



INSTITUCIONALNE I POLITIČKE DETERMINANTE PRIVREDNOG RAZVOJA

Aleksandra Prašćević

Univerzitet u Beogradu, Ekonomski fakultet, Srbija

✉ alja@ekof.bg.ac.rs

UDK
330.34:
338.124.4
330.342
Pregledni rad

Apstrakt: U radu se razmatraju važna pitanja uticaja institucija i političke nestabilnosti na privredni razvoj. Među faktorima koji dovode do razlika u nivou dostignute ekonomske razvijenosti između zemalja, su i razlike u nivou razvijenosti institucija. U radu se najpre razmatraju pitanja definisanja institucija, razlike između ekonomskih institucija, političkih institucija i političke moći. Rad razmatra i mogućnost integracije teorija endogenog privrednog rasta sa teorijama endogene ekonomske politike (razvijene u okviru političke makroekonomije), kako bi se formulisana ekonomska politika, koja će imati posledice na privredni rast, analizirala na osnovu sumiranja preferencija glasača u jedinstvenu ekonomsku politiku koja je politički motivisana (prvenstveno oportunističkim motivom). U ovom se kontekstu razmatra kako će postojanje političke nestabilnosti koja proizvodi neizvesnost u vezi sa održivošću institucija, kao i sa budućim ciljevima i merama ekonomske politike, uticati na smanjenje privrednog rasta. U radu se razmatra i primer velike institucionalne promene do koje je došlo u bivšim socijalističkim zemljama koje su se opredelile za ekonomsku tranziciju i izgradnju demokratskog društva. S tim u vezi se razmatraju institucionalni faktori koji su doprinosili uspešnosti procesa tranzicije, kao i faktori koji su opredeljivali razlike u izgradnji institucionalnih okvira u ovim zemljama.

Primljeno:
20.11.2012.
Prihvaćeno:
28.01.2013.

Ključne reči: institucije, politička nestabilnost, politička makroekonomija, ekonomije u tranziciji

1. Uvod

Ekonomika nauka je od samih početaka svog razvoja bila zaokupljena pitanjem *koji faktori determinišu bogatstvo, odnosno nivo razvijenosti jednog naroda, ili jedne zemlje*. Tako i najpoznatije delo rodonačelnika klasične političke ekonomije, Adama Smita (1723-1790), nosi naslov: *Istraživanje*

prirode i uzroka bogatstva naroda (1776). Ekonomisti su se ovim pitanjem bavili prvenstveno u cilju utvrđivanja determinanti koje podstiču privredni razvoj, u pokušaju da utvrde uzroke koji dovode do toga da se zemlje nalaze na različitim nivoima razvijenosti, a kako bi se kreatorima ekonomske politike sugerisali načini i instrumenti kojima bi se podstakao privredni razvoj.

Među mnogobrojnim faktorima koji su tokom razvoja ekonomske misli dovođeni u vezu sa privrednim razvojem, svakako su danas od posebnog značaja oni koji se odnose na razvijenost ekonomskih i političkih institucija i njihov uticaj na akumulaciju fizičkog i ljudskog kapitala, ali i podsticanje inovacija i korišćenje novih tehnologija, kao ranije definisanih, najvažnijih faktora privrednog razvoja jedne zemlje. Za razliku od faktora kao što su geografske razlike ili kulturološki faktori koji se mogu koristiti da bi se objasnile razlike koje postoje između zemalja u dostupnim tehnologijama, ili razlike u visini investicija u fizički ili ljudski kapital, institucije se javljaju kao fundamentalni faktor razlika u ekonomskoj razvijenosti između zemalja.

Razvoj savremene teorije privrednog razvoja može se posmatrati u kontekstu dve faze – prve, prisutne u teoriji i empiriji od sredine 1950-ih do ranih 1970-ih i druge faze – od sredine 1980-ih do danas (Helpman 2004). Upravo su u toj drugoj fazi do izražaja došli faktori koji se odnose na društveno-ekonomske strukture, kao determinante privrednog razvoja. Naime, ranije insistiranje na akumulaciji proizvodnih inputa, zamenjeno je fokusiranjem fundamentalnih faktora, kao što su tehnološki ili institucionalni faktori, kojima se tačnije mogu objasniti razlike u visini dohotka *per capita*, ili u stopama privrednog rasta, ostvarenih u različitim zemljama. To omogućava da se razume zbog čega su neke zemlje siromašne – zato što imaju disfunkcionalne institucije, ali je mnogo složenije i teže pitanje zbog čega zemlje prihvataju i opredeljuju se za takve disfunkcionalne institucije.

Formiranje i razvoj institucija se navodi kao ključni izvor transformisanja zapadnoevropskih zemalja u moderne ekonomije, bazirane na znanju i njegovoj primeni u razvoju novih tehnologija. Zaštita vlasničkih prava i podsticanje procesa modernizacije zahtevali su postojanje odgovarajućih političkih institucija koje su mogle da ograniče uticaj onih interesnih grupa koje su zbog sopstvenih interesa bile oponenti modernizaciji. Tako su institucije zemalja razvijenih ekonomija imale odlučujuću ulogu u podsticanju inovacija i korišćenja novih tehnologija. Akumulacija kapitala, ali i znanja kao i ulaganje u razvoj, ne bi bili mogući bez zaštite vlasničkih prava i institucija koje promovišu vladavinu prava, pridržavanje ugovornih obaveza i ograničavaju uticaj i moć onih koji pravila definišu. Zato se institucije javljaju kao faktor zaštite pojedinaca jednih od drugih, ali i kao faktor zaštite pojedinaca od delovanja same države.

Politička makroekonomija je makroekonomska disciplina koja ekonomska kretanja posmatra u kontekstu političkih uticaja na njih, a među kojima je najvažniji uticaj političkih izbornih ciklusa. Najvažniji makroekonomski pokazatelji kao što su stopa inflacije, stopa nezaposlenosti ili stopa rasta dohotka (privredni rast) beleže ciklične fluktuacije koje se mogu dovesti u vezu sa političkim faktorima, a još više se izbor ciljeva ekonomske politike od strane kreatora ekonomske politike može dovesti u vezu sa njima. To se duuguje činjenici da su kreatori ekonomske politike (vlade) – političari, koji na izborima dobijaju podršku glasača za određenu politiku. Glasači se pri tome na izborima opredeljuju prema ekonomskim rezultatima kreatora ekonomske politike, kao i na osnovu sopstvene partijske pripadnosti (Downs 1957). Zbog toga se kreatori ekonomske politike trude da ekonomske rezultate predstave boljim nego što oni zaista jesu i to poznajući preferencije glasača u odnosu na nezaposlenost, dohodak i inflaciju, vodeći ekonomsku politiku na osnovu oportunističkih motiva pobjede na predstojećim izborima (Nordhaus 1975). Pored oportunističkog motiva koji izjednačava ponašanje svih kreatora ekonomske politike, bez obzira na partijsku, odnosno ideološku pripadnost, važno je istaći da prilikom kreiranja ekonomske politike do izražaja mogu doći partijski ciljevi kreatora ekonomske politike – da se poboljša pozicija onih segmenata društva koji određenoj partiji pripadaju ili koji određenu partiju podržavaju na izborima (glasajući za nju). Tako se dešava da levičarske partije za svoj cilj imaju nižu stopu nezaposlenosti i veću jednakost u raspodeli dohotka, a desničarske imaju suprotne ciljeve, jer se obraćaju različitim potencijalnim glasačima (Hibbs 1977). Ovo je suština poznate šeme ekonomsko-partijskog modela (Snowdon, Vane 1997) koji pokazuje osnovu mnogobrojnih modela političkih makroekonomskih ciklusa.

Ključno ograničenje političkoj zloupotrebi ekonomske politike predstavlja racionalnost glasača i njihovo poznavanje stvarnih motiva političara, što onemogućava kreatora ekonomske politike da glasače obmanu predizbornom manipulacijom. Međutim, čak i u slučaju racionalnih, namesto naivnih glasača, postoje izvori zloupotrebe koji se prvenstveno odnose na informacionu asimetriju koja postoji između glasača, s jedne strane i kreatora ekonomske politike, s druge strane, a u vezi sa njihovom kompetentnošću u vođenju ekonomske politike (Rogoff, Sibert 1988; Rogoff 1990). Pored toga, kao važan ograničavajući faktor, koji dovodi do značajnih politički generisanih fluktuacija, javlja se izborna neizvesnost iz koje proizilazi politička nestabilnost, koja na značaju dobija sa većim razlikama u ekonomskim ciljevima između političkih rivala koji izlaze na izbore (Alesina 1987). Zbog toga se kao način za prevazilaženje moguće zloupotrebe ekonomske politike javljaju različiti institucionalni aranžmani kojima se ograničava politički uticaj kreatora ekonomske politike, prvenstveno u domenu monetarne politike i to njenim prepuštanjem nezavisnoj centralnoj banci, kao i ukupnim zalaganjem za odbacivanje diskrecionih prava i za prihvatanje pravila u vođenju ekonomske politike. Kao najverovatniji izvor zloupotrebe ekonomske politike ostaje

fiskalna politika koja je uvek u rukama vlade – političara, zbog čega se javljaju politički budžetski ciklusi.

