

**Veselin Vukotić\***

## ***Država i tranzicija***

Procesi formiranja i funkcionisanja sistema tržišne ekonomije i demokratizacije političke sfere, kao suština tranzicije, zahtijevaju promjene uloge države u ekonomskom i političkom životu kao i način rada državne administracije. Nije moguća tranzicija društva i ekonomije bez tranzicije države i državne administracije, i obrnuto!.

U ovom radu iznosim konceptijsko-teorijski aspekt ovog problema a polazeći od dosadašnjeg iskustva provođenja ekonomskih i političkih reformi u Crnoj Gori. Taj prikaz će prvenstveno biti dat sa ekonomske tačke gledišta.<sup>1</sup>

Pitanje koje možda jednostavnije izražava namjeru rada može se definisati na sledeći način: kako treba odnosno na kojim principima treba da je organizovana država odnosno državna administracija u Crnoj Gori da bi doprinijela bržoj tranziciji i većoj ekonomskoj efikasnosti i demokratskom prosperitetu?

### **I Konceptijske osnove**

#### ***1.1. Mitovi o shvatanju uloge države***

Da li država treba da bude u funkciji povećanja ekonomske efikasnosti ili da kao sada bude »zabrinuta« za ekonomsku efikasnost? Da li država treba da bude proizvođač usluga ili proizvođač naredbi? Dokle dosežu intervencije države? Kakve su veze između političkih partija i države? Odakle državi novac za preraspodjelu? Da li Vlada i ministri treba da upravljaju preduzećima? Da li državna administracija treba da bude profesionalna ili da je politički poslušna? Kako ograničiti snagu politike u ekonomiji i društvu uopšte?

Ovo su neka pitanja koja želim da raspravim na konceptijskom i teorijskom nivou. Ova pitanja razmatram u kontekstu:

1. Sadašnjeg shvatanja države u nas;
2. Tokova globalizacije i informatizacije

---

\* Ekonomski fakultet, ISSP, Podgorica; IDB, Beograd

<sup>1</sup> O ekonomskoj ulozi države i praktičnim aspektima veze države i ekonomije vidi u: J. Štiglec: O ekonomskoj ulozi države, u knjizi Mijat Damjanović i Snežana Đorđević: Izazovi modernoj upravi i upravljanju (hrestomatija), Beograd, 1995 (str. 451-507) i J. Sthiglec: Public Economics, third edition, New York – London, 2001.

Sadašnje shvatanje karakteriše nekoliko mitova o državi:

1. Mit o državi kao »nadčovjeku« odnosno da je država ta koja sve treba da nam obezbijedi i da brine o nama. Kao da mi postojimo zato što je to dobra volja države i njenih činovnika.
2. Mit o državi kao velikom menadžeru. Odnosno, prevladava mišljenje da Vlada i vladini ministri treba da bazičnu ulogu vide u »vođenju« privrede i vođenju poslovne politike, ne samo državnih (javnih) preduzeća.
3. Mit o državi kao velikom investitoru. Država treba da ulaže u razvoj, gradi puteve, škole, mostove. Odnosno javni radovi su pokretač ekonomije i ekonomskog oporavka, shodno ovom mitu.
4. Mit da za državu i državne činovnike ne važe ista pravila kao i za druge građane. Kako saobraćajac gleda na prekršaj svog kolege? Kako se gleda na to da neko iz administracije ostaje bez posla?
5. Mit o sveopštoj regulaciji. Odnosno država treba sve da reguliše i da je svuda ima.

Riječju, državu shvatamo kao **paternalističku državu**. A to znači svuda je ima ali je na nivou praktičnog izvršavanja svojih funkcija veoma slaba. Kako napustiti ovo shvatanje?

Napuštanje ovih mitova vodi novom načinu razmišljanja i shvatanju uloge države.

1. Napuštanje ovog mita znači prelazak sa kolektivne i državne odgovornosti na individualnu odgovornost, odnosno potrebno je da svaka individua preuzme odgovornost za sebe. To je suština dekolektivizacije i individualizacije društva.
2. Miješanje države u ekonomiju mora da bude minimalno<sup>2</sup>. U svakom slučaju država bi trebalo da bude dalje od poslovne politike preduzeća odnosno da menadžeri rešenja za svoje kompanije traže na tržištu a ne u državi i preko državnog subvencioniranja.
3. Država ne može biti vodeći investitor u ekonomiji. Ona prije svega treba da stvori uslove da privatni preduzetnici budu nosioci investicija. Odakle državi novac za investicije?
4. Povećanje transparentnosti i javnosti, što znači napuštanje diskrecije vladinih ljudi i zasnivanje odnosa na institucijama, pravilama i zakonima.
5. Umjesto sveobuhvatne regulacije, treba omogućiti ispoljavanje tržišta, pravila, preduzetničke inicijative, kreativnosti i inovacija.

---

<sup>2</sup> Nije sporno da li država treba da ima ili ne učešća u ekonomiji: posredno ili neposredno. Ne govori se ni o broju funkcija (tzv. Mehanicističkom pristupu). Govori se o legitimitetu državnog učešća u ekonomiji. Da li država svoj legitimitet u ekonomiji vuče iz efikasnosti i povjerenja u njen rad ili iz stava "država je bog" i o tome nema rasprave.

Riječju, veći značaj slobode pojedinca i institucija, što nužno vodi decentralizaciji na svim nivoima i u svim oblastima.

Kako tokovi **globalizacije i informatizacije** utiču na promjenu uloge države i na sudbinu nacionalnih država?

Ističem dva bitna univerzalna trenda koja izazivaju globalizacija i informatizacija:

1. Izmještanje autoriteta nagore i nadolje sa nivoa nacionalne države<sup>3</sup>
2. Nacionalna država neće odumirati, bar ne u dogledno vrijeme<sup>4</sup>.

Prvi trend znači da pojava transnacionalnih igrača (velike korporacije, banke, globalni komunikacioni sistemi, međunarodne institucije, regionalni savjeti) čini Vlade sve manje moćnim. Isto tako dio autoriteta se, pod uticajem tehničkih i ekonomskih faktora, izmješta ka manjim jedinkama (lokalna vlast). Padanje granica između država čini da jačaju regionalne veze i »susjedski odnosi«. <sup>5</sup> Odnosno, postaje sve značajnija regionalna ekonomija (npr. za nas bivša SFRJ, region Balkana, sredozeplje i sl.)

Drugi trend je da i pored labavljenja uloge i kontrole nacionalne države, ona ipak neće odumrijeti. Najmanje, država ostaje mjesto identiteta većine ljudi, bez obzira na to ko im je poslodavac, jer pojedinci plaćaju porez državi, podložni su njenim zakonima, služe (ako je potrebno) u njenim oružanim snagama, a mogu da putuju ako imaju njen pasoš. Međutim, država će sve više dijeliti vlast sa drugim organizacijama i integracijama, odnosno sve se više ulazi u koncept tzv. slojevitog suvereniteta<sup>6</sup>. Ovaj koncept znači da se sve veći dio nacionalnog suvereniteta prenosi na više nivoe: integracija (međunarodne političke i ekonomske integracije). Biti član WTO, MMF, EU, znači da ste prihvatili određene standarde koje su u nadležnosti ne nacionalne države, već tih organizacija.

Globalizacija se uglavnom shvata na dva nivoa: kao protok novca i trgovine, i drugi, kretanje ljudi i kulturna komunikacija. Protok novca i trgovine su u osnovi glavni pokretači globalizacije. Međutim, jedna druga, manje vidljiva strana globalizacije je posebno važna. To je stvaranje međunarodnog sistema pravila, i taj dio globalizacije se stalno ubrzava. Ova dimenzija globalizacije ne smije biti zanemarena kada govorimo o organizaciji i ulozi države.<sup>7</sup> Zato i smatram da je ideja slojevitog suvereniteta u današnjim uslovima važan princip u tranziciji svake države i njene administracije.

---

<sup>3</sup> Poll Kenedi: Preparacy for 21 century

<sup>4</sup> O tome vidi: Kenichi Ohmae: "The end of the national state", FP, London, 1995

<sup>5</sup> Tako npr. Sjeverna Italija više trguje sa alpskim zemljama nego sa Sicilijom, Alzas moren sa Baden Vingerbergom nego sa Parizom.

<sup>6</sup> Ovaj koncept je obrazlagao više puta Karl Bilt na skupovima koji se odnose na Pakt stabilnosti.

<sup>7</sup> Vidi: Dž. Saliven: Ne bojte se globalizacije, Economist, maj 2001.

