

## RAVNOTEŽA, RAZVOJ I REFORMA

## EQUILIBRIUM, GROWTH AND REFORM

JÁNOS KORNAI

**Abstract:** *In 2001 the Hungarian economy departed from the path of balanced growth. During the past six years the state budget deficit has grown to an unsustainable level, and also the deficit in the current accounts has become too high. Real wages have increased considerably faster than labour productivity. These difficulties and other macroeconomic troubles led the Hungarian Government to the introduction of an adjustment program in July of this year. The first part of the article analyzes the current macroeconomic situation and the expected economic and social effects of the adjustment program. The commitment and determination of the government is shown by the fact that they are ready to accept the political “price” of the program, i.e. that the unavoidable measures will probably reduce the popularity of the election winning political powers.*

*The second part of the article discusses the relationships concerning measures requiring immediate execution and reforms aimed at long-lasting effects and in depth institutional changes. These are indispensable to the sustainability of the effects of the adjustment. In connection with this, the paper reflects on the relationship between the budget deficit and the size of the state, on the proportions of state- and self-support, as well as on the speed and the gradual implementation of the reforms.*

**Keywords:** *adjustment program, balanced growth, budget deficit, credibility, fiscal revenues and expenditures, gradualism, reform, role of the state*

**Apstrakt:** *Mađarska ekonomija je 2001. godine napustila put uravnoteženog rasta. Tokom zadnjih godina državni budžet je porastao do ozbiljnog nivoa, a deficit na tekućim računima je takođe visok. Realne plate su rasle znatno brže nego produktivnost rada. Te teškoće i drugi makroekonomske problemi uticali su na Mađarsku vladu da predstavi program korekcije u julu ove godine. Prvi dio članka analizira aktuelnu makroekonomsku situaciju i očekivane ekonomske i društvene efekte navedenog programa korekcije. Posvećenost i opredijeljenost Vlade je pokazana činjenicom da je spremna da prihvati političku “cijenu” programa, to jest neizbježne mjere, koje će joj vjerovatno smanjiti popularnost na predstojećim izborima. Drugi dio članka se bavi relacijama koje se odnose na mjere koje zahtijevaju brzo sprovođenje i reforme usmjerene na dugoročne i duboke institucionalne promjene. One su suštinski važene za podržavanje efekata korekcije. Vežano s tim, ovaj rad razmatra relacije između budžetskog deficita i obima državnog regulisanja, u proporcijama država - sopstvena podrška, kao i brzinu i postepeno uvođenje reformi.*

**Ključne riječi:** *korektivni program, balansirani rast, budžetski deficit, kredibilitet, poreski prihodi i rashodi, gradualizam, reforma, uloga države.*

JEL classification: E61, E62, E63, E64, H62, P36;

Original scientific paper; Received: November 28, 2006

## PROGRAM KOREKCIJE<sup>1</sup>

U aprilu 1995, neposredno poslije objavljivanja takozvanog “Bokros-paketa”, intervjuisala me Duna televizija. Reporter je postavio sledeće pitanje. “Kakve su vaše reakcije na taj paket mjera?” Ja sam odgovorio: “Gledajte, ja bih mogao dati kritičke primjedbe, uočavam nedostatke... Međutim, oni su sekundarni. Želio bih da sam jasan, a to je najvažnija stvar, ja se slažem s osnovnim principima nedavno objavljenog programa vlade; nalazim da je potreban, odgovarajući i neizbježan. Odmah da dodam da će te mjere takođe biti praćene teškoćama i poremećajima i uzrokovace patnju za mnoge. Toga sam potpuno svjestan. Imam iskreno saosjećanje preme svima koji se nađu pogođeni mjerama programa. Ne gledam program vlade kao neke dobre vijesti, nego kao početak osnovnog programa terapije, čije sprovođenje je neophodno za dobro zemlje.”

Sada, jedanaest godina kasnije, mogao bih ponoviti riječ po riječ od toga što sam rekao tada. Tužno je da ista generacija mora iskusiti po drugi put program korekcije praćen traumama i patnjama. Međutim, iznosim opet stav da se slažem s osnovnim pristupom programa, i – za dobro zemlje – smatram da je njegova realizacija nužna. Ja sam nezavistan istraživač. Stoga ne govorim s aspekta vlade ili koalicionih partija – nego samo naglašavam – s moje tačke gledišta, kako shvatam program, šta vjerujem da je vodilo vladu da donese program i da inicira njegovu implementaciju, koje vrste efekata se mogu očekivati i koji će se problemi pojaviti.

### Makroekonomske relacije

Ekonomski rast Mađarske, poslije napuštanja uravnotežnog puta, opet mu se vraća, slijedeći put programa stabilizacija i korekcije, koji je lansiran u 1995. godini. Nekoliko godina smo uspješno napredovali putem održivog rasta, ali od 2000. mi smo ga opet napustili. Čak iako je 2004. i 2005. bila mala korekcija, sve do predstavljanja novog programa, rast se još uvijek dešavao pod ozbiljno neuravnoteženim uslovima. Šta mislim kad kažem da smo napustili put uravnoteženog rasta? Počecu objašnjenje s pod-

sjećanjem na dvije relacije. Moram zamoliti čitaoca da prolazi strpljivo kroz te suve – i očigledno sasvim apstraktne – rečenice. S njihovim shvatanjem, možda će kasnija argumentacija postati jasnija.

Prema prvoj relaciji, sva novostvorena vrijednost proizvedena u nekoj datoj godini, GDP, je jednak zbiru potrošnje i investicija minus neto prilivi iz inostranstva, ili plus neto odlivi, koji teku prema inostranstvu. (Riječ “neto” se odnosi na činjenicu da moramo uzeti u razmatranje saldo izvezenih i uvezenih resursa). Zbir potrošnje i investicija predstavlja “agregatnu tražnju”. Ovo je vrsta relacije koja se u jeziku matematike zove „identitet”. Dakle, to nije neka vrsta dobrog savjeta vladi, što znači „vi bi radili dobro ako se povinujete tom pravilu”. Pravilo je na putu da prevlada, zavisno od toga da li vlada ili neko drugi još želi da ono prevlada ili da ne prevlada. Na primjer, ako je zbog nekog razloga zbir stranih neto resursa jednak nuli, tada mi možemo samo trošiti i investirati onoliko koliko proizvedemo. Agregatna ponuda (proizvodnja) bi postavila limite agregatne tražnje (potrošnje i investicija), a agregatna tražnja bi postavila limite agregatnoj ponudi.

Postoji još jedna makroekonomska relacija “identiteta”. Ona kaže da je investiranje u datoj godini jednako domaćoj štednji u istoj godini, plus (minus) finansiranje iz stranih izvora. Domaća štednja se generiše od strane tri velika sektora vlasnika prihoda: svih domaćinstava i svih firmi u ekonomiji i vlade. Štednja svih velikih sektora vlasnika prihoda može biti pozitivna (to se događa ako sav njihov prihod nije potrošen) ili negativna (ako je potrošeno više nego što imaju prihoda, to jesti, ako postoji deficit). Osnovna relacija se sigurno ispunjava, čak ako dio prihoda vlasnika (na primjer vlade) stvara deficit. U tom slučaju, pozitivna štednja ostalih vlasnika prihoda i/ili finansiranje iz inostranstva (rast dugova) će izvršiti uravnoteženje.

Ako je strpljivi čitalac, speman da nauči nešto iz makroekonomije, već dostigao ovaj nivo razumijevanja, sada može bolje shvatiti šta mislimo pod pojmom „uravnoteženi rast“. Rast ekonomije države je na uravnoteženom putu, ako se – gledajući dinamički – gornje relacije materijalizuju prema sledećim karakteristikama:

- Proizvodnja raste po zdravoj stopi.
- Prosječna agregatna tražnja za nekoliko godina ne raste brže od proizvodnje. Dakle – u svijetlu prethodne diskusije osnovna relacija – takođe znači da čak ako se ino resursi povlače, ona neće rasti brže od proizvodnje.

<sup>1</sup> Engleska verzija dva članka u dva dijela koji su pisani za širu publiku i publikovani u Mađarskim dnevnim novinama *Népszabadság* 28 i 29 juna 2006. godine. Ova verzija odgovara publikovanom Mađarskom tekstu sa minornim izmjenama. Nekoliko fusnota za objašnjenje je dodato uglavnom s ciljem da pomognu čitaocima van Mađarske. Autor je zahvalan Tóth Lászlu za inzvanredni prevod i Christopher Ryan za pomoć u editovanju teksta.

- Unutar agregatne tražnje, prosječna potrošnja za nekoliko godina ne raste brže nego investicije. Obično, investicije rastu nešto brže, dozvoljavajući zdraviju stopu rasta.
- Domaća štednja ne zaostaje iza rasta investicija. Drugim riječima, proporcija ino finansiranja neće rasti; zemlja neće zapasti u stanje ubrzane zaduženosti.

