

ТМ	Г. XXVI	Бр. 4	Стр. 519 - 527	Ниш	октобар - децембар	2002.
----	---------	-------	----------------	-----	--------------------	-------

UDK 330.342.151

Прегледни рад

Примљено: 15.09.2002.

Наташа Голубовић

Економски факултет

Ниш

## **ПОЛИТИКА ТРАНЗИЦИЈЕ И РАЗВОЈНА СТРАТЕГИЈА - КОЈЕ ПОУКЕ СРБИЈА МОЖЕ ДА ИЗВУЧЕ ИЗ ИСКУСТВА ОСТАЛИХ ТРАНЗИЦИОНИХ ПРИВРЕДА - \***

### **Резиме**

Важан узрок дубоке економске кризе у транзиционим привредама је игнорисање развојне политике, преувеличавање значаја транзиције као такве и мешање транзиције са либерализацијом и приватизацијом. Транзиција има за циљ да повећа способност привреде да продукује раст, кроз промену економског и политичког система, док развојна стратегија треба да користи предности које пружа постојећи систем, без обзира на његова ограничења, како би се поправио животни стандард становништва. Сам систем не може да буде супститут за ваљану економску политику. Само одговарајућа комбинација мера у две врло важне области економске политике – развој и системске промене – може да реши проблеме транзиције и раста. Ово су два проблема која захтевају одговарајуће економско-политичке приступе који морају бити повезани унутар конзистентне стратегије. Одсуство одлучних и свеобухватних реформи и прилагођавања, употпуњени економско-политичким грешкама, водили су дубокој и дуготрајној рецесији у транзиционим привредама.

**Кључне речи:** дисконтинуитет, рецесија, институције, развојна стратегија, транзиција, раст

---

\* Рад је део пројекта (бр. 1415) Економског факултета у Нишу, под називом "Специфичности транзиције привреде Србије", који финансира Министарство за науку, технологије и развој Републике Србије.

*Увод*

Привредна структура централнопланских привреда, формирана у условима непостојања могућности за рационалну економску рачуницу, није одржива у условима тржишног вредновања резултата привредне активности. Због изузетно деформисане привредне структуре, овим земљама неопходне су структурне промене знатно већег обима него што би био случај у тржишним привредама. У периоду транзиције, у условима либерализације домаћег тржишта и спољно-трговинске размене, долази до успостављања новог система релативних цена и промена у производном асортиману. Промене релативних цена и промене у структури тражње подстичу прилагођавање реалне привредне структуре. Прилагођавање количина новом систему релативних цена захтева доста времена, а у периоду транзиције овај процес је додатно компликован и спор, пре свега зато што се одвија у условима брзе разградње постојећих институција и механизма координације. Услед брзе разградње старих механизма координације долази се у стање у коме се бирокатска координација више не примењује а тржишна координација још увек не функционише, тако да привредну активност карактерише дезинтеграција, недостатак координације и анархија.

Најбоље би било ако би експанзија појединих сегмената привреде била бржа од пропадања других. Међутим, у стварности експанзија појединих сегмената знатно је спорија од пропадања других, што узрокује пад производње. Уколико би пад производње означавао само елиминацију непотребне производње, не би било разлога за бригу јер елиминација производње за којом нема потребе на тржишту неће смањити благостање друштва. Штавише, ослобођени ресурси (капитал и рад) који су генерисали губитак могу да се пребацие у друге секторе где ће бити упошљени у производњи добара за којима има потребе на тржишту, чиме ће допринети опоравку. Али, статистички подаци, иако недовољно прецизни, недвосмислено показују да је губитак производње много већи него што би елиминисање неефикасне производње захтевало. У сваком случају, будући раст и развој не могу се посматрати као супститут за прошлу рецесију и економско-политичке грешке, посебно уколико постоји алтернативни пут који би водио већој стопи раста на дуги рок. Уколико је дубока рецесија у текућем периоду предуслов већих будућих стопа раста, онда свакако постоји економска и политичка дилема. Али уколико, као што многи примери јасно показују, пад производње не ствара услове за опоравак и раст (случај када производња опада а истовремено изостају структурне и институционалне промене), онда пад производње свакако треба означити као економско-политички неуспех. У том контексту, као врло важно питање поставља се питање односа политике транзиције и развојне стратегије.

