

УДК:
316.422:338.24.021.8(497.11)

Прегледни
рад

ПОЛИТИЧКА РЕВИЈА
POLITICAL REVIEW
Година (XXIII) X, vol=29
Бр. 3 / 2011.
стр. 241-258.

*Вишиња Станчић**

Институт за политичке студије, Београд

Зоран Грубишић

Београдска банкарска академија

- Факултет за банкарство, осигурање и финансије

**ПОВЕЗАНОСТ ПОЛИТИЧКИХ
И ЕКОНОМСКИХ РЕФОРМИ У ПРОЦЕСУ
ТРАНЗИЦИЈЕ
- ИСКУСТВО ТРАНЗИЦИОНИХ ЗЕМАЉА,
СА ПОСЕБНИМ ОСВРТОМ НА СРБИЈУ - ****

Сажетак

У овом раду аутори се најпре баве анализом феномена транзиције са посебним освртом на транзициони процес у Србији од октобарских промена 2000. године до данас. Транзиција, која означава темељне друштвено-политичке промене, представља важан појам политичке теорије и праксе, а због своје актуелности и данас се налази у жижи интересовања стручне и шире јавности, не престајући да изазива бројне полемике. Затим се, на основу теоријских разматрања и мноштва економских показатеља, као и искуства земаља које су прошле кроз транзицију, даје негативна оцена досадашњег тока транзиције у нашој земљи. У другом делу рада аутори се детаљније баве економским реформама, као и анализом искустава различитих транзиционих привреда. На основу ових теоријских и емпиријских анализа, долази се до закључка да су политичка и економска трансформација међусобно

* Истраживач приправник, Институт за политичке студије, Београд

** Рад је реализован у оквиру пројекта бр. 179009 Института за политичке студије Београд, а финансира га Министарство просвете и науке Републике Србије.

условљене. Методе коришћене у овом раду јесу аналитичка, епистемолошко-сазнајна и компаративна метода, као и методе економских и социолошких наука, што је омогућило мултидисциплинарни приступ.

Кључне речи: транзиција, владавина права, политичке институције, демократија, социјалне неједнакости, приватизација, економска либерализација, структурне реформе, буџетски дефицит.

Као стратешки циљ Србија је одредила (или се бар тако чини) прикључивање Европској Унији. Први корак на том путу требало би да буде транзиција, односно трансформација, која представља комплексни и нимало лак процес преласка из социјалистичког у капиталистички систем. Сходно томе, главни прокламовани циљ Србије (као друштва у транзицији) у процесу међународних интеграција представља успостављање демократије и тржишне привреде. Ово подразумева саображавање институција политичког и економског система наше земље институцијама развијених демократских држава.

Поред институционалног нивоа оваква трансформација подразумева и усвајање либерално-демократског система вредности, који представља својеврсни оквир оријентације, као и неговање одређене политичке културе. Сходно томе, од кључне је важности одређивање демократских капацитета и дефицита политичких институција Србије, а затим и указивање на њихов даљи процес развоја.

ТРАНЗИЦИЈА У СРБИЈИ

Чини се да је исправно рећи да у овом тренутку политичке институције Србије не задовољавају ниво развоја консолидованих демократија, као и да нису извршене потребне економске реформе. Стога је нужно указати на то који су даљи правци развоја, односно које су то претпоставке либерално-демократског друштвено-политичког уређења.

Истакнути социолог Зоран Видојевић овако карактерише стање у Србији: „Режим који је настао након октобра 2000. године, у суштини је владавина вишепартијске олигархије, помешане са нестабилном процедуралном демократијом, распрострањеном корупцијом и расподелом власти, приватизоване унутар политичко-економске елите, на неколико центара. Скупа с приватизацијом у

корист номенклатурне буржоазије и назаком већине области друштвеног живота, тај режим је у основи система примитивног капитализма, који није у стању да земљу извуче из све дубље, свеобухватне кризе.”¹⁾

Заиста, многи аутори се слажу у погледу негативне оцене процеса транзиције од петооктобарских промена 2000. године до данас, указујући на стање успорених, односно недовршених реформи. Након почетних успешних корака, заустављена је даља трансформација земље, а такво стање данас највише одговара почетним транзиционим добитницима, одређеним групама, као и појединцима на власти. Овакво поразно стање је, дакле, омогућено постојањем спреге између политичке и економске елите. Јасно је да је за било какав даљи наставак реформи најпре неопходно раскинути ову симбиозу између политике и економије.²⁾ Да би се овај проблем решио од кључне важности је изградња стабилних демократских институција, односно успостављање владавине права. Једино на тај начин спречио би се погубни утицај економије на политику.