Navedene relacije nijesu jednakosti, njihova materijalizacija nije automatska. One su dokaz „pravila palca“, kojim se korisno povinovati, ali je moguće da se prekrši. To je tačno ono što se dogodilo u Mađarskoj od 2000. godine. Agregatna tražnja raste brže nego proizvodnja. Potrošnja *per capita* raste brže nego proizvodnja *per capita*. Realne plate rastu znatno brže nego produktivnost rada. U jednačini štednje, negativna štednja vlade (stanje budžetskog deficita) kontinuirano raste, i na nesreću, to koincidira s dramatičnom stopom opadanja u neto štednji sektora domaćinstva, s pojačanom kupovinom kuća, kola i potrošačkih kredita, itd... (Sektor biznisa je obično neto dužnik, zato što je to jedini način da on može finansirati projekte, dakle, to nema negativni uticaj na konačnu sliku). Neizbježna posledica toga je da ino finansiranje raste značajno, što se prvenstveno izražava rastom deficita u bilansu plaćanja na tekućim računima.

*Osnovni cilj programa korekcije iz 2006 je da usmjeri mađarsku ekonomiju ka ravnotežnom putu.* Da bi se to ostvarilo, potrebno je da ekonomska politika pokuša da promijeni trendove koji vode u pogrešnom pravcu. Program je čvrsto koncipiran da ostvari sledeće promjene:

- On će zaustaviti opasni rast vladinog budžetskog deficita i staviće u pokret suprotne tendencije, pomažući smanjenje deficita.
- On će smanjiti disproporcionalni rast potrošnje domaćinstava. Mnogo brži rast prosječnih relnih plata u odnosu na performanse ekonomije, koji se nastavio od 2000, biće zamijenjen za znatan, bolan privremeni pad u relnim platama. Za određeni period, realni prihod će ostati nepromijenjen, negdje oko ranijeg nivoa ili negdje ispod toga.
- Zbog uticaja gore opisanih promjena, tražnja za ino finansiranjem će opasti (proporcionalno, kao procenat proizvodnje).

Poslije pažljivog razmatranja stanja Mađarske ekonomije, ja sam uvjeren da je program korekcije usmjeren u pravom mikroekonomskom smjeru. Moj utisak je da većina makroekonomista koji su sposobni

da prepoznaju probleme i koji imaju kapacitet objektivnog razmatranja, dijele moje gledište, a oni koji ne vide to na isti način upravo sada, doći će do istog zaključka prije ili kasnije. Lično, smatram da je pravac korekcije – glavno pitanje. Međutim, ostaje još otvoreno mnogo drugih problema, koje bih želio da istražim u sledećem dijelu.

### Veličina korekcije

Dozvolite da sagledamo perspektivu agregatnih makroekonomskih posledica promjena. Prema ministru finansija, vladin deficit će opasti za 350 biliona forinti u 2006. i za 1000 biliona u 2007, u poređenju s deficitom koji bi se dogodio ako vlada ne inicira i ne rellizuje program korekcije. Veličina programa može biti prikazana ako deficit poredimo s obimom proizvodnje. Obim korekcije državnog budžeta je oko 3,5 % očekivanog obima GDP u drugoj polovini godine. Obim korekcije 2007. iznosi 4–4,5 % očekivanog GDP za sledeću godinu. Postoji mnogo programa stabilizacije koji su sprovedeni u različitim zemljama u svijetu. Oni koji su upoznati s njima mogu potvrditi da iako ova Mađarska verzija nije među onim najdrastičnijim, ona je ipak sasvim obuhvatna i radikalna. Neki domaći i strani eksperti ne izražavaju to adekvatno. Lično, to smatram važnim. Obuhvat paketa korekcije i njihov agregatni obim je najvažniji signal ozbiljnosti i riješenosti vlade da postavi stvari na pravo mjesto, i to zaslužuje adekvatnu pažnju.

Program korekcije ne sadrži samo specifične, jednostrane akcije (te cijene ili te poreske stope će rasti, takva i takva organizacija će se zatvoriti), čak suprotno, on će inicirati brojne brze ili spore razvojne makroekonomske procese. Na primjer, ako se neki ljudi zaposleni kod države otpuste, a plate drugih državnih službenika se zamrzu, tada će to takođe uticati na plate u sektoru biznisa. To će tada generisati dalje efekte, na primjer rast prihoda domaćinstava će da se uspori. To, kao i obrnuto, takođe ima uticaj. To će uticati na ukupnu potrošnju i štednju sektora domaćinstva, što će dalje uticati na proizvodnju, itd. Primarne posledice programa će, dakle, imati sekundarne i tercijarne rasipajuće efekte. Teško ih je predvidjeti, možda poslije mjesec ili dva mi ćemo ih osjetiti bolje, a poslije 12-18 mjeseci mi ćemo imati relativno jasnu sliku.

Postoji mnogo neizvjesnosti kod ovih vrsta prognoza. Da pomenemo samo jedan primjer – štednju u sektoru domaćinstva. Uobičajena reakcija može biti sledeća: ako se prihodi smanjuju, a domaćinstvo želi da održi nivo portrošnje, tada će se

smanjiti finansijska štednja domaćinstva. Sigrno će se to desiti u mnogim domaćinstvima. Međutim, druga domaćinstva mogu misliti drugačije. „Neizvjesnost raste. Ko zna šta budućnost nosi? Pretpostavimo da sam otpušten s posla? Biće bolje ako štedim više. Biće bolje da odložim zamjenu kola, ili kupovinu nove kuće – ne usuđujem se da uzmem kredit.“ Ta rekacija, suprotno, povećava štednju. Niko ne može reći koja vrsta reakcije može da se najviše očekuje. Veličina problema je dobro ilustrovana činjenicom da je 1998. godine štednja domaćinstava bila 9% veća od GDP, ali te cifre su pale na 0-1% u periodu 2003-2004. godine. Razlika između najveće i najniže tačke, ugrubo, je jednaka stanju budžetskog deficita! Podsjećam čitaoca na moje ranije iskaze: da štednja sektora domaćinstva i sektora biznisa, kao i vladinog sektora (pozitina ili negativna) zajedno, određuju koliko će biti velika tražnja za stranim finansiranjem. Dakle, velikim dijelom zavisi od štednje domaćinstava – a to je nešto što ne možemo s izvjesnošću predvidjeti.

Ja samo želim da pojasnim teškoće obezbjeđivanja kvantitativne procjene za očekivane makroekonomske efekte programa korekcije. Politički i ekonomski analitičari koje smatraju da je korekcija veoma obimna, a posebno oni koji ne smatraju da je ona dovoljno obimna, treba da promisle dva put prije nego daju mišljenje. Može li neko od njih biti siguran da je korektno izmjerio očekivane efekte, kakvi su oni u konkretnim slučajevima i gdje su napravljene suštinske greške? To je takođe upozorenje za sve one koji vjeruju da vlada i većina u parlamentu samo treba da žele nešto i rade naporno na implementaciji toga, da bi se to materijalizovalo. Postoje stvari koje su, realno, u rukama donosilaca političkih odluka. One mogu biti *inicirane* kroz dekrete, regulacije ili zabrane. Međutim, rezultati će zavisi od mnogih faktora uticaja, kao što su, na primjer, indirektni domaći uticaji, nezavisni događaji u svjetskoj politici i internacionalnoj ekonomiji. Svi mi, političari na strani vlade i opozicije, kao i eksperti, koji komentarišemo i lako dajemo savjete u svijetlu događaja, treba da imamo na umu skromne limite našeg znanja i volje.

Program korekcije se sastoji od velikog broja specifičnih privremenih mjera. Neću prihvatiti da sudim da li je kompozicija elemenata paketa optimalna ili ne. Ja uočavam hrabrost onih koji to rade klimanjem glave, nesumljivo bih bio mnogo pažljiviji. Prepoznajem neke od principa koji su u osnovi kombinacije tih elemenata. Želio bih pomenuti samo nekoliko njih, bez namjere da pravim iscrpnu listu. Elementi koji se uključuju u paket trebalo bi

da su dovoljno opipljivi, i zbog toga, jasno dostižni. Osim toga, ništa ne bi trebalo uključivati sve dok to nije politički prihvatljivo, čak i sa škripom zuba, bar podržavalaca vlade. Paket ne treba opterećivati sa mnogo mjera koje bi izazvale jak otpor. Ne samo političari, nego i istraživači relacije između politike i ekonomije su takođe svjesni činjenice kako snažno takvo razmatranje utiče na aktuelnu ekonomsku politiku. Ja lično ne vidim prekor u činjenici da ta razmatranja igraju važnu ulogu u selekciji sadržaja programa korekcije.

### Prihodna strana, rashodna strana

Kod diskusije o skupu mjera koje imaju za cilj da smanje budžetski deficit ponavljaju se sledeće kritike: težina promjena koje će povećati prihode vlade je veoma velika u poređenju s onim koje će smanjiti rashode vlade. Kasnije bi trebalo da one uzmu važnije mjesto, zato što su to mjere koje će osigurati dugoročnu stabilnost. Po mom mišljenju, ovo je samo pola istine. Kakva god prestižna literatura može inspirisati kriticizam, i kad god je stereotipni izvor međunarodnih organizacija povučen od strane kritike, nekako sve to potsjeća na polu istinu.

