

Momo KOPRIVICA\*

## VLADAVINA PRAVA I EKONOMSKE POLITIKE U CRNOJ GORI

*Ono što savremeni čovjek ne shvata, bilo u intelektualnom, bilo u moralnom smislu, jeste to da su pragmatističke alternative podjednako sumnjive i da održivi društveni poredak može biti ozbiljno ugrožen dugotrajnim neuspjehom da se situacija posmatra sistematično i bez trenutnog prilagođavanja.*

Džejms Bjukenen

Vladavina prava je od presudnog značaja za efikasno funkcionisanje privrede i društva uopšte. Vladavina prava jeste višedimenzionalan fenomen i predstavlja predmet interesovanja pravne, političke i ekonomske teorije. Pravni, politički i ekonomski poredak nijesu nezavisne i zatvorene cjeline. Oni su sastavni djelovi globalnog društvenog poretka i, shodno tome, moraju se posmatrati u svojoj globalnoj i složenoj međuzavisnosti.

U ekonomskom smislu vladavina prava podrazumijeva državnu intervenciju koja se sastoji u pružanju javnog dobra u vidu donošenja i sprovođenja zakona, čineći privredni život predvidivim, uravnoteženim i integrativnim. Vladavina prava obuhvata određivanje mehanizama i procedura za donošenje i održavanje pravnih institucija i efikasnu zaštitu svojinskih i ugovornih prava privrednih subjekata. Vladavina prava predstavlja okvir djelovanja ne samo privrednih subjekata već i subjekata ekonomske politike.

Ekonomsku politiku odlikuje specifična dinamika. Podrazumijeva svjesne promjene u privredi i sprečavanje spontanijih promjena, obrazuje instituci-

---

\* Momo Koprivica, saradnik u nastavi, Pravni fakultet, Univerzitet Crne Gore

onalna pravila i djelatnike, koji su u složenom međudejstvu i u međudejstvu sa već formiranim institucijama, formalnim i neformalnim.

„Bitan elemenat ekonomske politike je sredina. Sa ostalim elementima ekonomske politike (subjekti, ciljevi i instrumenti – prim. M. K.) ona čini cjelinu koja je vrlo složena i dinamična. U svakoj sredini se vidi koliko su mjere i akcije ekonomske politike efikasne odnosno neefikasne.”<sup>1</sup>

Pravne institucije i ekonomske politike u jednoj zemlji jednako važe za sve, a uprkos tome postoje značajne razlike u ponašanju njihovih adresata. Iste ekonomske politike ne daju iste rezultate u društvima sa različitom kulturom, tradicijom, običajima i navikama, sa različitim stepenom fleksibilnosti političkog sistema i ekonomske, političke i kulturne izdiferenciranosti, iz čega proizilazi da se razlike u uspjehu pojedinih zemalja ne mogu objasniti samo sprovedenim ekonomskim politikama, niti se „pravim” ekonomskim politikama rješavaju složeni problemi sa kojima se suočavamo. Ekonomska politika kao normativni poredak jeste sastavni dio globalnog društvenog poretka. Efikasnost zahtijeva formulisanje realnih ciljeva ekonomske politike, koji se mogu ostvariti u datom institucionalnom okruženju koje obrazuju pravne institucije, neformalne institucije, tradicija i kultura u najširem smislu riječi. Odnos između ekonomske politike i kulture jednog naroda, u najširem smislu riječi, ne odlikuje jednostrana uzročnost.

Ekonomske politike jesu funkcija institucionalnog okruženja, koje osim pravnih institucija čine i neformalne institucije, kultura u najširem smislu riječi, ali i povratno utiču na oblikovanje kulture jednog naroda, što ističe i prof. Madžar, naglašavajući da je podjednako važno to da ta neformalna pravila „nisu hermetički odvojena od pravila formalizovanih zakonom i da su pod njihovim stalnim uticajem.”<sup>2</sup> Iz valjanih razloga metodološke prirode, ne možemo smatrati ovako shvaćenu kulturu jedinom determinantom uspješnosti ekonomskih politika, a tome u prilog iznosimo opasku Mansura Olsona: „Ništa u svekolikoj epistemologiji ne ukazuje na to da bi valjana objašnjenja trebalo da počivaju na jednom uzroku.”<sup>3</sup>

Ekonomske politike nastaju u političkom procesu, u kojem se artikulišu i agregiraju različite preferencije pripadnika raznih kulturnih grupa u pogledu programa javnih politika. Od stepena njihove usaglašenosti zavise troškovi

<sup>1</sup> Aleksić D.; Šečković D.; Radović V.; Barać S.: *Osnovi ekonomske politike*, Podgorica 1998, p. 32.

<sup>2</sup> Madžar Lj.: *Ekonomske učinci i privredni značaj pravnog poretka*, u: *Svojina i sloboda* (sveska 1), Podgorica, p. 232.

<sup>3</sup> Olson M.: *Uspon i sumrak naroda*, Beograd 2010, p. 41.

donošenja odluka o javnim politikama i troškovi njihovog sprovođenja. Ranija institucionalna uređenja i ekonomske politike za svoju posljedicu imaju, pored ostalog, specifične preferencije pripadnika pojedinih grupa u pogledu mjera i programa javnih politika, a u našoj zemlji posebno redistributivnih programa. Na osnovu navedenog možemo izvesti zaključak da ekonomske politike imaju relativan karakter, ali i utiču na formiranje specifične kulture jednog naroda.

„Analiza prava, njegovog nastajanja, promjena i primjene mora da izađe iz usko shvaćenih okvira prava – iz formalizma koji racionalizuje etičke, moralne i druge vrednosne sudove, iz deskripcija i osjetljivih definicija pravnih instituta”<sup>4</sup>, što je nužnost ako imamo u vidu složeno međudejstvo ekonomskih politika, koje se sprovode promjenama u pravu, i složeno institucionalno okruženje. U ovom radu koristimo pristup teorije javnog izbora i ekonomske analize prava<sup>5</sup>, prilikom istraživanja složene međuzavisnosti pravnog, političkog i ekonomskog poretka.

Ekonomske politike, koje se sprovode obavezujućim pravilima, mogu poskupiti ili učiniti atraktivnim počinjanje određenim neformalnim normama koje pripadaju kulturi jednog naroda. U multikulturalnoj zemlji poseban izazov predstavlja koncipiranje ekonomske politike koja će ostati neutralna u odnosu na taj kulturno heterogen i, samim tim, bogat ambijent.

Što su ekonomske politike u heterogenim društvima usmjerene na pružanje javnih dobara, uz maksimalno očuvanje slobode pojedinca, u većoj mjeri će biti unaprijeđeno blagostanje pripadnika svih grupa i postignut viši stepen društvene kohezije.

Ekonomska politika se realizuje donošenjem i sprovođenjem pravnih pravila. Proces obrazovanja društvenih preferencija, institucionalnih i tekućih izbora vlade i drugih subjekata ekonomske politike uređen je pravom. Pravni poredak predstavlja okvir djelovanja ne samo privrednih subjekata već i subjekata ekonomske politike. Položaj i nadležnosti subjekata ekonomske politike određeni su pravom. Subjekti ekonomske politike kreiraju i sprovode pravo, a njihov zadatak je, shodno tome, uspostavljanje vladavine prava i pravne sigurnosti. Sa druge strane, duboko ukorijenjene neformalne norme, koje pripadaju kulturi jednog naroda, otežavaju subjektima ekonomske politike da često mijenjaju zakone i druge pravne akte, kojima se realizuje ekonomska politika,

---

<sup>4</sup> Jovanović A.: *Teorijske osnove ekonomske analize prava*, Beograd 2008, p. 46.

<sup>5</sup> Ova formulacija ne implicira jedinstvenost i homogenost ovih disciplina, kako u pogledu metodologije tako i u pogledu teorijskih nalaza, jer one nijesu nastale kao posljedica racionalne konstrukcije, već kao ishod spontanijh saznavnih procesa.

što vodi većoj postojanosti zakona, većem stepenu predvidljivosti odvijanja privrednog života, padu diskontnih stopa i rizika, realizaciji dugoročnih projekata od strane privrednih subjekata, itd.

Svaki društveni izbor ekonomskih politika ima određene efekte na alokaciju i distribuciju resursa u društvu. Međutim, pošto formulisanje i sprovođenje politika predstavlja promjenu u pravnom sistemu i pravnom poretku, možemo govoriti i o pravnoj dimenziji efekata ekonomskih politika. Formulisanje ekonomskih politika zavisi od postojećih pravnih institucija, ali i rezultira uspostavljanjem novih i redefinisanjem postojećih i promjenom strukture prava pojedinačnih pravnih subjekata. U ovom radu ne istražujemo uticaj ekonomskih politika na ekonomske veličine: GDP, nezaposlenost, inflaciju, itd., već razmatramo ekonomsku politiku u institucionalnom kontekstu, i kao sastavni dio pravnog poretka, sa aspekta ostvarivanja osnovne uloge prava: zaštite individualne slobode.

Prema tome nije ni jedini, ni suštinski kriterijum za ocjenu uspješnosti ekonomske politike maksimizacija ekonomskih veličina na koje se djeluje uz minimalni utrošak resursa, već to mora biti i maksimalno očuvanje slobode pojedinca uz minimalna odricanja i rekonstrukciju u strukturi dobro definisane, nediskriminatorne raspodjele prava, od koje presudno zavisi društvena stabilnost.

