

Značaj formiranja kvalitetnih institucija za ekonomski rast – ekonomski motivi naspram političke moći

The Importance of Institutional Building for Economic Growth – Economic Motives Versus Political Power

Aleksandra Praščević*

Apstrakt: Cilj ovog rada je da se razmotre konceptualna i teorijska pitanja u relaciji između institucija i ekonomskog rasta, kao i uloga koju u tom odnosu ima politika, a naročito politički motivi u kreiranju i promena institucija. Teorijski okvir analize pružaju institucionalna ekonomija i teorije političkih procesa, dok su u delu razmatranja ekonomskog rasta važne i nezaobilazne neoklasična i endogena teorija rasta. Institucionalni pristup ekonomskom rastu izdvaja institucije i njihov razvoj kao fundamentalni izvor ekonomskog rasta, koji je odlučujući i za objašnjenje razlika u razvijenosti između ekonomija. Važne su pri tome sve institucionalne forme i ekonomske, ali i političke institucije, dok se politička moć javlja kao determinanta ekonomskih institucija. Ova moć se zasniva na raspodeli ekonomskih resursa i ekonomskih dobitaka koji određuju kako političke, tako i ekonomske institucije. Primer ovog uticaja pruža institucionalna reforma do koje je došlo u zemljama u tranziciji. Usporeni proces ekonomske tranzicije u pojedinim zemljama je upravo vezan za usporenu izgradnju ekonomskih institucija koja proizilazi iz neadekvatnih političkih institucija i odnosa političke moći.

Ključne reči: institucije, ekonomski rast, politička moć

JEL klasifikacija: O43, D02, E02

Abstract: The aim of this paper is to consider the deeper fundamental, conceptual and theoretical issues in the relationship between institutions and economic growth, as well as the role that policy and political motives have for creation and institutional changes. The theoretical framework of analysis has been provided in the institutional economy, and by the theories of political processes, while in the field of economic growth the neoclassical model and endogen theory of growth are crucial. The institutional approach to economic growth focuses institutions and their development as the fundamental sources of the growth, which are decisive for the explanation of the differences in development between economies. The power is based on the distribution of economic resources and economic gains which determine the political institutions, as well as the economic institutions. An example of this influence has been provided through the institutional reform that occurred in during the economic transition. The slow process of economic transition in some countries is precisely linked to the slow build of economic institutions arising from inadequate political institutions and relations of political power.

Key words: institutions, economic growth, political power

* Ekonomski fakultet, Univerzitet u Beogradu, E-mail: alja@ekof.bg.ac.rs

1. Uvod

S obzirom da se ekonomski rast izdvaja kao pravi i jedini izvor blagostanja jednog društva, kao i da je upravo on odgovoran za poboljšanje prosečnog životnog standarda i kvaliteta života stanovništva u jednoj zemlji, posebna pažnja je u ekonomskoj nauci posvećena utvrđivanju faktora koji determinišu i podstiču ekonomski rast. Fenomen ubrzanog ekonomskog rasta je u ekonomskoj istoriji bio primarno vezan za poboljšanje proizvodnih mogućnosti jedne ekonomije, što se može pratiti od vremena *Industrijske revolucije*, koja je u zemljama u kojima se dogodila predstavljala pravu prekretnicu, kako u ekonomskom, tako i u društvenom razvoju. To je doprinelo da se u ekonomskoj nauci uoči da ekonomski rast može poticati ili od povećanja fizičkog obima inputa, ili od poboljšanja kvaliteta i produktivnosti postojećeg obima inputa, odnosno od tehnološkog napretka. Upravo je tehnološki napredak istican kao važan faktor u okviru razvoja savremenih teorija rasta i to najpre u okviru neoklasičnog modela, da bi u okviru endogenih teorija rasta¹ dobio još više na značaju sa postavkom da tehnologija, kao i stopa tehnološkog napretka nisu egzogeno određene u jednoj ekonomiji, kao što je tvrdio neoklasični model, već su upravo suprotno – endogene. To i ima za posledicu da će se tokom vremena stope rasta između ekonomija pre razlikovati nego konvergirati.

Endogene teorije zbog toga pokušavaju da utvrde procese kojima tržišne snage, javne politike, ali i alternativne institucije dovode do različitih obrazaca tehnoloških promena koje se mogu uočiti u različitim ekonomijama, jer su upravo one odgovorne za razlike u postignutim stopama ekonomskog rasta. U tom kontekstu, ukoliko se tehnološke razlike izdvoje kao ključni faktor za postojanje razlika u životnom standardu između nacija, i ukoliko je tehnologija endogena, dakle određena unutar samog sistema, a ne egzogena – data za sistem, kako su to ranije smatrali predstavnici neoklasične teorije rasta, onda se ekonomska politika koja se odnosi na ekonomski rast mora fokusirati na pitanje kako da se u jednoj ekonomiji poboljšaju njene tehnološke performanse.

Uočavanje razlika u ekonomskom rastu i između zemalja kod kojih nema značajnih razlika u raspoloživosti resursa, podstakla je istraživanja u pravcu utvrđivanja *fundamentalnih*, umesto neposrednih izvora ekonomskog rasta. Među ovim faktorima su se izdvojile institucije kao najvažnije i to u okviru institucionalnog pristupa ekonomskom rastu koji od poslednje decenije XX veka postaje posebno značajan u ekonomskoj nauci, sa razvojem institucionalne ekonomije. Ovaj pristup je na osnovu razlika između institucija (institucionalnih okvira) pojedinačnih zemalja objašnjavao zbog čega neke od njih efikasnije koriste raspoložive inpute, ali i zašto su nekim ekonomijama inputi dostupniji. Najvažnije razlike koje postoje između zemalja su razlike u njihovim institucijama.

