

**UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA**

DIPLOMSKO DELO

TRŽNA DRUŽBA IN SODOBNA VLOGA DRŽAVE

Ljubljana, junij 2003

TOMAŽ MAJERLE

IZJAVA

Študent Tomaž Majerle izjavljam, da sem avtor tega diplomskega dela, ki sem ga napisal pod mentorstvom prof. dr. Bogomirja Kovača in dovolim objavo diplomskega dela na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne 18.junija 2003.

Podpis:

KAZALO

1. UVOD	1
2. ZGODOVINSKI RAZVOJ VLOGE DRŽAVE	2
2.1. Razvoj in kriza države blaginje	6
3. NEKATERA TEORETIČNA POJMOVANJA VLOGE DRŽAVE	7
4. FUNKCIJE DRŽAVE	12
4.1. Funkcije države 1. Reda	12
4.1.1. Zagotavljanje zakonskih temeljev	13
4.1.2. Vodenje ekonomske politike in makroekonomska stabilnost	16
4.1.3. Investiranje v osnovne socialne storitve in infrastrukturo	18
4.1.4. Zaščita ranljivih	20
4.1.5. Zaščita naravnega okolja	22
4.2. Funkcije države 2. Reda	23
4.2.1. Regulacija	23
4.2.1.1. Regulacija monopolov	24
4.2.1.2. Regulacija asimetrije informacij	26
4.2.1.3. Regulacija eksternalij	27
4.2.2. Deregulacija in privatizacija	27
4.2.3. Industrijska politika za promoviranje rasti in razvoja trgov	28
5. POVEČEVANJE INŠTITUCIONALNE SPOSOBNOSTI DRŽAVE	29
5.1. Povečevanje sposobnosti zaposlenih v državnih službah	30
5.2. Vzpodbijanje učinkovitega delovanja javnih uslužbencev	31
5.2.1. Učinkovita pravila in omejitve	32
5.2.2. Glas državljanov in njihovo partnerstvo z državo	33
6. SKLEP	35
7. LITERATURA	36
8. VIRI	37

1. UVOD

V današnjem sodobnem svetu hkrati poteka več aktivnosti in procesov, ki sicer niso nov fenomen, so pa izjemno pridobili na intenzivnosti in hitrosti. Med te procese in aktivnosti, ki postopoma vse bolj spreminjajo globalno gospodarsko ureditev sveta, spadajo med drugim vse večji pomen proste trgovine med državami, vse večji pomen in vpliv finančnih institucij in globalnih finančnih trgov zaradi povečane globalne mobilnosti kapitala ter pospešen tehnološki napredek, na primer v panogi elektronskih komunikacij.

Po dolgem in gospodarsko uspešnem obdobju po Veliki gospodarski krizi ob koncu dvajsetih in na začetku tridesetih let prejšnjega stoletja, ko je imela država tudi v zahodnih razvitih državah ključno vlogo pri zagotavljanju gospodarske rasti in socialne pravičnosti, se zdi, da je prišlo današnje obdobje popolne in vseobsegajoče prevlade trgov in tržnih sil. Nekateri govorijo celo o koncu ideologij in koncu zgodovine.

Vsi ti procesi in aktivnosti, poimenovani s skupnim imenom globalizacija, spreminjajo in na novo definirajo vlogo sodobne države. Pri preučevanju vloge države v sodobnem, hitro spreminjajočem se in čedalje bolj globaliziranem, svetu se namreč zastavljajo mnoga tehtna vprašanja.

V pričujočem diplomskem delu se osredotočam predvsem na vprašanje kaj in kako naj država v sodobni tržni družbi počne glede na svojo inštitucionalno sposobnost, s čimer je povezano tudi vprašanje o optimalni velikosti javnega in zasebnega sektorja. Vsako razvito sodobno gospodarstvo je namreč v določenih odstotkih, ki se od države do države močno razlikujejo, razdeljeno na dva dela, javni (državni) in zasebni sektor. Pri tem je upoštevano dejstvo, da trgi nikakor ne nastanejo spontano sami od sebe in da brez učinkovite države, ki zagotavlja inštitucionalni okvir za delovanje trgov, tudi ne morejo učinkovito funkcionirati.

Poleg tega v določenih okoliščinah trgi in tržne sile proizvajajo tako imenovane tržne napake (market failures), kot so naravni monopol, asimetrija informacij in eksternalije, ki zahtevajo reguliranje trgov in njihovega delovanja s strani države. Sami sebi prepuščeni trgi so lahko tudi zelo nestabilni, rezultat njihovega delovanja pa je lahko povečanje razlik v družbi in s tem povezana velika ter neupravičena socialna nepravilnost. Zato smisel in nujnost obstoja države tudi v sodobni tržni družbi ostajata, le da se vloga države nekoliko spreminja.

Vendar tržne napake niso edine napake, do katerih prihaja. Tudi država lahko proizvaja svoje lastne napake, tako imenovane državne napake (government failures), kamor spadajo med drugim prekomerna birokracija, raznorazne goljufije, osebna okoriščanja in tudi korupcija. Takšne dejavnosti države, ki niso v javnem interesu, prinašajo pa velike dobičke

posameznikom ali ozkim skupinam ljudi, zmanjšujejo učinkovitost države in povzročajo, da lahko država družbi povzroči več stroškov kot koristi. Tu ključno vlogo igrajo inštitucije in inštitucionalna sposobnost države, ki določa kako učinkovita je država pri opravljanju svojih dejavnosti.

Najprej v drugem poglavju orišem zgodovinski razvoj vloge države, kot jo poznamo danes, od skromnih začetkov prvih držav do današnje države blaginje. Poudarek je na državi blaginje, zato prikažem njeno uveljavitev in današnjo krizo.

V tretjem poglavju podam nekatere najbolj uveljavljene teoretične poglede na vlogo in namen države. To vključuje ideje o vlogi države s strani merkantilistov, Adama Smitha, Karla Marxa, Johna Maynarda Keynesa, Friedricha Hayeka in Douglassa C. Northa. Opredelim tudi koncept inštitucionalne sposobnosti države in njene učinkovitosti.

Nato v četrtem poglavju z vidika inštitucionalne sposobnosti države, tehnoloških sprememb in spreminjajočih se okoliščin delovanja držav na različnih stopnjah njihovega razvoja prikažem, katere funkcije naj država v sodobni tržni družbi opravlja. Pod funkcije države prvega reda spadajo funkcije, ki jih mora učinkovito opravljati vsaka država, če hoče zagotoviti trajnosten razvoj in blaginjo. Pod funkcije države drugega reda pa spadajo tiste funkcije, ki so inštitucionalno in administrativno bolj zahtevne in jih lahko učinkovito opravljajo le države z veliko inštitucionalno sposobnostjo.

V petem poglavju prikažem možnosti povečevanja inštitucionalne sposobnosti države, kamor spadajo prizadevanja za večjo učinkovitost javnih uslužbencev, vključno z bojem proti korupciji.

V sklepu povzemam glavne ugotovitve o vlogi in smislu obstoja države v današnji sodobni družbi, za katero je značilna poudarjena vloga trga in konkurenčnih tržnih sil.

2. ZGODOVINSKI RAZVOJ VLOGE DRŽAVE

Predpogoj za obstoj vsake države je, da ji posamezniki in skupine odstopijo avtoriteto na ključnih področjih, kot je na primer obramba. Na ta način nato država poseduje moč prisile nad vsemi drugimi organizacijskimi oblikami znotraj določenega ozemlja. V zgodovini so se države pojavljale v številnih oblikah in velikostih. Antična atenska država je primer države, ki je temeljila na suženjstvu in prisvajanju plena iz svojih kolonij (World Development Report, 1997, str. 19).

