

ULOGA DRŽAVE U SAVREMENIM TRŽŠNIM PRIVREDAMA - NOVI IZAZOVI -

Prof. Dr Nebojša Backović
Visoka ekonomska škola strukovnih studija Peć u Leposaviću

*„Ne verujem da danas možete efikasno
upravljati makroekonomskim sistemom
jučerašnjim metodama i da se tu
zateknete i sutra.“
Edmund S. Felbs*

Rezime: Sagledavanje uloge države u savremenim tržišnim privredama predmet je pragmatičnih potreba privreda u tranziciji. Ne mali broj značajnih ekonomija u (zapadnom) svetu u fazi je preispitivanja vlastitog modela upravljanja ekonomijom i traženja načina za održavanje visoke ekonomske performanse. S obzirom da se naša privreda nalazi u procesu zakasnele tranzicije, nova saznanja savremene struke i nauke, na ovu temu, više su nego potrebna. U radu smo otvorili neka pitanja specifičnosti novih i starih modela i konceptata funkcionisanja država sa ciljem da savremena saznanja u struci i nauke približimo kreatorima tranzitorne strategije i politike i olakšamo im put u definisanje vlastitog modela upravljanja ekonomijom.

UVOD

Kao što je istakao dobitnik Nobelove nagrade za ekonomiju Edmund S. Felbs, profesor ekonomije na Kolumbija univerzitetu i direktor Centra za Kapitalizam i društvo pri ovom Univerzitetu, jedini put ka prosperitetu je ostvarenje visoke ekonomske performanse. Ono što je zaista potrebno za tzv. visoku performansu, ističe dalje Felbs, jeste u osnovi „produktivna promena“ koju on naziva ekonomski dinamizam. Kada se ovo primeni na državu, Felbs ističe da se parametri efikasnosti i efektivnosti kompetentnog

Dr Nebojša Backović

makro-menadžmenta sve češće mere stepenom uspešnosti ostvarenih promena odnosno sposobnošću adaptacije na promenjene uslove okruženja.

Dobro vođene i ciljane promene zahtevaju redizajniranje konvencionalnih modela i metoda državne intervencije u privredi, a sa njima i promenu konfiguracije institucija. Reč je o društvenim inovacijama koje nisu ništa manje značajne od tehnoloških za ekonomski prosperitet nacije.

Kvalitet ekonomske performanse zavisi u meri u kojoj je intelektualni kapacitet Vlade u stanju da kreira takav model upravljanja koji će obezbediti ekonomski i društvene pretpostavke za razvoj i promene.

Koje su moguće opcije efikasnog upravljanja makroekonomskim sistemom? U traganju za odgovorom na ovo pitanje, razvijeni su različiti modaliteti državnog upravljanja ekonomijom. Teorijska ekonomija poznaje više modaliteta. Na krajnjim tačkama spektra mogućih rešenja se nalazi leseferovska država liberalnog tipa i država blagostanja. Prema A. Smith-u suština tržišnog kapitalizma je da aktivnosti pojedinca motivisane ličnim koristima, kada su vođene nevidljivom rukom tržišta, dovede do ostvarenja javnog interesa. Tipičan predstavnik tržišnog kapitalizma je američki model tzv. „tržišnog fundamentalizma“ za koga se smatra da predstavlja najdinamičniji model kapitalizma. U pitanju je produktivan, ali pomalo histeričan model koji stvara niz stresova. Na drugom polu se nalazi model države blagostanja zapadnoevropskog tipa u kome je država vlasnik značajnog dela resursa.

Savremena struka i nauka ukazuje na nove oblike državnog upravljanja ekonomijom. Predlaže intenziviranje državne aktivnosti na polju uspostavljanja efikasne institucionalne strukture kao i redukovanje njenog direktnog „personalnog“ mešanja u tokove privređivanja. Smatra se da u osiguranju visoke ekonomske i društvene performanse centralnu ulogu imaju institucije koje ohrabruju investicije u ljudski, fizički kapital, tehnologije, doprinose iznalaženju rešenja za kompleksne ekonomske i društvene probleme (održivi privredni rast, nezaposlenost, ekološka ugroženost, siromaštvo, kriminal, korupcija, terorizam, bezbednost itd.) i podstiču sveukupni razvoj.

Neoklasična i kejsijanska teorijska osnova državnog upravljanja ekonomijom, pod uticajem ekonomskih i društvenih promena, sve više gubi od aktuelnosti i postaje stvar prošlosti. Teorijska osnova, do nedavno vodećih pravaca u ekonomskoj nauci, ne odražava bogatstvo oblika, metoda i institucionalnih mehanizama potrebnih u reformskom procesu privreda u tranziciji. Reč je o potrebi iznalaženja novih rešenja za aktuelne socijalne, ekonomske i druge probleme sa kojima se privreda i društvo suočavaju u vremenu globalnih izazova na početku 21. veka.

I naša zemlja se nalazi u nemirnim vremenima u kojima je nemoralno ne pokušati dati predloge za izlazak iz postojećeg stanja tranzitorne stagflacije i političkog previranja. Ekonomija u nemirnim vremenima je svakako vruća tema, verovatno jednako vruća kao i politika. Politička previranja su našu zemlju uvela u stanje dubokog stresa. Stres utiče na stabilnost (institucionalnu i makroekonomsku). Pored niza ekonomskih patologija kao što su: rast demografskog rizika (smanjivanje, starenje i iseljavanje stanovništva), korupcija, socijalne devijacije (kriminal, droga, huliganstvo itd.) i slično, stres se jasno ispoljava u privredi (inflacija, recesija, nezaposlenost, rast duga i sl.). Ova i druga pitanja realne i surove stvarnosti u našoj zemlji su u toj meri kompleksna i složena da se ne motu rešavati primenom simplifikovanih tranzitornih strategija (modela upravljanja) i politika utemeljenih na neoliberalnom ili kejsijanskom konceptu¹.

Bez pretenzija da u ovom radu damo odgovore na pomenuta goruća pitanja, cilj nam je, pored ostalog, da ukažemo na teorijske osnove neoinstitucionalne ekonomske paradigme i njen širi metodološki instrumentarijum koji kreatorima tranzitorne strategije i politike u tome može pomoći u definisanju vlastitog modela upravljanja ekonomijom i iznalaženju rešenja za aktuelne ekonomske, socijalne i druge probleme.

¹ Tranzitorna miopija jednog broja tzv. post-socijalističkih zemalja nastala kao rezultat zanemarivanja (marginalizovanja) institucionalne regulacije o tome najbolje govori. Ona je, dobrim delom, bila rezultat prihvaćenih smernica neoliberalne ekonomske doktrine privrednih i društvenih promena (šire o tome N. Backović, Ekonomija i institucije, „Bakar“, Bor, 2006. god.)

1. Nasleđene predrasude

*Podržavanje nekog teorijskog stava bez
njegovog dovođenja u vezu sa
stvarnošću može da vodi u katastrofu.
D. Rodrik*

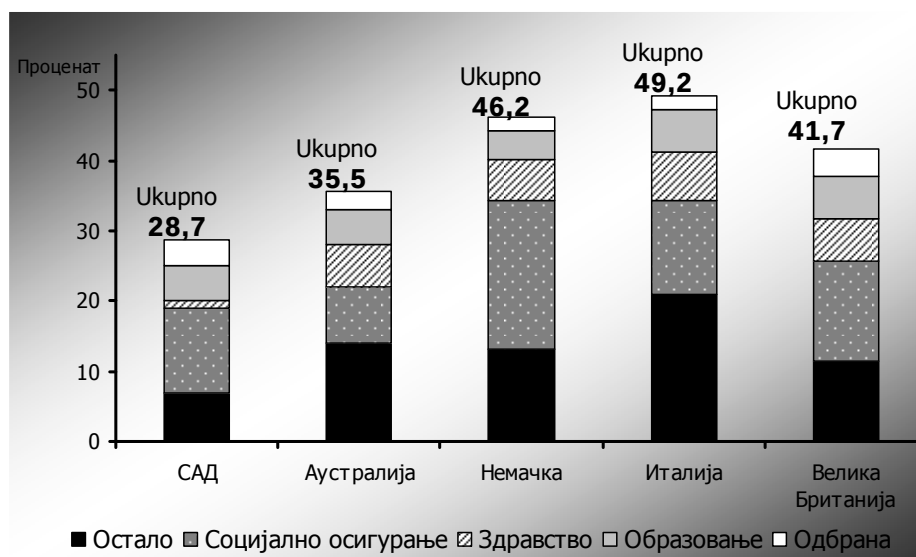
U središtu političkog života svake zemlje nalaze se neka od osnovnih ekonomskih pitanja. Kako država utiče na privredu? Šta bi država trebalo da radi? Zašto se neke privredne aktivnosti obavljaju u javnom, a ostale u privatnom sektoru? Da li bi država trebalo da više čini nego što sada čini ili manje? Da li bi trebalo da radi nešto drugo ili da promeni način svog rada? Kako se uloga države povećala poslednjih godina? Ovo su glavna pitanja koja su predmet mnogih sporova i rasprava u akademskim krugovima vodećeg pravca u ekonomskoj nauci.

