

Ljubomir Madžar

**Dometi ekonomske politike u spletu institucionalnih
ograničenja**

— Kritički osvrt na kritička viđenja ekonomske zbilje u
Srbiji —

Apstrakt:

Privreda Srbije je izuzetno komplikovan objekat usmeravanja, regulisanja i upravljanja. Ona je tehnološki stagnantna, strukturno neuravnotežena i pod snažnim pritiskom tekuće potrošnje da premaši raspoložive resurse merene tekućim BDP-om. Grđe od toga, političko biće Srbije izrazito je izdiferencirano i opterećeno sukobima, njene političke stranke su ideološki i programski međusobno jako udaljene, vladajuće koalicije se krajnje teško formiraju i jednako teško uhodavaju, te je stoga njen vladajući komesarijat glomazan, trom i notorno neefikasan. Koalicione vlade u Srbiji susreću se sa neuobičajenim mnoštvom ograničenja od kojih je najveći broj opredeljen partikularističkim interesima predvidivo konvertovanim – kad je reč o funkcionisanju države – u žestoka ograničenja. Regulatorni mehanizmi ove privrede kabasti su i nedelotvorni, prilagođavanja na spoljne udare su stoga spora i nepotpuna, preko potrebna odluke na raznim područjima ekonomske politike donose se kasno i u permanentnom su neskladu sa ekonomskim datostima, dok je, kao posledica toga, makroekonomska stabilnost trajno ugrožena, uz indikatore koji su vidno ispod društvenih potreba i resursnih mogućnosti. Na tekućoj osnovi i u neprekinutom kontinuitetu stvaraju se inovacije u poslovanju čiji se rezultati utkivaju u izuzetno kompleksne globalne mehanizme; ovi mehanizmi jedva da se daju i razumeti, a da se i ne govori o njihovoj uspešnoj regulaciji i usmeravanju. Mnogo toga što se sagledava kao pretnja stabilnosti i suboptimalan učinak uslovljeno je širokom lepezom disfunkcionalnih institucionalnih aranžmana, pri čemu oni sa svoje strane žilavo istrajavaju zahvaljujući kompleksnom i neoperativnom političkom sistemu koji ne uspeva da produkuje potrebne društvene saglasnosti. Budući da političke

osobnosti, u svojoj svojoj nepogodnosti, predstavljaju tvrde društvene činjenice koje se ne daju promeniti i budući da su praćene politički deformisanim institucionalnim aranžmanima, ograničenja u regulatornom sistemu su objektivno data, a ekonomski učinci, zasnovani na neugodno ograničenim sastavnicama ekonomske politike, ne mogu znatnije da idu iznad statistički registrovanih dostignuća. Kritički postavljeni analitičari ne uočavaju ova objektivno data ograničenja i insistiraju na neostvarivim rezultatima. Ignorisanje ograničenja u opreci je sa istinski naučnim pristupom i pokazuje se kao nedovoljno korisno za identifikovanje razvojnih mogućnosti i podizanje efikasnosti privrede kao celine. S obzirom na institucionalna i politička ograničenja za koja se ni na koga ne može svaliti odgovornost, trebalo bi da službeno ustanovljeni privredni učinci u Srbiji, ostajući kvantitativno neizmenjeni, budu dalekosežno revalorizovani. Rad, prema tome, sadrži dve ključne poente. Prvo, mnogo toga što se tretira kao upravljivo, i shodno tome pripisuje vladajućoj eliti kao greška, u krajnjoj je liniji objektivno određeno, sastoji se u znatnom delu od nenameravanih posledica, pa tako ne može da se pripíše nijednoj ovako ili onako definisanoj skupini društvenih subjekata. Drugo, personalizovane tekuće kritike, usmerene na vladajuću elitu umesto na činioce koji opredeljuju njeno ponašanje, neprimerene su i ne doprinose poboljšanju privrednih i društvenih prilika.

Ključne reči:

Ekonomski učinak, ekonomska politika, institucionalni okvir, institucionalna ograničenja na ekonomsku politiku, politička ograničenja na institucionalni razvoj, institucionalna histereza, društveni konsenzus, potreba revalorizacije ekonomskih performansi.

1. Uvodne napomene

Oskudna i posna vremena u kojima smo prinuđeni da živimo već nekoliko decenija prirodno i predvidivo vode očekivanjima privrednog i sveukupnog napretka kao i aspiracijama u pogledu zadovoljavanja sve većeg obima potreba, među kojima ima i onih doista egzistencijalnih. Učestale nestašice i rastuća lišavanja prirodno vode sve energičnijim zahtevima da se toj obeshrabrujućoj neimaštini učini kraj i da se u pogledu kvaliteta života nekako poravnamo sa razvijenijim društvima iz našeg nešto šireg evropskog okruženja. Zahtevi za boljim životom tipično su praćeni protestima i osudama nekih ne baš precizno identifikovanih državnih institucija koje ostaju slepe i gluve za „narodne patnje“ i čine nedovoljno ili baš ništa na planu obezbeđivanja dugo očekivanog i tako neophodnog boljitka. Pri tom se u punoj meri otkriva i čak dolazi do snažnog, upadljivog izražaja tipična crta naših naravi. Toliko žučeni „spas“ ne traži se po pravilu u vlastitim akcijama i sopstvenoj inicijativi, u preduzetništvu, radu i učenju koji zavise isključivo od nas i za čiju realizaciju ni od koga ne moramo da tražimo bilo kakvu dozvolu. Propuštajući da preduzmemo akcije i poduhvate koji zavise isključivo od nas, izbavljenje i prevladavanje egzistencijalnih hazarda očekujemo i zahtevamo od nečega što je daleko izvan nas, najčešće od države sa njenim bogatim i široko razuđenim instrumentarijem, nažalost faktički bez izuzetka zasnovanom na sili i prinudi.

Za ovu crtu naših naravi i njome uslovljeni obrazac ponašanja može se reći da predstavlja relikv minulih socijalističkih vremena. U tim vremenima ne samo da je široko institucionalizovana i sistematično vođena „briga o čoveku“, ne samo da je gro životnih šansi zavisio od dozvole i podrške države, nego je mnogo toga što su pojedinci sami bili u stanju da učine u pogledu poboljšavanja svog životnog položaja – jednostavno bilo zabranjeno. Temeljno institucionalizovanim zabranama bila su zaprečena široka područja privatne inicijative i odgovarajućeg poslovanja – mnogo toga bilo je uređeno u znaku magičnog broja *deset*: nije bilo dozvoljeno

posedovati više od 10 hektara obradive zemlje, nije se smelo u privatnoj firmi zaposliti više od 10 radnika...

To je bio ambijent u kome su se sasvim prirodno i neizbežno pogledi okretali prema državi, jer je ona i stvarala šanse za uređivanje života i realizaciju poslovnih karijera i sprečavala da se na brojnim i širokim područjima te šanse i te karijere realizuju u osnocu na sopstvenu inicijativu i u privatnoj, od države nezavisnoj režiji. Ta vremena su minula, ali su mentalni obrasci i odgovarajući oblici ponašanja ostali i žilavo istrajavaju. Mnogo toga što je bilo institucionalno onemogućeno i neposredno zabranjeno danas je istinski oslobođeno. Otvorila su se, makar u poređenju sa prohujalim vremenima samoupravnog i drugog socijalizma, široka područja na kojima, doduše uz veliki rizik i napor, pojedinac može sam sebi da stvori zaposlenje i kreira razvojni put na kome mu nije – bar ne u nekom neposrednom odnosu – neophodna asistencija države. Pa ipak, suprotno nekim optimističkim predviđanjima, od te potencijalno moćne decentralizovane inicijative realizovano je veoma malo, a na nekim širokim područjima na kojima se sa njom posebno računalo, gotovo ništa. Mesecima i godinama zaposleni ne primaju plate i zarade, a ne okreću se kakvom sopstvenom preduzetničkom pregnuću; umesto da se late nekog poduhvata koji će sami pokrenuti i u kome ni od koga neće zavisiti, oni začuđujuće dugo istrajavaju na radnim mestima na kojima nema ne plate ni perspektive, organizuju proteste pred Vladom i njenim nadležstvima i tu i tamo sami se sakate sekući sopstvene prste. To čežnjivo a potom i gnevno okretanje vlasti i državi, taj relikv vremena za koje želimo da verujemo da se više neće ponoviti, dvostruko je kontraindikovano i u opreci sa modernim trendovima za koje se očekuje da će svoj duboki, opredeljujući pečat dati vremenima koja su pred nama.

Prvi, već nagovešteni aspekt te neprimerenosti koja je upravo terminološki specifikovana kao *kontraindikovanost* sastoji se u napred podvučenoj činjenici oslobađanja širokih područja samostalnog individualnog delovanja, pre svega preduzetničkog aktivizma, ali i angažmanima u drugim područjima. To znači da se propuštaju šanse koje su ranije bile nedostupne, a sada su na raspolaganju. Propuštene šanse su

jedan vid oportunitetnih troškova i posredna mera nemalih i društvenih i individualnih gubitaka. Drugi aspekt je preterana i svakako nerealistična vera u nekakve moći države da u atmosferi opšteg beznađa i egzistencijalnog očajja produkuje izvesna opšta i generalno vidljiva, da se ne kaže spektakularna poboljšanja koja bi široke mase osujećenih pojedinaca prihvatile kao zgodnu zamenu za decentralizovanu inicijativu i sopstvena pregnuća. A država nema niti će ikada imati te moći. Nije do države da na tako širokom frontu zameni razbokoreni, potencijalno raskošan kompleks inicijativa koje samo pojedinci, vođeni sopstvenim znanjima i uvidima, mogu da ostvare. Štaviše, valja već ovde dodati da takva moć države, sve i kad bi bila dostižna, ne bi bila u najšire shvaćenom društvenom interesu. Država je mač sa dve oštrice, a (pre)jaka država je, kako proizlazi iz vekovima akumuliranih iskustvenih dokaza, pretnja slobodama i pogibeljan hazard za demokratski organizovana društva.

Uzimajući ukidanje poznatih zabrana na individualno preduzetništvo, pa samim tim i oslobađanje širokih prostora za autonomno inokosno delovanje, kao propoziciju koju ne treba dokazivati, sve što sledi u ovome tekstu biće posvećeno obrazlaganju teze da država, sve i kad bi u odgovarajućem smislu bila najenergičnija nije opredeljena, *niti će biti u stanju* da društvu isporuči boljitke i pomake koji se od nje u širokim slojevima našeg stanovništva tako žudno očekuju. Privatizacija, kao temeljna institucionalna promena u privredi, zajedno sa pratećim privrednosistemskim prolagođavanjima, znatno je sasekla vlast i komandu države nad raspoloživim privrednim resursima. *Znatno sasekla* u ovom kontekstu znači *u tolikoj meri da je sebe onemogućila da vodi „brigu o ljudima“ i njihovom zapošljavanju* na način na koji je to činila u minulim socijalističkim vremenima. Uz dodatak da se ni tada nije proslavila u pružanju ovih elementarnih uslova za individualni opstanak iako je na mnogim područjima onemogućavala da pojedinci pitanja svog zapošljavanja i obezbeđivanja dohotka rešavaju u vlastitoj režiji i uz sopstvenu inicijativu.

Država ima kudikamo manje realnog kapitala i finansijskih resursa nego što je to ranije bio slučaj. Već sama ta činjenica je dovoljna da uslovi nužnost suštinskog i radikalnog

revidiranja očekivanja kakva se u osiguravanju nekakvog korenitog boljitka polažu u državu. No, time se ne iscrpljuju osnovi po kojima je ili odsudno umanjena ili i inače, što će reći trajno, ograničena njena moć. Ispostavlja se da svaka država deluje uz mnoštvo žestokih institucionalnih, političkih i društvenih ograničenja, a da su ta ograničenja, zbog sasvim osobenih razloga kojima će se ponajviše baviti ovaj tekst, u slučaju Srbije mnogo oštrija, znatno žešća i u smislu inetenziviranja nekakvog, potencijalno korisnog, državnog intervencionizma nesravnjeno inhibitornija nego što je to slučaj u nekoj prosečnoj, specijalnim zaprekama nehendikepiranoj zemlji. Ovaj tekst se piše sa namerom da se pokaže je Srbija *veoma osobena*, a da joj te posve specijalne karakteristike *ne idu u prilog* nego, naprotiv, bitno otežavaju intervencije i aktivnosti koje se u većini zemalja odvijaju organizovano i rutinski, bez posebnih teškoća i ograničenja.

2. Preliminarni uvid u razloge i implikacije prepreka u institucionalnom prilagođavanju

Da bi se izbegli mogući nesporazumi, ovde se ne tvrdi da država ne može i da nema šta da čini u nastojanju da se prevaziđe postojeće beznade i ubrza ritam privednog razvoja i socijalne modernizacije. Nije smetnuto s uma da je uvek aktuelna i uvek visoko prioritarna potreba obezbeđivanja tzv. povoljnog ambijenta za privređivanje i da taj važan društveni posao nema ko da obavi doli država. To je u analizama privredne dinamike u tolikoj meri postalo opšte mesto da nema potrebe niti smisla da se ovde iznova razrađuje. Neka samo bude pomenuta potreba uspostavljanja i kontinuiranog razvijanja pravnog poretka, nužnost definisanja i, posebno, zaštite široke lepeze svojinskih i drugih stvarnih prava, preka potreba zaštite ugovora i osiguravanja finansijske discipline, izgradnja efikasnog i akciono neutralnog, tj. nepristrasnog sudskog sistema i uključivanja zemlje u šire međunarodne – ekonomske i političke – integracije. U odnosima između privrednih subjekata postoje situacije koje *zahtevaju primenu sile ili pretnju takve primene* da bi racionalno mogle da budu razrešene. Kad neko povredi ili uzurpira vlasnička prava ili ne

poštuje odredbe ugovora da plati za robu koju je preuzeo ili usluge koje je iskoristio, jedini izlaz je u osloncu na državu sa njenim sudovima, tužilaštvima, policijom i kazneno-popravnim ustanovama. U onome što samo ona može da obavlja država je neophodna i nezamenljiva. Ovde se čak može ići tako daleko da se tvrdi da nema nijednog istinski krupnog razvojnog uspeha, u privredi i šire, u kome *radeći svoj posao* presudno važnu ulogu nije odigrala država.

Stvarajući *uslove* u kojima će pojedinci moći slobodno da deluju i da uspešno realizuju svoje životne planove, država tu realizaciju planova, to „traganje za ličnom srećom“, sigurno ne može niti treba da obavlja umesto njih. Poenta ovoga teksta je obrazlaganje napred istaknute crte ovdašnjih naravi da se od države očekuje *daleko više* nego što ona može i treba da pruži. U širokim slojevima ovoga društva istrajavaju uverenja da država treba da nastupi u ulozi poslodavca, investitora, ključnog aktera u domenu akumulacije, investitora i, što je posebno problematično, preduzetnika. Mediji iz dana u dan izveštavaju o sve većem broju privrednih organizacija u kojima kolektivi energično zahtevaju povratak u državno vlasništvo sa svim pratećim funkcijama državne kontrole i skrbništva. U našoj sredini od države se očekuje mnogo više nego što ona može da isporuči i nego što po logici stvari spada u njen domen rada. A takva očekivanja ne mogu da budu ispunjena, jer država deluje uz jedan niz žestokih i u doglednoj perspektivi nepomerivih ograničenja. Da se i ne govori o onima koja su principijelno trajnog karaktera i sa čijim pomeranjem ne treba niti je moguće računati.

Ta se ograničenja, dakle, prirodno grupišu u nekoliko kategorija od kojih su neka trajna i nepomerljiva, druga se mogu postepeno modifikovati, ali samo u sporom ritmu i na vrlo dugi rok, a tek u vezi sa malim delom ovih ograničenja, i to onima koja nisu najviše inhibitorna, moguće je intervenisati sa popravkama i ostvariti poboljšanja na kratak rok. Ispostaviće se takođe da jedna izuzetno važna kategorija ograničenja – institucionalna ograničenja otelotvorena u narodnim običajima, vrednosnim opredljenjima, vekovima formiranoj tradiciji i kolektivnom pamćenju, a poznata pod tehničkim nazivom *neformalnih ograničenja* (Pejovich, 2008, 121-7, 129-39, 155-

62) – nije ni pod kakvom državnom kontrolom ili pod upravljačkim uticajem bilo koje institucije u društvu. Ti institucionalni okviri i ograničenja kakva oni nameću spontano se, organski i evolutivno razvijaju, imaju svoj sekularni autonomni tok i u svakom društvu imaju se prihvatiti kao skup ozbiljnih dinamičkih ograničenja na svekoliki društveni razvitak.

Povrh toga, i sasvim nezavisno od toga, jednu široku skupinu institucija ne kreira država svojim ustavnim rešenjima, zakonodavstvom i egzekutivno inaugurisanim pravilima, nego ih kreiraju pojedini segmenti društvenog života, pre svega privreda, ali i druge oblasti, na osnovu mnogostranih i živih interakcija između subjekata koji su u tim oblastima angažovani. Institucije se formiraju i uobličavaju kao (mnogobrojna i raznovrsna) pravila, a veliki deo ovih pravila definišu i kroz praksu prilagođavaju i učvršćuju, *sami subjekti* koji su pojedinim interakcijama obuhvaćeni. Dakle, institucionalni razvoj je samo delimično pod kontrolom države i njenih institucija i agencija. A i ona široka skupina institucija na koje država može da utiče, pa čak i da ih usmerava, za bilo kakvu promenu traže mnogo vremena i daju se usavršavati samo sporo i postepeno. To znači da su na kratak rok – a taj rok je u akcionom smislu najvažniji – objektivno date i te dugoročno upravljive institucije!