Iz ovoga proizilazi, da sa ekonomske tačke gledišta, moramo, u našoj strateškoj viziji, napustiti mitove onoga čemu nas je učio Kejns, a vratiti se onom što je govorio Šumpeter. Uslovno rečeno, Kejns je govorio o budžetskoj državi a Šumpeter o inovativnoj državi.

Zapravo, Kejns, ekonomista koji je obilježio prošli vijek, je pošao od dvije pretpostavke:

1. Nacionalne ekonomije su izolovane od svjetske ekonomije i sa njom imaju kontrolisane tokove;
2. Tako izolovana državna ekonomija u potpunosti je određena vladinom politikom, odnosno vladinom potrošnjom (makroekonomija).

Bez obzira da li smo kejnzijanci ili ne, i mi, svjesno ili ne slijedimo ova dva Kejnsova načela. Teško je raskinuti sa mišljenjem shodno kom nadmoćna država i njena Vlada gospodari ekonomijom!

Šumpeter je govorio da će logikom budžetske države (sav novac pripada Vladi sem onaj koji Vlada dopusti da ostane kod poreskih obveznika), država potkopati samu sebe! Da li iskustvo bivših socijalističkih zemalja potvrđuje ovaj stav? Šumpeter je u preduzetništvu i inovacijama vidio put progresa, a ne u vladinoj potrošnji!

U otvorenoj svjetskoj ekonomiji, u svijetu bez ekonomskih granica, uloga Vlade, odnosno značaj Kejnsove logike, opada. Ovdje se ne radi o teorijskoj raspravi, već se ukazuje na značaj napuštanja odnosno slabljenja principa, neprimjerenim novim okolnostima. Jedna od novih okolnosti jeste **brzina djelovanja** i preuzimanja akcija, umjesto uobičajene tradicionalne sporosti i tromosti državne birokratije.

U tom smislu je potrebno da vlada ima minimum sposobnosti za praktično djelovanje, da uskladi svoju organizaciju i način rada brzini **informatičkog društva**. Prilagodljivost promjenama i globalnim trendovima je uslov ne samo napretka već i opstanka. Zato država odnosno državna administracija moraju biti otvorene, orjentisane na rezultate i na probleme. Zatvorenost državne administracije, npr. u socijalizmu, je tolika da bi ona, papirima, prepiskama i sl. mogla da funkcioniše duže vrijeme, čak i u slučaju da »nestane« privreda, stanovništvo!

**Kako da administracija izade iz svog svijeta u svijet realnosti, iz svijeta svojih interesa u svijet interesa onih koji finansiraju tu administraciju? Kako iz proizvodnje papira i ograničenja i problema preći na proizvodnju rezultata?**

Vlada ne smije da prestane biti strana koja postavlja pravila, koja obezbjeđuje, garantuje, plaća nadoknadu. Ali ona ne smije biti izvršna strana, menadžer, privrednik.

Riječju, vlada postavlja i garantuje pravila, vlada uspostavlja i garantuje standarde, vlada garantuje slobodu i izvršenje ugovora. Vlada štiti svojinska prava. Vlada štiti slobode pojedinca. ali vlada ne vrši! vlada obezbjeđuje i pruža. Vlada nije nedodirljiva!

## **1.2. Kako izbjeći nadmoć kolektiva nad pojedincem**

Meni se čini da je ovo najvažnije pitanje za nas i našu tranziciju! Imamo sklonost ka **kolektivizmu**! Ona ima istorijske korijene a to je i jedan od recidiva socijalističke logike.

Kolektivizam shvatam kao nadmoć kolektiva nad individuum, prenošenje odgovornosti sa pojedinca na kolektiv, a time i gušenje individualne slobode.

Kolektivizam uvijek postoji kada pojedinac čeka da mu kolektiv (država) riješi probleme i da brine o njemu. Ekvivalent brizi države koji pojedinci očekuju od države jeste njegova slijepa poslušnost i vjera u državu.

Sve veće prebacivanje odgovornosti za ekonomski položaj pojedinca na državu je moguće samo ukoliko država kroz svoje organe i regulaciju sve više potiskuje individuu i tako se kreće ka ekonomskom despotizmu. Ovo neminovno sve više vodi ka **politizaciji ekonomskog života**. Odnosno, umjesto tržišnih snaga osnovne ekonomske odluke donose se u »političkim krugovima« i tako politička podobnost postaje kriterijum izbora i napretka pojedinca..

Ovakvo shvatanje države može i po pravilu dovodi do instrumentalizacije države, korišćenje njenog aparata za ciljeve pojedinih interesnih grupa.

**Važno je da shvatimo da politizacija ekonomije vodi u nepodnošljivo širenje »državne svemoći«.** Nije dovoljna samo politička reforma (višepartijski sistem) ukoliko i taj novi sistem počiva na istoj logici: kontrola ekonomije. Nedovoljno je razbijati kolektivizam samo u političkoj sferi, ako istovremeno ne reformišemo i ekonomsku i socijalnu sferu, na nekolektivističkim osnovama.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Janoš Kornai piše da je tokom tranzicije stekao različita iskustva. Jedno od njih je da sudbina predloga koje je davao političarima u domenu ekonomske reforme nikada nije zavisila od racionalnosti argumenata na kojima se predlog zasnivao, već od toga da li su političari željeli ili ne da čuju takav predlog, odnosno da li je takav predlog učvršćivao njihov položaj. Jedini izuzetak od ovakve prakse bile su iznenadne i krizne situacije. (J. Kornai: Reform the state, str.6)

Zato je za mene važno stvaranje uslova za što više individualnog liberalizma, više individualne slobode, više individualne kreacije i inovativnosti.

Ja ne bih ulazio u suptilne supstance ovog pojma. Ja samo insistiram na duhovnom razvoju liberalizma. Personalistički karakter liberalizma naglašava primat pojedinačne ljudske ličnosti nad svakom zajednicom, iako čovjek kao pojedinac tek u službi zajednice nalazi svoje ispunjenje. **Ali, sloboda i prava pojedinca udaraju temelje svakoj zajednici, a tim i državi.** Odnosno, slobode i prava individue, koja državi postavljaju ograničenja, vode ka pravima pojedinca, porodice, manjine, opozicije i univerzalnih vjerskih zajednica.

Za mene je liberalizam vladavina transparentno usvojenih pravila!

Otuda je za mene liberalizam odbijanje svakog centralizma, komande i nereda, bilo da je on duhovni, politički ili ekonomski, odnosno odbijanje svake koncentracije vlasti. Zato se liberalizam može shvatiti i kao »decentralizam«, odnosno on vodi decentralizaciji i autonomiji djelova. Liberalizam je sloboda nižih nivoa neke cjeline, kao i sloboda pojedinca!

Zato i smatram da država treba da bude i decentralizovana, tj. da je što bliže pojedincu, te da je što manje posrednika između države i pojedinca. Na taj način se smanjuju tzv. transakcioni troškovi. Zato je veći stepen autonomije lokalnih nivoa ljudske zajednice neophodan. Svaka centralizacija je pogubna za razvoj.<sup>9</sup>

Konkretno, ovo znači jačanje lokalne zajednice, različitih institucija, nevladinih organizacija, udruženja, fondacija i sl., jačanje neposrednih oblika demokratije, odnosno filozofija liberalizma nužno počiva na dva važna elementa.

Važna su još dva momenta kada se govori o liberalizmu.

Prvi je **moral**. To znači poštovanje normi ponašanja, kao način ograničavanja ljudskog ponašanja, ponašanja pojedinih koje bi ugrozilo drugog.

Drugi su **institucije**. Institucije su znak zrelosti jednog društva. Zrelost se ogleda u tome da društvo može da pređe sa personalnih na nepersonalne (institucionalne) odnose. Institucije su kondenzovana pamet, one su stoga pametnije od pojedinca! Svrha institucija jeste da se uzimaju u obzir i želje drugih ljudi, a ne samo sopstvene.<sup>10</sup> Institucije su poseban način usaglašavanja pojedinačnih interesa!

---

<sup>9</sup> Centralizaciju treba razdvajati od globalizacije. Centralizacija je da neki viši nivo donosi, shodno svojoj diskrecionoj moći, odluke u ime nižeg nivoa. Globalizacija je uključivanje na svim nivoima globalnih standarda i procedura, znanja i vještina. "Misli globalno i radi globalno"!

<sup>10</sup> Pejovic Svetozar: "Economic Analysis of Institutions and System", Klower Academic Publishers Gron Dordrecht

Država treba da bude toliko jaka da obezbijedi neophodan **moralno-institucionalni okvir** kojim se osigurava strogo održavanje fer-pleja u čitavoj oblasti tržišne privrede. Država mora da uvede red, garantuje pravila i ugovore, zaštiti svojinu i svojinska prava.