Središna tema rasprave među ekonomistima u akademskim krugovima zapada, poslednjih godina, posvećena je mestu i ulozi države u reformskom tranzitornom procesu u zemljama sa razvijenom tržišnom ekonomijom. Prema jednom mišljenju, upliv države u ekonomske tokove je suviše veliki. Izražava se skepsa u odnosu na sposobnost države da reši ekonomske i socijalne probleme. Postoji i strah da suviše jaka država podriva ekonomske slobode. Postoji i mišljenje da je javni sektor suviše mali da bi rešio narasle ekonomske i socijalne probleme, probleme ekološkog zagađivanja i mnogo toga još (terorizam, nasilje, razne bolesti, korupcija...). Nezavisno od ovih suprotstavljenih stavova stoji činjenica da je uloga države danas jača nego što je bila pre Prvog svetskog rata. Praksa razvijenih tržišnih ekonomija o tome najbolje govori.

Jedno istraživanje ukazuje da su državni rashodi zemalja danas svrstanih u grupu OECD činili 1870. približno 8% BDP. Do 1913. godine državni rashodi su uvećani za svega 1%, da bi posle Prvog svetskog rata dostigli nivo od oko 15%. Nakon velike svetske ekonomske krize oni imaju tendenciju rasta, da bi 1937. godine premašili 21% BDP-a. Izgledalo je da će 60-ih godina 20. veka doći do stabilizacije državnih rashoda na nivo ispod 20% (1960. godine oni su iznosili svega 18%). Međutim, to je bila

Uloga države u savremenim tržišnim privredama
– novi izazovi –

samo iluzija jer je upravo u periodu između 60-ih i 80-ih godina došlo do prave ekspanzije državnih aktivnosti i funkcija. Njeni rashodi su 1980. godine iznosili 43-44% BDP. Takva tendencija je nastavljena i tokom 90-ih godina, upravo u vreme zahuktalog procesa globalizacije i njegove navodne misije u "svrgavanju" snažne nacionalne države.² O tome dosta dobru ilustraciju pruža slika 1.



Slika 1. Procentualno učešće državnih programa u BDP u pet zemalja.³

Izvor: Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj, National Accounts, Detailed Tables, II, 1983-2000, *Tables for Specific Countries*, Survey of Current Business, 2001.

Mnogo energije i još više reči potrošeno je tokom poslednjih 25 godina da bi se smanjila uloga države u ekonomiji i društvu. Pa ipak, javni rashodi u OECD zemljama (iskazani kao procenat BDP-a) nastavljaju da rastu. Na primer, državni budžetski (poreski) prihodi su 1997. godine u SAD iznosili

² Vidi: *A Survey of the World Economy. The Future of the State*. In *The Economist*, September 20th, 2001, pp. 41-42.

³ Komparativno posmatrano javni sektor u SAD je manji nego u većini zapadnih zemalja. To međutim, nije realna slika. Trend rasta učešća državnih rashoda u BDP u SAD, u poslednjih 50 godina, rapidno je rastao. On je iznosio 10% od BDP-a 1940. godine, dok 1997. dostiže 31%, Stiglitz E. J., *Economics of the Public Sector*, Third edition, W.W. Northon and company, New York, London, 1999., pp. 41.

Dr Nebojša Backović

32% BDP-a, dok su državni rashodi bili otprilike isti. Nasuprot tome, 1913, uoči Prvog svetskog rata, državni prihodi i rashodi iznosili su manje od 10% BDP-a.⁴ Čak i najdoslednije pristalice "tvrdog" neoklasičnog pristupa uviđaju da aktuelni ekonomski i socijalni problemi uvode državu neposredno u ekonomsku zbilju, pa umesto teorije o državi kao egzogenom fakturu društvene proizvodnje čine pomak ka realističnijem pozicioniranju države.

Promene u oblasti privrede i društva shvaćene u najširem smislu reči, kao i promene vezane za mesto i ulogu države u političkoj organizaciji društva, odražavaju se i na ekonomsku ulogu države.

Smatra se da osnovni problem danas nije u tome da li ima previše ili premalo države (državne intervencije u privredi). Svrha preispitivanja nije delotvornost pojedinih regulatornih funkcija države u savremenim tržišnim privredama. Osnovni problem je u tome što u praksi preovladava pogrešna vrsta države. Od vitalnog značaja za prirodu i društvo je da što ranije uoči da postojeće regulatorne funkcije ne treba popravljati, već ih treba redizajnirati prema zahtevima izmenjene sredine.

Da bismo bolje razumeli ulogu države u oblikovanju savremenih ekonomskih i društvenih tokova, potrebno je da se u kratkim crtama osvrnemo na teorijske, empirijske i istorijske aspekte ovog problema (pitanja).

⁴ Stiglitz, J., op. cit. pp. 17.

2. Teorijska retrospektiva

*Repetitio mater studiorum est“
(„Ponavljanje je majka nauke“)
Latinska izreka*

2.1 Teorijske osnove državnog upravljanja ekonomijom u neoklasičnoj i kejsnijanskoj doktrini

2.1.1. Leseferovska država liberalnog tipa

Teorija slobodne (kapitalističke) konkurencije i tržišta – prema kojoj se parcijalna i opšta privredna ravnoteža uspostavljaju spontano, ne poznaje planiranje i plansku privredu. Takvom određenju prema svesnom usmeravanju društvene reprodukcije doprineli su kako klasici buržoaske političke ekonomije (A. Smit sa svojom teorijom Laissez faire – laissez pasar), tako i cela neoklasična škola počev od A. Maršala, pa sve do savremenih autora.

Otac modene ekonomije kao nauke, škotski filozof i ekonomista Adam Smit nije imao veliko poverenje u ekonomske funkcije države. On je verovao u pojedince i u njihovu spremnost da najbolje rade ako rade u svom ličnom interesu bez ikakvih državnih uputstava ili intervencije. To ujedno predstavlja i opšti interes društva, jer slobodna tržišna konkurencija kao "nevidljivom rukom" upravlja pojedince da rade u vlastitom interesu i u isto vreme da ostvaruju interese celog društva. U tom smislu država samo treba da obezbedi unutrašnju stabilnost pravnog poretka i spoljnu bezbednost. Pojedinci su, prema tome, isključivi privredni subjekti, a tržište je mehanizam preko kojeg se vrši efikasna alokacija oskudnih resursa. Ova ideja je imala veoma širok odjek u ekonomskoj teoriji i praksi i bila je dominantna vodilja sve do velike ekonomske krize 1929. godine. Tada se pokazalo da sistem slobodne tržišne utakmice nije sam po sebi sposoban da obezbedi ni punu zaposlenost ni stabilan privredni razvoj. Iako se nakon toga ne osporava ekonomska uloga države kao stabilizatora tržišnih ciklusa, ostalo je shvatanje da državna intervencija više udaljava tržište od stanja efikasne alokacije resursa nego što doprinosi postizanju pune zaposlenosti.

Trend neoliberalizacije u ekonomskoj politici vlada Zapadnog sveta koji je pokrenut početkom 80-tih godina 20. veka, prvo u SAD i V. B., a zatim i u ostalim zemljama razvijenog sveta, označio je povratak "ekonomskom fundamentalizmu" – odnosno povratak slobodnom konkurentskom modelu tržišne privrede. Tu ekonomsku filozofiju jedni nazivaju novi konzervativizam, a drugi liberalistički reformizam državnog kapitalizma.