Ovaj uvodni deo valja okončati ukazivanjem na svojevrsnu gradaciju, na nesumnjivu hijerarhiju ograničenja u vođenju raznih vidova politike, pa tako i ograničenja na meru u kojoj država može da doprinese podizanju opšteg nivoa na kome pojedinci mogu da ostvaruju „svoju individualnu sudbinu i svoju ličnu sreću“. Prvo, postoji dati institucionalni poredak, jedna nepojmljivo razučena i začuđujuće heterogena skupina institucionalnih aranžmana koji opredeljuju ograničenja u kojima je moguće voditi ekonomsku, socijalnu i druge vidove politike. Zbog razloga koji su navedeni u prethodna dva pasusa ova ograničenja su svojim daleko preovlađujućim delom objektivno data i ne mogu se prilagođavati tekućim društvenim potrebama niti kakvim efemernim aspiracijama. U nastavku će biti razmotreni tehnički razlozi (deficitni znanja, vremenska dimenzija, potreba usklađivanja kroz rasprave u profesionalnoj

i široj javnosti), ali se ovde moraju pomenuti i, takoreći, načelna ograničenja koja izviru iz političkog sistema. I politički sistemi, kao i svi drugi, međusobno se izrazito razlikuju, pored ostalog i u načinu i stepenu u kome omogućavaju stvaranje novih institucionalnih aranžmana za regulisanje ekonomskih tokova i u meri u kojoj pružaju mogućnosti za modifikovanje postojećih. Politička ograničenja na očigledan način sužavaju skup institucionalnih rešenja na kome može da se vrši ovaj vazda značajan izbor. Politički činioци bitno utiču i na kadrovsku selekciju, a kod nas je univerzalni i principijelno neosporivi kriterijum stručnosti umnogome potisnut kriterijima partijske pripadnosti i lojalnosti stranačkim rukovodstvima. To kadrovsko zagađenje javne uprave, državnih preduzeća i dobrog dela neprivrednih delatnosti ima i dodatni učinak redukcije sposobnosti sistema za razvijanje i čak korišćenje najkvalitetnije ekspertize, a kadrovska kontaminacija ima osobito poguban uticaj u pogledu sposobnosti sistema da generiše inovacije i da se na tehnološkom i proceduralnom planu razvija shodno lokalnim specifičnostima i domaćim konkretnim potrebama.

U nastavku teksta biće detaljno obrazloženo kako i kroz koje mahanizme politički sistem inhibira institucionalni razvitak i u kojim sve oblicima dramatično usporava institucionalni razvitak. Taj politički sistem, međutim, ima svoje duboke korene u vrlo kompleksnoj i mnogim opterećenjima gusto premreženoj društvenoj strukturi; ona se, kad je reč o ograničenjima koja sputavaju prilagođavanja političkog sistema, u krajnjoj liniji svode na veliku nacionalnu, etničku, versku, kulturnu... heterogenost i na duboke, teško premostive idejne i političke podele koje iz te neuobičajene heterogenosti proističu. Ispostavlja se da se u nas veliki deo institucionalnih zapreka na planu vođenja ekonomske politike i stvaranja uslova za uspešan razvoj i modernizaciju može, a biće da i mora, pripisati *koalicionom vladama* kao prirodnom i predvidivom produktu tih podela, a njihova poslovična tromost, neefikasnosti, nesigurnost u delovanju i neizvesnost kad je reč o opstanku – ispostaviće se kao važne sastavnice odgovora na pitanje zašto tako sporo teku reforme i zašto se institucije tako usporeno i teško prilagođavaju čak i kad se uzmu u obzir druge

otežavajuće okolnosti iz teksta koji ovom pasusu neposredno prethodi.

3. Gradacija ograničenja i operativne teškoće u institucionalnom prilagođavanju

Gradacija ograničenja u najšire shvaćenom upravljanju privrednim, ali svakako i drugim društvenim procesima, ima, dakle, svoje duboke korene u samoj društvenoj strukturi, u karakteristici koja se može prihvatiti kao najopštija, a u isto vreme i najuticajnija značajka društvenog bića. Uputno je na samom početku lanca međusobno izdiferenciranih kategorija ograničenja istaći jednu elementarnu, ali odsudno važnu činjenicu: ta opšta strukturna karakteristika društva posmatranog u celini objektivno je data, nije rezultat ničije svesne intervencije i ima se prihvatiti kao egzogeno opredeljena okolnost iz koje izvire dugi i mnogostrano relevantni niz ograničenja na upravljivost ekonomskog sistema, pa čak i na izgradnju institucionalnih aranžmana posredstvom kojih se upravljivost ostvaruje i/ili uvećava. Jedva da je moguće preceniti važnost suženih, objektivno nametnutih okvira za delovanje države i bilo koje institucije sa izvesnim uticajem na pravce i tempo privrednog, pa i svekolikog društvenog razvoja. Skromni dometi tih institucija, njihove skućene mogućnosti da menjaju zatečenu situaciju i da u ovom ili onom pravcu skreću trajektorije privrednog i društvenog razvoja znače da su utopijski i nerealistični zahtevi koji im se isporučuju. One osobito podrazumevaju da su nerealna očekivanja da iz njihovih akcija proisteknu neka silno željena, ali i energično zahtevana poboljšanja. Ograničenja na delovanje vlasti i države dolaze do izražaja i jasno se ispoljavaju na oba, uslovno govoreći, funkcionalno definisana ekstrema. Ona, najpre, postavljaju jasne granice na sve što država može da pruži i, posebno, posve jasno ostavljaju van sfere mogućeg mnoge akcije koje se u javnosti percipiraju i tumače kao poželjne i neophodne. Ona potom sa jednakom neumoljivošću onemogućavaju vlast i državu da spreče neke nepoželjne događaje ili da preokrenu nepovoljne tendencije iz kojih po društvene grupe ili po društvo kao celinu izvire gubici i štete.

U prethodnom pasusu naznačena je gradacija pojedinih kategorija ograničenja. Može se sasvim uslovno govoriti o upravljivosti ovim ograničenjima, dakako u jedino mogućem smislu njihovog pomeranja makar i u jako dugim vremenskim horizontima. Artikulisano kroz ove termine, dobro je da se naznači upravo podvučena činjenica da deo ovih ograničenja, onih koja izviru iz *neformalnih institucija* uopšte nije upravljiv. Potom je važno uočiti da upravljivost ograničenjima opada sa prelaskom na sve više i više nivoe u toj gradaciji. Ekonomska politika ima svoja vrlo specifična ograničenja čak i mimo i nezavisno od onih institucionalnih koja joj opredeljuju prostor za doziranje mera i opšti okvir. Svaka intervencija ekonomske politike mora da se koncipira, da se osmisli, a potom i da se operativno uobliči na način koji će aproksimirati željene efekte. Jedan oblik ograničenja sadržan je i u činjenici da pojava na koji ekonomska politika ima da reaguje mora najpre da se opservira, da se jasno uoči, a za to je potrebno prvo vreme da pojava dostigne određeni nivo da bi uopšte mogla da bude uočena, a potom vreme da se sklopi prava kompozicija mera i uticaja koji toj pojavi treba da se na neki način suprotstave.

Kad se jednom aktiviraju, mere po pravilu ne daju rezultate, nego je i tu potreban neki interval do njihove realizacije. Jedan od razloga jeste i u tome da i privredni subjekti moraju sami uočiti te mere i da potom osmisle svoj vlastiti modalitet prilagođavanja promenama koje one donose. Mnogo je veći problem promena *strukture sistema* koja je implicirana samim ovim merama: kad se, naime, privredni subjekti sa njima upoznaju i kad nađu svoje mikroekonomski optimalne odgovore na njih, to može da promeni, a u načelu i menja, prirodu veza između varijabli u sistemu i način na koji funkcionišu pojedini njegovi segmenti, pa i sistem u celini (Barro 1983). Drugim rečima, mere ekonomske politike mogu racionalno i konzistentno da budu uobličene samo na osnovu saznanja i/ili pretpostavki o strukturi sistema, ali kad budu donesene i primenjene, one *samim svojim delovanjem neretko menjaju tu strukturu*. To je kao trka za pokretnom metom ili nešto što je za nijansu složenije od same te trke: približavanjem željenoj konfiguraciji delovanja menja se sam objekt – to što treba da bude aproksimirano udaljava se od onoga što treba da

ga aproksimira, i to se udaljava pod uticajem samog tog približavanja! Približavanje cilju postaje razlog njegove nedostižnosti!

Posve analogan problem javlja se i u domenu institucionalnih prilagođavanja. Učinci institucionalnih promena nisu nipošto lokalizovani, što će reći da se ne akumuliraju samo na tačkama na kojima su promene izvršene. Njihove implikacije su daleko šire i najčešće se šire kroz ceo sistem. To širenje podrazumeva i izaziva, uz ostalo, i nepredviđene, pa i nepoželjne promene u strukturi sistema, pa tako i u načinu njegovog funkcionisanja. I ovde mogu da se pojave elementi fenomena trke za pokretnom metom, trke čiji se tempo podiže sa približavanjem cilju. Neke promene u sistemu mogu u drugim reznjevima sistema da izazovu takva strukturna pomeranja koja prethodne promene čine necelishodnim i disfunkcionalnim. Drugim rečima, čak i dobro usmerena promena može u sistemu da izazove takve strukturne obrate koji tu promenu čine disfunkcionalnom u smislu da bi bilo bolje da inicijalno nije ni preduzimana. To što je upravo opisano moglo bi da se okarakteriše kao proces divergencije u institucionalnom prilagođavanju: samo prilagođavanje uzročnik je indukovanih promena koje to prilagođavanje čine ne samo neadekvatnim nego i nesvrshodnim! Postoji ozbiljan rizik da proces institucionalnih prilagođavanja poprimi upadljiva obeležja eskalacije, što znači da postaje kumulativan i nestabilan. Nisu slučajne nego su zakonite i mogu se očekivati čitave serije sukcesivnih zakonskih intervencija: donošenje zakona, zatim zakona o promeni o dopuni zakona, potom propisa o promeni i dopuni ovih potonjih... Razornu moć i destruktivna dejstva države pokojni B. Horvat je merio opsegom i brojem tomova službenih listova redovno izdavanih na raznim nivoima državne organizacije.

Gradacija nivoa na kojima se preduzimaju (kakve-takve) intervencije u isti je mah i gradacija opadajuće upravljivosti. Institucionalna prilagođavanja su kompleksnija, teža, sporija i u manjem stepenu ostvariva od vođenja tekuće ekonomske politike i preduzimanja njenih mnogobrojnih mera i akcija. Od institucionalnih prilagođavanja kompleksnija su i teže ostvariva, te tako i manje dostupna, modifikovanja

političkog sistema. A iza i iznad mogućih vidova transformisanja političkog sistema stoje pomenuta strukturna svojstva društva posmatranog u celini, svojstva koja su praktično izvan sfere mogućeg svesnog uticanja. Opadajući stepen upravljivosti isto je što i relevantnost i uticaj ograničenja na raznim stepenima u opisanoj hijerarhiji: ograničenja na ekonomsku politiku izvire iz teško prilagodljivih institucionalnih aranžmana, a ovi se tek delimično i uz velike vremenske docnje modifikuju pod dejstvom još složenijih i teže izvodivih promena u političkom sistemu. Eventualne promene političkog sistema još su više ograničene opštim strukturnim svojstvima društva za koja se makar u prvoj aproksimaciji može reći da su van svesno upravljenih, celishodnih uticaja.

Jedini jako posredan eventualni uticaj, potencijalno dejstvo za koje se može kazati da je više u sferi nade nego pouzdane realizacije, jeste sistematsko i kontinuirano jačanje zakonskog poretka i vladavine prava koje će u visokom stepenu zaštititi ljudska prava i slobode, a uz to i jednako sistematski *podizati stepen te zaštite*. Ovo bi bio vrlo oprezan i posredan inženjering usmeren na to da se prvo stvore, a potom šire i jačaju društvene grupe koje bez pretnji, i bez straha da se pretnje realizuju, mogu da iniciraju socijalne inovacije, smele promene na liniji postepene transformacije kompleksa svojstava koja su ovde okarakterisana kao strukturne osobenosti društva a svoj pojavni izraz dobijaju u vazda značajnim i široko uticajnim *neformalnim institucijama* (up. Pejovich, 2008, 120, 131).

Opisana hijerarhijska konfiguracija ograničenja, okolnost da iza svake skupine ovih prepreka stoji druga još kompleksnija skupina koja ih opredeljuje, uzročnik je brojnih teškoća i bezmalo neotklonjivih smetnji u ekonomskoj politici. Drugi način artikulacije iste ideje jeste da se postulira da su ta neposredna ograničenja, kao i ona sa viših stepenica u ovde definisanoj gradaciji, temeljni razlog zbog koga ekonomska politika ne može ni izdaleka pružiti ono što se od nje u profesionalnoj, a pogotovo u široj javnosti očekuje. Treba se samo setiti nedostatka mnogih instrumenata inače zastupljenih u instrumentariju institucionalnih poredaka drugih zemalja, zatim nepotpuno i neprecizno definisanih nadležnosti i

odgovornosti, dupliranja funkcija i vladinih ustanova koje ih obavljaju, kao i nedovoljno prostudiranih, neretko sasvim improvizovanih i upadljivo čestih promena koje unose nered i konfuziju i među aktere privređivanja i u redove samih foruma i ustanova zaduženih za planiranje i realizaciju pojedinih segmenata ekonomske politike. Sve su to komponente nedopadljive i trpke ekonomske stvarnosti koje onemogućuju realizaciju vazda (pre)naglašenih aspiracija svih relevantnih društvenih grupa i koje uslovljavaju masovna osujećenja, naročito nakon krupnijih političkih preokreta kakav je bio onaj iz oktobra 2000. Ti preokreti inače predvidivo i bezizuzetno vode upadljivom raspirivanju čitave lepeze raznovrsnih aspiracija. Detaljnijoj analizi svekolike gradacije ograničenja na raznim nivoima društvene organizacije i mehanizama koji produkuju kretanja mimo i izvan velikih očekivanja i optimističnih anticipacija posvećen je ostatak ovog rada.

4. Tretman ekonomskopolitičkih ograničenja kao element odbrane države

Govoriti o teškoćama sa kojima se suočava ekonomska politika, a osobito o ograničenjima unutar kojih je ona primorana da operiše, očigledno znači pronalaziti za politiku niz olakšavajućih okolnosti, pa tako i govoriti njoj u prilog. To je sasvim neobično i u našoj profesionalnoj javnosti tako malo zastupljeno da se pre može govoriti o *odsustvu* analitički utemeljenog razumevanja za teškoće i prepreke u delovanju vlasti nego o njegovoj slabo zastupljenosti. Nadati se da ovakav pristup ekonomskoj politici i državi kao njenom institucionalnoj pandanu predstavlja u profesiji jednu neosporivu novinu, premda novinu koja kod mnogih neće naići ni na kakvo dopadanje. Otpor i ogorčeno protivljenje ovakvom pretresanju objektivno uslovljenih prepreka u aktivnosti države i njenih foruma i ustanova valja očekivati kao najverovatniju reakciju na ovakav pristup. Takav sudar dvaju viđenja ima i svoju pozitivnu stranu. Razumevanje za peripetije sa kojima se nosi vlast moglo bi da se nametne kao istraživački atraktivna inovacija upravo zato što je izuzetno retko, te zato i neobično. Tekst će delovati neobično, za neke možda i začudno, čak i ako

se uloži napor da se prezentira što diskretnije. Ponekog će možda iznenaditi čak i ako se putem neupadljive mimikrije pribegne što običnijem, uvek frekventnom i u tonove svakodnevice uvijenom stilu.

Vredi rezimirati osobenosti po kojima će se ovaj tekst razlikovati od onoga što se kao *veoma uobičajeno i standardno* ustalilo u gledištima profesije i u njenoj tekućoj produkciji. U svojoj okosnici i u svojim udarnim poentama tekst će se baviti razjašnjavanjem teškoća sa kojima se u Srbiji *trajno* sučeljavaju forumi i institucije koje se bave formulisanjem i realizacijom ekonomske politike. Baviće se i objektivno uslovljenim ograničenjima pod kojima je i uz koje primorana da funkcioniše sveukupna vlast u ovoj zemlji. Ukazaće se na upravljačka i regulatorna ograničenja, biće istaknute prepreke koje, opet objektivno, onemogućavaju vlasti da bude bolja nego što bismo želeli i svakako bolja nego što bi i ona sama želela.

Učiniti napor da se na ovaj način sagledaju i razjasne ozbiljne teškoće sa kojima se u svom svakodnevnom delovanju suočava vlast – nesumnjivo znači pisati *u prilog vlasti na način koji je predstavlja u povoljnijem svetlu nego što je to slučaj u brojnim drugim analizama*. Gro natpisa koji se dotiču vlasti krajnje je kritički intoniran i naglašenim neodobravanjem, pa i oporom jetkošću neretko se približava samoj granici žestoke ostrašćenosti. Natpisi koji se dotiču države i njene ekonomske politike – skoro automatski i po nekoj logici koja je počela da se podrazumeva – uobličavaju se kao njene oštre kritike. To su maltene, a možda i doslovno, sve tekuće analize, sve deskripcije i svi osvrti na stvari koje je vlast učinila i, još više, na one koje nije učinila, a smatra se da su bile neophodne i društveno poželjne. Ovaj tekst, time što govori o preprekama i ograničenjima sa kojima se sučeljava vlast, sadrži, pored ostalog, i pokušaj da se pokaže da se o vlasti može napisati i ponešto od onoga što joj, makar u uslovnom smislu, govori u prilog. Sva je prilika da se na ovakav tekst vlast neće naljutiti. Može eventualno da se pomete i zbuni, pa da krene u potragu za nekim skrivenim motivima. Šta je to što dovodi do napora da se za neke teškoće vlasti iznađu izvesna objašnjenja i nije li u pitanju neka ujdurma koja u krajnjem ishodu treba da rezultuje opet nekim nasrtajem na

vlast? Može se pretpostaviti da je očekivanje *napada* postalo kod organa koji se bave razvojem institucija i ekonomskom politikom neka vrsta uslovnog refleksa i da pokušaje dobronamernih uvida u vlastite peripetije doživljavaju sa izvesnom nevericom.

