

## Okrugli stol INSTITUCIONALIZAM

U organizaciji Instituta za javne financije održan je 2. veljače 2000. okrugli stol o institucionalizmu. Osim sudionika iz Instituta za javne financije, sudjelovali su i stručnjaci iz Instituta za makroekonomske analize i razvoj iz Ljubljane, Hrvatske narodne banke, Ekonomskog instituta i Zagrebačke banke iz Zagreba, Ekonomskog fakulteta iz Rijeke, Osijeka i Zagreba, Porezne uprave – Područnog ureda Osijek, Fakulteta ekonomije i turizma "Dr. Mijo Mirković" iz Pule, Pravnog fakulteta iz Zagreba te Instituta za međunarodne odnose iz Zagreba. Znanstveni skup otvorila je ravnateljica Instituta za javne financije Katarina Ott, izražavajući činjenicu kako je u Hrvatskoj, trenutačno, unutar institucionalističkoga okvira, posebno zanimljiva uloga države. Pritom se nameću brojna pitanja koja traže odgovore. Što nam je očekivati u budućnosti, ako shvatimo činjenicu da institucije ne moraju biti društveno efikasne – u što se u Hrvatskoj svakodnevno uvjeravamo. Zar društva ne bi trebala iz iskustva učiti ili su neka društva, hrvatsko naprimjer, kao ovisnici o drogama ili alkoholu nesposobna sama sebi pomoći? I konačno, što dovodi do promjena i kako mijenjati cjelokupno društvo? Bila su to samo neka od pitanja koja je u uvodnom izlaganju postavila Katarina Ott, iznoseći nadu da će se o njima razviti zanimljiva rasprava.

Prvi rad iznesen na okruglom stolu bio je *Big bang nasuprot postupnom pristupu tranziciji: Obrtanje redosljed* Janeza Šušteršiča iz Instituta za makroekonomske analize i razvoj iz Ljubljane. Autor je iznio ka-

ko sa stajališta neoklasične teorije te polaznih pretpostavaka nove institucionalne ekonomike i ekonomike javnoga izbora, postoje argumenti za i protiv oba provedena pristupa tranziciji: "big banga" (brzog) ili postupnog pristupa. Nadalje, u radu je obrazložio da je izbor pristupa svake od zemalja u tranziciji ovisio o unutar-njim uzrocima, odnosno o vanjskim, većinom političko-ekonomskim i povijesnim odrednicama. Tako su se zemlje koje su već u predtranzicijskom razdoblju provele reforme tržišno usmjerene više priklonile postupnom pristupu tranziciji. Nakon toga je razmotrio slučaj Slovenije i njezin postupni pristup tranziciji. Iako bi se moglo zaključiti kako je sve prošlo jako dobro, ipak je ocijenio da bi ubrzanje promjene, i to posebno na području investicija, mogle povećati stvaran rast. Međutim, teško je očekivati kako će pritisak za provođenje tih promjena doći iz Slovenije: stoga se puno očekuje od procesa primanja u Europsku uniju. Šušteršič je zaključio kako bi se, iako niti jedna teorija ne sugerira da tranzicijska zemlja prvo uvede postupne promjene i kasnije ih ubrza, baš to moglo dogoditi u Sloveniji, i još pri tome s jako dobrim rezultatima.

Predrag Bejaković iz Instituta za javne financije predstavio je svoj rad *Značenje usklađenosti formalnih i neformalnih institucija kao čimbenika gospodarskoga razvoja i društvene stabilnosti*. Objasnio je kako egzogeni utjecaji na ekonomiku institucija rezultiraju posve različitim djelovanjem tih institucija u raznim zemljama. Zbog toga, iako su pravila jednaka, razlikuju se sustavi provođenja i prisile, načini ponašanja i odnosi sudionika. Razmotrio je šest skupina teorije analize gospodarskoga razvoja i društvene stabilnosti. Objasnio je formalne i neformalne institucije, vlasnička (imovinska) prava i transakcijske troškove. Naveo je kako će u slučaju kad su formalna pravila usklađena s neformalnim, ona međusobno pozitivno utjecati i jačati, transakcijski će troškovi očuvanja i zaštite pravila igre biti mali te će to omogućiti povećanje društvenoga bogatstva. Ako su, na-

