

UPRAVLJANJE U FUNKCIJI EKONOMSKOG RASTA MANAGEMENT IN THE FUNCTION OF ECONOMIC GROWTH

Dr Slavoljub Šljivić, Visoka škola za poslovnu ekonomiju i preduzetništvo, Beograd,
 slavoljub.sljivic@indmanager.edu.rs

Dr Milenko Pavlović, Visoka škola za poslovnu ekonomiju i preduzetništvo, Beograd,
 milenkop@privsav.rs

Vesna Šljivić, MA, Visoka poslovna škola strukovnih studija „Prof. dr Radomir Bojković“
 Kruševac, vesna.sljivic@indmanager.edu.rs

Sažetak

Svetska privreda se suočava sa nepovoljnim prognozama ekonomskog rasta na kratak i dugi rok. Među ekonomistima se vode velike rasprave o uzrocima takvog stanja, kao i o rešenjima za ubrzanje ekonomskog rasta. Deo rešenja svakako su institucije. Ovaj rad se bavi pitanjem odnosa institucija i ekonomskog rasta. Institucije su značajne, ali novije diskusije pokazuju da zemlje mogu da ostvaruju relativno visoke stope rasta, čak i u uslovima nedovoljno razvijenih institucija. Ključni problem nije u institucijama po sebi, već u načinu na koji se njima upravlja.

U radu se ukazuje na nekoliko faktora koji mogu da doprinesu boljoj integraciji upravljanja i rasta. Industrijske politike su jedan od nosilaca strukturnih promena koje ubrzavaju ekonomski rast. Doprinos može da pruži i (opšta) politika. Naime, tempo ekonomskog rasta je u funkciji sveobuhvatnosti i dubine ekonomskih reformi. Kakve će reforme biti, zavisi od toga za koju od dve suprotstavljene reformske putanje će se opredeliti politika: klijentelističku ili putanju dominantne države. Najzad, strategija razvoja takođe doprinosi integraciji upravljanja i rasta. Ekonomski rast je jedan od ciljeva strategije razvoja. Od izbora prioriteta ciljeva zavisice i dinamika ekonomskog rasta. Za zemlje u razvoju sa relativno niskim nivoom dohotka, razvojni prioritet treba da bude jačanje kapaciteta države.

Abstract

The world economy is faced with an unfavorable prognosis for economic growth in the short and long term. Among economists, the great debate is ongoing

about the causes of this situation, as well as about the ways of accelerating economic growth. Part of the solution is certainly the institutions. This paper deals with the relation between institutions and economic growth. Institutions are important, but more recent discussions have shown that countries can achieve relatively high growth rates even in the conditions of underdeveloped institutions. The key problem is not in the institutions themselves, but in how they are managed.

The paper points to several factors that can contribute to better integration of governance and growth. Industrial policies are one of the pillars of structural changes that accelerate economic growth. The (general) policy can also provide certain contribution. Namely, the pace of economic growth is related to the function of coverage and depth of economic reforms. The nature of reforms depends on which of the two opposing reform path policy will be followed: clientelist one or the path of the dominant state. Finally, the development strategy also contributes to the integration of management and growth. Economic growth is one of the goals of the development strategy. The dynamics of economic growth will depend on the choice of priorities among the goals. For developing countries with relatively low income level, a development priority should be to strengthen the capacity of the state.

Ključne reči: ekonomski rast, institucije, upravljanje, industrijske politike, strategija razvoja

Keywords: economic growth, institutions, governance, industrial policy, development strategy

Uvod

Prognoze koje govore o usporavanju globalnog ekonomskog rasta, ne samo kratkoročno već i na dugi rok, pitanje je koje podjednako brine razvijene industrijske privrede i zemlje u razvoju. Razvijene industrijske privrede postaju sve više svesne da neregulisana finansijska tržišta mogu da nanesu više štete nego koristi ekonomskom rastu. Zemlje u razvoju se suočavaju sa perspektivom da budući ambijent za njihov ekonomski rast neće biti tako povoljan kao što je bio prethodnih decenija.

Prognoze o usporavanju globalnog ekonomskog rasta ne idu u prilog ni zaduženim zemljama. Niže stope rasta, pri ostalim nepromenjenim okolnostima, povećavaju učešće njihovog duga u bruto domaćem proizvodu (Debt/GDP ratio). Posledično, pristup eksternim izvorima finansiranja na finansijskim tržištima postaje otežan, a cene zaduživanja u formi kamata sve veće.

Zbog svega toga ne treba da čudi pojačano interesovanje ekonomista za rešenje problema kako da se ubrza ekonomski rast. Jedan od segmenata te diskusije se odnosi na ulogu institucija. Ekonomisti su veoma rano spoznali značaj koji institucije imaju za ekonomski rast. Ipak, institucije same po sebi ne znače mnogo, ako se jednoj zemlji nameću po principu „najbolje prakse“, ili u uslovima kada u njoj postoji ozbiljan nedostatak finansijskih i drugih resursa. S druge strane, neke zemlje su u praksi pokazale da je brzi ekonomski rast moguć i u uslovima nedovoljno razvijenih institucija. Na koji način?

Tradicionalna ekonomija ne daje odgovor na ovo suštinsko pitanje.

Predmet ovog rada je prikaz novijih diskusija na temu institucija i ekonomskog rasta. Te diskusije ističu da glavni problem danas nisu institucije same po sebi, već način na koji se one formiraju i usmeravaju za potrebe ekonomskog rasta. Drugim rečima, problem je u upravljanju institucijama. Cilj rada je da afirmiše one ideje koje bi pomogle bržoj integraciji upravljanja i ekonomskog rasta, naročito u zemljama sa nižim nivoom dohotka, kao što je Srbija.

