotovo kad imamo u vidu neuspjeh "velikog obećanja" da će radikalni hedonizam i egoizam, koje sistem mora stvarati da bi funkcionalisao u harmoniji i miru, obaviti posao. Koje ontološke i ontičke tendencije u ljudskom biću moramo neprestano otkrivati da bismo odgovorili na ova pitanja. Ove dileme Ruso pokušava da razriješi na sledeći način: "Hoću da razmotrim da li postoji kakva osnova za legitimnu i sigurnu vladavinu, kada se uzmu ljudi takvi kakvi su, a zakoni onakvi kakvi mogu da budu" (Hiršman, 1999, 38).

Sam proces nastanka čovjeka kao ljudskog bića, kao individuma, cijelovitog bića, bića koje ima svoj individualitet u sveopštosti, samosvojnog bića nosio je u sebi crtu *egoizma*. Taj proces je neprestano proizvodio ne samo svijest o potrebi samosvojnosti nego i strast i instinkt koji su u funkciji samostalnosti kao egoističnosti. Tako u ovom procesu imamo neprestano emancipaciju svijesti i emancipaciju senzibiliteta u funkciji samosvojnosti u okviru koje je i egoističnost. Čovjekova biološka priroda kao univerzalno, dato svojstvo ljudi postaje egoistična, i to ne samo vlastita priroda nego i priroda Drugog (posjedovanje svoje žene). Prirodne osobnosti pretvaraju se u društvene nejednakosti.

Nova priroda zakonito je utemeljena na spoju logosa i istorije što nemis-

novno proizvodi spoj čovjekove esencije i egzistencije putem zajednice. Čovjek se iz neposrednog spoja s prirodom "preseljava" u svoju zajednicu preko koje prisvaja i osvaja prirodu, odnosno prostor i vrijeme, ili, svojim vremenom ispunjava prostor u prirodi. Tek kada je čovjek imao svoju zajednicu kao izvor svoje esencijalnosti mogao je svoju egzistencijalnost zasnovati i ostvarivati u generičkom smislu. U spaju esencije i egzistencije čovjek sublimira svoju prirodu i efektuira je kao čistu vlastitost. Ovaj spoj determiniše razumijevanje pobjuda (iako unutrašnjih sadržaja), i osobina pojedinca, jer ih možemo identifikovati i objasniti jedino na osnovu pojnova koji se o njima formiraju u društvu. Prema tome, bez obzira na to što je određena osobina vezana za konkretnog pojedinca, ona ima i društveni karakter. Pogotovo ako imamo u vidu da jedna ista osobenost u različitim društvenim zajednicama može imati različito značenje. Za razliku od životinje kod koje sve osobine proizilaze iz njene biološke prirode, kod čovjeka se sve njegove osobine mogu sveobuhvatno razumijevati iz njegove društvene prirode. Sve njegove potrebe i njihovo zadovoljavanje, takođe. Kod životinje ostaju na nivou biološke prirode, kod čovjeka nijedna ne ostaje na nivou biološke prirode.

Na relaciji Prirode i Društvene prirode vladaju neprstane suprotnosti. Kako će se one razrešavati, to jest "da li će humanizirani poredak biti ureden putem strukturalnih dijalektika ili kroz dijaloge između kultura ne zavisi od jednog dobročiniteljskog zakona Prirode, niti od "prirodne" dobrote ljudskog bića" (Peru, 1986, 165-6). Put je otrpilike "idući od Velikog djela Prirode, on potvrđuje svoju veru u Veliko Delo Čovjeka" (Peru, 1986, 169). Tako filozofija našeg vremena slavi "stvaralačku slobodu i vrline akcije koja realizuje praktičnu sintezu intelekta, imaginacije i težnje svakog ljudskog bića da bude od vrednosti" (Peru, 1986, 169). Svakako, neophodno je uvažavati saznanja savremene nauke u koji-ma su spojena objašnjenja o istorijskom strukturiranju univerzuma prirode i ljudskom iskustvu.

2. Strasti, interesi, potrebe, cilj

Na relaciji Velikog Djela Prirode i Velikog Djela Čovjeka susreću se strasti i interesi pri čemu se ne smije gubiti izvornost ni jednog ni drugog. Ovaj vječiti zakon Prirode i Čovjeka i njegove Zajednice moramo imati u vidu kod konstituisanja svih institucija društva, prije svega kod konstituisanja institucija svojine i vlasništva. Specifičnost institucija svojine i vlasništva podrazumijeva, naravno, i njihovu povezanost.

Poznata je hipoteza da kapitalizam "aktivira neke dobročudne ljudske sklonosti na račun zločudnih" te da mu pripada zahvalnost za savladavanje nasilne strasti pomoću nevinog interesa za sakupljanje bogatstva (Hiršman, 1999, 10). Pozitivna uloga interesa u pojedinim teorijama jače je naglašena i šire obrazložena. Pored sakupljanja bogatstva interesi igraju važnu ulogu u alokaciji resursa na osnovu informacijske ekonomije, u jačanju nesmetanog djelovanja inicijativa, umjesto negativne uloge blokiranja štetnih strasti. Džems Stjuart hvali interese kao "najefikasnije uzeđe protiv gluposti despotizma". Znači, interesi imaju presudnu ulogu i na karakter političkog sistema i njegove promjene.

Na ovoj osnovi ističe se progresivnost kapitalizma koji svojom logikom pokreće neke dobročudne ljudske sklonosti, na račun nekih zločudnih i potiskuju, a

možda i uklanja razornije i pogubnije sastojke ljudske prirode.

Monteske ističe da duh trgovine (koji karakteriše kapitalizam) povlači za sobom duh: *skromnosti, štedljivosti, umjerenosti, radošnosti, razboritosti, spokaja, reda i zakonitosti*. Stoga, dok taj duh opstaje, bogatstva koja on proizvodi ne uradju nikakvim rđavim posledicama (prema: Hiršman, 1999, 91). Monteske upozorava da se demokratija može održati samo ako bogatstvo nije preobilno i suviše nejednako raspodijeljeno. Očigledno, bez posledica koje određeni elementi bivstvovanja proizvode za čovjeka i društvo, ne možemo razumijevati i objašnjavati cijelinu pojedinih društvenih fenomena. I zato treba istaći lucidno Monteskeovo upozorenje: "A kakve li tek sreće za ljude da se nadu u položaju da, kad ih strasti navedu na pomisao da budu zli, oni ipak nadu interes da dobro postupaju" (Hiršman, 1999, 93). Smitova teza da se materijalno blagostanje čitavog društva unapređuje onda kada je svakome dopušteno da slijedi vlastiti privatni interes je redukovanje čovjekovog bića u dva smisla: 1) čovjek se redukuje na homoprivatusa koji zapostavlja javni interes, a time "zaboravlja" svoje društveno biće; 2) sva kreativnost i smisaonost čovjeka se radujue na privatni interes vezan za materijalno blagostanje. Ovo redukovanje i onemogućava razumijevanje društvene uslovjenosti formiranja privatnog interesa i uopšte faktora globalnog, endogenog i integralnog razvoja određenog društva.

Interes je korišćen u širokom značenju ne samo bogatstva nego i moći i uticaja. Međutim, to ipak prate procesi koji sužavaju značenje interesa na težnju za materijalnim-ekonomskim dobrima.

U Francuskoj, slično kao u Engleskoj, ideja interesa dobija izraz disciplinovanog razumijevanja onog što treba preduzeti da bi se uvećala nečija moć, uticaj i bogatstvo.

Imajući u vidu široko značenje pojma "interes", Helvecijus je u 18. vijeku, uprkos svojoj zanesenosti strastima, proglašio: "Kao što fizičkim svjetom vladaju zakoni kretanja, tako moralnim univerzumom vladaju zakoni interesa" (Hiršman, 1999, 65). Međutim, kada se značenje pojma interes suzilo na materijalnu korist, ideja da "interes vlada svijetom bila je osudena da izgubi dobar dio svoje privlačnosti. Naprotiv, koristi se u negativnom kontekstu "da svijetom ne vlada ništa osim interes" (Hiršman, 1999, 69).

Ova sociološka činjenica jeste bitna prepostavka za prevladavanje ograničenosti "čiste ekonomije" ili "vulgarnog materijalizma" koje se, prije ili kasnije, ispoljavaju ne samo na društveno-humanističkom planu nego i u sferi ekonomske efikasnosti.

Hiršman, ipak, pokazuje da to ne smeta da se identifikuju odredene prednosti svijeta kojim vladaju interesi. A te su prednosti: *predvidljivost i postojanost*. Upravo, najveće prednosti iz predvidljivosti ljudskog ponašanja koje se temelji na interesu, proističu kada se ovaj pojam koristi u vezi sa ekonomskim djelovanjem pojedinaca. Time se otkriva realna osnova za društveni poredak koji bi bio sposoban za život. "Ako ste u stanju da procenite što bi moglo da predstavlja interes nekog čovjeka u bilo kom poduhvatu, tada sa sigurnošću možete da zaključite, ako je taj čovjek promišljen, kako da ga dočekate, odnosno da procenite njegove namere" (Hiršman, 1999, 70). Ovdje slijedi jedno seriozno upozorenje da i pod sasvim nerealnom pretpostavkom, da ljudi u potpunosti daju prednost javnom interesu i zapostave svoje vlastite interese, njima se ne bi moglo

vladati."Svakom bi se interes njegove zemlje mogao pokazivati u drugačijem svjetlu i mnogi bi mogli djelovati na štetu tog interesa pokušavajući da rade u njegovu korist" (Hiršman, 1999, 71).

Povezanost privatnog i javnog interesa Hiršman iskazuje u stavu da ako čovjek slijedi svoj interes: činiće sebi dobro, jer ga interes neće prevariti; on čini dobro i drugima. Tok njegovog djelovanja će na taj način postati transparentan i predvidiv. Na tome se temelji veoma upotrebljivo saznanje za politiku i uopšte vladanje društvom da su ljudi koji slijede svoje interese postojani, usmjereni ka cilju, metodični. Ti ljudi nijesu zaslijepljeni svojim strastima. Na toj osnovi Hujum suprotstavlja ljubav prema dobitku koju je odredio kao "trajnu" i "univerzalnu" drugim strastima kao što su zavist i osvetoljubivost koje djeluju samo povremeno i usmjerene su protiv drugih osoba. Nastavlja se da teza da se tvrdokornoj želji za dobitkom mora dodati jedan kvalitet neškodljive teze da se tvrdokornoj želji za dobitkom mora dodati jedan kvalitet neškodljivosti. Ili, strasti su divlje i opasne, dok je briga za materijalne interese naivna, to jest neškodljiva.Za sociološku analizu ova diferencija nije dovoljna. Briga za materijalne interese, kako smo već istakli, ili želja za dobitkom, ne proizvodi samo pozitivne posledice za čovjeka i društvo.

Za nas je veoma interesantno i aktuelno pitanje kako se u *Modelu transformacije postsocijalističkog društva* definije javni, a kako privatni interes? *Kakva je, i da li je, nastala transformacija interesa:* 1) od onog kakav je značaj i značenje ovaj pojam imao u socijalizmu; 2) u onaj kakav odgovara Novom društvu; 3) da li su svojina i vlasništvo u *Modelu transformacije* postavljeni u institucionalnoj i institucionalizujućoj formi kakva odgovara Novom društvu?

Za razliku od misilaca koji pod pojmom interesa ne podrazumijevaju uviđaj interes koji se odnosi na bogatstvo, nego najčešće onaj koji se odnosi na čest i slavu, Adam Smit ističe da je najvažniji ljudski motiv "želja za poboljšanjem naših uslova života". Tu se podrazumijeva da je uvećanje bogatstava sredstvo pomoću kojeg najveći dio ljudi namjerava i želi da poboljša uslove života. "To je sredstvo najprostije i najočiglednije" (Hiršman, 1999, 62). Hiršman daje prihvatljivije objašnjenje, naročito sa sociološkog stanovišta, da je pojam interesa zapravo nosio, pa na taj način prenio i na zaradivanje novca - pozitivnu i ljekovitu konotaciju.

Ovu raspravu neprestano prati različito definisanje samog pojma interes. Početkom 18. vijeka Šaftberi definiše interes kao "želju za takvim podobnostima, na osnovu kojih smo dobro zbrinuti i osigurani, a o "posjedovanju bogatstva" govoriti kao o onoj strasti koja se može ocijeniti kao posebno interesantna" (Hiršman, 1999, 59). Značenje "javnog interesa" kao "obilja" postaje sve važniji sastojak tog izraza.

Ekonomsko značenje postalo je dominantno prilično kasno u istoriji ovog termina: "on je pre obuhvatao cijelinu ljudskih težnji, ali je označavao jedan elemenat promišljanja i proračunavanja u odnosu na način na koji je ove težnje trebalo slediti" (Hiršman, 1999, 55). Ovdje je lucidno naznačeno jedinstvo strasti - ljudskih težnji i razuma kroz elemenat promišljanja i proračunavanja u odnosu na način na koji treba te težnje odnosno strasti zadovoljavati. Ali, ne radi se o prostom jedinstvu već o procesu *sublimiranja* u kojem svi ovi elementi dobijaju, ili postižu, užvišenost i kao takvi vrše međusobni uticaj, a kao rezultat javlja se kategorija *interesa*.

Sociološkom imaginacijom ovdje možemo konstatovati jednu kardinalnu sociološku činjenicu. Na *djelu* je ovdje proces *sublimiranja* u kojem strast više nije "gola" strast. Za strast sticanja bogatstva imamo prateću odrednicu "na racionalan način" što znači da je sama strast obogaćena i racionalnošću i mirnoćom, i time postala sasvim nova pojava. *Sociološki realizam društvene činjenice, u kat-egorijalnom konstituisanju svojine i vlasništva, sasvimje transparentan.*

Za sociološko razumijevanje ove društvene činjenice i karaktera ljudskog djelanja bitno je konstatovati da je pojam "interesa" više određivan po značaju i značenju koje su mu ljudi pridavali u pojedinim vremenima nego njegov stvarni sadržaj. Zbog toga je, možda, najznačajnije pitanje: Šta ljudi usmjerava na društvenost i kakvu ulogu u tome igraju strasti, a kakvu interesi? Logično je pretpostaviti da to mogu učiniti određene društvene okolnosti, odnosno karakter određenog društvenog sistema.

Ovo pitanje je veoma aktuelno i za proces Transformacije postsocijalističkih društava. Šta je u *Modelu (modelima) transformacije* - posebno svojine i vlasništva- postavljeno da ljudi usmjerava u pravcu sebičnosti, a šta u smjeru društvenosti? Kakav je odnos u ovom procesu uspostavljen između strasti i interesa? Šta se u ovom smislu dešavao sa sredstvima socijalističke (državne, društvene) svojine u procesu transformacije (sredstva preduzeća, prirodnih resursa, poslovni prostori i drugo)? Šta se desilo "glupostima despoticima" iz vremena socijalizma: da li su nestale ili i dalje opstaju u istom ili izmijenjenom vidu? U kakvom su odnosu Politika i Ekonomija?

Uostalom, o modernom društvu kao zajednici građana ne može biti govora ukoliko se ne uvažava realitet posebno javnog, a posebno privatnog interesa. Osnovna pretpostavka funkcionsanja moderne zajednice građana jeste da građani prihvataju javno dobro kao pravilo čije funkcionsiranje moraju poštovati nezavisno od privatnih interesa. "Izgleda da gradanski smisao (nužan za stvaranje nacije) podrazumijeva, više od bilo čega drugog, poimanje javnosti kao odvojenog i različitog tela, i shodno tome, postojanje istinskog javnog interesu koji nije nužno iznad privatnih interesa i drugih zajedničkih interesa, ali je nezavisan od njih, i, u nekim trenicima, u sukobu sa njima" (G. Geertz, prema: Šnaper, 1996, 56). Privatni i drugi zajednički interesi takođe postoje kao realnost koja nije uvijek u skladu sa javnim interesom, čak je nekad u sukobu sa njim.

Ovo dvojstvo sopstva na određeni način iskazuje i Monteske kad ističe da težnja za čašću u monarhiji "unosi život u sve delove političkog tela; a kao rezultat toga pokazuje se da svako doprinosi opštem blagostanju misleći da radi samo u svom interesu" (prema: Hiršman, 1999, 35). Znači, nije rešenje u represivnoj prisili i gušenju strasti koje sadrži ljudska priroda, već u tome da se strasti više koriste nego da se gušu. Sve institucije zajednice, pogotovo država, imaju zadatak da kao posrednici između čovjeka i prirode, preobražavaju i civilizuju, da kultivisu zadovoljavanje strasti. *Nesporno je da se proces preobražaja strasti mora odvijati kao društveni proces koji determiniše esencijalnost društva.* Jedino u tom kontekstu strasti mogu poprimiti blagotornost, što ne znači da gube svoju prirodnost, ali dobijaju okolnosti uspostavljanja protitežnje, tako da se relativno neškodljive strasti mogu iskoristiti kao protiteža grupi opasnih i razornih. Bitno je imati u vidu da se strasti ne mogu isključiti niti da se mogu regulisati samo represijom i prisilom.

Kakvu esencijalnost proizvodi transformacija postsocijalističkih društava u pogledu blagotvornosti strasti? Ovo pitanje treba razmotriti posebno sa stanovišta svogine kao opsteg društvenog odnosa prisvajanja, posjedovanja i raspodjele materijalnih i duhovnih vrednosti, a posebno sa stanovišta vlasništva koji se odnosi na čistu vlastitost konkretnih subjekata i njihovu vlast u raspolaganju određenim predmetima vlasništva. Da li Modeli transformacije postsocijalističkih zemalja usmjeravaju strasti u negativnom smjeru od onog koji je blagotvoran za društvo i čovjeka? Da li ovi Modeli uopšte poklanjamaju pažnju ovim pitanjima?

Opšta aktuelnost ovih postavki je nesporna, jer u čitavom svijetu imamo užasne posljedice djelovanja niskih strasti. I u najrazvijenijim zemljama postavlja se pitanje: Da li kapitalizam i instinkt sticanja mogu biti iskorišćeni zato da ljudi odustanu od svog štetnog ponašanja? Konkretno, šta je sa Kejnsovom tezom: "Boje je da čovjek tiranise svoj račun u banci, nego svoje sagrađane" u kojoj je sadržana nada da ovo prvo može biti alternativa ovom drugom. Ovdje je bitno primijetiti da "svoj" ima dva značenja: 1) svoj račun - izražava privatno vlasništvo koje se odnosi na punu vlast vlasnika nad predmetom vlasništva; 2) svoje gradane - izražava svojinu u smislu zajednice, zajedničkog života gdje nema konkretizovanog subjekta koji bi bio u poziciji vlasnika predmeta svojine, već samo u smislu zajedničkog života kao društvene prirode čovjeka, odnosno njegove generičnosti.

Bitno je da ova dva značenja, ni teorijski ni empirijski, ne mogu ostati nepovezana. Teorijsko objašnjenje ove veze zahtijeva uključivanje cjeline strukture sociološkog znanja, a empirijske povezanosti su tako dinamične da svaka konkretna okolnost zahtijeva bliže istraživanje. Smjerovi uticaja su takođe složeni, tako da račun u banci može biti izvor monopola i nasilja u smjeru vlasnika prema drugom, ali i u obrnutom smjeru, drugog prema vlasniku računa.

Ako polazimo od toga da je čovjek po svojoj generičkoj suštini biće zajednice, društveno biće, onda se one njegove sklonosti mogu kategorisati kao prirodne koje imaju za posljedicu privatno i javno dobro, one koje su okrenute sebi, ali istovremeno određenim dijelom i u zajednici. Tako se sklonost za sticanje novca može smatrati prirodnom sklonosću kada mu se umjerenio teži, jer doprinosi privatnom i javnom dobru, ali kada joj se prepusta neumjerenno, ona se unižava na neprirodnu sklonost.

Ovo predstavlja opšti kontekst za razumijevanje vrijednosti, odnosno odgovor na pitanje: šta je vrijednost u nekom vremenu, u nekom društvu, za neke institucije, ljude i tako dalje.

Moramo se ovdje prisjetiti činjenice da posmatranje strasti kao takvih, u njihovom ogoljelom vidu, vodi mračnom gledanju na ljudsku prirodu koje je kroz princip protivteže strasti zasnovano u 17. vijeku. Tako simplifikovan pristup logično je rezultirao zaključkom da su strasti opasne i razarajuće. U 18. vijeku imamo rehabilitaciju ljudske prirode i strasti tako da se čak govori o "intelektualnoj nadmoći strastvenih nad razumnim ljudima", ili, "čovjek postaje glup čim prestane da bude strastven" (Helvecijus u Hiršman, 1999, 50).

Međutim, ovu idilu o strastima dovode u pitanje teškoće koje nastaju iz okolnosti da su strasti većinom jedna protiv druge, ili su najčešće suprotstavljene zapovijestima razuma i zahtjevima spasenja.

Problem se dalje komplikuje saznanjem da se ni razum ne smije apsoluti-

zovati prihvatajući ocjenu da je "strast destruktivna, a razum nedjelotvoran".

Unutrašnje previranje u procesu sublimiranja strasti i razuma Hjum konkretnizuje na sledeći način: "Neizbjegna je posledica svih zanimanja u kojima je neophodna marljivost da će ljubav prema dobitku učiniti jačom od ljubavi prema zadovoljstvu" (Hiršman, 1999, 86).

Hačisonovo (Frensis Hačison) razlikovanje dobrotvornih i sebičnih strasti, s jedne strane, i mirnih i nasilnih "kretanja volje", s druge strane, ukazuje na potrebu suptilnije analize ovog fenomena, posebno sa stanovišta posledica za pojedince i društvo. Mirnu želju Hačison definije kao onu želju koja djeluje proračunato i racionalno i stoga je pravi ekvivalent onome što se u 17. vijeku podrazumijevalo pod interesom. Ali, postavilo se pitanje kako mirne želje (strasti) mogu da u sukobu nadvladaju nasilne. Hjum ističe da moramo praviti razliku između *mirne i slave strasti; između nasilne i jakе*. Tako jedna aktivnost, kao što je sticanje bogatstva na racionalan način, može se obilježiti i implicitno prihvati kao mirna strast koja u isto vrijeme može biti snažna i sposobna da nadvlađa cijelu niz burnih (ali slabih) strasti.

Polazeći od ove analize Hiršman ističe da se nuda u prevazilaženje nedostatka obje ove kategorije - strasti i razuma - polaze u kategoriju *interesa*, preko koje se strast samoljublja uzdiže i obuzdava razumom, a razumu se daje smjer i snaga tom strašcu. Rezultirajući hibridni oblik ljudskog djelovanja prihvata se kao oslobođen od destruktivnosti strasti i od nedjelotvornosti razuma.

Da li se u Modelu (modelima) transformacije postsocijalističkih društava interes postavlja tako da vodi otklanjanju destruktivnosti strasti i nedjelotvornosti razuma? Kakvo značenje i značaj za čovjeka i društvo dobija interes u Modelu transformacije postsocijalističkih društava? Kakvo značenje te smisao dobija interes u ovim društvinama u sklopu "normativne činjenice", to jest u sklopu ponašanja pojedinaca, institucija i organizacija u vezi sa zasnivanjem, funkcionisanjem i promjenama odela transformacije.

3. Svojina

Svojina nastaje, razvija se i mijenja u povijesnom nastajanju i bivstvovanju čovjeka i ljudske zajednice, odnosno društva.

Prirodna teritorija na kojoj zajednica u procesu svog nastajanja obitava osjeća se kao svojina zajednice samo zato što je to obitovanje zajedničko.

Čin zajedništva koji nastaje sublimiranjem raznih elemenata ima poseban realitet koji proizvodi svojinu-odnosno svojinske odnose, kako sa stanovišta pojedinca tako i sa stanovišta zajednice. Čin zajedništva jeste svojina, a zajednica pretpostavka i konstitutivni momenat svojine.

Formiranje čovjekove generičke suštine vezano je za ostvarivanje svojinskog odnosa sa prirodom - posredno, preko zajednice. To je čovjekov povijesno izboreni početak. Zajednica kao svojina determinira čovjekov individualitet i njega samog kao čovjeka. U početku, čovjek-pojedinac ne predstavlja cjelovit individuum, jer još uvijek nije razdržan od zajednice. Individuum postaje tek kad postigne svoju autonomiju u okviru zajednice, u vidu čiste vlastitosti. Individuum tada postiže svoju sveopštost, nerazdruženi totalitet svoga bića i bivstvovanja. Ova procesualnost je isključiva mogućnost čovjekovog svojinskog odnosa kao generičkog odnosa. Time je svojinski odnos generička osnova sociološke ontologije i ontike,

a konkretnije se u svakoj zajednici institucionalizacijom svojine na nivou društva i vlasništva u vidu čiste vlastitosti.

Međutim, ni zajednica u početku nema ništa svoje osim svog pripadnika, to jest člana zajednice. Tako i zajednica postaje ekskluzivna svojina tek odvajanjem čovjeka od ekskluzivne pripadnosti prirodi.

U dijalektici svojinskog odnosa pojedinca i zajednice, u genezi njihovog povjesno izbornog početka razvijao se dvostruki kvalitet tog društvenog odnosa: 1) svojinski individualitet putem zajednice i 2) isključiva pripadnost zajednice pojedinцу koji joj pripada. Iz ovog kvaliteta razvijaju se svi dalji elementi subjektskog i predmetnog određenja svojine, njenih oblika i surogata do vlasništva kao čiste vlastitosti.

U istom procesu nalazimo i povjesno izboreni početak zajednice koji proizvodi njenu generičnost u vidu društvene prirode. Razvoj civilizacija nije mogao izmijeniti osnovu ovog odnosa. Samo su se mijenjali pojedini elementi, njihov karakter i modus spoja logosa i istorije. Modernizam i postmodernizam su samo specifičan spoj logosa i istorije.

Svojina traje kao izraz čovjekove prirode i prirode njegove zajednice, a *institucionalizuje se na nivou svake konkretnе zajednice као društveni odnos posjedovanja, raspolažanja i korišćenja, odnosno zadovoljavanja potreba materijalne i duhovne prirode*.

Svojina ne ostaje tako na univerzalnoj ravni generičke suštine čovjeka i njegove zajednice već je sasvim konkretni vid društvenih odnosa u vezi sa potrebama ljudi u konkretnoj zajednici. Svaka zajednica, odnosno konkretno društvo, institucionalizira odnose svojine, i naravno, u njima se ne mogu izbjeći napetosti koje proizlaze iz spoja logosa i istorije odredene zajednice i njenih članova, preciznije rečeno: napetosti između logike svojine i društvene stvarnosti. Institucionalizovani odnosi svojine su prevashodno vezani za cjelinu jedne zajednice, odnosno društva, i kao takvi oni predstavljaju institucionalizovani okvir za institucionalizaciju odnosa vlasništva.

Upravo, imajući u vidu pojam čovjeka i zajednice kao svojinskih (samosvojnih, samosmislaonih, samorazložnih) bića, treba imati u vidu da nijedan "sistem" nije regulisan sa gledišta interesa sveta u celini, i aspiracija te celine, a još manje nije jedna ljudska postojbina" (Peru, 1986, 164). Ali, ovu svojinsku određenost prati i to da "ljudska postojbina ne nastaje i nema izgleda da nastane sama od sebe" (Peru, 1986, 164). Znači, svojinska određenost, ili, samoodređenost, samosmislaonost, samorazložnost, nužno prati i odnos sa Drugim odnosno prema Drugom.

Institucionalizovani svojinski odnos kao opšti društveni odnos koji determiniše karakter društvene veze u određenoj zajednici, odnosno društvu, na nivou principa zadovoljavanja potreba materijalne i duhovne prirode, vlasnički se konkretizuje, kako u odnosima u okviru zajednice tako i u odnosima prema drugim zajednicama i subjektima van zajednice.

U čistoj vlastitosti potrebe materijalne i duhovne prirode postaju vlastite potrebe, ali ih je moguće zadovoljavati u zajednici i sa Drugim. Taj odnos zadovoljavanja je svojinski odnos generičkog karaktera, jer se javlja ekskluzivno kao društveni odnos. Prema tome, svojinski odnos je u suštini prirodni odnos - odnos koji ispoljava ljudsku prirodu, to jest ljudski rod kao posebnu vrstu, kao pojavu sui generis.

4. Vlasništvo

Čovjek i njegova zajednica u svojinskoj određenosti samo su preduslovi društvene proizvodnje, dok je vlasništvo vezano za proizvedene uslove te proizvodnje. Rad je ne samo osnovni faktor vlasničke proizvodnje, već on postaje novi faktor integracije u zajednicu sa višestrukim posledicama kako za pojedinca tako i za zajednicu.

Na bazi sopstvene proizvodnje u zajednici se odvija proces diferencijacije na posebne kolektive i među članovima kolektiva. Kolektiv i pojedini članovi kolektiva, proizvode svoje uslove i postaju vlasnici na bazi sopstvene proizvodnje, ostvaruju odnose posjedovanja, korišćenja i raspolažanja dobrima materijalne i duhovne prirode kojima zadovoljavaju svoje potrebe.

Vlasništvo je takođe društveni odnos, ali različit od svojinskog društvenog odnosa, po sadržaju i po posledicama za pojedinca i za zajednicu. Vlasnički odnos produžuje diferencijaciju konkretnih subjekata u zajednici i između zajednica, prije svega na osnovu rada. Istina, osnov vlasništva nije samo rad. Subjekt vlasništva u pogledu prava posjedovanja, raspolažanja i korišćenja može postati neko i na osnovu nasledstva, primjene prava ili društvenih normi bilo koje vrste, nasiljem ili zloupotrebom i tako dalje, ali sve su ovo sekundarni ili izvedeni osnovi u odnosu na rad i posledice koje je proizveo vlastiti rad. Naravno, to ne umanjuje sociološka interesovanja za ove osnove vlasništva: kakav je društveni karakter ovih osnova; u kakvom su odnosu sa radom; Kako je došlo do uspostavljanja prava vlasništva po ovim osnovama; kakve posledice sve to ima za odredene pojedince, grupe, kategorije stanovništva, organizacije i društvo i njegov progres u cjelini.

Sva ova pitanja imaju izuzetnu naučnu i praktičnu aktuelnost za proces transformacije *postsocijalističkih društava*.

Niz posledica na ovim osnovama ide dalje, tako da se čitav splet svojinskih ili generičkih sadržaja čovjeka i njegove zajednice pretvara u vlasničke, to jest redukuje na vlasničke, odnosno na monopolizovanu vlast. Zajednica u toj situaciji nije zajednička, jer nije jednak prepostavka i konstitutivni elemenat zadovoljavanja potreba svih njenih članova. Zajednica u toj situaciji nije ekskluzivno u funkciji opštег dobra i na tom principu u funkciji ostvarivanja posebnih interesa putem vlasništva. Zajednica, činom zajedništva, postaje svojina, sama za sebe i za pojedinca. Zajedništvo je osnovni temelj zajednice.

U kontekstu ovih odnosa i procesa možemo razumijevati proces diferenciranja svojine i vlasništva. Nije ovdje moguće uspostaviti jednosmjernu liniju. I ako je svojina kao generička suština čovjeka i njegove zajednice, to jest društva, neizostavna prepostavka diferenciranja vlasništva, nije osnovano jednostavno ustvrditi da je svojina nastala prije vlasništva. Naravno, još manje je osnovano ustvrditi da je proces išao od prostijeg ka složenijem, to jest od vlasništva ka svjetlini.

Ovdje treba istaći posledice kao posebno značajan momenat, naročito sa sociološkog stanovništva, za cijelovito tumačenje društvenih fenomena, sublimirajuća strasti i interesa, pogotovo kada su u pitanju tako kardinalne sociološke kategorije kao što su svojina i vlasništvo. Posledice koje proizvode svojina i vlasništvo u odnosu na pojedinca, grupu, instituciju, društvo u cjelini značajn

su momenat na osnovu kojih ih razlikujemo međusobno i od drugih društvenih odnosa.

Po svom vrednosno-kulturnom sadržaju, cilju, interesima i životnim potrebama koje zadovoljava te posledicama koje ima za pojedinca i zajednicu, vlasništvo je specifična društvena kategorija čija je valentnost bitno determinisana svojinskom shemom svake konkretnе zajednice, odnosno društva. Tako se vlasništvo: privatno, državno ili bilo koje na različiti način efektuira u različitim društvinama.

5. Razlike svojine i vlasništva

Čovjek sa zajednicom postaje svojinsko biće, ili, generičko biće. Samo kao takav, iz svoje čiste vlastitosti može stvarati vlasništvo. Čovjek iz neposrednog odnosa s prirodom - bez zajednice - ne može stvarati vlasništvo, niti vlast bilo koje vrste nema u odnosu na bilo koga Drugog, jer ni on nije Drugi u odnosu na bilo koga. Proces nastajanja i razvijanja čovjeka i njegove zajednice išao je postepeno tako da se zadovoljavajući čovjekovim materijalnih i duhovnih potreba nije moglo realizovati na nivou svojine kao generičke suštine čovjeka i društva. Pored logosne komponente nužno se uključuje u ovaj proces i istorijska komponenta u vidu postojećih prirodnih i stvarajućih društvenih pretpostavki, to jest postizanog stepena razvitka čovjeka i njegove zajednice.

Ljudsku želju za posjedovanjem ne možemo objasniti samo biološkim faktorom, već specifičnim uslovima ljudske egzistencije. Tako se pitanje prirodnosti određenih strasti, želja, težnji uvijek postavlja sa stanovišta generičke suštine čovjeka i društva. Činjenica da je svaki pojedinac automatski vlasnik potrebe Drugog, a ne samo svoje, ne daje dovoljno osnova za poistovjećivanje svojinskog i vlasničkog odnosa, odnosno svojine i vlasništva.

Centralni momenat u genzi odnosa svojine i vlasništva jeste kada vlastiti rad ima vlastite posledice za pojedinca (radnika), jer u tom momentu je sadržan raskid svojine i vlasništva, ili bolje reći, ekstrahiranje vlasništva iz svojine.

U vrijeme dok je zajednica bila jedina svojina njenih članova, a svojina zajednice jedino njeni članovi, i njihov rad je imao smo zajedničke posledice - posledice za sve članove. To je bio svojinski odnos, u stvari društveni odnos posebnog karaktera.

Proces ekstrahiranja vlasništva iz svojine transparentno se može pratiti na području rada. Šta je svojina, a šta vlasništvo, kada posmatramo proces rada i njegove rezultate, u koje, sociološki posmatrano, ubrajamo i njegove posledice. Bitni svojinski sadržaji vezani su za činjenicu da radnik proizvodi i zadovoljava potrebu i drugih ljudi, a ne samo svoju, što je izraz generičke suštine čovjeka kao društvenog bića. Proizvod je radnikov kao Eigenhandel, jer ga je on proizveo vlastitom rukom (ili više njih, svejedno), ali vlasnički sadržaji nisu vezani samo za radnika - neposrednog proizvoda. Radnik često ne vlada vlastitim proizvodom, niti na osnovu njega uspostavlja vlast - vladanje Drugim. Vlasnik postaje onaj koji vlada radnikovim proizvodom i na osnovu njega uspostavlja vlast nad Drugim, pa i nad samim radnikom koji je proizveo taj proizvod. Zaključak: svojinski - proizvod je svojina njegovog proizvoda, to jest radnika. Radnik - proizvodač proizvodi i zadovoljava potrebu Drugog, ne samo svoju, što je generička suština čovjeka kao društvenog bića. Institucionalizovani društveni odnos u kojem radnik proizvodi svoj proizvod bitno determiniše radnikovo biće

i bivstvovanje, bez obzira na to koliko je povoljan ili nepovoljan za njega. To je susret egzistencije i esencije radnikove - njegovo kategorijalno određenje. Taj društveni odnos jeste ekskluzivno svojinski odnos. Vlasnički - proizvod je onog subjekta koji vlada njime i na osnovu njega i Drugim.

Očigledno, u etimološkom objašnjenju i razumijevanju svojine i vlasništva moramo poći od više značenja:

- svojina označava nešto, što nam je (pojedincu, kolektivu ili zajednici) svojstveno, što nam pripada, što posjedujemo kao članovi određene zajednice, bez stvaralačkog čina ili angažmana bilo koje vrste;
- vjajina označava nešto što smo prisvojili stvaralačkim činom, ili angažovanjem na drugi način;
- svojina označava nešto što nam je pripalo jednostavnom primjenom neke društvene norme - pravne, običajne, religijske, moralne - bez našeg stvaralačkog angažmana.

Ovdje imamo subjekt, predmet i odnos subjekta i predmeta. Istaknuta značenja su:

Odnose se na subjekt koji posjeduje, na predmet posjedovanja i na način posjedovanja. Sva ova značenja se odnose na nešto svoje, ali ih je bitno razlikovati kako sa stanovišta pojedinca tako i sa stanovišta zajednice i njениh institucija. Bitno je praviti razliku između onoga što nam je svojstveno u skladu sa ljudskom prirodom i prirodom zajednice, i onog što smo prisvojili radom ili na neki drugi način.

Razlikovanje svojine i vlasništva možemo iznjansirati i kod onih shvatanja koja smatraju da se vlasništvo može opravdati pozivanjem na prirodno pravo. Lok dokazuje da radne sposobnosti prirodno pripadaju pojedinцу, pa je svako vlasništvo opravданo tako što će se reći da "stvar pripada onome tko je pomiješao svoj rad s njome". (Leksikon temeljnih pojmoveva demokratije, Zagreb, 1990). Ali je dodao "uz uvjet da ima te iste stvari dovoljno i za druge". Stvar, po Lokovom mišljenju, pripada onome ko je proizveo ukoliko se time niko drugi ne sprečava da proizvede tu istu stvar. Zemlja pripada onome ko je obraduje uz uslov da ima dovoljno kvalitetne zemlje za sve koji žele da je obraduju. Očigledno, ni ovo prirodno-pravno stanovište ne može objasniti svojinu i vlasništvo bez rada, i što je ne manje značajno, bez odnosa sa Drugim. I u jednom i u drugom slučaju radi se o društvenom odnosu ekskluzivne sadržine.

Geneza svojine i vlasništva ubjedljivo pokazuje da je, makar sa sociološkog stanovišta, nedopustivo redukovanje svojinskog odnosa na vlasnički, odnosno svojine na vlasništvo. Vlasništvo možemo tretirati samo kao surrogat svojine, i to ne kao zamjenu, već samo kao sredstvo zamjene.

Posledice ekstrahiranja vlasništva iz svojine su višestruke, a naročito:

- istinski sadržaj svojine se ne gubi, ona ostaje u fundamentalnim elementima određivanja generičke suštine čovjeka i njegove zajednice i pored ekstrahiranja vlasništva;
- vlasništvo kao sredstvo zamjene preuzima samo neke funkcije svojine;
- vlasništvo kao sredstvo zamjene ima specifične posledice za pojedinca i društvo u odnosu na one koje ima svojinu;
- ekstrahiranjem vlasništva iz svojine javlja se i kolektiv kao surrogat zajednice.

Vlasništvo konkretniza subjekt (pojedinca, grupu, instituciju) i predmet vlasništva na bazi institucionalizovanog svojinskog odnosa. Unutar svojinskog konteksta reguliše se pitanje vlasništva, izdvojeno od svojine, ali, naravno, povezano s njom i u međudejstvu. Ovdje se dijelom razrešava unutrašnja napetost svojine, napetost između univerzalnog i partikularnog, pri čemu se ne "gubi" ni svojina ni vlasništvo, niti se može pojaviti vlasništvo kao takav surogat svojine, to jest kategorija, "koja će upotpunosti zamijeniti svojinu" (Vukičević, 2998, 73-4).

Država se, na primjer, javlja kao institucija koja štiti vlasništvo, ali i kao vlasnik. Kao institucija koja štiti vlasništvo, država treba da bude jednaka prema svim vlasnicima, a kao vlasnik treba da bude u istoj poziciji kao i svi drugi vlasnici. U prvom slučaju možemo reći da država izvršava funkciju svojine, institucionalizovanu u društvenom odnosu koji proizlazi iz samog bića čovjeka i njegove zajednice, njihove generičke suštine, što u stvari možemo označiti kao nužnu pretpostavku vlasništva. U ovom kontekstu možemo objasniti da vlasništvo može postojati i bez vlasnika: vlasništvo i za biće koje još nije začeto; vlasništvo nekog bića koje je postojalo, ali više ne postoji; vlasništvo socijalno nezbrinutih lica ili porodica i tako dalje. Država se ovdje javlja kao institucija koja obezbeđuje i štiti vlasništvo sa stanovišta svojinskog bića čovjeka i njegove zajednice.

Pretvaranjem u vlasništvo pretpostavki svojine (prirode - neproizvedene, zajednice i dr.) neminovalno dovodimo u pitanje njihovu izvornu prirodu, što u pragmatičkoj, monopoliziranoj, birokratiziranoj, otuđenoj i vještačkoj društvenoj stvarnosti činimo zabrinjavajuće često. Reduciranjem prirode (neproizvedene) na vlasništvo tretiramo je kao da je proizvedena radnim stvaralačkim činom nekog posebnog vlasnika, a zajednicu ovakvim reduciranjem prevaramo u kolektiv i njegove sadržaje koji dobijaju karakter vlasništva, to jest vlasti pojedinih subjekata u odnosu na druge.

Ukupna rasprava o odnosu svojine i vlasništva ubjedljivo pokazuje da je čovjek kao svojinsko biće širi pojam od čovjeka kao vlasnika. Kada uzmemu u obzir i vrednosnu komponentu čovjekovog bića, još ubjedljivije možemo konstatovati: *kategorijalna određenost čovjeka u svojinskom smislu kvalitativno se razlikuje od kategorijalne određenosti u vlasničkom smislu (biti ili imati)*.

Isto važi za čovjekovu zajednicu, odnosno društvo.

6. Svojina, vlasništvo, razvoj

U kakvoj su korelaciji svojina, vlasništvo i razvoj čovjeka i društva?

Podimo od radne sposobnosti. Radna sposobnost pripada prirodno čovjeku, ali se ona može steći, ispoljiti i zaštititi jedino u društvu. Sve se to odvija u skladu sa određenim društvenim normama, prije svega pravnim, koje čine pravni sistem jedne zajednice odnosno društva. No, treba imati u vidu da se radna sposobnost samo uključuje u "proizvodnju" svojinskog i vlasničkog odnosa, a time i u "proizvodnju" društvenog života uopšte. Ovdje imamo upravo divan primjer odnosa svojine i vlasništva: radna sposobnost se javlja kao čovjekova svojina i kao takva pretpostavka za uspostavljanje vlasničkog odnosa, koji podliježe uticaju i drugih faktora društvene zbilje. Tek kad čovjek uključi svoju radnu sposobnost u proces rada stvara vlasništvo - vlast nad određenim dobrima. To

vlasništvo nije uvijek rezultat rada, to jest radnih sposobnosti. Važnije su mogućnosti funkcionalisanja radnih sposobnosti. Ovo pitanje ima izuzetnu aktuelnost za proces transformacije postsocijalističkih društava.

Kakva je stvorena mogućnost funkcionalisanja radne sposobnosti, kreativnih snaga društva uopšte u procesu transformacije u odnosu na socijalizam? Kakva je sudbina zadesila radnike: šta se zbilo sa radnicima iz materijalne proizvodnje, a šta sa uposlenima iz drugih sektora? Gdje se ko našao sa stanovišta svojine, a gdje sa stanovišta vlasništva?

Ako transformaciju postsocijalističkih društava shvatimo kao svojevrsan razvoj ovih društava, onda taj razvoj treba posmatrati kao "dimenziju društva u samom njegovom biću, kao istinsku avanturu u kojoj se angažuje jedno društvo apelujući na sve svoje samokreativne sposobnosti" (Peru, 1986,1). To znači da u sociološkom objašnjenju i razumijevanju transformacije postsocijalističkih društava treba poći od "idealnog tipa". Transformacija koji se bazira na pitanju mogućnosti funkcionalisanja samokreativnih snaga ovih društava, naravno sa zadatkom otkrivanja uzroka odstupanja od "idealnog tipa". Naravno, nije u pitanju samo ispoljavanje samokreativnih snaga u smislu ekonomskih efikasnosti, već i aktivizma u jednom društvu uopšte. I ovdje diferenciran pristup: u kakav aktivizam pojedince, kolektive, institucije i organizacije usmjerava svojina, a u kakav vlasništvo.

Ovaj momenat dobija poseban značaj u vrijeme krupnih društvenih promjena našeg društva, našeg društva najčešće preuzimajući svoje endogene osobenosti i iskustva. "Iskustvo, kaže Peru, koje su narodi izvukli iz prevare čije su oni bili žrtve prihvatajući pasivno pojmove, formulacije i strategije koje ne samo da nisu bile elaborirane polazeći od njihovog vlastitog iskustva, nego im je bilo predloženo i nametnuto iskustvo u službi snaga koje posjeduju bogatstvo" (Peru, 1986, 10). U relaciji pojmljiva globalnog, endogenog i integralnog, endogenost ima poseban značaj" kao istraživanje unutrašnjih resursa nacija, to je najpre uzimanje u obzir sistema kulturnih vrednosti dostojnih poštovanja, a ne samo i jedino kalkulirajućih vrednosti, to je suočavanje sa potpuno skrenutom istinom da se razvoj ne dogada mimo svih onih za koje on ima neki smisao, da se ne dogada ako ide protiv njihovih interesa, da nije jedno legitimno lišavanje putem sumnjih obecanja" (Peru, 1986,11).

Direktna i neumitna posledica neuvažavanja endogenog faktora jeste nemogućnost njegovog bližeg određenja, procjene njegove realnosti, sposobnosti djelovanja i motiva postignuća. Peru u tom smislu elaborira da je posledica ove pozicije nerazlikovanje "tipova oskudice dok nas svakodnevno iskustvo i metodičko posmatranje navode da ih razlikujemo". Analizirajući fenomen oskudice Peru otkriva epohalnu čunjenicu: "Ljudi su se grupisali da bi se borili protiv prirodnih oskudica pretvarajući ih time u društvene oskudice, to jest u oskudice koje obuhvataju nejednakost među individuama" (Peru, 1986, 17).

Etimologiju svojine i vlasništva i njihov odnos moramo objašnjavati na bazi epigenetskog modela, to jest kao društvene fenomene koji su nastajali kao posledica razvoja čovjeka i društva. U kakvom odnosu stoe svojina i vlasništvo prema njihovim potrebama - potrebama čovjeka i društva? Da li svojini i vlasništvo možemo definisati kao društveni odnos s obzirom na društvene potrebe materijalne i duhovne prirode? Kakav je odnos svojine i vlasništva sobzirom na

prirodne oskudice? Da li su prirodne oskudice automatski društvene oskudice s obzirom na to da su prirodni elementi oskudica samo u slučaju ako su potreba čovjeka i njegove zajednice?

Naznačeni teorijski stavovi inspirišu na pitanje: *Kakvo mjesto dobijaju potrebe i interesi u postsocijalističkim društvima u institucionalno-normativnom modelu, a kakvo u stvarnim društvinim odnosima u procesu transformacije sa stanovišta:*

- *da se razvoj ne pretvara u jedno legitimno lišavanje putem sumnjičivih obećanja (da li mnogi znaju pravi smisao razvoja i svoj interes u tome, odnosno da li iz neznanja daju legitimitet "sumnjičivim obećanjima");*
- *da li se endogeni razvoj odbacuje na račun globalnog razvoja, interpretacija i oslanjanja na strane faktore - stručne i finansijske;*
- *uzimanja u obzir kulturnih vrijednosti dostoјnih poštovanja, a ne samo kalkuliраjućih vrijednosti;*
- *suočavanja sa potpuno skrivenom istinom, da se razvoj ne dogada mimo svih onih za koje on ima neki smisao, da se ne dogada ako ide protiv njihovih interesa.*

Sve ovo upućuje na filozofsku i vrednosno-normativnu pretpostavku da je razvoj jednog društva nešto sasvim različito od vanjskog imperativa. U procesu transformacije postsocijalističkih društava njihove elite, suprotno ovom, upravo naglašavaju, skoro apsolutizuju, važnost "vanjskog imperativa" na račun endogenog faktora.

7. Institucionalizacija svojine i vlasništva u procesu tranzicije

Svojinski i vlasnički odnos su nesvodivi jedan na drugi, ali i neodvojivi i neobjašnjivi jedan bez drugog. Svojinski odnos sadrži univerzalne pretpostavke čovjeka i njegove zajednice, ali ni on ne ostaje na apstraktnoj univerzalnosti generičke sущине, već dobija istorijski, to jest povijesni oblik u spoju logosa i istorije svake konkretnе zajednice odnosno društva. *U tom spoju svojinski odnos se institucionalizira na nivou društva kao pravni institut svojine. Vlasnički odnos se definije na nivou određenih subjekata - pojedinaca, kolektiva, institucija u okviru određene zajednice odnosno društva. Vlasnički odnos predstavlja institucionaliziranje samog čina prisvajanja, raspolažanja i korišćenja dobara materijalne i duhovne prirode od strane konkretnih subjekata u jednom društvu.*

Doba modernosti i njegove posledice sa izvorima dinamizma: refleksivnost, vremensko-prostorno razdvajanje i komplementarno iskorenjivanje i ponovo ukorenjivanje (Gidens) čine bitno novi kontekst za sociološko razumijevanje svojine i vlasništva. Industrijalizam snaži tendencije ka sistemu u kojem važniju ulogu ima informacija (apstraktni sistemi, simbolički znaci, ekspertski sistemi) nego proizvodnja materijalnih dobara. Vrijeme i prostor su u novom odnosu, dolazi do izmještanja prostora iz mjesta, uspostavljanja "bezličnih odnosa", transdržavni fenomeni sve snažnije djeluju i dobijaju sve veći značaj. Vlasnik i vlasništvo su na takvoj udaljenosti da svako od njih može da slijedi vlastita pravila, pri čemu povjerenje i pouzdanje poprimaju novo značenje. Pogotovo ako imamo u vidu činjenicu da modernost kao specifičnu posledicu produkuje silu i nasilje, brutalnost, industrijalizaciju rata, sivu ekonomiju, kao vidove negativnog određenja vlasništva.

Istaknute karakteristike modernosti moramo imati u vidu prilikom subjekatskog i predmetnog određenja svojine i vlasništva, jer su one kao institucionalizovane i institucionalizujuće kategorije u neposrednoj vezi sa njima.

Postsocijalistička društva ne mogu izbjegći temeljne diferencijacije svojine i vlasništva i, naravno, posledice modernosti, ukoliko hoće da valjano, na principima dosadašnjeg saznanja i iskustva, postave svoj NOVI POČETAK i usmjere TRANSFORMACIJU svog društva u progresivnom smjeru integrisanog sistema moderne ekonomije i legitimizacije demokratskih institucija.

Postsocijalistička društva su u procesu: ukidanja socijalizma i njegovih institucija, tranzicije - prelaska u novo društvo i na kraju, uspostavljanja društva na principima moderne ekonomije i demokratije.

Sociološki pristup uvažava pravno-ekonomske elemente (pravo vlasništva kao subjektivno pravni institut vlasništva i ukupnost proizvodnih odnosa koji su danas pod dominantnim uticajem tehnosfere), ali smatra da cijelovito razumijevanje svojine i vlasništva nije moguće samo na osnovu njih.

Svojina i vlasništvo jesu institucionalizovane, ali institucionalizujuće kategorije. Njihova dualnost je izražena i u tome što je zaštita privatnih vlasničkih prava direktno povezana sa brigom za javni interes, a na tom planu se odvija fundamentalna kombinacija legalnosti i efikasnosti u cjelovitosti društvenog odnosa zadovoljavanja potreba materijalne i duhovne prirode. Logično, ovde je ukomponovan i cilj sticanja, posjedovanja i upravljanja dobrima, čime vlasništvo dobija ciljnacionalnu određenost. Kategorijalna određenost vlasništva upućuje na neminovne relacije globalnog, endogenog i integralnog, pri čemu endogenost ima poseban značaj sa stanovišta stvaranja duha preduzetništva i motiva postignuća. Vlasništvo je agens koji čovjeku i društvu daje aktivizam, kreativnost, odgovornost, poštovanje različitosti, "prirođan" put uključivanja u istoriju, ali ne na bazi antropocentrizma. Istorija nema teleologiju, pa joj ni čovjek ne može biti isključivi cilj, ekskluzivna vrijednost.

Svojini možemo identifikovati kao institucionalizovanu shemu ciljeva i odnosa u jednom društvu u vezi sa zadovoljavanjem potreba materijalne i duhovne prirode, u njoj su sadržane generičke valencije čovjeka i njegove zajednice, ontološki utemeljene u ljudskoj prirodi i prirodi zajednice da preko društvenih normi zadovoljavaju materijalne i duhovne potrebe.

U okviru svojinske strukturne sheme svake konkretne zajednice, odnosno društva, subjekti proizvedenog stiha osnov za uspostavljanje vlasništva. Tako vlasništvo postaje osnov za diferenciranje unutar određene zajednice i između zajednica. U istorijskom razvitiu društva subjekt vlasništva ne postaje samo neposredni proizvoda materijalnih i duhovnih dobara. Subjekti vlasništva može postati i određeno lice, institucija, organizacija i neposredno na osnovu zakona, pravnim poslom, nasljedstvom, primjenom: običajnih, religijskih ili moralnih normi.

Vlasništvo predstavlja posebnu društvenu predmetnost - specifičan društveni odnos kojim se reguliše sticanje, posjedovanje i korišćenje materijalnih i duhovnih vrijednosti.

U procesu tranzicije postsocijalističkih društava bitno je izdvojiti tok promjena svojinskog odnosa od toka promjena koje karakteriše domen vlasništva.

Naprijed su izložena značajna teorijska saznanja relevantna kako za valjano modelovanje transformacije postsocijalističkih društava tako i za blagovremenu primjenu u praksi.

U svim fazama transformacije moramo imati u vidu interes na dva nivoa: 1) javni interes (opšte dobro); 2) privatni interes. I jedan i drugi moraju biti konkretizovani od mikro do globalnog nivoa društva, pri čemu, pored specifičnosti i nepodudarnosti javnog i privatnog interesa moraju postojati i izomorfne linije koje ih povezuju.

Prema tome, sociološki, i društveno, veoma je bitno egzaktno identifikovati šta je u procesu transformacije bilo sa: 1) predviđanjem interesa; 2) postojanju interesa; 3) šta je sa javnim interesom; 4) šta je sa privatnim interesom; 5) koliko su nametnuti interesi nove elite; 6) kako je sa stanovišta interesa postavljen "društveni poredak" transformacije; 7) u kakvoj su korelaciji interesi i preduzetništvo i motiv postignuća; 8) da li se privatni interes može identifikovati, ili bolje reći redukovati, na značenje koje mu pridaju pojedinci ili pojedini slojevi.

Centralno pitanje transformacije postsocijalističkih društava jeste konstituisanje svojinske strukture i njoj odgovarajuće institucionalne i političke nadgradnje koja će ekstrahirati konkretnu vlasničku strukturu sa imanentnom preduzetničkom inicijativom i motivom postignuća svih njenih nosilaca. To je ono što je socijalistička komandno-planska organizacija načina proizvodnje društvenog života neprestano gušila.

Pri tom se ima u vidu da su svojina i vlasništvo institucionalizujuće, a ne samo "institucionalizovane" kategorije. To znači da su svi njihovi bitni sadržaji: pretpostavke, rad, određeni oblik zajednice institucionalno definisani, ali i to da institucije svojine i vlasništva imaju snažno povratno dejstvo na sve subjekte društvene zbilje.

Povratni uticaj svojinsko-vlasničke strukture ima naročiti značaj u periodima kada je postsocijalistički period transformacija društva i konstituisanje novih institucija.

L i t e r a t u r a

1. Antonić Slobodan (2000), Društveni sklopovi, politički djelatnici, demokratski poredak (u Lazić, pr., Račji hod), Beograd, Filip Višnjić
2. Aradarenko, Mihail (2000), Ekonomска стварност Srbije (u Lazić, pr. Račji hod) Beograd, Filip Višnjić
3. Gams Andrija (1987), Svojina, Beograd, Centar za filozofiju i društvenu teoriju
4. Gidens Entoni (1998), Posledice modernosti, Beograd, Filip Višnjić
5. Fromi Erih (1998), Imati i biti, Beograd, ALFA
6. Hiršman Albert, O. (1999), Strasti i interesi, Beograd, Filip Višnjić
7. Lazić Mladen, pr.(2000), Račji hod, Beograd, Filip Višnjić
8. Peru, Fransoa (1986), Za filozofiju novog razvoja, Novi Sad, Matica srpska
9. Šnaper Dominik (1996), Zajednica građana, Novi Sad - Sremski Karlovci, Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića
10. Vukićević Slobodan (1990), Homo-privatus,Beograd, Naučna knjiga
11. Vukićević Slobodan (1998), Simuliranje promjene, Podgorica, Univerzitet Crne Gore

Igor Lukšić

"AUSTRIJSKA ŠKOLA" I PROCES TRANZICIJE

Pad Berlinskog zida, kao simbol procesa rušenja socijalističkog društveno-ekonomskog sistema, koji je tokom jeseni '89. dostigao svoj vrhunac i dan danas se manifestuje kroz nastojanje dobrog dijela zemalja centralne, istočne i jugoistočne Evrope, među kojima je i Crna Gora, da prebrode fazu tranzicije.

Sama tranzicija, s druge strane, predstavlja povratak liberalnim vrijednostima i osnovi zapadne civilizacije, o čemu je u cijelom poslijeratnom periodu, sve do smrti, govorio i pišao, između ostalih, i F. A. fon Hajek, lider liberalne misli dvadesetog vijeka, jedan od najboljih predstavnika austrijske ekonomske misli. Njegovi radovi obilovali su argumentima pomoću kojih je, uporno, na naučno-teorijskim osnovama predskazivao sve ono što nam se dešavalo u prethodnoj deceniji, a socio-ekonomski ambijent sugerirao da će se slična situacija odigravati i u narednoj.

Spontani poredak, koji predstavlja platformu austrijske ekonomske škole, a čiji je jedan od glavnih promotera i zagovornika bio Hajek, nije samo alternativa socijalizmu, već svim oblicima kolektivističko-totalitarnih načina organizovanja društvenog sistema koji sputavaju kreativnost, preduzetničku inicijativu i razvoj ličnosti. Spontani poredak koji predstavlja osnovu i austrijskog pristupa tranziciji, pokušava naglasiti jedan drugaćiji proces tranzicije, odnosno izgradnje novih institucija, od onoga koji se najčešće primjenjuje, a koji karakteriše institucionalni inženjerинг.

