

Prof. dr Ljubomir MADŽAR

DOMETI I OGRANIČENJA JEDNOG AMBICIOZNOG DRŽAVNOG PROGRAMA

– Povodom *Agende ekonomskih reformi u Crnoj Gori* –

1. Uvod: Pohvala jednom razvojno usmerenom poduhvatu

Agenda ekonomskih reformi u Crnoj Gori (u daljem tekstu *Agenda*) predstavlja jednu novu pojavu u ekonomskoj politici i politici institucionalnog prilagođavanja u našim privredno rovitim i politički turbulentnim prostorima (Vlada Republike Crne Gore 2003). Jedna vlada je rešila da načini odlučan pomak u institucionalnom preoblikovanju i razvojnom konsolidovanju pre svega privrede, ali, naporedo s njom, i čitavog spleta vanprivrednih delatnosti. Zadatak koji se u vezi sa ovakvim pregnućem postavlja nije kompaktan nego je široko razuđen i sam se po sebi dekomponuje i račva na nekoliko odvojenih, još uvek krupnih zadataka. Ipak, ti izvedeni zadaci, zadaci nižeg reda, daju se grupisati u dve velike celine. Prva se sastoji od izgradnje novih institucija i temeljne rekonstrukcije postojećih: vlada je u položaju i u svojevrsnoj iznudici da gradi nove regulatorne i upravljačke mehanizme, da ih formalizuje čitavim spletovima novih zakona i drugih propisa i da tako popunjava velike institucionalne praznine koje su ili baština starog poretka ili su rezultat njegovog ne tako davnog urušavanja. Druga skupina zadataka sastoji se od velikog broja ekonomskopolitičkih i konkretnih akcija koje se imaju preduzeti *unutar* tako rekonstruisanog i dobrim delom iznova izgrađenog, zahtevima tržišne privrede prilagođenog institucionalnog poretka.

Za razliku od onoga što vlade i države čine pod normalnim, redovno sretanim okolnostima, crnogorska vlada mora ne samo da formuliše ekonomsku politiku i preduzme mere za njeno efikasno ostvarivanje nego i da obavi mnogo krupniji posao stvaranja institucionalnih ustrojstava i zaokruživanja privrednosistemskeg poretka unutar koga će uopšte moći da se kreira, a posebno da se delotvorno realizuje, ekonomska politika. I to politika koja će odgovarati savremeno uređenoj, na tržišne temelje oslonjenoj privredi. Crnogorska vlada se, poput vlada drugih zemalja u tranziciji (ZUT), našla, dakle, u izazovnoj i mnogostruko zahtevnoj situaciji da mora i da vodi ekonomsku politiku i da kreira šire institucionalne okvire unutar kojih ona može i da se formuliše i praktično izvršava. Veliki poslovi pred kojima su se našle sve ZUT, pa tako i Crna Gora, zahtevaju nesvakidašnju predanost, povećanu dozu hrabrosti i jednu široku i na duži rok protegnutu viziju. U slučaju C. Gore ta, inače neizbežna, veličina posla dodatno je uvećana strogom formalizacijom velikog i raznolikog mnoštva akcija koje valja preduzeti i takvim strukturiranjem ukupnog programa u kome uspeh, pa i sama mogućnost realizacije, jedne skupine akcija zavisi od uspešnog okončanja neke druge, jednako obimne i raznolike skupine. Međuzavisnost akcija je, dakako, delom objektivno uslovljena, a delom odražava i veličinu i ciljeve samog programa. Međuzavisnost stoga nameće javnoj politici dodatne zahteve, a u meri u kojoj je uslovljena samom strukturom programa, odraz je ambicije i posvećenosti sa kojom se ulazi u njegovo koncipiranje i u njegovu nikad jednostavnu realizaciju.

Nemoguće je napraviti jedan ovako ambiciozan i široko postavljen program a da se ne pruži osnova i ne da povod i za pohvale uz isticanje originalnih i potencijalno delotvornih elemenata, i za izvesne rezerve, kritičke napomene i sugestije za dalja prilagođavanja i poboljšanja. U tekstu koji sledi biće stoga i afirmativnih ocena i upozoravajućih opaski koje treba da skrenu pažnju na neke moguće slabosti programa. Imajući u vidu uvek aktuelnu potrebu štednje u prostoru, kao i činjenicu da su autorima programa primedbe sigurno korisnije od pohvala, ovde će pohvale biti nešto škrtije i tek delimično prezentirane, a raspoloživi prostor biće iskorišćen za kritičke prosudbe i primedbe koje bi mogle da vode eventualnim poboljšanjima pojedinih segmenata programa. Sud o kvalitetu programa ne treba donositi na osnovu odnosa između onoga što je o njemu rečeno afirmativno i onoga što je u formi kritičkih

napomena ili sugestija. Pogotovo takav sud ne treba donositi na osnovu pukog broja afirmativnih ili kritičkih opaski.

Prva pozitivna činjenica u vezi sa *Agendom* jeste sama činjenica da je ona uopšte donesena. Ona je očigledan izraz jedne zdrave, a na drugim mestima ne baš često sretane, ambicije crnogorske Vlade da na planu privrednog i opštedruštvenog razvoja preduzme nešto doista krupno. Ona je dokaz odlučne rešenosti da se u institucionalnom poretku, baš kao i u brojnim politikama koje će se unutar njega voditi i koje će njime biti omogućene, proizvedu dalekosežne i dugoročno održive, istinski trajne promene. *Agendi* i njenim autorima govori, dakle, u prilog sama činjenica da je ona uopšte donesena. Tu odmah treba istaći njena potencijalna mobilizatorska dejstva: ona će ne samo otvoriti prostore za delovanje brojnih subjekata, prostore koji u starom poretku niti u njegovim tranziciono mutiranim varijantama nisu postojali, nego će na nove i smele akcije *podstaći* i jedan širi skup drugih subjekata, onih koji su zvan kruga državnih organa i ustanova ili su sa njima samo u posrednoj, ne uvek lako uočljivoj vezi. *Agenda* bi mogla da ima i svojevrsno terapijsko dejstvo: posle traumatičnih iskustava u poslednjih petnaestak godina, velike grupe privrednih subjekata zahvaćene su plimom jasno uočljivog skepticizma, pa i pesimizma; sa jednim upadljivim elementom poleta i okretanja budućnosti, ovaj dokument bi mogao mnogima da ubrizga toliko potrebnu dozu optimizma i da ih, sa tako uvećanim poverenjem u budućnost, i same okrene nekim akcijama koje bi inače izostale.

Iz *Agende* se jasno vidi da u nizu velikih zadataka na koje se ona prirodno dekomponuje posebno mesto zauzima jedan koji joj daje posebnu vrednost: pored širokog spektra institucionalnih prilagođavanja u raznim oblastima privrede i ostalih sfera društvenih delatnosti, država jasno daje do znanja da je namerna da reformiše i samu sebe. To je nesumnjivo ispravna reformska orijentacija. Nereformisana država ima malo izgleda da vodi valjanu ekonomsku politiku u novom institucionalnom okruženju, a još manje šanse da unapređuje i samo to okruženje prilagođavajući ga zahtevima tržišne privrede i u mnogim dimenzijama modernizovane društvene zajednice. To što je i država na putu da postane predmet reforme, i što je u stvari dobrim delom već i postala, deo je jedne druge, takođe pozitivne karakteristike *Agende*. To je njena celovitost, njen obuhvat koji van neminovnog reformskog zahvata neće ostaviti nijednu važniju oblast privrednog i društvenog

života. Iako reformsko pregnuće ne mora da bude jednako intenzivno u svakoj oblasti, celovit i kompletan obuhvat potreban je da bi promene koje se preduzimaju u bilo kojoj oblasti mogle da budu usklađene sa promenama u drugim oblastima. U kompleksnim poslovima kao što je ovaj leva ruka treba da zna šta radi desna.

Makar i ne podrazumevala simultano i jednako duboko preoravanje svih sistemskih područja, celovitost je neophodan uslov za koordinaciju, koja je u ovako krupnim pothvatima neotklonjivi imperativ. Iako uvećava razmere poduhvata kojeg se Vlada prihvatila u ovoj kritičnoj fazi svekolike društvene modernizacije, celovitost ne mora nužno rezultovati u reformskom paketu čije bi ga razmere činile nesprovodivim. Da li će paket dostići opseg koji bi postao rizičan za njegovo ostvarivanje – to neće zavisiti samo od raspona vizije nameravanih promena, koja mora da bude zaokružena, nego od stepena u kome se u ograničenom vremenu žele transformisati pojedina područja. Da paket ne bi dosegao razmere koje bi ga činile neostvarivim, u nekim područjima reforma će morati da bude samo započeta, bez pretenzija da se u odgovarajućem području predaleko odmakne. Uvek će biti jedan broj oblasti u kojima je važno *što pre otpočeti reforme* ali sigurno ne i velikom ih brzinom okončati.

Naporedo sa celovitošću, *Agenda* ima još jednu važnu osobenost: ona je dobro dekomponovana na niz manjih akcija ili operativnih zadataka, pri čemu je operacionalizacija dovedena do nivoa na kome se odgovarajući zadatak može precizno pripisati subjektu koji je za njegovu realizaciju najbolje osposobljen. To celoj *Agendi* daje značajan i u stvari neophodan atribut operativnosti: pojedini organi izvršne vlasti i uprave nalaze u njoj svoje jasno naznačeno mesto, a jasna artikulacija, kao i alokacija, zadataka daje programu dobre izgleda u nadasve važnoj fazi realizacije. Pojedini uže definisani zadaci uobličeni su u projektnom stilu, a budući da se funkcionalno i celishodno uklapaju u širu celinu ovog vanstandardnog poduhvata, *Agenda* dobija dva atributa koji se kod dokumenata ove vrste retko sreću: ona u isto vreme ima i programsku formu, ali i, u operativnom smislu uvek važne, projektne karakteristike.

Dobar primer oba ustaknuta svojstva *Agende* jeste način na koji se u njoj tretira uloga i reforma sistema obrazovanja. Prvo, sistem obrazovanja je izdvojen kao zasebna celina, kao deo sistema čije se prilagođavanje formalizuje kao poseban projekt. Drugo, važne promene koje se u vezi sa njim očigledno moraju preduzeti uobličavaju se kao odvojen projekt,

kao jedan veliki posao, sastavljen očigledno od brojnih operacija i akcija koji se može poveriti jednom precizno identifikovanom subjektu, takvom da se odgovornost za realizaciju može nedvosmisleno i operativno precizirati. Drugo, obrazovanje se ne tretira izdvojeno, nego kao područje delovanja koje je povezano sa drugim područjima. Reforma sistema obrazovanja neposredno se vezuje za druga područja reforme: reformisana privreda (i vanprivreda) traži drukčije profile kadrova, novi tip kvalifikacionih profila, pa se promene u obrazovnom sistemu modeliraju shodno tim anticipiranim potrebama koje izviru iz privrede i ostalih delova šireg društvenog sistema. I kad je reč o obrazovnim delatnostima, leva ruka zna šta radi desna. *Mutatis mutandis* isto važi i za sistem naučnoistraživačkih institucija.