Od pojava prvih držav naprej je bila vloga države bolj ali manj omejena na obrambo pred zunanjim sovražnikom ali njegovo zavojevanje in podjarmljenje, zagotavljanje zakona in

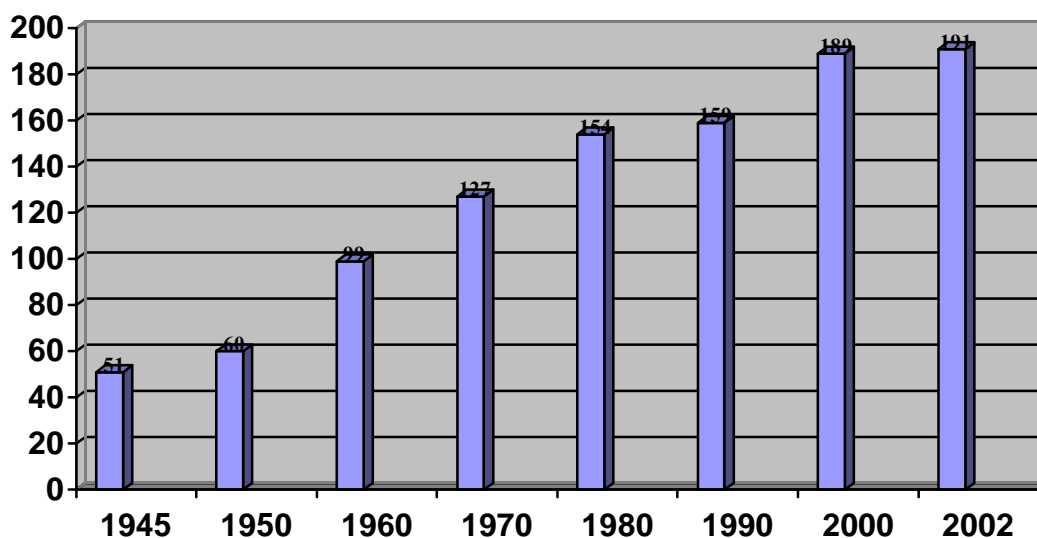
reda ter osnovne infrastrukture, kot so na primer ceste in vodovodno omrežje, in pobiranje davkov. V sedemnajstem stoletju se je s pojavom merkantilizma vloga države razširila še na usmerjanje zunanje trgovine zaradi pojmovanja, da lahko država obogati, če ima presežek izvoza nad uvozom.

Šele z Adamom Smithom in njegovim Bogastvom narodov ob koncu osemnajstega stoletja je postalo splošno priznано, da je trg najboljši instrument za doseganje gospodarske rasti in povečevanje blaginje. Vloga države je v tej perspektivi vključevala funkcije, ki so nujne za učinkovito delovanje trgov. Poleg zagotavljanja javnih dobrin, kot je na primer obramba, je država zagotavljala še varnost oseb in lastnine, izobraževanje državljanov in uresničevanje sklenjenih pogodb (World Development Report, 1997, str. 20).

Ob koncu devetnajstega stoletja je Otto von Bismarck v Nemčiji vpeljal prvi državni sistem socialnega zavarovanja, kar štejemo za začetke države blaginje kot jo poznamo danes. Sicer pa je bila prerazdelitvena vloga države, v okviru katere država prerazporeja dohodek od premožnejših k manj premožnim, skozi celo devetnajsto stoletje majhna. Prerazdelitev dohodka je potekala pretežno prostovoljno skozi razne zasebne dobrodelne ustanove.

Javni sektor je po današnjih merilih ostal majhen vse do dvajsetih let dvajsetega stoletja. Po prvi svetovni vojni pa se je z nizom dramatičnih dogodkov stanje začelo drastično spreminjati. Z oktobrsko revolucijo leta 1917 je v Rusiji prišlo do ukinitve privatne lastnine in s tem privatnega sektorja. Država je tako v Rusiji skozi centralno planiranje dobila dominantno in izključujočo vlogo kontroliranja celotne ekonomske aktivnosti. Drugi dramatični dogodek je bila velika gospodarska kriza v nekomunističnem delu sveta v tridesetih letih dvajsetega stoletja, ki je države prisilila k uvajanju ekonomskih politik za ublažitev gospodarskih ciklov in obnovitev gospodarske rasti (World Development Report, 1997, str. 22). Najbolj znan primer take ekonomske politike je ameriški »New Deal«, ki je bil zasnovan na keynesianskih ekonomskih načelih. Tretji dramatični dogodek pa je bil propad kolonializma in porajanje novih držav po drugi svetovni vojni.

Slika 1: Število držav članic Organizacije združenih narodov po izbranih letih



Vir: Basic facts about the UN, 2003.

Opomba: podatki se nanašajo na konec posameznega leta

V desetletjih po drugi svetovni vojni se je z razvojem države blaginje do nekoč nepredstavljenih razsežnosti tudi prerazdelitvena funkcija države povečala. Poleg tega je prevladovalo prepričanje, da trgi sami ne morejo pripeljati do zanesljivih in stabilnih makroekonomskih rezultatov, kot so polna zaposlenost, stabilnost cen in uravnotežena plačilna bilanca (World Development Report, 1997, str. 22). Te makroekonomske rezultate se je hotelo dosežati s koordinirano makroekonomsko politiko, katere posledica je pogosto bila nacionalizacija ključnih strateških panog gospodarstva.

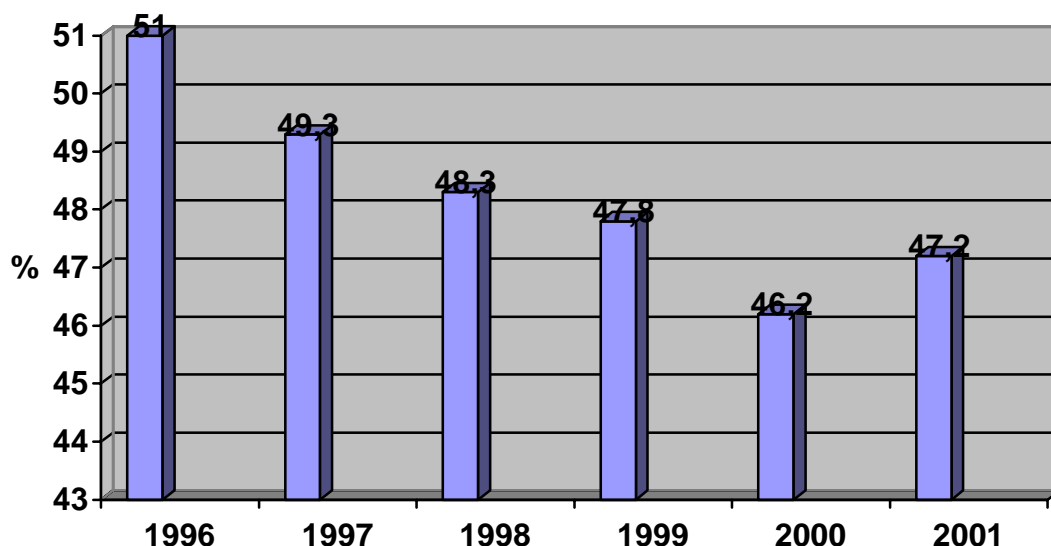
Vse to je prispevalo k temu, da so države po svetu množično širile svojo obstoječo dejavnost, posegale pa so tudi na vedno nova in nova področja delovanja. Države so v večji ali manjši meri - seveda med državami glede tega obstajajo precejšnje razlike zaradi razlik v demografskem staranju prebivalstva in nacionalnih preferencah - povečevale svojo vlogo pri zagotavljanju infrastrukture, izobraževanja in zdravstvenih storitev. Aktivno so posegale na skoraj vsa področja v gospodarstvu, vključno z nadziranjem cen, reguliranjem trga dela, zunanje menjave in finančnih trgov. Delež javnega sektorja se je v razvitih državah hitro povečeval in leta 1996 v Evropski uniji predstavljal že več kot polovico bruto domačega proizvoda Evropske unije (glej Sliko 2, str. 5).

Na začetku sedemdesetih let prejšnjega stoletja so se s pojavom naftnih šokov in kasneje s končanjem hladne vojne, z razpadom Sovjetske zveze in s propadom modela gospodarstva centralnega planiranja, s fiskalno krizo države blaginje, s širjenjem demokracije,

pospešeno globalizacijo in tehnološkimi spremembami pojavile tendence po zmanjševanju prevelike vloge države.

Za države izvoznice nafte so naftni šoki, ki so dvignili ceno nafte, pomenili obdobje prosperitete, ko so zaradi povečanih prihodkov od izvoza nafte lahko financirale in širile državne programe na področjih svojega delovanja, inštitucionalne slabosti pa so ostale prikrite. Ko se je po naftnih šokih cena nafte znižala, so se te države znašle v nezavidljivem položaju. Po drugi strani pa so se države uvoznice nafte na veliko zadolževale, da bi lahko financirale svojo državno ekspanzijo, kar je privedlo do dolžniške krize v osemdesetih letih prejšnjega stoletja (World Development Report, 1997, str. 23). Nove tehnološke spremembe pa so omogočile umik države iz mnogih področij njenega delovanja in s tem povečano vlogo trga in tržnih sil.

Slika 2: Delež javnih izdatkov v bruto domačem proizvodu Evropske unije v razdobju od leta 1996 do leta 2001



Vir: Eurostat euro indicators, 2003.