Pitanje tranzicije, ne samo u ekonomsko-političkom, već možda prevashodno u mentalnom smislu je aktuelno kod nas. Tranzicioni period je, dakle, u toku. Potreba za uspostavljanjem sistema tržišne privrede, kao i neophodnost institucionalizacije privatne svojine, kao da sada jedinog empirijski prihvatljivog oblika svojine nameće se kao neminovna i poželjna. Sve to, naravno, podrazumejava novi sistem institucija, koje prije svega treba da se izgrade na bazi odnosa među ljudima koji ih čine, na bazi opšte prihvaćenog moralnog sistema, jer je to optimalan put da nove institucije budu legitimne. Zato je i svaka država priča za sebe. Cilj je isti, ali se često dešava da se putevi razlikuju.

U uslovima globalizacije, kao dodatne dimenzije, kada se traže nova rješenja za tako globalne tako i probleme vezane za funkcionalisanje nacionalnih ekonomskih sistema, odnosno društvenih sistema uopšte, tranzicija bivših zemalja socijalističkog bloka u pravcu modela po kojem funkcionišu liberalne demokratije tržišnih sistema zapada, predstavlja fenomen koji tim prije dobija na značaju. Kao i u bilo kojoj drugoj analizi, i u onoj vezanoj za proces tranzicije, takođe se mogu sprovesti komparativna istraživanja, pokušati da se da odgovor koji je put tranzicije najbolji, i koja je zemlja najbolje prošla u procesu tranzicije svog društveno-ekonomskog sistema. Spontani poredak i njegovu logiku moguće je, stoga, primijeniti i u istraživanju procesa prelaska iz socijalističkog centralno planskog u kapitalističko društvo slobodne tržišne ekonomije.

Tek je nekoliko zemalja bivšeg istočnog bloka prišlo tranziciji sa entuzijazmom, neke su ušle u proces reformi sa okljevajem, neke čak i opozvale reforme poslije prvih negativnih iskustava¹. Zaključak se može izvesti iz svih korespondentnih istraživanja da su najviše uspjeha u tranziciji imale upravo one zemlje koje su i bile najupornije. Samu tranziciju je, takođe, moguće definisati i kao period vremena neophodan da bi se nove institucije ustanovile i održale, kako bi se nosioci aktivnosti privikli na njihovo postojanje i pravila igre koja nove institucije promovišu².

Kako Prokopijević primjećuje postoje osnovnih šest pravila neophodnih da bi se realizovao proces tranzicije³:

- Osiguravanje konkurentskog položaja, što podrazumijeva napore ka uklanjanju monopolja u politici, ekonomiji, kulturi, odnosno u društvu uopšte. Ovome nije potrebno previše elaboracije jer je u prethodnim poglavljima dosta rečeno. Nije teško zaključiti da slobodna trgovina i sloboden ulazak na tržiste pogoduje svim akterima tržišne utakmice, ali monopolji pogoduju samo onima koji u njemu uživaju.
- Snižavanje transakcionih troškova što je više moguće, jer se na taj način olakšava izvođenje transakcija i ubrzava ekonomska aktivnost, otvarajući nove povoljne prilike koje ranije nisu mogle biti realizovane usled postojanja različitih vrsta barjera. Ovo između ostalog podrazumijeva smanjivanje državnog neefikasnog aparata
- Razuman tretman rizika i dopuštanje pojedincima da stepen rizika sami biraju. Ovo će podrazumijevati smanjivanje neizvjesnosti jer se na taj način podstiče nesmetana i dobrovoljna razmjena na profitnoj osnovi. Ovo svakako podrazumijeva adekvatan zakonski sistem i slobodu ugovora, s jedne i sankcionisanje nekooperativnih nosilaca ekonomske aktivnosti, s druge strane.
- Određivanje odnosa alokativne efikasnosti i distributivne pravde u korist pravopomenute. Na taj način slobodna tržišna alokacija resursa oslobada se stega državne potrošnje i preraspodjeli koju državna birokratija sprovodi. U protivnom ukoliko država preuzima ulogu distribucije prema svojoj procjeni, otvara se prostor za špekulacije, korupciju i direktno otvaraju vrata inflatornoj spirali.
- Definiranje pravila, a ne ishoda. Počevši od ustava, pa preko zakonskih projekata, ustanovljavaju se pravila i definije prostor slobodnog djelovanja svakog pojedinca. Na taj način se ne definije šta će biti, niti se propisuju potezi bilo čiji. Ekonomsko ponašanje je prouzrokovano slobodom izbora u uslovima kada se znaju posljedice svacićeg ponašanja. Na ovaj način se i vitalne liberalne vrijednosti štite da ne budu predmet trgovine većinom glasova.
- Zaštita osnovnih pravila liberalne demokratije različitim vrstama supravećine. Supravećina je još jedan od načina da se zaštite vitalne liberalne vrijednosti. Ustanovljavanjem supravećine pri promjeni ustava, na primjer, kada se to tiče recimo privatne svojine, treba da se da temelj daljem razvoju

slobodonog društva nakon okončavanja perioda tranzicije.

Nakon uočavanja pravila uspješne tranzicije neophodno je pomjeriti fokus i ka praksi zemalja koje participiraju u tom procesu. Najčešće primjenjivani modeli za sprovodenje tranzicije u zemljama Istočnog bloka su šok terapija, s jedne i gradualistički model s druge strane, koji nude odgovarajuća rješenja kako bi se premostila neefikasnost socijalističkog centralno planinskog sistema upravljanja ekonomskom aktivnošću društva⁴. Oba, međutim, pokazuju se u praksi kao problematična jer se, prije svega, nastoje primijeniti generalno na sve zemlje, ne uzimajući u obzir njihove specifičnosti. Ovo posebno jer se pri analizi bilo koje, potencijalno, zemlje u tranziciji, odnosno analizirajući proces reformi, koji je u toku, moraju u obzir uzeti sljedeće determinante: vladavina prava, nosioci institucionalnog restrukturiranja i moralni kodeks⁵. Vladavina prava je ta koja obezbjeđuje zaštitu individualnih prava u odnosu na odluke većine i predstavlja osnov slobodnih i odgovornih pojedinaca. Nosioci institucionalnog restrukturiranja treba da budu upravo pojedinci spremni da investiraju svoje vrijeme i napore, kao i da snose odgovornost za eventualni neuspjeh. Moralni kodeksi se odnosi na neformalan, ali važan pravila - tradiciju, običaje, religijska uvjerenja, što sve često opredjeljuje ponašanje pojedinaca u nekom društvu. Upravo harmonična interakcija između novih formalnih pravila i postojećeg moralnog kodeksa reducira transakcione troškove, što svakako doprinosi efikasnijoj ekonomskoj aktivnosti⁶.

Zaista se pristup austrijske škole, koja zapravo promoviše školu spontanog porekta, bazira na naglašavanju potrebe da se relativizuje institucionalni inženjering i u fokus postavi analiza seta formalnih i neformalnih karika koje determinišu ponašanje pojedinca⁷. S aspekta austrijske škole potpuno je nevažno kakve su karakteristike optimalno institucionalnog aranžmana u zemlji koja je u procesu tranzicije, ukoliko postojanje visokih transakcionih troškova onemogućava da se postigne željeni nivo. Stoga je važno pitanje, ne da li je tranzicija uspješna i koliko traje, već da li se podsticajna struktura razvija kontinuelno ili u uslovima šokova.

Neuspjeh neoliberalnog pristupa sastoji se u činjenici da se promoviše najbrži mogući put transformacije postkomunističkih zemalja ka sistemu zemalja slobodnog tržišta, na način što se zemlja mora pridržavati pravila koja su etabliранa u zemljama zapadne ekonomije. Naglasak se stavlja na stranu pomoći i zajmove kako bi se proces transformacije ubrzao. Institucionalni aranžman, s druge strane, iako realniji od neoliberalnog, prestaje da bude uspješan jer se sprovodi u dužem roku i ranije je uslijed podložnosti političkim pritiscima i činjenice da se zasniva na konstantnom prilagodavanju.

Austrijski pristup potencira proces difuzije informacija i sticanja znanja kako bi se pojedincima omogućilo da razviju svoje preference i nastoje zadovoljiti sopstvene potrebe. Na taj način se otvara i mogućnost za snižavanje transak-

¹ Prokopijević, Konstitucionalna ekonomija, e press, Beograd, 2000.

² Colombatto, Is There an Austrian Approach to Transition?, Université di Torino, 1999 str.2

³ Pejović, After Socialism, Journal des Economistes et des Etudes Humaines, Volume 11, numero 1, Mars 2001.

⁴ Ibid. str. 14.

⁵ Colombatto, Is There an Austrian Approach to Transition?, Université di Torino, 1999 str. 3.

cionalnih troškova. Pored ovoga u procesu tranzicije je potrebno promovisati individualnu odgovornost i inicijativnost. Na ponašanje pojedinaca bitno utiču institucije, čija se efikasnost određuje stepenom kredibiliteta i stabilnosti. Ukoliko se institucije razvijaju u skladu sa tradicijom, kulturom, istorijom i moralnim sistemom obezbjeduje se da posjeduju neophodni legitimitet - to jest da su prihváćene od strane pojedinaca. Jer, s jedne strane institucije koje tranzicija porada prihvatljive su ukoliko su legitimne, dok s druge strane, legitimne su ukoliko su prihváćene. U suprotnom konflikt između neformalnih pravila i formalnih koja se nastoje nametnuti čini mnoge aktinosti, inače legitimne, nelegalnim, povećavaju se transakcioni troškovi, emituju loši signali ka potencijalnim spoljnim investitorima, i svakako da je rezultat neuspješna tranzicija. Stoga se austrijski pristup fokusira prvenstveno na prirodu i značenje šoka, radije nego proces tranzicije. Ovo iz razloga što se šok doživljava kao trenutak kada se ukazuje čitav niz prilika pojedincima⁸. Tranzicija jeste period šokova u kome se omogućavanjem pojedincima da steknu određeno znanje pruža prilika da nove prilike iskoriste, snoseti, naravno, odgovornst za svoje postupke.

Austrijski pristup, zapravo je zemlja po zemlja pristup, koji podrazumijeva pažljivu analizu sadržaja zemlje koja je u tranziciji, mali broj jasnih recepata, što veću transparentnost, što manje uplitanje politike u ekonomiju, uspostavljanje slobodnog tržišta i zaštitu individualnih prava.⁹

L i t e r a t u r a:

1. Hajek, Poredak slobode, Global Book, Novi Sad, 1998.
2. Hajek, Kobna ideja, CID, Podgorica, 1998.
3. Svojine i sloboda, Institut društvenih nauka, Beograd, 1996.
4. Globalizacija i tranzicija, Institut društvenih nauka, Beograd, 2000.
5. Prokopijević, Konstitucionalna ekonomija, e press, Beograd, 2000.
6. Colombatto, Was Transition About Free-Market Economics?, Journal des économistes et des études humaines, Volume 11, numero 1, Mars 2001.
7. Pejović, After Socialism, Journal des économistes et des études humaines, Volume 11, numero 1, Mars 2001.
8. Colombatto, Is There an Austrian Approach to Transition?, Université di Torino, 1999.

⁸ Ibid. str. 15.

⁹ Colombatto, Was Transition About Free-Market Economics ?, Journal des Economistes et des Etudes Humaines, Volume 11, numero 1, Mars 2001.

Tijana Mandić

TRANZICIJA I INSTITUCIJE - PSIHOLOŠKI ASPEKTI

Jedina konstanta u svemiru je promena

Zen

Izučavanje promena je jedna od većih fascinacija psihologije. Podrazumevam da je tranzicija jedan od oblika procesa menjanja. Klopke mistifikacije, bilo individualne bilo kolektivne promene, isto kao i klopke simplifikacije nužno nas vode ka dubokim razočarenjima. Upravo se u razočarenjima otkrivaju bazična disfunkcionalna verovanja sa kojima smo i krenuli u promene, kao na primer: promena je nemoguća; potrebno je dugo vremena za promene; promena zavisi isključivo od drugih, te treba biti pasivan; promena je opasna; promena je predodređena; već pokušana; postoji samo samopromena; promena je potrebna drugima a ne nama; promena izražava slabost, izdaju i nedoslednost, ukratko, lista je neiscrpana.

Ako prihvativamo da je čovek kompleksno, konfliktno, paradoksalno i ne uvek racionalno biće, moramo prestati da očekujemo da će proces njegovog menjanja biti jednostavan, jednolinijski i jednofaktorski, a onda isto tako moramo prihvatići da neće biti izveden realno i zdravorazumski. Kad istražujemo promene ljudskih grupa, novi problemi se otvaraju.

Pošto se ne radi o procesu koji se može pravolinijски nacrtati, nužno je shvatiti faze zastoja, regresija, otpora i sabotaža. Suočeni sa mnoštvom predrasuda, stereotipa, strahova i zablude o promenama, bitno je da shvatimo da će dinamski sistemi koje želimo da promenimo pružati otpor i izuzetno sabotirati, ako ne budemo vodili računa o minimumu stabilnosti koji je povezan sa identitetom sistema, uvremenjenosti osnovnih transformativnih intervencija i primerenosti strategije datom korporativnom identitetu. Suočeni sa specifičnim dinamskim sistemima u interakciji, moramo shvatiti da su nastali tokom vremena, u određenom kontekstu podložnom socijalnim konstruktima, tako da od presudnog značaja za kreiranje strategije promene postaje uzimanje u obzir konkretne "relacijske realnosti" institucije. Gregory Bateson je verovao da postoje različiti nivoi realnosti. Za razliku od "tvrdih objektivne realnosti", relacijska realnost, je u većem delu socijalni konstrukt, transgeneracijski stvarana, pregovarana i intrasistemski validirana realnost - "da to je naš korporativni identitet". Relacijska realnost je stvarana i održavana kroz specifične percepcije, interpretacije, fantazije, ponašanja i komunikacije koje su zasnovane na implicitnim i eksplicitnim stavovima i očekivanjima ljudi koji čine takav sistem.

Analice otpora pokazuju veze između korporativnog identiteta koji menjamo, korporativnog identiteta koji utiče na menjanja, njihovog odnosa, bazične interventne strategije menjanja i, naravno, konteksta i metakonteksta u kome se sve ventile odigrava. Gregory Bateson je još 1942. pisao o deuteru učenju, izučavajući

učenje kako da se uči, i u okviru toga razmišljao o učenju kako da se menjamo. Kibernetika nam je ponudila metaforu svemirskog broda koji putuje ka svojoj zvezdi, koji pri tom organizuje svoje kontrole i svakodnevne korekcije svoje putanje da bi stigao gde je namjerio. Simplifikovano gledanje na proces menjanja jednog sistema okomi se na jedan disfunkcionalni proces i ugasi ga. Dobro znamo da će se pojaviti neki drugi proces, koji na prvi pogled izgleda suprotno disfunkcionalnom, ali služi istoj funkciji i postiže iste destruktivne ciljeve. Po poznatom sistemskom principu ekvifinalnosti isti cilj se može postići različitim putanjama sa različitim tačaka. Po sistemu ekvipotencijalnosti iste početne mogu da odvedu različitim putanjama do novih ciljeva. Milanska sistem-ska škola, sa Marom Selvini Palazzoli na čelu, izučavala je upravo u svojoj "satologiji" ključne tačke preseka bazičnih sistemskih funkcija (funkcionalnih i disfunkcionalnih), da bi optimalizovala strateške intervencije i omogućavala okidačke promene sistema. Nalažeš tih "optimalnih tačaka promene" (T. Mandić, "Vode promena", knjiga u rukopisu) i kreiranje "generatora menjanja" (MRI iz Palo Alto) uveliko pomažu u kreiranju strategije menjanja.

Dobro smišljena, dobro "prodata", pomno kreirana strategija omogućava minimalizam u izvedbi promene, iako često zahteva maksimalne napore u smislu intervencija.

Postoje mnogi modeli menjanja. Spomenjući svoje istraživanje iz sedamdesetih u kojima je nadena korelacija između modela menjanja i identiteta sistema. Psiholozi često vole grčke mitove tako da su i modeli menjanja dobili imena po njima. *Salome* model je zasnovan na lažima i istinama kao ključnim tačkama menjanja, *Dionis* na lišavanju i zadovoljavajuću bazičnih potreba, Feniks na neuspehu i uspehu, *Brutus* na doživljaju poslušnosti i slobode, Nemezis na osveti i oproštaju, *Pigmalion* na rušenju i stvaranju, a *Himera* na rasparčanosti i celovitosti. Ti modeli se i danas prate i tretiraju skoro kao arhetipske ideje o menjanju.

Logično je da postoje različite promene: endogene i egzogene; eksplisite i implicitne, fokalne (konkretnе i jednokratne), omogućavajuće (koje kreiraju klimu menjanja) i okidačke (koje pokreću lavinu procesa menjanja). Promena može biti u funkciji menjanja i u funkciji ne-menjanja, može biti progresivna i regresivna. Regresivna može biti stabilizujuća i destabilizujuća. Promena može biti opoziciona (postizanje suprotnosti), relacijska (postizanje promene odnosa unutar sistema, reorganizacija unutar sistema) i suštinska (promena identiteta sistema).

Izučavanje odnosa promena i ne-promena (bilo da je zovete tradiciju, home-ostazu, stabilnost, ili imate neku svoju reč za to) i njihovo balansiranje u faza-ma tranzicije ponekad bivaju presudni po tranziciju. Zato su mnogi izučavali i izučavaju ulogu menadžera promena ili voda procesa menjanja. U procesu tranzicije sistema ta uloga postaje izuzetno važna.

Podrazumevajući da svaki dinamski sistem ima svoju strukturu, dinamiku i razvojnu putanju potrebno je kreirati strategiju vodeći računa o strukturalnom nivou, dinamskom zapletu i razvojnoj fazi sistema. Nepoštovanje razvojne putanje, trampavi, nagli skokovi unose konfuziju u definiciju identiteta sistema, kontinuitet trajanja sistema izražen kroz doživljaj gubitka budućnosti i tako stvara enormousne otpore i sabotaže daljim promenama. To ne znači da će svaka nagla promena imati takve posledice, nužno je održavanje koncepta budućnosti u korporativnom iden-

titetu. Startegije menjanja treba kreirati poštujući specifičnosti datog sistema.

Relativno nova oblast izučavanja u psihologiji zove se psihopatologija sistema. Mara Selvini Palazzoli definije sistemsku patologiju kao moćan, implicitan, disfunkcionalni proces koji zahvata celu organizaciju, a koga ljudi po pravilu nisu svesni i ne učestvuju voljno u njemu. Nažalost, taj proces je uvek jači od bilo kog individualnog napora unutar sistema da mu se suprotstavi i vodi sistem u finalnu tragediju. Zato se ljudi koji se zapošljavaju kao kontrolori štete ili upravljači promenama nužno biraju iz nekog drugog sistema, koji je maksimalno nezavisan od onog koji se želi promeniti. Mnoge korporativne transakcije doživele su krah zbog nerazumevanja i nesnažanja sa psihopatologijom sistema. Pet najčešćih interventivnih grešaka moguće je opisati na razinu nivoima:

I. Korporativni identitet

Bez temeljnog razumevanja ciljeva i svrhe korporativnog identiteta, kormilari firme, spolašnji i unutrašnji, utiču na sve veću krizu identiteta i njegov raspad. Konfuzija, gubitak orijentacije i zaboravljanje svog raison d'être često su u praksi imali kobne posledice. Naš prvi susret je sa javnom deklaracijom i racionalno objašnjenoj vizijom i misijom institucije. Međutim, tokom vremena, prisustvujući različitim sastancima, obraćajući pažnju na žalbe timskih žrtvenih jaraca, postaje nam polako jasno da postoji implicitna korporativna struktura, koja je iz nekih, u početku nepoznatih razloga veoma skrivena. Ta negacija realnih pozicija moći i učešća u procesu odlučivanja upravo predstavlja jednu od osnovica glavnih disfunkcionalnih igara koje će odrediti glavnu institucionalnu dramu. Ako nekim slučajem facilitator promene, početnik napravi grešku i razotkrije pravu strukturu te organizacije, uskoro biva otpušten, sa najčešćim izgovorom da im nije ni bio potreban, da je nekompetentan i da ih je razočarao. Postojeći ma koliko disfunkcionalan proces će da uradi sve da održi status quo. Signal da je ta disfunkcionalna ravnoteža ipak napadnuta, uglavnom su predugački, neefikasni sastanci, bolovanja i otkazi, ali ne i na najvišem nivou rukovodenja. Uskoro se otkriva, u žargonu nazvan "konflikt dve konцепције". Zanimljivo je da je taj konflikt često prikriven, izbegavan, zataškavan i ponekad iracionalan. Za vodu promena važno je da identifikuje "generativnog rukovodioca", onog koji se suštinski zalaže za taj projekt, od "negenerativnog rukovodioca", onog koji kroz taj projekt pokušava da zadovolji neke druge lične ambicije. Otkrivanje koalicija, alijansi, dvorskih spletki i miskomunikacija unutar sistema, kao i sistema sa njegovom okolinom, jasno nam ukazuju da li strategija promene treba da počne upravo od korporativnog identiteta. U analizama slučaju često se spominje "Kodakovo" lutanje oko farmakoloških proizvoda i "Didžitalova" nespremnost na promene, ali se najčešće navodi Xerox korporativna priča.

Kad prosečnog građanina zapitate ko je kreirao kompjuterskog miša, obično vam odgovori da je kompanija Apple. Apple je prodao Macintosh, ali je Xerox u stvari investirao dva biliona dolara da bi stvorio Star, predak Macintosha. Kad spomenete Xerox kompaniju, prva asocijacija su bile fotokopije. Po Grinderu i Bandleru Xerox kompanija, čuvena po svojim fotokopir mašinama, najviše je razmišljala o tome kako da napravi još bolje fotokopije. Jedan od njihovih zaposlenih ušao je u Los Angeles Times centralu i zbrunio se videvši da

uopšte ne koriste papir, koristili su samo kompjutere i elektronsku poštu, i to ga je inspirisalo za novi projekt u Xerox-u. Počeo je da razmišlja o budućnosti. Njegov projekt se nije uklapao u njihovu definiciju korporativnog identiteta, njihov vrednosni sistem je bio rigidan, a sama ideja je tada bila van njihovih korporativnih sposobnosti. Jedan deo njih je pokušao da uskoči u potpuno novi korporativni identitet, i došlo je do velikih implicitnih i eksplizitnih konflikata. Ne znam da li ste ikada čuli za njihove kompjutere? Startegija je bila sledeća, pokušali su da uvedu svoj novi kompjuter prvo u svojoj kompaniji. Obukli su čoveka koji je ličio na čoveka koji je izmislio Xerox. Bio je po profesiji sveštenik. Obično sveštenike povezujemo sa prepisivanjem manuskripta. On je prezentovao novi kompjuter kao usavršenu varijantu Xerox mašine, nužnu da bi preživeli. Tako je preteča Macintosha počeo od Xerox čoveka. Odeljenja za istraživanja i razvoj je preteča Macintosha počeo od Xerox čoveka. Odeljenja za istraživanja i razvoj su to doživela kao pretjeru. I kad se pojавio Steve Jones i objasnio da će to biti jezgrovna tehnologija Apple identiteta, koja će promeniti svet, šta mislite da su ljudi iz odeljenja za istraživanje i razvoj uradili? Prešli kod njih. Zašto biti samo sporedno odeljenje fotokopiranja kad možete biti suština korporativnog sistema Apple i Machintosh. Posle su se ljudi iz Xeroxa žalili da su im ideje ukradene, naročito čuveni miš. Ljudi koji su se bavili kontrolom štete nisu mogli previše da pomognu. Personifikaciju su promenili u Leonarda da Vinčija, koji može da simbolizuje sveštenika, ali visoko kreativnog sveštenika. Otvarao se prostor koji bi omogućio i kontinuitet i promenu za kompaniju. Kad promena nađe na teškoće, važno je shvatiti na kom nivou su nastale teškoće i na kom nivou treba planirati stratešku intervenciju. Intervencija na nižem nivou stvara više problema, unosi konfuziju i ponekad deforme definičiju problema, te ga na izvestan način čini nerešivim.

II. Vrednosni sistem organizacije

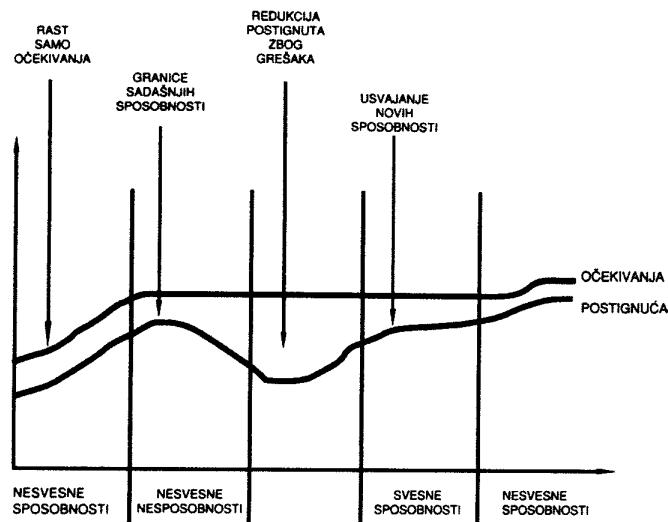
Svaki viši oblik menjanja zahteva promenu na nižem nivou, ali ne i obrnuto. Interesantna stvar u vezi sa korporativnim vrednosnim sistemom jeste da se ne menja po istim pravilima, kao korporativni identitet. Ne odolevam, te vam ostavljam da pročitate, ipak jednu poučnu kliničku priču. Pacijent tvrdi da je leš. Psihoterapeut se nateže sa njim dugo vremena, ali dijaloz vode u čorsokak. Umorni kliničar hvata se logike. Da li leševi krvare? Čovek razmišlji i kaže "Ne, sve telesne funkcije prestaju i ne postoji krvarenje." S trukom nadre, "Ubošću te tankom kliničar mu predloži da učestvuj u malom eksperimentu: "Ubošću te tankom iglicom u prst da vidimo da li krvariš." Čovek se, naravno, složi. Pojavi se kap krv i pacijent zgranut usklikne: "Nek sam proklet, leševi krvare."

Poenta i metaforičnost ovog primera u tome je da kad neko u nešto veruje, kontekstualne, fizičke i iskustvene činjenice neće promeniti verovanje. Nivoi definicije realnosti su različiti. Vrednosni sistemi su na različitim nivou definisani korporativne realnosti i menjaju se različitim setom procedura. Najefikasnija elektrošok mašina u Kaliforniji je jedna koja u suštini tehnički nije funkcionala tri godine. Pošto se ljudima davala totalna anestezija pre elektrošoka, oni su i verovali da su je dobijali. Bandler i Grinder su razmišljali o tome da kreiraju Mega placebo, ali im je vlada zabranila. Možda su se uplašili što će biti sa psihofarmakološkom industrijom u toj zemlji. Placebo je jedan od načina da pokažemo ljudima ulogu i potencijalnu moć verovanja. Još je Alber Bandura

sa Stanford univerziteta konceptualizovao očekivanje o samoeffikasnosti.

Kritična faza nalazi se u tački kada se krive očekivanja i aktuelnog postignuća najviše razlikuju. Razočarenje i percepcija ili atribucija greške veoma utiču na sistem verovanja. U toj tački najviše smo osetljivi na percepciju neuspeha, a opadaju i očekivanja i postignuća, međutim to je u isto vreme optimalna tačka strateške intervencije.

Uticaj očekivanja o samoeffikasnosti na postignuća:



Jedna od važnih spoznaja o ljudskim sistemima vrednosti jeste da ona ne postoje da bi se uklapala u postojeću definiciju realnosti. Ona nam usmeravaju motivaciju i kreiraju viziju da bi se naše trenutno postignuće razvilo, ojačalo i ispunilo naša očekivanja.

Uloga okoline u izgradnji sistema verovanja je velika. Najjednostavnije može da podržava, guši (kaznićemo te za tvoj uspeh ili promenu) ili dovodi do konfuzije (proklet bio ako pokušaš da promeniš stvari - proklet bio ako ne pokušaš da promeniš stvari) oko adekvatnog sistema vrednosti za optimalno funkcionisanje.

Pošto verovanje, između ostalog, nastaje na osnovu odnosa između raznorodnih iskustava, nama zanimljiva mogu biti verovanja na osnovu generalizacija o kauzalnim odnosima.

Šta verujete da olakšava tranziciju pojedinih organizacija? Ono u šta verujemo ima veliku verovatnoću da odredi gde ćemo tražiti rešenja za probleme sa kojima smo suočeni. U uverenju je takođe sadržano i značenje koje učitavamo u primećene odnose. Da li to znači da smo nešto naučili iz prethodnih stilova rukovodenja? Značenje koje učitavamo verovatno će visoko odrediti načine rešavanja problema. Da li to znači da smo nesposobni? Da li da nastavimo da se trudimo ili da odustanemo? Verovanja takođe sadrže u sebi generalizacije o našim granicama. Verovanje: "Moja kompanija može da se razvije samo do odredene granice, a onda će da stagnira", utiče na razvoj kompanije.

Za nas je presudno ozbiljno razmatranje vrednosnog sistema institucija koje se zasnivaju na:

1. **Beznađežnosti:** ako je jedna od osnovnih vrednosnih premeta neke institucije, bez obzira na uzroke te generalizacije, beznađežnost, ona će uticati tako da pozitivni ishodi prosti postanu nemogući. Ako su nemogući, zašto se uopšte truditi oko takvog posla, ali ako neko krene da ga rešava, onda će se sabotirati da se potvrdi početna premeta.

2. **Bespomoćnosti:** ako je jedna od osnovnih premeta jedne institucije bespomoćnost, čućemo rečenice tipa: "To je bilo moguće u Poljskoj i Češkoj, ali je kod nas nemoguće". Mreža recionalizacija koja potvrđuje premetu uskoro će biti ispletena. Nažalost, što su ljudi pametniji i kreativniji, izgledaće uverljivije.

3. **Bezvrednosti:** ako je jedna od osnovnih premeta jedne institucije bezvrednost, čuće se pitanje: "Da li mi to zaslужujemo?" Ako definisemo sebe kao bozahistički, depresivan i paranoidan narod, naravno da ne zaslужujemo ni biloje institucije.

Velika frustacija menjanja je u tome što samo možemo voditi ljudе da promene svoja verovanja, ne možemo to uraditi umesto njih. Facilitacija i meditacija promene suočavaju se sa velikim izazovima. Spomenula sam vezu između verovanja i strategije rešavanja problema. Razlika u percepciji nekog ishoda kao pomaka u napretku ili kao neuspeha, naročito je važna u kriznoj fazi očekivanja o samoufiksnosti. U ključnim fazama menjanja, između ostalog, nužno je razviti visoki prag tolerancije na neizveznost.

Potrebno je stvoriti kontekst u kome je moguće preobraćanje percepcije neuspeha u percepciju izazova, stvaranje spremnosti sistema da se menja i otvaranje sistema za transformišuće intervencije, na primer metaporuke. Otkriće da mogu da posmatram svoje greške u rešavanju problema iz tri perspektive: svoje, tude i kontekstualne; da posmatram neuspeh u odnosu na neke uspehe (mjenjajući fokus figure i pozadine) i da gledam na svoje neuspehe u odnosu na moje ciljeve i moje ostale uspehe, možda će mi omogućiti da različito reagujem. Kad razbijemo "molekul neuspeha" u različita iskustva, moguće je analizirati subatome tog doživljaja i reorganizovati ga u nove geštale. Nikako ne propovedamo laganje ili negaciju grešaka, radimo na restrukturaciji homeostaze sistema koja omogućava rehabilitaciju postignuća.

Najjednostavnije opisano radićemo na:

1. Identifikaciji najvažnijih problematičnih vrednosnih premeta u vremenima krize;
2. Razlaganju prethodne iskustvene sinestezije u odvojene i dostupne senzorne reprezentacije da bi se omogućila upotreba submodaliteta;
3. Komuniciranju sa, za dati problem, relevantnim submodalitetima;
4. Traganju za mogućnošću učenja iz odvojenih reprezentacija i pozitivnoj konotaciji delova starog sistema;
5. Povezivanju postavljenog cilja sa novom homeostazom ili preispitivanju i redefinisanju cilja ako je to bolja solucija po korporativni identitet.

III. Sposobnosti zaposlenih

Mislim da je odavno isticanu da je kobno da pogrešni ljudi budu na pogrešnim mestima u pogrešno vreme. Bilo da se radi o robovanju tradiciji, bilo o strahu od promena u bilo kojoj njegovoj varijanti, neverovanju i nepoštovanju profesionalaca, već su otužno stare priče. Kao istorije slučaja navode se "Dženeral motors" i "Didžital ekvipment", koji su se zaglibili u birokratsko blato i teško iz njega izvlačili. Kod nas je menadžment ljudskih potencijala retko ozbiljno shvaćen, a može biti presudan za tranziciju.

IV. Ponašanje i komuniciranje

Jedna od kobnih grešaka i živo blato za nekog ko uvodi promene u sistem jesu loše komunikacije unutar samog sistema. Neprrijateljski raspoloženi saradnici mnogima su zagorčali život, onemogućili funkcionalna menjanja i doveli do propasti sistema. Uprava "Eastern Airlines" stalno je dobijala preteća pisma od zaposlenih, pa se konačno zabrinula i učinila nešto. Loš i licemeran stav menadžmenta prema zaposlenima razorio je i potopio mnoge firme.

Pošto je ovo zbilja ogromna oblast za izučavanje, izabraću za ovaj rad samo temu komunikacijskih kloplji Gregory Batesona.

Kad se interne i eksterne komunikacije tako zapetljaju i obesmisle, stavaruju se izvesne "crne rupe u komunikaciji", za koje klasična logika i racionalnost nemaju rešenje ili uporno nameću pogrešno rešenje. Treba naučiti kako biti fleksibilan, a kad klasična logika ne pomaže, okrenuti se paradoksu. Zato je potrebno umeti razmišljati u okvirima paradoksalnih sistemskih intervencija. Rorbauh je paradoksalnu intervenciju definisao kao specifičnu takтику i komunikološki manevr koji je u prvidnoj suprotnosti sa ciljevima startegije menjanja, ali koji su skrojeni da tu promenu postignu. Paradoksalne intervencije sastoje se iz različitih manevara, kao što su na primer: eksplicitnog prepisivanja problemskog ponašanja, pozitivne procene problemskog ponašanja, davanja komunikacijskih predloga koji podrazumevaju pozitivnu konotaciju problemskog ponašanja, ohrabruvanja problemskog ponašanja i izražavanja straha od strane rukovodioca da će problemsko ponašanje da nestane i tako prestane da obavlja svoju pozitivnu funkciju. Voda promene time polako preuzima kontrolu nad destruktivnim sistemskim procesom, izbegavajući da destruktivni sistemske procese kontroliše njega. Cilj mu je da modifikuje neuspešne pokušaje rešavanja proble-

ma, u isto vreme neutrališe anksioznost, redefiniše problem kao rešiv i utiče na kreiranje novih rešenja, a prethodne disfunkcionalne pokušaje dovede do apsurd. Sistemsko holistički pristup u okviru ove strategije omogućava razlikovanje motivacije od pogrešnih ponašanja kojima ti motivi pokušavaju da se zadovolje. Nesrećni zaplet tipa: "Put u pakao je često popločan dobrim namerama" paradoksalno se antitezira.

Vode promene, između ostalog, moraju izuzetno dobro da se pripreme za komunikacijski predlog timu. Da bi to optimalno izveli, moraju da okupe sve ljudе uključene u najdestruktivniju sistemsku igru po instituciju. Facilitator promene, na prvom sastanku, analizira ko, koliko i kako je uključen u dominantnu destrukciju. Zatim traga za implicitnim dominantnim parom. Dominantni par mogu biti pojedinci, timovi, subsistemi, organizacije. Prevazilaženje osnovnih otpora počinje se izražavanjem sumnje u bilo kakvu promenu, pesimizmom u odnosu na komplikovanost problema, ne napadajući nikako autoritet disfunkcionalnih rukovodilaca. Insistira se na poštovanju, ali i artikulaciji tajni s ciljem razbijanja koalicija i alijansi koje postoje. Insistira se na privatnosti, snazi i autonomiji ključnih aktera. Zahteva se isključivanje preferiranih timskih igraca, sekundiarnih i tercijalnih aktera u koalicijama. Zahteva se vodenje dnevnika od strane ključnih aktera, kao relevantnog izvora informacija za kreiranje interventne strategije. Cilja se na to da se eksplicitna korporativna struktura koriguje implicitno.

Ako ovo unosi konfuziju u vaše ubičajeno razmišljanje, dobro je. Kada naši ustaljeni "racionalni i zdravorazumski" načini ne dovode do rešenja, većina ljudi pojača svoje napore i postigne "još više od istog", neuspšene pokušaje. Ponekad je nužno prestati sa takvim pokušajima i kreirati sasvim drugačiju strategiju.

Za to nam je potreban sasvim drugačiji način razmišljanja i kreiranja komunikoloških strategija.

V. Kontekst i metakontekst

Nijedna institucija ne postoji u vakuumu. Kratkovidost u odnosu na kontekst u kome se funkcioniše ostavlja posledice. Zapostavljanje kupaca, za šta su optuživani "Sears" i IBM, imalo je teške posledice, kao i kratkoročno planiranje i neuspesi u predviđanju. Kontrola štete je samo uvećala troškove. Kratkovidost je upropastila mnoge organizacije, bilo da nisu vodile računa o zastarelim tehnologijama, bilo neprevidanjem uticaja enviromentalista, potcenjivanjem lokalne konkurenčije ili potcenjivanjem Japana i Indije u globalnom kontekstu.

Rečenica koja se često čula bila je: "Imamo mi mnogo unutrašnjih problema, ko će još da se bavi i širom okolinom." Naravno, bilo je i dijametralno suprotnih grešaka, suviše bavljenja okolinom i drugima, a zanemarivanjem unutrašnjih realnosti organizacija.

Namerno sam izbegavala naše istorije slučaja, jer po mom mišljenju mnogi ljudi u našem kontekstu reaguju visoko iracionalno, ako krenete da analizirate njihovu instituciju, iako pri tom duboko veruju da su racionalni, a poenta priče se gubi. Moja iskustva su pokazala da je lakše bilo upoznavati ih sa tudim istorijama slučaja, te će oni spremni za promene shvatiti metaforičku poruku, prihvati facilitatora promena i krenuti da kreiraju različite strategije.

Izuzetno sam svesna da sam samo skicirala jednu ogromnu oblast. Zato sam navela obimniju literaturu, za zainteresovane, u kojoj se mogu naći razne ideje i istraživanja. U ovoj oblasti psihologije istražuje se od pedesetih godina ovog veka. U eri koja proklamuje interdisciplinarnost i transdisciplinarnost mislim da psihologija ima, može i treba da ponudi svoja znanja u rešavanju aktuelnih društvenih problema.

L i t e r a t u r a

1. Abbot, E. A. (second edition 1952): Flatland: A Romance in Many Dimensions. Dover, New York.
2. Ardrey, R. (1970): The Social Contract. Artheneum, New York.
3. Asch, S. A.(1995): Opinion And Social Pressure. Scientific American, 193.
4. Ashby, W.R.(1964): An Introduction to Cybernetics. Chapman and Hill, London.
5. Bateson, G. (1964): Steps to an Ecology of Mind. Chandler, San Francisco.
6. Bertalanffy, L von (1962): General Systems Theory - A critical Review. General Systems Yearbook 7. London.
7. Berne, E. (1964): Games People Play. Grove Press, New York.
8. Bogdanić Aleksandar (1996), Komunikologija - Vodeća Paradigma. Čigoja, Beograd.
9. Capra Fritjof (1995): Ecological Literacy. ECL center, Berkeley.
10. Capra Fritjof (1996): The Web of Life - A new Scientific Understanding Of Living Systems. Anchor Books, Doubleday, New York.
11. Dilts Robert (1990): Changing Belief Systems with NLP, Meta Publications, Cupertino.
12. Engelmann, P. (1967): Letters from Ludwig Wittgenstein. With a Memoir. Blackwell, Oxford.
13. Foerster, H. von (1974): Notes pour une épistémologie des objets vivants. L'unité de l'homme, edit. Morin E. et Piatti-Palmarini. Editions du Seuil. Paris.
14. Gardner Howard (1981): Project Zero. M.I. Harvard University Press. Harvard.
15. Gardner Howard (2000): Intelligence Reframed. Basic Books, New York.
16. Gardner Haward (2001): Good Work: When Excellence and Ethics Meet. Basic Books. New York.
17. Glaserfeld, E. von (1979): An Introduction to Radical Constructivism. In the Invented Reality, edited by Paul Watzlawick, pp17-40, Norton, New York.
18. Goleman Daniel (1995): Emotional Intelligence. Bantam Books, New York.
19. Goleman Daniel (1999): Working with Emotional Intelligence. Hay A. C, New York.
20. Goleman Daniel (2000): The Psychology os self-Deception. Hay AC. New York.
21. Handy Charles (1995): The Age of Paradox. Harvard Business School. Harvard.
22. Handy Charles (1998): Beyond Certainty: The Changing Worlds of Organizations. Harvard Business School. Harvard.
23. Jung, C.G (1959): Symbols and Transformation of the Libido. Collected Works, volume 5. Twayne, New York.
24. Keirsey David (1998): Please Understand Me II. Temperament, Character Intelligence. Prometheus Nemesis Book Company, Del Mar.
25. Korzybski, A (1933): Science and Sanity. International Non-Aristotelian Library. New York.
26. Kohlreiser, Geirge A. (1988): Negotiation Workshops. Katedra za socijalnu psihijatriju, Zagreb.
27. Kuhn, T.S. (1970): The Structure of Scientific Revolution. University Of Chicago Press, Chicago.
28. Laing, R. D. (1970): Knots, Pantheon, New York.
29. Mandić Tijana (treće izdanje 2001): Komunikologija-Psihologija Komunikacija. Grmeč, Privredni pregled, Beograd.
30. Mandić Tijana (2001): Komunikacijski slomovi, Časopis Kvadart, avgust, Gras, Zemun.
31. Maslow Abraham Harold and Fadman James (1976): Motivation and Personality. Rev.a ed. Harper and Row, New York.
32. Maslow Abraham Harold, Heil Gerry and Stephens Deborah C. (1998): Maslow on Management. Wiley John and sons. New York.
33. Maturana H.R., and Varela F.J. (1980): Autopoiesis and Cognition: the Realisation of Living. Reidel. Boston.

34. Maturana Humberto R., and Varela Francisco J. (1992): The tree of Knowledge. Shambala, London.
35. Morris Desmond (1995): The Human Zoo: A Zoologist's Study of the Urban Animal. Kon-dansha America, New York.
36. Morris Desmond (2001): The Naked Eye: Travels in Search of the Human Species. Crown Publishing Group, New York.
37. Morris Desmond (1999): The Naked Ape. Random House, New York.
38. Monod, J. (1972): Chance and Necessity. Vintage, New York.
39. O'Konor Džozef i Sejmur Džon (2000): Uvod u neuro - lingvističko programiranje. Plato, Beograd.
40. Ognjenović Predrag (1997): Psiholoska teorija umetnosti. Institut za psihologiju, Beograd.
41. Ognjenović Predrag (2002): Psihologija opažanja. Zavod za izdavanje udžbenika Srbije, Beograd.
42. Poelje, S. van and Steinert, T., (1996): Transactional Analysis in Organisations. First Volume of Selected Articles 1974-1994. ITAA, Oakland.
43. Popović Boško (1977): Uvod u psihologiju moralu. Naučna knjiga, Beograd.
44. Rosenthal Joel (second edition 1999): Ethics and International Affairs: A Reader. Georgetown University Press, Georgetown.
45. Rosenthal, R. (1966): Experimenter Effects in Behavioral Research. Appleton-Century-Crofts, New York.
46. Selvini-Palazzoli Mara et all. (1986): The Hidden Games Of Organizations. Pantheon Books, New York.
47. Spence Gerry (1996): Raspravom do pobjede. Grmeč, Beograd.
48. Steiner, C., (1981): The other Side of Power. Grove Press, New York.
49. Steiner Claude (1979): Emotional Literacy: Intelligence with Heart. Avon Books, New York.
50. Steiner Claude (1997): Cyber-Psychology. Love Power, Redemption. IRC, Berkeley.
51. Tubbs Stewart L. and Moss Silvia (seventh edition 1994): Human Communication. McGraw-Hill Inc. New York.
52. Strozzzi Hecker Richard (1984): The Anathomy Of Change. Shambala, London.
53. Tofler Alvin (1991): Powershift: Knowledge, Wealth, and Violence at the Edge of the 21st Century. Mass Market, New York.
54. Tofler Alvin and Tofler Heidi (1997): Creating a New Civilization: The Politics of the Third Wave. Bantam Books, New York.
55. Varela Francisco (1975): A Calculus for Self-Reference. International Journal of General Systems 2, London.
56. Vazlavík Pavel (1987): Koliko je stvarno stvarno. Nolit, Beograd.
57. Vaihinger, H. (1924): The Philosophy of "As If". Kegan Paul, Trench and Trubner, London.
58. Watzlawick, P., Beavin, J.H.,and Jackson, D.D.(1967): Pragmatics of Human Communication. Norton, New York.
59. Watzlawick, P., Weakland, J., and Fisch, R., (1974): Change. Norton, New York.
60. Watzlawick Paul, editor (1984): The Invented Reality. Norton, New York.
61. Zeleny, M. ed. (1981): Autopoiesis. Elsevier-North Holland, New York.
62. Šušnjić Đuro (1990): Ribari ljudskih duša. Ideja manipulacije i manipulacija idejama. Ideje, Mladost, Beograd.
63. Šušnjić Đuro (1995): Znati i verovati. Čigoja, Beograd.
64. Šušnjić Đuro: (1994): Dijalog o toleranciji. Iskustvo razlike. Izdavačka knjižarnica Zorana Stojadinovića, Sremski Karlovci, Novi Sad.

Zoran Vidojević

INSTITUCIONALNI NERED I REFORME DRUŠTVA

Važnost i granice institucija

Institucije se mogu odrediti kao relativno stabilna struktura ljudskog ponašanja unutar konkretnog poretku koji reguliše skup normi, pravnih, moralnih i običajnih¹. One su, pored ostalog, kulturna tvorevina. Za institucije je od ključne važnosti njihova legitimnost i legalnost². A legitimnost institucija nedovoljava je od njihove pravednosti. Jer ljudi "...ne bi smatrali da je vredno živeti u svetu koji je potpuno lišen pravde..."³. Silom nametnute, duboko nepravde institucije, mogu se i dugo održati, ali samo posredstvom grube prinude.

Efikasnost i stabilnost institucija takođe moraju proizlaziti iz njihovog legitimeta. Postoji velika efikasnost institucija zasnovanih na stravičnom nasilju (masovnih gubilista industrijalizovane smrti). Takve institucije su racionalne u smislu da odabranu i upotrebljena sredstva maksimalno uspešno ostvaruju zadati cilj (istrebљenje pripadnika satanizovanih naroda, rasa, etničkih grupa ili političkih protivnika). Ali, to je iracionalna racionalnost, pre svega države i njenih aparata ničim neograničenog nasilja. I njihova stabilnost počiva na istim temeljima.

No, i kada se ne radi o tim ekstremnim primerima pervertirane efikasnosti institucija - ostaje problem odnosa između njihove legitimnosti i efikasnosti. Jer, primera radi, efikasnost preduzeća koja počiva na sistematskom izgladnjavanju radne snage i ropskom položaju zaposlenih takođe je jedna vrsta pervertirane efikasnosti.

Bez valjanih, a to pre svega znači legitimnih i na znanju i stručnosti zasnovanih institucija nisu moguće nikakve progresivne društvene promene. Od posebnog su značaja političke i ekonomске institucije jer se u njima u principu koncentriše dominantna moć.

Diletantizam državnih i privrednih rukovodilaca, najčešće praćen osionom vlasti, proizvodi teške posledice po državu, privredu i celokupno društvo. Nije ovde reč o tome da se zaboravlja problem identiteta znanja i moći, pretvaranja znanja i stručnosti u moć, i moći u znanje⁴. O mnogo "prozaičnijem" i težem problemu je reč: o nekompetentnosti upravljanja, neznanju i nestručnosti koji

¹ J. Rowls pod institucijom podrazumeva "javni sistem pravila" koji određuje službe i položaje s njihovim pravima i obavezama, moćmi i imunitetima i tome sličnim (J. Rowls, A Theory of Justice, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1971, p. 55). E. Pusić smatra da je "institucija društvena struktura, tj. takav neslučajni raspored ljudskog ponašanja koji je određen i ustaljen komunikacijom ljudi u društvu" (E. Pusić, Država i državna urupa, Pravni fakultet, Zagreb, 1999, str. 69).

² Šire o pitanju institucionalizacije videti: Z. Slavujević, S. Mihailović, Dva ogleda o legitimitetu, javno mnenje o legitimitetu treće Jugoslavije, Institut društvenih nauka, Beograd, 1999, str. 11-15.

³ H. Arent, Istina i laž u politici, Filip Višnjić, Beograd, 1994, str. 20.

⁴ Vidi bliže: M. Kozomora, Subjektivnost i moć, Plato, Beograd, 2001, str. 6-7, 14-15.

se pretvaraju u moć, i stalno hoće još više moći, i o moći koja neće znanje i stručnost. Novovekovni problem identiteta znanja i moći svakako je ozbiljan problem samog tipa tehnološke, kapitalom posredovane civilizacije. On se opredmećuje u logici funkcionisanja institucija vlasti i načinu upotrebe znanja. Međutim, neu-poredivo je gore kada dolazi do identiteta neznanja (ili poluznanja) i moći. Ne samo da se u tim okolnostima javlja nedostatak legitimnosti institucija moći i znanja nego i njihova fatalna nesposobnost da budu okvir za nalaženje izlaza iz situacija trajne i duboke društvene krize. Još više, identitet neznanja i izopacene moći ključni je činilac reprodukovanja takve krize u proširenim razmerama.

Država i preduzeće, odnosno privredne korporacije, institucije su od centralnog značaja u modernom društvu. Dobro uređena država koja stalno ima iza sebe i ispred sebe poverenje većine građana i preduzeće koje je efikasno u svom poslovanju, pri čemu se zapošleni u njemu ne osećaju puškom najamnom radnom snagom koja služi za "isterivanje" profita po svaku cenu i svim sredstvima - osnovne su institucije progresivne tranzicije društva. I obrnuto, loše uređena, korumpirana i uopšte bespravna država (u smislu nepostojanja prava koje je utemeljeno na pravednosti) i preduzeće koje se zasniva na beskrupuloznoj eksploraciji radne snage i njenoj nezaštićenosti u procesu rada - vode regresivnoj političkoj i ekonomskoj tranziciji, s nizom krajnje nepovoljnih posledica za celokupnu društvenu razvitak. Pristanak zbog moranja i nepostojanja alternative ne daje legitimitet takvom stanju.

Valjane institucije su ukorenjene u konkretni socijalni, istorijski i kulturni ambijent, ali idu bar korak dalje iznad njega. Bez te ukorenjenosti one "lebde", dok bez nadilaženja horizonta tog ambijenta ne mogu da "vuku" unapred društveni razvitak. Veoma je važno naći pravu meru između te ukorenjenosti i transcedirajuće uloge institucija, njihove vezanosti za ono što je progresivno u tradiciji i njihove modernizacije. Ta je mera plod spoja znanja, političke veštine upravljača i demokratskog "impulsa" odozdo. Okoštalost institucija vodi društvenoj stagnaciji i nazadovanju, dok prekid sa svakom tradicijom vodi imitativnoj modernizaciji.

Valjanost institucija uveliko zavisi od uspešne kombinacije njihovog formalnog i sadržinskog elementa. Institucije mogu biti "idealno" projektovane, a da im nedostaju odgovarajući, konkretno-istorijski sadržaj, socijalni i politički subjekti. "Idealno" formirane institucije zapravo su loše institucije, prazna apstrakcija.

Sadržaj institucija čini priroda bazičnih društvenih odnosa. One ih dovode do nivoa urednosti putem jasnih i čvrstih pravila igre. Karakter institucija zavisi pre svega od odnosa vlasništva, odnosa dominacije i odnosa emancipacije, kao i odnosa među tim odnosima.

Bitan element legitimnosti institucija jeste *kultura poverenja* u njihovu svrishodnost, način funkcionisanja i učinke. A poverenje se ne može svesti samo na psihološku kategoriju. Ono je eminentno i politička, moralna, čak i ekonom-

⁵ Koliko su konzervativizam institucije vladara samodršća, te stoga i dugotrajno nepostojanje uslova za konstitucionalnu državu i formiranje građanstava, bili prepreka razvoju demokratije i opštjoj modernizaciji društva, najbolje se vidi na primeru Rusije (Podrobno o tome u: A. Molnar, Razprava o demokratskoj ustavnoj državi, moderne revolucije: Francuska-Rusija-Nemačka, Samoizdat B92, Beograd, 2002, str. 185-261).

ska kategorija⁴. Poverenje u sve institucije javnog društvenog života takođe mora biti institucionalizovano: demokratskom kontrolom njihovog rada odozdo, kompetentnom hijerarhijskom kontrolom odozgo i tradicijom ponašanja in bona fides.

Da bi institucije bile poštovane prvenstveno mora postojati većinska svest o tome da rade nepristrasno, za kolektivno ili opšte dobro. Ali, moraju biti i obezbedene negativnim sankcijama za nepoštovanje normi i "pravila igre" kao bitnih sastojaka svakog institucionalnog aranžmana. Poverenje u institucije i njihovo poštovanje uslovljeno je i moralnom dimenzijom njihovog ljudskog sastava, posebno karakternih osobina onih koji su im na čelu i njihove su personalizacije. To pogotovo važi za institucije političke vlasti u svim, a najviše u razdobljima teških društvenih kriza i prelomnim istorijskim trenucima. Ako se na čelu države nadu beskrupulozni vlastodršci, onda iz nje izvedene institucije ne samo da neće imati ugled nego će biti i omražene. Karakterna "jednačina" ljudi na vrhovima ključnih društvenih institucija i njihova upravljačka (ne)posobnost u takvim okolnostima od velikog su značaja ne samo za ugled institucija nego i za njihov opstanak, uključujući i samu državu.

No, ne može se poći od pretpostavke da je dovoljno da na vlast dođu pošteni, slobodoljubivi i kompetentni ljudi pa će ona dobro funkcionsati. Bez valjanih institucija nadzora i ograničavanja vlasti politički sistem bi se oslanjao na nepromenljivost osobina moralnih jedinki i na njihovu volju⁷. Nije malo primjera da usled logike vlasti pošteni ljudi objektivno, često i mimo svoje volje, postanu njeni zarobljenici, čak i despoti. "Poštemi" despoti (Robespjjer kao paradigma) mogu biti, a najčešće i jesu - krvari despoti. Zato institucije moraju biti osiguranje od zloupotrebe političkih položaja i funkcija, mada nema institucija koje to mogu apsolutno obezbediti.

Demokratiju nose samosvesni građani, a ne spasitelji i vaspitno-usrećiteljske elite. A održiva je na temelju ekonomskog razvoja koji je znatno iznad praga siromaštva. Samo pod tim uslovima demokratija se ne izrodava u svoju anarhoidnu u plebiscitarnu formu, u tiraniju većine, prikrivenu oligarhiju ili maskirano samovlašće, gde je narod sveden "...na običan hor koji prati solistu ili čuti" (Č. Tili).

Institucionalizacija demokratije, a pre svega njen stvarni život, uvek je otvoreno pitanje. Desupsticijalizovana demokratija, demokratija bez kvaliteta života, bez duhovnosti i moralne podloge može postati represivna, pa i tiranska, a ne samo bežlična. Načinom svog unutrašnjeg uređenja ona bi moralu dati prostor za izuzetke, a ne samo za većinu, za kvalitet, a ne samo za kvantitet. Jer kvantitativna demokratija ubija samu sebe.

Poznata je normativistička "bolest" preteranog poverenja u moć institucija, opsednutost "institucionalnim gigantizmom" i traženjem stalno "novih" i "originalnih" institucija. Na toj se osnovi stvara svet veštackih institucija paralelan ili

⁶ Za Fukujamu je poverenje u poslovnim odnosima bitan element kulture, ali i uspešnog privrednog razvoja (Vidi: F. Fukujama, Konflikt kultura, Treći program RTV Beograd, III, IV, 1996, str. 376).

⁷ "Politička institucionalizacija znači da se svaka lična vlast u državi zameni odgovarajućim ustanovama i pravnim poretkom...", pri čemu te ustanove deluju kao centri odlučivanja "...s izvesnom nepristupačnošću..." (V. Stanović, Podela vlasti, Gradani u pravnom sistemu, Helsinski odbor za ljudska prava, Beograd, 1999, str. 297).

suprotstavljen stvarnom svetu, odakle proizlaze politički iluzionizam, nasilje nad stvarnošću i neprekidno eksperimentisanje državom. To je bilo posebno karakteristično za period hipertrofije samoupravnih institucija u prethodnom jugoslovenskom društvu. "Loša beskonačnost" promena institucija dovodi do toga da one moraju da dožive slom, a pre toga da proizvedu niz negativnih i apsurdnih efekata u privredi i celokupnom društvu.

No, fetiš institucija, kao oblik nemotivirane kompetentnosti, ali i mimikrije stvarne pozicije političke klase, ima svoju suprotnost (prividnu) u *institucionalnom nihilizmu*. On se uvek oslanja na određeni oblik političke samovolje i decizionizma. Ideološki se to često pravda time što se insistira na primatu *pokreta* u odnosu na poredak. Sama teza o primatu aktera "socijalne dinamike" nad "socijalnom statikom", čiji su bitni elementi konkretni društveni poredak i njegovi pod poreci - ne mora sama po sebi biti neprihvatljiva. Sve zavisi od toga kakav je pokret na delu, čemu teži i čime rezultuje. Ako se pokret svede na permanentnu aktivnost samoproglašene elite ("avangarde"), nedodirljivu za kritičko preispitivanje, onda teza o primatu pokreta nad poretkom (institucijama) nužno vodi ka *institucionalnom nihilizmu*, pravnoj i egzistencijalnoj nesigurnosti.

I "institucionalni gigantizam" i institucionalni nihilizam, različitim putevima, dovode do istog rezultata - smrti institucija, faktičke političke samovolje i dezintegracije društva.

Domaće institucije gotovo svih zemalja savremenog sveta nikada nisu bile toliko uslovljene globalnom institucionalnom mrežom kao sada. Ta je uslovljenošć višežnačna i kreće se od zavisnosti, uključujući i vazalstvo prema najjačim svetskim institucijama (državama, bankama, privrednim korporacijama) do različitih oblika neophodne saradnje.

