

Maja Fredotović, dr. Nikša Nikolić, Mario Pečarić, Ekonomski fakultet, Split

INSTITUCIONALNA REFORMA - PREDUVJET EFIKASNOG TRŽIŠNOG RAZVOJA TRANZICIJSKIH ZEMALJA

1. Uvod

Dugotrajnost tranzicijskog procesa i relativno slabi gospodarski rezultati s početka ekonomskih reformi uvelike su zasjenili uvjerenje o mogućnosti uspostavljanja efikasnoga tržišnog gospodarstva šok terapijom ili "jednodnevnom revolucijom", te ishod tranzicijskog procesa ostavili umnogome otvorenim. Ova teza ne upućuje na pesimizam u sagledavanju mogućnosti razvoja zemalja u tranziciji, već na zahtjev sagledavanja realnih ekonomskih mogućnosti i prepreka tijekom procesa. Dapače, tranzicijski proces sagledavamo kao bitno razvojni proces i, naravno, golemi intelektualni izazov za čije razrješenje nije pozvana samo ekonomska znanost već predstavlja interdisciplinarni studij u kojem značajno mjesto zauzima pravna znanost. Potvrdu toga predstavlja i naš pristup u ovom radu, gdje smo pokušali dati jedno alternativno viđenje tranzicijskog procesa prvenstveno naglašavajući značenje institucionalnih reformi za njegovu uspješnost.

Kao kodifikacije najširih društvenih odnosa, institucionalno-strukturni oblici podrazumijevaju nove komunikacijske okvire i ponašanje gospodarskih subjekata. Iako se moderna neoliberalna misao zbog metodološke pretpostavke "individual self-interested maximalization" pretpostavlja kao univerzalan vodič za sve reformski puteve, tržišne institucije i organizacije su kulturno-povijesni sklop običaja, ponašanja i normi koje ne pripadaju civilizacijskom obzorju mnogih zemalja. Zato prijelaz u tržišna društva za veliki broj postsocijalističkih zemalja i povećanje efikasnosti njihovih gospodarstava nije moguće postići samo ekonomskom reformom nego cjelokupnom promjenom društvenih odnosa -jednom riječju, interdisciplinarnim promišljanjem društvene reforme. Naglašavanje značenja institucionalne reforme zato predstavlja daleko širi i obuhvatniji, te, vjerujemo, plodonosniji metodološki naputak. Uz to, ovaj pristup proizlazi i iz spoznaje da je institucionalni gap presudno pitanje u razvoju postsocijalističkih zemalja čije razrješenje vodi mogućem uspješnom tržišnom gospodarstvu.

U prvom dijelu rada dajemo karakteristike institucionalnog pristupa reformskim putevima naglašavajući da je brzina ekonomskih i općedruštvenih reformi upravo funkcija uspostavljanja novog institucionalnog okruženja, dok je sadržaj institucionalne reforme određen ne samo razvojnim suodnosom države i tržišta već i sociokulturnim i najširim civilizacijskim karakteristikama pojedine zemlje. Postojanje mnogobrojnih različitih institucionalnih okvira kod razvijenih i uspješnih tržišnih gospodarstava ponajbolji je

dokaz kako složenosti pristupa izučavanju institucionalnih reformi tako i njihovog značenja za razvoj zemalja u tranziciji.

