

EKONOMSKA POLITIKA U FUNKCIJI MAKROEKONOMSKE STABILNOSTI²⁴⁶

Sažetak:

Predmet analize u ovom radu jeste uloga i značaj ekonomske politike u postizanju makroekonomske stabilnosti. Ekonomska politika leži u osnovi reformskih koncepata koji su pratili zemlje u tranziciji, samim tim i Srbiju. Zavisno od teorijskog utemeljenja ekonomske politike, ali i njenih empirijskih dometa, zavisi i ekonomski rast i razvoj društva u cjelini. Osnovni cilj ekonomske politike svake zemlje jeste upravo ekonomski rast i razvoj. Međutim, praksa je pokazala (a kvantitativni pokazatelji to neumoljivo potvrđuju) da je ekonomska politika Srbije podlegla uticaju politike (ili, kako se često ističe, „političke“ politike), te da je u funkciji zadovoljenja političkih ciljeva i ambicija, a ne objektivnih i nužnih ekonomskih procesa i tokova. Analizi uspješnosti i dometa ekonomske politike pristupili smo sa dva aspekta: jedan je analiza institucionalnog kapaciteta kao osnova za uspostavljanje i razvoj efikasne ekonomske politike, a drugi aspekt analizira upravo uspješnost i efikasnost postojećih institucija posredstvom procesa deregulacije, kao jednog od nosećih stubova tranzicionih promjena. Proces tranzicije, koji je u radu kratko analiziran, sa jedne strane, za ekonomiju Srbije je predstavljao početak uspostavljanja ekonomije zasnovane na tržišnim principima, dok je, sa druge strane, doveo do toga da se sve više preispituju polazne osnove ekonomske politike Srbije, kao i uslovi pod kojima nastaje. U radu smo pokušali da ponudimo neke odgovore na pomenute dileme.

245 Asistent, Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka.
E-mail: marko.tmusic@fpn.bg.ac.rs

246 Rad je nastao u okviru naučno-istraživačkog projekta Univerziteta u Beogradu – Fakulteta političkih nauka, *Politički identitet Srbije u regionalnom i globalnom kontekstu* (evidencioni broj: 179076), koji finansira Ministarstvo prosvete i nauke Republike Srbije. Tekst primljen 31. oktobra 2011. godine.

Ključne riječi: ekonomija, institucije, deregulacija, ekonomska politika, tranzicija, ekonomski sistem

UVOD

Srbija je u protekle tri decenije prošla kroz niz veoma teških promjena, koje su ostavile dubok trag na sve društvene sfere, a ponajviše na ekonomiju. Posledice se osjećaju i danas. Kao jedna od prvih postsocijalističkih zemalja koje su započele korjenitu političko-ekonomsku strukturnu reformu, Srbiju je na ovom tranzicionom putu pratila veoma burna političko-ekonomska transformacija, koja je kulminirala ratnim sukobima na prostorima bivše SFRJ. Uvođenje višepartijskog sistema, kao prvog uslova prevazilaženja nedostataka socijalizma, svaka od suprotstavljenih strana je iskoristila da promoviše svoje političke ciljeve. Ne nailazeći na međusobno razumijevanje i politički dijalog, stvorili su se uslovi da dođe do razjedinjenja i raspada bivše SFRJ. Pored veoma velikog broja ljudskih žrtava, koje su pratile raspad države i koje predstavljaju, svakako, najveći gubitak na ovim prostorima, privreda je pretrpjela veoma velike gubitke. Raspadom države došlo je i do raspada nekada jedinstvenog privrednog sistema, jedinstvenog tržišta. Povećanje siromaštva bilo je neminovnost, zatim armija nezaposlenih usled neuspjelog restrukturiranja preduzeća (privatizacije), pad industrijske i poljoprivredne proizvodnje, porast sive ekonomije,... Svaka od nekadašnjih članica je osjetila posledice raspada, ali ono što je sigurno jeste da na kraju nije svaka od njih prošla na isti način. Razlike u razvoju postoje, a u tome su umnogome doprinijele i tranzicione reforme, odnosno način na koji je svaka od zemalja pristupila implementaciji reformskog koncepta.

Drugi najvažniji set reformi se ogledao u prelasku sa komandne (planske) na tržišnu ekonomiju. Na ovaj način, uloga države, koja je nekada bila dominantna, polako prelazi u drugi plan, a prednost se daje tržištu i njegovim potencijalima. Ispostaviće se da to na primjeru Srbije nije bio nimalo lak zadatak. Poteškoće proizlaze iz niza faktora, u prvom redu ekonomskih, ali i političkih, kulturnih (u smislu potčinjavanja autoritetu – državi, njegovanje „kulta ličnosti“, što veoma otežava minimalizaciju uloge države na ovim prostorima), itd. U radu ćemo svakako najviše pažnje posvetiti ekonomskim faktorima, ali ih nikako ne smijemo analizirati odvojeno od političkih. Štaviše, analiza će nam pomoći da vidimo, na najbolji način, povezanost ekonomske i političke sfere, njihovu međusobnu uslovljenost.

Uvažavanje savremenih teorijskih konceptata, ali i empirijskih rezultata, predstavlja dobar početak zasnivanja reformi, sa konačnim ciljem, a to je makroekonomska stabilnost Srbije i njena uspješna integracija u globalne ekonom-

ske tokove. Nakon promjena koje su nastupile 2000. godine, očekivao se raskid sa starim sistemom i uspostavljanje novog načina upravljanja ekonomijom u cjelini. Međutim, da li potpuni raskid sa starim znači i uspješno uspostavljanje novog sistema, novog načina razmišljanja u ekonomiji, ostaje da vidimo. U radu ćemo se osvrnuti na neke najvažnije reformske poduhvate, koji su imali za cilj postizanje makroekonomske, a samim tim i političke stabilnosti.

TRANZICIJA – PREDUSLOV MAKROEKONOMSKE STABILIZACIJE SRBIJE

Završetak Hladnog rata doveo je i do konačnog ishoda ne samo među sukobljenim zemljama, već i do konačne pobjede kapitalizma nad socijalizmom. Uspostavlja se novi vid razmišljanja, novi vid djelanja, kako u teoriji, tako i u praksi. Novi koncepti prožimaju sve društvene sfere. Taj novi talas polako prekriva sve zemlje, postaje globalni. Od velike važnosti za razvoj određene zemlje jeste u kojoj mjeri je, i na koji način, prihvatila i implementirala u svoj ekonomski sistem ključne principe globalne ekonomije. Ključni proces, pomoću koga se pomenuti principi uklapaju u ekonomski sistem određene zemlje, jeste tranzicija.