*Континуитет и дисконтинуитет у процесу транзиције*

Битна карактеристика досадашњих економских реформи у социјалистичким привредама је да нису задрале у кључне елементе система. Оно што се сада дешава није реформа традиционалног модела, већ његова замена потпуно другачијим моделом организације привреде коју карактерише тржишни начин успостављања веза међу привредним субјектима, доминација приватне својине, либералне демократије и пуно чланство у међународној економској заједници. То значи да транзицију бивших социјалистичких привреда карактерише знатан дисконтинуитет у сфери институционалних аранжмана. Овај дисконтинуитет већи је у оним земљама које су у централнопланском периоду имале скромно искуство са тржишним реформама. То значи да је са становишта привредног опоравка и раста битно не само оно што се дешава у периоду транзиције, већ и оно што се дешавало у претходном периоду. Реформе предузете у социјалистичком периоду у неким бившим социјалистичким привредама обезбедиле су флексибилнију привредну структуру, организације и институције. Због ранијег увођења одређених тржишних алокационих механизма и давања већег простора активности приватног сектора, било је релативно лакше таквим земљама да раније постигну позитивна прилагођавања на страни понуде и иницирају привредни опоравак након почетног пада производње. У мери у којој су тржишне реформе у централнопланском периоду даље одмакле, блажа је и краћа била трансформациона рецесија. Искуство Мађарске, Пољске, Словеније, Хрватске и Естоније показало је да су се реформе у крилу претходног система исплатиле и да су допринеле не само релативно бржој имплементацији новог система, већ и блажој рецесији и бржем опоравку.

Један број земаља Централне и Источне Европе, у којима су реформе у централнопланском периоду биле скромне а у којима процес транзиције није далеко одмакао, био је суочен са блажом рецесијом (Белорусија и Узбекистан), или је пак опоравак након рецесије био снажан (Киргистан и Летонија). У овом случају суочени смо са континуитетом, али овога пута не са континуитетом у реформама, већ са континуитетом у одлагању реформи. Док је бруто домаћи производ (у даљем тексту БДП) Белорусије у 1998. години износио 78% нивоа из 1989.године, у суседној Литванији, која је даље одмакла у транзицији, БДП је износио 65% нивоа из 1989.године (*Transition Report, 1999, с.73*). То, наравно, не значи да су одсуство реформи или спора транзиција боље решење, већ показује да су земље попут Киргистана и Литваније више погођене дисконтинуитетом у процесу транзиције.

Једно питање овде заслужује посебну пажњу. Често се у оцени успеха на плану транзиције користи поређење текућег обима произ-

водње са обимом производње из 1989.године (ова година се узима као референтна). БДП у Румунији у 1998.години износио је 76% нивоа из 1989. године, док је БДП у Летонији достигао свега 59% тог нивоа (*Transition Report, 1999, с.73*). Па ипак, Летонија - која је даље одмакла у транзицији – има далеко конкурентнију структуру производње и бољи квалитет добара и услуга, иако се ти несумњиво добри резултати не могу статистички исказати. БДП произведен у Пољској у 1996. години статистички се подудара са БДП произведеним 1989. године, али те две бројке нису директно упоредиве зато што постоје важне квалитативне и структурне разлике између онога што је тржишту испоручивано некада и онога што се тржишту нуди данас. Ове разлике манифестују се не само у маркетингу нових модела, новим производима, новом дизајну, већ и у новим технологијама, новим вештинама, променама у географској структури спољнотрговинске размене и другим значајним структурним променама.

Имамо и пример земаља попут Украјине и Туркменистана у којима је БДП 1998.године износио 37%, односно 44% нивоа из 1989. године (*Transition Report, 1999, с.73*). Ове две земље нису биле суочене са неповољним спољним ударима, као што су грађански рат или локални конфликти, па ипак су искусиле изузетно велики пад производње. То указује на чињеницу да, уколико постоји изражен континуитет у институционалним аранжманима тј. уколико изостају кључне институционалне реформе, а уз то су присутне флукуације и неконзистентност у сфери економске политике, онда пад производње може да буде изузетно велики.

