

*Jelena Žarković**

IZAZOVI INSTITUCIONALNE IZGRADNJE

Prikaz knjige Francisa Fukuyame »State-building: Governance and World Order in the 21st Century«, New York: Cornell University Press, 2004

Procesi ekonomske i političke transformacije u bivšim komunističkim zemljama kao i programi pomoći zemljama u razvoju stavili su u centar pažnje pitanje izgradnje osnovnih institucija tržišne privrede i liberalne demokratije. Da je pomenuta kombinacija ekonomskog i političkog uređenja poželjna za većinu stanovništva potvrđuju višedecenijske migracije ka razvijenim zemljama Zapada. Pa iako poželjna, ovakva vrsta političko ekonomskog ustrojstva čini se teško dostižnom za značajan broj zemalja u svetu.

Stoga, nameće se pitanje da li su institucije i vrednosti liberalnog Zapada zaista univerzalne ili su samo rezultat kulturnih navika određenog dela Evrope? Da li je i u kojoj meri moguće koristiti pozitivna iskustva u izgradnji osnovnih institucija tržišne demokratije?

U svojoj najnovijoj knjizi Francis Fukuyama pokušava da odgovori na ova i druga pitanja koja se tiču uspešne izgradnje osnovnog institucionalnog okvira svake zemlje.

Na samom početku knjige autor nas podseća da je ceo 20. vek bio je ispunjen kontroverzama u vezi sa pitanjima adekvatnog obima i jačine države. Minimalna liberalna država s početka veka pod uticajem depresije i ratova, vremenom je zamenjena sve aktivnijom i visoko centralizovanom državom. Pored totalitarnih država tipa desno orijentisane nacističke Nemačke i levo usmerenog Sovjetskog Saveza, broj funkcija države rapidno se povećavao i u demokratskim zemljama sve do 80-tih godina 20. veka. Povećan obim državnog sektora u značajnom broju zemalja Latinske Amerike, Azije i Afrike predstavljao je prepreku ekonomskom rastu tako da su međunarodne finansijske institucije odlučile da podstaknu niz mera usmerenih ka ekonomskoj liberalizaciji u ovim zemljama. Politika tzv. Vašingtonskog konsenzusa, kako se često naziva ovaj paket mera, pretrpela je značajne kritike, ali po mišljenju Fukuyame liberalna ekonomska politika je bila opravdana i neophodna za zemlje sa rastućim fiskalnim deficitom i državnim aparatom koji je raspolagao skoro polovinom društvenog proizvoda. Ipak, on smatra da je ukidanje određenih državnih aktivnosti trebalo da bude praćeno pa-

* Ekonomski fakultet, Beograd

ralelnim procesom izgradnje novih institucija. Drugim rečima, prioritetan zadatak je trebalo da bude jačanje institucionalnog kapaciteta zemlje, a ne po svaku cenu smanjenje državnog aparata.

Pod institucionalnim kapacitetom Fukuyama podrazumeva sposobnost države da formuliše i izvršava svoju politiku i primenjuje zakone koje donosi, a da pri tom ima efikasnu i minimalnu državnu upravu, kontroliše mito i korupciju. Sledeći politiku Vašingtonskog konsenzusa, mnoge zemlje su u procesu smanjenja obima državnog aparata istovremeno smanjile jačinu postojećeg institucionalnog kapaciteta ili pak povećale tražnju za novim funkcijama države koje do tada nisu postojale.

Finansijska kriza u Aziji 1998. godine i poteškoće sa kojima su se suočavale bivše komunističke zemlje u procesu ekonomske transformacije dovele su do preispitivanja ispravnosti politike Vašingtonskog konsenzusa. Stoga su međunarodne razvojne i finansijske institucije ubrzo pronašle novu mantru: »važne su institucije!«. Danas je postalo uobičajeno reći da su institucije kritična varijabla ekonomskog razvoja i tokom poslednjih nekoliko godina urađen je značajan broj studija koje su pružile empirijsku potvrdu potonje pretpostavke. Ipak, Fukuyama opravdano postavlja pitanje do kog stepena je postojeće znanje o institucijama moguće preneti iz razvijenih zemalja u zemlje u razvoju? Da li je moguće kreirati teoriju o institucijama koja bi bila univerzalno primenjiva u zemljama na različitom stupnju razvoja?

U potrazi za odgovorom na ovo pitanje Fukuyama ukupan institucionalni kapacitet deli na četiri komponente: institucionalno koncipiranje celokupnog političkog sistema, organizacioni dizajn i menadžment pojedinačnih državnih agencija, osnova na kojoj počiva legitimnost političkog sistema i društveni i kulturni faktor. Autor smatra da je transferabilnost znanja iz jedne u drugu zemlju najveća u oblasti organizacionog projektovanja i upravljanja pojedinačnim državnim agencijama. U zavisnosti od toga do kog stepena teorija organizacije i oblast javne administracije mogu biti formalizovane zavisi i stepen prenosivosti ovih znanja i praktične primene u različitim sredinama.