Vladajuća ekonomska paradigma i oficijalna politika Zapada je ostvarivanje ciljeva ekonomskog prosperiteta vezivala za prihvatanje „gole“ tržišne logike i neoliberalne doktrine u čijoj je biti realizacija ortodoksnih programa stabilizacije, reprivatizacije, deregulacije i denacionalizacije. Naime, proces liberalnog reformizma državnog kapitalizma imao je dve dimenzije: s jedne strane u pitanju je 1) denacionalizacija i reprivatizacija državnog sektora privrede (prodaja državnih preduzeća privatnom sektoru); a sa druge 2) proces deregulacije koji označava smanjenje državnog uplitanja u mnoge sfere privrednog života (naglasak je na smanjenju državnih rashoda; poreza i subvencija; radikalnom kresanju socijalne pomoći itd). Uporište ove politike nalazi se u savremenom monetarizmu. Smisao svega toga je da slobodnom delovanju tržišnih zakona treba prepustiti celokupni privredni sistem, dok bi država regulisala samo ukupnu monetarnu masu. Prema tome regulatorne reforme na podlozi teorijskog koncepta savremenog monetarizma (na čelu sa M. Fridmanom) označile su povratak modernoj leseferovskoj državi neoliberalnog tipa u kojoj ona regulisanjem samo monetarne mase (veća ili manja količina novca u opticaju glavni je uzrok poremećaja u funkcionisanju društvene reprodukcije) i stvaranjem pretpostavki za povećanje privatne inicijative stvara uslove za rešavanje problema nezaposlenosti i problema inflacije (stagflacije), odnosno problema rasta nacionalne ekonomije.

Primetno je da u ekonomskoj teoriji (i politici) dolaze snažno do izražaja stavovi pristalica vraćanja na slobodno konkurentski model tržišne privrede u kojem konkurencija, ako nije sputana od strane države, vodi ka savršenoj efikasnosti privrede, jer i proizvođači i potrošači maksimiranjem svoje ciljne funkcije obezbeđuju optimalne rezultate i za sebe i za društvo u celini. Zbog toga državu treba "skinuti sa leđa naroda i skloniti iz privrede". U tom

slučaju, ako se država eliminiše iz privrede, automatski će se povećati efikasnost proizvodnje, što će stabilizovati privredu i ubrzati privredni razvoj.

Verodostojnost ovih neoklasičnih pretpostavki u sučeljavanju sa stvarnošću i realnim privrednim životom, predstavlja jednu od glavnih tema rasprava među ekonomistima. Uglavnom postoji saglasnost u mišljenju da neoklasika ima konceptualne poteškoće u formulisanju prave težine centralnih društvenih institucija (tržišta i države) u modernoj ekonomiji. Sa druge strane, njen pokušaj proglašavanja tržišta univerzalnom i svemogućom kategorijom nije ništa drugo do devalviranje same institucije tržišta⁵.

2.1.2. Država blagostanja

Politika aktivnog državnog intervencionizma. Sve do velike svetske ekonomske krize 1929-1933. god. u ekonomskoj teoriji je dominirao stav da "nevidljiva ruka tržišta" obezbeđuje najbolje rešenje za sledeća pitanja: šta proizvoditi, kako proizvoditi i za koga proizvoditi? Odnosno, dominirao je stav da svako uplitanje države u privredni život (u odluke privrednih subjekata) vodi neoptimalnim rešenjima, jer povećava troškove i cene, smanjuje tražnju, proizvodnju i zaposlenost. Međutim, ova dogma jednog dela ekonomske teorije bila je u direktnoj suprotnosti sa stvarnošću funkcionisanja kapitalističke privrede, naročito ako se posmatra njeno funkcionisanje u pojedinim fazama privrednog ciklusa. Stihijnost tržišnog mehanizma u uslovima sve izraženije centralizacije i koncentracije kapitala na osnovama tehničko-tehnološkog progressa dovodila je, kako to istorija razvoja kapitalizma pokazuje, do sve dubljih kriza i poremećaja u funkcionisanju društvene reprodukcije.

Nakon lošeg iskustva sa slobodnim tržištem u vreme velike ekonomske krize, država je bila primorana da preduzme niz praktičnih koraka. Smisao

⁵ Ovu situaciju, kako kaže, A.Bariko, ne može da opravda ni stara dosetka: «Ne postoji definicija gluposti, ali ima mnoštvo primera» (Bariko, A., Next mala knjiga o globalizaciji i svetu budućnosti, Narodna knjiga, Beograd, 2002., str. 11)

preduzimanja državnih mera u kapitalističkoj privredi jeste sprečavanje većih poremećaja u tokovima društvene reprodukcije. Te mere treba da predstavljaju odgovarajuću protivtežu cikličnom kretanju kapitalističke privrede. Zato se državna intervencija u kapitalističkoj privredi naziva anticikličnom politikom. Naime, anticiklična politika predstavlja skup ekonomsko-političkih mera koje kapitalistička država preduzima radi prevladavanja ili ublažavanja privrednih ciklusa i stvaranja uslova za normalnije funkcionisanje kapitalističke društvene reprodukcije. Ove mere država preduzima na planu obezbeđenja određenog obima akumulacije i investicija (bilo podsticanjem privatnih investicija, sopstvenim investicijama i sl.) na planu usmeravanja strukture investicija radi obezbeđenja investicija u one privredne grane ili oblasti za koje privatni kapital nema dovoljno interesa; na planu preduzimanja praktičnih koraka radi otvaranja novih radnih mesta podsticanjem efektivne tražnje u privredi.

Pokazalo se da makroekonomska stabilnost zavisi od stanja ukupne agregatne tražnje, odnosno od stanja ukupne potrošnje u društvu. Privatna potrošnja nije bila dovoljna da obezbedi puno korišćenje postojećih proizvodnih kapaciteta, pa se javna potrošnja države nametnula kao neophodan korektiv ukupnih tržišnih kupovina. Istovremeno, ideja o širokoj zaštiti socijalno ugroženog stanovništva, počev od pomoći za nezaposlene do penzionog osiguranja, dobija na zamahu. Sve to, povezano sa političkim funkcionisanjem države kao demokratske tvorevine u kojoj se poštuje slobodno izražena volja većine stanovništva, dovodi do formiranja države blagostanja. Politička doktrina koja stoji iza ove koncepcije je doktrina fabijanskog kapitalizma.

Gunard Mirdal ističe da je država polovinom ovog veka "u svim bogatim zemljama zapadnog sveta postala demokratska država blagostanja sa otvorenom angažovanošću da ostvari široke ciljeve ekonomskog razvitka, punu zaposlenost, jednake mogućnosti za rad i život mladih, socijalno osiguranje i uopšte zaštitu minimalnog standarda u pogledu prihoda, ishrane, stanovanja, zdravlja i obrazovanja, za sve građane bez obzira na socijalni položaj, rasu, nacionalnost i veru".⁶ Država blagostanja je, na taj način,

⁶ Labus, M., *Osnovi ekonomije*, Stubovi kulture, Beograd, 2002, str. 75.

preuzela sledeće ekonomske funkcije: 1) privrednog subjekta koji kupuje i prodaje robe i usluge, 2) zaštitnika socijalno ugroženih slojeva stanovništva, 3) makroekonomskog regulatora privredne aktivnosti i 4) alokatora oskudnih resursa. Teorijska osnova ovakve ekonomske politike državnog intervencionizma se nalazi u Opštoj teoriji zaposlenosti, kamate i novca - kapitalnom delu Džona Majnarda Kejnsova.

Na osnovu teorijskih postavki Kejnsova, koje su značile intervenciju države u privredni život, kapitalistički svet je uspeo da izađe iz duboke ekonomske krize u koju je bio upao 30-ih godina 20-og veka, kao i da otvori perspektivu svog daljeg uspešnog razvoja.

Pre svega Kejnsova, ali i kejnsovancima (Joan Robinson, Hans, Pol Davidson, J. E. Mead i drugi) pripada zasluga stvaranja osnovne makroekonomske aparature na kojoj se danas zasniva ekonomska politika gotovo svih savremenih zemalja. To, naravno, ne znači da je time obezbeđen celovit, integralan pristup ekonomskim pojavama i procesima.