У напредним земљама у транзицији средњорочна стопа раста је у успону, док у земљама које заостају у транзицији ова стопа опада. Перспективе раста свакако су светлије у оним земљама које су платиле цену (мада у неким случајевима претерану) у виду пада производње услед шока изазваног прекидом континуитета у институционалним аранжманима, и које су биле у стању да примене одговарајуће реформске пакете и спроводе здраву развојну политику.

#### *Институционалне промене – суштина процеса транзиције*

Транзиција представља сложен скуп промена у политичкој и социјалној сфери, структурних, институционалних, организационих, финансијских промена, као и промена у људском понашању. Свођење овог комплексног скупа промена на проблеме везане за примену програма стабилизације, либерализације, уравнотежења платног биланса и сл., представља озбиљну грешку. Постоје бројне интеракције између поменутих сегмената промена: између начина прилагођавања друштва и перформанси привреде у новим условима, или између политичког и економског прилагођавања итд. Боље разумевање ових

интеракција неопходно је како би се олакшала примена мера које би могле транзицију да учине мање болном, тј. да минимизирају губитке у том процесу и да повећају добитке.

Очигледно је да тржишна трансформација централнопланских привреда представља изузетно сложен процес који обухвата мноштво елемената, који су тесно међусобно повезани и међузависни. У земљама у транзицији скоро све области привредне активности захтевају одговарајућу пажњу, али владе ових земаља, суочене са ограничењима која им постављају постојеће институције и недостатком времена, могу истовремено да се баве само ограниченим бројем проблема. Међутим, чак и уз таква ограничења, погрешно је проглашавати стабилизацију и либерализацију првом фазом, а институционалне и структурне промене другом фазом реформе. Пракса земаља у транзицији показала је да је успех стабилизационих програма у великој мери условљен постојањем одговарајућих тржишних институција, које стварају погодну основу за ефикасну употребу инструмената економске политике. Недостатак или неразвијеност ових институција може да неутралише или знатно ограничи ефекте, иначе, врло радикалних тржишних мера. Можемо да закључимо да је крајњи исход транзиције у земљама Централне и Источне Европе тесно повезан са постигнутим резултатима на плану институционалних реформи.

У бившим совјетским републикама, где базичне институције, као што је суверена централна банка, национална валута и приватна својина над средствима за производњу, готово да нису постојале и морале су да се граде испочетка, институционалне реформе текле су споро и мукотрпно (De Melo *et.al.*, 1997). Институционалне промене, по природи споре, додатно су отежане у земљама које су биле изложене радикалној либерализацији и које су биле суочене са пребрзим (и неорганизованим, хаотичним) повлачењем државе из регулације привредних активности (Roznanski, 1999). С друге стране, у земљама у којима су либерализација и приватизација текле спорије и пад производње био блажи, често су и структурне промене текле споро. Предах који је омогућен постепеном либерализацијом може бити користан уколико се употреби за спровођење одговарајућих институционалних промена; међутим, уколико је тај период протраћен са становишта институционалних промена, то ће се негативно одразити на будући раст.

У условима брзе разградње постојећих институционалних аранжмана, поготово ако ти процеси имају стихијски карактер, долази до појаве разних институционалних патологија тј. попуњавања институционалних празнина елементима који су штетни за функционисање система (Nutí, 1996). Пре него тржишна привреда, то је хаос узрокован институционалном дезинтеграцијом и одсуством организација и механизма који су у стању да обезбеде складно функциони-

сање система. Овај хаос је био присутан у великом броју земља Централне и Источне Европе на почетку транзиције. Зато је од велике важности креирати одговарајућу институционалну инфраструктуру која ће омогућити привредни опоравак и раст.