Postojeće znanje o prvoj komponenti institucionalnog kapaciteta, izgradnji institucija na nivou države kao celine, po mišljenju Fukuyame, ne postoji u vidu intergrisane formalne teorije ili univerzalno primenjivih principa političke ekonomije. I pored brojnih istraživanja o tipovima izbornih sistema, prednostima i nedostacima predsedničkih i parlamentarnim režima, federalizmu i demokratikom/autoritarnom uređenju kao osnovi legitimnosti državnog poretka, suština problema se nalazi u činjenici da su mogućnosti za primenu ovog znanja vrlo retke. Naime, za institucionalne promene velikih razmera obično je prethodno potrebna kriza bilo eksterna, tipa rata, ili interna, u vidu revolucije ili ekonomskog

kolapsa. No, i kada se stvore uslovi za značajnije institucionalne reforme, one su otežane fenomenom »zavisnosti od putanje« koja se između ostalog odnosi na zadržavanje postojećeg skupa institucija zbog velikih troškova uvođenja novih. I zbog toga što postojeće institucije umnogome predodređuju dalje tokove institucionalne izgradnje.

Konačno, mogućnosti za promenu društvenih normi i običaja, kao poslednje komponente institucionalnog kapaciteta zemlje, putem mera javne politike vrlo su ograničene, kao što je i prenosivost sociološkog i antropološkog znanja koje pokriva ovu oblast.

U nastavku knjige autor navodi uspešne primere izgradnje osnovnog institucionalnog okvira države, i veruje da su oni nastali u trenutku kada je postojala izražena domaća tražnja za institucijama. Njeno nepostojanje predstavlja jednu od najznačajnijih prepreka ekonomskom razvoju u većini siromašnih zemalja. U odsustvu endogene tražnje ona mora biti generisana na eksteran način, što je obično zadatak međunarodnih finansijskih i razvojnih institucija. Fukuyama smatra, međutim, da pouzdane smernice u vidu zaokruženog skupa znanja o podsticanju domaće tražnje za institucijama od strane spoljašnjeg faktora ne postoje.

Naime, u okviru političke ekonomije poslednjih godina je posvećena značajna pažnja objašnjenju uslova pod kojima je moguće generisati tražnju za institucijama i reformskim politikama. Većina ovih istraživanja polazi od pretpostavke stabilnog institucionalnog okruženja, i koristi teoriju igara da bi objasnila različite nagodbe koje nastaju između političkih subjekata u tom okruženju u pogledu raznovrsnih institucionalnih rešenja. Fukuyama smatra da su ovakva objašnjenja nepotpuna i nezadovoljavajuća s obzirom na to da teorija igara pokazuje da prilikom odabira različitih institucionalnih rešenja često postoji više stabilnih političkih ekvilibrijuma. Mnogi od njih su suboptimalni institucionalni aranžmani, te ostaje pitanje kada i pod kojim uslovima nastaje tražnja za *dobrim* institucijama. Odgovor verovatno zavisi od jedinstvenih istorijskih okolnosti, što otežava svaki pokušaj formulisanja pouzdanih i univerzalno primenjivih teorijskih postulata o uslovima pod kojima je moguće eksterno generisati tražnju za institucijama na lokalnom nivou.

Nažalost, iskustvo pokazuje da politika uslovljavanja, koju primenjuju međunarodne finansijske i razvojne institucije prilikom sprovođenja ekonomskih reformi, ne daje zadovoljavajuće rezultate ukoliko ne postoji komplementarna domaća tražnja za promenom postojeće institucionalne infrastrukture.

Štaviše, i pored najboljih namera donatorskih agencija, administrativni kapacitet zemlje u izvesnim slučajevima čak biva oslabljen uprkos značajnoj finansijskoj pomoći. Kontradiktornost u donatorskoj politici sadržana je u činjenici

da donatori žele da ostvare dva cilja: povećaju kapacitet zemlje u pružanju javnih usluga i obezbede da se te usluge zaista isporuče krajnjim korisnicima. I dok većina donatora veruje da istovremeno može raditi na ostvarivanju oba cilja, u praksi pružanje javnih usluga građanima dominira u odnosu na prvi cilj - izgradnju institucionalnog kapaciteta koji bi omogućio da se usluge isporučuju i nakon završetka programa pomoći.

Fukuyama veruje da će se nastaviti trend urušavanja institucionalnih kapaciteta zemlje primaoca pomoći sve dok izgradnja samoodrživih institucija ne postane primarni cilj donatora. U tom smislu, on smatra da je neohodno usmeriti pažnju ka onim dimenzijama državnosti koje je moguće izgraditi i za koje je moguće koristiti pozitivna iskustva razvijenih zemalja, a odnose se na oblast javne administracije i izgradnju institucionalnog okvira na najvišem državnom nivou.