Na sličan je način i promena radnog zakonodavstva povezana sa reformom privrede i onih aspekata vanprivrednih delatnosti koji se naposredno vezuju za angažovanje radnih resursa. Prema onome što je rečeno o strateškoj (pre)orijentaciji tog zakonodavstva, vidi se da će u osnovni zakon i prateće propise biti ugrađena maksimalna fleksibilnost. Postupci sklapanja ali i razvrgavanja radnih ugovora biće oslobođeni suvišnih komplikovanih procedura i maksimalno prilagođeni potrebama strana koje imaju interes da zaključe takve ugovore. Na prvi pogled to težište moći pomera u korist poslodavaca a na štetu zaposlenih. Međutim, lakoća sklapanja i okončavanja radnih ugovora učiniće te ugovore za poslodavce znatno atraktivnijim i osetno povećati tražnju za radnom snagom. To povoljno utiče na nadnice i, što je mnogo važnije, na broj novozaposlenih. Naporedo sa tim, a već i samim tim, alokacija moći se menja i težište pomera u prilog zaposlenih; porast tražnje uvećava njihovu moć na neposredan i očigledan način. Tako je nameravana reforma sistema zapošljavanja i tržišta rada funkcionalno uvezana u reforme koje se koncipiraju za privredu i ostale delatnosti. A suština ovih reformi je bitno pojednostavljenje regulative i, posebno, osnivanja i likvidiranja novih proizvodnih i poslovnih jedinica. I to će uvećati njihov broj, povećati tražnju za radom i pojačati njegovu pregovaračku poziciju u regulisanju odnosa sa poslodavcima. U *Agendi* se jasno razaznaje namera da se pređe na jedan globalni aranžman u kome će država najzad zauzeti jedan prijateljski i zaštitnički stav prema privatnom i svakom drugom biznisu. Od kontrolora, lakomog poreznika i razuđenog izvora stega i pretnji ona se pretvara u saradnika, saveznika, izvor podrške i činioca koji će pomoći u rešavanju problema kakve privrednici nisu

u stanju samostalno da reše. U *Agendi* je dobro prepoznat imperativ da je obnavljanje poverenja u državu jedan od ključnih preduslova za stvaranje tržišne privrede.

Vredno je da se istakne i podrži jasna orijentacija na decentralizaciju državne uprave i transfer dela funkcija na niže nivoe u državnoj organizaciji. Država, kao i svaka druga organizacija, ima ograničen kapacitet u mnogim dimenzijama svog delovanja. Jedno od najdalekosežnijih kapacitetnih ograničenja je ono koje se nameće u domenu odlučivanja. Kako god konceptijski da se postavi, svaki nivo države, uključujući i onaj centralni i najviši, ima ograničen kapacitet odlučivanja. Decentralizacija je moćan i nezamenljiv put povećavanja kapaciteta odlučivanja. Odgovarajući ključ je više nego jednostavan: umesto na jednoj ili na ograničenom broju tačaka odluke se donose na silno uvećanom broju tačaka. Tako uvećan broj punktova na kojima se donose odluke može u jedinici vremena doneti neuporedivo veći broj odluka nego što je u stanju da isporuči alternativa centralizovanog sistema. Sa povećanim brojem odluka povećava se efikasnost, prilagodljivost i na druge načine shvaćena fleksibilnost sistema. Ako se očuva potrebnii stepen koordinacije, performanse sistema šire se i umnožavaju u više pravaca. Sa ovim se vezuje, iako se na prednosti decentralizacije nipošto u celosti ne svodi, i ideja da se deo poslova i funkcija koje je tradicionalno obavljala država poveri, poglavito na lokalnom nivou, nevladinim organizacijama. Time se opet uvećava kapacitet odlučivanja državnih mehanizama, u to odlučivanje unosi se novi kvalitet, u sistem se ugrađuje zdrava ideja konkurencije dvaju tipova organizacija i dobijaju se izvesni kriteriji za vrednovanje učinka i jednih i drugih organizacija; sama ideja da se učinci jednih mogu sagledavati u svetlosti onoga što pružaju druge bitno menja karakter celog sistema u ovoj važnoj oblasti.

Dovršavajući, iako ne i iscrpljujući, listu pozitivnih svojstava *Agende*, spisak atributa koji zaslužuju bezrezervnu pohvalu, mora se podvući i njena specifična *edukativna* vrednost. Baš zato što je tako iscrpno i celovito postavljena, ona sadrži vrlo informativan pregled goleme mase državnih poslova i preko njih definisanih državnih funkcija koje u jednom sređenom sistemu moraju da se obavljaju. Pre svega onih redovnih i rutinskih, ali i onih jednokratnih i neponovljivih. *Agenda* pomalo deluje kao neka vrsta enciklopedije državne organizacije, kao svojevrsna anatomija jednog ogromnog mehanizma. To je vrlo širok pregled ne samo državnih funkcija i ne samo zakona i ostalih propisa

kojima one moraju da budu regulisane nego i ustanova koje treba za njih da budu specijalizovane da bi mogle da ih obavljaju. Za one koji se bave reformom nekih delova državne uprave, *Agenda* je izvrstan podsetnik, jedna osobena „ček lista” ustanova koje postoje u drugim delovima sistema a o čijoj reformi mora da se vodi računa kad god se prilagođava neki usko definisani deo inače uvek razučene državne uprave. Za one koji žele da steknu vrlo uopšten, tek ovlaš informativan pogled u teoriju i zbilju državne organizacije, izučavanje *Agende* moglo bi da posluži kao prvi korak u neposredno nadovezana detaljnija izučavanja. *Agenda*, dakle, može da posluži i ulozi priručnika za prvo, početno upoznavanje.

2. Stepen preciziranja elemenata Agende, dijagnoza stanja i njeno vremensko pozicioniranje

Svako komuniciranje, a posebno pružanje odgovora na krupnija pitanja vezana za obuhvatne društvene akcije, traži jezik. Jezik je neuporedivo važniji nego što to izgleda na prvi pogled; u jeziku je po pravilu sadržana skrivena filozofija akcije koja se namerava preduzeti i opšta orijentacija subjekata koji će se angažovati kao njihovi nosioci. U tu dubinsku analizu jezika ovde se neće ulaziti, iako bi analitičari koji su više upućeni u jezik od autora ovog teksta verovatno mogli u jeziku *Agende* da otkriju mnogo toga što na prvi pogled nije vidljivo. Umesto upravo naznačene dubinske analize, ovde će samo biti istaknuti neki lako uočljivi primeri neodgovornog odnosa prema jeziku. U jezik *Agende* uvukao se bez ikakve potrebe veći broj sasvim nepotrebnih stranih reči. Da ne bi bilo zabune, strane reči su jedna neminovnost, jedan kulturni trend koji niko ne može da izbegne. Štaviše, to je trend koji nije ni moguće izbeći, čije tvrdokorno izbegavanje može da se forsira samo na štetu onoga koji bi ih po svaku cenu hteo eliminisati. Više od toga, učestalost stranih reči visoko je korelirana sa nivoom i dubinom analize koja popunjava neki tekst. Ozbiljna analiza podrazumeva operisanje sa apstraktnim i složenim pojmovima, a ovi su skoro bezizuzetno terminološki pokriveni stranim rečima. Sam autor ovog teksta je jedan od onih koji strane reči koristi znatno iznad proseka koji karakteriše širu komunikaciju, pa i, jednako uočljivo, iznad proseka koji preovladava u užem profesionalnom saobraćaju. Strane reči su deo naše (intelektualne i duhovne) sudbine i ne mogu se izbeći niti će se to pod bilo kakvim okol-

nostima pokazati kao poželjno. Međutim, jedno je objektivna nužnost korišćenja stranih reči tamo gde je to neophodno, pa zato i umesno, a drugo je sasvim nepotrebno pribegavanje tuđicama tamo gde postoje odlični, često superiorni, ekvivalenti u našem vlastitom jeziku. Kad se ovde zamera nekontrolisanoj i neumesnoj upotrebi stranih reči, onda se, naravno, misli na ovaj drugi slučaj. Neki primeri korišćenja stranih reči doimaju se kao pravi *varvarizmi* i doslovno su drastični. Ovde se neće nabrajati svi takvi primeri, nego će se, tek ilustracije radi, navesti neki jako upadljivi slučajevi.

Prvi takav slučaj je vrlo učestala upotreba termina *set* umesto savršeno prikladne naše reči *skup*. U starijim, mahom matematičkim spisima, može se naći takođe lepa i relevantnoj potrebi sasvim prilagođena reč *mnoštvo*. Jedini legitimni način dokazivanja tvrdnje kao što je ova jeste pozivanje na rečnike, jezičke priručnike i pravopisna uputstva u kojima je formalizovana jezička norma. U našem jeziku postoji reč *set* ali po značenju nema nikakve veze sa rečju *skup*. U *Rečniku Matice srpske* može se proveriti da *set* ima tri značenja: (1) osećaj, oset; (2) savet, upozorenje; i (3) deo teniske igre, „odsjek igre u tenisu” (Klajić). U Klajićevom, Vujaklijinom i drugim rečnicima stranih reči može se pod tim imenom još naći (1) treći Adamov sin, praotac setita; (2) staroegipatski bog tame i zla, ubojica brata Ozirisa; (3) konstrukcija izgrađena za snimanje filma; (4) tipografski slog; i (5) jedan broj drugih značenja od kojih se nijedno ne poklapa sa značenjem reči *skup* a najbliže se tom pojmu semantički približavaju sporedna značenja *garnitura*, *komplet*, *pribor* i *zbirka*. Ovo poslednje značenje je najbliže onome što su autori *Agende* hteli da izraze, ali je sigurno da skupina ili kolekcija zakona koji treba da pokriju neku oblast života nisu *zbirka* u onom smislu u kome je to *zbirka* pesama ili *zbirka* sentencija na latinskom jeziku. Drugi primer je *edukovati*. Naš jezički ekvivalent je *obrazovati*, *obučiti*, *stručno usavršavati*, *(do)kvalifikovati*. Pridev *edukativni* može se legitimno koristiti jer se za nijansu razlikuje od prideva *obrazovni*, a upotrebu mu mogu opravdati i stilski razlozi. Jezički osećaj posebno vredi dosta često korišćena reč *fokusirati*, pored prelepe reči u istočnoj varijanti našeg jezika *usredsrediti* i ne mnogo lošije inačice u zapadnoj varijanti *usredotočiti*. Na više mesta koristi se i termin *master plan*. Iako pribegavanje originalnoj, čisto engleskoj reči ima izvesne prednosti kad je reč o preciznosti, da bi se bez rizika označilo tačno ono što imaju na umu naši američki i drugi savetnici (pomalo i nalogodavci), nema

prave nužde da se preuzima ta strana reč. Bez velikog napora mogu se pronaći domaći ekvivalenti: *globalni, okvirni, generalni, opšti* – plan. Sa ovde razmatrane jezičke tačke gledišta nije srećno odabrana ni sama reč *agenda*. U našem jeziku ona kao takva ne postoji, a nije teško iskopati veći broj valjanih supstituta; to su ili naše autentične reči ili tuđice koje su toliko ukorenjene da se doimaju kao takve: *podsetnik, dnevni red, spisak zadataka; radni, akcioni ili operativni program*.