Институционалне промене у транзиционим привредама захтевају веома одлучно ангажовање државе. Тржишна привреда састоји се од сложеног скупа међузависних облика комуникације и координације. Упркос присутном поједностављеном интерпретирању неокласичне теорије, разградња старих институционалних аранжмана не води аутоматски еволуцији софистициранијих механизма комуникације и координације својствених тржишној привреди. Зато се земље у транзицији не могу ослонити искључиво на тржишне снаге. Показала се као потпуно нереална претпоставка да ће тржишне снаге моћи брзо да замене државу и њену улогу у формирању нове институционалне инфраструктуре, инвестирању у људски капитал и развој физичке инфраструктуре. Приватни сектор и тржиште још увек су недовољно развијени и добар део ових земаља врло вероватно ће релативно дуго бити суочен са проблемом ниског нивоа привредне активности и високе незапослености. Држава зато мора да обезбеди пажљиво осмишљене мере економске политике у циљу опоравка. Нажалост, држава је у транзиционим привредама суочена са бројним изазовима и проблемима, а уз то је ослабљена неолибералном политиком која је често подржавана финансијски од стране влада водећих индустријских земаља и међународних организација које су под њиховим утицајем. Државама у транзицији је веома тешко да поврате део своје суверене контроле коју су изгубиле у хаотичном процесу либерализације.

### *Транзиција као инструмент развојне стратегије*

Транзиција у земљама Централне и Источне Европе изнуђена је инхерентном неефикасношћу социјалистичких привреда и тежњом да се створе услови за убрзање раста. Ипак, супротно очекивањима, дошло је до знатног пада производње у првим годинама транзиције. Рецесија је трајала дуже, пад производње био је дубљи, а опоравак много тежи него што се очекивало. У вези са тим, поставила су се бројна питања. У мноштву питања једно питање издвојило се као посебно важно а то је: која би била одговарајућа развојна стратегија која би обезбедила опоравак производње и постизање брзог и одрживог раста? Економски опоравак и убрзање раста веома су важни, између осталог, и због политичке подршке коју обезбеђују за наставак реформи. Широка јавна подршка веома је важна за успех комплексних и болних реформи, и овај аспект реформског процеса стално се наглашава у новијој литератури. Посебно се истиче да политичка ограничења могу бити кључни фактор у реформским проце-

сима и да могу онемогућити успешну примену реформског програма. У условима одсуства резултата на плану раста и животног стандарда бирачи ће почети да се питају да ли су њихове жртве биле узалудне. У свести великог броја људи тада долази до идеализације прошлости и носталгије за прошлим системом, тржишне реформе се погрешно означавају као извор свих невоља, што у себи носи потенцијалну опасност од рестаурације старог система.

Водеће земље у транзицији су након релативно краће рецесије кренуле путем стабилног раста, мада је тај опоравак дошао по цену великог иницијалног пада производње и ширења сиромаштва. Поставља се питање да ли је опоравак могао да започне раније а раст да буде бржи? И, што је још важније за будући развој: има ли наде за преокрет у земљама у којима производња још увек пада? Одговори на ова питања добрим делом леже у сфери ефикасности економско-политичког одлучивања. Важан узрок великог пада производње у транзиционим привредама је игнорисање развојне политике, преувеличавање значаја транзиције као такве и мешање транзиције са либерализацијом и приватизацијом (Kolodko, 2000). Економска политика била је усредсређена углавном на стабилизацију, либерализацију и приватизацију, а мало на реалну привреду – производњу, потрошњу, инвестиције и незапосленост.

Дугорочно посматрано, на транзицију треба гледати као на главни инструмент развојне политике. Мере које не воде трајном расту и одрживом развоју, немају смисла. Колико год да је јасно да системска транзиција није крајњи циљ, већ само средство за постизање много важнијег циља, ипак постоје неке недоумице у вези са овим питањем. То се најјасније уочава кроз међузависност институционалних промена и економске експанзије. Да ли се систем може сматрати ефикасним уколико је раст незадовољавајући? Може ли се систем величати уколико не ствара капацитете за економску експанзију? Чак су и неки познати и компетентни стручњаци у званичним публикацијама међународних организација хвалили реформе зарад самих реформи, уместо да обрате пажњу на реалне последице.