Mi možemo prisupiti problemu iz vremenske perspektive. Ja sam jedan od onih koji bi bili zadovoljni da vide kako ukupni poreski teret na društvo opada u poređenju s ukupnim outputom i ukupnim prihodom. O ovome ću šire govoriti u dugom dijelu rada. Međutim, smatam potpuno pogrešnim da se sve započinje smanjenjem prihoda države i da se očekuje potom smanjenje rashoda kao rezultat. Efekti stimulacije proizvodnje smanjenjem poreza će se pojaviti samo poslije određenog vremena i niko ne može predvidjeti koliko će široki biti. Međutim, prihodi će opasti odmah, i to će, sasvim izvjesno, povećati budžetski deficit. Ronald Regan je izabrao tu apsurdnu sekvencu u SAD - po sugestiji nekompetentnih savjetnika - a to je uradio i sadašnji predsjednik George W. Bush. Kasnije, satjeran u čorsokak zbog smanjenja poreza, dok je rat u Iraku povećao rashode i doveo do daljeg naprežanja budžeta. U oba perioda, budžetski deficit je rastao nevjerovatno. Vratimo se primjeru Mađarske. Kreatori politike ne bi trebali da slušaju loše savjete kao što je bezuslovan predlog smanjenja poreza, a zaboravljaju zadnje smanjenje u vrijeme izbora. Odobravam njihovo povlačenje od forsiranja smanjenja poreza i nadam se da će ta nezgoda osigurati da se takve greške ne ponove. Počnimo s dovođenjem salda budžeta u red. Kada dostignemo situaciju da smo uvjereni u to, onda slijedi odgovarajuća sekvenca. Prvo rashodi treba

da padnu. Kada to postignemo sigurno, tada i samo tada, možemo (i trebali bi) da smanjujemo poreze.

Da se okrenemo još jednom aspektu problema, *stalnosti* regulacija koje su namijenjene smanjenju budžetskog deficita. Ako se dvije državne institucije integrišu, a kao rezultat toga se sačuva novac, to je lijepa stvar, ali ko može garantovati da će trajati? Ja sam proživio mnogo ministarskih konsolidacija, reorganizacija i odvajanja i jednostavno me to ne oduševljava. Danas se ljudi otpuštaju, sutra će se zapošljavati. Tu, dakle, mi možemo smanjiti troškove ali ne možemo biti sigurni da će efekti biti stalni. Alternativno, razmotrimo situaciju sa suprotnim karakteristikama. Pretpostavimo da nova zakonska regulativa uvodi poreze na vlasništvo, i da će oni biti primaran izvor prihoda za lokalne opštine. Proeski sistem će biti reorganizovan na taj način da će lokalne zajednice imati jak uticaj u sakupljanju poreza na vlasništvo. Aparat za sakupljanje novih poreza se razvija, usavršavaju se rutine njegovog rada. Poslije kraćeg vremena, javni rast uobičajava da se plaćaju porezi na imovinu, i to će postati normalna stvar. Ovdje se, dakle, uspostavlja novi izvor prihoda – međutim, održivost tog prihoda je osigurana s jakim garancijama ugrađenim u institucijama i normama ponašanja društva. Dakle, faktor odlučivanja u tom kontekstu nije da li se promjena dogodila na prihodnoj ili rashodnoj strani, nego kako teško ili lako se promjena odrazila. Do koje mjere će promjene biti ugrađene u zakonski sistem, do koje mjere će njihovo izvršenje biti korigovano, i koliko duboko to može uzeti korjene u ljudskom mentalitetu? U tom pogledu, kompozicija paketa korekcije pokazuje pomiješanu sliku. Postoji samo nekoliko stavki u tome koje mogu biti prilično lako mijenjane na prihodnoj i rashodnoj strani. To je upozoravajuće. Te mjere koje su bile namijenjene da budu privremene od početka treba u stvari da budu ukinute čim više ne budu potrebne. Međutim, one koje treba održavati teba institucionalizovati čak dublje i jače, one moraju biti „cementirane“ u zakonski sistem.

### Raspodjela tereta

Već sam istakao u uvodnom dijelu rada da će program korekcije uzrokovati bol, materijalne gubitke i naraslu neizvjesnost za mnogo ljudi. Sudbina neće podijeliti jednako patnju na sve. Šta možemo očekivati u tom pogledu? Upravo kao sa raspodjelom prihoda ili bogastva, moramo takođe istražiti problem raspodjele višedimenzionalno.

Ovdje, prije svega, mi govorimo o *raspodjeli*

zadovoljstva i žrtava, troškova i koristi *među generacijama*. Kada se potrošnja „poveća“, sadašnja generacija uživa ubrzani rast standarda življenja. Nekoliko godina je prošlo od tada. Štedljivost sada tereti generacije nekoliko godina kasnije. Ako ne kompletiramo te naporne korekcije, situacija će biti čak gora sutra. Već sada, stopa po kojoj dug raste je počela da se povećava. Pogoršanje kreditne snage i povjerenja u naplatu je opipljivo pokazano sa povećanjem u plaćanju kamata na postojeće kredite. Što dalje zemlja klizi u dugove, viša je opasnost od krize, a veća zarada mora da bude da bi se privukli investitori i da se ubijede da finansiraju naš bužetski deficit. Teret kamata pritiska teško državni budžet, a to takođe povećava deficit, tako da finansijske investicije u Mađarsku postaju manje privlačne. Jedna nepovoljna pojava pojačava drugu, i spirala dugova se razvija. Dug, koji raste brže nego ikada, nasleđuju buduće generacije. Korekcija je, između ostalog, takođe potrebna zbog zahtjeva za uravnoteženom raspodjelom zadovoljstva i tereta između generacija.

Da razmotrimo sadašnjost, to jest raspodjelu tereta na generacije koje su danas rođene. Bilo bi neodgovorno obećati da program korekcije osigurava ujednačeniji raspored tereta. Da se to postigne, trebalo bi nam ne samo država, nego, takođe, sveznajuća i svemoćna država. Takva država ne postoji. Možemo biti unaprijed sigurni da će raspodjela patnje biti zagonetka sa bolnom nepravdom. Osjećao bih se razuvjerenim ako bi proces upravljanja zemljom potvrdio to – hoću da kažem ograničenja njegovog vlastitog uticaja – i takođe bih dodao da oni rade sve u njihovoj moći da olakšaju nepravdu. Sada bih istakao tri elementa, tri karakteristična dijela programa korekcije, u cilju demonstriranja načina na koji može biti prepoznata namjera da se olakša nepravda:

- Po mom mišljenju, vještačko usporenje rasta cijena energije nije bilo samo štetno ekonomski, nego čak ni fer. Dobro stojeća domaćinstva, koja griju velike prostorije, gdje je svijetlo upaljeno u mnogima od njih, kao i nekoliko vrsta električnih aparata, dajući vlasnicima komfor i uživanje, primaju značajno veće subvencije nego siromašne familije koje žive u skućenim kućama i koriste samo osnovne električne aparate. Ta siromašna domaćinstva, koja koriste malu količinu energije, subvenciraju bogate sa hiljadama forinti preko kanala državnog budžeta. Sve mjere u programu koje smanjuju finansijske subvencije za neku robu ili uslugu će činiti teret raspodjele pravednijim. Ako je moguće, sve troškove bi trebalo da plate

oni koji troše dati proizvod ili uslugu. To bi po potrebi trebalo pomoći ne samo sa vještačkim smanjenjem cijena nego i sa ciljnim subvencijama. Najbolji instrumenat za to je finansijska podrška, zato što ona respektuje suverenitet potrošača. Instrumentima kompenzacije određenih cijena trebalo bi pribjeći, u najboljem slučaju, samo kao pomoćnom mehanizmu.

- U kompoziciji paketa korekcije, namjera je jasna, usmjerenje na poreze sa najširoom osnovom. Svaki potrošač, dakle svako ko kupuje, legalno plaća PDV. Porezi su nametnuti ne samo na zarade i prihode iz profita preduzeća, nego i na kapitalne dobitke. Rasličiti posebni porezi su određeni tako da utiču na izvjesne ciljne grupe. Sastav svih tih promjena ne konstituiše konzistentnu reformu poreza: neke od njih su blizu improvizacije, povremene i privremene regulacije – ali je, čini se, uočljiva aspiracija, prema kojoj bi svako trebao da nosi dio tereta.