Institucionalni pristup je tokom vremena postao veoma popularan što je i dovelo do često isticane tvrdnje da: „*Ako želite da predvidite budućnost jedne zemlje treba samo da pogledate njene institucije!*“ Dakle, institucije imaju odlučujući značaj, jer one određuju kako je ekonomski i politički život organizovan (Acemoglu, Johnson & Robinson, 2001). One predstavljaju „pravila igre“ koja određuju i ishode – ekonomske rezultate, uključujući i ekonomski rast. Međutim, mnogo je teže odgovoriti na pitanje zbog čega se pojedine nacije (društva) opredeljuju za kvalitetne institucije koje podsticajno deluju na ekonomski rast, generišući bolje ekonomske rezultate, dok neke to ne čine. Dakle, koje

¹ Još se naziva i „teorija endogenih tehnoloških promena».

se snage nalaze iza institucija i kada i kako je moguće da dođe do promena institucija u pravcu njihovog poboljšanja. Za odgovore na ova pitanja važno je stanovište jednog od rodonačelnika institucionalizma, Daglase Norta prema kome se institucije obično ne kreiraju da bi bile društveno efikasne, već da bi služile interesima onih koji imaju moć da kreiraju nova pravila (North, 1990, str. 16).

Ova Nortova tvrdnja može biti dragocena i za objašnjenje razloga zbog kojih se institucije sporo menjaju, u principu evolutivno, iako su postojali i primeri revolucionarne promene institucija (kako ekonomskih, tako i političkih). Takođe, ona je važna i za objašnjenje zbog čega se u ključnim trenucima istorijskih promena, pojedina društva, odnosno zemlje, opredeljuju za značajnije promene ekonomskih institucija koje podstiču njihov ekonomski razvoj, dok neke to ne čine. Skorašnji primer za to se može naći u razlikama u promenama institucionalnog okvira koje se mogu uočiti između, s jedne strane ekonomija koje su otpočele, ali i uspešno okončale proces ekonomske tranzicije, i onih koje su bile u ovom procesu neuspešne. Razlozi se mogu pripisati neuspešnoj promeni institucija u njima, odnosno nedostatku motiva i volje za izgradnjom kvalitetnih institucija.

Tako dolazimo do odgovora i na pitanje: zašto, ukoliko kvalitetnije (funkcionalnije i inkluzivne) institucije određuju značajniji ekonomski rast one nisu i izabrane, odnosno da li iza toga stoje ekonomski i/ili politički motivi? Odgovor uključuje oba motiva – i ekonomske i političke, odnosno njihovu međuzavisnost. Zbog toga, iako potencijalni ubrzani ekonomski razvoj zahteva izbor superiornijeg institucionalnog okvira, on ne zavisi samo od ekonomske motivisanosti, već je posledica i političkih, socioloških i kulturoloških faktora. Izbor institucija je neodvojivo povezan sa sledećim faktorima:

- izbor institucija određen je izborom ekonomskih i političkih sloboda u jednom društvu;
- uloga institucija je odlučujuća najpre usled tržišnih neuspeha (engl. *market failures*) koji se rešavaju regulacijom, ali se zbog pojave tzv. vladinih neuspeha (engl. *government failures*) takođe pojavljuju institucije kao odlučujuće;
- uspeh ekonomske tranzicije i izgradnje konsolidovane demokratije u bivšim socijalističkim ekonomijama zavisio je od promene institucija i izgradnje novog – tržišnog i demokratskog institucionalnog okruženja.

Upravo su navedene teme predmet istraživanja u radu. Tako da su u narednom poglavlju rada definisane institucije i razlike između ekonomskih i političkih institucija, kao i motivi koji ih determinišu. Treće poglavlje je posvećeno predstavljanju teorijskog okvira uticaja institucija na ekonomski rast. Četvrto poglavlje razmatra značaj institucija i njihove reforme za uspeh procesa ekonomske tranzicije i izgradnje konsolidovanih demokratija. Peto poglavlje donosi zaključna razmatranja.

2. Definisane i tipovi institucija

Standardna ekonomska teorija je dugo zanemarivala eksplicitno uključivanje institucija u ekonomsku analizu i ekonomske modele. One su u većoj meri bile implicitno uključene kroz određene pretpostavke o funkcionisanju tržišta (uglavnom o slobodnoj konkurenciji) ili vladavini prava i privatnom vlasništvu (Acemoglu et al., 2014, str. 876). Nedostajala je analiza uticaja institucija na ekonomski razvoj, kao i njihovo uključivanje

u objašnjenje razlika koje postoje u dostignutoj fazi razvoja. Za takvu analizu je napre neophodno definisati institucije.

Institucije se definišu na različite načine. U ovom radu će biti korišćena jedna od najpoznatijih – Nortova definicija: „Institucije su pravila igre u društvu ili, formalnije, one su ograničenja osmišljena od strane ljudi koja oblikuju interakcije među ljudima.“ (North, 1990, str. 3) Prateći Northa, institucije uključuju *formalna pravila*, nametnuta od strane države (ustav i zakoni), kao i *neformalna ograničenja* (kodeksi, norme ponašanja i konvencije) koja su nametnuta od strane pojedinaca, odnosno članova određenih društvenih grupa (North, 1990, str. 36.). S obzirom da institucije kreiraju ljudi, da bi ograničili ljudsko ponašanje, generišući određene podsticaje (ekonomske i političke) koji određuju ekonomske ishode, jasno je da se institucije pojavljuju kao rezultat procesa pregovaranja ili političkih konflikata između pojedinaca i društvenih grupa. Ovi konflikti su posledica motiva onih koji pokušavaju da odrede pravila, odnosno da promene pravila, u cilju ostvarivanja sopstvene koristi. Na taj način se iza institucija kriju motivi i to prvenstveno ekonomski motivi, dok su za ekonomske rezultate primarno odgovorne *ekonomske institucije* koje uključuju *svojinska (imovinska) prava i način funkcionisanja tržišta*.

Ekonomske institucije su važne jer utiču na strukturu ekonomskih podsticaja u društvu. One su za društvo endogene, odnosno određene su kolektivnim odlukama od strane društva. One imaju nekoliko važnih karakteristika:

- određuju ekonomski rast – utiču na ulaganja u fizički i ljudski kapital, tehnologiju, ali određuju i organizaciju proizvodnje,
- određuju raspodelu ekonomskih dobitaka (i resursa) u društvu zbog čega se i javljaju konflikti interesa između pojedinaca i grupa u društvu u vezi sa kreiranjem ekonomskih institucija (određene na osnovu političke moći različitih grupa),
- određuju efikasnost alokacije resursa u ekonomiji.