## I

Vladavina prava je čisto javno dobro<sup>6</sup>, čije uspostavljanje je najvažnija funkcija javnog sektora u savremenoj tržišnoj privredi. Svi privredni subjekti koriste tj. uživaju zakon i vladavinu prava, odnosno svi uživaju sigurnost i predvidivost u pogledu ponašanja drugih i subjekata ekonomskih politika, stvorenih uspostavljanjem i funkcionisanjem institucija pravne države. Među privrednim subjektima nema rivaliteta u uživanju, institucije pravne države su garancija integriteta prava svih privrednih subjekata, a iz uživanja pravne sigurnosti ne mogu biti isključeni oni koji nijesu pružili vlastiti doprinos ponašanjem u skladu sa zakonom ili platili poresku obavezu neophodnu za finansiranje javnog sektora.

U povećanoj sigurnosti i uređenosti intersubjektivnih odnosa i redu u zajednici uživaju svi privredni subjekti koji posluju na teritoriji jedne države. Privredni subjekti nijesu rivali u uživanju pogodnosti proisteklih iz vladavine

---

<sup>6</sup> O odlikama čistih javnih dobara detaljnije v. u radu: Petak Z.: *Javna dobra i političko odlučivanje*, Zagreb 2001.

prava. Isti nivo pravne sigurnosti ponuđen je svim privrednim subjektima. Oni ga zbog interpersonalnih razlika usljed različitih preferencija, informisanosti i odnosa prema riziku različito vrednuju. Sigurno i mirno uživanje svojih prava od strane jednog privrednog subjekta ne destabilizuje uživanje prava koje vrše drugi privredni subjekti. Uživanjem u obezbijedenoj sigurnosti jedan privredni subjekat ne lišava bilo kog drugog subjekta da na isti način uživa osigurane pogodnosti.

Kad se jedan privredni subjekat, usljed dodatnog osiguranja vladavine prava suočava sa manjom neizvjesnošću i rizikom u društvenim interakcijama i planiranju svojih aktivnosti, ne znači da će bilo koji drugi privredni subjekat usljed toga stajati lošije i biti prikraćen za neki dio stvorene pogodnosti. Vladavina prava ne realocira ili preusmjerava neizvjesnosti i rizike, već ih iskorjenjuje ili umanjuje. Dodatno jačanje i unapređenje vladavine zakona stvara korist za sve privredne subjekte. Ako radi zaštite konkretnog skupa privrednih subjekata država uloži dodatne resurse radi podizanja nivoa zaštite njihovih prava, na isti način se dodatno osiguravaju i prava okolnih privrednih subjekata. U nedjeljivoj ponudi povećane sigurnosti uživaju svi.

Osigurani nivo vladavine zakona generiše nulte granične troškove. Ukoliko se, kao korisnik, pojavi još jedan privredni subjekat, dobija isti udio u pogodnosti kao i postojeći korisnici, tj. suočava se sa istim odnosno ukupnim nivoom pruženih pogodnosti. Svi uživaju ukupnu pogodnost koju generiše određeni nivo vladavine zakona. Novi korisnik svojim uživanjem već stvorene pravne sigurnosti ne remeti sigurnost posjedovanja i uživanja prava drugih. Dodatni uživatelj pravne i opšte socijalne stabilnosti i reda, uvedene efikasnim i stabilnim zakonskim poretom, ne umanjuje, svojim pristupom, taj predmet zajedničke potrošnje za ostale, niti nameće potrebu za kakvim sistemom racionisanja potrošnje, koji je inače praktično nemoguć. Pojava novog, dodatnog privrednog subjekta ne iziskuje ponudu dodatne jedinice ovog javnog dobra. Da bi novi korisnik uživao postojeći nivo sigurnosti stvorene poštovanjem i sprovođenjem zakona, pri pojavi novog korisnika, ne mora se mijenjati nivo generalizovanih ograničenja ljudske slobode (svi trpe i dalja ista ograničenja), niti struktura pravne intervencije, a ne moraju se ni dodatno angažovati javnopravni agenti zaduženi za primjenu zakona. Država, u ovoj situaciji, ne mora povećavati javnu potrošnju da bi održala postojeći zakonski poredak i nivo pravne sigurnosti. Postojeći privredni subjekti uživaju isti nivo koristi od zakona i snose isti trošak usljed povinovanja zakonu. Prema tome, pojava novog korisnika ne mijenja postojeću strukturu troškova od zakona za pojedince i troškove države za postizanje određenog nivoa vladavine zakona.

Troškovi države za postizanje određenog nivoa vladavine zakona se mijenjaju samo sa promjenom zakona ili nivoa ponude vladavine zakona. Promjena zakona ili nivoa ponude vladavine zakona mijenja konfiguraciju i ukupan obim troškova. Povećanje nivoa zakonskog limitiranja individualnog ponašanja i nivoa zaštite ustanovljenih prava generiše pozitivne troškove. Ne trpe građani iste gubitke od zakona pod različitim nivoima zakonske restriktivnosti. Sa rastom zakonske restriktivnosti, usljed razlika među pojedincima, neproporcionalno rastu gubici među njima jer neki visoko vrednuju stabilnost i red, a drugi slobodu, a nemaju ni svi jednake alternativne opcije na raspolaganju. Ovdje je prisutan još jedan problem koji predstavlja bitnu razliku u odnosu na druga javna dobra, a to je da nije moguće određenim varijacijama u strukturi troškova proizvesti više slaganja među pojedincima o ovim nedjeljivim dobrima „jer je ‘porez na slobodu’ nedostupan kao instrument prilagođavanja i kompromisa.”<sup>7</sup> Povećanje nivoa ponude vladavine zakona podrazumijeva pozitivne granične troškove, jer iziskuje dodatno ulaganje resursa koji imaju oportunitetne troškove pošto se neće moći uložiti u direktne produktivne aktivnosti. Neophodni su visoki troškovi da bi se konstituisali organi koji učestvuju u stvaranju i primjeni zakona i obezbijedilo njihovo funkcionisanje jer „država u svakom trenutku treba da bude vjerodostojna prijetnja prekršiocima prava.”<sup>8</sup>

Postojeći kapacitet pravne države nije neograničen, odnosno može se doći u situaciju da ne obezbjeđuje efikasnu reakciju na svaku pojavu kršenja zakona. Na taj način se povećava nivo neizvjesnosti i rizika sa kojima se suočavaju privredni subjekti. Određeni nivo zakonske restriktivnosti i uređenosti individualnog ponašanja i ulaganja u ponudu vladavine prava može postati nedovoljan za ostvarivanje prethodnog nivoa sigurnosti privrednih subjekata.

Dodatnim zakonskim normama, supstantivnog i proceduralnog prava, i ulaganjem u institucije sprovođenja zakona uspostavlja se kapacitet države da obezbijedi poželjni nivo sigurnosti i vitalnost poretka.

Iz pogodnosti stvorenih sprovođenjem zakona, kao što su povećana stabilnost intersubjektivnih odnosa i previdivost u pogledu ponašanja drugih, ne može biti isključen onaj koji nije platio „cijenu” za uživanje tih pogodnosti, u vidu usaglašavanja vlastitog ponašanja sa zakonom. On stiče pogodnosti od zakonitog ponašanja ostalih članova zajednice. Troškovi isključenja neplatiše

<sup>7</sup> Bjukenen Dž.: *Granice slobode*, Beograd 2002, p. 154.

<sup>8</sup> Begović B.: *Ekonomске slobode, vladavina prava i preduzetništva*, u: *Pojedinac i država* (Vukotić V. ed.), Beograd 2005, p. 88.

su prohibitivno visoki. Resursi uloženi u isključivanje su čist društveni gubitak. Pristup uz plaćanje nulte cijene jeste ekonomski efikasno rješenje.

U jednoj dubljoj konstitucionalnoj analizi ne smijemo se zadržati samo na određenju da je isključenje ekonomski neefikasno. Isključenje „neplatiše” jeste protivzakonito i suprotno smislu konstitucionalnog, pravno-političkog poretka. Isključenje podrazumijeva njegovo izlaganje proizvoljnom arbitrarnom ponašanju drugih, da za postupanje prema njemu ne važi pravni poredak. Njegova nezakonita akcija ne može biti osnov za recipročnu nezakonitu akciju prema njemu. On bi bio objekt proizvoljne intervencije koja rezultira nezakonitim narušavanjem njegovih prava. Taj pojedinac ima pravo da zahtijeva i očekuje unaprijed određenu, predvidivu akciju države, kao zaštitnika pravila, prema njemu kao prekršiocu zakona.

Vladavina zakona nema apsolutne javne karakteristike. Proistekle pogodnosti se ne eksternalizuju izvan granica jedne države. Osobe na teritoriji drugih država ne uživaju stvorenu sigurnost. Zakoni jedne države važe u granicama njenog teritorijalnog suvereniteta. Pošto ne važi princip personalne primjene prava, ona može zahtijevati samo od onih koji su na njenoj teritoriji da se pridržavaju njenih zakonskih standarda, stičući „dobra” za koja plaćaju cijenu, poduprtu njenom prisilom. Ona ne može specifikovati ponašanje svojih građana kad se pojave na teritoriji druge države. Jedna zemlja može spriječiti subjekte iz drugih država da uđu na njenu teritoriju, i uživaju obezbijeđenu sigurnost različitim mehanizmima (državljanstvo, poslovne, boravišne i dozvole za rad, itd.). Pošto se pogodnosti zadržavaju u granicama jedne države, nema ponude za pripadnike drugih jurisdikcija. Država u potpunosti kontroliše ponudu ovog javnog dobra i može optimizovati njen nivo mehanizmima kojima raspolaže.