Tranzicija je pojam koji je u zadnjih par decenija ponajviše zaokupljao pažnju stručne javnosti sa ovog podneblja. Aktuelnost ovog procesa ne gubi na značaju ni dvadeset i više godina kasnije (imajući u vidu činjenicu da je Srbija započela proces tranzicije daleke 1987/88. godine), pogotovo ako znamo da, ni nakon toliko godina, ovaj proces još nismo priveli kraju. Tranziciju možemo shvatiti kao jedan kompletan društveni preobražaj, koji obuhvata sve društvene sfere, ali ono što je za nas najinteresantnije jeste preobražaj koji se odnosi na ekonomiju određenog društva. Tranzicija je karakteristična za postsocijalističke zemlje, ali isto tako i za razvijene zemlje. U razvijenim zemljama se tranzicija ogleda u prelasku iz industrijskog u postindustrijsko, odnosno informatičko društvo. Međutim, tranzicija u postsocijalističkim zemljama, u ekonomskom smislu, najobuhvatnije rečeno, predstavlja prelazak iz komandne, centralizovane privrede u tržišnu privredu.²⁴⁷ Smatralo se da ekonomske sisteme socijalizma, gdje glavnu (dominantnu) ulogu ima država, karakteriše ekonomska neefikasnost, jer država nikako ne može zamijeniti tržište, pogotovo kada je u pitanju

247 „... pojam tranzicije pojavio se u savremenom značenju i čestoj upotrebi u ekonomiji, u vezi sa promenama koje su nastupile u privredama tzv. socijalističkih zemalja, u istočnoj i centralnoj Evropi. Te su se promene manifestovale napuštanjem jednog centralizovanog ekonomskog sistema zasnovanog na državnoj svojini, a prihvatanjem i izgradnjom tržišta (i tržišnih ustanova) kao osnovnog mehanizma privredne koordinacije, uključujući i slobodno uspostavljanje privatnog vlasništva.“ Božidar Cerović, *Ekonomika tranzicije*, Ekonomski fakultet, Beograd, 2004, str. 5.

efikasna alokacija resursa i raspodjela potrošnih dobara. U pogledu svojine, pristupilo se transformaciji njene strukture, pa ona polako iz državnih prelazi u privatne ruke. Cilj je bio povećanje efikasnosti i produktivnosti ovih subjekata. Ključni proces svojinske transformacije u postsocijalističkim zemljama jeste privatizacija.

Efikasnost se, u ekonomskom smislu, sve manje i manje mogla vezati za postsocijalističke sisteme. Razlog je veoma jednostavan, a to je dominantna uloga države u ekonomiji. Država se javlja i kao proizvođač i kao kupac, kao poslodavac, ali i kao zaposleni. Na takav način, ona je sputavala sopstvenu privredu u razvoju. Povećavao se jaz između socijalističkih zemalja i zemalja čiji su privredni sistemi počivali na tržišnim principima. Raspadom Sovjetskog Saveza, kao lidera u razvoju među socijalističkim zemljama, koncept socijalističkog poimanja ekonomije drastično gubi na značaju i taj „domino“ efekat se polako prenosi i na sve ostale socijalističke zemlje, među kojima i bivšu SFRJ. Ove zemlje prihvataju osnove tržišne ekonomije i započinju proces tranzicije.

Osnovni cilj procesa tranzicije jeste povećanje efikasnosti postsocijalističkih privrednih sistema. Efikasnost se ovdje mora posmatrati sa dva aspekta: prvo, u pogledu alokacije resursa, gdje se podrazumijeva njihova raspodjela isključivo prema proizvodnim potrebama i za različite upotrebe, i drugo, kao proizvodna efikasnost, gdje je cilj da se postigne veći stepen proizvodnje uz manje troškove za svaku jedinicu ekonomskog sistema.²⁴⁸ I u jednom i u drugom pogledu efikasnosti, tržište ima nezamjenjivu ulogu.

Efikasnost se, takođe, može odnositi i na pitanja svojine u socijalističkim zemljama. Naime, imajući u vidu činjenicu da je u tim sistemima dominirala državna svojina, pitanje efikasnosti se samo nameće. Ovo ćemo, na najbolji način, ilustrovati sledećim primjerom: ako znamo da su sva vodeća preduzeća u socijalističkim državama bila u vlasništvu države i da su bila nosioci ekonomskog razvoja tih istih zemalja, sasvim je opravdano zaključiti da je u interesu tih država (vladajućih struktura) da se obezbijedi funkcionisanje tih preduzeća, čak i onda kada ostvaruju gubitke. Na taj način, preduzeća su postala samo servis održanja vladajućih struktura na vlasti, a nikako činilac ekonomskog rasta i razvoja.²⁴⁹ Ovakvim upravljanjem od strane države, otvorio se i problem motivacije zaposlenih u tim preduzećima da svojim radom podstiču i povećavaju produktivnost

248 Detaljnije: Božidar Cerović, navedeno djelo, str. 9.

249 „Odluke upravljača u proizvodnji više se ne rukovode ciljem maksimizacije profita. Umesto toga, njima se postavljaju određena pravila od strane Centralnog planskog tela koja imaju za cilj zadovoljenje potrošačkih preferencija na najbolji mogući način. Ova pravila određuju kombinaciju proizvodnih faktora i obim proizvodnje.“ Oscar Lange, O ekonomskoj teoriji socijalizma, izvod iz istoimene knjige, citirano prema: Božidar Cerović, *Ekonomika tranzicije* – članci, Ekonomski fakultet Beograd, 2003, str. 33.

preduzeća. Ukoliko bi prihodi radnika zavisili od nivoa produkcije preduzeća i njegove efikasnosti, oni bi bili daleko efikasniji u radu, što bi se pozitivno odrazilo i na efikasnost preduzeća. Međutim, situacija je bila sasvim suprotna.²⁵⁰ Takve okolnosti su dovele do enormnih gubitaka cjelokupne privrede, što je povlačilo neminovnu činjenicu promjene svojinske strukture, sa ciljem povećanja cjelokupne produktivnosti i pospješivanja tržišne konkurencije. Glavnu ulogu u tom segmentu ekonomskih reformi imala je privatizacija.