Rad se sastoji od tri dela. U prvom delu se analiziraju kratkoročne i dugoročne prognoze globalnog ekonomskog rasta. Drugi deo se bavi ulogom institucija i upravljanja za ekonomski rast. Treći deo je zaključak.

1. Globalni ekonomski rast: stanje i perspektive

Tokom poslednje četiri godine (2011-2014.g.), globalni ekonomski rast se usporava u odnosu na prosečan rast koji je ostvaren u prvoj dekadi XXI veka. Usporavanje ekonomskog rasta je naročito karakteristično za razvijene zemlje i zemlje Evrozona, koje treba da budu glavni pokretač globalnog ekonomskog rasta. Prognoze takođe nisu previše optimističke. U periodu 2015-2017.g, globalna ekonomija bi trebalo da raste po prosečnoj stopi od oko 3%, razvijene zemlje oko 2%, a zemlje u razvoju između 5% i 5,5%. Prognoze ekonomskog rasta za Srbiju se kreću od -0,5% (2015), do postepenog povećanja na 2% (2017); (Tabela 1).

Tabela 1: Realan Rast BDP u % (US \$, stalne cene 2010) Izvor:[13]

	Ostvarenje					Procena		
	2000-2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Svet	2,8	3,1	2,4	2,5	2,6	3,0	3,3	3,2
Razvijene zemlje	1,8	1,9	1,4	1,4	1,8	2,2	2,4	2,2
Evrozona	1,2	1,7	-0,7	-0,4	0,8	1,1	1,6	1,6
Zemlje u razvoju	6,1	6,3	4,7	4,9	4,5	4,8	5,3	5,4
Srbija	3,7	1,6	-1,5	2,5	-2,0	-0,5	1,5	2,0

U razvijenim zemljama i zemljama Evrozone usporavanje ekonomskog rasta se najtešnje povezuje sa izbijanjem globalne finansijske krize. Godine 2007-e, izbila je finansijska kriza na tržištu hipotekarnih obveznica u SAD, odakle se brzo proširila na ostale regione u svetu. Kriza je pokazala koliko se malo zna o uticaju finansijskog sektora na dugoročno održivi ekonomski rast.

Pre izbijanja krize, finansijski sektor je rastao neproporcionalno brže od ostalih sektora privrede. Razlog za to je činjenica što su, zahvaljujući finansijskim inovacijama i novim oblicima finansijskog posredovanja, šanse za sticanje profita bile mnogo veće u ovom, nego u bilo kom drugom sektoru privrede. Privrede razvijenih zemalja su se transformisale iz menadžerskog u akcionarski kapitalizam, a fenomen je poznat kao finansijalizacija. Koncept finansijalizacije je tesno povezan sa upravljačkim konceptom akcionarske vrednosti, koji je prvobitno nastao i najviše se razvio u SAD i Japanu, a manje u Nemačkoj. Suština koncepta akcionarske vrednosti je u tome da ključni cilj menadžera preduzeća treba da bude maksimizacija prinosa na kapital za vlasnike preduzeća, tj. akcionare. Finansijalizacija u razvijenim zemljama je bila koncentrisana na izvlačenje i privatizaciju vrednosti putem inovativnih finansijskih instrumenata. Finansijski gubici koji su nastajali kao posledica potcenjivanja rizika u procesu fiktivnog stvaranja vrednosti i bili su socijalizovani.

Mnogi ekonomisti smatraju da su strukturni problemi doprineli izbijanju globalne krize. Jedni smatraju da je ponašanje finansijskih berzi, posebno NASDAQ-a, doprinelo rastućoj nejednakosti dohodaka. Porast nejednakosti dohodaka je rezultat kreiranja novca na finansijskim berzama, kroz kapitalne dobitke, prinose na investicije rizičnog kapitala i sl., a koji se koncentrisao u rukama relativno malog broja finansijskih investitora. Povećanje nejednakosti dohodaka dovelo je do pada agregatne tražnje i ugrožavanja ekonomskog rasta. Monetarne vlasti su reagovale tako što su snizile kamatnu stopu. Niske kamatne stope su prouzrokovale rast zaduživanja iznad održivog nivoa. S druge strane, niske kamatne stope su motivisale

investitore da tragaju za ulaganjima koja donose visoke, ali rizične prinose, što je dovelo do naduvanja „balona“ u finansijskom sektoru.

Druga grupa ekonomista smatra da ključne strukturne faktore koji su odgovorni za izbijanje finansijske krize treba tražiti u globalnim makroekonomskim neravnotežama, kao što su suficiti/deficiti tekućih računa. Ove makroekonomske neravnoteže suse povećavale veoma brzo, kao rezultat uklanjanja kontrole tokova kapitala, tj. finansijske deregulacije na globalnom nivou. Sve to je vršilo pritisak na finansijske posrednike da stvaraju dodatnu likvidnost kroz finansijske inovacije, radi finansiranja deficita tekućih računa.

U zemljama EU, uzroci globalne finansijske krize se povezuju i sa problemom demokratskog deficita kada je u pitanju finansijsko upravljanje. Naime, pošto su poreski obveznici konačni garanti jednog finansijskog sistema, naglasak treba da bude na socijalno korisnom finansijskom sistemu. Takav finansijski sistem treba da služi interesima opšte potrošnje i investitora u razvijenim zemljama i zemljama u razvoju, a ne finansijskom sistemu samom po sebi. Regulacija i supervizija finansijskih tržišta ne može, kao do sada, da se posmatra kao čisto tehnička stvar koja je ograničena na insajdersku grupu finansijskih eksperata [14].