Izbor ekonomskih institucija nije određen samo njihovom superiornošću u generisanju ekonomskog rasta, već i njihovim uticajem na raspodelu resursa (ekonomskih dobitaka i bogatstva) u jednom društvu, kako trenutno, tako i u budućnosti. Zato ekonomske institucije zavise od toga koji je segment društva dovoljno politički moćan da nametne svoje interese u kreiranju ekonomskih institucija. Tako dolazimo do drugog važnog stuba institucionalne analize – političkih institucija i političke moći koje su odgovorne i za kreiranje ekonomskih institucija, odnosno za njihovu promenu.

Političke institucije su posledica kolektivnih izbora i njihova evolucija zavisi od raspodele političke moći u društvu koja je takođe endogena, a posledica je raspodele ekonomskih resursa i bogatstva u društvu. Političku moć čine dve komponente (Acemoglu & Robinson, 2006):

1. *De jure politička moć* – moć koja potiče od političkih institucija, ona određuje ograničenja i podsticaje ključnih aktera u političkoj sferi: tip vladavine – demokratija ili autokratija, ograničenja vladajućoj eliti i sl.
2. *De facto politička moć* – iako nemaju moć koja potiče od političkih institucija, određene grupe mogu imati političku moć koja potiče od sposobnosti određene grupe da rešava kolektivni problem, kao i od raspoloživosti ekonomskih resursa koji pripadaju toj grupi.

Politička moć određuje političke institucije koje determinišu ekonomske institucije i ekonomske rezultate – uključujući ekonomski rast i raspodelu.

Političke institucije i raspodela ekonomskih resursa u društvu određuju ekonomske institucije. Sve navedene komponente se sporo menjaju. Promena ekonomskih institucija zahteva promenu preferiranih institucija od strane onih grupa koje imaju političku moć (i to najpre *de facto* moć, a zatim i *de jure* moć) jer bi one u toj promeni videle svoje koristi – u formi povećanja ukupnog ekonomskog kolača raspoloživog za raspodelu, ali i u formi povećanja sopstvenog udela u raspodeli. Dakle, na početku i kraju kauzalnog niza nalazi se raspodela resursa (ekonomske dobiti i bogatstva).

Nema promena ekonomskih institucija bez promene političkih institucija i odnosa političke i ekonomske moći u društvu. Promena *de facto* političke moći koja dovodi do promene *de jure* moći, a iza koje dolazi i do promena ekonomskih institucija može biti postepena ili u vidu revolucija. Najznačajniji primeri promene institucija (političkih i ekonomskih) u prošlosti dokazuju ove karakteristike:

- renesansa i okončanje srednjovekovnog perioda,
- nastanak nacionalnih država sa jakim vladarima – merkantilističko doba,
- prelazak u kapitalizam i ograničavanje moći vladara – države (liberalni kapitalizam),
- kolonizacija (različite strategije),
- ekonomska tranzicija bivših socijalističkih ekonomija.

3. Teorijski okvir uticaja institucija na ekonomski rast

Analiza ekonomskog rasta bila je u fokusu interesovanja ekonomske nauke od samih početaka njenog razvoja u okviru klasične političke ekonomije – teorija Adama Smita, Davida Rikarda, Tomasa Maltusa, Džona Stjuarta Mila, kao i Karla Marksa. Klasičari su pokušavali da objasne značajne ekonomske, političke i društvene promene tog doba, prvenstveno zasnivajući svoje teorije na teoriji vrednosti i teoriji raspodele. Iako su jasni metodološki nedostaci njihovih teorija koji su zasigurno i odgovorni za neke od njihovih generalno pesimističkih zaključaka o budućem ekonomskom rastu koga će opterećivati rast populacije, predstavnici klasične političke ekonomije su zaslužni za uvođenje u analizu mnogih važnih elemenata koji će se kasnije, sa razvojem metoda ekonomske analize, pokazati kao značajni. Među njima su i sledeći: značaj podele rada, opadajućih prinosa, tehnološkog progressa i stope rasta stanovništva.

Prema klasičnoj teoriji rasta, ekonomski rast dominantno je određen rastom stanovništva (populacije), dok u dugom roku ekonomije teže prema stacionarnom – stagnantom stanju. Iako je industrijalizacija u Britaniji u XVIII veku, tokom koje se i razvijala klasična politička ekonomija, dovela do transformacije britanske ekonomije u „fabriku sveta“, sa značajnim i perzistentnim stopama rasta efikasnosti, ekonomisti ovog perioda su vremenom postajali pesimistični u vezi sa budućim ekonomskim kretanjima, prvenstveno ukazujući na problem rasta populacije i problem raspodele dohotka na rentu, profite i nadnice (između društvenih klasa). Oni su ubrzo nakon početnog poleta i optimizma, koje je moguće pronaći u teoriji Adama Smita, uočili problem ograničenog poljoprivrednog zemljišta i proizvodnje hrane, kao odlučujuće ograničavajuće determinante rasta, s obzirom da je broj stanovnika u tom periodu značajno povećan.

Savremena teorija rasta otpočinje tradicionalnim neoklasičnim modelom rasta britanskog ekonomiste Roja Haroda i američkog ekonomiste Evzija Domara, a kasnije se nastavlja i radom nobelovca Roberta Solou, kao i Kasa i Kopmansa (Acemoglu et al., 2005). Ovi modeli fokusiraju značaj akumulacije faktora proizvodnje za ekonomski rast, akumulacija pri tome zavisi od različitih egzogenih faktora (stopa štednje ili preferencija). Uzimajući u obzir proizvodne funkcije kao relacije autputa i korišćenih inputa – ekonomski rast je određen sposobnošću da društvo poveća ljudski i fizički kapital, kao i da poboljša tehnologiju, shvaćenu u najširem smislu ne samo kao proizvodne tehnike dostupne preduzećima, već i kao različite organizacione forme.