Iako je analiza političke makroekonomije adekvatna za zemlje razvijene parlamentarne demokratije, ona se pokazala primenljivom i na tranzicione ekonomije koje karakteriše i tranzicioni politički sistem prelaska u konsolidovane demokratije. Dva procesa, ekonomske i političke tranzicije, pokazala su se kao međusobno uslovljena, a zbog nedostataka koje karakteriše prelazni politički sistem, kao i troškova koje ekonomska tranzicija nameće čitavom društvu, a najviše najsiromašnijim slojevima, zloupotreba ekonomske politike u političke svrhe prisutnija je nego u razvijenim demokratskim zemljama (Brender, Drazen 2005). U ovakve karakteristike uklapaju se i ekonomska i politička kretanja u Srbiji, koje karakteriše izrazita politička nastabilnost i usporavanje ekonomskih reformi, kao i česta zloupotreba fiskalne politike u političke svrhe, ali i prihvatanje modela ekonomskog razvoja baziranog na agregatnoj tražnji i to domaćoj agregatnoj potrošnji koji pruža mogućnosti za zloupotrebu u političke svrhe.

2. Značaj institucionalnih promena

Promene do kojih je u istoriji čovečanstva dolazilo, a koje su imale ekonomske posledice, mogu se smatrati načinom na koji je institucionalni razvoj uticao na privredni rast i razvoj. To se može primeniti i na najstarije oblike organizacije ljudskog društva, kada je sa razvojem poljoprivredne proizvodnje morao da bude osmišljen i odgovarajući sistem vlasništva i vlasničkih prava. Taj se sistem zasnivao u prvo vreme na komunalnom vlasništvu, da bi evoluirao u pravcu razdvajanja prava državnog i privatog vlasništva, izazivajući značajne ekonomske promene. Krah Rimskog carstva, baš kao i kasnije industrijska revolucija, mogu se posmatrati i u kontekstu značajnih institucionalnih i organizacionih promena, do kojih je u oba slučaja došlo. Naravno, istorija se može posmatrati kroz uspone i padove nacija i carstava, uspeh ili neuspeh nekog organizacionog rešenja vezani su za napredovanje ili nazadovanje društava, dok je tehnološki progres potreban, ali ne i dovoljan uslov za uspeh. Ključna je, ipak, uloga koju imaju institucije u podsticanju ekonomskog i društvenog razvoja.

Dominantni uticaj institucija na privredni rast zahteva njihovo jasno definisanje, kao i pravljenje razlike između institucionalnih karakteristika – ekonomskih institucija, političkih institucija i političke moći (Acemoglu 2010, 111). Institucije se mogu definisati kao „pravila igre u društvu, ili formalnije, ograničenja koja su ljudi osmislili da bi oblikovali svoje međusobne odnose“ (North 1990, 3). Ekonomske institucije oblikuju motive ključnih ekonomskih aktera u društvu, utiču na investiranje u fizički i ljudski kapital, kao i u tehnologiju, ali određuju i organizaciju proizvodnje. Ekonomske institucije

utiču i na razlike u stepenu efikasnosti i potencijalima zemlje za ekonomski rast, ali i na razlike u raspodeli dobiti između pojedinaca i društvenih grupa. Ekonomske institucije su rezultat kolektivnih izbora koje čini društvo. Pri tome se u vezi sa izborom ekonomskih institucija javljaju konflikti interesa između različitih grupa i pojedinaca.

Ekonomske institucije imaju sledeće karakteristike: regulišu ekonomsko ponašanje na način koji u kratkom roku može da bude konfliktan sa pojedinačnim preferencijama; proizilaze iz zajedničkih očekivanja koja su posledica običaja, poverenja, pravnih okvira i sl.; najbolje rezultate daju ako se na ekonomiju gleda kao na „igru koja se ponavlja“ u kojoj se većina transakcija dešava mnogo puta; funkcionišu za sve pojedince na isti način, nezavisno od identiteta ekonomskog subjekta koji obavlja neku transakciju (anonimnost). Institucije pri tome obezbeđuju ključne ekonomske funkcije: zaštitu vlasničkih prava i ugovora; postojanje, funkcionisanje i regulaciju poslovanja banaka i finansijskih tržišta; socijalnu politiku i socijalnu sigurnost (institucije tržišta rada); jasnu poresku politiku koja se može smatrati pravednom, prediktabilnom i koja je nametnuta svim ekonomskim subjektima; politiku konkurencije, industrijsku politiku i trgovinsku politiku; poverenje između ekonomskih subjekata, poverenje i pošteno delovanje javnih institucija (nepostojanje korupcije, pouzdanost sprovođenja zakona i sl.). (Hare 2001, 5-6)

Uzimajući u obzir karakteristike ekonomskih institucija, one se mogu smatrati specifičnim javnim dobrima koje ne može da obezbedi tržište, a one koje obezbeđuje tržište, država bi regulisala u skladu sa javnim interesom. Dakle, uloga države u kreiranju i funkcionisanju institucija je velika. Na nivou države u odlučivanju o tim pitanjima presudnu ulogu ima politika.

Politička moć se javlja kao odlučujući faktor u razrešenju konflikata oko izbora ekonomskih institucija i u njihovom oblikovanju. Politička moć *de jure* (formalna) potiče od političkih institucija koje određuju ograničenja i motive ključnih aktera u političkoj sferi. Ovako definisana politička moć uključuje formu vlade (demokratija naspram diktature) ili obim ograničenja političara ili političke elite. Politička moć *de facto* može biti i u rukama onih kojima nije alocirana preko političkih institucija, već je posledica njihove sposobnosti da različitim metodama nametnu svoje želje i motive čitavom društvu. Ova sposobnost može poticati od njihove ekonomske moći, odnosno od ekonomskih resursa kojima raspolažu (Acemoglu 2010, 112).

U definisanju institucija mogu se uočiti različiti pristupi. Jedan od najzastupljenijih podrazumeva da se institucije ne mogu poistovetiti sa organizacijom. U terminologiji teorije igara institucije predstavljaju pravila igre, dok su organizacije sami igrači. Organizacije mogu činiti grupe pojedinaca koji mogu imati neki zajednički interes. Njihovo delovanje je ograničeno pravilima igre, mada i oni, sa svoje strane utiču na evoluciju ovih pravila (North 1990).

Širi koncept definisanja institucija obuhvata prethodnu, ali uključuje i njihovo definisanje u okviru socioloških i političkih nauka, tako da one predstavljaju sistem institucionalnih elemenata, kao nefizičkih faktora koje je stvorio čovek, koji zajednički generišu regularnost u ponašanju. Ovi institucionalni elementi su egzogeni za pojedince na čije ponašanje utiču, a obuhvataju pravila, verovanja i organizacije. Pravila određuju efikasno ponašanje pojedinačnih aktera. Čak i kada postoji čvrsta formalna struktura organizacije, pojedinci ipak moraju biti motivisani da se pridržavaju pravila. To posebno postaje važno za održivost institucija u kojima postoji neformalna struktura, u kojima akteri moraju da znaju da će određene akcije, odnosno određeno ponašanje biti praćeno nagradom ili kaznom. Pojedinci će na taj način odlučivati o prihvatanju pravila i preduzimati očekivane aktivnosti, kako bi u datoj institucionalnoj strukturi obezbedili najbolje ishode.

Institucionalna analiza često podrazumeva kontekstualnost institucija, kojom se, s jedne strane, objašnjava da se u određenim okolnostima može formirati više različitih grupa institucija, kao i da, s druge strane, pojava određenih institucija i njihova održivost, kao i razvoj, proizilaze iz istorijskog razvoja jer postoji istorijska uslovljenost evolucije institucija.