Znači, ideja liberalizma je protiv svemogućće i sveobuhvatne uloge države. Ali je za »minimiziranu« jaku državu, koja podstiče i oslobađa kako individualnu snagu pojedinca tako i tržišne snage! **Zato je potrebno da se oslobađamo od kultova centralizacije, pretjerane regulacije, preorganizovanosti i birokratske nad-pameti, i da se život sve više svodi na ono što je prirodno, ljudsko, spontano, uravnoteženo i raznoliko.**

Smatram da **tržišna ekonomija** koja se odvija slobodno u okviru od države uspostavljenog moralno-institucionalnog okvira i koja počiva na široko rasprostranjenoj privatnoj svojini i decentralizovanom ekonomskom odlučivanju, jeste **preduslov sprečavanja državne svemoći nad individuumom**, i stvaranje uslova da pojedinci shvate da moraju preuzeti odgovornost za sebe! Reduciranje državne svemoći nad pojedincem mora biti praćeno praktičnom spremnošću pojedinca da nešto uradi za sebe!

### 1.3. Što je to privreda

Kasnija rasprava o organizaciji i ulozi državne administracije u ekonomiji zahtijeva da se definiše pojam »privreda«.

Mi govorimo o »našoj privredi«, »crnogorskoj privredi«, »srpskoj privredi«, »svjetskoj privredi«,...

Pojam »privreda« se eksplicite ili implicite shvata kao da se odnosi na neki organizam, privreda se shvata kao jedno preduzeće. To proizvodi pitanje: »A ko rukovodi tim preduzećem (privredom)? Ko je glavni menadžer? Implicitni odgovor je: Vlada.

Ovo je, nažalost još uvijek dominantno shvatanje privrede u nas, što ima za posledicu dominaciju politike nad ekonomijom.

Međutim, privreda nije »organizam«. »Privreda kao takva nema ni svrhu, ni cilj, ni karijeru« (Džejms Bjukenen). Privreda se razlikuje od preduzeća. Dok je preduzeće legalni oblik potreban za realizaciju određene preduzetničke ideje (prodaja cipela, proizvodnja odijela, turistička agencija,...) i ima svrhu – profit, privreda je **skup pravila i institucija koje ograničavaju izbor mnogih pojedinaca u međusobno povezanom lancu interakcija nalik na igru.** Naprotiv, za svakog pojedinca, preduzetnika, menadžera postoje »bolje« i »lošije« privrede, što se neposredno prevodi u skupove pravila, institucija i institucionalnu strukturu.

Znači, mi imamo **privredu** i **preduzeća** (preduzetnike). Privreda su pravila, institucije, zakoni, kultura, običaji, tradicija, dok su preduzeća igrači. Privreda je institucionalni okvir za igru.

Mi, odnosno država, možemo da utičemo samo na institucionalni okvir, ali se ne smijemo miješati u igru. U samoj igri važi tržište odnosno laissez-faire. Svaki igrač unutar zadatih institucija i pravila igre slobodno traži najbolje rešenje za zadovoljenje njegovog interesa.

Predmet **naših reformi** može biti samo privreda, odnosno **institucionalni okvir**. Prenošenje težišta na institucionalni okvir i posredne pretpostavke u tom okviru vlada princip laissez-faire (kod individualnih odluka i transakcija), svodi na apsurd sve predloge za reforme koje se zasnivaju na argumentima »nacionalnih ciljeva« kao i sve tvrdnje da privreda bolje funkcioniše ako je neposredno vode politički faktori za koje se pretpostavlja da su sveznajući i dobronamjerni. (Bjukenen)

Samo sami pojedinci mogu znati koje ciljeve žele da postignu i svako miješanje u slobodu izbora pojedinca od strane države smanjuje efikasnost ekonomskih aktivnosti.

Iz ovakovog shvatanja privrede i razlika između privrede i preduzeća i vjere u postojanje samo individualnih ciljeva, izvlačim kasniji značaj makroekonomskih mjera i shodno tome organizaciju države.

## **II Principi praktične aplikacije iznijetog shvatanja države na nivo veoma male države**

### ***Koncept mikro odnosno minimalne uloge države***

Prethodno izloženi globalni trendovi doveli su me do koncepta mikro odnosno minimalne uloge države, odnosno zalaganja da se Crna Gora organizuje na takvim principima<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> U javnosti sam više puta iznosio neke stavove u vezi sa organizacijom Crne Gore na principima mikro države odnosno veoma male države. Mišljenja o tom konceptu su bila podijeljena i manji broj, posebno političara, prihvata takav koncept. To je i razumljivo jer koncept minimalne uloge države reducira moć politike i političkih partija, naglašava decentralizaciju, neposredne oblike demokratije i ekonomije.

Kada se govori o mikro državi, maloj državi ili minimalnoj državi, onda se ne misli na fizičke gabarite (na šta su ljudi sa ovih prostora jako osjetljivi jer im se razbija iluzija o umišljenoj veličini), već prije svega na koncept organizacije, mjesto i ulogu državne administracije u ekonomiji. U tom kontekstu minimalna država znači zalaganje za koncept liberalizma, u okviru koga država ima veoma mali broj funkcija ali da u tim oblastima ima veoma jaku vlast. Znači, zalaganje je za "minimalnu i jaku državu" umjesto sadašnje "svuda prisutne (maksimalne) i slabe države". Otuda se ovaj koncept može odnositi i na male i na velike zemlje, uz napomenu da primjena koncepta zavisi i od fizičkih gabarita zemlje.



Ja polazim od teze da tip reformi zavisi i od veličine države (broj stanovnika, resursi, geografski položaj).

Ja koncept Crne Gore kao mikro odnosno minimalne uloge države **prema tome izvlačim iz odnosa prema ekonomskoj reformi i prema izboru tipa ekonomske reforme**. Za ovo je najvažniji odnos prema ulozi države i privatne svojine (tj. odnos prema kapitalizmu). Zalažem se za minimalnu i jaku državu, koja uspostavlja moralno – institucionalni okvir i obezbeđuje fer-plej tržišne privrede. Dominacija privatne svojine je apsolutna: nema oblasti koja se ne može organizovati na privatnoj inicijativi, uključujući mnoge državne usluge, školstvo, zdravstvo, djelove socijalne politike i sl. Dominaciju privatne svojine treba shvatiti kao dominaciju interesa pojedinca, dominaciju slobode izbora i dominaciju konkurencije.

Odnosno, sve se ovo oslanja na suverenog pojedinca! Individualnost, sloboda i vlasništvo – to je čovjek, govorio je F. Bastija.<sup>12</sup>

Iz ovoga proizilazi zalaganje za liberalne reforme umjesto regulisanih reformi.

Liberalna reforma polazi od potpune odgovornosti i slobode ekonomije, manjeg učešća državne potrošnje, nacionalnog tretmana stranaca, odsustva subvencija, slobode tržišta i cijena, niskih poreza, niskih ili potpuno liberalizovanih carinskih stopa, stabilne valute. U osnovi ove reforme jesu pojedinci, preduzetnici i preduzetničke ideje!

Na praktičnom nivou ja zalaganje za liberalne reforme doživljam kao stvaranje uslova za takve reforme, stvoriti uslove za nastanak nove domaće preduzetničke klase, odnosno za pojavljivanje ljudi sa preduzetničkim idejama koje vuku naprijed. Bez želje da se stvarnost simplificira, ali naša civilizacija upravo počiva na plećima tih najhrabrijih i najpreduzimljivijih pojedinaca. Tako je i sa tranzicijom! Ne vjerujem u uspjeh tranzicije ukoliko ga ne nose hrabri, kreativni ljudi, ljudi sa preduzetničkim idejama, ljudi koji stvaraju nove kompanije, razvijaju nove oblasti. Oslobođanje ljudi od straha od takvih ljudi jeste dio tranzicije.

Isto tako ne vjerujem u bilo koju igru koja je savršena, bez faulova! Zamislite bilo koju utakmicu bez faula! Nije problem da li ima ili nema faulova, već da li se oni transparentno sankcionišu!

Riječju, ne vjerujem da će državna administracija, ma ko da je u njoj, moći da iznese tok tranzicije!

---

Znači, kada koristim izraz mikro država, naglasak je na konceptualnom prilazu, koji istina dominira kada se raspravlja i o ostalim pitanjima!