Države so začele s politiko zmanjševanja vloge države in zmanjševanja aktivnega poseganja države v gospodarstvo tako na področju proizvodnje kot tudi na področju reguliranja cen in zunanje trgovine. Pri tem so šle v prevladujoči težnji po čim hitrejšem in čim bolj temeljitem zmanjševanju vloge države mnoge države - tiste z območja Afrike, bivše Sovjetske zveze ter Latinske Amerike bolj, razvitejše industrijske države pa manj - predaleč oziroma po nepravi poti. Namesto da bi skrčile državne programe z nizko prioriteto, zmanjšale nepotrebno zaposlenost v javnih službah in se znebile

nedobičkonosnih državnih podjetij, kar je delno razumljivo zaradi politične in siceršnje nepopularnosti takšnih ukrepov, so te države zmanjšale svojo vlogo v tako pomembnih panogah kot so izobraževanje, zdravstvo ter zagotavljanje in vzdrževanje infrastrukture (World Development Report, 1997, str. 24). Takšno zanemarjanje ključnih funkcij države ima za posledico zmanjšano učinkovitost investicij, zmanjšano družbeno blaginjo in zmanjšan ali povsem blokiran razvoj trga, kar v končni fazi lahko pripelje celo do propada države od znotraj.

2.1 Razvoj in kriza države blaginje

Glede na to, kaj država blaginje vključuje, obstajajo v literaturi trije koncepti države blaginje. Po striktnem pojmovanju država blaginje zagotavlja zaščito socialnega zavarovanja posameznikom in skupinam. Po drugem konceptu je država blaginje definirana nekoliko širše in vključuje tudi izobraževalno politiko, zaposlovalno politiko, industrijske odnose in stanovanjsko politiko. Po najširšem pojmovanju pa je država blaginje interpretirana kot keynesianska intervencionistična država (Andre, 1995, str. 94).

Zametki države blaginje v nekaterih državah segajo v obdobje pred devetnajstim stoletjem, vendar takrat še niso bili pod okriljem države, ampak pod okriljem cerkve in raznih na lokalni ravni organiziranih dobredelnih ustanov. S pospešenim formiranjem nacionalnih držav, čedalje večjo industrializacijo in formiranjem delavskih organizacij je država vstopila tudi na socialno področje. Potreba po tem je bila čedalje večja zaradi čedalje večje potrebe po zaščiti delavcev v primeru nesreč, bolezni ali upokojitve. Brez te zaščite bi zelo težko obdržali delovno silo v nekaterih panogah, kot na primer v rudarstvu, kjer je bilo delo izrazito naporno in nevarno. Tudi nevarnost socialnih nemirov je bila s pojavom socialističnih idej velika. Zato so v devetnajstem stoletju nekatere države, kot prva Nemčija pod vodstvom Otta von Bismarcka, začele z graditvijo temeljev socialnega zavarovanja, organiziranjem centralno nadzorovanega izobraževalnega sistema in razvijanjem delavske zakonodaje.

Po drugi svetovni vojni so v specifičnem socialnem, ekonomskem in političnem kontekstu pod vplivom keynesianske ekonomske teorije in Beveridgeovih idej povsod - med državami so glede tega sicer precejšnje razlike - sledile reforme države blaginje, ki so drastično povečale njen obseg in pokritost prebivalstva. Tako je na primer Velika Britanija prešla na nacionalno zdravstveno oskrbo financirano z davki, pa tudi socialno zavarovanje je bilo razširjeno na celotno populacijo (Andre, 1995, str. 98).

Koncem sedemdesetih let dvajsetega stoletja je država blaginje postala problematična zaradi več razlogov. Danes lahko govorimo o krizi države blaginje. Eden od glavnih razlogov za to so demografske spremembe, predvsem staranje prebivalstva, ki zahteva med

drugim reformo pokojninskega sistema. Upočasnitev gospodarske rasti in povečana brezposelnost sta dva dodatna razloga, katerih posledica je povečanje finančnega pritiska na državne proračune. Državi blaginje se očita tudi neučinkovitost in preveliko obremenitev podjetij, zaradi katere je konkurenčnost podjetij oslABLJENA. Kritike je deležna tudi nesposobnost države blaginje pri reševanju problemov revščine in socialne izključenosti (Andre, 1995, str. 99).

3. NEKATERA TEORETIČNA POJMOVANJA VLOGE DRŽAVE

Prevladujoči pogledi na vlogo in namen države so se v zgodovini zelo spreminjali, zato so pojmovanja vloge države v ekonomski teoriji izredno pestra, saj pogosto odražajo ekonomsko politiko držav v času svojega nastanka.

Tako so merkantilisti od 15. do 18. stoletja vlogo države videli v usmerjanju in pospeševanju zunanje trgovine, in sicer na tak način, da bo vedno presežek izvoza nad uvozom (zunanjetrgovinski presežek). Poudarjali so, da med posameznimi člani družbe in družbo kot celoto obstaja konflikt interesov in da torej med posameznikom in družbo ni avtomatične harmonije. Vlogo države so videli v tem, da za to harmonijo poskrbi z različnimi oblikami kontrole, restrikcij in urejanja z raznoraznimi uradnimi predpisi (Norčič, 1994, str. 27). Posameznikom se torej na ekonomskem področju ne sme dovoliti svobodno sledenje svojim individualnim interesom, pač pa je potrebno individualne interese in egoizme kontrolirati in usmerjati.

Koncem 18. stoletja so se prevladujoči pogledi na vlogo in namen države radikalno spremenili. Adam Smith se je v svojem delu *Bogastvo narodov* (1776) v skladu s konceptom nevidne roke trga zavzemal za popolno ekonomsko svobodo posameznikov brez vmešavanja države v ekonomske procese (Norčič, 1994, str. 59). Državi je zato v svojem sistemu namenil samo tiste strogo omejene osnovne funkcije, ki so nujno potrebne za nemoteno in učinkovito delovanje trgov. Med te funkcije spada zagotavljanje javnih dobrin (npr. obramba), pri katerih zasebni profitni motiv ni dovolj velik, zagotavljanje varnosti posameznikov in lastnine, izobraževanje državljanov in zagotavljanje spoštovanja sklenjenih pogodb.

Naslednje izvorno pojmovanje vloge in namena države je v svojih delih nakazal Karl Marx. Marx sicer nikoli ni v celoti podal svojega videnja socialistične države in njene vloge v socialističnem sistemu, lahko pa iz nekaterih njegovih misli razberemo obrise njegovega pojmovanja, da v končni fazi brezrazredne socialistične družbe države sploh ne bo. Je pa Marx v svojih delih podal analizo kapitalistične države, poleg tega je v prehodnem obdobju med kapitalističnim in socialističnim sistemom predvidel delavsko državo kot diktaturo proletariata. Tako lahko pri Marxu razberemo kar tri različne koncepte države:

kapitalistično državo, diktaturo proletariata in odmiranje oziroma odsotnost države v končni fazi brezrazredne družbe.

Država je po Marxu organizacija nasilja, ki se v zgodovini pojavlja kot instrument vladajočega razreda. V kapitalistični družbi je vladajoči razred razred kapitalistov, ki mu je država orodje za uresničevanje svoje ekonomske in politične moči, s katerim brani svoje zasebne kapitalistične interese. Med najpomembnejšimi kapitalističnimi interesi je obramba zasebne lastnine, iz katere izhaja ekonomska moč kapitalističnega razreda ter njegova sposobnost, da eksploatira delavski razred. Za obdobje prehoda iz kapitalističnega v socialistični sistem je Marx, kot rečeno, predvidel delavsko državo v obliki diktature proletariata, ki bo uresničevala materialno in duhovno poslanstvo izgradnje socialističnega sistema. Ta bo v končni fazi družba brez razredov in torej tudi brez državne organizacije (Norčič, 1994, str. 126).

Po veliki depresiji v tridesetih letih prejšnjega stoletja in s propadom kolonializma po drugi svetovni vojni, ko se je z Marshallovim planom, keynesiansko ekonomsko politiko, državo blaginje in pomembno vlogo države pri gospodarskem vzponu vzhodnoazijskih tigrov državna intervencija v gospodarstvo pokazala kot zelo uspešna in učinkovita, je bilo v nekomunističnem delu sveta prevladujoče keynesiansko pojmovanje države in njene vloge.

John Maynard Keynes v svoji splošni teoriji ugotavlja, da se v času depresije mezde ne znižujejo, ker so rigidne navzdol, kar gre pripisati vplivu močnih delavskih združenj, zaradi česar ne prihaja do tržnega prilagajanja z relativnimi cenami ob polni zaposlitvi produkcijskih faktorjev (Norčič, 1994, str. 232). Efektivno povpraševanje zato ni dovolj veliko, da bi zagotavljalo polno zaposlitev in maksimalni realni dohodek, in ga je treba povečati preko aktivne monetarne ali fiskalne politike. Povečanje efektivnega povpraševanja lahko država med drugim zagotovi z monetarno politiko povečanja količine denarja, ki vpliva na zvišanje cen in profitne izglede ob dvigajočih se mezdah, ali pa s fiskalno politiko prerazdelitve dohodka v korist nižjih slojev, ki imajo večjo nagnjenost k trošenju. Lahko pa država tudi poveča svoje neposredno investiranje ali uporabi državne izdatke kot dodatni del efektivnega povpraševanja, s čimer poveča potrošnjo.