Glavni metod bježanja od zajedničkih žrtava uvođenja poreza je lukava eksploatacija zakonskih rupa: izbjegavanje poreza, ako je moguće bez kršenja pravila. U okviru korekcija, vlada pokušava da konfrotira slobodno ponašanje. Zatvaranje zadnjih vrata „preduzeća iz nužde“<sup>2</sup> može biti naveden kao jedan od tih pokušaja: štiteći ljude od izbjegavanja poreza i plaćanja socijalnog osiguranja kroz kamufliranje zaposlenih preko ugovora sa preduzećima izvana. Oporezivanje „rezerve keša“<sup>3</sup> može biti takođe klasifikovano u tu kategoriju, pošto mnogi pokušavaju da sakriju prihode koje su oni već iznijeli van preduzeća. Porezi na vlasništvo indirektno stavljanju teret poreza na posebne učesnike u ekonomiji koji prikazuju relativno male prihode na njihov poreski povraćaj, koji često imaju minimalne plate, dok oni žive u skupim luksuznim vilama. Uopšte, bezuslovno oslobađanje poreza na minimalne plate neizbježno pospešuje prepredene ljude da dobiju pogodnosti od slobodnih usluga koje obezbeđuje država, istovremeno izbjegavajući obavezu da plaćaju poreze. Sve gore pomenute mjere (i novi elementi programa koji bi, takođe, mogli biti dodani ovdje) imaju nesavršenosti. Možda mjere

treba sprovoditi efikasnije i pravednije. Ovdje prvenstveno želim da stanem iza *namjere*, i želim da ohrabrim donosioce zakona koji nastoje da ne profitiraju oni koji daju primjedbe, i koji, umjesto konstruktivnih predloga, diskredituju samu namjeru.

### Kredibilitet i određenost

Jedan od zahtjeva za uspjeh ovog ogromnog uznemirujućeg programa korekcije je *kredibilitet* onih koji predstavljaju program i sprovode implementaciju. Program je suštinski obećanje, a njegova realizacija dijelom zavisi i od toga da li ti koji su igrači u predstojećim događajima vjeruju u to obećanje ili ne. Ja sam morao koristiti često ponavljani kliše ponovo, međutim, to ne mijenja činjenicu da se to odražava na veoma značajnu i dugo uspostavljanu istinu. Što se tiče kredibiliteta, mi moramo diskutovati dvije „ciljne grupe“. U svijetu biznisa, jedna grupa se obično zove „tržišta“. To je dvosmislena libela, pošto ne govorimo o tržištima koja se odvijaju u tržišnim holovima, ili o tržištima za automobile ili CD plejere, nego o mnogo užem parčetu ekonomije. Pogledajmo prvo stranu tražnje. Mađarska Vlada primarno ostvaruje eksterno finansiranje s prodavanjem obveznica, što može takođe direktno obezbijediti ugovaranje zajmova. Osim toga, sektor biznisa takođe treba finansijske zajmove, i čak ih sektor domaćinstava treba (npr. za kupovinu i izgradnju kuća). Na strani ponude, među kreditorima uglavnom imamo banke, zajedno s velikim osiguravajućim kompanijama i penzionim fondovima, koji žele da na akumulirani kapital zarade novac. Mi takođe nalazimo i druge finansijske investitore koji žele da investiraju novac njihovih klijenata unosno. Organizacije za investiranje zapošljavaju veoma iskusne eksperte koji moraju pažljivo da analiziraju investicione mogućnosti. To je veoma teška profesija, zato što se mora simultano razmatrati prihod i rizik svake investicije. Hoće li biti neki problemi s vraćanjem zajma? Tu se pojavljuje pitanje kredibiliteta. Ako je zemlja finansijski nestabilna, tada postoji prijetnja krize, a rizik investiranja raste. Armija eksperata koji su opunomoćeni od investitora gleda pažljivo kakav je „rizik u zemlji“. Ako postoji problem, hoće li oni početi ukazivati na greške? Ako oni obećavaju korekcije, hoće li istrajati u njihovim namjerama? Da li je njihovo obećanje kredibilno?

Oni koji su u problemima s nacionalnim finansijama (a posebno oni koji mrze i imaju odbojnost prema bankama, tržištu kapitala, akcijama i špekulacijama) će slijegati ramenima i pitati zašto

2 „Preduzeće po potrebi“ je termin koji se koristi u ekonomskom žargonu za pojedince koji su ustvari zaposleni ali iznajmljuju njihove usluge kroz zakonski model „preduzeća“ u cilju da postignu poresku poziciju povoljniju i za poslodavca i zaposlenog.

3 Opet pojam koji se koristi u Mađarskom poslovnom žargonu za dobro poznati trik. Postoje posebni poreski potencijali koji će postati oporezivi od sada.

je to tako važno da se bave finansijama. Međutim, ovdje ne govorimo o emocionalnoj vezi. Mi živimo u maloj zemlji koja je otvorena za svjetsku ekonomiju. Mi Mađari imamo Szexhenyi-a, velikog reformatora iz 19. vijeka, koji je nazvan „najvećim Mađarom“ i koji je sa svojim savremenikima prvi objasnio važnost kredita. Zajednički interes svih građana je da dobiju zajam pod boljim uslovima. Dakle, važna je javna stvar, da eksperti međunarodne finansijske zajednice, strani i domaći investitori, to jest „tržišta“, treba da prime povoljan utisak o programu korekcije koji sada počinje u Mađarskoj. Prve reakcije nijesu povoljne, zbog nekoliko faktora. Mnogi su već analizirali problem. Svakako, čak su važne prve reakcije, ali u ovom momentu, bilo bi rano diskutovati koje će zadnje reakcije tržišta biti. Sud će biti zasnovan na akcijama a ne na prvim komentarima. Da li će se objavljene mjere materijalizovati? Hoće li početno deklarirana čvrstina da omekša vremenom? Da li je Vlada samo odlučna sada, ili će takva ostati kasnije? Kakav će izgledati budžet 2007. godine? Kako će Vlada reagovati na sekundarne i tercijarne efekte, uključujući neke koji će možda biti nepovoljni, ali koji se nису mogli predvidjeti? Hoće li oni uzmaknuti? Ili, hoće li nastaviti putem kojim se krenulo? Ne govorimo o dva ili tri sata ispitivanja ovdje. Poseban test će trajati mjesecima i godinama. Realne dugoročne analize su jedino prave i oni će biti spremni da preispitaju njihove inicijalne i improvizovane reakcije, ako njihove opservacije pokažu da su obećavajuće i ubjedljive. Već sada, obračavajući se mojim zemljacima, ja sam spreman da ukažem da oni koji diskredituju program s pesimizmom, kritikom, paničenjem ili pretjeranim zahtjevima čine veliku protivuslugu.

Reakcija „tržišta“ u navedenom kontekstu znači stavove i kontinuirane diskusije nekoliko stotina i hiljada finansijskih eksperata. Signali dolaze na različitim talasnim dužinama od strane miliona mađarskih građana. Oni takođe misle i govore o programu, i daju mišljenje o tome da li su povjerljivi oni koji su kreirali program i vode njegovu implementaciju. Govorimo o ekstremno kompleksnom problemu. Kako se program saopštava mađarskoj populaciji i međunarodnoj finansijskoj zajednici? Šta je objavljeno prije i poslije izbora o problemima u zemlji, o zadacima koji nas čekaju? Postoje mnoge rasprave oko toga u štampi, kao i na televiziji. U mom članku, čak iako sam svjestan kako je važan metod izlaganja – ja ne predlažem raspravu pitanja koje se odnose na način saopštavanja programa. Mogu samo da ponovim ono što sam rekao ranije, kada sam diskutovao reakciju

„tržišta“ - akcije su važnije nego riječi. Privremeno, govor (kao i ćutanje) može imati veliki efekat, sa štetnim uticajima na klimu javnog mišljenja i uticajem na strasti ljudi. Prije ili kasnije, međutim, će se pojaviti mnogo jači uticaj prakse.

U publikovanom tekstu Vladinog programa, Predsjednik Vlade Ferenc Gyurcsany piše sledeće u uvodu koji je on potpisao: „U predhodnih pet godina mi smo nametnuli veoma opterećujuće poreze. Opravdani ciljevi društva i modernizacije nijesu išli ruku pod ruku s odgovornim ponašanjem koje je trebalo da prati Vladinu fiskalnu politiku. I pored činjenice da Vlada koja je napustila uravnoteženi put održivog rasta 2000-2001<sup>4</sup> ima odgovornost, nesumljivo je da veća odgovornost leži na vladi 2002-2006.“ Nijedan mađarski premijer nikada nije otišao tako daleko u proklamovanju samokritike za greške u ekonomskoj politici u prošlom periodu.

Ozbiljne dileme opterećuju premijera i njegove kolege, posebno u godini izbora. Oni moraju poznavati ekonomsko stanje zemlje i prijeteeće opasnosti. Trebaju li lansirati program korekcije odmah, sa svim preprekama koje su s tim povezane? Ili treba da odlože program, ali da objave unaprijed šta namjeravaju da rade poslije izbora? Ponovljena obećanja su učinjena, s izjavama da ekonomska politika, u oblikovanju budžetskih prihoda i rashoda, nije stvar „izborne godine“. Samo pola od obećanog je održano. To, poslije svega, uzrokuje postavljanje neizbježnog pitanja: šta je bilo važnije iz perspektive *interesa zemlje*. Treba li da zvanična vlada ostane i da ne preda moć opoziciji koja brani neodgovornu politiku, tako da bi se ekonomija mogla oporaviti što brže i da bi građani zemlje dobili opširnije i poštenije informacije o teškoćama? Da li bi se mogao naći srećiniji kompromis između tri tada konfliktna cilja - postizanja političke pobjede, popravke ekonomije i ispunjavanja zahtjeva poštene komunikacije? Lako je poslije svega reći da su ove ili one mjere, koje sada moraju biti povučene, bile potpuno nepotrebne populističke akcije, zato što bi se izbori dobili svakako, i bez tih mjera. Lako je biti general poslije bitke. Nije moguće odrediti *ex post* analizom da obim rizika percipira subjektivno *ex ante*. Ranije su donosioci odluka mogli misliti da pobjeda na izborima zavisi tačno od procenata koji su rezultat popularnosti „izborne“ fiskalne politike.