2. Institucionalni pristup tranzicijskom procesu

Ekonomski rast i društveni razvoj zemalja u tranziciji determiniran je razumijevanjem uzroka dosadašnjeg ekonomskog zaostajanja na čijoj spoznaji se mora zasnivati i prioritet reformskih mjera kao šansi razvoja. Prijelaz u tržišno društvo očito nije stvar dobre volje ili političke revolucije (Bićanić, 1995.), već proces učenja demokracije i tržišta koje se u različitim formama evolutivno razvijalo na Zapadu. S obzirom da je tržište institucionalizirani proces čije prihvaćanje zahtijeva suglasje i korelaciju najširih socijalnih i ekonomskih institucija, uspjeh tranzicije se mora sagledati kao kompleksan razvojni proces, a ne samo skup tehničkih inovacija i implementacija ekonomskih institucija i organizacija u tkivo tranzicijskih zemalja. Dapače, uspjeh ekonomskih reformi umnogome je određen transparentnošću ciljeva i vrijednosnim konsenzusom. Zato, između socijalnog inženjeringa bivšeg socijalističkog sustava i socijalnog darvinizma liberalnog kapitalizma (koji u toj formi vjerojatno nikada nije ni postojao) nužno je iznaći takav koncept i strategiju razvoja utemeljen na novoj institucionalnoj formi kako bi upravljanje tranzicijskim procesom išlo efikasnije, a socijalni troškovi bili niži, te žrtve koje nije moguće izbjeći tijekom procesa bile vrijednosno opravdane. Ovo tim više što stihijnost tranzicijskog procesa vodi beskonačnoj razvojnoj mucu s negativnim efektima vidljivim u disproporcijama distribucije dohotka, padu outputa i efikasnosti poslovanja, što rezultira socijalnom nesigurnošću i političkom nestabilnošću.

Proces tranzicije predstavlja golemi intelektualni napor i komplicirani zadatak za koji ekonomska teorija, djelomično zbog nepostojanja sličnih iskustava ali i zbog metodološke ograničenosti ekonomskih doktrina, može pružiti samo slabe metafore, ali ne i točne lekcije (Murrell, 1992.). Bitno je, međutim, naglasiti da izbor teorijskog okvira umnogome određuje reformske puteve u prvoj istanci i pruža metodološki okvir za njegovo sekvencioniranje. Odabir metodološkog uporišta čini reformski put shvatljivijim i operativno preglednijim. Sam proces tranzicije potom je proces učenja i prilagođavanja, jer se reformatori tek upoznaju s teškoćama koje na početku nisu ni mogli pretpostaviti. Konkretni reformski put umnogome je određen interesima te kvaliteta političkog odlučivanja i tradicionalne karakteristike društava predstavljaju kako pogodnosti, toliko i ograničenja procesa. S obzirom da danas egzistiraju deseci uspješnih modela (zemalja) tržišnih gospodarstava (čiji pregled dajemo u zadnjem dijelu članka), izbor i izgradnja svakog od njih posljedica je niza čimbenika počev od naslijeđenih karakteristika neke zemlje do prihvaćanja konkretnog institucionalnog okvira koji će biti poluga razvoja ovih zemalja.

Glede činjenice da zemlje u tranziciji vrše prijelaz iz jednog sustava običaja, kontrole i upravljanja u drugi, odnosno iz različitih socijalističkih u tržišni sustav, institucionalna reforma predstavlja jednu od najtežih i najkompliciranijih, te stoga, prema našem mišljenju, najdugotrajnijih faza u procesu tranzicije. Prihvatimo li gore navedenu tezu o tržištu kao institucionaliziranoj strukturi, osnovno je pitanje za sve tranzicijske zemlje kako "preko noći" utemeljiti institucionalni sustav koji će biti osnova