Kao što se može vidjeti, tranzicija je jedan kompleksan proces, koji zahtijeva i uspostavljanje nove koncepcije ekonomske politike, koja će počivati na tržišnim principima. Uvažavanje savremenih ekonomskih teorijskih koncepata predstavlja nužan i neminovan proces ka uspješnom uključenju srpske ekonomije u svjetske ekonomske tokove. Presudnu ulogu u uspostavljanju, implementaciji i realizaciji ciljeva koji se žele postići ima ekonomska politika, odnosno država, kao najvažniji subjekt ekonomske politike.

EKONOMSKI SISTEM I EKONOMSKA POLITIKA U ULOZI MAKROEKONOMSKE STABILIZACIJE SRBIJE

Uspjeh ekonomskih reformi se ogleda u njihovoj komplementarnosti sa objektivnostima, koje su karakteristične za ekonomski sistem koji se želi reformisati. Međutim, pored uvažavanja objektivnih datosti tog sistema, neophodna je i doslednost, kao i teorijsko-empirijska zasnovanost reformi. Glavnu ulogu u ovom procesu ima ekonomska politika, odnosno njeni akteri.

Moramo se, najprije, nakratko osvrnuti na neke metodološke zasnovanosti sistema, kako bismo na najbolji način shvatili u čemu se ogleda specifičnost teorijskog koncepta sistema u okviru ekonomske nauke i nauke o ekonomskom sistemu. Na taj način, proniknućemo u samu suštinu dinamičnosti (promjenljivosti) ekonomskog sistema, kao i u uzroke koji dovode do pomenute dinamičnosti. Sistem, kao skup međusobno povezanih elemenata, koji čine jednu skladnu cjelinu, predstavlja polaznu osnovu, kako društvenih, tako i prirodnih nauka. U osnovi ekonomije leži proučavanje ekonomskih procesa i odnosa, koji se mogu objediniti pod nazivom ekonomski sistem. Za predmet naše analize od važnosti je da pomenemo šta je to ekonomski sistem. Kao što se može pretpostaviti, osnovna odlika ekonomskog sistema jeste postojanje institucionalnog okvira, zaduženog za donošenje i realizaciju odluka, koje se tiču funkcionisanja

250 „Socijalizam je kraj racionalne privrede.“ Ludvig fon Mizes, *Ekonomski račun u socijalističkom komonveltu*, izvod iz teksta, citirano prema: Božidar Cerović, *Ekonomika tranzicije – članci*, Ekonomski fakultet, Beograd, 2003, str. 21.

ekonomskih odnosa i procesa u određenoj zemlji.²⁵¹ S obzirom na povezanost politike i ekonomije i njihovu međusobnu uslovljenost, koja se, na najbolji način, može opaziti upravo u funkcionisanju institucija i donošenju i implementaciji odluka, česta odlika ekonomskog sistema jeste i fleksibilnost u postavljanju (ali i realizaciji) ciljeva ekonomske politike. Postojanje fleksibilnosti često je odraz neuspješno uspostavljenih, ili loše realizovanih ciljeva ekonomske politike. Razlozi su nekada objektivne, ali, nažalost, češće subjektivne prirode. Vidjećemo i zašto.

Za razliku od prirodnih nauka, koje se odlikuju egzaktnošću svojih rezultata, društvene nauke se ne mogu tim pohvaliti. Društvene nauke se bave analizom društvenih pojava i promjena, kojima u osnovi leži čovjek. Taj socijalni karakter, koji se odlikuje promjenljivošću, nestalnošću, društvenim naukama umnogome otežava donošenje valjanih i egzaktnih zaključaka. Ekonomija, kao nauka koja se nalazi na „međi“ između prirodnih i društvenih nauka, pokušava da ponudi odgovore na pitanja koja život znače. Pokušava da uspostavi egzaktne, nepromjenljive zakone. Međutim, kao i druge društvene nauke, i ekonomija se odlikuje dinamičnošću. Dinamičnost nastaje kao rezultat mnoštva odnosa u društvu, kako političkih, tako i ekonomskih, koji zavise jedni od drugih. Najbolji pokazatelj dinamičnosti ekonomije, kao nauke, ali i kao prakse, jeste ekonomska politika.

Ekonomska politika predstavlja osnov ekonomskog rasta i razvoja svake zemlje. U zavisnosti od načina na koji se definišu ciljevi ekonomske politike, zavisi i uspjeh ekonomije u cjelini. Ekonomska politika se definiše na različite načine. Međutim, ono što je zajedničko za sve definicije jeste da je to skup ciljeva koji se žele postići, potom mjera, instrumenata, odnosno sredstava, kojima će se ciljevi realizovati, i subjekata, odnosno nosilaca te ekonomske politike, koji su zaduženi za njeno sprovođenje.²⁵² Kao što možemo vidjeti, ekonomska politika predstavlja okosnicu razvoja svakog društva. Međutim, u analizi određene ekonomske politike javljaju se i neke teškoće, nedoumice.

251 „Pod ekonomskim sistemom, u širem definisanju, podrazumevamo interaktivni sklop ekonomije kao ekonomskog poretka jedne zajednice sa institucijama i mehanizmima za donošenje i implementaciju odluka koje se odnose na proizvodnju, razmenu, raspodelu i potrošnju.“ Sreten Sokić, *Ekonomija Srbije*, C-print, Beograd, 2011, str. 16.

252 Postoji mnoštvo definicija ekonomske politike, ali mi smo izdvojili sledeću za našu analizu: „Ekonomska politika je svesna – ciljna promena određenih ekonomskih veličina da bi se ostvarili neki unapred postavljeni ekonomski ciljevi. U užem smislu, to je skup instrumenata, mera i mehanizama koje preduzima vlada da bi ostvarila ekonomske ciljeve kakvi su: rast društvenog proizvoda, niska stopa inflacije, budžetska ravnoteža. Osnovni subjekti ekonomske politike su vlada i centralna banka.“ *Ekonomski rečnik*, Centar za izdavačku delatnost Ekonomskog fakulteta, Beograd, 2006, str. 146.