No, iako ističe da je stepen prenosivosti znanja iz jednog u drugo okruženje najveći za ove dve komponente institucionalnog kapaciteta, Fukuyama i dalje insistira na tome da ne postoji zaokružena i dovoljno formalizovana teorija o državnoj upravi i izgradnji institucionalnog okvira na najvišem državnom nivou. Ovaj svoj stav, koji čini okosnicu knjige, elaborira na sledeći način.

Prema njegovom mišljenju ne postoji optimalna organizaciona forma ni u privatnom ni u javnom sektoru. Ukoliko ne postoje globalno validna pravila organizacionog projektovanja državnih institucija, to znači i da je oblast javne administracije pre veština nego nauka, što, kako kaže Fukuyama, neće iznenaditi stručnjake u oblasti menadžmenta i javne uprave, ali možda hoće one ekonomiste koji pokušavaju svoju metodologiju da primene u oblasti institucionalne izgradnje. Pretpostavka o racionalnom pojedincu koji pre svega teži ostvarivanju sopstvenih interesa nije u potpunosti odgovarajuća prilikom proučavanja odnosa unutar organizacije. Insistiranje na razmimoilaženju individualnih interesa članova organizacije i širih organizacionih interesa dovelo je do razvoja principal-agent teorije. Posmatrajući odnose unutar državne uprave na relaciji principal-agent, ekonomska teorija pokušava da uredi formalne institucije koje bi dovele do usklađivanja interesa između ova dva subjekta. Prema mišljenju Fukuyame, postoje bar tri razloga zbog kojih nije moguće utvrditi optimalne formalne institucije, pa samim tim ni optimalne forme organizacije, pogotovu u okviru javnog sektora.

Prvi razlog se nalazi u činjenici da su ciljevi mnogih organizacija nejasno definisani i često kontradiktorni. Oni nastaju u procesu komplikovane interakcije između članova organizacije koje karakteriše ograničena racionalnost.

Drugo, formalni sistemi kontrole rada agenata u većini organizacija sadrže visoke transakcione troškove, te se kao efikasnija alternativa javlja kontrolisanje rada kroz neformalne društvene norme. Jednom rečju, društveni kapital omogu-

čuje normalno funkcionisanje organizacije, odnosno umanjuje razmimoilaženja interesa između principala i agenata. Neformalne društvene norme, koje pomažu da se pojedinci identifikuju sa osnovnim ciljevima organizacije, najbolje funkcionišu kao dodatak, a ne zamena formalne strukture podsticaja. U siromašnijim zemljama jedan od razloga manje efikasnosti državne administracije jeste upravo niži društveni kapital.

Treće, Fukuyama veruje da je formalno utvrđivanje optimalnog stepena decentralizacije i delegiranja odgovornosti u organizaciji skoro nemoguće. Prema autorovom mišljenju, ne postoje opšte smernice o optimalnom nivou domena odgovornosti koji treba dodeliti agentima u okviru javne administracije, i to iz jednostavnog razloga što jedan stepen diskrecionog prava nekim društvima odgovara, a drugima ne. Čak i u okviru istog društva može biti funkcionalan u jednom, ali ne i u drugom vremenskom periodu.

Menadžment i javna administracija kao discipline ne mogu biti formalizovani u stepenu u kome je to mikroekonomska teorija pre svega iz razloga što se u ovim oblastima ne mogu u potpunosti primeniti metodološki principi koji se nalaze u osnovi ekonomske nauke. Članovi organizacije nisu isključivo motivisani sopstvenim, uskim ekonomskim interesima, već su često vođeni principima reciprociteta, lojalnosti i željom da slede tradiciju organizacije.

Postoje veoma važne praktične implikacije Fukuyamine teorijske propozicije da nije moguće kreirati optimalnu organizaciju. Značaj i sveprisutnost neformalnih normi ponašanja u organizacijama znači da će institucionalni razvoj biti pod snažnim uticajem društvene strukture, kulture i drugih varijabli koje nisu pod direktnim uticajem javne politike. Uspešni programi reforme javne uprave moraju biti u mogućnosti da koriste lokalno znanje u rešavanju problema. To istovremeno znači da treba biti obazriv u tvrdnjama da postoje opšta pravila najbolje prakse koja su primenjiva u reformi javne uprave. Ali zato postoje primeri loše prakse koje je moguće izbeći. U tom smislu Fukuyama podržava nastojanje predstavnika Nove institucionalne ekonomije da modeliraju i optimiziraju formalnu strukturu podsticaja u organizaciji jer to svakako može biti korisno za reformu disfunkcionalnih sistema podsticaja.