Poverenje u finansijska tržišta neće moći da se povрати sve dok se ne promeni njihovo ponašanje kroz regulaciju. Regulacija mora da bude sveobuhvatna. Regulatorne institucije takođe moraju da budu reformisane; inače, može se dogoditi da razvijene države ponovo spašavaju kapitalizam od kapitalista, kao u vreme J. M. Kejnza pre 75 godina [12].

Sadašnja globalna kriza upozorava na dolazak jedne nove ere, koja može da bude značajno manje gostoljubiva za ekonomski rast zemalja u razvoju. Šta će biti različito posle krize? Za zemlje u razvoju, sporiji rast razvijenih zemalja će imati samo indirektno posledice. U tom smislu, tri tendencije zaslužuju posebnu pažnju i to: (1) smanjenje apetita zaprekogranično kreditiranje, (2) sporiji rast svetske trgovine i (3) manje neravnoteže tekućih računa.

- (1) Zbog finansijske krize i sa njom povezanih trendova, kao što su smanjivanje racija dug/BDP i beg kapitala u sigurnost, finansijski tokovi ka zemljama u razvoju će biti usporeni. U svetu postoje zemlje u kojima niska domaća štednja predstavlja kritično ograničenje za rast. Ovo ograničenje može da bude ublaženo kroz pristup stranim finansijama. Tokovi međunarodnog kapitala, međutim, veoma su nestabilni i podložni „iznenadnim zaustavljanjima“. Zemlje sa malom domaćom štednjom, kao što su Brazil i Turska, a koje se oslanjaju na međunarodni kapital, nisu sposobne da generišu konstantno visoke stope rasta još od 1980-ih godina.
- (2) Sporiji ekonomski rast u razvijenim zemljama ima za posledicu smanjivanje njihove uvozne tražnje. Pad uvozne tražnje u ovim zemljama može, ali i ne mora da se odrazi na pogoršanje odnosa razmene zemalja u razvoju. Sve dok domaća tražnja u razvijenim zemljama sporije raste od tražnje u zemljama u razvoju, odnosi razmene će biti u korist razvijenih zemalja. Posledično, zemlje u razvoju će ostvariti neto gubitak u svetskoj razmeni. Ipak, do onog stepena do kojeg su zemlje u razvoju sposobne da se diversifikuju u smislu proizvodnje novih proizvoda kakvi se proizvode i u razvijenim zemljama, one mogu da izbegnu velika pogoršanja u odnosima razmene sa razvijenim zemljama.
- (3) Zbog nižih stopa rasta koje su ostvarivale u periodu krize, verovatno je da će industrijske zemlje biti manje tolerantne prema neravnoteži tekućih računa. Pod posebnim pritiskom su zemlje koje ostvaruju velike suficite u međunarodnoj razmeni, od pet i više procenata BDP, a pri tome su sistemski značajne za međunarodnu trgovinu (npr. Kina). Ka takvim zemljama mogu da budu upućeni zahtevi za usklađivanje nacionalnih valuta i makroekonomskih politika, sa ciljem da smanje suficite u budućem periodu [9].

Debata o tome šta će biti različito u periodu nakon svetske ekonomske krize i kakve šanse za rast će imati zemlje u razvoju, veoma je značajna i za tranzicione ekonomije. Ovaj region se

suočava sa problemom nestandardno niskih stopa ekonomskog rasta koje su ostvarene tokom poslednjih pet godina. Dok je u pretkriznom periodu 2004-2008.g. ostvarena prosečna godišnja stopa rasta od oko 7% godišnje, projekcija za 2013. godinu iznosi samo 2%, što je najniža stopa rasta koju je region u celini ostvario tokom poslednjih 15 godina.

Višegodišnja stagnacija i traljavi oporavak su pokrenuli sumnje u ostvarivost jednog od ključnih strateških ciljeva tranzicionog regiona, a to je „konvergencija“. Reč je o procesu dostizanja nivoa životnog standarda koji postoji u ekonomski razvijenim zemljama, članicama EU. Pre dve decenije, per capita dohodak u velikom broju zemalja tranzicionog regiona se kretao u rasponu od 15% do 45% prosečnog dohotka u zemljama EU-15. Danas se per capita dohodak ovih zemalja kreće u rasponu od 35% do 65% prosečnog per capita dohotka EU-15, što je impresivno povećanje od oko 20 procentnih poena. Analize, međutim, pokazuju da takav tempo konvergencije neće moći da se nastavi u narednom periodu.

Jedan od fundamentalnih razloga za usporavanje dugoročnog rasta u ovim zemljama jeste činjenica da su političke i ekonomske elite, u odsustvu odgovarajućih kontrola, profitirale od državnih subvencija, insajderskih privatizacija i slabog sprovođenja vladavine prava. Slabe političke institucije i ušančene interesne grupe bi mogle da dovedu do toga da ove zemlje ostanu „zaglavljene“ u tranziciji. Tranzicioni indikatori ukazuju na nazadovanje u pojedinim segmentima reformi u periodu od početka svetske ekonomske krize [3]. Podrška za razvoj tržišta i demokratije je opala čak i kod stanovništva. Što je stanovništvo više bilo pogođeno krizom, to je bilo manje podrške za dalje reforme [4].

Razočaravajuće spor oporavak globalne ekonomije nakon svetske finansijske krize je uticao na to da se većina ekonomista fokusira samo na kratkoročne izgleda za rast. Ipak, ne treba zanemariti pitanja o perspektivi dugoročnog rasta, imajući, pre svega, u vidu suštinski značajne i dramatične demografske zaokrete koji su već u toku.