Keynesova ekonomska teorija je nekaj desetletij po drugi svetovni vojni botrovala neke vrste splošnemu konsenzu glede vloge in namena države. Po prevladujočem pojmovanju tega obdobja je tako vloga države predvsem v tem, da nacionalizira ključne strateške panoge gospodarstva in da koordinira makroekonomsko politiko, zaradi pojmovanja, da trg sam ne more zagotoviti stabilnih makroekonomskih rezultatov, ki bi bili v skladu s cilji posameznikov. Poleg tega mora država po tem pojmovanju na nek način, z nadomestilom izpada dohodka ali kako drugače, kompenzirati tiste, ki so z neprestanimi spremembami v gospodarstvu na izgubi. V državah v razvoju naj bi bila po tem pojmovanju država glavna gonilka ekonomskega razvoja, ki naj mobilizira resurse in ljudi in jih usmerja k hitremu napredku, ob tem pa še zagotovi socialno pravičnost. Državna kontrola nad gospodarstvom

in centralizirano planiranje naj bi zagotovila učinkovito politiko nadomeščanja uvoza z lastno proizvodnjo, popravila slabo alokacijo resursov in zaščitila nekatere panoge v začetnih fazah njihovega razvoja.

Ta splošni konsenz o aktivistični vlogi države desetletja po drugi svetovni vojni je bil postavljen pod vprašaj šele na začetku sedemdesetih let prejšnjega stoletja s pojavom naftnih šokov in kasneje s končanjem hladne vojne, z razpadom Sovjetske zveze in s propadom modela gospodarstva centralnega planiranja, s fiskalno krizo države blaginje, s širjenjem demokracije, pospešeno globalizacijo in tehnološkimi spremembami. Po teh dogodkih je postalo očitno, da s širjenjem vloge države ne gre pretirati. Nove tehnološke spremembe so omogočile umik države iz mnogih področij njenega delovanja in s tem povečano vlogo trga. S povečano vlogo trga pa je znova postalo aktualno minimalistično pojmovanje države.

Med tistimi smermi ekonomskega teoretičnega mišljenja, ki zagovarjajo minimalistično pojmovanje države in njene vloge v sodobnem tržnem gospodarstvu, je tudi tako imenovana libertarna smer. Njen najvidnejši predstavnik, ki spada med najpomembnejše ekonomske teoretike dvajsetega stoletja, je Friedrich Hayek. Brezkompromisni libertarci v svojem pojmovanju države in njene vloge državi odrekajo vsakršno vlogo in smisel obstoja, vendar se Hayekovo pojmovanje nekoliko razlikuje od njihovega. Po njegovem mnenju je obstoj države nujen. Njeno vlogo vidi v pobiranju davkov in zagotavljanju klasičnih javnih dobrin, kot sta med drugim obramba pred zunanjim sovražnikom in varovanje lastnine. Poleg tega pa naj bo po Hayeku država ponudnik še nekaterih drugih dobrin in storitev, ki niso javne, če te dobrine in storitve zadovoljujejo kolektivne potrebe družbe kot celote. Primer take dobrine so ceste. Bil je proti progresivnemu obdavčenju, ker diskriminira pripadnike družbe z višjimi dohodki. Za Hayeka je vsakršno jemanje enim, zato da bi dali drugim, kraja in povečevanje prisile ter samo po sebi nepravilno (Radnitzky, 2000). Zato je proti vsakršni redistributivni vlogi države, s tem pa tudi proti vsakršni državi blaginje. Država po tej logiki s prerazporejanjem dohodka, na primer od bogatih k revnim, povečuje socialno nepravilnost, ne pa jo zmanjšuje.

V zadnjem desetletju se je z uveljavitvijo nove inštitucionalne ekonomike pozornost ekonomistov preusmerila na preučevanje inštitucij in njihovega vpliva na uspešnost gospodarstev v času. Najpomembnejši predstavnik te smeri raziskovanja v ekonomski znanosti je Douglass C. North. North v svoji analizi inštitucij in njihovega vpliva na gospodarsko uspešnost ne negira neoklasične analize delovanja trgov in njihove učinkovitosti, pač pa jo dopolnjuje in nadgrajuje. Neoklasična analiza delovanja trgov je namreč statična in ne omogoča pojasnjevanja gospodarske uspešnosti ali neuspešnosti v daljšem časovnem oziroma zgodovinskem obdobju. Poleg tega tržne sile pripeljejo do rezultata učinkovite alokacije resursov, kar trdi in dokazuje neoklasična analiza, samo v primeru, ko v interakciji med ekonomskimi agenti na trgu ni transakcijskih stroškov. Vendar takšno stanje brez ali z minimalnimi transakcijskimi stroški obstaja le v izjemnih

primerih (North, 1993). V praksi transakcijski stroški dejansko v znatni meri obstajajo, zato so inštitucije ključne in jih je treba vključiti v analizo. Inštitucije namreč »skupaj z uporabljano tehnologijo določajo transakcijske stroške«, ki poleg proizvodnih stroškov sestavljajo celotne stroške (North, 1993a). Pri tem North inštitucije definira kot »pravila igre v družbi ali bolj formalno omejitve, ki smo jih ljudje zgradili za oblikovanje interakcij« (North, 1998, str. 9). Sestavljene so iz formalnih omejitev (pravila, zakoni, ustava), neformalnih omejitev (norme obnašanja, konvencije, lastna pravila delovanja) in značilnosti njihovega uveljavljanja. Neoklasična analiza statično preučuje alokativno učinkovitost trgov in delovanje tržnih sil. North in nova inštitucionalna ekonomika pa dinamično preučuje adaptivno učinkovitost gospodarstev v času ter razvoj in spremembe inštitucij, s tem pa tudi trgov.

North ugotavlja, da trgi nikjer na svetu ne funkcionirajo učinkovito, če so prepuščeni sami sebi (North, 1999). Da bi bili učinkoviti, morajo biti za vse ekonomske agente vzpostavljena in uveljavljena ustrezna pravila igre. Tu North vidi ključno vlogo države. Država je edina organizacija, ki ima monopol nad prisilo, zato je ona tista, ki mora vzpostaviti in uveljaviti ustrezni inštitucionalni okvir, predvsem lastninske in pogodbene pravice, za učinkovito delovanje tržnih sil. Brez tega inštitucionalnega okvira pravil in omejitev, bi bili na trgih transakcijski stroški bistveno višji, kar bi imelo za posledico manj ali celo nič transakcij. Toda vsaka država, ki je dovolj močna, da vzpostavi in uveljavi ustrezna pravila igre, predvsem lastninske in pogodbene pravice, je tudi dovolj močna, da teh pravil igre ne upošteva ali pa jih krši v svojo korist. Država ima za tako početje dejansko tudi vzpodbude, na primer preko zahtev tistih na oblasti po ekonomskih koristih, ki so ponavadi strošek na račun lastninskih pravic ostalih ekonomskih agentov (Haber, 2002). Tu pa so znova ključnega pomena inštitucije, saj so one tiste, ki strukturirajo vzpodbude v interakciji med ekonomskimi agenti. To nas pripelje do koncepta inštitucionalne sposobnosti države, ki se nanaša na sposobnost države opravljati kolektivna dejanja ob najmanjših stroških za družbo. Poleg administrativne in tehnične zmogljivosti državnih uslužbencev vključuje tudi globlje inštitucionalne mehanizme za fleksibilnost in pravilno usmerjenost delovanja državnih uslužbencev (World Development Report, 1997, str. 77).

Trgi in tržne sile za svoje učinkovito delovanje torej potrebujejo državo, vendar ne kakršnokoli. Obstajati morajo inštitucije, ki državo omejujejo pri njenem škodljivem in arbitrarnem delovanju in ki ščitijo individualno svobodo (Haber, 2002). Te inštitucije morajo strukturirati takšen sistem omejitev in vzpodbud, da bo država čim bolj učinkovita.

Teoretično pojmovanje države, trga, njune vloge in medsebojnega odnosa se je v zgodovini očitno zelo razlikovalo in tako je tudi danes. Niha med aktivističnim in minimalističnim pojmovanjem vloge države. Kdo ima prav? Izkušnje iz zgodovine in inštitucionalna teorija države navajajo na misel, da glede vloge države ne obstaja enotna formula, ki bi bila veljavna vedno in povsod. Pri določevanju vloge države je potrebno upoštevati širši

kontekst, ki se od države do države razlikuje, in mnoge dejavnike, vključno z inštitucionalno sposobnostjo države in stopnjo tehnološkega napredka.