Uslov efikasnosti vladavine prava kao javnog dobra jeste izjednačavanje margina: koristi za građane od dodatne sigurnosti i sredenosti društvenih odnosa i predupređivanja protivpravnih djela i troškova neophodnih za postizanje te promjene.

Društveni optimum vladavine prava podrazumijeva optimalni nivo uz optimalnu upotrebu alternativnih oblika ostvarivanja vladavine prava.

Vladavina prava kao javno dobro utiče na izbor forme ekonomske politike. Tako, recimo, pravna sigurnost doprinosi razvoju tržišta novca i kapitala, što je važna okolnost prilikom opredjeljenja subjekata ekonomske politike za politiku saniranja budžetskog deficita, da se opredijele za javno zaduživanje umjesto inflacione monetarne politike.

Protivpravni akti privrednih subjekata i ad hoc mjere ekonomske politike unose nesigurnost u privredni život. Društveno je poželjno nametnuti čvrsta

institucionalna ograničenja subjektima ekonomskih politika i ulagati resurse u prevenciju i predupređivanje protivpravnih djela privrednih subjekata. Od namjera subjekata ekonomskih politika i drugih privrednih subjekata zavisi predvidivost odvijanja privrednog života. „Pravo je informacija koja redukuje troškove donošenja odluka, našeg djelovanja i ponašanja i čini naš život predvidljivim.”<sup>9</sup> Efikasan pravni sistem smanjuje neizvjesnost i rizike u privrednom životu.

Makroekonomista O. Blanchard, kao važan razlog nametanja čvrstih institucionalnih ograničenja nosiocima ekonomskih politika navodi nesigurnost u pogledu posljedica preduzetih mjera ekonomske politike.<sup>10</sup> Ni sami subjekti ekonomskih politika ne mogu anticipirati sve efekte mjera koje preduzimaju, odnosno sve efekte svog proizvoda. U Crnoj Gori ima nekoliko posebno važnih okolnosti koje potvrđuju ovu postavku. Formiranje institucija tržišne privrede u Crnoj Gori u sve većoj mjeri povećava složenu međuzavisnost privrednih subjekata. Crnogorska privreda se više integriše u dinamične međunarodne ekonomske odnose, usljed čega efekti politika sve više zavise od eksternih činilaca, sa promjenljivog međunarodnog tržišta. U Crnoj Gori se odvija recepcija evropskih institucionalnih rješenja, od kojih brojna imaju poseban pečat drugačije kulture i tradicije, pa se ex ante u odnosu na njihovu primjenu ne mogu predvidjeti njihovi efekti, otpori tim aranžmanima i nivo i stopa rasta transakcionih troškova njihove primjene.

U ocjeni naučnog doprinosa Kidlanda i Preskota<sup>11</sup>, makroekonomista D. Popović posebno ističe: „u situaciji kada vlada nije u stanju da se obaveže da će dosledno sprovoditi proklamovanu politiku – dakle kad bude vladala uredbama koje ad hoc može mijenjati – krajnji ishod će biti lošiji nego u slučaju kada postoje zakoni koji je sputavaju da slobodno i po potrebi mijenja svoje odluke.”<sup>12</sup> Čvrsta institucionalna ograničenja, nametnuta nosiocima ekonomskih politika, umanjuju vjerovatnoću odstupanja od proklamovanih ciljeva i pravaca, što umanjuje nivo neizvjesnosti i rizika u privrednom životu. Ograničenja i samoograničenja, a ova su rijetka u Crnoj Gori, u procesu definisanja ciljeva i načina korišćenja instrumenata ekonomske politike, predstavlja investiranje u institucionalizaciju obrazaca ponašanja nosilaca ekonomskih politika, u različitim periodima, pri suočavanju sa raznovrsnim izazovima

<sup>9</sup> Jovanović A.: *Teorijske...*, Op. cit., p. 46.

<sup>10</sup> Blanchard O.: *Makroekonomija*, Zagreb 2005, p. 510.

<sup>11</sup> Dobitnici Nobelove nagrade za ekonomiju 2004. godine.

<sup>12</sup> Popović D.: *Ekonomija zdravog razuma*, Beograd 2009, p. 142.



u pogledu usmjeravanja privrede. Samo institucionalno vođenje ekonomske politike doprinosi očuvanju prava kao javnog kapitala.<sup>13</sup>

Prema Hajeku, slobodna je zemlja ona u kojoj postoji vladavina prava u smislu da je: „vlada u svim svojim postupcima vezana unaprijed utvrđenim i proklamovanim pravilima – pravilima koja omogućavaju da se predvidi sa priličnom sigurnošću kako će vlast upotrebljavati svoju moć prinude u datim okolnostima, i da pojedinac planira svoje individualne poslove na osnovu ovog znanja.”<sup>14</sup>

„Vladavina prava predstavlja preduslove za uspostavljanje temeljnih karakteristika svake tržišne privrede: visok stepen razmjene za dati nivo bruto domaćeg proizvoda i niski transakcioni troškovi, odnosno troškovi razmjene.”<sup>15</sup> Povjerenje u državnu intervenciju, radi efikasnog prinudnog izvršenja ugovora, smanjuje troškove zaštite od postugovornog oportunitizma, povećava obim i vrijednost i mijenja strukturu transakcija na tržištima. Efikasne tržišne institucije i zaštita ugovora podstiču pojedince da se usavršavaju, da bi što više robe plasirali na tržište, iskoristili tržišne prilike i pobijedili konkurente. Bez vladavine prava nema specijalizacije i povećanja produktivnosti raspoloživih proizvodnih faktora.

Ako se smanjuje rizik narušavanja svojinskih prava privrednih subjekata, *ceteris paribus*, raste njihova spremnost da se odriču sve većeg dijela sadašnje radi povećanja buduće potrošnje, što je osnova investicione aktivnosti. Ako privredni subjekat ima pouzdano predviđanje da mu svojinska prava neće biti narušena, bilo protivpravnim aktima privrednih subjekata, bilo proizvoljnim mjerama ekonomske politike, ima snažan podsticaj da ulaže u njihovo održavanje, poboljšanje i produktivno korišćenje. Investicije u imovinu generišu priticaje dohotka tokom vremenskih razmaka u budućnosti. Usljed rasta rizika pojačava se intertemporalno nestrpljenje pojedinaca i raste diskontna stopa kojom se buduće vrijednosti svode na sadašnju, što obeshrabruje pojedinca da investira, jer je sadašnja vrijednost sve niža u odnosu na troškove ulaganja, a posebno što su dalji priticaji dohotka i povraćaj osnovne vrijednosti investicija.<sup>16</sup> „Svaka neizvjesnost u pogledu ekonomske politike, a naročito politička ili vojna nestabilnost, tako velika da izaziva sumnju u to da li će moći da se

<sup>13</sup> Određenje i objašnjenje prava kao javnog kapitala iznosi Dž. Bjukenan u svojim *Granicama slobode*.

<sup>14</sup> Hajek F. A.: *Put u ropstvo*, Novi Sad 1997, p. 114.

<sup>15</sup> Begović B.: *Ekonomska analiza korupcije*, Beograd 2007, p. 440.

<sup>16</sup> B. Begović kao posljedicu potkopavanja vladavine prava u svojoj *Ekonomske analizi korupcije* ističe: „...napuštaju se dugoročni projekti i sve se pretvara u poslovne projekte sa brzim povraćajem uloženih sredstava.”

zaštite investicije u trajna kapitalna dobra, dovešće do smanjenja ulaganja u proizvodnju.<sup>17</sup> Vladavina prava je od presudnog uticaja na nivo i strukturu ulaganja i imovine u jednoj zemlji.

## II

Od stepena kohezije društva zavisi efikasnost ekonomskih politika. Što je veći stepen kohezije društva, biće efikasnija ekonomska politika. Što je veći stepen kohezije društva, veća je vjerovatnoća postizanja kooperativnog ponašanja u pogledu pribavljanja najvažnijih javnih dobara. Što se preferencije u pogledu javnih politika u većoj mjeri razlikuju, biće manji stepen prihvaćenosti kolektivne odluke o ponudi javnih politika i veći troškovi njihove primjene.

„Država je organ prinude, a prinuda operativno načelo njenog funkcionisanja. Stoga se njeno djelovanje mora ograničiti na područja koja su u podjednakoj mjeri kompatibilna sa preferencijama i opredjeljenjima svih njenih građana i koja su u načelu za sve njih jednako prihvatljiva.”<sup>18</sup>

Zakon, čijim donošenjem i sprovođenjem se odvija akcija ekonomske politike, ima ekonomske odlike javnog kolektivnog dobra. Pojedinci ne mogu prilagođavati ponudu i potrošnju kolektivnog dobra zakona sopstvenom preferiranom nivou. Ako ograničimo ponašanje jednog subjekta zakonom, nametnuli smo i ostalima ista ograničenja. Zakon generiše različite sume, subjektivno vrednovanih troškova i koristi za različite pojedince.<sup>19</sup> Različiti pojedinci preferiraju različite nivoe zakonskih ograničenja individualnom ponašanju. Kolektivno odabrani nivo ograničenja jednako važi za sve. Svi se odriču jednakog stepena slobode kojeg svi sasvim različito vrednuju u odnosu na obezbijeđeni nivo sigurnosti i reda u zajednici. Zakonske obaveze nijesu na margini. Isti nivo sigurnosti „plaćaju” opštevažećim zakonskim obavezama koje nijesu nužno jednake graničnoj koristi od zakona za datog pojedinca. Nije moguće varijacijama zakonskih ograničenja proizvoditi efikasno izjednačavanje margina (individualnih koristi i troškova od zakona) na nivou svakog pojedinca (jer su zakonske norme opšte).