Tokom poslednjih 50 godina (1964-2014), globalna ekonomija se uvećala 6 puta. Dva faktora su bila presudna za takav impresivan rast-brzo rastuća radna snaga i takođe rastuća prosečna produktivnost. U sledećih 50 godina (2014-2064), jedan od pomenuta dva ključna faktora (radna snaga) postaće kočnica ekonomskom rastu. Da bi se kompenzirao uticaj opadajuće stope zaposlenosti na ekonomski rast, bilo bi potrebno da drugi ključni faktor-produktivnost-raste po stopi koja je 80% veća od istorijske stope (ova stopa je iznosila 1,8% prosečno godišnje u periodu 1964-2014). Bez tog kompenzirajućeg efekta, tj. pod pretpostavkom da se stopa rasta zaposlenosti kontinuirano smanjuje, a produktivnost raste po neizmenjenoj istorijskoj stopi, globalna ekonomija bi porasla samo 3 puta u periodu 2014-2064. godine.

Zbog toga je rast produktivnosti potreban i moguć, ali ekstremno izazovan zadatak u narednom periodu. Dobra vest je da čak tri četvrtine potrebnog rasta produktivnosti može da se ostvari na osnovu šireg usvajanja postojećih najboljih praksi u svetu. Preostala jedna četvrtina potrebnog rasta produktivnosti treba da se zasniva na inovacijama: tehnološkim, operativnim i poslovnim, koje „guraju granice“ svetskog potencijala za rast BDP [7].

2. Institucije, upravljanje i ekonomski rast

Zahvaljujući velikom broju teorijskih i empirijskih radova tokom prošle decenije, ekonomisti su shvatili značaj koji institucije-političke, ekonomske, pravne i socijalne - imaju za ekonomski rast. Institucije su važne, ali ne postoji opšti recept kako da se one poboljšaju. Izvoz dobrih institucija je beznadežan kao i izvoz demokratije. Institucionalne reforme treba da oslobode potencijale za ekonomski rast, ali da bi bile uspešne, moraju da imaju internu podršku.

Institucionalne reforme imaju svoj koren u problemima političke ekonomije jednog društva. Problemi političke ekonomije mogu da budu veoma različiti od zemlje do zemlje. Na primer, (1) slaba kontrola nad političarima, zbog čega oni mogu da koriste reforme za lično bogaćenje; (2) politička okruženja u kojima je moguće, ili čak

neophodno da političari koriste tzv. klijentelističke politike radi opstanka na vlasti; (3) političke institucije koje nisu sposobne da motivišu političare da investiraju u javna dobra i sl. Nijedan od navedenih problema političke ekonomije ne može da se reši preko noći. Institucionalne reforme moraju da pođu od odgovora na pitanje zašto su neke prethodne politike od početka bile pogrešne i koja su to ključna ograničenja političke ekonomije. Ako Vašingtonski konsensus nije uspeo, onda to svakako nije bilo zbog loših ideja i preporuka (na primer, smanjenja inflacije i budžetskih deficita, sprovođenja vlasničkih prava i sl.). Verovatni razlog je bio taj što on nije obratio pažnju na ograničenja političke ekonomije koja su inherentna u kreiranju politike.

Upravljanje za rast podrazumeva da ekonomisti dobro poznaju lokalni kontekst, jer na taj način lakše mogu da shvate ograničenja i anticipiraju verovatne prepreke. Ekonomisti treba da poseduju lokalno znanje i kreativnost. Ono što funkcioniše u jednom okruženju, nije verovatno da će isto tako funkcionisati u drugom. Zbog toga treba da se izbegavaju zamke korišćenja tzv. „najbolje prakse“. Nažalost, vrste institucionalnih reformi koju promovišu multilateralne organizacije kao što su Svetska banka, Međunarodni monetarni fond, ili Svetska trgovinska organizacija, svrstavaju se upravo u modele najbolje prakse. Ove vrste reformi pretpostavljaju da je ex ante moguće da se odredi jedinstvena grupa odgovarajućih institucija i da se onda posmatra konvergencija ka njima. Pozitivna strana ovog pristupa je u tome što se omogućavaju međunarodna poređenja i benčmarking. Ipak, institucije najbolje prakse su po definiciji nekontekstualne i ne uzimaju u obzir ograničenja na lokalnom nivou [8].

Ključne su institucije za makroekonomsku stabilizaciju (na primer, nezavisna centralna banka), institucije socijalnog osiguranja (npr. naknade za nezaposlenost, javni radovi, osiguranje depozita i sl.), kao i institucije za upravljanje konfliktima. Socijalni konflikti su štetni, prvo, zato što odvlače resurse od ekonomski produktivnih aktivnosti, i drugo, zato što povećavaju neizvesnost i rizike i time obeshrabruju privatne investicije. Vladavina

prava, visoko kvalitetno sudstvo, reprezentativne političke institucije, slobodni izbori, nezavisni sindikati, primeri su institucija za upravljanje konfliktima [10].

U svetu postoji jedan manji broj zemalja koje karakteriše odsustvo bilo kakvih institucija, što je ključna prepreka za njihov ekonomski rast i razvoj. Državna vlast u ovim zemljama ne obezbeđuje građanstvu čak ni minimum javnih dobara, kao što su bezbednost i pravda. U literaturi se takve zemlje označavaju kao „neuspešne države“. Sve neuspešne države su bivše kolonije. Inicijalno osiromašene, one su brzo postale uske autokratije u kojima su elite imale nestabilnu kontrolu. Elite su više motivisane da preraspodeljuju dohotke u svoju korist, nego da izgrađuju efikasnu državu. Kao rezultat, ove države stagniraju u siromaštvu. Neuspešne države neće moći da rešavaju svoje ekonomske i druge probleme bez dugoročnog obezbeđenja međunarodnog faktora, posebno u oblasti bezbednosti [2].