Dovršavajući ovu digresiju, valja se vratiti suštinskim i svakako ozbiljnijim pitanjima. U oči najpre pada vrlo nepovoljna dijagnoza stanja. Spor rast, velika nezaposlenost, veliki deficit spoljnotrgovinskog i platnog bilansa, veliki budžetski deficit, zabrinjavajuće visoko učešće sive ekonomije u ukupnoj privrednoj aktivnosti i nedovoljan dotok stranih direktnih investicija (SDU). Dokument kojim je artikulisana *Agenda* (Vlada Republike Crne Gore 2003, str. 9) ne štedi reči u isticanju nepovoljnih obeležja tekuće situacije. Slab priliv SDU može se prihvatiti kao neka vrsta sintetičkog odraza, kao rezultanta koja i sintetizuje i opisuje nepovoljne crte početne, *Agendi* neposredno prethodeće ekonomske situacije. Ne ulazeći u dalje detalje opisa te situacije, postavlja se sledeće logično pitanje koje je takođe neizostavni deo dobro postavljene dijagnoze, a to je pitanje uzroka koji su do takve nepovoljne situacije doveli. U to *Agenda* nije ulazila, kao što nije ulazio ni sledeći dokument u kome se daju informacije o realizaciji *Agende* tokom 2003. godine (Vlada Republike Crne Gore 2004a), niti dokument u kome se izlažu osnove ekonomske politike za 2004. godinu (Vlada Republike Crne Gore 2004b). Autori originalnog teksta *Agende* (Vlada... 2003) kao da nisu bili svesni činjenice da, predstavljajući u ja(r)kim bojama nepovoljne crte situacije u kojoj se lansira ovaj veliki program institucionalne obnove i ekonomske politike, u stvari daju oštru kritiku ekonomske politike koja je vođena do tog trenutka i čiji su oni sami personalni nosioci. Ako baš nije reč o neposrednoj (samo)kritici koja je u takvoj dijagnozi sadržana, sigurno se može govoriti o elementima iz kojih se takva kritika može bez teškoća izvesti.

Jednostavno rečeno, ako je situacija toliko grda, nešto mora da ju je prouzrokovalo, a jedan od mogućih i čak verovatnih uzroka je baš sama politika koju je sprovodila manje-više ista upravljачka garnitura. Moguća su, zapravo, tri alternativna, ne nužno međusobno isključiva objašnjenja. Sadašnja nepovoljna situacija može da bude posledica teških senki koje na tekuća, neposredno prethodeća, a dobrim delom i buduća

kretanja baca stari institucionalni poredak. Jedno od bitnih svojstava tog poretka bila je doista sposobnost da u ograničenom vremenu, koje je moglo da potraje i nekoliko decenija, ubrza privredni i društveni razvoj, ali da taj razvoj *zbog svoje neodrživosti (unsustainability)* bude okončan najpre stagnacijom, potom involucijom i, najzad, pravim sistemskim krahom. To se u ZUT zapravo i dogodilo, a privredni slom, kad se za ZUT posmatra u celini, bio je bar dvostruko teži od velike privredne krize 1929-33. (Milanović 1998, 23-30) koja je pogodila kapitalistički svet. To je ista ona kriza koja je mnoge uticajne društvene mislioce navela na ideju da su kapitalizmu dani odbrojani i da je došlo vreme za jedan novi društveno-ekonomski poredak. Fenomen neodrživosti socijalističkog ekstenzivnog – na neslućenju mobilizaciji privrednih činilaca zasnovanog a za tehnički napredak neprijemčivog i sa trajnim povećavanjem efikasnosti neusaglašenog – privrednog razvoja celovito je proučen i mehanizmi koji ga produkuju dovoljno dobro su poznati (Madžar 1990, ss. 307-11, 320-43). Ekstenzivni socijalistički razvitak, a posebno njegova strategija ubrzane industrijalizacije, produkuju impresivne razvojne performanse tokom ograničenog perioda, ali po cenu gorke baštine koja na *vrlo* dugi rok generiše porazne učinke po razvojne procese i pod znak pitanja stavlja i samu ekonomsku budućnost pojedinih zemalja. Posledice pogubnog socijalističkog eksperimenta su, zbog razloga u koje se ovde ne može ulaziti, na ovim prostorima krupnije i u većoj meri se nego drugde nameću kao ograničenja budućeg razvoja; to bi mogla da bude jedna grupa egzogenih, od ekonomske politike nezavisnih činilaca privrednog života kojima se nepovoljna situacija može objasniti, a nosioci ekonomske politike apsolvirati odgovornosti.

Druga grupa sa sličnim implikacijama jesu eventualne nepovoljne skupine spoljnih činilaca. To je standardan argument. Kao i u privatnom životu, uspeh ekonomske politike zavisi ne samo od toga koliko je angažovana i vešto vođena, nego i od uslova pod kojima se vodi. Pored razboritosti i pregalaštva, za uspeh na svim nivoima svesnog delovanja treba imati i sreće. Ako su nepovoljni uticaji na razvitak crnogorske privrede bili (u tolikoj meri) nepovoljni, za lošu privrednu situaciju ne može se kriviti ekonomska politika. Treća grupa mogućih uzročnika nepovoljne inicijalne situacije sadržana je, naravno, u samoj ekonomskoj politici. To je i grupa preko koje je nepovoljnom dijagnozom početnog stanja implicirana kritika organa i političkog direktorijuma koji su formulisali i realizovali ekonomsku politiku. Time što dokument u kome je

sadržana *Agenda* (2003) nije ušao u razgraničavanje ovih alternativnih skupina činilaca, ostala je jedna krupna praznina koja onemogućava pouzdanu ocenu ekonomske politike, one što je vođena u bližoj ili daljoj prošlosti. Doduše, teško je poverovati da bi se u dokumentu mogli naći nekakvi eksplicitni samokritički tonovi; nije, međutim, isključeno da bi se iz načina na koji se odgovornost za nepovoljnu situaciju pokušava pripisati drugim faktorima mogli, suprotno intencijama autora, izvući elementi iz kojih bi se nešto moglo zaključiti o slabostima same ekonomske politike.

No, neki zaključci se mogu izvući i bez opisanog dijagnostičkog zahvata. Sama činjenica da se predlaže ovakav jedan program i da se odlučno obećava da će on doneti krupne rezultate – podrazumeva da dve grupe egzogenih činilaca, ako su i postojale, *nisu nesavladive*. Samo plasiranje *Agende* pripisuje ovim opravdavajućim činiocima *manji značaj*, te tako odgovornost za loš početni položaj implicitno locira upravo na ekonomsku politiku. Jer, da su senke socijalističke prošlosti ili nepovoljni egzogeni činioci u klasičnom smislu toliko snažni da skidaju odgovornost sa ekonomske politike, onda donošenje *Agende* ne bi bilo opravdano, a pogotovo ne bi bilo opravdano obećavanje tako velikih učinaka koje će ona navodno proizvesti. Ono što je onemogućilo postizanje boljih rezultata u prošlosti moglo bi u istom smislu da se nametne kao ograničenje i u budućim pregnućima ekonomske, pogotovo razvojne politike. Naknadno se, tokom same rasprave, moglo čuti da je razlog za ovakvo vremensko određenje tako ambicioznog poduhvata u izgradnji institucija i ekonomskoj politici u *političkim preduslovima* za izvođenje krupnijih akcija. Politički uslovi su, kako se obrazlaže, sve donedavno bili nepovoljni, a kad su se stekli *Agenda* je postala izvodljiva. Ipak, politički uslovi se ne mogu tretirati kao egzogeni činioci u onom smislu u kom su to senke socijalističke prošlosti ili egzogeni uticaji u konvencionalnom smislu reči; ti uslovi su rezultat unutrašnjih političkih borbi koje su, kolikogod da su rizične, delom pod kontrolom svakog aktera tih borbi i zavise od veštine i motivisanosti pojedinih aktera da političke okolnosti promene shodno svojim interesima i viđenjima. Štaviše, sadašnji politički direktorijum je jedno vreme kontinuirano držao vlast; zbog toga je bio moćniji od drugih, konkurentski pozicioniranih aktera, te je i na političku situaciju mogao više od njih da utiče. Sa povećanjem moći raste i odgovornost za sve što se događa, kao i za ono što se nije dogodilo.

Pitanje odgovornosti ekonomske politike može se postaviti i u jednoj drugoj optici. Da bi se ona razjasnila, treba prethodno podsetiti da pokretanje tako krupnih akcija, koje u jednom holističkom pristupu idu za tim da iz osnova promene gotovo ceo sistem, sadrže u sebi jednu skrivenu ali ipak duboku protivrečnost (up. Lakićević 2003, str. 116 ff.). Jako veliki zahvati u transformaciji institucija, zapravo njihovoj zameni novim institucijama, stvaraju velike prazne prostore i brišu i one stare institucije koje bi mogle da služe kao orijentir za procenu i detaljnije, pa i pouzdanije oblikovanje novih institucija. U institucionalnom vakuumu teško se oblikuju nova rešenja. Radikalno brisanje starog u sukobu je sa fundamentalnim epistemološkim zahtevom učenja na greškama. Ako se ukloni (skoro) celokupan prethodni institucionalni aranžman, postaju nemoguće promišljene i racionalne korekcije i prilagođavanja; izostaju reperti u odnosu na koje se mogu koncipirati ispravke i modifikovati rešenja za koja se u primeni ispolje neke manjkavosti. Zato veliki poduhvati u institucionalnoj izgradnji s jedne strane nude velika poboljšanja i bude velike nade, ali s druge predstavljaju veliki rizik, jedan globalni hazard koji može celinu društvene zajednice da gurne u nove katastrofične situacije. Pored te protivrečnosti javlja se i jedna u najstrože definisanoj epistemološkoj ravni. Sa povećanjem veličine zahvata u institucionalno tkivo društva rastu i čisto spoznajne teškoće koncipiranja novog (krupnog) rešenja. Takođe, daleko više nego proporcionalno rastu informacioni zahtevi, teškoće izračunavanja optimalnih rešenja ili njima ekvivalentnih rešenja definisanih u kvalitativnom izrazu, strmoglavo potom rastu algoritamske teškoće i problemi konkretnog procenjivanja parametara i izračunavanja promenljivih – sve u želju i nameri da bi se došlo do racionalno zasnovanih odluka koje su u samoj osnovi i novih institucija i novih poteza u ekonomskoj politici. To je argument u prilog sitnijih koraka i okretanja ka manjim problemima koji se lakše *i pouzdanije* rešavaju u svim komplikovanim i toliko rizičnim fazama – od sazajne, preko informacione i algoritamske, sve do bukvalno računске koja može da zahteva veći računski kapacitet od onoga kojim se u datoj fazi razvitka raspolaže. Epistemološka protivrečnost je u tome što mali koraci daju brža rešenja i veću pouzdanost, uz manja potencijalna pomeranja u institucijama i poboljšanja u ekonomskim performansama. S druge strane, veliki koraci, pored toga što otvaraju široke perspektive i rađaju velike nade, nameću teške sazajne probleme i često dovode u situacije

u kojima se i ne znaju tražena rešenja. Kad se uz tu epistemološku nesigurnost ovakva ili onakva rešenja nekako i sklope, rizik opasnih urušavanja postaje aktuelan, a mogućnost ogromnih šteta pretvara se u jak argument *protiv* neodmereno ambicioznih zaleta u rekonstrukciju institucionalne mašinerije sa kojom se jedno društvo zateklo u nekoj etapi svoga razvitka. Ukratko, veliki koraci uz velike nade nose i velike rizike, uključujući i rizik nemogućnosti njihovog zadovoljavajućeg ili bilo kakvog planiranja; mali koraci donose manje koristi, ali su rizici manji i dobici sigurniji.