Zakon koji je u skladu sa političkim idealom vladavine prava<sup>20</sup> osigurava jednakost uslova, u kojima će unaprijed nepoznata i u očima zakona apstrakt-

<sup>17</sup> Olson M.: *Uspon...*, *Op. cit.*, p. 32.

<sup>18</sup> Madžar Lj.: *Ekonomski...*, *Op. cit.*, p. 236.

<sup>19</sup> Livije je istakao: *Nulla lex satis commoda omnibus est* (Nijedan zakon nije svima dovoljno povoljan).

<sup>20</sup> F. A. Hajek vladavinu prava ne smatra vladavinom zakona, već političkim idealom ili metapравnim načelom.

na lica, egzistirati, donositi odluke i stupati u međusobne odnose. „Dati različitim ljudima iste objektivne prilike ne znači dati im istu subjektivnu šansu.”<sup>21</sup> Ekonomske politike kojima se nastoji ispraviti ekonomska nejednakost, kao posljedica vladavine apstraktnih i neutralnih normi, nužno obuhvataju selektivne i diferencirane institucionalne aranžmane.

Uspostavljanje zakona podrazumijeva oduzimanje dijela slobode pojedincu i dodjelu određenog nivoa sigurnosti, usljed ograničavanja slobode drugih pojedinaca i nosilaca ekonomskih i drugih javnih politika. U podijeljenom i heterogenom društvu, ako je nivo ograničenja usklađen sa preferencijama jedne grupe, što se postiže primjenom pravila većinskog odlučivanja, to drugoj grupi nameće odricanja koja ona subjektivno više (negativno) vrednuje, nego što je to slučaj sa prvom grupom. Što je veći nivo nezadovoljstva određenim zakonom, to su veći troškovi njegove primjene, što može voditi nestabilnosti datog institucionalnog aranžmana, njegovoj neodrživosti i, u krajnjem, njegovoj promjeni. Što su češće promjene zakona, to su veće neizvjesnosti i rizici u očima privrednih subjekata.

„U zajednici koja je na političkom planu dobro uređena i sami privredni procesi teku nesavrnjeno lakše i uz manje smetnje i troškove nego što je to slučaj u zajednicama sa političkim napetostima i sukobima.”<sup>22</sup>

Radi potpunog sagledavanja interakcije ekonomske politike i institucionalnog okruženja, normativnu teoriju treba zamijeniti pozitivnom teorijom ekonomske politike. N. Acocella u svojoj *Ekonomskoj politici* navodi da normativna teorija ekonomske politike ili teorija javnog interesa zanemaruje da „ekonomske sistem nije sastavljen od pojedinaca koji se ne mogu razlikovati, i da nosioci politika nisu anonimni.”<sup>23</sup>

Normativna teorija ekonomske politike počiva na hipotezama koje ne odražavaju institucionalno okruženje koje presudno utiče na motivaciju subjekata da donose odluke o ciljevima i mjerama i poštuju pravo. Političari u parlamentu, vladi i organima lokalne samouprave nijesu nezainteresovani za ishode i perspektivu svog djelovanja, nijesu bez impulsa i interesa u odnosu na ekonomsku stvarnost, na koju djeluju mjerama ekonomske politike.<sup>24</sup>

<sup>21</sup> Hajek F. A.: *Put...*, *Op. cit.*, p. 119.

<sup>22</sup> Madžar Lj.: *Ekonomski...*, *Op. cit.*, p. 235.

<sup>23</sup> Acocella N.: *Počela ekonomske politike*, Zagreb 2005, p. 203.

<sup>24</sup> Oni su endogeni u odnosu na ekonomsku stvarnost, a njihova politička opredjeljenja su pomiješana sa ekonomskom motivacijom. Svoje odluke i izbore procjenjuju preko njihovih anticipiranih efekata na svoj položaj.

Nosioci ekonomskih politika koji imaju jasan politički identitet i preferencije, koje nijesu automatski i prirodno usklađene sa „javnim interesom”, nalaze se u interakciji sa biračima i interesnim grupama, u kojoj se na političkom tržištu određuje ravnotežni obim državne intervencije. U oštro podijeljenom crnogorskom društvu parlament, vlada i organi lokalne samouprave, kao važni nosioci ekonomskih politika, u ozbiljnom su iskušenju da, radi vlastite političke koristi, favorizuju pojedine društvene grupe formulisanjem i sprovođenjem određenih ekonomskih politika.

Ponuda državne intervencije, koja pogoduje partikularnim interesima, može imati dva oblika: intervencija putem tzv. opštih mjera ekonomske politike i posebne selektivne akcije.

U Crnoj Gori nije učestalo pogodovanje partikularnim interesima putem tzv. opštih mjera ekonomske politike. Usljed čvrstih institucionalnih ograničenja, posebno u oblasti monetarnog sistema Crne Gore, minimizirane su mogućnosti intervencija putem opštih mjera (npr. mjera devizne i monetarne politike) radi komponovanja političke podrške od strane subjekata ekonomske politike. Dodatni razlozi za odsustvo ovih intervencija nalaze se u karakteru izbornog sistema i političkog života. Izborni sistem je generisao veći broj političkih partija, od kojih nijedna ne obuhvata u cjelini neku zasebnu ekonomsku skupinu, u čiju bi korist pokretala opšte intervencije. Političke partije u Crnoj Gori su uglavnom organizovane oko pitanja državnog statusa i „identitetskih” pitanja, na osnovu čega se diferenciraju i zauzimaju mjesto u političkom spektru, a ne oko ekonomskih pitanja i ekonomskih problema, u vezi sa kojim bi obećavale određene državne intervencije u privredi. Što manji značaj prvopomenutih pitanja bude na političkom tržištu, vjerovatnije će biti opšte intervencije od strane partija koje budu na vlasti, radi ostvarivanja političke podrške i potvrde ideološke pripadnosti.

Posebne selektivne akcije ekonomske politike predstavljaju posebno značajan oblik narušavanja principa vladavine prava u Crnoj Gori. One se sprovode u korist pojedinih privrednih subjekata ili manjih interesnih grupa, a na štetu njihovih konkurenata i društva kao cjeline.<sup>25</sup> Ovi privredni subjekti uspješno traže državnu intervenciju koja im osigurava monopolsku poziciju u privrednoj grani, ili privilegovan položaj kada su u pitanju građansko-pravni odnosi sa državom, ili spasavanje od dejstva tržišta, čime se stvara problem moralnog hazarda.

---

<sup>25</sup> Posebno mislimo na državnu pomoć, državne garancije, jednokratna socijalna davanja i tome slično.

U odsustvu stabilnih i efikasnih pravnih institucija, takve državne intervencije generišu društveno štetne podsticaje i izazivaju potrebu za dodatnim državnim intervencijama. Što su češće ove državne intervencije biće manje predvidivo djelovanje subjekata ekonomske politike, što narušava pravnu sigurnost privrednih subjekata i obara kvalitet socijalne okoline, u kojoj se donose i realizuju ekonomske odluke. Tako, na primjer, ako doživi krah institucija objektivne odgovornosti za naknadu štete, a državnom intervencijom se pokušaju otkloniti negativni eksterni efekti, proizašli iz djelatnosti određenog privrednog subjekta, trošenjem sredstava poreskih obveznika, onda država stvara novu nesavršenost tržišta – moralni hazard, odnosno podsticaj privrednom subjektu da preuzima veći rizik ubuduće.<sup>26</sup>

Što su manje efikasne pravne institucije, ove grupe i privredni subjekti bez velikih troškova artikulišu i nameću svoje interese. Što su niži troškovi njihovog djelovanja, veća je vjerovatnoća da će uspjeti u osiguranju državne intervencije koja pogoduje njihovim partikularnim interesima. U tom pravcu pogoduje im činjenica da su nosioci ekonomskih politika nepromijenjeni, tako da su dodatni troškovi uspostavljanja veza i povjerenja u ovom obliku političke korupcije nulti, a ove grupe i subjekti u tom pogledu ostvaruju efekte ekonomije obima sa povećanjem broja primljenih ustupaka od javnog sektora. Pad troškova njihovog organizovanja i djelovanja dovodi do toga da su ove grupe spremne preuzeti veći rizik, što uvećava vjerovatnoću državne intervencije koja pogoduje njihovim partikularnim interesima.

Što su pomenute grupe jače, biće teže dovesti do kraja reformske procese u privredi.

U mjeri u kojoj se budu prevazilazila tzv. identitetska pitanja, do izražaja će dolaziti politike usmjerene na „javni interes”. Međutim, ova hipoteza ne može biti jednoznačno potvrđena. S jedne strane, usljed smanjenja razlika između preferencija u pogledu ključnih javnih politika, biće veća vjerovatnoća formulisanja politika sa velikim stepenom prihvatljivosti u društvu. Sa druge strane, dezaktuelizacija tzv. identitetskih pitanja dovodi do gubitka vrlo važnog instrumenta mobilizacije glasačkog tijela. Što je manji značaj demagoških instrumenata mobilizacije glasačkog tijela, biće vjerovatnije kapitalno-intenzivne predizborne i političke kampanje radi pridobijanja glasača. Kapitalno-intenzivne kampanje se ne mogu voditi bez velike količine resursa koji se stvaraju u privatnom sektoru. Do realokacije resursa od privatnog sektora prema partijama doći će jedino ukoliko političari ponude određene ekonom-

---

<sup>26</sup> Ovakav slučaj se desio, kao posljedica djelatnosti privrednog subjekta koji se bavi čuvanjem eksploziva, u okolini Nikšića, ljeta 2006. godine.

ske politike kojima se favorizuju interesi pojedinih grupa, na štetu društva kao cjeline. Što je veći uticaj države na alokaciju i raspodjelu resursa, biće više resursa realocirano iz privatnog sektora u političke kampanje i više ekonomskih politika koje favorizuju parcijalne interese određenih grupa. Malo je vjerovatno da će doći do radikalnih privrednih reformi, jer političke partije usljed skorijeg pada značaja tzv. identiteskih pitanja, gube važne instrumente regrutovanja i održavanja glasačkog tijela. Treba dodati i da će sa opadanjem značaja pitanja državnog statusa i „identitetskih” pitanja vjerovatno manji broj birača izlaziti na izbore. Što manje birača bude izlazilo na izbore, dolaziće do rasta uticaja interesnih grupa na ishod izbora i, shodno tome, do većeg uticaja na ekonomske politike i nametanja njihovih parcijalnih interesa kao opštih.