Многи аутори се слажу око ефеката транзиције у Србији, карактеришући је као ретроградну, односно као ону која није допринела напретку земље. Приватизација, односно њена почетна фаза, извршена је насупрот интересима и вољи велике већине становништва, произведши тако огромну незапосленост, сиромаштво и социјалну беду. Наводимо закључак истакнуте ауторке Дубравке Стајић у коме она коментарише процес транзиције у нашој земљи: „Процес приватизације у Србији, његов ток и последице у периоду 2002-2008. године може се оценити као контроверзан, противречан, у много чему споран... Ток приватизације, новац којим располаже Агенција за приватизацију и стратешке одлуке остају у затвореним круговима кроз спрегу крупног капитала и политичког естаблишмента.”³⁾

1) Зоран Видојевић, *Демократија на заласку*, Службени гласник, Институт друштвених наука, Београд, 2010, стр. 186.

2) Види: Александар Новаковић, Милена Пешић, „Србија у транзиционом еквилибријуму”, *Политичка ревија*, бр. 02/2010, Институт за политичке студије, Београд, 2010, стр. 235.

3) Дубравка Стајић, *Заблуде о социјалној држави*, Институт за политичке студије, Београд, 2010.

ЕКОНОМСКЕ РЕФОРМЕ У ТРАНЗИЦИОНИМ ПРИВРЕДАМА

За спровођење економских реформи као део транзиционог процеса пресудна је политичка воља владајуће гарнитуре. Из угла вођења целокупне економске политике врло битно је обезбедити да се реформе спроводе у амбијенту макроекономске стабилности што једино може да доведе до дугорочно одрживог привредног раста. Вероватно најбитнији задатак је решити структурне неусклађености у привреди које су настале као последица прегломазног државног сектора, прејакe улоге државе у регулацији (ефекат стакленог звона на који су навикнути економски субјекти) и као последицу тога слабо дејство тржишних сигнала у привреди. Дугогодишњи систем контроле цена, девизна и спољнотрговинска ограничења, слабо функционисање тржишта рада, непостојање финансијског тржишта су учинили своје и у великој мери ослабили ефекат тржишног прилагођавања. Структурне реформе су широк појам који у себи укључује све политике које имају за циљ унапређење тржишног функционисања. Може се слободно рећи да кључ за макроекономску стабилност и одржив привредни раст представља фискално прилагођавање. При томе, видљиво је да даља одрживост фискалног прилагођавања у највећој мери зависи од наставка процеса структурних реформи. Показало се да стабилизациона политика неће бити ефективна и/или ефикасна (цена њеног спровођења ће бити висока – у виду изгубљеног раста и повећања незапослености) у земљама у којима су структурне неусклађености основ за велике ригидности на тржишту рада, а ту су типичан пример транзиционе земље. Аргументи су врло разложни: без макроекономске стабилности, тржишни сигнали нису више тако јасни и реструктурирање је отежано због неизвесности; исто тако, недостатак структурних реформи подрива темеље стабилизационе политике.

Оно што је свакако болна тачка у спровођењу реформи у транзиционим привредама је проблем налажења начина да су компензују губитници у транзиционом процесу, што се своди на активну социјалну политику у виду прерасподеле националног дохотка. »У демократском друштву, реформе захтевају процес прављења консензуса – то захтева прихватање чињенице да промене стварају добитнике и губитнике и, самим тим, појачавају подстицаје за иновацијом и ефикасношћу. У демократским политичким системима,

постоји такође потреба да се одговори на бригу за једнакошћу путем развојних механизма како би се компензовали губитници и пронашли начини да им се дистрибуирају користи од промена. Ови проблеми се такође појављују у међународном контексту, где је неопходна координација како би се дошло до споразума који олакшавају интеграцију привреда које се убрзано развијају у глобално тржиште на конкурентан и обострано користан начин⁴⁾.

Одличан пример за успехе у структурним реформама су пружиле земље Латинске Америке и Азије које су спровеле стабилизацију и програме структурног прилагођавања. Кључ ових успешних реформи су били снажни напори да се пресече фискални дефицит и контролише инфлација. Путем смањивања нестабилности и неизвесности, као и ценовном либерализацијом, ове земље не само да су охрабриле инвестиције, иновације и примену модерних технологија, већ су омогућиле да приватни сектор тачно одговара на тржишне сигнале. Многе од земаља у развоју су спровеле смањење субвенција и приватизовале државна предузећа, што све иде у корист фискалној консолидацији.

Пореска реформа и државни буџет

Најдиректније оружје над којим влада има контролу је буџет, па су самим тим буџетске и пореске реформе најважнија област структурних реформи. Са друге стране, управо је политика државног буџета први и основни тест за сваку владу и њен опстанак на политичкој сцени. Основне буџетске реформе на потрошној страни укључују: смањење субвенција, кретање ка креирању ценовног система који треба да промовише ефикасност, компензације за незапослене, пензионе шеме, ревитализацију државне администрације (која често пати од вишка запослених, при чему јој недостају људи обучени да обезбеде врсту услуге коју јавност тражи и очекује).