Institucije su veoma značajne za ekonomski rast. Ipak, u praksi postoje slučajevi kada su pojedine zemlje ostvarivale visoke stope ekonomskog rasta, iako su se suočavale sa problemom nedovoljno razvijenih institucija. U tom smislu je naročito karakterističan period od 1950. godine do izbijanja svetske ekonomske krize. Tri zemlje: Japan, Republika Koreja i Kina su bili šampioni ekonomskog rasta u tri perioda: 1950-1973, 1973-1990, i 1990-2005, respektivno, sa godišnjom per capita stopom rasta između 6% i 8%. Generalna lekcija koja može da se izvuče od ovih šampiona rasta je ova: zemlje sa visokim rastom su one koje su sposobne da preduzmu brze strukturne promene od nisko produktivnih ili „tradicionalnih“, ka visoko produktivnim ili „savremenim“ proizvodima i uslugama. Drugim rečima, siromašne zemlje postaju bogate proizvođači ono što bogate zemlje proizvode.

Tajne ovih uspešnih strukturnih transformacija mogu da se svedu na dve tačke. Prvo, vlade ovih država su dale prioritet ekonomskom rastu, podržavajući taj rast sa ekonomskim politikama koje su prijateljski orijentisane ka tržištu, uz očuvanje makroekonomske stabilnosti. Drugo, zemlje šampioni rasta su sledile tzv.

„produktivističke“ politike. Te politike su bile usmerene na poboljšanje profitabilnosti savremenih industrijskih delatnosti i na ubrzanje kretanja resursa ka njima. Produktivističke politike znače mnogo više od mera za smanjenje birokratije, korupcije i troškova vođenja poslovanja. Takve politike su dodatno uključivale eksplicitne mere za zaštitu pojedinih privrednih grana (npr. trgovine), dodelu subvencija, poreskih i kreditnih olakšica, devalvaciju nacionalne valute i sl.

Industrijske politike predstavljaju značajan segment tzv. produktivističkih politika. Pod industrijskim politikama se podrazumevaju politike koje stimulišu određene ekonomske aktivnosti i dovode do strukturnih promena.

Korišćenje industrijskih politika za potrebe ekonomskog rasta i razvoja je kontroveržno pitanje u literaturi. Praktične primedbe koje se upućuju industrijskim politikama su dvojake. Prva primedba se odnosi na informaciona ograničenja tokom sprovođenja industrijskih politika. Kritičari tvrde da ni jedna vlada nije u stanju da sa bilo kojim stepenom preciznosti i izvesnosti identifikuje relevantna preduzeća, sektore, ili tržišta kojima treba pružiti zaštitu ili podršku. Posledično, vlade koje koriste industrijske politike će skoro uvek promašiti svoje mete, što će imati za posledicu rasipanje ekonomskih resursa. Druga primedba ističe da je industrijska politika uvek povezana sa korupcijom i traženjem rente.

Zagovornici industrijskih politika se pozivaju na dobre primere iz prakse. Oni nastoje da definišu uslove za optimalno sprovođenje industrijskih politika u jednoj zemlji. Prvi uslov je da se napusti dosadašnji top-down pristup u formulisanju industrijskih politika. Karakteristika tog pristupa je da vlada (principal) kreira pravila koja obezbeđuju motive preduzećima (agentima) da funkcionišu na socijalno prihvatljiv način. Sve što je potrebno jeste da birokrate donesu pravila i da onda odstupe. Takav pristup ima prednosti, jer daje autonomiju birokratama i smanjuje rizik korupcije.

Ovaj pristup pretpostavlja da je funkcija cilja vlade dobro definisana, kao i da je unapred poznata. U praksi, međutim, vlada na početku ima samo nejasnu ideju o tome da li neka grupa

aktivnosti zaslužuje podršku ili ne, koje instrumente bi trebalo da koristi i na kakvu vrstu ponašanja da uslovi privatni sektor. S druge strane, informacije koje treba da teku od privatnog sektora ka vladi, radi donošenja odgovarajućih odluka, imaju multidimenzionalni karakter. Zbog toga top-down pristup treba da se zameni pristupom koji podrazumeva stratešku kolaboraciju između vlade i privatnog sektora. Na taj način je moguće, na primer, da se razotkriju najznačajnija uska grla, kreiraju najefikasnije mere, periodično ocenjuju ekonomski rezultati i da se uči na greškama. Mehanizmi za realizaciju takve strateške kolaboracije najčešće obuhvataju različite vrste savetodavnih tela kao što su „istraživačke mreže“, investicioni saveti, sektorski okrugli stolovi, privatno-javni fondovi i sl.

Drugi uslov za efikasno sprovođenje industrijskih politika je da postoje nagrade, ali i kazne za neuspešne investicije i projekte. Uslovljenost, kontrola, benčmarking i periodično ocenjivanje treba da postanu sastavni elementi industrijskih politika.

Treći i poslednji, ali ne i najmanje važan uslov je odgovornost. Ako birokrate kontrolišu privredu, pitanje je ko onda kontroliše birokrate? Konačni „principal“ ovde je opšta javnost. Polaganje računa javnosti za efekte mera industrijskih politika ima višestruke koristi. Najvažnije koristi su u tome što se osigurava da birokratija pošteno radi svoj posao i što se javnost redovno izveštava o tome kako i zašto se favorizuju određena preduzeća, grane ili aktivnosti [6].

Istraživanja pokazuju da su razvijene zemlje aktivno koristile industrijske politike kao sredstvo odbrane od negativnih efekata globalne krize, uprkos njihovom kontroverznom karakteru. Industrijske politike su bile usmerene na zaštitu specifičnih sektora privrede, radi podsticanja ekonomskog rasta i zaposlenosti. Diskriminacija među sektorima, protiv stranih komercijalnih interesa i između domaćih preduzeća jesu značajne karakteristike izbora industrijskih politika u eri globalne krize [1].