Ja sam istraživač, čija je profesionalna obaveza da analizira i da izražava u svom pisanju i

4 Preliminarni ciklus se završio sredinom 2002. Prije tog datuma, partije u opoziciji su bile na vlasti, i od toga datuma sadašnja koalicija na vlasti je preuzela vladu.

svojim stavovima misaone nejasnoće, spreman da preispitam svoje zaključke više puta, često tortorišući sebe. To nije mana, nego vrlina u mojoj profesiji. Pored ostalog, to je razlog zašto sam se distancirao od bavljenja profesionalnom politikom, jer imam sklonost prema ovoj vrsti pristupa. Ne želim da se primijeni isti aršin na donosioce odluka u politici i na istraživače. Svjestan sam ozbiljnosti problema kod ocjene prethodnog perioda, i već sam formulisao određena *pitanja* u dosadašnjem tekstu, koja će ostati neodgovorena u ovom radu. Ne osjećam potrebu da se igram sudije u etičkim stvarima, formirajući mišljenje o teškim političkim i moralnim dilmama i ekonomskoj svrsishodnosti. Ne kao sudije, već kao posmatrača, možemo vidjeti da, u ovom momentu, ne samo kod oponenta nego takođe i kod pristalica Ferenc Gyurcsanyija i njegove Vlade, povjerenje se pokazuje s mnogo većom rezervisanošću nego ranije. Prirodno, kredibilitet Vlade će zavisići od njenih „komunikacionih“ sposobnosti i može jačati u slučaju boljeg objašnjenja njenih planova, ali to je, međutim, samo sekundarno pitanje. Stvarno važno pitanje je šta će se desiti u praksi. *Odlučnost* premijera i njegovog tima je već pokazana. Bila je izuzetna politička hrabrost da objave nepopularan program samo mjesec prije lokalnih vladinih izbora. Biće potrebna hrabrost da se nastavi s programom, što traži žrtve iz svih slojeva i grupa društva, dakle, pojaviće se ljutnja, razočarenje i neprijateljske reakcije svuda. Prije ili kasnije, naravno, sve više i više će početi da se shvata da je *politička cijena* koju je političko vođstvo spremno da plati sada, predstavljanjem programa korekcije, u stvari važna mjera njihove posvećenosti izvršenju programa.

Posvećenost programu ne znači da se na svakom slovu izgovorenom ovih dana mora insistirati. Postoji potreba za fleksibilnošću, pošto uspjeh ponekad takođe traži kompromise. Bilo bi mudro da se izbjegne stanovište, na primjer, da je danas objavljeni paket sada dovoljan za korekcije. I da će biti izvjesno da nema potrebe za više mjera. Šta ako se ukaže potreba za dalje bolne mjere? Šta ako se pokaže da je početna kalkulacija pogrešna? Šta ako se eksterni uslovi pogoršaju? Uvjeravanja koja mogu sadržati neispunjiva obećanja ne bi se trebalo opet objavljivati. Populacija zemlje, finansijka zajednica i na kraju istorija neće mjeriti povjerenje prema toma da li je svih 50 ili 100 obećanja, određenih na početku programa, bilo predstavljeno ili ne. Potpuna i snažna kredibilnost programa može biti ostvarena s rezultatom. Samo i samo ako je Vlada dokazala posvećenost, zemlja će se vratiti na uravnoteženi put i nastaviti njime. Kako

smo bliži uravnoteženom putu, a prolaskom mjeseci ili možda čak godine ili dvije, povjerenje će porasti.

## O TRASFORMACIJI DRUŠTVA

U ovom dijelu rada želim da doprinesem razvoju „agende“ za diskusiju u pogledu reformi. Šta bi trebalo diskutovati? Koje su glavne teme? Moj cilj nije da propragiram sopstvene sugestije, niti limitirani prostor u ovom časopisu dozvoljava sistematsko objašnjenje i rezonovanje. Međutim, ne želim da izbjegnemo zauzimanj stava, i zbog toga ću prikazati svoje kratko mišljenje o pitanjima debate.

### Mistične iscjeliteljske moći reforme

U komenataru na Vladin program korekcije, neko često pronalazi reference reforme. Oni koji se principijelno slažu sa korekcijom, daju benignu primjedbu: „Ovo je samo početak procesa koji će stvarno biti kompletirani reformom.“ Oni koji žele da kritikuju program oštro će koristiti isto objašnjenje na suprotan način: „Ono što nam je predstavljeno sada ne vrijedi mnogo. Nama trebaju stvarne reforme, koje mogu riješiti probleme.“ Koji god je pravac primjedbi, aluzije su prilično misteriozne. Tipičan razgovor koji se događa između televizijskog reportera i eksperta kojeg intervjuiše, daje utisak da oni obojica znaju tačno šta treba da bude reformisano i kako. Na primjer, očito postoji potreba za „reformu velikog distributivnog sistema“. Ako ta reforma bude implemetirana, sve bi bilo riješeno, između ostalog, saldo budžeta će biti povraćen. Jedina nevolja je što političari ne počinju reformu: oni se plaše nje, nijesu spremni da se nose s njom. „Šta se dešava, zašto ne počnete“, odliježe eho pitanja prema političarima. Taj karikaturni opis ne bi bio samo tipičan nego manje više površan razgovor. Iskusni ekonomisti i donosioci ekonomske politike takođe razgovaraju sličnim jezikom. Štaviše, čak prestižne međunarodne organizacije izražavaju isti pogled u formi kriticisma, savjeta, a često i u formi kategoričnih očekivanja. Neki domaći eksperti imitiraju mišljenje koje se čuje u finansijskim organizacijama Washingtona ili neke kancelarije iz Brüssela.

Imam utisak da plivam protiv toka kada rizično izjavljujem da je svaki dio gore pomenutog utreniranog mišljenja pogrešan. Šta znači „refoma“ o kojoj se govori kao da je neka vrsta nesumnjivog i jasno definisanog postulata? Ne postoji konsenzus, ni u našoj zemlji ni u svijetu, koji pravci promjena treba da se prihvate u sadašnjoj situaciji. Dok npr. u Budimpešti



liberalno orijentisani ekonomisti i političari razmatraju decentralizaciju finansiranja zdravstvenog sistema kao kamen temeljac reforme, u SAD određeni liberalni ekonomisti govore o reformi u potpuno suprotnom pravcu: uspostavljanju nacionalnih zdravstvenih usluga. Reformisti se sami ne slažu jedni s drugima u potrebnim pravcima promjena, a razlika potiče prvenstveno od ideologije i političke filozofije njenih sledbenika. Osim toga, različite vizije reforme se sugerišu od strane ljudi koji žele da zaštite interese različitih društvenih grupa i klasa. Možda neko svježije intelektualno iskustvo utiče na reformatore, ona ili on imaju omiljenu ideju – za neke je to račun zdravstvene brige koji se pojavljuje kao lijek za sve naše probleme, za druge su to odgođeni bonusi u visokom obrazovanju.

Jedan od glavnih razloga za kašnjenje je dvosmislenost koja okružuje pravac promjene. Kada se dva autoriteta sretnu, oni se slože da je reforma zaista potrebna! Međutim, ne možemo biti sigurni da oni misle isto pod pojmom „reforma“. Ako se dogode radikalne promjene, nesumljivo je izvjesno da će one doprinijeti tretmanu sadašnjih makroekonomskih nevolja, pored ostalog, rješavanju naših budžetskih problema. Možda hoće, možda ne. Mogla bi to biti reforma, npr. u penzionom ili obrazovnom sistemu, koja bi privremeno ili stalno zahtijevala ne manje nego više državnih resursa. Jedna od tačaka u agendi za reformske debate trebala bi da precizira pitanje da li bi trebalo da usmjerimo reformske planove prvenstveno na gašenje gorućih makroekonomskih problema, ili reforme imaju pravo na nezavisan tok. Lično sam npr. preporučivao mnogo godina ranije da u sistemu zdravstvenih usluga „dijeljenje troškova“ ili „zajedničko plaćanje“, tj. odbijanje sume plaćene od strane pacijenta, može da se uvede do određenog stepena. To su bile moje sugestije kada budžet nije bio u ozbiljnim nevoljama. Predlog je bio zasnovan na dobro poznatom ekonomskom mišljenju da će tražnja rasti rapidno ako korisnici primaju dobra i usluge besplatno. Zajedničko plaćanje, čak i ako je to malim dijelom, će unekoliko limitirati tražnju. Ja bih zadržao taj predlog čak i da je budžet još bolji. Na taj način, ako je doprinos fiskalnim korekcijama samo jedan od nekoliko zahtjeva koji se razmatraju, treba da razjasnimo koji su to veliki ciljevi i vrijednosti – promocija rasta, konkurentnost, efikasnost, proširivanje izbora na građane, jačanje svijesti društva za sigurnost, konzistentnije jačanje jednakosti i pravde – za koje je i potrebna reforma.