### III

Ekonomske politike koje nijesu usmjerene na stvaranje stimulativnog okvira i konkurentskog poretka, već na reagovanje „od slučaja do slučaja”, mogu postati izvor nesigurnosti i najnestabilniji segment pravnog poretka, podložan najbržem zastarijevanju. „Pravna pravila zastarijevaju, amortizuju se, zamjenjuju novim i akumuliraju se nova pravila. Zastarijevanje je proizvod promjene u okruženju koje smanjuje vrijednost usluge koju nam informacija (pravo) pruža.”<sup>27</sup>

Formulisanje ekonomskih politika u Crnoj Gori ne uspijeva u potpunosti dobiti odlike konceptualnog pristupa, što može imati štetne posljedice za privredu i pravni poredak.<sup>28</sup> Na konstitucionalnom nivou kolektivnog odlučivanja definiše se struktura pojedinačnih prava privrednih subjekata i granice djelovanja države, odnosno subjekata ekonomske politike. Pravila evolutivnog porijekla, nastala spontanom kumuliranjem ponašanja ljudi prema njima, imaju nesumnjive prednosti. Selektirana su u procesu konkurencije pravila i obrazaca ponašanja, imajući evolutivne prednosti jer doprinose opstanku grupa, dakle, bez nametanja nečijih preferencija i uz minimalno pribjegavanje prinudi. Pravila koja imaju evolutivne prednosti, nastala u spontanom procesu, nužno su jednostavna i generalna, a usljed toga ne zastarijevaju brzo, postojana su, ali nijesu savršeno funkcionalna i ne mogu specifikovati ponašanje u složenim situacijama izbora, na bilo kom nivou odlučivanja, niti su

<sup>27</sup> Jovanović A.: *Teorijske...*, *Op. cit.*, p. 41.

<sup>28</sup> O tome najbolje svjedoči odnos prema značajnim privrednim granama i privrednim subjektima kao što su KAP, Rudnici Boksita, Željezara, Elektroprivreda, itd.

fleksibilna, a kao rezultat snaga tradicije vrlo često su odraz potreba nastalih u sasvim drugačijim okolnostima. Kako zbog znatnih troškova spontanog poretka i održivosti neefikasnih pravila „nije prihvatljiv evolucionizam, jer ne može da bude osnova za promjene u datom trenutku i u datim okolnostima”<sup>29</sup>, nameće se nužnost vođenja ekonomskih politika. Naše društvo odlikuju snažne diobe i radikalne promjene uređenja, kroz istoriju, što dodatno ukazuje na nužnost usvajanja i oslanjanja na specifična formalna pravila. N. Acocella ističe: „Potreba za formalnim pravilom pojavila se kad je došlo do duboke podijeljenosti društva.”

„Svaka država mora da djeluje i svaka akcija države miješa se u nešto. Ali nije stvar u tome. Važno pitanje jeste da li pojedinac može da predvidi akciju države i upotrebi ovo znanje kao podatak u sopstvenom planiranju... i da li je država u poziciji da osujeti individualne napore.”<sup>30</sup>

Pošto ekonomska politika podrazumijeva promjenu u pravnom poretku, odnosno rekonstrukciju strukture pojedinačnih prava privrednih subjekata, od strane subjekata ekonomskih politika, pokreću se pitanja o karakteru promjena u strukturi prava i mehanizmima njihovog sprovođenja i pitanja o redefinisanoj granici djelovanja države, odnosno subjekata ekonomskih politika.

„Vladavina prava određuje proceduru za kolektivno odlučivanje, ali ne određuje njen javni ishod.”<sup>31</sup> Ekonomske politike usmjerene na parcijalne interese i unaprijed zacrtane ishode poništavaju osnovne funkcije pravnog poretka – smanjenje stepena konfliktnosti u društvu i postizanje većeg stepena sredenosti i sigurnosti odvijanja društvenih odnosa.

*Ad hoc* akcije nosilaca ekonomskih politika proizvode diskriminatorne i neravnomjerne promjene u prethodno definisanoj strukturi pojedinačnih prava, težeći da se kumuliraju, jer stvaraju podsticaje za redefinisanoj prava u drugim segmentima strukture.

Što je učestalije rješavanje parcijalnih problema *ad hoc* mjerama, dolazi do jačanja ličnog autoriteta onih zvaničnika koji rješavaju date probleme. U ovoj situaciji nastaju snažni podsticaji da potčinjavaju druge, ili ih involviraju u svoju akciju, ali i podsticaji drugima da mu podriju i preotmu poziciju.

*Ad hoc* akcije, temeljene na ličnom autoritetu zvaničnika koji ih vode, dovode do narušavanja jednakosti šansi i disproporcionalnih promjena u struk-

<sup>29</sup> Stojanović B.: *Crtice o knjigama, idejama i ljudima*, Beograd 2009, p. 311.

<sup>30</sup> Hajek F. A.: *Put...*, *Op. cit.*, p. 124–125.

<sup>31</sup> Pejović S.: *Pravo kao kapitalno dobro*, u: *Ljudska prava – teorija i primjene* (Prokopijević M. ed.), 1997, p. 75

turi pojedinačnih prava. Stvar je u tome što pripadnici njihovog sektora dobijaju dodatna prava i šanse, za koje ostaju uskraćeni pripadnici drugih sektora, što u krajnjem ugrožava stabilnost društvenog poretka.

Veći stepen konfliktности proizvodi povećane rizike i troškove privrednim subjektima. Što su veća diskreciona ovlašćenja, nužni pratilac i uslov djelovanja „od slučaja do slučaja”, veći su podsticaji privrednim subjektima i nosiocima ekonomskih politika da se upuste u korupciju i rizične operacije, koje destabilizuju pravni okvir.

Ekonomске politike kojima se favorizuju parcijalni interesi i predodređuju javni ishodi ne samo da su štetne sa ekonomskog aspekta, jer „to očito nije srećno rešenje jer vodi velikom rasipanju energije i resursa”,<sup>32</sup> nego su i štetne sa aspekta ostvarivanja osnovne uloge prava. Ove politike svode slobodu pojedinca na neodrživ nivo, instrumentalizuju privredne subjekte i sprečavaju ostvarivanje individualnih sloboda privrednih subjekata i čitavog kompleksa priznatih prava.

Politike koje smo naznačili vode diskriminaciji jer se nečiji interesi favorizuju na račun priznatih prava i interesa drugih subjekata. Ukoliko nosilac ekonomske politike rješava sukob ili problem u konkretnom slučaju dodjeljivanjem privilegija ili posebnih šansi, moramo imati na umu da se u toj situaciji više niko neće naći i, samim tim, neće dobiti osigurane pogodnosti. Treba dodati i Hajekovu opasku: „Neposredno zainteresovani za određeni problem nisu nužno najbolje sudije interesa društva kao cjeline.”<sup>33</sup> Dalje, ako država spasava privredne subjekte od neuspjeha na tržištu, nužno postupa nejednako, jer su svi sasvim sigurno ostvarili različite rezultate na tržištu.

Reagovanja „od slučaja do slučaja” dovode do narušavanja pravne sigurnosti i destabilizuju pravni okvir djelovanja subjekata ekonomske politike i privrednih subjekata. „Reaktivne” ekonomske politike ne mogu biti predmet definisanja na konstitucionalnom nivou kolektivnog odlučivanja, a usljed toga ne odražavaju racionalno definisane interese koji se podržavaju generalnim pravilima, čiji je stepen zastarijevanja niži od pravila kojima se sprovode ad hoc akcije.

„Reaktivne” ekonomske politike narušavaju pravnu sigurnost, jer čine manje predvidivim djelovanje nosilaca ekonomskih politika, zato što se unaprijed ne zna priroda i intenzitet svakog pojedinačnog problema koji se može pojaviti u složenoj privrednoj i društvenoj praksi, koji se želi riješiti. Ako je zadatak rješavanje problema u svakom konkretnom slučaju, kroz djelovanje

<sup>32</sup> Prokopijević M.: *Konstitucionalna ekonomija*, Beograd 2000, p. 400.

<sup>33</sup> Hajek F. A.: *Put..., Op. cit.*, p. 120.



ad hoc mjerama, ne mogu se unaprijed predvidjeti granice djelovanja nosilaca ekonomskih politika. Efikasnost u konkretnom slučaju zahtijeva da se problem riješi, a djelovanje subjekata zavisice od prirode i subjektivne procjene problema, što je samo po sebi neizvjesna okolnost. Reagovanje „od slučaja do slučaja” onemogućava definisanje preciznih osnova za utvrđivanje odgovornosti nosilaca ekonomskih politika. „Reaktivne” ekonomske politike dovode do multiplikacije zahtjeva za državnom intervencijom. Nezadovoljstvo djelova javnosti koje podstiče na reakcije na iskrse parcijalne probleme vodi rastakanju poretka, jer se mimo pravnog poretka redefiniše sfera dopuštenog djelovanja države, odnosno nosilaca ekonomskih politika. „Reaktivne” politike ne mogu biti unaprijed objavljene, što narušava sigurnost, povećava diskontne stope i skraćuje vremenske perspektive planiranja. Samo ekonomska politika koja počiva na konstitucionalnom idealu obezbjeđuje pravnu sigurnost.