Tokom 1980. godina je postalo jasno da korišćenje međunarodnih finansija kao puta za smanjivanje siromaštva ima svojih ograničenja. Zbog toga se

fokus istraživanja pomerio najpre na reformu ekonomskih politika, a potom i na izgradnju institucija. U novije vreme, međutim, pažnja istraživača se sve više usmerava na pitanje: Kakva je uloga opšte politike u podsticanju ekonomskog rasta i razvoja jedne zemlje?

Pojedini autori polaze od stava da su institucije formalna i neformalna „pravila igre“, unutar kojih se odigrava ekonomski razvoj. Tokom prethodne decenije, institucije su se razvijale na principima „najbolje prakse“. U suštini, to je značilo da se radi unazad od ranije definisanog konačnog stanja. Čak i ako bi neka zemlja uspela da svoje institucije izgradi na principima najbolje prakse, to nije dovoljna garancija za uspešne ekonomske reforme. Ono što utiče na dinamiku tih reformi nije implementacija principa najbolje prakse, već odnosi između različitih stejkholdera, njihovih moći, motiva, veština i kapaciteta da se organizuju. Opšta politika može da utiče na „pravila igre“ između stejkholdera, a time i na uspeh ekonomskih reformi.

Osim toga, mnoge zemlje imaju manjak institucija i administrativnog kapaciteta da implementiraju inače poželjne ekonomske politike. U praksi se, takođe, događa da takve ekonomske politike mogu da ugroze moć lidera ili političku stabilnost zemlje. U takvim uslovima, uloga opšte politike je da pronađe model ekonomskih reformi koji je realan i izvodljiv.

Pojedini autori nastoje da operacionalizuju ulogu opšte politike u kreiranju i sprovođenju ekonomskih reformi. Jedan takav pristup je poznat kao pristup putanja. Ovaj pristup pravi razliku između dva oštro suprotstavljene putanje i to: (1) putanja dominantne države i (2) putanja konkurentnih klijentelista.

(1) Putanja dominantne države. U ovoj opciji vladajuća elita nema političku konkurenciju ili je ona slaba. Vladajuća elita održava svoj legitimitet pomoću obećanja da će sve odluke da donosi u skladu sa širim i dugoročnim javnim interesima. Ako se obećanja ispune, onda će ekonomski razvoj takođe biti uspešan. Primeri uključuju istočno-azijske „tigrove“ - Etiopiju, Tunis, i dr. Neuspeh je, međutim, isto tako verovatan kao i uspeh. Do neuspeha dolazi onda kada dominantna partija promoviše samo svoje

uske interese ili/i postane korumpirana. Mnogi primeri postoje, kao raniji - Zair i Filipini, za vreme ere Markosa.

(2) Putanja konkurentnih klijentelista, kao druga moguća opcija, znači da se grupe elita takmiče za moć kroz izbore. U zemljama u kojima su javne institucije slabe, elite mogu da obećaju da će usmeravati javne resurse ka favorizovanim klijentima u zamenu za njihovu kontinuiranu podršku. Favorizovanje interesa klijenata se odvija na štetu javnih interesa, koji se u ovom slučaju identifikuju sa ekonomskim razvojem. U takvim uslovima, donošenje odluka je pod konstantnim pritiskom interesa klijenata. Konflikti neprekidno prete da se otrgnu kontroli.

Održavanje izabrane putanje i izbegavanje uvek prisutnih rizika od povratka na staro, zavisi od preovlađujućih političkih i institucionalnih faktora. Ti preovlađujući politički i institucionalni faktori oblikuju tzv. spektar reformskog prostora. Reforme mogu da se kreću u rasponu od malih lokalnih inicijativa, pa do dalekosežnih reformi upravljanja, kao što su: uvođenje centralizovane revizorske vlasti, institucije ombudsmana, slobodnih medija i sl. [5].

Ekonomski rast predstavlja značajnu dimenziju razvoja. Razvoj je multidimenzionalan fenomen koji kreatorima nameće strateški način razmišljanja. Strateško razmišljanje podrazumeva formulisanje prioriteta, traganje za onim što je potrebno da se prvo uradi kako bi se ostvarili kasniji ciljevi. Strategija započinje tako što se definišu jasni ciljevi i utvrde ograničenja koja sprečavaju ostvarenje tih ciljeva. Nažalost, kreatori razvoja retko razmišljaju na ovaj način.

Razvojna strategija može da se opiše sa nekoliko širih dimenzija i to [6]:

- Ekonomski rast
- Razvoj civilnog društva
- Izgradnja države
- Liberalno - demokratske političke institucije, uključujući vladavinu prava i izbornu demokratiju.

Svih ovih pet dimenzija su ciljevi razvoja po sebi i oni mogu da postoje, najvećim delom, nezavisno jedan od drugog. To znači da neka zemlja može da

ima rast bez socijalnog razvoja i socijalni razvoj bez povećanja kapaciteta države ili demokratije.

Postoji i šesti, nematerijalni faktor koji je kritičan za razvoj, a to je kredibilnost i legitimnost države. Kredibilnost ima veze sa očekivanjima da će vlada učiniti ono što obeća građanima. Legitimnost ima veze sa stepenom do kojeg građani jedne države veruju da je sistem kao celina pravedan i da zaslužuje njihovu podršku.

Izazov za reformiste nije da propiše optimalne ekonomske politike, već da identifikuje tzv. tačke ulaska, ili razvojne prioritete koji su sposobni da prekinu putanju niskog rasta dohotka i iniciraju spiralu kumulativnih promena. U nastavku se opisuju četiri moguće tačke ulaska.