Nesumnjive protivrečnosti koje poprimaju izvesna svojstva aporija javljaju se i na jednom mnogo nižem, epistemološki ne tako zahtevnom, praktično relevantnom nivou. Protivrečnost se može formulirati u obliku pitanja izvodivosti onoga što se sada planira: kako to što dosad nije bilo preduzimano čak ni u vidu malih, skromnih i ni u kom pogledu zahtevnih koraka odjednom postaje moguće kao veliki reformski zaokret, kao pothvat koji iz osnova rekonstruiše i radikalno transformiše zatečenu institucionalnu strukturu? Pogodno je poći od alternative koja je istinita kao logički identitet, tj. na trivijalan način. Ovako krupne ili njima približne promene u prošlosti su bile ili moguće ili nemoguće. Ako su bile nemoguće, javnoj politici se ne može pripisati kao greh što ih u bližoj ili čak u nešto daljoj prošlosti nije ostvarila; time se politika oslobađa odgovornosti, ali se smesta postavlja pitanje kako to da ono što nije bilo moguće ranije postaje moguće baš sada; drugim rečima, postavlja se pitanje realnosti onoga što je u *Agendi* planirano. Ako je, s druge strane, sve to što *Agenda* predviđa bilo i ranije ostvarivo, onda je plan institucionalnih prilagođavanja i svega što uz njih ide realan, ali se postavlja pitanje zašto to što je toliko poželjno i u isto vreme dostupno nije urađeno ranije.

Time se ekonomska politika ponovo stavlja na tapet i postaje predmet opravdane kritike. No, nije reč samo o ovako identifikovanoj odgovornosti ustanova i organa ekonomske politike, nego ponovo – ali ovoga puta po sasvim različitom osnovu – i o mogućoj nerealnosti svega što se planira. Može li se, drugim rečima, jednom političkom direktorijumu i ekonomskoj politici koju on kreira i ostvaruje *verovati* da će sad iznebuha načiniti tako krupne korake, ako do juče nije povlačio ni mnogo manje, očito lakše i sa manjim rizicima skopčane poteze? Drugim rečima, može li isti *band* tako naglo početi da isporučuje velike učinke ako se sam on nije promenio, a zamenio je samo instrumente? Može li

ikada puka promena instrumenata, bez promene u sastavu *banda*, dovesti do tako upečatljivog uvećavanja performansi, i to tako što će se ne samo delovati unutar zatečenog sistema nego će se, kroz rekonstrukciju institucija, pristupiti i strukturnom transformisanju samog sistema? To su aporije koje se redovno vezuju za *velike promene* u institucijama i politici. Nisu velike promene slučajno okarakterisane kao hazardan i protivrečan fenomen. I nije slučajno što se velikim promenama tako retko pristupa, a i kad se one preduzmu, najčešće se, makar i sa dugim vremenskim docnjama, završavaju urušavanjem, krahom i globalnim oštećenjima čije se teške posledice protežu do u daleku budućnost. Rezimirajući, najavi velikih promena teško je verovati jer u opštem slučaju i nisu verodostojne. Bilo zato što nisu bile moguće u prošlosti, pa objektivno nisu izvodive ni sada; bilo zato što su u prošlosti bile izvodive, ali je upravljački direktorijum izgubio kredibilitet time što je propustio da znatno ranije realizuje tu veliku šansu za povećanje društvenog dohotka, bogatstva i blagostanja. Propuštanje da se realizuju objektivno ostvarive šanse osnov je po kome se zatečena upravljačka struktura legitimise kao činilac koji slične šanse neće moći ili neće hteti na pravi način ostvarivati ni u budućnosti.

No, najsigurniji način za korišćenje *objektivno ostvarivih, realističnih šansi* jeste poperijanska politika sitnih, ali stalno preduzimanih koraka. Strategije institucionalnih i ostalih promena mogu se, pored ostalog, klasifikovati i prema načinu na koji su te promene raspoređene, odnosno grupisane u vremenu. U prvu grupu spadaju strategije naglih preokreta i velikih zahvata, takve koje idu na krupne promene i koje u isto vreme u kratke vremenske intervale smeštaju veliki broj promena. U drugu grupu spadaju pomenute poperijanske strategije sitnih, kontinuiranih, na vremenskoj osi gusto smeštenih promena. *Agenda* očigledno spada u prvu grupu, ali se zbog već razjašnjenih epistemoloških razloga, zbog lakše realizacije i zbog potrebe *i mogućnosti* da se izbegnu institucionalni vakuumi prednosti razaznaju i neporeciva superiornost uočava kod strategija koje pripadaju drugoj grupi.

3. Razvojni učinci u prvoj godini ostvarivanja Agende

U dokumentima koji su posvećeni rezultatima razvojne politike dato je relativno malo cifara. To donekle otežava analizu onoga što je postignuto u prvoj godini ostvarivanja *Agende*. Sa nekakvim opipljivim

rezultatima ostvarivanja *Agende* nije se, doduše, ni moglo računati: većina mera donesena je tokom 2003. godine, a bilo bi nerealistično očekivati da će one trenutno proizvoditi rezultate. Učinci ovih mera biće raspoređeni tokom jedne, zasad precizno neodređive ali sigurno duge budućnosti. *Agenda* nije skup mera trenutnog prilagođavanja, nego je program krupnih strukturnih promena koje svoj pravi rezultat treba da pokažu delimično u bližoj budućnosti, ali dobrim delom tek na dugi rok. Njeno trenutno dejstvo ograničenih je razmera i moglo bi da proistekne iz stvaranja poslovnog optimizma i snažnije mobilizacije postojećih resursa, sve u nadi da će privredni subjekti, kad im se oformi jedan povoljniji dugoročni horizont, početi *početi već sada* drukčije, inicijativnije da se ponašaju.

Bilo kako bilo, u dva novija dokumenta posvećena učincima ovog ambicioznog programa rezultati iz 2003. razmatraju se kao da su proistekli iz *Agende*. Izvesne nedoumice javljaju se već na prvom koraku. U dokumentu posvećenom ekonomskoj politici (Vlada... 2004b, str. 5) navodi se da je u 2003. postignuta stopa rasta realnog bruto društvenog proizvoda (BDP) od 2,53%. Ta informacija je u saglasnosti sa grafički predstavljenom i numerički specifikovanim stopom rasta u dokumentu o prvoj godini realizacije *Agende* (Vlada... 2004a, str. 9), gde je u dijagramu na kome se stope rasta nanose u standardnoj kombinaciji sa vremenom upisana stopa od 2,5%. Ovde se ne javlja nikakav problem (ne)konzistentnosti. Međutim, kad se na osnovu apsolutnih cifara prezentiranih u (Vlada... 2004a, str. 9) izračuna stopa rasta, dobija se da se u 2003. nominalni BDP povećao za impresivnih 12,6%. Naravno, tu je sadržana i inflacija. O inflaciji je u istom dokumentu (str. 10) dat važan podatak da se opšti nivo cena povećao za 6,7%. Ta stopa je kratko okarakterisana kao *inflacija*, ne zna se da li je posredi stopa rasta cena na malo, stopa rasta cena proizvođača ili implicitni deflator BDP. No, šta god da je, razlike ne mogu biti velike i za ove svrhe navedena stopa *inflacije* može dobro da posluži. Ova stopa, zajedno sa upravo navedenom stopom rasta nominalnog BDP, podrazumeva stopu realnog rasta od čitavih 5,9%. To je otprilike dvostruko više od stope od 2,5%, odnosno 2,53%, navedene u (Vlada... 2004a), odnosno (Vlada... 2004b). Kako objasniti ovu nekonzistentnost?

Dalja komplikacija javlja se u vezi sa mogućom promenom obuhvata u seriji BDP. U (Vlada... 2004a, str. 11) navodi se da je u okviru programa „Legalizacija postojećih i otvaranje novih radnih mesta” *registrovano*

više od 36.000 radnih mesta i da je „registrovano radno angažovanje” dodatnih 23.000 nerezidentnih fizičkih lica. Krajnje je nesrećno što je legalizacija postojećih radnih mesta sabrana sa novootvorenim radnim mestima. Nesrećan je, jer je neprecizan, i termin *registrovano*; on sugerise da je prvenstveno reč o legalizaciji radnih mesta koja su do 2003. bila u sivoj ekonomiji. Bilo kako bilo, to što je izmereno u 2003. moglo bi da bude jako neuporedivo sa onim što je izmereno u prethodnim godinama. Ukupna zaposlenost u C. Gori, u sektoru koji je do tranzicije bio u društvenom ili državnom vlasništvu, iznosi 113.425 lica (decembar 2002.; Savez sindikata C. Gore 2004, str. 2). Ako bi se svih 36.000 novoregistrovanih odnosilo na legalizaciju zaposlenja prethodno lociranih u sivoj ekonomiji (što ne znamo), onda bi se samo po tom osnovu obuhvat u merenju zaposlenosti povećao za 31,7%. Ako bi se u obzir uzelo i onih 23.000 novoregistrovanih nerezidentnih fizičkih lica, tada bi skok u obuhvatu izneo čitavih 52,0%. Ako bi se u prvoj gruboj aproksimaciji pretpostavilo da je produktivnost onih što su do juče bili u sivoj ekonomiji približna proseku produktivnosti zaposlenih u sektoru koji je bio legalan, i ako bi se uzelo u obzir da sužavanje zaposlenosti na kolektivni sektor rezultuje u precenjivanju ovih stopa, dobila bi se nešto manja ali nipošto dramatična diskrepanca i u samom BDP! Produktivnost se, naravno, može donekle i razlikovati, a među novoregistrovanim u programu „Legalizacija...” može da bude i novootvorenih radnih mesta. Međutim, početna razlika je u obe varijante tako velika da još uvek ostaje ogromna razlika u obuhvatu, razlika koja posmatrane cifre čini neupotrebljivim. Statističari su, doduše, mogli da izvrše neka prilagođavanja, ali je malo verovatno da je tako nešto učinjeno. Uostalom, ne daju se napomene ni o kakvim prilagođavanjima u netom preciziranom smislu, pa je najsigurnije pretpostaviti da ih nije ni bilo. Bez obzira na to kako će se rasplesiti ova nedoumica, cifre su nejasne i problematične; ne zna se njihov sadržaj niti značenje, a sliku o tome šta se tokom 2003. događalo u crnogorskoj privredi one ne daju ni u jednoj od mogućih varijanti njihovog pravog obuhvata i značenja. Zaključak je nedvosmislen: u predočenim dokumentima pruženo je jako malo cifara, ali i to što je dato pokazuje se kao neupotrebljivo.