Ravno tako kot ne gre pretiravati s širjenjem vloge države, tudi ne gre pretiravati v nasprotnem, s krčenjem njene vloge. Osredotočiti se je treba ne samo na kvantiteto, pač pa tudi in predvsem na kvaliteto države, pri čemer se misli na njeno učinkovitost in sposobnost delovati v skladu s potrebami ljudi. Izkušnje kažejo, da si država in trg nista nujno substituta, ampak sta si komplementarna (Stiglitz, 2001, str. 346). Eden brez drugega ne moreta učinkovito delovati, niti ne moreta eden drugega nadomestiti. Država je ključna za zagotavljanje primernih inštitucionalnih temeljev za delovanje in razvoj trga. Ekonomski in siceršnji razvoj brez trga ni možen, ravno tako pa ni možen brez učinkovite države. Za trajnostni ekonomski in socialni razvoj ni potrebna dominantna država ali dominantni trg, ki bi povsem minimaliziral ali celo izpodrinil državo, pač pa je nujno potrebna država, ki omogoča, pospešuje in vzpodbuja aktivnosti in razvoj privatnega sektorja, tako podjetij kot posameznikov, in ki je predvsem učinkovita.

Obstajata dva osnovna pristopa, po katerih je možno uresničiti cilj čim večje učinkovitosti države oziroma javnega sektorja. Prvi pristop je pristop, ko se omejene resurse, kakršni so pač na voljo, in obstoječo inštitucionalno sposobnost države vzame za dane, tem državnim resursom in sposobnosti pa se nato prilagodi vlogo države, kar pomeni, da se določi aktivnosti, ki naj jih počne, način, kako naj jih počne, ter s tem povezano velikost javnega sektorja. S tem pristopom se skuša država osredotočiti na tiste ključne javne aktivnosti in funkcije, ki jih s svojimi omejenimi resursi in inštitucionalno sposobnostjo zmore in zna opravljati učinkovito.

Drugi pristop je ravno obraten. Po tem drugem pristopu se ne prilagodi vloge države njenim omejenim resursom in obstoječi inštitucionalni sposobnosti, ampak ravno obratno, resurse in inštitucionalno sposobnost države se prilagodi neki njeni, pogosto vnaprej zamišljeni in planirani, vlogi in namenu. Inštitucionalno sposobnost države se v skladu s tem pristopom skuša spraviti na tak nivo, da bo država sposobna učinkovito opravljati njej namenjene funkcije in aktivnosti. Preko krepitve in oživljanja javnih inštitucij država skuša povečati svojo lastno obstoječo inštitucionalno sposobnost, kar pomeni, da mora vzpostaviti učinkovita pravila igre in omejitve, mehanizme preverjanja, pregleda in kontrole nad lastnimi aktivnostmi ter spraviti korupcijo na čim nižji oziroma obvladljiv nivo. To je mogoče doseči s povečanjem konkurence med državnimi inštitucijami in z izboljšanjem sistema vzpodbud in nagrad, pa tudi s povečano participacijo državljanov in s premišljeno decentralizacijo.

Tak pristop ponavadi zahteva nekaj več časa kot prvi. V realnem svetu se seveda oba pristopa med seboj kombinirata in dogajata istočasno, so pa glede tega med državami velike razlike.

4. FUNKCIJE DRŽAVE

Katere funkcije naj država opravlja? Glede na njeno inštitucionalno sposobnost lahko rečemo, da tiste, ki jih s svojimi omejenimi resursi in inštitucionalno sposobnostjo zmore in zna početi učinkovito. Seveda pa obstajajo med državami velike razlike, ki se še povečujejo, glede njihovih resursov in inštitucionalne sposobnosti ter s tem glede aktivnosti, ki jih zmorejo in znajo učinkovito opravljati, kot tudi glede stopnje ekonomskega in družbenega napredka, etnične strukture, kulture in političnega sistema. Tudi okolje, v katerem države delujejo, se v današnjem globalnem svetu nenehno spreminja, zato morajo države, če hočejo biti učinkovite, spremembe zaznati in nanje ustrezno reagirati.

Države so si torej med seboj zelo različne, med drugim in predvsem po svoji inštitucionalni sposobnosti, iz česar sledi, da naj vsaka država počne različne aktivnosti in opravlja različne funkcije. Vsaka država je unikatna. Kljub temu pa se zdi, kot je razvidno iz primerov uspešnih in učinkovitih držav, da imajo vse uspešne in učinkovite države nekaj skupnega. Vse učinkovite države vzpostavijo pravila igre pri zasebnih transakcijah in širši civilni družbi, s čimer znižajo transakcijske stroške, pa tudi same se zanesljivo in predvidljivo ravna po pravilih, ob tem pa še zadržujejo korupcijo na nizki in obvladljivi ravni.

4.1. Funkcije države prvega reda

Vsaka uspešna in učinkovita država, ki hoče zagotoviti trajnostni razvoj, mora učinkovito opravljati pet temeljnih oziroma osnovnih funkcij, ki se deloma med seboj prepletajo (World Development Report, 1997, str. 41):

- zagotavljanje zakonskih temeljev;
- vodenje ustrezne ekonomske politike, vključno z zagotavljanjem makroekonomske stabilnosti;
- investiranje v osnovne socialne storitve in infrastrukturo;
- zaščita ranljivih in
- zaščita naravnega okolja.

4.1.1. Zagotavljanje zakonskih temeljev

Prva naloga vsake države, ki hoče zagotoviti trajnostni razvoj in s tem ekonomsko in socialno blaginjo, je vzpostavitev inštitucionalnih pravil in norm ter zakonov, ki državi med drugim omogočajo učinkovito zagotavljanje kolektivnih dobrin in storitev, omogočajo in spodbujajo pa tudi učinkovito delovanje in razvoj trgov.

Kakovost inštitucionalnega okvira je ključni dejavnik gospodarskega razvoja, ki razloži razlike v kvaliteti življenja oziroma življenjskem standardu med državami. Te razlike so bile in ostajajo enormne, po nekaterih pokazateljih pa se celo še povečujejo.

Stoletja je veljalo, da je glavni dejavnik gospodarskega razvoja neke države njen dostop do naravnih virov in razpolaganje z njimi, predvsem z zemljo in rudninami, kar je bil poglavitni razlog za pojav kolonializma. Z industrializacijo je postopoma prišlo do spremembe pojmovanja in je fizični kapital, stroji in oprema, postal ključni faktor gospodarskega razvoja neke države. V strojih in opremi je utelešena tehnologija oziroma znanje in ideje, zato so sredi prejšnjega stoletja ekonomisti pričeli pojmovati kot poglavitni dejavnik gospodarskega razvoja tehnologijo. Toda tudi tehnologija se razvija v nekaterih državah hitreje kot v drugih, zato je bila potrebna globlja razlaga razlik v hitrosti tehnološkega napredka v posameznih državah. Razlaga razlik v hitrosti tehnološkega napredka je pozornost preusmerila na človeški kapital, saj imajo investicije vanj za rezultat novo znanje in nove ideje in s tem pospešen tehnološki napredek. Toda tudi v hitrosti akumuliranja človeškega kapitala obstajajo med državami ogromne razlike, ki jih je bilo potrebno razložiti. Te razlike je mogoče pojasniti z vplivom politik, ki jih vodi država, zato so se politike države v osemdesetih letih prejšnjega stoletja pojavile v razlagah ekonomistov kot poglavitni dejavnik gospodarskega razvoja. Izobraževalna politika je na primer tisti dejavnik, s pomočjo katerega lahko razložimo, zakaj nekatere države akumulirajo človeški in tudi fizični kapital hitreje od drugih. Toda tudi politike, ki jih vodi država, niso končni dejavnik gospodarskega razvoja, saj obstajajo velike razlike v hitrosti gospodarskega razvoja tudi med državami, za katere lahko trdimo, da vodijo ustrezne politike. Pojasniti je bilo treba, kateri je tisti ključni dejavnik, ki vpliva na to, kakšen je odziv na ustrezno politiko države. Po najnovejših pojmovanjih ključnih dejavnikov gospodarskega razvoja se je pozornost osredotočila na kakovost inštitucij v neki državi. Kakovost inštitucij oziroma pravil in norm je namreč tisti ključni dejavnik, ki razloži, zakaj je odziv na razvojno politiko in ekonomske reforme v različnih državah različen. In država je tista, ki igra ključno vlogo pri vzpostavitvi ustreznega inštitucionalnega okvira, saj preko svoje aktivnosti sooblikuje okolje, v katerem deluje celotno gospodarstvo (World Development Report, 1997, str. 29).