3. Modeliranje uticaja političke nestabilnosti na privredni rast

Politička nestabilnost se uključuje u ekonomske modele kao faktor koji utiče na odlučivanje pojedinačnih ekonomskih subjekata i kreatora ekonomske politike i to tako da oni ne biraju optimalno rešenje. Mada se politička nestabilnost može definisati na različite načine – od čestih smena vlade – kreatora ekonomske politike, regularnih – na izborima, ili neregularnih – prevratima ili revolucijama, preko etničkih i političkih konflikata u društvu, ona ima dve važne karakteristike (Carmignani 2003, 1). Prva se odnosi na nemogućnost da se konflikti rešavaju u institucionalnim okvirima, zbog čega se ekonomski, ideološki ili etnički problemi i konflikti rešavaju nasiljem, politički motivisanim ubistvima, ili revolucijom, što je karakteristično za nedemokratska društva. Druga se odnosi na određene političke događaje koji izazivaju nestabilnost i neizvesnost. Takvi događaji su česte smene vlade ili izborna iznenađenja koja se dešavaju kao posledica povećanih razlika u interesima i ciljevima između političkih rivala, kao i promene u preferencijama glasača. Ovakva nestabilnost je prisutna u polu-demokratskim, ali i demokratskim društvima.

Uticaj političke nestabilnosti na ekonomska kretanja ogleda se u generisanju neizvesnosti u vezi sa stabilnošću institucija, kao i budućom ekonomskom politikom vlade (stopom inflacije, poreskim opterećenjima, državnim izdacima, politikom deviznog kursa, visinom agregatne tražnje). To može uticati na sigurnost vlasničkih prava, priliv finansijskih sredstava iz inostranstva,

produktivnost kapitala, a što povratno utiče na odluke ekonomskih subjekata da investiraju, ali i na odluke samih kreatora ekonomske politike, koji mogu biti podstaknuti na zloupotrebu ekonomske politike kako bi povećali svoje šanse za ostankom na vlasti ili kako bi vezali poteze naredne vlade za njihove današnje odluke. Što je veća verovatnoća gubitka na izborima, to su kreatori ekonomske politike više podstaknuti na zloupotrebu ekonomske politike.

Jedna od važnih posledica političke nestabilnosti jeste i ona koja odnosi na privredni rast. Ukoliko se pođe od poznate neoklasične proizvodne funkcije koja za firmu i glasi (Carmignani 2003, 3-5):

$$Y_i = A(K_i)^\alpha (KL_i)^{1-\alpha} \quad (1)$$

politička nestabilnost će uticati na deo dohotka (Y_i) koji ostaje preduzeću i , tako da povećana nestabilnost dovodi do povećane neizvesnosti da li će preduzeće moći da ostane vlasnik svog celokupnog dohotka. To će uticati na visinu očekivanog profita (π_i) i to preko verovatnoće (σ) da će preduzeće prisvojiti λ -ti deo dohotka ($0 \leq \lambda \leq 1$):

$$E(\pi_i) = (1 - \sigma + \sigma\lambda)Y_i - wL_i - (r + \delta)K_i \quad (2)$$

Intenzitet političke nestabilnosti, odnosno neizvesnosti, kao inverzni indeks političke neizvesnosti: $(1 - \sigma + \sigma\lambda) \equiv p$, ($0 \leq p \leq 1$), uticaće na ponašanje preduzetnika i investitora, upravo na osnovu njihove percepcije u kojoj će meri moći da prisvoje realizovani profit. Smanjenje privredne aktivnosti se može očekivati kao posledica nepoverenja privrednih subjekata, odnosno političke nestabilnosti koja se u široj literaturi ne vezuje samo za političke izbore i neizvesnost u vezi sa pobedom na izborima (kada može doći do promena u ekonomskoj politici), već i za garantovanje svojinskih prava i šire za vladavinu prava (antikorupcijski i antimonopolski zakoni). Sve se to odnosi na širi kontekst razvijenosti institucija i njihov uticaj na privredni razvoj. To se i formalno može predstaviti kroz jednačinu maksimizacije profita firme, uz tehnološko ograničenje predstavljeno proizvodnom funkcijom:

$$r = p\alpha AL^{1-\alpha} - \delta \quad (3)$$

Uključivanje u model domaćinstava koja maksimiziraju svoju intertemporalnu korisnost dovodi rešavanje problema maksimizacije do poznate forme Ojlerove jednačine:

$$\frac{\dot{c}}{c} = \frac{1}{\theta}(r - \rho) = \frac{1}{\theta}[p\alpha AL^{1-\alpha} - \delta - \rho] \quad (4)$$

Prema ovoj jednačini, veći indeks političke nestabilnosti izaziva nižu stopu rasta ekonomije, smanjujući akumulaciju kapitala, kao i potrošnju i rast dohotka.

Razvoj teorija endogenog privrednog rasta upravo fokusira političke i u okviru njih institucionalne faktore koji na privredni razvoj utiču, postavljajući pitanje i da li su siromašne zemlje zapravo same izabrale niske stope privrednog rasta, kao i na koji način ekonomska politika može igrati odlučujuću ulogu u privrednom razvoju. Ekonomska politika se, pri tome, ne može uzimati kao egzogena u modelu jer ne predstavlja slučajnu varijablu, određenu izvan sistema. Ona je zapravo posledica i rezultat namernih i specifičnim ciljevima determinisanih odluka pojedinaca i grupa, koji imaju motive (ciljeve) i ograničenja, slična ekonomskim subjektima u modelima mikroekonomske optimizacije. Zbog toga se javlja potreba da teorija endogenog rasta bude udružena sa teorijom endogene ekonomske politike¹ (Persson, Tabellini 1992, 5). Time bi se obezbedio odgovarajući analitički okvir za razmatranje faktora ekonomskog rasta i razvoja, sa ciljem da budu utvrđeni razlozi zbog kojih razlike u ekonomskoj politici dominantno utiču na razlike u stopi ekonomske razvijenosti, između zemalja. Za to je neophodna analiza političkih motiva i političkih institucija. Sama raspodela političke moći u društvu je endogena. U tom kontekstu se razmatraju efekti na ekonomski rast zaštite vlasničkih prava, primarno, preko uticaja na motive investitora da investiraju.

Ova analiza se može sprovoditi bez direktnog uključivanja političkih institucija i mehanizma političkog uticaja – kada postoje dve grupe subjekata, oni koji investiraju i oni koji troše, a neodgovarajuća zaštita svojinskih prava utiče na motivaciju da se između njih vrši redistribucija resursa u korist potrošnje, što smanjuje akumulaciju i rast (Benhabib, Rustichini 1991.). Takođe je moguće i direktno uključivanje političkog procesa i mehanizma formulisanja politike, kada se razmatraju efekti političkih konflikata u vezi sa veličinom (delom) dohotka koji se preraspodeljuje u demokratskom društvu. U ovom će slučaju, uz prisustvo racionalnih glasača, rezultat, u formi ravnotežne poreske stope, zavisiti od prisutne nejednakosti u društvu (Meltzer, Richard 1981). U modelu međugeneracijskog preklapanja (Persson, Tabellini 1991) preraspodela je loša za rast, a veća nejednakost izaziva usporen rast, osim ukoliko ta preraspodela ne znači i veće ulaganje u obrazovanje (Perotti 1990; Saint-Paul, Verdier 1993). Druga grupa teorija analizira funkcionalnu raspodelu dohotka i njen uticaj na ekonomski razvoj (Alesina, Rodrik 1991; Bertola 1990), za razliku od prethodnih modela u kojima se raspodela dohotka ticala utvrđivanja ravnotežnog opšteg poreza na dohodak, funkcionalna raspodela će uticati na sektorske razlike u poreskim stopama.

¹ Ovako se veoma često naziva teorija političke makroekonomije koja se odnosi na formulisanje i realizaciju ekonomske politike u modelima koji uključuju preferencije političara proizašle iz njihovog oportunističkih ili stranačkih motiva.

Zbog toga se političke institucije javljaju kao odlučujuće za agregiranje (svođenje) konflikata koji postoje između pojedinačnih interesa u jednu javnu politiku koja se sprovodi. U demokratskim društvima će zbog toga porez na dohodak zavisiti od stepena prisutne nejednakosti, za razliku od nedemokratskih društava u kojima nejednakost ne mora da izazove poreze u korist preraspodele dohotka. Sektorske razlike u oporezivanju, međutim, i u demokratskim, slično kao i u nedemokratskim režimima, mogu primarno poticati od uticaja određenih interesnih grupa koje mogu lobirati i vršiti različite forme pritisaka. Tako da razlike u oporezivanju neće poticati od razlika u broju onih koji će imati koristi ili štete od oporezivanja, već od toga ko i koje grupe će biti više ili manje oporezovane i kakav je njihov politički uticaj. Zbog toga će veći rast biti ostvaren u onim demokratijama u kojima je ostvarena veća jednakost u raspodeli, što ne važi i za nedemokratska društva. S druge strane, veća koncentracija moći i uticaja vlasnika zemlje (na primer, kao jednog od faktora proizvodnje) uticaće na smanjenje rasta, bez obzira da li je reč o demokratskim ili nedemokratskim društvima.