2.2. Teorijske osnove državnog upravljanja ekonomijom u neoinstitucionalnoj doktrini(kooperativna država)

Stogodišnja vladavina teorije i prakse "Laissez-faire-a" započinje objavljivanjem dela Adama Smitha pod nazivom "Bogatstvo naroda" – 1776. godine i traje do 1873. godine. Svetska ekonomska kriza od 1873. godine označila je kraj vladavine leseferovske države liberalnog tipa i rađanje nove teorije i nove prakse "države blagostanja". Stotinu godina kasnije, i ona je završila svoju trku, sada to skoro svi znaju. Međutim, ona ima izvesne izgleda na opstanak i preživljavanje, jedino u slučaju da preduzetnička privreda uspe da u velikoj meri ostvari rast konkurentnosti (produktivnosti). Možda bismo još uvek mogli da izvršimo neke manje dopune na građevini države blagostanja, dodajući po neku sobu ovde ili po neku novu korekciju

Dr Nebojša Backović

tamo. Ipak, država blagostanja je više stvar prošlosti nego stvar budućnosti, konstatuje guru menadžmenta Piter Draker.⁷

Država blagostanja, kakvu je znamo kao najveće dostignuće posleratnih zapadno-evropskih društava, brzo gubi političku podršku prvenstveno pod impaktom strukturalnih promena izazvanih procesima globalizacije. Pod uticajem dinamičnih tehnoloških i tržišnih promena ostvaruje se proces tržišnog preobržaja privrede, i demokratskog oblikovanja društva na novim osnovama. Time se nagoveštava stvaranje novog tipa privrednih i društvenih odnosa, uz značajnu državnu koordinaciju.

U vremenu u kojem dugoročni strateški interesi i ciljevi odnose prevagu u odnosu na one kratkoročne, država se pojavljuje u ulozi koncepcijskog lidera i stratega u različitim oblastima od značaja za privredni i društveni prosperitet nacije (izgradnja efikasnog institucionalnog poretka, strategija makro-ekonomskog razvoja i strukturnog prilagođavanja promenama u svetskoj privredi; strategija uključivanja privrednih subjekata u međunarodno ekonomske tokove; strategija zaštite domaćih proizvođača i potrošača; izgradnja konkurentskog integralnog tržišta; obrazovni sistem i naučno-istraživački rad; zaštita čovekove okoline; raznovrsni oblici socijalne politike itd). Svi ovi i slični momenti daju novu dimenziju državnom intervencionizmu u savremenoj tržišnoj privredi.

Danas uopšte više nije sporno pitanje da li je država potrebna ili nije u procesu izgradnje tržišne privrede i institucija demokratskog društva. Mnogo je važnije pitanje kakva tranziciona strategija (model vladanja) determiniše uspeh ili neuspeh reformskih procesa. Na kojim sektorima privrede i društva treba, i u sadejstvu sa kim, manje ili više da deluje država? U čemu se sastoji i na kojim ekonomskim i društvenim problemima je prioritetno poželjna interakcija između razvojnih strategija i politika države i institucija civilnog društva? Kojim i kakvim instrumentima, mehanizmima i merama se koristi država u kreiranju odgovarajuće ekonomske i društvene klime koja podupire tranzicijski uspeh ili neuspeh?

⁷ Drucker, P., *Menadžment za budućnost, devedesete i vreme koje dolazi*, Grmeč, Privredni pregled, Beograd, 1995, str.12.

Drugim rečima, kakva je i u čemu se sastoji suština novog pogleda na vladanje?

Ova i druga ekonomska pitanja savremene stvarnosti su u toj meri kompleksna i složena da se ne mogu objasniti simplifikovanim modelima neoklasične i kejsijanske ekonomske teorije.

Svojim uravnoteženijim uvidom u realnost ekonomskih i društvenih promena, na njih pokušava da odgovori neoinstitucionalna ekonomska teorija. Neoinstitucionalni pristup ne omalovažava sposobnost i kapacitet države da se uključi u regulisanje ekonomskih tokova, kao što to čini neoklasika, ali ne veruje ni u postojanje sveznajuće bezgrešne i ekonomski racionalne države i njene izvršne vlasti, kao što to čini kejsijanska ekonomska doktrina. Rezervisanost neoinstitucionalista prema neoklasičnim pretpostavkama koje održavaju idealnu tržišnu strukturu, za neke je bila dovoljna da institucionalizam proglase paradigmom koja zastupa aktivnu intervenciju države. Međutim, institucionalizam ne predstavlja reinkarnaciju kejsijanske i neokejsijanske ekonomske doktrine. Protagonisti ovog pravca, štaviše, smatraju da država ne treba da bude zloupotrebljena u kejsijanskom smislu i da u njoj ne treba "locirati" supstitut nefunkcionirajućem tržištu. Oni istražuju imperfektnosti tržišta i države. Uzroke imperfektnosti tržišta i države pronalaze u neefikasnom institucionalnom uređenju. Zbog toga predlažu intenziviranje državnih aktivnosti na polju uspostavljanja efikasnog institucionalnog okvira, kao i značajno redukovanje njenog direktnog "personalnog" mešanja u tokove privređivanja. Prisustvo ovih faktora utiče na približavanje koncepta *laissez-faire* kapitalizma i države blagostanja.

Ova doktrina ne odbacuje rezultate tradicionalne ekonomske teorije, od Smita do Kejsa. Razlikuje se od ortodoksnih ekonomista u tome što akcenat stavlja na uzroke i smisao svekolikog privrednog i društvenog razvoja.

Učestalost sa kojom se protagonisti ovog pravca javljaju u naučno-stručnoj literaturi ukazuje na aktuelnost ove doktrine u savremenoj ekonomskoj teoriji, nauci, pa i društveno-političkoj praksi.

Ovaj pravac moderne ekonomske teorije, usko povezan sa aktuelnim pitanjima funkcionisanja savremenih tržišnih ekonomija i demokratskih država, uspeo je da se probije na poziciju dominantne ekonomske doktrine, na kraju 20-og i početku 21-og veka, iz razloga što se usredsredio na empirijska istraživanja, pre nabregavajući izučavanje apstraktnih teorijskih ekonomskih pitanja⁸.

Novija empirijska istraživanja predstavnika ovog pravca u ekonomskoj nauci nude ubedljive argumente u korist teorijske pozicije koja zastupa stanovište da je objašnjenje kvalitativnog ekonomskog rasta i razvoja nemoguće bez izgradnje delotvornih institucionalnih mehanizama koji zajedno sa aktivnostima i resursima obezbeđuju stabilno funkcionisanje privrede i društva. Elementi institucionalne strukture koji stimulišu ekonomsku inicijativu, podupiru efikasnu alokaciju resursa ka najpoželjnijim upotrebama, ohrabruju konkurenciju, motivišu na snižavanje troškova itd., s pravom se svrstavaju u posebnu vrstu institucija. Može se reći da su protagonisti ove doktrine institucijama dodelili „misiju pokretača“ latentne društvene energije ka modernizaciji društva i njegovom svestranom ubrzanom razvitku.

Sa novih teorijskih pozicija ova paradigma drugačije sagledava ulogu države u privredi. Težište se prebacuje sa direktne državne intervencije na područje informacija, kooperacije i edukacije. Novi oblik državnog upravljanja javnim interesom je širi od makroekonomske anticiklične politike, jer obuhvata i niz drugih aktivnosti vlade (savetodavne, regulatorne, podsticajne, razvojne, infrastrukturne), kojima ona pomaže razvoj tržišne privrede i demokratskog društva. Reč je o državnom konceptu koji se temelji na neregulisanom sistemu koordinacije javnog, privatnog i civilnog sektora.

⁸ Nesumnjiv doprinos ovoj teoriji i afirmaciji ovog pravca u ekonomskoj nauci dalo je pet nobelovaca: Kenet Arow, Fridrich Hayek, Herbert Simon, Ronald Coase i Douglass North. Svakako doprinos drugih protagonista ovog pravca, poput G. Hodgsona, O. Williamsona, M. Olsona itd., ovim ne treba isključiti.