Tehnološki progres je, dakle, imao centralnu ulogu u savremenim teorijama rasta. Naročito je to slučaj u endogenim teorijama rasta u kojima se tehnologija javlja kao endogena, čineći i ekonomski rast endogeno određenim. Jedan od važnih elemenata ovih teorija je i da su tehnološke promene zapravo proizvod – rezultat određenog ekonomskog sistema, što znači da one nisu slučajna pojava u nekim ekonomijama. Za razliku od neoklasične teorije prema kojoj je reč o jednosmernom odnosu tehnologije prema ekonomiji, tako da je tehnički progres dat kao egzogen, nova endogena teorija rasta je na tehnološke promene gledala kao na endogene. Međutim, identične tehnologije mogu imati različite efekte u različitim zemljama jer može postojati razlika u efikasnosti korišćenja tehnologije.

Upravo je ova činjenica važna za objašnjenje zašto je i pored napretka u okviru teorija rasta koje su fokusirale akumulaciju faktora proizvodnje ili tehnologiju, ostalo otvoreno pitanje šta su stvarni – fundamentalni, a ne neposredni izvori ekonomskog rasta. Nort i Tomas su još 1973. godine, objašnjavajući faktore „rasta Zapadnog sveta“, ukazali da: „faktori koje smo naveli (inovacije, ekonomija obima, obrazovanje, akumulacija kapitala itd.) nisu izvori rasta, oni *su rast*.“ (North and Tomas, 1973, str. 2). Njihov teorijski pristup je moguće predstaviti sledećom kauzalnošću (Acemoglu et al., 2014, str. 876):

fundamentalne determinante ⇒ *neposredne determinante* ⇒ *ekonomski razvoj*

Među fundamentalnim faktorima koji se u literaturi navode kao važni razlozi zbog kojih neke zemlje imaju manje ljudskog i fizičkog kapitala, ili tehnologije ili ih slabije koriste, navode se tri važna: geografske razlike, kulturološke razlike i institucije.

Najstarije među ovim teorijama su svakako geografske teorije koje ističu geografski faktor kao najvažniji – fundamentalni izvor rasta (geografski determinizam). Među njima su teorije Bodena (1533), Monteskeja (1748), Mirdala (1968), a u novije vreme teorija Dajmonda (1997) (Luo i Wen, 2017, str. 2). To je i lako objasniti činjenicom da su geografski uslovi (uključujući klimatske uslove) bili od izuzetnog značaja u periodu dominacije poljoprivrede, odnosno agrarnih društava. Međutim, sa industrijalizacijom ovaj faktor gubi na značaju i primat preuzima institucionalni faktor. Geografski faktor u okviru institucionalnog pristupa podrazumeva uticaj geografije kroz kanal institucija, za razliku od geografske hipoteze prema kojoj su geografski uslovi ključni, dok institucije mogu takođe uticati, ali su one determinisane geografskim faktorom.² Industrijalizacija, tehnološki napredak i ubrzan razvoj u mnogim delovima sveta dokazali su da loši geo-

² Geografija na različite načine može uticati na razvoj i ekonomski rast – od transportnih troškova, raspoloživosti prirodnih resursa, ali i uticaja geografskih uslova na ljudsko zdravlje, radni napor, ekološke uslove i tehnologiju.

grafski uslovi ne određuju sudbinu siromašnih nacija. Naravno, ostaje pitanje šta deluje kao okidač da se agrarna društva transformiraju u industrijska, dakle, koji su inicijalni faktori procesa industrijalizacije.

Pored geografskog faktora, u teorijama se izdvaja i faktor kulture (uključujući religiju i istorijsko nasleđe) kao važna fundamentalna determinanta ekonomskog rasta. Ovaj faktor se delimično može uklopiti i u institucionalni pristup, s obzirom da se faktor kulture može podvesti pod formu neformalnih institucija, kao „deo nasleđa“, kako to North navodi (North, 1990, str. 37). Za razliku od formalnih institucija, ovaj segment se ne može menjati odlukom ljudi i zato se u pojedinim empirijskim studijama uzima kao deo fiksno i egzogeno-određenog kulturnog nasleđa (Williamson, 2000). Kulturu je još teže definisati nego institucije i zbog toga se pojavljuju različiti pristupi. Prema nekim teorijama kultura se javlja kao ključni kanal kojim istorija i istorijsko nasleđe utiču na ekonomski razvoj (Glaeser et al. (2004), Tabellini (2005)). Široko prihvaćen koncept je da istorija preko institucija utiče na trenutne ekonomske performanse (Tabellini, 2005, str. 5):

Istorijske institucije ⇒ savremene institucije ⇒ ekonomski razvoj

U ovom se slučaju istorijske okolnosti i nasleđe javljaju kao egzogena determinanta institucija, naročito onih neformalnih. Upravo je to suština dobro poznatog koncepta objašnjenja kolonijalnog utemeljenja sadašnjeg stanja institucija u zemljama koje su bile pod kolonijalnom upravom (Acemoglu, Johnson and Robinson, 2001).

Tabela 1:

Promene u teorijama (modelima) ekonomskog rasta

<i>Teorijski okvir</i>	<i>Determinatne rasta</i>
<i>Neoklasični model</i>	Razlike u ekonomskom rastu se pripisuju razlikama u akumulaciji inputa, ili ukupnoj faktorskoj produktivnosti.
<i>Endogene teorije rasta</i>	Endogenizuju stacionarno stanje i tehnologiju (tehnički progres) ukazujući da su to izvori razlika u putanjama rasta (razvijeniije su nacije koje alociraju više resursa na inovacije, ali zašto to čine?).
<i>Institucionalne teorije (fundamentalni izvori)</i>	Ekonomske institucije su fundamentalni izvori razlika u razvojnim putanjama između ekonomija na osnovu kauzalnog niza: politička moć → političke institucije → ekonomske institucije Set ekonomskih institucija može imati različite implikacije na ekonomski rast u zavisnosti od raspoloživosti i dostignutog nivoa tehnologije.
<i>Geografske teorije (fundamentalni izvori)</i>	Značaj prirodnih – geografskih faktora (uključujući klimu), važan u agrarnim društvima (sa industrijalizacijom gubi na značaju).
<i>Kulturološke teorije (fundamentalni izvori)</i>	Značaj kulture (uključujući religiju) kao determinante sistema vrednosti i preferencija ljudi i čitavog društva, a koji je odlučujući za ekonomski razvoj.