Neke druge cifre, sadržane u predočenim dokumentima kao i one koje su van njih, daju upozoravajuće pa i zabrinjavajuće indikacije o karakteristikama privrednog rasta u Republici. Za 2004. predviđa se učešće javne potrošnje u BDP od čitavih 48,6%. Jasno je da se ono ne

razlikuje mnogo od analognih učešća koja su empirijski zabeležena u nekoliko skorašnjih godina. Najkraće rečeno, taj teret je u dužoj vremenskoj perspektivi nepodnošljiv i neodrživ za bilo koju privredu, pa i crnogorsku. Dugoročno održavanje tog tereta podrazumevalo bi, kad donacije jenjaju i Republika se vrati u okvire definisane sopstvenim resursima, da od svakog evra koji se stvori u privredi i van nje polovinu uzme država. To bi postalo slično nekom feudalnom odnosu u kome država kao neki moćni gospodar uzima polovinu od svega što se stvori, a stanovnici se degradiraju u neki status napoličara. Naravno, zasada to nije slučaj, budući da Republika dobar deo svoje javne potrošnje pokriva obilnim donacijama koje pristižu iz inostranstva. Šta znači *dobar deo* i *obilne donacije*? Ni na to pitanje se ne može jasno odgovoriti jer o tom bitnom aspektu funkcionisanja privrede i celog društva nijedan od dva raspoloživa dokumenta (Vlada... 2004a i 2004b) ne daje nikakvu informaciju, ni najbleđi nagoveštaj. To je velika slabost oba dokumenta. Ona otkriva i jedan neobičan aspekt pristupa sa kojim su organizatori koncipirali ovaj skup: očekuju neke sadržajne komentare, a propuštaju da pruže elementarne, doista bitne informacije. U donacijama je sadržan jedan krupan hazard na planu sveukupnog razvoja C. Gore. One sigurno neće trajati do kraja vremena, a čak je i u službenim tekstovima pomenuta tendencija njihovog smanjivanja. Ako je iščezavanje donacija – treba se nadati – stvar daleke budućnosti, njihovo smanjivanje stvar je neposredne sadašnjosti. Održivost donacija i tempo njihovog budućeg smanjivanja stvar je koja se veoma teško da predvideti. To ipak ne znači da ovo pitanje ne treba ozbiljno i sistematski proučavati. Valja izučiti motivaciju davalaca, moguća pomeranja u toj motivaciji, verovatne trendove u opadanju donacija i, iznad svega, strategiju prilagođavanja neugodnim resursnim ograničenjima koja će se javiti kao posledica restrikcije u ovim spoljnim poklonima. Jer, oni bitno utiču na blagostanje zajednice i funkcionisanje sistema kao celine. Ima se utisak da pitanje donacija ne okupira u nekom pomena vrednom stepenu političko vodstvo i organe ekonomske politike u Republici. Najsugestivnija činjenica koja može da se navede u potvrdu ove ocene jeste izostanak bilo kakvih informacija o donacijama. Baš zbog golemog hazarda koji kompleks donacija sadrži po privredu i društvo kao celinu, on treba da bude u centru pažnje onih koji brinu o globalnoj razvojnoj strategiji. Nemoguće je preterati u naglašavanju pažnje koja mora da se neprestano poklanja ovom više nego delikatnom pitanju.

Sa (pre)velikim učešćem javne potrošnje u BDP i sa hazardima u njenom finansiranju, posebno sa efemernošću donacija kao mogućeg i verovatnog izvora finansiranja u budućnosti, usko je povezana jedna krajnje zabrinjavajuća, u stvari alarmantna tendencija u realnim razvojnim tokovima. Reč je o promenama u strukturi zaposlenosti, o drastičnom porastu vanprivredne zaposlenosti na račun zaposlenosti u privredi. U ono vreme koje postepeno počinje da biva davno, zaposlenost vanprivrede uglavnom smo, i uglavnom neopravdano, tretirali kao *neproduktivnu* zaposlenost. Danas to ne činimo, ali iz toga ne sledi da je prihvatljiva bilo kakva kompozicija zaposlenosti, bilo kakav skup trendova koji izražavaju tendencije u kretanju zaposlenosti u ta dva velika odsečka ukupnog društvenog rada, te sudbinski važne mase ljudskih resursa. Odstupanje od nekih normalnih i dugoročno prihvatljivih proporcija ostaje i dalje izvor krupnih hazarda za zajednicu kao celinu. Upravo na tom području u C. Gori se dešavaju alarmantne stvari. Kad se ukupna zaposlenost u onome što je nekada bilo kolektivni sektor vlasništva, a potom zaposlenost u privredi i vanprivredi, posmatraju krajem 2002. godine (podaci se odnose na decembar) i stave u odnos sa prosekom odgovarajućih kategorija za 1989. godinu, dolazi se do uznemirujućih nalaza. Prosek ukupne zaposlenosti je (u bivšem kolektivnom sektoru) za 1989. iznosio 163.350, a on se u toj godini dekomponovao na privrednu zaposlenost koja je iznosila 131.543 i zaposlenost van privrede od 31.807 lica. U trinaestogodišnjem periodu 1989-2002. ukupna zaposlenost se smanjila za 30,56%, a zaposlenost u privredi čak za 43,29%. U isto vreme zaposlenost van privrede se *povećala* za 22,05%. Ne mora se posebno naglašavati kakva je to strukturna pomeranja izazvalo u strukturi zaposlenosti. Učešće privredne zaposlenosti opalo je sa 80,53% na 65,77%, dok je učešće zaposlenih van privrede skočilo sa 19,47% na čitavih 34,23% (Savez sindikata Crne Gore 2004, str. 2). U C. Gori je sve manje radnika koji su angažovani u aktivnostima gde se neposredno privređuje, a sve je više onih koje smo u marksističko vreme nazivali neproizvodnim radnicima. C. Gora pokazuje tendencije pretvaranja u društvo činovnika i državnih i nedržavnih službenika. Broj zaposlenih van privrede (sve i ovde locirano na nekadašnji kolektivni sektor) čak se i u apsolutnom smislu povećao. Teško je zamisliti legitimne potrebe koje bi toliko neproizvodno ljudstvo moralo i moglo da opslužuje. To je druga, tj. ona realna strana, već istaknutog opasno visokog učešća javne potrošnje u „namenskoj” raspodeli, kao i velikog

fiskalnog opterećenja koje je, uprkos donacijama, njime implicirano. Tamo gde se ljudi okreću kancelarijama i državnim sinekurama i gde veliki deo dohotka uzima za svoje hipertrofirane potrebe država, mali su izgledi, službenoj retorici uprkos, za nekakav razmah preduzetništva. Ideja prof. Vukotića o mikro državi nameće se u ovom sklopu sama od sebe. Takvo nadimanje vanprivredne zaposlenosti ima i svoje šire društvene posledice; ono je maltene sinonim za birokratizaciju društva koja sigurno ne otvara perspektive za razvoj preduzetništva i tržišne privrede, a ni konsolidaciji parlamentarne demokratije ne pruža baš neku naročitu podršku.

Kompletnija analiza dometa i dostignuća izostala je i sa područja privatizacije. Nema sumnje da o rezultatima privatizacije Vlada ima sređene informacije i da postoje i materijali u kojima su ti rezultati prezentirani. Međutim, s obzirom na važnost privatizacije u sklopu planiranih (i delom ostvarenih) institucionalnih promena, trebalo je i ovde o učincima u domenu transformacije vlasništva pružiti celovitu sliku. Iz posrednih, na razne načine napabirčenih informacija, a posebno iz gromkih i vrlo optimističnih izjava koje su stizale iz same C. Gore, stekao se utisak da je (i) u privatizaciji C. Gora daleko odmakla ispred Srbije. Neka i bude. Međutim, iz čestog pominjanja potreba da se privatizacija ubrza i dovrši (npr. u delu iz sektorskih politika koji je posvećen turizmu, Vlada... 2003, str. 35) da se zaključiti da je u ovoj oblasti ostalo još dosta da se radi. U Srbiji je na tom području situacija jasna. Cvetković i Vlahović su u svom uvodnom referatu nedavno prezentiranom na savetovanju NDE posvećenom strategiji reformi (15. i 16. aprila 2004. u Beogradu) dali jednu vrlo jasnu, zgodno shematizovanu sliku. Mereno brojem preduzeća, od ukupne mase koja je imala da se privatizuje, do kraja 2000. godine privatizovano je četvrtina, a do kraja januara 2004. još četvrtina. Od preostale polovine dobra trećina je u postupku privatizacije, a više od trećine (zasad) nije predmet privatizacije. Sledi da je, mereno brojem preduzeća, u Srbiji ostala još neka šestina posla ako se obim definiše tako da isključuje ono što se zasad ne namerava privatizovati. U C. Gori je na planu privatizacije, po svemu sudeći, doista više urađeno. Prema analizi Saveza samostalnih sindikata C. Gore (2004, str. 6) potpuno je privatizovano 130 kompanija, u 179 kompanija privatizovano je 80% (verovatno knjigovodstvene vrednosti) kapitala, u još 27 kompanija privatizovano je 51%, a u daljnjih 17 kompanija privatizovano je 35% kapitala. Slika je nešto povoljnija u

C. Gori, ali ne toliko povoljnija kao što je, posebno s obzirom na velike zamerke upućene na račun Srbije, načinjen utisak. Kad se još uzme u obzir da je crnogorska privatizacija praktično sasvim oslonjena na vaučersku strategiju – strategiju koja se daleko lakše realizuje i koja operiše pozitivnim i prilično visokim vrednostima kapitala i tamo gde su njegove prave ekonomske vrednosti bliske nuli ili čak negativne – onda je distanca u učinku između privatizacija obavljenih u dvema republikama još znatno manja. Stiče se utisak da – bar kad se jedna republika posmatra u odnosu na drugu – niti Srbija ima neki naročiti povod za samokritiku, niti se u C. Gori skupilo dovoljno uverljivih razloga za samohvalu. Pored toga, primetan deo onoga što je opstajalo u formi društvenog vlasništva saterano je u torinu državne svojine; za one među nama koji veruju da je državna svojina manje efikasna od društvene, to je korak nazad, osim ako se radi o veoma privremenom, kratkovekom aranžmanu koji treba da posluži samo kao prolazna stanica kao efikasnijem privatnom vlasništvu. Prilično je jasno da nije posredi ova povoljna varijanta, jer se sredstva već dugo zadržavaju u svojini raznih državnih fondova i kao da ih je iz tih fondova teško iščupati.