<sup>12</sup> Vidi F. Bastija: Zakon, Global Book, Novi Sad, 1998, str.41

Regulisana reforma se mnogo više oslanja na državu i njeno uključivanje u ekonomiju ( u igru), ona podstiče domaće u odnosu na strane firme, država preraspodjeljuje najveći dio dohotka zemlje, javna potrošnja je visoka, kontrolišu se cijene nekih proizvoda i usluga, inflacija je prisutna a miješanje politike u ekonomiju je veliko (»politizirana ekonomija je neizbježna«).<sup>13</sup>

Što je mikro država odnosno minimalna uloga države? To je država koja ima samo one osnovne funkcije i institucije koje su joj potrebne za **integriranje sa okolinom** s jedne strane i **zaštite suverenosti pojedinca i njegovih sloboda** s druge strane. Iz ovoga proizilaze dvije ključne karakteristike sistema u takvoj državi:

1. Otvorenost mikro države u svim oblastima (»otvoreno društvo«)
2. »Mala ali jaka vlast« u zaštiti prava pojedinca, slobode ugovaranja i ugovora i prava svojine.

Mikrodržava je, sa aspekta fizičke veličine, kako ja shvatam, **veoma mala država** i ona se razlikuje od **male države** (kakva je npr. Slovenija). Razlika je u tome što treba još manje da se oslanja na javnu vlast nego manja država. Zapravo, mala država ima ili pokušava da ima sve funkcije i sva tijela kao velika država. Zato je mala država veoma skupa. Ako bi se sve funkcije koje ima velika država razvijale i u veoma maloj državi, to bi ličilo slici velikog šešira na maloj glavi.

Mikro države u prosjeku ne prolaze lošije nego velike države (Linheštajn, Monako, Andora, Hong Kong, Singapur). Neke čak prolaze daleko bolje! Ovo se postiže onda kada te države nemaju veliku paternalističku javnu vlast! Ako se veoma mala država oslanja na javnu vlast, na državu, onda to košta. Mnogo košta! Pod silinom tih troškova zaustavi se razvoj, nazadovanje je neizbježno. To bi Crna Gora morala izbjeći u svakoj varijanti njenog državnog statusnog profila! Zato se zalažem za koncept minimalne države, koji treba shvatiti kao filozofiju u uspostavljanju nove, savremene državne administracije i njene uloge, primjerene informatičkom društvu.

Ako je javna vlast svuda prisutna u državi i ekonomiji, ona ne samo da košta. U tom slučaju većina stanovništva počinje raditi u državi ili paradržavnim organima. Zavisnost ljudi od države postaje velika. To ugrožava suverenost pojedinca i demokratiju u takvoj zemlji. Istovremeno, ako je većina produktivne radne snage zaposlena u neproduktivnoj sferi (državi), postavlja se pitanje: ko će da zarađuje, stvara dohodak, ko stvara nacionalni dohodak kojim se ta velika masa zaposlenih u državi treba izdržavati? Ako većina radi u

---

<sup>13</sup> Kako navodi Miroslav Prokopijević, liberalna reforma je bolna ali daje bolje rezultate, dok je regulisana manje bolna ali su i rezultati lošiji.

Mjerena višegodišnjim presjekom, liberalna reforma daje rezultat od 7-12% rasta godišnje, a regulisana od 2-5% godišnje. Udvostručavanje dohotka je u liberalnoj reformi od 7-12 godina a u regulisanoj od 15-35 godina.

državi, ko stvara nacionalni dohodak? To je ozbiljno ekonomsko ali i političko pitanje u mikro državi!

Mikrodržava kao veoma mala država da bi bila uspješna mora biti **otvorena i integrisana u okruženje**. **Otvorenost** je način na koji se veoma mala država brani od izazova okruženja. To je suprotno logici da se **treba braniti zatvorenošću**, logikom ježa, koji na sve što dolazi spolja reaguje zatvaranjem. Nijedna država danas u svijetu, posebno veoma mala država ne smije biti zatvorena, tzv. Jež država. A upravo naši mitovi o državi i klasično shvatanje nacionalne države vode u takvu državu, ma koliko da se na riječima zalagali za suprotno!

Mikro države ne mogu očekivati da će imati neke velike koristi od aktivizma u privrednoj politici odnosno od makroekonomskih politika. Makroekonomska politika je oblik etatizma, i ona je uvijek, u krajnjem, usmjerena na preraspodjelu između preduzeća i države, odnosno grana i regiona, i sl. Bez obzira na motive, makroekonomska politika je uvijek neka nova preraspodjela od jednog sloja ka drugom sloju ljudi, iz jedne grane u drugu, iz jednog u drugi region.

Makroekonomske politike su uvijek izraz vjere da država može mnogo u ekonomiji, da ona može da uveća nacionalni dohodak te da bi bez državnog aktivizma ekonomije propale. »Država je ona velika izmišljotina pomoću koje svako pokušava da živi na račun svakog drugog«, kaže Frederik Bastija<sup>14</sup>. Isto tako, to je rezultat vjere da se preko države **ima što preraspodijeliti**.

Važno je shvatiti da makroekonomska politika uvijek polazi od određene količine novca kojim država raspolaže i koji ona raspodjeljuje. To je logika makroekonomske politike!

Što se ima preraspodijeliti u Crnoj Gori pri sadašnjem nivou dohotka i sadašnjem budžetskom deficitu? Pokušaj da se uspostavi jednakost u siromaštvu uvijek više košta od tržišnog podsticanja nejednakosti u bogatstvu! Pogotovo u dugom roku!

Ukoliko bilo ko u Crnoj Gori, posebno političari, gaje iluzije da se aktivizmom makroekonomskih politika u Crnoj Gori može mnogo uraditi, onda bi npr.

---

<sup>14</sup> «Država je velika fikcija na osnovu koje se svako trudi da živi na račun svih ostalih. Jer danas kao ranije, svi manje ili više ostvaruju dobit na račun truda drugih. Niko se ne usuđuje da to prizna – štaviše svi to kriju od samih sebe. Što se stoga događa? Smišljen je posrednik, država kojoj se sve klase obraćaju: “Ti koja možeš pošteno i opravdano da uzmeš, uzmi od društva, a mi ćemo se uključiti u raspodjelu”. Država je, avaj, suviše sklona da slijedi taj dijabolični zahtjev, budući da se njena uprava sastoji od ministara i državnih činovnika – ukratko ljudi koji kao i svi ostali iz dubine duše žele i spremno koriste svaku priliku da uvećaju svoju imovinu i svoj imidž. Ona brzo shvata prednosti koje može da stekne od onoga što joj država povjerava. Zadovoljna je što može biti i sudija i gospodar sudbine svih ljudi: uzimaće mnogo zato što u tom slučaju veliki dio njoj ostaje; uvećava broj svojih predstavnika; proširivaće krug svojih privilegovanih i na kraju će za sebe prigrabiti lavovski dio”. (Bastija: “Ono što se vidi i ono što se ne vidi”, str.8)

političko osamostaljivanje Crne Gore moglo bi ih i otrijezniti i razočarati! U veoma maloj zemlji mnogo su važniji demokratija i transparentnost, nego političari i politika.

Uspješne mikrodržave se, prema tome ne oslanjaju na **paternalizam države** (brigu države o svemu). One su oslonjene prije svega na privatnu svojinu i na kapitalizam! Kao što kaže Vladimir Gligorov, ovo je potpuno razumljivo. Ako je zemlja veoma mala, njeno unutrašnje tržište je takođe veoma malo. Samo na snazi tog tržišta ne mogu izrasti i efikasne banke, preduzeća, osiguravajuća društva;... velike u odnosu na veličinu privrede. Potrebno je da se kroz efikasnost i atraktivnost domaćeg proizvoda i usluga širi njihovo tržište van Crne Gore.

Ovdje ponovo naglašavam uticaj veličine tržišta na tip reforme. Zapravo, najveće i najuspješnije kompanije moraju imati tržište van Crne Gore. A to se postiže stvaranjem uslova za efikasnije poslovanje, većim kvalitetom i efikasnošću proizvoda kompanija iz Crne Gore.

To za posledicu automatski ima da privrede uspješnih malih država ne mogu biti pretjerano regulisane i zatvorene. To su više protočne privrede.

Ovakav prilaz zahtijeva poštovanje privatne svojine, njene **logike profita** i njene **preduzetničke logike**. Preduzetništvo i biznis moraju postati opšteprihvaćene društvene vrijednosti. Uspjeh se mora više cijeniti i tolerisati! To zahtijeva potpunu promjenu sadašnjeg sistema vrijednosti i načina razmišljanja.