(I) Izgradnja kapaciteta države. Kada zemlja sa niskim dohotkom ne raste, neki od ključnih razloga su jasno vidljivi, kako građanima, tako i stručnjacima. Vlada ne funkcioniše. Politički lideri su nekompetentni ili/i korumpirani. Rizici za privatne investitore kao što su: loša infrastruktura, prevelika birokratija, politički pritisci da se „deli“ profit, nasilje i nestabilnost i sl, generalno prevazilaze preduzetnički instikt da se traže šanse za produktivne investicije.

U okruženjima kao što su ova, prirodno reagovanje građana zemlje je da traže takve lidere koji su spremni da radije reaguju na javne, nego na privatne interese. Tačka ulaska, ili razvojni prioritet treba da bude izgradnja administrativnih kapaciteta koji su potrebni za transformaciju nefunkcionalne u funkcionalnu i efikasnu državu. Tokom poslednjih pedeset godina, veliki broj zemalja je koristio ovaj model razvoja, posebno u regionu Istočne Azije (npr. Koreja i Tajvan). Razvoj u ovim zemljama je bio vođen intervencionističkim kompetentnim državama koje su koristile proaktivne industrijske politike za povećanje ekonomskog rasta.

(II) Transformaciono upravljanje. Ova tačka ulaska predstavlja napor da se transformišu političke institucije zemlje, putem jačanja vladavine prava i osnivanja demokratskih mehanizama za izbor lidera zemlje. Na primer, neka se posmatra zemlja koja je opterećena frakcionačkim elitama i neodgovornim i korumpiranim političkim liderstvom.

Nefunkcionalna birokratija je verovatno deo takvog sindroma upravljanja. Imajući u vidu ove endemske slabosti, prirodan odgovor građana takve zemlje bio bi da se fokusiraju na promenu političkih institucija po sebi. Dobar primer iskustva u promeni političkih institucija nude postkomunističke zemlje koje su se pridružile EU u novije vreme.

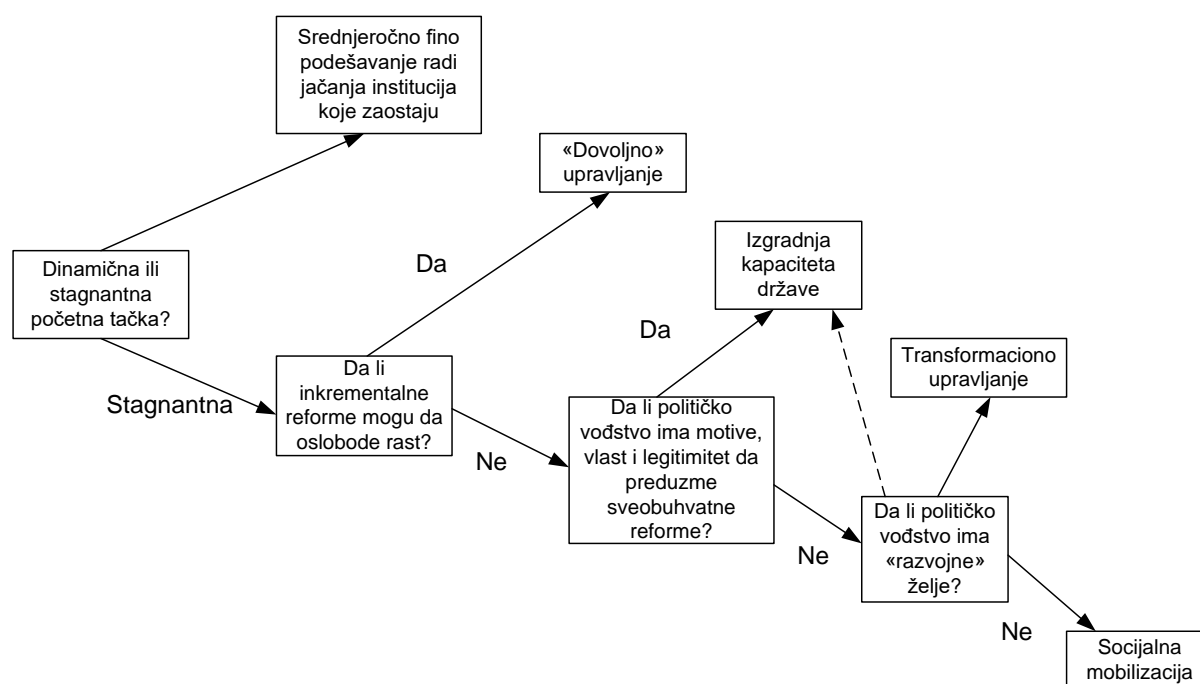
(III) „Dovoljno“ upravljanje: rast kao tačka ulaska. Novije empirijske studije pokazuju da dalekosežne reforme-bilo institucionalne ili ekonomske-ne moraju da budu nužne za pokretanje rasta. Tokom perioda 1950-1990, identifikovano je preko 80 ubrzanja rasta koji je trajao osam ili više godina. U ovim slučajevima početak ekonomskog rasta ne zahteva duboke i ekstenzivne institucionalne reforme. Sa ovom vrstom razvojne strategije, cilj nije da se anticipiraju i unapred rešavaju sva moguća institucionalna ograničenja. Radije, fokus je na rešavanju specifičnih kapacitativnih i institucionalnih ograničenja, ako i kada ona postanu nepremostiva. Održivi rast tako postaje neka vrsta kriznog menadžmenta.

(IV) Razvoj odozdo-ka vrhu: civilno društvo kao tačka ulaza. Mnogo primera postoji u kojima su svi kanali, osim za građansko društvo, blokirani. Naime, postoji malo, ili nimalo ekonomskog rasta; kapacitet države je slab i vlada je korumpirana; demokratija i vladavina prava ili ne postoje, ili ne mogu da se poboljšaju zato što je politička moć u rukama aktera koji nemaju želju da promene

status quo. U ovom slučaju, primarni pokretač razvoja će biti mobilizacija građanskog društva.