Često se u analizi određene ekonomske politike javlja njeno pojmovno preplitanje sa političkom ekonomijom, ali i sa politikom, kao vještinom upravljanja određenim društvom, u smislu usaglašavanja odluka i interesa koji se tiču određene društvene zajednice. Od značaja je naglasiti da je politika daleko širi pojam od ekonomske politike, te da se ekonomska politika odnosi samo na one odluke koje su od velikog ekonomskog značaja za određenu društvenu zajednicu. Međutim, imajući u vidu da ekonomska politika umnogome determiniše tok i razvoj cjelokupne društvene zajednice, njen značaj (ekonomske politike) nikako ne treba umanjivati. Naprotiv. Uspjeh politike umnogome zavisi i od uspješnosti ekonomske politike. Ekonomska politika se može posmatrati i kao indikator efikasnosti i dometa politike uopšte. Može da bude njen razvojni, ali i ograničavajući faktor. Jedan od najvažnijih segmenata ekonomske politike jeste makroekonomska politika. „Makroekonomska politika su sve akcije države i njene vlade koje utiču na ekonomiju s ciljem otklanjanja inflacije i nezaposlenosti.“²⁵³ Kao što se može vidjeti, makroekonomska politika predstavlja i najvažniji segment ekonomske politike, jer se odnosi na vitalne segmente ekonomije u cjelini. Kada govorimo o ekonomijama u tranziciji, nailazimo na neke teškoće u definisanju ciljeva makroekonomske politike. Naime, dolazi do „... bazične konfliktnosti dvaju ciljeva – postizanja i održavanja makroekonomske ravnoteže i ubrzavanja privrednog rasta: uklanjanje inflacije i platnobilansne neravnoteže, strukturna prilagođavanja i podizanje produktivnosti iziskuju restriktivnu politiku koja onemogućava privredni rast.“²⁵⁴ Razvijene zemlje nemaju tih problema, jer imaju razvijen industrijski sektor, školovanu radnu snagu, koja je visokoproduktivna, zatim razvijeni sektor usluga, konvertibilnu nacionalnu valutu i stabilne monetarne tokove.²⁵⁵ Zbog ovih činjenica, neophodno je, pri definisanju ciljeva ekonomske politike, realno sagledati sopstvene potencijale i uvažiti objektivne pokazatelje trenutnog ekonomskog stanja, a pri tom, insistirati na postepenom podizanju kapaciteta domaće privrede, sopstvene akumulacije kapitala, kako bi se, gorepomenuta, konfliktnost ciljeva makroekonomske politike prevazišla. Ovdje je uloga ekonomske politike nezamjenjiva.

Ciljevi ekonomske politike predstavljaju sublimaciju vladajućih društvenih vrijednosti, pa se u zavisnosti od strukture političko-ekonomskog sistema, kao i ideoloških osnova na kojima su počivali (i počivaju), može govoriti o ekonomskoj politici koja je karakteristična za socijalističke sisteme, kao i o ekonomskoj

253 Citirano prema: prof. dr Miomir Jakšić, Makroekonomska strukturna politika i tranzicija, Ekonomski fakultet, Beograd, str. 1, rad preuzet sa sajta Ekonomskog fakulteta, http://www.ekof.bg.ac.rs/nastava/osnovi_makro_ekonomije/rem-8.htm

254 Isto.

255 Isto.

politici koja se odnosi na kapitalističke sisteme. I jedan i drugi tip ekonomske politike su pokazali svoje prednosti i svoje nedostatke. Međutim, ono što je bitno naglasiti jeste da je cilj svake ekonomske politike ekonomski rast i razvoj. U zavisnosti od tipa političkog uređenja, kao i od potreba određene društvene zajednice, ciljevi ekonomske politike mogu biti različiti. Međutim, možemo izdvojiti ipak one koji su, može se reći, zajednički za sve, a to su: 1. ekonomski rast i razvoj, 2. makroekonomska ravnoteža, 3. efikasnost privređivanja, 4. što viši nivo zaposlenosti radne snage, 5. spoljnotrgovinska ravnoteža, 6. otklanjanje prevelikih regionalnih i granskih dispariteta u razvoju, 6. socijalna ravnoteža i društvena pravda, 7. zdravo društvo.²⁵⁶ Iz navedenog vidimo da ekonomska politika, posredstvom svojih ciljeva, utiče na cjelokupnu ekonomsku aktivnost određene društvene zajednice, odnosno treba da predstavlja jedan vid opšteg društvenog konsenzusa oko pitanja od nacionalnog ekonomskog interesa. Dostizanje konsenzusa umnogome se olakšava ako se u kreiranju ciljeva ima u vidu i njihova komplementarnost.

Makroekonomska politika, kao i ekonomska politika, ima svoje ciljeve. Ipak, osnovni cilj makroekonomske politike „... je ostvarenje visokih i stabilnih stopa ekonomskog rasta i zaposlenosti, uz istovremeno održavanje makroekonomske stabilnosti, u prvom redu cenovne stabilnosti.“²⁵⁷ U cilju realizacije makroekonomske stabilizacije, makroekonomska politika koristi sledeće instrumente „... koji podrazumevaju: uticaj monetarnih vlasti – centralne banke na monetarne uslove, uticaj kreatora ekonomske politike na fiskalnu politiku, politiku dohodaka, politiku spoljnotrgovinskih odnosa i intervencije na deviznom tržištu.“²⁵⁸ Kao što možemo vidjeti, makroekonomska politika determiniše tok ekonomske politike i utiče na kreiranje konačnih ciljeva ekonomske politike.

Znamo da je cilj svake ekonomske politike njeno djelovanje na dugi rok. Međutim, zbog njene povezanosti sa politikom, sve se češće govori o ekonomskoj politici na kratki rok. Ovoj činjenici doprinosi i dinamičnost ekonomske politike, o kojoj smo govorili. Upravo zbog te dinamičnosti se i ne može govoriti o ekonomskoj politici u dugom roku.²⁵⁹

256 Detaljnije o tome: dr Petar Đukić, *Moć i nemoć ekonomske politike*, Atlantida RS, Beograd, 1997, str. 4–5.

257 Dr Aleksandra Prašćević, *Makroekonomija: principi i analiza*, Centar za izdavačku delatnost Ekonomskog fakulteta, Beograd, 2004, str. 135.