Ovdje posebno ističem potrebu zaštite svojinskih prava i zaštitu slobode stvaranja. Potrebna je gradnja institucija za zaštitu svojinskih prava (npr. sudovi, katastar) ali i stvaranje društvene klime da se podstiču ljudi od uspjeha, stvaraoci, inovatori. To je napuštanje palanačkog mentaliteta (R. Konstatinović), odnosno logike palanke da je svako ko radi i postiže uspjeh sumnjiv i da ga treba u tome spriječiti.<sup>15</sup>

Tako dolazimo do ključnog koraka kod veoma male države: **moć privrede je veća od moći države**. Ako je tako onda se gube čari za uspostavljanjem oligarhijskog sistema (privatizacija države). Otuda oligarhijski sistem i nije privlačan u veoma malim naprednim državama.

Odnosno, ako je država veoma mala i ako nema jako regulisanu privredu, onda veliki magnati, vlasnici velikih kompanija nemaju motiva da privatizuju državu, da ona budu sredstva za postizanje njihovih ciljeva. Odnosno da razvijaju oligarhijski sistem. Ako je unutrašnje tržište malo i ako ne postoji

---

<sup>15</sup> Najbolji pokazatelj ove logike je činjenica da se ljudi uvijek ponašaju kao eksperti za tuđi posao i ne bave se svojim poslom.

velika regulacija ekonomije (npr. kontingenti, subvencije i sl.) koja je korist da se privatizuje država odnosno da se ona kontroliše?

Međutim, upozorenje Vlada Gligorova na jedan moj tekst je prihvatljivo i ovdje. »Naravno, da bi Crna Gora prihvatila kapitalizam, mora da postoji javno mnjenje koje je tome sklon. Ovdje je važno istaći koliko je uticajan socijalizam u Crnoj Gori, ne u smislu ideologije već u smislu interesa. Jer samostalna Crna Gora ne bi mogla da obezbijedi isti (raniji) nivo socijalnih usluga i ne bi mogla ni da obezbijedi značajnije budžetske transfere.«<sup>16</sup>

Liberalni tip reforme implicite znači stvaranje uslova za pojavljivanje nove preduzetničke elite, novih ljudi sa preduzetničkim idejama i menadžerskim sposobnostima, koji mogu na svojim plećima iznijeti teret puta u razvoj! Kao što se i današnja civilizacija izdiže na plećima hrabrih i preduzetnih pojedinaca, tako i tranziciju u Crnoj Gori treba da iznesu najспособniji i najpreduzetniji! A takve mogu naći, podstaći i održati samo tržišne institucije i strukture i vladavine pravila, slobode i zaštite ugovora i svojinskih prava.

Prema tome, **liberalni tip reformi u Crnoj Gori bi trebalo da dovede do toga da je tržište važnije od države; ekonomija od politike; kompanije od političkih partija.** Zar ovo samo po sebi ne govori o težini sprovođenja reformi? Zar i ovo nije dio odgovora na pitanje zašto smo u fazi zalasnih reformi?

### ***Makroekonomska politika u mikro državi***

Makroekonomske politike predstavljaju skup mjera koje vlada preduzima u oblasti ekonomije, a sa namjerom da poveća efikasnost ekonomije. Međutim, makroekonomske politike treba shvatiti i kao sredstvo povezivanja političke sfere i ekonomske sfere.<sup>17</sup> Zapravo, političke partije koje pobijede na političkim izborima da bi ispunile svoj program vode odgovarajuće makroekonomske politike kojima se utiče na ekonomiju odnosno privredu. Za našu analizu je važno da shvatimo najmanje dvije karakteristike makroekonomske politike:

1. Njenu političku dimenziju – makroekonomske politike su uvijek usmjerene i na političke ciljeve
2. Makroekonomska politika ugrađuje u sebe interese određenih grupa (makroekonomska politika je vidljiva ruka države umjesto nevidljive – nepristrasne ruke tržišta).

Kako ove dvije karakteristike makroekonomske politike, uz činjenicu da ona uvijek znači određenu preraspodjelu, utiču na organizaciju državne administracije u veoma maloj zemlji, odnosno u mikrodržavi u kojoj država

---

<sup>16</sup> Interne prepiske sa prof. Vladom Gligorovim, ekspertom za ekonomiju tranzicije na Balkanu.

<sup>17</sup> Vidi Miroslav Prokopijević: Konstitucionalna ekonomija, Beograd, 1999.

ima minimalnu ulogu? (Ovdje čitaoca podsjećam na ranije izneseni princip slojevitog suvereniteta)

Znači, raniju tezu o ograničenosti dejstva makroekonomskih politika u maloj državi ovdje bih više obrazložio. Zapravo, radi se o monetarnoj politici, spoljnotrgovinskoj politici, fiskalnoj politici, politici razvoja, socijalnoj politici,...

Odnosno, pitanje je: Što su nadležnosti državne administracije u ovoj oblasti i koliko ove politike utiču na organizaciju državne uprave?

**Monetarna politika u Crnoj Gori** se zasniva na uvođenju DEM odnosno euroizaciji. To znači da se Crna Gora odrekla instrumenta monetarne politike. Svakako, to ima za posledicu određeni politički rizik, jer ako se izgledi za ulaganje i poslovanje ne učine atraktivnim, domaći kapital može da napusti zemlju i da izazove privredne recesije i krize, što ne može biti bez posledica političkog uticaja.

To dalje znači da je izgradnja novih institucija, novog privrednog sistema važnija od monetarne politike. Tako jedan od preduslova efikasnosti euroizacije jeste da veći dio bankarskog sistema bude u vlasništvu stranaca. Ovo iz razloga što strane banke imaju pristup centralnoj banci zemlje odakle su, čime se nadoknađuje nedostatak centralnog bankarstva u zemlji u kojoj posluju (u ovom slučaju u Crnoj Gori).

**Liberalizacija spoljno-trgovinske politike** i ukidanje svih barijera je izraz političke odgovornosti prema većoj ekonomskoj efikasnosti. Značaj slobodnog protoka robe i novca je ogroman. Potrebno je ukidati sve barijere slobodnoj trgovini. Svaka barijera povećava transakcione troškove. Za veoma malu zemlju je važno da slijedi logiku da ne postoje u ekonomiji neki viši nacionalni ciljevi i neke zone od posebnog nacionalnog interesa. Postoji samo logika veće efikasnosti i širenja tržišta za proizvode i usluge sa njenog područja!<sup>18</sup> U ovoj sferi makrodržava nema neke posebne poluge, sem potrebu organizovanja profesionalne carinske službe koja bi štitila od šverca, trgovine zabranjenom robom i štitila međunarodne standarde kvaliteta robe!

**Fiskalna reforma** je preduslov za sprovođenje strukturnih promjena i privatizaciju. To je i najteža reforma, reforma koja u uslovima postojeće nezaposlenosti i strukture privrede može dati rezultate samo na dugi rok. U tom međuvremenu Crna Gora će morati da ima pomoć koja će njenu reformu činiti izglednijom i efikasnijom.

Potrebna je još veća transparentnost i javnost budžeta, da se napusti pristup pravljenja budžeta koji kreće od troškova. Pri takvom pristupu troškovima

---

<sup>18</sup> Vidi: Centar za preduzetništvo i ekonomski razvoj: Barriers to doing business in Montenegro, Podgorica, 2001

teško je obezbijediti finansijsku disciplinu a državna potrošnja postaje sredstvo kojim političari kupuju glasove.

Budžet mora imati karakter Zakona u dijelu njegovog iznosa i u dijelu njegove strukture što omogućava njihovu kontrolu od strane Parlamenta i transparentnosti i javnost u odnosu na građane.<sup>19</sup> Svaka promjena budžeta mora podrazumijevati odobrenje Parlamenta, uz jasnu ravnotežu između povećanja budžetskih izdataka sa izvorima za to povećanje.

**Politika regulacije** infrastrukturnih djelatnosti je inače nova oblast (regulacija telekomunikacija, energetike, vodosnabdijevanja, medija,...). Radi se o ekonomskoj regulaciji ne o čisto administrativnoj, o tome da regulatorno tijelo treba biti veoma malo i bazično odgovorno Parlamentu (ne Vladi).

**Politika razvoja** u veoma maloj državi ne može biti takva da se država javlja kao investitor, jer za to nema sredstva. Isto tako, njena sposobnost kreditnog zaduženja nije velika kao i davanja garancija za kredite. Zato je na državi da stvori uslove za privlačenje privatnog kapitala, za što je potrebna jasna strateška razvojna vizija posebno sa aspekta njenog uklapanja u ekonomiju regiona.

Posebne oblasti politike razvoja bi trebalo da budu: ulaganje u obrazovanje i znanje, informatiku, tehnologiju i zaštitu životne sredine!