„Ako akcije države treba da budu predvidive, njih moraju da određuju pravila utvrđena nezavisno od konkretnih okolnosti koje se unaprijed ne mogu ni predvidjeti, niti uzeti u obzir, i određeni efekti ovakvih akcija biće nepredvidivi.”<sup>34</sup>

Izbor i dimenzioniranje mjera ekonomske politike u zavisnosti od prirode parcijalnog problema i nezadovoljstva javnosti zbog toga problema, umanjuje povjerenje privrednih subjekata u pravni poredak. Što se u većoj mjeri akcija ekonomske politike i ponašanje nosilaca ekonomskih politika strukturira pod uticajem konkretnih okolnosti i nezadovoljstva pojedinih grupa, to će biti veća razlika između nominalne i efektivne ponude državne intervencije. U takvoj situaciji za privredne subjekte postaje relevantno očekivanje u pogledu ponašanja nosilaca ekonomskih politika, a ne ono što je proklamovano kao pravni okvir djelovanja nosilaca ekonomskih politika. Tada osnova racionalnih planova i preduzetih poteza od strane privrednih subjekata nijesu opcije koje dopušta pravni poredak, već opcije koje se očekuju od strane subjekata ekonomskih politika. Ekonomske veličine se mijenjaju u zavisnosti od očekivanja dokle će sezati granice djelovanja subjekata ekonomskih politika, što štetno utiče na privredu i pravni poredak.

Od povjerenja privrednih subjekata u pravni poredak zavisi dejstvo mjera ekonomske politike. Što je manje povjerenje privrednih subjekata u pravni poredak, to će biti slabiji efekti mjera ekonomske politike na njihovo ponašanje. U uslovima niskog stepena povjerenja privrednih subjekata u pravni poredak, zastarijevanje pravnih pravila, kojima se sprovode ekonomske politike, kreće se po rastućoj stopi, što stvara podsticaje da se mijenjaju, ili zaobilaze, a to u

<sup>34</sup> Hajek F. A.: *Put..., Op. cit.*, p. 118.

krajnjoj mjeri vodi nepostojanosti zakona i rastu troškova (rizika) sa kojima se suočavaju privredni subjekti. Pravna pravila kojima se sprovode „aktivističke“ ekonomske politike najbrže zastarijevaju, jer ove politike odlikuje visok stepen volabiliteta. Aktivno miješanje u privredu i kruta privrženost cilju niske nezaposlenosti, što dovodi do kontinuiranog pomicanja kratkoročne krive agregatne tražnje, prvo udesno pa ulijevo, stvara i održava stabilno uvjerenje subjekata u neminovne buduće intervencije, koje i sami traže, a ekonomija prolazi brzo kroz razne ravnotežne tačke a pravna pravila gube postojanost, često se mijenjaju, a investitori žive u nepodnošljivo nestabilnoj okolini, sa rastućim diskontnim stopama i sve kraćim vremenskim horizontima prilikom donošenja investicionih odluka. Pad bogatstva u društvu postaje neminovan.

Narušavanje jednakosti u pravima i predvidljivosti djelovanja subjekata ekonomskih politika stoje u međusobnoj povezanosti. Arbitrirano djelovanje subjekata ekonomskih politika, koje se ne može unaprijed predvidjeti, stavlja u različiti položaj privredne subjekte na koje se odnose ekonomske politike. Informacije o tome šta će, i u kojoj mjeri, raditi nosioci ekonomskih politika nijesu jednako raspoređene, tako da privredni subjekti nemaju jednake šanse prilikom planiranja svojih poslovnih aktivnosti.

„Posledica periodičnosti izbora i s njom povezanih faza izborne borbe jeste kratkoročna perspektiva političara. Zbog te kratkoročne perspektive nastaje politika malih koraka, odnosno probijanja kroz krizne situacije.”<sup>35</sup> U Crnoj Gori učestalost ove prakse ima uzrok u činjenici da su vodeći nosioci ekonomskih politika u Crnoj Gori nastojali realizovati krupne i dugoročne političke projekte, tako da na njihovo intertemporalno nestrpljenje snažno utiču iskrslj problemi.

U ishodištu ovakvih ekonomskih politika i djelovanja njihovih nosilaca „rezultat može biti samo neka struktura koja stvara rasprostranjeno nezadovoljstvo među članovima zajednice, zadovoljstvo koje samo po sebi ima tendenciju da potkopa poštovanje prava i sprovođenje prava, poštovanje koje ima suštinski značaj za održavanje društvenog kapitala koji predstavlja zakon u cjelini.”<sup>36</sup>

#### IV

Povinovanje subjekata ekonomske politike pravu i principu vladavine prava presudno zavisi od efikasnosti mehanizama odgovornosti, pravne, politič-

<sup>35</sup> Brummerhoff D.: *Javne finansije*, Zagreb 2000, p. 116.

<sup>36</sup> Bjukenen Dž.: *Granice...*, *Op. cit.*, p. 196.

ke i moralne. Što su efikasniji mehanizmi pravne, političke i moralne odgovornosti, biće manje vjerovatno odstupanje subjekata ekonomske politike od pravnih normi i principa vladavine prava.

Sa ekonomskog aspekta, mehanizam pravne odgovornosti podrazumijeva supstantivna i proceduralna pravila koja alociraju nagrade (koristi) i kazne (troškove) za preduzete poteze i generišu odgovarajuće podsticaje, čineći predvidljivim akcije subjekata ekonomske politike.

Sistem pravne odgovornosti djeluje prema stvarnim i potencijalnim prekršiocima pravnih normi. Ostvaruje preventivne efekte *ex ante* i *ex post* u odnosu na kršenje pravne norme. Ukoliko su nosioci ekonomskih politika odvraceni od kršenja pravnih normi, smanjuju se neizvjesnosti i rizici sa kojima se suočavaju privredni subjekti pri donošenju odluka.

Sistem pravne odgovornosti ima dvije osnovne funkcije: zaštita ustanovljenih pravila i autoselekcija. Što su efikasniji mehanizmi pravne odgovornosti i ustavnopravna procedura, biće snažniji podsticaji nosiocima ekonomskih politika da poštuju pravo, što doprinosi stabilnosti pravnog sistema. Što su snažniji podsticaji političarima i birokratama da poštuju pravo, biće manji raskorak između nominalne i efektivne ponude državne intervencije (ekonomskih politika), što umanjuje rizike sa kojima se suočavaju privredni subjekti i omogućava im racionalno planiranje i maksimalno ulaganje resursa u produktivne djelatnosti.

„Pod autoselekcijom se podrazumijeva svako donošenje odluka, odnosno svaki realizovan izbor kojim se šalje vjerodostojan signal.”<sup>37</sup> Sistem pravne odgovornosti generiše podsticaje nosiocima ekonomskih politika da poštuju pravna pravila i podsticaje za autoselekciju, jer onaj ko se upusti u političku utakmicu i javne poslove, u uslovima efikasnog i strogog sistema pravne odgovornosti, šalje signal o sebi kao o nekom ko je sposoban da sprovodi ekonomske politike u skladu sa pravnim pravilima. I obrnuto, u uslovima visoke vjerovatnoće nametanja pravne sankcije, onaj koji nije sposoban realizovati ciljeve ekonomske politike u skladu sa postavljenim standardima i principom vladavine prava, nema motiv da se angažuje u politici i javnim poslovima. Od efikasnosti sistema pravne odgovornosti zavisi snaga ovih podsticaja. Što je efikasniji sistem pravne odgovornosti, snažniji su podsticaji političara i birokrata da poštuju pravo i podsticaji za autoselekciju. Ukoliko je neefikasan, dolazi do rasta stope kršenja pravnih normi i nefunkcionalnosti mehanizama autoselekcije. Od mehanizama odgovornosti u velikoj mjeri zavisi kredibilitet nosilaca ekonomskih politika u očima privrednih subjekata, posebno investi-

<sup>37</sup> Begović B. et al.: *Ekonomija...*, *Op. cit.*, p. 399.

tora. Prema tome, efikasan sistem pravne odgovornosti povećava kredibilitet nosilaca ekonomskih politika u očima privrednih subjekata.

Nezavisno pravosuđe, efikasni sudski, upravni i ustavnosudski postupci predstavljaju garanciju poštovanja prava od strane subjekata ekonomskih politika. Međutim, u ovome se ne iscrpljuje funkcija pomenutih institucija, one doprinose i ublažavanju ili uklanjanju asimetrije informacija na političkom tržištu. Birači, privredni subjekti i interesne grupe, ukoliko funkcionišu ove institucije, imaju manju neizvjesnost i pouzdanije informacije o granicama u kojima se mogu kretati akcije i obećanja nosilaca ekonomskih politika.

Što su efikasniji mehanizmi političke odgovornosti, to su snažniji podsticaji nosiocima ekonomskih politika da poštuju pravo i na taj način produže ostanak na vlasti i uvećaju vjerovatnoću reizbora.