U raznim delovima svih razmatranih dokumenata navodi se mnogo pojedinačnih i izolovano predočenih informacija o onom što je urađeno, kao i o onome što tek ima da se uradi. Ni jedno ni drugo, međutim, nije dovoljno praćeno brojkama niti je predstavljeno na celovit i za predstavu o ukupno obavljenom poslu informativan način. Ne da se sagledati ono što je urađeno u odnosu na ono što nije, a nema elemenata ni za obrnutu perspektivu, tj. za spoznaju onog što nije urađeno u odnosu na ono što jeste.

4. *Ostvarivost reformi planiranih Agendom*

Za analizu ostvarivosti nema dovoljno elemenata. U srednjovekovnoj pravničkoj literaturi na latinskom jeziku bilo je formulisano sedam standardnih pitanja posredstvom kojih se daju rasvetliti, mahom komplikovani, pravni slučajevi. To su: *quis, quid, ubi, quibus auxiliis, cur, quando i quomodo*; to će reći: *ko, šta, gde, kojim sredstvima, zašto, kad i na koji način*. Za treće po redu pitanje (*gde*) jasno je da je za ovaj kontekst irelevantno. Na peto pitanje – *zašto* – odgovor je odavno i uveliko dat, u osnovi kroz neupitnu spoznaju da je stari sistem neodrživ i da se iz njega mora izići ili, alternativno i manje ugodno, uz rizičan

tresak ispasti. Ostalih pet pitanja zadržava svoju aktuelnost. Na prva dva pitanja, posebno na ono prvo, *Agenda* je nedvosmisleno odgovorila. Posebno kad je reč o pitanju *ko*. Brojni zadaci na koje se *Agenda* dekomponuje valjano su *adresovani*, kako se to ranije izražavalo starim planerskim jezikom. Dovoljno je precizno odgovoreno i na pitanje *šta*, iako je u tako opsežnom programu teško biti siguran da nije zalutalo i nešto manje važno, a još teže da je obuhvaćeno sve što treba. Šesto pitanje je od izuzetne važnosti: ako se zaduženom subjektu ne postavi rok, gubi se mogućnost bilo kakvog kontrolisanja procesa realizacije: šta god da nije urađeno, lako se brani napomenom da realizacija predstoji; kad nema roka, vreme je beskonačno i neograničeno. Bez roka ne može biti discipline u ostvarivanju planiranog. Zanimljivo je da su u originalnom tekstu *Agende* rokovi izostali, pa to čoveka podseća na neprilike u koje zapada kad svojim saradnicima postavi zadatke bez rokova. Međutim, rokovi su se nekako reinkarnirali u dokumentu u kome se meri i analizira realizacija *Agende*. To nije loše, a svakako je nersavnjeno bolje nego da rokova uopšte nema.

Ostaju, međutim, bez odgovora pitanja *kojim sredstvima* i *kako*. To su u programu reformi velike i otežavajuće praznine. Kroz odgovore na ta pitanja testira se ostvarivost reformi. Deo odgovora na pitanje *kako* sadržan je doduše u spisku zakona i drugih propisa i u naznaci mera koje Vlada i Skupština imaju nameru da donesu. No, to nije dovoljno. Strategija reformi mora se u toj dimenziji mnogo preciznije specifikovati. Na temu *kako* dokument jednostavno sadrži upadljivo malo materijala. Mnogo je krupnija praznina odsustvo odgovora na pitanje *kojim sredstvima*. Kad je reč o sredstvima, valja razlikovati institucionalna i materijalna, uključujući posebno finansijska. Na institucionalnim sredstvima ne može se mnogo insistirati jer se zna da ih nema i jer je jedan od strateških zadataka reformi da upravo ta nedostajuća sredstva stvori. Pa ipak, i tu se može govoriti o deficitima. U svakom ograničenom vremenskom intervalu može se izgraditi samo ograničen broj (i opseg, za ovu potrebu definisan očekivanim učincima) institucija; kako god da se vremenski razmak definiše, unutar njega neke institucije moći će da se stvore, a neke druge neće. Sledi da se sa „institucionalnim deficitom” može i mora računati sve i kad se neke nedostajuće institucije u predviđenom vremenu mogu stvoriti. Mnogo je veći, međutim, problem materijalnih, a posebno finansijskih ograničenja. Iako se i ta ograničenja tokom vremena pomeraju, ostaje suštinski

značajna činjenica da dinamički koncipirani procesi uvećavanja resursa i sami za svoje iniciranje i funkcionisanje traže resurse; u krajnjoj liniji ostaju resursna ograničenja koja važe u početnom (moguće sadašnjem) periodu a koja delimitiraju skup akcija koje će moći da budu preduzete i u budućnosti.

O resursnim – kako materijalnim u naturalnom smislu tako i finansijskim – ograničenjima u dokumentima ima veoma malo, zapravo posve nedovoljno informacija i analiza. Za izgradnju institucija potrebna su i sredstva i ljudi. Ne treba posebno naglašavati da su posebno ljudi kritični resurs i na mnogim tačkama nesavladivo potencijalno ograničenje. Potrebni su ljudi koji će, uz moguću i verovatnu saradnju pa i rukovođenje stranaca, znati da izgrade nove institucije, kao i oni što će znati da iz koriste i unutar njih da deluju kad jednom budu postavljene. To znači potrebu za potpuno novim profesionalnim i ekspertskim profilima: za novim pravnicima, sudijama, ombudsmanima, javnim beležnicima, računovođama, rukovodiocima u privredi („menadžerima”), stručnjacima za odnose sa javnošću, dilerima i brokerima, finansijskim analitičarima, čitavom lepezom činovnika u reformisanim državnim ustanovama... Taj novi ljudski materijal ne stvara se ni brzo ni lako. Treba računati sa (velikim) protokom vremena, sa troškovima, sa neizvesnošću... Za uspeh u tranziciji treba računati sa mnogim preduslovima, a pored svega potrebni su i koliko-toliko povoljni sticaji okolnosti; pomalo metaforički rečeno, treba imati i sreće.

Kad je reč o finansijskim potrebama i ograničenjima, ona se javljaju bar na tri nivoa. Prvo, potrebna su sredstva za samo koncipiranje rešenja: oblasti na koja će rešenja biti primenjena treba prethodno istražiti i sa raznih strana proučiti, sama konstrukcija rešenja je posao koji zahteva angažovanje umnih ljudi i odgovarajuće troškove, potom rešenja moraju da budu testirana kroz javne rasprave i na druge načine, a posle svega sve se to mora pretočiti u neke propise, sve to treba napisati. Drugi nivo je podizanje ustanova koje će biti oslonac i nosioci novih institucionalnih rešenja. Uspostavljanje tih ustanova traži ulaganja, od onih trivijalno shvaćenih kao podizanje zgrada i nabavka opreme pa do ulaganja u ljude, znanja, razne licence i softver. Treći nivo su tekući troškovi koji su neophodni da bi ustanove, kad se jednom uspostave, mogle da funkcionišu. Jedno je osigurati investiciona sredstva za izgradnju škole, a posve drugo tokom dugog niza godina obezbeđivati tekuća sredstva za ogrev, osvetljenje, učiteljske plate... Materijalna i, posebno, finansijska

ograničenja javljaju se, dakle, na više nivoa i u više, ponekad i unekoliko skrivenih oblika. Materijal u kome je artikulisana reforma i opisan jedan broj njenih prvih koraka ostao je enigmatično ćutljiv za taj bogat i vazda relevantan splet finansijskih ograničenja. I na prvi pogled i u potonjem, detaljnijem razmatranju to se doima kao njegova slabost.

Najnovije iskustvo u Srbiji otkrilo je u dramatičnoj formi jednu zasebnu i osobenu kategoriju ograničenja. To su informaciona ograničenja. I sama privatizacija i rutinsko funkcionisanje mehanizma koji će iz nje proisteći podrazumevaju ogroman broj transakcija čiji su predmet razna imovinska prava. Da bi transakcije mogle da se sklapaju na racionalan i svrsishodan način, o imovini kao naturalnom nosiocu prava koja su predmet transakcija treba imati ogromnu masu pouzdanih informacija. Ne može se valjano ni kupiti ni prodati nešto o čemu ne postoje relevantna i pouzdana obaveštenja. Naročito je važno imati informacije o zemljištu i drugim nepokretnostima; u svetlosti te potrebe zemljišni registar se prikazuje kao neka vrsta značajnog civilizacijskog dostignuća. Delovi zemlje koji su u prošlosti bili pod razvijenim i administrativno naprednim državama (Austrougarska monarhija) i dan-danas imaju velike prednosti u informacijama o onome što uveliko postaje predmet transakcija. Jednako su važne i informacije o dugovanjima i potraživanjima preduzeća i ostalih organizacija; bez toga je nemoguće niti sa neizbežno skromnim pretenzijama u pogledu preciznosti utvrditi vrednost kapitala, čime sam promet kao oblik u kome se odvija privatizacija – neminovno dolazi u pitanje. Doduše, to je od manjeg značaja kod vaučerske privatizacije pri kojoj se (često tobožnji) kapital daje na poklon i u kojoj vrednost poklonjenog i nije toliko značajna. *Equi donati dentes non sunt inspiciendi*. Pa ipak, i tu je dobro obezbediti neke informacije o vrednosti da se sve to ne bi pretvorilo, kao što inače biva, u jednu haotičnu lutriju. *Nota bene*, ovo je mišljenje jednog analitičara koji je uvek bio protiv poklanjanja kao metoda privatizacije i koji sad, kad je euforija vaučerizacije prošla i kad se pokazalo da je ona onoliko promašena koliko se sukobljava sa zdravom ekonomskom intuicijom, doživljava jednu nadasve prijatnu satisfakciju. Uputno je ipak upozoriti da o strategiji besplatne podele kolektivno posedovanog kapitala još uvek ima i suprotnih, afirmativnih mišljenja, iako ona već nekoliko godina doživljavaju upadljivu oseku. Nekakve lamentacije na temu necelishodnosti besplatne podele nisu više uputne; Crna Gora je učinila što je učinila, kapital je (valjda) pretežnim delom besplatno podeljen, a – da se ne bi citirale samo latinske poslo-

vice – *Mrtvu glavu ne diže iz groba...* U Srbiji je, nakon odbacivanja superiornog saveznog (SFRJ) zakonodavstva, desetak godina trajala privatizacija a da se o njenom predmetu nisu imale ne samo pouzdane nego ni nepouzdanе a koliko-toliko konzistentne informacije. Bilo je to odlučivanje bez informacija; *terninus technicus* za tu vrstu rabote jeste *luda kuća*. Bilo kako bilo, za ostatak privatizacije, kao i za restituciju na kojoj je i u C. Gori zabrinjavajuće malo urađeno, trebaće dosta informacija. To je potrebno da bi se privatizacija kako-tako razumno obavila i da bi ono što iz nje proistekne moglo na nešto da liči. Jer, *što se grbo rodi niko ne ispravi*.