Jer, kritika vlasti, i to žestoka i na ne malom broju tačaka istinski razorna, postala je preovlađujući stil i univerzalizovani manir. Vlast je jedna od centralnih institucionalnih tvorevina u svakom društvu, pa je prirodno da se oko nje i uz nju talože debeli slojevi udvorištva, ali i impozantna masa kritika sa obiljem pratećih i na razne načine obrazlaganih zamerki. Kritika vlasti je odavno i uveliko uzela mah – i trajno ga drži – upravo u našem društvu. Bezdušna, birokratska i nasilju sklona država bila je i trajno ostala velika inspiracija društvenih analitičara, političkih aktivista raznih boja, kao i umetnika, posebno karikaturista i satiričara. Nedavno detronizovani socijalistički poredak vešto je instrumentalizovao nasleđene kritike vlasti i države iz prethodnih sistema i predstavio ih kao sliku mračne klasne prošlosti kakva u novoj eri, u vremenima oslobođenog rada, iz „jasnih načelnih razloga“ ne bi ni u tanušnim izdvojenim aspektima mogla da bude relevantna. Pisati protiv vlasti i kritikovati je u svim širim područjima njenog delovanja postalo je obligatna praksa, društveno je osveštano kao očigledan i samorazumljiv intelektualni domet i kao neosporiv patriotski čin.

Kad se, međutim, ta praksa sve pozamašnjeg kritikovanja pomnije razmotri, pa i sama stavi pod kritičku lupu, ispostavlja se da u njoj nema uvek i nema previše niti intelektualnog dometa niti patriotizma. Odavno to nije ni neki naročiti akt građanske hrabrosti, jer nikakve posledice ne trpe ni najžešći kritičari vlasti ni oni koji to radi sa manje žestine i više argumentacije. Najviše što mogu da pretrpe, a što bi izdaleka ličilo na izvesne posledice, jeste da budu zaobiđeni u izboru u neke državne komisije ili za savetničke funkcije. No, to se ne može tražiti, a ostati u okviru razumnog odnosa prema životnim datostima i ljudima koji iza njih stoje. Ne bi trebalo očekivati da nas na ugledne položaje postavljaju oni kojima svojim žestokim kritikama pomalo (ili poviše) zagorčavamo

život. Poslednji režim koji je na visoke savetničke i slične položaje uzdizao svoje najžešće kritičare bio je samoupravni socijalizam. Toga više nema i zadugo se neće ponoviti.

Kritikovanje vlasti, koje je utoliko efektivnije ukoliko je žešće, postalo je prilično lak i nipošto skup način sticanja popularnosti u široj javnosti. Neretko se ono ispostavlja kao lagodan put pribavljanja društvenog prestiža, kao način građenja reputacije koji ne bi mogao da se pribavi kakvim alternativnim pristupom bez mnogo većih napora i istraživačkog angažmana. S tim što alternativni put obezbeđivanja, takvih i tolikih, simpatija u široj, pa i u stručnoj javnosti, možda i ne postoji. Neizdrživa lakoća kritikovanja možda se najviše pokazala u tome što kroz nju svoje karijere započinju mladi istraživači i početnici koji na ovakvim analitičkim izletima uvežvavaju pisanje i obračunavanje standardnih kvantitativnih pokazatelja. Uprkos većinskom ubeđenju i uprkos čvrsto uvreženim predstavama u široj javnosti, kritikovanje vlasti nije neki naročiti podvig. A i kad bi to bio podvig, ogromna količina tih kritika morala bi, po logici svojevrsnog zakona opadajućih prihoda, uveliko da uđe u zonu opadajućih prinosa. Sa toliko naglašenim rastom količine morala bi, drugim rečima, sasvim upadljivo da pada i cena, a zajedno sa njom i sama vrednost.

Čini se da je mnogo veći podvig istražiti neke barijere i ograničenja u vođenju ekonomske politike, identifikovati krupne teškoće u realizaciji njenih poduhvata i ustanoviti razloge zbog kojih rezultati, makar u perspektivi dogledne budućnosti, *moraju biti* ispod očekivanja. Taj posao je intelektualno izazovniji, a u društvenoj atmosferi u kojoj se progresivnost meri učestalošću i žestinom nasrtaja na vlast svakako nije put ka nekoj široj popularnosti. Čak bi moglo da se kaže da ovakvo plivanje protiv struje iziskuje i jednu dozu građanske hrabrosti. Bilo kako bilo, ovaj autor se već duže vreme bavi preprekama sa kojima se u obavljanju svoje delatnosti susreće vlast; time nastoji da zaista neimpresivne rezultate u raznim oblastima ekonomske politike makar razume i razjasni kad već pod udarom tolikih kritika nikako da budu poboljšani i trajnije održani na takvom višem nivou. Ta ga tema toliko zaokuplja da je u vezi sa njom, pored nekoliko članaka, u

poslednjih par godina objavio i dve knjige (Madžar 2008, 2009). Ako se javi impuls da se digne kuka i motika, možda je dobro da oni koji bi se upustili u ovakav napad znaju da se ideja stvaranja potpunijeg uvida u institucionalna ograničenja ekonomske politike razvija kod ovog autora već duže vremena i da ne može biti reči o nekakvom naprasnom priklanjanju vlasti.

Uzet u svojoj prilično razuđenoj celokupnosti, ovaj tekst ima dve noseće poente. Prvo, u glavnini institucionalnih prilagođavanja, pa i u strateškim sastavnicama ekonomske politike nastoje se identifikovati objektivne determinante, moćne delujuće silnice koje uslovljavaju važnije poteze u tim sistemskim i ekonomskopolitičkim intervencijama, silnice koje su van bilo čije i bilo kakve kontrole i za koje u krajnjoj liniji niko ne može da bude „pozvan na odgovornost“. Ova propozicija bitno se razlikuje od onoga što se oformilo kao preovlađujuća percepcija u široj, pa i u profesionalnoj javnosti; obe ove javnosti sklone su da ovdašnje spore i krivudave tokove i u izgradnji institucija i u ekonomskoj politici pripišu vladajućim elitama i njihovoj nedovoljnoj kompetentnosti i defektnom moralu. Samo kad bi „oni gore“ bili naučno i stručno spremniji ili kad bi bar imali dovoljno trezvene pragmatičnosti da na pravi način angažuju raspoloživu ovdašnju ekspertizu i kad bi, s druge strane, bili moralniji i patriotičniji pa da umesto svog sebičnog promovišu opšti društveni interes, stvari bi i u privredi i van nje izgledale neuporedivo povoljnije, proizvodilo bi se više i živelo bolje. To je, kako se ovde dokazuje, tipičan stav u struci i u široj javnosti. Tom videnju dijametralno su i odsudno suprotstavljena sva noseća razmatranja i sva značajnija obrazlaganja u ovome tekstu, a to je suština druge njegove poente. Druga poenta se neposredno naslanja na prvu i iz nje logički proizlazi: kad se ukaže na objektivnu uslovljenost opredeljujućih tendencija u razvijanju institucija i ekonomskoj politici, onda logički sledi polemičko suprotstavljanje suprotnim gledištima prema kojima bi „subjektivni faktor“ mogao celokupni scenario našeg razvitka da izvede bitno drukčije i neuporedivo efikasnije. Ovdje razvijani stav u opoziciji je u odnosu na raširena i duboko ukorenjena gledišta i predstavlja njihovu – treba se nadati odmerenu i argumentovanu – kritiku.

Ovo je tačka na kojoj će biti učinjen napor da se ovo što sledi okvalifikuje sa najvećom mogućom jasnoćom. Tekst jeste polemičan, ali ta polemičnost nije apsolutna i nije do kraja negatorska. Ovde neće biti osporavana određena naučna, pa i šira društvena vrednost brojnih kritičkih prikaza ekonomske politike u Srbiji u poslednjih desetak godina (neki markantniji primeri takve kritike su Mlađan Kovačević 2007, 2008; Dušanić 2008, pa, sudeći po dubini preokreta koji predlažu i u institucionalnim aranžmanima i u ekonomskoj politici, i Miladin Kovačević i Bušatlija 2009). U daljem tekstu biće istaknuti naučni uvidi i izvesne šire društvene koristi od ovakvih kritika, sve u nastojanju da se objektivno i razložno odmeri njihov ukupni doprinos. No, trebalo bi da iz ovakvog stavljanja tih kritika u širi kontekst proisteknu dva krupnija uvida koji bi istovremeno predstavljali i doprinos reevaluaciji ovakvih kritičkih analiza. Prvo, već samim stavljanjem u taj širi kontekst kritike dobijaju drukčije dimenzije i znatno izmenjen sintetički definisan karakter; njihove implikacije biće osetno izmenjene i njihove poruke relativizovane. Drugo, mera u kojoj one stvarno utvrđuju defekte i eventualne promašaje ekonomske politike biće suštinski modifikovana u odnosu na ono što same te kritike predočavaju: u optici koju pruža ovakva reinterpretacija defekti će biti okvalifikovani kao *znatno* manji, a promašaji kao manje dalekosežni ili čak nepostojeći. Slika koja proizlazi iz relativizovanja ovih kritika, i to takvog koje je posledica njihovog stavljanja u kontekst izvan koga nije ni trebalo da budu formulisane, daleko je manje drastična i manje nepovoljna po forume i institucije koji su bili zaduženi i ovlašćeni za definisanje i realizaciju pojedinih politika. Rezimirajući, ovaj napis o defektnosti aktuelnih analiza daleko je od toga da bude onoliko razoran i korenit kakav bi mogao da proistekne iz principijelne nesaglasnosti u pogledu dijagnoze krupnih determinanti našeg institucionalnog, pa i opšteg društvenog razvoja. On je ipak dovoljno eksplicitan da stavi pod znak pitanja (pre)oštar ton koji je toliko prirastao za srce profesionalnim ekonomistima, posebno s obzirom na činjenicu da su od kritike države i njenih institucija načinili ne samo svojevrsnu užu specijalnost nego i neku vrstu opsesivne pasije. Najkrupnija zamerka ovim dežurnim kritikama ekonomske

politike sastoji se u tome što se za njih pokazuje da se usko i jednostrano usmeravaju na makroekonomske tokove insistirajući na njihovom dalekosežnom menjanju, te tako tražeći nemoguće, umesto da uvažavaju institucionalna i politička ograničenja ukazujući na elemente koji bi makar delimično i makar u dugoročnoj perspektivi mogli da se modifikuju. Dijametralno suprotstavljen kod nas tipičnom traženju *nemogućeg*, ovaj drugi pristup ide za tim da se u centar pažnje stave ta nevidljiva, ali široko razbokorena ograničenja čija bi ublažavanja, *uvek u granicama mogućeg*, jedan broj zasad neostvarivih promena pomerila u sferu dostupnog i mogućeg.

5. Opšti pogled na prepreke u vođenju ekonomske politike: alternative, preferencije i ograničenja

Svojevrsni kompulsivni sindrom kritike svega što je vezano za vlast spustio je teške zastore na deo ekonomske stvarnosti i zaprečio ekonomskoj analizi pristup nekim važnim istinama. Najvažnije među tim istinama odnose se na jedan broj ključnih elemenata koji mogu da se okarakterišu kao noseći stubovi ekonomske nauke. Ako je uopšte moguće izdvojiti te međaše ekonomije, te graničnike po kojima se ona prepoznaje i diferencira u odnosu na druge društvene nauke, onda bi to po svojoj prilici bili *alternative, preferencije i ograničenja*. Aktuelna kritika vlasti i njene ekonomske politike sadrži sistematska i trajna ograničenja o sva ta tri noseća elementa.

Kad je reč o operativnoj izvedbi ekonomskopolitičkih mera i akcija, ona je uvek učinak i rezultat nekih vladajućih garnitura, nekih manje ili više vidljivih grupa unutar vladajućeg direktorata koje su rukovodeća jezgra i elitne skupine postojećih političkih stranaka. Ukazivanje na greške ekonomske politike najčešće je i vrlo konkretna, često sasvim personalizovana kritika tih personalnih sastava koji mere i akcije ove politike projektuju i sprovode. Zamerke ekonomskoj politici su mnogobrojne, a među njima ima i takvih koje posve realistično ukazuju na globalne probleme zastrašujućih razmera. Odgovarajuće deformacije dovoljno su duboke da iz njih zaista proizlaze ogromne društvene štete. Neke zamerke

jasno i tačno pokazuju da se mnoge važne komponente politike neće moći duže nastaviti prosto zato što u doslovnom, može se reći fizičkom smislu nisu održive. Argumentovano se pokazuje da i sveukupna aktuelna ekonomska politika, ta široka, teško saglediva i začuđujuće raznorodno uzeta skupina dejstava posmatrana u celosti – prosto nije održiva i da će ili morati da dođe do dubokog, naglog i bolnog preokreta ili će se društvo suočiti sa doslovno shvaćenim *slomom sistema*. Kako se drukčije nego kao neodrživ može okarakterisati ključni segment politike na području penzijskog sistema u kome tekući prilivi ne pokrivaju ni dve trećine izdataka, sistema koji se u sve većoj i zabrinjavajuće rastućoj meri naslanja na budžet i u kome broj onih koji napajaju odgovarajuće fondove vidno opada – i to opet tempom koji brine i uznemirava – u odnosu na one koji iz njega ostvaruju svoje dohotke. Još drastičnije i frapantnije: kako drukčije nego kao *neodrživu* okarakterisati politiku koja u svom krajnjem rezultatu ima takvu domaću apsorpciju da za dobru petinu primašuje BDP, a sva se ulaganja faktički finansiraju iz priliva stranih sredstava, uz napomenu da se već sada jasno nazire da uveliko presušuje sa perspektivnom da bude sve tanji i tanji.

Pa ipak, ako se sve tumači kao posledica nesposobnosti i neodgovornosti političara i kao množina poraznih posledica koje su mogle da budu izbegnute samo da su se na vlasti umesto *ovih* našli neki mudriji i čestitiji ljudi, onda je to krupna greška u rezonovanju, omaška proistekla iz ignorisanja *alternativa* kao prvog stuba svekolike ekonomske nauke. Analitičari po pravilu, bolje rečeno bezizuzetno, propuštaju da ispituju (ne)postojanje alternativa aktuelnim političkim garniturama, a učinak i kvalitet onih koji su se zatekli na vlasti cene u nekoj vrsti konceptualnog vakuuma, sasvim apstraktno i bez, za ovakve analize neophodnog, osvrtnja na privrednu i političku stvarnost zemlje. Sve što je rečeno o destruktivnim i pogubnim bilansnim odnosima i dinamičkim tendencijama može da bude, a u stvari i jeste, tačno, ali iz toga *automatski* ne sledi takva osuda personalne garniture koja iza takvih pogibeljnih trendova stoji. Svaki ekonomista i cela profesija treba kategoriju *alternativa* u svoj analitički pristup da inkorporiraju kao neku vrstu uslovnog refleksa i da se u

svakom osvrtnu na domete i promašaje personalnih garnitura koje su odgovorne za ekonomsku politiku zapita kakve su nam alternative.

U daljem tekstu biće zagovarana ocena da Srbija baš i nema neke očito bolje personalne postavke timova koji bi „daleko efikasnije“ vodili ekonomsku politiku i da je to što se našlo na državnom vrhu – bar prema ličnoj percepciji i vlastitoj proceni, dok bi drukčije ocene mogle, dakako, da vode drukčijim rezultatima – uglavnom (sa mogućim korekcijama koje krupnu sliku ne menjaju) najbolje sa čim zemlja danas raspolaže. Ekonomisti ne treba da zaborave da su u tim timovima naglašeno zastupljeni – a da su uvek i bili, držeći povremeno i ključna egzekutivna mesta – upravo članovi naše profesije, i to oni koji su po nesumnjivo većinskom mišljenju ponajbolji među nama. Alternativnih garnitura, pogotovo takvih koje bi bile očigledno superiorne, jednostavno nema. A kanoni ekonomskog rezonovanja nalažu da se sve što se procenjuje prema nekoj efikasnosti ili široj racionalnosti *ceni u odnosu na alternative*. Za ekonomistu bilo šta, uključujući i aktuelne političke garniture, može u nekom precizno specifikovanom smislu da bude dobro ili loše samo *u odnosu na alternativu*. Ako bolje ili, daleko bilo, čak nikakve alternative nema, onda su ovi koji su se zatekli na vrhu zapravo *najbolji* i sugestije u pogledu njihove zamene ili uklanjanja predstavljaju upadljivo ogrešenje o elementarnu racionalnost i zdrav razum. Garniture se, dakle, cene u odnosu na alternative i ne sme se zaboraviti da i poražavajući (makro)ekonomski rezultati mogu da budu kompatibilni sa doslovno optimalnim kadrovskim izborom; razorni trendovi mogu da proisteknu iz politike koju vode najbolji kadrovi *među onima sa kojima raspolažemo*. U ovoj stvari treba da budu oprezni svi ekonomisti, a naročito oni koji su imali prilike da i sami zauzmu neka od visokih mesta u rukovodećem direktorijumu, a to su jednostavno odbili.

Drugi element koji se mora imati u vidu prilikom rasprave o dometima i greškama ekonomske politike jesu *preferencije*. Bilo bi previše ako bi se tvrdilo da u demokratskom poretku, osobito jednom nezrelom i rovitom koji, poput ovog našeg, nije uspeo da se konsoliduje (Pavlović i

Antonić 2007:199-248), političari postupaju prema preferencijama, političkim opredeljenjima i „komandama“ birača i da za ono što se dešava u privredi i oko nje valja okriviti ne njih nego birače koji su ovlastili i usloveli da čine to što tako često i zdušno kritikujemo. Zna se da, i pored surovih izbornih testova, za neke stranke očigledno i ubitačnih, političari imaju prostore diskrecionog delovanja i da birači ni izdaleka nisu u stanju da ih (tako) efikasno kontrolišu. Dobro je poznato da se poznati regulatorni otkazi (upravljački defekti) vezani za odnos principala i agenta javljaju i na području politike, u ovoj sferi možda još i više nego i u samoj ekonomskoj politici (Miller 2003: 386-405; Buchanan and Tullock 2001/1962: 97-116, 283-95). Pa ipak, nemoguće je poreći snažan uticaj preferencija i raspoloženja u biračkom telu čije se (ne)respektovanje može pokazati kao pitanje opstanka političkih stranaka, kao pitanje njihovog života ili smrti. Iako sigurno ne opredeljuju jednoznačno akcije i delovanje političara, ova velika društvena opredeljenja i neka masovna i globalna vrednosna određenja zasigurno definišu jedan skup dalekosežnih dinamičkih ograničenja koja moraju da se respektuju. Ako bi se neko zarad javnog dobra i u opštem interesu i suprotstavio toj moćnoj struji masovnih vrednovanja i pratećih aspiracija, brzo bi bio zamenjen nekim koji bi te vrednosne orijentacije prihvatio sa svom ozbiljnošću i ugradio ih u svoje akcione programe.