Same vlade, konstatuju protagonisti ove doktrine, nisu dovoljne za upravljanje zemljama u eri dinamičnih i turbulentnih promena u okruženju. Pored države i njenih aktivnosti, privatni i civilni sektor postaje sve šire i dublje uključen u proces promena. Tako se u eri globalizacije vladanje odnosi na mnoštvo važnih učesnika koji učestvuju u izboru tranzitornog puta i osiguravanju javnih interesa. Naglašava se značaj preduzimanja aktivnosti na različitim nivoima privrede i društva da bi se postigao društveni konsenzus oko najvažnijih pitanja ekonomskih i društvenih promena. Široka javna podrška veoma je važna za uspeh kompleksnih i bolnih promena, i ovaj aspekt tranzitornog procesa stalno se naglašava u novijoj literaturi. On snažno akcentira važnost novog modela vladanja za tranzitorni uspeh ili neuspeh. Novi pogled na vladanje ističe ne samo ekonomske već i regulatorne, socijalne i druge politike jednako važne za razvoj neke zemlje (izgradnja kredibilnih institucija, razvoj civilnog sektora, mreže bezbednosti, izgradnja kapaciteta vladanja itd).

3. Savremeni koncept

*Sve vidi i prouči, ali ne prepisuj
lekove smučkane u tuđim retortama
D. C. North*

3.1. Suština novog koncepta

Transformacija države blagostanja (Welfare state) u preduzetničku i kooperativnu državu podrazumeva:⁹

- Snažan naglasak na stabilne institucije i podsticanje inovativne klime za razvoj i promene (stimulisanje tehničkih, marketinških i organizacionih inovacija; sprovođenje strukturne politike itd);
- Proširenje matrice regulatornih funkcija države sa uočljivim trendom pomeranja regulativnih funkcija sa makroekonomskog na mikroekonomski intervencionizam. (koegzistencija

⁹ Gerny, P., *Structuring the political arena. Public goods, states and governance in a globalizing world*, U: *Global political economy, contemporary theories*, Rout ledge: 2000.

Dr Nebojša Backović

makroekonomskih i mikroekonomskih oblika državnog intervencionizma u privredi)

- Jačanje upravljačke autonomije lokalnih institucija
- Podršku, zaštitu i podsticaj konkurentnim (kompetitivnim) u odnosu na komparativne prednosti;
- Privrženost generalnom neoliberalnom monetarističkom konceptu (neinflatornom rastu; tvrdom budžetskom ograničenju – anticikličnoj regulaciji itd) i mnogo toga još.

Težište intervencije pomera se ka podsticanju razvoja sinergične privrede (preduzetničke ekonomije) u kojoj dominiraju tzv. intelektualne industrije organizovane po modelu matične strukture. Promena privredne strukture je cilj, a projektno usmeravanje društvene reprodukcije od strane države sredstvo na putu ka izgradnji moderne i prosperitetne privrede i društva.

Država postaje partner privatnom i civilnom sektoru. Težište se prebacuje sa direktne državne intervencije na područje informacija, kooperacije i edukacije. Država više nije hijerarhijski nadređen regulator tržišta koji raspolaže monopolom političke moći, nego je jedan od učesnika u kooperativnoj igri na tržištu. Država sarađuje sa privatnim i civilnim sektorom i nastoji da ostvari dugoročne strateške ciljeve (naučni i tehnološki razvoj, profesionalno osposobljavanje, stvaranje informativnih mreža i sl.). Umesto sile vlasti i politike klasičnog državnog intervencionizma, ključni pojam postaje kredibilitet institucija i državnog projekta u očima privrednih subjekata (privatnog sektora) i građana (civilnog sektora).

Institucije i ekonomske funkcije države se menjaju. Promene institucionalnog okvira se tipično sastoje od marginalnih prilagođavanja kompleksnog sklopa pravila, normi i načina njihovog izvršenja. Nivo stabilnosti institucionalnog okvira oblikuje i determiniše smer ukupnih ekonomskih promena.¹⁰ Reč je o neophodnom uslovu za realizaciju novih izazova u privredi i društvu koje se kontinuirano menja. Sa promenom institucionalnog okvira menja se i ekonomska politika. Država pre svega: 1)

¹⁰ North C. D., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, pp. 114.

izgrađuje tržišne institucije (robne berze, berze hartija od vrednosti, kratkoročno i dugoročno tržište kapitala, devizno tržište, bankarski sistem uopšte i sl.) i postavlja pravila tržišne utakmice i mehanizmom kazni i nagrada obezbeđuje njihovo striktno poštovanje; 2) obezbeđuje informacije neophodne za donošenje pravilnih privrednih odluka; 3) postaje najznačajniji faktor podsticanja konkurencije u društveno prihvaćenim okvirima (antimonopolsko zakonodavstvo, zaštita malih proizvođača i malih trgovaca, zaštita malog poseda u poljoprivredi, stimulisanje preduzetništva i sl.).

Država napušta princip regulisanja tržišta i usvaja osnovnu ideju ohrabriranja tržišne konkurencije, ali istovremeno motiviše privredne subjekte da deluju u pravcu ostvarivanja strateških ciljeva moderne privrede i društva. Naglasak je na odgovornosti vladanja za kreiranje odgovarajuće poslovne i društvene klime. Reč je o konceptu koji je širi od makro-ekonomske anticiklične intervencionističke politike (politike privredne stabilizacije), jer obuhvata i niz drugih aktivnosti vlade (savetodavne, regulatorne, podsticajne, razvojne, infrastrukturne), kojima ona pomaže razvoj tržišne privrede i demokratskog društva.

Stvaraju se isprepleteni odnosi između javnog, privatnog i civilnog sektora; odnosi uzajamnosti, kooperativnosti i saradnje, na podlozi institucionalno organizovane privrede (od zaštite privatne svojine, propisivanja pravila za funkcionisanje samog tržišta roba, usluga i hartija od vrednosti, pa sve do uloge države u izgradnji mreže bezbednosti, socijalnog kapitala, kapaciteta vladanja itd).

Uloga države u stvaranju integralnog konkurentnog tržišta je nezamenljiva. Stvarajući nov ambijent u kojem se svojina štiti i izlaže konkurenciji, država se nalazi u nekoliko uloga: 1) kao konceptijski lider (u domenu izgradnje stabilnog institucionalnog ambijenta); 2) kao razvojni strateg (u domenu ostvarivanja strukturnih promena i drugih strateških ciljeva modernog društva); 3) kao katalizator promena (u domenu održavanja socijalne ravnoteže); 4) kao stabilizator ekonomskih tokova (u domenu održavanja monetarne ravnoteže – anticiklična regulacija). Na sceni je, dakle, novi način strategijskog makro-ekonomskog upravljanja javnim interesom. Reč je o

Dr Nebojša Backović

koegzistenciji institucionalnih, makroekonomskih i mikroekonomskih oblika državne regulacije.

Izazovi dobre vladavine (good governance). Pod uticajem neizvesnosti i dinamičnih diskontinuitetnih promena u okruženju nijedna država ne može ostati pri postojećim: 1. institucionalnim aranžmanima ¹¹ i 2) makroekonomskim politikama i obrascima. U okruženju diskontinuitetnih promena svaka država će morati da se zapita koji su preduslovi i izazovi "dobre vladavine". Novi oblik državne regulacije može, u najboljem slučaju, da pruži bar neke od odgovora. Osnovni atributi ovakvog sistema upravljanja su: preciznost uloga i ciljeva, odgovorni menadžment, podsticaji za poboljšanje performansi, budžetski i upravljački sistemi koji podržavaju performanse; odgovornost i transparentnost; odgovarajući kapacitet osoblja i novi sistem vrednosti kompatibilan sa ciljevima organizacije.¹²

Novi oblik državne regulacije (new public management) zahteva razmatranje uloge države u privredi u novom kontekstu. Reč je o novom pristupu državnom upravljanju savremenim ekonomskim i društvenim tokovima. On se zasniva na promeni konvencionalnih metoda državne intervencije u privredi. Naglasak je na makro menadžment konceptu, koji je širi od intervencionističkog koncepta regulatorne ekonomske politike. Institucijama se dodeljuje uloga pokretača latentne društvene energije ka modernizaciji društva i njegovom svestranom ubrzanom razvitku. Ovaj koncept podrazumeva posredne metode delovanja države na odvijanje ekonomskih tokova. Svrha akcije države nije direktno pomeranje resursa na poželjne upotrebe nego delovanje na subjekte koji raspolažu resursima i donose odluke o pravcima njihovog angažovanja. Ona to čini tako što svrsishodno modelira institucionalni ambijent u kojem svoje odluke donose oni koji o alternativama i načinima korišćenja resursa direktno odlučuju.

¹¹ Stare institucije nisu dorasle izazovima informatičkog društva koje se izuzetno brzo menja i ekonomijama zasnovanim na znanju. Osborne, D., Gaeller, T., *Reinventing government*, OECD/PUMA, 1992.