5. Model poželjnog sistema i brzina njegove realizacije

U široj ali i profesionalnoj javnosti nisu dovoljno razgraničene dve važne stvari. Jedno je *tip sistema* koji jedno društvo sebi postavi kao normativni ideal i koji je, primera radi, u *Agendi* nedvosmisleno naznačen, iako jednim delom još uvek u opštim konturama. Potpuno drugo pitanje je *kojom brzinom* valja aktuelni institucionalni aranžman približavati tom programski definisanom normativnom obrascu. Dva pitanja su odvojena i u skupini latinskih pitanja iz prethodnog odeljka odgovaraju drugom i šestom pitanju: *quid* i *quando, šta i kada*. Iz činjenice da C. Gora prihvata liberalni model tržišne privrede, sa radikalnim oslobađanjem privrednih subjekata i privrednih tokova, nipošto ne sledi da se taj model mora ostvariti već sada, tj. da se sistem iz zatečenog stanja prevede u programirano buduće stanje beskonačnom brzinom. Optimalno (buduće) stanje je konstelacija koja se dobija rešenjem jednog problema, a optimalna brzina kretanja ka tom stanju je sasvim odvojen problem dinamičke optimizacije koji se rešava na drugoj konceptijskoj osnovi i bitno različitim matematičkim tehnikama. Iz stepena rešenosti, iz odlučnosti sa kojom se prihvata liberalni, preduzetnički usmereni model privredne organizacije ništa ne sledi u pogledu brzine sa kojom bi postojeći sistem trebalo transformisati u taj poželjni za koji se javna politika tako čvrsto opredelila.

A ta brzina sigurno ne treba da bude beskonačna, i nije očigledno niti da treba da bude osobito velika. Optimalna brzina zavisi od intenziteta aktiviranja preduzetništva na novim, tržišnim osnovama, a to aktiviranje zavisi sa svoje strane od brzine i načina na koji se gradi pravni poredak za tržišnu privredu i demokratski organizovanu zajednicu. Orijehtacija

na odveć brzu promenu može da proizvede institucionalne vakuume koji odražavaju poznatu asimetriju u rekonstrukciji institucija: postojeće institucija mnogo se brže uklanjaju nego što na njihovom mestu mogu da se izgrade nove institucije. Vakuumi onemogućuju i onu nezadovoljavajuću koordinaciju odluka i privrednih aktivnosti kakva je bila moguća u starom poretku; od loših institucija lošije su samo nikakve, tj. nepostojeće institucije. Vakuumi produkuju demobilizaciju resursa, nešto najnepovoljnije što može da zadesi jednu privredu. Jasno je da je zbog poznatih slabosti starog sistema gro resursa angažovan u inferiornim upotrebama. No, ako institucionalne praznine dovedu do potiskivanja resursa iz upotreba u kojima su se zatekli, a ne otvore se nove alternative njihovog angažovanja – u ovom sklopu ključnu važnost ima *deficit preduzetništva* – onda se sistem kao celina spušta na niže nivoie ukupnog učinka. Od loših opcija u kojima su se zatekli raspoloživi resursi postoji samo jedna očito gora stvar, a to je neuposlenost resursa, njihovo potiskivanje u status neproduktivnog mirovanja u kome ne daju nikakve efekte. Isti unazađujući gubitak proizvodnje javlja se i kad se brzo izgrade nove institucije, a privredni akteri im se tom brzinom ne prilagođavaju odbijajući ili ne uspevajući da u okviru koji one pružaju donose odluke od kojih zavise ukupne investicije, proizvodnja i drugi makroekonomski agregati. U oba slučaja resursi se premeštaju iz kakvog-takvog režima zaposlenosti u režim nezaposlenosti; a nezaposlenost je u načelu najgora alternativa koja bilo kakvim resursima stoji na raspolaganju.

Rezimirajući, postoje (neodmerene) brzine institucionalnog preobražaja koje dezorganizuju ulaganja i proizvodnju, koje izazivaju demobilizaciju resursa i vode nepotrebnom gubitku društvenog proizvoda. Kampanjski izvedene, prebrze promene mogu se ispostaviti kao nepotrebno skupe, i to u onom najstriktnije definisanom društvenom smislu. Kampanje, s druge strane, daju reformskim transformacijama izvestan zamah i dobrodošlu početnu inerciju; one možda tako omogućuju prednost koja se sastoji u većem broju odluka u ograničenom vremenskom razmaku. No, kako je upravo ustanovljeno, ta prednost mora da se sučeli sa nesumnjivim i nesumnjivo velikim društvenim troškom koji proizlazi iz demobilizacije resursa izazvane naglim institucionalnim promenama. U (valjda) svim društvenim poslovima, uključujući vožnju različitim prevoznim sredstvima, *brzina ima svoju cenu*; ta cena ne sme da se ignoriše, a to je razlog zbog koga optimalna

brzina nije proizvoljno visoka i što u nekim, nipošto zanemarljivim, intervalima varijacije veća brzina nije ni u kom smislu superiorna u odnosu na manju brzinu.

Ovo razmatranje ima neposrednu primenu na stečajno zakonodavstvo i likvidaciju preduzeća. I stečaj i likvidacija treba da budu deo normalnog privrednog dekora, jer se bez njih ne može osigurati izvršavanje ugovora i neophodna finansijska disciplina. Međutim, upravo ovde mora se pokazati osećaj za meru i propisi se moraju postaviti tako da ne izazovu masovan pomor preduzeća. Raspoloživost preduzetništva i stvaranje pravnih okvira za njegovo uspešno aktiviranje i u ovom sklopu igra presudno važnu ulogu. Postojeća preduzeća ima smisla likvidirati, čak i ako se radi o hroničnim gubitašima, samo pod uslovom da sistem raspoláže dovoljnom masom preduzetništva da resurse oslobođene likvidiranjem starih preduzeća odmah mobilise i prebaci u nove, superiorne upotrebe. Ako se resursi umesto toga prebacuju u status neuposlenosti, gubitak u dodatoj vrednosti (i radnim mestima) mnogo je veći od uštede koja se postiže obustavljanjem gubitaka. Ako preduzeće godišnje isporučuje 100 jedinica dodate vrednosti i ako u isto vreme stvara gubitak od 20 jedinica, njegova privatizacija bi mogla da rezultuje njegovom likvidacijom, bez izgleda da se oslobođeni resursi angažuju na drugom mestu. Sa društvenog stanovišta takva promena je, očigledno, nepovoljna. Društvo uštedi 20 jedinica na obustavljenom gubitku, ali gubi 100 jedinica dodate vrednosti. Ako u sistemu nema potrebnog preduzetničkog činioca, faktori koji su proizvodili tih 100 jedinica postaju nezaposleni i uštedu od 20 društvo plaća visokom cenom od 100 jedinica. U sistemu sa deficitom preduzetništva oportunitetni trošak jednog dela resursa jednak je nuli, a deo dodate vrednosti dobija sva obeležja ekonomskog viška ili društvene rente.

Sistemi sa deficitom preduzetništva dobijaju bitno različite kvalitativne karakteristike u odnosu na klasične sisteme koji su opisani u udžbenicima i u kojima se implicitno pretpostavlja puna zaposlenost, što je ekvivalentno pretpostavci o uvek dovoljnoj, u ekonomskom smislu neograničenoj, količini preduzetništva. U aktiviranju preduzetništva odlučujuću ulogu igra kredibilitet (o značaju kredibiliteta kao jednoj vrsti infrastrukturnog, opštesistemskog, iako nevidljivog, kapitala videti Rose-Ackerman 2001). Privredni subjekti ne veruju bankama, brojnim drugim finansijskim institucijama, sudovima, tužilaštvima i mnoštvu ostalih ustanova koje predstavljaju ili personifikuju državu ili svoje

ponašanje naslanjaju na državne garancije ili regulativu. To je odraz neprijatnih iskustava u prošlosti kada je država zloupotrebljavala poverenje ostvarujući neke svoje kratkoročne interese po cenu višestruko većih dugoročnih šteta. I poverenje se može mnogo brže potrošiti nego što može ponovo da bude obnovljeno. Čak i kad država dobro postavi nove institucije, odgovarajuće produktivno usmerene reakcije ogromnog mnoštva privrednih subjekata mogu da izostanu sve dok se oni ne uvere da je promena ireverzibilna i da joj se može verovati. To čekanje može da potraje veoma dugo. Za sve to vreme država mora veoma korektno da se ponaša ako ne želi ponovo da ugrozi kredibilitet. Sa stanovišta ekonomske politike to je sasvim neugodno vreme: država se odrekla ranije korišćenih nelegitimnih puteva sticanja prihoda i realizacije ostalih ciljeva a pozitivni efekti jednog čistog, ispravno postavljenog sistema zadugo izostaju. I za sve to vreme važi netom obrazložena osobenost sistema da je dobar deo dodate vrednosti takav da ima sva relevantna svojstva rente.

Važi i, sa tim svojstvom logički spregnut, nalaz da likvidiranje preduzeća nije nužno ekonomski racionalno, čak i onda ako rade s gubitkom. I opet, ako nagla privatizacija, zajedno sa kompletnom aparaturom stečajnog zakonodavstva, dovede do masovnog pomora preduzeća, gubici radnih mesta i dodate vrednosti mogu da budu višestruko veći od ušteta na sprečenim poslovnim gubicima. Ne sme se zaboraviti ni činjenica da preduzeća u principu imaju svoju opcionu vrednost (*option value*). Ako se preduzeće u nekoj formi sačuva, tj. ako se ne likvidira, ono u izvesnoj budućoj, zasad nepredvidivoj konstelaciji može ponovo da bude efikasno i da i vlasnicima, i zaposlenim, i društvu kao celini nastavi da pruža vredne učinke. Ako se likvidira, za tako nešto zanavek je izgubljena svaka šansa. Likvidiranje svake privredne jedinice je neopozivo; sa njime se definitivno poništava i potencijalno dobra preduzetnička ideja koja je u njemu bila otelovljena. Likvidacija je neopozivi smak nečega što je na ovaj ili onaj način bilo stvaralački čin. Sve što je rečeno o opasnostima demobilizacije resursa koja izvire iz brzih institucionalnih promena, a potom i o nepoželjnosti nagle i sa izgradnjom pravnog poretka nesinhronizovane primene stečajnih propisa, govori zapravo u prilog poperijanske strategije kontinuiranih i sistematskih prilagođavanja, dekomponovanih u veliki broj sitnih koraka, a protiv kampanja koje „na juriš” u kratkom vremenu proizvode veliki broj promena, uključujući i one koje su krupne i dalekosežne.