Politički opstanak nemoguć je bez usaglašavanja programskih orijentacija sa tim velikim društvenim vrednostima; ma koliko da se da usmeravati i preoblikovati propagandnim i drugim sredstvima, raspoloženje birača ne može se ignorisati niti je moguće voditi nekakvu proizvoljnu politiku nezavisnu od onoga što su biračke mase spremne da prihvate. U strateškim, globalno dimenzioniranim preferencijama birača mogu zadugo centralnu ulogu da imaju neke šire društvene vrednosti, npr. orijentacija na nacionalno konsolidovanje i teritorijalno zaokruživanje (Pavlović i Antoniće, 2007, 218-48), koje ne samo da nisu u skladu sa uobičajenim (pre)porukama ekonomista za brži rast i viši standard, nego su njima dijametralno suprotstavljene. U našoj bliskoj prošlosti nije teško naći primere neumitnog nametanja

biračke volje političkim garniturama, a ne obrnuto, i trasiranja strateških pravaca koje su partije i lideri *moralni* da slede ako su hteli da opstanu u političkom prostoru. Pokojni predsednik Milošević morao je, kao pravi, zadojeni komunist, da ima jaku averziju prema nacionalizmu; pa ipak, on je kreirao nacionalističku programsku platformu političkog delovanja za svoju partiju i za celu zemlju, jer je to u tada preovlađujućem raspoloženju, posebno s obzirom na pritisak nacionalistički ostrašćenih konkurentskih stranaka, bila jedina dinamički održiva opcija. U svetlu takvih krupnih političkih preferencija, koje se u svojim bitnim odrednicama nameću kao neumoljivi politički imperativi, mnogo toga što ekonomisti kritikuju i u vezi sa čim čak postavljaju i pitanje odgovornosti, odraz je volje biračkog tela, a ne nekih promašaja i neodgovornih poteza političkih garnitura. Ignorirati preferencije za političare je isto što i potpisati sopstvenu smrtnu presudu a za ekonomiste jasan znak da su smetnuli s uma – te se tako legitimisali kao profesionalno nedovoljno kompetentni – jedan od najvažnijih, doslovno centralnih elemenata svoje struke.

6. Preferencije aktera na mikro nivou kao sistemska ograničenja na nivou celine

Preferencije se javljaju kao ključni element institucionalnih transformacija i ekonomskopolitičkih mena u još jednoj važnoj funkcionalnoj sprezi. Preferencije imaju ne samo birači nego i politički aktivisti, stranački prvaci, rukovodeće garniture na različitim nivoima političke organizacije, pa čak i same stranke i njima analogne organizacije u političkoj sferi društvenog života. Izgleda prirodno pretpostaviti, pa čak u neku ruku prihvatiti i kao legitimno, da oni u političke procese ulaze nadahnuti željom da maksimiziraju neki svoj *strogo individualni* interes. Zaista, izgleda isprazno, proizvoljno i neutemeljeno da se za pojedince posve legitimno pretpostavlja da maksimiziraju profit pojedinačne (reprezentativne) firme i zadovoljavanje individualnih preferencija – kad se uključuju u tržišne procese – a da iz osnova menjaju svoj obrazac ponašanja kad stupe u

političke interakcije. Akteri političkih procesa ne predstavljaju nekakav suštinski drukčiji ljudski materijal kad se angažuju u politici u odnosu na osobenosti koje ispoljavaju u tržišnim interakcijama. Na takvoj individualnoj motivaciji subjekata uključenih u političke procese davno su izgrađene zaokružene i koherentne političke teorije, analitički korpusi sa velikom eksplanatornom moći (Downs, 1957, posebno 21-35, a potom 220-37). Sa izuzetkom epohalno relevantnih i u društvu posebno pozicioniranih ličnosti, svi ljudi se u društvo uključuju sa prirodnom željom da svoju životnu putanju trasiraju na individualno najpogodniji način i da na pozicijama na kojima se zateknu *za sebe* poluče najveće koristi. Nema principijelnog razloga da se ponašanje u politici tretira suštinski drukčije od onoga u privredi i finansijama; i pored izvesnog metaforičkog naboja, nije slučajno da se u naučnoj komunikaciji odavno i uveliko ustalila sintagma *političko tržište*.

Ako se prihvati da politički aktivisti i njihove stranačke i druge organizacije mogu, baš kao i tržišni subjekti ili bar delimično poput njih, da slede sopstvene, razume se parcijalne, interese, onda deo tako široko zastupljenih kritika ekonomske politike gubi svoju analitičku podlogu. Rezultanta političkih odluka i aktivnosti može zaista da nam se ne dopada – kao što je to u našoj sredini zasigurno slučaj, i to, neka se doda, sa puno opravdanja – ali iz toga ne mora da sledi da se odgovornost može pripisati političkim liderima koji iz sveg tog košmara stoje sa svojim odlukama. Oni su, poput tržišnih subjekata i poput svih nas „običnih ljudi“, sledili svoj interes, a dobro je poznato da krajnje i agregatno oformljene posledice pojedinačnih odluka mogu da budu posve nenameravane. Poznatom sindromu nenameravanih posledica (*unintended consequences*) posvećena su silna istraživanja i studije, a upravo na tu temu izdata je svojevremeno i jedna široko citirana knjiga (Dahrendorf et al., eds., 2000).

Postoji samo jedna rezerva u pogledu, inače široko prihvaćenog (Ahrens, 2002, 39-48) stava da se individualne funkcije korisnosti maksimiziraju na isti način i sa istim motivacionim impulsima u politici kao i u tržišnim transakcijama. Reč je o tome da odluke koje donose političari imaju znatno širi spektar posledica nego odluke tržišnih

subjekata i da se stoga ne tiču samo onih koji su ih doneli nego i mnogih drugih; iz toga kao da proističe moralna obaveza subjekata političkog života da svoje ponašanje usklade sa nekim etičkim nalogima. No, apelovanje na moral sigurno ne može da poništi legitimnost individualnih interesa, mnogi politički delatnici donose odluke bez širokog spektra efekata na druge subjekte, a ukoliko se i prihvati izvesna moralna obaveza po osnovu uticaja na druge aktere društvenog života, ostaje nesavladiv problem njenog operacionalizovanja i eventualne kvantifikacije: *koliko* političari ipak zadržavaju pravo da legitimno slede sopstveni interes i gde tačno počinje njihova moralna obaveza respektovanja blagodeti drugih i uključivanja uticaja na *druge* u algorariitme putem kojih se izračunavaju sopstvene odluke. Gde je granica između (prirodno) egoističkog i društveno obavezujućeg ako se sa o njoj uopšte može govoriti, i to makar i na koncepcijskom nivou i makar i sa minimalnom preciznošću?

Ostaje dakle grupa delatnika kojima se ne može odreći pravo da donose odluke (i) u sopstvenom interesu. Teško ih je kriviti za notorno loše agregatne ishode ako su pri tom sledili sopstveni interes, teško u meri u kojoj se prihvata legitimnost takvog interesa. Poznato je da i mehanizmi političkog odlučivanja imaju svoje funkcionalne otkaze (manjkavosti, defekte...) po osnovu eksternalija, ekonomija obima, informacionih asimetrija, odnosa između principala i agenta (Trifunović, 2009, posebno 13-17, 64-71). Kad se zbog ovakvih funkcionalnih propusta (reč je o defektima mehanizama decentralizovanog odlučivanja) jave nepovoljne, pokadšto pogubne *nenameravane posledice* onda se „odgovornost“ može smisleno locirati samo *na sistem, a ne i na aktere koji unutar njega deluju* (Madžar, 2009b, 167-82). Moguće je pribeći pripisivanju odgovornosti po osnovu nekompetentnosti i, posebno, nedostatka relevantnih (visoko) specijalizovanih znanja, ali je i to teško operacionalizovati, jer niko ne može sa iole zadovoljavajućom preciznošću specifikovati nivo znanja na kome bilo ko s pravom može da insistira. Utoliko pre što ni sam analitičar nema neograničeno znanje i što se i kod njega može postaviti pitanja „obaveznog“ nivoa znanja. Postoji i varijanta tobožnje intelektualne nedoraslosti subjekata

političkih procesa koji navodno nisu u stanju da uvide da je posvećenost javnom interesu u isti mah i njihov autentični interes. No, ta teorija „nedoraslosti“ tek je varijanta upravo razmotrene teorije nekompetentnosti, pa se na osnovu iste argumentacije i ona bez rizika može odbaciti.

Ovoj toliko zaoštrenoј kritici ekonomske politike i ostalih aktivnosti organizovanih i vođenih u režiji vlasti može se uputiti još jedan, u ovom slučaju načelan i sadržajno širok prigovor. Smisao kritike se prevlađujućim delom iscrpljuje doprinosom za koji možemo da se nadamo da će učiniti na planu pomeranja zapreka koje su se isprečile u dizanju blagostanja društva i osiguravanju kvalitetnijeg života. Da bi u toj uvek poželјnoj orijentaciji bila uspešna, kritika treba da bude usredsređena na činioce koji društveni napredak doista ometaju. Ako se aktuelne političke postavе ponašaju na način koji ne nailazi na opšte dopadanje, osuda tog ponašanja nije intelektualno produktivan pristup. Naprotiv, njegovo *razumevanje i objašnjenje* put je ka naučnoј istini, a u isto vreme i doprinos iznalaženju načina za preko potrebna poboljšanja ove zadugo ustaljene nepovoljne privredne i društvene situacije. Temeljnija analiza naći će za takvo ponašanje brojne *objektivne* determinante, a sva je prilika da će utvrditi da je ono ispod razine kakvu želimo i očekujemo (1) zato što postoje objektivna i realna ograničenja koja su nezavisna od elita ustoličenih u datom vremenu na vlasti i koja ne mogu da se trenutno i bez napora i troškova prevaziđu, (2) zato što postojeći ambijent unutar koga teku politički procesi generiše motivaciju koja *podstiče i stimuliše opservirana ponašanja* (koja se moraju uvažiti jer je u opštu paradigmu duboko ugrađenu u samu osnovu i ekonomije i većeg broja drugih društvenih nauka inkorporirana pretpostavka po kojoj relevantni subjekti maksimiziraju zadovolјavanje *sopstvenih* preferencija i jer se valjda introspekcijom možemo uveriti da se i mi sami tako ponašamo), a posebno (3) zato što ponašanja u osnovi opredeljuje (i) konkurencija, zbog koje će oni što se ne uklapaju u obrasce kakve ona diktira biti dovolјno brzo zamenjeni drugima koji od tih, nama ne posebno dopadljivih, obrazaca neće odstupiti.

7. Izvori i posledice ograničenja u vođenju ekonomske politike

Treći element u opštoj shemi ekonomske nauke, toliko relevantan i neposredno primenjiv i na političke mehanizme i procese, jesu *ograničenja*. O toj temi napisane su dve prethodno citirane knjige (Madžar, 2008, 2009a). Ovde je dovoljno, u vidu kratkog krokija, podsetiti tek na neke poente. Ekonomisti su tradicionalno orijentisani na materijalne i, šire uzev, realne komponente ograničenja koja su inače jedna od osnovnih kategorija na kojima počiva ekonomska nauka. I u standardnim, profesionalno merodavnim traktatima, i u tekućim raspravama u obzir se uzimaju resursna i tehnološka ograničenja. Prva kao mera materijalnih (i eventualno finansijskih) sredstava koja ekonomskim akterima ili privredi kao celini stoje na raspolaganju, a druga kao mera rezultata, odnosno učinaka („autputa“) koji se na osnovu datih resursa mogu ostvariti. Tehnološka ograničenja prosto impliciraju da se iz date količine sredstava ne može dobiti više od neke mase proizvoda (ili usluga) i da se sa tom gornjom granicom dostižnog efekta mora računati kao sa objektivnom činjenicom života. Međutim, ograničavanje pažnje isključivo na realna (resursna i tehnološka) ograničenja ostavlja izvan analitičke žiže jedan krupan u uvek relevantan segment privredne stvarnosti. Privredni subjekti i organi ekonomske politike ograničeni su ne samo tehnologijom i oskudnim resursima nego i pravilima: proceduralnim odredbama, naredbama, zabranama... kao bitnim elementima vladajućih institucionalnih aranžmana. Ograničeni su i *motivacijom* koja je takođe institucionalno uslovljena i koja ih goni na odgovarajuća ponašanja; a institucije su kategorija koja je u neugodno visokom stepenu, i to ne samo na kratak nego i na znatno duži rok, objektivno data i koju pojedinci i grupe ne mogu po kratkom postupku menjati, pa makar da su u takvim nastojanjima inspirisani i najvišim društvenim interesima.

Odavno je razjašnjeno i uveliko prihvaćeno da je krajnja skupina determinanti privrednog razvoja ne raspoloživost resursa, pa čak ne i masa proizvodno relevantnih tehnoloških znanja i njima impliciranih, odnosno razvijenih

proizvodnih i poslovnih rešenja, nego institucije koje opredeljuju prostore (slobodu!) delovanja učesnika privrednog života i njihovu motivaciju. Privredna istorija je puna resursno bogatih, ali stagnantnih privreda, kao i onih koje nemaju gotovo nikakvu resursnu osnovu, a ostvaruju spektakularan rast. Bitno je ne koliko neki akter ili neka privreda imaju resursa nego, šta pod uticajem institucionalno opredeljenih podsticaja koji su uvek odsudno važni, sa njima čine, kako ih alociraju i koju efikasnost uspevaju posredstvom njih da isteraju. Količina resursa nije zanavek data i tamo gde ih nema dovoljno biće, ponekad i spektakularno, uvećani ukoliko institucije generišu prave podsticaje za njihovu alokaciju i upotrebu. Gotovo da se isto može reći i za tehnološka rešenja i proizvodno relevantna novostvorena znanja. Dobro postavljene institucije stimulišu kreiranje novih znanja, a ekonomske slobode kao vrhunaska institucionalna tekovina otvaraju široke prostore za razmah preduzetništva koje se velikim delom svodi na stvaranje i ekonomsko korišćenje novih znanja. Ta znanja nisu naučno formalizovana, ali zato nisu ništa manje korisna i delotvorna. Tamo gde su institucionalna ograničenja manje restriktivna, a prostori slobodnog delovanja širi, mnogo više do izražaja dolazi (slobodno!) preduzetništvo, sistem ubrzanim tempom akumulira dragocena praktična znanja, lakše se prilagođava i brže i više uči.

Sama politika suočena je sa institucionalnim ograničenjima koja jednostavno onemogućavaju da se postigne ono što se od nje na raznim stranama očekuje. Ako u postojeći skup institucionalnih aranžmana nisu ugrađeni neki instrumenti ekonomske politike ili ako je prostor za upotrebu nekih drugih institucionalno ograničen, jasno je da nije moguće preduzeti mere i izvesti akcije koje bi u odsustvu takvih ograničenja bile dostupne. Sama vlada i njene agencije suočena je u svom funkcionisanju sa nizom ograničenja koja sputavaju njeno funkcionisanje i obaraju efikasnost ispod tehnološki inače dostupnih nivoa. Tu posebno valja podsetiti na velike smetnje koje otežavaju funkcionisanje široko postavljenih koalicionih vlada. Te smetnje su detaljno razmotrene u citiranim dvema knjigama (Madžar, 2008, 2009a), ali ovde je u vezi sa *objektivno nametnutom* smanjenom efikasnošću koalicionih

vlada dovoljno upozoriti na (1) teškoće u samom njihovom formiranju i duge periode iznuđenih „mandata“ tehničkih vlada čije se funkcionisanje svodi na rutinsko obavljanje neodložnih poslova i na delovanje bez nekog dugoročnijeg programa i razvojne koncepcije po kojoj bi se razlikovala od drugih vlada; (2) ogromne teškoće u zadovoljavanju interesa i zahteva velikog broja koalicioničkih partnera, pri čemu se mnoštvo tih segmentiranih interesa po dobro poznatoj logici konvertuju u ograničenja; (3) vertikalnu podelu vlasti koja je predvidiv rezultat koalicioničkih aranžmana, pri kojoj su koalicionički partneri sprečeni da intervišu u područjima koja su u podeli pripala drugima i pri kojoj izostaje onaj minimum društvene kontrole koji bi se javio kao posledica uvida u sadržinu i način rada ostalih učesnika u koalicionom sporazumu; (4) zastrašujuća nesigurnost u funkcionisanju vlada budući da je veliki broj partnera koji mogu da ishode njen pad, a prilagođavanja neophodna da bi se ta rušenja vlade izbegla uzimaju mnogo vremena i sistem čine tromim i slabo responzivnim egzogenim promenama i spoljnim udarima kojima je neprestano izložen.

Radi pukog održanja vladajuće koalicije mora se zadovoljiti vrlo veliki broj pojedinačnih zahteva takođe brojnih partnera, zbog čega moraju da se ubrzanim ritmom stvaraju novi forumi i agencije kao lokacije za radna (rukovodeća!) mesta partijskih aktivista. Da takav sistem postaje sve skuplji i skuplji očigledna je činjenica, ali se time ne iscrpljuju štetni efekti ove nezdrave hipertrofije državnog aparata i javne uprave. Tako (pre)naduvan sistem postaje dodatno trom i slabo responzivan; on svojim pokadšto zapanjujućim opsegom uveliko upada u zonu opadajućih prinosa zbog čega efikasnost upravljanja silno opada već po osnovu glomaznosti, dupliranja nadležnosti i funkcija i nesavladive složenosti sistema. Sa daljim širenjem sistema *opada umesto da se povećava* njegova upravljačka delotvornost. A sve je to uslovljeno preteranom političkom izdiferenciranošću društva koja nameće formiranje izrazito širokih vladajućih koalicija, iznuđeno je političkom raznorodnošću koja je objektivna činjenica života i za koju ne može biti okrivljen nijedan učesnik u političkom životu.