Direktno uključivanje kulture podrazumeva njeno definisanje kao seta društvenih normi i pojedinačnih verovanja, koje mogu oblikovati individualne podsticaje kroz kolektivni sistem vrednosti i preferencije, tako da se istorijski uticaj delimično transformiše u sledeći kauzalni niz (Tabellini, 2005, str. 5):

Istorijske institucije ⇒ kultura ⇒ ekonomski razvoj

Upravo će kultura biti ključna za objašnjenje zašto iste formalne institucije funkcionišu na različite načine u različitim kulturnim okruženjima. Jedna od najstarijih i najpoznatijih teorija koja fokusira kulturu kao odlučujuću za ekonomski i društveni razvoj je teorija Maksa Vebera (1904) u kojoj je on industrijalizaciju, ubrzan ekonomski rast i razvoj kapitalizma u Zapadnoj Evropi sa početka XIX veka povezao sa Protestanskom reformacijom koja je insistirala na teškom radu, štedljivosti, i u kojoj se ekonomski uspeh pojedinca poistovećuje sa tim da je taj pojedinac izabran od Boga. Slično je i sa objašnjenjima zašto su zemlje Latinske Amerike manje razvijene od zemalja Severne Amerike, jer ove prve imaju Hispano-Iberijsko kulturno nasleđe, a ove druge Anglo-Saksonsko kulturno nasleđe.

Bez obzira što su faktori geografije i/ili kulture i empirijski potvrđivani kao važne determinante ekonomskog rasta, ipak je institucionalni pristup širi i prihvatljiviji (Acemoglu et al., 2005, str.402). Institucionalni pristup ukazuje da je uticaj na ekonomski rast zapravo obostran jer:

- institucije određuju ekonomske rezultate (uključujući i ekonomski rast),
- ekonomske performanse određuju institucije.

Empirijske studije su potvrđivale korelaciju između institucionalnih varijabli kao što su vlasnička prava, vladavina prava i poverenje, s jedne strane i ekonomskih i političkih rezultata – obim proizvodnje, dohodak, štednja ili korupcija, s druge strane. Ekonomska istorija nam pokazuje da su institucije imale odlučujuću ulogu i u dugoročnim trajektorijama industrijskog i ekonomskog razvoja.

Za odgovor na pitanje kako institucije utiču na ekonomski rast u tržišnim ekonomijama od odlučujućeg značaja je odnos između biznisa i države (vlade) i mesto koje institucije imaju u ovom odnosu. Nepostojanje jakih institucija – dovodi do disfunkcionalnog odnosa biznisa i države sa negativnim posledicama po ekonomske rezultate (ekonomski rast, životni standard stanovništva). Ovaj odnos zahteva rešavanje konflikta između javnog i privatnog interesa koji se može utoliko bolje rešiti ukoliko se društvene grupe dogovore oko seta ekonomskih institucija kojima će se maksimizirati agregatni ekonomski rast. Za to je neophodna odgovarajuća politička moć onih koji o tome odlučuju.

Uzimajući to u obzir institucije bi trebalo da onemoguće zloupotrebu javne politike za pribavljanje privatne koristi (korupcija i različite forme aktivnosti traganja za rentom), kao i da ne utiču značajnije na preraspodelu ekonomskih resursa u korist politički uticajnih društvenih grupa.

Intenzivan ekonomski i društveni razvoj tržišnih ekonomija koje su počivale na razvoju industrije nametnuo je potrebu transformacije ekonomskih institucija u pravcu:

- uključivanja svih segmenata društva (društvenih grupa) u odlučivanje o institucijama (kroz balans političke moći u društvu) – inkluzivne političke strukture,
- ravnopravnost pojedinaca u institucionalnom okruženju (svojinska prava i zaštita ugovora se ne primenjuju i ne važe samo za elitu već za sve ekonomske subjekte),
- ukidanje institucija kojima se omogućava prisvajanje ekonomskih resursa u formi različitih renti.

Ovo dokazuju kako primeri iz ranije ekonomske istorije, tokom početnih faza razvoja kapitalizma, tako i primeri iz skorije prošlosti vezani za procese ekonomske tranzicije i izgradnje tržišne ekonomije.

Zato se u okviru institucionalnog pristupa i zaključuje o značaju koga za dugoročni ekonomski rast ima izgradnja inkluzivnog političkog sistema i pravnih institucija, kao što su svojinska prava i generalno – vladavina prava. Nedostatak ovih fundamentalnih faktora se javlja kao važan razlog zbog kojeg su mnoge ekonomije ostale sa niskim stopama ekonomskog rasta i nekonsolidovanim demokratskim sistemom. Među njima je i veliki broj ekonomija u tranziciji.

4. Ekonomska tranzicija i institucije

Kao što se na procese institucionalnih promena, do kojih je došlo u kolonijama tokom ranijih vekova, može gledati kao na svojevrsnu „eksperimentalnu laboratoriju“ koja omogućava dragocenu analizu uticaja na društveni i ekonomski razvoj različitih institucionalnih promena i strategija kolonizacije koje su primenjivale evropske kolonijalne sile, slično se može reći i za bivše socijalističke zemlje koje su ušle u proces ekonomske tranzicije, a većina njih i u procese političke demokratizacije. Ekonomska tranzicija, zato predstavlja primer najveće institucionalne promene u skorijoj prošlosti – *jedinstven istorijski eksperiment izgradnje institucija* (Beck & Laeven, 2006) i to sva tri elementa: političkih i ekonomskih institucija, ali i promene političke moći.

Međutim, danas nakon gotovo tri decenije od kada je tranzicija otpočela jasno je da se na samom početku ovog procesa ovoj temi posvećivala nedovoljna pažnja. Odnosno, kao da ni ekonomisti, ni kreatori ekonomske politike, ali ni političari i šira javnost nisu bili svesni da se politička i ekonomska tranzicija u prvom redu odnose na promenu ekonomskih i političkih institucija i da će od uspeha ovih procesa zavisiti i uspeh same ekonomske tranzicije, meren ekonomskim rezultatima – ekonomskim rastom, rastom životnog standarda, smanjenjem nejednakosti i sl. Zbog toga je mnogo više pažnje posvećeno izboru reformske strategije (graduelizam ili šok terapija), ili pojedinačnim elementima procesa tranzicije (privatizaciji, liberalizaciji, makroekonomskoj stabilizaciji itd).