У привредама у транзицији државна предузећа имају многе одговорности које иначе припадају владама у другим економијама. На пример, државне фирме не само да запошљавају раднике, већ су »презапослене« задржавајући људе који би примали користи за незапослене од јавног сектора. Многе анализе су нагласиле потребу чврсте и истовремено активне фискалне политике како би се подржала стабилизација и реструктурирање предузећа. При томе

4) Ortiz, G. "Latin America and the Washington Consensus – Overcoming Reform Fatigue", *Finance & Development*. IMF, Vol. 40, No 3, 2003, str. 16.

је посебно подвучена важност брзог реформисања пореског система⁵⁾. У исто време се, очекивано, фискални дефицит повећао. Транзициона рецесија и временска кашњења која прате развој новог пореског система се очекивало да ће довести до краткорочног пада у пореским приходима. Као додатак томе, социјални трошкови су се очекивано повећали јер су трансферисани са предузећа ка буџету. Неки посматрачи су чак тврдили да постоји »фискално ограничење« које је сметња брзини реформског процеса. То се заснивало на становишту да се фискални трошкови, који су последица затварања или реструктурирања државних предузећа, морају надокнадити приходима који би се генерисали од стране новог приватног бизниса. При томе би пореске стопе на приватни сектор морале да буду ниске како се не би обесхрабрио раст. Неки закључци су чак ишли дотле да су сугерисали да циљани буџетски дефицит захтева мере које би одржале државна предузећа у животу, као традиционалну пореску основицу.

Јавно и приватно власништво

Иза државног буџета назире се јавни сектор уопште и, посебно, јавна предузећа. То је у процесу структурних реформи можда област у којој највише долази до изражаја доследност у спровођењу реформи. Реструктурирање јавног сектора које у основи подразумева смањење државне администрације и запослених у јавним предузећима представља врло непопуларан потез из политичког угла. То је управо разлог зашто већина влада у транзиционим привредама то ставља као један од приоритета на почетку мандата, а тај проблем упорно опстаје и тешко се решава. На том пољу се зато често и огледа снага политичких институција.

Тренд је да се поново размотри обим јавних предузећа. Ако се и оставе по страни привреде у транзицији, где су се спроводиле масивне приватизације, развијене тржишне привреде су смањиле величину јавног сектора. Предузећа која су се једном сматрала кандидатима за јавни сектор се у великој мери приватизују, укључујући телекомуникациони систем, железнице и, чак, поштанске услуге. »Већина земаља је дошла до закључка да се природним монополима (као што су вода, гас и дистрибуција и електричне енер-

5) Више о томе види код Tanzi, V. "The Budget Deficit in Transition: A Cautionary Note", *IMF Staff Papers*, Vol. 40, No. 3, 1993

гије) боље управља и да они ефикасније функционишу у приватној својини са одговарајућом регулаторном мрежом»⁶⁾.

Проблем управљања јавним предузећима није ексклузиван за привреде у транзицији. Многе земље су се суочиле са тешкоћама да задрже менаџере јавних предузећа мотивисаним за начин коришћења средстава која су им поверена. Проблем управљања јавним предузећима се може додатно погоршати када влада покушава да користи предузећа да оствари друге политичке циљеве, као што су обезбеђење јефтине робе и услуга. Искуство је показало да овакав начин постизања социјалних циљева не само да није ефикасан, већ може да проузрокује прављење великог дефицита од стране јавних предузећа које може бити изузетно скупо како за буџет, тако и за макроекономску равнотежу.

ЕКОНОМСКА ЛИБЕРАЛИЗАЦИЈА И ПОЛИТИЧКЕ СЛОБОДЕ

Камен темељац сваке реформе представља економска либерализација и развој политичких слобода, што је међусобно повезано. При томе је врло битан и њихов утицај на основне показатеље успешности сваке економске политике: инфлацију, незапосленост и привредни раст. У земљама у транзицији су утврђена два парадокса:

- 1) Покушаји да се очува запосленост и производња путем фискалних и квазифискалних трансфера ка предузећима (тзв. политика меког буџетског ограничења) резултира у већем паду производње него у случају вођења политике чврстог буџетског ограничења које би се увело уз економску либерализацију.
- 2) Либерализација цена резултира са нижом инфлацијом него што би био случај са продужењем ценовних контрола.