Institucionalna ograničenja nisu bogomdana i ne mogu se tumačiti kao trajno fiksiran element alokacije resursa ili

procesa formulisanja i realizacije ekonomske politike. Ona su, doduše često nenameravan i neanticipiran, rezultat nekih odluka i ponašanja od kojih su se mnoga odigrala u dalekoj prošlosti. Nisu retka insistiranja na radikalnim promenama sistema, i to promenama koje će biti veoma brze, ako ne i trenutne, pa još tako izvedene da po kratkom postupku otlone sve krupnije institucionalne defekte. Ovakvo viđenje sistema najbolje se da rezimirati pitanjima: Ako sistem ne valja, zašto se ne preduzmu mere na njegovom radikalnom prestrukturiranju i zašto se to ne učini *odmah*? Zašto se tako dugo živi sa njegovim manjkavostima i zbog čega se tolerišu očigledne štete koje iz tih manjkavosti proizlaze? Na ta pitanja može se dati čitava lepeza različitih odgovora, među kojima ima diskurzivnih i veoma kompleksnih, te tako i opširinih i dugih, ali i kratkih i efektnih. Jedan kratak odgovor sastojao bi se od zapažanja da su i procesi institucionalnog prilagođavanja, kao i svi drugi procesi koji teku unutar razuđenih i naglašeno kompleksnih sistema, veoma složeni, mnogim hazardima opterećeni, zahtevni u pogledu teškog rada i visoko specijalizovane ekspertize i, što je posebno važno, vremenski razvučeni. Institucionalna prilagođavanja ne mogu da budu brza, a uspešna, a čak i kad se protegnu na duge vremenske intervale, nema sigurnosti da će biti optimalno uobličena.

8. Ograničenja uslovljena operativnim karakteristikama funkcionalno decentralizovanih procesa prilagođavanja

Šireći unekoliko odgovor za koji je najavljeno da će biti lapidaran, u procesima institucionalnog prilagođavanja i razvijanja učestvuje široka paleta i veliki broj učesnika; i oni su u izvesnoj meri *decentralizovani*. A to znači da u njima, kao i u svim drugim decentralizovanim procesima – u kojima zbog niza razloga i više negu u decentralizovanim procesima u privredi – ima mesta funkcionalnim otkazima. To znači da se i tu javljaju ekonomije obima, eksternalije, asimetrije u informacijama, raskoraci u interakcijama principala i agenata... To dalje znači da i uz svršeno racionalno ponašanje pojedinačnih učesnika u procesima – ishod može da bude

društveno necelishodan, a tu i tamo i posve izopačen. Analogija sa privredom nameće se sama po sebi, s tim što je ovde prostor za deformacije daleko širi; u privredi, naime, veliki broj subjekata ima u osnovi zdravu motivaciju koja izvire iz vlasništva a dalji, takođe veliki broj subjekata, izložen je pritisku da efikasno posluje zahvaljujući komandnim i kontrolnim funkcijama koje takođe izvire iz vlasništva; u ulozi principala vlasnici nisu uvek nemoćni, a i kad im se moć kontrole ispostavi kao ograničena i nedovoljna, ulogu velikog bezličnog imperativa u smislu što veće efikasnosti preuzima konkurencija koja je u privredi i oštrija i delotvornija nego u drugim oblastima. Svega toga u političkim procesima, pa tako ni u procesima institucionalne izgradnje, ili uopšte nema ili nema u tom obliku, pa su hazardi nenameravanih, a nepovoljnih posledica veoma veliki. Korisno je i neophodno u drugoj formulaciji i ovde istaći već naznačenu ideju: to što je ovde opisano deo je objektivne društvene stvarnosti, skup karakteristika koje učesnici procesa u izgradnji institucija *ne mogu* promeniti, pa je otud mnogo toga što smo skloni da kritikujemo *teškim rečima* objektivno dato i bez logičke osnove da se pripíše bilo kom vladajućem direktorijumu.

Procesi institucionalnog prilagođavanja karakterišu se stoga zahtevima i preduslovima koje je veoma teško ispuniti. Najteži među tim zahtevima odnose se na znanje i potrebu postizanja široke društvene saglasnosti. Ovde je relevantna i merodavna poznata Poperova logika malih koraka (1993/1971: 208-20, posebno 209-11). Za velike korake, za privrednosistemske revolucije, jednostavno nema dovoljno znanja niti u akciono relevantnim rokovima mogu da budu pribavljena. Kakva-takva iskustvena svedočanstva postoje samo o onim konstelacijama koje su već u praksi isprobane, a to znači o rešenjima koja su postojala. Informacije se u načelu mogu pribaviti samo o mehanizmima koji su bili u upotrebi i čija su svojstva, zajedno sa postignutim učincima, statistički mogla da budu snimljena i koliko-toliko analitički obrađena. Samo su ona u sistemu registrovana u manje ili više formalizovanom obliku i predstavljaju dragoceni spoznajni kapital bez koga je institucionalni inženjering, uključujući posebno i onaj u malim koracima, jednostavno nezamisliv. Ta,

uvek nepouzdana i vazda nekompletna, znanja mogu da posluže kao kakav-takav oslonac samo za „male korake“, tj. relativno male promene u odnosu na rešenja koja su već na raspolaganju. Veliki koraci predstavljaju velika iskoračenja u prostore nepoznatog, u široke i neizvesne oblasti o kojima ne postoje nikakva znanja. Takvi koraci jednostavno ne mogu da se preduzmu jer se ne zna kako bi trebalo i čak kako bi mogli da izgledaju, a ako bi uprkos tome i bili preduzimani, bili bi to hazardni skokovi u mračne ambise neistraženog i, kako se to u prošlosti ne jednom ispostavilo, vodili bi u slom i katastrofu. To je najbolje ilustrovano spektakularnim eksperimentima socijalnog inženjeringa nastalih u rezultatu velikih društvenih revolucija kojima je bio bogato prošaran XX vek. Ako je sistem, radi izbegavanja katastrofa, osuđen na male korake, onda iz toga neposredno sledi da institucionalna promena može da bude samo postepena i – prema kriterijima revolucionarno raspoloženih mislilaca – neoprostivo spora. A spori procesi institucionalnih prilagođavanja znače da su na kratak rok, pa čak i za duže intervale u budućnosti, institucionalna rešenja praktično data i da se imaju uzeti kao ograničenja za široki skup mera i akcija koje se na operativnoj osnovi imaju preduzeti u doglednoj budućnosti.

Barijera znanja javlja se još u jednoj, ne osobito upadljivoj, ali zato ne i manje važnoj dimenziji. U poslovnom komuniciranju i svakodnevnoj privrednoj praksi neprestano se, gotovo na tekućoj osnovi, javljaju najrazličitije inovacije. Duboki i nezaobilazni razlog njihove pojave jeste povećavanje efikasnosti na mikro nivou – ušteda na troškovima ili realizacija većih učinaka na osnovu neizmenjenih troškova. No, dok je iznalazjenje takvih novih metoda i postupaka u poslovnoj praksi dostupno i moguće s obzirom na raspoloživa znanja, u svojoj složenoj interakciji ti novi postupci – a tome treba dodati i interakciju ovakvih inovacija sa već postojećim rešenjima – stvaraju na višim nivoima privredne organizacije vrlo kompleksne spletove međuzavisnosti i mehanizme teško sagledivih, dalekosežnih implikacija. To su spletovi međuzavisnosti i novoizrasli zapanjujuće kompleksni mehanizmi kod kojih se i u vezi sa kojima javljaju dramatični deficiti znanja. Ne samo da nedostaju znanja za regulisanje i

dinamičko usmeravanje ovih novonastalih aranžmana, nego se često pokazuje kao nedostupno i samo elementarno razumevanje njihovog funkcionisanja. Možda je najbolji ilustrativni primer ovakvog razvoja organizacionih modaliteta i institucija stvaranje novih, već u neposrednoj percepciji zbnjujuće kompleksnih finansijskih instrumenata koji u tolikom meri usložnjavaju funkcionisanje finansijskih tržišta da se – bar za neko vreme – pokazuje kao neostvarivo formulisanje jasne teorije koja bi objasnila njihovo funkcionisanje. A da se i ne govori o delotvornom upravljanju na nivoima na kojima operiše ekonomska politika. Iskustvo naširoko i uverljivo pokazuje, u novije vreme možda još i više nego ranije, da su ljudi u stanju da načine inovacije i kreiraju nove institucije i procedure čije složene spletove, otelotvorene u vrlo razuđenim aranžmanima na višim organizacionim nivoima u privredi i u ekonomskoj politici upravljenoj na njeno usmeravanje, za neko nipošto zanemarljivo vreme, jednostavno ne razumeju. Ako se uopšte može govoriti o preprekama i ograničenjima koja su se iskustveno potvrdila kao trajna, u vremenu neograničeno relevantna barijera u ljudskim aktivnostima, onda je to sigurno uvek aktuelan i uvek akutno ispoljen nedostatak znanja.

Druga dimenzija u kojoj je izgradnja institucija neizbežno spora jeste postizanje potrebnog društvenog konsenzusa. Institucionalne promene znače krupna pomeranja u ovlašćenjima nad brojnim i obimnim resursima, skokovite promene u rasporedu (različitih vidova, Horvat 1984/1982: 60-5, posebno 61-2) društvene moći i, što je od posebnog značaja, krupne i nedovoljno predvidive promene u raspodeli dohotka. Te promene ne znače brzo, a ponajmanje trenutno poboljšanje položaja svih relevantnih društvenih grupa; svaka od njih sadrži dva važna aspekta: raspodelu troškova i distribudiju koristi. Čak i ako se u krajnjoj liniji poboljšava položaj svih relevantnih grupa, a ako je stanje u koje se sistem pomera superiorno u smislu Pareta u odnosu na inicijalno stanje, sama promena ne mora da zadovolji kriterij Paretove efikasnosti. Do konstelacija koje su superorne u smislu Pareta često se stiže *neefikasnim* (u istom smislu) promenama, i obrnuto – Pareto efikasne promene

moгу da vode Pareto inferiornim stanjima (Buchanan i Tullock, 2001/1962, 171-4, posebno 173).

Ovde treba istaći i krajnje nepovoljnu asimetriju u reagovanju na planirane, a još više na, makar i delimično ostvarene, institucionalne promene (i neke mere i akcije ekonomske politike). Asimetrija se javlja u dve različite dimenzije. Prvo, na svaku promenu po pravili, ako ne i isključivo, reaguju oni koji su njome pogođeni; oni kojima promena odgovara uglavnom miruju i zadovoljno čute. Očevidno je da ova asimetrija predstavlja važnu i moćnu komponentu institucionalne inercije: zbog te asimetrije sistem se mnogo teže i sporije prilagođava nego što bi to bio slučaj u odsustvu ove asimetrije. Drugo, strukturnim preobražajima, pa i manje radikalnim prilagođavanjima u institucionalnim aranžmanima pristupa se u vremenima i situacijama kad su one najmanje uklopive u zatečene aranžmane i najteže se sprovođenje. Naime, u situacijama u kojima sistem funkcioniše manje-više zadovoljavajuće nema osobitih pritisaka da se išta menja u aktuelnom institucionalnom poretku: to što daje prihvatljive rezultate malo ko je voljan da doteruje i popravlja. Međutim, seme budućih neprilika često je sadržano u strukturnim odnosima i dinamičkim tendencijama ostvarenim u periodima uspešnog statistički registrivanog delovanja privrede. Sa stanovišta neke ultimativne i sveukupne racionalnosti bilo bi najbolje krenuti sa institucionalnim unapređenjima u tim relativno povoljnim vremenima. Promene bi se u tim povoljnim vremenima lakše podnele, pa i isfinansirale, a samo tako bi se *blagovremeno* otklonili uzročnici budućih poremećaja i nedaća. To su, međutim, vremena kad su promene malo verovatne, pre svega zato što izostaju društveni pritisci, pa i pritisci proistekli iz gole nužde, koji bi dovoljno snažno delovali u pravcu takvih promena. Rezultanta ovih loše usmerenih silnica dovoljno je jasna: empirijska pravilnost ispoljena kroz iniciranje institucionalnih promena u periodima kad su one najteže izvodljive ima za posledicu otežavanje i usporavanje institucionalnog razvitka. Dodatnu teškoću može da predstavlja okolnost da promene inicirane i koncipirane u nepovoljnim, kriznim vremenima mogu da nose pečat tih vremena i stoga mogu da se ispostave kao nedovoljno prilagođene nekim

budućim intervalima sredeog i uravnoteženog, tj. *nekriznog* funkcionisanja makroekonomskog sistema.

Ovo je sklop u kome se lako sagledava duboka, u dugoročnoj perspektivi nepobitno relevantna Buchananova (2009) ideja o potrebi održavanja nekih ključnih makroekonomskih parametara prosto *van domašaja ekonomske politike*. Buchanan ovde konkretno predlaže ozbiljna i krupna ustavna ograničenja na monetarnu politiku, konkretno takva koja ne bi dovodila do nepotrebnih, što će reći takvih *koja se daju izbeći*, promena u kupovnoj snazi novca. Zahtev se svodi na održavanje neizmenjive vrednosti jedinice mere u jednoj privredi. Doista, u privredi u kojoj su sve transakcije izražene i obavljene u datoj jedinici mere, malo šta može da ostane stabilno ako se ta jedinica menja, pogotovo ako se menja bez potrebe ili na način koji ima za posledicu mnogo veće, mahom dugoročne i stoga manje vidljive, gubitke nego što su to efemerni kratkoročni dobiti kojima su rukovodeće garniture u ekonomskoj politici, a i u politici uopšte, toliko sklone u svom kratkovidom oportunizmu. Promena (vrednosti) jedinice mere, kao i promena jednog broja analognih parametara (pre svega u domenu oporezivanja i nekih aspekata ekonomsko-finansijskih odnosa s inostranstvom) nanosi udare i remeti tokove koje bi privreda ostvarivala bez takvih udara. Iz toga proističu gubici i, uslovno govoreći, makroekonomski troškovi. Jednako je dalekosežna i činjenica da ti temeljni parametri u privredi predstavljaju orijentire u poslovnom odlučivanju, te su tako osnovni i nezamenljivi instrumenti koordinacije; njihovo arbitrarno menjanje, često zarad ostvarivanja nekih kratkoročnih učinaka koji su atraktivni i vredni za trenutno vladajući politički direktorijum ali za privredu kao celinu predstavljaju (u neto izrazu) gubitak – lišava privredu tih dragocenih orijentira i po osnovu izostale ili umanjene koordinacije uzrokuje masivne štete. Koordinacija se, naime, obezbeđuje na jedan gotovo nevidljiv, diskretan i automatski načina ako svekolike, tako brojne i toliko raznorodne, skupine privrednih aktera u izračunavanje svojih odluka uključuje *iste vrednosti* tih fundamentalnih, na strateškom planu opredeljujućih parametara.

9. Važnost institucionalne stabilnosti i štete od njenog narušavanja

Štete koje privreda trpi usled toga što joj politika na opisani način uskraćuje „koordinativne“ orijentire utoliko su veće i utoliko više inkorporirane u (makro)ekonomsku svakodnevicu što su inspirisane, pa i izazvane, upravo pomenutim oportunističkim političkog direktorijuma koji trenutno drži vlast. Svoj pun koordinativni potencijal temeljni parametri i univerzalno obavezujuća pravila realizuju samo ako su stabilni, posebno ako nisu podložni čestim, nepromišljenim i *ad hoc* postavljenim promenama. Taj fundamentalni zahtev stabilnosti ekonomska politika će ispuniti samo pod uslovom da odoli iskušenju učestalog i kratkoročno tempiranog prilagođavanja pravila tekućim promenama ekonomske situacije, prilagođavanja koja s obzirom na te tekuće promene daju lako postignute kratkoročne dobitke, ali baš zbog dezorijentisanja privrede i otežavanja koordinacije njenih odluka izaziva zamašne dugoročne gubitke. Supstitucioni odnos ovde je jasan: na račun obimnog, masivnog zakidanja ekonomske budućnosti zemlje ostvaruju se efemerni, dovoljno mali da se na mahove približavaju granici zanemarljivosti kratkoročni dobici. No, to je tačka na kojoj se preferencije političkih garnitura radikalno odvajaju od, kako god da se definišu, interesa zajednice kao celine. Političari imaju skraćeni horizont, uslovljen njihovim ustavno ograničenim mandatom, pa im sve ono što je izvan tog horizonta, što za društvo (može da) ima veliku vrednost, u njihovom sistemu preferencija zaprepašćujuće malo znači. Drugim rečima, skraćeni vremenski horizont političkih garnitura unosi krupan raskorak između partikularnih političkih i globalnih društvenih interesa. Prekomerno prilagođavanje efemernim i malo značajnim promenama znači, najpre, udaljavanje relevantnih institucionalnih rešenja od potreba impliciranih nekim budućim konstelacijama. Realizovanje kratkoročnih i obimom skromnih dobitaka po cenu šteta koje će proisteći iz ovakve institucionalne neprilagođenosti u dovoljno dugom nizu budućih perioda prva je velika šteta od ovog politički

inspirisanog oportunizma. Druga šteta izvire iz institucionalne nestabilnosti ne koju ovakva učestala prilagođavanja svode; pored pomenutih gubitaka po osnovu umanjene ili onemogućene koordinacije, ona očevidno akterima privređivanja nameću i znatno povećane troškove odveć čestih, da se ne kaže neprestanih prilagođavanja. Potrebu relativne stabilnosti pravila i svih pratećih institucija, uz izbegavanje oportunističkih prilagođavanja preširokoj skali tekućih promena, Hajek (2002/1976, 1979) je kao osnovno i noseće načelo, kao dosledno izvedenu ideju vodilju ugradio u svoje monumentalno delo o zakonodavstvu i slobodi.