U ovom dijelu ću prvo razmotriti *substancu* reformi, pravac promjena. Poslije toga želim da na-

pravim neke komentare o tome „kako da to uradimo“, tj. o implementaciji reformi.

### Veličina države

Dva potpuno odvojena pitanja su često miješana u debatama – koliki je obim državnog regulisanja i kolika je veličina budžetskog deficita. Istina je da deficit može da se pojavi u malim, srednjim i velikim državama. U SAD obim državnog regulisanja je relativno mali u poređenu s većinom zemalja Zapadne Evrope. Pored toga, američka fiskalna politika je više puta ponovo pomjerana prema ozbiljnom deficitu, dok je državni budžet stabilan u mnogim evropskim zemljama. Korekcija državnog budžeta je hitan posao. Čvrsti koraci se moraju preduzeti da se to sprovede i za godinu ili dvije deficit bi trebao biti smanjen na prihvatljivi nivo. To ne možemo držati zavisnim od brzine sa kojom se država reformiše. Treba li da obim državno regulisanje bude manje? Nećemo početi razjašnjenje postavljanjem tog pitanja. Prije toga moramo odgovoriti na pitanje koje usluge društvo očekuje od države.

Postoje neke zaista važne odgovornosti, koje čak i danas ekskluzivno pripadaju državi. Tu mislim na vojsku, štampanje novca, sprovođenje sudskih kazni (npr. zatvorske kazne). Za sada, ja ne bih čak mogao dati još primjera. Mnogi druge odgovornosti koje su tradicionalno smatrane monopolom države su djelimično obezbijeđene radom nevladinih organizacija, da budem precizniji: od biznisa (za profit) ili civilnog sektora (neprofitne organizacije).

Razmislimo o *javnoj sigurnosti*. Broj ljudi zaposlen od strane državne policije i nije viši od broja onih koji rade za kompanije u obezbjeđenju. Postoji „privatnih policajaca“ otprilike koliko i državnih. Relativno malo ljudi učestvuje dobrovoljno u uslugama obezbjeđenja u Mađarskoj, u nekim drugim zemljama njihov broj je značano veći. Sledeći primjer je *administracija pravosuđa*. Naravno, to je još prvenstveno odgovornost države. Međutim, bilo bi poželjno, i napustilo bi se breme nastalo od strane državnog pravnog sistema, ako uloge etičkih komiteta koji nadgledaju integritet svake profesije ili organizacije, kao arbitražni tribunal finansirani od strana koje su uključene u zakonske sporove, postanu značajniji. Drugim riječima, nedržavna administracija za pravdu bi trebalo da se širi (to se ne treba miješati s uzimanjem pravde u svoje vlastite ruke).

Nadgledanje biznisa, diplomatije, oporavka od nesreće, zaštite okoline – mogli bi nastaviti listu oblasti u kojim državne i nedržavne organizacije dijele

dužnosti i odgovornosti regulacije, upravljanja, administracije, monitoringa i inspekcije. U mjeri u kojoj se uloga nedržavnih organizacija širi, veličina državnih operacija se smanjuje – u poređenju s privatnim organizacijama. Ako gledamo na duži period, ta tendencija će uzrokovati da se veličina države smanjuje u relativnom pogledu, i to će biti mjerljivo na primjeru smanjenja ukupnih rashoda države, računatih kao procenat GDP. Ta tendencija je već prisutna. Proces može biti usporen samo ako se vrate monopolska prava državi, ali se može ubrzati ako se da više slobode privatnim preduzećima i građanskim inicijativama.

„Reforma države“ ne zahtijeva samo razmatranje vrste reorganizacije koju treba izvršiti unutar državnog aparata. Naravno, to je takođe važno. Međutim, možda je važnije da objasnimo koje neophodne poslove, potrebne za regulaciju, upravljanje, administraciju i inspekciju, treba dati državi na obavljanje. Lično zagovaram ubrzanje proširivanja uloge nedržavne sfere koji se tiče izvršavanja poslova javnog servisa, ali bez pokušaja kreacije „minimalne države“ jednostavnim donošenjem nekoliko drastičnih mjera. Plašim se da bi neka pretjerano radikalna terapija namijenjena reformisanju države kreirala vakum u regulaciji i kontroli.

### Širina državne redistribucije

Savremena država blagostanja ne samo da reguliše, upravlja, administrira i nadgleda, nego i „izdvaja“ za populaciju zemlje. To ostvaruje na dva načina. S jedne strane, ona djeluje direktno kroz svoje organizacije, obezbeđujući usluge „direktno građanima“. Pacijenti se liječe u državnim bolnicama i klinikama, studenti se obrazuju u državnim školama i univerzitetima, a beskućnici se zbrinjavaju u državnim skloništim. S druge strane, država redistribuira primarni dohodak na mnoštvo načina. Ona uzima prihod od građana preko poreza, socijalnih doprinosa za osiguranje ili drugih mandatornih plaćanja, i poslije toga, ona ih vraća građanima u obliku penzija, troškova liječenja, benefita za nezaposlene, itd.. Ta dva glavna tipa državnih davanja su povezana na više načina. Osim državne brige, samostalna briga pojedinaca i porodica se pojavljuje na više načina. Državna briga i samostalna briga se mogu zamijeniti do određenog stepena. Postoje takođe područja, kada neko može birati između njih. Djeca mogu biti poslata u državne vrtiće, ili roditelji mogu platiti skuplje privatne vrtiće, ili ih čak držati u kući čitavi dan. Stari roditelji mogu živjeti u kućama koje finansira država za stare, ili se mogu paziti sami, ili ih mogu paziti njihova djeca,

ili mogu biti smješteni u privatnim kućama s višim standardom i brigom o troškovima porodice.

U pogledu reforme države, najteža stvar za odlučivanje je koliko daleko ona treba da ide u brizi i samostalnoj brizi. Oni koji pokušavaju da izbjegnu to pitanje se samo naprežu uzalud. Često pominjana „reforma velikog distributivnog sistema“ može samo malo doprinijeti olakšanju fiskalnih problema. Međutim, ne možemo očekivati puno do toga. Pravo pitanje se odnosi na relativnu proporciju državne brige i samostalne brige. Da razmotrimo npr. pitanje prihoda starih osoba. (Koristim to slobodno, jer ne želim da ograničim pitanje samo na penzije). Ne želim da govorim samo o onima koji su već penzioneri, ili koji su blizu penzionisanja. Pogledajmo mlade ljude koji počinju karijeru, koji će da se penzionišu (ako se ikada penzionišu) s radnog mjesta za četrdeset ili pedeset godina. Kakav treba da izgleda njihov prihodni portfolio? Koliki dio njega treba da se sastoji od državne penzije iz državnog budžeta, koji može biti posmatran kao „državna briga“, zato što su i kontribucije i davanja zasnovani na državnim zakonima? Mi to možemo odvojiti od samostalne brige, u kojoj god formi se ona događala. Ona bi mogla uključiti nekoliko komponenti: doprinose plaćene od strane privatnih penzionih fondova, bankarske depozite akumulirane tokom aktivnog života, ili neko drugo investiranje, prodaje imovine ili roba stečenih tokom aktivnih godina. Neću ulaziti ovdje u detalje. Neću diskutovati kako bi trebao organizovati državni penzioni sistem, niti ću se baviti pitanjima kompozicije instrumenata koji služe kao finansijski izvor privatne brige. Više želim da privučem pažnju na najvažniju demarkaciju, na uspostavljanje relativne proporcije državne brige i samostalne brige.

Moja dalja primjedba se odnosi ne samo na prihod starih i u okviru toga, na penzije, nego takođe na druge vrste brige. Državna redistribucija, posmatrana relativno u odnosu na ukupan prihod, će opasti samo ako se samostalna briga ostvaruje u povećanom obimu. To je principijelno pitanje, koje bilo ko želi da misli ozbiljno o veličini države mora uzeti u razmatranje.

Mogu sumirati svoju poziciju u tri tačke:

- Ne odobravam nijednu od ovih ekstremnih solucija. Odbio bih monopol državnog paternalizma, kao i situacije u kojima bi svaki građanin mogao samo da se osloni ekskluzivno na svoje ili državne napore. Vjerujem u mješoviti sistem, koji stoji na nekoliko stubova. Različite organizacije i mehanizmi državne brige i samostalne brige treba

da rade međusobnim dopunjavanjem.