protiv, formalna pravila u sukobu s neformalnim, i transakcijski troškovi očuvanja toga institucionalnog okvira bit će veliki, što će ograničiti povećanje društvenoga bogatstva. Nadovezujući se na posljednju tvrdnju, završio je s naznakama o (ne)usklađenosti formalnih i neformalnih pravila u Hrvatskoj. Formalni zakoni i ugovori često se krše, a neformalna pravila odražavaju sliku pravoga nezavidnog stanja. Zbog toga je Bejaković zaključio kako bi usklađivanje formalnih i neformalnih pravila za Hrvatsku značilo niže transakcijske troškove i olakšalo prijeko potreban gospodarski razvoj.

Do sličnoga zaključka u radu *Uloga neformalnih institucija u tranzicijskoj ekonomiji* dolazi Maja Vehovec s Ekonomskoga fakulteta u Rijeci. Naime, za daljnji ekonomski razvoj u Republici Hrvatskoj nužna je usklađenost formalnih i neformalnih institucija. Na početku izlaganja osvrnula se na opće prihvaćen stav kako neformalne institucije norma i običaja (npr. poslovno povjerenje ili etički standardi u poslovnom ponašanju) smanjuju transakcijske troškove i rizik poslovanja, što svakako pozitivno utječe na gospodarstvo. Zatim je iznijela rezultate terenskoga istraživanja o etičkim normama ponašanja među poslovnim ljudima u Hrvatskoj koje je provedeno pred kraj 1998. godine. Istraživanje je pokazalo da poslovni ljudi imaju jasne etičke stavove u području osobne odgovornosti, ali da njihovi etički stavovi slabe u području organizacije ili poslodavca. Iz toga proizlazi zaključak da je poslovno povjerenje nedostatno razvijeno te da ne postoji dosta razvijena svijest o korisnosti suradničkoga poslovanja. Kao zaključak, raspravila je uzroke toga stanja u Hrvatskoj, pa smatra da je glavni uzrok sama država. Naime, u prvom desetljeću

tranzicije vladala je autoritativna država koja je, kao najjači igrač, na tržištu imala najveću moć i stoga su o njezinu ponašanju ovisile reakcije ostalih igrača. Njezina su se pravila igre temeljila na neetičkim normama ponašanja (nepoštivanje preuzete obveze, neplaćanje primljene robe, ucjene, mito itd.), pa je Vehovec zaključila kako se neformalne institucionalne promjene ni u budućnosti ne mogu razvijati spontano i slobodno, ako država ne primjenjuje suradničku strategiju ponašanja (etičko ponašanje). Ako pak država, kao najvažniji igrač, ustraje u demonstraciji suradničkoga ponašanja, za očekivati je da će i drugi sudionici u poslovnim transakcijama dobrovoljno slijediti takvu strategiju ponašanja.

Cilj rada *Razvoj europskih društvenih institucija te njihova obilježja u Hrvatskoj* autora Ozrena Božića bio je prikazati stvaranje moderne državne institucionalne infrastrukture u Hrvatskoj i drugim tranzicijskim zemljama uz pomoć povijesnoga razvoja društva i društvenih institucija na području Europe. Pri tome je razmotrio i neka institucionalna obilježja funkcioniranja modernih državnih uprava, tražeći njihove dobre i loše strane. Želio je prikazati neke važne momente u uspostavi i funkci-oniranju javnih institucija u Hrvatskoj i o-stalim tranzicijskim zemljama, a naglasak je na njihovoj transparentnosti i učinkovitosti. Za uspješno prikupljanje, distribuciju i kontrolu uporabe javnih sredstava glavnim nedostatkom drži nepostojanje ili neprimjereno djelovanje institucija, neodgovarajuća zakonska rješenja, neučinkovitu izvršnu vlast i nestabilnost političkoga sustava. Svoje zanimljivo putovanje kroz prošlost i razmatranje sadašnjosti zaključio je realnom preporukom da se za bolju budućnost Hrvatske i ostalih tranzicijskih zemalja treba potruditi.