¹² Halachni, A., *Performance measurement and government productivity*, Work study vol 51, no. 2/2002, p 63-73.

Novi oblik državne regulacije karakteriše: 1. Razdvajanje strategijskog od operativnog makro-ekonomskog upravljanja. Težište je na ključnim nadležnostima i stavljanju akcenta na poslove najvećeg prioriteta, što treba da omogući vladi da automatski, fleksibilno i uz najniže troškove reaguje na spoljne promene i zahteve različitih interesnih grupa. Naglasak je na napretku i efektivnosti, kreiranju novih vrednosti sa stanovišta čitavog sistema, a ne samo njegovih pojedinih delova (sistemska pristup). 2. Veće usmerenje na rezultate (performanse management) kojima se povećavaju: efikasnost, efektivnost i kvalitet usluga. Fokus je na vrednosno oplemenjenim institucijama koje podstiču i usmeravaju ekonomsku i društvenu aktivnost, ohrabruju investicije u ljudski kapital, nove tehnologije itd. Ovi prioriteti supstituišu tradicionalnu usmerenost države na pravila, propise, procedure, standarde koji ograničavaju ljudsko ponašanje. Efikasnost i fleksibilnost često su u koliziji sa velikim obimom regulatornih propisa države, ograničavajućeg karaktera po raznim osnovama. Ova paradigma, na kojoj se temelji upravljanje javnim interesom, nije isključivo regulatorna. Veće usmerenje ka rezultatima i učinku duž čitavog lanca ekonomskih i društvenih vrednosti zahteva veću fleksibilnost institucionalne regulacije, politika i strategija države. 3. Zamena centralizovanih hijerarhijskih struktura novom decentralizovanom organizacionom infrastrukturom na podlozi izgradnje mreže lokalnih i regionalnih institucija sa jasno određenim ovlašćenjima i odgovornostima. Akcenat je na kreiranju široke lepeze inovativnih rešenja koja podržavaju kontinuirana poboljšanja konkurentskih tržišnih struktura. Pojedinačno i timsko umreženo funkcionisanje institucija na različitim hijerarhijskim nivoima privrede i društva smatra se suštinom i trajnim zadatkom. Država stimuliše razvoj institucionalne infrastrukture, koja se stalno prilagođava i iznova modelira; primenjuje savremena znanja; održava korak sa okruženjem koje je u kontinuiranoj promeni. Sve to ima za cilj osposobljavanje države i njenih institucija da kreira konkurentski milje za dinamičan privredni i društveni razvoj, ne dovodeći u pitanje značaj i ulogu tržišta u oblikovanju ekonomskih tokova. 4. Povlačenje iz oblasti direktnog pružanja usluga u korist uloge "navigatora" ili "delegiranja ovlašćenja" (outsourcing). To znači ne samo smanjivanje (downsizing) već i svođenje državnih ingerencija na pravu meru (right sizing). 5. Izmenjena preduzetnička makro-menadžerska kultura. Otvorena kultura i lanac kolaboracije sa partnerima iz okruženja

Dr Nebojša Backović

postaje glavna trasa koja vodi ka progresu i u budućnost. Ona često dostiže smisao misije jer napaja nosioce strategijskog odlučivanja (snage prosperiteta - kompetentnu menadžersku vladu koja je u osnovi proaktivni pokretač promena) novim idejama.

Ako želite bolji menadžment na svim hijerarhijskim nivoima privrede i društva, poručuje Dejvid Ozbourn, odvežite kompetentnoj menadžerskoj vladi ruke i pustite je da radi. Smatrajte je odgovornom za realizaciju misije, strategije i ciljeva koji oblikuju budućnost nekog društva, mnogo više nego za uspostavljanje propisa, pravila, procedura i standarda koji ograničavaju ljudsko ponašanje.¹³

To ne znači da treba potcenjivati značaj i delotvornost mnogih aktivnosti državnog regulacionog sistema, naprotiv. Efikasno upravljanje savremenim ekonomskim i društvenim tokovima od strane države zahteva ne samo promene državne regulacije (organizacija i institucija javnog sektora) već i prirode regulatornih funkcija, države kao celine. Reč je o promenama koje su usmerene ka smanjenju transakcionih troškova i obima aktivnosti državnog regulacionog sistema, ali i na drugačiju strukturu u domenu institucionalnog projektovanja (miksa regulatornih i konstitutivnih pravila i normi). Akcenat je na izgradnji takvog normativnog arsenala koji u sadejstvu sa socijalnim i drugim politikama, jednako važnim za razvoj neke zemlje, oblikuje budućnost privrede i društva.¹⁴

Sukob sa problemima kao što su: privredni i drugi kriminal, terorizam, nasilje, korupcija, razne bolesti, upotreba narkotika, zagađenost životne sredine itd. uticao je na pad očekivanja vezanih za mogućnost vlade da reši ove i druge ekonomske i socijalne probleme kroz tradicionalne pravne

¹³ Kompetentna menadžerska vlada koja neguje proaktivnu kulturu, ne zavisi od milosti okruženja. Ona neguje inicijativu kojom prevodi zajedničke vrednosti i ciljeve u uspeh nacije. Odlikuju je, između ostalog i sledeće osobine: 1) vizionarstvo - okrenutost budućnosti; 2) optimizam i entuzijazam - spremnost da se ide napred uprkos teškoćama; 3) holistička perspektiva - sposobnost da se sagleda celovita slika željene budućnosti; 4) sposobnost izvrsne komunikacije i saradnje sa različitim akterima i učesnicima u internom i eksternom okruženju; 5) diplomatsko ponašanje, takt i pravičnost; 6) posvećenost - sposobnost da se ciljni projekat sprovede do kraja; 7) kreativnost - stalno formulisanje novih alternativa; 8) kredibilitet - respekt i poverenje od strane sledbenika; 9) otvorenost - sposobnost da se prihvate ideje drugih.

¹⁴ Okeutere, V., OECD/PUMA: 2000.

lekove i mnogobrojne aktivnosti državnog regulacionog sistema. Kreativna, inovativna i maštovita rešenja su više nego neophodna u eri globalizacije i kontinuiranih tržišnih, tehnoloških i drugih promena. Samo uz takvu podršku organizovana, pravno stabilna i ekonomski snažna država može da svojim pravnim, institucionalnim i makro-ekonomskim regulacionim mehanizmima stvori uslove za skladno funkcionisanje tržišta i ispoljavanje njegovih vrednosti kao spontanog sistema regulacije i razvoja privrede.

3.2. Nova platforma na delu

Inspirisan novom razvojnim izazovima, talas reformi javnog menadžmenta zadesio je, između ostalog, i sve zemlje članice OECD-a. U tom procesu još uvek ima izvesnih tenzija između tradicionalnog shvatanja državne intervencije u privredi i društvu i novih oblika državnog upravljanja javnim interesom, ukazuju izveštaji OECD-a.¹⁵

Po zaključcima OECD-a¹⁶ nova platforma za upravljanje javnim sektorom, za razliku od prevaziđenih hijerarhijskih struktura odlučivanja i upravljanja, odlikuje se sledećim obeležjima:

- Naglašava se značaj ostvarenih rezultata, i to sa aspekta efikasnosti, efektivnosti, kvaliteta usluga i toga da li korisnici zaista ostvaruju povećanje blagostanja;
- Dolazi do decentralizacije upravljanja, čime se povezuju autoritet i odgovornost, tako da se odluke o alokaciji resursa i pružanju usluga donose na način koji uzima u obzir potrebe korisnika i čime se omogućuje prikupljanje povratnih informacija od korisnika i drugih interesnih grupa;
- Veća skoncentrisanost na korisnika i pružanje mogućnosti izbora kroz izgradnju konkurentskog okruženja unutar javnog sektora i između javnog i privatnog sektora;
- Fleksibilnost u smislu istraživanja drugih alternativa osim direktne javne proizvodnje ili regulacije;

¹⁵ Management of the future, OECD/PUMA 2000.

¹⁶ Public management reform and economic and social development, OECD, Paris, 2000.

Dr Nebojša Backović

- Preuzimanje odgovornosti za rezultate i promena odnosa prema riziku.