Širši inštitucionalni okvir oziroma okolje, ki določa strukturo vzpodbud, na katere ekonomski subjekti pri svojem delovanju reagirajo, je sestavljeno iz formalnih in

neformalnih pravil, ki so pogojena med drugim s kulturo, tradicijo in zgodovino. In kot rečeno, država je tista, ki igra glavno vlogo pri vzpostavitvi tega širšega inštitucionalnega okolja, predvsem pri vzpostavitvi formalnih pravil, torej zakonov in predpisov. Pa ne samo to. Država ne samo, da mora skozi družbeni in politični proces vzpostaviti formalna pravila in predpise, ampak mora zagotoviti tudi, da se vsi ekonomski subjekti, vključno z državo samo, teh formalnih pravil in predpisov držijo. Napačna oziroma neustrezna formalna pravila in predpisi seveda lahko naredijo več škode kot koristi ter zavirajo gospodarsko rast in razvoj, toda tudi uveljavljanje ustreznih formalnih pravil in predpisov v praksi na škodljiv način ali celo njihovo popolno neupoštevanje in ignoriranje ima lahko po pravilu podoben učinek. Kakšno inštitucionalno okolje in infrastrukturo torej mora država vzpostaviti in zakaj je pomembno, da se vsi ekonomski subjekti, vključno z državo samo, držijo vzpostavljenih pravil in predpisov?

Nauk zgodovine predhodnih stoletij je, da trajnosten gospodarski razvoj brez razvoja konkurenčnih trgov ni možen. Država, če hoče trajnosten gospodarski razvoj in večjo blaginjo, mora spoštovati, vzpodbujati in izkoristiti prostovoljno zasebno iniciativo in konkurenčne trge, ki zmanjšujejo transakcijske stroške. Trgi pa brez osnov družbenega reda, ki temeljijo na inštitucijah, ne morejo učinkovito funkcionirati. »Naravna ali spontana implementacija tržnih mehanizmov ne obstaja« (Boyer in Drache, 1996, str. 5 in 6). Zato mora država zagotoviti takšno inštitucionalno infrastrukturo, ki vzpodbuja in omogoča razvoj konkurenčnih trgov, to pa je inštitucionalna infrastruktura, ki vsebuje zakon in red ter lastninske pravice, ki so dobrina z velikimi pozitivnimi eksternalijami.

Paleta lastninskih pravic vključuje več pravic, vključno s »pravico do uporabe premoženja, pravico do dovoljevanja ali prepovedi drugim uporabljati lastno premoženje, pravico prisvojiti si dohodek ustvarjen s premoženjem in pravico do prodaje ali podaritve premoženja« (World Development Report, 1997, str. 43). Konkurenčni trgi se brez teh učinkovitih lastninskih pravic ne morejo razvijati in ne morejo učinkovito funkcionirati. Lastninske pravice pa so učinkovite le, če so izpolnjeni trije pogoji (World Development Report, 1997, str. 41):

- zaščita pred kriminalom (predvsem pred krajo premoženja, drugimi roparskimi dejanji in nasiljem);
- zaščita pred arbitrarnimi dejanji države, ki motijo in prekinjajo poslovno aktivnost;
- pošteno in predvidljivo sodstvo.

Prva dva pogoja učinkovitih lastninskih pravic sta najbolj pomembna. Arbitrna dejanja države, ki so zelo moteča za poslovne aktivnosti, imajo lahko mnoge pojavnne oblike, od nepredvidljivih uredb in predpisov, davkov, do odkrite korupcije. Takšna dejanja države lahko ekonomske subjekte zapletejo v ekonomsko neproduktivne odnose, ki zvišujejo transakcijske stroške. Transakcijske stroške zvišuje tudi nepopolna informiranost

ekonomskih subjektov in nezaželenost medsebojnega sodelovanja med njimi. Z vidika posameznih ekonomskih subjektov in družbe kot celote je zaželeno, da so na primer stroški iskanja informacij o priložnostih za doseg dobička ter stroški pridobivanja informacij o zanesljivosti in iskrenosti potencialnih poslovnih partnerjev, ki oboji spadajo med transakcijske stroške, čim nižji. Ekonomski subjekti na splošno tudi niso zainteresirani za potencialno dobičkonosno medsebojno sodelovanje, če obstaja večja verjetnost, da tisti, s katerimi sodelujejo, prekršijo že sklenjeno pogodbo ali prelomijo dano obljubo. Obstaja več načinov, kako preprečiti ali odvrniti tovrstno goljufanje in omogočiti transakcije med ekonomskimi subjekti.

Prvi in najbolj pomemben način nadziranja izvrševanja sklenjenih pogodb in dogovorov ter reševanja sporov je preko sodnega sistema, ki mora biti predvsem pošten in predvidljiv, dobro pa je, če so sodne odločitve in razsodbe tudi hitre. Pošteno in predvidljivo pa je sodstvo lahko le, če so sodniki kompetentni in ne ravnajo arbitrarno in če je sodni sistem neodvisen od zakonodajne in izvršilne veje oblasti (World Development Report, 1997, str. 45).

V razmerah brez razvitega sodnega sistema sicer lahko obstajajo in se razvijejo zasebni načini nadziranja sklenjenih pogodb in reševanja sporov, ki temeljijo na dolgoročnih medosebnih odnosih ekonomskih subjektov, vendar ti drugi načini pri razvoju trgov ne morejo v celoti nadomestiti sodnega sistema, lahko ga le dopolnjujejo. Ekonomski subjekt, ki goljufa, ima od goljufije pogosto lahko le kratkoročno korist, od dolgoročnega dobičkonosnega poslovnega sodelovanja z drugimi ekonomskimi subjekti pa ima lahko dolgoročno korist, ki presega kratkoročno korist goljufanja, zato za goljufanje nima prave vzpodbude. Na podlagi teh dolgoročnih medosebnih odnosov ekonomskih subjektov se tako lahko razvijejo trgi in široke poslovne mreže, znotraj katerih lahko tako imenovane razširjene družine in razni klani odigrajo tudi pozitivno vlogo.

Ustrezne inštitucije torej lahko zmanjšujejo transakcijske stroške. Pri tem je pomembna tudi odzivnost gospodarstva na spodbude in signale, ki jih država daje skozi ukrepe svoje razvojne politike. Ravno tako pa je pomembna tudi fleksibilnost gospodarstva in njegova sposobnost prilagajanja novim in spreminjajočim se razmeram (Senjur, 2001, 2. poglavje, str. 4). Zato ni pomembno le, da država zagotovi ustrezni inštitucionalni okvir, ki omogoča in spodbuja učinkovito delovanje trgov, ampak je pomembno tudi, da so inštitucije fleksibilne. Inštitucije se morajo spreminjati skladno s spremenjenimi razmerami in skladno z nenehno spreminjajočimi se globalnimi pogoji gospodarjenja. Inštitucije, trgi in gospodarski razvoj so namreč medsebojno pogojeni, saj se razvijajo hkrati in v medsebojni soodvisnosti, kar zahteva stalni razvoj in spreminjanje obstoječih inštitucij. Pojav novih gospodarskih panog lahko sproži potrebo in povpraševanje po vzpostavitvi novih in bolj kompleksnih inštitucijah, te nove in bolj kompleksne inštitucije pa nato omogočajo novim gospodarskim panogam nadaljnji razvoj.

Vendar prepogosto spreminjanje institucij in pravil igre lahko povzroči zelo nezaželen pojav negotovosti, ko podjetja in posamezniki niso gotovi glede prihodnosti, predvsem glede tega, kaj bo donosno in kaj ne ter kaj legalno in nelegalno v prihodnje (World Development Report, 1997, str. 32). V tem primeru podjetja in posamezniki povečajo dejavnosti pridobivanja informacij in zavarovanja pred negotovo prihodnostjo. To pa zelo povečuje transakcijske stroške in s tem zavira razvoj. Najti je torej treba pravo mero med spreminjanjem in prilagajanjem institucij nenehno spreminjajočim se razmeram in pogojem gospodarjenja na eni strani ter stabilnostjo pravil igre, kredibilnostjo države in relativno gotovostjo glede prihodnosti na drugi strani. Vse to z namenom, da bodo transakcijski stroški čim manjši.