258 Isto.

259 „Poznat je Kejnsov slogan „na dugi rok svi smo mrtvi“. Kejnzijanizam naglašava ulogu frikcionih faktora koji otežavaju delovanje snaga tržišnog mehanizma u pravcu privredne ravnoteže, te generalno stoji na teorijskoj poziciji da se sistem po pravilu nalazi u stanju neravnoteže, iz čega proizlazi fundamentalni zaključak da ekonomska politika treba permanentno i na kratak rok da deluje u pravcu korigovanja performansi ekonomije. Neophodno je voditi

Slabost ekonomske politike se ogleda u tome što ona često služi za promociju programskih opredjeljenja raznih partijskih struktura, pa se sve češće govori o dominaciji politike nad ekonomijom. Tome u prilog govori i činjenica da je država glavni (ali ne i jedini) subjekt, odnosno nosilac ekonomske politike. U zavisnosti od odnosa nosilaca političke vlasti prema ekonomskoj politici zavisi i prosperitet cjelokupne društvene zajednice.²⁶⁰ Često je ekonomska politika u službi održanja vladajućih struktura na vlasti, te kao takva odraz političkog subjektivizma (veoma izraženog u zemljama u tranziciji), a ne ekonomskog objektivizma, karakterističnog za razvijene ekonomije današnjice. Politički predstavnici se često koriste ekonomskim mehanizmima, kako bi realizovali određene političke ciljeve. Za razliku od autoritarnih režima, koji nisu imali potrebe za ovim načinom realizacije svojih političkih aspiracija (centralizacija moći u raznim oblicima jednopartijskih ili vojnih diktatura, i sl.), u demokratskim političkim sistemima traže se (i uspješno iznalaze) različiti legalni i legitimni mehanizmi borbe i osvajanja političke vlasti. „Osnovno pravilo demokratije je da političari moraju obezbediti podršku glasača kako bi pobedili na izborima. Polazeći od toga, u uslovima parlamentarne demokratije, kreatori ekonomske politike mogu da iskoriste ekonomsku politiku radi povećanja sopstvenih šansi za pobedom na izborima. To je ključni pravac kojim „politička“ politika utiče na ekonomiju. Poznajući preferencije javnosti – viši dohodak i niža inflacija, u predizbornom periodu kreatori ekonomske politike mogu zloupotrebiti monetarnu i fiskalnu politiku da bi glasačima „pružili“ ono što glasači očekuju.“²⁶¹ U toj činjenici se (pored niza drugih činilaca, kako ekonomskih, tako i političkih) može tražiti i razlog sve većeg zaostajanja srpske ekonomije u odnosu na ostale zemlje u tranziciji.

kratkoročnu monetarnu i fiskalnu politiku „finog usklađivanja“ realnih procesa, sa osnovnom namerom da se deluje u pravcu podsticanja realnog rasta uz izvesnu pažnju da ne dođe do previsokog rasta inflacije.“ Dr Bojan Dimitrijević, dr Nikola Fabris, Teorija i analiza ekonomske politike – skripta, Centar za izdavačku delatnost Ekonomskog fakulteta, Beograd, 2004, str. 45.

260 „Nocioci (akteri) ekonomske politike danas nisu samo resorni (privredni) ministri, odgovorni za finansije, industriju, međunarodnu trgovinu, ekonomski razvoj. To su takođe i predsednik republike i parlamenta, ostali članovi vlade, pa i funkcioneri vladajuće partije ili koalicije. Zbog toga je njena eventualna kompromitacija najčešće izvesna, u skladu sa velikim izazovima koji stoje pred političarima, tako sklonim lepim rečima i praznim obećanjima.“ Dr Petar Đukić, navedeno djelo, str. 8.

261 Dr Aleksandra Prašćević, Politički faktori makroekonomske nestabilnosti u Srbiji, u publikaciji: Kuda ide Srbija? – ostvarenje i dometi reformi, ured. M. Zec, B. Cerović, Naučno društvo ekonomista, Ekonomski fakultet, Beograd, 2008, rad preuzet sa sajta Ekonomskog fakulteta, http://www.ekof.bg.ac.rs/nastava/osnovi_makro_ekonomije/rem-8-4-1.htm

INSTITUCIJE – KAPACITETI I MOGUĆNOSTI REFORMSKIH PODUHVATA U SRBIJI

Danas se ekonomija određene zemlje ne može razmatrati bez uporedne analize institucionalnog okvira na kome počiva. Analizom se pokreće ključno pitanje odnosa države i ekonomije, posmatrano s aspekta intenziteta miješanja države u ekonomske odnose i procese. Kao odgovor na ovu dilemu, razvile su se razne škole mišljenja u okviru ekonomije kao nauke. Evidentno je, međutim, da nijedan od poznatih teorijskih koncepata (merkantilizam, fiziokratizam, liberalizam, državni intervencionizam) nije u potpunosti isključivao državu i njen uticaj na ekonomiju, već je postojala razlika u intenzitetu državnog upliva u ekonomske poslove. „Klackalica „država – tržište“, na kojoj su se privrede nalazile tokom dvadesetog veka, nekada bi prevagnula na stranu države, a nekada bi prevagnula na stranu tržišta. Upravo je ova podvojenost bila praćena razvojem dva istraživačka programa u ekonomiji: kejnzijanskog i neoklasičarskog.“²⁶² Minimalna država, ili dominacija države nad ekonomijom. U zavisnosti od toga koji će koncept prevladati, i na koji način, zavisi i ekonomski razvoj društva u cjelini.

Država, posredstvom svojih institucija, umnogome utiče na tok ekonomije i razvoj ekonomske efikasnosti sopstvenih potencijala. Ova činjenica i ne treba da čudi, jer država postaje servis u službi građana, posredstvom svojih ekonomskih funkcija, koje postaju sve kompleksnije. Međutim, otvara se pitanje dominacije države, posredstvom svojih institucija, nad ekonomijom.

Iako danas sve više preovladava konsenzus o neophodnosti postojanja institucija za ekonomski razvoj, ipak ostaje otvorena dilema o neefikasnosti institucija. Evidentna je povezanost ekonomske efikasnosti države sa njenim institucionalnim kapacitetom. Da li manjak institucija znači ekonomski progres, ili obrnuto, da li postojanje složenog institucionalnog aparata nužno vodi do ekonomske stagnacije društva? Ovo je dilema koja prati još uvijek zemlje u tranziciji, među njima i Srbiju, jer se sve više govori o redukciji javnog sektora, sa ciljem povećanja ekonomske efikasnosti države. Međutim, ima i drugih, takođe danas sve više prihvaćenih stavova. Uputno je ovdje navesti i stav Frensis Fukujame koji se zalaže za izgradnju novih institucija, pored postojećih.²⁶³ Na taj način, doprinosi se povećanju ekonomskog potencijala cjelokupnog društva. Međutim, sa druge strane, imamo porast uticaja političke elite, posredstvom institucija, na donošenje odluka od ekonomskog značaja, ali prvenstveno u cilju zadovoljenja ličnih interesa. To je, takođe, jedna od očiglednih karakteristika

262 Isto.

263 Više o tome: Frensis Fukujama, Građenje države, Filip Višnjić, Beograd, 2007.

zemalja u tranziciji, pa i Srbije. Ovakav uticaj institucija se odražava na cjelokupnu makroekonomsku sliku Srbije, pa, dijelom zbog te činjenice, ni danas nismo u mogućnosti da dostignemo BDP iz 1989. godine.