Vođeni vremenski suženim, parohijalnim interesima, političari, dakle, pribegavaju brojnim kratkoročnim promenama koje u neto izrazu donose koristi njima, ali društvu, opet na neto osnovi, uzrokuju znatne gubitke. Upravo je pokazano da to znači da, idući za efektima koji *njima* predstavljaju vrednost, političari pribegavaju odveć čestim *ad hoc* prilagođavanjima, na taj način oduzimaju privredi preko potrebne orijentire za koordinaciju i nanose joj, upravo po osnovu jako umanjene pa i uskraćene koordinacije, znatne iako ne i neposredno vidljive štete. Mora se dodati da ovo zakonito i predividivo odstupanje od „društvenog interesa“, ova orijentacija na sopstvene tekuće koristi po cenu remećenja koordinacije i nanošenja mnogo veće štete za sistem kao celinu, nije prvenstveno problem okrnjenog morala i ne može se svesti na beskrupulozno žrtvovanje šireg i značajnijeg zarad znatno manjeg i suženog partikularnog interesa. Ovde je presudan učinak *političke konkurencije*. Odricanjem od oportunističkog isterivanja partikularnog interesa i priklanjanjem autentičnom, po pravilu dugoročnom najširem društvenom interesu – ne mogu se prikupiti glasovi i osigurati opstanak u vladajućem komesarijatu. Ako bi se i dogodilo da se neko ozbiljnije prikloni najširem dugoročnom interesu i odrekne onoga što je ovde okarakterisano kao relativno sitan kratkoročni čar, brzo bi izgubio utakmicu na poprištu političke konkurencije; bio bi zamenjen drugim koji bi zarad sopstvenog opstanka pribegao oportunističkom, kratkoročno orijentisanom ponašanju. Ako se, drugim rečima, neko i odrekne takvog ponašanja, biće dovoljno brzo zamenjen drugim koji od njega neće zazirati. Ekonomskopolitički, pa i

politički uopšte, oportunistički nije stvar kvaliteta niti ovakve ili onakve orijentacije političkih elita, nego je predvidiv produkt jednog *sistema* – sistema u kome *konkurencija* nameće takav obrazac ponašanja i čini ga posve nezavisnim od personalnog aspekta društvenog poretka u kome se svi ovi, u važnim dimenzijama destruktivni, procesi nekontrolisano odvijaju. Javnost je navikla da konkurenciju tretira kao uvek produktivnu i poželjnu pojavu; ona, međutim, može da ima i svoje destruktivne aspekte, a koji će od njenih monogobrojnih svojstava u većoj meri doći do izražaja, to zavisi od strukturnih svojstava sistema unutar koga se ona odvija, u ovom slučaju od ustavno definisanih osnova političkog sistema.

Posledice ovih procesa, a posebno opisanih deformacija koje im utiskuju svoj duboki pečat, mnogo su obimnije i društveno skuplje nego što to na prvi pogled može da se razabere. I u institucionalnom prilagođavanju javlja se oportunistički analogan onome koji je u prethodnom tekstu obrazložen kad je reč o ekonomskoj politici. Nije mali, a još manje je zanemarljiv, broj institucionalnih pomeranja koja su inspirisana kratkoročnim, politički atraktivnim, a društveno štetnim potezima. I ovde se velike društvene koristi gube da bi se ostvarili daleko manji – ali za aktuelne političke garniture, pritisnute nesmiljenom stranačkom konkurencijom, znatno atraktivniji – oportunistički izdejstvovani efekti. I kod mera i akcija ekonomske politike, a još više kod institucionalnih prilagođavanja, dolazi do izražaja *histereza*, dakako u prvom slučaju ekonomskopolitička, a u drugo institucionalna. Jednom povučeni potezi ne daju se tek tako izbrisati. Promenama proisteklim iz takvih poteza prilagođavaju se široke klase privrednih i društvenih subjekata; prilagođavanje je skupo i kad se jednom prilagode nerado se udaljavaju od novoprihvaćenih obrazaca, jer bi to značilo nove troškove prilagođavanja. Otud se po osnovu i nakon skupo obavljenih prilagođavanja predvidivo formiraju dovoljno snažni interesi na liniji odbrane tako prihvaćenih novih obrazaca ponašanja. Ti interesi, kao i interesi generalno, nameću se kao kočnica daljih promena i kao činilac koji ih usporava i čini ih manje kompletnim i manje funkcionalnim. Štete izazvane improvizovanim i oportunistički motivisanim promenama ne iscrpljuju se neposrednim efektima

tih promena niti su ograničene na vreme u kome su te promene donesene. Ove promene ugrađuju se u buduće tokove institucionalnog razvoja i tako se na neki način multiplikuju kroz odstupanja budućih rešenja od obrazaca koji bi bili u skladu sa nekim društvenim optimumom, nezavisno od toga kako se taj optimum definiše.

Štaviše, institucionalna prilagođavanja, tako nepotpuna i u mnogim aspektima iskrivljena, nameću se kao ograničenja u procesima daljeg prilagođavanja. Kakav god da je koliko god (ne)uspešno izveden, skup izvršenih prilagođavanja definiše ograničenja za dalje institucionalne promene. To znači da tok institucionalnih promena, čak i u dugoročnoj perspektivi, nije proizvoljan i često zavisi, i to na način koji može da se okarakteriše kao fundamentalan, od pravca u kome je proces izgradnje institucija krenuo u nekom inicijalnom, može biti i vremenski jako udaljenom minulom periodu. To je suština jedne velike smetnje u izgradnji efikasnih institucija, jedne strukturne i dinamički situirane prepreke poznate pod nazivom trajektorijske uslovljenosti (*time dependence* – Dallago, 1999, 113-19).

10. Vremenski profil efekata i troškova i asihronost institucionalnih i makroekonomskih promena kao barijera u institucionalnom prilagođavanju

Problem vremenskog rasporeda troškova i koristi prastar je i neizbežan; on je star koliko je stara i ekonomska politika u najširem smislu reči i koliko je staro racionalno odmeravanje vremenski asinhronih troškova i koristi. Taj problem se u svojoj zastrašujućoj konfiguraciji javlja u sve tri svoje dimenzije: percepciji, diskontovanju budućih efekata i u (okrnjenom pa i beznadno erodiranom) kredibilitetu. Najpre percepcija. Troškovi su uvek locirani u bližoj, neretko sasvim neposrednoj budućnosti. Otud se dobro vidljivi i gotovo fizički spoznatljivi. Koristi su pomerene u budućnost i već zbog toga manje su vidljive. Posebno su slabo vidljive koristi koje su locirane u daljoj budućnosti, a to je inherentno svim ambicioznijim programima institucionalnog preuređenja. Kad se to što se slabije vidi suoči sa onim što je neposredno

vidljivo, jasno je kakav bi mogao i kakav zapravo mora da bude rezultat. Vidljivost i neposrednost troškova dovoljna je da mnoge grupe navede da uskrate svoju podršku. O diskontovanju ne treba mnogo raspravljati: karakteristika je siromašnih društava da budućnost diskontuju po visokoj stopi; budući efekti, a to su po logici stvari koristi, diskontuju se daleko više nego oni koji imaju da se odmere u neposrednoj sadašnjosti. Računica na taj način govori protiv reformi, i to utoliko više i ubedljivije ukoliko su njeni pozitivni rezultati više pomereni u budućnost. To pomeranje je očito utoliko veće ukoliko je sama reforma radikalnija.

I, najzad, kredibilitet. Da bi neki učinci uopšte ušli u računicu, u njih oni kojih se tiču treba da *poveruju*. U efekte je utoliko teže poverovati ukoliko su, opet, locirani u daljoj budućnosti; u operativnom smislu to i nisu efekti nego tek *obećanja* budućih efekata, tj. koristi. Radikalne reforme nude nesrazmerno više koristi u *daljoj* budućnosti, pa je u njihovu blagotvornost utoliko teže poverovati. Računica se opet okreće protiv reformi, a ako bi se i pokazala kao bilans sa pozitivnim rezultatom, to bi moglo da se dogodi samo za manje reforme koje podrazumevaju manje troškove i čiji korisni učinci nisu previše pomaknuti u budućnost. Povrh svega, tu je i nesporna, mnogo puta isticana i neporecivo dokumentovana *erozija kredibiliteta*. Uz sve ostale uslove jednake, reformski zahvati će teško dobijati podršku, jer se obećanjima kao jedinom obliku u kome se formalizuju budući efekti, jednostavno ne veruje. Odbojnost prema reformama biće i po ovom osnovu utoliko veća ukoliko su one krupnije pa, već samo zbog toga, rezultate i razna poboljšanja nude tek u daljoj budućnosti. Sve ovo – odstupanje relevantnih stanja, ali i promena od uslova Paretove efikasnosti, diskontovanje budućih koristi i teško erodirani kredibilitet – stapa se u jednu moćnu i nesavladivu konzervativnu društvenu silu.

To nije tek puka inercija kao prirodna posledica sistema koji je silno razuđen i nepojmljivo glomazan, nego je to i aktivan otpor masovnih društvenih skupina i moćnih činilaca koji uspevaju da nađu i svoju političku artikulaciju. Naivno je očekivati da se u takvom društvenom miljeu osmisle, isplaniraju, preduzmu i – što je osobito hazardno –

implementiraju neke radikalne, dalekosežne promene. To društvo je nesavladiv, moćnim suprotstavljenim silama gusto premrežen organizam u kome se u najboljem slučaju možemo nadati malim, a racionalno usmerenim pomeranjima. *Racionalno* bi za ovu priliku moglo da se definiše kao sinonim one složevine poželjnih promena koje su implicirane u (najoštrijim) kritikama tekuće politike. Neka vrsta prepreke za smelije korake u institucionalnom inženjeringu (ali i zaštita od vratolomnih i kataklizmičnih zaletanja!) jeste i konačno konsolidovani demokratski poredak (Pavlović i Antonić 2007: 250 i dalje) u kome grupe koje u nameravanim promenama ne vide svoj interes mogu ne samo pasivno i neformalno da pružaju otpor, nego imaju i načina da svoje suprotstavljene platforme i formalno izgrade i kroz legalnu političku aktivnost otvoreno valorizuju.

Zbog svega što je navedeno, institucionalna prilagođavanja i izgradnja novih regulatornih ustanova mogu se odvijati samo postepeno, u sitnim koracima pa stoga sporo. Sporo menjanje institucija znači tek delimično, može se reći marginalno njihovo modifikovanje u jedinici vremena. A to znači da je na kratak rok, ali i za duže buduće vremenske intervale, *gro zatečenih institucija* koje su se mahom razvijale kroz vrlo duge periode u prošlosti, *jednostavno dat*, a to znači faktički nepromenljiv i stoga takve prirode da ima i danas i za dovoljno dugu budućnost da se prihvati kao skupina tvrdih i nepomerljivih ograničenja. To su ograničenja isto onoliko neumitna i objektivna koliko su to i resursna i tehnološka ograničenja. Pomeranje, makar i postepeno, institucionalnih ograničenja omogućava brži privredni razvoj, te tako i pomeranje i preostalih dveju skupina ograničenja – resursnih i tehnoloških. Stoga je upravo ovo kontekst u kome se nepogrešivo sagledava ključna i opredeljujuća uloga *institucionalnih ograničenja*. Zbog tih ograničenja politika ne može da isporuči mnogo od onih stvari koje se od nje u široj javnosti očekuju, a čak i u stručnim raspravama energično traže.

Ignorisanje ograničenja je nedozvoljena i, može se reći, samom duhu naučnog rezonovanja principijelno suprotstavljena praksa. Tražiti od političara ono što se ne može isporučiti nije

ispravno, a sigurno nije niti znak niti izraz neophodnog poznavanja privredne stvarnosti. Postavljanje standarda učinaka i njihove evaluacije nezavisno od stvarnosti i u opreci sa njom – loša je nauka i manjkava ekspertiza. Političari se pokadšto sa izvesnim nipodoštavanjem odnose prema preporukama i kritikama koje dolaze iz redova ekonomista. Njihova reakcija nije lišena izvesnih razumnih osnova budući da su oni neuporedivo bolje od ekonomista pozicionirani da sagledaju i razumeju razna upravljačka ograničenja, uključujući politička i ona šira društvena. Čini se da taj deo ekonomske i socijalne stvarnosti oni bolje poznaju i dublje razumevaju nego ekonomisti, pa je to možda jedna od važnih tačaka na kojima ekonomisti mogu i treba da uče od političara iako je uobičajeno da tokovi preporuka i stručnih ukazivanja idu u suprotnom smeru.

Problem preciznog odmeravanja odgovornosti vlasti, posebno njenih najistaknutijih eksponenata, otežan je činjenicom da se opšte političke situacije, ambijenti u kojima vlast obavlja svoje raznorodne funkcije, menjaju i često i dalekosežno. Promene vlasti po pravilu ne prate pre naglašeno brz ritam ovih promena u okruženju u kome ona deluje. Garnitura koja je sticajem okolnosti dobro komponovana za jedno okruženje može da ne bude dobro prilagođena niti dovoljno sposobna da deluje u novom, bitno izmenjenom i naglo uspostavljenom okruženju. Ostaje pitanje opravdanosti očekivanja ili čak zahtevanja jednako efikasnog delovanja vlasti u jednoj sukcesiji naglo i prebrzo menjanih i zamenjivanih okruženja, ako je i zbog proceduralnih i objektivno opredeljenih razloga nemoguće izmenama vladajućih garnitura pratiti dinamično zahuktalu promenu stanja i ambijenata u kojima su te garniture stavljene u položaj da deluju. Problem se samo na prvi pogled može okarakterisati kao relativno lak ili efemeran; komparativne prednosti neke upravljačke ekipe, čak i ako su bile izvanredno usaglašene sa situacijom u kojoj je ona došla na politički vrh, mogu već pri prvom dubljem ambijentalnom zaokretu da se nađu u nesaglasju sa potrebama efikasnog delovanja i zahtevima (nove) konstelacije. Ovaj problem je posebno zaoštren u

društvima izloženim vrlo čestim i dovoljno dubokim političkim promenama, a to je uistinu slučaj sa Srbijom.

Pomalo neočekivano, došlo se do jedne *objektivne* smetnje u ispunjenju zahteva da politička garnitura bude efikasna u nešto dužoj vremenskoj perspektivi: učestalo smenjivanje političkih miljea za delovanje vlasti i odsustvo sinhronizacije tog sleda promena sa promenama vladajućih timova koje su definisane ustavnim rešenjima i na njima zasnovanim zakonskim procedurama – nameće se kao neizbežan razlog nesklada između potreba proisteklih iz date situacije i komparativnih prednosti garnitura koje su se zatekle na vlasti. Ovo je nedovoljno spoznat a još manje analitički osmišljen *egzogeno dati* razlog smanjene efikasnosti političkog direktorijuma, nedostatnosti njegovih performansi u odnosu na očekivanja u široj javnosti. Ovo je, dakle, objektivni razlog zbog koga je delotvornost političkih mehanizama nedovoljna, a posebno nedovoljna u percepciji javnosti koja u njima vidi nadu za otklanjanje društvenih problema, pa i u percepciji analitičara koji imaju pretenziju da efikasnost vlasti istražuju na naučnoj osnovi.

Deo upravo opisanog problema jesu veliki društveni obrati, duboki zaokreti koji trajno i neopozivo menjaju pravila političke igre i *modus operandi* sveukupnog političkog sistema. To se u Srbiji očevidno desilo u oktobru 2000. godine. To što se traži od elita koje pripremaju i izvode ove krupne obrte *nije isto ono* što je neophodno za redovno i rutinsko obavljanje društvenih poslova kad se promena okonča, kad postane definitivna i kad se politički odnosi konsoliduju na novoj osnovi. Logika situacije je takva da oni koji su izveli epohalnu promenu ostaju na vlasti i posle njenog okončanja. No, kadrovski sastav koji je dobar za rušenje starog i uvođenje novog poretka u opštem slučaju nije dobar i za redovno, moglo bi se reći rutinsko obavljanje političkih funkcija u novouspostavljenom političkom i društvenom sistemu. To je bez sumnje jedan od razloga masovnih razočaranja i sveopštih osujećenja kakva se tipično javljaju posle ovakvih „revolucionarnih“ promena. To je i razlog što „slavom ovenčane“ i opštepriznatim zaslugama bogato nagrađene rukovodeće ekipe neočekivano brzo gube svoju popularnost i

svoj takoreći kulturni status. U jednom broju zemalja u tranziciji ekipe koje su izvršile epohalni prevrat izlaska iz (realnog) socijalizma izgubile su vlast već na sledećim izborima. Čak i kad ne dođe do ove pomalo kritične smene sa vlasti, upadljiva erozija popularnosti je neminovna. To se dešava već nakon par godina po uspešno izvedenom preokretu, a pokazalo se kao sudbina i naše rukovodeće elite. Učesnici epohalne promene izvedene pod magičnom inkantacijom DOS-a ni izdaleka nemaju onu gotovo mističnu auru koju su imali u ta burna vremena; neki su sa najviših vrhunaca popularnosti pali tako nisko da nije sigurno ni da bi na nekim budućim izborima prešli cenzus (Luković, 2009), a reč DOS ne samo da je izgubila svoj stari sjaj nego je bezmalo prestala da figuriše u političkom komuniciranju.

Poželjno je da se iz svega ovoga izvede jasan i neposredan zaključak: ritam smenjivanja političkih konstelacija u društvima kao što je ovo u Srbiji naglašeno je visok i objektivno dat, smena političkih garnitura odvija se daleko sporijim, *takođe objektivno datim* ritmom, neusaglašenost dinamike ovih dvaju procesa opet *objektivno* vodi manjim performansama i nižem opštem nivou efikasnosti nego što bi to bio slučaj u ambijentima u kojima su promene političkih konstelacija manje frekventne i manje duboke. Vredi reinterpretirati radi naglašavanja: ovo je *eksterno određen i egzogeno dat* razlog zbog koga nam je politika manje delotvorna nego što bi bila u nekim mirnijim i stabilnijim uslovima. Nije celishodno tražiti u politici neku efikasnost koja zbog tih *objektivnih* činilaca nije ostvarljiva. To nije svrsishodno niti sa stanovišta naučne objektivnosti niti u smislu zdravorazumske i pragmatične procene. Onaj koji traži nedostižno unapred samog sebe osuđuje na osujećenost i razočaranje; onaj koji u domenu naučnih istraživanja insistira na dometima i kvalitetu upravljanja koji su onemogućeni realnim i gotovo opipljivim zaprekama ne postupa u skladu sa imperativima naučne objektivnosti i predvidivo je na putu da se ogreši o temeljna pravila naučnog tumačenja stvarnosti.