4. Primer uticaja institucionalnih i političkih promena u ekonomijama u tranziciji

Zemlje koje su ušle u ekonomsku i političku tranziciju, radi izgradnje tržišnog ekonomskog sistema i demokratskog društva, zapravo su promenile dva važna faktora za privredni razvoj – političke institucije i raspodelu ekonomskih resursa u društvu. Oba elementa su, inače, relativno stabilna i sporo se menjaju, ali je tranzicija upravo bila prilika za to. Političke institucije se javljaju kao rezultat kolektivnih izbora, a njihova evolucija je određena raspodelom političke moći u društvu, zbog čega su one relativno nepromenljive. Političke institucije alociraju *de jure* političku moć, a oni koji imaju političku moć utiču na evoluciju političkih institucija, pri tome se trude da zadrže političke institucije koje im obezbeđuju političku moć. Raspodela resursa u kojoj je neka grupa bogatija u odnosu na druge omogućava joj političku moć *de facto* tako da koristi ekonomske i političke institucije u svoju korist, radi održavanja početnih dispariteta. Međutim, „šokovi“ kakav je bila i tranzicija, imaju potencijal da menjaju političke institucije, što za posledicu ima i promene u ekonomskim institucijama i privrednom rastu. Dve najvažnije tržišne institucije su: zaštita vlasničkih prava i vladavina zakona.

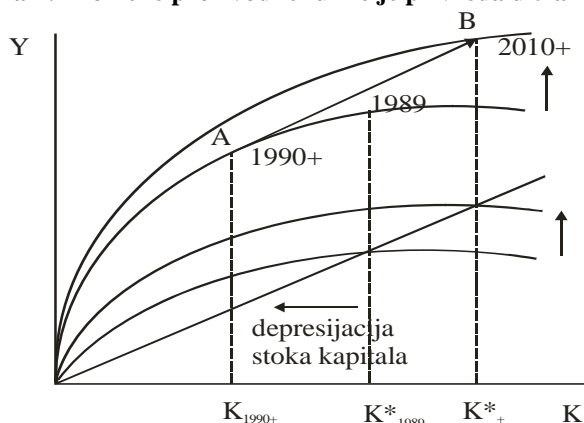
Politička nestabilnost izraženija je u nerazvijenim demokratskim režimima: tranzicionim i poludemokratskim političkim režimima². Upravo ekonomije u tranziciji imaju karakteristike ovakvih političkih režima, dok se izgradnja

² Klasifikaciju je dao Gasirowski na: demokratske, poludemokratske, autoritarne i tranzicione režime (Gasirowski 1993, 2). Slične su i klasifikacije *Freedom House*-a, na osnovu indeksa razvijenosti demokratskog sistema.

tržišnog ekonomskog sistema realizuje uporedo sa procesom izgradnje demokratskog političkog sistema. Ova se dva procesa javljaju kao međusobno uslovljena, tako da uspeh ekonomskih reformi zavisi i od stepena razvijenosti demokratskog sistema. Istovremeno se zbog troškova koje ekonomske reforme, naročito u prvim fazama, nameću društvu u formi porasta nezaposlenosti i smanjenja dohotka, događa da dalja realizacija ekonomskih reformi zavisi od političkih odluka kreatora ekonomske politike koji, s obzirom na svoje oportunističke motive – ostanka na vlasti, mogu izabrati upravo usporavanje reformi ili odustajanje od određenih mera ekonomske politike, kako bi obezbedili veću podršku javnosti na izborima. Zbog toga se upravo neke političke snage javljaju kao glavni vinovnici sporog napredovanja u ekonomskoj tranziciji u pojedinim zemljama. (Cerović 2012, 395)

Opređenje za izgradnju tržišne ekonomije u bivšim socijalističkim zemljama koincidiralo je sa opredeljenjem za razvoj demokratskog političkog sistema. Treći veliki talas demokratizacije³ desio se upravo 1990-ih, u ovim zemljama, sa padom gvozdene zavese i slomom socijalističkog ekonomskog sistema. Iako je tržišnu ekonomiju moguće razvijati i u okviru nedemokratskog – autoritarnog režima, promene do kojih je u ovim zemljama došlo bile su ideološke prirode jer su podrazumevale raskid sa dotadašnjim nedemokratskim sistemom i nameru da se politički i ekonomski sistem razvijaju u duhu demokratske evropske tradicije. Većina ovih zemalja bila je izrazito motivisana da se priključi evropskim ekonomskim i političkim integracijama (Evropskoj Uniji). Sve to, a naročito priključenje Evropskoj uniji, podrazumevalo je da je ovim zemljama razvoj demokratskog sistema bio unapred zadat, kao jedan od osnovnih ciljeva koje treba postići.

Slika 1: Promene proizvodne funkcije privreda u tranziciji



Izvor: Gartner 2009, 254

³ Prva dva talasa bila su: pre Prvog i nakon Drugog svetskog rata – sa ukidanjem kolonijalnog sistema (Acemoglu, Robinson 2006).

Istovremeno, prednosti koje nudi razvoj demokratskog sistema u čijem se središtu nalazi pojedinac sa svojim pravima, jer je: „liberalna demokratija sistem reprezentativne vladavine pravilom većine u kome su neka individualna prava zaštićena od mešanja države i ne mogu biti ograničena čak ni od strane izabrane većine“ (Dunleavy, O’Leary 1987, 5) trebalo je da budu značajni podsticaj za podršku reformama i pored početnih troškova koji su posebno teško pogodili najsiromašnije slojeve stanovništva. Preduzete ekonomske reforme imale su početne efekte na smanjenje dohotka i privrednog rasta. Pad dohotka u odnosu na onaj koji je ostvaren 1989. godine, u ovim zemljama je bio između 10% i 20%, uz izuzetke još drastičnijih padova od skoro 30% u Estoniji, ili do 45% u Rusiji. Ovako drastičan pad u visini dohotka bio je nezabeležen u ekonomskoj istoriji, a čak veći od onog koji se u kapitalističkim zemljama dogodio tokom Velike ekonomske depresije 1930-ih, kada je kumulativni pad dohotka u SAD bio 27%. Takođe je gotovo u svim zemljama bilo potrebno 10 godina da se dostigne visina dohotka iz 1989. godine (osim Rusije u kojoj je to ostvareno tek 2006.).

Tabela 1: Determinante performansi i rezultata u tranzicionim ekonomijama

Faktori koji dominantno određuju rast i performanse ekonomija u tranziciji	Faktori koji u manjoj meri određuju rast i performanse ekonomija u tranziciji
Određeni početni uslovi (prošla iskustva sa tržištem i tržišnim institucijama)	Određeni početni uslovi (pretranzicione reforme, posedovanje prirodnih resursa)
Strukturne reforme (restrukturiranje preduzeća, reforme finansijskog sektora)	Brzina reformi
Mogućnost ulaska i konkurencija	Vlasništvo i privatizacija
Makroekonomska stabilnost	Jednocifrene stope inflacije
Međunarodna trgovina, izvoz	Režimi deviznog kursa
Nepostojanje rata i konflikta	Inputi faktora proizvodnje
Institucije i izgradnja institucija	Institucije sa dobrom praksom
Politička ograničenja	Konvertibilnost kapitalnog računa i kontrola razmene
Dobro upravljanje i efektivni kapacitet države	Demokratija

Izvor: Turley, Luke P 2011, 263

U okviru veoma opširne literature koja se bavi utvrđivanjem razloga za pad dohotka do koga je došlo u početnim fazama procesa ekonomske tranzicije (tranzicione – transformacione recesije), navode se veoma različiti faktori ove pojave: sistemski razlozi (Kornai 1994; Blanchard, Kremer 1997), eksterni spoljnotrgovinski šokovi (Rodrik 1994) i greške ekonomske politike (Calvo, Coricelli 1993; Taylor 1994). Faktori koji su izazvali smanjenje dohotka poticali su i sa strane agregatne tražnje i sa strane agregatne ponude. Pad agregatne tražnje u početnoj fazi tranzicije, bio je praćen oporavkom dohotka u

kasnijim fazama koji je poticao sa strane agregatne ponude – primarno usled promene tehnologije (slika 1). S druge strane, pad dohotka je moguće objasniti i faktorima sa strane agregatne ponude – od promena relativnih cena zbog potrebe za otklanjanjem distorzija nagomilanih u socijalističkom periodu, do neophodnih promena tehnologije s obzirom na promene u strukturi proizvodnje, kao i faktorima dezorganizacije u proizvodnim lancima između proizvođača unutar jedne ekonomije, kao i neohodnosti otvaranja ka svetskom tržištu. Dakle, faktori koji su izazvali tranzicionu recesiju su kombinovani. Slično je i kada se radi o faktorima koji objašnjavaju tokove ekonomskih kretanja i ekonomskog oporavka tokom tranzicije, kao i značajne razlike koje je moguće uočiti u realizovanim stopama rasta GDP-a između tranzicionih zemalja (tabela 1).