efikasnog tržišno-razvojnog gospodarstva i kojim se od postojećih modela uspješnih tržišnih gospodarstava pritom koristiti? Naime, preuzimanje poduzeća, financijsko poslovanje, osnivanje trgovačkih društava itd. u razvijenim tržišnim ekonomijama nisu odraz (samo) konkurencije već zakonodavne regulative vidljive počem od konstitucionalnog do građanskog i kaznenog prava. Pitanje je još složenije ima li se u vidu da upravo različitost uspješnih modela pretpostavlja i različitost niza daleko širih društvenih odnosa. Problem je u tome što nijedan institucionalni okvir tržišne ekonomije kojega implementiramo u osjetljivo tkivo različitih tranzicijskih zemalja ne mora biti ekonomski efikasan i društveno prihvatljiv, dok, s druge strane, situacija u kojoj je stari sustav razbijen, a novi nije stvoren (metaforom socijalizma bez kontrole i kapitalizma bez profita) predstavlja kaos u kome ekonomski agent efikasno ne upotrebljava resurse, tranzicijski trošak raste toliko da socijalne tenzije i političke napetosti traže povratak starom sustavu koji im je poznat i transparentan. Tranzicijska kriza upravo je radikalna slučaj nepostojanja institucionalnog okruženja, odnosno nemogućnosti promjene ponašanja i nesigurnih očekivanja u kratkom roku na promjene ekonomske politike. U razvijenim tržišnim ekonomijama ova je kriza slabijeg intenziteta jer se ekonomski subjekti oslanjaju na razvijeno i evolucijski izgrađeno institucionalno okruženje, koje je jamstvo sigurnijih očekivanja u ekonomskom djelovanju. Dakako, stupanj prihvaćanja tržišnih institucija je u tranzicijskim zemljama spor proces bez konačnih oblika u budućnosti, tim više što se ista razina efikasnosti može postići različitim institucionalnim rješenjima. Sporost u njihovu implementiranju, kao i prihvaćanje loših institucionalnih rješenja usporavaju proces i čine strategiju manje efikasnom. Uvriježeno je stajalište da institucionalna reforma u neoliberalnom smislu mora biti brza kako bi omogućila jasne signale ekonomskim subjektima za stvaranje njihovih ekonomskih očekivanja, ali je isto tako točno da se ekonomski subjekti teško mogu automatski prilagoditi i razumjeti novo institucionalno okruženje. Također, inicijalni institucionalni sustav podlozan je postupnim promjenama i njegova je bitna svrha minimizirati društveni trošak tranzicije, kojega sagledavamo kao negativnu eksternaliju tranzicijskog procesa.

Upravo pojam tranzicijske krize (depresije) moguće je umnogome objasniti institucionalnim gapom. Naime trade off između mjera kratkoročne stabilizacijske politike i nepostojanja jasnih regula ponašanja subjekata vodi padu proizvodnje, pogoršanju životnog standarda stanovnika i goleme fiskalne presije na državu da prihvati rastući socijalni trošak tranzicije, što u konačnici vodi derogiranju početnih stabilizacijskih uspjeha i cjelokupan proces vraća na sam početak, s tom razlikom što je u novom pokušaju kredibilitet reformskog pokušaja umnogome smanjen a očekivanja ekonomskih agenata negativna.

Naše stajalište, naravno, nije u tome da tvrdimo kako stabilizacijski program ne može biti krivo dizajniran, nego da isti može biti manje ili uopće neefikasan ako za temelj nema promišljenu institucionalnu osnovu. Drugo, što posebno želimo naglasiti, jest to da ekonomska teorija sama po sebi na ovo pitanje ne može odgovoriti i stoga je nuždan utjecaj drugih socijalnih znanosti, posebice pravne koja u okviru pravne filozofije i sociologije daleko više uzima u obzir kulturno-povijesne karakteristike normi. Da bismo potvrdili ovu tezu, u sljedećem dijelu iznijet ćemo samo osnovne karakteristike modernog ekonomskog sagledavanja institucija, posebice neoliberalnog, koji je vodič suvremenih tržišnih reformi.

3. Ekonomsko poimanje institucija i reformski putevi

Teorijsko utemeljenje i strategija ekonomskih reformi označuju svojevrsni povratak paradigmi tržišta favoriziranoj od strane neoliberalne ekonomske misli i iz nje izvedene liberalne ekonomske politike. Zaokretom od potražnjom upravljane ekonomike ("demand-managed economics") ka ekonomici ponude ("supply-side economics") naglasak se premješta s države na tržište, s makroekonomskog upravljanja potražnjom na ekonomsku politiku poticanja proizvodnje kroz efikasno dizajniranje poduzeća u skladu s novom teorijom poduzeća i ekonomskom ulogom vlasničkih prava. Neoliberalna gospodarska strategija, utemeljena u neoklasičnim gledištima, bit reformi vidi u tendenciji približavanja institucionalnih elemenata gospodarstava "idealizacijama" tržišnih modela.