Сам систем не може да буде супститут за ваљану економску политику. Наравно, економска политика у периоду транзиције може да буде боља или лошија, државна интервенција мање или више успешна, а ангажовање међународне заједнице корисно или контрапродуктивно. На дуги рок посматрано, системске промене играју инструменталну улогу у експанзији и развоју. Систем мора да буде довољно флексибилан и да буде у стању да се суочи са новонастајућим изазовима и промењеним околностима, што подразумева његово континуирано прилагођавање како би служио дугорочним циљевима привредног раста и побољшања животног стандарда. Зато на транзицију треба гледати само као на средство које може служити развоју,

под условом да се води адекватна економска политика која омогућава да се искористе све могућности које пружа постојећи систем.

### *Закључак*

Суштину транзиције чине системске промене и то захтева да се направи разлика између политике транзиције и развојне стратегије. Једно не може бити супститут другом. Транзиција има за циљ да повећа способност привреде да продукује раст, кроз промену економског и политичког система, док развојна стратегија треба да користи предности које пружа постојећи систем, без обзира на његова ограничења, како би се поправио животни стандард становништва. Без обзира на карактер система, увек постоји простор за вођење добре политике, као што постоји могућност за економско-политичке грешке.

Само одговарајућа комбинација мера у две врло важне области економске политике – развој и системске промене – може да реши проблеме транзиције и раста. Ово су два проблема која захтевају одговарајуће економско-политичке приступе који морају бити повезани унутар конзистентне стратегије. Одсуство одлучних и свеобухватних реформи и прилагођавања, употпуњени економско-политичким грешкама, водили су дубокој и дуготрајној рецесији.

Крајњи циљ транзиције у земљама Централне и Источне Европе је изградња ефикасне тжишне привреде, која ће омогућити дугорочан раст животног стандарда становништва. Институционалне и структурне промене, као и мере усмерене на стабилизовање привредних токова, треба да створе услове за раст конкурентности и ефикасности. Другим речима, текуће промене имају смисла само ако воде расту продуктивности, конкурентности и ефикасности, и порасту животног стандарда. Сходно томе, на транзицију не треба гледати као на изоловани циљ, већ као на инструмент дугорочне развојне стратегије.

### **ЛИТЕРАТУРА**

1. DeMelo, M., Denizer, C., Gelb, A., Tenev, S.(1997), "Circumstances and Choice: The Role of Initial Conditions and Policies in Transition Economies", Policy Research Working Paper 1866, Washington: The World Bank and International Finance Corporation.
2. Kolodko, G.(2000), "From Shock to Therapy – The Political Economy of Postsocialist Transformation", New York: Oxford University Press.
3. Nuti, M.(1996), "Post-Communist Mutations", forthcoming in *emergo*, University of Rome "La Sapienza" & London Business School.
4. Poznanski, K.(1998), "Rethinking Comparative Economics: From Organizational Simplicity to Institutional Complexity", *East European Politics and Societies*, Vol.12, No.1, Winter, 171-199.
5. Transition Report (1999), EBRD, London.



Nataša Golubović, Niš

**TRANSITION POLICY AND DEVELOPMENT STRATEGY  
- WHAT LESSONS SERBIA CAN LEARN FROM THE EXPERIENCE  
OF OTHER TRANSITION ECONOMIES -**

**Summary**

Very important causes of the enormous economic contraction in transition countries have been ignorance of development policy, exaggeration of the significance of transition as such, and a confusion of transition with liberalization and privatization. Transition policy aims to enhance the ability of the economy to grow by changing the economic and political system, while development strategy aims to use the advantages provided by the existing system, whatever its limitations, so as to improve the standard of living and the quality of life in society. The system itself should not serve as a substitute for good policy. Only an appropriate combination of initiatives in these two policy areas – development and systemic change – can solve the two problems of transition and growth. These two problems require appropriate economic policy approaches, which have to be connected inside consistent strategy. The lack of sound reform and adjustment, together with wrong policies, led to severe, long-lasting recession.

Key words: diskontinuity, recession, institution, development strategy, transition, growth