Prema tome, u mikrodržavi odnosno veoma maloj državi pada značaj njenih direktnih mjera u oblasti makroekonomske politike stabilizacije, a raste značaj aktivnosti u oblasti politike razvoja u smislu stvaranja ambijenta za ulaganje, infrastrukturu, ulaganje u znanje i životnu sredinu, kao i stvaranje uslova za političke i socijalne reforme.

Poenta gornjeg prikaza suštine pojedinih makroekonomskih politika je u tome da se nova uloga države u ovim oblastima poveže i sa organizacijom državne administracije.

### ***Učešće privatnog sektora u vršenju javnih usluga***

Jedno od pitanja novog shvatanja uloge državne administracije jeste kako dio javnih usluga finansirati novcem privatnih investitora? Zapravo, nije sporno da država treba da obezbijedi niz javnih usluga od parkinga, do obrazovanja, raznih usluga administrativne prirode radi kvalitetnijeg života njenih građana. Ovdje se prije svega misli na jasan zakonski okvir koji se odnosi na vršenje javnih usluga shodno ugovorima o lizingu kao menadžmentu, koncesije i sporazume tipa WTO. Da li je baš za sve te usluge potrebno da postoje državni organi, državne agencije, sekretarijati, ministarstva da bi ih obavljali? Interes

---

<sup>19</sup> Skupština Crne Gore je usvojila Zakon o budžetu.

svakog građanina jeste da te usluge budu što jeftinije i efikasnije, a pri tome građani nemaju poseban interes da ih moraju obavljati državni organi.<sup>20</sup>

### ***Transparentnost i važnost transparentnosti u mikro državi***

Kako personalne odnose, koji dominiraju u veoma maloj državi, zamijeniti institucionalnim odnosima? Reforma svake državne administracije podrazumijeva povećanje transparentnosti u svim aktivnostima. Ovo posebno iz razloga što je iskustvo iz posljednjih desetak godina tranzicije negativno. Zapravo, mnogi državni poslovi, investicije, javne nabavke vršene su više kroz mehanizam “licem u lice” nego što je poštovana javnost i kompetitivnost procedura. To je dobrim dijelom uticalo i utiče na negativan imidž ukupnog procesa tranzicije.

Transparentnost znači reduciranje funkcionalne snage pojedinca, ne samo u administraciji, prilikom donošenja odluka. Odnosno, to je reduciranje korišćenja funkcionalne snage u privatne svrhe.

Transparentnost znači prozračnost, providnost. Primjena ovog pristupa znači otvaranje državne administracije prema javnosti, napuštanje koncepta tzv “crne kutije” (samo neko može znati šta se unutra dešava) i postojanje tzv. tajni od opšteg interesa.

Jedna od mjera u povećanju transparentnosti i izraženoj korupciji jeste veće ulaganje u državnu administraciju (opremu, uslove rada i profesionalno znanje svakog od zaposlenih) kao i povećanje plata zaposlenih u upravi, jer se samo tako mogu motivisati za efikasniji i transparentniji rad.

Ovakav prilaz za posledicu ima potrebu smanjenja administracije uz povećanje njene profesionalnosti.

Međutim, povećanje ukupnog nivoa transparentnosti podrazumijeva i jasna pravila u borbi protiv korupcije. Borba protiv korupcije, između ostalog podrazumijeva dobro upravljanje preduzećima (corporate governance), odnosno to je regulisanje tzv. strane ponude – odakle dolazi novac. Ovo podrazumijeva jasna računovodstvena pravila i standarde. Ali, potrebno je regulisati i stranu tražnje – sistem državne administracije. Za to je npr. važan zakon koji reguliše sistem javnih nabavki, kontrola carina. Takođe ukidanje kontingenata i kvota smanjuje korupciju.

Važno je uspostaviti i na strani ponude i na strani tražnje sistem pravila koji onemogućavaju da se korupcija ponavlja i dešava, što je suprotno logici: nekoga uhvatiti i kazniti, a nastaviti po starom. Korupciju proizvodi sistem! Treba imati sistem pravila protiv korupcije! U tom smislu važno je ukidanje uslova za sivu ekonomiju! Ljudi koji su u sivoj ekonomiji su zapravo odsječeni

---

<sup>20</sup> Vidi: Janoš Kornai: Reforming the State, Cambridge, University Press, 2001.



od ekonomije. Tamo gdje je siva ekonomija velika, mali broj ljudi ima pristup ekonomiji i globalizaciji.

Upravo ta podjela ljudi na one koji nemaju pristup ekonomiji zemlje (siva ekonomija) i one koji imaju taj pristup, najčešće, uz privilegovane uslove, ruši moralnu, i ne samo moralnu bazu društva i ekonomije. A kao što sam naglasio moral je jedan od ugaonih kamena liberalne deregulacije i decentralizovane ekonomije. Znači, zalaganje za liberalizam zapravo je zalaganje protiv korupcije i za veću transparentnost.

### *Nezavisne institucije, asocijacije i NGO*

Važno je formirati nezavisne institucije, asocijacije i NGO. Njihova važnost se ogleda u stalnom pritisku koji oni vrše na vladu. Za donošenje efikasnih i pravednih odluka nije bitno samo ponašanje i spremnost vlade, već je važan pritisak javnosti i njen zahtjev za dobrim institucijama.

Važno je stoga formirati nezavisne grupe i udruženja koja djeluju kao nezavisne grupe i pritisak koji one vrše je jedan od presudnih faktora u izgradnji tržišne ekonomije.

Pritisak jakog NGO sektora u mikro državi je važan za efikasno funkcionisanje modela predstavničke demokratije. NGO omogućava da se što veći broj ljudi neposredno i interesno uključi u sprovođenje reformi.

U tom smislu su važne i biznis asocijacije, i okupljanje ljudi u poslovnim udruženjima koje mogu da budu kontrateža moći političkih partija.

## **III Preduzetnička ekonomija – osnovni tip ekonomije u mikro državi i osnov demokratije**

### *3.1. Mikrodržava i razvoj preduzetničke ekonomije*

Mikrodržavi odgovara tip preduzetničke ekonomije. To je ekonomija, kao što je već rečeno, u kojoj je tržište važnije od države, velike kompanije od političkih partija, ekonomija od politike.

Riječju, to je tip ekonomije u kojoj je jedan od ključnih faktora razvoja preduzetništvo, odnosno ekonomija koja se zasniva na pokretačkoj snazi ekonomskog života slobodnih ljudi, na inicijativi zaposlenih i kompanija u okviru kojih proizvode robu i pružaju usluge, stvarajući na taj način nacionalno bogatstvo. Značaj nematerijalnih faktora proizvodnje u toj ekonomiji je ogroman (znanje, vrijeme, prostor, informacije), kao i značaj usluga.

Preduzetnička ekonomija fokusira znanje, kreativnost, kvalitet, veći tehnološki nivo, inicijativnost ljudi,... Male i srednje firme su okosnica razvoja. Samo kroz razbuktavanje preduzetničke energije Crna Gora može da riješi njen najveći problem – problem nezaposlenosti. Samo na taj način ljudi mogu dobiti nadu da tranzicija rešava njihove probleme!

Stvaranje nove privredne strukture – nove male i srednje privatne firme su okosnica tranzicije. U nekim zemljama kao što je npr. Poljska i o kojoj se govori kao o uspješnom modelu tranzicije, najveći broj poslova i novih radnih mjesta je upravo došlo iz sektora malih i srednjih preduzeća. Lekcije zemalja iz tranzicije pokazuju da je prvo potrebno izgraditi sistem i sistem promijeniti, pa tek onda govoriti o mikrofinansiranju iz drugih izvora. To znači da treba promijeniti koncept da ako nešto nije zapisano onda je zabranjeno u koncept da sve što nije izričito zabranjeno, da je dozvoljeno. To je prelaz sa komandnog društva na preduzetničko i inovativno društvo.

Globalno tržište zahtijeva politiku koja će zaposliti ljude, povećati produktivnost preduzeća i pojedinca koji stvaraju i uvećavaju nacionalno bogatstvo.

U tom smislu je potrebno da se:

1. Poboljšaju uslovi za investiranje u Crnu Goru, posebno u infrastrukturu (putna mreža, telekomunikacioni sistemi,...)
2. Finansijska i monetarna disciplina i stabilnost
3. Razvoj strategija za povećanje konkurencije i razbijanje monopolskog položaja u svim oblastima.
4. Sporazumi sa radnicima i firmama, jer sa potpunom odgovornošću radnici prihvataju rizik konkurencije u globalnoj privredi, što bi značilo da treba prvo ulagati u znanje i usavršavanje radnika kao i u firme da budu efikasnije za inovacije.
5. Zalaganje za ukidanje svih trgovinskih barijera u Crnoj Gori i regionu.