4.1.2. Vodenje ekonomske politike in makroekonomska stabilnost

Država mora tudi voditi ustrezno ekonomsko politiko, ki deluje znotraj vzpostavljenega inštitucionalnega okolja. Ustrezna ekonomska politika namreč sestavlja okolje, ki podjetja vzpodbuja k učinkoviti alokaciji resursov, k povečevanju produktivnosti in k nenehnemu inoviranju. Tudi pri tem sta ključna inštitucionalna sposobnost države in njena kredibilnost. Dobra politika in programi države lahko že sami po sebi izboljšajo rezultate, učinek pa je še povečan, če so ta politika in ti programi v praksi udeleženi na učinkovit način in če so ekonomski subjekti ter državljani gotovi glede prihodnjih dejanj države. Politika države in razni njeni programi določajo, kaj država počne, njena inštitucionalna sposobnost pa določa, kako učinkovito to država počne.

Izkušnje uspešnih primerov po svetu vedno znova kažejo, da mora država zagotoviti mikroekonomsko in makroekonomsko okolje, ki bo vzpodbujalo učinkovito ekonomsko aktivnost. Voditi mora takšno ekonomsko politiko, da bo pozitiven učinek konkurenčnih tržnih sil na gospodarstvo kar največji. Konkurenčne tržne sile namreč zagotavljajo ekonomskim agentom signale in vzpodbude za akumuliranje resursov, njihovo učinkovito uporabo in inoviranje. Zato je treba ekonomsko politiko države osredotočiti na (World Development Report, 1997, str. 46):

- zagotavljanje makroekonomske stabilnosti (nizka inflacija, fiskalna in monetarna disciplina);
- izogibanje popačenju cen;
- liberalizacijo zunanje trgovine, trga kapitala in investicij.

Makroekonomska stabilnost zahteva nizko (enoštevlično) stopnjo inflacije ter močno fiskalno in monetarno disciplino. Visoka stopnja inflacije zmanjšuje akumulacijo kapitala, ker ustvarja negotovost glede donosov na varčevanje in investicije, poleg tega pa otežuje

vzdrževanje stabilnega in konkurenčnega menjalnega tečaja, kar zmanjšuje pozitivne učinke in koristi odprtosti ter ustvarja nestanovitnost plač (World Development Report, 1997, str. 46).

Popačenja cen imajo lahko več pojavnih oblik. Najbolj pogosto gre za diskriminacijo določenega sektorja gospodarstva preko previsokega eksplicitnega in implicitnega obdavčenja (na primer preko previsokih davkov na izvoz) ter preko precenjenosti domače valute. Pogosta so tudi popačenja cen na trgih dela preko nerealističnih plač in na trgih kapitala preko skritih davkov ali subvencij na rabo kapitala. Če je minimalna plača določena previsoko, bo to nekvalificiranim delavcem in delavcem z nizkimi plačami oteževalo ali onemogočalo najti zaposlitev v formalni ekonomiji. Na trgu kapitala je včasih obrestna mera, ki je cena kapitala, previsoka zaradi prevelikega obdavčenja finančnih transakcij ali prevelikih zahtev po rezervah (World Development Report, 1997, str. 47). Tem in vsem popačenjem cen je skupno to, da zmanjšujejo investicije, vzpodbujajo neproduktivne aktivnosti in neučinkovito rabo resursov, zato se jim je treba izogniti ali jih vsaj omejiti. Pri tem subvencije države investitorjem niso najboljša rešitev, saj le dodajajo še en nivo popačenj v cenovni mehanizem.

Liberalizacija trgov in odprtost države v svet prinaša mnoge prednosti in priložnosti, pa tudi tveganja, predvsem liberalizacija trgov kapitala. Odprtost trgov navzven prinaša podjetjem in državljanom boljši dostop do oskrbe s surovinami, opremo, tehnologijo in financiranjem. Povzroči tudi prilagoditev domačih cen globalnim razmeram in s tem zmanjša popačenje cen, saj cene bolje izražajo redkost dobrin in storitev, to pa vzpodbudi podjetja k bolj učinkoviti rabi resursov (World Development Report, 1997, str. 48).

Odprtost gospodarstva navzven in njegova integracija v globalno gospodarstvo tudi povratno na mnoge načine vpliva na ekonomsko politiko države, vključno s fiskalno in monetarno politiko. Ena posledica globalne integracije gospodarstva je sprememba strukture davčnih prihodkov države. Carine in ostali davki na zunanjo trgovino izgubljajo na pomenu ali pa se jih ponekod celo opušča, povečuje pa se pomen davkov, ki temeljijo na potrošnji, kot je na primer davek na dodano vrednost. Država si tudi ne more več privoščiti stopnje davka na dobiček ali osebni dohodek, ki bi bila bistveno višja od globalne, zaradi povečane mobilnosti kapitala, večje konkurence pri privabljanju tujih investicij in obstoja območij s posebnimi davčnimi olajšavami. Posledica odprtosti gospodarstva je ponavadi tudi nižji proračunski primanjkljaj, med drugim zaradi pritiska pravil in dogovorov mednarodnih sporazumov. Pozitivni vpliv odprtosti gospodarstva na fiskalno in monetarno politiko države je tudi v povečani fiskalni in monetarni disciplini, saj država težje prikrije posledice nediscipline, kot so na primer netransparenten in nehierarhičen proračun, »kreativne računovodske metode« ali pa preveliko tiskanje denarja.

Liberalizacija zunanje trgovine, trga kapitala in investicij ima v določenih okoliščinah lahko tudi negativne učinke na domače gospodarstvo. Odprta gospodarstva so bolj izpostavljena zunanjim cenovnim šokom in tveganjem. Cene na svetovnih trgih, predvsem na svetovnih trgih energije in hrane, so lahko zelo nestanovitne, ravno tako devizni tečaji in obrestne mere. Dvig cen uvoznih dobrin in padec cen izvoznih dobrin poslabša fiskalno stanje v državi. Dobra ekonomska politika predvidi in upošteva tako pozitivna kot tudi negativna nihanja cen na svetovnih trgih s tem, da omeji zadolževanje, vzdržuje aдекватne devizne rezerve in diverzificira gospodarstvo. Tudi odprtost trgov kapitala ima lahko negativne učinke in resno destabilizira gospodarstvo, saj so tokovi kapitala zelo responzivni na kratkoročna finančna nihanja. Dobra ekonomska politika predvidi tudi možnost odtoka kapitala iz države s tem, da vzdržuje proračunski presežek in privarčevano uporabi v primeru nenadnega bega kapitala kot zavarovanje (World Development Report, 1997, str. 49).

Ravno tako kot pri inštitucijah in inštitucionalnem okolju je tudi pri ekonomski politiki in raznih programih države pomembno najti optimalno kombinacijo med spremembami politike in makroekonomsko stabilnostjo. Vsaka država seveda mora svojo ekonomsko politiko spreminjati skladno s spremenjenimi razmerami in globalnimi pogoji gospodarjenja, vendar kredibilno in predvidljivo. Ekonomski agenti namreč potrebujejo neko določeno makroekonomsko stabilnost in gotovost. Če politika države ni primerno stabilna v času, podjetja izgubijo zaupanje in gotovost, predvsem gotovost pri investiranju, kar zmanjšuje gospodarsko rast in razvoj.

4.1.3. Investiranje v osnovne socialne storitve in infrastrukturo

Na splošno obstajata dva močna razloga za poseganje države v gospodarstvo: popravljanje tržnih napak in povečanje pravičnosti. Ponavadi so dobro razviti in konkurenčni trgi tisti, ki zagotavljajo najbolj učinkovito alokacijo resursov in s tem najbolj učinkovito zagotavljanje dobrin in storitev. Vendar temu ni vedno tako. Pod določenimi pogoji in v določenih okoliščinah tudi dobro razvitim trgom to ne uspe. In tržna napaka označuje pogoje in okoliščine, pod katerimi trg resursov ne uspe alocirati učinkovito. To se dogaja v primeru javnih dobrin, pozitivnih ali negativnih eksternalij, naravnega monopola, nepopolnih trgov in nepopolnih ali asimetričnih informacij.

Javne dobrine, na ravni cele države in lokalne, so dobrine z dvema specifičnima lastnostima. Potrošnja enega potrošnika ne zmanjšuje količine javne dobrine, ki je na voljo za potrošnjo drugih potrošnikov. To pomeni, da so mejni stroški oskrbe dodatnega potrošnika z javno dobrino enaki nič, zato tudi ni zaželeno izključevanje posameznikov iz potrošnje javne dobrine, ker bi to imelo za posledico neto izgubo blaginje (Stanovnik, 1998, str. 2). Ti dve lastnosti povzročata, da je zaračunavanje potrošnje javnih dobrin

neizvedljivo, zato potencialni zasebni ponudniki nimajo vzpodbud za ponudbo oziroma zagotavljanje teh dobrin.