Nakon kraha komunističkog sistema u Crnoj Gori uspostavlja se predstavnička demokratija. „Indirektna ili posrednička demokratija označava onaj oblik vladavine koji se zasniva na povjeravanju upravljanja, čime se stvara odnos između principala (biračko tijelo), agenata (političari, odnosno izborni predstavnici naroda).<sup>38</sup> Relevantne okolnosti u vezi sa kojim se javlja snažna informaciona asimetrija na političkom tržištu jesu svojstva i osobine političara i politički proizvod (ekonomske i druge javne politike) koji oni obrazuju i realizuju. Informaciona asimetrija se pojavljuje u svakom tipu političkog sistema, i u bilo kojoj zemlji. Brojne političke, institucionalne i ekonomske specifičnosti Crne Gore daju poseban karakter problemu informacione asimetrije u njenom političkom sistemu. Problem informacione asimetrije, koji u Crnoj Gori ima specifične uzroke, predstavlja jedan od osnovnih uzroka nefunkcionalnosti mehanizama političke odgovornosti nosilaca ekonomskih politika.

Z. Petak u analizi teorijskih hipoteza A. Downs-a o efektima nesavršene informisanosti navodi: „nedostatak potpunih informacija za donošenje odluka u toj mjeri je temeljan za ljudski život da po Downs-ovu mišljenju utiče na strukturu gotovo svake društvene institucije.”<sup>39</sup>

Što većom količinom informacija raspolažu birači, efikasniji je mehanizam političke odgovornosti nosilaca ekonomskih politika. Od stepena informisanosti zavisi opredjeljivanje birača. Stepenn informisanosti birača zavisi od njegove granične koristi i graničnog troška prikupljanja informacija. Crnogorski narod, kao i narodi u njegovom okruženju, nema dugu demokratsku tradiciju, nema formirane snažne modele i razvijene procese praćenja, prikupljanja i obrade informacija sa političkog tržišta i informacija o rezultatima pojedinih

<sup>38</sup> Begović B.; Labus M.; Jovanović A.: *Ekonomija za pravnike*, Beograd 2008, p. 389.

<sup>39</sup> Petak Z.: *Javna...*, *Op. cit.*, p. 121.

politika. Većina birača ne poznaje pravo i teško može ustanoviti da li je došlo do kršenja prava pri formulisanju i sprovođenju ekonomskih politika.

U oštro podijeljenom crnogorskom društvu, u kojem su birači opterećeni pitanjima državnog statusa i „identitetskim” pitanjima, mjere ekonomske politike, njihovi efekti i usklađenost sa pravom, nijesu niti jedina, niti najvažnija pitanja, o kojima birači vode računa i prikupljaju informacije. Što je biračima manje važno da li se formulisanje i sprovođenje ekonomskih politika odvija u skladu sa pravom i principom vladavine prava, nosioci ekonomskih politika imaju slabije motive da poštuju pravo.

Široka sfera racionalne ignorancije birača pogoduje manipulacijama od strane političara i slabljenju odgovornosti nosilaca ekonomskih politika. Veliki broj birača vjeruje u nesmjernost političke elite, i u vlasti, i u opoziciji, pa ne smatraju racionalnim prikupljanje informacija o rezultatima njihovog djelovanja. Investicija u prikupljanje informacija jeste ireverzibilni trošak, a birači ne vjeruju u promjenu političkih okolnosti koje bi dovele do povrata investicije. Veliki dio biračkog tijela čini siromašno i ruralno stanovništvo, kojeg se ne tiču glavne ekonomske politike, usljed čega i nemaju interes da prikupljaju informacije. To stanovništvo je najčešće objekat manipulacija i zloupotreba.

U oštro podijeljenom crnogorskom društvu, opterećenom „identitetskim” pitanjima, izborni rezultati ne zavise presudno od tekuće ekonomske situacije, što utiče na motivaciju subjekata ekonomskih politika da vode računa o svojim postupcima, odnosno u kojoj to mjeri čine. Sa opadanjem značaja pitanja koja dijeli društvo, izborni rezultati će u većoj mjeri, ako ne i presudno, zavisi od tekuće ekonomske situacije.

Analize ekonomskih politika, koje se iznose putem medija, i informacije o namjerama i planovima političara imaju odlike javnog dobra. Korišćenjem tih analiza i informacija od strane jednog birača ne umanjuje se raspoloživa količina, niti korisnost od datih analiza i informacija za druge birače. Za dati obim ponude tih analiza i informacija granični troškovi jednaki su nuli. Troškovi isključenja onog ko ne plati za njihovo korišćenje prohibitivno su visoki. Zbog toga analitičari i drugi pojedinci nemaju društveno poželjan motiv da ulažu u pružanje analiza i informacija, što rezultira njihovom nedovoljnom ponudom i, shodno tome, opstankom velike informacione asimetrije između političara i birača. Na opstanak informacione asimetrije utiče i činjenica da je pružene analize i informacije teško prilagoditi individualnim preferencijama i potrebama birača u pogledu informacija o određenim pitanjima, a takav problem ne postoji kad su u pitanju ekonomska dobra na privrednom tržištu. Analiza svojstava političara koji oblikuju ekonomske politike, kao i njihovih namjera i djela mogu zaći u sferu protivpravnog i intimnog, što rezultira ne-

pouzdanim analizama ili odsustvom analiza. Rješenje ovog problema u Crnoj Gori donekle nastupa dekriminalizacijom klevete, važne reforme jednog instituta, koja je sad nesporna.

Jedan od osnovnih uzroka narušavanja institucija koje osiguravaju političku odgovornost, prije svega slobodnih izbora leži u dominaciji „krupnih” državnih pitanja na političkom tržištu, koja se ne mogu riješiti u kratkom periodu. Vrlo je disperzovana vremenska distribucija političkih i drugih koristi od investicije u rješavanje ovih pitanja. Ukoliko se ne osigura duga vladavina i nesmjernjivost, neće se moći kapitalizovati prinosi od vlastite političke investicije. Sigurnost u pogledu buduće vladavine i nepromijenjene konstelacije političkih snaga dovodi do pada individualne diskontne stope kojom se izražavaju intertemporalne preferencije nosilaca političke ideje, što ih podstiče na realizaciju dugoročnih političkih projekata, zanemarivanje važnih institucionalnih reformi i ulaganje u vlastitu nesmjernjivost. Snaga podsticaja da se opire promjenama i podsticaja da se narušavaju institucije političke odgovornosti, raste sa godinama provedenim na vlasti i vjerovatnoćom da će se radikalnije preispitivati političko nasljeđe i odgovornost nosilaca tih političkih ideja. Prinosi od investicije u pomenute dugoročne političke projekte kreću se prema rastućoj stopi tokom vremena. Stopa prinosa od takve političke investicije raste u mjeri njene egzistentnosti i oživotvorenja u društvenoj praksi. Ukoliko je njeni nosioci održavaju, i po cijenu narušavanja temeljnih institucija političke odgovornosti, ona im donosi rastuće koristi u smislu slanja javnosti vjerodostojnih informacija o njihovoj sposobnosti da formulišu i sprovode politike. Ukoliko ishodi pomenutih dugoročnih političkih projekata postaju definitivni, utoliko raste vjerovatnoća smjenjivosti ključnih političkih figura u Crnoj Gori, i u vlasti, i u opoziciji.

U pojedinim segmentima društva ostvaruje se napredak u pogledu ublažavanja informacione asimetrije i generisanja podsticaja subjektima ekonomskih politika da poštuju pravo. Razni pojedinci se okupljaju i organizuju u formi nevladinih organizacija da bi postigli efekte ekonomije obima u prikupljanju informacija, usljed čega predstavljaju veću snagu koja insitira na poštovanju prava. Privatizacija društvenog kapitala, investiranje inostranog kapitala u crnogorska preduzeća, razvoj akcionarstva i individualnog preduzetništva u Crnoj Gori rezultira i formiranjem poslovnih zajednica koje prate političke tokove i prikupljaju informacije o političarima, njihovim namjerama i politikama koje nude. Reforma sindikalnog organizovanja i konkurencija decentralizovanih sindikata dovodi do smanjenja nivoa informacione asimetrije na političkom tržištu, u pogledu važnih aspekata ekonomskih politika.

Efikasnost mehanizama političke odgovornosti u velikoj mjeri zavisi od karaktera državnih organa koji učestvuju u formulisanju i sprovođenju ekonomskih politika, jer od ovoga zavisi vjerovatnoća identifikovanja i utvrđivanja nosioca koji je odgovoran za preduzete mjere. Što su veća uloga i ovlašćenja inokosnih organa i pojedinačnih zvaničnika u formulisanju i sprovođenju ekonomskih politika, biće efikasniji mehanizmi političke i moralne odgovornosti nosilaca ekonomskih politika. Pod ovim uslovima je lakše identifikovati onoga ko je odgovoran za formulisanje i (ne)sprovođenje određenih pravnih pravila i doći će do snažnijeg pritiska javnosti. Ukoliko je taj pritisak disperzovan na veći broj pojedinaca, svaki od njih se suočava sa manjim rizikom, što mu slabi motivaciju da vodi računa o svojim postupcima.

Mišljenja smo da je promjenom načina izbora gradonačelnika i predsjednika opština u Crnoj Gori oslabljen mehanizam političke odgovornosti ovih, vrlo važnih, nosilaca ekonomskih i drugih javnih politika.

Mehanizmi moralne odgovornosti političara i birokrata doprinose osiguranju obećanog u granicama zakona, povinovanju subjekata ekonomske politike pravu i principu vladavine prava. Što su efikasniji mehanizmi moralne odgovornosti političara i birokrata koji učestvuju u akciji ekonomske politike, biće manja vjerovatnoća odstupanja od pravnih normi i principa vladavine prava.