На основу кумулативног индекса либерализације (ЦЛИ⁷⁾) земље у транзицији можемо поделити у четири групе:

- 6) Allen, M. »The Link Between Structural Reform and Stabilization Policies: An Overview«, *Coordinating Stabilization and Structural Reform*, Proceedings of the seminar (june 17-26), IMF Institute, Washington, D.C., 1993, str. 14.
- 7) CLI – cumulative liberalization index (De Mello, M., Denizer, C., Gelb, A. 1997). Definisan je da predstavlja trajanje, kao i intenzitet, reformi, od njihovog početka. Indeks liberalizacije (LI) se računa za svaku zemlju za jednu godinu kao ponderisani prosek (ponderi su 0.3, 0.3 i 0.4) u rasponu od 0 do 1 u liberalizaciji u tri oblasti: I - interna tržišta (liberalizacija domaćih cena i uklanjanje državnih monopola), E - eksterna tržišta (konvertibilnost valute i

- 1) напредне реформске привреде ($\text{ЦЛИ} > 3$);
- 2) (високе) средње реформске привреде ($2 < \text{ЦЛИ} < 3$);
- 3) (ниске) средње реформске привреде ($1.3 < \text{ЦЛИ} < 2$);
- 4) споре реформске привреде ($\text{ЦЛИ} < 1.3$).

Сprovedено истраживање⁸⁾ је показало неколико интересантних резултата. Најпре је утврђено да је преко пола варијација реалног раста повезано са економском либерализацијом, при чему се раст преокренуо у позитивне цифре тек када је ЦЛИ достигао 3 и већи износ. Показало се да кумулативна либерализација има позитивну корелацију са променама у производњи, у оквиру контекста »транзиционе рецесије«.

Резултати су показали да су напредне реформске привреде биле релативно успешније у контролисању инфлације која је уследила након ценовне либерализације, док су се средње реформске привреде суочиле са оштрим инфлационим притисцима. Продужавање високог нивоа инфлације унутар групе спорих реформских привреда упућује на закључак да су оне више касиле, него што су избегавале прилагођавање.

Временски пут спровођења структурних реформи је показао да су напредне реформске земље искусиле оштар пад привредне активности у првој години спровођења реформи, али су почеле да се опорављају четири године после. Насупрот томе, земље које су спорије спроводиле структурне реформе су се суочиле са четворогодишњим трендом пада у стопама раста.

Постоје неколико објашњења због чега је дошло до раста после периода либерализације и стабилизације:

- 1) Повећан прилив у екстерним финансијама – иако постоје мишљења да превелика финансијска помоћ може да ослаби притисак за реформама, са друге стране, екстерне финансије могу охрабрити прилагођавање обезбеђењем инвестици-

liberalizacija spoljnotrgovinskog režima, uključujući eliminaciju izvoznih kontrola i poreza, kao i substituciju uvoznih carina) i P - ulazak privatnog sektora (privatizaciju malih i velikih preduzeća i bankarsku reformu).

8) Prema De Mello, M., Denizer, C., Gelb, A. "From Plan to Market: Patterns of Transition", *Macroeconomic Stabilization in Transition Economies*, Cambridge University Press, United Kingdom, 1997.

- оних извора и неинфлаторним финансирањем привременог буџетског дефицита⁹⁾.
- 2) Повећање запошљавања - позитивна веза између регистроване незапослености и раста чини мало вероватним да велико повећање запошљавања представља основу за опоравак производње. Наиме, познато је да је висока незапосленост у тржишним економијама типично праћена са мањим учешћем радне снаге због ефекта »обесхрабрених радника«.
 - 3) Убрзани процес економског реструктурирања – драматичне промене у секторској структури БДП-а представљају основу опоравка реалних стопа раста.

Ако се у анализи испита хипотеза повезаности економске либерализације и политичких промена¹⁰⁾ долази се до закључка да је економска либерализација повезана са сличним степеном политичких промена. Једно објашњење за овако високу корелацију између политичких слобода и либерализације може бити да су обе варијабле у јакој вези са неидентификованом скривеном варијаблом, као што је ниво развоја. Иако је прилично логичан ефекат политичких слобода на економске реформе, може се утврдити и да је ова узрочност двосмерна. Економска либерализација има јаке политичке импликације, то је неопходан корак у разбијању моћи структура на власти. То се испоставило да је истина чак и кад либерализација није водила до замене политичке и менаџерске елите. Наиме, са изузетком Источне Немачке (где је спроведен тест лојалности и компетентности) и Чехословачке (где је примењен метод церемонијалног чишћења), водећи комунисти и менаџери су углавном били у могућности да имају користи од политичких веза и техничке експертизе како би редефинисали своју улогу према управљању трговином и бизнисом.

Два закључка се могу извући. Прво, блиска веза између економске либерализације и политичких слобода упућује на закључак да може бити нереално очекивање да одређени политички режим има широку лепезу опција. Друго, временски профил који је анализиран упућује на закључак да се, уколико режим уопште има ове

9) Sasch, J. Thye Woo, W. "Structural Factors in the Economic Reforms of China, Eastern Europe and the Former Soviet Union", *Economic Policy*, No. 18, 1994.