U društvinama tranzicije preovladuje objektivno vazalni položaj (različitog nivoa) njihovih država i privreda (posebno posredstvom "omče" dugova) prema najrazvijenijim državama Zapada i svetskim finansijskim institucijama. On proizlazi prvenstveno iz odnosa snaga: tehnološke, ekonomске, političke i vojne, između najrazvijenijih zemalja Zapada, koje daju pečat globalizaciji, i onih koje su pripadale sistemu real-socijalizma. Sve se to neposredno odražava na planu stvarne sverenosti postreal-socijalističkih (naravno, i mnogih drugih) država, a posredno i na institucionalizaciji bazičnih procesa tranzicije. Usled toga se delatnost, ciljevi, unutrašnja organizacija i opseg moći ključnih institucija postreal-socijalističkih društava moraju sagledavati i kroz "prizmu" njihove uslovjenosti globalnim kontekstom moći, posebno kontekstom sile, koji je u mnogim slučajevima od pre-sudne važnosti.

A u vezi s "opadajućom stopom" suvereniteta postavlja se još jedno pitanje: ko je stvarni *generalni guverner* u tim državama?

U izlaganju koje sledi analiziraće se tri kompleksa pitanja vezana za regulisanje procesa tranzicije: institucionalizacija svojinskih promena, vlasti i socijalnog sporazuma.

Socijalni učinci i interesna podloga institucionalizovanja privatizacije

Ključno sociostrukturalno obeležje izrazite većine postreal-socijalističkih društava jeste da se ona kreću ka kapitalizmu poluperiferije i periferije s koncentracijom u rukama nekoliko procenata stanovništva na temelju sistem-

ski uslovljene, pretežno pljačkaške privatizacije. To je onaj tip društva koji je u znaku sploštenje piramide, s vrlo širokim dnom: na vrhu je oligarhija moći i bogatstva, na dnu "more" sirotinja i bede, između njih nepostojani srednj-i slojevi. Istina, formiraju se i nova zanimanja, javlja se zametak produktivnog preduzetničkog sloja, sve je više male privrede, sposobne da racionalno posluje, kao i zaposlenih u njoj. Ali to ne daje pečat osnovnim svojstvima nastajuće socijalne strukture koja se formira prvenstveno na temelju *posedovanja ili neposedovanja* efektivne krupne privatne svojine. Kako ističe Z. Golenkova "...proces formiranja nove socijalne strukture i njenog sastava... predodređen je bazičnim izmenama oblike vlasništva"⁸. Ključne društvene institucije: država, preduzeće, javno mnenje, ideološki aparati, preusmerene prema razvoju istorijski nižerazrednog političkog kapitalizma u kojem je dominantna klasa nomenklaturalno-mafiozna buržoazija - činioци su nastanka takve strukture.

Nije sporno da se morao napuštati sistem državno-svojinskog monopola, ekonomski neefikasnog, kao materijalizacije političkog monopola jedne jedine partije, odnosno njenog vrha kao jezgra države. Nije sporno ni da je privatna svojina u najvećem broju slučajeva efikasnija od državne, što ne znači da državna i različiti oblici "javne" svojine uposte, ne mogu biti efikasni, a u pogodnom sistemskom ambijentu i nosioci razvoja. Kakve efekte imaju pojedini oblici svojine uvelikoj zavisnosti od *vanekonomske* činilaca: tipa političkog sistema i opštег institucionalnog okvira, dominantne kulture, a pre svega od upravljačke sposobnosti političkih i privrednih elita, kao i od primene znanja u ekonomskom i opštrem društvenom razvoju. Nije sporno ni to da je društvena tranzicija, s obzirom na krah državosvojinskog modela, neophodna obimna privatizacija. Prava pitanja su: *kakvi su efekti* u primeni njenih konkretnih modela, ko od nje ima najviše koristi, a ko su njeni socijalni gubitnici i "svišnji ljudi", dokle privatizacija treba da doseže i koji su institucionalni aranžmani neophodni da privatizacija ne bi bila socijalno nepodnošljiva, a pogotovo pljačkaška? Istina je da nema pravedne privatizacije. Ali to ne znači da ona mora biti sistematska, brutalna, gotovo sveobuhvatna otimačina društvenog bogatstva koje su generacije stvarale. Nije tačno da je bilo kakva privatizacija, što znači i ona koja je u znaku "ohlokratsko-kleptokratske simbioze" (Č. Ocić) i proizvodi pogubne socijalne posledice - bolja nego nikakva, niti se može uvažiti da će se ono prijaviti u privatizaciji zaboraviti nakon dve-tri generacije. Kritički pristup pitanjima promena vlasništva koji polazi od ljudske i socijalne cene privatizacije i comentarne socijalne pravednosti nije "moralistički". To je argument kvaziliberalnog cinizma. Jer su ovde pitanja moralna, ekonomije i celokupnog sadržaja i svrhe društvenih promena - nerazdvojiva. Nepodnošljiva ljudska cena određenog oblika privatizacije, posebno one pljačkaške, istovremeno je i *ekonomski nepodnošljiva*. Jer se moralna pitanja, vezana za bedu i baperspektivnost većine društva, nezaposlenost i masovni osećaj duboke nepravde vraćaju u ekonomiju, izazivaju njenu neprekidnu nestabilnost, pad proizvodnje i potrošnje i postaju nesavladiva granica neophodnih društvenih promena.

⁸ Vidi: Z. T. Golenkova, Osnovne tendencije transformaciji socialnih neravenstv, u: Rossija: transformirajuće se občestvo, Institut sociologii Rossijeskaja akademija nauk, Kanon-pres, Moskva, 2001, str. 97.

Kakve će te promene biti uveliko zavisi od institucionalnih rešenja, što znači i od stvarnih izgleda onih socijalnih grupa koje su najviše pogodene privatizacijom da izraze i odbrane svoje ključne egzistencijalne interese. Od bitnog su značaja institucije *demokratske kontrole vlasti i tokova robe i novca*.

One moraju *prethoditi privatizaciji* i imati jaku, organizovanu i masovnu držvenu podršku, ali i legitimnu i legalnu državnu prinudu iza sebe da bi bile uspešne.

Do kakvih posledica dovodi "divlji" kapitalizam, sa sebi svojstvenim haosom institucija i organizovanom stihijom društvenih promena u mnogim zemljama tranzicije, može se zaključiti iz podataka o siromaštvu i socijalnim nejednakostima koje daje Svetska banka za region zemalja u tranziciji.

Premda tim podacima, 1998. godine jedan od pet stanovnika celog tog regiona preživljava je s manje od 2,15 američkih dolara dnevno i bio je na rubu siromaštva. Deset godina ranije jedan od dvadeset pet stanovnika živeo je u apsolutnoj bedi. Dok u centralnoevropskim zemljama tranzicije nije bilo apsolutnog siromaštva, dотле je u Tadžikistanu bez ikakve zarade bilo 68% stanovnika, u Kirgiskoj Republici 50%, Jermeniji 40%. Prema zaključcima Svetske banke zemlje kao što su Jermenija, Tadžikistan, Kirgiska Republika, Rusija, Gruzija i Makedonija imaju najveće nejednakosti na svetu⁹.

Kakvu je pustoš izazvala tranzicija u privredi većine bivših socijalističkih zemalja, u čemu način promene vlasništva i nova "probubitna akumulacija kapitala" imaju ključnu ulogu - dā se zaključiti po tome što se opadanje bruto društvenog proizvoda može uporediti s velikom svetskom depresijom 1929-1933¹⁰. U vezi s tim, G. Wild piše: "Treba se vratiti na tridesete godine ovog stoljeća da bi se u industrijskim zemljama susrela takva ekonomска kataklizma koja se dade usporediti s onom koja nakon 1990. pogada zemlje središnje i istočne Evrope"¹¹.

Cuvena 1989. godina ne može se više ocenjivati polazeci od Darendorfovog teorijskog usklika da je ona "čudesna godina", usklik koji je on sam kasnije osporio kada je rekao da je tranzicija " prolazak kroz dolinu suza", što je tačno, bar u najvećem broju slučajeva. A kako ističe Šepflin, govoreći o istom problemu, umesto "procvata evropske ideje, evropske kulture", dobili smo "evropski sumrak, evropesimizam, evrodepresiju"¹². Opšta slika rezultata tranzicije svakako je razudjenja, izgledi razvoja pojedinih grupa postrealsocijalističkih zemalja su različiti. Ali, navedeni podaci govore o tome koja je "boja" preovladujuća u toj slići.

9 Transition, The First Ten Years, Analy's and Lessons for Eastern Europe and The Former Soviet Union, The World Bank, Washington, D. C. 2002, p. XIII, XIV.

10 Podrobnije o tome: Lj. Kostovska, Balkan i uključivanje u Evropsku uniju, u: Novi svetski perekad i Balkan, Filozofski fakultet - Univerzitet u Nišu, Institut za sociologiju, Niš, 1999, str. 220-221.

11 Prema: S. Vrcan, B. Bulkića, D. Lazić, S. Kunac, N. Bulat, D. Štrelov, Pokrivanje vlasti, analiza izbora '95 i '97, Alinea, Zagreb, 1999, str. 36.

12 Prema: S. Gredej, Vrednosno utemeljenje blokirane transformacije srpskog društva, u: Racijehod, Srbija u transformacionim procesima, Filip Višnjić, Beograd, 2000, str. 173.

Deficit legitimnosti novog političkog poretka

Strategija (što znači i institucionalizacija) svojinskih promena, koja polazi od socijalno nepodnošljive i pljačkaške privatizacije, proizvodi ne samo velike nego i u razvojnem smislu blokirajuće socijalne nejednakosti i uводi glavninu postreal-socijalističkih društava u novu duboku i trajnu tranzicionu krizu. Tu nije na delu "kreativna destrukcija" prethodnog sistema nego *katastrofna destrukcija* privrede i opštih pretpostavki društvenog oporavka, o čemu najbolje svedoče već navedeni pokazatelji privrednog razvoja, životnog standarda, te stoga i stepena nezadovoljstva ogromne većine stanovništva u dominantnom delu zemalja tranzicije. Takva privatizacija, spojena s korupcijom i drugim oblicima zloupotrebe vlasti u "udesom nade", glavni je uzrok deficitu legitimite institucija političkog poretka. To se najbolje može videti iz sledećih podataka.

Čak i u Poljskoj, koja prema sadašnjim merilima spada u zemlje najuspešnije tranzicije, više od polovine građana ne prihvata postojeći politički sistem, a preko 80% ispitanika smatra da nemaju nikakvog uticaja na političke odluke¹³. Nepoverenje prema najvišim organima vlasti u Rusiji, bar do pre nekoliko godina, bilo je izuzetno veliko: 75% anketiranih građana nije imalo poverenja u predsednika te države, 73% u vladu, i 70% u Dumu¹⁴.

Opominjući su podaci prema kojima građani imaju najmanje poverenja u one političke institucije koje bi po nameni trebalo da budu nosioci demokratskog poretka. Naime, građani "...u zemljama u tranziciji najmanje poverenja imaju u parlament i političke stranke, dok se vlast nalazi na 'neslavnom' 11-om od ukupno 15 mesta"¹⁵.

Ako nedostaje taj supstancialni legitimitet, odnosno "stalni, uzlazni i odozdo legitimitet" (S. Vrcan) novih režima, kao i "kredibilitet države" (M. Bisić) - postavlja se pitanje kakvi su oni po svojoj prirodi. U najboljem slučaju su prodemokratski, najčešće su mešavina singiranog i "polarizovanog" pluralizma i nasledene i novostvorene autoritarnosti. U više slučajeva to su režimi s izrazitim autoritarnom dominantom, jakom državom u smislu zaštite interesa oligarhijske moći i bogatstva, a slabom u obavljanju razvojnih, socijalnih i zaštitnih funkcija, i uz to duboko korumpiranom. To znači da je država kao institucija doživela debakl, u smislu većinskog poverenja, ni malo slučajan. Njena "deregulativna" uloga pokazuje se posredno kao regulativna u uspostavljanju takvog društvenog stanja, a stihija kao faktički dopušteno stanje koje je veoma pogodno za bezakonje i "lov u mutnom".

Na još jedno pitanje koje se tiče institucionalizovanja odnosa između ekonomskih i političkih sfera, i društva kao celine, valja usmeriti teorijsko-analitičku pažnju.

U društvinama tranzicije gde ona donosi povoljne, ili bar ne katastrofalne rezultate, uspostavlja se dualizam principa na kojima se organizuju ekonomski i politički sistem. U ekonomsku sferu ugraduje se princip svojinskog (privatno-

13 Prema: I. Marinković, Ko vlasta Poljskom, Politika, 20. novembar 1999, str. 4.

14 Kolektiv autora, rukovodilac-akademik Osipov G. V.; autori sastavljaci: Levasov V. K. i Lukosov V. V., Novij kurs Rossii, pretposki i orientiri, "Akademija", Moskva, 1996, str.103.

15 M. Bisić, Država u tranziciji, Ekonomска misao, br. 3-4, 1999, str. 185.

svojinskog) monizma, a u političku - princip pluralizma. Međutim, politički pluralizam bi morao imati podlogu ne samo u socijalnom nego i u svojinskom pluralizmu. Svi oblici vlasništva koji su ekonomski efikasni morali bi biti dopušteni i institucionalno ravnopravno tretirani. Inače se državno-svojinski i "društveno-svojinski" dogmatizam zamjenjuje privatno-svojinskim.

Međutim, u društvinama u kojima tranzicija daje veoma nepovoljne ili poražavajuće rezultate, postoji relativna koherencija između ekonomski nefikasnog svojinskog pluralizma sa snažnim udelom državne svojine i jačanjem "piratske" privatne svojine, kao i njihovim preplitanjem, na jednoj, i pseudopluralizma političke scene koja je u sustini determinisana samovlašćem, na drugoj strani.

U prvom slučaju *nekoherentnost* bazičnih principa institucionalizovanja društva, na dužu stazu gledano, postaje ograničavajući činilac demokratije i političke slobode, u drugom, *koherentnost* principa retrogradne organizacije društva već sada jeste takav činilac.

Socijalno-politička podloga institucionalnog nereda u Srbiji

Privatizacija u Srbiji tokom devedesetih godina, netom proteklog veka, išla je dvema linijama - neinstitucionalnom, kao glavnom, i institucionalnom kao sporednom. U prvom slučaju ona se zbivala posredstvom mreža faktičke moći i spremom vlasti i novonastalih bogataša izvan vlasti, po principu fuzije političkog kapitala, rukovodećih položaja u privredi i novca. Najveći deo onoga što je bilo predviđeno za privatizaciju i što je bilo najperspektivnije prešao je u ruke pripadnika trijade: visoki državni i partijski funkcioneri - direktori u preduzećima "društvene" svojine i bogataši izvan kruga rukovodilačkog sloja, koji su do bogatstva došli uglavnom putem "sive" i "crne" ekonomije. U svemu tome sudelovalo je u većoj ili manjoj meri "nameštanje" zakona i pratećih propisa tako da najviše odgovaraju pripadnicima te trijade. Specifičnost ovog puta privatizacije jeste i u tome što su najčešće rukovodioći u društvenom sektoru privrede ostajali i dalje na svojim mestima i istovremeno bili krupni privatni vlasnici.

Druga linija, formalno-institucionalna, karakteristična je pre svega po svojoj *socijalno-demagagijskoj* dimenziji, koja je prožimala tadašnju pravnu normativu: zakonom je bilo predviđeno da najveći deo kapitala preduzeća u društvenoj svojini prede u akcionarsko vlasništvo zaposlenih, i to u situaciji kada ne samo da nije bio profit nego se "jela" i sama supstanca tog kapitala. Radničke dividende gotovo u sto odsto slučajeva bile su čista fikcija. U tom periodu, u kojem je na vlasti bila nominalna levica, formiran je sloj srpskih "oligarka" koji su za naše i ne samo za naše prilike za veoma kratko vreme stekli veliku bogatstvo. Promenom režima 2000. godine oni su samo *politički razvlašćeni*, delimično (bolje rečeno, simbolično) "kažnjeni" donošenjem zakona o oporezovanju ekstraprofita, ali je glavno bogatstvo i dalje ostalo netaknuto.

Družava Srbija faktički funkcioniše prvenstveno u interesu onih koji najviše imaju, svejedno kako su do svog imetka došli (uostalom, kao i u drugim zemljama tranzicije). To je glavna prepreka uspostavljanju pravne države kao relativno pravedne države. Time je u strukturu države ugrađen izvor trajnog i aktivno pravedne države. Time je u strukturu države ugrađen izvor trajnog i širokog socijalnog nezadovoljstva, nestabilnosti i mogućih pobuna protiv postojecog porekta. Dominantni način privatizacije, struktura ekonomsko-političke moći

i funkcionisanje vlasti čine celinu. Prirodu vlasti u takvoj državi davno je odredio A. Smit (a ne samo K. Marks). On u neku ruku proročanski piše: "Gradanska vlasta (a danas možemo dodati - i pseudo-socijalistička - prim. Z. V.) ukoliko je osnovana za zaštitu vlasništva, zapravo je osnovana za odbranu bogatih protiv siromaša ili onih koji imaju neko vlasništvo protiv onih koji nemaju uopšte ništva".¹⁶

U sadašnjoj Srbiji institucionalizacija privatizacije onoga što je preostalo da se privatizuje karakteristična je po izostanku socijalnodemagagijskih efekata, ali i po tome što privatizaciju "društvenog" i državnog sektora privrede čini obaveznom, nasuprotno još važećem Ustavu, što širi inače ogromnu nezaposlenost i bedu, i što dovodi do jednog paradoxa. Reč je o tome da u ime privatizacije faktički nastaje *novi etatizam* jer se gro sredstvima od privatizacije koncentriše u Akcijski fond kojim upravlja država, tačnije, vlasta. Objektivno, nova "politička klasa", svejedno da li je to nameravala ili nije, poput prethodne drži u svojim rukama društveni kapital (istina, pitanje je koliko ga stvarno ima). Zbog toga se može reći da je to, normativno gledano, podržavljena privatizacija, koja takođe može biti oslonac za privatizaciju države. U tom pogledu (naravno, ne samo u tom), nema diskontinuiteta s prethodnim režimom. U oba slučaja pokazuje se da politička sfera (a tu je prevašodno reč o interesima održanja na vlasti) dominira privredom i društвom u celosti, ako termini "privreda" i "društvo" uopšte imaju onaj realitet koji bi trebalo da označavaju.

Upravo zbog krajnje teškog materijalnog i opštег socijalnog položaja većine stanovništva Srbije¹⁷ (i Crne Gore), zaposlenih, a pogotovo nezaposlenih, valjalo bi razmislići o najpogodnijem načinu posebne institucionalizacije interesa i političke volje te ogromne društvene skupine u lokalnim i republičkim skupštinaima, kao i u saveznoj (primera radi, uvođenjem odbora, komisija ili kakvog drugog oblika) za interesno predstavljanje socijalno ugroženih, s jasno određenom nadležnošću. Klasična politička reprezentacija nije dovoljna za takvu društvene prilike. To bi, svakako, usložilo proces donošenja odluka, ali bi mnogo više nego u postojećoj organizaciji vlasti izražavalo demokratski princip njenе institucionalizacije. Ako bi se institucionalizovala reprezentacija i po ovoj, socijalnoj liniji, ne bi se moglo dogoditi da se donose zakoni (i uredbe) nametanjem volje i interesa ekonomski i politički jačeg "lavovskoj" većini društva, a privatizacija bi imala drugačije sadržaje i tokove, s manje socijalnih potresa i žrtava. U svakom slučaju, taj problem postoji i čeka odgovarajuće rešenje (što ne znači da se on oficijelno prepoznae i priznaje), kao što postoji i potreba

16. A. Smith, Istraživanje prirode i uzroka bogatstva naroda, 2, Kultura, Zagreb, 1952, str. 212.

17. Najbolji pokazatelj tog položaja jesu obim i dubina siromaštva i bede. Gotovo tri miliona ljudi u Srbiji danas živi u siromaštvu, s obzirom na to da raspolažu s manje od 30 US dolara mesečno. Od tog broja 1,4 miliona su apsolutno siromašni, imaju prihode manje od 20 dolara mesečno. Dok je u 1990. godini bilo 14,1% siromašnih, u 2001. godini bilo ih je 36,5%. Broj nezaposlenih u Srbiji povećao se od 760.000 u 1998. na 800.000 u 2001. godini. (Vidi D. Vučović, Siromaštvo i nezaposlenost, Sindikalni povernik, 17. aprila 2002, str. 38-39.)

Prema nalazima iz jednog istraživanja, nešto ranije realizovanog od prethodnog, u Srbiji ima 40% siromašnog stanovništva i 40% onih koji su na granici siromaštva. (Vidi: M. Lazić, Rekapitulacija, u: Račni hod, Srbija u transformacijskim procesima, "Filip Visnić", Beograd, 2000, str. 17.)

participativne demokratije, tog važnog pomaka u razvoju demokratije koji ide zajedno sa socijalnom državom. To su civilizacijska dostignuća modernog doba, i koja u Srbiji takođe čekaju svoju rehabilitaciju i novu operacionalizaciju, ali i svoje materijalne pretpostavke.

Ključni značaj manjka demokratskih institucionalnih aranžmana u Srbiji

Moderno političku istoriju Srbije od Prvog srpskog ustanka pa do danas prate ciklusi kulta vladara, ali najčešće i njihovog detronizovanja, harizmatizacije i teške deharizmatizacije, masovnog očaravanja i isto tako masovnog razočaranja jednim te istim vodama. U te cikluse uklapaju se i kraljevstva, nasilno dovodenje vladara na vlast, ili, pak, njihovo progonstvo. Nasilje, uključujući i vršenje u ime demokratije, duboko prožima politički razvoj Srbije¹⁸. Linija institucionalizacije i opštег razvoja demokratije posve je marginalna.

Što je posebno važno, kroz celokupnu tu istoriju provlači se model traženja, očekivanja i proizvodnje spasioca, najčešće u liku moćnog i pravednog vodećeg vladaca.

Ni danas Srbija nije izšla iz tog modela. Obožavanje ljudi na vlasti je splasnulo, ali nije nestalo. A pogotovo nije nestala satanizacija političkih protivnika i shvatnje politike, ne kao umeća sporazumevanja nego kao umeća ptičevanja i pogrde, pri čemu se politika pretvara u vladajući prostakluk i duboko se kompromituju formalno demokratske institucije.

Sve dok postoji i dok se nastavlja podaništvo, praćeno iskazima ljubavi, ili slepog bunda i apriorne mržnje prema političkim vodama, pogotovo ako je na delu ekstremna ljubav ili mržnja - sigurno je da nema institucionalizacije i života demokratije. Jer demokratija prepostavlja da se političke vode poštuju, kritikuju, mirnim putem, posredstvom legalne procedure, dovode na vlast i istim putem smenjuju, da se uvažavaju ili ne uvažavaju zbog transparentnih učinaka svog rada, a ne da se vole ili mrze.

Današnja je Srbija delimično odmakla, uglavnom svojim položajem u svetu, od svojih godina koje su u znaku istorijskog minusa i "harizmarhije" (S. Stojanović). Ali taj razmak od istorijskog minusa nije postojan. On se opasno smanjuje na nekim sektorima društvenog života, pre svega kada je reč o materijalno-socijalnom položaju društvene većine. Smanjivanje tog razmaka vidi se i na pojedinim važnim segmentima političkog života i političkog sistema. Postoji realna opasnost od institucionalizacije novih vidova autoritarne vladavine ili ustavljenja njenih skrivenih faktički dominantnih oblika. Vlast se ponovo koncentriše u veoma malo ruku unutar nastajućeg modela *antagonističke polarizacije*. Tradicija autoritarne vladavine nije, objektivno, s obzirom na celokupnost društvenog stanja, ni mogla biti prekinuta. Ali ne postoji nikakva istorijska nužnost da stepen i širina autoritarnih obrazaca vladanja budu takvi jesu i nakon pada prethodnog režima.

Za Srbiju bi bilo pogubno da prokocka izvesnu istorijsku šansu, da se tokom

¹⁸ O tome upečatljivo svedoči podatak da je u Srbiji u partijskim sukobima, krajem devetnaestog veka, za devet godina (od 1887. do 1896) "...bilo 377 političkih ubistava i preko 3000 podmetnutih požara u kojima su izgorela čitava selo, da prosačkog štapa doveđene i unesrećene porodice" (prema: Lj. Tešić, *Prilozi za istoriju srpskih političkih svada, Ubistva i tuće u celoj zemlji*, Politika, 27. mart 2002, str. 23).

narednih godina uspostavi nešto što bi ličilo na sistem *demokratije*, tog *političkog minotaura* sastavljenog od fingirane demokratije i "meke" pojedinačne i grupne diktature. Ali, socijalno stanje, diktat bede, način reprodukcije politike, pre svega način donošenja odluka koje su primarne za život građana - ne isključuju mogućnost razvoja i u tom pravcu.

Očekivanja od promena političkog režima uvek su kod građana prevelika, tako da je jedna doza razočaranja u te promene "normalna". Ali ovde nije reč o tome, nego o mogućnosti mnogo dublje i šire *diskreditacije* nove vladajuće političke elite, pre svega zbog odnosa u njenim redovima. To nisu odnosi institucionalizovanog, normalnog političkog takmičenja i suparništva, već odnosi koji se približavaju tački *neprijateljstva* i nekoj novoj nultoj, pa i minus istorijskoj tački. Nastavi li se klizanje ka toj tački, Srbija ponovo tone u daleku istorijsku prošlost.

Izvori i oblici institucionalnog nereda

Glavni izvor institucionalnog nereda jesu država Srbije kakva jeste, i savezna država koja, kako stvari sada stoje, ima više izgleda da uđe u svoju predsmrtnu fazu nego da se oporavi kao ozbiljna i stabilna država.

Nered počinje od mesta i načina donošenja najvažnijih političkih odluka. To mesto nije Skupština Republike Srbije, nije ni njena vlast nego jedan organ koji nije predviđen Ustavom niti iza njegovih faktičkih ovlašćenja stoji politička volja građana. To je predsedništvo stranaka vladajuće koalicije, sastavljeno od stranačkih voda. Čim se ključne odluke tu donose, onda se u suštini negira uloga Ustavom predviđenih institucija. Mesto političke koordinacije postaje nadustavno mesto. To je istovremeno bitno ograničenje za konstituisanje pravne države i vladavine prava. Sadašnja država Srbija u suštini je *pluralizovana partijska država*, i to u smislu da partijski lideri deluju po principu "politbiroa", a kao državni funkcioneri postaju "transmisija" samih sebe kao partijskih članika.

Empirijska država Srbija izvor je institucionalnog nereda i po tome što se pored formalnog pravnog sistema uspostavlja paralelan faktički sistem moći. "Živi" sistem, posebno ekonomiji, ne samo da velikim delom nije u skladu s Ustavom te republike nego mu je i direktno suprotan u nekim važnim elementima (kao što je eliminisanje "društvene" svojine i uređenje odnosa u radu koje više štiti prava vlasnika nego zaposlene radne snage). Sasvim je drugo pitanje što taj Ustav ne odgovara osnovnom "duhu" društvenih promena, pre svega pravcu slobodne transformacije i organizacije rada na temelju privatnog vlasništva. Ali nema legaliteta ako se ne poštuje postojeći Ustav, sve dok se ne donese novi. U suprotnom se širom otvaraju vrata političkoj arbitternosti. Temeljni pravni akt ne može selektivno važiti.

Država kakva jeste izvor je institucionalnog nereda i po tome što je sudstvo i dalje često pod pritiskom izvršnih organa vlasti, pre svega pojedinih ministarstava, političkih i bankarskih funkcionera. Rečju, daleko je od pozicije nezavisnosti i efikasnog čuvanja legalnosti. Time je pogoden princip podele vlasti, a ona je i dalje koncentrisana u njenim izvršnim organima i pre svega, kako je navedeno, u neformalnom organu faktičke političke moći partijske liderokratije. Sem toga, funkciju tužilaštva i organa razotkrivanja počinilaca krivičnih dela

u privredi i društvu uopšte, delimično preuzimaju neformalne organizacije građana, vezane za odredene političke partije. To, svakako, govori o tome da legalni organi koji treba da vrše te funkcije ili ih ne obavljaju, ili slabo rade. Ali se time javlja rizik faktičke zamene tih organa kvazipartijskim organizacijama, što može dovesti i do "divlje" pravde.

Posebno je važno što institucionalni nered i degeneracija institucija proizlaze iz korupcije organa državne vlasti. Upozoravajući su podaci prema kojima između 50% i 85% ispitanih smatra da je korupcija najviše zastupljena u carinskoj službi, pravosudu i policiji¹⁹.

Što se tiče savezne države, ona je najnovijim sporazumom između političkih vrhova sadašnje Jugoslavije, Srbije i Crne Gore, uz dominantnu "posredujuću" ulogu predstavnika Evropske unije, pretvorena u dosada nepoznatu kombinaciju ekonomske konfederacije i elemenata političke federacije. Takva tvorevina nema izgleda da zaživi i prezivi. Politička federacija nema svoju prirodnu osnovu u ekonomskoj. To generiše sistemski nered na nivou nečega što treba da bude zajednička država, ali i u okvirima društva kao celine. Konfederacije se ili raspadaju ili pretvaraju u federaciju. Dugog veka ne mogu biti. Nikada se nije dogodilo da kada se federacija pretvoriti u konfederaciju u svojim bazičnim odnosima, nastupi zaokret, pa ona opet postane federacija. Bolest "originalnih" rešenja i dalje prati sudbinu društvenog sistema na ovom prostoru. Samo pod uslovom snažne zainteresovanosti i pritisaka Evropske unije da se napravi taj zaokret i nove "mape" političkih snaga u zemlji, koja omogućuje da se on ostvari - može se dogoditi i to političko "čudo".

Ovakvo stanje države Srbije i "države" koja još nosi naziv Savezna Republika Jugoslavija, spojeno sa široko rasprostranjenom bedom, padom proizvodnje, političkim "kanibalizmom" među partijskim liderima i primitivizacijom politike - dovodi do *rapidnog pada poverenja* u ključne institucije nove vlasti, sagledavane u celosti. To nedvosmisleno potvrđuju podaci iz najnovijih empirijskih istraživanja.

"U pogledu legitimite šest političkih institucija uzetih skupa (predsednik savezne države, predsednik Srbije, savezna i republička skupština, savezna i republička vlada), nova vlast nema ništa bolji legitimitet od prethodne... Ako se iz bizarog rezultata izuzme predsednik savezne države, sadašnji legitimitet tek je nešto zasnovaniji od onog iz 1997. godine - godine rekordnog nezadovoljstva gradana"²⁰.

Važnost institucionalizacije socijalnog dijaloga i konsenzusa

G. E. Fuller upotrebljava sintagmu "demokratska zamka"²¹. Tu sintagmu valja shvatiti kao opomenu da se ne bi dospelo do mitskog poimanja demokratije.

19 Grupa autora (D. Antonić, B. Babović, B. Begović, M. Vasović, Z. Vacić S. Vuković, D. Kavran, Z. Ivovićević, B. Mijatović, B. Stojanović, D. Hiber), Korupcija u Srbiji, Centar za liberalno-demokratske studije, Beograd, 2001, str. 172).

20 Lj. Baćević, Godina našeg (ne)zadovoljstva, javno mnenje Srbije o funkcionisanju institucija, naučni skup: "Srbija godinu dana posle", Kikinda, 19-21. septembar 2001, str. 5.

21 Prema: Y. Sadowski, The Myth of Global Chaos, Brookings Institution Press, Washington, D. C. 1998, p. 32.

je. Jer, demokratija, kako ovaj autor naglašava, može, nasuprot predrasudama, stimulisati nasilje. To sigurno vredi za anarhoidne demokratije koje ne sadrže institucionalne aranžmane rešavanja konflikata kao što je to slučaj u Srbiji, i jučerašnjoj i današnjoj. To su demokratije neograničenih zahteva u društвima krajnje oskuđnih izvora i sredstava. No, postavlja se pitanje: ko i kako određuje granicu između anarhoidne i razumne demokratije, kao i to koji su zahtevi realni, odnosno razumno, u društвima koja su kao celina siromašna, ali su ujedno u raspodeli društvenog bogatstva izuzetno nepravedna. Odgovor na ta pitanja daje stvarni odnos snaga među suprotstavljenim interesnim grupama: onaj ko je u svakom pogledu jači određuje meru pravednosti i razumnosti zahteva.

U svakom slučaju, "demokratska zamka", kao zamka u osnovi anarhoidne i slabe demokratije, one koja nije izgradila fleksibilan i efikasan poredak, niti iza sebe ima efikasnu privrednu, može dovesti društvo u stanje nesavladivih sukoba mnoštva zahteva i interesa, sružavati njegovu proizvodnu osnovu i dovoditi do permanentne ekonomske i opšte društvene krize. Takva demokratija sadrži crte rastućeg nasilja, pogotovo ako se zbiva u društву velikih nejednakosti i ujedno ekonomske stagnacije ili nazadovanja. Ona je uredavo onaj oblik demokratije kakav postoji u sadašnjoj Srbiji i u većini postreal-socijalističkih zemalja. U njenoj unutrašnjosti skriva se klica diktature, upravo na osnovi nesavladive socijalne krize čiji je izvor i u takvom obliku demokratije.

Institucionalizacija socijalnog dijaloga i sporazuma strana u "industrijskim" i širim društvenim sukobima podrazumeva određene pretpostavke.

Pre svega podrazumeva relativnu ravnotežu snaga u trouglu: vlasnici kapitala, vlasta, sindikati. Ako su prve dve "strane" tog trougla jake, a treća slaba, onda od socijalnog dijaloga i socijalnog sporazuma nema ništa. U toj situaciji faktički se nameću volja i interesi (naj)jačeg. Upravo je takvo stanje sada i u Srbiji i u drugim zemljama tranzicije. Da bi sindikati bili jaki, morala bi postojati moderna, na novim osnovama ujedinjena radnička klasa, kao i takva socijalna struktura gde se relativno jasno diferenciraju njene konstitutivne skupine, ali se u sebi i objedinjuju na temelju sličnih bazičnih interesa. Dugo će vremena proći da se tako oforme "donje" klase, slojevi, i uopšte socijalne skupine. "Razoren društvo" (S. Bolčić) ne vodi u tom pravcu, nego ka njihovoj još većoj fragmentaciji i borbi za puko preživljavanje.

Socijalni dijalog i konsenzus podrazumevaju i njihovo precizno regulisanje pravnim normama, a ne ad hoc sastajanje "partnera" za pregovore o teškim socijalnim sukobima, pitanjima i dilemama. Cela ta "sfera" morala bi se regulisati *posebnim zakonom* i odgovarajućim propisima na njemu zasnovanim. Socijalni dijalog i konsenzus ne mogu biti stvar slučaja i puke "dobre volje", već obaveza pre nego što dode do situacija koje su kritične po životni položaj zaposlenih, privredu, državu i celokupni društveni razvoj.

Za uspeh socijalnog dijaloga i socijalnog sporazuma neophodna su odgovarajuća "tehnologija" i kultura pregovaranja²². Naravno, ta "tehnologija" i kul-

22 U okviru metoda "principijelnog pregovaranja" R. Fisher i W. Ury insistiraju na sledećem:
1) "Razdajajte ljude od problema..."; 2) "Umesto na stavove, koncentrište se na interese...";
3) "Pre nego što pokušate da postignete sporazum, pronadite opcije od obstrane koristi...";
"Insistirajte na upotrebi objektivnih kriterijuma". (R. Fisher, W. Ury, Doći do da, Poslovni sistem Grmeč - Privredni pregled, Beograd, 2000, str. 26-28.)

tura podrazumeva da je *preden* prag egzistencijalnih potreba zaposlenih. Glad-ni ljudi teško da mogu pregovarati. Oni imperativno zahtevaju zadovoljenje svojih osnovnih potreba. Kultura dijaloga i uspešnost metoda pregovaranja podrazumevaju izostanak maksimatičkih, nerealnih zahteva bilo s čije strane, sagledavanji e celine pitanja koje je izvor sukoba ili spora, odustajanje od logike "sve ili ništa", totalne pobeđe i totalnog poraza, ali i životne uslove "s one strane" pukog preživljavanja. Socijalni dijalog i pregovori povodom sukoba bitnih interesa ne mogu biti "nežni", ali se ne smiju pretvoriti u rat do "istrebljenja".

Sadašnji socijalni protesti u Srbiji snažno klize ka ozbilnjim *socijalnim sukobima* čiji se ishod delom može predvideti, ali drugim, možda i većim delom - ne može. Takvi sukobi nose u sebi socijalnu minu, i trenutnog i odgodenog dejstva.

Ocrtava se lanac zatvorenog kruga: masovni štrajkovi i široke demonstracije socijalnog nezadovoljstva - pad proizvodnje - Proširena reprodukcija nezaposlenosti i siromaštva - novi talasi socijalnog nezadovoljstva i gneva, pa opet sve nano-vo, ali na sve nižoj ravnini razvoja i sve većoj pocepanosti društva. To je opšta tendencija. Retka su odstupanja od nje.

Ne samo da Srbija i Crna Gora nisu izašle iz okvira "razorenog društva" i razorenog države u političkom i moralnom smislu nego postoji ozbiljna opasnost da se u obe te republike ustali izrazito *stihiski* društvo, koje poprima mnoge oblike hobosovske društvene paradigme, haosa, anomije, širenja raznovrsnih obilika nasilja, lavine zahteva bez mogućnosti njihovog zadovoljavanja, kao i paralize države u vršenju njenih neophodnih funkcija.

Može doći do revansa bede koji bi za dugo onemogućio neophodne ekonomske i šire društvene reforme, jer one za većinu stanovništva sežu ispod praga podnošljivosti. Nalazi iz najnovijih empirijskih istraživanja upozoravaju da to nije nikakva apstraktna, već "opipljiva" mogućnost. Naime, 70% građana Srbije nezadovoljni su postojećom ekonomskom situacijom, dok je petina u tom pogledu neodlučna. Istina, u julu 2001. godine to je nezadovoljstvo bilo još veće - izražavalo ga je čak 93% ispitanika. U Crnoj Gori 65% građana je nezadovoljno ekonomskim stanjem. **Ličnim standardom je zadovoljna tek petina građana i Srbije i Crne Gore, dok su po tri petine njih nezadovoljni²³.**

Ranije su socijalna nezadovoljstva "prebacivana" na nacionalni plan. Taj obrazac manipulacije uglavnom je odigrao svoju ulogu (što ne znači da je absolutno neobnovljiv). Međutim, sasvim je vidljivo da se "klatno" socijalnih protesta i sukoba vraća svom glavnom, "tradicionalnom", a sada i najznačajnijem izvoru: socijalnim (klasnim i kvaziklasnim) antagonizmima, čija je osnova materijalni položaj društvenih grupa i pojedinaca. To takođe pokazuju podaci iz najnovijih empirijskih istraživanja. Dok je 2000. godine većina građana (53%) Srbije očekivala izbijanje socijalnih nemira i protesta u neposrednoj budućnosti na političkoj osnovi, sada tako opredeljenih ima 30%. Ali zato masovne socijalne

proteste iz ekonomskih razloga očekuje 54% građana Srbije²⁴.

Ono što je za političke elite klučni problem očigledno nije za "obični svet". Za one koji ga sačinjavaju odnos prema državi, borbi za prevlast određene političke grupacije "prelama" se preko stvarnih mogućnosti zadovoljavanja osnovnih egzistencijalnih potreba.

Ako se veoma brzo ne postigne i ne institucionalizuje socijalni sporazum, *oročen u pogledu važenja bar na godinu-dve*, iza kojeg stope većinska društvena podrška, interesi i politička volja svih strana učesnika u njegovom donošenju, kao i obaveznost u pogledu pridržavanja njegovih odredbi - moglo bi doći do novog sloma i društva i države. To bi onda doveo do zaokruženja autoritarnog porekta i njemu svojstvenih institucija, s nekim drukčijim ideološkim i političkim obeležjima i vodstvima. To je logika same stvari u takvim uslovima.

Sagledamo li stvarne društvene procese otvorenim očima, moramo doći do zaključka da Srbija i Crna Gora tek ulaze u dramu tranzicije. U toj drami se susreću i prožimaju paradigme razorenog, rizičnog, stihiskog i surovnog društva. Institucije većinom dele sudbinu tih paradigmi, one su manje ili više njihov sastojak. Ali ne moraju biti njihov "otisak". One same po sebi nisu u stanju da iskorene sadržaje koje te paradigme označavaju. Ali pod određenim uslovima (pre svega ljudskih zalaganja i borbi za društveni boljšitak, rukovodjenih snažnim motivima i znanjem kako ga ostvariti) mogu biti važna "oruda", čijim se posredstvom ti sadržaji bar ograničavaju.

²³ Vidi: Centar za politikološka istraživanja i javno mnenje Instituta društvenih nauka: Javno mnenje Srbije i Crne Gore, Beograd, mart 2002, str. 5-6.

²⁴ Isto, str. 6-7.

INSTITUCIONALNE REFORME U SRJ

1. Uvod

Osnovni cilj institucionalnih reformi u SRJ jeste da se poput uspešnih evropskih zemalja u tranziciji uspostavi demokratski poredak zasnovan na institucijama koje postavljaju pravila i regulative za sve subjekte političkog i privrednog sistema. Oni prihvataju takva pravila igre iako ograničavaju delatnost aktera i nepristrasno utiču na ishode u političkim i ekonomskim procesima. U tome se ogleda ključni značaj uspostavljanja institucija čija je uloga da putem pravila igre, umesto aktera, utiču na ishode političkih i ekonomskih procesa. Takvom promenom akteri u političkom i ekonomskom sistemu ne bi imali moć nad institucijama i ne mogu menjati njihov ishod.

Reforme političkih i ekonomskih institucija podrazumevaju utvrđivanje zona delovanja države i privrede, kao i uvođenje tržišnih institucija kojima se specifikuju svojinska prava i olakšava trgovina između privrednih subjekata. Nova uloga države u tržišnoj privredi podrazumeva privatizaciju i liberalizaciju (liberalan pristup tržištu, liberalizaciju cena, smanjenje javnih rashoda, liberalizaciju poslovanja banaka, liberalizaciju formiranja zarada i dr.). Uvođenje tržišnih institucija podrazumeva usvajanje novog pravnog okvira koji čine zakoni o preduzećima, suzbijanju monopolja, radnim odnosima, stranim ulaganjima, međunarodnoj trgovackoj arbitraži, kao i zakoni koji regulišu finansijsko tržište i dr. Ovim zakonima treba da se uspostave pravila i regulativa za proizvodnju, trgovinu i sticanje profita u tržišnom privrednom sistemu u kome je alokacija resursa regulisana novim ekonomsko-tržišnim mehanizmima. Na tim osnovama uspostavile bi se nove demokratske i stabilne političke i ekonomske institucije koje postavljaju pravila igre za sve aktere političkog i ekonomskog sistema u kome oni svoje interese i aktivnosti podvrgavaju ishodu koji institucije proizvedu.

SRJ sa velikim zakašnjenjem otpočela je institucionalno prilagodavanje i izgradnju otvorene tržišne privrede sa dominantnim učešćem privatnog vlasništva i visokim nivoom konkurenkcije. Nove vlasti su početkom 2001. kao glavni pravac institucionalnog prilagodavanja definisale stvaranje novih institucija i tržišnog ambijenta za privrednu i investicionu aktivnost i usaglašavanje privrednog sistema sa pravnim i ekonomskim standardima EU. To zahteva reformu privredno-sistemskog instrumentarija i makroekonomskih politika i izgradnju tržišne infrastrukture koja omogućuje funkcionisanje finansijskog tržišta i tržišta kapitala. Kao glavni pravac prestrukturiranja realnog sektora definisana je privatizacija i direktnе strane investicije, a rehabilitacija bankarskog sektora i ulazak stranih banaka kao centralno mesto u tranziciji finansijskog sektora.

U okviru strukturalnih reformi značajno mesto zauzima politika institucionalnog prilagodavanja. Tranzicija jugoslovenske ekonomije u otvorenu i efikasnu tržišnu privrednu orijentisana na uključivanje u EU zahteva osmišljen i ubrzan institu-

cionalni razvitak i stvaranje novih institucija koje bi obezbedile:

- ♦ donošenje paketa reformskih privrednosistemskih zakona i funkcionisanje novog tržišno utemeljenog privrednog sistema;
- ♦ promenu svojinske strukture u korist privatne svojine i ukidanje društvene svojine;
- ♦ uvođenje pravnog reda koji podrazumeva zaštitu poverioca, umesto zaštite dužnika;
- ♦ snažan investicioni ciklus u funkciji prilagodavanja privredne strukture zahtevima tržišta;
- ♦ ekonomsku politiku zasnovanu na makroekonomskim upravljačkim mehanizmima koji zamenuju direktno uplitanje države u privredne procese i upravljanje preduzećima, sa uticanjem na privredna kretanja putem liberalizacije cena i spoljnotrgovinske razmene i konvertibilnost domaće valute;
- ♦ socijalnu politiku kojom država podržava strukturne promene i omogućuje socijalnu sigurnost, prekvalifikaciju i samozapošljavanje radnika koji u procesu strukturalnih reformi gube radna mesta.

Osnovna težišta politike institucionalnog prilagodavanja u 2002. i dugoročnije jesu demokratska tranzicija društva, izgradnja tržišne privrede, uvođenje efikasnog sistema privredovanja i reintegracija domaće privrede u evropske integracione procese i svetske razvojne tokove.

Politika institucionalnog prilagodavanja bazira se na ubrzanim institucionalnim promenama i na strukturalnim reformama vezanim za jačanje tranzicionih procesa i privatizacije, čiji je cilj izgradnja otvorene tržišne i izvozno orijentisane privrede, kao i na brzom uključivanju SRJ u međunarodne političke, ekonomske i finansijske organizacije i institucije. To podrazumeva (a) harmonizaciju odnosa između Srbije i Crne Gore kroz ustavno i zakonodavno uredenje društvenog i ekonomskog poretku i uspostavljanje jedinstvenog unutrašnjeg tržišta, (b) harmonizaciju pravnog i ekonomskog sistema zemlje sa regulativama razvijenih zemalja i EU i (v) obezbeđivanje međunarodne ekonomske podrške za privredni oporavak i razvoj zemlje.

Reforme orijentisane na uspostavljanje pravne države i političkog pluralizma i na dominantnu ulogu tržišta treba da obezbede finansijsku disciplinu i odgovornost na svim nivoima. Politika institucionalnog prilagodavanja u prvi plan treba da stavi promenu svojinskih odnosa i čitavog privrednog sistema kroz donošenje novog privrednog zakonodavstva i izgradnju tržišnih institucija, u funkciji podizanja ekonomske efikasnosti. Sistemskim i institucionalnim promenama obezbedio bi se opšti ambijent u kome bi privreda brže reagovala na tržišne signale i efikasnije koristila raspoložive resurse i sredstva. To zahteva da se kroz tranzicione procese reformiše celina privrednosistemskih instrumenata koji bi obezbedili transparentan i efikasan privredni i pravni sistem, društveno celishodnu i racionalnu privatizaciju, struktorno prilagodavanje privrede i restrukturiranje preduzeća i banaka, razvoj spoljnoekonomskih odnosa i značajnije povećanje izvoza, realizaciju socijalnog programa.

Obnova pravnog poretku i uspostavljanje institucija tržišne privrede podrazumeva efikasne mehanizme parlamentarnog i političkog odlučivanja, kao i moderan obrazovni sistem i sposobljenu administraciju. Novi, tržišnoj privredi prila-

godeni institucionalni aranžmani zahtevaju nova znanja, nove sudije i tužioce, nove advokate i pravnike-operatice, nove poslovodstvene strukture, nove specijaliste za bankarstvo i finansijske analitičare, nove stručnjake za računovodstvo i marketing, nove specijaliste za odnose sa javnošću. Nova znanja i kadrovi ne mogu se trenutno stvoriti i ne mogu se stvoriti bez ogromnih ulaganja i društvenih troškova. Transformacija iz stare u novu normativno definisani institucionalnu strukturu traži vrlo specifična znanja koja se stvaraju kroz istraživanja i eksperimentisanja i kroz priticanje informacija i znanja sa raznih punktova u našem međunarodnom okruženju.

2. Strukturne reforme i institucionalno jačanje

Ključni oslonci tranzicije i institucionalnog jačanja su savremene i efikasne institucije, razvijen privatni sektor, moderan finansijski sistem, nove investicije i savremene tehnologije. Institucionalno jačanje podrazumeva uvođenje demokratskih, pravnih i ekonomske institucija i preko njih uvođenje evropskog zakonodavstva u domaći sistem i ospozobljavanje administracije i sudstva za njihovo funkcionisanje. Drugi oslonac je razvijen privatni sektor koji do 2005. treba da poveća svoje učešće u bruto domaćem proizvodu sa sadašnjih 35% na 70%. Treći oslonac je moćan finansijski sistem sa zdravim bankarstvom i razvijenim finansijskim tržištima. Četvrti oslonac su nove investicije i savremene tehnologije kao uslov za povećanje produktivnosti i konkurentnosti. Glavni nosioci novih investicija i tehnološkog razvoja treba da budu domaći privatni sektor i strane direktnе investicije.

Strukturne reforme u SRJ otpočele su 2001. kada su postignuti značajni rezultati u pogledu smanjenja dispariteta cena, liberalizacije deviznog i spoljnotrgovinskog režima i režima cena, reforme javnih finansija i priprema za prestrukturiranje bankarskog sistema i za prestrukturiranje preduzeća i njihovu privatizaciju. U periodu 2002-2004. treba da se intenziviraju i sprovedu strukturne reforme finansijskog sektora koje obuhvataju reformu NBJ, rehabilitaciju poslovnih banaka i razvoj tržišta kapitala, kao i strukturne reforme realnog sektora koje obuhvataju privatizaciju i restrukturiranje društvenih i javnih preduzeća i podsticanje razvoja malih i srednjih preduzeća. Na tim osnovama obezbedila bi se stabilnost i rast privrede SRJ i stvarali uslovi za njeno približavanje EU. U tom pogledu od najvećeg značaja su sledeće ključne mere strukturne politike. Prvo, privatizacija sa ciljem da se obezbedi dostizanje nove vlasničke strukture koja povećava efikasnost i rast, što zahteva transparentnu primenu novog zakonodavnog okvira privatizacije, podržanog stvaranjem i jačanjem srodnih institucija. Drugo, unapređenje infrastrukture sa ciljem da se uspostavi zakonodavni i kontrolni okvir od značaja za pružanje energetskih i komunalnih usluga i za razvoj saobraćaja i telekomunikacija i da se maksimizira uticaj ovih sektora na rast kroz politiku cena i institucionalne reforme. Cene i reforme važne su ne samo za stvaranje zdravog okvira za investiranje u oblasti energetike, saobraćajne infrastrukture i poljoprivrede, već i za povećanje efikasnosti poslovanja njihovih podsektora i njihovog doprinosa rastu. Treće, reforma finansijskog sektora sa ciljem da se obezbedi vraćanje poverenja u banke i druge finansijske institucije kao osnove za povećanje kvaliteteta finansijskog posredovanja i efikasna plaćanja. Time bi se obezbedila veća mobilnost sredstava i njihovo usmeravanje u

najefikasnije namene, uključujući ulazak pouzdanih novih banaka. U tom cilju reforme treba usmeriti na jačanje zakonodavstva u oblasti finansijskog sektora koje podržava tržišno orijentisanu privredu, uskladeno sa zakonodavstvom EU, jačanje nadgledanja rada banaka, razvijanje i primenu strategije oporavka banaka, oporavak aktive banaka i unapredjenje sistema plaćanja ka strukturi koja je potrebna tržišnoj privredi. Četvrti, reforma sistema javnih finansija sa ciljem da se obezbedi kontrola i upravljanje kvazifiskalnim deficitima i skrivenim rizicima, povećanje transparentnosti i odgovornosti javnog trošenja, jačanje upravljanja javnim dugom, reforma poreske politike i jačanje poreske administracije. Time se gradi poreski sistem zasnovan na proširivanju poreske osnove i snižavanju poreskih stopa. Peti, suštinski element reformi i institucionalnog jačanja predstavlja reforma javnog sektora, uključujući promene u opštoj strukturi i uredjenju državne uprave i jačanje sposobnosti administracije u javnom sektoru. Izgradnja efikasnog i odgovornog javnog sektora podrazumeva reformu javne administracije i reformu sudskeg sistema, smanjenje diskrecije u administrativnom i sudsakom odlučivanju i jačanje kapaciteta javnih institucija na saveznom nivou, republičkim i lokalnim nivoima, uz smanjenje korupcije. Administrativne reforme povećale bi performanse javne administracije kroz obuku javnih službenika, modernizaciju opreme, povećanje efikasnosti javnih službi i adekvatnu politiku zarađa, što bi pozitivno uticalo na privredni i socijalni razvoj zemlje. Neophodno je uspostaviti nezavisnost pravosudnog sistema i obezbediti obuku sudija i javnih tužilaca.

Privatizacija i prestrukturiranje preduzeća predstavlja bitan segment strukturnih reformi i institucionalnog jačanja koje vodi stabilnosti i rastu privrede SRJ i njenom priključivanju EU. Bitan segment institucionalnog prilagodavanja je primena zakonskih i institucionalnih okvira za ubrzani privatizaciju preduzeća, uz funkcionišanje postprivatizacionih mehanizama i uz sprečavanje korupcije kao prateće pojave. Novi zakonodavni okvir koji reguliše privatizaciju i ubrzana privatizacija od ključnog su značaja za unapredivanje finansijskog tržišta i ubrzani privredni rast. Prioritetna je privatizacija preduzeća koja daje vlasnike preduzeća i upravljačke timove koji su motivisani da štite i uvećavaju kapital preduzeća i da jačaju njegov tržišni i finansijski potencijal. Kroz privatizaciju društvenih i državnih preduzeća i kroz nastajanje novih privatnih preduzeća stvarao bi se ambijent za razvoj i na toj osnovi nova tržišta prilagođena proizvodna struktura. Realizacija programa privatizacije i prestrukturiranja preduzeća u periodu 2002-2005. treba da obezbedi razvoj privatnog sektora u SRJ i povećanje efikasnosti poslovanja privrede. Privatizacija preduzeća sprovodi se na bazi zaokruženog zakonskog i institucionalnog okvira sa težištem na prodaji društvenih preduzeća putem tendera i aukcija. Paralelno sa privatizacijom odvija se prestrukturiranje velikih društvenih preduzeća. Javna preduzeća treba da produ kroz reorganizaciju i racionalizaciju poslovanja u postojećem institucionalnom okviru i sa raspoloživim sredstvima, a zatim treba izvršiti njihovo srednjoročno restrukturiranje koje podrazumeva prilagodavanje poslovanja javnih preduzeća tržišnim uslovima kroz privatizaciju delova tih preduzeća i restrukturiranje javnih preduzeća u njihovo osposobljavanje za tržišno poslovanje, u skladu sa strategijom razvoja sektora kome pripadaju.

Pored institucija i mehanizama za privatizaciju i prestrukturiranje velikih pre-

duzeća, neophodno je stvaranje institucija i mehanizama za podsticanje razvoja novih malih i srednjih preduzeća i za preduzetničko restrukturiranje postojećih preduzeća, uz korišćenje raspoložive inostrane pomoći za te namene. Pored toga, treba razvijati institucionalnu mrežu za razvoj preduzetništva (specijalizovani konsulting centri, centri za obrazovanje iz oblasti preduzetništva i sl.), uz čiju bi se pomoći ubrzao proces nastajanja tržišno orijentisanih i fleksibilnih malih i srednjih preduzeća i stvaranja efikasne i konkurentne privrede. Ukidanje svih oblika diskriminacije malih i srednjih preduzeća u novom privrednom ambijentu ojačalo bi sektor malih i srednjih preduzeća, tako da se povećava njihova ekonomski snaga (broj zaposlenih i vrednost osnovnih sredstava) i udeo u stvaranju društvenog proizvoda, kao i doprinos revitalizaciji jugoslovenske privrede, izmeni privredne strukture, porastu zaposlenosti i rešavanju socijalnih problema i ravnomenjem regionalnom razvoju. Jačanje malih i srednjih preduzeća i uspostavljanje kooperantskih odnosa sa velikim preduzećima obezbedilo bi porast proizvodnje i izvoza, uz značajan transfer novih tehnologija i osvajanje novih proizvoda i novih tržišta. Merama ekonomski politike treba da se podstiče razvoj malih i srednjih preduzeća u proizvodnom sektoru i u neražvijenim i depresiranim područjima zemlje zbog gašenja velikih preduzeća. Neophodno je podsticati razvoj izvozno orijentisanih malih i srednjih preduzeća, kao i malih i srednjih preduzeća koja uvođe nove tehnologije u značajnijem obimu sa ugrađenim domaćim znanjem. Takođe, treba podsticati mala i srednja preduzeća koja značajnije zapošljavaju mlade obrazovne stručnjake, invalide i žene. Podrška razvoju malih i srednjih preduzeća prvenstveno treba da dođe kroz poreske i carinske povlastice i kredite sa povoljnijim uslovima vraćanja.

Bankama i finansijskom sektoru u celini pripada značajno mesto u okviru institucionalnih reformi koje vode uspostavljanju tržišne privrede i privrednom rastu. Od velikog značaja je savremeni regulatorni okvir za razvoj bankarskog sektora i finansijskih tržišta. On je neophodan za stvaranje zdravih domaćih banaka i efikasnog finansijskog tržišta.

Reforma bankarskog sistema treba da obezbedi reintegraciju domaćeg finansijskog sistema u međunarodni finansijski sistem, uz omogućavanje slobodnog ulaza inostranih banaka koje imaju reputaciju. Kroz reformu banaka treba da otpočne kreditiranje privrede i stanovništva na ekonomskim principima. U formiranju kamatnih stopa treba da se obezbedi puna afirmacija tržišnih kriterija. Izgradnja finansijskog tržišta i tržišta kapitala zavisi od nivoa ekonomski razvijenosti zemlje i njene finansijske snage, ali i od dobro postavljene pravne regulative kojom se definisu zakonodavne funkcije države u pogledu funkcionalnosti institucija finansijskog tržišta, posebno sa aspekta pravne i finansijske sigurnosti i zaštite interesa učesnika u aktivnostima na finansijskom tržištu. S ubrzanjem procesa privatizacije jača interes trgovanja na berzi hartijama od vrednosti, što prepostavlja institucionalno uređeno tržište kapitala i tržište novca. U tom smislu neophodno je izvršiti reformu zakonodavstva u ovim segmentima i doneti novi zakon o tržištu hartija od vrednosti. Novom regulatornom treba obuhvatiti emitovanje hartija od vrednosti, promet i poslovanje hartijama od vrednosti, zaštitu investitora, nadzornu funkciju i učesnike na finansijskom tržištu. U SRJ ne postoji adekvatna institucionalna infrastruktura za razvoj finansijskog tržišta. Neophodno je u tom pravcu neke institucije reformisati, a neke tek

formirati kao što su investicioni fondovi, upravljačke kompanije i centralni registri hartija od vrednosti sa depoom. Neophodno je stvoriti uslove za formiranje reiting organizacija, investicionih savetnika i investicionih analitičara. Značajna je institucionalizacija sekundarnog trgovanja hartijama od vrednosti, tako da se osnovna trgovana odvijaju prvenstveno na berzi zbog prednosti koje pruža sistem aukcione trgovine, ali i zbog višeg stepena regulacije berzanskog poslovanja, a samim tim i većeg stepena zaštite investitora.