Nada Šišul predstavila je svoj rad *Prognoze ekonomskog ponašanja ljudi u teoriji institucionalizma* u kojem navodi da je, želi li se prognozirati ponašanje ljudi, teško uhvatljiva racionalna (ekonomska) komponenta njihova ponašanja, pa je nužno ra-

zumijevanje "ne-racionalnog" ponašanja u odlukama koje ljudi donose. Naime 70-ih godina XX. stoljeća učvršćuje se novi socijalni "poduzetnički" tip gospodarenja u svjetskim razmjerima. Umjesto ranijega dominantno "vlasničkog" tipa gospodarenja javlja se "poduzetnički" tip i time dolazi do punoga izražaja utjecaj kulture na način upravljanja, jer se učvršćuje autonomnost pojedinca. U cijelom svijetu jača važnost kulturnoga obrasca ponašanja koji utječe na otvorenost ili zatvorenost društva, razumijevanje i tolerentnost ili autoritativnost u upravljanju i kooperaciji. Šišul navodi kako su u Republici Hrvatskoj do danas ljudi bili integrirani snagama nacionalizacije (podržavljenja), a ne socijalizacije (podruštvljenja) uvjeta ekonomskoga djelovanja i življenja. Ekonomsko je djelovanje ljudi bilo primarno određeno okolnostima državnoga pokretanja, a ne samostalnošću sfere privređivanja, poslovnošću, ili autonomnosti pojedinca. A kada čovjek nema te primarne i trajne ekonomske inicijative, onda ni primjena metode "racionalnosti" u stvarnosti nema smisla. Takav život sputava ljudski duh i otima mu svu veličinu. Dakle, u nas tek slijedi pronalaženje mogućnosti prevladavanja svih teškoća u uspostavljanju obrasca kulture u kojem bi vlastito ekonomsko djelovanje ljudi bilo odlučujući čimbenik njihove egzistencije, kooperativnosti i demokratičnosti.

*Proračunskim institucijama i proračunskim procesima* bavi se Anto Bajo. Za potpuno razumijevanje sustava državnih financija, a posebice proračuna, nužno je poznavati odnose unutar proračunskoga procesa. Proračun je tek zrcalo državnih financija koje bi trebalo omogućiti lakše i učinkovitije kreiranje fiskalne politike, ali ključnu ulogu ipak imaju radnje i postupci

institucija u proračunskom procesu. Na temelju preporuka Međunarodnoga monetarnog fonda iz 1998. o minimumu standarda za transparentnost proračuna i postupaka u proračunskom procesu, Bajo je pokušao utvrditi stanje fiskalne transparentnosti u Hrvatskoj. Kako bi se poboljšalo upravljanje javnim rashodima u Hrvatskoj, potrebna je institucionalna reforma koja znači dosljednu primjenu postojećih zakona vezanih uz proračun te unapređenje rada proračunskih institucija. Posebno mjesto zauzima razvijeni kontrolni proračunski mehanizam koji bi trebao osigurati provedbu planirane fiskalne politike. Bajo zaključuje da je rast javnih izdataka rezultat slabe fiskalne discipline i nedostatka vizije u upravljanju sustavom državnih financija, pa je stoga naglašena potreba definiranja i provedbe fiskalnih pravila.