Ova pitanja su rešavana uglavnom oslanjanjem na preporuke Vašingtonskog konsenzusa koji se u nedostatku striktno „teorije“ ekonomske tranzicije pojavio kao konvencionalna paradigma ekonomske tranzicije.³ U njemu, međutim nije mnogo pažnje posvećeno problemu izgradnje institucionalnog okvira novih, tržišnih ekonomija, a uticaj promena političkih institucija na ekonomske institucije i uloga koju u tome ima politička moć koja se

³ Iako je inicijalno formulisan kao set mera namenjenih latino-američkim ekonomijama krajem 1980-tih, postao je zbog svoje jednostavnosti i jasnosti i praktična i teorijska osnova ekonomske tranzicije.

de facto ne mora uvek podudarati sa *de jure* političkom moći je u potpunosti zanemaren. Isto se može reći i za zanemarivanje činjenice o evolutivnom načinu promena institucija, zbog čega se insistiralo na jednostavnom „uvozu“ institucija iz daleko razvijenijih (i ekonomski, ali i politički) tržišnih ekonomija Zapadne Evrope. Proces implementacije tako „uvezenih“ institucija, međutim, nije u svim zemljama bio uspešan, delimično i zbog uticaja istorijskog nasleđa, kulture, ali i odnosa političke moći kojim dominira nova ekonomska i politička elita (oligarsi) u sprezi sa *de jure* političkom vlašću.

Institucionalni pristup podrazumeva da su institucije endogeno određene i generisane od samog sistema, ali su one u praksi često određene od strane egzogenih „kočničara“, na osnovu delovanja kompleksnog političkog procesa. Zbog toga su mnoge institucije zapravo „rezultat“ političkog procesa u kome odlučujući značaj ima politička moć, iza koje se kriju ekonomski motivi – učešće u raspodeli ekonomske dobiti i resursa. Dakle, institucije se javljaju kao fundamentalni izvor ekonomskog rasta, ali su istovremeno rezultat političkih i ekonomskih procesa i odnosa političke moći u jednoj zemlji. Ovo je način da se objasni zašto su u pojedinim tranzicionim ekonomijama izabrane disfunkcionalne ekonomske institucije koje su imale negativne posledice po ekonomske rezultate, uključujući i ekonomski rast (Cerović, 2012, str. 395).

Slično primeru razlika u razvoju institucija na kolonizovanim teritorijama u kojima su primenjivane različite strategije kolonijalizacije, vezane za veće ili manje promene starih – lokalnih institucija novim institucijama koje su postojale u metropolama, moguće je uočiti i u zemljama u tranziciji veću, ili manju promenu starih institucija, sa sličnim posledicama po ekonomski i politički razvoj. U pojedinim kolonijama, u kojima se nisu značajnije naseljavali Evropljani iz metropola, bila je prisutna tzv. „*ekstraktivna država*“ (Acemoglu, Johnson and Robinson, 2001). Nju su karakterisali centralizovan državni aparat, represivan prema domaćem stanovništvu radi eksploatacije resursa u kratkom roku, uz oslanjanje na prethodno razvijen institucionalni okvir koji je pružao dobar okvir ekonomskog i političkog upravljanja i eksploatacije. S obzirom da na ovim teritorijama nisu u većem broju živeli Evropljani, kolonijalne vlasti nisu bile mnogo zainteresovane za ekonomski razvoj ovih teritorija. S druge strane, u kolonijama koje su naseljavali Evropljani moguće je uočiti da su oni sa sobom doneli i evropske institucije, koje su bile značajan oslonac razvoja u budućim vekovima.

Slično tome, u zemljama u kojima nije došlo do promene institucionalnog okruženja moguće je definisati tzv. „*ekstraktivnu tranziciju*“. Nju karakteriše postojanje vlade (države) koja je dezorganizovana, birokratizovana, korumpirana i deluje u cilju privatnih interesa. Elita, ekonomska i politička, u ovim zemljama ne podstiče aktivno izgradnju tržišne ekonomije, odnosno tržišnih ekonomskih institucija, već osigurava sopstvena vlasnička prava i prisvaja različite forme ekonomske rente da bi osigurala ekonomsku i političku moć u post-tranzicionom društvu. Ponašanje, dakle, veoma liči na ono kolonijalizatora koji nisu bili mnogo zainteresovani za ekonomski i društveni razvoj lokalnog stanovništva i društva, već samo za sopstveno učešće u podeli ekonomskih dobitaka i resursa.

Interesantno je uočiti da se može ponovo povući paralela između razvijenosti institucija sa činjenicom da li neku zemlju naseljavaju Evropljani, u ovom slučaju da li se priključila Evropskoj Uniji, ili ne. Zbog toga je lako uočiti značaj brzine procesa pridruživanja EU

za izgradnju institucija kompatibilnih tržišnim ekonomijama (novih političkih i ekonomskih institucija). Uticaj je pri tome obostran – Evropska Unija je od zemalja koje su joj se priključivale zahtevala da ispune čitav set različitih standarda vezanih za ekonomske i političke institucije (zaštita vlasničkih prava, pravna država i pravni sistem, delovanje slobodnog tržišnog mehanizma, konsolidacija demokratije). Ovi su standardi olakšavali tranzicionim evropskim ekonomijama da realizuju reforme i da se priključe EU. One su se dokazale kao uspešnije u izgradnji institucija i ekonomskom rastu od ostalih, npr. zemalja bivšeg SSSR-a ili balkanskih zemalja.