Novi oblik državne regulacije je svetski trend, ali u različitim državama se ovaj termin različito shvata u različitim situacijama. U SAD taj pristup se karakterisao potrebom za institucionalnim "redizajniranjem države" i projektom potpredsednika Ala Gora pod nazivom "nacionalna analiza performansi" (national performance review). U Velikoj Britaniji je započeo sa inicijativom za efikasniji makro-finansijski menadžment, premijera Margaret Tačer (financial management initiative), i nastavljeno je onim što se naziva "sledeći korak" (next steps). Drugi narodi sa tradicijom parlamentalizma, na primer, nordijski, imali su sopstvene autentične projekte reformi. Novi Zeland je napravio najdrastičnije promene u izgradnji kapaciteta vladanja.¹⁷

Istraživanje Asocijacije Commonwealth-a za javnu administraciju i upravljanje¹⁸ pokazuje da uprkos različitostima u projektima između zemalja, ipak postoji saglasnost u vezi sa potrebom za reformom javnog sektora i prevođenjem centralno regulisanih na performansno orijentisane javne sisteme.

Performansno orijentisano upravljanje javnim sistemima ima za cilj povećanje njegove produktivnosti i približavanje potrebama privatnog i civilnog sektora (privrednicima i građanima) kroz:

- Naglašeniju ulogu odgovornog i kompetentnog menadžmenta u pružanju visoko kvalitetnih usluga;
- propagiranje jačanja upravljačke autonomije lokalnih institucija;
- procenjivanje i nagrađivanje kako organizacionih tako i individualnih performansi;
- prepoznavanje značaja ljudskih i tehnoloških resursa koji su menadžmentu potrebni za postizanje ciljeva;

¹⁷ Governance in transition, OECD/PUMA, 1999.

¹⁸ Commonwealth Association for Public Administration and Management – Capam, Report to the Commonwealth Heads of Government Meeting Edinburgh, October, 2001.

- otvorenost za konkurenciju i diskusiju o tome koje javne usluge treba da pruža javni a koje privatni sektor ili nevladine organizacije.

Može se primetiti da moderna država prevazilazi regulatorne, socijalne i stabilizacione funkcije. Ona postaje partner privatnom i civilnom sektoru. Formuliše strateške ciljeve privrednog razvoja, dopušta konkurenciju radi njihovog realizovanja čak i u tradicionalnoj oblasti javnih delatnosti, ali istovremeno nastoji da otkloni nedostatke slobodnog tržišta. Zato se od državnog zakonodavstva zahteva da ne samo da privredno sistemski milje bude uređen, pravedan i stabilan, nego da omogući efikasno funkcionisanje tržišne privrede. Sve ukazuje da je na scenu stupilo institucionalno "razoružavanje" pogrešne državne intervencije i njeno premeštanje na polje stvaranja regulacionog okvira koji ima posrednu ulogu latentnog pokretača društvene energije ka modernizaciji i razvoju privrede i društva.

ZAKLJUČAK

Osnovni nalazi do kojih smo došli izučavanjem ove problematike mogu se u najkraćem svesti na sledeće:

1. Pogledi na ulogu države u ekonomiji dosta su se promenili tokom poslednjih pola veka. Koliko god da su značajne razlike u mišljenjima u vezi sa ulogom države u privredi, mnogo su manje nego što su bile pre više od 50 godina, kada su se socijalisti, institucionalisti i kejnzijanci zalagali za dominantnu ulogu države, a pristalice lesefera za to da se država uopšte ne upliće u privredu. Govoriti danas o efikasnom funkcionisanju savremenih tržišnih privreda, a zanemariti državu i uopšte svesni faktor, prilično je naivno i u krajnjem slučaju besmisleno.
2. Napuštanje socijalizma ne dovodi automatski do uspostavljanja tržišne privrede, suprotno naivnim očekivanjima nekih političara. Tržišna privreda bazira na specifičnim institucijama koje su stvorile generacije sa jasnom vizijom i metodom pokušaja i grešaka, a čiji su glavni oblici ispoljavanja zakoni, regulatorna tela, profesionalna udruženja, kultura, tradicija, ideologija i sl. Zato tranzicija mora biti regulisana i projektno

vođena. Uloga države u ovom procesu je nezamenljiva. Kvalitet institucija determinisan je odgovornošću i sposobnošću onih koji vladaju (upravljaljaju) da stvore pravila igre koja efikasno podupiru razvoj konkurentnih tržišta. Na taj način institucije daju doprinos rastućim prinosima u privredi i društvu. Ekonomska doktrina koja stoji iza ove koncepcije je neoinstitucionalizam. Reč je praktično o novoj pluralističkoj paradigmi, u koncepcijskom pristupu ekonomskoj i društvenoj stvarnosti sa fokusiranjem pažnje na različite institucije, praksu i razumevanje uslova koji podstiču ekonomski i društveni prosperitet.

3. Ono što istinski ometa i usporava razvoj tržišne privrede i konkurencije u našoj zemlji je potčinjavanje ekonomije političkim (najčešće partijskim) interesima. Filozofija dirigovane privrede još uvek dominira u mentalnom sklopu političara (ali i ostalih građana), koji od države traže intervenciju (i spas) umesto da zahtevaju veću ekonomsku slobodu za preduzetnike, investitore i radnike. Da bi se preduzetništvo razvijalo, neophodna je institucijalna zaštita, pre svega, svojine i ugovora. Društva u kojima se ohrabruju preduzetnici na produktivno preuzimanje rizika karakteriše striktna vladavina prava i ekonomski liberalizam. Ovakvo razmišljanje korespondira sa konceptom razvoja preduzetničke ekonomije i uloge kooperativne države u tom smeru.
4. Moderna kooperativna država prevazilazi regulatorne, socijalne i stabilizacione funkcije. Ona postaje partner privatnom i civilnom sektoru. Zasniva se na mehanizmu decentralizovanog sistema odlučivanja. Uključivanje pojedinca na lokalnom nivou predstavlja osnovu demokratskog društva. Lokalni učesnici postaju važni partneri u modelu vladanja. Kako se mnoge funkcije vlada danas nužno prenose na lokalni nivo, važna je podrška vlade razvoju kapaciteta lokalnih samouprava.¹⁹ Pomak u modelu vladanja, dakle, odnosi se na mnoštvo važnih učesnika koji učestvuju u upravljanju ekonomskim i društvenim

¹⁹ Lokalne samouprave, shodno usvojenim stavovima Saveta Evrope, imaju prevashodnu ulogu u stvaranju povoljnog okruženja za razvoj privrede i preduzetništva. Takođe, opštine imaju ulogu ključnog lokalnog partnera u povezivanju različitih institucija, organizacija i preduzeća, čime mogu uticati na unapređenje privrednog razvoja na svom području. Prema jednom istraživanju, vodeći ljudi lokalnih samouprava u pojedinim zemljama EU 30 – 50% svog radnog vremena provedu na poslovima za unapređenje lokalnog privrednog razvoja. World Economic Forum: *The European Competitiveness and Transition Report 2001-2002*, Oxford University Press, 2002.

sistemom i osiguranju javnih usluga. Menja se konfiguracija javnih institucija. Novi odnosi lokalnog, nacionalnog, regionalnog i globalnog procesa zahtevaju nove veštine da bi se upravljalo procesima i povezivali segmentirani, različiti ali i međuzavisni nivoi. Stremi se iznalaženju adekvatnih mehanizama za što odgovornije izvršavanje osnovnih obaveza države u interesu privrede i građana. Reč je o planskom i sistematičnom pristupu izgradnji mreže institucija za podršku ekonomskom i socijalnom razvoju u sklopu realizacije strategije decentralizacije javne uprave. To u prvi plan stavlja razvoj saradnje učesnika javnog, privatnog i civilnog sektora na konkretnim projektima.

5. Veći stepen prihvatanja promena i zalaganja za promene među stanovništvom može se očekivati ukoliko postoje institucionalni mehanizmi koji podupiru, usmeravaju, podržavaju, stimulišu i osposobljavaju individue za obavljanje određenih aktivnosti. Ovakav vid izgradnje institucionalnog mehanizma od strane države znači da su pojedinci i grupe voljni da se ponašaju na način koji zahteva institucionalna norma. Tako se u institucionalni sistem utire duh kolektivne podrške, ojačava se poverenje u institucije, a građani u institucijama prepoznaju mehanizme ekonomskog i društvenog prosperiteta, ideale pravde i humanosti.
6. Ne smemo zaboraviti da ne postoji obrazac (formula ili model) za efikasno upravljanje savremenim ekonomskim i društvenim tokovima. U eri dinamičnih ekonomskih i društvenih promena u okruženju, kreativna, inovativna i maštovita rešenja su više nego potrebna.