4.1 Uticaj nejednakosti u raspodeli na privredni rast ekonomija u tranziciji

Zemlje u tranziciji su imale i jedinstvenu priliku da svoje ekonomske i političke reforme usmere prema ostvarenju cilja ubrzanog privrednog razvoja, pridržavajući se zaključaka veoma opširne literature o uticaju političkih faktora i raspodele dohotka u jednoj zemlji na njen privredni razvoj. Prema ovim zaključcima, zemlje u kojima postoji veća jednakost u raspodeli dohotka (ili ukupnog fonda kapitala ili zemlje) uspevaju da obezbede i brži privredni razvoj, a time i poboljšanje životnog standarda. Upravo to odgovara zahtevu da se ekonomske reforme vode tako da se izbegne produbljivanje jaza između bogatih i siromašnih, kao i da se osnaži pozicija srednje klase, koja bi predstavljala osnovu za održivi privredni razvoj.

Jedan od kanala uticaja nejednakosti u raspodeli dohotka i bogatstva na ekonomski rast je preko političkog i institucionalnog sistema. S obzirom da modeli endogenog ekonomskog rasta uključuju uticaj na dugoročni privredni rast odluka vlade, postaju važni faktori i mehanizmi koji se nalaze u pozadini izbora ekonomske politike. Među njima su od odlučujućeg značaja političko-ekonomski faktori koji određuju transformisanje političkih preferencija stanovništva (glasača) u izbornom procesu, na izbor ekonomske politike od strane vladajućih političara. Za metodološki okvir analize efekata politike raspodele dohotka i bogatstva (vlasništva nad faktorima proizvodnje – kapitalom, visokokvalifikovanim radom i tehnologijom) na ekonomski rast koja se može primeniti i na kretanja u ekonomijama u tranziciji može se koristiti model Alesine i Rodrika. (Alesina, Rodrik 1994.) On omogućava povezivanje konceptata razvijenih u okviru teorija endogenog rasta sa konceptima političke makroekonomije vezanim za pitanje uticaja preferencija većine glasača na visinu poreske stope (oportunistički model političkih ciklusa).

Modelom se dokazuje da će nejednakost u vlasništvu nad faktorima proizvodnje (razlikuju se akumulirani i neakumulirani faktori) dovesti do

usporavanja privrednog rasta. Rast je određen ekspanzijom stoka kapitala (akumuliranim faktorima), koji je određen individualnim odlukama o visini štednje. Usluge (i dobra) koje obezbeđuje država finansiraju se porezom na kapital (akumulirane faktore). Niski porez na kapital svima donosi koristi, ali se pojedinci razlikuju u odnosu na preferiranu idealnu poresku stopu, odnosno s obzirom da ona utiče na akumulaciju i kapital, razlike postoje u preferiranoj stopi privrednog rasta. Pojedinci koji dohodak primaju isključivo po osnovu kapitala preferiraju da maksimiziraju stopu rasta ekonomije, svi ostali preferiraju više poreze i niže stope rasta. Što je niži dohodak po osnovu kapitala (svih oblika fizičkog kapitala, ljudskog kapitala i tehnologije), relativno u odnosu na dohodak po osnovu rada (nekvalifikovanog rada), to je preferirani idealni porez viši, a stopa privrednog rasta niža. Ovakve individualne preferencije se agregiraju kroz ekonomsku politiku, rezultujući određenom fiskalnom politikom. Porez na kapital u ovom modelu se odnosi na svaki oblik redistributivne politike kojom se dohodak transferiše nekvalifikovanom radu, dok se smanjuje motivisanost za akumulaciju.

Prema poznatim modelima političke makroekonomije kreatori ekonomske politike pokušavaju da ekonomsku politiku formulišu tako da zadovolje preferencije tzv. srednjeg glasača, a time povećaju i svoje šanse za pridobijanjem podrške javnosti za ekonomsku politiku koju vode, odnosno povećavaju svoje šanse da pobede na izborima (oportunistički motiv političara). Zato, kada bi se povećala jednakost u raspodeli, to bi značilo da je povećan i stok kapitala kojim raspolaže srednji glasač, što bi generisalo nižu ravnotežnu poresku stopu, koju preferiraju kreatori ekonomske politike, a time bi se obezbedila i viša stopa privrednog rasta.

Može li se ekonomska politika, međutim, odupreti zahtevima za preraspodelom koja će evidentno smanjiti stopu privrednog rasta? Odgovor je da ne može, ukoliko je većina stanovništva pogođena problemom nejednake raspodele faktora proizvodnje. To će imati uticaj na formulisanu fiskalnu politiku, čak i u situaciji nedemokratskog – diktatorskog režima, jer će se političari na vlasti uvek opredeliti za više poreze, a niže stope rasta, kako bi izbegli silazak sa vlasti. Čak i diktatorski režimi, za koje glasanje na izborima nije važna determinanta izbora ekonomske politike, moraju voditi računa o potrebama društva i društvenim konfliktima. Ipak, s obzirom na karakter diktatorskog režima, poreska stopa za koju će se diktatorski režim opredeliti, a konsekvantno i stopa privrednog rasta, zavisice od preferencija diktatora – tehnokratski režim će preferirati minimiziranje preraspodele i maksimiziranje rasta, populistički režim će imati suprotne preferencije.

Konflikti u društvu oko raspodele imaju negativne posledice po privredni rast – što je veća nejednakost u raspodeli dohotka i bogatstva, niža je stopa rasta (Alesina, Rodrik 1994, 477). Veza između raspodele i rasta određena je politikom preraspodele. Pri tome se kao pokazatelj politike preraspodele ne

mora uzimati samo porez na kapital (akumulirane faktore proizvodnje), već to može biti mnogo širi koncept koji u obzir uzima i: progresivni porez na dohodak, uvođenje zakonske odredbe o visini minimalne zarade, trgovinska ograničenja i ograničenja za tokove kapitala, strukturu državnih izdataka.

Kada je reč o utvrđivanju raspodele bogatstva i vlasništva nad resursima to je takođe veoma kompleksan zadatak koji može uzeti u obzir različite indikatore - Gini koeficijente (uključujući i Gini koeficijent vlasništva nad zemljom koji je veoma aproksimativni pokazatelj raspodele bogatstva), inicijalni nivo dohotka per capita (kako bi se razmotrila mogućnost konvergencije) i stopa upisa u osnovnu školu (pokazatelj inicijalnog nivoa ljudskog kapitala). Međutim, raspodela bogatstva – resursa u ekonomiji ne ostaje tokom vremena konstantna, već i sama biva pod uticajem rasta. Na taj način glasanje za određenu politiku u sadašnjem trenutku utiče na stope rasta u narednim periodima, ali i na raspodelu dohotka i bogatstva u budućnosti. Budući izbori društva zavise od danas donetih odluka na izborima, tako da glasači moraju prilikom odlučivanja da u obzir uzmu i dinamički problem društvenog izbora.

Modelom se dokazuje da postoje dva kanala kojima se transmituje negativan uticaj nejednakosti na privredni rast:

1. uticaj rastuće nejednakosti na porast redistributivnih politika,
2. negativan efekat redistributivnih politika na rast.