Dosadašnje iskustvo ukazuje da neoklasični pristup ne predstavlja odgovarajući teorijski temelj reformskim strategijama. Neoklasična teorija u načelu ne problematizira pitanje ograničenja i ponašanja ekonomskih subjekata u situaciji nedostatnih informacija kao i uzroke promjena u samim organizacija, a država ima perifernu ulogu ispravljajući, putem fiskalnog sustava, tržišne nedostatke najvidljivije u negativnim eksternalijama. Dakle, neoklasična ekonomska teorija ne problematizira pitanje institucija smatrajući ih već danima. Također, pojam geneze institucija nepoznat je neoklasičnoj teoriji.

Za razliku od neoklasične, koja nije obuhvatila u analizi troškove tržišnih transakcija, novi institucionalizam ("new institutionalism") uvodi više institucionalnih detalja u analizu, ali istodobno zadržava načelo individualne maksimalizacije interesa, čime predstavlja ekstenziju neoklasične teorije, iako bez dubljeg uvida u povijesno-kulturološku genezu institucija. Njihova je raščlamba utemeljena na konceptu transakcijskih troškova. "... ekonomski rast može i jest nastao kao posljedica porasta proizvodnosti praćene ili padom troškova proizvodnje ili padom transakcijskih troškova. Ali, dok je pad troškova proizvodnje rezultat tehnoloških promjena, ... smanjenje transakcijskih troškova posljedica je razvijanja efikasnijih institucija" (North, 1988.). North and Lachman (1971.) razlikuju institucionalno ili vanjsko okruženje (politička, pravna i društvena pravila) od unutarnjeg (institucionalni aranžmani koji izrastaju iz tržišnih procesa). Kombiniramo li ovaj pristup s neoklasičnim i postavkama teorije javnog izbora ("public-choice theory") (tzv. "constitutional economics") o ulozi države, institucionalna reforma u tranzicijskim zemljama trebala bi biti to brža kako bi pružila osnovu za definiranje očekivanja poduzeća (Ovin, 1996.). Država ima zadatak, sukladno neoliberalnim stavovima, pružiti minimalnu institucionalnu osnovu kao temelj ostvarivanja institucionalnih aranžmana imajući u vidu stabilna očekivanja. Isto tako, poduzeća će izvršiti efikasnu reorganizaciju minimizirajući transakcijske troškove. Autori koji zagovaraju brze institucionalne reforme smatraju da postupni pristup ne daje jasne informacije subjektima u cilju njihove promjene ponašanja, te time usporavaju reformu čineći ostvarivanje ciljeva reformi neizvjesnijim i strategiju neefikasnijom. Zbog gradualističkog pristupa reformi država se, po ovim autorima, ponovo aktivira uspostavljajući etatističku diskriminacijsku ekonomsku politiku alokacije resursa.

Nasuprot novim institucionalistima, stara i neoinstitucionalistička škola sklonija je evolucionističkom pristupu ekonomskim reformama u postsocijalističkim zemljama, pa tako i institucionalnoj reformi shodno načelu da ekonomska teorija mora uzeti u

obzir stupanj razvoja kao determinante reformskih mogućnosti. Zato ova teorija i odbacuje neoklasična načela ortodoksne teorije kao univerzalno prihvatljive, te ne odbacuje ekonomsku ulogu države u razvoju. Evolucijski pristup reformi nam se čini realnijim i razvojno prihvatljivijim. S druge strane, njegova prednost može se objasniti u poznatoj Hayekovoj kritici racionalnog konstruktivizma, pri čemu se tržište misli iz glave i nameće javnosti.

Za većinu zemalja u tranziciji rješenje se čini mogućim kao uspostava inicijalnog institucionalnog okvira koji bi proizlazio iz ocjene socio-ekonomskih karakteristika pojedine zemlje, tražio način implementiranja postojećim ekonomskim institucijama i organizacijama tržišne funkcije kako bi trošak promjene bio što manji, te bi u daljnjem razvoju podržavao pluralno načelo razvoja optimalnih institucionalnih oblika. Nadalje, u cilju minimiziranja troškova ovog scenarija čini se potrebnim proces tranzicije uklopiti u širu teoriju razvoja zasnovanu na strateškom pristupu i scenarijima, a uz pomoć dosega teorija upravljanja razvojem.