Najkraće rečeno, ukoliko žele da naredne decenije žive bolje, građani Crne Gore će morati da više proizvode. Koncept mikrodržave je i izložen upravo sa uvjerenjem da je to u okviru njega i najviše moguće, da je to sistem u kome će preduzetnici i uspješne kompanije biti najviše vrednovane, gdje će sloboda stvaranja biti zaštićena i visoko vrednovana.

### 3.2. *Međuzavisnost preduzetničke ekonomije i demokratije*

Naglašavanje značaja preduzetničke ekonomije odnosno biznisa može da stvara utisak da sam zanemario demokratiju; shvaćenu kao skup političkih, socijalnih i kulturnih potreba pojedinca.<sup>21</sup>

Ovom prilikom iznosim, više u vidu teze, međuzavisnost biznisa i demokratije.

Ključno pitanje je: da li biznisu odgovara demokratija?

Bez obzira što postoje i nedemokratske zemlje sa visokim rastom, u veoma maloj zemlji kao što je npr. Crna Gora, i koja je usput isprepletana sa različitim personalnim vezama, dugoročan razvoj nije moguć bez demokratizacije društva. Odnosno, demokratija mora biti osnova biznisa u mikrodržavi. Biznis mora obezbijediti da većina stanovništva vjeruje u bolju budućnost i da ima koristi od razvoja biznisa. Ovdje se posebno misli na razvoj obrazovanja, socijalne zaštite, smanjivanja socijalnih nejednakosti. Međutim, za biznis je istovremeno važno da na nacionalnom nivou treba da postoji realna i interesno uzajamna veza između ekonomije (rast) i socijalne politike (razvoj). U oba područja ove politike trebaju biti:

1. Anti-komandne i ne-državne, što znači potrebu promocije privatnog sektora (tržišnih i netržišnih učesnika) u obje oblasti
2. Anti-populističke – izbjegavanje nerealnih obećanja i revolucionarne redistribucije dohotka
3. Anti-korupcijska – da nisu adresirana na određene grupe i pojedince.

Riječju, međuzavisnost političkih i ekonomskih sloboda pojedinaca u mikrodržavi je visok, čak veći nego u velikoj državi. Zato i smatram da je sloboda u svim oblastima osnovni princip organizovanja mikro države, a zaštita slobode osnovna funkcija tako organizovane države.

---

<sup>21</sup> Ovom prilikom neću ulaziti u suptilne teorijske odnose između biznisa i demokratije. Upućujem čitaoca na izvanrednu knjigu prof. Dr Miroslava Prokopijevića: *Konstitucionalna ekonomija, kao i knjigu; Business and Democracy, Washington, CIPE, 1999.*

## IV Novi institucionalni sistem

Gradnja novih institucija je suština svake ekonomske i društvene reforme. Institucije su okvir za tržišnu igru i utiču na ponašanje učesnika u toj igri, uključujući i državu. Zalaganje za liberalni tip reformi podrazumijeva gradnju novog institucionalnog sistema na sledećim osnovama:

1. Privatna svojina u svim oblastima i zaštita svojinskih prava
2. Internacionalizacija privrednog i svakodnevnog života (otvorenost društva)
3. Sloboda ugovaranja i zaštita ugovora
4. Zaštita ljudskih prava i gradnje multietničkog društva.<sup>22</sup>

Gradnja novog institucionalnog sistema (zakoni, uredbe, institucije integralnog tržišta, institucije za podršku preduzetništvu, nevladin sektor,...) je uslov za suštinske promjene na dugi rok. Institucije su, kao što sam rekao, preduslov efikasnosti na duži rok, a istovremeno i izraz zrelosti jednog društva. Zrelost znači sposobnost društva da sa personalnih odnosa i personalnih veza se pređe na institucionalne odnose. Ovo je posebno teško postići u maloj državi, gdje svako svakoga zna, kakav je slučaj u Crnoj Gori.

Realna opasnost koja postoji u takvom prilazu reformi (davanje velikog značaja ulozi novih institucija) jeste uvećanje državne administracije u Crnoj Gori. Što to znači?

Institucionalna reforma traži osnivanje novih institucija, ali i ukidanje ili preobražaj mnogih starih institucija. **Postoji opasnost da se osnuju nove, ali zadrže i stare institucije.** To bi dovelo do fizičkog povećanja državne administracije, i, što je još lošije, do konfliktnosti među organima i smanjenje njihove efikasnosti rada. Ovaj problem do sada nije otvoren iz praktičnih razloga, a to je da se osnivanjem nekoliko novih institucija (npr. Centralna banka, Komisija za HOV, Registar akcija, koncept regulacije infrastrukture,...) stvorilo jezgro novog institucionalnog okvira, koje se snagom grudve može dalje spontanije razvijati, uz potrebu nestajanja određenih organa ili reduciranja nekih ministarstava, do čega nije došlo.

Novi institucionalni sistem odnosno državna administracija na svim nivoima treba da zadovolji nekoliko principa:

- **Praktičnost**, tj. djelotvornost, što znači da može da proizvodi rezultate koji su potrebni prije svega građanima, preduzetnicima i kompanijama;

---

<sup>22</sup> Suština ovih principa objašnjena je u knjizi: dr Veselin Vukotić: "Konceptijske osnove novog ekonomskog sistema u Crnoj Gori", ISSP, 1999.

- **Racionalnost**, odnosno da ukupni troškovi održavanja institucija ne predstavljaju veliki teret za građane, preduzetnike i kompanije;
- **Neposrednost**, odnosno što je moguće direktnija veza (bez mnogo posrednika) između države kao proizvođača usluga i korisnika njenih usluga (ukidanje komplikovanih procedura) i na taj način smanjivanje transakcionih troškova.<sup>23</sup>
- **Internacionalnost**, što znači sposobnost državne administracije da bude potpuno spremna i organizovana (u pogledu znanja, normi ponašanja i tehničkoj opremljenosti) da komunicira sa međunarodnim okruženjem (međunarodne korporacije, međunarodna udruženja, međunarodne institucije i sl.)
- **Transparentnost i javnost**, što znači uvođenje institucionalnog i potiskivanje personalnog odnosa u obavljanju javnih poslova kao i dostupnost podataka o radu svih državnih organa (svodenje »državne tajne« na minimum, ako uopšte nešto takvo postoji u veoma maloj državi);
- **Antikorupcija**, odnosno suzbijanje mogućnosti da se obavljanje javnih poslova koristi za privatnu korist, što između ostalog znači visok stepen deregulacije, javnosti;
- **Profesionalizam**, stvaranje veoma profesionalne (ne političke – a to znači poslušne) državne administracije; koja svojom organizacijom, znanjem, položajem u strukturi vlasti, garantuje stabilnost u realizaciji državnih poslova, nezavisno od političkih turbulencija; državna administracija koja ima dobre uslove rada i visoka primanja kao nagradu za efikasan rad.

Vrlo je teško u ovoj fazi pretočiti ove principe u realnu konfiguraciju. Odnosno, nije moguće dati konačno rešenje. To je proces koji će trajati mnogo duže, duže od decenije svakako.

U tom pogledu su, po mom mišljenju, posebno važni sledeći praktični koraci:

1. Reduciranje javnog sektora i sažimanje države u toj oblasti. Privatizacija javnih preduzeća i određenih funkcija u tim preduzećima dovodi do reduciranja snage države u oblasti elektroenergetike, telekomunikacija, aerodroma, vodosnabdijevanja i sl. Do reduciranja dovodi i strategija **marketizacije** državne administracije i stvaranje tzv. hibridnih organizacija kao što su javno- privatno partnerstvo koje bi trebalo da labavi tu liniju razdvajanja između tržišnog sektora i sistema državne administracije.

---

<sup>23</sup> Trošak administracije se sastoji iz najmanje dva dijela:

1. Direktni, budžetski troškovi
2. Transakcioni troškovi korisnika usluga (troškovi procedure), koji se mogu izraziti u novcu, izgubljenom vremenu ili odvratanju od novih kreacija i pokušaja.

2. Smanjenje administracije na svim nivoima: od opštinskih organa do Skupštine Crne Gore. Tako npr. Vlada Crne Gore treba da se reducira samo na nekoliko ministarstava, uz poštovanje principa koje sam naveo. Ja ne bih raspravljao o tome koje oblasti treba da pokriva Vlada. I to je pitanje za dalje diskusije! Ali, po mom mišljenju na »udaru« su sva privredna ministarstva, sekretarijati, reorganizacija mnogo toga što je ostalo, jačanje uloge države u oblasti sporta, životne sredine, nauke i tehnologije, odnosa sa inostranstvom i bezbjednosti.