Modelom je veoma restriktivno definisana redistributivna politika, jer se ona može odnositi i na one elemente koji ne ograničavaju, već upravo suprotno – podstiču privredni rast. Takve su redistributivne politike koje podstiču investiranje (dodatno oporezivanje visokih profita, ali u određenim situacijama primanje transfera radi pokrivanja gubitaka), kao i investiranje u obrazovanje i ljudski kapital koje bi inače bilo suboptimalno da je prepušteno isključivo odlukama domaćinstava. Takođe, u obzir treba uzeti i da nedovoljan obim redistributivnih politika u uslovima potrebe za njima, odnosno nejednakosti zbog koje se veliki deo stanovništva suočava sa lošim ekonomskim uslovima - siromaštvom, može imati za posledicu različite forme eksproprijacije bogatstva, korišćenjem neinstitucionalnih rešenja: krađe ili revolucija. Oba načina imaju negativne efekte na investiranje – povećavajući rizik investiranja, ili povećavajući resurse koji se koriste za zaštitu vlasničkih prava.

Svi izloženi elementi analize uticaja nejednakosti u raspodeli na privredni rast primenljivi su i na ekonomije u tranziciji, naročito ukoliko se u obzir uzme da je upravo tranzicija značila promenu u dotadašnjoj strukturi vlasništva nad resursima, s obzirom da je njen najznačajniji element bila privatizacija. Zbog toga je u prvim fazama tranzicije došlo do povećanja nejednakosti i rasta siromaštva u zemljama koje su pre početka tranzicije beležile najnižu nejednakost na svetu, a za samo nekoliko godina imale su alarmantno visoku nejednakost – poredivu sa zemljama sa najvećom nejednakošću na svetu. Pored

privatizacije koja je imala snažne efekte na raspodelu dohotka i bogatstva i promene u državnim izdacima koje su poticale od prelaska iz socijalističkog u kapitalistički ekonomski sistem takođe su bile veoma važne za raspodelu i rast. U socijalističkim ekonomijama postojali su principi jednakosti i preraspodele, koji su podrazumevali značajne socijalne izdatke države koja je obezbeđivala visok nivo obrazovanja (besplatnog), zdravstvene i socijalne zaštite, tako da su uslovi u kojima je tranzicija otpočela uslovljavali da se problemi raspodele i nejednakosti, kao i siromaštva, ne smatraju prioritetnim za kreatore ekonomske politike, ali i za javnost koja nije u prvo vreme sagledavala do kakvih će promena u raspodeli dovesti uvođenje tržišne ekonomije.

Predtranzicioni, socijalistički sistem su karakterisali: univerzalni pristup zdravstvenoj zaštiti i obrazovanju, zvanično nepostojanje siromaštva, zvanično nepostojanje nezaposlenosti, značajna jednakost u raspodeli dohotka, visoka stopa participacije žena, male razlike u visini plata, mala akumulacija bogatstva od strane pojedinaca, univerzalnost u transfornim plaćanjima (penzije, pomoć nezaposlenima i porodicama sa niskim primanjima i sl.). (Turley, Luke 2011, 99) Tržišne reforme su, međutim, ubrzo produbile nejednakosti u društvu, njegovo raslojavanje i povećanje siromaštva u zemljama u tranziciji. Naročito je to bilo prisutno u nekima od njih, npr. republike bivšeg Sovjetskog Saveza, među kojima su po indeksu siromaštva prednjačile zemlje Centralne Azije u kojima je u periodu 1993-95. godina indeks siromaštva⁴ premašivao 60%, u poređenju sa zemljama u tranziciji Centralne Evrope gde je on bio u istom periodu oko 2%.

Nejednakost, merena Gini koeficijentom rasla je tokom prvih godina ekonomske tranzicije, mada su veoma uočljive razlike između zemalja, koje se poklapaju sa uspešnošću zemalja u sprovođenju tranzicije, kao i sa ostvarenim stopama privrednog rasta. Tako su zemlje Centralne Evrope beležile mali rast nejednakosti i Gini koeficijent je ostao u granicama koje su uporedive sa razvijenim ekonomijama Zapadne Evrope, u rasponu 0,19 - 0,28⁵, dok su zemlje Centralne Azije beležile izuzetno visoke procenat – od preko 50%, slično je bilo i u većini zemalja bivšeg Sovjetskog Saveza koje su se približavale 50% (u Rusiji je koeficijent iznosio 48%), što ih je svrstavalo među zemlje sa najvećom nejednakošću, kakve su pojedine zemlje Azije i Latinske Amerike (Milanović 1998).

Moguće je uočiti važnu korelaciju između ostvarenog privrednog rasta ekonomije i promena u izmerenoj nejednakosti (Gini koeficijent), tako da su tokom prvih 8 godina tranzicije (1990-97), zemlje sa boljim performansama privrednog rasta beležile manji rast nejednakosti (Keane, Prasad 2000).

Razlozi za ovako drastične razlike među tranzicionim ekonomijama, koje su imale značajne posledice po privredni rast su mnogobrojni, a prvenstveno se odnose na istorijski uslovljene institucionalne uslove u kojima je tranzicija

⁴ Indeks siromaštva je meren kao procenat ljudi koji imaju dnevne izdatke ispod iznosa od 4\$.

⁵ Godišnje stope u periodu 1993-95.

otpočela – nepostojanje tradicije jakih institucija i demokratskog upravljanja državom, koji su doveli do fuzionisanja političke i ekonomske moći, zamrzavanja reformi, porasta korupcije i kaptiranja – „zarobljavanja“ države. Odlučujuću ulogu u tome su imale interesne grupe – finansijski i industrijski oligarsi, koji su sebe mogli da vide kao gubitnike u procesu realizovanih reformi (ekonomske tranzicije i razvoja demokratskog sruštva) zbog čega su iskoristili svoju moć da uzurpiraju mnoge instrumente i mere ekonomske politike za potrebe povećanja sopstvenog ekonomskog blagostanja i daljeg povećanja političke moći. To su bili razlozi zbog kojih je u ovim tranzicionim ekonomijama, koje nisu imale odgovarajuću strategiju razvoja, odgovarajuće institucionalne strukture, došlo do pada dohotka, rasta nejednakosti i rasta siromaštva. Ovakva, negativna ekonomska kretanja su uticala i na smanjenje podrške reformskom tranzicionom procesu, kao i izgradnji demokratskog društva, koje je javnost pogrešno označila za vinovnike ovih kretanja. Umesto njih, zbog snage pojedinaca i interesnih grupa koji su u uslovima nedovoljnih demokratskih reformi ovladali institucijama, kao rešenje se pojavio manje demokratski režim – ali sa jasnim preferencijama u domenu privrednog rasta i razvoja, smanjenja siromaštva i nejednakosti, kao i snažnom redistributivnom politikom. Takav je režim mogao da obezbedi i odgovarajuću podršku glasača, čija se pozicija uvođenjem jake ličnosti na čelo države („vladara“ u formi predsednika države ili premijera) poboljšavala. Upravo takav primer je Rusija, u kojoj je do ubrzanja ekonomskih reformi, privrednog rasta i smanjenja Gini koeficijenta došlo pod vođstvom Vladimira Putina. Istovremeno, i pored povoljnih ekonomskih pokazatelja, ne beleže se odgovarajući pomaci u razvoju demokratskog društva, tako da Rusija i dalje spada u grupu konsolidovanih autoritarnih režima (Freedom House).

4.2 Početni uslovi, razvoj demokratskog političkog sistema i privredni rast ekonomija u tranziciji

U drugoj dekadi realizacije ekonomske tranzicije (tokom druge generacije reformi), uloga i značaj institucija postaju sve važniji, slično se može zaključiti i za razvoj demokratskog političkog sistema. Posebno je to važno za one bivše socijalističke zemlje koje su za cilj postavile ulazak u Evropsku uniju, čiji se rezultati u razvoju demokratskog sistema razlikuju u odnosu na one zemlje koje takav cilj nisu imale. Utvrđivanje redosleda poteza reformskih procesa dobija dodatnu dimenziju uključivanjem razvoja demokratskog sistema, kada postaje važno u kojoj meri razvoj demokratskog sistema može biti podsticajan, ili suprotno – ograničavajući faktor ekonomskoj tranziciji.