Neefikasnost institucija je posledica neefikasnosti politike uopšte. Institucije određuju okvir za odlučnost politike, dok ekonomske institucije određuju i granice različitih redistributivnih politika i drugih pravila i propisa koji utiču na ekonomske transakcije.²⁶⁴ Kako je navedeni autor primijetio, političke institucije oblikuju raspodjelu političke moći, dok ekonomske institucije određuju okvir za kreiranje politike i ujedno su mjesto ograničenja politika.²⁶⁵ Međutim, u postsocijalističkim zemljama situacija je bila drugačija. Ekonomske institucije su bile u službi političkih institucija. Na čelu političkih institucija nalazi se grupa koja posjeduje političku moć – elita, koja razvija politiku privajanja sredstava od ostatka društva samo za sebe.²⁶⁶ Dakle, na osnovu navedenog može se zaključiti da je u zemljama u tranziciji, među kojima i Srbiji, prisutna dominacija političkih nad ekonomskim institucijama, što se veoma negativno odražava na makroekonomsku sliku tih zemalja.

U svakom društvu, svakoj državi, i pored svih teorijskih mimoilaženja i dilema, očigledan je značaj političkih i ekonomskih institucija. Za našu analizu je od posebnog značaja da navedemo da promjene političkih institucija (ali i unutar njih) mogu dovesti do značajnih ekonomskih ishoda, koji, opet u zavisnosti od tipa promjena političkih institucija (iz demokratskih u autokratske, ili obrnuto) mogu imati pozitivne ili negativne ekonomske efekte. Međutim, posebno interesantan je slučaj upravo u nekim zemljama u tranziciji (kao što je Srbija), gdje na jednoj strani imamo prevođenje političkih sistema iz jednopartijskih u višepartijske, dakle iz autokratskih u demokratske, dok na drugoj strani imamo, u najmanju ruku, stagnaciju u ekonomiji tih zemalja. Kakav teorijski koncept tu primijeniti? Odgovor na ovo pitanje je teško dati, međutim, kao jedan od mogućih ponudili bismo ocjenu Daron Acemoglua, koji kaže da uticaj institucija na ekonomske ishode zavisi od interakcije između *de jure* političke moći, čija je alokacija određena od strane političkih institucija, i *de facto* političke moći, koja je određena ravnotežom investicija i organizacija različitih grupa. *De facto* moć (vlast) je često od suštinskog značaja za određivanje ekonomske politike i raspodjele ekonomskih resursa, ali ona nije alocirana od strane institucija – umjesto toga, ona je u posjedu grupe, kao rezultat njihovog bogatstva, oružja, ili sposob-

264 Daron Acemoglu, A Simple Model of Inefficient Institutions, *Scandinavian Journal of Economics*, 108(4), 515–546, 2006, p. 517.

265 Isto, str. 544.

266 Isto, str. 545.

nosti da riješe neki društveni problem.²⁶⁷ Ovim su, možda, na najslikovitiji način predstavljeni aktuelni kapaciteti institucionalnog okvira ekonomskog sistema Srbije. Možemo zaključiti, dakle, da institucije (kako političke, tako i ekonomske) predstavljaju samo produženu ruku različitih organizovanih grupa, kako bi ih Rajt Mils nazvao „elite moći“. Ovakav status institucija u Srbiji ne predstavlja dobru polaznu osnovu za uspostavljanje reformskog koncepta ekonomske politike, neophodnog za uspostavljanje makroekonomske stabilnosti Srbije. Naprotiv, samo otežava već tešku i neizvjesnu situaciju.

Institucije i institucionalni okvir jesu „kamen temeljac“ za uspješno i efikasno uspostavljanje ekonomskih reformi u zemljama u tranziciji, samim tim i u Srbiji. Uvažavanje institucionalnog potencijala predstavlja prvi korak ka zasnivanju uspješne makroekonomske politike. Srbija je, tokom tranzicionih reformi, prošla kroz niz nedaća, koje smo pomenuli, a koje su ostavile veliki trag i na institucije, njihov značaj, potencijal i mogućnosti. Međutim, i pored svih poteškoća, ne smijemo izgubiti iz vida činjenicu da su upravo uspješne institucije (kako političke, tako i ekonomske) garancija za političku stabilnost, iz koje proizlazi i ekonomska sigurnost. Stabilne političke (i ekonomske) institucije su jedan od najznačajnijih preduslova za priliv inostranog kapitala, kome većina zemalja u tranziciji (ako ne i sve) teže.

Značaj i neophodnost institucija se ogleda i u činjenici da su odgovorne za kreiranje i realizaciju normi koje se odnose na aktivnosti cjelokupne društvene zajednice. To je, ujedno, i jedan od osnovnih stubova na kojima počiva proces tranzicije, a tiče se normi i normativnog okvira – a to je deregulacija.

NORMATIVNI OKVIRI MAKROEKONOMSKE STABILNOSTI

Svakako najvažniji stub svake države jesu njeni zakoni. Zakoni regulišu funkcionisanje društvene zajednice u cjelini. Nastali su kao neophodnost da se suzbije individualni interes, u korist opšteg, društvenog interesa. Za našu analizu, uticaj i snaga normativne regulative od posebne je važnosti u ekonomskoj sferi, gdje se stiče utisak (a i praksa to potvrđuje) da su lični interesi najviše izraženi. Međutim, ako imamo u vidu povezanost političke i ekonomske sfere, lako zaključujemo da je tu sprega političke moći (vlasti), sa jedne strane, i ekonomske moći, sa druge strane, najizraženija. U tom pogledu, snaga normativne regulative treba da odigra presudnu ulogu u suzbijanju tih negativnih tendencija.