4. Zaključak

U radu smo ukazali na osnovne probleme i teorijske nedoumice reformskih procesa s aspekta institucionalne reforme koju držimo značajnom za razumijevanje tranzicijskog procesa. Očito je da ekonomska teorija po sebi ne može odgovoriti na složene zahtjeve upravljanja tranzicijom kao razvojnim procesom. Štoviše, znanstveno promišljanje tranzicijskog procesa nameće interdisciplinarni pristup kao nužnost. To posebno dolazi do izražaja kod izučavanja institucionalnih reformi a u cilju realnijih postavki reformskih pokušaja i minimalizacije neizbježnih socijalnih troškova tranzicijskog procesa.

Summary

In the paper we pointed to the main problems and theoretical uncertainties of the reform processes from the aspect of the institutional reform which we consider important for understanding the transitional process. It is obvious that economic theory by itself cannot meet the complex demands of transition management as a development process. Moreover, scientific consideration of transitional process imposes interdisciplinary approach as a necessity. This becomes especially apparent when studying institutional reforms aimed at more realistic postulates of reform attempts and minimisation of social costs of the transitional process.

Bibliografija

1. Bičanić, I.: *Tranzicija nije revolucija*, Banka, 4/95.
2. Bronfenbrenner, M.: *Early American Leaders - Institutional and Critical Traditions*, American Economic Review.
3. Comisso, E.: *Property Rights, Liberalism and the Transition From "Actually Existing" Socialism*, East European politics and Societies, Vol. 5, 1:162-188.
4. Hayek, A.F. von: *The Use of Knowledge in Society*, American Economic Review, 35:519-530.
5. Jones, G.R.: *Transaction Costs, Property rights and Organisational Culture: An Exchange Perspective*, Administrative Science Quarterly, 28:454-467.

6. Koslowski, R.: *Market Institutions, East European Reform and Economic Theory*, JEL, 3/92.
7. Landreth, H.; Collander, D. (1989): *History of Economic Theory*, Houghton Mifflin Co., Boston.
8. Mencinger, J.: *From the Supply Constraint to the Demand Constraint Economy*, Salzburg Seminar, Salzburg.
9. Murrell, P.: *Can Neoclassical Economics Underpin the Reform of Centrally Planned Economies*, Journal of Economic Perspectives, 4/91.
10. Murrell, P.: *Evolution in the Economics and the Economic Reform of the Centrally Planned Economies*, in: Clagues, S.; Rausser, G. (eds): *Emergence of Market Economy in Eastern Europe*, Blackwell.
11. North, D.C.: *Institutions, Economic Growth and Freedom: An Historical Introduction*, in: Walker, M. (ed): *Freedom, Democracy and Economic Welfare*, Fiazaser Institute, Vancouver.
12. North, D.C.: *Institutions*, Journal of Economic Perspectives, Vol. 5, 1:97-112.
13. North, D.C.: *Institutions, Ideology and Economic Performance*, Cato Journal, Vol. 11, 3:477-496.
14. Ovin, R.: *Why Should Institutional Change be Rapid - A Transactions Costs Perspective*, Working papers EDP, School of Business and Economics, Maribor.
15. Önis, Z.: *The Limits of Neoliberalism: Toward a Reformulation of Development Theory*, Journal of Economic Issues, Vol. XXIX, 1:97-119.
16. Simon, A.: *Eastern Europe's Movement Towards Capitalism - Hard Landing or Soft Landing*, Acta Oeconomica, Vol. 42, 1-2.
17. Svejnar, J.: *Macroeconomic Issues in the Transition to a Market Economy*, Journal of Economic Perspectives, 4/91.
18. Williamson, O.E.: *The Economic Institutions of Capitalism*, The Free Press.