Agenda spada u klasu ne poperijanskih sitnih i redovnih prilagođavanja, nego pre u skupinu naglih promena tipa kampanje.

Tekst sva tri dokumenta (Vlada... 2003, 2004a, 2004b) ostavlja utisak (pre)naglašenog i sveobuhvatnog državnog intervencionizma. Taj utisak može, doduše, da bude donekle i varljiv, jer dokument o nameravanim merama države mora Vladu i njene agencije da stavi u prvi plan; u prvom planu sve izgleda veće nego što u stvari jeste. Pa ipak, uloga i moć Vlade – moć stvarna i potencijalna – deluju nekako predimenzionirano. Na mahove se dobija utisak da u celoj državi postoji samo jedan aktivni akter, jedan dejstvujući centar iz koga zrače sve akcije. Taj centar je Vlada sa svojim ministarstvima i bogatim bokorom drugih agencija. Već je istaknuto ogromno učešće javne potrošnje u BDP, kao i upozoravajući trendovi u kretanju zaposlenosti: naglo povećavanje broja onih koji rade za državu i jednako upadljivo smanjivanje onih koji rade u privredi i u svim drugim oblastima života. Ovo nisu himere ni efemerni dojmovi, nego tvrde činjenice života sa jasnim i pri tom krajnje neugodnim implikacijama. No, i u samom programu *Agende* može se naći mnogo toga što sugerije preterani intervencionizam. Izveštava se o živoj aktivnosti na području subvencioniranja poljoprivrede i nagoveštava njeno intenziviranje, registruje se namera države da prikupi sredstva za kreditiranje malih i srednjih preduzeća, izveštava se o razgranatoj delatnosti na planu prestrukturiranja i konsolidacije posustalih preduzeća, i to na način kao da se takva uloga države podrazumeva, a Ministarstvu poljoprivrede se čak stavlja u izgled da, umesto banaka i finansijskih institucija, neposredno alocira poljoprivredne kredite! Ostaje utisak da, osim Vlade i njenih ministarstava, jedva da postoji još neki *dejstvujući a ne samo očekivani* preduzetnik.

U svemu tome iskršava i jedan principijelan problem za koji Vlada ni na koji način ne može da bude odgovorna. Kao i u svim ZUT, i ovde država svojom politikom, koja zbog veličine problema ne može a da ne bude i ekstenzivna i intenzivna, treba da prevede sistem iz stanja u kome je ona opterećena mnogim funkcijama i zadužena za silne poslove – u jedno stanje u kome će njene funkcije biti silno i odsudno smanjene. Država mora da obavi grdan posao da bi sama sebe lišila mnogih funkcija i budućih poslova. To je prava, životna i stvarnosna, protivrečnost. Iza države koja treba da odradi ogroman posao oko pripremanja sopstvene odstupnice krije se svojevrsna epohalna *drama deetatizacije*. Obavljajući ogroman posao u vezi sa reformama koje treba *bitno* da smanje njenu

ulogu, ona neminovno mora da ojača. I u prirodi i u društvenoj organizaciji jačaju, po logici stvari, svi organi i organizmi koji, makar i za ograničeno predviđeno vreme, dobijaju mnogo funkcija i veliku masu poslova. Postavlja se pitanje kako te tvorevine sa uvećanim skeletima i nabrekli mišićima vratiti u normalne, skromne okvire kad njihovi privremeni i vanredni zadaci budu jednom obavljeni. Poznato je da je Italijansko ministarstvo kolonija postojalo i otaljavalo nekakve poslove i pedeset godina nakon što je Italija izgubila svoju poslednju koloniju. Jednom stvorene, državne ustanove odbijaju da se bez velikih pritisaka sklone sa društvene pozornice. Kad jednom ojačaju, i državne ustanove i država u celini ne dozvoljavaju da se tek tako vrate u skromne okvire koji odgovaraju (pravoj) tržišnoj privredi i demokratskom društvu.

U vezi sa državom javlja se i pitanje kako da dovede u red svoje finansije. I to je deo programa smanjivanja države, njenog uterivanja u okvire koji bi bili u skladu sa savremenim civilizacijskim standardima. S jedne strane se najavljuje fiskalno rasterećenje a s druge se nazire smanjivanje donacija kao važnog izvora finansiranja. Kako izići iz te protivrečnosti? Da li će proširenje poreske osnove nadoknaditi kopnjenje donacija i smanjivanje poreskih stopa? Da li će dalje legalizovanje sive ekonomije dati dovoljno novih fiskalnih prihoda da se zatvore lako predvidivi jazovi između notorno neelastičnih rashoda i dovoljno nesigurnih budućih prihoda? A ako se ukupni prihodi pokažu kao tesno skrojeni, šta bi to na strani rashoda moglo (moralo) da se kreše da bi budžet ostao koliko-toliko uravnotežen. Iz razloga koji su razumljivi i po svoj prilici čisto politički – iza svakog budžetskog kresanja stoje nipošto zanemarljivi glasovi – *Agenda* ostaje nema u pogledu budžetskih stavki koje bi u bliskoj pa i u daljoj budućnosti mogle da se sasecaju. No, u čemernoj stvarnosti budžetskih ograničenja ta mučna pitanja neće moći da se izbegnu. U domenu javnih finansija iskrsavaju istinski krupna pitanja na koja nema lakih odgovora. Pogotovo u svetlu već istaknutih naopakih tendencija u kretanju zaposlenosti, tendencija koje vode sve većem učešću državnih službenika u ukupnom broju zaposlenih.

Agenda i prateći dokumenti uočljivo su konkretni u pogledu artikulacije ciljeva, a mnogo manje u pogledu sredstava, strategija i konkretnih načina njihove realizacije. Bilo bi bolje da je u ovoj dimenziji odnos obrnut. U delu o sektorskim politikama kao da se tu i tamo nazire želja da se upravlja privrednom strukturom, da se sastav izvoza i proizvodnje pomeri u ovom ili onom smeru. To na sreću nije mnogo

naglašeno i verovatno ne odražava neku krupniju orijentaciju ekonomske politike. Od namere da se upravlja strukturom treba se i nadalje istrajno uzdržavati. Ni nauka ni državna administracija u principu ne mogu da znaju kakva treba da bude privredna struktura; na pitanja koja se tiču strukture može na pravi način da odgovori samo tržište, u stvari sam privredni život. Mnogo više dirižistički deluje najava da će se najmanje jednom godišnje vršiti revizija poreske politike (Vlada... 2003, str. 20). Ma koliko da je revizija postupak učenja i ma koliko da predstavlja put ka poboljšavanju politike, česte revizije nisu poželjne. One u privredni život unose udare i nestabilnost, potkopavaju poverenje i poslovnu sigurnost; one privrednim subjektima silno otežavaju predviđanje budućih konstelacija i makroekonomskih trendova, bez čega nema dobre poslovne politike; česte zakonodavne i ekonomskopolitičke promene privreda teško podnosi i treba ih izbegavati. U delu koji je posvećen dogradnji finansijskog sistema (Vlada... 2003, str. 21) govori se i o pokretanju nekakvog investicionog ciklusa. Sve, sve, samo to ne! Ciklus podrazumeva jak uzlet investicija, a potom i njihovo jenjavanje. Ciklus pored uzleta ili buma sadrži i kontrakciju ili depresiju. Privredi nisu potrebni ti udari niti nestabilnost koju oni predvidivo generišu. Umesto ciklusa privredi je potreban jedan miran i pouzdan porast investicione aktivnosti, porast koji će biti kontinuiran i trajno održiv, a nipošto privremen, nipošto takav da mu usledi survavanje i pad.

Valja skrenuti pažnju i na činjenicu da se u *Agendi* daju zadaci i onim organizacijama nad kojima Vlada nema nikakvu nadležnost i na koje po logici stvari ne može znatnije da utiče. Na str. 33, 35 i 38 daju se zaduženja nevladinim organizacijama; na str. 49 daje se neka vrsta naloga privatnoj organizaciji, a na str. 42 zadatak je dobila čak i jedna međunarodna organizacija! Nema toga baš mnogo i ne utiče bitno na prirodu dokumenta, ali mu bez potrebe umanjuje verodostojnost, a na tim, na sreću retkim, mestima čini ga pomalo naivnim.

*

Ovakav osvrt na jedan „set” dokumenata u kojima je opisan program ekonomske politike i institucionalne izgradnje ima onoliko smisla koliko sadrži upozorenja, sugestija i kritičkih primedbi. Zato u njemu zamerke i kritički tonovi i preovladavaju. No, ne treba zaboraviti ni dobar broj pozitivnih crta toga programa koje su dovoljno snažno istaknute u

prvom odeljku. Ipak, onaj koga se sve ovo tiče lako će shvatiti da su mu primedbe i predlozi za modifikacije korisniji od pukih pohvala; kako god da se one formulišu, one se ipak svode na reinterpetacije i potkrepljivanje stavova čije su poznavanje autori dokazali već samim tim što su ih formulisali. Institucionalna izgradnja nije posao koji se ikada može u potpunosti završiti. Zato u tom odgovornom pregnuću uvek ima prostora za drukčija viđenja i nove pristupe koji bi mogli da se pokažu kao delotvorniji nego što na prvi pogled izgledaju.

CITIRANA LITERATURA I IZVORI

Cvetković, Mirko i Aleksandar Vlahović (2004), *Iskustva procesa privatizacije u Srbiji*, uvodni referat za savetovanje NDE *Strategija i efekti reformi u Srbiji* održano u Beogradu 15. i 16. aprila 2004.

Lakićević, Dragan (2003), *Metoda i politika*, Beograd: Institut za evropske studije i Centar za liberalno-demokratske studije.

Madžar, Ljubomir (1990), *Suton socijalističkih privreda*, Beograd: Ekonomika i Institut ekonomskih nauka.

Milanović, Branko (1998), *Income, Inequality, and Poverty during the Transition from Planned to Market Economy*, Washington D. C.: The World Bank.

Savez samostalnih sindikata Crne Gore (2004), *Ocena dosadašnjeg toka privatizacije u Crnoj Gori*, Podgorica, mart.

Savez sindikata Crne Gore (2004), *Uporedni pokazatelji broja zaposlenih u periodu 1989-2002*, Podgorica, mart.

Vlada Republike Crne Gore (2003), *Agenda ekonomskih reformi u Crnoj Gori*, Podgorica: Generalni sekretarijat Vlade.

_____ (2004a), *Godinu dana implementacije Agende ekonomskih reformi*, Podgorica.

_____ (2004b), *Ekonomska politika Crne Gore za 2004. godinu*, Podgorica: Republički sekretarijat za razvoj.