11. Pogled na domete kritika u kojima nije uvažena potreba opštijeg pristupa ograničenjima u tekućim kretanjima i razvoju

Ovo je nedvosmislen i, treba se nadati, jasan *kritički* pogled na neke aktuelne neodobravajuće, moglo bi se reći *veoma* osuđujuće, evaluacije aktuelne ekonomske politike. Platforma na kojoj je ova svojevrsna kritika kritike formulisana trebalo bi da bude dovoljno vidljiva. Ekonomska politika deluje uz ogromna opterećenja i pod ograničenjima koja kod većine drugih privreda i društava nisu uobičajena. Društvo u Srbiji je u mnogim aspektima nedovoljno upravljivo, mnogo manje upravljivo nego u većini zemalja koje nas okružuju, a pogotovo manje upravljivo nego u zemljama koje nisu u našem neposrednom susedstvu (Madžar 2008: posebno 60-114). Pri razmatranju rezultata u ekonomskoj i razvojnoj politici, pa i pratećih promašaja, moraju se uzeti u obzir pomenute „otežavajuće okolnosti“. Isti rezultat kao onaj postignut pod znatno povoljnijim institucionalnim i društvenim okolnostima čini objektivno mnogo veću performansu od pomenutog standarda za poređenje što je postignut u sistemu koji se nije suočavao sa teškoćama kakve privredu i društvo Srbije na dugoročnoj osnovi prate kao neki sudbinski usud.

Gole numeričke komparacije, kakve su tipične za bezmalo ukupnu našu tekuću istraživačku produkciju, posebno za onaj njen žestoko kritički i radikalno orijentisani deo, jednostavno nisu adekvatne i nisu naučno zasnovane. Igorišući ograničenja, traže ono što nije dostupno, i kritikujući do stepena ekvivalentnog stavljanju na stub srama ono što u datim okolnostima nije moglo da bude izbegnuto – mora se okarakterisati kao krupnija slabost profesije i njene tekuće naučne i stručne produkcije. Pažljivija analiza, a posebno odustajanje od tradicionalnog šablona respektovanja ograničenja samo u realnoj sferi sistema, daje i o razvojnoj putanji i o politici koja deluje kao oslonac i činilac usmeravanja tog razvoja – znatno izmenjenu sliku. Po jednom malom broju prepoznatljivih rezultata ekonomska politika koja je iza njih zaslužuje povoljniju ocenu od one koja se u tekućim analizama oformila, a u jednom većem broju nesumnjivih propusta kritika

je neutemeljeno, pa tako i neopravdano stroga, kršeći kanone činjeničke utemeljenosti i naučne objektivnosti.

Poseban vid odstupanja od onoga što treba da bude neosporiva naučna skrupula jeste pravi višak optimizma u pogledu dometa i mogućih učinaka „svesne društvene akcije“ kao i ničim opravdana i zapravo neutemeljena vera da bi neki brzo izvedeni institucionalni zahvati iz osnova promenili funkcionisanje velikih privrednih i infrastrukturnih sektora. Deo te naivnosti jeste i uverenje o brzom, bezmalo trenutnom delovanju institucionalnih promena, i to, pored ostalog, i tako da bi ih od beznadno neprofitabilnih, opterećenih ogromnim gubicima takoreći preko noći učinile visoko rentabilnim. Tako Kovačević i Bušatlija (2009) dobro dokumentuju obespokojavajuće gubitke i loše funkcionisanje javnog sektora u Srbiji (ss. 337-40), kao i šokantno loše korišćenje fondova građevinskog zemljišta (ss. 354-63). Koliko je loše gazdovanje ovim fondovima najbolje se sagledava iz radikalnosti reforme koja se predlaže. Polazeći od te beznadno srozane rentabilnosti kao od inicijalnog stanja, oni već na sledećim stranicama računaju sa ogromnim profitima i dividendama koji bi trebalo da se pojave kao rezultat korporativizacije i proste promene vlasništva. Da li je moguće, i uz najbolje koncipirane institucionalne promene, *u tako kratkom vremenskom intervalu* od jednog velikog finansijski propalog privrednog segmenta načiniti nešto *toliko rentabilno* da postane sposobno da pokrije svoje ogromne investicione potrebe i da, povrh toga, generiše dividende koje bi podmirile naše gotovo nezasićene socijalne fondove „emancipujući“ ih tako u odnosu na budžet? Široko uzimajući pojam prirode, stari A. Marshall je kategorički ustvrdio da ona „ne čini skokove“ – *Natura non facit salta*. Možda je u krupnim stvarima koje su u samom osnovu ekonomske znanosti dobro vratiti se Marshallu i ispitati šta ostaje trajno upotrebljivo od njegovih mudrih saveta. Kad se ignoriše jedna važna kategorija ograničenja, traži se nedostupno, s jedne, i insistira na otklanjanju onoga što nije moglo i ne može da bude izbegnuto, s druge strane. I jedno i drugo je u ja(r)kom neskladu sa imperativima naučne objektivnosti i stoga daje čvrsto zasnovan osnov za kritiku.

Ignorisanje ograničenja, pa makar i onih upravljačkih, nije u duhu dobre ekonomske nauke.

Taj neopravdani maksimalizam, koji se na mahove graniči sa naivnim optimizmom kakav je pod nazivom kancelarijsko-činovničkog romantizma bio poznat u našoj socijalističkoj prošlosti, predstavlja razlog zbog koga je u naslov ovog rada, kao centralni element, uvršten pojam ograničenja. Konvencionalni pristup ograničenjima, toliko raširen u tekućoj istraživačkoj produkciji, stavljen je pod ozbiljan znak pitanja. Učinjen je ipak znatniji napor da se u tom korpusu naučnih rezultata uvaži i afirmiše ono što, uprkos defektnom tretmanu ograničenja, ostaje u jednoj meri upotrebljivo. Nema, drugim rečima, ni najudaljenije primisli da se u *celosti* negira vrednost i doprinos tih kritika iako se u odnosu na njih ovde uzima upadljiva distanca. Pozitivan odnos prema nalazima i istraživačkim rezultatima osvedočeno kreativnih istraživača omogućava da se iz široke palete njihovih doprinosa iskoristi mnogo toga čak i kad se pojedini zaista relevantni aspekti, uključujući štaviše i jedan broj udarnih poenti, ne mogu prihvatiti. Ako se u tim propozicijama nalaze tvrdnje o potrebi realizacije izvesnog broja nedostupnih promena i zaokreta, a nedostupnost je rezultat (mahom upravljačkih) ograničenja koja su objektivne naravi, ali se u sličnim analizama tako tipično mimoilaze, dolazi se – uprkos polaznoj osnovi koja se ovde ne prihvata – do izvesnih predstava o ekonomskoj i društvenoj ceni tih ograničenja.

To znači da ukazivanje na domete kakvi bi eventualno mogli da budu ostvareni u jednom hipotetičkom i svakako nepostojećem ambijentu, u kome ta ograničenja ne bi bila delatna, može sa znatnim intelektualnim dobitkom da se iskoristi kao posredna, a ipak upotrebljiva ocena društvenog koštanja institucionalnih prepreka koje toliko sputavaju ekonomsku politiku. Takav uvid u ekonomske posledice zapreka gusto raspređenih unutar našeg jako razuđenog i odveć iskomplikovanog upravljačkog poretka utoliko je dragoceniji što su neki njegovi elementi makar delimično i makar u dugoročnijoj perspektivi podložni izvesnim promenama. Treba se nadati da će te promene biti nešto frekventnije i nešto dublje uz pritisak koji se na ovakav način – insistiranjem na

pomeranjima koja za sada, ali i za neko dovoljno dugo buduće vreme ne mogu da budu izvedena – kontinuirano stvara u redovima naučnih institucija i delatnika koji se za njih na ovaj ili onaj način vezuju. Biće da je blisko istini da se ni oni tvrdokorni elementi sistema, njegovi mehanizmi dugog trajanja i čvrsto urasli u društveno tkivo, neće sa potrebnom izvesnošću promeniti ni u dugoročnoj perspektivi ako već sada ne širim informacije o njihovim štetnim posledicama. Pa makar i tako što, ignorišući baš ta nevidljiva ograničenja, tražimo ono što zadugo neće moći da bude isporučeno.

Korisnost ovakvih kritika, makar koliko da svojim predlozima i insistiranjima delovale i faktički se ispostavljale kao utopijske, sastoji se i u tome što ukazuju na brojne komponente ekonomske politike i interakcijske spletove tih komponenti koji se u nešto dužoj vremenskoj perspektivi – ne nužno na dugi rok, kako se obično uzima – pokazuju kao neodržive. Treba se nadati da će ove kritike, makar koliko da su nerealistične u ignorisanju ograničenja i implicitnom optimističkom zagovaranju, te tako i nerealističnom kvalifikovanju faktički neostvarivih promena, skratiti rokove nekim oblicima ekonomskopolitičkog delovanja, donekle ubrzati neke preokrete i umanjiti štete koji izviru iz vremenski neodrživih upravljačkih intervencija. Primera radi, predimenzionirana potrošnja i apsorpcija koja daleko premašuje raspoloživi BDP, uz neizbežne ogromne deficite u spoljnoekonomskim i spoljnofinansijskim odnosima, očigledno nisu održivi do u nešto dužu budućnost. Politička ograničenja, dobrim delom proistekla iz besomučne političke konkurencije u mnoštvu usitnjenih partija, onemogućavaju da se okonča to divljanje potrošnje sve dok ima mogućnosti da se njen višak u odnosu na BDP manje-više lagodno finansira. Međutim, mogućnosti takvog hipertrofiranja potrošnje naočigled se iscrpljuju, bolni zaokreti već su u toku, a ono što je bilo politički neizvodivo postaje ostvarivo silom prilika i uz lekoviti pritisak međunarodnih finansijskih organizacija.

Kritike koje su tražile nemoguće odigrace izvesnu pozitivnu ulogu kao koristan oblik društvenog pritiska da se ovo društvo najzad vrati u okvire potrošnje koji su definisani sopstvenim resursima. Iako u krajnjoj liniji ne prolazi testove

naučne rigoroznosti, ovakvo *traženje nemogućeg* može neočekivano i mimo uobičajenih naučnih skrupula da doprinese bolnim prilagođavanjima kad ona, zbog ponestalih resursa za finansiranje viška apsorpcije nad BDP-om, postanu neminovna pa samim tim (najzad!) i politički sprovodiva. No, to što one deluju kao koristan posredan izvor vrednih društvenih pritisaka – ne čini ih niti će ikada moći da ih učini naučno zasnovanim. Dopunjujući listu potencijalnih korisnih efekata ovih kritika, mogu se najzad primetiti i neki elementi njihove realnosti. Nije utopijsko baš sve što je u njima ponuđeno. Budući da se u ovim kritikama nalazi i jedan broj elemenata koji *ne izlaze izvan aktuelnih institucionalnih i političkih ograničenja*, one su neposredno korisne u meri u kojoj se u takva ograničenja (ipak) uklapaju i ukazuju na modalitete unapređenja kakvi i u postojećim (nepovoljnim) okolnostima mogu da se ostvare.

Pa ipak, iako ovaj kritički pogled na aktuelne rasprave u i o ekonomskoj politici nije u stilu Krležinog antibarbarusa i uz izvestan napor iznalazi u tim kritikama današnje vlasti vredne elemente i korisne uticaje, on nesumnjivo sadrži veliku distancu u odnosu na te žestoke kritičke uzlete i unekoliko fantastične alternative za koje se veruje da su dostupne, a u stvari nisu. Neuvažavanje ograničenja u suprotnosti je sa autentičnim objektivnim prilazom razmatranim pitanjima, prilazom koji je inherentan nauci. On je posebno u sukobu sa samim spoznajnim jezgrom ekonomske nauke u kojoj upravo ograničenja igraju centralnu ulogu, verovatno više nego u bilo kojoj drugoj nauci. Malo je stvari povodom kojih se ekonomistima mogu uputiti oštrije zamerke nego što je to slučaj sa zanemarivnjem ograničenja. Čak i ako nešto na čemu se dugo insistira zbog ponestajanja resursa *mora* dalekosežno da se promeni, pa usled pritisaka tih objektivnih okolnosti doista i *bude* promenjeno, iz toga ne sledi da nije bilo blokirano ograničenjima i da je bilo izvodivo i u neko prethodno, lagodnije vreme. Pomeranje ograničenja u nekom budućem vremenu i stvaranje izmenjenih konstelacija pod pritiskom (ne)prilika jednog surovo turbulentnog spleta okolnosti – nipošto ne implicira da je ista promena mogla da bude izvedena i u neko drugo vreme. Eventualne buduće promene, čak i u malo verovatnom scenariju efikasne

realizacije, nikako ne podrazumevaju da odgovarajuće *prethodno* vreme nije bilo opterećeno političkim i analognim ograničenjima koja su blokirala poželjnu i u kritičkim osvrtima toliko naglašavanu društvenu akciju. Slamanje ograničenja u nekom potonjem vremenu nije, dakle, niti može da bude dokaz da ona u nekom prethodnom vremenu nisu bila prohibitivna.

12. Zaključni pogled na razloge nedopadljive palete makroekonomskih performansi

U kontekstu argumentacije razvijene kroz ceo prethodni tekst ostaje i jedno pitanje koje bi mnogi analitičari mogli da ocene kao naivno. Ako su promene *zaista* (bile) ostvarive kako se u predoziranim kritikama tvrdi, ako je sve to *doista* moglo da bude mnogo bolje izvedeno nego što je ustanovljeno i odmereno u našoj nedavnoj, još uvek svežoj prošlosti, zašto to odgovarajući politički direktorijum(i) nisu ostvarili? Blizu je pameti da je to i za njih *veoma* poželjno. Tako se valjda ponajbolje beru glasovi, tako se ulazi u istoriju (što nekima od njih nije baš tako daleka pomisao), tako se stiče ugled i dolazi do ljubavi u redovima širokih masa. Jer, svi mi volimo da budemo voljeni, a kod političara je, reklo bi se, ta crta mnogo više izražena nego kod ostalih smrtnika. Jedan bi razlog za izostanak tog (mnogo) boljeg delovanja političara mogao da bude nedostatak znanja. No, to je objektivno ograničenje. Ako bi neko rekao da je trebalo da te neznalice jednostavno odstupe i oslobode mesta za obrazovanije i umnije od sebe, na to bi se ovde odgovorilo da je takva pomisao jednostavno pogrešna. Ne postoje rezervne garniture baš mnogo kompetentnije od političara i tehnokrata koji su zauzeli visoka mesta u upravljačkoj piramidi. Neki od naših najboljih ekonomista uvek su bili na visokim političkim položajima, neretko su držali i najviše premijersko mesto u egzekutivnoj hijerarhiji, a među ministrima ih je uvek bio popriličan broj. Tu su zatim i oni koji se angažuju u raznim savetničkim funkcijama, pri čemu vlast pokazuje dobar osećaj u prepoznavanju onoga što je u ekonomskoj struci nauglednije i što obećava najbolje doprinose. Društvo prema oceni koja se ovde zastupa ne raspolaže nekom rezervnom pameću koja bi

mogla da se mobiliše umesto sadašnjih, kako se tvrdi, nedovoljno kompetentnih, a na visokim pozicijama angažovanih kadrova.

Drugi mogući razlog bila bi neka vrsta korupcije, priklanjanje nekakvom sitnom novčanom čarenju po cenu žrtvovanja velikih društvenih vrednosti. Ova postavka ostaje u domenu hipoteza i teško da ikad može da bude uverljivo dokazana. A i kad bi se mogla nekako dokazati, ostaje mnogo teži posao da se dokaže da se korupcija vladajućih krugova baš isključuje sa osetnijim poboljšanjem performansi na širem društvenom planu. Bilo kako bilo, ovo ostaje područje za legitimna neslaganja. Ovde samo treba upozoriti da korupcija u smislu trpanja društvenih para u privatne džepove treba striktno odvojiti od korupcije celog biračkog tela, koja se sastoji u naduvavanju dohodaka i potrošnje dok se to moglo (privremenim izvorima!) finansirati. To je makrosocijalna korupcija, podmićivanje svekolikog biračkog tela i celog društva, koja je bila iznuđena surovom političkom konkurencijom. Da nas postojeća i njoj slične političke garniture nisu obilno pothranjivale prihodima od privatizacije, spoljnim zajmovima i, makar i posredno, stranim direktnim investicijama, otkazali bismo im mandat na izborima; došli bi drugi, mnogo gori od ovih, kako se vidi iz načina na koji su nam krojili kapu u poslednjoj deceniji minulog stoleća i iz obećanja da će hleb biti 15 dinara po vekni u vreme kad je njegova cena koštanja iznosila 25. Uostalom, to se i dogodilo na izborima iz maja 2008. kada je tzv. demokratski blok *u stvari izgubio izbore* i kada je morala da se skrpi gotovo neverovatna, moralno problematična i još uvek jetko osuđivana koalicija stranaka da bi se izbeglo veće zlo dolaska dobro poznate alternativne garniture na vlast. Da bi se, dakle, izbeglo veće zlo, ali i da bi ovi sadašnji sačuvali vlast, koja im nipošto ne izgleda ni mrska ni tegobna.