10) De Mello, M, Denizer, C., Gelb, A., Tenev, S. "Explaining Transition: The Role of Initial Conditions in Reforming Socialist Countries". Policy Research Department. World Bank. Washington, DC, 1995.

опције, брзе реформе изразито преферирају у односу на спорије реформе. Губици у виду инфлације и производње у земљама које су успеле да одложе прилагођавање су далеко већи него у случају напредних реформских земаља.

У четири источноевропске привреде (Пољска, Мађарска, Чешка и Словачка) производња је најмање опала, јер су ту предуслови за транзицију били најнапреднији. Оне су се и показале према анализи као напредне реформске земље. У основи њиховог успеха је брза реакција на страни понуде као одговор на примену структурних реформи. Већина поменутих земаља се у процесу приватизације значајно ослањала на стране директне инвестиције. Интересант и врло поучан је пример Словеније која се свакако мора окарактерисати као напредна реформска привреда која се у знатно мањој мери ослањала на прилив страног капитала, а при томе је остварила дугорочно изванредне резултате на пољу привредног раста.

Без обзира на контракцију економске активности, неће бити у интересу ни једне земље да окрене смер казаљке на сату наопачке и поништи институционални прогрес који је већ постигнут.

»Уколико политичка реалност омогући да се контролише тајминг (тренутак убрзане примене транзиционог процеса, прим. аутора), земље треба убрзано да се крећу ка стварању предуслова за енергичан одговор на страни понуде док затварају и/или приватизују предузећа у државној својини која праве губитак темпом који је конзистентан са експанзијом приватног сектора«¹¹⁾.

Из овог угла, може се оценити да је Србија у великој мери застала у спровођењу структурних реформи и да се као последица тога стално суочава са политиком »стани – крени«. Србија је лидер по учешћу плата административног особља у бруто домаћем производу. Исто тако, јавни сектор је још увек прегломазан и на тај начин гуши конкурентност приватног сектора. Посебна прича је питање конкурентности нашег извозног сектора при чему би наша стратегија привредног развоја морала да се заснива на извозно оријентисаној привреди.

11) Mundell, R.A. "The Great Contractions in Transition Economies", *Macroeconomic Stabilization in Transition Economies*, Cambridge University Press, United Kingdom, 1997, str, 99.

Улога институционалног окружења у спровођењу реформи

Институционалне реформе које подижу квалитет управљања су критичне у постизању одрживог раста. Искуство прве рунде реформских земаља је помогло да се створи растући консензус о потреби редефинисања приоритета у реформском процесу. Док је иницијални напор био скоро ексклузивно усмерен на смањење државне улоге и проширење улоге тржишта, данас је нагласак на позитивним аспектима државне интервенције – тј. акцијама које су од фундаменталне важности за обезбеђење одговарајућег функционисања тржишта. Ту се у првом реду мисли на процес изградње институција.

Битан закључак би могао бити да су структурне реформе неопходне у креирању услова макроекономске контроле. Неке макроекономске политике не би биле чак ни одрживе без структурних реформи. Рецимо, чврсту монетарну политику је немогуће одржати ако постоји квази-фискални дефицит који праве предузећа која имају меко буџетско ограничење. Ту је приметна улога коју имају јаке политичке институције које су у стању да обезбеде независност регулаторног тела као што је централна банка једне земље у вођењу данас толико популарне монетарне политике циљане инфлације. Сви напори централне банке могу пасти у воду уколико влада дозволи политику меког буџетског ограничења кроз константно субвенционисање губитака у јавном сектору. Друга област где се показује јачина политичких институција и, самим тим, кредибилитет владе, представља регулација монопола. У том смислу, потребно је обезбедити независност комисији за заштиту конкурентности да санкционише свако монополско понашање које као резултат има повећану стопу инфлације.

Напоследку, не могу се игнорисати оне реформе које су имале негативне ефекте. Оне често откривају пукотине у процесу прављења приоритета политика, али, изнад свега, оне указују на неадекватност предузетих напора да се ојача институционални оквир који треба да подржи политику либерализације. Дебата о другој генерацији реформских земаља је ставила нагласак на потребу подршке реформама са елементима који нису претходно предочени. Сада постоје детаљнија и специфичнија знања о институционалном оквиру и неопходним предусловима како би се спречиле грубе грешке у приватизацији и смањило ризик нових криза у контексту

повећане капиталне мобилности и либерализације финансијских тржишта.

»Заговорници друге генерације реформи указују на неопходност изградње институција како би се продужиле користи од раније спроведених реформи. Нагласак је стављен на процес прављења буџета пре него на испуњење специфичних таргета фискалне равнотеже и на јачање аутономних централних банака пре него на убрзано смањивање инфлације«¹²⁾. Нагласак на изградњу институција пре него на примену »исправних« политика указује на способност да се узму у обзир локални услови у формулисању политике као кључ за остварење успеха. У овом смислу, може се рећи да се суштина успеха налази у детаљима. Из тог угла, у контексту светске економске кризе, види се да Србија прилично касни јер је тек недавно основан фискални савет као тело које треба да контролише јавне расходе у контексту управљања јавним дугом земље.