Uzimajući u obzir da demokratski politički sistem podrazumeva da ekonomska politika, a šire – ekonomske reforme, moraju imati podršku većine za njihovo formulisanje i implementaciju, u kontekstu političke makroekonomije moglo bi se zaključiti da bi u prvom fazi trebalo razviti tržišne institucije i

preduzeti i nepopularne reforme, a nakon toga izvršiti demokratizaciju, bez straha da će politički proces biti iskorišćen za zaustavljanje reformi, prvenstveno usled oportunističkih motiva kreatora ekonomske politike koji žele da ostanu na vlasti. Zbog toga bi oni bili spremni da se odreknu nekih reformi koje mogu izazvati značajnije troškove za glasače, a time i smanjiti njihove šanse za ponovnom pobedom na izborima. Međutim, kod utvrđivanja redosleda poteza ekonomskih i političkih reformi mora se uzeti u obzir da empirijska istraživanja ukazuju da uvođenje demokratskog sistema povećava popularnost i podršku za prelazak na tržišni ekonomski sistem, mada suprotno ne važi. (Grosjean, Senik, 2008) Demokratija olakšava ekonomsku liberalizaciju, jer su pojedinci koji podržavaju slobodnu tržišnu ekonomiju istovremeno i oni koji se zalažu i za lične slobode i demokratsko političko uređenje.

Nakon više od dve decenije od otpočinjanja tranzicije može se zaključiti da je nemoguće utvrditi jedinstven putanju – trajektoriju reformi koju je trebalo pratiti i koja bi bila univerzalan za sve zemlje. Razlike između zemalja u preduzetim reformama, uključujući tu i proces demokratizacije, bile su uslovljene istorijskim razlikama koje su postojale u predkomunističkom periodu u domenima: kulturnog razvitka, političke tradicije, ekonomskog i društvenog razvoja. Drugo, kao važna određujuća razlika se pojavila i geopolitička pozicija zemlje.

Međutim, faktor globalizacije i naročito želja za pristupanjem Evropskoj uniji promovisale su sličnosti i harmonizovanje različitih politika, izgradnju sličnih institucionalnih okvira u skladu sa EU standardima i pravilima. Tako su neki faktori uslovljavali da putanje reformi koje su zemlje realizovale budu divergentne, a drugi faktori su ih činili sličnim, konvergentnim, ukazujući na univerzalnu putanju reformi koju zahteva uspešna realizacija ekonomske tranzicije i izgradnje konsolidovanog demokratskog sistema.

Analiza pokazatelja o uspešnosti realizacije ekonomske tranzicije, izgradnje demokratskog društva i ostvarenog privrednog razvoja ukazuje da su zemlje koje su izbegle postojanje neke forme „institucionalnog vakuma“ bile uspešnije. Pri tome su forme „institucionalnog vakuma“ bile različite, baš kao i njihovi uzroci, među kojima se izdvajaju: nedovoljna tradicija u razvoju tržišnih institucija, kao i institucija demokratskog političkog sistema, fuzionisanje ekonomske i političke moći i njihova zloupotreba od strane moćnih pojedinaca ili interesnih grupa, politički faktori cepanja višenacionalnih država i formiranja novih država (praćeno ratnim sukobima). Pored ovih – internih faktora, od posebnog značaja pokazao se i eksterni faktor – u kojoj se grupi zemalja, određenoj od strane politike proširenja Evropske unije, neka zemlja našla (Kostelecky 2004, 38):

- 1) zemlje koje su pozvane da se pridruže EU,
- 2) zemlje kojima je data šansa da u doglednoj budućnosti zatraže pridruženje EU (nakon realizovanja određenih reformi i ispunjenja uslova),
- 3) zemlje čije se pridruženje nikada nije ni razmatralo.

Tabela 2: Tip političkog režima, BDP (nominalni) per capita i članstvo u EU (za 2011.)

	Zemlja	Tip političkog režima (indeks demokratije)	GDP (nominalni) per capita u \$	Članstvo u EU
Konsolidovane demokratije	Estonija	1.93	16,568	Da
	Slovenija	1.93	24,900	Da
	Latvija	2.14	13,618	
	Češka Republika	2.18	20,436	Da
	Poljska	2.21	13,469	Da
	Litvanija	2.25	13,262	Da
	Slovačka	2.54	17,644	Da
	Mađarska	2.61	14,050	Da
Polu konsolidovane demokratije	Bugarska	3.07	7,308	Da
	Rumunija	3.43	8,875	Da
	Hrvatska	3.64	14,182	Ne
	Srbija	3.64	5,725	Ne
	Makedonija	3.82	5,162	Ne
	Crna Gora	3.82	7,317	Ne
	Albanija	4.04	4,020	Ne
	Bosna i Hercegovina	4.32	4,654	Ne
	Ukrajina	4.61	3,624	Ne
	Gruzija	4.86	3,210	Ne
Tranzicione vlade ili hibridni režimi	Moldavija	4.96	1,969	Ne
	Jermenija	5.43	3,076	Ne
	Kirgistan	6.11	1,070	Ne
	Tadžikistan	6.14	836	Ne
	Rusija	6.14	12,993	Ne
Polu konsolidovan autoritarni režim	Kazahstan	6.43	11,167	Ne
Konsolidovani autoritarni režimi	Azerbejdžan	6.46	7,106	Ne
	Belorusija	6.57	5,845	Ne
	Turkmenistan	6.93	5,078	Ne
	Uzbekistan	6.93	1,559	Ne

Izvori: Freedom House, MMF

U zavisnosti od ove klasifikacije, neke su zemlje imale unpred određenu trajektoriju reformi koje je trebalo realizovati, a institucije su im bile primarno „nametnute“ spolja. Iako ovakav razvoj događaja u kome je želja za pristupanjem Evropskoj uniji značila nametanje institucionalnih rešenja spolja, može ukazivati na ograničenje ekonomskoj politici, a šire i politici uopšte, uključujući i samostalnost u vođenju ukupne politike, ipak su ove zemlje bile mnogo uspešnije u realizaciji reformi i izgradnji demokratskog sistema. Na to ukazuju podaci o ostvarenom rezultatu razvoja demokratskog sistema neke zemlje, ostvarenoj stopi privrednog rasta, visini dohotka *per capita* i sl.

Zemlje koje institucionalna rešenja nisu „uvozila“ suočila su se sa mnogo većim ograničenjima koja su uključivala sam izbor institucija (pravca njihovog razvoja) na koga su dominantno uticali politički faktori (politička moć – *de jure* i *de facto*). Na osnovu ovog izbora realizovani su drugi važni izbori: izbor modela privrednog razvoja i izbor modela ekonomske politike. S obzirom da spoljni faktori značajnije ne usmeravaju ove izbore, koji se dešavaju u dužem vremenskom periodu, tokom koga se neminovno javljaju i pogoršanja ekonomskog položaja pojedinih segmenata društva, kao i mogući loši makroekonomski pokazatelji, biće moguće da izbori budu zloupotrebljeni za ciljeve koji ne doprinose uvek blagostanju društva i privrednom razvoju. Zbog toga su u ovim zemljama i važniji koncepti političke makroekonomije koji govore o mogućoj zloupotrebi ekonomske politike u političke svrhe, nego što su u zemljama sa izgrađenim tržišnim i demokratskim institucijama.

5. Zaključak

Institucije predstavljaju mehanizme koji oblikuju ekonomsko ponašanje i interakcije među ekonomskim subjektima, to su pravila igre u tržišnim ekonomijama. Uspešan tržišni ekonomski sistem (kapitalizam) nije posledica spontanog delovanja ekonomskih subjekata, već je produkt dobro osmišljenih i implementiranih institucionalnih aranžmana koji omogućavaju njegovo održavanje, reprodukciju i razvoj. Institucije su zbog toga posebno važne za generisanje privrednog rasta, od njihove razvijenosti zavisi i privredni rast. Ekonomska tranzicija, kao velika institucionalna promena, među najvećim u novijoj ekonomskoj istoriji, zahtevala je razvoj odgovarajućih kredibilnih institucija, za šta je bilo neophodno vreme, ali što je zavisilo i od prethodne tradicije postojanja institucija tržišne ekonomije (u predsocijalističkom periodu), kao i od usvojenih normi i šema društvenog ponašanja. Zemlje su utoliko bile uspešnije u realizaciji tranzicije, ostvarujući više stope rasta, ukoliko su izbegle postojanje tzv. institucionalnog vakuma između prethodnog, socijalističkog sistema i novog – tržišnog, kao i ukoliko su dovoljno efikasno formirale i implementirale institucije. U tom procesu je od posebnog značaja bio razvoj demokratskog sistema koji se dešavao uporedo sa ekonomskom tranzicijom, a koji je trebalo da podstakne ne samo formiranje odgovarajućih

institucija, već i da bude forma nagrade građanima za prihvatanje izvesnih, početnih gubitaka do kojih je neminovno došlo sa uvođenjem novog ekonomskog sistema (početni pad dohotka, rast nezaposlenosti, rast nejednakosti i pojava otvorenog siromaštva). Na razvoj institucija u zemljama sa nedovoljnom tradicijom u njihovoj izgradnji negativno je delovalo snaženje pojedinaca i interesnih grupa koje su integrisale političku i ekonomsku moć, zloupotrebljavajući mehanizme demokratskog sistema za prisvajanje još veće ekonomske i političke moći. U takvim su se okolnostima elementi prihvatanja autoritarnog sistema, sa jasnim preferencijama u domenu privrednog razvoja, poboljšanja životnog standarda, smanjenja nejednakosti i siromaštva, javili kao društveno prihvatljivi i preferirani od strane javnosti.