U zemljama u tranziciji (i u Srbiji), praksa je pokazala da se iskristalisalo nekoliko veoma značajnih problema. Naime, sveobuhvatna društvena trans-

267 Daron Acemoglu, James A. Robinson, Persistence of Power, Elites, and Institutions, *American Economic Review*, 98:1, 267–293, 2008, p. 268.

formacija je otvorila nekoliko značajnih pitanja: prvo, usklađivanje zakonske regulative²⁶⁸ sa principima tržišne ekonomije, i drugo, usklađivanje zakonske regulative sa standardima Evropske unije (čiju kandidaturu i konačno učlanjenje očekuje i Srbija). Jedan od najvažnijih principa procesa tranzicije, a koji se tiče normativne regulative, jeste deregulacija. Uvažavanje i implementacija deregulacije jeste jedan od prvih koraka Srbije ka realizaciji ciljeva koji se tiču učlanjenja u EU.

Deregulacija se često povezuje sa simplifikacijom procesa u nekoj društvenoj sferi. Može se definisati kao ukidanje raznih zakonskih propisa i drugih mjera, koje na bilo koji način negativno utiču na funkcionisanje tržišnog sistema, tj. tržišta. Kao jedan od deset stubova Vašingtonskog konsenzusa, deregulacija ima veoma važnu ulogu u uspostavljanju tržišne strukture u zemljama u tranziciji. Međutim, ispostavilo se da se u Srbiji taj proces pretvorio u svoju suprotnost. „Tranzicioni procesi koji se zasnivaju na radikalnim promenama karaktera ekonomije i sistema susreli su se, na samom početku, s preovlađujućim naporima zakonodavnog inaugurisanja novih promena, ali istovremeno i sa širokom političkom akcijom (različitog idejnog opredeljenja, partijskih tumačenja društvene stvarnosti) u zastupanju različitih interesa i raspoloženja za izgradnju „novog sistemskog okruženja“ i „normativne sistemske regulative“, i s duboko ukorenjenim raznovrsnim aspiracijama i mentalitetima.“²⁶⁹ Donošenje novih zakonskih rešenja nije pratilo objektivnu ekonomsku sliku Srbije, već je preraslo u puko preslikavanje zakonskih rešenja EU na ekonomski sistem Srbije, što je imalo za posledicu da dođe do raskoraka „između normativnog i stvarnog“²⁷⁰. Međutim, i pored neosporne važnosti deregulacije, država je i dalje zadržala ulogu regulatornog mehanizma. „Regulatorna država“ uvodi niz novih zakonskih rešenja u raznim oblastima (zaštita životne sredine, prava potrošača, definisanje svojinskih prava, kontrola novih tehnologija), a sve u cilju što uspješnije integracije u svjetsku privredu. Kada govorimo o regulatornoj reformi, moramo naznačiti da je riječ o promjenama koje imaju za cilj poboljšanje kvaliteta regulative. Ona se može odnositi na reviziju pojedinačnih odredbi, promjenu i modernizaciju

268 Ne postoji opšteprihvaćena definicija o tome šta je regulacija. Najčešće se regulacija označava kao raznovrstan set instrumenata, pomoću kojih vlade utvrđuju uslove koji se odnose na preduzeća, građane, ili druge grupacije, odnosno kojima se utiče na njihovo ponašanje. Ona, pored zakona, obuhvata i formalne i neformalne odluke i druga pravila koja se donose na svim nivoima vlasti, kao i pravila koja donose nevladini, ili samoregulatorni organi, kojima su vlade prenele regulatorna ovlaštenja. Kao takva, regulacija predstavlja osnovno područje delovanja države. Više o tome: Analiza efekata propisa, <http://www.ria.merr.gov.rs/index.php?id=2>

269 Sreten Sokić, Srbija u procesima kapitala, Zavet, Beograd, 2007, str. 48.

270 Isto, str. 47.

regulative i institucija, ili poboljšanje procesa donošenja regulative. Za razliku od regulatorne reforme, deregulacija predstavlja dio regulatorne reforme, koji, u potpunosti ili djelimično, ukida regulativu u određenim sektorima.²⁷¹ U Srbiji se proces deregulacije pokušao realizovati čuvenom „giljotinom propisa“, gdje je samo u jednom danu Vlada Republike Srbije odlučila da stavi van snage 208 podzakonskih akata.²⁷² Na taj način, prema nekim najavama, srpska ekonomija je trebalo da uštedi dvestotine miliona evra godišnje, što bi znatno doprinijelo makroekonomskoj stabilnosti Srbije. Međutim, i ovaj proces se izvrnuo u svoju suprotnost.

U Srbiji se uspješnost zakonskih reformi ogledala u broju donijetih zakonskih rešenja, te njihovoj usklađenosti sa evropskim standardima. Takav pristup se pokazao kao pogrešan, jer su takva zakonska rešenja ostala samo „mrtvo slovo na papiru“, iz jednostavnog razloga, a to je neuvažavanje objektivnosti ekonomskog sistema Srbije. Tako reformisan zakonski okvir je samo otvorio nove mogućnosti za iznalazjenje novih načina nepoštovanja i neprimjenjivanja zakonskih normi.²⁷³ Zakonska regulativa mora pratiti objektivnu makroekonomsku sliku Srbije, jer će se samo na taj način obezbijediti normativna osnova za sprovođenje i realizaciju ciljeva makroekonomske politike. To je, ujedno, i jedan od najvažnijih stubova na kojima mora počivati makroekonomska stabilizacija svake zemlje, samim tim i Srbije.

Može se zaključiti da je ostalo još mnogo otvorenih pitanja, dilema i neodumica koje se tiču normativne regulative neophodne za postavljanje čvrstih osnova ekonomskog rasta i razvoja. Na ovom polju je najprisutnija i najizraženija dominacija subjektivnog u politici, ekonomiji, ekonomskoj politici. Svakako je najindikativniji primjer proces privatizacije u Srbiji, od koga se toliko očekivalo. Ne treba posebno naglašavati negativne posledice koje nastaju kao rezultat, kvantitativni pokazatelji sve govore. Izgradnji normativne konstrukcije se mora pristupiti uvažavajući objektivne datosti ekonomije Srbije, kako bi nastala zakonska rešenja mogla uspješno da prate postojeće ekonomske potencijale srpske ekonomije.