Uz to treba omogućiti vanberzanske trgovine akcijama nastalim u procesu privatizacije. Od najviše važnosti je jačanje autoriteta nacionalne komisije za hartije od vrednosti i finansijska tržišta i obezbeđenje njene nezavisnosti. Pored toga treba institucionalizovati i urediti centralni depo koji, pored funkcija vezanih za zakon o privatizaciji, treba da preuzme i funkciju trilinga i saldiranja dematerializovanih hartija od vrednosti. Zakonom treba urediti i institucije registra, garantnog fonda za pokriće transakcija na berzi, kao i institucije koje prikupljaju i procesiraju informacije, reiting agencije i investiciono savetovanje.

Direktne strane investicije kao ključna poluga za ubrzanje strukturalnih reformi povećavaju šanse da reforme budu uspešno sprovedene, ubrzavaju razvoj institucionalne infrastrukture i pružaju podršku domaćim preduzećima da svoje akcije plasiraju na domaćem tržištu kapitala. To zahteva da se povrati kreditibilitet i da se kroz institucionalno prilagodavanje i reforme realnog i finansijskog sektora (preduzeća i banaka) stvore stimulativni uslovi za porast domaće štednje i investicija. Isto tako, značajno je da se stvore uslovi za privlačenje direktnih stranih investicija u visokoprofitabilne investicione projekte. To podrazumeva stabilno i predvidivo investiciono okruženje koje bi uz fiskalne podsticaje moglo dovesti do znatnog priliva direktnih i portfolio stranih ulaganja i na bazi toga do tehnološkog osavremenjavanja privrede i povećanja njene međunarodne konkurenčnosti.

Postojeći investicioni ambijent u SRJ nije dovoljno povoljan za investitore zbog niza ograničenja za priliv stranog kapitala kao što su: visok stepen rizika investiranja; nepovoljna ekonomska struktura privrede; nepotpuna liberalizacija privrede; kašnjenje u restrukturiranju banaka; nerazvijeno finansijsko tržište; zakäšnjenja u privatizaciji; nepostojanje tvrdog budžetskog ograničenja koje rezultira finansijskom nedisciplinom među preduzećima; nedovoljna izgradenost i neadekvatno održavanje postojećih infrastrukture; slaba primena postojećih zakona u praksi; nedovoljna izgradenost institucionalne infrastrukture.

Povoljniji investicioni ambijent stvorio bi se sprovodenjem reformi iz oblasti zakonodavstva i obezbeđivanjem implementacije postojećih zakona, donošenjem nedostajućih zakona i harmonizacijom domaćih propisa sa međunarodnim standardima, izgradnjom domaće infrastrukture do stepena koji omogućava pružanje neophodnog obima i kvaliteta usluga.

Radi efektuiranja razvojnih potencijala zemlje i aktivnog otklanjanja strukturalnih neusklađenosti i ograničenja vezanih za nedostatak tržišnosti, nerazvijenost tehnologije, nerazvijenost privatnog sektora i preduzetništva, neophodno je unaprediti pravni i regulatorni okvir u celini, a posebno institucionalni okvir koji obezbeđuje pravnu sigurnost za privrednu i investicionu aktivnost u zemlji, postizanje visoke alokativne efikasnosti ljudskih i materijalnih faktora razvoja, visoke stope akumulacije i investicija kao rezultat privatne štednje, stranih

direktnih investicija i investicija iz javnih izvora za manje profitabilne projekte i brzu apsorpciju novih tehnologija u domaću proizvodnju kroz direkte strane investicije i licence. Na tim osnovama postigla bi se bolja valorizacija razvojnih potencijala pojedinih oblasti proizvodnje i usluga i izvršila selekcija privrednih aktivnosti za koje je domaći i inozemski kapital zainteresovan da ih podrži novim ulaganjima, tehnološkom modernizacijom i obezbeđenjem novih tržišta.

Institucionalno jačanje predstavlja najvažniji oslonac stabilizacije i rasta jugoslovenske privrede i njenog sposobljavanja za poslovanje na tržištu EU. Programom institucionalnih reformi utvrđeni su osnovni pravci institucionalnog prilagodavanja na koje treba usmeriti delovanje države i njenih operativnih organa. Institucionalni razvitak kao osnova za održivu drugoročnu stabilnost i rast zahteva da prioritet bude transformacija institucija i preokret ekonomske politike. Time bi se uspostavio institucionalni okvir i ekonomskopolitički uslovi za formulisanje ekonomske politike i koordiniranje odluka decentralizovanih privrednih subjekata.

Od izuzetnog značaja za poboljšanje performansi privrede SRJ jesu akcije na području institucionalne izgradnje, pre svega uvođenje pravnog reda u privredu i u oblasti koje su sa njom u neposrednoj interakciji, sveukupna reabilitacija pravnog porekta, uspostavljanje vladavine prava i vraćanje vrednosti zakonima kao elementima regulatornog okvira u privredi i instrumentima koordiniranja privredne aktivnosti. Paralelno sa obnovom pravnog porekta mora da teče i rekonstrukcija sudskog sistema, čija razgradnja odslikava urušavanje samog porekta. Nezavisni i efikasni sudovi pretpostavka su za funkcionišanje savremene tržišne privrede. Obnova pravnog porekta nameće se kao prvi i najviši prioritet. U tom široko postavljenom zadatuču nekoliko važnih komponenti mora da bude u centru pažnje političkih i društvenih činilaca angažovanih u oblikovanju ekonomske budućnosti zemlje.

Uspostavljanje i zaštita svojinskih prava prioritetan je zadatak u sprovodenju institucionalnih promena i kreiranju novih sistemskih rešenja. Svojina je kompleksna institucija koja zahteva razgranatu regulativu i pravnu zaštitu. Pravnu zaštitu vlasničkih prava treba da prati obnova pravne kulture kao milje u kome ljudi i organizacije poštuju vlasništvo i u svoj moralni kodeks uključuju vrednosne kriterije i standarde kojima se odbacuje svaka usurpacija ili erozija svojine.

Zaštita ugovora je određujući element ekonomske budućnosti zemlje i nju obezbeđuje svaka uredena država. Svi kompleksniji privredni poslovi i transakcije koje ih prate protežu se na budućnost i zahtevaju izvršavanje ugovora i minimiziranje neizvesnosti i sa njima povezivanje individualnih i društvenih šteta u slučaju da država svojom prinudom ne garantuje izvršavanje ugovora. To je uslov kreditibiliteta i ostvarivanja poslova i profitabilnih transakcija koje uvećavaju društveni dohodak i bogatstvo, koje bi izostalo u slučaju da nije zaokružen i funkcionalno delotvoran pravni sistem. U tom cilju država treba da garantuje izvršavanje ugovora koje sklapaju drugi subjekti i da sama izvršava i poštuje ugovore kojima preduzima obaveze. Uspostavljanje i trajno održavanje ove funkcije države, zahteva da obnovi svoju ulogu u jemčenju ugovora i time obezbedi sklanjanje velikog broja relativno složenih, rentabilnih i društveno poželjnih ugovora.

Izgradnja institucija tržišta kapitala i rada važan je element oblikovanja insti-

tacionalne osnove savremene tržišne privrede. Uredivanje svojine i njena efektivna pravna zaštita, kao podloga faktorskih tržišta i okosnica tržišne privrede, sastoji se od mnoštva institucija koje treba da budu izgradene i procedura koje precizno i operativno treba da budu razradene. Izgradnja institucija faktorskih tržišta koje se čvrsto vezuju za uspostavljanje pravnog reda je prvorazredni razvojni prioritet. Ove institucije i za njih vezani instrumenti treba u privredu da ugrade i na trajnoj osnovi uspostavite čvrsto budžetsko ograničenje i povrate degradiranu finansijsku disciplinu. Brojne nekonzistentnosti privrednom sistemu i neodgovorna politika države u domenu ispunjavanja njenih obaveza, doveli su do toga da veći broj privrednih aktera svoje obaveze nije mogao ispunjavati. To slabiti motivacionu strukturu u privredi, vodi odgadanju u podmirivanju finansijskih obaveza, čak i subjekata koji raspolažu likvidnim sredstvima. Raskid sa ovim stilom podrazumeva radikalnu promenu dela zakonodavstva koje reguliše odnose između poverilaca i dužnika, i to u smislu neopozive preorientacije sa neumerene i ekonomski nezdrave zaštite dužnika na delotvornu i trajnu zaštitu poverilaca. U tom sklopu biće potrebna i reforma stecajnog zakonodavstva, uz rešavanje problema predimenzionirane nesolventnosti koja za stecaj čini podobnim i u stecaj automatski uvlači makroekonomski nepodnošljiv proces, podobnim i drugih organizacija i ekonomskog potencijala koji one kontrolišu.

Izgradnja i funkcionisanje novih privrednosistemskih mehanizama i institucija tržišne privrede podrazumeva dogradnju zakona o preduzećima, bankama, zaštiti svojine, stecaju, tržištu hartija od vrednosti, stranim ulaganjima, poreskih zakona, antimonopolskog zakonodavstva, zakona o računovodstvu i reviziji, investicionim fondovima i dr. Kompletiranje privrednosistemskih regulativa harmonizovane sa legislativom EU, kao i dosledna i nediskriminatorska primena sistemskih zakona čini osnovu za izgradnju otvorene i sa svetom povezane privrede i za dinamiziranje privrednog razvoja.

Moderna tržišna privreda podrazumeva da država uspostavlja pravila privredovanja, a ekonomskim akterima ostavlja odlučivanje o poslu. U tom pogledu neophodne su duboke promene ekonomskih institucija kako bi se obezbedilo uspostavljanje pune vladavine prava, reforma svojinskih odnosa, liberalizacija, deregulacija i stvaranje efikasnog finansijskog sistema. To zahteva donošenje modernih zakona koji su međusobno konzistentni i odgovaraju tržišnoj privredi, kao i njihovu doslednu primenu od svih učesnika. Primena zakona podrazumeva postojanje mehanizama za obezbeđenje poštovanja zakona i ugovora, kao što su efikasno sudstvo i druge prateće pravosudne institucije (tužilaštva, arbitraže, specijalizovane agencije), antimonopolска komisija i komisija za hartije od vrednosti i finansijska tržišta.

Privrednosistemskim zakonima treba da se obezbedi zaštita svojinskih prava, ustanovljenje pravila za razmenu svojinskih prava, ustanovljenje pravila za otpočinjanje i napuštanje ekonomskih aktivnosti i podsticanje konkurenčije. U skladu s tim za ekonomsku aktivnost bitni su: (a) zakoni o svojini (od standardne do delimične - zakupa i srodnih prava, od zakona o nasleđivanju do založnog prava, od nekretnina do pokretnih stvari, autorskog i patentnog prava itd.), (b) pravila i mehanizmi zaštite ugovora, polazeći od slobode zaključivanja ugovora o svim relevantnim komponentama i aspektima jednog posla i njihovog pre-

sudnog značaja za tržišnu privedu, (v) zakon o preduzećima i zakon o privatizaciji koji ima veliki značaj za razvoj tržišta kapitala, (g) zakon o stečaju koji sankcioniše neefikasno poslovanje i time podstiče efikasnost, obezbeđuje zakonito napuštanje aktivnosti neefikasnih firmi, a potencijalno dobrim firmama obezbeđuje mogućnost za restrukturiranje i podstiče kreditiranje i (d) podsticanje konkurenčije kroz antimonopolsko zakonodavstvo. Povrh toga, u cilju izgradnje otvorene privrede uključene u svetske trgovinske i finansijske tokove i čvrsto integrisane u svet treba da se u potpunosti liberalizuje spoljna trgovina kroz ukidanje vancarinske zaštite i smanjenje carinske zaštite na nivo koji je predviđen pravilima WTO. Za privedu SRJ, koja je visoko zavisna od obima spoljnotrgovinske razmene, liberalizacija ima ključnu ulogu i pri uklanjanju tehničkih prepreka trgovini sa svetom.

Radi efikasnog alokiranja finansijskih sredstava na upotrebe sa najvišim prioritatom treba da se razvije finansijski sistem. SRJ je siromašna kapitalom i to će još dugo ostati. Jedini put za rešavanje tog problema je priliv stranog kapitala, a jedan od načina da se to izvede je efikasan i stabilan finansijski sistem koji će privući institucionalne investitore iz sveta i podstaci domaće investitore. U finansijskom sistemu SRJ postoje banke, osiguravajuće organizacije i berze, a nerazvijeni su ostali institucionalni oblici mobilizacije novca i investiranja, kao što su: uzajamni fondovi, osiguravajuće kompanije, penzijski fondovi, fondovi rizikonosnog kapitala, lizing kompanije. Te institucije će se teško i sporu graditi, ali mnogo će vremena trebati da se nauči to što one zahtevaju. Uzroci tome su nasledeni privredni sistem, oskudnost kapitala, odvojenost od svetskog finansijskog tržišta, nepoverenje građana u finansijske institucije, zabrinjavajući i hronično težak nedostatak visoko specijalizovanih znanja, neprilagodenost obrazovnog sistema i nepostojanje odgovarajuće regulative. Nerazvijenost finansijskih institucija predstavlja prepreku mobilizaciji i efikasnoj alokaciji štednje, čime se otežava ekonomska obnova i razvoj zemlje.

Najvažnije je stvaranje odgovarajuće regulative za funkcionisanje finansijskih institucija, pre svega, donošenje zakona o investicionim kompanijama/fondovima koji je za privatizaciju i tranziciju najvažniji i zakona o samostalnim penzijskim fondovima. Osnovna svrha ove regulative je smanjenje rizika i troškova poslovnih neuspeha i povećanje efikasnosti, kroz pogodno regulisanje ulaska i izlaska privrednih aktera iz posla, osnovnog kapitala, standarda diverzifikacije portfelja, tačnosti izveštaja, problema unutrašnjeg trgovanja, kao i tehnike nadzora i revizije. Podstiče se razvoj institucionalizovanog tržišta novca i kratkoročnih hartija od vrednosti, kao i tržišta kapitala. Ove institucije pomoći će da se izvan i unutar bankarskog sistema pospeši i preraspodela resursa u korist sektora privrede.

3. Ključni segmenti institucionalnog prilagođavanja

3.1. Ulazak SRJ u evropske integracije - institucionalni aspekt

SRJ kroz povezivanje sa EU obezbedila bi finansijsku podršku institucionalnom jačanju, ekonomskim reformama i modernizacijom privrede i društva. To zahteva uspostavljanje pravno-institucionalne infrastrukture kakva postoji u evropskim zemljama i stvaranje povoljne klime za jačanje preduzetništva i za veća ulaganja domaćih i inostranih investitora u SRJ. Liberalizacija spoljnotrgovinskih odnosa

sa EU i prihvatanje evropskih normi i standarda u proizvodnji i u uspostavljanju tržišnih institucija, obezbedili bi pristup finansijskom potencijalu EU i korišćenje trgovinskim i finansijskim povlasticama na tržištu EU, kao i uključivanje u projekte transverropskih infrastrukturnih mreža. Na tim osnovama jugoslovenska privreda ušla bi u proces ubrzane modernizacije i ospozobljavanja za poslovanje na evropskom tržištu. Povezivanje sa EU obezbedilo bi značajniji priliv finansijske pomoći u restrukturiranju privrede i njenom prilagodavanju uslovima poslovanja na evropskom tržištu i ohrabriло privatne strane investitore za veća ulaganja u razvoj jugoslovenske privrede i za uspostavljanje dugoročnih proizvodno-tehnoloških i finansijskih aranžmana domaćih i stranih poslovnih partnera. Time bi se snažnije podržale reforme u SRJ, praćene većim angažovanjem evropskih firmi i investiranjem inostranog i domaćeg kapitala u proizvodnje, posebno izvozno orijentisane programe i projekte razvoja.

SRJ radi pridruživanja EU u srednjem roku treba da obezbedi uslove za povećanje konkurentnosti jugoslovenske privrede i harmonizaciju privrednog zakonodavstva sa pravno-institucionalnim rešenjima zemalja članica EU i primenu njihovih standarda u poslovnoj praksi. U tom cilju jugoslovensku privredu treba ubrzano restrukturirati na ekonomskim osnovama i preduzeća ospozobiti za poslovanje na tržištu EU i time ispuniti uslove za pregovore o prijemu SRJ u punopravno članstvo u EU. Ključna poluga za ubrzano stvaranje uslova za uključivanje u EU je sprovođenje programa radikalnih i celovitih društveno-ekonomskih reformi usmerenih na razvoj privatnog sektora privrede i izvozno orijentisanih preduzeća, uspostavljanje tržišnih institucija, obezbeđivanje domaćeg i inostranog kapitala, uz smanjivanje rizika investiranja i stabilan rast reformisane privrede. Za otvaranje razvojne perspektive, pored intenziviranja ekonomskih reformi koje vode otvaranju i povezivanju SRJ sa svetom, neophodno je uspostavljanje makroekonomske stabilnosti. Radikalnim reformama stvorio bi se pogodan institucionalni i sistemski ambijent za razvoj tržišne privrede i modernog demokratskog društva i time, uz cenovnu i valutnu stabilnost smanjili politički i ekonomski rizici investiranja u jugoslovensku privredu. Privredni oporavak i razvoj jugoslovenske privrede zahtevaju da se uspostave osnove za dugoročnu stabilnost deviznog kursa i cene, što podrazumeva da se postigne fiskalna ravnoteža i da se smanjuje platnobilansna neravnoteža, kao i da otpočnu procesi strukturnog prilagođavanja, uz minimiziranje ekonomskih i socijalnih troškova.

Institucionalno prilagodovanje standardima EU podrazumeva da nova ekonomika i strukturalna politika stave u prvi plan reforme usmerene na uspostavljanje kompatibilnog sa zakonima koje primenjuju zemlje članice EU. Privrednosistemsko rešenje treba da odgovaraju standardima razvijenih tržišnih privreda i da stvaraju jednake uslove za sve privredne subjekte. Izgradnja tržišnog privrednog sistema podrazumeva svojinsku reformu i uređivanje svojinskih odnosa kao temelja svih pravno-institucionalnih rešenja koja čine novi privredni sistem. Reforme su potrebne u svim oblastima privrednog sistema koje treba regulisati zakonima o zaštiti svojine, preduzećima, stечaju, konkurenčiji, privatizaciji, tržištu kapitala, radnim odnosima, porezu i javnim rashodima, monetarnom i bankarskom sistemu, spoljnoekonomskim odnosima, socijalnom osiguranju, socijalnoj zaštiti.

Neodložno je izvršiti promene svih privrednosistemskih i drugih zakona i reforme institucija i stimulisanje prilagodavanje privrednih subjekata novim pravilima sistema i novim institucijama. Ekonomski reformi zahteva izmene postojećih i donošenje novih privrednosistemskih zakona, uključujući zakone koji regulišu privatizaciju, tako da podstiču brzo restrukturiranje preduzeća u skladu sa potrebama tržišta, izmenu vlasničke strukture i jačanje profitne orientacije preduzeća. Svojinska reforma i ukupne privrednosistemске promene moguće bi da se uspostave nove tržišne institucije i da se obezbede mehanizmi za primenu zakona. Time se novim privrednim zakonodavstvom uspostavljaju jasna pravila igre i obezbeđuje dosledna, a ne selektivna primena zakona. Stabilna pravna regulativa i pravna sigurnost pretpostavke su za poštovanje i primenu zakona od strane državnih organa i privrednih subjekata.

Za funkcionisanje tržišne privrede neophodno je da se uspostavi čvrsta, stabilna i podsticajna pravno-institucionalna regulativa i novi sistemski ambijent koji bi privlačio domaće i strane investitore. Prilagodavanjem privrednog zakonodavstva zahtevima ekonomski reforme stvaraju se uslovi za funkcionisanje finansijskog tržišta, tržišta kapitala i tržišta rada koja su neophodna za privredni oporavak i razvoj zemlje. Dogradnja zakonske regulative treba da obezbedi i rešavanje finansijske nediscipline, s obzirom da novi sistem obezbeđuje zaštitu potraživanja, a opstanak preduzeća vezuje za njegovu poslovnu efikasnost. U uslovima finansijske discipline preduzeća nužno ulaze u proces vlasničkih izmena i unapređenja sistema upravljanja i proizvodnog procesa, uvažavajući signale tržišta robe i usluga i tržišta faktora proizvodnje. U skladu sa zahtevima tržišta preduzeća kombinuju faktore proizvodnje, smanjujući troškove i povećavajući produktivnost i kvalitet proizvoda i konkurenčnost.

Osnovna usmerenja nove strategije razvoja jesu reforme i institucionalno jačanje. Od najvećeg značaja je reforma pravnog i institucionalnog okvira i stvaranje pravne infrastrukture za potrebe tržišno orijentisane i otvorene privrede, uskladene sa standardima privrednog i pravnog sistema u zemljama članicama EU. Od suštinskog značaja za razvoj su efikasne institucije kojih nije bilo u protekloj deceniji. Sve institucije su tada devlervalne usled nepoštovanja zakona. Za novu fazu razvoja neophodne su efikasne institucije i institucionalno jačanje (vladine institucije, nevladine gradanske grupe), uz eliminisanje izvora korupcije i povećanje poverenja javnosti u vladu. Takođe je neophodno razviti upravu zasnovanu na pravu. Na tim osnovama povećala bi se efikasnost reformi koje vode ka većoj stabilnosti, rastu dohotka, boljoj upravi i integraciji SRJ u jugoistočnu Evropu i Evropu u celini.

Od suštinskog značaja za dinamiziranje razvojnih procesa u SRJ jeste njeno institucionalno povezivanje sa EU kroz sporazum o stabilizaciji i asocijaciji, kao i porast izvoza iz SRJ na tržišta zemalja EU, intenziviranje trgovine i saradnje sa susednim zemljama, posebno u oblastima gde su regionalne veze najvažnije i gde su započete važne regionalne inicijative vezane za trgovinsku i investicionu politiku, energetsku i saobraćajnu infrastrukturu. Isto tako, značajan je slobodan protok robe, usluga i faktora proizvodnje između Srbije i Crne Gore u funkciji stvaranja jedinstvenog ekonomskog prostora. Na tim osnovama obezbedilo bi se uspostavljanje makroekonomske stabilnosti i spoljne ravnoteže, održivi privredni rast i podizanje standarda stanovništva. SRJ je opredeljena da do

2010. reguliše članstvo u EU koje predstavlja njen spoljnopolički prioritet. Saglasno tom cilju treba da se definisu i sprovode reformski prioriteti u kontekstu spoljnoekonomskih odnosa SRJ. U tom pogledu globalna dimenzija je od najdirektnijeg značaja za makroekonomsku i spoljnotrgovinsku politiku, a evropska dimenzija imaće rastući uticaj na glavne prioritete ekonomske i društvene politike i institucionalno jačanje i zahteva harmonizaciju zakonodavstva i regulative SRJ sa odgovarajućim propisima EU i izgradnjom i jačanje institucija za primenu Sporazuma o stabilizaciji i asocijaciji i preduzimanje mera trgovinskih olakšica (valutni kurs, carine, infrastruktura).

Ubrzanim razvoju SRJ značajno doprinosi reintegracija u međunarodnu zajednicu. SRJ želi da postane solventan i pouzdan trgovinski i poslovni partner koji ima koristi od međunarodne trgovine i stranih privatnih investicija. SRJ želi da postigne pozitivne rezultate najuspešnijih evropskih zemalja u tranziciji, izbegavajući greške koje su činile u procesu tranzicije. Od ključnog značaja za razvoj SRJ je potpisivanje i primena Sporazuma o stabilizaciji i asocijaciji (pridruživanju) EU koji se zasniva na postepenom uvodjenju zone slobodne trgovine i primeni reformi kojima se postepeno usvajaju standardi EU, kao i uključenje u Pakt za stabilnost jugoistočne Europe koji je definisan mere i projekte koji doprinose stabilnosti i razvoju regiona i koji su usmereni na razvoj privatnog sektora, smanjenje siromaštva i socijalnog razvoja, institucionalni razvoj i unapređenje uprave, povećanje ulaganja u infrastrukturu i poboljšanje u zaštiti životne sredine.

3.2. Dominantna uloga privatnog sektora i tržišnih mehanizama

Suštinski ishod institucionalnih reformi je snažan privatini sektor i funkcionalisanje tržišnih institucija. Stabilan i dinamičan ekonomski rast zahteva dominantnu ulogu privatnog sektora i tržišnih mehanizama. U savremenim privrednim sistemima država kreira adekvatno makroekonomsko okruženje i potreblju instiucionalnu infrastrukturu. SRJ poput uspešnih zemalja u tranziciji treba da podstiče preduzeća da uđu u proces vlasničkog, organizacionog i proizvodno-finanisijskog prestrukturiranja. Stvoren je pravni i institucionalni okvir za privatizaciju postojećih preduzeća i za osnivanje novih uspešnih firmi. Preduzećima za koja postoji zainteresovanost strateških partnera država treba da pomognе ubrzavanjem transformacije ovih preduzeća, monitoringa i kontrole čitavog procesa i pružanjem tehničke pomoći, kao i prilikom izbora pogodnih partnera i ugovaranja saradnje sa njima. Za preduzeća za koja ne postoji interes investitora predviđeno je da se najpre prestrukturiraju, a zatim vlasnički transformišu. U okviru procesa prestrukturiranja na prvom mestu je njihova finansijska konsolidacija, odnosno rešavanje dugovanja ovih preduzeća prema bankama, državi i partnerima. Od posebnog značaja je orientacija preduzeća na izvoz, kao i promene u proizvodnom programu, promene u upravljačkoj strukturi preduzeća, nove investicije za poboljšanje performansi preduzeća. U tom cilju treba da se identifikuju kompetencije svakog preduzeća i izvori njegove konkurentnosti, istražiti tržište i definisi strateški pravci razvoja preduzeća i prilagodite organizaciona rešenja. Organizaciono prilagodavanje obuhvata širok spektar mogućnosti za ova preduzeća, od uskog specijalizovanja preduzeća i njihovog povezivanja na partnerskoj osnovi sa domaćim i stranim zainteresovanim preduzećima, do njihovog

organizacionog jačanja kao jedinstvenih posebnih sistema interesantnih za ulaganje stranih investitora.

Institucionalne reforme usmerene su tako da kroz redefinisanje uloge države dove do pomeranja odnosa između uloge javnog i privatnog sektora. Država bi kreirala zakonsko i makroekonomsko okruženje, obezbeđivala sigurnost i efikasnost javnih usluga, uključujući infrastrukturu, obrazovanje i socijalnu zaštitu, a prepušta privatnom sektoru inicijativu i samostalnost u poslovanju u tržišnom okruženju. Uloga države je da kreira okruženje sa jasnim pravilima obavljanja poslovne aktivnosti u pogledu otpočinjanja biznisa i oporezivanja, kao i da zakonski podrži prava vlasnika i obezbedi poštovanje ugovora. Cilj je da se eliminise zavisnost preduzeća od države i da se stvore podsticaji za njihovo oslanjanje na tržišni mehanizam. Preduzeća najbolje znaju kako da se razvijaju u tržišnom ambiju. Država treba da kreira okruženje koje preduzećima pruža jasne signale o svemu što može uticati na njihove odluke u pogledu definisanja strategije, izbora tržišta i definisanja elemenata njihove tržišne konkurenčnosti. Jačanje privatnog sektora povećava ekonomsku efikasnost privrede izlaganjem menadžmenta i svih zaposlenih uticaju tržišta i donošenja odluka o alokaciji resursa na osnovu reagovanja preduzeća na cenvne signale. Pored uvođenja tržišnog mehanizma, važnu ulogu za podsticanje efikasnog prestrukturiranja privrede ima i uvođenje i podsticanje konkurenčije. Za strateško prestrukturiranje preduzeća potrebbni su i konkurenca i efikasno korporativno upravljanje.

Uspostavljanje tržišnih mehanizama oslonjenih na privatno vlasništvo, uz odgovarajuću ulogu državnih organa, ohrabriće privredne subjekte u poslovnim poduhvatima i preduzetničkim inicijativama. Paralelno sa svojinskom reformom treba da se izvedu neophodne privrednosistemske promene, tako da se čitav privredni sistem prilagodi tržišnom konceptu i privrednosistemska rešenja usklade sa pravno-institucionalnim standardima EU. U novom privrednom sistemu treba da se u potpunosti zaštiti kapital kao oskudni razvojni faktor i da se obezbedi njegova ekonomski racionalna upotreba. Zadatak je ekonomske politike da zaustavi ili ublaži stvaranje gubitaka preduzeća i da onemogući finansijsku nedisciplinu dok se ne uspostavi novi privredni sistem. Uspesan privredni oporavak i razvoj zemlje zahteva da vlasnici i poveroci steknu poverenje u efikasnu pravnu zaštitu. Uspostavljanjem pravnog poretku (stekadanina prava) obezbeđuje se zaštita vlasništva i ugovora i finansijska disciplina.

U svojinski i tržišno uređenom sistemu nema barijera u otvaranju novih preduzeća koja osnažuju ekonomski razvoj i postaju glavni izvor zapošljavanja. Stvaranje ovih firmi podrazumeva likvidacije i restrukturiranja starih i nefiskasnih preduzeća koja su uživala meka budžetska ograničenja u vidu dobijanja kredita i kupovine deviza po povlašćenim uslovima, oslobođana od plaćanja poreza i doprinosa za socijalnu zaštitu, komunalnih računa i obaveze vraćanja dugova bankama. Novi sistemski ambijent treba da isključi mека budžetska ograničenja i da stavi u ravноправан položaj nova preduzeća sa državnim i društvenim preduzećima i poljoprivrednim kombinatima koji su bili zaštićeni putem banarskog sektora. To je stvaralo velike dugove ovih firmi prema bankarskom sektoru koji su onemogućavali porast kredita banaka prema novim preduzećima i u krajnjoj instanci dovodilo do krize u bankarstvu i makroekonomiji u pojedinim zemljama u tranziciji (Bugarska, Rumunija, Jugoslavija, Hrvatska, Ukrajina, Rusija, Gruzija i dr.).

SRJ poput uspešnih evropskih zemalja u tranziciji (Poljska, Česka, Slovačka, Mađarska, Slovenija) treba da smanji barijere za ulazak novih firmi u posao, uz jačanje budžetskih ograničenja i za stare i za nove firme. Time se omogućuje i stariim i novim preduzećima ravnopravan pristup raspoloživim resursima i sredstvima i jednake mogućnosti na ekonomskom prostoru. Reforme u SRJ treba da podržavaju disciplinu i pružaju podršku novim preduzećima, kao i da onemoguće preduzeća koja bi u fazi liberalizacije i privatizacije mogla da steknu kontrolu nad državnom ili društvenom imovinom i imaju veze sa nasledenom političkom elitom iz prethodnog sistema i na toj osnovi mogla sticati dobitke i suprotstavljati se usvajanju ekonomskih reformi. U tom cilju treba ići na dalju liberalizaciju tržista i obezbediti ulazak novih domaćih i stranih firmi u konkurenčiju, uz zaštitu manjinskih akcionara i poverilaca. Time bi se izbegla zamaka da firme stiću kontrolu nad prirodnim, energetskim i industrijskim potencijalom zemlje u cilju ostvarivanja dobitkita i da koće dalje reforme u zemlji. Dobitak iz ranih stadijuma reformi država treba da preraspodjeljuje kroz poreze u pravcu završetka strukturalnih i socijalnih reformi.

3.3. Nova uloga države u (post)tranzicijskom periodu

Savremeno organizovana država sa novom ulogom u tržišnoj privredi treba da bude značajan ishod institucionalnih reformi. SRJ zaostaje za evropskim zemljama u tranziciji u pogledu razvoja tržišnih institucija i nove uloge države. Dinamičan razvoj zemlje zahteva uspostavljanje velikog broja novih institucija i reformu postojećih. Taj proces je izuzetno složen i zahteva duži period u kome treba obezbediti razvoj integralnog tržišta i novu ulogu države na bazi privatizacije, liberalizacije i deregulacije. SRJ je orijentisana na izgradnju otvorene privrede sa razvijenim tržištima robe i faktora proizvodnje sa redefinisanom ulogom države i novim odnosom između javnog i privatnog sektora. U tom cilju se uspostavlja tržišni privredni sistem u svim segmentima i harmonizuju privrednosistemska rešenja sa pravom EU.

Institucionalne reforme kao središnji deo strategije razvoja treba da obezbeđe: (a) uspostavljanje nove uloge države koja odgovara funkcionisanju tržišne privrede, stvaranje pravnog poretka i jačanje državne uprave i javnih službi, (b) izgradnju i funkcionisanje privrednog sistema u funkciji afirmacije tržišnog privredovanja, (v) izgradnju i funkcionisanje tržišnih institucija i mehanizama u funkciji liberalizacije (razvoj tržišta kapitala i tržišta rada, unapređenje tržišta robe i usluga) i (g) podsticanje konkurenčije i vodenje aktivne antimonopolske politike.

Osnovni ciljevi institucionalnih reformi su: (a) uvođenje tržišnih institucija i povećanje efikasnosti upotrebe privrednih resursa, (b) obezbeđenje priliva stranog kapitala i formiranje rastuće štendje u zemlji, (v) uspostavljanje tržišta kapitala, (g) privatizacija i razvoj malih i srednjih preduzeća, (d) liberalizacija i ulazak u WTO, (d) uspostavljanje pravne države, posebno finansijske discipline i poštovanje ugovora, (e) razvoj konkurenčije i (ž) razvoj tržišta rada i uspostavljanje sistema kolektivnog ugovaranja primerenog tržišnoj privredi.

Tržišna privreda podrazumeva novu ulogu države u usmeravanju i regulisanju ekonomskih i društvenih procesa koja se ogleda u stvaranju institucija i pravila igre i stabilnog i podsticajnog ekonomskog ambijenta, regulisanju osnovnih

socijalnih službi i infrastrukture i socijalne zaštite osjetljivih kategorija stanovništva. Država putem zakonodavne, izvršne i sudske vlasti, stvara uslove za funkcioniranje tržišnog mehanizma alokacije resursa. Od velikog značaja je afirmacija ekonomskih funkcija države koje su vezane za javna dobra, eksterne ekonomije, regulisanje monopola i funkcionisanje finansijskog sektora, kao i socijalnih funkcija države vezanih za stanovništvo. Država u tim oblastima, s obzirom na tržišne imperfektnosti, deluje makroekonomskim politikama na kraći rok i strategijom razvoja, na duži rok. Takva uloga države treba da se obezbedi uredivanjem ustavno-pravnog poretku i privrednosistemskog režima. Time bi se stvorili uslovi za efikasno funkcionisanje države u sledećim oblastima: osnovno obrazovanje i delovi visokog obrazovanja koji stvaraju humani kapital, naučna istraživanja i tehnološki razvoj, infrastruktura i antimonalopsko zakonodavstvo, finansijski sektor, zaštita životne sredine i zaštita potrošača i zdravlja ljudi, demografska kretanja i regionalni razvoj, mreža socijalne sigurnosti, institucionalna infrastruktura (zaštita imovinskih prava i ugovora, stečaj, konkurenčija).

Nova uloga države je važna pretpostavka za funkcionisanje tržišne privrede i vladavinu prava. Država treba da ima ulogu zaštitnika institucija i uspostavljenih pravila ekonomskog utakmicu. Tržišna ekonomija je zasnovana na vladavini prava, dominaciji privatne svojine, liberalizaciji i deregulaciji sa ograničenim funkcijama države. U takvom sistemu afirmisana su prava pojedinaca i ekonomski slobode.

Osnovne funkcije države u ekonomskoj oblasti su: (a) stvaranje i održavanje pravnog poretku (institucija), (b) održavanje stabilnog i podsticajnog ekonomskog ambijenta, (v) regulacija i učešće u finansiranju osnovnih socijalnih službi i infrastrukture i (g) socijalna zaštita osetljivih kategorija stanovništva.

Ustanovljavanje i održavanje pravnog poretku i funkcionišanje institucija olakšava ekonomsku aktivnost i smanjuje transakcione troškove po osnovu smanjenja neizvesnosti. Poštovanje jasnih pravila koje sprovodi država vodi uspostavljanju predvidivog ponašanja ekonomskih aktera s pozitivnim efektima. Pravni porekad podrazumeva ustanovljavanje savremenih zakona koji su međusobno konzistentni i koji odgovaraju tržišnoj privredi, kao i efikasno obezbeđenje njihove primene, tako što će postojati efikasni mehanizmi za njihovo sprovođenje, odnosno za odbranu od kršenja odredbi zakona.

Moderna država je odgovorna za ekonomsku stabilnost i podsticajnost poslovog ambijenta. U takvom institucionalnom okviru, organi države vode makroekonomsku politiku koja je važna i kod ublažavanja nekih tržišnih nesavršenosti, smanjenja diskrepance između tekućih i očekivanih kretanja i smanjenja rizika i nezvesnosti. Takođe, država postavlja regulaciju u pojedinim aktivnostima kao što su infrastruktura, tržište kapitala, privatno osiguranje (penzijsko i zdravstveno), pošto podregulisanost vodi defektima čistih tržišnih rešenja u ovim oblastima. U novom sistemskom ambijentu, stabilizaciona i distributivna funkcija države prilagodava se potrebama tržišne privrede i obezbeđuju adekvatni metodi i instrumenti koje ona primenjuje. Osnovna pretpostavka za jačanje distributivne i stabilizacione funkcije države jeste dalje sužavanje njene današnje alokacione funkcije i afirmacija tržišta kao osnovnog mehanizma alokacije nacionalnih resursa, odnosno značajno podizanje ukupne efikasnosti privrednog sistema. Ustavno-pravnom reformom treba da se otaklone normativno-sistemске i pravno-političke prepreke

afirmaciji tržišne privrede i uloge države u uređivanju opštih uslova privredovanja, tako što će se unaprediti regulativa vezana za svojinske odnose, stičajni postupak, konkurenčiju, slobodnu tržišnu alokaciju, realne računovodstvene iskaze, kontrolu državnih subvencija, obezbediti poštovanje zakonskih rešenja i ozdravljenje bankarskog i finansijskog sistema.

Državni organi vode računa o ciljevima socijalnog razvoja koji se odnose na obezbeđenje maksimalne zdravstveno-socijalne zaštite stanovništva, podizanje kulturno-obrazovnog nivoa i sprovođenje adekvatnih mera očuvanja i zaštite životne sredine u modernim tržišnim privredama, država realizuje prvenstveno vršenjem svoje distributivne funkcije. Osnovni instrumenti realizacije ovih ciljeva su neposredno upravljanje određenim delovima regulisanog sektora (javne škole, bolnice, prirodnih rezervata, parkovi, fondovi zdravstvenog i socijalno-penzionog osiguranja, kulturne i naučne institucije) i odgovarajuća budžetska preraspodela nacionalnog dohotka relevantnim delatnostima (obrazovanje, zdravstvo, nauka, kultura), kao i zakonsko definisanje određenih standarda i ograničenja u oblasti radnog zakonodavstva i zaštite životne sredine. Porast državnih obaveza na planu obezbeđenja što pravednije raspodelje društvenog proizvoda i što ravnomernijih uslova obrazovanja, osnovne zdravstvene, socijalne i penzijske zaštite stanovništva, uticao je na povećanje uloge države u tržišnim privredama, posmatrano po osnovu učešća ukupnih javnih rashoda u društvenom proizvodu.

Pod pretpostavkom da se pozitivni trendovi u oblasti privatizacije ubrzaju i da se naprave pomaci u pravcu ozdravljenja bankarsko-finansijskog sistema i afirmacije pravne države, proces transformisanja današnje uloge države može biti završen sa okončanjem sistemске transformacije i privatizacije najvećeg dela postojećih društvenih preduzeća. U prvoj fazi, uloga države u funkcionišanju privrede ostaće predimenzionirana zbog činjenice da će ona (formalno ili neformalno) nastaviti da upravlja društvenim preduzećima. To će zahtevati i socijalno zbrinjavanje zaposlenih u ovim preduzećima do momenta njihove privatizacije i zbog činjenice da tokom ovog perioda fondovi zdravstvenog i pensijskog osiguranja neće biti u stanju da se finansiraju iz svojih autonomnih izvora, niti iz kreditnih pozajmica, pa će biti sufinsanisani iz državnog budžeta. Tokom druge faze, pod pretpostavkom brzog odvijanja procesa sistemске transformacije, doći će do postupnog swođenja uloge države na ulogu koju imaju države članice EU. Stvaranju takvih uslova značajno bi doprinela izgradnja pravne države i potpuno osamostaljivanje preduzeća, poreska reforma i značajna redukcija javne potrošnje, uz reformu pensijskog i zdravstvenog osiguranja, ubrzanje privatizacije društvenog i državnog kapitala i stvaranje institucijskih investitora, zavodenje čvrste finansijske discipline, gašenje neprofitabilnih preduzeća i preusmeravanje kredita i ostalih resursa od preduzeća gubitnika ka profitabilnom delu privrede, liberalizacija radnog zakonodavstva u pravcu stvaranja tržišta rada i prenos socijalne funkcije sa preduzeća na državu; otvaranje privrede prema svetu i liberalizacija spoljne trgovine.

Uključivanje SRJ u evropske integracione procese i nova uloga države zahtevaju moderan sistem upravljanja javnim poslovima i harmonizaciju uprave i pravosuda sa evropskim standardima. Sa tim ciljem, neophodne su opsežne pripreme za realizaciju projekta reforme državne uprave i lokalne samouprave u celoj zemlji, prilagodavanje zakonske regulative, stvaranje institucija i obrazovanje kadro-

va za upravne poslove. Upravna reforma odrediće adekvatnu ulogu i položaj državne uprave i javnih službi i njihove funkcije u tržišnoj privredi i pravnoj državi. Osnovni cilj upravne reforme je stvaranje efikasne i racionalne državne uprave u funkciji brzog razvoja privrede i pune zaštite prava i sloboda građana.

Reformom sistema uprave obezbeduje se modernizacija državne uprave i javnih službi, na bazi jedinstvenog organizaciono-tehničkog sistema. Na tim osnovama unapredila bi se organizacija i rad državnih institucija, povećala profesionalnost upravnog aparata radi kvalitetnog pružanja usluga privredi i stanovništvu i puna kontrola rada državnih službi. Kroz reformu sistema uprave treba da se obezbedi nezavisno sudstvo po evropskim standardima i kodeksima i uspešniji rad sudija i javnih tužilaca kroz adekvatnu obuku. Reforma lokalne uprave treba da obezbedi efikasno administiranje u izvršavanju poslova na lokalnim i regionalnim nivoima, posebno u pogledu planiranja razvoja i racionalnog korišćenja prostora, unapređivanja komunalne delatnosti i rešavanja drugih lokalnih pitanja.

TRANZICIJA I INSTITUCIJE - ISKUSTVA U BOSNI I HERCEGOVINI

Skoro cijeli svijet je u tranziciji koju nameće globalizacija kao svjetski proces kojim se pojačava povezanost i međuzavisnost savremenog svijeta. O tome je raspravljano na prošlogodišnjem savjetovanju u Institutu društvenih nauka.¹

Dosadašnja iskustva ukazuju na to da globalizacija i tranzicija zavise od šireg spektra faktora, a posebno od institucija i njihovog funkcionsanja. Počev od onih globalnih, svjetskih, do lokalnih. Tako se i poznati protutječnost globalizacije i klasičnog shvatanja suvereniteta države razriješava promjenama i u postojećim i u nastanku novih institucija, kao i inoviranim definisanjem suvereniteta države. To ne znači gubljenje identiteta države ili njenih specifičnosti, ali u prvi plan ističe mnoge promjene u državi, što sve nazivamo tranzicijom. Tu treba prevenstveno uključiti i promjene u mnogim institucijama, a posebno stvaranje niza novih. Sve to ima i znatan uticaj na ukupni društveno-ekonomski razvoj.

Bosna i Hercegovina je specifična država koja je konstituisana prema Dejtonskom sporazumu od dva entiteta i tri konstitutivna naroda. Tako imamo Bosnu i Hercegovinu, i entitete Republiku Srpsku i Federaciju BiH. U Dejtonskom sporazumu je navedeno samo nekoliko funkcija države BiH, a ostale funkcije su u nadležnosti entiteta, odnosno kantona u Federaciji BiH.

Bosna i Hercegovina je svojevrsni protektorat, jer su po Dejtonskom sporazumu i kasnijim odlukama međunarodnog upravnog odbora za BiH dana vrlo široka ovlaštenja Uredu visokog predstavnika (OHR), i on djeluje kao samostalna i značajna upravljačka institucija u BiH. On je zadužen za sprovođenje i koordinaciju civilnog dijela sporazuma u Dejtonu, a donosi odluke sa zakonskom snagom. O protektoratu govore činjenice da je od devet članova ustavnog suda BiH troje iz inostranstva. Guverner Centralne banke je također strani državljanin, kao i ombudsmen za ljudska prava. Tome treba dodati i činjenicu da su strane oružane snage još u BiH, kao i prisustvo mnogih međunarodnih institucija. Od međunarodnih faktora, pored OHR-a, na ukupnu tranziciju u BiH utjecali su Međunarodni monetarni fond, Svjetska banka, Evropska banka za obnovu i razvoj, i mnoge druge evropske i regionalne agencije i nevladine organizacije.

Sve to daje pečat i utiče na institucionalnu strukturu u BiH, i čini je vrlo složenom i delikatnom. Dodatno, nepreciznosti u Dejtonskom sporazumu, kao i uopštenost nekih odredaba, omogućavaju pojedinim političkim partijama na vlasti da se ponašaju i djeluju isključivo ili pretežno u uskopaljčkom, odnosno nacionalističkom interesu, čak i kad je u pitanju organizovanje i funkcioniranje i institucija u sistemu. To je imalo znatnog uticaja na ukupnu tranziciju i

¹ Vidi publikaciju Globalizacija i tranzicija, Institut društvenih nauka, Beograd, maj 2001.

na sadržaj rada, i efikasnost mnogih institucija u BiH, i na nivou cijele BiH, njenih entiteta i kantona.

Državna struktura je prvenstveno određena Dejtonskim sporazumom. Tako na nivou BiH kao cjeline postoji savjet ministara i dva parlamentarna vijeća. Na nivou entiteta, vlade i parlamenti, a u federaciji deset kantona, sa vladom i parlamentom u svakom, te poseban distrikt Brčko. Tako da u BiH postoji 14 vlada, 14 parlamenta (neki su dvodomni), koji donose zakone, i oko 200 ministarstava. Pored toga, u oba entiteta postoje opštine, u nešto većem broju nego što je bilo u vrijeme Socijalističke Republike BiH.

Uz već spomenutu ulogu OHR-a (Ured visokog predstavnika), ovako razvijena državno-upravna struktura snažno utiče na procese tranzicije, njen kvalitet i efikasnost. Naravno, to utiče na broj i rad institucija u BiH. Ne bih se zadražavao na analizi mnogih mjeru tranzicije. Samo ēu iznijeti neka bitna obilježja i rezultate tranzicije u BiH.

Što se tiče državnih institucija, one stare Republike BiH su se raspale, a nove su se stvarale parcijalno, po volji i interesima vladajućih partija, i to sasvim odvojeno, u Republici Srpskoj i Federaciji BiH. Te strukture se nisu izgradivale kvalitetno, niti su odgovarale novim društveno-političkim uslovima i demokratskim procesima koje je vrijeme nametalo. Na nivou BiH kao cjeline bile su vrlo slabo razvijene državne strukture, a one u entitetima međusobno nepovezane, a u federaciji BiH sa ispoljenom samostalnošću kantona. To je omogućavalo samovolju i jak utjecaj partijskih struktura, te se u takvim uslovima široko razvijao šverc, korupcija, bezakonje, kriminal i slične slabosti koje prate tranziciju u mnogim državama u svijetu. Konstatovao bih da kvalitetno slab i organizaciono nepovezan državni aparat (mada brojčan), nije mogao odgovoriti složenim zahtjevima tranzicije u BiH. Ako tome dodamo prisustvo i jake nadležnosti i utjecaj međunarodne zajednice, koja je nametala svoje principe i interes u tranziciji, onda ēemo lakše shvatiti zašto je tranzicija u BiH bila spora i zašto je dala do sada tako loše rezultate. Specifična povezanost državnih i drugih institucija i BiH sa institucijama međunarodne zajednice, imala je i dodatne negativne posljedice po domaće institucije, u tome što su se mnogi državni organi pasivizirali ili opstruirali tranziciju, oslanjajući se na međunarodnu zajednicu.

Tranzicija u ekonomiji, uključujući i privatizaciju, u BiH se odvijala po dva kolosijeka - odvojeno u Republici Srpskoj i Federaciji BiH. I u Federaciji BiH i u Republici Srpskoj usvojen je koncept masovne privatizacije, preko vaučera, odnosno putem certifikata u Federaciji, a kasnije je taj koncept dopunjeno i metodom tenderske privatizacije. Zakon o privatizaciji u Federaciji donesen je prije četiri godine, a u Republici Srpskoj godinu kasnije. Osnovane su dvije agencije za privatizaciju, na nivou entiteta, i deset agencija na nivou kantona.

Na privatizaciju su pored jakog utjecaja inozemnih faktora, utjecali i mnogi domaći faktori. Da pomenu sam neke: nesređeni politički uslovi, neodgovarajući pravni ambijent i nedostatak nekih propisa, nepovoljan ekonomski ambijent, nekoordinacija medu agencijama za privatizaciju, slabosti u ekonomskoj politici i mnoštvo birokratskih barijera, korupcija i slično, a otpor privatizaciji pružale su i neke menadžerske strukture.

U Federaciji je za privatizaciju 1999. godine evidentirano 1450 preduzeća.

U postupku takozvane male privatizacije bila su 322 preduzeća, i do kraja 2001. privatizovano je 62 posto. Ostalih 1128 preduzeća privatizuje se velikom privatizacijom, i to javnom ponudom dionica 50 posto, a putem tendera ostalih 50 posto. Od ukupnog broja preduzeća do sada je privatizirano 767, ili 53 posto. Od ukupne vrijednosti državnog kapitala, privatizovano je 27,4 posto, i to putem tendera 11,3 posto, a javnom prodajom 45,5. Interesantno je da četiri godine od donošenja zakona o privatizaciji, pedeset posto državnog kapitala se još nije potpuno pripremilo za privatizaciju.²

Od privatizacije u Federaciji BiH ostvareno je ukupno 267,7 miliona maraka keša, i od toga je preduzećima maloj privatizaciji pripalo 123,6 miliona, a državi 144,1 milion. Inozemnim partnerima su u Federaciji prodana 22 preduzeća (uključujući dvije cementare) za 121,5 miliona njemačkih maraka gotovine, a u Republici Srpskoj svega šest preduzeća. Očigledno je da strani partneri nisu pokazali veći interes za privatizaciju u BiH. Na to su utjecale mnoge slabosti u tranziciji koje sam ranije spomenuo. Međutim, najveća slabost u privatizaciji jeste to što ona nije bila povezana sa razvojem privrede BiH, tako

Humanitarna pomoć izbjeglicama iz BiH u inozemstvu do 1995.	13-14 milijardi dolara
Humanitarna pomoć i zaštita građana u BiH do 1995. godine	5-6 milijardi dolara
Procjena troškova mirovnih snaga UNPROFOR i slično	7-8 milijardi dolara
Troškovi drugih zemalja u ratu BiH (islamske zemlje, SFJ i Hrvatska)	10-11 milijardi dolara
Humanitarna pomoć izbjeglicama u inozemstvu od 1995. do 2000. god.	7-8 milijardi dolara
Humanitarna pomoć u zemlji i povrat izbjeglica	7-8 milijardi dolara
Troškovi vojnih mirovnih snaga, 1996-2000.	14-15 milijardi dolara
Civilni troškovi međunarodnih organizacija	3-4 milijarde dolara
Pomoć ekonomskom oporavku i finansijskoj stabilnosti BiH	10-12 milijardi dolara
Razni oblici donacija međunarodnih nevladinih organizacija i di rektne pomoći islamskih zemalja	5-6 milijardi dolara
UKUPNO	81-92 milijarde dolara³

da dosadašnja privatizacija nema skoro nikakav utjecaj na sadašnji, pa i budući razvoj, koji je neizvjestan, a da ne kažem i ugrožen. Međunarodna zajednica je utjecala, a rekao bih i sprječila organe BiH, da nadu strateškog partnera za nekoliko velikih kompanija koje su bile nosioci razvoja i izvoza u BiH, poput Energoinvesta, UNIS-a, Čajevca, Famosa, i Šipada. Ove firme su propale, ili su razbijene na više malih pogona, i tako pripremene za privatizaciju.

U procesu privatizacije oba entiteta u BiH imamo još jednu neobičnu pojavu, naime, u Republici Srpskoj i Federaciji BiH bivša društvena imovina proglašena je državnom, a pošto su politički faktori bili iznad državnih (i ekonomskih),

² Ovi podaci objavljeni su u časopisu Prizma, broj 3, mart 2002. godine, Sarajevo, na strani 6, u tekstu Zlatana Dedića.

³ Izvor: Međunarodna politika podrške zemljama jugoistočne Europe, lekcije (ne)naučene u BiH. Izdanje: Muller, Sarajevo 2001. Strana 28-31.

ili su se identifikovali sa državnim, u praksi je vrlo malo realizovan državni koncept svojine, i ona se u mnogim preduzećima ostvarivala kao partijska svojina kojom su upravljali direktori imenovani od strane partija na vlasti. Tako smo iskusili novi oblik svojine u BiH. Partije su izvlačile korist od toga, pri čemu je zanemarivano unapredavanje proizvodnje ili ekonomije preduzeća, već se, naprotiv, vršila devastacija državne imovine. Time su mnoga preduzeća doveđena na ivicu ekonomskog opstanka, a neka i do stecaja. To je radeno sličnim metodama kao i u Hrvatskoj, da bi ta preduzeća bila jeftinija, i lakše kupljena od strane istih struktura.

O sporostim privatizacije u BiH govori podatak da udio privatnog sektora u ukupnom DBP-u iznosi 40 posto, za 2000. godinu, a da je to na kraju 1998. bilo u Hrvatskoj 55 posto, u Bugarskoj 50 posto, u Rumuniji 60 posto, u Makedoniji 55 posto, u Albaniji 70 posto, u Sloveniji 55 posto⁴.

Za ukupnu tranziciju BiH nije karakteristično samo znatno prisustvo i utjecaj međunarodnih struktura, već i ogromna finansijska sredstva koja su utrošena u BiH. Mada ukupni troškovi međunarodne zajednice za uspostavu i održavanje mira i za poslijeratnu obnovu BiH nisu nigdje zvanično objavljeni, doktor Žarko Papić je na osnovu raspoloživih podataka izvršio, kako i sam kaže, "radnu procjenu" tih troškova.

- Humanitarna pomoć izbjeglicama iz BiH u inostranstvu do 1995. 13-14 milijardi dolara.
- Humanitarna pomoć i zaštita građana u BiH do 1995. godine 5-6 milijardi dolara.
- Procjena troškova mirovnih snaga UNPROFOR i slično 7-8 milijardi dolara.
- Troškovi drugih zemalja u ratu BiH (islamske zemlje, SFJ i Hrvatska) 10-11 milijardi dolara.
- Humanitarna pomoć izbjeglicama u inostranstvu od 1995. do 2000. god. 7-8 milijardi dolara.
- Humanitarna pomoć u zemlji i povrat izbjeglica 7-8 milijardi dolara
- Troškovi vojnih mirovnih snaga, 1996-2000. 14-15 milijardi dolara.
- Civilni troškovi međunarodnih organizacija 3-4 milijarde dolara.
- Pomoć ekonomskom oporavku i finansijskoj stabilnosti BiH 10-12 milijardi dolara.
- Razni oblici donacija međunarodnih nevladinih organizacija i direktna pomoć islamskih zemalja 5-6 milijardi dolara.

Dakle, samo u BiH, cijena raspada i destrukcije bivše Jugoslavije dostigla je drastičnu svotu procijenjenu u rasponu od 81 do 92 milijarde US dolara. Taj novac je utrošen da se saniraju posljedice raspada i krah jedne zemlje, u čemu su, pored domaćih faktora, učestvovali Evropa i zapad. Možemo mirno reći da je to samo dio salda najveće političke gluposti na kraju 20. vijeka.

Najžalost, i ona sredstva koja su utrošena za obnovu i finansijsku konsolidaciju nisu u BiH dala željene i očekivane rezultate.

Rezultati privrednog razvoja u BiH su vrlo skromni. Još nije dostignuto ni 50 posto nivoa nacionalnog dohotka od prije rata. Mnoga preduzeća, posebno veća preduzeća, skoro nestaju. Socijalno stanje je loše, nezaposlenost dostiže

⁴ Izvor podataka: Evropska banka za obnovu i razvoj, Izvještaj o tranziciji u 1998. godini.

40 posto ukupno raspoložive radne snage, pokrivenost uvoza izvozom je oko 25 posto, a udio sivog tržišta u društvenom proizvodu je preko 50 posto, itd. To je svojevrstan paradoks da i uz znatna inostrana sredstva nema ne samo adekvatnih ekonomskih rezultata već ni dobre osnove za budući razvoj i samoodrživo privredu. Za to je teško naći racionalno opravdanje, i za takve rezultate sigurno snosi odgovornost i međunarodna zajednica, i odgovarajući organi vlasti u BiH i njenim entitetima i kantonima.