Nadalje, Fukuyama podseća da su znanja iz oblasti javne administracije veoma podložna sistematizaciji i prenosu. Korisne su njegove sugestije da dalji razvoj ove oblasti treba usmeriti ka razgraničenju između aktivnosti u oblasti javne uprave koje je moguće formalno modelirati, pa samim tim i lako transferisati iz jednog okruženja u drugo, i onih aktivnosti koje su u značajnoj meri lokalno specifične i za koje praktično ne postoje primeri nabolje prakse.

Izgradnja institucionalnih kapaciteta postaje aktuelno pitanje ne samo u ekonomski slabo razvijenim zemljama već i u oblastima koje su opustošene ratom ili

međuetničkim konfliktima. U ovim zemljama je često neophodno ponovo izgraditi celokupan institucionalni poredak i tu se po mišljenju Fukuyame međunarodna zajednica, a pre svih SAD i Evropska Unija, suočavaju sa sličnim problemom kao i međunarodne razvojne institucije kada pokušavaju eksterno stimulirati izgradnju institucionalnih kapaciteta u siromašnim zemljama. Najteži zadatak za međunarodnu zajednicu jeste izgradnja samoodrživih državnih institucija koje će nastaviti da funkcionišu i nakon povlačenja međunarodnih snaga. Dosađajni rezultati u ovoj oblasti veoma su slabi, a kao ilustrativan, autor navodi primer Bosne i Hercegovine. Većina administrativnih kapaciteta ove zemlje leži i dalje u rukama međunarodnih eksperata, umesto lokalnih državnih činovnika. Donošenje zakona i kreiranje novih institucija često se odvija mimo preferencija bosanskog naroda.

Fukuyama zaključuje da u svetskoj politici postoji decenijski trend urušavanja suvereniteta nacionalnih država iz normativnih i ekonomskih razloga. U jednom broju zemalja urušavanje njihovog suvereniteta je bilo neophodno kako bi se uklonili diktatorski režimi ili sprečila agresija prema susednim zemljama. Kod drugih je pak preobiman javni sektor predstavljao prepreku privrednom rastu i razvoju. Konačno, globalizacija je umanjila autonomiju nacionalnih država preko povećane mobilnosti informacija, kapitala i u nešto manjoj meri rada. Prazan prostor su u međuvremenu popunile različite međunarodne organizacije, multinacionalne kompanije, nevladine organizacije koje imaju izvestan stepen moći i legitimnosti, ali retko i jedno i drugo.

Oni koji se zalažu za »sumrak državnog suvereniteta« treba da ponude odgovarajuću alternativu. Imajući u vidu da jasna alternativa još uvek ne postoji jedino što preostaje prema mišljenju autora jeste da se vratimo konceptu suverene nacionalne države i pokušamo da je učinimo jakom i efektivnom.

Imajući u vidu da je u pitanju autor čije su knjige pobudile značajnu pažnju stručne javnosti, bilo je interesantno upoznati se sa njegovim stavovima o mogućnostima i društveno celishodnim pravcima institucionalne izgradnje. U knjizi je dat solidan pregled literature iz ove oblasti koja može pre svega da posluži kao uvod u pomenutu materiju. Na sistematičan način prikazani su problemi sa kojima se suočavaju kako međunarodne razvojne institucije prilikom implementiranja programa jačanja institucionalnih kapaciteta tako i zemlje primaoci pomoći.

Fukuyama s pravom insistira na izazovima koji i dalje stoje pred Novom institucionalnom ekonomijom i Teorijom organizacije i javne uprave, a tiču se ograničene primene kvantitativnih metoda u ovim oblastima. No, autor kao da zaboravlja da mnoga značajna pitanja u oblasti društvenih nauka ne mogu biti kvantitativno iskazana, što i dalje naravno ne umanjuje relevantnost rezultata do

kojih dolaze. Pomenute discipline su značajno doprinele boljem razumevanju alternativnih institucionalnih aranžmana i načina njihove promene, osvetlile unutrašnjost firmi i organizacija koje su dugo tretirane kao »crne kutije«, a programi reforme državne uprave pokazali su se korisnim u podizanju efikasnosti rada državnog aparata u značajnom broju zemalja u tranziciji. U svemu tome, one nisu prevashodno koristile kvantitativne metode.

No, vratimo se na specifičnu vrednost ove knjige. Ona je u prevashodno u tome što Fukuyama ubedljivo ističe ne samo ono što znamo, već možda čak i više ono što *ne znamo* o uspešnom transferu funkcionalnih javnih institucija u zemlje u kojima umanjen kvalitet sveukupnog institucionalnog okruženja predstavlja značajnu prepreku privrednom razvoju. Na taj način on skreće pažnju na praznine u teoriji i praksi koje je neophodno popuniti, kako bi se jaz između bogatih i siromašnih zemalja počeo najzad smanjivati.