Za razliku od pravnih, moralne norme po svojoj prirodi nijesu savršeno specifikovane, niti iznijansirane<sup>40</sup>, te ne mogu biti efikasan regulator ponašanja u složenim situacijama političkog života. Unutar crnogorskih partija, koje ne odlikuje visok stepen unutrašnje konkurencije i individualnih inicijativa, razvodnjava se moralna odgovornost njihovih pripadnika i funkcionera.

Što je manji institucionalni prostor za autonomnu inicijativu unutar partija, koje učestvuju u predlaganju i oblikovanju ekonomskih politika, manja je vjerovatnoća nametanja i trpljenja moralne sankcije, kako unutrašnje tako i spoljne. Ne može se očekivati djelovanje u skladu sa moralnim normama tamo gdje nema autonomije volje. Pojedinaac koji je dio hijerarhizovane partije na čije odluke ne utiče njegova autonomna volja, teško može biti objekat nametanja moralne sankcije. Zbog straha od partijskog revanšizma, redukovano je uveliko polje njihove autonomije.

Što su autoritarnije političke partije, manja je vjerovatnoća trpljenja moralne sankcije od strane pojedinaca, unutar partije, za preduzete mjere ekonomske politike. Što je niži njihov položaj u autoritarnoj partiji, manja je vjerovatnoća da će oni trpjeti moralnu sankciju. Što je manja ta vjerovatnoća,

---

<sup>40</sup> Detaljnije o tome v. u radu Shavell S. /2009/.

manja je snaga impulsa koji ide prema vrhu u pogledu preispitivanja preduzetih i realizovanih mjera ekonomske politike.

Primjena pravnih i moralnih normi razlikuje se u pogledu informacionog problema. Primjena i jedne i druge norme počiva na informacijama o prekršaju. Primjena pravnih normi u političkom procesu, u kojem se obrazuju i sprovode ekonomske politike, generalno iziskuje više informacija jer subjektivni osjećaj kajanja ili griže savjesti u slučaju kršenja moralnih normi ne iziskuje prikupljanje informacija od strane prekršioca, koji sam sebi nameće sankciju. Unutrašnja moralna sankcija se automatski nameće, bez spoljne intervencije. Međutim, moralne obaveze su daleko manje specifikovane, što otvara prostor za (samo)zavaravanja u pogledu njihovog poštovanja. Što su manje specifikovane moralne norme, veća je vjerovatnoća izbjegavanja moralne sankcije.

Mehanizam moralnih normi može djelovati u suprotnom, nepoželjnom pravcu kad je u pitanju poštovanje principa vladavine prava. Partije mogu razviti neke interne norme, čije poštovanje, prema njihovom uvjerenju, ima moralnu vrijednost. Dalje, dobijanje posla u javnom sektoru na osnovu partijske pripadnosti razvodnjava moralnu odgovornost. Ukoliko se takav pojedinac „oduži” nekim postupkom, koji nije u saglasnosti sa principima vladavine prava, manja će biti snaga spoljne moralne sankcije nego inače.

Moralne norme generišu podsticaje nosiocima ekonomskih politika da učine obećano, u granicama zakona, i poštuju pravo. Povinovanje moralnoj normi može biti jedan od razloga zašto bi nosioci ekonomskih politika htjeli usaglasiti svoje ponašanje sa zakonom i obećanim programom mjera ekonomske politike. Shodno tome društveno je poželjno ulagati u institucije koje osiguravaju efikasno djelovanje mehanizama moralne odgovornosti političara. Ukoliko se osiguraju određene institucionalne pretpostavke, kao npr. reforma lokalne samouprave, decentralizacija, reforma partijskih lista, itd., biće efikasniji mehanizmi moralne odgovornosti političara.

Mišljenja smo da promjena načina izbora gradonačelnika i predsjednika opština u Crnoj Gori, kao važnih učesnika u procesu kreiranja i sprovođenja ekonomskih politika, umanjuje efikasnost mehanizama moralne odgovornosti političara.

Kao pokušaj rješavanja složenog teorijskog i praktičnog problema zašto se subjekti ekonomske politike povinuju pravu i principu vladavine prava, u hipotezi smo naveli da su osnovni razlog tome efikasni mehanizmi pravne, političke i moralne odgovornosti nosilaca ekonomskih politika. No, subjekat ekonomske politike je jedan teorijski pojam, na tom nivou apstrakcije korišćen i u složenim analizama kao posljedica normativne teorije ekonomske politike. Subjekti ekonomske politike su raznorodni, međusobno različiti prema nad-



ležnosti, položaju, snazi pravnih akata koje donose, načinu izbora i polaganja računa, itd., ali imaju i određene sličnosti koje u postupku apstrakcije rezultiraju specifičnim teorijskim pojmom – subjekat ekonomske politike.

Niži nivo apstrakcije omogućava jasnije uočavanje identiteta i specifičnih preferencija pojedinih nosilaca ekonomskih politika, kako bi se istražili podsticaji kojima su izloženi i efikasnost mehanizma odgovornosti u zavisnosti od vrste nosilaca ekonomskih politika. U slučaju parlamenta, vlade i organa lokalne samouprave nije optimalno oslanjanje na mehanizme moralne odgovornosti, usljed karaktera partija i nedovoljne specifikacije moralnih normi za specifično i složeno političko okruženje. U slučaju Centralne banke srazmjerno bolje funkcionišu mehanizmi moralne i pravne odgovornosti.

## ZAKLJUČAK

Vladavina prava je od presudnog značaja za normalno funkcionisanje privrede i društva kao cjeline. Vladavina prava ima ekonomske karakteristike javnog dobra. Subjekti ekonomske politike stvaraju i sprovode pravo i, shodno tome, imaju i zadatak da uspostave pravnu sigurnost i očuvaju princip vladavine prava. Od stepena kohezije društva u velikoj mjeri zavisi efikasnost ekonomskih politika. Što su ekonomske politike u heterogenim društvima usmjerene na pružanje javnih dobara i maksimalno moguće očuvanje slobode pojedinca, u većoj mjeri će biti unaprijeđeno blagostanje pripadnika svih grupa i postignut viši stepen društvene kohezije. U multikulturalnoj Crnoj Gori, što ekonomske politike budu u manjoj mjeri usmjerene na neke parcijalne interese i unaprijed zacrtane javne ishode, to će biti manji prostor za nametanje različitih vrednovanja, preferencija i kulturnih obrazaca, od strane političke elite, pripadnicima raznih društvenih i kulturnih grupa, i veći prostor da pripadnici tih grupa očuvaju svoje posebnosti.

## LITERATURA

- [1] Acoccela N. (2005): *Počela ekonomske politike*, Zagreb.
- [2] Aleksić D.; Šečković D.; Radović V.; Barać S. (1998): *Osnovi ekonomske politike*, Podgorica.
- [3] Begović B. (2007): *Ekonomska analiza korupcije*, Beograd.
- [4] Begović B. (2005): *Ekonomske slobode, vladavina prava i preduzetništvo*, u: *Pojedinac i država* (Vukotić V. ed), Beograd.
- [5] Begović B.; Labus M.; Jovanović A. (2008): *Ekonomija za pravnike*, Beograd.
- [6] Bjukenen Dž. (2002): *Granice slobode*, Beograd.
- [7] Blanchard O. (2005): *Makroekonomija*, Zagreb.
- [8] Brummerhoff D. (2000): *Javne finansije*, Zagreb.

- [9] Hajek F. A. (1997): *Put u ropstvo*, Novi Sad.
- [10] Jovanović A. (2008): *Teorijske osnove ekonomske analize prava*, Beograd.
- [11] Lakićević D. D. (2011): *Ogledi o ustanovama slobode*, Beograd.
- [12] Mažjar Lj. (2003): *Ekonomski učinci i privredni značaj pravnog poretka*, u: *Svojina i sloboda* (sveska I), Podgorica.
- [13] North D. C. (2003): *Institucije, institucionalne promjene i ekonomska uspješnost*, Zagreb.
- [14] Olson M. (2010): *Uspon i sumrak naroda*, Beograd.
- [15] Pejović S. (1997): *Pravo kao kapitalno dobro*, u: *Ljudska prava – teorije i primjene* (Prokopijević M. ed.), Beograd.
- [16] Petak Z. (2001): *Javna dobra i političko odlučivanje*, Zagreb.
- [17] Popović D. (2009): *Ekonomija zdravog razuma*, Podgorica.
- [18] Popović M. (2010): *Privredni rast Crne Gore*, Podgorica.
- [19] Prokopijević M. (2000): *Konstitucionalna ekonomija*, Beograd.
- [20] Shavell S. (2009): *Temelji ekonomske analize prava*, Zagreb.
- [21] Stojanović B. (2009): *Crtice o knjigama, idejama i ljudima*, Beograd.

Momo KOPRIVICA

#### RULE OF LAW AND ECONOMIC POLICIES IN MONTENEGRO

##### *Summary*

Rule of law is very important for normal functioning of the economy and society in general. Analyzing this phenomena, we used approach of Economic Analysis of law has characteristics of public good. Efficiency of economic policies depends on the cohesion of the society to a great extent. The more economic policies in heterogeneous societies are directed towards providing public good, the more welfare of all groups' members will be achieved. In multicultural Montenegro, the less economics policies are directed towards partial interests, the less space there will be for different political elites to impose valuation on members of certain social and cultural groups and more space for members of these groups to preserve their features.

*Key words:* rule of law, economics policies, public good, institutions, multicultural Montenegro