Već sam iznio podatke o složenosti i brojnosti državne institucionalne strukture (14 vlada, 14 parlamenta i 200 ministarstava). Ali to nije najslabija tačka te strukture. Još je uočljivija njena neefikasnost i nekvalitetan rad. Naime, uz male i nejasne nadležnosti vijeća ministara (šest ministarstava) i parlamenta na nivou BiH, na jednoj strani i entiteta sa znatnim državnim funkcijama na drugoj, u praksi se odvija stalna borba i surevnjivost oko funkcija i nadležnosti u kojoj određene partie i strukture u Federaciji BiH nastoje da se ostvari što više prerogativa države na nivou zajedničke države BiH, a Republika Srpska se zalaže za više nadležnosti entiteta, a svaka strana se poziva na Dejtonski sporazum. To je stvaralo ne samo političke tenzije već i teškoće sa međunarodnom zajednicom, kao i sa inozemnim investitorima (neujednačen je i pravni sistem). To se negativno odrazilo i na funkciranje tržišta, a pogodovo je izbjegavanju finansijskih obaveza pri uvozu, nedoslednoj kontroli granica i uvoza, itd. Tu leži i institucionalna osnova da je u BiH u ovom poslijeratnom periodu bio jako razvijen šverc, kriminal, ilegalni uvoz, neplaćanje carina i akciza. Kontrola granica i carinskih prelaza, od lokalnih entitetskih i kantonalnih organa, sa jakim utjecajem političkih i špekulativnih struktura, uz nesređeni pravni sistem, doprinijeli su da će BiH ostati zabilježena kao jedinstveni loš primjer nelegalnog poslovanja i bogaćenja pojedinaca na račun neplaćanja zakonskih obaveza. Tek iz 2000. godine postepeno se uspostavlja kontrola granica od strane zajedničkih organa državne granične službe, i uspostavlja red u funkciranju carinske službe. Možda ovo iskustvo u BiH može poslužiti i drugima u tranziciji gdje su ekonomski funkcije na nivou dijelova u složenoj državi. U Federaciji BiH, na funkciranje državnih institucija utječu i nesređeni odnosi između Federacije i njenih kantona, jer kantoni imaju znatne nadležnosti, posebno u funkciranju društvenih djelatnosti. U BiH postoje i privredne komore, i to privredna komora na nivou BiH, te privredne komore za oba entiteta, u Republici Srpskoj šest regionalnih komora, a u Federaciji BiH 10 kantonalnih privrednih komora.

O ukupnim rezultatima tranzicije i provođenja privatizacije, kao i državne regulative, govore i uporedni podaci za BiH i nekoliko zemalja jugoistočne Europe koje je objavila Evropska banka za obnovu i razvoj. Podaci su za 1998. godinu, ali u BiH nema bitnih promjena ni u 2000. godini:

Tabela 1. Stepen napretka u tranziciji

Zemlje		Preduzeća			Tržiste i trgovina			
	Stanovništvo (1997.)	Privatni sektor BDP (%)	Privatizacija velikih preduzeća	Privatizacija malih preduzeća zec-a	Osnova uprave i poduzetništva	Liberalizacija cijena	Trgovina i sistemi razmjene sa inostranstvom	Politika konkurenčije
Albanija	3.2	75	2	4	2	3	4	2
Bugarska	8.3	50	3	3	2+	3	4	2
BiH	4.1	35	2	2	2-	3	4	1
Makedonija	2.0	55	3	4	2	3	4	1
Rumunija	22.5	60	3-	3+	2	3	4	2
Hrvatska	4.5	55	3	4+	3-	3	4	2
Slovenija	2	55	3+	4+	3-	3	4+	2

Izvor: EBRD, Izvještaj o tranziciji u 1998. god.

sistem klasificiranja: od 1- mali napredak do 4+ standardni kvalitet.

U finansijskoj sferi tranzicija u BiH odvila se također na dva kolosijeka, odvojeno u Republici Srpskoj i Federaciji BiH. Ona se, također, odvijala pod nadzorom i utjecajem međunarodnih faktora, ali sa nešto boljim rezultatima u institucijama nego u drugim sferama. Na nivou zajedničke države postoji centralna banka, koja posluje po principima Currency Board Arrangement-a. Centralna banka je izdala konvertibilnu marku vezanu za njemačku marku, u odnosu 1:1, koja ima takozvanu unutarnju konvertibilnost. Sada je ona vezana za euro, srazmerno njemačkoj marki. U entitetima postoje glavne jedinice i filijale Centralne banke. Ranije državne banke postale su entitetske, i djeluju u okvirima entiteta i njihovih propisa. Većina tih banaka je privatizovana po posebnim propisima. Slično je i sa ranijim osiguravajućim društvima. Nepochodno nakon rata bio je vrlo nizak cenzus za osnivanje privatnih banaka (pet miliona DM), pa je u BiH formirano dosta privatnih banaka. Tako je bilo ukupno oko 60 banaka u Federaciji BiH. Zadnjih godina neke banke su bankrotirale, neke su se spojile (povijen je cenzus na 10 miliona DM), tako da danas postoji 40 banaka. U 16 banaka u BiH je dominantan strani kapital, a u šest od njih je 100 posto učešće stranog kapitala. Strani kapital u bankama je uglavnom iz Austrije, islamskih zemalja, Srbije, Hrvatske i Slovenije.

U bankarskoj sferi formirane su i regulatorske institucije, Agencija za bankarstvo u oba entiteta, a za tržiste kapitala Komisija za hartije od vrijednosti u Federaciji, odnosno, Komisija za vrijednosne papire u Republici Srpskoj. Postoji registar vrijednosnih papira. U oba entiteta nedavno su formirane i berze, koje upravo startuju sa radom. Licencirani su i profesionalni posrednici, brokeri i dileri. Formirani su i privatizacijski investicioni fondovi za sprovodenje masovne privatizacije.

Uvedeni su međunarodni računovodstveni i revizijski standardi, kao i obaveza dioničarskih društava da se pribavljaju mišljenja i nalazi ovlaštenog revizora o finansijskim izvještajima. Formirane su i agencije za osiguranje depozita građana u bankama, a radi se i na osnivanje te agencije na nivou države BiH. To će biti druga finansijska institucija na nivou BiH.

Što se tiče ostale zakonske regulative, u finansijskoj sferi ona je samo djelomično upotpunjena, jer još uvijek nedostaje dosta zakona potrebnih za složeno finansijsko tržište. Tako, naprimjer, postoji zakon o emisiji i prometu vrijednosnih papira u oba entiteta, ali ne postoji zakon o preuzimanju firmi, stečaju, itd.

Finansijsko tržište je nerazvijeno, ne postoji tržište novca, nema monetarne ni devizne politike, niti politike ekskontne stope, jer nema klasične narodne banke, već tu funkciju obavlja centralna banka, koja kao što smo rekli, posluje po režimu Currency Board-a. Fiskalna politika je na nivou entiteta, a u Federaciji djelomično i na nivou kantona.

Privatizacija državnog kapitala, izgradnja slobodnog tržišta, te tržišta kapitala i novca, odnosno tranzicija u ekonomskoj sferi, umnogome zavisi i od tranzicije u drugim sferama, a prvenstveno od izgradnje i funkcionisanja pravne države, pravosudnog sistema, izgradnje građanskog društva i demokratije, socijalnih institucija, obezbjeđenja ljudskih prava, itd. Znatno kašnjenje i sporost u izgradnji takvih institucija bitno je utjecalo i na tranziciju u ekonomskoj sferi. To se posebno odrazilo na strane partnerne, odnosno na njihovu suzdržanost za ulaganje u BiH, i u slabom učeštu u privatizaciji. Iznijećemo kratak osvrt na stanje i promjene u nekim od pomenutih područja.

U sferi pravnog podsystems izvršeno je malo promjena, i tek u zadnjoj godini više se govori i radi na izmjenama i reformama pravosuda, te o uspostavljanju institucija koje će to sprovoditi i nadzirati. U organizaciji sudova ostale su stare organizacione forme, opštinski, kantonalni i vrhovni sud u Federaciji, a osnovni okružni sud i vrhovni sud u Republici Srpskoj. U oba entiteta ima još i ustavni sud. Postoje i odgovarajuća tužilaštva. U BiH kao cjelini postoji Ustavni sud. Mnogi cijene da je rad sudova pod utjecajem političkih partija na vlasti, te ima mnogo kritika na njihov rad. Tako se u štampi svakodnevno iznose primjeri pljačke, krade, zloupotrebe položaja, utaje poreza, korupcije i mnogih drugih lopovluka, a dosada je samo neznatan broj procesuiran, a rijetko ko kažnjen. Nedavno sam čuo da jedan čovjek reče: nekad su lopovi bili u затvoru, a sada su u novinama.

Sve su veći zahtjevi za temeljne reforme u sudstvu, i za uspostavljanje nezavisnog i nepristrasnog sudstva. Formirani su Visoki sudske savjeti u oba entiteta, OHR (visoki predstavnik) formirao je 2001. godine nezavisnu sudsку misiju, kao međunarodno nadzorno tijelo za sudske reforme. Već se mijenja način izbora sudija, a međunarodna zajednica je obezbijedila i dio finansijskih sredstava za povećanje plata sudijama i tužiocima. U programu reforme sudstva je i osnivanje instituta za obuku sudija na nivou države BiH.

Za zaštitu ljudskih prava u BiH postoji komisija za ljudska prava, koju čine Dom za ljudska prava i ured ombudsmana. Mnogi građani u oba entiteta obratili su se tim institucijama, ali je dosad riješeno vrlo malo zahtjeva.

U savremenom demokratskom društvu sve veći značaj dobivaju institucije

civilnog društva, posebno nevladine organizacije i razne humanitarne organizacije. U BiH su još u toku rata nastale i formirale se razne humanitarne i nevladine organizacije, iz inostranstva, a i domaće koje su dobijale inostranu pomoć, a često su ih te inostrane institucije i osnivale. Iza rata te je nastavljeno još intenzivnije, tako da se ocjenjuje da u BiH danas ima preko hiljadu i po takvih organizacija.

U federaciji BiH postoje tri zakona o nevladinim organizacijama, i to zakon o udruženju građana, zakon o humanitarnim organizacijama, i zakon o fondovima, a u Republici Srpskoj postoji samo zakon o udruživanju građana. Mnoge institucije Ujedinjenih nacija, Evropske zajednice, Međunarodne regionalne organizacije, i razne nevladine organizacije u svom programu u BiH imale su osnivanje i funkcionisanje institucija civilnog društva, posebno raznih nevladinih organizacija. Većina nevladinih organizacija u BiH izdržava se od međunarodne finansijske pomoći, tako da 76.5 posto sredstava potiče iz inostranih izvora. Za neke NVO je bilo prihvatljivije da svoju pomoć u BiH realizuju putem domaćih NVO. Doprinos ovih institucija tranziciji u BiH je bio neznatan, jer su i aktivnosti NVO bile podređene interesima i politici onoga ko daje novac, a za domaće partnere bilo je bitno doći do finansijskih sredstava. Tako se u tim odnosima razvijao više kolonijalni nego partnerski odnos. Vlasti u BiH nisu mnogo pažnje posvećivale nevladnim organizacijama, i prepustale su ih samim sebi i ino-partnerima. To je između ostalog imalo za posljedicu netransparentnost mnogih od tih organizacija, pojavu nezakonitog poslovanja, a ponegdje je bilo i krađa, utaja i lopovluka. U novije vrijeme je otkriveno da su neke nevladine organizacije služile i za ilegalan ulazak raznih špijuna i terorista.

Za tranziciju i razvoj BiH, i njenih entiteta, značajne su i obrazovne institucije. Obrazovanje je dosta ekstenzivno organizованo, po ustanu visoko obrazovanje u Federaciji u nadležnosti je kantona, tako da danas imamo pet univerziteta u Federaciji i dva u Republici Srpskoj. Koliko je poznato, na tim univerzitetima obavlja se neznatan naučnoistraživački rad. O tome koliko je u Federaciji i u Republici Srpskoj zanemaren budući razvoj govorи činjenica da nigdje u BiH nema definisane strategije naučnoistraživačkog rada, ne postoje ni institucije za to, niti ima fonda za finansiranje naučnoistraživačkog rada ni u entitetima, ni u kantonima. Bilo je nekih inostranih organizacija koje su pomagale neke istraživačke akcije u medicini, a vjerovatno ima i pojedinačnih istraživanja od naučnih entuzijasta, ali to nije poznato. Aktivni su neki poslovno-industrijski instituti koji rade uglavnom na projektima izrade programa ili rutinska istraživanja i mjerjenja.

Tranziciju BiH prati i vrlo teška socijalna situacija, koja nije samo posljedica rata, već i posljedica ekonomskog razvoja iza rata. Već sam iznio da je nezaposlenost velika (40%), a i siromaštvo se širi i već je u kategoriji siromašnih preko 60 posto stanovništva. Jedna od posljedica tog stanja je i stalni odlazak radno-sposobnih stanovnika u inostranstvo, a i vrlo slab povratak onih koji su u toku rata otišli iz BiH.

Od značajnijih socijalnih institucija postoje zavodi za zapošljavanje, koji evидентiraju nezaposlene i brinu se o njima. Nema institucija za prekvalifikaciju radnika. Postoje penzijski fondovi, odvojeni po entitetima, kao i centri za socijalni rad po opština. Postoji nekoliko socijalnih institucija za nezbrinutu djecu,

i ratnu siročad. Najveći dio socijalnih problema finansira se preko budžeta entiteta (ratni vojni invalidi, porodice poginulih, troškovi raseljenih lica, razne socijalne pomoći, itd.) te su budžetski izdaci visoko opterećeni tim troškovima. Žalosno je konstatovati da su centri za smještaj izbjeglica u oba entiteta bili i još su uvijek značajne socijalne institucije.

Ukupni humani razvoj BiH je na dosta niskom nivou. Prema uobičajenoj klasifikaciji Ujedinjenih nacija, indeks humanog razvoja (HDI) za 1998. godinu iznosio je 0.660 za Bosnu i Hercegovinu. Radi upoređenja iznjeću da je on u Bugarskoj iznosio 0.789, u Rumuniji 0.797, u Hrvatskoj 0.786, u Makedoniji 0.749, u Albaniji 0.656. Human index je u BiH niži nego što je prosječni u svijetu, koji iznosi 0.771.⁵

U cijelini možemo konstatovati da su socijalne institucije u BiH nerazvijene i zanemarene, a socijalni problemi vrlo veliki. Nema programa za njihovo rješavanje. Umjesto da se rješavaju i smanjuju, oni rastu, i neizvjesno je kakve će posljedice i probleme to izazvati u bliskoj, a posebno u daljoj budućnosti.

U zaključku možemo konstatovati da institucije nisu organizovane niti kapacitirane da potpunije unaprijede tranziciju, a da često ne obavljaju ni funkcije za koje su po zakonu nadležne. Mnoge institucije u BiH zatvorene su kao da su same sebi cilj, bez dinamizma, i sa slabim vezama sa sličnim institucijama u susjedstvu.

Teška ekonomска situacija, i nedostatak jasne koncepcije budućeg razvoja, bitno utiče i na razvoj i funkcionisanje institucija u BiH. Međutim, više od toga loše utiču i nesrednje političke prilike, odnosno, jako prisustvo stranačkih interesa i kriterijuma, gdje se u borbi za vlast i njeno očuvanje zanemaruju ekonomski problemi, socijalni problemi, pa i tranzicija i institucije. Ova 2002. godina je izborna godina u BiH (izbori u oktobru), i već je počela politička međupartijska bitka za osvajanje glasova, pa će i ova godina vjerovatno biti skoro izgubljena za ubrzanje tranzicije i razvoj neophodnih institucija.

L i t e r a t u r a:

1. Globalizacija i tranzicija, Institut društvenih nauka, Beograd, maj 2001.
2. Dejtonski sporazum. Publikacija, Sarajevo, 1996.
3. USTAVI BiH, Republike Srpske i Federacije BiH.
4. Međunarodne politike podrške zemljama jugoistočne Evrope - lekcije (ne)naučene u BiH. Grupa autora, koordinator dr Žarko Papić, Mueller, Sarajevo, 2001.
5. Časopis "Prizma" br. 3, mart 2002, Sarajevo.
6. Evropska banka za obnovu i razvoj: Izvještaj o tranziciji za 1998.
7. UNDP Human Development index Bosnia und Herzegovina, radni dokument, Sarajevo, 2000.
8. Službeni listovi Federacije BiH i Republike Srpske.

⁵ Izvor: UNDP Human Development Index for Bosnia and Herzegovina, radni dokument, Sarajevo, Mart 2000.

DEMOKRATSKA TRANZICIJA U SRBIJI I PROBLEM INSTITUCIONALNE NEOPREDELJENOSTI

Podrobna istraživanja o pitanju redosleda reformi u postkomunističkoj politici tek su otpočela, ali na osnovu teorijskih (a sad istorijskih) razloga, mi verujemo da je bilo potrebno obratiti više pažnje na cenu zanemarivanja političkih reformi, a posebno rekonstrukcije države.

Huan Linc i Alfred Stepan (J. J. Linz and A. Stepan)

I. Pojmovna artikulacija i uvodna formulacija problema

Tranzicija i problem institucionalne neopredeljenosti

Od samog starta njegove nezadržive hiperponude na tržištu aktuelnih ideja i kategorija, pojam "tranzicija" bio je osporavan kao nedovoljno artikulisan i neadekvatan za označavanje dubokih socijalnih transformacija država koje su se iz "real-socijalizma" zaputile ka "novom poretku stvari", što se sa više ili manje osnova naziva modernom demokratijom. U tom smislu, tačna je opaska Ralfa Darendorfa (R. Dahrendorf) kako je "sasvim... jasno od čega ljudi u novim demokratijama žele da pobegnu i prilično jasno gde žele da idu, ali kako pronaći put od socijalizma do otvorenog društva i dalje ostaje otvoreno pitanje". Takode, već je poslovno poznato njegovo zapažanje da će mnogo lakša i kratkotrajnija biti izgradnja nove institucionalne, pravno-političke infrastrukture od ekonomskih promena na temelju tržišnih zakonitosti. Prvo mora biti gore da bi kasnije bilo mnogo bolje, kaže Darendorf. Međutim, ako za prve dve faze transformacije može biti dovoljno nekoliko godina, za treću etapu totalne rekonstrukcije društva i stvaranja jednog stabilnog civilno-kulturnog ambijenta demokratije biće potrebno šezdesetak godina, ili čitav ljudski vek, upozorava navedeni autor.

Ako je ovo bila gruba shema, koja računa sa ne toliko drastičnim blokadama i nedoumicama oko karaktera političko-pravnih promena, na temelju podrobnе analize komparativnih iskustava postautoritarne tranzicije, u zagлавju citirani Huan Linc i Alfred Stepan skreću pažnju i na one momente koji su se mnogim analitičarima činili manje problematičnim. Reč je, pre svega, o opredeljujućem značaju forme i intenziteta političkih reformi i, u tom sklopu, posebno o uticaju problema državnosti na ukupne tokove tranzicije.

Principijelno gledano, Linc i Stepan misle da je demokratska tranzicija završena kad je postignuta dovoljna saglasnost o političkim postupcima za dolaženje do jedne izabrane vlade, kada vlada dolazi na vlast neposredno na osnovu slobod-

¹ Dahrendorf, Ralf, *Reflections on the Revolution in Europe*, Chatto and Windus, London 1990, 71; citirano prema: Pribićević, Ognjen, "Demokratski procesi u postkomunističkim zemljama - teorijska razmatranja", *Zbornik Matice srpske za društvene nauke*, br. 94, Novi Sad, 1993, str. 95.

nih i sveopštih izbora, kad takva vlast ima faktičku vlast da stvara novu politiku i kad izvršna, zakonodavna i sudska vlast koju je stvorila nova demokratija ne mora de jure da deli vlast sa drugim organima (Linz and Stepan, 1998, 15).

Zaista je značajan i aspekt na koji ukazuje Džim Seroka (J. Seroka) kada tvrdi da opozicija određuje budućnost države:

"Ukoliko je vladajuća elita autoritarna, ali je opozicija privržena demokratiji, još uvek postoji nuda za demokratski razvoj društva. Ukoliko je postojeća vlast demokratična, ali je opozicija autoritarna, ima malo nade da će demokratsko društvo tu preživeti. Prema tome, opozicija određuje budućnost države, i opozicija je ta koja nosi odgovornost za borbu između demokratije i autoritarizma" (Seroka, 1996, 287).

Imajući na umu čuvenu Monteskejeovu (Montesquieu) maksimum o valjanom institucionalnom rasporedu stvari, koji čini da ljudi i kad poželete zlo, ipak nadu interes da dobro postupaju, kao i poznatu Dalovu (Robert A. Dahl) analizu troškova tolerancije opozicije (Dahl, 1997, 24-26, 59-60, 227-228), Seroka, Linz i Stepan naglašavaju da nijedan uticajni politički akter ne sme biti u situaciji da može kalkulisati isplativoću nasilja i kršenja demokratskih procedura u ostvarivanju svojih političkih ciljeva i poriva za moći.

U tom smislu izdvojena su tri osnovna indikatora sazrevanja demokratije kao "jedine igre u gradu": a/ ponašanje ključnih političkih ili institucionalnih aktera; b/ stepen političke kulture građanstva i poverenja u demokratske institucije i c/ način rešavanja konflikata u skladu sa ustavno-zakonskim procedurama. Dručike kazano, ambient demokratije gradi se posredstvom pet interaktivnih arena: 1/ slobodnog i aktivnog građanskog društva; 2/ autonomnog i cenjenog političkog društva (partija, izbora, izbornih pravila, političkog liderstva, koalicija, zakonodavstva); 3/ vladavine prava; 4/ kompetentne birokratije (administrativnog državnog aparata) i 5/ ekonomskog društva mešovite privrede (Linz and Stepan, 1998, 18-30).

Dakako, uslov svih navedenih uslova jeste dobro rešeno državno pitanje i izgradnja delotvorne države, efikasne i legitimne na celoj svojoj teritoriji. Pokazuje se, naime, da zanemarivanje problema političkih reformi i tzv. institucionalna neopredeljenost ključnih demokratskih političkih aktera može biti ne samo blokirajući činilac početnih reformi, već i faktor koji preti da loše opredeli samu sudbinu tranzicije, posebno u zemljama sa konfliktnim etnonacionalnim nasledjem i tradicionalno heterogenom, policentrčnom društvenom osnovom. Zato se, recimo, španska iskustva uspešno izvedene regionalizacije i demokratske tranzicije nameću kao vrlo relevantan komparativni obrazac za demokrate u svakoj višenacionalnoj zemlji i koja se suočava sa problemom državnosti i zadatkom izgradnje legitimnog režima vlasti, ovlašćenog i sposobnog da izvede posao istovremenih, trostrukih promena prava, ekonomije i društva (Komšić, 2000, 468-473, 633-642).

U suprotnom, sa odlaganjem ključnih političkih reformi samo rastu šanse da se desи situacija slična onoj na koju upozoravaju Linc i Stepan kad kažu: ...tranzicije mogu početi a da se nikad ne završe iako na vlast ne dode novi autoritarni režim... institucionalna neopredeljenost oko ključnih postupaka za stvaranje demokratije može učiniti ne samo da se tranzicija ne dovrši već i da se odloži bilo kakva konsolidacija demokratije (Linz and Stepan, 1998, 16-17, 127).

Institucije

Bez institucija ne bi bilo organizovane društvene i političke zajednice. One su rezultat specifičnog civilizacijskog sazrevanja svake grupe koja je iskazala i iskazuje sposobnosti reprodukcije sopstvenog identiteta u vremenu i prostoru. Većina društvenih institucija, u smislu zbira normi i pravilnosti ponašanja u interakciji među pripadnicima odredene zajednice, nije nastala kao planirani rezultat ljudskih akcija. I kad je reč o nastanku modernih pravno-političkih (državnih) institucija, ne može se tvrditi da je na delu puka primena ideja i planova dobro uredenog društva.

Karl Poper (K. R. Popper) je tu činjenicu objasnio tezom da je samo manjina društvenih institucija svesno planirana, dok je većina upravo 'izrasla' kao neplanirani rezultati ljudskih akcija (Popper, 1993, Tom 1, 51). Slično se sa institucionalnim promenama suočio i Čarls Tili (Ch. Tilly):

"Ljudi koji su širili vlast nacionalnih država svakako su nastojali, u celini gledano, da ostvare interese svojih porodica, stranaka i klase kojima su pripadali. Vizija koju su oni imali povremeno je pokazivala ustačaj neke doktrine ili istorijskog uzora, ali je najčešće odražavala položaj suparnika - poenta je bila u tome da se stvari organizacija dovoljno efikasna da obuzda ili čak pobedi tog rivala. Ipak su formirane državne strukture uglavnom nastajale kao nehotični nusproduciti drugih aktivnosti" (Tilly, 1997, 158).

Institucije su, dakle, u "specifičnom smislu nametnuti poreci" (M. Weber)². Isto to objašnjava Darendorf kada govori o društvu kao senici koja je izmaka la čoveku da bi mu se vratila kao gospodar. Naime, raspravljavajući o očekivanjima skopčanim s ulogama, položajima, normama, sankcijama i ustanovama, ovaj autor vezuje institucionalizaciju za obavezujuće načine ponašanja pojedinača u društvu "koji važe nezavisno od njegovog sopstvenog ili bilo čijeg mišljenja" (Dahrendorf, 1989, 120-126).

Drugim rečima, svaka politika, koja želi da bude dugoročna, mora biti institucionalna (Popper, 1993, Tom 1, 172), što znači da mora imati podršku koju joj daje posebno osmišljena i organizovana sila normativno predviđenih sankcija.

Ali, nije u pitanju samo *imperativno-normativni aspekt* pravila ponašanja i unošenja reda u haos velikog broja različitih i konfrontiranih interesa. Ove specifične društvene strukture odlikuju još da bave osnovna elementa koji obezbeđuju njihovu delotvornost. Jedan je *emotivno-harizmatska* forma temeljne ideje o svrsi zajednice, a drugi je *racionalno-interesni* plan akcije u realizaciji ljudskih potreba. Zahvaljujući tome, institucije mogu biti shvaćene i prihvaćene u četiri osnovna smisla: 1/ kao organizacija čija je delatnost od nekog opštег interesa; 2/

² U tom smislu, poznata je Weberova definicija: "Ustanovom treba nazivati grupu čiji se uspostavljeni poreci (relativno) uspešno nameću, u granicama određene stere uticaja, svakom deluju koju se može odrediti prema određenim svojstvima..."

...Ukoliko jedna grupa ima racionalno uspostavljene porekete, treba je nazvati udruženjem ili ustanovom. "Ustanova" je pre svega država, zajedno sa svojim heterokefalnim grupama... Poreci jedne 'ustanove' pretenduju na to da važe za svakog ko zadovoljava određene kriterijume (rođenje, boravak, korišćenje određenih institucija), bez obzira da li je dotična osoba lično prisutna ili što je to slučaj kod udruženja, i, uz to, da li je učestvovala u njihovom uspostavljanju"; Weber, Max, 1976, Privreda i društvo, Tom 1, Prosveta, Beograd, str. 36-37.

kao pravno utemeljen oblik odnosa među subjektima; 3/ kao sinonim za formalnu organizaciju i 4/ kao specifičan način odvijanja i povezivanja društvenih interakcija koji se ustalio i postao temeljan faktor konzistencije nekog sklopa društvenih odnosa (Pusić, 1999, 43, 69, 165, 170).

II. Teorijski aspekt problema institucionalnog inženeringa

Iako su rezultat najrazličitijih okolnosti, slučajnosti, odnosa snaga i kompromisa, institucije su i izraz većitog nastojanja čoveka da poboljša uslove svoje egzistencije. Zato su u državnim porencima uvek bile aktuelne reforme političkih institucija u skladu sa preovlađujućim konceptima "dobrog društva" i uspešnim uzorima koji su već potvrdili svoju sposobnost da obezbeđuju željene efekte.

U tom kontekstu, o različitim pristupima istoricista i "društvenih inženjera" Karl Popper kaže:

"Uopšte možemo reći da inženjer ili tehnolog racionalno pristupa institucijama kao sredstvima koja služe određenim ciljevima, i da kao tehnolog sudi o njima saglasno njihovoj podesnosti, efikasnosti, jednostavnosti itd. Istoricičar bi, sa druge strane, pre pokušao da sazna poreklo i sudbinu tih institucija radi procene 'istiinske uloge' koju one imaju u razvoju istorije... Sve to ne znači da će društveni inženjer ili tehnolog tvrditi da su institucije sredstva ili instrumenti za ciljeve... On neće, na primer, da zaboravi da one 'rastu' na način veoma sličan (mada nikako jednak) rastu organizama, i da je to od velikog značaja za njega" (Popper, 1993, Tom 1, 51-52).

Kao što je poznato, prva osobenija kombinacija istoricizma i institucionalnog inženjerstva svakako su Platonova traganja za Prvim i Drugim najboljim poretkom. Za ovu priliku, izdvajamo jedno mesto iz njegovih čuvenih Pisama gde on insistira na istoričističkoj tezi o neponovljivosti svakog pojedinačnog državnog uređenja, koje ima "svoj sopstveni govor, kao da je svako od njih živo biće". Iz tih razloga:

"...ono državno uredjenje, dakle, koje govori sopstvenim jezikom, podjednako bogovima i ljudima, i shodno tome jeziku upravlja svoje praktično delovanje, uvek je beričtno i stabilno, ali propada ako pokuša da imitira neko drugo uredjenje" (Platon, 1978, 35).

Iako je Monteske bio svestan uticaja tradicije i prirodnih faktora na karakter državne vlasti, on nije, za razliku od Platona, bio toliko zarobljen istoricizmom niti iluzijom o mogućnostima ustanovljavanja idealnog porekta (vladavine "roda pravih i istinskih filozofa"). Na temelju Platonove ideje o vladavini zakona a ne ljudi (Platon, 1978, 54)⁴, kao i engleske izreke iz XVIII veka: Ljubav prema vlasti je prirodna; ona je nezasitna; ko je poseduje neprestano za njom gladuje i nikad je se ne može nasititi (Hirschman, 1999, 97), Monteske je takođe uočio "...da je svaki čovek koji ima vlast sklon da je zloupotrebi i zloupotrebljava je sve dok ne naide na granice". Upravo iz tih razloga, a na osnovi engleskih iskustava konstitucionalnog ograničenja monarhove vlasti, radio se najčuveniji, do danas neprevaziđeni princip demokratskog republikanizma - princip podele i ravnoteže moći: *Kako se vlast ne bi mogla zloupotrebiti, potreb-*

no je da, rasporedom samih stvari, jedna vlast obuzdava drugu (Montesquieu, 1989, Tom 1, 175).

Dругим rečima, od Monteskog pa nadalje, rasla je vera u delotvornost mudre politike i institucionalnog "rasporeda stvari" kojim se harmonizuju ljudske strasti i interesi. Dvovekovne tekovine demokratske politike i civilizacijskog "dresiranja životinje u čoveku" (E. Weil) doista pružaju osnovu da se Monteskijevim rečima zaključi: A kakve li tek sreće za ljude da se nađu u položaju da, kada ih strasti navedu na pomisao da budu zli, oni ipak nadu koristi u dobrom postupanju (Montesquieu, 1989, Tom 2, 62).

U tom smislu, bez obzira što su, kako navodi R. Bendiks (Reinhard Bendix), problemi sa kojima se suočavala svaka zemlja koja se modernizuje bili uglavnom neponovljivi, istorija nastanka i razvoja modernih sistema vlasti puna je primera tzv. *demonstracionog efekta* ili nastojanja naroda jedne države da stvori političko uredjenje koje je video u drugoj, naprednijoj državi (Tilly, 1997, 106). Stoga su ti primeri neuspešnog uvoza i nekreativnog instalisanja političkih institucija razvijenih zemalja tržišne privrede i stabilne pluralističke demokratije u nerazvijene zemlje, sa posve drugaćajnim ekonomsko-socijalnim nasledjem i političkom kulturom, otvorili mnoga pitanja o mogućnostima promena zakasne nacije, te o karakteru i perspektivama "imitativnih demokratija".

Polažeći od "otkriva da današnje siromašne zemlje nisu ponovile praksu ekonomskog razvoje Britanije, Francuske ili Sjedinjenih Država", Čarls Tili ukazuje na ovaj problem konstatacijom da "jedan od najvećih doprinosa koje naučnici u društvenim naukama mogu da daju jeste da ustanove ono što je osobeno u pojedinačnom istorijskom iskustvu, uključujući tu i našu savremenu praksu" (Tilly, 1997, 102). Na tom tonu, pomenuti autor citira i sledeći Bendiksov stav:

"Danas, nove države koje traže analogije ili uzore u drugim zemljama imaju mogućnost izbora između više modela nego ikada ranije, ali njihova istorija i raniji razvoj drugih zemalja gotovo da ih nisu pripremili za zadatke u izgradnji države" (Bendix, 1978, 5).

Slično mišljenje ima i ekonomista Džon Kenet Galbrajt (J. K. Galbraith) kada upozorava:

"Ako socijalizam više ne može da se posmatra kao kontrolni okvir za dobro, ili čak za prihvatljivo društvo, to ne može da bude ni kapitalizam u svome klasičnom obliku..."

...Šire gledano, privatizacija može da se poredi sa sveopštim podruštvljavanjem - socijalizmom, ako se ovaj kao ideja zanemari... U oba slučaja - socijalizma i privatizacije - prvenstvena uloga ponudene doktrine je da potpisne bilo kakvo razmišljanje.

... u dobrom i inteligentnom društvu javna politika i delovanje se ne podređuju ideologiji, tj. doktrini ili određenom učenju. Delovanje se preduzima samo na osnovu činilaca koji preovlađuju u datom slučaju" (Galbraith, 1997, 22-24).

Na sreću, svu težinu tranzicione situacije u Srbiji, gde su nove, demokratske garniture vlasti stavljene u poziciju demijurga novih svojinskih odnosa (kapitalizma), novog društvenog (individualnog i kolektivnog) identiteta i matrica društvene

³ "Neka Sicilia i nijedna druga država, ne bude potičnjena neograničenoj vlasti ljudi, nego zakonima, to je bar moje mišljenje"; Platon, Pisma, Rad, Beograd, 1978, str. 54.

⁴ Vidi o tome vrlo zanimljivu studiju Alberta O. Hirschmana: Hirschman, 1999, Strasti i interesi, Filip Višnjković, Beograd, str. 91-100.

integracije, kao i razložnu skepsu što izvire iz pitanja: "Može li se, i kako, komandnim sredstvima razgraditi komandno društvo?" (Lazić, 1994, 8), ublažavaju i ohrabrujuće relativizuju komparativna iskustva uspešno izvedenih demokratskih tranzicija. U tom smislu, još je šezdesetih godina XX veka, Sejmor Martin Lipset (S. M. Lipset) racionalizovao pozitivne efekte preranog uvođenja demokratskih institucija i procedura:

"Kada je jednom uspostavljen, demokratski politički sistem 'dobija ubrzanje' i stvara društveni potporu (institucije) kojom obezbeđuje svoje produženo postojanje. Tako 'prerana demokratija' koja opstaje uspeva u tome (između ostalog) omogućavajući razvoj drugih uslova koji vode demokratiji, kao što su opšta pismenost ili autonomne privatne organizacije" (Lipset, 1969, 65).

Imajući na umu da "živimo u svetu u kome se često ne mogu naći idealna rešenja, čak ni na teoretskom nivou", i Robert Dal ipak misli kako "...ponekad možemo doći do zadovoljavajućih rešenja". U tom smislu, kad je reč o institucijama ili regulativnim mehanizmima politike, ovaj autor zapisuje:

"Konkretnе političke institucije jedne zemlje takođe su uzrok varijacija u morfologiji demokratskog pluralizma. Iako su same političke institucije delimično oblikovane raskolina i konfliktima u jednoj zemlji, one dobijaju sopstvenu moć kad politički aranžmani postanu institucionalizovani..."

Posebno su značajne varijacije u tri vrste političkih institucija. Ustavne norme i praksa, pod uticajem tih normi razlikuju se po stepenu do koga je vlast podeljena između i unutar glavnih grana državne organizacije kao što su egzekutiva, zakonodavstvo, birokratski aparat i sudstvo, kao i među teritorijalnim strukturama poput kantona, provincija, država i slično" (Dahl, 1994, 93-94, 199; kurziv J. K.).

S druge strane, sa nedavnom, spektakularnom implozijom realsocialističkih sistema vladavine i krahom komunističke utopije, definitivno je postala nesporna teza da nikada ne uspevaju - bolje je reći: nisu civilizacijski superiorni - projekti radikalnog preoblikovanja društvenih, političkih i ekonomskih institucija po meri jedne paradigmе istorije i jednog plana "bolje budućnosti". No, da se na ovim prostorima ova ocena ne odnosi samo na velike eksperimente sa "diktaturom proletarijata", zorno pokazuju i katastrofalne posledice diktature takozvanih "nacionalnih preporoda" posredstvom nasilne izgradnje etnički čistih država u heterogenom etnonacionalnom društvenom ambijentu Zapadnog Balkana.

Vratićemo se, stoga, Poporu i njegovom načelu demokratske politike koje on opisuje kao:

"...predlog za stvaranje, razvoj, i zaštitu političkih institucija radi izbegavanja tiranije. Ovo načelo ne podrazumeva da možemo ikada da razvijemo institucije te vrste koje bi bile nepogrešive i sigurne, i koje bi obezbeđivale da politika, koju usvaja demokratska vlast, bude ispravna, dobra ili mudra - ili čak nužno bolja ili mudrija od politike koju usvaja milosrdni tiranin... prihvatanje demokratskog načela podrazumeva uverenost da je usvajanje čak i loše demokratske politike (sve dok možemo raditi na mirnoj promeni) poželjnije od potičenjenosti tiraniji, ma kako mudroj i dobrotvornoj" (Popper, 1993, Tom 1, 171; kurziv J. K.).

Rezimirajući Popere nalaze, naglašaćemo da je racionalan, efikasan i društveno koristan "institucionalni inženjer" moguće praktikovati samo metodom pokušaja

i pogrešaka, u stilu "korak po korak" i sa evidentnom sposobnošću "korišćenja razuma umesto strasti i nasilja". Pored učenja na greškama (njihovog pravovremenog uočavanja i ispravljanja), najvažnija pretpostavka uspešnog institucionalnog inženjeringu su, kako Popov navodi, razumni kompromisi: "Institucije su neizbežno rezultat kompromisa sa okolnostima, interesima itd., iako se kao ličnosti moramo odupreti uticajima te vrste" (Popper, 1993, 211).

Najzad, u kontekstu poznate tranzicione dileme heterogenih društava: *Da li prvo menjati društvo, u smjeru ekonomski modernizacije i nacionalne homogenizacije, pa tek onda ići ka uvođenju demokratskih institucija, ili je moguće demokratskim promenama menjati i ekonomiju i društvo*, ponudićemo dve teze. Prva glasi da društva tzv. trećeg sveta, kao i tranziciona društva Jugoistočne Europe nemaju ni vremena ni potrebe da prolaze isti, viševekovni put sazrevanja moderne kapitalističke ekonomije i liberalne demokratije, kao što je to bio slučaj sa zemljama zapadne hemisfere.

Upućujući na činjenicu da postoje načini da se demokratija očuva i stabilizuje u ekonomski nerazvijenim društvima sa izraženim strukturalnim pluralizmom (rasno, verski, etnički i tradicionalno), druga teza, zapravo, oponira pesimistima, o kojima govori Arend Lijphart (Lijphart, 1992, 11, 25-31, 168, 224-236). U tom kontekstu, veoma važno je umeće prilagodavanja političkih institucija govećenijim obrascima društvenih grupisanja i specifičnoj konfiguraciji kultura i interesa datog društva.

Uz to, primetićemo da "strategija prilagodavanja politike", o kojoj govore Dal i Lijphart, akceptira i ono na što je skretao pažnju Edmund Berk (E. Burke) kada se suprotstavljao "geometrijskoj politici" ekspanzivnog i osionog centralizma, zalažući se za poštovanje lokalnih i regionalnih identitetita, odnosno za lokalpatriotizam kao "neku vrstu elementarne obuke za više i veće stvari" (Burke, 2001, 229-230).

Vidimo, dakle, da nas pomenuta strategija ponovo vraća problemu decentralizacije i afirmaciji alternativnog modela demokratije u Srbiji kao zemljini osvedočenog strukturalnog pluralizma. Njeno ime je konsenzualna, konsocijacijska ili *konsocijetalna demokratija* i ona se sastoji od sindroma nekoliko medusobno povezanih institucija i procedura (Goati, 1996, 169-174).

Po Lijphartu, reč je o: 1/ Širokim koalicijama partija na vlasti; 2/ Podeli vlasti; 3/ Bikameralizmu u parlamentima i predstavništvu manjina; 4/ Višepartijskom sistemu; 5/ Političkom reprezentovanju društvenih podela po raznim osnovama zajedništva; 6/ Proporcionalnom izbornom sistemu; 7/ Teritorijalnom i neteritorijalnom federalizmu i decentralizaciji; 8/ Pisanim ustavima sa pravom manjina u sferi odlučivanja o pitanjima značajnim za očuvanje i razvoj elementarnog kulturnog identiteta; 9/ Visokom stupnju samostalnosti svakog segmenta u odlučiva-

⁵ Kritikujući postrevolucionarnu politiku u Francuskoj (posle 1789), Berk piše: "Svi se hvale kako je usvojena geometrijska politika, kako bi lokalne ideje trebalo odbaciti, kako ljudi ne bi više trebalo da budu Gaskonci, Pikardiji, Bretoni, Normandani, već Francuzi, sa jednom zemljom, jednim srcem i jednom skupštinom. Ali, umesto da svi postanu Francuzi, velika je verovatnoća da će stanovnici regiona ubrzno ostati bez zemlje... Ova pristrasnost prema jednom delu ne gasi ljubav prema zemlji kao celini. Možda je to neka vrsta elementarne obuke za više i veće stvari", Burke, 2001, Razmišljanja o revoluciji u Francuskoj, Filip Višnjić, Beograd, 229-230.

nju o unutrašnjim pitanjima itd. (Lijphart, 1992, 32-58).

U kontekstu prethodnih teorijskih opservacija, zadatak narednog poglavlja našeg ogleda jeste propitivanje karaktera komunikacije vladajućih političkih aktera u Srbiji sa izloženim argumentima za razumno (kreativno) prilagodavanje politike nalozima vremena i složenoj društvenoj osnovi.

III. Aktuelni kontekst i DOS-ove nedoumice oko državnog uređenja Srbije

Autoritarna alokacija društvenih vrednosti u deceniji ratno-nacionalističke tranzicije, međunarodnih sankcija i vazdušne intervencije snaga NATO-a, skoro totalno je razorila upravljačku efikasnost političkog poretka u Srbiji. Zato su državne institucije postale i same problem koji se može rešiti jedino adaptacijom sistema potrebara društvene okoline, uključujući i zahtevne standarde razvijenih evropskih demokratija.

Kao i svaka "romansa građana sa slobodom" (Sloterdijk), impozantna odbrana izborne "svojine" građana (oktobra 2000) i opredeljenje novih elita vlasti iz koalicionog bloka Demokratske opozicije Srbije za radikalne reforme ekonomskog i političkog sistema, probudili su velike nade. Pre svega, reč je o očekivanjima da će, respektujući složenu multikulturalnu i regionalnu društvenu osnovu, država Srbija ubrzanim koracima krenuti ka konstituciji novog, liberalno-demokratskog identiteta decentralizovane političke zajednice. Međutim, godina i po DOS-ove vlasti još nam ne pruža nedvosmislenе garancije da će tako uskoro i biti.

U momentu izrazitog bunila od bolnih konsekvensci poraza etnocentričkog projekta "svih Srba u jednoj državi", teorijske i političke rasprave o poželjnim društvenim ciljevima, vrednostima i institucijama u Srbiji u 21. veku neretko ostaju u dojučerašnjim, neotradicionalističkim koordinatama. Ne računajući još snažne relikte ekstremno centralističkog unitarizma, kome su bili privrženi vodeći akteri nacional-populističkog režima, čini se da i ponuda novih teorijsko-političkih ideja i projekata često pati od jednog konceptualnog defekta.

Ovu manjkavost prepoznajemo u činjenici da se, uz sve pozitivne pomake ka ideji decentralizacije, prečesto "kanonizuje" teza da se nacionalno jedinstvo i stabilizacija demokratije mogu najbolje ostvariti jednim razblaženim modelom unitarizma, koji negira funkcionalnost autonomnih pokrajina i insistira na simetrično regionalizovanoj etno-nacionalnoj državnosti. Ovakva razmišljanja, po našem mišljenju, neutemeljeno i po demokratiju kontraproduktivno dovode u pitanje smisao vojvodanske autonomije i njene demokratske, integrativne i evropske potencijale u novoj Srbiji, kao državi autonomnih regija i pokrajina (Komšić, 2001, 165-170).

Teorijsko-političke rasprave oko institucionalne realizacije principa suvereniteta naroda (građana) i države posredstvom centralizacije ili decentralizacije države oduvek su bile bremenite brojnim kontroverzama. Recimo, svojevremeno je Parsons (Talcott Parsons) zabeležio kako "izbor između centralizacije, koja pojačava kolektivnu efikasnost, i decentralizacije, koja dozvoljava 'repräsentativnost', slobodu izražavanja i grupno zalađanje za interes, predstavlja opštu nedoumicu demokratskih udrženja" (Parsons, 1992, 132).

Međutim, danas je sve prihvatljivija ocena i o pozitivnoj korelaciji decentralizovanog uređenja sa efikasnošću vladavine (upravljačkom sposobnošću sis-

tema). U tom kontekstu, držimo da je najmanje sporna Kelzenova (Hans Kelsen) konstatacija da su centralizacija i decentralizacija osnovne varijante-oblici državnog uređenja, te da "svi problemi centralizacije i decentralizacije... u stvari su problemi koji se tiču područja važenja pravnih normi i organa koji ih stvaraju i primenjuju" (Kelsen, 1998, 367).

Sažimajući elemente pravnog pojma autonomije, zaključićemo, dakle, da kad su u pitanju lokalne autonomije, "decentralizacija je u načelu ograničena na administraciju, tj. pojedinačne norme koje stvaraju administrativni organi", a kad se decentralizacija proširuje na stvaranje opštih (zakonskih) normi, tada je reč o autonomnim pokrajinama, odnosno o njihovom pravu na stvaranje autonomnog pravnog poretka. Njegov sadržaj čine prvenstvene i isključive nadležnosti autonomnih organa u sferi legislative i egekutive na definisanoj teritoriji, pod uslovom da sve to nije u koliziji sa vrhovnim ustavno-pravnim normama države, odnosno sa nadležnostima isključivo dodeljenim državai (Kelsen, 1998, 367-368, 380).

Prelazeći na aktuelni politički plan problema decentralizacije, primetićemo kako i u našem slučaju svu punoču dobija konstatacija Roberta Dala da "u političkom životu bar, centralizacija ili decentralizacija nikada nisu jednostavno problem društvenog inženjerstva gde se snaga i tolerancija mogu relativno lako odrediti. To je problem u sferi političke dinamike gde se o posledicama ovakvog ili onakvog rešenja može samo nagadati" (Dahl, 1994, 133; kurziv J. K.).

U tom smislu, uz sve rizike "nagadanja", konstatovaćemo da mnogo toga upućuje na zaključak da se nove političke elite, ophrvane katastrofalnim posledicama odložene demokratske tranzicije u Srbiji i suočene sa, objektivno, nimalo lakim zadatkom istovremenih političkih, društvenih i ekonomskih transformacija, opredeljuju za strategiju odlaganja rešenja problema državnosti putem autonomizacije (regionalizacije) Srbije.

Potpisu ove ocene nalazimo u ambivalentnom odnosu DOS-a prema vojvodanskoj skupštinskoj Platformi o ostvarivanju ustavnih nadležnosti i autonomije Autonomne Pokrajine Vojvodine, sa načelima za buduće ustavno ustrojstvo Pokrajine, koja je usvojena krajem marta 2001. i upućena republičkoj skupštini na razmatranje.⁶ S obzirom na to da se odnos pojedinih članica DOS kreće od žestokog osporavanja do načelne saglasnosti sa legitimnošću ideje regionalne (pokrajinske)

⁶ S obzirom na to da "pozitivno pravo zna samo za delimičnu centralizaciju i delimičnu decentralizaciju", u analizi različitih varijanti institucionalnih rešenja, Kelzen помиње administrativnu decentralizaciju, u smislu "nesavršene decentralizacije u oblasti izvršne vlasti", kao i dinamičku varijantu decentralizacije posredstvom "lokalne autonomije" i putem "autonomnih pokrajina". Bilo kako bilo, obabde varijante ostaju u okvirima proste ili unitarne države; Kelsen, 1998. Opšta teorija prava i države, str. 370-382.

⁷ U Platformi se, poređ ostalog, konstatiše da su odredbe članova 108-112 Ustava RS, kojima se regulišu nadležnosti autonomne pokrajine, "...problematične, jer autonomnoj pokrajinii nije predviđena zakonodavna vlast (ni u oblastima gde pokrajine imaju autonomnu normativnu nadležnost prema ustavu)". Podsetiće, reč je o: normativi i izvršnoj vlasti u oblasti planiranja privrednog, socijalnog, demografskog razvoja, zdravstva, zaštiti životne sredine, društvene brige o deci, socijalnog i državstvenog osiguranja, kulture, obrazovanja, informisanja i službenе upotrebe jezika narodnosti i drugim oblastima. Obrazlažuju stav o slabostima ustavnih odredbi, u Platformi se kaže: "Odluke pokrajine moraju biti u skladu ne samo sa ustavom nego i svim republičkim zakonima. U Ustavu nije tačno definisano, u oblasti ustavnih nadležnosti, koja su to 'pojedina pitanja' koja pokrajine svojim aktima samostalno uređuju. Iz ustavne formulacije sledi, da nisu sva pitanja u ovim oblastima u nadležnosti pokrajine, stoga sledi da su te oblasti trebale biti odredene republičkim zakonima.

autonomije (Komšić, 2000, 104-136), ostaje da zaključimo kako nije samo reč o premalom broju dana za rešavanje prevelikog broja važnih pitanja u političkom centru Srbije.

Osnovano se može pretpostaviti da je, možda, u pitanju posebna nespremnost ili nesposobnost novih vladavinskih struktura da shvate prioritetni značaj političke tranzicije i državnog pitanja u koncipiranju redosleda i karaktera ključnih inicijalnih političkih poteza. Ili, pak, implicitno smatraju da je taj deo posla na formirajući identitetu državno-političkog bića Srbije, u osnovi, obavljen 1989-1990. godine?

Umosto detaljnijeg komentara, naše je da upozorimo da istorija opominje kako se, naročito u heterogenim društвима, šanse za demokratsku konstitucionalizaciju politike i opштедруštveni konsenzus oko identiteta države dugi čekaju, retko pružaju i još brže gube. U tom smislu, legalističke šanse za demokratsko, kon-sensualno definisanje novog političkog identiteta Srbije faktički su potrošene. Više nego dvotrećinska zastupljenost poslanika DOS-a u republičkom parlamentu bila je dovoljna za inicijativu o ustavnim promenama, sa velikim izgledima da bude i potvrđena na referendumu. Ali, sada se, nakon raspada DOS na DSS i ostatak DOS-a, evidentno pokazalo da za to nije bilo volje i da su nad-vladi uskostranački interesi manje ili više uspešnih "društava za eksplorativaciju vlasti", kako je partie bez uverenja i načela svojevremeno nazvao Slobodan Jovanović (Jovanović, 1990, 347).

Koliko god to moglo biti shvaćeno u smislu logičnog pregrupisavanja unutar izrazito heterogene koalicije, čiji je zadatak, navodno, bio samo da sruši Miloševićev režim, podsetićemo da su ciljevi bili mnogo ambiciozniji i šansa mnogo krupnija. Stoga, gledano iz ugla predizbornih obećanja DOS-a (Program demokratske opozicije Srbije za demokratsku Srbiju, 2000), nedavni faktički raspad ove koalicije predstavlja vrlo lošu pojavu na političkoj sceni Srbije i ozbiljan razlog za kritičko suočavanje sa kapacitetima naših "političkih preduzetnika" u rešavanju velikih zadataka epohe.

Već sada je evidentno izrazito usporavanje institucionalnih promena, sa stalno lebdećom pretnjom njihove paralize i odgadanja u nedogled postizanja neophodnog stranačkog i gradanskog konsenzusa o temeljima novog ustavnog poretka. U ovom svetu, s obzirom na to da sva istraživanja javnog mnenja pokazuju da bi skoriji izbori samo reprodukovali postojeći odnos snaga između DSS i DOS, te da ni neke nove koalicione grupacije ne bi dobile ubedljivu, većinsku podršku, sledeće Linc-Stepanove napomene dobijaju još veću metodološku validnost:

Neslaganja među demokratama oko pitanja kao što su unitarna ili federalna država, monarchistički ili republikanski oblik vladavine, ili tip izbornog sistema, mogu izazvati pitanje legitimnosti demokratske vlade koja nastaje, zatim

⁷ Međutim, u proteklih deset godina odgovarajući republički zakoni koji regulišu oblasti iz nadležnosti pokrajine, regulisali su pojedine oblasti normativno negirajući čak i postojanje APV... U skladu sa ovakvom protivustavnom praksom, APV nema ni svoje izvore prihoda iako to ustav predviđa".

Sve to je razlog da se u etapama krene ka promenama ustavnih nadležnosti APV. Prvi nujan korak u tom smjeru bila bi izmena i dopuna oko 100 republičkih zakona, navodi se u Platformi: Platforma o oствarivanju ustavnih nadležnosti i autonomije Autonomne Pokrajine Vojvodine, sa načelima za buduće ustavno ustrojstvo Pokrajine, mart 2001, Novi Sad, Skupština APV.

pitanje procesa odlučivanja i, u samoj stvari, budućnost političkog sistema uopšte (Linz and Stepan, 1998, 17).

ELEM, budući da se radi o doista delikatnom i složenom pitanju, za čije rešavanje treba imati "... širi vidokrug, staloženiju pamet, mirniji tempo, širi zamah i duži dah" (Stajić, 1928, 31), najgore će biti ako vojvodansko pitanje postane okosnica narednih predizbornih odmeravanja snaga i konfrontacija radikalno suprotstavljenih projekata, koje treba da preseče ovaj ili onaj tip referendumskog izjašnjavanja na pokrajinskom ili republičkom nivou⁸. U takvim uslovima, malo prostora ostalo bi za racionalne i odgovorne debate, u koje bi bili uključeni svi relevantni politički akteri i potencijalni naučne zajednice, kako na regionalnom tako i na državnom planu i koje bi rezultirale opšteprihvatljivim predlozima.

Sve u svemu, bez pouzdanog odgovora na pitanje: koliko se filozofija politike i moći aktuelnih garnitura vlasti emancipovala od nasledenog i kompromitovanog poriva za nepodeljenom moći centralnih "prinudnih mehanizama za iznudavanje pokoravanja odlukama vlasti" (Hinsley, 2001, 221), ostaje nam samo da nagadamo. Ako prevlada shvatnje politike kao strategije prilagodavanja (Lijphart), odnosno, politike kao takmičenja, međusobne kontrole i saradnje (Dahl), još ima nade. Još možemo da verujemo kako nisu izgubljene sve šanse za utemeljenje i konsolidaciju novih pravila demokratske igre.

Međutim, ako prevlada belicističko poimanje politike, "igra nultog zbiru" ("grabljenja ili postajanja plenom")⁹ i njoj primerena logika političke dominacije, koja se svodi na maksimum: Ne podeleti vlast i moć, dok na to nisi primoran jakim razlozima, tada možemo biti gurnuti do opasnog praga nove akceleracije konflikata "opasnih pasa vlasti" (Montesquieu) oko raspolažanja političkim resursima. Štaviše, preti opasnost da se još dugo zadržimo u "glibu" tranzicione netranzicije,¹⁰ sa "požarima strasti" u našim glavama i trajnim morama društvenih rascupa po linijama regionalnih i etničkih granica. Takvu perspektivu i prijeljkuju stari i novi protagonisti ekstremnog srpskog nacionalizma i autoritarnog poretku, koji u liku aktuelne parlamentarne i vanparlamentarne opozicije vrebaju šansu za svoj come-back na tron vlasti.

Na osnovu svega napred izloženog, držimo da i te kako ima smisla založiti se za pristup koji realno shvata potrebu procesa regionalizacije Srbije na platformi asimetričnog regionalizma. Njene osnovne elemente možemo identifikovati kao: 1/ politički realizam u priznavanju istorijskog identiteta Vojvodine, njenih

⁸ Podsetićemo, prema člancu 133. važećeg Ustava Republike Srbije, "Narodna skupština usvaja akt o promeni Ustava dvotrećinskom većinom od ukupnog broja narodnih poslanika i stavlja ga na republički referendum radi potvrđivanja".

⁹ O ovom modelu politike R. Dahl iscrpno piše u svojim studijama o polarijiji. Tako, na jednom mestu, on razložno kritikuje shvatnje politike kao dominacije i potčinjavanja: "Svekolika saradnja, reciproicit i uzajamna kontrola svode se na grabljenje i postajanje plenom. Po definiciji, zauvek nam je uskraćena i sama mogućnost uzajamne kontrole koja predstavlja glavnu nadu za ljudske sisteme vlasti". Ipak, na drugom mestu, autor pokazuje da "vladanje, dakle, može biti transformisano u sistem uzajamne kontrole"; Dahl, A. R., Dileme pluralističke demokratije, 1994, Beograd, BIGZ, str. 51, 64; Vidi o tome i: Lijphart, A., Demokracija u pluralnim društвима, 1992, Zagreb, Globus, str. 230-231.

¹⁰ "Prvo, tranzicije mogu početi a da se nikad ne završe iako na vlast ne dođe novi autoritarni režim"; Linz J. J. and Stepan, A., Demokratska tranzicija i konsolidacija, Filip Višnjić, Beograd, 1998, str. 16.

ekonomskih, geografskih i kulturnih osobenosti, kao i dokazane sposobnosti za racionalnim gospodovanjem spostvenim resursima; 2/ procesualnost i fakultativnost autonomizacije - otvorenost za različite puteve i forme regionalizacije (autonomizacije) različitih delova Srbije; 3/ supsidijarnost i model uzlazne vlasti, koji podrazumeva neposredno-demokratske inicijative i razvijenu lokalnu i regionalnu samoupravu; 4/ fleksibilnost u utvrđivanju karaktera nadležnosti i organizacije vlasti u regionima (pokrajinama), uključujući i mogućnost različitih statusa - stepena i vrsta autonomnih nadležnosti (isključivih, mešovitih, delegiranih), kao i višestepene (od dvostepene do četvorostepene) teritorijalne organizacije vlasti u regionu (pokrajini); 5/ predstavnička demokratija - parlamentarnog ili skupštinskog tipa; 6/ pravo na zakonodavnu, izvršnu i delimično sudsку autonomiju; 7/ pravo na subregionalnu asocijaciju opština sa specifičnom nacionalnom strukturu u ostvarivanju i razvoju kulturnog identiteta pripadnika nacionalnih manjina; 8/ proporcionalni izborni sistem; 9/ načelo konsocijacije; 10/ konstitutivnost regiona i pokrajina - bikameralizam u centralnom parlamentu i učešće u vršenju centralne vlasti; 11/ solidarnost sa manje razvijenim regionima; 12/ princip kooperativnog federalizma u odnosima među organima regionalnih (pokrajinskih) i centralne vlasti; 14/ integralnost države - zadržavanje klasičnih državnih funkcija (spoljne politike, odbrane, bezbednosti, monetarno-finansijske politike, zaštite ljudskih prava i sloboda i slično) u sferi nadležnosti centralnih organa vlasti i 15/ otvorenost za međunarodnu saradnju sa regijama u susednim državama i uključivanje u šire evropske regionalne integracije.