- Politička filozofija s kojom se identifikujem ne oslanja se na veću prisutnost egalitarnijanske raspodjele. Pristalica sam egalitarizma do određenog stepena. Osnovne zdravstvene usluge, obrazovanje, briga o starim i druge blagodeti moraju se obezbijediti za svakog – ali izvan toga, svako mora obezbijediti zarađivanje sebi kroz vlastiti napor i sa svojim resursima.
- Benefiti već dati kroz državnu redistribuciju ne bi se trebali smanjivati u apsolutnim iznosima<sup>5</sup>. Međutim, kako ekonomija raste u budućnosti, višak prihoda koji odlazi kroz kanale državne brige treba povećati po nižoj stopi i dio samo brige po većoj stopi u poređenju sa stopom rasta proizvodnje.

Sad se možemo vratiti veličini države i teškoćama državnog budžeta. Značajno fiskalno smanjenje bi se moglo materijalizovati u bliskoj budućnosti, ako i samo ako političke odluke smanje apsolutni obim državne regulacije u poređenju s već postignutim nivom. Posledica toga je, da se manje državnog novca troši na penzije, zdravstvenu brigu, obrazovanje, brigu o djeci i starijim, donacije, itd. nego prije. To je, naravno, moguće u ekonomskom i finansijskom smislu, međutim, postoje moćni argumenti protiv toga. U slučaju brojnih rashoda, pojavljuju se konstitucionalne skurpule, što bi uključilo povlačenje zakonskih sredstava. Mnogo važnije je što su etički principi i politička razmatranja takođe protiv toga. Koraci nazad u poređenju sa statusom quo bi uzrokovali snažan i razumljivi metež. Realno, političke odluke imaju jedva neku slobodu u kratkom roku, što ne daje neku realnu mogućnost u oblikovanju dinamike budućih proporcija. Neko mora koristiti zdravi razum i razmotriti taj način mišljenja, s njegovim etičkim, zakonskim i ekonomskim implikacijama. I ako radimo tako, tada ćemo biti pažljiviji s takvom nejasnim iskazima kao što je tvrdnja da „reforma velikog distributivnog sistema“ nudi rješenja fiskalnog i makroekonomskog problema neravnoteže.

### Država i ekonomski rast

Postoji sasvim jak konsenzus da je jedan od najvažnijih faktora koji utiču na prosperitet zemlje održiv i snažan ekonomski rast. Međutim, pitanje uloge države u promociji tog rasta je još neriješeno. Da kažem istinu, ozbiljna debata nije još ni razvijena oko tog pitanja. Kod Zapadnog diskursa oko ovog pitanja, jedna od škola ekonomskog mišljenja naglašava aktivno planiranje i iniciranje uloge države. U anglosaksonskoj literaturi, ta aspiracija je označena (sa ne naročito prikladnim izrazom) kao „*industrijska politika*“. Sledbenici te škole su bili uglavnom inspirisani velikim ostvarenjima u Japanu tokom 1950-ih i 1960-ih, gdje je Vladin ministar industrije igrao važnu ulogu. Moj utisak je da su mnogi ljudi koji rade u EU i Briselu saosjećajni s tom idejom.

Još jedna intelektualna škola mišljenja razmatra tehnički progres kao glavno pitanje rasta. Tokom zadnjih nekoliko dekada, postoji bum zbog pojave kompjutera i interneta, digitalizacije informacija i radikalne revolucije u komunikacijama. Vodeća zemlja u tom razvoju je bila i još je SAD. Istražujući bliže istorijski važne tehnološke promjene, možemo izjaviti da se one nijesu desile pod centralnom kontrolom države. To je tipični primjer procesa vođen „nevidljivom rukom“ na decentralizovan način. Ne postoji centralni plan ili vizija koja je određena od strane nekoga unaprijed, koja bi trebala samo da se izvrši. Male firme započete u garažama i malim kancelarijama narastu u gigantske korporacije. Rađaju se dobre ideje i za one koje ne uspiju kriva je konkurencija, tako da ne mogu centralni komiteti odlučivati o tome koja ideja će uspjeti, a koja neće. SAD je dekadama – što se tiče prosječne dugoročne stope ekonomskog rasta – bila ispred Evrope. Te opipljive prednosti su objašnjavane raznim faktorima. Smatram da je najmudrije objašnjenje ono koje prvenstveno naglašava neograničene mogućnosti za firme i početak biznisa, kao i one koje su učinile mogućim da privatne firme drže vodeću ulogu u jedinstvenom rapidnom rastu tehnologije.

Ne trebaju ni država ni komiteti da odrede da li je nešto stvarno obećavajuće. Ko bi rekao prije deset godina kad se pojavio Google da tu firmu treba podržati i da će ona ostvariti ogroman uspjeh? Stotine kompanija eksperimentišu nečim, devedeset bankrotiraju, sedam ili osam ostvare neki uspjeh, a jedna ili dvije ostvare revolucionaran bum. Ne treba Vlada da bude tako mudra i da zna u kojem pravcu ekonomija treba da ide i gdje resursi treba da budu koncentrisani. Staljin je mislio da on to sve zna. Prvi

<sup>5</sup> Izostavio sam sledeću rečenicu iz originalnog teksta na mađarskom: „Nikog ne bi trebalo lišiti njegovog ili njenog „dostignutog prava“. Članak Tomasa Bauera (Nepszabadsia, jul 18, 2006) u kojem komentariše moj članak privukao je moju pažnju na taj problem. Pored ostalih razmatranja, navedeni koncept ima kompleksne i duboke konstitucionalne implikacije. Zato sam to isključio iz argumenata ovog rada.

petogodišnji plan Sovjeta je odredio sektore koji treba da koncentrišu resurse. („Prvo teška industrija, a u okviru nje mašinska industrija.“) Tokom istog perioda, ljudi na Zapadu su počeli da eksperimentišu s prvim televizorima – bez državne kontrole, na sopstvenu inicijativu. Niko nije mogao ni zamisliti da će za jednu ili dvije decenije u svakom domaćinstvu biti televizijski aparat. U to vrijeme, samo su matematičari vršili „bazna istraživanja“ misleći o binarnom sistemu brojeva i o teoriji konačnih automata, ali oni takođe nijesu mogli zamisliti da će kroz nekoliko decenija čitava informaciona tehnologija biti zasnovana na tim otkrićima.

Sve to ne znači da nema razlika o tome kako država treba ekonomski da djeluje. Tu postoje razlike. Ja bih počeo s negativnim iskazom koji logično nastaje iz gore pomenutog. Država ne bi trebala da ima pravo glasa u područjima u kojim nema i ne može imati dovoljno kompetencija. Treba ostaviti ekonomiju preduzetnicima, kao i naučnicima i praktičarima, da decentralizuju tok tehnološkog razvoja, tako da to ide u pravcu koji određuju unutrašnje snage. Država treba sve da radi da se taj tok ne blokira. Da ne izgrađuje barijere s birokratskim restrikcijama. Prema komparativnom istraživanju, u Republici Island je potrebno 12 dana, u Hong Hongu 11 dana, a u SAD samo 4 dana za nekog da počne novo preduzeće. U Mađarskoj je preduzetniku potrebno 65 dana da sakupi sve potrebne dozvole.

Naravno, osim skidanja birokratskih barijera, država treba da ima aktivnu ulogu pomaganja biznisa. Bez pokušaja da napravim iscrpnu listu, samo ću pojasniti nekoliko poslova koje država treba da izvršava:

- Treba da kreira zakonsku sigurnost potrebnu za uspješne poduhvate. Bilo bi dobro, ako bi se poslovi na polju prava mogli ubrzati kako bi postali efikasniji, jer bi na taj način reputacija privatnih ugovora bila mnogo jača.
- Ne bi bilo dobro da se obrazovanje smjesti pod plašt države; nije razumno držati njegov razvoj potpuno zavisnim od državnog finansiranja. Obim samostalne brige bi trebalo proširiti i na tu sferu. Čak bi na taj način dovoljno odgovornosti ostalo državi: kao minimum, da pomogne one koji počinju s manjim šansama. Država bi takođe imala ulogu u promociji područja učenja u kojem Mađarska opasno zaostaje, npr. u stranim jezicima i primjeni kompjutera.
- Postoje pravci razvoja koji zahtijevaju velike investicije, gdje treba aktivno uključivanje i

finansijski doprinos države. Tu spada npr. izgradnja auto puteva. Tu se u pogledu ukupne ekonomije ne misli na zamijenu privatne inicijative, nego na obezbjeđivanje infrastrukture za ekonomski razvoj.