Међународне агенције и владе се једнако суочавају са новим изазовима у програму рада везано за изградњу институција. Оно што је указао Наим¹³⁾ је да је друга група реформиста створила изазове који су различити од прве генерације реформиста. Заиста, примена највећег дела прве генерације реформи је захтевала само вољу власти, одлуку довољну да се размонтирају мере девизне контроле, како би контрола дефицита зависила од дисциплине у јавној потрошњи. Штавише, већина влада се суочавала са политичким окружењем које им је омогућивало да брзо уведу промене чији је удар на економски систем био далекосежан. Мере које су се захтевале од друге генерације реформиста су биле много сложеније. Треба да прођу године да би се поставио на ноге систем ефективне опрезне супервизије, при чему јачање владиних агенција захтева развој каријере запослених у грађанским службама и мноштво других акција. На административном нивоу, друга генерација реформи се показала много тежа за управљање зато што захтева укључивање бројних субјеката, при чему сваки од мноштва задатака има различите захтеве.

Као додатак томе, политичко окружење је такво да се владе суочавају са много тешкоћа у увођењу нових мера, док коришће-

12) Ortiz, G. "Latin America and the Washington Consensus – Overcoming Reform Fatigue". *Finance & Development*. IMF. Vol. 40, No 3, 2003, str. 16.

13) Naim, M. "IMF: Fads and Fashion in Economic Reforms: Washington Consensus or Washington Confusion?", text prepared for the IMF Conference on Second Generation Reforms, Washington, D.C., 1999.

ње условљавања како би се продужило са реформама не представља више опцију. Изградња институција, по дефиницији, долази као резултат напора саме земље у тражењу одговора за решења у пракси, тако да се могу постићи споразуми и спровести утврђена правила како би се олакшала интеракција.

Развој институција дизајнираних да се задовоље потребе сваке земље захтева знатне напоре. Успех зависи од стварања широког консензуса по питању пута којим треба ићи.

Структурне реформе могу помоћи да се креира економски систем са малим учешћем корупције која је значајна препрека како за добијање политичке подршке, тако и за ефикасан развој тржишта. Оно што је од изузетне важности је да разумевање везе између структурне реформе и макроекономске стабилизације може спречити политику »стани-крени« у спровођењу реформи. Без тог разумевања, структурне реформе могу да се одложе или чак преокрене њихов правац у случају појављивања макроекономске неравнотеже. Типични примери су појављивање инфлације која може натерати власти да поново уведе ценовне контроле или погоршање у платном билансу које може проузроковати да се влада врати на политику девизних и трговинских контрола.

МЕЋУСОБНА УСЛОВЉЕНОСТ ПОЛИТИЧКЕ И ЕКОНОМСКЕ ТРАНСФОРМАЦИЈЕ

Кључно питање које најпре треба поставити гласи: какав је однос између демократије и економије, односно између политичког и економског система једне земље? Да ли политичке реформе треба да прате и одређене економске реформе, и обрнуто? Одговор је једнозначан: политичка и економска трансформација су међусобно условљене.

Скоро да више нема дилеме око тога да ли демократија опстаје у сиромашним друштвима. Уврежен је став у теорији демократије да успостављање и трајност демократије у великој мери зависе од нивоа економског развоја. Према одређеним истраживањима, тек у земљама са 6000 долара, или више, годишњег прихода *per capita*, демократија ће успети да се одржи.¹⁴⁾ Дакле, да би систем опстао као демократски потребан је одређени ниво економског развоја.

14) Види: Зоран Видојевић, *Транзиција, рестаурација и неототалитаризам*, Институт друштвених наука, Београд, 1997, стр. 205.

Међутим, није увек лако постићи да ова два процеса теку паралелно. Проблем настаје уколико економски раст не прати демократски развој. У пост-реал-социјалистичким друштвима, која немају демократску традицију и стабилне демократске институције, велике социјалне неједнакости не представљају најбољу подлогу за демократију. Истакнути теоретичар демократије Роберт Дал (Robert Dahl) је, анализирајући 13 демократских држава које су се изродиле у аутократије, показао да су у свим тим земљама владале велике социјалне неједнакости, и да су управо оне представљале један од битних фактора преласка у ауторитарни поредак.¹⁵⁾