Skupina ekonomista Hrvatske narodne banke Michael Faulend, Vedran Šošić i Ante Žigman izložila je zajednički rad *Inflacija i neovisnosti središnje banke – završena priča?* Kao što sam naslov kaže, razmotrili su vezu između neovisnosti središnje banke, inflacije i zaštite vlasničkih prava te njihova utjecaja na efikasnu alokaciju resursa. Središnja se banka, kao neovisna institucija, može smatrati najvećom ili barem posljednjom branom inflaciji. U Hrvatskoj trenutačno postoje interesne skupine koje se opiru restrukturiranju i uspješnom okončanju tranzicije zbog redistributivnih posljedica inflacije, odnosno poduzetnici koji su mogli opstati jedino u uvjetima mekoga proračunskog ograničenja i socijaliziranja gubitka. Uzimajući u obzir neoinstitucionalističko razmišljanje, Faulend, Šošić i Žigman drže kako je održavanje niske inflacije način na koji se u monetarnoj sferi mogu zaštititi vlasnička prava i time, u skladu s Coaseovim teoremom, poboljšati efikasnu alokaciju resursa i prijeći na višu krivulju proizvodnih mogućnosti. Faulend, Šošić i Žigman vjeruju da se u Republici Hrvatskoj postignuta niska inflacija može održati takvom pomoću stvarne i zakonske neovisnosti Hrvatske narodne banke. Nadaju se da će napredovanjem procesa tranzicije u gospo-

darskom smislu i demokratizacije u političkom smislu međusobno konvergirati stvarna i zakonska neovisnost Hrvatske narodne banke.

Na prethodnu temu o neovisnosti središnje banke nadovezuje se i Ante Babić koji je predstavio rad *Ciljevi i vjerodostojnost monetarne politike, neovisnost i odgovornost središnje banke*. Istaknuo je kako je općeprihvaćeni stav makroekonomske teorije da se monetarnom politikom može postići dugoročna stabilnost cijena (i tečajja), dok se drugim politikama država mora boriti za ekonomsko održiv rast. Vjerodostojnost monetarne politike Babić definira sposobnošću središnje banke da ekonomski subjekti vjeruju u ispravnost njezina djelovanja. Ona se može kretati od potpune vjerodostojnosti do potpune nevjerodostojnosti. Neovisnost može biti zakonom utvrđena ili stvarna, a to posebno vrijedi u područjima odabira cilja, instrumenta, u odnosima s Ministarstvom financija i ostalim dijelovima vlade te u odnosima s tržištem. Što se tiče odgovornosti središnje banke, ona je izravno odgovorna javnosti, odnosno pomoću institucija koje imenuju i razrješuju njezine čelne ljude (vlada ili parlament). Možemo reći i da parlament i vlada, a preko njih i javnost, pomoću obvezatnih periodičkih izvješća središnje banke mogu ocijeniti njezin rad i nagraditi njezine čelnike ili ih kazniti, što je bit demokratskoga procesa. Danas Hrvatska narodna banka ima propisanu veliku zakonsku neovisnost ciljeva i instrumenata te isto tako odgovornost prema Saboru i javnosti (preko izvješća). Babić je zaključio kako je njezina reputacija i vjerodostojnost u dosadašnjem vođenju politike vrlo dobra, osobito u smislu očuvanja stabilnosti cijena, ali i da bi takav način vođenja monetarne politike (na dis-

krecijski način bez jasnih ciljeva) trebalo što prije mijenjati. Izložio je i svoje viđenje tih promjena.

*Politička ekonomija stabilizacije u republikama bivše Jugoslavije i Sovjetskog Saveza* rad je Evana Krafca. Krafca ukazuje na vezu između uspješne stabilizacije i obnavljanja gospodarskoga rasta u tranzicijskim zemljama. Pritom razvija 10 hipoteza o učincima raspada bivših država na stabilizaciju u tranzicijskim zemljama. Te je hipoteze usporedio s dokazima iz 14 tranzicijskih zemalja te naveo kako je moguće da ocjene ekonomske uspješnosti i izgleda tranzicijskih zemalja budu sasvim drukčije u dugom roku. Prema Krafcovu mišljenju, mnogi su čimbenici pridonijeli uspjehu procesa stabilizacije u tranzicijskim zemljama, pa se čini da je tamo gdje su pokreti za neovisnost bili najjači i stabilizacija imala najveći uspjeh. Vanjski savezi nekih tranzicijskih zemalja sa zapadnoeuropskim zemljama, demokratska vlast u nekim zemljama, malobrojnije stanovništvo te pozitivni financijski učinci koji su nastali kao rezultat neovisnosti utječu na brže i uspješnije stabiliziranje tih tranzicijskih zemalja. Nasuprot tome, etnička istovrsnost i visoka razina dohotka po stanovniku, prema njegovu mišljenju ne jamče siguran uspjeh stabilizacije. Stoga se čini da se davno dana ocjena o tome kako će neovisnost biti i ekonomski korisna za tranzicijske zemlje pokazala dobrom za zemlje poput Slovenije, Estonije, Letonije i Litve. Za druge probleme poput spore ili čak neostvarene stabilizacije (Bjelorusija, Kazahstan, Uzbekistan, Ukrajina, Turkmenistan) ili iznimno visoke cijene neovisnosti (Makedonija i Kirgijaska republika) dovode u pitanje ekonomsku isplativost neovisnosti.