Naglašaćemo, *jedinstvo države* doista jeste cilj vredan velikog truda i vrline svakog građanina. Ali, nije svaki projekat unitarnog državnog uredenja, samo zato što insistira na jedinstvenoj, apsolutnoj i konačnoj vlasti u jednoj zajednici, automatski i najbolji put do stvarne, demokratske integracije društva. Iistorija je puna posrтанја, bede i globalja nastalih zbog demagoške zloupotrebe reči koje pripadaju onome vrhunskom što ga je još Aristotel nazvao *jedinstvu države kao najvećim dobrom*. To je, nažlost, bio slučaj i sa (anti)istorijskim zbijanjima poslednjih godina na prostorima bivše SFRJ.

Premda, očigledno, i danas važi ona Tokviłova misao da *samo oni koji stvarne poznaju o njoj loše govore* (Tocqueville, 1990, str. 79, 85-87), uz svu svest o činjenici da demokratija, nažlost, podrazumeva i mogućnost većinske dominacije stereotipa i strasti, na račun razumnih i korisnih ideja, ostaje da se nadamo kako to, ipak, neće biti slučaj u očekujućim ustavnim reformama Srbije, koje će nesumnjivo opredeliti kolicišnu šansu za ozbiljenje dugo očekivanog dobrog života na ovim prostorima.

L i t e r a t u r a

1. Bendix, Reinhard, 1978, *King or People: Power and Mandate to Rule*, Berkeley, University of California Press
2. Burke, Edmund, 2001, *Razmišljanja o revoluciji u Francuskoj*, Beograd, Filip Višnjić
3. Dahl, A. Robert, 1994, *Dileme pluralističke demokratije*, Beograd, BIGZ,
4. Dahl, Robert, 1997, *Polaracija*, Filip Višnjić, Beograd
5. Dahrendorf, Ralf, 1989, *Homo sociologicus*, Niš, Gradina
6. Galbraith, Kenneth, 1997, *Dobro društvo - humani redosled*, Beograd, Grmeč
7. Goati, Vladimir, 1996, *Stabilizacija demokratije ili povratak monizmu*, Podgorica, Unireks
8. Hinsley, H. Frencis, 2001, *Souverenitet*, Beograd, Filip Višnjić
9. Hirchman, O. Albert, 1999, *Strasti i interesi*, Beograd, Filip Višnjić
10. Jovanović, Slobodan, 1990, *O državi - osnovi jedne pravne teorije*, Sabrana dela, Tom 8, Beograd, BIGZ
11. Kelsen, Hans, 1998, *Opšta teorija prava i države*, Beograd, Pravni fakultet
12. Komšić, Jovan, 2000, *Teorije o političkim sistemima - demokratija i autoritarizam*, Beograd, Institut društvenih nauka
13. Komšić, Jovan, 2000, "Dokumenti političkih stranaka u Republici Srbiji o autonomiji"; u Zborniku: Torbica, Dušan, Autonomija i multietnička društva, Subotica, Otvoreni univerzitet
14. Komšić, Jovan, 2001, "Unitarni ili asimetrični regionalizam"; u Zborniku: Ćuk-Skenderović, Nadia, Ogledi o regionalizaciji, Subotica, ALD, Otvoreni univerzitet
15. Lazić, Mladen, 1994, *Razaranje društva*, Beograd, Filip Višnjić
16. Lijphart, Arend, 1992, *Demokracija u pluralnim društvima*, Zagreb, Globus
17. Linz, J. Juan and Stepan, Alfred, 1998, *Demokratska tranzicija i konsolidacija*, Beograd, Filip Višnjić
18. Lipset, M. Seymour, 1969, *Politički čovek*, Beograd, Rad
19. Montesquieu, 1989, *O duhu zakona*, Beograd, Filip Višnjić
20. Parsons, Talcott, 1992, *Moderna društva*, Niš, Gradina
21. Platon, 1978, *Pisma*, Beograd, Rad
22. Popper, R. Karl, 1993, *Otvoreno društvo i njegovi neprijatelji*, Beograd, BIGZ
23. Pusić, Eugen, 1999, *Država i državna uprava*, Zagreb, Pravni fakultet
24. Šeroka, Jim, 1996, "Transformacija postkomunističkih društava: uloga opozicije u demokratizaciji društva"; u Zborniku: V. Vasović, V. Stanović, Postkomunizam i vlast, Beograd, Jugoslovensko udruženje za političke nauke, Fakultet političkih nauka
25. Stajić, Vasa, 1928, prilog u Zborniku: *Vojvodani o Vojvodini*, Beograd, Udrženje Vojvodana
26. Tilly, Charles, 1997, *Suočavanje sa društvenom promenom*, Beograd, Filip Višnjić
27. Tocqueville, Alexis, 1990, *O demokratiji u Americi*, Sremski Karlovci, Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića
28. Weber, Max, 1976, *Privreda i društvo*, Tom 1, Beograd, Prosveta

INSTITUCIONALNE PRETPOSTAVKE POLITIKE REGIONALNOG RAZVOJA U USLOVIMA TRANZICIJE

Poslednju deceniju dvadesetog veka upečatljivo su obeležili raspad i slom socijalističkih društveno-ekonomskih sistema. Izgradnja na tim razvalinama novog (tržišnog) sistema privređivanja i s tim u vezi stvaranje i razvoj institucija koje su imanentne ovom modelu postala je opšta preokupacija i sadržaj tranzicije, odnosno puta iz jednog privrednog i političkog sistema u drugi. Ovaj proces, bez sumnje niti je lak, niti je, pak, brz. Brojne analize istorijskih tokova privrednog rasta (i razvoja) dosta ubedljivo nam govore da su skoro sve velike preokrete u načinu privređivanja, po pravilu, pratili zastoje u proizvodnjiji i, što je još simptomatičnije, odsustvo jasnih pravila ponašanja među učesnicima u ekonomskim transakcijama. Ova pojava nije mimošla ni zemlje koje su zakoračile na put tranzicije. Time je ovaj proces dobio još složeniji i moglo bi se reći uzburkaniji ekonomski i razvojni tok. Zastoji u proizvodnji i njeno višegodišnje opadanje, rast nezaposlenosti, osiromašenje velikog broja stanovništva sa izrazito naglašenim porastom nejednakosti nivoa dohodaka, ne samo između pojedinaca već i između pojedinih teritorija i grana privrede, samo su neke od karakterističnih pojava koje u većoj ili manjoj meri daju tok procesu tranzicije u skoro svim zemljama. Sa navedenim problemima, ali u mnogo oštrijoj formi suočila se i Jugoslavija (Srbija i Crna Gora). Pored uobičajenih poteškoća sa kojima se suočavaju sve zemlje na svom tranzicionom putu, Srbija i Crna Gora su imale dodatna kruna opterećenja (gubitak tržišta kao posledica raspada zemlje, veliki broj izbeglica kao posledice rata u okruženju, sankcije Saveta bezbednosti UN, bombardovanje od strane zemalja NATO-a). To je zemlju kao celinu uvuklo u duboke ponore kolektivnog i individualnog osiromašenja na ekonomskom, a skoro potpuni gubitak suvereniteta nad Kosovom i Metohijom na političkom planu. O ekonomskoj situaciji veoma jasnu sliku može nam dati samo nekoliko narednih podataka iz sfere opštih makroekonomskih kretanja.

Društveni proizvod u 2000. godini bio je na nivou 44,8% ostvarenog u 1989. godini. Industrijska proizvodnja je istovremeno pala na svega 39,3%, s tim što su neke grane industrije poput metalnog kompleksa doživele pravi kolaps. Primera radi, nivo proizvodnje ostvaren u 2000. godini u odnosu na 1989. godinu iznosio je u proizvodnji saobraćajnih sredstava 12,6%, mašinogradnj i 7,5%, metalopreradi 2,3% itd. Opadanje proizvodnje i društvenog proizvoda praćeno je padom nivoa zaposlenosti, mada znatno sporije od pomenuтиh agregata.

Investicije kao jedan od ključnih faktora razvoja svake zemlje već duži niz godina niže su od amortizacije, što znači da se zemlja nalazi u dezinvesticionom ciklusu, odnosno da se deo amortizacije troši u brojne neproizvodne i

neekonomске svrhe.

S obzirom na to da pojedini delovi zemlje gledano po regionalnom principu imaju različitu privrednu strukturu, položaj prema tržištu, sposobljenost i obućenost menadžerskog i upravljačkog kadra za tržišnu utakmicu, ukupan teret nastalih problema različito je pao na pleća pojedinih aktera u privrednom i društvenom životu. Drugim rečima, došlo je do nebalansiranog podnošenja tereta tranzicije i krize.

Cilj ovog rada je da bar u globalnim okvirima izloži neke ključne institucionalne pretpostavke za uspostavljanje odgovarajuće konceptualizacije sistema mera i instrumenata za vodenje politike regionalnog razvoja zemlje, koji bi mogli korespondirati sa savremenim kretanjima u okruženju i uopšte na širem globalnom planu. Čini nam se da u ovom trenutku pristup problematiku društveno-ekonomskog razvoja osvetljen sa ovog aspekta ima veoma bitan značaj, posebno u situaciji kada se traži put za otvaranje privrede i ospozobljavanje za konkurenčiju na međunarodnom tržištu.

1. Dosta je rašireno mišljenje koje zastupaju pobornici nove institucionalne ekonomije (NEI) da ekonomski sistem može da bude efikasan samo ako postoji dobra, institucionalno utemeljena, čvrsta i jasna pravila ponašanja između ekonomskih aktera. U vezi s tim nastoji se dokazati da su razvijene institucije ključni preduslov ekonomskog rasta i razvoja.¹ Brojni autori i eksertske analize međunarodnih organizacija ocenjuju da su najviše uspeha u ekonomskim reformama imale upravo one zemlje koje su odlučno pristupile radikalnim institucionalnim promenama u pogledu tržišnog načina privredovanja, razvoja privatnog sektora, izgradnje demokratskih instituta, elemenata konstitucionalne države itd.

Međutim, sam pojam "institucije" u literaturi ima dosta različito tumačenje. Prema mišljenju D. Norta (Douglas North), autora koji se veoma često citira u literaturi koja tretira problematiku iz domena povezanosti institucionalnih promena i privrednog razvoja, institucije se sastoje iz "skupa ograničenja u obliku pravila i propisa, skupa procedura za prepoznavanje pravila i propisa i na kraju skupa moralnih normi ponašanja u čijim granicama treba da se utvrđuju kako mehanizmi formiranja pravila i propisa tako i mehanizmi za vršenje prinude".² Institucije kao osnova na kojoj se zasniva funkcionisanje organizacije u opštem smislu mogu se sagledavati sa različitih aspekata (društvenog, ekonomske, političkog itd.)

Ekonomski institucije u osnovi nastaju, održavaju se i usavršavaju radi uspostavljanja međuljudskih ekonomskih odnosa u čijoj osnovi leži problem oskudnosti (limitiranosti i retkosti), a njihov osnovni zadatak je da ojačaju predvidivost ljudskog ponašanja i omoguće prilagodljivost aktera ponašanju drugih.³ Iz ovoga proizlazi da dobro utemeljene institucije omogućavaju uspostavljanje čvrstih pravila ponašanja među ekonomskim akterima i zaštitu tih pravila. U suprotnom,

1 Lance E. Davis, Douglas North, Callie Smordin: "Institutional Change and American Economic Growth", Cambridge at the University Press, 1971.

2 North, D.C., Transition cost, Institutions, and economic History, Journal of Institutional and Theoretical Economics, Vol. 140, No. 1, 1984, str. 8.

3 S. Pejović: Osnovi američkog kapitalizma, Naučna knjiga, Beograd, 1990.

dolazi do povećanja neizvesnosti, slabih zaštita ustanovljenih pravila, uvećavaju se troškovi transakcija i smanjuje potencijalno mogući obim kooperacije. Kako se mnoge ekonomski aktivnosti po pravilu efektuiraju u dugom vremenskom roku, dobra institucionalna rešenja moraju biti orijentisana na duži vremenski horizont. Nasuprot ovome, česte institucionalne promene kao i njihova nedorečenost uzrokuju da učesnici (akteri) u ekonomskim transakcijama skraćuju vremenski horizont saradnje, odnosno da se orijentisu na kratkoročne poslove i brzu zaradu. Na taj način oni izbegavaju rizik eventualnih gubitaka koji bi mogli nastati kao posledica promene određenih pravila. Ove opšte napomene o značaju dobro uspostavljenje institucionalne osnove odnose se na sve aspekte privrednog i društvenog života danačne zemlje, pa samim tim i kada je u pitanju problematika regionalnog razvoja, o čemu u osnovi želimo ovde i da govorimo.

2. Skoro da nije potrebno posebno istaći da su brojni i veoma složeni problemi regionalnog razvoja u našoj zemlji prisutni već duži niz godina. Oni se naročito manifestuju u izraženoj teritorijalnoj neravnopravnosti nivoa razvoja, strukturnim neusklađenostima privrede, materijalnim ograničenjima, nepovoljnim demografskim tokovima, nesavršenim institucionalnim rešenjima itd. Bila bi velika zabluda poverovati da će svi problemi vezani za ovaj aspekt razvoja ikada apsolutno nestati, jer praktično nije moguće naći istorijski primer balansiranog privrednog rasta niti podjednako raspoređenog razvoja.

To je, pored ostalog, posledica fenomena ograničenosti resursa (ljudskih i materijalnih), njihove neravnopravne teritorijalne rasporedenosti i nesavršene mobilnosti. Dakle, pored istorijskih i razvojno strateških determinacija, razvoj zemlja ili regiona, po pravilu, uslovjavaju i tri napred naznačene karakteristike resursa, pa se u različitim delatnostima, vremenskim sekvencama i prostornim dimenzijama stvaraju različite vrednosti, odnosno ostvaruju različiti rezultati. Iz ovoga sledi da su ravnotežna privredna područja pre apstraktne pretpostavke klasične ekonomski misli nego živa realnost.

Postavlja se, međutim, pitanje u kojoj meri društvo može tolerisati nagomilane suprotnosti i neusklađenosti, posebno kada se u okviru pojedinih regija "kriju" značajne mogućnosti za intenziviranje vlastitog razvoja, ali i ukupnog razvoja zemlje, ne zanemarujući pri tome i brojne druge negativne posledice izrazito disproportionalnog razvoja na političku i ekonomsku stabilnost zemlje, posebno u uslovima višenacionalnih država kakva je naša zemlja.

Težnja ka ravnomernijem razvoju ne znači da bi trebalo da svi regioni budu jednako razvijeni ili, pak, da imaju istu proizvodnu strukturu, već ovo treba shvatiti kao dinamičan proces društveno-ekonomskih promena, u kojem dolazi do smanjivanja razlika nivoa regionalne razvijenosti na osnovi optimalnog korišćenja svih raspoloživih potencijala u datom prostoru (regionu) i s tim u vezi porasta ukupne efikasnosti privredovanja. U suprotnom, nивeliranje po svaku cenu regionalnog rasta i razvoja svodi se praktično na retardaciju rasta i razvoja razvijenih regiona i uprosecavanje ukupnog razvoja na nižem nivou.

Uvažavajući značaj ravnomernijeg regionalnog razvoja, ova problematika je dugi niz godina bila u fokusu interesovanja i jugoslovenske misli, ali istovremeno i aktera zvanične ekonomski politike i planiranja. S obzirom na to da se skoro celi period socijalističke izgradnje karakterisao izrazito naglašenim disproportionalnjima nivoa razvijenosti, to je brži razvoj privredno nedovoljno razvi-

jenih područja, odnosno republika i pokrajina, važio kao jedno od osnovnih društveno-političkih opredeljenja. Sam sistem podsticanja regionalnog razvoja bio je baziran na distributivnoj formi usmeravanja sredstava preko Fonda za razvoj nerazvijenih ili, pak, kroz sistem takozvanih zajedničkih ulaganja. Na ovaj način bila su zanemarena mnoga, čak i respektabilno značajna područja u republikama i pokrajinama koje nisu imale status nerazvijenih, mada su po svim pokazateljima pripadale krugu nerazvijenih mereno ne samo u odnosu na prostokrat zemlje već ponekad i u odnosu na prosek onih koji su imali status nerazvijenih.

Iako je ovakav koncept politike regionalnog razvoja gledano u celini dao odredene rezultate (izgradnja infrastrukture, poboljšanje standarda stanovništva i uopšte boljeg kvaliteta života) nije uspeo da podstakne razvoj kritičnih područja, niti, pak, da preusmeri ekonomski tokove i jednosmerna migraciona kretanja.

Smatra se da je osnovni razlog nedovoljne efikasnosti preduzetih mera bio, pre svega, u samom privrednom sistemu zemlje, koji je više pažnje posvećivao preraspodeli ostvarenog dohotka nego stvaranju povoljnog ambijenta za podsticanje ostvarivanja većeg dohotka. Takav sistem nužno je bio nedovoljno efikasan, jer su u prvom planu bili političko-teritorijalni ciljevi, dok je regionalna razvojna i međunarodna komponenta bila bez većeg značaja.

3. Raspad zemlje, ulazak u tranzicione tokove i reforme privrednog i političkog sistema na unutrašnjem, te izmene u svetskim ekonomskim i političkim tokovima na međunarodnom planu, nametnuli su potrebu za promenama u pristupu problematici regionalnog razvoja od adaptivno-problemskog ka razvojno-programskom, odnosno da regionalna dimenzije razvoja preraste iz pasivnog praktičnog u aktivnog činioča ukupnog razvoja⁴.

Naiime, svedoci smo činjenice da se na opštem međunarodnom planu odvijaju dva paralelna procesa:

- proces globalizacije
- proces regionalizacije.

Istovremeno, sve važniju dimenziju integracionih procesa u Evropskoj uniji predstavlja regionalni pristup razvoju ("Evropa regionala") sa naglašenim ekonomsko-strukturalnim i socijalno-kohezionim elementima koji se primenjuju u praksi, a za čiju se realizaciju i za te svrhe specijalno formiranih podsticajnih fonda vrednuje veoma obimna finansijska sredstva⁵.

Funkcija delovanja podsticajnih fonda (strukturalnih, kohezionog itd.) sa odgovarajućim sistemom koordiniranih politika usmerenih na brži razvoj ciljno određenih regiona i područja u okviru Evropske unije svodi se u osnovi na investiciona podržavanja izgradnje infrastrukturnih objekata (transport, energetika, telekomunikacije, vodosнabdevanje) i zaštitu životne sredine. Deo investicija usmerava se

4 B. Derić i B. Atanacković: "Konceptacija regionalnog razvoja Srbije" u: Zbornik radova "Regionalni razvoj i demografski tokovi balkanskih zemalja", Niš, 2001, str. 53.

5 Prema podacima Komisije Evropske unije predvidena angažovanja sredstva za strukturne fondove i Koheziji fond za period 2000-2006. godine iznose 213 milijardi evra po cenama iz 1999. godine.

6 Ovo nam dosta ilustrativno potvrđuju brojni primeri iz naše prakse gde su pojedini veliki

u specifične oblasti (usavršavanje sistema obrazovanja, prekvalifikacije kadrova prema zahtevima tržišta rada, ulaganja u mala i srednja preduzeća, razvoj turizma, brdsko-planinski ruralni razvoj, razvoj ribarstva itd.).

U ovom konceptu regioni u velikoj meri gube tretman nacionalnih politika zemalja članica Unije dobijajući na taj način karakteristike otvorenih razvojnih subjekata Unije kao celine, a ne samo objekata zemalja članica. Dakle, koncept unutarregionalnog razvoja koji je ranije bio baziran na rešavanju problema "kritičnih" područja dozivljava promene u pravcu složenijih međuregionalno dinamičkih razvojno-integracionih procesa na ukupnom prostoru Unije stavljajući poseban akcenat na integralni pristup svih dimenzija regionalnog i ravnomerne jednog razvoja (ekonomskog, socijalnog, prostornog) u dugoročnjem vremenskom horizontu. Novi pristup baziran je na shvatanju da nacionalne države i lokalne uprave nisu u dovoljnoj meri sposobne niti zainteresovane da rešavaju neke zajedničke sve složenije društveno-ekonomske probleme uključujući i probleme zagadenosti životne sredine.

Stoga se jedinstvenom konceptu regionalnog razvoja daje primarni značaj prihvatanjem teze da model regionalnog razvoja daje najbolje ukupne razvojne rezultate na nivou evropskog prostora kao heterogene celine.

Ove činjenice moraju se imati u vidu u pristupu izbora dugoročne konцепcije, strategije i politike regionalnog razvoja naše zemlje i s tim u vezi izgradnje potrebne institucionalne infrastrukture u ovoj oblasti.

Međutim, u operacionalizaciji ovog problema neophodno je maksimalno uvažavati realnu ekonomsku stvarnost zemlje, kao i brojne druge specifičnosti koje ima svaka zemlja, pa samim tim i naša. Istovremeno, ne smiju biti zapostavljeni ni drugi, takođe veoma važni ciljevi koji se žele postići u kraćem ili dužem vremenskom horizontu.

Istovremeno, bilo bi krajnje pogrešno, pa čak i neumesno, ovde davati neke gotove i opšte recepte za rešavanje regionalne problematike razvoja, kako zbog razlika u uzrocima stanja postojećih disproporcionalnosti tako i zbog činjenice da potencijalne mogućnosti razvoja kod svih teritorijalnih delova nisu iste. Svi prostori karakterišu se brojnim specifičnostima relevantnim za generisanje razvoja, pa je neophodno takvom području pružiti šansu da kroz različite institucionalne forme pronade najbolji put za ostvarenje postavljenog cilja.

Osim toga, postoji bezbroj ograničenja koja determinišu pristup rešavanju ovog problema, pa i izgledi za povoljniju mogućnost budućeg vodenja konzistentne aktivne politike regionalnog razvoja, bar u varijanti koja se da sagledati iz ove perspektive, nemaju neku ružičastu sliku. Naprotiv, neumitna realnost govori nam da je mnogo veći broj različitih vrsta ograničenja nego šansi i mogućnosti.

Ovde imamo na umu, pre svega, ograničenja vezana za brojne probleme materijalne, strukturne, institucionalne prirode, kao i činjenicu da situacija nije ništa jasnija ni na polju političke prirode vezano za konačan izlaz iz sadašnje krajnje konfuzne situacije. Ovde nam vrlo malu pomoć može da pruži i ekonomska teorija, s obzirom na to da se modalitetima politike regionalnog

razvoja u uslovima opšte ekonomske krize, sem u nekim fragmentima, skoro da nije ni bavila. Pretpostavka je da u uslovima krize nema razvoja u celini, pa samim tim ni mogućnosti za ozbiljnije intervencije države na ovom planu⁴.

Raspaljavajući o ovom problemu američki regionalista H.W. Richardson konstatuje da u uslovima sporog rasta privrede dolazi do skoro potpunog nestanka meduregionalne mobilne industrije, a umanjuju se i izdaci za regionalni razvoj. Kako uslovi usporenog rasta nameću potrebu napuštanja tradicionalnih politika regionalnog razvoja kao što su npr. lokalne fiskalne olakšice za firme ili politika rasta centara, dok stope migracije opadaju, ovaj autor sugeriše neke druge opcije regionalne politike kao npr.:

- ♦ Veće usmeravanje pažnje na makro i sektorsku politiku, koja će maksimizirati društveni proizvod uz poboljšanje priprema za raspodelu prihoda da bi se izvršila preraspodela dohotka u zaostala područja;
- ♦ Zamenu strategije orijentisane prema ljudima, kao što je politika ujednačavanja dohotka i podražavanje realokacije, sa strategijom koja je orijentisana prema mestu proizvodnje;
- ♦ Zamenu regionalne socijalne politike kojom se posebno podstiče smanjenje zaostajanja u zdravstvenim, obrazovnim i socijalnim službama u siromašnijim regionima sa politikom regionalnog privrednog razvoja. Iznalaženje industrijske politike koja bi pomogla drugim industrijskim regionima bez pribegavanja stalnim subvencijama (pomaganje da se izbegne zatvaranje postrojenja, naročito uz lokalne napore, usmeravanje fiskalne pomoći da se pokriju troškovi realokacije; preduzimanje mera da se privuku ili zadrže međunarodne investicije i sl.);
- ♦ Razvijanje šema samobilansnih poreskih subvencija da bi se javni troškovi sveli na minimum;
- ♦ Mobilizacija lokalnih resursa za strategiju razvoja na osnovu vlastitih snaga;
- ♦ Implementacija politike utiranja puta za razvoj u regionima bogatim resursima?

Sigurno je da mere koje predlaže Richardson nisu primenljive u potpunosti u našim uslovima, mada neke od ovih ideja mogu biti prihvatljive ukoliko bi bile prilagodene našoj ekonomskoj i ukupnoj društvenoj stvarnosti.

4. Nema dvojbe da u narednom periodu primarni cilj regionalne politike naše zemlje mora biti jačanje ekonomske efikasnosti na nivou svake teritorijalne jedinice pojedinačno, a u okviru toga i zemlje u celini. To nadalje znači da globalni prilaz ukupnoj politici regionalnog razvoja treba da bude potpuno drugačiji u odnosu na našu iskustva u toj oblasti iz perioda koji je ostao za nama. Institucionalna infrastruktura vezana za ovu oblast mora da bude bazi-

6 Ovo nam dosta ilustrativno potvrđuju brojni primeri iz naše prakse gde su pojedini veliki gradovi, u bljoži prošlosti veoma snažni polovi razvoja čak i njima čitavih gravitirajućih područja (Kragujevac, Bor, Niš), zapali u fazu depresiranog razvoja. Oporavak njihovog razvoja moguće je samo promenom privredne strukture, što iziskuje veoma obimna finansijska sredstva koja sami u ovom trenutku nisu sposobni obezbediti, a šira društvena zajednica raspolaže veoma oskudnim mogućnostima da im pruži pomoći.

7 H.W. Richardson: "Regional Policy in a Slow Growth Economy" (u zborniku Regional Development - Problems and Policies in Eastern and Western Europe, ur. G. Demko, London, 1984).

rana na novoj, modernoj razvojnoj filozofiji sa široko naglašenom liberalizacijom i deregulacijom ekonomskih tokova i sledstveno tome, potpuno reformisanim sistemom svojinskih odnosa u smislu jačanja privatne svojine i personalne motivacije. To bi u budućnosti pružilo snažne podsticaje za oslobođanje i stavljanje u pokret svih razvojnih potencija svakog pojedinačnog regiona, a u isto vreme produkovalo povoljne sinergetske ekonomske efekte na zemlju u celini. Sigurno je da ovo nije i neće biti ni lak ni jednostavan zadatak, posebno ako se ima u vidu da svaka promena dovodi do konfliktova interesova između različitih socijalnih snaga i regionalnih elita. Naime, snage koje u reformskim promenama gube stečene pozicije, nastojaće po svaku cenu da te promene spreče ili bar uspore i tako sačuvaju za što duži vremenski period već stečeni položaj. U tom smislu bilo bi nerealno, bar u dogledno vreme, u segmentu problematike regionalnog razvoja očekivati neke spektakularne rezultate, pa samim tim i veoma rizično davati neka "velika obećanja" na ovom planu. Prema našem mišljenju u uslovima postojećih ukupnih privrednih i političkih neizvesnosti moguće je definisati samo jednu globalnu viziju regionalnog razvoja te na bazi toga uspostaviti njene institucionalne okvire. Njen primarni cilj trebalo bi da bude stvaranje pretpostavki koje će omogućiti da se razvojni potencijali ne koncentrišu samo u malom broju razvojnih centara i velikih gradova (metropolizacija), već da se razvoj odvija ravnomerno na celoj teritoriji ne zapostavljajući ni ruralno područje, niti, pak, područja koja se suočavaju sa problemima demografskih pražnjenja (brdsko-planinski predeli). Dakle, ciljevi politike regionalnog razvoja ne moraju se uvek podudarati sa ciljevima politike bržeg razvoja nerazvijenih područja. Naime, ciljevi politike bržeg razvoja privredno nedovoljno razvijenih područja po pravilu nisu bazirani samo na ekonomskim kriterijumima, već ovde često imaju prevagu neki drugi ciljevi i faktori u odnosu na čisto ekonomsku logiku.⁸ Zbog toga i pristup politici regionalnog razvoja (prostornom razmeštaju proizvodnje) treba da se razlikuje od politike bržeg razvoja privredno nedovoljno razvijenih područja radi smanjenja jaza ekonomske razvijenosti između razvijenih i nerazvijenih.

Tih nekoliko bazičnih pretpostavki za buduću politiku regionalnog razvoja daje nam osnova za tvrdnju da trezen i realističan cilj regionalne politike u ovom trenutku ne bi mogao biti neko značajnije sužavanje disproporcija u nivou razvijenosti. U tom pravcu treba tražiti i institucionalna rešenja kako bi se u budućnosti samo umereno ili što manje izraženo dalje širele ove veličine. S obzirom na to da regionalna politika neće moći u dogledno vreme da rešava sve probleme iz domena ove sfere niti da bira između lošeg i dobrog, ona iz skupa nepovoljnih mogućnosti treba da odabere onu koja je najmanje nepovoljna. Kada je, pak, u pitanju nadležnost, mišljenja smo da prioritet treba dati filozofiji lokalnog razvoja, s tim da republike, odnosno savezna država (ili kako već bude zajednička država ustavno definisana), takođe treba da imaju svoje

8 U definisanju ciljeva politike bržeg razvoja nedovoljno razvijenih područja obično se pored ekonomskih apostrofiraju neki drugi važni ciljevi, npr.: zadržavanje stanovništva na području na kome živi, sprečavanje velikih migracionih tokova, postupno stvaranje jednakih uslova života i rada stanovništva nezavisno od teritorija na kojim žive, vezivanje prigraničnih područja za matičnu zemlju izgradnjom kapaciteta koji mogu uspešno da rade, stvaranje materijalne osnove svih građana na teritoriji jedne zemlje itd.

mesto u ukupnom sistemu regionalnog razvoja. Ovakav stav svoje uporište ima u činjenici da treba pomagati one regije i područja koji su čvrsto rešeni da pomognu sami sebi i koji su odlučili da maksimalno iskoriste raspoložive ljudske, prirodne i tehničke potencijale, s tim što u svakom konkretnom slučaju razvojni prioriteti treba da budu prilagođeni potrebanim datog regiona.

Nova ustavna rešenja će, nadamo se, u bliskoj budućnosti bliže definisati teritorijalno ustrojstvo zemlje i nadležnost pojedinih teritorijalnih jedinica (zajednička država, republike, pokrajine, regiji, opštine) u vodenju ekonomskih politika i s tim u vezi i politike regionalnog razvoja.

Gledajući iz sadašnje pozicije prvi zadatak na ovom planu treba da bude delimitacija (regionalizacija) ukupnog prostora i na metodološki korektnoj osnovi utvrđivanje najnerazvijenijih regiona što će biti predmet posebne pažnje.

Podelu nacionalnog prostora na regije bilo bi logično izvršiti na bazi funkcionalne međuzavisnosti delova kojima se obezbeđuje stepen homogenosti regionalne fizičke i društveno-ekonomske strukture uz istovremeno uvažavanje i drugih važnih svojstava regiona (prirodne karakteristike, istorijske okolnosti, povezanost resursa itd.). Međutim, operacionalizacija ovog zadatka praćena je u praksi brojnim poteškoćama zbog ukupne kompleksnosti regionalnih odnosa. Savremene teorije regionalnog razvoja uče nas, a praksa niz zemalja to i potvrđuje, da se dinamički procesi teritorijalne podele rade odvijaju preko nižih i širih teritorijalnih jedinica. Zbog toga se u cilju dostizanja što harmoničnije teritorijalne ravnoteže delimitizacije nacionalnog prostora vrše na više hiperarijskih nivoa, pa bi u postupku regionalizacije i naše zemlje ovu činjenicu trebalo imati u vidu.

Regionalna razvojna podrška trebalo bi u svom najvećem delu da se bazi na pružanju pomoći za finansiranje izgradnje infrastrukturnih objekata i ekološke zaštite, a tek izuzetno na podsticanju izgradnje drugih kapaciteta koji su od opštег društvenog interesa. Po prirodi stvari, opšti interes zemlje je da svako područje bude povezano mnogobrojnim ekonomskim nitima sa svojim okruženjem i sa velikim razvojnim centrima, a infrastruktura je ne samo početni uslov za izgradnju privrednih i drugih kapaciteta nego i aktivan činilac u procesu savremene proizvodnje u smislu upravljanja, spajanja proizvodnih elemenata, odvajanja proizvodnih procesa, tržišnog komuniciranja itd. Pošto infrastrukturni objekti izgrađeni na područjima niskog nivoa razvijenosti, po pravilu nisu samo njima od koristi, to izgradnja ovih objekata predstavlja u izvesnom smislu podsticaj razvoju zemlje u celini. U tom smislu bi i učestvovanje u finansiranju izgradnje infrastrukturnih objekata trebalo da bude analogno korišćenim efektima koji bi proizlazili iz tako izgrađenih kapaciteta.

Uspešno vodenje politike regionalnog razvoja nije moguće bez prethodnog uspostavljanja efikasnog institucionalnog mehanizma u funkciji rešavanja problema, a pre svega bez odgovarajućih institucija za finansiranje projekata koji će obezbediti realociranje sredstava i radne snage na grane sa potencijalnim rastom, odnosno na grane koje će doprineti povećanju zaposlenosti i aktiviranju svih raspoloživih razvojnih potencijala na svim područjima.

U tom kontekstu, razvoj nerazvijenih područja treba da bude samo jedan segment ukupnog regionalnog razvoja zemlje, i to uglavnom u onom delu gde se merama ekonomske politike, pored ekonomskih, žele postići i neki drugi ci-

ljevi (demografski razvoj, odbrana zemlje, vezivanje pograničnih nerazvijenih područja za maticu zemlju i sl.).

Po našem mišljenju institucionalno oblikovani mehanizmi putem kojih bi se mogla uspešno voditi politika regionalnog razvoja, trebalo bi da se baziraju na različitim i široko obuhvatnom instrumentaru podsticaja.

Pri tome, skoro da i nije potrebno ovde posebno isticati nužnost zastupljenosti principa transparentnosti sistema podrške ne samo u sferi dodele već i kontrole sredstava. Praktično u svakom trenutku kako organi izvršne vlasti tako i učesnici na tržištu treba tačno da znaju zašto je podrška data jednim a ne drugim kompanijama, da li su ta sredstva namenski utrošena itd. Isto tako podršku je moguće davati samo na bazi precizno definisanih opredeljenja čije se ispunjenje bazira na konkretnim kvantitativnim ocenama, vremenski definisanim intervalom pomoći i konkurenčkim procedurama u sferi dodele sredstava.

Ključnu ulogu na ovom planu trebalo bi da imaju:

- a) regionalni razvojni fondovi (kohezioni fond, razvojni fondovi na nivou republika)
- b) država kroz razne vidove intervencije (na nivou republika, regiona, opština)
- c) institucionalno oblikovani različiti vidovi međunarodne regionalne saradnje (povezivanje pograničnih ili drugih zainteresovanih regiona sa regionima susednih zemalja).

a) Regionalni razvojni fondovi (kohezioni fond, razvojni fondovi na nivou republika): Prema sadašnjem institucionalnom ustrojstvu kod obe članice Federacije (Srbije i Crne Gore) postoji specijalizovana institucija "Fond za razvoj", u čijoj je nadležnosti, pored ostalog, i briga za podsticanje regionalnog razvoja. Nema nekih ozbiljnijih razloga da ove institucije i dalje ne nastave sa funkcionisanjem na republičkom nivou, s tim što bi bilo potrebno da se u Programu Fonda koji se donosi svake godine konkretnije apostrofiraju neki važni elementi, kao što su, primera radi, preciznije definisanje izvora za obezbeđenje podsticajnih sredstava, izrada šireg spektra instrumenata i mehanizama u funkciji problematike regionalnog razvoja na nivou republika nego što je to bio slučaj do sada itd.

Kada su, pak, u pitanju institucionalna rešenja politike regionalnog razvoja na nivou "zajedničke države" postoji već i sada, a u budućnosti će se sve više ispoljavati, potreba da se formira jedna specijalizovana institucija čiji bi prevashodni cilj bio finansiranje projekata od opšteg značaja za zemlju kao celinu. Mi je ovde uslovno nazivamo "Kohezioni fond". Kao projekte od opšteg značaja ovde podrazumevamo, pre svega, objekte krupne infrastrukture (putevi, energetika, komunikacije, objekti vodne infrastrukture), a zatim projekte vezane za zaštitu životne okoline i sl.

Postojanje bar minimalne privredne infrastrukture je conditio sine qua non začetka bilo koje ekonomske aktivnosti u vremenu i prostoru, pa se, u vezi s tim, razmeštaj infrastrukture smatra jedan od presudnih činilaca lokacije ekonomske aktivnosti. Te aktivnosti su prostorno određene snagom privlačenja gravitacionih zona pojedinih infrastrukturnih objekata budući da oni (infrastrukturni

objekti) čine početni faktor koncentracije proizvodnje i stanovništva.

Međutim, zbog svojih specifičnosti (dug period izgradnje, dug amortizacioni vek, dug vremenski period povraćaja sredstava, eksterni efekti), a u isto vreme i velikog i sveobuhvatnog značaja, ova vrsta investicija ne može se u potpunosti prepustiti privatnoj inicijativi i zakonima tržista, već je neophodno da se rešenja traže na makro nivou dugoročnom strategijom privrednog razvoja zemlje i operacionalizacijom kroz politiku regionalnog razvoja.

"Kohezionis fond" kao institucija u funkciji politike regionalnog razvoja zasigurno ne bi mogao striktno poslovati po tržišnim principima privredovanja, već bi njegova uloga na prvom mestu bila obezbeđenje kredita ili sredstava pod nešto povoljnijim uslovima kako bi se stvorio i ojačao motivacioni mehanizam infrastrukturnim preduzećima da investicije lociraju na područja koja će biti prioriteti u politici regionalnog razvoja. Naravno, ovdje je neophodan veoma razrađen sistem i drugih stimulativnih mera koje bi pružali republički razvojni fondovi. Ovde imamo na umu, pre svega, dodatne stimulativne mere kao što su: sufinsiranje, priprema kvalitativnih investicionih projekata, obrazovanje i stimulisanje visokostručnih kadrova na neatraktivnim područjima, pružanje tehničke i stručne pomoći i sl.

b) Uloga države: U okviru svojih brojnih funkcija, savremena država nastoji da obezbedi što je moguće skladniji regionalni razvoj, pa s tim u vezi, ona donosi i podsticajne mере koje će motivisati preduzeće da investicije lociraju na područja koja su zaostala u razvoju ili stagniraju (depresivna područja). U uslovima savremeno organizovane tržišne privrede egzistiraju dva osnova vida instrumenata preko kojih država utiče na tokove regionalnog razvoja. Radi se o instrumentima fiskalne i kreditne politike, čijom primenom je država u mogućnosti da usmerava tokove privrednog razvoja uključujući i regionalnu komponentu. Istina, država raspolaže i brojnim drugim instrumentima kao što su podsticaje lokalnih preduzetničkih inicijativa za proizvodnju u malim i srednjim proizvodnim jedinicama koje se mogu uklopiti u proizvodne programe većih proizvodnih sistema ili, pak, direktno tražiti šansu na tržištu itd.

Merama fiskalne politike, (porezi, carine, olakšice, oslobođenja) kao jednom od najznačajnijih segmenata ukupnog instrumentarija ekonomске politike daje od mogućnost preduzećima koja svoje poslovanje obavljaju na područjima koja imaju specijalni status u politici regionalnog razvoja da uslove privredovanja bar ujednače sa uslovima koji postoje u razvijenim područjima. Cilj je da se merama fiskalne politike stimulišu preduzeća da ulazu u nerazvijena područja. To se postiže tako što se trajno ili za određeni vremenski period preduzeća koja ulazu u nerazvijeno područje oslobadaju poreza ili im se daju poreske olakšice na dobit, imovinu i sl., zatim carinske olakšice za uvoz opreme i sirovina itd.

Pošto mere fiskalne politike uglavnom nisu dovoljne za vodenje aktivne politike regionalnog razvoja, država u tom cilju može da koristi mere kreditne politike, tako što iz budžeta odobrava stimulativne kamate bankama koje svoj kreditni potencijal usmeravaju u ciljna područja i projekte koji su od opštег interesa za skladan i efikasan regionalni razvoj zemlje.

Pored direktnih metoda podsticaja i regionalnog razvoja, iskustva zemalja tržišne privrede govore nam da se u svetu sve značajnije mesto daje indirek-

tnim metodama podsticaja i tako kreiraju privlačni uslovi za pricitanje investicija u ciljano područje, naročito kada su u pitanju razvoj sektora poljoprivrede odnosno sela, a u okviru njih posebna brdsko-planinskih područja i razvoj turizma kroz razvoj malog biznisa. Ovde se poseban značaj pridaje konceptu lokalnog razvoja gde specijalizovane male firme, kooperirajući sa velikim proizvodnicima ili, pak, sa isto tako malim specijalizovanim firmama, mogu da produkuju visoke rezultate i steknu mnoge prednosti u poređenju sa velikim firmama. Male firme u okviru jednog regiona konkurišu jedne drugima kao i firmama van regiona uglavnom u pogledu produktivnosti, dizajna, kvaliteta proizvoda i inovacija radije nego na bazi snaženja cena, učešća na tržištu itd. Međutim, da bi koncept malih firmi mogao dati zadovoljavajuće rezultate, veoma je važno da postoje takođe male firme koje će biti snabdevači ili potrošači i sa kojima one mogu da saraduju, ili, pak, da konkuruju jedni drugima. Iskustva pokazuju da najveći hindikep malih firmi nije njihova veličina, već usamljenost.

Praksa zemalja u tranziciji takođe pokazuje da strani investitori svoj kapital najviše usmeravaju upravo u mala i srednja preduzeća u privatnoj svojini, što takođe može biti kao putokaz strukturisanja privrede i u našoj zemlji.⁹

Na taj način mali biznis postaje važan izvor kreiranja novih radnih mesta i podsticaja ekonomskog rasta, što su u ovom trenutku goruci problemi naše privrede. Istovremeno, pokazalo se da ova vrsta preduzeća sa manje potresa preživljava recesione periode, s obzirom na to da su u najvećoj meri angažovana u proizvodnji artikala za koje tržište pokazuje veliki interes u "sadašnjem" trenutku, a da velika preduzeća sa širokim asortimanom proizvodnje teško mogu da istisu na tržišta njihove specijalizovane proizvode visokog kvaliteta. Bez sumnje, brži razvoj malih i srednjih preduzeća podrazumeva aktivnu ulogu države u domenu podsticaja inovacija, smanjenja troškova proizvodnje, pružanja savetodavnih uloga, obuke kadrova, obezbeđenja poslovнog prostora, itd.

c) Mogućnost tešnjeg ekonomskog povezivanja pograničnih ili drugih zainteresovanih regiona sa regionima susednih zemalja. U uslovima globalizacije svetske privrede, sve izraženijih tendencija uspostavljanja različitih dimenzija i oblika regionalne saradnje između zemalja, ili, pak među pojedinačnim regijama različitih zemalja, neophodno je da u što kraćem vremenskom roku i naša zemlja, ukoliko želi da uhvati korak u razvoju sa savremenim svetom, uspostvi i razvija čvršće ekonomski i druge veze, pre svega sa susednim zemljama i regionima. Pri tome, blizina zemlje ili regiona, mada ima odredene prednosti, nužno ne mora biti jedini i obavezan kriterijum za uspostavljanje regionalne saradnje i uključivanja u integracione procese.

Svedoci smo činjenice da na današnjoj svetskoj ekonomskoj sceni male i srednje zemlje igraju samo neznačnu ulogu, pa teško mogu pojedinačno da štite i unapređuju svoje interese, s obzirom na sve veći značaj međunarodno usaglašenih odluka koje direktno utiču na konkretni izbor odluka koje se donose na nivou nacionalnih ekonomija ovih zemalja. U tom smislu, kao nužnost i veoma važan činilac jačanja regionalne saradnje nameće se potreba korišćenja komparativnih

9 O ovome šire videti: George C. Petrakos "Small Enterprise Development and Regional Policy" Eastern European Economics, March-April 1996, pp. 31-64.

prednosti, objektivno postojećih jedinstvenih privrednih prostora, konstituisanih, pre svega, na blizosti tržišta, komplementarnosti privreda, privrednoj i saopštajnoj povezanosti, međusobnoj upućenosti u domenu tehnologija itd., bez obzira na državne granične linije i brojne druge razlike. Ovu saradnju treba posmatrati samo kao prelazni stadijum i sastavni deo znatno širih procesa, odnosno kao značajan kohezioni element u povezivanjima koja se odvijaju na međunarodnoj sceni.

Iskustva pokazuju da se savremeni vidovi regionalne saradnje u poslednje vreme uglavnom javljaju na polju zajedničkog korištenja prirodnih izvora i potreba njihove zaštite. Naša zemlja ima realne šanse da se uključi u ove vidove meduregionalne saradnje u celini ili preko pojedinih svojih teritorijalnih jedinica koje se na ekonomskom ili ekološkom planu međusobno dopunjaju u cilju u zajedničkog interesa. Primer je saradnja zemalja Podunavlja gde možemo imati istaknuto mesto. Kompanije sa ovog područja kroz različite vidove horizontalne i vertikalne regionalne kooperacije mogu da se dopunjaju i ostvaruju svoje neposredne interese. Saradnja može da se intenzivira i na drugim poljima gde postoji interes zemalja učešnica, odnosno njihovih regionalnih delova i kompanija koje su locirane na njihovoj teritoriji.

Theorijski gledano, međunarodna ekomska saradnja daje najbolje efekte ukoliko se odvija između privreda koje se međusobno prožimaju i nadopunjaju. Objektivno posmatrano, najveći stepen komplementarnosti privreda naša zemlja i ima sa zemljama koje su ranije bile u sastavu SFRJ. Njihova međusobna povezanost ogleda se pre svega u oblasti komunikacija (putevi, železnice, reke, itd.), ali i po privrednim kapacitetima. Mada su neki od tih kapaciteta predimenzionirani, odnosno kako se to nekada popularno nazivalo "duplicirani", oni su u principu planirani na nivou nekadašnje Jugoslavije i po mnogo čemu se dopunjaju. Sigurno da nisu beznačajna ni poslovna poznanstva i dugogodišnje partnerstvo raznih kooperanata koji mogu odigrati važnu ulogu u uspostavljanju ponovne bliže saradnje. To upućuje na zaključak da bi se u uspostavljanju regionalne strategije spoljnotrgovinskih odnosa SR Jugoslavije ili, pak, pojedinačnih njenih delova (regiona) objektivno morao uzeti u obzir značaj obnavljanja različitih modaliteta ekomske saradnje sa zemljama koje su pripadale bivšoj SFRJ.

Razume se, u periodu od raspada zemlje do danas nastale su brojne promene, pa su okolnosti za saradnju izmjenjene. Te izmene se ogledaju, pre svega, u: (1) preusmeravanju privrede novonastalih država na alternativna spoljna tržišta, (2) supstituciji uvoza iz drugih republika domaćom proizvodnjom, (3) krupnim ograničenjima nastalim posle raspada zemlje u političkom komuniciranju između pojedinih republika SFRJ, odnosno dosta naglašenim neprijateljskim osećanjima između pojedinih novonastalih država, što sprečava uspostavljanje bližih oblika međusobne saradnje.

U ovom trenutku u opticaju postoji niz interesantnih inicijativa za intenziviju saradnju i povezivanje pojedinih naših regija sa regionima susednih zemalja čije su privrede međusobno kompatibilne. Primer ovakvih pokušaja bliže saradnje predstavlja inicijativa o bližoj saradnji između Vojvodine, madarske županije Čangrad i rumunskih županija Timiš i Arad. Saradnja između ovih regija naročito može biti interesantna u oblasti poljoprivrede, prehrambene, naftne i

hemiske industrije, u oblasti proizvodnje semenskog kukuruza itd. Slične inicijative bliže međusobne saradnje zapažamo i na nivou određenih lokalnih jedinica (gradova) kao npr. italijanskog grada Reggio Emilia i grada Kragujevca na polju podrške razvoju malog biznisa, usluga, olakšavanja pristupa kreditima itd.

Tu je i niz interesantnih ideja o širem povezivanju balkanskih zemalja gde bi ovo područje trebalo da egzistira kao jedan ekonomski entitet čime bi se, možda, stvorile šansa da se putem intenzivije regionalne saradnje zemalja koje geografski pripadaju Balkanu premosti niz problema i dà odgovor na brojna pitanja s kojima su danas suočene ove zemlje, počev od jačanja bezbednosti, preko stvaranja novih ekonomskih odnosa sa okruženjem, zatim zaštite nacionalnih manjina i rešavanja etničkih i teritorijalnih sporova sa novim i starim susedima, pa sve do zajedničkog nastupa prema evropskim integracijama.

Naravno, ovim se iscrpljuju svi mogući oblici međunarodne regionalne saradnje koji mogu biti interesantni za našu zemlju kao ni brojni drugi institucionalni oblici determinisanja regionalne dimenzije razvoja.

L i t e r a t u r a

1. B. Derić i B. Atanacković: "Koncepcija regionalnog razvoja Srbije" u: Zbornik radova "Regionalni razvoj i demografski tokovi balkanskih zemalja", Niš, 2001.
2. George C. Petrakos "Small Enterprise Development and Regional Policy" Eastern European Economics, March-April 1996.
3. H.W. Richardson: "Regional Policy in a Slow Growth Economy" (u zborniku Regional Development - Problems and Policies in Eastern and Western Europe, ur. G. Demko, London, 1984).
4. Lance E. Davis, Douglas North, Calla Smordin: "Institutional Change and American Economic Growth", Cambridge at the University Press, 1971.
5. North, D.C., Transition cost, Institutions, and economic History, Journal of Institutional and Theoretical Economics, Vol. 140, No. 1, 1984.
6. S. Pejović: Osnovi američkog kapitalizma, Naučna knjiga, Beograd, 1990.

INSTITUCIJE KAO PREPOSTAVKA ZA RAZVOJ MALIH I SREDNJIH PREDUZEĆA

1. Razvoj male privrede, odnosno malih i srednjih preduzeća (MSP), relativno je noviji fenomen u svetskim razmerama, iako je kapitalizam u svojoj prvobitnoj, liberalnoj fazi nastao i preovlađao zasnovajući se upravo na malim firmama. Naime, u periodu od 30-ih godina pa sve do poslednje četvrtine XX veka praktično se celokupna svetska privreda, naravno pre svega privreda u razvijenim zapadnim društvima, razvijala u znaku velikih preduzeća. Počev od 70-ih godina proteklog veka, međutim, ponovo dobijaju na značaju mala preduzeća, koja se i u praksi, ali i u teoriji sve više "konstituišu" kao imanentni deo sistema tržišne privrede¹, koji upravo karakteriše stalan proces stvaranja novih, po pravilu malih preduzeća, koja se odmah po osnivanju uključuju u nemilosrdnu tržišnu utakmicu, tokom koje će samo najbolji, najinventivniji, najprodorniji itd. opstati, i prasti u srednje, odnosno kasnije velike firme, dok će se određen (najveći) broj ovih preduzeća već tokom prvih nekoliko godina ugasi². Iskustva uprava ovih, razvijenih tržišnih privreda pokazuju još neke značajne karakteristike razvoja MSP:

- najbrži rast malih i srednjih preduzeća zabeležen je u sektoru usluga, ali on nije izostao ni u svim drugim sektorima i granama,
- u okviru sektora usluga najbrži rast je ostvaren u oblasti tzv. poslovnih (biznis) usluga, a zatim u oblasti ličnih usluga,
- rast malih i srednjih preduzeća u značajnoj meri je obuhvatio i samu industriju, gde u malim i srednjim preduzećima radi preko 50% zaposlenih (u Japunu čak preko 75%),
- broj novoosnovanih firmi u svim zemljama daleko prevazilazi neto poveća-

¹ Teorijski i empirijski može se dokazati stav da su mala i srednja preduzeća u sistemu tržišne privrede najprimereniji tržišni subjekti kojima je svojstvena slobodna tržišna konkurenca, visok stepen efikasnosti korišćenja resursa, kao i visok stepen profitabilnosti." (Program za unapređenje institucionalnih, organizacionih, tehničkih i finansijskih uslova za razvoj malih i srednjih preduzeća, Ekonomski fakultet, Beograd, 1999, str. 2).

² Značaj malih, odnosno malih i srednjih preduzeća u savremenim tržišnim privredama najbolje se može ilustrovati podacima o njihovom broju, i o broju radnika koji one zapošljavaju. Prema podacima glavne statističke agencije za praćenje razvoja malih i srednjih preduzeća - European Observatory for Small and Medium-size Enterprises, u 16 zemalja Evropske unije postoji 16 miliona malih preduzeća. Od tog broja oko 99,8% imaju manje od 250 zaposlenih. Od ukupnog broja malih firmi, čak oko 93% predstavljaju stvari tzv. mikro preduzeća (sa manje od 10 zaposlenih), 6% su male firme (10-49 zaposlenih), a samo 1% su srednja preduzeća (50-249 zaposlenih). Videti: Analiza razvoja malih i srednjih preduzeća u Crnoj Gori i prijedlog sistema podrške, Republički sekretarijat za razvoj, Podgorica, 2000, str. 11-12.

nje broja preduzeća, budući da se svake godine gasi takođe veliki broj preduzeća, što svedoči s jedne strane o povoljnim uslovima za osnivanje novih preduzeća, a s druge strane i o žestokoj konkurenčiji, tokom koje veliki broj novoosnovanih preduzeća nije u stanju da se održi na tržištu.³

2. Privredni procesi u razvijenim zemljama našli su svog odraza i u (ekonomskoj) ideologiji. U svetu rastuće i sve intenzivnije globalizacije važeća i preovladajuća ekonomska ideologija zasniva se na liberalizaciji, privatizaciji i deregulaciji. Najopštije posmatrano, pod globalizacijom se podrazumeva rastuća međuvisnost u svetu (država, preduzeća, institucija itd.), pri čemu je globalizacija praktičan mehanizam za izgradnju nove strukture svetskog poretku u kojoj dominiraju veliki i moćni subjekti i institucije. Na globalnom planu to se ispoljava kroz dominaciju megakorporacija i saveza država koji, preko najznačajnijih međunarodnih institucija, kontrolišu i usmeravaju svetske razvojne trendove.

S druge strane, uporedo sa procesom formiranja manjeg broja gigantskih korporacija i narastanjem njihove moći, što je jedna od glavnih odluka savremenog sveta, ističe se i važnost razvoja malih i srednjih preduzeća kao neizostavnog pratioca narastajuće globalizacije. U tom smislu navodi se da i mala i srednja preduzeća, i to ne samo ona koja se vezuju za razvoj velikih preduzeća, mogu takođe da budu globalno orijentisana preduzeća. To se, između ostalog, objašnjava i činjenicom da se u procesu povezivanja svetskih tržista sve više približavaju faktori koji opredeljuju tražnju za određenim proizvodima i utiču na ujednačavanje vrsta ljudskih potreba. Prema tome, iako u globalizovanom svetu "veliki" pokrivaju najveći deo terena, vuku konce i određuju pravila igre, smatra se da postoji i odgovarajući prostor u koji se mogu umetnuti i uklopiti i manji privredni subjekti. U tome se nalaze šanse manjih preduzeća, kojima se u poslednje vreme daje prilično veliki značaj kako u razvijenim zemljama tako i u zemljama u tranziciji.

3. Talas razvoja malih i srednjih preduzeća preneo se kao eno, doduse u drugačijem ambijentu i okolnostima, iz razvijenih zemalja Zapad i na zemlje u tranziciji, u kojima su u sklopu strukturalnih reformi posebni akcenti stavljeni na izgradnju efikasnog sistema za podsticanje razvoja malih i srednjih preduzeća (MSP). Danas se o programima za podsticanje razvoja MSP i u ovim zemljama govorи како о стратешком определјењу. Значај MSP је истичан и у најбољим земљама, како у редовима стручњака тако и од стране владајућих кругова⁴, али због поznatih okolnosti koje su zadesile našu zemlju ocenjuje se da je досадашњи развој MSP u Srbiji (i SR Jugoslaviji) bio nezadovoljavajući. U tom смислу изнова се актуелизује пitanje институционалних, организационих, техничких, финансиjskih, edukativnih i drugih uslova за подстicanje i razvoj MSP, odnosno preduzetništva uopšte, u našoj zemlji.

4. Uvođenjem privrednosistemskih rešenja u skladu sa načelima tržista i intenzivnim procesom svojinske transformacije stvara se društveni okvir koji pogo-

duje razvoju MSP i trasira put ka znatno većem učeštu MSP u stvaranju društvenog proizvoda i time povećanju stepena efikasnosti i fleksibilnosti ukupne privrede. Računa se da MSP mogu da odigraju veliku ulogu u smanjenju stope nezaposlenosti, koja je izuzetno visoka, a u izgledu je i njeno dalje povećavanje usled privatizacije i restrukturiranja društvenih preduzeća. Takođe, razvojem MSP moguće je ostvariti i odredene ciljeve ukupne ekonomskе i razvojne politike, kako u pogledu regionalnog razvoja tako i na planu određenih sektorskih politika. Istiće se i čitav niz drugih povoljnosti koje se mogu realizovati razvojem MSP, i to ne samo na ekonomskom planu (jačanje konkurentnosti, brže prihvatanje i realizovanje savremenih tehničko-tehnoloških rešenja, inovativnost, sposobnost prilagodavanja itd.), već i na sociološkom, psihološkom i kulturnom planu.