Да радикалне економске неједнакости онемогућавају ефективно спровођење демократије потврђује и следећи став: „Демократија не зависи само од постојања политичке слободе него и од непостојања огромних, дубоко нехуманих и развојно-блокирајућих неједнакости у условима живота међу људима. Саме велике социјалне неједнакости у материјалном положају људи не воде непосредно неком облику политичке диктатуре. Али зато могу водити битном ограничењу, чак и онемогућавању стварне демократске праксе.”¹⁶⁾

На основу претходно изнетих ставова показано је да постоји утицај нивоа економског развоја на очување демократских институција. Са друге стране, одређене економске реформе захтевају постојање изграђених и стабилних политичких институција. „Увођење институција слободног тржишта не тиче се искључиво економске сфере живота, већ подразумева читав низ системских прилагођавања, подједнако вредносних и институционалних, које за последицу имају комплетну друштвену трансформацију.”¹⁷⁾

Када указујемо на везу између политичких слобода и економске либерализације, не смемо сметнути с ума да слободно тржиште (односно одсуство командне економије) представља један од нужних услова за развој демократије, али не и довољан. Демократија не произлази директно из приватне својине и тржишта. Потпуно нерегулисано тржиште ствара огромне социјалне неједнакости, односно битно различите услове егзистенције, а то све представља препреку развоју демократије.

15) Види: Роберт Дал, *Увод у економску демократију*, Савремена администрација, Београд, 1993, стр. 28-33.

16) Зоран Видојевић, *Транзиција, рестаурација и неототалитаризам*, op. cit., стр. 210.

17) Види: Александар Новаковић, Милена Пешић, „Србија у транзиционом еквилибријуму”, op. cit., стр. 245.

Све ово указује на то да је неопходно регулисати тзв. тржишне имперфектности, како би се, између осталог, избегао монопол и надокнадили транзициони губици путем механизма компензације. Опомињућа и провокативна изјава Шелдона Волина (Sheldon Wolin) управо илуструје ову напетост:

„На почетку новог миленијума, наилазимо на врло јак контраст између политике корпоративне државе и циљева демократске политике, а ипак изгледа да не постоји раширена свест о кризи.”¹⁸⁾ Ситуација је толико алармантна да није претерано рећи да, у садашњим условима, демократија може да опстане само уколико служи интересима капитала.

Питање којем свакако треба посветити пажњу јесте: како извршити транзицију, који модел транзиције изабрати? Када је 1989. срушен Берлински зид, а систем реалсоцијализма доживео свој симболички крах, истакнути идеолог неолиберализма Милтон Фридман (Milton Friedman) поручивао је: „Приватизујте, приватизујте, приватизујте!” Након негативних искустава многих земаља у којима економске реформе нису биле праћене и одређеним политичким реформама, Фридман је признао да је погрешно, изјавивши да је владавина права вероватно важнија од приватизације.¹⁹⁾

Све ово указује на неопходност изградње стабилних демократских институција, како приватизација не би била извршена тако што би државни монопол био замењен приватним монополом, и како би се постигао модел транзиције са социјалном одговорношћу.²⁰⁾ Постојање стабилних политичких институција омогућава да се избегне приватизација која би била диктирана од стране представника крупног капитала, која би самим тим била усмерена у циљу испуњења њихових партикуларних интереса.

Тачно је да су „политички развој и економске реформе блиско повезани. Политички системи подстичу политичаре да доносе одређене одлуке економске политике, док са друге стране избор реформи обликује конфигурацију друштвених група и расподелу моћи, што утиче на структуру и функционисање политичког си-

18) Шелдон Волин, *Политика и визија*, Филип Вишњић, Службени гласник, Београд, 2007, стр. 751.

19) Види: Френсис Фукујама, *Грађење државе*, Филип Вишњић, Београд, 2007, стр. 30.

20) Видети опширније о овоме у: Љубиша Митровић, „Социјалдемократска алтернатива развоја-стратегии изласка из кризе и модел транзиције са социјалном одговорношћу”, *Српска политичка мисао*, бр. 4/2009, Београд, стр. 295.

стема.”²¹⁾ Али не сме се дозволити да политика буде подређена економији, путем утицаја појединаца на креаторе економске политике.

Visnja Stancic, Zoran Grubisic
**RELATIONSHIP BETWEEN POLITICAL
AND ECONOMIC REFORMS
IN TRANSITIONAL PROCESS**
**-EXPERIENCES OF TRANSITIONAL ECONOMIES
INCLUDING TRANSITION IN SERBIA-**

Summary

In this paper the authors firstly analyzed transition phenomenon, especially regarding Serbian transition process after political changes in October 2000, up to the present days. Transition, as a sum of profound socio-political reforms, presents relevant notion in political theory and practice. Due to its relevance, it is the subject of the great public interest, as well as the topic being discussed among experts. Therefore, it rouses many debates. After this, on the basis of theoretical research and many economic indicators, as well as on the basis of transitional economies' experiences, the course and dynamics of transition in Serbia is evaluated negatively. In the second part, the authors deal with economic reforms and experiences of different transitional economies. On the basis of the theoretical and empirical investigation, it is concluded that political and economic transformation are mutually conditioned. Methods used in this paper are: analytical, epistemological and comparative, as well as some other methods used in economics and sociology, which enabled multidisciplinary approach.