Teorija endogenog ekonomskog rasta može se integrisati sa teorijom endogene ekonomske politike, u kojoj se kao ključno pitanje postavlja agregiranje preferencija javnosti – glasača u ekonomsku politiku koju vlada vodi. Politička makroekonomija koja razmatra efekte politički motivisanih odluka kreatora ekonomske politike na makroekonomska kretanja ima svoju primenu i u analizi privrednog rasta. Ova se analiza prvenstveno odnosi na uticaj političke nestabilnosti na smanjenje privrednog rasta usled povećanja neizvesnosti u vezi sa stabilnošću institucija, budućim merama ekonomske politike, zbog čega dolazi do smanjenja investicija i priliva stranog kapitala. Pored posledica političke nestabilnosti, svođenje preferencija većine u jedinstvenu ekonomsku politiku, može dovesti do izbora redistributivnih politika kojima se smanjuje stopa privrednog rasta. Ovakvim tendencijama nemoguće je odupreti se ukoliko je u zemlji prisutno značajno raslojavanje i siromaštvo.

Literatura

- Acemoglu, D. (2010) Growth and Institutions, u Durlauf, S. N., Blume, L. E., (ured.), *Economic growth*, London: Palgrave Macmillan
- Acemoglu, D., Robinson, J. A. (2006) *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*, New York: CUP
- Alesina A., Rodrik, D. (1991) Distributive Politics and Economic Growth, *NBER Working Papers 3668*, National Bureau of Economic Research, Inc.
- Alesina, A. (1987), Macroeconomic Policy in a Two-Party System as Repeated Game, *Quarterly Journal of Economics*, 102: 651-78
- Alesina, A., Rodrik, D. (1994) Distributive Politics and Economic Growth, *The Quarterly Journal of Economics*, 109 (2): 465-490
- Meltzer, A. H., Richard, S. F. (1981) A Rational Theory of the Size of Government, *Journal of Political Economy*, 89(5): 914-927
- Benhabib, J., Rustichini, A. (1991) Vintage Capital, Investment, and Growth, *Journal of Economic Theory*, 55: 323-339
- Bertola, G. (1990) Flexibility, Investment and Growth, *CEPR Discussion Papers 422*, C.E.P.R. Discussion Papers

- Blanchard, O., Kremer, M. (1997) Disorganization, *Quarterly Journal of Economics*, 112 (4): 1091-1126.
- Brender, A., Drazen, A. (2005) Political Budget Cycles in New Versus Established Democracies, *Journal of Monetary Economics*, 52: 1271-95.
- Calvo, G. A., Coricelli, F. (1993) Output Collapse in Eastern Europe: The Role of Credit, *IMF Staff Papers*, Palgrave Macmillan, 40(1): 32-52.
- Carmignani, F. (2003) Political Instability, Uncertainty and Economics, *Journal of Economic Surveys*, 17(1): 1-49.
- Cerović, B. (2012) *Tranzicija: Zamisli i ostvarenja*, Beograd: Ekonomski fakultet
- Dahl, R. A. (1971) *Polyarchy: Participation and opposition*, New Haven: Yale University Press
- Downs, A. (1957) *An economic theory of democracy*, New York: Harper and Row
- Dunleavy, P., O'Leary, B. (1987) *Theories of the State*, London: Macmillan Press,
- Gartner, M. (2009) *Macroeconomics – 3rd ed.*, London: Prentice Hall
- Gasirowski, M. J. (1993) *The political regime change dataset*, Louisiana: Louisiana State University
- Grosjean, P., Senik, C. (2008) Why Populist Democracy Promotes Market Liberalization, Bonn: *IZA Discussion Paper No. 3527*
- Hare, P. G. (2001), Institutional change and economic performance in the transition economies, *UN Economic Commission for Europe: Economic Survey of Europe*, Geneva and New York: a United Nations publication, 2: 77- 99
- Helpman, E. (2004) *The Mystery of Economic Growth*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press
- Hibbs, D.A. (1977) Political Parties and Macroeconomic Policy, *The American Political Science Review*, 71/4:1467-1487
- Keane, M. P., Prasad, E. S. (2000) Inequality, Transfers and Growth: New Evidence from Economic Transition in Poland, *IMF Working Paper*, 117
- Kornai, J. (1994) Transformational Recession: The Main Causes, *Journal of Comparative Economics*, 19:39-63
- Kostelecky, T. (2004) Political Transformation in East-Central Europe: Are There General Patterns of Development from Communism to EU Membership?, *Proceedings of the Scientific Conference Democracy and Market Economics in Central and Eastern Europe: Are New Institutions Being Consolidated?: 37-59*, Slavic Research Center of Hokkaido University
- Milanović, B. (1998) *Income, Inequality, and Poverty During the Transition from Planned to Market Economy*, Washington: World Bank – Regional and Sectoral Studies
- Nordhaus, W.D. (1975) The Political Business Cycle, *The Review of Economic Studies*, 42/2:169-190.
- North, D. (1990) *Institutions, Institutional change and Economic Performance*, New York: Cambridge University Press
- Perotti, R (1990) *Political Equilibrium, Income Distribution and Growth*, Cambridge: MIT Press
- Persson, T., Tabellini, G. (1991) Is Inequality Harmful for Growth?, Theory and Evidence, *NBER Working Paper*, 359
- Persson, T., Tabellini, G. (1992) Growth, Distribution and Politics, u Cukierman, A., Herzowitz, Z., Leiderman, L. (ured.), *Political Economy, Growth, and Business Cycles*, MIT Press

- Rodrik, D. (1994) "The Rush to Free Trade in the Developing World: Why So Late? Why Now? Will It Last?", u *Voting for Democracy, political liberalization, and economic adjustment*, ured. Haggard, S., Webb, S. B., Washington, DC: World Bank, 61-88
- Rogoff, K., Sibert, A. (1988) Elections and Macroeconomic Policy Cycles, *Review of Economic Studies*, 55: 1-16
- Rogoff, K. (1990) Equilibrium Political Budget Cycles, *American Economic Review*, 80(1): 21-36
- Saint-Paul, G., Verdier, T. (1993) Education, Democracy and growth, *Journal of Development Economics*, 42: 399-407
- Smit, A. (1970) *Istraživanje prirode i uzroka bogatstva naroda*, Beograd: Kultura
- Snowdon, B., Vane H. (1997) *Reflections on the development of modern macroeconomics*, London: Edward Elgar
- Taylor, M. S. (1994) TRIPs, Trade, and Growth, *International Economic Review*, 35(2): 361-81
- Turley G., Luke, P. J. (2011) *Transition Economics – Two Decades On*, London: Routledge
- Freedom House, Nations in Transit, 2011, <http://www.freedomhouse.org/report/nations-transit/nations-transit-2011> (10.10.2012)
- IMF Data and Statistics, <http://www.imf.org/external/data.htm> (10.10.2012)

INSTITUTIONAL AND POLITICAL DETERMINANTS OF ECONOMIC DEVELOPMENT

Abstract: The paper discusses the major issues of institutional and political instability impact on economic development. Among the factors that lead to differences in the achieved level of economic development between the countries, and the differences in the level of institutional development. First, the paper discusses the issues of defining institutions, differences between economic institutions, political institutions and political power. The paper discusses the possibility of integration of the endogenous growth theory with endogenous economic policy (developed in political macroeconomics) in order to consider economic policy that will have an impact on economic growth on the basis of aggregating the preferences of voters in a single economic policy that is politically motivated (primarily according to opportunistic motives). In this context, it is considered that the existence of political instability that produces uncertainty regarding the viability of institutions, as well as future goals and measures of economic policy, will have the impact on the reduction of economic growth. This paper discusses an example of the major institutional change that occurred in the former socialist countries that have opted for economic transition and building a democratic society. In this regard, the paper considers the institutional factors that contributed to the success of the transition process, as well as the factors that are dictated by differences in building the institutional framework in these countries.

Key words: institutions, political instability, political macroeconomics, transition economies