Pri tome, mnoge vladine oblasti za koje je odgovorna država i koje treba da podstiče država treba organizovati **uključivanjem privatnog sektora i privatnih agencija iz zemlje i inostranstva**. Npr. da li je za podsticanje preduzetništva potreban državni organ ili to može da tenderom licencirana domaća ili međunarodna kompanija specijalizovana za to? Ili npr. promocija stranih investicija u Crnoj Gori: zar to ne bi bilo bolje da radi privatna agencija iz npr. Britanije, SAD, Njemačke,...? Ili promocija turističke privrede!

Zar čitav penzioni sistem mora biti državni ili se i on može privatizovati? Slično je i sa socijalnom sferom! Obrazovanjem!

Ovdje nije ideja da država neke funkcije od opšteg interesa prepusti slobodnom tržištu! Ideja je da država u određenim oblastima bude tržište za privatni sektor, tj. da se novac namijenjen za određene oblasti u budžetu transparentno realizuje ne kroz birokratizovane državne organe već kroz privatne agencije i kompanije.

Ideja je u suštini vrlo jednostavna: kao što sva ministarstva kupuju karte za avion od privatne agencije (ne osnivaju ministarstvo za kupovinu avionskih karata) na tom principu se mogu organizovati mnoge državne funkcije!

3. Pitanje bezbjednosti će zahtijevati uključivanje Crne Gore u regionalne i evropske asocijacije. Crna Gora nema niti potrebe niti mogućnosti da ima vojsku. Policija bi bila ta profesionalna snaga koja bi se bavila bezbjednošću. Crnoj Gori vojska nije potrebna, već profesionalna policija i profesionalna carinska služba.
4. Smanjenje policijskih snaga, njihova veća profesionalizacija i poboljšanje uslova rada i primanja.
5. Međunarodno predstavljanje, ambasade, predstavnici u međunarodnim organizacijama. Imajući u vidu značaj elektronskog komuniciranja uopšte, kao i potrebe racionalisanja svih službi, potrebno je pokrivati samo nekoliko najznačajnijih puntova (Brisel, Washington, Moskva, Beč,..) dok bi se na drugim punktovima mogla organizovati zajednička predstavništva sa drugim zemljama.

6. Novi regulacioni mehanizam u oblasti tržišta kapitala i infrastrukture koji je direktno vezan za Parlament (npr. Komisija za hartije od vrijednosti, Agencija za regulaciju i sl.).
7. Kompletno privredno zakonodavstvo se treba postaviti na liberalnim osnovama i regulisati kroz bazična pravila, slobodan protok roba, usluga i ljudi, kapitala, uz profesionalnu primjenu svih standarda EU.
8. U zemlji koja pledira da bude turistička i ostvaruje prihode od turizma nužna je reforma u oblasti obrazovanja i povećanja komunikacione sposobnosti svih građana, npr. uvođenje drugog oficijelnog jezika - engleskog, pored srpskog, postaje neophodno.
9. Veće ulaganje u kulturu i umjetnost, kao i omogućavanje nadarenim pojedincima da se bave softverom i informatičkim tehnologijama (kao dio međunarodnih kompanija).
10. Modernizacija rada državne administracije i smanjenje količine papira, tj. veće korišćenje računara i informacionih sistema.
11. Demonopolizacija kvazi državnih institucija (privredna komora, udruženja, fondovi) i razvoj privatnih biznis asocijacija.
12. Promjene pozicije sindikata i razvoj sindikata zaposlenih u novom privatnom sektoru.
13. Razvoj nezavisnih institucija i NGO.
14. Razvoj privatnog preduzetništva u oblasti medija, nova regulacija u toj oblasti i razbijanje postojećih monopola (privatnih i državnih).
15. Stvaranje uslova za normalan porodični život stranih državljana u Crnoj Gori (škole, vrtići, ...)
16. Povećanje transparentnosti u radu političkih partija i veća javnost o načinu njihovog finansiranja i trošenja novca.
17. Demonopolizacija državnog školstva i Univerziteta. Podsticanje privatne inicijative u ovoj oblasti i njena internacionalizacija.
18. Razvoj filantropijskih aktivnosti (omogućavanje ulaganja pojedinaca i kompanija u razne oblike dobrovoljnog ulaganja u različitim oblastima uz oslobađanje od poreza i druge beneficije).
19. Nacionalni program za razvoj sporta (amaterski i profesionalni), posebno motivisanje kompanija da pomažu sport i ulažu u ovoj oblasti.

Navedenih 19 aktivnosti (pored niza drugih), svaka za sebe predstavlja poseban projekat! Međutim, važno je shvatiti da sve ove aktivnosti nisu rezultat pukog nabiranja, već proizilaze iz koncepta mikro države (odnosno koncepta maksimalne slobode pojedinca i kompanija).

Po mom mišljenju nije moguća tranzicija u domenu ekonomije, a da se u istim oblastima ništa ne mijenja. Te promjene su međuslovljene i trebaju proisticati iz istog konceptijskog shvatanja uloge države i tržišta u ekonomiji i društvu uopšte.

Razumije se da praktična razrada ovih teza ( i niza drugih) zahtijeva vrijeme, osmišljenju aktivnost i politički koncenzus!

\* \*  
\*

Izloženi koncept minimalne državne administracije daje samo osnovne konture filozofije takve države. Dalje rasprave o njemu bi trebalo da ga testiraju sa praktične strane i preduslova koje on zahtijeva. U svakom slučaju želio sam da ukažem na opasnost nevidljivog širenja državne administracije i njenog uticaja u periodu tranzicije, što bi, po mom mišljenju bila velika opasnost za budući razvoj Crne Gore.

Ostajem u uvjerenju da pojedinac, njegova sloboda i vlasništvo treba da određuju granicu svake državne organizacije i državnog autoriteta. Razumije se, ukoliko pojedinac ne izabere ili pristane na put u dobrovoljno ropstvo!

### **Važnija literatura:**

1. Bastija Frederik: Ono što se vidi i ono što se ne vidi, Institut za strateške studije i prognoze (ISSP), Podgorica, 2001.
2. Kornai Janosh: Reforming the State, Cambridge University Press, 2001.
3. Cristopher Pollit, Geert Bouckaert: Public Management Reform, Oxford, University Press, 2000
4. Klaus Ofe: Modernost i država, »Filip Višnjić«, 1999.
5. World bank: The State After Communism, 1996
6. Yergin Daniel: The commanding Heights, The Battle between Government and the Market place, Atoncestone Book, 1996
7. Veselin Vukotić: Makroekonomski računi i modeli, CID, 2001.
8. Robert Dal: Poliarhija (participacija i opozicija), »Filip Višnjić«, Beograd, 1997.
9. Mijat Damjanović, Snežana Đorđević: Izazovi modernoj upravi i upravljanju, hrestomatija, Timit, Beograd, 1995
10. Ray Mac Sharry: The making of the Celtic Tiger, Mercer Press, 2000
11. Adair Turner: Just capital – the liberal economy, MacMillan, 2001
12. Miroslav Prokopijević: Konstitucionalna ekonomija, Beograd, 2000
13. Joseph E. Stiglitz: Economics of the Public sector, third edition, New York – London, 2001.
14. Ljubomir Madžar: Politički uzroci siromaštva, Sremski Karlovci, 2000
15. Norberto Bobbio: Liberalizam i demokratija, Novi lider, Zagreb, 1993
16. Karl Poper: Otvoreno društvo i njegovi neprijatelji, BIGZ, 1990
17. Fridrich Hajek: Kobna ideja, CID, 1999
18. Kenichi Ohmae: The End of the National State, FP, New York, 1996
19. Veselin Vukotić: Ekonomske reforme u Crnoj Gori, međunarodna konferencija »Budućnost Crne Gore«, Brisel, 2001.
20. The Economist: Economics – Making sense of the modern economy, London, 1999



21. The Economist: Economics – Mystery of Capital, London, 1999
22. Harvey Feigenbaum i dr.: Shrinking the State, University Press, Cambridge, 1999.
23. John Saliven: Ne bojte se globalizacije, Economist, Beograd, 6/5/01
24. Ann Bernstein: Business and Democracy, Centre for Development and Entreprise, South Africa and Bost University, ISEC, 1998.
25. Anderson Lisa (editor): Transitions to Democracy, Columbia University Press, New York, 1999.
26. Peter Drucker: Post-kapitalističko društvo, Grmeč, 1995.
27. Nikola Đonović: Zahtjevi Crne Gore, knjižara Hajduković, Bar, 1936