Postoje brojni slučajevi gde je razvoj civilnog društva bio primarni put ka razvoju. Na primer, Poljska tokom 80-ih godina prošlog veka (solidarnost), ili Ukrajina početkom 2000-ih godina (narandžasta revolucija). Političke promene u ovim zemljama su se dogodile, ne kroz reforme političkih institucija, već mobilizacijom građanskog društva. Mobilizacija je napravila pritisak da se otvori politički proces.

Slika 1 prikazuje drvo odlučivanja koje može da pomogne oko izbora razvojnih prioriteta u zavisnosti od specifičnih okolnosti u kojima se nalazi jedna zemlja. Prvo račvanje u drvetu odlučivanja pravi razliku između zemalja u pogledu njihovih razvojnih performansi (dinamične ili stagnantne). Za one zemlje koje se nalaze na dinamičnoj razvojnoj putanji, tačka ulaska treba da bude da se održi postojeći razvojni impuls, po principu „ako nešto nije slomljeno, ne treba da se popravlja“. Zemlje sa niskim dohocima koje stagniraju u razvoju, suočavaju se sa pitanjem da li postepene ili inkrementalne reforme mogu da „otključaju“ razvojni dinamizam. Ako je odgovor pozitivan, onda mogu da preduzmu „dovoljnu“ reformu upravljanja. Ako je odgovor negativan, onda stagnantne ekonomije klize naniže duž drveta odlučivanja, sve do poslednje opcije u kojoj je socijalna mobilizacija poslednji preostali izbor, odnosno tačka ulaska za pokretanje ekonomskog rasta.



Slika 1: Okolnosti u kojima se nalazi zemlja i tačke ulaska- drvo odlučivanja Izvor: [6]

7. Zaključak

Tokom nekoliko poslednjih decenija, ekonomisti su nudili različita rešenja za problem nedovoljnog ekonomskog rasta. Najpre se pokušalo sa unapređenjem ekonomskih politika, pre svega makroekonomskih, kao što su monetarna i fiskalna politika. Potom se prešlo na pitanje kako da se unaprede institucije, s obzirom na njihov nesumnjiv značaj za ekonomski rast. Globalne finansijske organizacije, kao što su Svetska banka, Međunarodni monetarni fond, zalagale su se, a to čine i danas, za razvoj institucija na principima implementacije „najbolje prakse“. Iskustvo je, međutim, pokazalo da, kada se tako kreirane institucije nađu u konkretnom polit-ekonomskom okruženju jedne zemlje, koje je sastavljeno od interesa i uticaja različitih stejkholdera, izostaje njihova efikasnost. Posledično, takve institucije ne doprinose ekonomskom rastu onoliko koliko se to od njih očekivalo.

Novija istraživanja pokazuju da upravo u tom kontekstu jača uloga opšte politike na ekonomski rast. Opšta politika upravo i postoji zato da konfigurira i balansira interese različitih stejkholdera. Pri tome su na raspolaganju dve moguće putanje; jedna je

putanja dominantne države, a druga je klijentelistička putanja. U zavisnosti od izbora putanje, prostor za ekonomske reforme može da se povećava ili smanjuje.

Pitanje ekonomskog rasta treba da se rešava u kontekstu razvojne strategije. Prednost strateškog pristupa je u tome što svakoj zemlji omogućava da definiše jasne prioritete. Za zemlje u razvoju sa relativno niskim nivoima dohotka, kao što je Srbija, nedostatak resursa predstavlja ključno ograničenje za ekonomski rast. Mogućnost izbora prioriteta bi omogućio da se inače oskudni resursi koriste na najefikasniji način. Za ubrzanje rasta u ovim zemljama, verovatno najbolja strateška opcija je jačanje administrativnog kapaciteta države. Značajan doprinos ekonomskom rastu mogu da pruže i dobro osmišljene industrijske politike.

Bibliografija

1. Aggarwal, V. and Evenett, S., „Industrial Policy Choice During the Crisis Era“, Oxford review of Economic policy, Volume. 28, Number 2, 2012
2. Collier, P., „The Political Economy of State Failure“, Oxford Review of Economic Policy, Volume 25, Number 2, 2009
3. EBRD, „Stuck in Transition?“, Transition report, 2013

4. EBRD, „Crisis and Transition“, Transition report, 2011
5. Levy, B., „The Politics of Development“, Development Outreach, 2011
6. Levy, B., Fukuyama, F., „Development Strategies: Integrating Governance and Growth“, Policy Research Working Paper, No. 5196, The World Bank, 2010
7. McKinsey Global Institute, Global Growth: Can Productivity Save the Day in an Aging World?, 2015
8. North, D. Acemogly, D. Fukuyama, F. and Rodrik, D., Governance, Growth, and Development Decision-making, The World Bank, 2008
9. Rodrik, D., „Growth after crisis“, Working Paper, no.65, IBRD/TheWorld Bank, 2009
10. Rodrik, D., „Development Strategies for the next Century“, Development Strategies in the 21st century: the Challenges for Globalization, IDE, JETRO, Japan, 2000
11. Rodrik, D., „Normalizing industrial policy“, Working Paper No.3, IBRD/The World Bank, 2008
12. Stiglitz, J., „Re-defining the Global Economy“, Occasional Papers, No. 42, Friedrich Ebert Stiftung, 2009
13. World Bank, Global Economic Prospects- Having Fiscal Space and Use it, 2015
14. Young, B., Financial Crisis: Causes, Policy Responses, Future Challenges, European Commission, 2014

Istorija rada:

Rad primljen: 11.09.2015.

Prva revizija: 16.09.2015.

Prihvaćen: 27.09.2015.