*Odnos monetarne i fiskalne vlasti u Republici Hrvatskoj* zajednički su predstavili Branimir Marković, Branko Matić i Zvonimir Pavić iz Osijeka. Na području monetarne vlasti osvrnuli su se na Hrvatsku narodnu banku, a na području fiskalne vlasti na Poreznu upravu kao upravnu jedinicu Ministarstva financija. Predstavili su organizaciju, ustroj i funkcije Hrvatske narod-

ne banke, zatim organizaciju i ustroj Porezne uprave i, konačno, odnos monetarne i fiskalne vlasti. Zaključili su da odnos monetarne i fiskalne vlasti u Republici Hrvatskoj ovisi o kvalitetnom ustrojstvu i funkcioniranju Hrvatske narodne banke i Ministarstva financija preko Porezne uprave. Obje institucije, naime, imaju izravnu vezu s organizacijom političke vlasti u zemlji i ostvarenjem zacrtanih ekonomskih ciljeva, vezanih uz bolji i kvalitetniji razvitak zemlje. Tako je rad Hrvatske narodne banke u interesu cjelokupnoga gospodarskog sustava zemlje, a rad Porezne uprave u interesu proračuna Republike Hrvatske.

*Institucionalni okvir reforme obrazovnog sustava Hrvatske – mogućnosti i ograničenja* rad je Denise Krbec s Fakulteta ekonomije i turizma "Dr. Mijo Mirković" u Puli. Autorica se osvrnula na uvođenje instituta "privatne škole s pravom javnosti" u hrvatsko zakonodavstvo. Tako sada tržišnost izobrazbenih usluga zahtijeva od privatnih izobrazbenih ustanova oblikovanje i razvoj racionalne školske organizacije koja će biti prilagodiva okružju natjecateljskog duha (Weber) i mogućnosti izbora škole. To pretpostavlja organizacijsku i programsku diverzifikaciju škola. Autorica je pokušala utvrditi analitičke elemente za ocjenu postignuća dosadašnje reforme hrvatskoga izobrazbenog sustava. Kratko vremensko razdoblje djelovanja privatnih srednjih škola ne omogućava cjelovitu analizu očekivanih učinaka upravljanja školskom organizacijom. Tako će tek uvođenje standardiziranoga načina testiranja učenika na prijelazima u više izobrazbene stupnjeve omogućiti ocjenu efikasnosti izobrazbenog "proizvodnog" procesa u okvirima intersektorskih analiza komplementarnih elemenata školske organizacije. Naravno, pritom

moramo uzeti u obzir i ekonomsko i kulturno okružje školske organizacije koje djeluje na kakvoću učinaka njezinih "proizvoda" izobrazbe.

Nakon završetka svakoga izlaganja sudionici okruglog stola živo su raspravljali o radu i temama koje su se na taj rad nadovezivale. Ipak, mora se priznati kako su najveće zanimanje pobudile teme vezane uz Hrvatsku narodnu banku, a posebno njezinu neovisnost. Razlog je tome vjerojatno relativno velik broj radova o toj temi i trenutno stanje u zemlji.

Čitatelji koje detaljnije zanimaju radovi predstavljeni na okruglom stolu mogu ih naći na web stranici Instituta za javne financije [www.ijf.hr](http://www.ijf.hr), a neki od radova objavljeni su i u posebnom broju *Financijske teorije i prakse*, 1/2000.

**Mihaela Pitarević**