Ovde treba napomenuti da se razvoj MSP nikako ne može posmatrati izolovano od razvoja velikih preduzeća, jer privredna struktura predstavlja veoma kompleksnu celinu u kojoj su svi segmenti u funkcionalnoj međuzavisnosti. Rešavanje pitanja tranzicije velikih preduzeća u našoj zemlji je svakako veoma važno, a ovaj pristup u razmatranju i oceni razvoja MSP ne znači da proces tranzicije treba da podrazumeva sasvim uprošćene šeme za revitalizaciju velikih preduzeća niti njihovo prosto pretvaranje u mala i srednja preduzeća⁹. Razvoj MSP je nezamisliv bez razvoja velikih preduzeća, tačnije razvoj velikih preduzeća je jedan od preduslova za razvoj ukupne privrede. Ne zanemarujući činjenicu da će određeni broj MSP nastati kroz proces restrukturiranja društvenih preduzeća, ovde se pre svega stavlja naglasak na mogućnosti i šanse za razvoj preduzetništva i osnivanje novih privatnih preduzeća, odnosno na spontani rast privatnog sektora, u novim institucionalnim uslovima.

5. Što se tiče istorijata razvoja malih i srednjih preduzeća u našoj zemlji, on se može posmatrati kroz nekoliko faza. U SFR Jugoslaviji uslovi za osnivanje i razvoj MSP bili su, usled tadašnjih ideooloških razloga, veoma restriktivni. Zakonom kojim je regulisano obavljanje privrednih aktivnosti ličnim radom i sredstvima u vlasništvu građana bile su tačno određene delatnosti u kojima su mogli da rade privatnici, a takođe su bili maksimirani kako broj zaposlenih u ovim delatnostima tako i veličina zemljишnog poseda u privatnom vlasništvu. U tim uslovima privatni sektor su sačinjavali uglavnom poljoprivrednici, privatni ugostitelji, privatni autoprevoznici, zanatlije itd.⁴

Promene koje su nastupile u okviru reformi krajem 80-ih i početkom 90-ih godina prethodnog veka, odnosno promene u zakonodavstvu tadašnje SFR Jugoslavije, omogućile su uklanjanje barijera za razvoj preduzetništva i privatne srovnjine, i shodno tome, na liberalnijim temeljima tokom prve polovine 90-ih godina,

⁵ "Malo ili veliko moramo posmatrati kao komplementarne delove jedne celine - reprodukcije ukupnog funkcionišućeg kapitala, a nikako kao antipodne veličine kako se to još ponegde tumači i zapravo nudi zamaena jedne dogme (apsolutizacija tzv. velikih poslovnih sistema) drugom (fetišizacija malih i srednjih preduzeća)." (S. Pokrajac, Tehnologija i društvene promene, IBN Centar, Beograd, 1994, str. 73. Navod prema: V. Glamočanin, Razvoj preduzeća posmatran kroz prizmu preduzetništva, Ekonomski politika, br. 2575, 27. avgust 2001.)

6 Nešto tolerantniji odnos prema privatnom sektoru, odnosno malim i srednjim preduzećima, karakterisao je u okviru tačasnijeg tzv. socijalističkog sveta ne samo Jugoslaviju već i Istočnu Nemačku, Poljsku i Mađarsku, koje su shvatile značaj ovih preduzeća za popravljanje loših privrednih rezultata i za povećanje standarda stanovništva.

³ Frank H. and Landstrom H., Entrepreneurship and Small Business in Europe - Economic Background and Economic Infrastructure, European Observatory for SME's, Third Annual Report, 1995. (Navod prema: Analiza razvoja malih i srednjih preduzeća u Crnoj Gori i prijedlog sistema podrške, Republički sekretarijat za razvoj, Podgorica, 2000, str. 12.)

4. Godina 1999. bila je u našoj zemlji proglašena za "Godinu malih i srednjih preduzeća"

osnivanje velikog broja naročito malih i srednjih preduzeća, u prvom redu privatnih, kao i njihov sloboden nastup na tržištu.

Pored samog broja preduzeća, na bazi analize broja zaposlenih kao i drugih performansi (obima angažovanih sredstava, kapitala itd.) tokom 90-ih godina uočeno je da MSP postaju značajan segment ukupne privrede. Učešće MSP u ukupnoj privredi, međutim, još više dobija na značaju ako se posmatraju i analiziraju kvalitativni pokazatelji poslovanja u odnosu na prosek ukupne privrede. Međutim, usled opštih nepovoljnih eksternih okolnosti, kao i nezaokruženosti privredno-sistemskih okvira, uslovi za razvoj ukupne privrede, a samim tim i MSP nisu bili povoljni, što je uslovilo stagnaciju razvoja MSP u odnosu na početak 90-ih godina. Zbog toga su strukturalni problemi ostali nerešeni, jer je najveći broj MSP, pre svega privatnih, osnovan u trgovini i uslužnim delatnostima, a očekivana ekspanzija MSP u proizvodnim delatnostima je, nažalost, izostala. Osim toga, mnoga (novo)osnovana privatna preduzeća stopirala su svoju aktivnost, ili su svoje aktivnosti prenеле u mnogo povoljniji ambijent, odnosno u zonu sive ekonomije.⁷

Analize najvažnijih poslovno-finansijskih performansi i pokazatelja malih i srednjih preduzeća ukazuju na to da su ona uspešnija od velikih preduzeća, odnosno od proseka privrede, a to se naročito odnosi na mala preduzeća⁸. Tako, na primer, pokazatelji likvidnosti, solventnosti, rentabiliteta i efikasnosti osetno su viši u malim u odnosu na srednja, a naročito u odnosu na velika preduzeća. Međutim, treba istaći da svi pomenuti pokazatelji i za MSP, izolovano posmatrano, nisu povoljni i da ukazuju na nedovoljno dobru finansijsku strukturu, nezadovoljavajuću likvidnost i solventnost, relativno visok stepen zaduženosti (naročito kod malih preduzeća), kao i na nezadovoljavajuću efikasnost i ukupno negativne finansijske rezultate. Očigledno je da je ukupan nepovoljni ambijent, uzrokovani naročito eksterним, kao i internim faktorima, imao svog odraza na sve grupacije preduzeća.

Napred iznete ocene zasnovane na pokazateljima o broju MSP, i o poslovno-finansijskim performansama, kao i činjenice o obimu sive ekonomije tokom devedesetih godina na svoj način svedoče o relativno solidnom preduzetničkom

7 Kao jedan od osnovnih uzroka koji je u našim uslovima doveo do raznaha sive ekonomije često je isticano spor održavanje procesa tranzicije, što se održavalo u sledećem: 1) spor proces privatizacije i dominacija državnih i državne svojine podstičući su nelegalisano prevladanje kapitala iz državnih i državne u privatnu svojinu putem raznih nelegalnih poslova, 2) nepostojanje čvrste veze između poslovne aktivnosti i finansijskih rezultata preduzeća i favorizovanje velikih društvenih preduzeća stvaranjem renti na račun efikasnijeg dela privrede, 3) nerazvijenost tržišta rada, odnosno restiktivne regulativne radnih odnosa, koja je podsticala neregistrovano zapošljavanje, kao i nerazvijenost tržišta kapitala koja je podsticala ilegalne finansijske transakcije, 4) nerazvijenost finansijskog tržišta i finansijskih institucija, nepoverenje u bankarski sistem, zbog čega stednja stanovništva i značajan deo doznaka iz inozemstva ostaju izvan legalnih tokova finansijskih institucija, kao i nepostojanje legalnog deviznog tržišta, što je podsticalo ilegalni promet deviza, 5) nerazvijenost tržišnih institucija, odnosno nefikasnost pravnog sistema, koji ne garantuje zaštitu svojine i ugovora i nameće visoke troškove postojećim i novoosnovanim privatnim preduzećima u formalnom sektoru. (Videti: Program za unapređenje institucionalnih, organizacionih, tehničkih i finansijskih uslova za razvoj malih i srednjih preduzeća, Ekonomski fakultet, Beograd, 1999, str. 33-34.)

8 Videti: R. Luković i M. Željković, Mala i srednja preduzeća u Jugoslaviji 1997. i 1998, *Ekonomika menadžmenta*, 1-2, 2000, str. 4-13.

potencijalu u našoj zemlji. U tom svetu se može i naglasiti značaj stvaranja institucionalnog ambijenta u kome bi taj preduzetnički potencijal mogao da da pun doprinos ukupnom privrednom razvoju zemlje.

6. Treća faza u razvoju MSP mogla bi se označiti kao period nakon ukidanja sankcija međunarodne zajednice, u kojem je došlo i još uvek je u toku uspostavljanje novog institucionalnog okvira i dalje prilagođavanje najvažnijih privrednosistemskih zakona na načelima tržišnog privređivanja, a koji treba da omoguće stvaranje povoljnijeg sistemskog ambijenta za razvoj ukupne privrede. Sa aspekta razvoja MSP taj institucionalni ambijent trebalo bi da omogući povoljnije tržišne uslove za realizaciju preduzetničkih inicijativa i osnivanje novih preduzeća. Tržišni proces je u osnovi preduzetnički, jer je njegov glavni pokretač i akter (privatni) preduzetnik. Pretpostavka za stabilno i uspešno odvijanje tržišnih procesa je postojanje odgovarajućih institucija i pravila kroz koje te institucije funkcionišu. S obzirom na to da je preduzetništvo dinamična, inovativna aktivnost stvaranja nove dodatne vrednosti, ono je neminovno skopčano s preduzimanjem rizika i neizvesnosti. Deo rizika minimizira sam preduzetnik formulisanjem ciljeva, preferencijama, izborom strategije i kombinacijom resursa i faktora kojima raspolaže. S druge strane, promena institucionalnog okvira, koja se najčešćim delom odvija kroz promene zakonodavstva, menja (u smislu troškova i koristi) ekonomski položaj tržišnih aktera i pojačava neizvesnost. U tom smislu je važna uloga države u regulisanju globalnih institucija i pravila, kao okvira u kome se može slobodno upravljati sopstvenim preferencijama, pri čemu su naročito značajni obezbeđenje slobodne konkurenkcije, sloboda sklapanja ugovora i njihovo poštovanje. S obzirom na to da tržište funkcioniše u okviru određenog institucionalnog ambijenta, poznavanje i poštovanje pravila je naročito bitno za MSP jer su oni najizrazitiji tržišni subjekti, kojima je svojstvena slobodna tržišna konkurenčija, sa visokim stepenom rizika, ali i visokim stepenom efikasnosti, fleksibilnosti i prilagodljivosti na zahteve tržišta. Konceptacija privrednog sistema trebalo bi da bude uporište za ponašanja koja proizlaze iz konkurentnog modela tržišta, što bi omogućilo da preduzetništvo, odnosno rast i razvoj MSP daju svoj doprinos razvoju ukupne privredne aktivnosti, kako kroz sam rast tako i kroz menjanje postojeće privredne strukture.

U cilju izgradnje konkurentnog modela tržišta potrebno je, pre svega, doneti, odnosno dopuniti i izmeniti zakone i pravile koji se odnose na problematiku preduzeća, svojinsku transformaciju, strana ulaganja, fiskalni sistem, ekonomske odnose s inozemstvom, bankarski sistem, računovodstvo itd. Nakon izvršenih promena u oktobru 2000. u oblasti zakonske regulative doneto je više značajnih propisa, kao što su Zakon o privatizaciji, Zakon o radu, zakoni o porezima, Zakon o stranim ulaganjima i drugi,⁹ ali sistemski okvir neophodan za potpuno reformisanje još nije okončan.

7. Načelna opredeljenja u vezi sa poželjnim institucionalnim ambijentom (svojinski aranžmani, poštovanje ugovora, podsticanje slobodne konkurenkcije) uglavnom nisu sporni, ali konkretni problemi vezani za njegovu izgradnju i opstajanje u

9 U završnoj fazi je i rad na sledećim zakonima: o koncesijama, o lizingu, o međunarodnoj trgovinskoj arbitraži i o slobodnim carinskim zonomama, a radi se i na zakonu o preduzećima, o stečaju, spoljnotrgovinskom poslovanju, antimonopoliskom, kao i na daljoj reviziji carinskog tarifnog sistema.

zemljama u tranziciji pojavljuju se iz više razloga. Pre svega, zbog korenitih promena u društvenom tkuju javljaju se snažne socijalne tenzije i problemi u najrazličitijim oblicima, što zahteva snažnu intervenciju države u domenu socijalne politike. Uglavnom iz istih razloga pojavljuju se i političke tenzije i nestabilnost. Osim toga, ne postoje gotovi univerzalni institucionalni modeli koji se mogli jednostavno uestiti i implementirati u našem društvu, odnosno u svim društvima, i koji bi automatski dali dobre, odnosno optimalne rezultate, budući da su ti modeli uslovjeni mnoštvom faktora, kao što su istorijski, nacionalni, kulturni, a često i regionalni i lokalni faktori, što je posebno značajno za razvoj MSP.¹⁰ Čak i oni modeli koji u najvećoj meri uvažavaju preovlađujući sistem vrednosti, potrebe, običaje i navike vremenom će se adaptirati, imajući u vidu nove potrebe, razvojne prioritete i neophodno uvažavanje najpozitivnijih iskustava u drugim zemljama.

Pored najopštijih institucionalnih rešenja, za razvoj MSP kao specifičnog segmenta privrede potrebna je značajna podrška države, što je potvrđeno i dosadašnjim iskustvima kako razvijeni zemalja tako i zemalja u tranziciji. Ta podrška ogleda se, pre svega, u aktivnostima kojima se obezbeđuje ravnopravnost uslova poslovanja, odnosno ujednačavanje uslova poslovanja, u smislu obezbeđenja slobodnog ulaska i izlaska sa tržišta, pristupa informacijama, skraćenju i pojednostavljenju postupka osnivanja preduzeća, maksimalnom eliminisanju raznoraznog (nepotrebnog) administriranja itd., pristupu izvorima finansiranja i dr., što su takođe iskustva u svim zemljama i što je detaljno obradeno u literaturi. Smisao svih tih aktivnosti je u izbegavanju diskriminacije malih i velikih preduzeća, a zatim i u stimulisanju njihovog razvoja. U tom smislu razvijen je čitav arsenal mera i aktivnosti države, u koji ovom prilikom nećemo zalaziti.

8. U okviru predviđenih promena privrednosistemskog ambijenta u našoj zemlji, postojale su i ideje da se donese poseban zakon o malim i srednjim preduzećima, mada takav zakon ne postoji u drugim zemljama. Kada je reč o do sada realizovanoj institucionalnoj infrastrukturnoj podršci razvoju malih i srednjih preduzeća, treba istaći da je njenja izgradnja u našoj zemlji i još uvek u početnoj fazi i da se u Srbiji u tom pogledu značajno zaostaje za rešenjima koja postoje ne samo u razvijenim zemljama već i u drugim zemljama u tranziciji¹¹. Tek početkom 2001. godine Vlada Republike Srbije formirala je u okviru Ministarstva za privredu i privatizaciju poseban sekretarijat koji se na operativnom nivou bavio razvojem MSP, a pred kraj 2001. godine donet je Zakon o Agenciji za razvoj malih i srednjih preduzeća¹². Na taj način, i

10 Poznato je da i u sadašnjim uslovima postoje određene enklave u kojima se mala privreda (MSP) dosta uspešno razvija i funkcioniše. Slični slučajevi postoje i u svetskim razmerama gde takođe ima određenih lokaliteta koje karakteriše bolje funkcionisanje ovog vira privredne aktivnosti nego na drugim lokalitetima.

11 U razvijenim zemljama je stvoren čitav niz institucija i mehanizama za podsticanje razvoja i zaposljuvanja u MSP. U pružanju podsticaja učestvuju, pre svega, država i njene specijalizovane agencije, fondovi za finansiranje MSP, instituti za MSP itd., kao i privatne profitne neprisutne institucije, poslovne banke, velika preduzeća i korporacije i dr.

12 Službeni glasnik RS, br. 65, 2001.

zvanično je osnovljena prva institucija za podršku razvoju MSP u našoj zemlji. Agencija za razvoj MSP osnovala je u Srbiji mrežu regionalnih kancelarija (Valjevo, Šabac, Leskovac i Kragujevac, Bor, Užice itd.), čime bi trebalo da se omogući bolja koordinacija Agencije i preduzetnika.

Oblasti delovanja Agencije za razvoj malih i srednjih preduzeća određene su Zakonom, a odnose se na:

► učeće u pripremi strategije razvoja i predlaganje mera ekonomske politike za podsticanje razvoja malih i srednjih preduzeća i preduzetništva, u saradnji sa nadležnim ministarstvima.

► pripremanje i pružanje stručne pomoći za koordinaciju specijalizovanih programa i investicionih fondova i za pružanje finansijske podrške za podsticanje osnivanja novih, kao i za razvoj i rad postojećih malih i srednjih preduzeća i preduzetništva,

> pružanje stručne pomoći u realizaciji domaćih i stranih ulaganja u mala i srednja preduzeća.

➤ pružanje stručne pomoći potrebne za unapređenje rada i razvoja inovatorstva i pronalazaštva, kao i za njihovu primenu u malim i srednjim preduzećima,

> uspostavljanje jedinstvenog informacionog sistema statističkih podataka i informacija od značaja za razvoj malih i srednjih preduzeća i preduzetništva

> pripremanje i realizacija programa edukacije instruktora i konsultanata za potrebe razvoja malih i srednjih preduzeća i preduzetništva

Pored Vlade Republike Srbije, u toku 2001. godine otvorelo je rad na osnivanju regionalnih centara za razvoj MSP i Evropska agencija za rekonstrukciju (EAR), u saradnji sa regionalnim privrednim komorama (RPK), bankama i organima lokalne samouprave⁹. U završnoj fazi je formiranje regionalnih centara u Beogradu, Novom Sadu, Kruševcu, Zrenjaninu i Subotici. Od 2002. godine finansijsku podršku razvoju MSP započela je i Svetinska banka

Osim pomenutih, postoje i nagoveštaji o osnivanju, odnosno aktivirajuću brojnih drugih programa koji imaju za cilj edukativno, organizaciono, tehničko i finansijsko podupiranje MSP. Naročito treba istaći značaj finansijske podrške, jer su u svim zemljama u tranziciji, pa i kod nas, finansijski resursi najoskudniji.

Predviđa se da će se u narednom periodu u našoj zemlji osnovati veliki broj malih i srednjih preduzeća, i to u svim delatnostima, osim u oblasti energetike, crne i obojene metalurgije i sl. U tom smislu pojavljuje se potreba za formulisanjem strategije razvoja malih i srednjih preduzeća. Međutim, pošto MSP nisu homogena grupacija, naprotiv, oni su veoma heterogeni, uspešno sprovođenje te strategije zahtevaće koordiniranu i izbalansiranu infrastrukturnu podršku države na svim nivoima državne uprave (savezni, republički, regionalni, lokalni). U svemu tome država treba da prati i sankcioniše pravila u okviru makro institucionalnog ambijenta koji treba da bude podsticajan za preduzetništvo.

¹³ EAR je obezedio finansijska sredstva za pokretanje regionalnih centara (računari, softver, plate i drugi reziski troškovi), dok su za kadrove, prostor i ostalo zaduženi suosnivači regionalnih centara.

L i t e r a t u r a

1. Analiza razvoja malih i srednjih preduzeća u Crnoj Gori i prijedlog sistema podrške, Republički sekretarijat za razvoj, Podgorica, 2000.
2. Barrow Colin, Financial Management for the Small Business, Second Edition, Kogan Page, Biddle Ltd, Guildford, 1988.
3. Bošnjak Marinko, Uspostavljanje sistema podsticanja i razvoja malih i srednjih preduzeća u SR Jugoslaviji, Ekonomika preduzeća, god. XLIX, mart-april, 2001, str. 118-128.
4. Bukvić Rajko i Zeljković Marinko, Mala i srednja preduzeća u Jugoslaviji 1997. i 1998, Ekonomika menadžmenta, god. XXXVI, br. 1-2, 2000, str. 4-13.
5. Đorđević Dejan, Andelković Milutin, Bogetić Šrđan, Doprinos malih i srednjih preduzeća ekonomskom razvoju, Fondacija Konrad Adenauer, Beograd, 2002.
6. Glamočanin Vladimir, Razvoj preduzeća posmatran kroz prizmu preduzetništva, Ekonomski politika, br. 2575 i 2576, 27. VIII. i 3. IX. 2001, str. 21-23. i 19-21.
7. Institucionalna podrška razvoju malih i srednjih preduzeća u Crnoj Gori, Republički sekretarijat za razvoj, Podgorica, 2000.
8. Madžar Ljubomir, Svojina, sloboda i društveni napredak, Zbornik radova sa savetovanja Ekonomija i pravo, Institut društvenih nauka - Centar za ekonomsku istraživanja, Beograd, 1998, str. 15-36.
9. Maksimović Slobodan, Univerzalno i posebno u našoj tranziciji, Zbornik radova sa savetovanja Globalizacija i tranzicija, Institut društvenih nauka - Centar za ekonomsku istraživanja, Beograd, 2001, str. 31-40.
10. Paunović Blagoje, Pretpostavke i mogućnosti razvoja novih preduzeća u Jugoslaviji, Ekonomika preduzeća, god. XLIX, mart-april, 2001, str. 111-117.
11. Popović Pavle, Institucionalna podrška za razvoj MSP - iskustva zemalja u tranziciji, Zbornik radova sa savetovanja Malih i srednjih preduzeća i zapošljavanje, Republički zavod za tržiste rada i Institut za razvoj preduzetništva MSP BK, Beograd, 1998, str. 211-225.
12. Program za unapređenje institucionalnih organizacionih, tehničkih i finansijskih uslova za razvoj malih i srednjih preduzeća, Ekonomski fakultet, Beograd, 1999.
13. Ranković Jovan, Ilić Gavriло, Analiza rentabilitetnog i finansijskog položaja privrede Srbije u 2000, Računovodstvo, god. XLVI, br. 7-8, 2001, str. 6-31.
14. Stojanović Božo J., Slobodno tržiste - sklad ili anarhija, Zbornik radova sa savetovanja Ekonomija i pravo, Institut društvenih nauka - Centar za ekonomsku istraživanja, Beograd, 1998, str. 115-130.
15. Tomić Dragan, Mala preduzeća - velika šansa, drugo dopunjeno izdanje, CMP - Centar za mala preduzeća i VEDES, Beograd, 1996.
16. Vukotić Veselin, Demokratizacija ekonomije (elementi za novu ekonomsku paradigmu), Zbornik radova sa savetovanja Ekonomija i demokratija, Institut društvenih nauka - Centar za ekonomsku istraživanja, Beograd, 1997, str. 13-30.
17. Zakon o Agenciji za razvoj malih i srednjih preduzeća, Službeni glasnik RS, br. 65, 2001.
18. World Development Report 2002, Building Institutions for Markets, Published for the World Bank Oxford University Press.

Božidar Raičević
Snežana Stojanović

TREZOR U BUDŽETSKOM SISTEMU REPUBLIKE SRBIJE

Uvod

Poslednja decenija XX veka je, kada je reč o Evropi, bila obeležena veoma turbulentnim promenama na političkoj karti, posebno njenog jugoistoka. Zapadne evropske zemlje su krenule putem stvaranja Evropske unije, čvrste i stabilne ekonomske zajednice sa dosta elemenata federalizacije¹. Nasuprot njima, sve centralno-planske privrede ušle su u tranzicione procese, bez određenije izvesnosti o svojoj budućnosti, o njenim pravcima i dometima, o njenim vremenskim okvirima. Stoga su se, pred dobrim delom populacije jugoistoka Evrope, pojavila brojna i velika iskušenja, nedoumice i nepoznanice.

Tranzicija, u ekonomskom smislu reči, predstavlja proces izgradnje tržišnog privrednog sistema kako bi se obezbedila veća efikasnost, izvori za dugoročan privredni razvoj, integracija u svetske tokove i rast životnog standarda stanovništva. U pitanju je proces² čije je odvijanje započelo krajem osamdesetih, odnosno početkom devadesetih godina u takozvanim bivšim socijalističkim centralnoplanskim državama, a koji podrazumeva sprovođenje reforme u svim oblastima društveno-političkog i ekonomskog sistema države.

Početkom devadesetih godina Jugoslavija, kao jedna od socijalističkih država nalazila se na samom vrhu u sprovođenju reformi i tranzicione napora. Većina centralno-planskih privreda je u to vreme osetno zaostajala. Jugoslavija je naročito prednjačila u realizaciji reforme poreskog sistema i poreske politike. Već 1990-1991. godine u Jugoslaviji, odnosno u njenim republikama članicama, bili su u primeni sistem i politika poreza koji su u punoj meri svojstveni zemljama sa tržišnom orientacijom privrede.

Rastakanje Jugoslavije, rat, oštре sankcije međunarodne zajednice kao i brojni drugi endogeni i egzogeni faktori su Jugoslaviju, a posebno Srbiju, krajem XX veka doveli u poziciju ozbiljnog kašnjenja sa reformskim procesima. Zapravo, na početku XXI veka Jugoslavija se našla na začelju tranzicione procesa u Evropi i svetu, našla se u poziciji da ponovo mora krenuti sa suštinskim reformama u skoro svim oblastima društveno-ekonomskog života, posebno i najpre

1. B. Raičević i S. Stojanović, Lokalne finansije, iskustva i mogućnosti Srbije, Ekonomika preduzeća, br. 1/2002. godine, Beograd, str. 42-50.

2. A. Praščević, Ključni problemi makroekonomske stabilizacije zemalja u tranziciji, u Ekonomika politika stabilizacije, redaktor: M. Jakšić, Ekonomski fakultet, Beograd, 1997.god, str. 142.

sa reformama u oblasti sistema i politike javnih finansija, odnosno poreskog sistema i poreske politike. Kašnjenje u reformama od jedne decenije, u odnosu na druge privrede u tranziciji, ogroman je hendikep, ali, u isto vreme, to bi zakašnjenje trebalo iskoristiti i kao značajnu prednost jer smo u mogućnosti da učimo na iskustvima drugih³.

1. Reafirmacija poreske reforme u Srbiji

Poreska reforma sprovedena u Republici Srbiji (i Republici Crnoj Gori) 1991.-1992. godine predstavljala je pokušaj stvaranja ekonomskog ambijenta karakterističnog za tržišno orientisane privrede. Na žalost, usled nepovoljnog dejstva brojnih endogenih i egzogenih faktora, a posebno retrogradnih potезa povlaćenih tokom poslednje decenije XX veka, brojnim i nekonistentnim promenama, sistem i politika javnih prihoda i javnih rashoda Srbije poprimili su brojne loše karakteristike, zbog čega je bilo neophodno pristupiti reafirmaciji koncepcije poreske reforme iz 1991-1992. godine.

Rezultati reafirmacije poreske reforme koja počinje da se sprovodi u drugoj polovini 2000. godine, postaju vidljivi već iste godine kada dolazi do ukidanja brojnih ad hoc dažbina, uvedenih u sistem na neustavan način uredbama Vlade umesto zakonima, kao i ukidanjem brojnih računa i podračuna kojima je deformatan ukupan budžetski sistem Republike. Nova, a zapravo ranija, poreska reforma je trebalo da obuhvati tri faze⁴.

Sprovođenje prve faze započelo je 2000. godine i obuhvata zakonodavnu aktivnost Narodne skupštine Republike Srbije koja je u toku marta i aprila usvojila brojne propise ključne za funkcionisanje poreskog sistema. Tako su usvojeni: Zakon o izmenama i dopunama Zakona o javnim prihodima i javnim rashodima, Zakon o porezu na dohodak građana, Zakon o porezu na dobit preduzeća, Zakon o porezu na promet, Zakon o akcizama, Zakon o porezu na fond zarada, Zakon o porezima na imovinu, Zakon o porezu na upotrebu, držanje i nošenje dobara i Zakon o porezu na finansijske transakcije⁵.

Druga faza, sa čijom se realizacijom krenulo početkom 2002. godine obuhvata izmene (dopune i poboljšanja) određenih propisa usvojenih u toku realizacije prve faze reforme, reformu budžetskog sistema i sistema finansiranja lokalne samouprave, ustanavljanje službe trezora u okviru Ministarstva finansija i ekonomije Srbije, formiranje revizorskog suda, zatim reformu poreske sije i ekonomije Srbije, u režimu oporezivanja dobitaka od igara na sreću i drugo. administracije, izmene u režimu oporezivanja dobitaka od igara na sreću i drugo. U okviru ove faze, izvršeno je noveliranje Zakona o akcizama⁶ i Zakona o porezu na promet⁷, a usvojeni su i Zakon o lokalnoj samoupravi⁸ i Zakon o

3 J. Dušanić, Predgovor knjizi Tranzicija: Velika šansa ali i opasna zamka, Izdavačka kuća Nikola Pašić, Beograd, 2001. god, str. 9.

4 Vidi: B. Raičević, Fiskalna struktura Republike Srbije, u Inicijativa za fiskalnu decentralizaciju - slučaj Jugoslavije, Beograd, Magna agenda, 2002. god, str. 60.

5 Navedeni zakoni objavljeni su u Službenom glasniku RS, br. 22/2001, 24/2001, 25/2001, 26/2001 i 27/2001.

6 Sl. glasnik RS, br. 73/2001.

7 Sl. glasnik RS, br. 73/2001.

8 Sl. glasnik RS, br. 9/2002.

budžetskom sistemu⁹.

Zamišljeno je da treća faza poreske reforme obuhvati uvođenje u poreski sistem Srbije i Jugoslavije poreza na dodatu vrednost i sintetičkog poreza na dohodak građana, kao ključnih poreskih oblika u savremenim zemljama tržišne privrede. Sprovodenje ove faze ne može se tačno vremenski odrediti, ali se veoma optimistički predviđa da navedeni poreski oblici zažive u poreskom sistemu Srbije tokom 2003. godine.

Od krucijalnog značaja za ustanavljanje sistema i politike javnih finansija, na način kako je to učinjeno u zemljama sa tržišnom orientacijom privrede, jeste svakako usvajanje Zakona o budžetskom sistemu. Ovim zakonom jedinstveno se uređuje planiranje, priprema, donošenje i izvršenje budžeta Republike i budžeta teritorijalnih autonoma i lokalnih samouprava (jednom rečju: lokalnih vlasti). U isti sistemski okvir stavljen je i postupak pripreme i donošenja finansijskih planova¹⁰ organizacija obavezognog socijalnog osiguranja. Takođe, Zakon uređuje zaduživanje i izdavanje garancija Republike, lokalnih vlasti i organizacija obavezognog socijalnog osiguranja, kao i budžetsko računovodstvo i izveštavanje¹¹.

Novopostavljeni koncept budžetskog sistema Republike stvara pretpostavke za jačanje finansijske discipline, budući da uvodi sisteme interne kontrole kod korisnika budžetskih sredstava i ustanavljava budžetsku inspekciiju i reviziju kao efikasne mehanizme preko kojih će moći da se ostvaruje kontrola od strane Ministarstva finansija i ekonomije, odnosno izvršnih i zakonodavnih organa Republike.

Ono što, kao posebnu novinu, donosi Zakon jeste uvođenje u budžetski sistem Republike Srbije institucije trezora kao institucije koja je svojstvena tržišnim privredama. Institucija trezora se uvodi na nivou Republike i na nivou lokalnih vlasti. Trezor treba da doprinese poboljšanju efikasnosti upravljanja javnim rashodima, a predstavljaće organizacionu jedinicu u sastavu Ministarstva finansija i ekonomije, odnosno lokalnog organa uprave nadležnog za finansije. Svaki trezor imaće svoj konsolidovani račun, na koji će svи korisnici sredstava odgovarajućeg budžeta držati svoja sredstva, dobijena iz budžeta ili ostvarena kao sopstveni prihod. Na konsolidovanom računu trezora Republike nalaziće se i sredstva organizacija obavezognog socijalnog osiguranja. Pri tome, svaki korisnik budžetskih sredstava imaće sopstveni podračun, tako da će biti obezbedena evidencija kome kolika sredstva pripadaju.

Zakonom o budžetskom sistemu se, naime, u budžetski sistem Republike Srbije uvodi institucija trezora kao ključnog elementa u izvršenju budžeta. Trezor predstavlja "jedan od nosećih stubova finansijske armature" države¹². Budžet kao računsko-pravni akt, kao plan prihoda i rashoda države projektovan za određeni period vremena (najčešće godinu dana), ne bi se mogao pravilno izvršavati bez postojanja institucije kao što je trezor. Prisutna su shvatnja da "celokupno izvrše-

9 Sl. glasnik RS, br. 9/2002.

10 Čl. 1. Zakona o budžetskom sistemu, Sl. glasnik RS, br. 9/2002.

11 J. Lovčević, Institucije javnih finansija, knjiga treća: Budžet u teoriji i sistemu, Zavod za izdavanje udžbenika SR Srbije, Beograd, 1969. godine, str. 11.

12 Trotabas L., Institutions financiers, Paris, 1962. godine, citirano prema J. Lovčević, ibid. str. 11.

nje budžeta zavisi od trezora, što znači da bi budžet ostao odluka bez ikakvog efekta, bez stvarnosti, kada trezor ne bi omogućio njegovo izvršenje".

2. Pojam i funkcije trezora

Reč trezor potiče od latinske reči *thesaurus* i ima brojna značenja. Najpre, trezor označava riznicu, blago, kasu, bančin pretinac odnosno sef. Trezor označava i zatvoreno specijalno osigurano (obezbedeno) mesto (prostoriju) koje služi za čuvanje različitih vrednosti poput novca, plemenitih metala, drugih dragocenosti, religijiva, harta od vrednosti. Trezor je naziv i za državne i druge javne blagajne³. Interesantna je i vredna pomena definicija trezora koju daje M. Todorović kada navodi da je trezor ustanova koja stvara i održava vezu između državnih prihoda i rashoda⁴. Konačno, jedna od retkih i novijih naših definicija (državni) trezor definije kao javnu finansijsku instituciju preko koje se u pojedinim zemljama obezbeđuje finansijska služba države i ostalih političko-teritorijalnih zajednica (glavna državna blagajna)⁵.

Finansijska teorija je relativno oskudna u radovima o trezoru¹⁴. To je posebno slučaj sa finansijskom teorijom u zemljama u tranziciji, a posebno sa našom finansijskom teorijom¹⁵.

U javnofinansijskoj teoriji, francuskoj i italijanskoj posebno, pojmu trezora se pristupa, uz brojna nijansiranja, dvojako. Trezor se može posmatrati sa pravnog aspekta i sa ekonomskog aspekta. Grosso modo, jedan od najpoznatijih predstavnika pravnog aspekta trezora jeste H. Laufenburger⁹, dok se može reći da je M. Duverger najizrazitiji predstavnik ekonomskog aspekta posmatranja trezora¹⁰.

H. Laufenburger trezor, pravno definiše kao državu u malom, kao državi u državi. Ovako široka definicija trezora je posledica činjenice da nije naden, po mišljenju H. Laufenburger-a, pravi odgovor na pitanje šta je trezor. Takođe, njegova doskorašnja čisto tehnička kvalifikacija trezora kao državnog blagajnika u savremenim uslovima je prevazidena i sve se više ispoljava u realizaciji funkcije trezora kao finansijera procesa vršenja javnih rashoda. Trezor doprinosi, u savremenim uslovima, da se rashodi budžeta pokrivaju i sredstvima obezbedenim

¹³ S. Kukoljeća, Organizaciono-poslovni leksikon, Zavod za ekonomski eksperzite, Beograd, 1990. godine, knjiga 2, str. 1547-1548. Vidi takođe i Enciklopediju Leksikografskog zavoda, Zagreb, 1964. godine, knjiga 7, str. 486.

14 M. Todorović, Nauka o finansijama, knjiga II Budžet, izdanje Geca Kon, Beograd, 1955.

15 Ekonomski i poslovni enciklopedija, knjiga 2, Savremena administracija, Beograd, 1994. godine, str. 1602.

16 O tačnosti navedene tvrdnje ilustrativno je pogledati navedeni rad M. Duverger-a koji konstatuje da ima veoma malo radova o trezoru! (op. cit. str. 192).

17 Naša javnofinansijska literatura je veoma siromašna radovima o trezoru. O trezoru se raspravlja eventualno i uzgredno, no ne i uvek, u delovima finansijske literature posvećene budžetu (i tih radova je malo!) i to samo od strane pojedinih autora. O trezoru su malo pisala i takva imena naše ranije javnofinansijske misli, kao što su J. Lovčević i M.Todorović.

18 H. Laufenburger, *Budget et Tresor*, Paris 1948. godine i posebno *Theorie économique et psychologique des finances publiques*, Paris, 1956. godine.

19 M. Duverger, Finances publiques PUF, Paris, 1963. godine.

i njegovim sopstvenim inicijativama. Sve to doprinosi da je teško trezor precizno definisati i da nije nađen pravi odgovor na pitanje

M. Duverger, koji prilazi trezoru sa ekonomske tačke gledišta, konstatiše najpre, da se mnogo govori o trezoru ali da se malo nastoji da se on definise²⁰. Definiciji trezora mora se pristupiti sa aspekta njegovih funkcija. Trezor se definise kao kasa (blagajna) u kojoj se nalaze državna sredstva, ali i kao serija kreditnih operacija na kratak rok sa ciljem obezbeđivanja ravnoteže javnih prihoda i rashoda. To su, van sumnje, originerne, izvorne, funkcije trezora, napominje M. Duverger. Međutim, u savremenim uslovima definicija trezora se širi sa širenjem njegovih funkcija. Nove funkcije trezora, navodi M. Duverger situiraju se na tržištu kapitala (kontrola kredita), na deviznom tržištu i u javnim preduzećima²¹.

I savremena teorija, a i praksa, takođe, imaju dosta muka da definisu trezor, da objasne sve njegove očigledno rastuće funkcije. Pojam trezora veoma je teško definisati budući da je u pitanju fenomen koji je u različitim državama različito konceptualisan, što zavisi od celokupnog društveno-političkog i ekonomskog uređenja konkretnе države². Međutim, uvek je u pitanju institucija preko koje se obavljaju sva budžetska primanja i izvršavaju svi budžetski rashodi, što se čini putem jedinstvenog, konsolidovanog računa trezora. Na ovaj način trezor ostvaruje važnu ulogu u efektivnom upravljanju budžetom.

Teškoće u definisanju pojma trezora imaju odraži i u definisanju njegovih osnovnih funkcija. Osnovne, konvencionalne, funkcije trezora su: blagajničko izvršenje budžeta (državna blagajna), obezbeđenje stalne likvidnosti budžeta (državnih bankar) i kontrola finansijskog poslovanja. Reč je o funkcijama koje su usko povezane i jedna drugu uslovljivaju.

(1) Trezor kao državna blagajna²³

Funkcija glavne državne blagajne odnosno blagajnička funkcija trezora ogleda se u obezbeđenju materijalnog izvršenja budžeta. Realizacija navedene funkcije znači da se svi javni prihodi uplaćuju i koncentrišu u trezoru i da se svi javni rashodi isplaćuju preko trezora, kao državne kase. Vršenje navedene funkcije zasniva se, stoga, na poštovanju sledećih principa: principa kасеног јединства, principa virmanskih operacija i principa fleksibilnosti i strogosti u operacijama.

Princip kasenog jedinstva podrazumeva postojanje hijerarhijske subordinacije u smislu da su centralnoj kasi državnog tresora, ustanovljenoj na najvišem nivou,

²⁰ M. Duverger, op. cit., str. 170.

²¹ Ovde valja navesti jedno upozorenje J. Lovčevića. Naime, sa (državnim) trezorom ne treba mešati englesku instituciju Treasury. Pod tim imenom u Velikoj Britaniji naziva se jedna vrlo stara, ugledna i dan-danas veoma važna ustanova sui generis, koju je, s obzirom na njene kompleksne funkcije, teško definisati, ali o kojoj bi se mogla imati neka predstava ako bi se reklo da na kontinentu odgovara "ministarstvu finansija i ministarstvu uprave". J. Lovčević, op cit, str. 12.

²² Vidi: IMF, How Should Fiscal Adjustment Be Effect? u Guidelines for Fiscal Adjustment, Fiscal Affairs Department" IMF Washington DC 1995 str. 34.

²³ O ovome vidi bliže i detaljnije u radu P. Stojanovića, Teorija trezora, magistarska teza podbranjena na Pravnom fakultetu u Beogradu 1984 godine, str. 37-52.

vlasti, podredene sve ostale kase koje su organizovane u nižim političko-teritorijalnim jedinicama.

Princip virmanskih operacija znači da se iz budžeta finansiraju sve one potrebe za koje nije neophodno odmah isplatići gotov novac.

Princip fleksibilnosti i strogosti u poslovanju znači da trezorsko poslovanje mora biti organizovano tako da uvek bude u skladu sa prilikama koje postoje u konkretnom vremenu da bi se na taj način stvorila sopstvena sredstva trezora iz budžetskih viškova ili da bi se otklonio budžetski deficit.

(2) Obezpečovanie stálnej likvidnosti budžeta

Obvezivanje stalne likvidnosti budžeta, odnosno funkcija rezervi, kao državnoj bankara jeste svakako najznačajnija funkcija rezervi sa stanovišta izvršenja budžeta. Ova funkcija budžeta ima svoja dva osnovna podzadatka.

Prvi bi se mogao sastojati u potrebi da se pribavljaju sredstva u slučaju privremenog nedostatka redovnih budžetskih prihoda (tzv. kaseni deficit) usled podbačajnog prihoda, nesinhronizovanih tokova javnih prihoda i javnih rashoda i slično.

Druzi bi se zadatak mogao definisati kao pokrivanje godišnjih budžetskih deficitova. Naime, ravnoteža budžeta se u praksi retko ostvaruje, budžetski deficiti su redovna pojava (budžetski surplusi su retkost u savremenim uslovima privredovanja). Uloga reziora u deficitnom finansiranju budžeta, odnosno u pokrivanju budžetskog deficitu je veoma značajna. Radi pokrivanja godišnjeg deficitu budžeta nedostajuća sredstva rezitor formira zajmovima na kreditnom tržištu, kod banka i u publike ili zaduživanjem kod emisione ustanove u vidu avansa, upisom rezitorskih bonova ili ekskontom državnih hartija od vrednosti.

U savremenim javnim finansijama sve više se razvija angažovanje trezora na polju finansijske i monetarne intervencije, efektima državnog finansiranja i operacija javnih zajmova, na suzbijanju finansijske nestabilnosti i poremećaja opštih stanja likvidnosti*.

Uloga trezora kao državnog bankara dolazi do izražaja i u operacijama na otvorenom tržištu. Trezor istupa u ime države, tj. poseduje poslovnu sposobnost, ali ne i pravni subjektivitet. Državi nije u interesu da trezoru prizna pravni subjektivitet jer bi, u slučaju da na finansijskom tržištu istupa kao pravno lice, bio njen ravnopravni partner. Ova funkcija trezora se ostvaruje kroz obavljanje sledećih poslova: mobilizacija i koncentracija sredstava, odobravanje kredita i avansa, poslovi novčane likvidnosti i depo-poslovi¹⁷.

Kroz proces mobilizacije sredstava najbolje se uočava uloga trezora kao veža između prikupljenog i potrošenog. Pravilna alokacija sredstava zahteva da se njihova mobilizacija odvija putem trezora, i to kroz: depozite, štedne depozite, fondove, programe i projekte i emisionu mobilizaciju (emisija hartija od vrednosti).

Međutim, iako se trezor pojavljuje kao državni bankar u smislu da postoji hijerahijski odnos između centralne banke i trezora, ipak bi trezoru trebalo omogućiti ostvarivanje izvesne autonomije u obavljanju svojih funkcija. Jedn

24 Ekonomika i poslovna enciklopedija, knjiga 2, Savremena administracija, Beograd, 1999. godine, str. 1602.

25 O ovoj funkciji trezora kao državnog bankara više vidi P. Stojanović, op. cit., str. 38-8

26 *Ibid.* str. 96

od mogućih rešenja predstavlja bi status nezavisnog eksperta čije se stanovište ne mora prihvati, ali se obavezno mora objaviti.²

(3) Trezor kao institucija finansijske kontrole

Trezor obavlja internu kontrolu nad izvršenjem budžeta, takozvanu kontrolu na izvoru sredstava²⁷ budući da je zadužen za izvršenje budžeta. Budžetska kontrola predstavlja oblik finansijskopravne kontrole, odnosno kontrole uprave. Osnovne ciljeve ove kontrole predstavljaju provera i utvrđivanje da li se budžetskim sredstvima finansiranje rashoda države odvija na zakonit i celishodan način.²⁸ U ostvarivanju navedenih ciljeva uveliko doprinosi trezor u svojstvu finansijskog kontrolora.

Funkcija finansijske kontrole koju obavlja trezor obuhvata: kontrolu pokrića novca i rasporeda novčane mase, kontrolu emisije novca i kredita i kontrolu nad plaćanjima po budžetskim kreditima (inspekcijski poslovi trezora) i aktivnostima na suzbijanju novčanih falsifikata².

3. Iskustva pojedinih zemalja tržišne privred

U savremenim državama tržišne privrede trezor egzistira ili u okviru ministarstva finansija države ili kao zasebno ministarstvo. Primer za prvi model predstavlja italijanski trezor, dok primer za drugi model predstavlja francuski trezor. No, bez obzira na to koji je od modela primjenjen, neophodno je obezbediti višestruku i organizovanu internu budžetsku kontrolu kako na državnom tako i na lokalnom nivou.²⁰

U Italiji je sistem upravljanja službom trezora, takozvanom Generalnom direkcijom trezora, prošao kroz nekoliko faza: od nekadašnjeg direktnog administrativnog režima do aktuelne faze mešovitog sistema upravljanja koji je ustanovljen još daleke 1849. godine. Postojeći mešoviti sistem upravljanja trezorom ogleda se u tome što sa jedne strane upravljanje obavljaju državni aparati, a sa druge strane Banka Italije (Banca d'Italia).

Služba trezora u Italiji je organizovana na dva nivoa: prvi nivo čini centralna blagajna koja predstavlja državni organ zavisan od Trezora, dok je na drugom nivou služba sporedne blagajne koju obavlja Banca Italije. Aktivnosti trezorskih službi su: kratkoročna državna emisija (sa rokom od šest ili dvanaest meseci), upravljanje tekućim računima posebnih javnih organizacija, upravljanje posebnim računovodstvom u koje se slivaju sredstva posebne uprave radi formiranja fondova iz kojih se mogu obavljati plaćanja na osnovu naloga, upravljanje jedinstvenom blagajnom za ustanove i organe javnog sektora radi obezbeđenja likvidnosti blagajne i anticipiranje emisionog instituta. Odnos između Trezora i Banke Italije održava se preko tekućeg računa nazvanog raspoloživa sredstva.

²⁷ Ibid. str. 108.

28 G. Paović-Jeknić, Budžetska kontrola: jugoslovensko i italijansko pravo, doktorska disertacija odbranjena na Pravnom fakultetu u Beogradu septembra 1999. godine, str. 39-40.

²⁹ P. Stojanović, op. cit., str. 97-110.

³⁰ V. Leko, Budžetska kontrola i revizija, prilog u zborniku Inicijativa za fiskalnu decentralizaciju - slučaj Jugoslavije. Magna agenda, Beograd, 2002, god. str. 106.

stva Trezora za usluge blagajničkih službi. Na ovaj račun pritiču prihodi koje Banka Italije ostvaruje i odlivaju se iznosi za troškove koje banka plaća. Navedeni račun ne može pokazivati negativan saldo, a u slučaju da je saldo manji od 50% od utvrđene sume, Trezor ima obavezu da obnovi fond u roku od tri meseca kao i da pošalje Parlamentu izveštaj o razlozima nedovoljnosti sredstava na računu. Time se ostvaruje svojevrsna politička (parlamentarna) kontrola trezorskog poslovanja u Italiji³¹.

U Francuskoj Trezor je organizovan kao zasebno ministarstvo odvojeno od ministarstva finansija. Sadašnja obeležja francuski Trezor stiće 1814. godine, a 1940. godine dobija naziv Direkcija trezora³². Služba trezora organizovana je na način da doprinese ostvarivanju ciljeva socijalne politike, odnosno pretežno u svrhe otklanjanja budžetskog deficit-a putem vodenja specijalnih računa. Prisutne su dve kategorije ovih računa: ravnotežni računi i računi preko kojih se odviju operacije bez obaveze ustanovljavanja ravnoteži. Preko ravnotežnih računa obavljaju se: isplate troškova iz specijalnih izvora, operacije privrednog karaktera i operacije kreditnih računa kada se kredit mora realizovati isključivo u ime i za račun države³³.

4. Zakonska regulativa trezora u Srbiji

U skladu sa poreksom reformom koja se sprovodi u Srbiji, donošenjem Zakona o budžetskom sistemu postavljene su zakonske osnove budžetskog sistema i predviđeno je formiranje trezora³⁴ kao institucije u sastavu Ministarstva finansija i ekonomije Republike Srbije, što znači da je prihvaćen model sličan onome koji se primenjuje u Italiji, ali uz uvažavanje specifičnosti srpske privrede. Valja reći da je takav pristup preovladujući i u zemljama u tranziciji.

Na osnovu eksplizitnih zakonskih novela, trezoru se poverava obavljanje više funkcija. Naime, trezor će obavljati sledeće funkcije³⁵: finansijsko planiranje, upravljanje gotovinskim sredstvima, kontrolu rashoda, upravljanje dugom, budžetsko računovodstvo i izveštavanje i upravljanje finansijskim informacionim sistemom.

Prva funkcija trezora je finansijsko planiranje koje podrazumeva projektovanje i praćenje priliva ukupnih primanja i tekućih prihoda na račun trezora i nje i praćenje priliva ukupnih primanja i tekućih rashoda, kako ne bi dolazi do zahteva za izvršavanje ukupnih izdataka i tekućih rashoda, kako ne bi došlo do iznenadajućih, nepredviđenih kratkoročnih deficit-a usled tekuće nelikvidnosti. Realizacija ove funkcije podrazumeva da se učine (1) projekcije i praćenje priliva na konsolidovani račun trezora i plaćanje rashoda (što sadrži analize priliva na konsolidovani račun trezora i servisiranje duga) i (2) definisanje gotovinskih tokova, plana izvršenja budžeta i servisiranje duga.

31 G. Paović-Jeknić, op. cit., str. 167-172.

32 M. Duverger, op. cit. str., 171-182 i 193-196. Takođe, vidi i P. Stojanović, op. cit., str. 39.

33 P. Stojanović, op. cit., str. 20-21.

34 Institucija trezora na nivou Republike treba da se ustvari u roku od 12 meseci od dana stupanja na snagu zakona (do kraja februara 2003. godine). Naime, do tog datuma treba otvoriti direktni korisnik sredstava budžeta konsolidovani račun trezora Republike i zatvoriti račune direktnih korisnika sredstava budžeta u organizaciju obaveznog socijalnog osiguranja, otvorene kod organizacija za obavljanje poslova platnog prometa. Za otvaranje konsolidovanog računa trezora lokalnih organa vlasti, odnosno zatvaranje računa direktnih korisnika njihovih sredstava, rok je 24 meseca odnosno kraj februara 2004. godine.

35 Čl. 73. Zakona o budžetskom sistemu, Sl. glasnik RS, br. 9/2002.

nje tromesečnih, mesečnih i dnevних kvota preuzetih obaveza plaćanja.

Druga funkcija trezora je upravljanje gotovinskim sredstvima i ona dopušta trezoru da se, radi obezbeđivanja likvidnosti, za plaćanje koriste raspoloživa sredstva na konsolidovanom računu, da se eventualni višak likvidnih sredstava plasira uz kamatu, a da se, ako postoji, kratkoročni deficit, premošćuje kratkoročnim pozajmicama. Realizaciju navedene funkcije implicite traže zakonske novelе i to: (1) upravljanje konsolidovanim računom trezora na koji se uplaćuju sva primanja i iz kojeg se vrše sva plaćanja iz budžeta, koji se odnose na otvaranje i kontrolu bankarskih računa i podračuna i upravljanje bankarskim odnosima, (2) upravljanje likvidnošću, (3) razradu postupaka za naplatu prima-ja preko bankarskog sistema i (4) upravljanje finansijskim sredstvima.

Treća funkcija trezora je kontrola rashoda, pre svega blagovremena kontro- la preuzimanja obaveza od strane budžetskih korisnika, kako bi se sprečilo da država bude stavljena pred svršen čin ako se neki od korisnika zaduži, odnosno preuzeme obavezu, za koju se naknadno ispostavi da ne treba da bude plaćena iz budžeta. Ova funkcija naročito obuhvata upravljanje procesima odobravanja preuzimanja obaveza, proveru prijema dobara i usluga i odobravanje plaćanja na teret budžetskih sredstava.

Cetvrta funkcija je *upravljanje dugom* koje obuhvata upravljanje novim pregovorima i sporazumima o zajmovima, vodenje evidencije o javnim zajmovima, upravljanje prilivima po osnovu odobravanja pozajmica, upravljanje državnim garancijama i drugo.

Peta funkcija trezora predstavlja *budžetsko računovodstvo i izveštavanje* koje se u potpunosti prevodi na međunarodno opšteprihvaćenu tzv GFS metodologiju (Government Finance Statistics - Statistika državnih finansija)³⁶, što će, već samo po sebi, sistem finansija u Republici Srbiji učiniti mnogo transparentnijim. Realizacija ove funkcije podrazumeva (1) računovodstvene poslove za obradu plaćanja i evidentiranje primanja, vodenje dnevnika, glavne knjige i odabranih pomoćnih knjiga za sva primanja i izdatke i međunarodne donacije i druge vidove pomoći, (2) finansijsko izveštavanje, (3) računovodstvenu metodologiju, uključujući održavanje sistema klasiifikacije, propisivanje pravila budžetskog računovodstva i propisivanje zahteva u pogledu internog i eksternog izveštavanja.

Poslednja, šesta, funkcija predviđena Zakonom je *upravljanje finansijskim informacionim sistemom*. Da bi praćenje naplate prihoda kao i izvršavanje rashoda bilo organizovano na celovit i celisodan način neophodno je razviti odgovarajući informacioni sistem uz korišćenje kompjuterske mreže.

Navedene funkcije, poverene trezoru, svedoče o značaju uloge koja se pripisuje toj instituciji: stabilnost, efikasnost i disciplina u vodenju politike javnih rashoda, kako na državnom tako i na lokalnom nivou, zavisće od trezora, a u prošlosti će konačno moći da budu smeštene prevazidjene metode ad hoc isplaćivanja budžetskih rashoda, olakog preuzimanja obaveza ili privatnog ugovaranja.

36 Radi realizacije odredbi Zakona o budžetskom sistemu, posebno onih koje se odnose na trezor, ministar finansija i ekonomije Republike Srbije doneo je Pravilnik o standardnom klasiifikacionom okviru i kontnom planu za budžetski sistem, (Službeni glasnik RS br. 20/2002).

37 Čl. 2. tač. 14. Zakona o budžetskom sistemu.

38 Čl. 2. tač. 15. i čl. 8. st. 10. Zakona o budžetskom sistemu.

nja uslova pod kojima jedno ministarstvo stavlja svoja sredstva u banku, dok drugi budžetski korisnici u tom trenutku ne mogu da izvrše svoje dospele obaveze.

Kako bi trezor uspešno obavljao navedene funkcije, Zakon predviđa otvaranje konsolidovanog računa trezora⁵ i vodenje glavne knjige trezora⁶.

Konsolidovani račun trezora predstavlja jedan ili više računa na koje budžetski prihodi pritiču, zatim na kojima se prihodi drže i sa kojih se izvršavaju budžetski rashodi. Ovi računi otvaraju se kod službe nadležne za poslove platnog prometa, odnosno kod Narodne banke Jugoslavije - Zavod za obračun i plaćanja.

Glavna knjiga trezora je knjiga dvojnog knjigovodstva u koju se beleže sve transakcije, prihodi, primanja, rashodi i izdaci, zatim stanje i promene na imovini, obavezama i izvorima finansiranja.

5. Kako bi trebalo organizovati službu trezora u Srbiji

Budući da trezor, kao institucija, predstavlja nešto sasvim novo u budžetskom sistemu Srbije, potrebno je pažljivo pristupiti koncipiranju njegove organizacije imajući u vidu da je do sada neke od trezorskih funkcija u Srbiji i Jugoslaviji obavljala isključivo Narodna banka Jugoslavije - Zavod za obračun i plaćanja (NBJ - ZOP). U dosadašnjem sistemu ZOP nije pravio razliku između budžetskih računa i ostalih računa preko kojih se odvijao promet novčanih sredstava. U vezi sa tim, postojali su brojni specijalni vanbudžetski računi. Međutim, početkom 2001. godine dolazi do ukidanja specijalnih računa, odnosno njihovog objedinjavanja u jedinstveni redovni račun budžeta, čime je praktično ispunjen važan preuslov za uvodenje trezora u budžetski sistem Srbije. Takav jedinstveni račun predstavlja rešenje koje treba da dovede do postepenog uvođenja konsolidovanog računa trezora. Takođe, u cilju što efikasnijeg praćenja toka novčanih transakcija potrebno je uvesti sistem takozvanog trezorskog knjigovodstva (eng. Treasury Ledger System, odnosno fran. Tresorerie publique), što je Zakonom o budžetskom sistemu rešeno tako što se predviđa vodenje glavne knjige trezora.

Trezorsku službu valjalo bi organizovati tako da, osim centrale koja bi se nalazila u Beogradu, postoje i ogranci u svim opštinama i gradovima. S obzirom na to da Beograd predstavlja najgušće naseljenu teritorijalnu jedinicu u Srbiji, valjalo bi da na njegovom području bude nekoliko ogrankaka službe trezora tako što bi jedan ogrank bio nadležan za područje dve ili više gradskih opština zavisno od mase sredstava koja prolazi kroz budžet svake pojedine opštine i koncentracije gradske populacije. Svi ogranci bili bi medusobno povezani kompjuterskom mrežom, kao što bi i računi u svakoj pojedinoj opštini, odnosno gradu bili medusobno povezani u konsolidovani račun trezora. Time bi se omogućilo da se u svakom trenutku ima uvid u mobilnost novčanih sredstava u celoj Republici. Nadzor nad radom ogrankaka vršio bi se iz centrale smeštene u Beogradu, a centrala bi, opet, bila pod direktnom kontrolom Ministarstva finansija i ekonomije Srbije. Na ovaj način, hijerarhijskom organizacijom trezorske službe u velikoj meri omogućilo bi se ostvarivanje finansijske discipline čiji je nedostatak u poslednjih desetak godina za Srbiju i SR Jugoslaviju sigurno predstavlja veliki hendikep. Ukratko, uvođenje ove institucije u budžetski sistem Srbije je predstavlja važnu pretpostavku za sprovođenje efikasne interne kontrole budžeta, odnosno kontrole nad novčanim tokovima, za racionalnu upotrebu sredstava,

potpunije informisanje o ostvarenju budžetskih prihoda i izvršenju budžetskih rashoda. Upravo, svrha postojanja trezora je u tome da država u svakom trenutku zna kojim sredstvima raspolaže, zahvaljujući jedinstvenom računu na koji pristižu svi javni prihodi i sa koga se isplaćuju svi javni rashodi i obavljaju druga plaćanja. Na taj način, dobijaju se informacije značajne za odlučivanje o odobravanju sredstava ili njihovom ograničavanju.