Naravno, motivi su postojali sa obe strane – i među „starim“ i među „novim“ članicama EU. Sama mogućnost da se zemlja pridruži Evropskoj Uniji, odnosno zainteresovanost EU da se proširi i primi određenu zemlju u članstvo predstavljala je značajan podsticaj refomama u toj zemlji i prihvatanju ponekad bolnih institucionalnih promena, ali je nametalo i uslove koji su se odnosili na odnose političke moći i političke procese koji su uključivali inkluzivan politički sistem, sličan onom u ostalim članicama EU. To je bio signal da se određena zemlja prima u evropsku porodicu naroda, koja se prvensveno odnosi na zajednički institucionalni okvir funkcionisanja, a ne na geografsko pripadanje Evropi. Bio je to ključni podsticaj za investiranje i ekonomskih rast ovih ekonomija.

Sa druge strane, zemlje koje su bile dalje od članstva i pridruživanja EU, bilo da za njih nisu bile zainteresovane same članice EU (npr. države nastale raspadom SSSR), ili da su unutrašnji faktori sprečavali njihovo pridruživanje (države nastale raspadom SFRJ i druge balkanske države) iskusile su usporeni proces ekonomske tranzicije. U njima je on bio vezan za usporenu izgradnju ekonomskih institucija koja je bila posledica neadekvatnih političkih institucija i odnosa političke moći. Upravo su to bili razlozi zbog kojih politička struktura u njima nije inkluzivna, a politička moć ostaje u rukama manjih segmenata društva – interesnih grupa vezanih za staru i novu ekonomsku i političku elitu, čiji su motivi prvenstveno vezani za sopstveno učešće u raspodelu ekonomskih resursa i dohotka.

U ovim zemljama se pojavljuju dve važne odrednice loše političke strukture:

- značajna eksploatacija prirodnih resursa (zasnovanost ekonomskog rasta na raspolaganju određenim prirodnim resursima čija eksploatacija postaje izvor značajnih ekonomskih renti u uslovima netržišnih rešenja),
- istorijsko nasleđe neadekvatnih ekonomskih i političkih institucija, uključujući i period pre socijalističkog razvoja (npr. zemlje nastale na tlu bivšeg SSSR-a koje imaju istorijsko nasleđe Carske Rusije u kojoj proces industrijalizacije i ekonomskog razvoja sa kraja XIX veka u kome je rasla ekonomska moć buržoazije, nikada nisu pretočeni u promenu *de jure* političke moći, koja je ostala u rukama ruske carske porodice, što je u više navrata iniciralo političku nestabilnost – atentate i pokušaje prevrata, koji su se završili Oktobarskom revolucijom i neočekivanim trijumfom radničke klase. Na to se može gledati kao na posledicu nesposobnosti buržoazije da u svoju korist promeni političke institucije, ograniči uticaj autoritarnog vladara i izgradi odgovarajuće ekonomske institucije tržišne ekonomije. Umesto toga, industrijalizacija zemlje se odigrala u sovjetskoj državi centralno-planske privrede.)

Ove zemlje zbog toga ostaju na slepom koloseku razvoja koga karakterišu:

- produženo trajanje prethodnih nereformisanih institucija,
- specifičnosti političkih institucija nekompatibilnih sa savremenim tržišnim ekonomijama (izostanak demokratske konsolidacije) koje potiču od odnosa *de jure* i *de facto političke moći* – stvaranje nove političke i ekonomske elite i njen odnos sa izabranim vlastima,
- „zarobljenost“ institucija i države od strane ranije političke i ekonomske nomenklature i njena transformacija u novu elitu, uz nepostojanje balansa političke moći u društvu koje je posledica nedovoljnog uključivanja svih segmenata društva u odlučivanje o institucijama, kao i nejednakosti ekonomskih subjekata u ostvarivanju prava i obaveza (u zavisnosti od njihove političke i ekonomske moći).

To je suština tzv. „ekstraktivne države“ u zemljama u tranziciji u kojima je odlučujući uticaj dobro organizovanih interesnih grupa na političko odlučivanje uz nedostatak dobrog institucionalnog okvira odnosa između privatnog i javnog interesa (Jakšić and Prašćević, 2011).

Zemlje u kojima proces ekonomske tranzicije nije okončan ni nakon više od dve decenije, u kojima se beleže niske stope ekonomskog rasta, visoka stopa korupcije i odsustvo pravne države, istovremeno su i zemlje koje su ostale na niskom stepenu konsolidacije demokratije, ako uopšte spadaju u red demokratskih sistema, a u većini su u pitanju različiti oblici autoritarnih i hibridnih političkih režima. Time se dokazuje da ekonomska transformacija bez jasnih političkih promena u pravcu promena političkog sistema neće biti uspešna. Istovremeno dokazuje se postavka prisutna u institucionalnom pristupu prema kojoj nedostatak demokratske konsolidacije dokazuje da je autoritaran režim vladanja vezan za upravljanje od strane bogate elite, a demokratski proces se ne pokreće i ne događa usled velike nejednakosti u društvu (Acemoglu & Robinson, 2006). Naime, proces demokratizacije društva povezan je sa povećanom preraspodelom i većom jednakošću u društvu, što vladajuća elita koja ima političku moć ne dozvoljava.

Među činjenicama o ekonomskoj tranziciji koje se izdvajaju nakon više od dve decenije njene realizacije su i one koje se odnose na korupciju i neformalnu ekonomiju prema kojima inicijalno dolazi do povećanja koruptivnog ponašanja i neformalne ekonomije, koje je u uspešnim tranzicionim ekonomijama praćeno smanjenjem korupcije i neformalnog sektora. Upravo je to povezano sa sličnim dešavanjima u vezi sa institucijama. Inicijano one doživljavaju kolaps, s obzirom da su one u prethodnom periodu određene u potpuno drugom ideološkom okviru – komunističke ideologije i socijalizma (u većini zemalja centralno-planskog karaktera), a nakon toga one bivaju zamenjene institucijama tržišne ekonomije i političke demokratije. Međutim, i u ovom slučaju stvari se nisu odigravale lako i spontano. Umesto toga pojavio se određeni institucionalni vakum koji u nekim zemljama i dalje nije pravazidan. Ovaj vakum je bio posebno nepovoljan za veći deo stanovništva i ekonomske subjekte koji su se nalazili daleko od mesta odlučivanja (izvan krugova stare i nove nomenklature i elite), povećavajući njihovo nezadovoljstvo tranzicijom. Umesto „jake“ države iz prošlosti, koja je iako bila ograničena korupcijom i ideološkom jednostranošću, pružala izvesnu sigurnost većem delu stanovništva u vezi sa njihovom ekonomskom pozicijom, tranzicija je izazvala troškove koji su bili prevladajući na stanovništvo. Neki od njih su bili očekivani, kao što su rast nezaposlenosti ili povećanje dohodne nejednakosti, neki su bili i neočekivani, a odnosili su se na izostanak većine socijalnih funkcija države (Turley and Luke, 2011). To je dovelo do urušavanja

zdravstvenog, socijalnog i obrazovnog sistema države, uzrokujući rast stope mortaliteta, ili smanjenja stope upisa u škole.