Do kvaliteta institucionalne regulacije i niskih transakcionih troškova ne dolazi se jednostavnim preslikavanjem institucija iz iskustva nekih razvijenih zemalja. Suštinska greška je u primeni koncepta „one size fits all“ (jednaka veličina odgovara svima), odnosno u preslikavanju istog institucionalnog recepta.

Naime, različiti kulturni i istorijski uslovi određuju konkretnu tranziciju pojedinih privreda i društava. To znači da istorijski određene institucije u zapadnim zemljama ne moraju predstavljati apsolutni imperativ i obrazac za sve zemlje u tranziciji.

Jer, jednostavno insistiranje na formalnim institucijama nije optimalna strategija ukoliko nije procenjen nivo saglasnosti između novo-uvvedenih

formalnih pravila ponašanja i dominirajućih neformalnih normi u društvu (kultura, religija, običaj, tradicija itd.).

7. Smatramo da je razumno formiranje novih institucija na podlozi postojećih tradicionalnih vrednosti i autentičnih karakteristika kulture interne sredine. Naime, različiti elementi kulture interne sredine, reprezentovani kroz tradiciju, običaje, verovanja, ulaze u postojeći fond kolektivnog znanja i na taj način formiraju institucionalnu matricu, koja dominantno oblikuje ekonomsko ponašanje pojedinaca. Zbog toga bi bilo poželjno da kreatori tranzitorne strategije i politike u odluke na različitim nivoima odlučivanja inkorporiraju sva ograničenja, ali i potencijalna korisna dejstva, koja nameću postojeća kulturna i istorijska obeležja konkretnog društva.

Ukoliko "koheziju" sa sredinom uzmemo u obzir, pozitivni efekti ovakvog institucionalnog scenarija ogledaju se u nižim transakcionim troškovima, što je posledica nižih troškova kontrole i održavanja institucionalnog poretka.²⁰ U tom smislu, harmonizacija (otopljavanje) odnosa između formalnih i neformalnih institucija označava da su formalne institucije saglasne preferencijama i interesima pojedinaca, pa granica između formalne i neformalne društvene kontrole postaje porozna, a poštovanje pravila dobrovoljan akt zasnovan na usvojenom (nepisanom) sistemu vrednosti.

²⁰ U slučaju da formalne institucije ne nailaze na plodno "neformalno tlo", mogu se očekivati dva nepovoljna institucionalna scenarija. Prvo, može se desiti da većina stanovništva svoje aktivnosti realizuje u skladu sa neformalnim normama, uprkos činjenici da postojeća formalna pravila obezbeđuju znatno bolju i efikasniju koordinaciju. Štaviše, može se desiti da niko ne uživa koristi od poštovanja potencijalno efikasnijih formalnih pravila, te da zahvaljujući većinskom opredeljenju primena neformalnih normi ponašanja postane evoluciono stabilna strategija, bez obzira na njene dugoročno pogubne implikacije. Po drugom scenariju, širokim slojevima stanovništva može izgledati da je proces institucionalizacije motivisan pragmatičnim razlozima, što se prepoznaje u nastojanjima moćnika da pod svoju kontrolu stave gotovo sve segmente društveno-ekonomskog života. Nepostojanje osećaja odgovornosti i odsustvo altruističkih motiva predstavnike vlasti skreće sa prave institucionalne trajektorije i uvodi ih u sferu egoističnog institucionalnog stvaralaštva poznatog kao "metainstitucionalizacija". North, D., *Institutions*, ... op. cit., str. 159.

REFERENCE:

1. A Survey of the World Economy. The Future of the State. In The Economist, September 20th, 2001.
2. Backović, K. N., Ekonomija i institucije, „Bakar“, Bor, 2006. god.
3. Bariko, A., Next mala knjiga o globalizaciji i svetu budućnosti, Narodna knjiga, Beograd, 2002.
4. Brock, G.W., *The New Institutional Economics; Third in a Series on Poverty, Wealth and Globalization*, The Center for Public Justice, 2003. Available at <http://www.cpjustice.org.stories>
5. Commonwealth Association for Public Administration and Management – Capam, Report to the Commonwealth Heads of Government Meeting Edinburgh, October, 2001.
6. Clague, C., *Institutions and Economic Development: Growth and Governance in Less-Developed and Post-Socialist Countries*, Baltimore: Johns Hopkins University Press. 1997.
7. Claude, M., *Methodological Issues in New Institutional Economics*, Mimeo, July 2000, (Forthcoming Journal of Economic Methodology, January, 2001).
8. Derjabina, M., Institucionalni aspekti post socijalističkog prelaznog perioda, Voprosie ekonomiki, br 2/2001, Moskva
9. Dror, Y., *The Capacity to Govern: Designing Governance for Global Transformations*, The Club of Rome, 1997.
10. Drucker, F. P., *Menadžment za budućnost, devedesete i vreme koje dolazi*, Grmeč, Privredni pregled, Beograd, 1995.
11. Eichner Alfred S., *Toward a New Economics: Essays in Post-Keynesian and Institutionalist Theory*, Journal of Institutional and Theoretical Economics, Vol. 141., 2001.
12. Fine, B., *Development Policy in the Twenty-First Century, Beyond the Post-Washington Consensus*, London, 2001.
13. Furubotn, G. E. and Richter R., *Institutions and Economic Theory – The Contribution of the New Institutional Economics*, Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 1997.
14. Galbrajt, Dž. K., *Dobro društvo*, Izdavač: PS Grmeč, Beograd, 1997.

15. Gerny, P., *Structuring the political arena. Public goods, states and governance in a globalizing world*, In work: Global political economy, contemporary theories, Routledge: 2000.
16. Governance in transition, OECD/PUMA, 1999.
17. Halachni, A., *Performance measurement and government productivity*, Work study vol 51, no. 2/2002
18. Kaufmann, D., Kraay, A., Mastruzzi, M., *Governance Matters III, Governance Indicators for 1996-2002*, The World Bank Development Research Group, Washington, D.C. 2003.
19. Kaufmann, D., *Rethinking Governance: Empirical Lesson, Challenge, Convention*, Available at: www.worldbank.com/vbi/governance/2002
20. Labus, M., *Osnovi ekonomije*, Stubovi kulture, Beograd, 2002.
21. Management of the future, OECD/PUMA 2000.
22. North C. D., *Understanding Economic Change and Economic Growth*, Leon Kozminski Academy of Entrepreneurship and Management and TIGER Distinguished Lectures Series No. 7, Warsaw, 16 May 2002.
23. North, C. D., *The Contribution of the New Institutional Economics to an Understanding of the Transition Problem*, UNU/WIDER Annual Lecture, 7 March 1997.
24. North C. D., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.
25. Osborne, D., Gaeller, T., *Reinventing government*, OECD/PUMA, 1992.
26. Public management reform and economic and social development, OECD, Paris, 2000.
27. Phelps, E. S., *The dynamism of Nations*, Project Syndicate, December 2003.
28. Rodrik, D., *Institutions for High Quality Growth: What They Are and How to Acquire Them*. Paper prepared for the IMF Conference on Second / Generations Reforms, Washington, D.C., 1999.
29. Rutherford M., *Institutional Economics: Then and Now*, The Journal of Economic Perspectives, Vol. 15., No. 3., Summer 2001.
30. Stiglitz E. J., *Economics of the Public Sector*, Third edition, W.W. Norton and company, New York, London, 1999.

Uloga države u savremenim tržišnim privredama
– novi izazovi –

31. Tanzi, V., *The Role of State's and the Quality of the Public Sector*, IMF Working Papers WP 36, 2000.
32. Thurow, L., *Budućnost kapitalizma*, Mate, Zagreb, 1997.
33. Williamson, E. O., *The Institutions and Governance of Economic Development and Reform In The Mechanisms of Governance*. New York: Oxford University Press, 1996.
34. Williamson E. O., *The Mechanisms of Governance*, Oxford: Oxford University Press, 1996.
35. World Economic Forum: *The European Competitiveness and Transition Report 2001-2002*, Oxford University Press, 2002