- Ako bih pisao ovaj rad u nekom dugom vremenu, ja bih se zaustavio ne gornjem prikazu nabiranja državne odgovornosti u pogledu razvoja. Danas, međutim, ja ne mogu da zanemarim neobičnu činjenicu da je Evropska Unija spremna da pomaže s enormnom sumom ekonomski razvoj novih zemalja članica i da ona povezuje transfer tih resursa sa specifičnim uslovima. Sve to traži aktivno i efikasno uključivanje Vlade u selekciji projekata. Pored toga, Mađarska Vlada se obavezala da doprinese razvoju s vlastitim resursima. Ako želimo da iskoristimo prednosti te jedinstvene prilike, onda nam treba mnogo veći nivo državnog uključivanja u toj sferi nego nivo koji bih ja, kao i značajan broj ekonomista koji se bavi rastom, normalno razmatrao kao ideal. Nadam se da će oni koji odluče da koriste resurse EU u Mađarskoj, selektovati projekte i programe bez profesionalnih predrasuda i da će njihove oči držati otvorene za svaku zdravu inicijativu. Ono što pada s neba treba iskoristiti, ali se nadam da aparat organizovan za tu svrhu neće imati snažnu poziciju stalno i nepromjenljivo. Dokazano je u jednom vijeku ekonomskog razvoja, da budući rast u dugom roku zavisi od mogućnosti za inovatore, inicijative i preduzetnike.

Ta debata, koju želim da otvorim, nije nikada počela u Mađarskoj. Moj je utisak (dozvoljavam da mogu pogriješiti) da je Vlada više naklonjena prvom prilazu: dugoročnom centralnom državnom planiranju. Možda mašinerija Brisela takođe gura nove države članice u tom pravcu. Ta gledišta me ne uvjeravaju. Treba nastaviti razmišljati o njima.

### Od dna ka vrhu ili od vrha ka dnu

Iako sam pokušao da iscrpim ovu ogromnu temu – u *kojem pravcu* ove reforme treba da (se) vode, moram da se okrenem prema mojoj drugoj temi – kako reforme treba da se odvijaju. Ako pročitam prethodnu rečenicu pažljivo, čini se da odabir fraza nije baš najsrećniji. Izrazi „treba... odvijaju“, reflektuju duboko ukorjenjen pogled da predstojeće reformske akcije moraju biti *žadate unaprijed*. Transformacija društva je prirodan, jednostavan proces. Odvija se u većini slučajeva kroz evoluciju. Inicijative se rađaju, „na dnu“, prvenstveno u krugu stanovništva, kompanija ili drugih organizacija. One koje su sposobne da prežive

će se razvijati polako ili možda velikom brzinom, inicijative koje su nesposobne da prežve će uvenuti i nestati.

Političar reformator, lider u mišljenju i naučnik moraju prvenstveno nastojati da prežive inicijative koje su sposobne. U slučaju da se takva inicijativa pojavi, mora se podržati, pomoći od strane države, ohrabriti i kritikovati, a njeni nedostaci se moraju odbaciti. Pomenuću dva primjera, iz dva veoma različita dijela svijeta. U toku 70-ih, u nekim gradovima Kine (ne u metropolama, već u gradovima manjim od Beijing i Šangaja), pojavila se čudna formacija za koju se nije dotada čulo, koja se zvala „gradsko ili seosko preduzeće“. Polovina je bila u vlasništvu grada ili sela, a druga polovina u vlasništvu privatnih preduzetnika. Dominantna ekonomska teorija Zapada i zakonska praksa zahtjevaju jasnu podjelu između države i biznisa. U ovom bizarnom preduzetništvu, često je većina bila ta koja je postajala direktor, grad ili selo je pomagalo investiranjem novca u preduzeće, a budžet grada, direktor, izvršioци i možda drugi skriveni vlasnici su dijelili profit. Šta je to? Je li to iskomplikovana forma korupcije? Mnogo je izvjesnije da populacija svakog grada, takođe i lideri preduzeća, imaju interes u profitu. „Sektor preduzeća grada i sela“ je počeo da raste ogromnom brzinom i postao je jedan od glavnih pokretačkih snaga istorijski neuporedivog rapidnog Kineskog rasta. Niko nije planirao tu „vlasničku reformu“ unaprijed. To je inicirano na dnu, ali politički lideri su prepoznali mogućnosti koje se u tome kriju i prigrabili su ih. Međutim, sada vrijeme počinje da prolazi pored njih, njihova uloga počinje da opada i možda će u budućnosti oni iščeznuti.

Uzeću drugi primjer iz područja američkog zdravstvenog sistema. Tzv. „HMO organizacija“ se pojavila ranije, njeni prvi predhodnici su se pojavili sredinom 19. vijeka. Ta posebna formacija kombinuje u sebi operacije osiguranja (finansiranja) i usluga. (HMO nije isto što mnogi u Mađarskoj zastupaju – osiguranje i usluge bi trebalo odvojiti, ali privatni sektor treba odvojeno da ima učešće u jednom i drugom.) HMO struktura je počela da se širi od 1970-ih, a dosta rano (1973) zakonodavstvo je počelo da reguliše njegove aktivnosti. HMO mreža obuhvata značajan dio zdravstvenog sistema; pa ipak, nije postao potpuno prihvaćena forma, koja monopolu osiguranje i proviziju. Prvo, mnoge žalbe su se čule protiv HMO. Kriticism se često pojavljuje u medijima, pravljene su pokušaji da se poboljšaju njihove aktivnosti. Žalbe se nijesu potpuno izgubile i novi problemi su se pojavili. Ali jedna stvar se izvjesna: HMO se nije razvio kao

rezultat centralizacije reformskog plana, ili državnog dekreta. Želje da se društvo transformiše moraju se inicirati iz mjesta gdje su nove životne forme i nastale. Ako njihov razvoj obećava dobre rezultate, primarna dužnost države je da oslobodi birokratske barijere. To bi vodilo kreiranju zakonske i institucionalne infrastrukture koja podržava operacije dobrih inicijativa. Uopšteno, uspostavljanje stabilne državne super kontrole je takođe poželjno.

Nema potrebe da se radi po uniformnom, definitivnom rješenju „pećine u kamenu“, koje može biti univerzalno korisno u svim djelovima zemlje i kojem svi građani moraju biti podređeni. Engleski izraz „pokušaj i greška“ je ovdje odgovarajući: neko mora pokušati ponovo i ponovo, greške se moraju tolerirati i smatrati kao prirodno događanje. Greške treba korigovati i probati ponovo. Naravno, ne poričem da bi se određene promjene mogle inicirati i sa vrha. To bi moglo takođe uspjeti, ali centralizacija ne bi trebala imati monopol nad inicijativama. Prilaz „pokušaja i grešaka“ treba primijeniti na centralizovane reformističke aktivnosti: čak i u slučaju centralizovanih inicijativa ima smisla eksperimentirati, da se nadgleda implementacija i da se koriguju inicijalne mjere.

### Brzina reformi

Program korekcije koji vodi ekonomiju natrag prema uravnoteženom putu rasta je zaista hitan. Ne bi trebalo da se odugovlače početni koraci. Vlada mora da pređe na konkretno rješavanje i da se pobrine za implementaciju od samog početka. S aspekta brzine korekcije, jedinice mjere su nedjelje ili mjeseci.

Reforme i duboka transformacija društva su takođe urgentni, ali u tom slučaju je skala različita. Možda godina, a u slučaju nekih procesa to bi moglo čak biti period od nekoliko godina. Rad na pripremi i implementaciji reformi treba biti strpljiv, ali bez oklijevanja.

Postoji potreba za velikom diskretnošću tokom faze pripreme. Tvrdim da me ponekad odjeci mišljenja o reformama čine nestrpljivim. Pokazao bih to na primjeru nastave na koledžu. Želim da počnem protivljenjem da više obrazovanje treba biti uniformno oslobođeno od plaćanja. U efektivnom sistemu ja bih očekivao kombinaciju sledećih elemenata: nastava slobodna za dio studenata, oslobođenje od školarina, školarina prema različitim kriterijumima i krediti studentima. Sasvim je moguće da su nedavno objavljeni planovi Vlade usmjereni u tom pravcu, i u tom slučaju ja bi ih podržao. Ne komentarišem sadržaj nastavne reforme, nego više metod najave. Prvo se

pojaviła ideja „odloženo plaćanje školarine“, a onda je to uzeto u agendu i još jedan zaključak je ubrzano objavljen.

Razumno je postavljati rokove za radne grupe koje moraju spajati materijale i faze pripreme. Međutim, mora se biti pažljiv po pitanju postavljanja rokova. Neobično je da čujem priču da ova Vlada „mora kompletirati tekuće reforme zdravstvenog sistema“ tokom sadašnjeg parlamentarnog ciklusa. Naglašavam izraz tekuće. Čitalac koji je stigao do ove tačke u mom radu će razumjeti ironiju ovoga. O kojoj vrsti reformi mi govorimo ovdje? Ko može opravdati ideju da kraj parlamentarnog ciklusa treba

biti krajnji rok za kompletiranje velike transformacije? Bio bih zadovoljan sadašnjom Vladom ako tokom pet godina rada savjesno pripremi podlogu za reformu, jer bi to značilo da su preduzeti neki važni koraci prema transformaciji. Svaki korak treba ocijeniti: da li je uspješan ili ne? Ako nije uspješan, mora biti korigovan – možda čak u četvrtoj godini ciklusa. Transformacione procese u agendi ne treba uzeti kao kampanju s rokovima.

Prevod sa engleskog i redakcija:

R. Jovović i V. Drašković