Značajan deo ovih troškova duguju se izostanku kreiranja ekonomskih i političkih institucija tržišne ekonomije koje je uz pogoršanje ekonomske pozicije stanovništva uzrokovalo paradoksalni rezultat da u situaciji kada su institucije slabe, većina može izabrati da ekonomski sistem treba da počiva na značajnoj državnoj intervenciji (Praščević, 2017, str. 20).

Do izražaja dolaze specifičnosti u fundamentalnoj jednačini političke ekonomije:

$$\textit{Preferencije} \times \textit{Institucije} \rightarrow \textit{Rezultati}$$

Ekonomski i politički uslovi u ovim ekonomijama degenerišu preferencije (kako kreatora politike tako i moćnih interesnih grupa koje imaju *de facto* političku moć). Ovakve preferencije se suočavaju sa slabim institucionalnim okruženjem zbog čega su i rezultati toliko loši. Rešenje se ne nalazi u državi i njenoj intervenciji jer država nema sposobnosti (kapacitet) da donosi odluke u skladu sa društvenim, a ne privatnim interesima. Zbog toga ovakav izbor može samo pogoršati, a ne poboljšati ekonomske rezultate, uključujući i ekonomski rast. Umesto toga značajno je nametanja novih ekonomskih institucija – zaštita svojinskih prava i drugog podsticajnog institucionalnog okruženja, potrebnih za investiranje i rast.

5. Zaključak

Značaj institucija za objašnjenje ekonomskog rasta u savremenoj ekonomiji postaje sve veći u proteklom decenijama. Istorijski primeri razvoja ekonomskih institucija pokazuju da nema promena ekonomskih institucija bez prethodne promene političkih institucija, koja opet zavisi od raspodele ekonomskih resursa u društvu. Ekonomske institucije određuju trenutnu, ali i buduću raspodelu ekonomskih resursa i ekonomskih dobitaka u društvu, zbog toga su one važna determinanta za odnose političke moći u društvu. Uključivanje većeg dela društva u političke strukture, dakle, inkluzivnost političkih institucija, kao i smanjenje korišćenja ekonomskih institucija za preraspodelu ekonomskog kolača u korist politički i ekonomski moćnih društvenih grupa, čine institucije kvalitetnijim u njihovom pozitivnom dejstvu na ekonomski rast i rast životnog standarda stanovništva. Primer su razlike u razvijenosti institucija, ali i dostignutom ekonomskom rastu između ekonomija u tranziciji koje su doživele najveću institucionalnu promenu u skorijoj prošlosti. Uzimajući u obzir značajne razlike između tranzicionih ekonomija u izgradnji institucija i povezanost ovog faktora sa razlikama u uspehu ekonomskih reformi i ekonomskom rastu, teorije koje istražuju fundamentalne izvore rasta, u prvom redu institucionalne izvore, predstavljaju dobar teorijski okvir razmatranja odnosa zamene starih i izgradnje novih institucija.

Literatura

- Acemoglu, D. and Robinson, J. A (2006), *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge
- Acemoglu, D., Gallego, F. A. and Robinson, J. A (2014), „Institutions, Human Capital and Development“, *Annual Review of Economics*, Vol. 6, Pp.875–912
- Acemoglu, D., Johnson S. and Robinson, J. A. (2001), „The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation“, *American Economic Review*, Vol. 91, Pp. 1369-1401
- Acemoglu, D., Johnson, S. and Robinson, J. A., (2005), „Institutions as a Fundamental Cause of Long-run Growth“, in *Handbook of Economic Growth*, Philippe Aghion and Steven N. Durlauf (eds.), *Volume IA., Elsevier B.V.*
- Beck, T. H. L. and Laeven, L. (2006), „Institution Building and Growth in Transition Economies“, *Journal of Economic Growth*, Vol. 11(2), Pp: 157-186.
- Cerović, B. (2012). *Tranzicija – zamisli i ostvarenja*, Ekonomski fakultet, Beograd
- Glaeser, E. L., La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F. and Shleifer, A. (2004), „Do Institutions Cause Growth“, *NBER Working Paper Series*, Working Paper No. 10568, <http://www.nber.org/papers/w10568>
- Jakšić, M. and Prašćević, A. (2011), „The New Political Macroeconomics in Modern Macroeconomics and Its Appliance to Transition Processes in Serbia“, *Panoeconomicus*, Vol. 4, Pp. 545-557.
- Luo, J. and Wen, Y. (2017), „Institutions Do Not Rule: Reassessing the Driving Forces of Economic Development“, *Working Paper 2015-001B*, <https://doi.org/10.20955/wp.2015.001>
- North, D. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge
- North, D.C. and Thomas, R.P. (1973), *The Rise of the Western World: A New Economic History*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- Prašćević, A. (2017), „The Political Economy of Misusing Income Distribution in the Electoral Process – A Biased Pluralism Approach“, *Economic Annals*, Vol. 214, Pp. 7-44.
- Tabellini, G. (2005), „Culture and Institutions: Economic Development in the Regions of Europe“, *CESifo Working Paper No. 1492*
- Turley, G. and P.J. Luke (2011), *Transition Economics – Two decades on*, Routledge, London
- Weber, M. (1970, [1904]), *Protestantska etika i duh protestantizma*, Mediterran, Novi Sad
- Williamson O (2000), „The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead“, *Journal of Economic Literature*, Vol. 38, Pp. 595–613