271 Više o tome: Koristi od ocene efekata propisa, <http://www.ria.merr.gov.rs/index.php?id=2>

272 Tanjug, 03. decembar 2009.

273 „Neprimenjivanje i nepoštovanje zakonskih normi, njihove česte promene i konfuzije oko tumačenja njihovih sadržaja, oštrina i nepomirljivost socijalnih i društvenih konflikata razarali su suštinu i oblike tranzicionih promena koji su predstavljali instrument društvenih težnji, zajedničkih ciljeva, objektivnih pretpostavki, kao i stabilnosti onih poluga poretka koje stoje iza njih i garantuju generalno i konkretno sprovođenje, dosledno, s neprikosnovenim i neizmenjivim autoritetom legislative sa adekvatnim procesima primene pravnih normi.“ Sreten Sokić, Srbija u procesima kapitala, Zavet, Beograd, 2007, str. 49.

ZAKLJUČAK

Srbija se nalazi u velikoj ekonomskoj krizi koja se ispoljava na svim makroekonomskim pokazateljima. Smanjenje bruto domaćeg proizvoda, izražen pad investicija, pad industrijske proizvodnje, sve veći spoljnotrgovinski deficit, ogromna nelikvidnost u privredi, povećanje nezaposlenosti, koju prati i povećanje siromaštva, itd. Mnogi ističu da je do ovakve situacije dovela poslednja svjetska ekonomska kriza. Svakako da se uzroci djelimično mogu naći i u uticaju svjetske ekonomske krize na srpsku ekonomiju, međutim, uzroci posrnuća ekonomije Srbije su sistemske prirode.

Zakoračenjem u proces tranzicije, Srbija je započela put reformskih preobražaja, koji su imali za cilj povećanje produktivnosti i efikasnosti ekonomije, usaglašavajući ekonomski sistem sa tržišnim principima, kako bi se povećala konkurentnost srpske ekonomije na svjetskom tržištu. Reforme su zahtijevale drastične rezove. Nedoslednost u reformama dovela je do povećanja makroekonomske nestabilnosti, odnosno do pada svih makroekonomskih indikatora u kontinuitetu.

Ekonomski pokazatelji nam govore da se ekonomija Srbije nalazi u veoma teškom položaju i da vapi za istinskim reformama. Međutim, prije toga se mora raditi na ispravljanju nekih sistemskih grešaka iz prošlosti. U Srbiji je izražena društvena kriza, koja vuče korijene još od početka procesa tranzicije, a koja je posebno izražena u sferi politike i pravnog sistema, što se negativno odražava i na ekonomsku sferu. Sve dok se ne promijeni odnos kreatora i nosilaca ekonomske politike prema ekonomiji Srbije, dok se ne izgradi jedan „domaćinski“ odnos, neće se još dugo govoriti o nekom uspjehu reformi i ekonomskom rastu i razvoju. Mora se raditi na izgradnji zdravih ekonomskih institucija, što će usloviti i ekonomsku politiku koja će uvažiti objektivne datosti srpske ekonomije. Sve do tada, nećemo biti u mogućnosti da govorimo o makroekonomskoj stabilnosti, već prije o makroekonomskoj nestabilnosti srpske ekonomije.

LITERATURA

- Acemoglu, D. (2006), A Simple Model of Inefficient Institutions, *Scandinavian Journal of Economics*, 108(4), str. 515–546.
- Acemoglu, D. i Robinson, James A. (2008), Persistence of Power, Elites, and Institutions, *American Economic Review*, 98:1, 267–293.
- Analiza efekata propisa, <http://www.ria.merr.gov.rs/index.php?id=2>
- Babić, B. (1996), *Prelaz u tranziciji*, Beograd, Prometej.
- Cerović, B. (2003), *Ekonomika tranzicije – članci*, Beograd, Ekonomski fakultet.

- Cerović, B. (2004), *Ekonomika tranzicije*, Beograd, Ekonomski fakultet.
- Dimitrijević, B. i Fabris, Nikola (2004), *Teorija i analiza ekonomske politike – skripta*, Beograd, CID Ekonomski fakultet.
- Đukić, P. (1997), *Moć i nemoć ekonomske politike*, Beograd, Atlantida RS.
- Ekonomski rečnik* (2006), Beograd, CID Ekonomski fakultet.
- Fukujama, F. (2007), *Građenje države*, Beograd, Filip Višnjić.
- Jakšić, M., Makroekonomska strukturna politika i tranzicija, rad preuzet sa sajta Ekonomskog fakulteta, http://www.ekof.bg.ac.rs/nastava/osnovi_makro_ekonomije/rem-8.htm.
- Manser, R. (1993), *Failed transitions*, New York, The New Press.
- Prašćević, A. (2008), Politički faktori makroekonomske nestabilnosti u Srbiji, u: M. Zec i Cerović B., *Kuda ide Srbija? – ostvarenje i dometi reformi*, 3 odjeljak, Beograd, Naučno društvo ekonomista i Ekonomski fakultet, rad preuzet sa sajta Ekonomskog fakulteta. http://www.ekof.bg.ac.rs/nastava/osnovi_makro_ekonomije/rem-8-4-1.htm
- Prašćević, A. (2004), *Makroekonomija – principi i analiza*, Beograd, CID Ekonomski fakultet.
- Sokić, S. (2007), *Srbija u procesima kapitala*, Beograd, Zavet.
- Sokić, S. (2011), *Ekonomija Srbije*, Beograd, Cprint.
- Tanjug, <http://www.tanjug.rs>
-

Marko Tmušić

ECONOMIC POLICY IN THE FUNCTION OF MACROECONOMIC STABILITY

Summary:

The topic of the analysis in this paper is the role and importance of economic policy in achievement of macroeconomic stability. Economic policy is in the basis of reformative concepts accompanying countries in transition, Serbia included. Economic growth and development of society as a whole depend both on theoretical foundations of economic policy and on its empirical achievements. Economic growth and development are precisely the main goals of economic policy of any country. However, the practice has shown (and quantitative indicators inexorably confirmed) that the economic policy of Serbia succumbed to the influence of politics (or, as often emphasized, „political“ politics) thus serving the satisfaction of political goals and ambitions instead of objective and necessary economic

processes and developments. We approached the analysis of success and achievement of economic policy from two aspects: one is the analysis of institutional capacity as the basis for establishment and development of efficient economic policy, whereas another aspect focuses on success and efficiency of existing institutions through the process of deregulation as one of the pillars of transitional changes. The process of transition, which is briefly analyzed in this paper, for economy of Serbia on one hand meant the beginning of establishment of market-based economy while, on the other hand, it led to increasing questioning of starting points of Serbian economic policy, as well as of conditions it emerged in. This paper attempts to offer some responses to these dilemmas.

Key words: economy, institutions, deregulation, economic policy, transition, economic system.