Key words: transition, rule of law, political institutions, democracy, social inequality, privatization, economic liberalization, structural reforms, budget deficit.

ЛИТЕРАТУРА

- Allen, M. »The Link Between Structural Reform and Stabilization Policies: An Overview«, *Coordinating Stabilization and Structural Reform*, Proceedings of the seminar (june 17-26), IMF Institute, Washington, D.C., 1993.

21) Наведено према: Александар Новаковић, Милена Пешић, „Србија у транзиционом еквилибријуму”, оп. cit., стр. 245.

- Baldacci, E., Clements, B., Gupta, S. "Using Fiscal Policy to Spur Growth – When reducing fiscal deficits makes sense for low-income countries", *Finance & Development*, IMF, Vol. 40, No 4, 2003.
- Bole, V. "Stabilization in Slovenia: From High Inflation to Excessive Inflow of Foreign Capital", *Macroeconomic Stabilization in Transition Economies*, Cambridge University Press, United Kingdom, 1997.
- Видојевић, Зоран, *Демократија на заласку*, Службени гласник, Институт друштвених наука, Београд, 2010.
- Видојевић, Зоран, *Транзиција, рестаурација и неототалитаризам*, Институт друштвених наука, Београд, 1997.
- Волин, Шелдон, *Политика и визија*, Филип Вишњић, Службени гласник, Београд, 2007.
- Дал, Роберт, *Увод у економску демократију*, Савремена администрација, Београд, 1993.
- De Mello, M., Denizer, C., Gelb, A., Tenev, S. "Explaining Transition: The Role of Initial Conditions in Reforming Socialist Countries", Policy Research Department, World Bank, Washington DC, 1995.
- De Mello, M., Denizer, C., Gelb, A. "From Plan to Market: Patterns of Transition", *Macroeconomic Stabilization in Transition Economies*, Cambridge University Press, United Kingdom, 1997.
- Diamond, J., Last, D. "Budget System Reform in Transitional Economies: The Case of the Former Yugoslav Republics", *IMF Working Paper*, IMF, Washington, 2003.WP/03/247.
- Митровић, Љубиша, „Социјалдемократска алтернатива развој-стратегија изласка из кризе и модел транзиције са социјалном одговорношћу”, *Српска политичка мисао*, бр. 4/2009, Београд.
- Mundell, R.A. "The Great Contractions in Transition Economies", *Macroeconomic Stabilization in Transition Economies*, Cambridge University Press, United Kingdom, 1997.
- Naim, M. "IMF: Fads and Fashion in Economic Reforms: Washington Consensus or Washington Confusion?", text prepared for the IMF Conference on Second Generation Reforms, Washington, D.C, 1999.
- Новаковић, Александар, Пешић, Милена, „Србија у транзиционом еквилибријуму”, *Политичка ревија*, бр. 2/2010, Институт за политичке студије, Београд.
- Ortiz, G. "Latin America and the Washington Consensus – Overcoming Reform Fatigue", *Finance & Development*, IMF, Vol. 40, No 3, 2003.
- Sasch, J. Thye Woo, W. "Structural Factors in the Economic Reforms of China, Eastern Europe and the Former Soviet Union", *Economic Policy*, No. 18, 1994.
- Стајић, Дубравка, *Заблуде о социјалној држави*, Институт за политичке студије, Београд, 2010.
- Штиглиц, Џ. *Противречности глобализације*, СБМ-х, Београд, 2002.

- Tanzi, V. "The Budget Deficit in Transition: A Cautionary Note", *IMF Staff Papers*, Vol. 40, No. 3, 1993.
- Фукујама, Френсис, *Грађење државе*, Филип Вишњић, Београд, 2007.

Resume

In this paper the authors wanted to underline relationship between political and economic transformation. On the basis of the research, it is concluded that political reforms influence economic reforms, as well as economic reforms influence the political ones. Stable political institutions are necessary as a prerequisite for the adequate realization of the economic reforms. On the other hand, sustainable long term economic growth is one of the most important factors for the maintainability of democracy. Concerning transition process in Serbia there are several important remarks: privatization is not completed yet and there are too many employees in public sector. Also, it is of great importance to establish the institution of the rule of law. Considering case in Serbia, it may be concluded that it is needed to make further progress in the implementation of structural reforms and reduction of budget deficit in order to achieve macroeconomic stabilization and sustainable long term growth.

Овај рад је примљен 27. јуна 2011. а прихваћен за штампу на састанку Редакције 8. августа 2011. године.