Ako nije u pitanju neznanje, bar ne takvo koje bismo mi mogli da nadoknadimo, i ako nisu u pitanju sebični lukrativni interesi, posebno ne takvi za koje bi moglo da se dokaže da su funkcionalno vezani sa makroekonomskom kataklizmom koja se nad nas nadvija, onda ostaje ono što u stvari – tako bi se bar reklo – i jeste pravi uzročnik naše

zapanjujuće i zabrinjavajuće neefikasnosti i našeg tako skučenog razvojnog potencijala. Naši političari nisu mogli da pruže bolje učinke jer to u datim okolnostima jednostavno nije bilo moguće. Treba se samo setiti naših širokih vladajućih koalicija i teških ograničenja unutar vlade, unutar državne uprave i unutar pratećih institucija. Koliko je samo vremena bilo potrebno da se neke od tih široko skrpljenih vlada formiraju, a naivan je svaki onaj koji poveruje službenim izjavama i stekne uverenje da takve vlade glatko funkcionišu i da unutar njih nema ozbiljnih trvenja. Srbija je, čini se, jedna od politički najkomplikovanijih zemalja sveta, a posle BiH, svakako najsloženija u našem neposrednom susedstvu i u širem evropskom okruženju (Madžar, 2009a, posebno 41-99, a potom 109-156). U nekim važnim segmentima Srbija je na samoj ivici neupravljivosti. Pored toga što je sva rastočena i strukturno neusklađena sama privreda kao upravljački objekat, u sadašnjem upravljačkom sistemu, posebno u onom njegovom delu koji je funkcionalno namenjen stabilizaciji makroekonomskih tokova, ima toliko praznina i otkaza da je pravo čudo da se nismo suočili sa nekim još manje povoljnim scenarijem ekonomskih događanja i dinamičkih tendencija koje su im inherentne. Mnogostruko poremećen regulativni sistem toliko je nepovoljan kao upravljački milje da bi bilo više nego iznenađujuće da se nađe neka rukovodeća garnitura, neki posebno osposobljen direktorijum koji bi u tom upravljačkom rašomonu mogao na zadovoljavajući način da funkcioniše. Ni od svojih političara nemamo pravo da tražimo da budu čudotvorci i da u deprimirajuće nepovoljnim uslovima pružaju nekakve impresivne učinke. To su razlozi zbog kojih se u odnosu na tekuću kritički (jako) orijentisanu naučnu produkciju u Srbiji ovde uzima upadljiva distanca. Priznavanje jednog broja pozitivnih crta ove produkcije i njenih korisnih potencijalnih uticaja ne znači da se ona kao takva prihvata i podržava. Uz sva nijansiranja ovo razmatranje jeste, a jedino to može i da bude, nedvosmislena i odlučna *kritika kritike*.

To se najbolje može ilustrovati prateći sudbine ekonomista koji zabasaju u redove vlasti. To, pre svega, nisu loši ekonomisti. Ne tako mali broj među njima obrazovaniji su i sposobniji od nas koji ih kritikujemo. Pa ipak, njihovo

ponašanje na tim visokim položajima toliko se promeni da mnogi među nama ostanu zapanjeni. Mnoge odluke i mnoge izjave znaju da budu suprotne onome što su govorili dok su bili van vlasti, dok su bili u položaju u kome smo mi sa svojim oštrim kriterijumima i kritičkim opservacijama. Razlog je pre svega u tome što su se odjednom suočili sa ograničenjima koje mi van politike ne umemo, ne možemo, a ponekad i ne želimo da vidimo. Pogled iznutra bitno je različit od (našeg) pogleda spolja, a to što se vidi i razabira iznutra nama neupućenima ostaje zagonetno i neobjašnjivo. Oni jednostavno ne mogu da ignorišu te silne, bogato izukrštane nemogućnosti koje su van našeg vidnog polja i zbog čijeg neuviđanja mi, ustremljujući se na stvari koje su tim nevidljivim zaprekama prosto iznuđene, zapravo tražimo nemoguće, insistiramo da se dogodi nedostupno, tražimo „neka bude što biti ne može“. Ovo je prilika da se još jednom zažali što eksperimenti u ekonomiji nisu poželjni, a uglavnom nisu ni mogući. Bilo bi, međutim, izvanredno ako bi se od onih najžešćih kritičara vlasti napravio jedan upravljački direktorijum i ako bi se tom direktorijumu dala prilika da sam formuliše i sprovodi ekonomsku politiku. Nije moguće dokazati kakav bi bio ishod tog eksperimenta, pa ovde ostaje jedino mogućnost iskazivanja jednog (vrlo) subjektivnog uverenja: kritičari bi se zasigurno ponašali kao i oni koje toliko kritikuju. Spušteni u gustu mrežu prepreka, ograničenja i nevidljivih, ali tvrdih političkih uslovljenosti, ponašali bi se u vlasti na (veoma) sličan način i donosili približno iste odluke. Politički milje ima svoju surovu i neminovnu logiku; ova zemlja, baš kao ni druge, nije još videla ekipu koja je tu logiku uspela da obesnaži.

Pri tom zaboravljamo i na razlike u funkcijama cilja. U upravljačkom miljeu, koji je uvek bogato impregniran političkim motivima i neophodnostima, ciljevi koje valja postići i kriteriji koji opredeljuju odluke daleko su od onih koje mi implicitno koristimo tražeći krupne promene i realizaciju velikih ekonomskih boljitaka. To što se želi i mora postići u *političkim* procesima odlučivanja, pa i u procesima formulisanja ekonomskopolitičkih akcija koji su uvek natopljeni političkim motivima, bitno se razlikuje od onoga što mi, apstrahujući političke prepreke, mislimo da treba da bude

ostvareno. Najkraće rečeno, u upravljačkim sistemima i procesima misli se pre svega politički, a ne ekonomski, kako se nama čini da bi trebalo da bude. Ta dva sveta teško mogu da nađu zajednički jezik i nesporazumi između njih prepoznati su kao univerzalna pojava u svetu privrede i s njom skopčane ekonomske politike. U Srbiji, koja je zbog svojih nacionalnih, državnih i političkih specifičnosti daleko izvan uobičajenih standarda – taj nesporazum ekonomske nauke i politike može da bude samo veći i drastičnije ispoljen. On je predvidivo mnogo dublji nego u društvima koja su manje opterećena teško premostivim podelama i neusklađenostima u kolektivnom pamćenju svojih dovoljno izdiferenciranih nacionalno definisanih delova.

Neka na kraju bude istaknuta jedna krupna kontradikcija u masi napisa, u njihovom preovlađujućem broju, u kojima se vlast kritikuje sa posebnom žestinom. Biće da nije slučajno da su svi ti kritičari – trenutno u sećanje ne dolazi nijedan izuzetak – istovremeno i predani analitičari tržišnih otkaza i veliki skeptici kad su u pitanju dometi spontanih procesa u privredi. S druge strane oni nastupaju kao vatreni zagovornici državne intervencije. Šta je protivrečnije nego tražiti i čak očekivati da država (najzad!) iz samog temelja preokrene svoje (naopake!) obrasce delovanja i po kratkom postupku otkloni pogubne tržišne propuste, a s druge strane vrlo detaljno i možda sa nekom gorkom nasladom razrađivati promašaje u toj politici i metodično dokazivati da je ona kumovala aktuelnoj nepovoljnoj situaciji koju kritičari bez naročite zadržke i makar ograničene kvalifikacije karakterišu kao (opšte)društvenu kataklizmu?! Koliko god da se veruje da bi po nekim drugim osnovama ovaj suprotni tabor ekonomista mogao da bude podložan kritici, ovakva strateška neusaglašenost ne može mu se prebaciti. To su analitičari koji prema državi imaju ogromne rezerve i koji neprestano dokazuju da država ne može da bude dobar privrednik, investitor, preduzetnik... Naš slučaj živo pokazuje da se država vrlo loše vlada i u ulozi štediša. Političari i činovnici harče ogromne narodne pare postavljajući se nepogrešivo (a valjda i predvidivo) u odnosu na njih kao da nisu njihove. Uklapaju se bespogrešno u najnepovoljniju od četiri čuvene Friedmanove

kategorije raspolaganja sredstvima: troše *tuđi* novac u aktivnostima koje se odnose na zadovoljavanje *tuđih* potreba. Oštri kritičari sadašnje ekonomske politike pokadšto deluju iznenađeno i unekoliko zgranuto: kao da su zaboravili, pa se stoga i čude, da tuđa ruka svrab ne češe. Ekonomisti iz ovog suprotnog tabora, sa većom verom u efikasnost tržišta i sa ogromnom nevericom u društvenu racionalnost državne intervencije, traže od države da (najzad dobro!) radi ono za šta je pozvana i specijalizovana, što društvu može *samo ona* da pruži. To je izgradnja i razvijanje pravnog poretka, jačanje sudstva, zaštita ugovora i bespoštedno isterivanje finansijske discipline. Iskustvo pokazuje da to država – doduše kad se sklope neke povoljnije okolnosti – *može* da uradi, baš kao što pokazuje da je neuspešna u pokušajima da se *neposredno* umeša u privredne procese.

Država je nesposobna kad je reč o direktnim intervencijama u privredi. No, ni ta nesposobnost nije jednako dimenzionirana u svim zajednicama i uz sve društvene uslove. Država u Srbiji je posebno hendikepirana vrlo specifičnim političkim uslovima koji u krajnjoj liniji izviru iz mnogostrukih i dubokih podela ovog društva. Ako je akumulirana ogromna argumentacija protiv državne intervencije u opštem slučaju i uz široku paletu različitih društvenih konstelacija, onda se sve to u bitno pojačanom, može se reći multiplikovanom obliku i stepenu odnosi na državu kakvom raspolaže naša zemlja. Temeljna poruka koja prožima ceo ovaj tekst može se kratko formulisati: zbog niza specifičnih i vrlo nepovoljnih društvenih datosti, koje se izopačeno i na krajnje nepovoljan način preslikavaju na politički sistem, država je u Srbiji sputana obespokojavajućom množinom žestokih ograničenja koja pojedinci u načelu ne mogu da otklone i za koja ne mogu biti smatrani odgovornim. To je razlog zbog koga se deo tako raširenih i toliko popularnih kritika države može okarakterisati kao naučno neutemeljen i zbog koga bi mnogo toga što se percipira kao propust političkog direktorijuma trebalo tumačiti kao niz objektivno uslovljenih razvojnih hendikepa. Slabost države u Srbiji uslovljena je nizom egzogeno datih okolnosti. Neka se stoga ta država drži što dalje od privrede. Ona je slabašna, razdešena i nedovoljno sposobna i kad je u pitanju

već pomenuta izgradnja pravnog poretka – posao koji druge institucije i društvene grupe ne mogu na uobičajeni, pa tako i pravi način umesto nje da obave. Upravo zato to malo kapaciteta što se u nepovoljnim političkim okolnostima zateklo – to malo energije što preostaje nakon što država nekako uspe da se uskladi unutar sebe same – treba usmeriti na ono što je najviši i državni i društveni prioritet: stvaranje institucionalnih uslova u kojima će ljudi, umesto da dižu pogled očekujući pomoć od raznih državnih ustanova, moći da se okrenu sopstvenom radu i preduzetništvu i svoje teške životne probleme reše sopstvenim naporima i pregućima.

Literatura

1. Ahrens, Joachim (2002), *Governance and Economic Development – A Comparative Institutional Approach*, Cheltenham, UK * Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
2. Barro, Robert (1983), „Rules, Discretion and Reputation in a Model of Monetary Policy“, *Journal of Monetary Economics* XII, No. 1, July, 101-122.
3. Buchanan, James M. (2009), *The Constitutionalization of Money*, 12 May, First Draft, Rukopis.
4. Buchanan, James M. and Gordon Tullock (2001/1962/), *The Calculus of Consent – Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
5. Dallago, Bruno (1999), „Ownership, Incentives and Actors in Transition and the Role of Policies“, N. P. Ostojić and N. Scott, eds., *Recent Lessons From Transition and Privatization*, Beograd: European Center for Peace and Development, 105-134.
6. Downs, Anthony (1957), *An Economic Theory of Democracy*, New York: HarperCollins Publishers.
7. Dušanić, Jovan B. (2008), *Bečarska ekonomija – Tranzicija u Srbiji*, Beograd: Beogradska poslovna škola.

8. Hajek, Fridrih A. (2002/1976,1979/), *Pravo, zakonodavstvo i sloboda*, Beograd i Podgorica: JP Službeni list i CID, preveo Branimir Gligorić.
9. Horvat, Branko (1984/1982/), *Politička ekonomija socijalizma*, Zagreb: Globus.
10. Kovačević, Miladin i Mahmud Bušatlija (2009), „*Neophodna reforma javnog sektora i njeni potencijalni efekti*“, referat na savetovanju *Tranzicija u Srbiji i globalna ekonomska kriza* u organizaciji Naučnog društva ekonomista sa Akademijom ekonomskih nauka i Ekonomskog fakulteta u Beogradu održanom 30. maja 2009, objavljen u istoimenom zborniku, redaktori B. Cerović i Milad. Kovačević, Beograd: Ekonomski fakultet u Beogradu, 323-410.
11. Kovačević, Mladen (2007), „*Aktuelni problemi ekonomsko-finansijskih odnosa sa inostranstvom*“, uvodna studija, referat na savetovanju *Ekonomsko-finansijski odnosi sa inostranstvom* u organizaciji Naučnog društva ekonomista sa Akademijom ekonomskih nauka i Ekonomskog fakulteta u Beogradu održanog 26. juna 2007, objavljen u istoimenom zborniku, Beograd: Ekonomski fakultet u Beogradu, 11-55.
12. Kovačević, Mladen (2008), „*Trendovi, stanje i perspektive ekonomsko-finansijskih odnosa Srbije sa inostranstvom*“, uvodni referat na savetovanju *Ekonomsko-finansijski odnosi Srbije sa inostranstvom* u organizaciji Naučnog društva ekonomista sa Akademijom ekonomskih nauka i Ekonomskog fakulteta u Beogradu održanog 14. oktobra 2008, objavljen u istoimenom zborniku, Beograd: Ekonomski fakultet u Beogradu, 11-56.
13. Krleža, Miroslav (1923), „*Dijalektički antibarbarus*“, *Književna republika*.
14. Lord Dahrendorf *et al.*, eds. (2000), *The Paradoxes of Unintended Consequences*, Budapest and New York: Central European University Press.

15. Luković, Đ. (2009), „*Rejting Koštunice i DSS oborili Crna Gora, Kosovo i svađa sa EU*“, Press br. 1347, 26. septembra 2009, s. 3.
16. Madžar, Ljubomir (2008), *Nedostajuće dimenzije u evaluaciji makroekonomskih performansi Republike Srbije*, objavljeno uz pomoć Proojekta podrške UNDP Srbija Ministarstvu finansija Republike Srbije, Beograd: Ministarstvo finansija Republike Srbije.
17. Madžar, Ljubomir (2009a), *Ekonomska politika pred izazovima skućene upravljivosti*, objavljeno uz pomoć Projekta podrške UNDP Srbija Ministarstvu finansija Republike Srbije, Beograd: Ministarstvo finansija Republike Srbije.
18. Madžar, Ljubomir (2009b), „*Kriza, tržište i ekonomska politika*“, prilog savetovanju *Tranzicija u Srbiji i globalna ekonomska kriza*, B. Cerović i Milad. Kovaćević, red, *op. cit.*, 157-213.
19. Mueller, Dennis (2003), *Public Choice III*, Cambridge: Cambridge University Press.
20. Pavlović, Dušan i Slobodan Antonić (2007), *Konsolidacija demokratskih ustanova u Srbiji posle 2000. godine*, Beograd: Službeni glasnik.
21. Pejovich, Svetozar (2008), *Law, Informal Rules and Economic Performance – The Case for Common Law*, Cheltenham, UK * Northampton, MA. USA: Edward Elgar.
22. Popper, Karl R. (1993/1971/), *Otvoreno društvo i njegovi neprijatelji*, I i II tom, Beograd: Beogradski grafički zavod, preveo Branimir Gligorić.
23. Slonim, M. (1939), „Boris Piljnjak“, predgovor u zbirci B. Piljnjaka *Ivan Moskva i druge pripovetke*, Beograd: Profesorska zadruga.
24. Trifunović, Dejan (2009), *Asimetrične informacije na finansijskom tržištu – Primena teorije igara sa nesavršenim informacijama*, doktorska disertacija odbranjena na Ekonomskom fakultetu u Beogradu, Beograd: Ekonomski fakultet.

Abstract:

Impediments of Economic Policy under the Nexus of Institutional Constraints — Polemical Observations on Approaches to Economic Policy in Serbia —

Serbian economy is an exceedingly complicated object of steering, regulation and control. It is technologically stagnant, structurally unbalanced and under strong pressure of current consumption tending to overstep available resources as measured by the current GDP. More alarmingly, the political body of Serbia is highly differentiated and conflict ridden, its political parties are ideologically and programmatically far away from each other, the ruling coalitions are extremely difficult to form and equally hard to run and consequently its ruling directorates are bulky, slow moving and notoriously inefficient. Serbian coalition governments are faced with an inordinate multitude of constraints most of which have to do with opposed particularistic interests which are predictably converted in constraints as far as governmental operations are concerned. Regulatory mechanisms of the economy are clumsy and poorly working, adjustments to external shocks are therefore slow and incomplete, the urgently needed policy decisions are late and in permanent mismatch with economic realities and, as a consequence, macroeconomic stability is permanently jeopardized with indicators visibly below social needs and resource availabilities. There are ongoing processes of innovating business practices the results of which merge into exceedingly complex globally placed functioning mechanisms; it turns out next to impossible even to understand these mechanisms, not to speak of their control or steering. Much of what is observed as threat to stability and underperformance is conditioned by a broad range of dysfunctional institutional arrangements, which in turn persist due to complex and unworkable political system unable to produce needed social consensuses. As political peculiarities, untoward as they are, represent hard and impossible to transform social facts, with institutional arrangements being politically distorted, the

constraints within regulatory framework are objectively given and economic performance, based on sadly constrained policies, cannot go beyond the modest statistically recorded achievements. Critically oriented analysts do not recognize these objectively given constraints and insist on results which are unrealizable. Ignoring constraints is at cross purposes with truly scientific approach and appears to be of little help in identifying developmental opportunities and enhancing efficiency of the economy as a whole. In view of institutional and political constraints for which no one can be held responsible, the officially recorded performance of the Serbian economy, while remaining quantitatively unchanged, should be reevaluated in a far-reaching way. The paper thus brings out two key points. Firstly, much of what is held controllable and consequently ascribed as the fault to ruling elites is ultimately objectively conditioned and consists to a significant degree of the unintended consequences and therefore is not ascribable to any set of social actors defined one way or the other. Secondly, the personalized current critiques pointed to the ruling elites rather than to the factors determining their behaviour are misplaced and do not contribute to betterment of the economic and social conditions.

Key words:

Economic performance, economic policies, institutional framework, institutional constraints on policies, political constraints on institutional development, institutional hysteresis, social consensus, the need for re-evaluation of economic performance.