Zaključak

Institut trezora star je koliko i instituti budžeta i bankarstva zbog čega predstavlja značajnu kariku u pravilnom izvršenju budžeta i sprovodenju efikasne budžetske kontrole. Trezor kao rezervoar u koji se ulivaju svi prihodi i iz koga se odlivaju sredstva potrebna za izvršenje rashoda važan je faktor za postizanje finansijske discipline i održavanje budžetske ravnoteže. U pitanju je institut koji u zemljama razvijene tržišne privrede egzistira dugo vremena, a njegovo uvođenje u budžetski sistem Srbije predstavlja još jednu u nizu potvrda da se Srbija kao privreda u tranziciji nalazi na pravom putu i da polako postajemo deo razvijene Evrope i sveta.

L i t e r a t u r a:

- 1) Dušanić J., Tranzicija: Velika šansa ali i opasna zamka, Izdavačka kuća "Nikola Pašić", Beograd, 2001.god.
- 2) Duverger M., Finances publiques, PUF, Paris, 1963. godine.
- 3) Ekonomika i poslovna enciklopedija, Knjiga II, Savremena administracija, Beograd, 1994. godine.
- 4) Enciklopedia Leksikografskog zavoda, Knjiga VII, Zagreb, 1964. godine.
- 5) IMF, How Should Fiscal Adjustment Be Effected? u "Guidelines for Fiscal Adjustment, Fiscal Affairs Department, IMF, Washington DC, 1995, str. 26-38.
- 6) Jelić B., Financije i finansijsko pravo, Narodne novine, Zagreb, 1991. god.
- 7) Jezdimirović M., Izrada i donošenje budžeta Republike Srbije, Prilog u zborniku Inicijativa za fiskalnu decentralizaciju - slučaj Jugoslavije, editori: Raičević B. i Ilić-Popov G., Magna agenda, Beograd, 2002. god, str. 97-102.
- 8) Kukoleća S., Organizaciono-poslovni leksikon, Knjiga II, Zavod za ekonomske ekspertize, Beograd, 1990. godine.
- 9) Laufenburger H., Budget et tresor, PUF, Paris, 1948. godine
- 10) Laufenburger H., Theorie économique et psychologique des finances publiques, PUF, Paris, 1956. godine.
- 11) Leko V., Budžetska kontrola i revizija, Prilog u zborniku Inicijativa za fiskalnu decentralizaciju - slučaj Jugoslavije, editori: Raičević B. i Ilić-Popov G., Magna agenda, Beograd, 2002. god, str.110-110.
- 12) Lovčević J., Institucije javnih finansija, knjiga treća, Budžet u teoriji i sistemu, izdanje Zavoda za izdavanje udžbenika SR Srbije, Beograd, 1969. godine.
- 13) Paočić-Jeknić G., Budžetska kontrola: jugoslovensko i italijansko pravo, doktorska disertacija odbranjena na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu 1999. godine.
- 14) Praščević A., Ključni problemi makroekonomske stabilizacije zemalja u tranziciji, u Ekonom-ska politika stabilizacije, redaktor: M. Jakšić, Ekonomski fakultet, Beograd, 1997. god, str. 142-149.
- 15) Raičević B., Fiskalna struktura Republike Srbije, Prilog u zborniku Inicijativa za fiskalnu decentralizaciju - slučaj Jugoslavije, editori: Raičević B. i Ilić-Popov G., Magna agenda, Beograd, 2002. god, str. 59-80.
- 16) Raičević B. i Stojanović S., Lokalne finansije, iskustva i mogućnosti Srbije, Ekonomika preduzeća br./I/2002, str. 42-50.
- 17) Stojanović P., Teorija trezora, magistarska teza odbranjena na Pravnom fakultetu u Beogradu 1984. godine
- 18) Todorović M., Nauka o finansijama, II deo - Budžet, Izdavačka knjižarnica Gece Kona, Beograd, 1933. god.

P r o p i s i:

- 1) Zakon o izmenama i dopunama Zakona o javnim prihodima i javnim rashodima, Sl. glasnik RS, br. 22/2001.
- 2) Zakon o porezu na dohodak građana, Sl. glasnik RS, br. 24/2001.
- 3) Zakon o porezu na dobit preduzeća, Sl. glasnik RS, br. 25/2001.
- 4) Zakon o porezu na promet, Sl. glasnik RS, br. 22/2001. i 73/2001.
- 5) Zakon o akcizama, Sl. glasnik RS, br. 22/2001. i 73/2001.
- 6) Zakon o porezima na imovinu, Sl. glasnik RS, br. 26/2001.
- 7) Zakon o porezu na fond zarada, Sl. glasnik RS, br. 27/2001.
- 8) Zakon o porezu na upotrebu, držanje i nošenje dobara, Sl. glasnik RS, br. 26/2001.
- 9) Zakon o porezu na finansijske transakcije, Sl. glasnik RS, br. 26/2001.
- 10) Zakon o lokalnoj samoupravi, Sl. glasnik RS, br. 9/2002.
- 11) Zakon o budžetskom sistemu, Sl. glasnik RS, br. 9/2002.
- 12) Pravilnik o standardnom klasifikacionom okviru i kontnom planu za Budžetski sistem, Službeni glasnik RS br. 20/2002.

Predrag Jovanović

IZGRADNJA NOVIH INSTITUCIJA U TRANZITORNOJ PRIVREDI:

PRIMER REGULISANJA JAVNIH NABAVKI

Uvod

Vrednost javnih nabavki u Srbiji, predviđenih budžetom za 2002. godinu, iznosi blizu dve milijarde USD. To znači da gotovo 2/3 budžeta odlazi na javne nabavke. Ušteda od, recimo, 5% značila bi 100 miliona USD više za nauku, školstvo, zdravstvo...

Oblast javnih nabavki čini između 10 i 15% svetskog bruto društvenog proizvoda, a vrednost koja prođe kroz ovu proceduru procenjuje se na nekoliko biliona USD svake godine. Stoga su javne nabavke oblast u kojoj loše upravljanje ima posebno teške posledice. O razmerama posledica lošeg upravljanja u javnim nabavkama dovoljno govore procene da 10-20% ugovorenih vrednosti odlazi u privatne džepove. Osim toga, negativni efekti na stanovništvo proizlaze iz neadekvatnih odluka koje su posledice lošeg upravljanja. Tako odgovorni funkcionери mogu doneti odluku da, na primer, kupu moderno naoružanje umesto da ulože u izgradnju škola, jer su na prvom poslu provizije daleko veće nego kod izgradnje škola. Ovim najsirošim stanovnicima bivaju najviše pogodeni jer ostaju uskraćeni za školovanje. Sličnih primera je bezbroj.

Javne nabavke za velike infrastrukturne projekte regulisane su od strane Svetske trgovinske organizacije (General Procurement Agreement - GPA), Komisije UN za međunarodno trgovinsko pravo (UN Commission on International Trade Law - UNCITRAL, sa svojim UNCITRAL Model Law on Procurement of Goods, Construction and Services), Svetske banke (World Bank Guidelines for the Selection of Consultants and the Procurement of Goods and Services) i Evropske komisije (Manual of Procedural Rules - SCR).

Iako je u razvijenim zemljama regulativa javnih nabavki znatno bolja, visoki zvaničnici koji odlučuju o velikim poslovima, nalaze načina da izigraju zakone i prisvoje ogromna sredstva. Koliko je značajna oblast javnih nabavki o kojoj se malo zna i govori u javnosti, može se videti na osnovu nekoliko primera.

U Italiji su troškovi izgradnje javnih objekata preko raspisanih tendera značajno pali nakon izbjeganja velike afere u vezi sa javnim nabavkama i pokretanja zamašne antikorupcijske istrage početkom 90-ih¹. Tako su, na primer, troškovi izgradnje milanskog metra pali sa 227 miliona dolara po kilometru 1991. na svega 97 miliona dolara po kilometru 1995. godine. Troškovi železničkog priključka

1 Wiehan Michael, 1997. "Reform of Government Procurement Procedures: Principles and Objectives", Paper presented at the 8th Conference of the International Public Procurement Association, Kuala Lumpur.

pali su sa 54 miliona dolara po kilometru na 26 miliona. Izgradnja terminala na milanskom aerodromu koštala je 1.3 milijarde dolara, umesto ranije procenjenih 3.2 milijarde. Ukratko, pobedničke cene na tenderima 1997. godine bile su, u proseku, niže za 40-50% u odnosu na cene istih poslova pet godina ranije.

Kod javnih nabavki gubitak za društvo je veći od sume novca koji ide u džepove korumpiranih visokih službenika i funkcionera. Naime, ljudi koji odlučuju o tome kome će se poveriti neki veliki posao sa državu često se odlučuju za velike kapitalno intenzivne projekte jer se tu najlakše dobija mito. Pri tom se malo gleda na ekonomsku opravdanost projekta i njegove dugoročne efekte na društvo, već se favorizuju takvi projekti koji obezbeđuju što veću i što bržu isplatu mita.

Empirijske studije su pokazale da visok nivo korupcije podstiče državne investicije, a da, u isto vreme, smanjuje privatna ulaganja u privredni, bilo da je reč o domaćim, bilo o stranim investitorima (strana direktna ulaganja)². Na taj način, visok stepen korupcije smanjuje stopu rasta ukupnih (privatnih + državnih) investicija. Osim toga, utvrđeno je da tamo gde se loše upravlja javnim fondovima, vladajuća garnitura favorizuje kapitalno intenzivne projekte nauštrb održavanja postojećih. Takođe je ustanovaljeno da je kvalitet infrastrukture (o kojoj se država stara) u zemljama sa lošim upravljanjem nizak.

Primera projekata sumnjeve vrednosti (tzv. projekti "belih slonova") koji su praćeni naduvanim troškovima i bekstvom kapitala iz zemlje na privatne račune u inostranstvu ima mnogo. U Nigeriji je 1975. godine vojna vlast poručila cementi u količini koja je mogla da zadovolji 2/3 potreba cele Afrike i koja je premašivala proizvodne mogućnosti cementara čitave Zapadne Evrope i Sovjetskog Saveza⁷. Cena je bila znatno veća od one na međunarodnom tržištu, tako da je čitava porudžbina premašila vrednost od dve milijarde dolara, što je činilo ukupnih prihoda od nafte za tu godinu. U Italiji je potrošnja cemanta po stanovniku bila dvostruko veća od potrošnje u SAD, a trostruko od potrošnje u Nemačkoj i Velikoj Britaniji. Analizom gradevinskih projekata rađenih za državu utvrđeno je da je većina imala "naduvane" kalkulacije kako u pogledu količine inputa tako i njegove cene, da su gradevinski radovi bili nesolidni izvedeni, te da su imali slabog ekonomskog opravdanja, osim što su poslužili za lično bogaće uskog kruga ljudi na funkcijama.

I skustva Transparency International Srbija na realizaciji programa reformi javnih nabavki na opštinskom nivou, tokom proteklih godinu dana, pokazuju da su moguće velike uštede ukoliko se primenjuje pravilna tenderska procedura pri odabiru snabdevača. Recimo, u opštini Vršac ostvarene su niže cene za oko 30% od onih koje su prethodne vlasti bile dogovorile sa snabdevačima. U Kikindi je javno objavljivanje tendera privuklo firme iz okolnih gradova i primaralo lokalne snabdevače da snize svoje cene za 30%. I sve to u uslovima kada Zakon o javnim nabavkama nije postojao, kao ni podzakonska akta koja bi precizno uredila proceduru.

Međunarodni standardi za javne nabavke

Procedure javnih nabavki treba da obezbede uslove za uzajamnu konkuren-ciju svih koji su zainteresovani i sposobni da ponude traženu uslugu, odnosno proizvod. Drugim rečima, javne nabavke treba da omoguće stvaranje maksimalne konkuren-cije među ponuđačima. Stoga se otvoreni tender primenjuje kao standard kad god postoje uslovi za to.

Regulativa javnih nabavki treba, stoga, da sadrži

- Definisanje otvorenog tendera kao poželjnog
 - Detaljan opis procedure otvorenog tendera (poziva na učešće, tenderske dokumentacije, oglašavanja, podnošenja i otvaranja ponuda, ocena ponuda, izbor bednika i sklapanje ugovora sa njim)
 - Definisanje slučajeva u kojima se predviđa primena druge procedure kao što je ograničeni tender, na primer
 - Detaljan opis tih procedura

Način kako će procedura biti primenjena (sprovedena u život), takođe mora naći svoje mesto u zakonu. Izuzetno je važno da se predviđi kako će se postupiti kada se pojavi sumnja u neregularnost i da se predvide brze i efikasne akcije kažnjavanja. Najefikasnije je da se ove aktivnosti mogu preduzimati još dok je procedura u toku sa mogućnošću da se proces zaustavi ili koriguje. Takođe, u svetu je rasprostranjena i praksa revizije, koja se odvija ex-post

Zakon takođe može predviđati osnivanje nezavisnog tela kome bi se podnosiće žalbe na kršenje procedure javnih nabavki i mera koje bi se preduzimale kada se utvrdi osnovanost žalbi. Preporučuje se da se žalba prvo podnosi rukovodioцу tela koje vrši nabavku. Ukoliko se ne dobije zadovoljavajući odgovor, žalba se onda upućuje nadležnom administrativnom telu. Dobro uredene javne nabavke karakterišu dobro upravljanje i transparentnost.

Dobro upravljanje

Da bi se ispunio ovaj cilj, neophodno je da u sistemu javnih nabavki postoji:

- Jasno utvrđena odgovornost u sistemu odlučivanja
 - Odgovornost prema građanima
 - Profesionalizam
 - Transparentnost koja omogućava učesnicima da razumeju i prihvate proceduru
 - Konkurenčija koja podrazumeva privlačenje domaćih i međunarodnih firmi u zadovoljenju javnih potreba

Transparentnost

Transparentnost u javnim nabavkama meri se time koliko je procedura jasna učesnicima. Transparentnost je osnovna pretpostavka efikasnog sistema javnih nabavki. Transparentnost u javnim nabavkama podrazumeva:

- Precizno utvrđena pravila i procedure
 - Standardizovanu i jasnu tendersku dokumentaciju
 - Da tenderska dokumentacija sadrži sve relevantne podatke

? Transparency International Newsletter, June 1996

³ Lundahl Mats, 1997. "Inside the Predatory State". *Nordic Journal of Political Economy* 24, str. 31-50.

- Jednake mogućnosti za sve da učestvuju na tenderu ili aukciji
- Transparentnost, dakle, znači da ista pravila važe za sve učesnike, da su ta pravila poznata učesnicima unapred (pre nego što počnu da donose odluke) i da se ne menjaju tokom sprovodenja procedure. Na taj način se onemogućavaju sloupotrebe i korupcija u javnim nabavkama. Onemogućavanje malverzacije i finansijska odgovornost ključni su elementi dobrog upravljanja.

Transparentna procedura javnih nabavki privlači strana ulaganja, snižava rizik i time i njihovu cenu. Takva procedura olakšava i domaćim preduzećima donošenje poslovnih odluka smanjujući im rizik.

Slobodno delovanje konkurenциje ima za rezultat da se karakteristike, kvalitet i cene proizvoda/usluge stalno unapređuju. Ograničavanjem konkurenциje tako što se odluke donose na osnovu ličnih poznanstava i veza, podmićivanja, obe strane gube (osim, naravno, pojedinaca koji su neposredni akteri ovakvih "dogovora"):

- Kupac (država) dobije slabiji proizvod/uslugu po višoj ceni od tržišne
- Prodavcu slab konkurentnost, jer ne ulaže u unapređenje proizvoda/usluge

Praksa javnih nabavki u Srbiji

Srbija je bila među poslednjim zemljama u Evropi koja je izradila Zakon o javnim nabavkama. Javne nabavke su kod nas bile regulisane odredbama koje su bile razbacane u više zakona koji su regulisali različite aspekte ugovaranja, kao što su: Zakon o izgradnji objekata, Zakon o pribavljanju i otudovanju nepokretnosti u državnoj svojini, Zakon o stranim ulaganjima, Zakon o koncesijama, Zakon o gradevinskom zemljištu itd.

Proces selekcije ponuda bio je potpuno netransparentan. Investitoru je bivalo ostavljeno diskreciono pravo da izabere za sebe najpovoljniju ponudu. Takođe nije pravljena razlika između toga ko raspisuje tender - ista procedura važila je za opština, grad, republiku ili pravno lice.

Ako bi investitor izabrao ponudu koja nije najpovoljnija, oštećeni učesnik na tenderu nije imao zakonsko pravo da traži poništanje ugovora. Oštećena strana je mogla jedino da traži odštetu koja je odgovarala njegovim troškovima učestovanja na tenderu, a ne onome što je izgubila ostajući bez ugovora.

Sve ovo jasno pokazuje koliko je procedura izbora kod javnih nabavki bila stvar diskrecionog prava nadležnih i koliko je bila netransparentna.

Novim Zakonom o javnim nabavkama ne samo da se reguliše postupak nabavki koje vrše korisnici budžeta, već se ustanovajavaju i posebna institucija i - Uprava za javne nabavke - koja treba da brine o njegovom sprovođenju i daljem unapređivanju.

U narednom izlaganju biće reči o ulozi ove institucije u sistemu javnih nabavki i njenom značaju za ostvarivanje principa dobrog upravljanja i transparentnosti kod javnih nabavki.

Uprava za javne nabavke

Institucija koja treba da se stara o javnim nabavkama u Srbiji je Uprava za javne nabavke. Ona treba da formulise:

- Politiku na makronivou u pogledu: korišćenja međunarodnih standarda, tretmana domaćih firmi u odnosu na strane kod nabavki, primene elektronske trgovine itd.

- Politiku koja se tiče profesionalne prakse, uključujući procedure ugovaranja, merenje uspešnosti tela za javne nabavke, procedure kvalifikacija ponuđača itd.

Konkretnije, razvoj procedure i regulative javnih nabavki obuhvata:

- Razvoj i unapredjenje zakona o javnim nabavkama, regulative i pravila
- Upoznavanje zainteresovanih strana i javnosti o ovim promenama
- Pravljenje trening materijala za javne nabavke
- Razvoj standardnih tenderskih dokumenata i standardnih ugovora
- Davanje saveta i pomoći telima nadležnim za javne nabavke

Promovisanje profesionalne prakse podrazumeva:

- Razvoj i širenje preporuka u politici javnih nabavki
- Postavljanje profesionalnih standarda
- Utvrđivanje etičkog kodeksa
- Pružanje profesionalnih saveta i pomoći telima za javne nabavke
- Izдавanje priručnika sa dobrom praksom javnih nabavki
- Istraživanje i utvrđivanje potreba tela za javne nabavke, kao i potreba samih ponuđača
- Razvoj baze podataka o javnim nabavkama
- Pomoći telima za javne nabavke u profesionalnom usavršavanju osoblja kroz definisanje programa obuke, kao i učestovanjem u treningu
- Pomaganje da se ostvari ekonomija obima pri nabavci iste robe od strane više tela
- Definisanje informacionog sistema koji najbolje zadovoljava potrebe javnih nabavki

Da bi osoblje koje vrši javne nabavke dostiglo zadovoljavajući profesionalni nivo, potrebna je njegova obuka. Trening kursevi treba da obuhvate osobe koje neposredno rade na zadacima nabavke, kao i pravne, finansijske i tehničke stručnjake koji su uključeni u ugovaranje. *Uprava za javne nabavke ima zadatak da brine o obuci i daljem usavršavanju ovih kadrova kada je reč o javnim nabavkama.*

Nedostatak obučenog osoblja je naročito izražen na početku primene novog zakona o javnim nabavkama. Tada se stvaraju "uska grla" u procesu nabavki, što ima višestruko negativne efekte - ometa se normalno funkcionisanje javnog sektora, procedure se loše sprovode, što samo po sebi nanosi štetu i stvara mogućnosti za sloupotrebe. Zbog toga su trening i osposobljavanje (kadrovsко i tehničко) odeljenja koja će vršiti javne nabavke prioriteten zadatak na početku implementacije novog zakona o javnim nabavkama.

Ukoliko je oskudica stručnog osoblja naročito izražena, preporučuje se formiranje multidisciplinarnih timova koji bi profesionalnim savetima pomagali telima za javne nabavke kod većih narudžbi. Takođe valja razmišljati i o angažovanju stranih konsultanata koji bi pomagali u ovom procesu. Naravno, i njih treba odabrati putem tendera.

Uprava za javne nabavke treba da se stara i o prikupljanju i upravljanju podacima i informacijama vezanim za nabavke, kao što su, na primer: broj i vrednost ugovora sklopljenih tokom godine, nivo konkurenциje, vrste proizvo-

da/usluga koji su kupljeni itd. Takođe je neophodno formirati i bazu podataka o ponuđačima koji su diskvalifikovani, sa obrazloženjima, tako da sva tela za javne nabavke imaju pristup ovoj bazi podataka, kao deo procesa evaluacije ponuđača.

Jačanje profesionalizma u javnim nabavkama

Jačanje profesionalizma u javnim nabavkama obuhvata sledeća tri elementa:

- Usvajanje kodeksa poslovne etike u javnom sektoru
 - Sprovodenje plana obuke osoba nadležnih za realizaciju javnih nabavki
 - Plan profesionalnog osposobljavanja Uprave za javne nabavke
- Plan profesionalnog osposobljavanja Uprave za javne nabavke realizovan bi se u sedam faza.

Faza 1. Definisati organizacionu jedinicu koja će biti neposredno odgovorna za obuku osoblja nadležnog za javne nabavke. Jedno od rešenja je da se na ovakvu jedinicu u okviru Uprave za javne nabavke. Ova jedinica bila bi nadležna i odgovorna za praćenje čitavog sistema javnih nabavki i trening sistema i predloge kadrovske rešenje i napredovanja.

Faza 2. Identifikovanje profesionalnih standarda i međunarodnih certifikata koje treba da imaju odgovorni za javne nabavke. Trenutno postoji više ovakvih standarda i u UNCTAD/WTO vrši se njihova konsolidacija i usaglašavanje. Takođe je neophodno ove standarde uklopiti u domaću praksu.

Faza 3. Identifikovati potencijalne partnerke koji bi mogli da učestvuju, zajedno sa jedinicom zaduženom za trening, u obuci kadrova. Posebno je korisno uključiti predstavnike biznisa, univerziteta, instituta i nevladinih organizacija koje moguće doprinijeti boljem treningu. Takođe valja razmišljati i o uključivanju donatorskih organizacija u ranoj fazi, jer se time stvaraju uslovi da donatori na vreme prihvate i podrže program.

Koristi od ovakvog pristupa su višestruke:

- Bolji program treninga
- Bolje prihvatanje programa, jer je širi krug institucija uključen u njegovo stvaranje
- Snažnija podrška donatora

Faza 4. Pravljenje i koordinacija nacionalnog plana obuke. Obuka treba da se zasniva na standardima koji bi odgovarali domaćoj praksi i međunarodnim standardima. Pri tom, neophodno je posebno voditi računa o tome da se:

Fokusira na znanja koja su potrebna da se efikasno primeni konkretna procedura javnih nabavki koja je propisana u dатој земљи.

Napravi program koji će uvesti graduelizam - od početnog nivoa, pa do završnog, predviđenog za rukovodioce.

Takođe je neophodno osmislići kurseve za svaku od kategorija koje učestvu-

je u procesu javne nabavke. Tako bi posebni kursevi bili organizovani za službenike u računovodstvu, za snabdevače itd. Takođe, jedinica zadužena za obuku treba da kombinuje kurseve (module), tako da se dobije trening i za posebne oblasti kao što je na primer ugovaranje javnih radova.

Na osnovu plana obuke, definiše se plan napredovanja zaposlenih na poslovnim nabavki.

Faza 5. Pisanje materijala za obuku. Prvi korak je definisanje ciljeva kursa i povezivanje ovih ciljeva sa ranije definisanim standardima. Takođe je neophodno da sadržaj kursa bude jasno povezan sa praktičnim potrebama slušalaca.

Faza 6. Identifikacija izvora finansiranja za kurseve obuke za javne nabavke. Osnovna logika koja stoji iza kurseva za unapređenje znanja u oblasti javnih nabavki jeste da bolje sprovedena procedura rezultira u većim uštedama nego što su troškovi usavršavanja. Stoga se može očekivati da, nakon određenog početnog perioda, kursevi počnu da sami sebe otplaćuju. Dok se to ne dogodi, jedinica nadležna za obuku se mora osloniti na dva izvora finansiranja: iz sopstvenih budžetskih sredstava i pomoći donatora.

Faza 7. Praćenje uspeha trening programa. Neposredni rezultati treninga mogu se oceniti na osnovu testova i evaluacionih upitnika koje bi polaznici anonimno popunjivali. Ovi upitnici mogu biti veoma korisni, pre svega kao korektivni faktor ukoliko kurs ne odgovara realnim, prektičnim potrebama polaznika.

Srednjoročni rezultati dobijaju se na osnovu praćenja rada polaznika na njihovim radnim mestima. Dugoročni rezultati odražavaju se u promenama funkcionišanja čitave institucije. Neposredne efekte treninga na dugoročne rezultate je, međutim, teško posebno izdvojiti, jer bolja efikasnost rada institucije može biti rezultat drugih faktora, kao što je bolja organizacija, na primer.

Zaključak

U Srbiji bi, usvajanjem novog Zakona o javnim nabavkama, prvi put bila uvedena obavezna tenderska procedura za sve nabavke veće od dva miliona dinara. Tenderi i aukcije kod nas su nedovoljno poznati i suočavamo se sa dinarom. Tenderi i aukcije kod nas su nedovoljno poznati i suočavamo se sa dinarom. Tenderi i aukcije kod nas su nedovoljno poznati i suočavamo se sa dinarom. Problem je nedostatkom osoblja koje će umeti da ih sproveđe profesionalno. Problem je nedostatkom osoblja koje će umeti da ih sproveđe profesionalno. Problem je nedostatkom osoblja koje će umeti da ih sproveđe profesionalno. Problem je nedostatkom osoblja koje će umeti da ih sproveđe profesionalno. Problem je nedostatkom osoblja koje će umeti da ih sproveđe profesionalno.

Zbog toga će nova institucija - Uprava za javne nabavke - imati posebno značajno mesto u nerednom periodu, jer treba da učeštuje u obuci kritične mase profesionalaca za javne nabavke koji bi kasnije obučavali svoje kolege. Osim toga, Uprava treba da radi na uvođenju sasvim novih, kod nas malo poznatih tenderskih i aukcijskih standarda i da kontroliše njihovu realizaciju. O tome koliko je ovaj posao važan za zemlju jasno govori podatak sa početka teksta da samo 5% uštede znači 100 miliona USD...

L iteratura

1. Predrag Jovanović: "Anatomija korupcije", Transparency International Srbija, Beograd, 2001.
2. Wayne Wittig: "A Strategy for Improving Public Procurement", Geneve, 1999.
3. Wichen Michael: "Reform of Government Procurement Procedures: Principles and Objectives", Referat prezentiran na 8. konferenciji Međunarodnog udruženja za javne nabavke koja je održana u Kuala Lumpuru, 1997. godine.
4. Transparency International: "Source Book", London, 2001.
5. Transparency International: Bilteni iz različitih godina.

Maja Baćović

KONVERTIBILNOST NOVCA — PREDUSLOV OSTVARIVANJA EKONOMSKIH SLOBODA POJEDINACA I EKONOMSKOG RASTA I RAZVOJA

Uvod

Kada se govori o značaju konvertibilnosti, tj. međunarodne prihvatljivosti i validnosti novca kao zvaničnog sredstva plaćanja na određenoj teritoriji i univerzalnog posrednika u razmjeni, onda se prevashodno misli na njegovu ulogu u dijelu obezbjeđivanja prava i sloboda pojedinaca da samostalno donose odluke o ekonomskim aktivnostima, a sve kroz ispunjavanje elementarnih funkcija novca.

Konvertibilnost obezbeđuje ispunjenje važne funkcije novca, a to je da on može biti posrednik u razmjeni na bilo kojoj tački zemljine kugle i da može posredovati u razmjeni svih tipova i vrsta robe i usluga proizvedenih na svjetskoj teritoriji.

Konvertibilnost valute obezbeđuje njegovom imaoцу (pojedincu, građaninu) da slobodno odlučuje o njegovoj upotrebi i da svoje odluke donosi bazirajući se na maksimalnom ostvarenju ličnih ciljeva i preferencija.

Nekonvertibilan novac u velikoj mjeri ograničava i uskrćuje ovo pravo pojedinca da slobodno bira kako, gdje i na koji način će iskoristiti svoja svojinska prava nad novcem. Zašto? Zato što imalač nekonvertibilne valute može svoju imovinu slobodno razmjenjivati samo na ograničenoj ekonomskoj teritoriji, teritoriji na kojoj je ta valuta administrativno utvrđena kao validno sredstvo plaćanja. Učešće u međunarodnoj razmjeni ograničeno je voljom i spremnošću centralne banke te zemlje da nekonvertibilnu valutu razmijeni za bilo koju konvertibilnu, po cijeni i uslovima koju su najčešće opet administrativno utvrđeni. Pored ograničenja slobode upotrebe soptvene imovine i napada na svojinska prava, posjedovanje nekonvertibilne valute uvjek je praćeno određenim nivojem transakcionih troškova koji se odnose na konverziju u druge, međunarodno priznate valute.

Znači, posjedovanje nekonvertibilne valute neminovno rezultira smanjenjem slobode pojedinaca, imalača novca da svojevoljno, u skladu sa svojim individualnim interesima i ciljevima, uživaju benefite posjedovanja svojinskih prava nad novcem. Takođe, nekonvertibilan novac umanjuje i njegovu funkciju čuvanja i sticanja bogatstva, jer, kakvo je to bogatstvo koje niko van ograničene teritorije ne želi?

S druge strane, konvertibilnost valute koja uživa epitet zvaničnog sredstva plaćanja na konkretnoj ekonomskoj teritoriji vodi većoj otvorenosti zemlje, intenzivnije međunarodnoj razmjeni i većem učešću u međunarodnim ekonomskim tokovima.

Novac je instrument koji enormno utiče na smanjenje transakcionih troškova.

Dalje, njegov značaj na obezbjedenje podjele rada i povećanje efikasnosti u ekonomiji je enorman. Novac služi kao univerzalno sredstvo razmjene. Takođe, pored posrednika u razmjeni, važne funkcije novca su izražavanje vrijednosti imovine i obaveza kao i čuvanje bogatstva.

Novac može obavljati svoje funkcije jedino ukoliko je konvertibilan, tj. ukoliko je obezbijedena njegova stabilnost (nepromijenjena vrijednost) u dužem vremenskom periodu. Stabilnost novca obezbjeđuje se kontrolom njegove ponude.

U prvim fazama nastanka novca, kada je novac bio u formi metala, ponuda novca bila je ograničena prirodnom raspoloživošću metala od koga je novac pravljen. U savremenom dobu, kada ponuda novca više nije ograničena prirodnim faktorima, već je novac baziran na dužničkom odnosu između monetarne institucije i imaoča novca, kontrola ponude novca je u rukama institucije koja ima autoritet i mogućnost njegove proizvodnje.

Značaj stabilnosti novca, ponuda i tražnja za novcem, pitanja su kojima se institucionalna ekonomija bavi još od njenih početaka. Prije uvodenja novca kao univerzalnog sredstva razmjene, bilo je evidentno prisustvo velikog broja problema koji se uopšteno mogu podijeliti u sljedeće grupe:

1. Problem nedostatka informacija, koji je otežavao razmjenu u smislu uparivanja ponude i tražnje za raznim vrstama proizvoda i usluga;
2. Problem skladištenja i troškova skladištenja, u smislu čuvanja ponude do momenta realizovanja transakcije;
3. Nedovoljno razvijena podjela rada, usled otežane razmjene.

Rezultat pojave novca kao univerzalnog sredstva plaćanja je značajno smanjenje troškova prikupljanja informacija, skladištenja i ostalih transakcionih troškova. Sve ovo je obezbijedeno prelaskom sa direktnе razmjene (barter) na indirektnu vid razmjene, uz učešće novca kao posrednika.

Ono što doprinosi ogromnom značaju novca, naročito u dijelu razvoja podjele rada, prevashodno jesu informacije. U uslovima perfektnе informisanosti svih ekonomskih agenata, u kojem su u skladu sa predstvincima neoklasične teorije, transakcioni troškovi jednak nuli, novac kao posrednik u razmjeni nije potreban. Međutim, ako pretpostavimo da "perfektna informisanost" nije prisutna, značaj novca i analize institucija koje utiču na njegovu stabilnost enormno raste.

Stabilnost novca, tj. nefluktuisanje njegove vrijednosti u dužem roku, važni su ne samo sa stanovišta obezbjedenja funkcija novca i podjele rada već i sa stanovišta ekonomskog rasta i razvoja i obezbjedenja odvijanja ekonomskih aktivnosti.

Stabilnost novca omogućava proizvođačima i preduzetnicima da se koncentrišu na svoje ekonomske aktivnosti: proizvodnju, prodaju, unapređenje, razvoj i sl. Takođe, u uslovima stabilnosti novca, sve promjene u cijenama i proizvodnih faktora i gotovih proizvoda jesu informaciona baza proizvođačima, menadžerima i preduzetnicima za donošenje kvalitetnih poslovnih odluka. To jest, stabilan novac obezbjeđuje efikasnost alokacije oskudnih resursa.

Kontrola ponude novca - instrument za obezbjeđenje njegove stabilnosti

Novac kao univerzalno sredstvo plaćanja može da obavlja svoje funkcije jedino u uslovima kada ga svi ili većina aktera ekonomskog života prihvati, tj. kada uloga novca bude javno i većinski prihvaćena. A to se dešava samo u uslovima kada je obezbijedena njegova stabilnost. U uslovima kada to nije slučaj, kao što je na primjer postojanje visoke inflacije, tj. nestabilnosti novca, najveći broj ekonomskih agenata odbije novac prilikom razmjene, tj. novac će izgubiti svoje funkcije.

Imajući u vidu značaj novca u dijelu smanjenja transakcionih troškova, obezbijedenja podjele rada i efikasne alokacije oskudnih resursa, to će nestanak funkcija novca imati nesagleđive posljedice na ekonomski rast i razvoj.

Kako obezbijediti stabilnost novca? Najefikasniji način je obezbijediti kontrolu ponude novca. Kako se to može ostvariti?

U savremenim sistemima to je institucionalno riješeno formiranjem institucija monetarne vlasti, koje se obično organizuju u formi centralne banke, kao jedinog monetarnog autoriteta odgovornog za kontrolu ponude novca.

Institucionalni mehanizmi koji obezbjeđuju efikasno funkcionisanje institucija monetarne vlasti su:

1. Kontrola rada monetarnih autoriteta od strane glasačkog tijela. Monetarni autoriteti odgovorni su parlamentarnoj i izvršnoj vlasti i u slučaju neobezbijedenja stabilnosti valute za koju su odgovorni, snose konsekvence.

2. Međunarodna konkurentnost nacionalnih valuta. Slobodna međunarodna razmjena i postojanje fleksibilnih deviznih kurseva obezbjeđuje konkurentnost među valutama. Nacionalne valute čija vrijednost često fluktuiraju i opada kao rezultat slabe kontrole njihove ponude, vrlo brzo na međunarodnom tržištu biće zamijenjene stabilnim valutama.

Pravila ili autoriteti u obezbjeđivanju kontrole ponude novca

Kontrola ponude novca od strane Centralne banke može biti obezbijedenja ili primjenom precizno utvrđenih pravila ili snagom autoriteta, tj. diskrecionim mjerama nosilaca monetarne politike.

U slučaju primjene precizno utvrđenih pravila misli se na precizno određenu stopu po kojoj se ponuda novca može mijenjati, u pravcu povećanja ili smanjenja. To je obično stopa koja je jednaka stopi planiranog ekonomskog rasta za period za koji se definije monetarna politika uvećana za stopu inflacije koja se ne može izbjegći ili koja je poželjna sa stanovišta realizacije ekonomskog rasta.

U slučaju autoritativne kontrole, nosioci monetarne politike imaju diskreciono pravo da mijenjaju ponudu novca u skladu sa svojim odlukama. Kvalitet njihovih odluka u krajnjem ocjenjuju biraci.

Valutni odbor (Currency Board) kao model uređenja monetarnog sistema koji obezbjeđuje kontrolu ponude novca

Jedna od najčešće korišćenih definicija valutnog odbora jeste ona koju je prezentirao ekonomista Kurt Schuler, u skladu sa kojom valutni odbor jeste način uređenja monetarne vlasti na način da se emisija novca mora uskladiti

sa ponudom druge strane konvertibilne valute ili neke odabrane robe (npr. zlata) koja je izabrana kao baza za fiksiranje ponude nacionalne valute.

Ponuda novca koju kreira monetarna vlast u situaciji postojanja valutnog odbora može se sastojati od papirnog novca i kovanica, kao i ostalih rezervi koje su u posjedu komercijalnih banaka.

Osnovne odlike valutnog odbora su:

1. Obezbijedivanje kredibiliteta monetarnih vlasti u smislu kontrole ponude novca;
2. Garancija potpune konvertibilnosti nacionalne valute;
3. Bilansi centralne banke u uslovima valutnog odbora sadrže samo likvidne komponente active, a razliku od bilansa centralne banke u uobičajenim uslovima gdje se na strani active može naći i domaća valuta, obično u formi državnih dugova;
4. U uslovima valutnog odbora, imovina je obično na većem nivou od obaveza, obično za 5-10% kako bi se obezbijedila potpuna stabilnost valute i spriječio negativan uticaj nepredviđenih okolnosti;
5. Postoji ograničenje komercijalnih banaka u dijelu zaduživanja kod centralne banke;
6. U uslovima valutnog odbora, ne postoji mogućnost aktivne monetarne politike u smislu uticaja na kamatne stope i devizni kurs preko promjena ponude novca.

Uspješno ustrojstvo valutnog odbora uglavnom je određeno kvalitetnom institucionalnom bazom i pravnim okvirom u zemlji u kojoj se valutni odbor primjenjuje. Za njegovu uspješnu implementaciju važna su institucionalna prilagodavanja.

Uvođenje DEM odnosno EURA u Crnu Goru kao garant monetarne stabilnosti

Monetarne vlasti u Crnoj Gori su, usvajanjem Zakona o Centralnoj banci novembra 1999. godine uvele dvovalutni sistem, tj. uvedena je njemačka marka (DEM) kao zvanično sredstvo plaćanja, pored postojećeg YU dinara. U skladu sa Zakonom, od novembra 2000. godine DEM je i jedino zvanično sredstvo plaćanja, dok je dinar izgubio pravni legitimitet. Počev od januara 2002. godine, DEM je zamijenjena EURO-m, kao jedinom zvaničnom valutom. Na ovaj način monetarna vlast Crne Gore odrekla se svoje autonomosti i velikog broja instrumenata monetarne politike. Osnovna funkcija Centralne banke Crne Gore, u skladu sa novim institucionalnim aranžmanom, jeste supervizija banaka i obezjedenje kvalitetnog funkcionisanja finansijskog sistema u zemlji.

Na ovaj način obezbijedena je konvertibilnost zvanične valute na teritoriji Crne Gore, tj. upravljanje stabilnošću EURA delegirano je na evropsku Centralnu banku.

Zaključak

Tri osnovne funkcije novca su:

1. Sredstvo plaćanja
2. Mjera vrijednosti
3. Čuvanje bogatstva

Pretpostavka koja obezbijeduje ispunjenje ovih triju funkcija novca na medunarodnom nivou jeste njegova konvertibilnost (medunarodna priznatost), tj. razmjennljivost za sve ostale konvertibilne valute koje su u opticaju na drugim ekonomskim teritorijama.

Imajući u vidu značaj konvertibilnosti valute u dijelu obezbijedenja većih ekonomskih sloboda pojedinaca, veće otvorenosti zemlje, intenzivnije medunarodne razmjene i većeg učešća u medunarodnim ekonomskim tokovima, u Crnu Goru je uveden EURO kao jedino zvanično sredstvo plaćanja. Polazeci od ovog stanovišta, to je mogao biti i dolar, funta, franak, svejedno. Važno je samo da je riječ o međunarodno priznatoj, konvertibilnoj valuti, koja će obezbijediti slobodu izbora pojedincima, nosiocima svojinskih prava nad ovom valutom i koja će mu omogućiti da svojim sopstvenim ponašanjem i samostalnim donošenjem odluka opredjeljuje efikasnost svog ekonomskog ponašanja.

Posmatrati valutu u kontekstu nacionalnog obilježja nije ekonomski ni efikasno ni racionalno, jer kakva je korist od posjedovanja gomile papira koji na međunarodnom tržištu ne vrijede ni centa i za koju se ne može dobiti čak jedan komad robe. Istina, ovi papiri vrijede i upotrebljivi su u zatvorenoj, ogradijenoj ekonomskoj teritoriji, ali da li je zatvorenost i ogradijenost od međunarodnog okruženja ono čemu mi danas težimo?

L i t e r a t u r a:

1. Wolfgang Kasper, Manfred E. Streit: "Institutional Economics", Edward Elgar Publishing, 1998.
2. Peter L. Bernstein: "The Power of Gold", John Wiley&Sons, Inc, 2000.
3. Veselin Vukotić: "Makroekonomski računi i modeli", CID, Podgorica, 2000.
4. Milton Friedman: "Sloboda izbora", Global Book, Novi Sad, 1996.
5. Ludvig von Mises, Friedrich A. Hayek: "O slobodnom tržištu", Mate, Zagreb, 1997.

ZNAČAJ INSTITUCIJA ZA RAZVOJ TRŽIŠTA

Uvod

Tranzicija znači prelaz u tržišnu privredu, odnosno razvoj privatnog sektora. Da bi se privatni sektor mogao razvijati, potrebno je osim znanja, novca i motiva, stvoriti dobar ambijent za njegov razvoj.

Potrebno je kreirati efikasne institucije, finansijske i nefinansijske koje će omogućiti pojedincima, firmama, raznim organizacijama da obavljaju svoje delatnosti, da im olakšaju poslovanje i smanje rizike.

Finansijske institucije su neophodne za funkcionisanje kako finansijskog tržišta tako i kompletne privrede. Za njihov razvoj je potrebno obezbediti jasnú makroekonomsku politiku, stabilan politički sistem i konzistentnu i transparentnu pravnu regulativu.

Za privrede u tranziciji od izuzetnog značaja su investicioni fondovi koji upravljaju investicijama u hartije od vrednosti, tako što veliki broj malih investitora uključuju u razne transakcije na finansijskom tržištu. Veoma značajna je i centralna banka, koja je u stvari monetarna vlast i centralna monetarna institucija bankarskog sistema. Ona je bankar države i nosilac monetarne suverenosti koja je ujedno i osnov za ekonomsku suverenost. Ako je centralna banka kao institucija loše kreirana i uspostavljena, kao posledica se, između ostalog, javlja i nepostojanje ekonomске suverenosti države.

Od nefinansijskih institucija koje imaju značajno mesto u tržišnoj privredi treba spomenuti razne informativne centre u kojima bi svaki preduzetnik mogao saznati sve potrebne informacije o tržištu, konkurenциji i raznim proizvodima. Važnu ulogu imaju i konsultantske kuće odnosno konsultanti, što za sobom povlači reformu i fleksibilnost visokoškolskog obrazovnog sistema koji treba da prati potrebe za kadrovima i njihovom edukacijom.

Tu treba da se uključi država čiji zadatak je da definiše pravila ponašanja na tržištu i da stvori takve mogućnosti da preduzeća mogu da rade u uslovima konkurenkcije, otvorenog tržišta, postojanih pravnih i ostalih normi. Uloga države jeste da uspostavi ili da pomogne uspostavljanje adekvatnih institucija, da promoviše razvoj malih i srednjih preduzeća, te da postane servis za rešavanje nekih trenutnih problema koji se mogu javiti u procesu jačanja privatnog sektora.

Značaj institucija

Pravna regulativa, i to posebno onaj deo koji se odnosi na privrednu aktivnost, obuhvaćena je u ekonomskom pravu i ispituje da li pravo i njegove norme utiču na efikasnost i da li je promovišu u privredi. Naime, pravo primenom zakona i propisa utiče na izbor i ponašanje pojedinaca, tj. na efikasnost njihovih odluka, pa je prema tome efikasnost direktno pod uticajem institucionalnog, i to pre svega pravnog okvira. Osnovne pretpostavke efikasnosti su institucije privatne svojine, tržišta i vladavina prava.

S obzirom na to da je povećanje efikasnosti pojedinaca, firmi i privrede u celini, jedan od ciljeva tranzicije, vidimo da dobar pravni, institucionalni okvir, veoma utiče na tranziciju.

Ako želimo da privreda u celini i preduzeća pojedinačno budu efikasni, moramo imati jasno definisana svojinska prava, slobodu njihovog prenošenja, te snažnu i zdravu državu koja će garantovati ostvarivanje tih prava, ali čije će delovanje biti ograničeno zakonom i podložno proveri.

Postoje mnoge definicije institucija. Jedna je da one predstavljaju veze i pravila ponašanja u međusobnoj komunikaciji ljudi koje su nastale spontano na temelju običaja i moralu, ili su projektovane putem socijalnog inžinjeringu, odnosno, nameće se zato što postoji verovanje da će one postići neki cilj¹.

Ako institucije promatramo kao određenu regulativu, tj. skup pravila, treba reći da njihovo uspostavljanje i održavanje predstavlja troškove uspostavljanja i održavanja institucionalnog, tj. pravnog sistema. Osim troškova koji nastaju kad kreiramo neku instituciju, javljaju se i troškovi izbora u pogledu upotrebe resursa, odnosno na koji način upotrebili određenu instituciju. Sve te troškove nazivamo transakcioni troškovi, a zadatak svake institucije jeste da ih što više smanji.

Odgovarajuće odabrani i kreirani zakoni imaju za cilj da neutrališu i uklanjaju sve prepreke koje se pojavljuju na putu razmene svojinskih prava, i tako snižavaju transakcione troškove. Što su zakoni efikasniji i delotvorniji, to su sposobniji da naprave veće uštede u transakcionim troškovima.

Socijalni problemi koji se javljaju u zemljama u tranziciji

U poslednjoj deceniji prošlog veka desile su se značajne promene - raspala se Sovjetska imperija, u Istočnoj i Centralnoj Evropi raspale su se neke države, nastale su neke nove, a političko-ekonomski sistem u tim državama se promenio - države su ušle u proces tranzicije.

Od mnogih dobrih i loših karakteristika tranzicije, treba spomenuti neke socijalne promene koje su se dogodile. Možda najznačajnija promena koja se desila u zemljama u tranziciji je osiromašenje stanovništva.

Prema podacima iz studije Svetske banke za period 1989 - 1999. godine, procenat stanovništva koji je siromašan je porastao sa 3% ukupnog stanovništva zemalja u tranziciji na samom početku tranzicije - 1987. godine, na 25% siromašnog stanovništva u 1995. godini². Gotovo 92% siromašnih iz zemalja u tranziciji živi u Rumuniji, Rusiji i Ukrajini. Prema studiji, najugroženija su deca do šest godina, čiji se udeo u siromašnim povećao sa 15% u 1992. godini na 44,5% siromašne dece od ukupne dece u zemljama u tranziciji u 1996. godini. Takođe, drastično se povećao broj neuhranjene dece, a siromaštvo se odražalo i na njihovo školovanje, vanškolske aktivnosti i socijalnu integraciju.

U zemljama u tranziciji došlo je do porasta nezaposlenosti. Nezaposlenost koja je kao problem postojala i pre procesa tranzicije u tim zemljama, sada je na kraju decenije značajno porasla, naravno s različitim varijacijama u svakoj

zemlji. Velike razlike između registrovane i stvarne nezaposlenosti u tim zemljama rezultat su vrlo niskih ili gotovo nikakvih nadoknada za nezaposlene, njihovog neredovnog plaćanja, zatim raznih birokratskih smetnji i za one koji žele da registruju nezaposlenost, i možda najvažnijeg, nedostatka poverenja ljudi u državne institucije u tim zemljama.

To je još jedan razlog za kreiranje i izgradnju takvih institucija u zemljama u tranziciji kojima će ljudi pre svega verovati, a potom i učestvovati u njihovom stvaranju i aktivnosti.

Tržište i institucije

Da bi tržište moglo da funkcioniše, mora da ima određena pravila koja njeni učesnici treba da poštuju, mehanizme i organizacije za promociju tržišnih transakcija, te za razmernu informaciju - znači mora da ima kvalitetne institucije.

Postavlja se pitanje na koji način razne institucije pomažu i olakšavaju odvijanje mnogobrojnih transakcija na tržištu.

Individualni trgovci obavljaju svoje tržišne transakcije prilikom susreta, prilično jednostavnom razmenom standardnih proizvoda čiji kvalitet je lako verifikovati, odnosno vrednovati. Problem nastaje u razmerni mnoštva različitih proizvoda velikih multinacionalnih kompanija koje svoje transakcije obavljaju u velikim, kako vremenskim tako i prostornim razmacima.

Postoje razne vrste institucija i ne može se jedan model primeniti za sva društva, jer institucije mogu nastati usled određenih historijskih okolnosti, ili mogu biti izgradene određenom politikom. Treba izgraditi takve institucije koje će omogućavati ekonomski razvoj i prosperitet svakog pojedinačnog društva, zemlje.

Institucionalne strukture menjale su se tokom vremena i razlikuju se od države do države. Naiče, banke, razne berze, firme organizuju se i posluju na različite načine, zakoni različito funkcionišu, u nekim zemljama firme imaju koncentrisano, a u nekim disperzovano vlasništvo.

Državne institucije su u nekim zemljama centralizovane, a u nekim velika moć je u lokalnoj samoupravi.

Postoje i velike razlike u društvenim normama kao i stavovima prema tržišnim transakcijama - u nekim zemljama bankrot je velika sramota, a u nekim je biznis kao i svaki drugi.

Uloga institucija

Institucije imaju tri glavna zadatka.

1. One distribuiraju informacije o uslovima koji vladaju na tržištu, o proizvodima, kao i o učesnicima koji se pojavljuju. Dobre informacije pomažu kako učesnicima u biznisu tako i vladama da mogu donositi odgovarajuće propise, zakone. Institucije na taj način pomažu stvaranje, skupljanje, analiziranje, verifikovanje i širenje informacija i znanja. Takve institucije su npr. razne racunovodstvene firme, kreditni registri, zakonska regulativa koja se odnosi na medije.

2. Institucije definišu svojinska prava i ugovore, određujući ko, šta i kada dobija. Znajući svoja prava, pojedinac može da protestuje ukoliko su ona ugrožena, bilo od strane drugog pojedinca, bilo od strane države. Zakonodavstvo, soci-

1 Aleksandra Jovanović: "Uvod u ekonomsku analizu prava", Pravni fakultet, Beograd, 1998. str. 11.

2 Economic Survey of Europe, 2000. No.23, page 126

jalne službe smanjuju mogućnosti za žalbe i zalažu se za korektno ostvarivanje dogovorenih ugovora i ostalih akata.

3. Svojim instrumentima, institucije utiču na povećanje, odnosno smanjenje konkurenčije. Konkurenčija utiče na motivaciju učesnika na tržištu, pozitivno deluje na inovacije i ekonomski razvoj. Međutim, regulacijom ulaska i odvajanja novog biznisa, donosioci odluka mogu sprečavati konkurenčiju, odnosno mogu stvarati zatvorene grupe koje će imati povoljnije uslove za poslovanje, za razliku od onih učesnika izvan tih grupa čiji se uslovi mogu pogoršati.

Na taj način, institucije vrše distribuciju dohotka i troškova koja deluje pozitivno na tržišne učesnike i na efikasnost transakcija, što opet utiče na produktivnost, razvoj, na investicije, te na priliv novih tehnologija.

Kako kreirati efikasne institucije

Kako se razvija ekonomija, privreda, tako treba da se razvijaju i institucije. Njihova evolucija može biti u promenama već postojećih, ili u izgradnjama novih institucija.

Institucije kreiraju i stvaraju vlade, ali takođe i sam biznis, kao i učesnici na međunarodnim tržištima.

Privatni interesi kreiraju institucije te utiču na institucionalne promene, individualno ili u partnerstvu.

Međunarodne organizacije bore se za institucionalne promene, posebno u zemljama u razvoju u kojima domaće snage nisu u stanju da to učine same.

Da bi se izgradila efikasna institucija, potrebno je sagledati šta je problem, tj. šta se želi postići institucijom, a kad je on jasno identifikovan, pristupa se dizajnu odgovarajuće institucije.

Postoje četiri pristupa u kreiranju i stvaranju institucija koja važe za sve delatnosti i zemlje: institucije treba dizajnirati tako da one budu kompatibilne s postojećim institucijama; zatim, uvek ako je to moguće treba inovirati postojeće institucije; kreiranjem institucija treba povezati društvo kroz protok informacija i trgovine; te treba stvoriti takve institucije koje će promovisati konkurenčiju.

a) Institucije se različito dizajniraju u razvijenim i zemljama u razvoju, jer u ovim potonjim postoje bitni problemi koje donosioci odluka moraju uzeti u obzir ako žele povećati efikasnost institucija. Npr. da bi se osnovala nova firma, u zemljama u razvoju postoje mnoge prepreke, procedure, što odmah povećava i troškove, za razliku od razvijenih zemalja gde je sve pojednostavljeno.

b) Čak i ako su na sličnom stepenu razvoja, zemlje se i dalje razlikuju po svojim normama, geografiji, nasledu, pa je zbog toga često potrebno izvršiti inoviranje pojedine institucije. Kreatori institucija treba da budu otvoreni i spremni za pojedince i njihove inovacije, treba da ih podrže i daju im priliku da isprobaju svoje ideje koje ponekad mogu biti uspešne, pa ih treba i primeniti. Inovacije mogu doći iz mnoštva izvora i na mnogo načina, i zbog toga je saradnja dizajnera institucija s mnogim akterima i snagama u društvu od vitalnog značaja - bilo da se radi o nacionalnoj politici, privatnoj komercijalnoj praksi ili nekoj lokalnoj akciji pojedinačnih učesnika.

c) Slobodna razmena informacija i trgovina kreiraju potražnju za tržišnim

institucijama. Firme se izlažu novoj tehnologiji i novim organizacionim i menadžerskim formama. Tržišta se izlažu većoj konkurenčiji i različitim rizicima.

d) Konkurenčija pozitivno utiče na institucionalne promene, posebno kada neke institucije postanu suviše ili zastarele. Takođe, konkurenčija može smanjiti efikasnost zatvorenih grupa čija egzistencija zavisi od privilegovanih informacija.

Umesto zaključka

Tranzicija je danas globalni fenomen. Ekspanzija tržišta i preduzetništva, privatne svbine, izgradnja demokratskih institucija, uspostavljanje prava i sloboda građana, formiranje političke kulture, karakteristike su modernog društva.

Obeležje svetske scene je globalizacija finansijskog kapitala koji stvara sofistirano finansijsko tržište na kome dominiraju elektronska i komunikacijska tehnologija.

Da bi se privreda uključila u svetske tokove, potrebno je da svoju nacionalnu ekonomiju i zakonodavstvo u potpunosti prilagodi zahtevima svetske ekonomije. Država treba da ima ulogu posrednika koji prenosi informacije i zahteve međunarodnog okruženja ka domaćoj ekonomiji. Glavni pokretač stvaranja bogatstva je transnacionalni, mobilni kapital koji briše sve prepreke i granice među pojedinim nacionalnim ili regionalnim ekonomijama. To, međutim, povlači za sobom i širenje raznih valutnih, finansijskih i ekonomskih kriza koje mogu nastati u bilo kom regionu i odatle se proširiti na ceo svet. Da bi se što više smanjila takva šteta i rizici, potrebno je imati zdrave i efikasne finansijske institucije koje će ići ukorak sa svetskim reformama i promenama i koje će se temeljiti na savremenoj informacionoj tehnologiji.

Institucije, kao oblici i načini na kojima se odvija društveni život, odnosno temeljna pravila jednog društva kojima se reguliše način organizovanja i ponašanja ljudi u međusobnim kontaktima, veoma su važne za razvoj svakog društva.

Da bi bile efikasne, one moraju biti uskladene sa socijalnom strukturom zemlje, sa željama njenih građana koji žele da ostvare određene demokratske ciljeve u nekoj određenoj sredini.

Ako su institucije prikladno kreirane i uspostavljene, one će uticati na uspostavljanje mira, reda i porekta. Neprikladne institucije mogu dovesti do raznih konfliktova kako u društvenoj tako i u političkoj sferi. Tada one prestaju da budu važan činilac putem kojeg građani učestvuju u vladanju i upravljanju, i postaju sredstvo vladavine nad građanima.

L i t e r a t u r a

1. Colemand, D. William and Underhill, R.D. Geoffrey, ed: "Regionalism and global economic integration - Europe, Asia and the Americas", Routledge, London and New York, 1998.
2. Economic Survey of Europe 2000. No.1, Economic Commission for Europe, New York and Geneva, 2001.
3. Economic Survey of Europe 2000. No.2/3, Economic Commission for Europe, New York and Geneva, 2001.
4. Hoogvelt Ankje: "Globalisation and the Postcolonial World - The New Political Economy of Development", Macmillan Press Ltd, London, 1997.
5. Jovanović Aleksandra: "Uvod u ekonomsku analizu prava", Pravni fakultet, Beograd, 1998.
6. Lever, F. William and Daniels, W. Peter, ed: "The Global Economy in Transition", Longman, London, 1996.
7. Ostojić, P. Negoslav and Scott Norman, ed: "Experiences and Results of Privatization in the Economies in Transition", European Center for Peace and Development of the United Nations University for Peace, Belgrade, 1998.
8. Pečulić Miroslav: "Izazovi tranzicije - Novi svet i postsocijalistička društva". Savet projekta 'Konstituisanje Srbije kao pravne države u uslovima tranzicije', Centar za publikacije Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, Beograd, 1997.
9. Spero, Edelman Joan and Hart, A. Jeffrey: "The Politics of International Economic Relations", Routledge, London and New York, 1997.
10. Zbornik radova: "Ka savremenom društvu - Procesi tranzicije", Fakultet političkih nauka - Centar za društveno-ekonomske studije, Beograd, 1997.
11. Zbornik radova: "Socijalne tenzije i društvene implikacije", Fakultet političkih nauka - Centar za društveno-ekonomske studije, Beograd, 1998.
12. World Development Report 2002: "Building Institutions for Market", The World bank 2002. [w.w.worldbank.org](http://www.worldbank.org)
13. Časopis: "Ekonomski anali", oktobar 2000, Ekonomski fakultet, Beograd, 2000.