Do pojava eksternalij pride v primeru odsotnosti trga, ko se potrošna ali produkcijska dejavnost ne odraža direktno na višino tržnih cen, zato tržne cene ne prikažejo dejavnosti kupcev ali prodajalcev (Prašnikar, 1994, str. 449). Gre za okoliščine, ko dejanja nekega posameznika ali podjetja negativno ali pozitivno prizadenejo druge, ne da bi ta posameznik ali podjetje za to kaj plačal ali prejel kompenzacijo. Posameznik ali podjetje stroške ali koristi, ki jih je s svojo dejavnostjo povzročil, prevali na druge. Primer negativnih eksternalij, ki za družbo predstavljajo nepovrnjene stroške, je onesnaženje naravnega okolja, medtem ko ima osnovna izobrazba, še posebej pismenost prebivalstva, za družbo kot celoto pozitivne eksternalije.

Naloga države v primerih javnih dobrin in eksternalij je, da z regulacijo, obdavčenjem, subvencioniranjem in direktno oskrbo zagotavlja tiste javne dobrine, ki pospešujejo ekonomski in socialni razvoj, ter omejuje negativne in pospešuje pozitivne eksternalije.

Javne dobrine in dobrine s pomembnimi pozitivnimi eksternalijami, za zagotavljanje katerih zasebni sektor nima ustreznih vzpodbud in jih mora zato zagotavljati država, so čist zrak in voda, osnovna izobrazba in pismenost, nekatere zdravstvene storitve, infrastruktura, vključno s prometno infrastrukturo, in komunikacije. To so dobrine, ki pomembno vplivajo na kvaliteto življenja, še posebej revnejših slojev družbe (World Development Report, 1997, str. 52). Investicije v zagotavljanje teh dobrin imajo za družbo na splošno visoke donose. Čist zrak in voda ter nadzor nad nalezljivimi boleznimi z raznoraznimi cepljenji ima tako za posledico nižjo stopnjo obolenj in smrti ter višjo pričakovano življenjsko dobo v družbi kot celoti. Tudi investiranje države v izobraževanje, še posebej v osnovno izobraževanje in izobraževanje deklic, ima velike pozitivne eksternalije za družbo v obliki boljšega zdravja populacije, pa tudi v obliki nižje stopnje rodnosti. Tudi pomen infrastrukture je za družbo kot celoto ogromen, saj izboljševanje in dograjevanje infrastrukture med drugim pospešuje dejavnost zasebnega sektorja. Za odprtost in vključenost gospodarstva na globalnem tržišču je ključna predvsem dobro razvita prometna infrastruktura, ki zmanjšuje stroške transporta blaga na velike razdalje in s tem omogoča izmenjavo blaga z oddaljenimi trgi.

Pri zagotavljanju javnih dobrin in omejevanju negativnih ter pospeševanju pozitivnih eksternalij pa je treba paziti, da je vsak tak poseg države v gospodarstvo družbi zares koristen. Niso namreč pogoste samo napake v delovanju trgov. Pogoste so tudi državne napake, ki lahko privedejo do še večje neučinkovitosti.

Primer take državne napake je slaba oziroma neustrezna razporeditev sredstev med posameznimi panogami, kot so obramba, transport, komunikacije in socialne storitve, ko državna podjetja, na primer železnice, producirajo in zagotavljajo dobrine in storitve, ki bi

jih lahko bolj učinkovito produciral in zagotavljal zasebni sektor (World Development Report, 1997, str. 53). Spremembe v tehnologiji so tudi v marsikateri drugi panogi, kot na primer v panogi telekomunikacij in v panogi pridobivanja električne energije, omogočile večjo vlogo trga in konkurence kot nekoč. Sredstva, ki jih absorbirajo državna podjetja v teh panogah, bi bilo bolje preusmeriti v druge panoge in v zagotavljanje drugih dobrin. Poseg države v gospodarstvo mora imeti za cilj popraviti napake v delovanju trga, ne pa trga popolnoma nadomestiti.

Do slabe in neustrezne razporeditve sredstev pa ne prihaja samo med panogami, pač pa tudi znotraj posameznih panog. Pogosto so investicije v osnovne socialne storitve in infrastrukturo naravnane tako, da večina koristi pripade bogatim slojem, medtem ko imajo revnejši sloji družbe od njih le manjši delež koristi (World Development Report, 1997, str. 53). To povečuje družbene razlike in v družbi zmanjšuje pravičnost. V panogi zdravstva na primer je skoraj celotna kurativna oskrba privatna dobrina (kot nasprotna javni dobrini), ki si je najrevnejši sloji prebivalstva ne morejo privoščiti, razen če račun plača država. Zato je kurativna zdravstvena oskrba v precejšnji meri dobrina, ki jo lahko učinkovito zagotavlja zasebni sektor, za državo pa je v določeni meri boljše, da sredstva prioriteto nameni za preventivno zdravstveno oskrbo, od katere ima korist največji delež populacije, vključno z najrevnejšimi sloji. Analogno tej situaciji v panogi zdravstva je za državo tudi v panogi izobraževanja do določene mere boljše, da prioriteto namenja sredstva za primarno in sekundarno izobraževanje, šele nato za višje izobraževanje. Raziskave namreč kažejo, da investicije v višje izobraževanje nadproporcionalno koristijo bogatejšim in podproporcionalno koristijo revnejšim slojem, kar povečuje družbene razlike in zmanjšuje pravičnost (World Development Report, 1997, str. 53). Tudi pri državnih investicijah v infrastrukturo se pogosto dogaja, da so skoncentrirane na območjih, kjer imajo od njih koristi predvsem bogatejši sloji družbe, kar je sicer razumljivo, vendar zmanjšuje pravičnost in povečuje družbene razlike.

4.1.4. Zaščita ranljivih

Poleg popravljanja tržnih napak je drugi glavni razlog za poseganje države v gospodarstvo skrb za povečanje pravičnosti. Konkurenčni in dobro razviti trgi namreč lahko v določenih okoliščinah distribuirajo dohodek na družbeno nesprejemljiv način tako, da je osebam z malo sredstvi onemogočeno doseganje sprejemljivega življenjskega standarda in celo preživetje.

Včasih je veljalo, da sta si gospodarska rast in pravičnost nasprotna, danes pa uspešni primeri držav kažejo, da temu ni nujno tako. Ustrezna politika zagotavljanja osnovne izobrazbe in zdravstvenih storitev lahko hkrati zmanjša revščino, zagotovi gospodarsko rast in poveča pravičnost. Toda ne glede na raven dohodka v državi in stopnjo gospodarske

rasti ter razvoja bodo v državi vedno takšni, ki jih bo razvoj obšel in bodo trpeli vsaj začasno pomanjkanje. V takih okoliščinah mora država tudi v odsotnosti tržnih napak poseči v gospodarstvo tako, da zaščiti tiste, ki so najbolj ranljivi.

Načinov, na katere lahko država zaščiti najbolj ranljive, je veliko, vsi pa spadajo v eno od dveh kategorij:

- socialno zavarovanje in
- socialna podpora.

Socialno zavarovanje je namenjeno podpori ljudi, ki so zaradi starosti, poslovnih ciklov ali drugih okoliščin del svojega življenja izven plačne ekonomije (World Development Report, 1997, str. 55). Sem štejemo predvsem transferje v obliki pokojnin, nadomestil brezposelnim in štipendij.

Socialna podpora pa je namenjena pomoči najrevnejšim v družbi, ki so se komaj sposobni preživljati (World Development Report, 1997, str. 55). Med socialno podporo štejemo med drugim subvencije na ceno hrane in energije, ki so v določenih okoliščinah lahko tudi zelo škodljive za gospodarstvo, stanovanjske subvencije, javna dela, ki zagotavljajo tako socialno zavarovanje kot socialno podporo, in ugodno kreditiranje. Podpora je lahko tudi direktna in v obliki materialnih stvari.

V razvitih državah je zaradi razvoja države blaginje razlika med socialnim zavarovanjem in socialno podporo precej zabrisana in nejasna, vendar je razlikovanje med tem dvojim pomembno zato, ker je v primeru dovolj razvitih finančnih trgov sistem socialnega zavarovanja v določeni meri lahko samofinancirajoč in je vanj na različne načine mogoče vključiti tudi zasebni sektor in tržno konkurenco, medtem ko različne oblike socialne podpore zahtevajo direktno trošenje javnih sredstev (World Development Report, 1997, str. 58). Pomembno je tudi ločevanje med redistributivno in varčevalno komponento znotraj socialnega zavarovanja in socialne podpore.

Zaščita ranljivih, tako socialno zavarovanje kot socialna podpora, ima lahko za narodno gospodarstvo tudi negativne posledice v obliki ekonomskih stroškov. Globalni trend je, da programi zaščite ranljivih, še posebno pokojnine, zavzemajo čedalje večji delež narodnega dohodka. Na dolgi rok je to postalo fiskalno nevzdržno, kar si lahko privoščijo le malokatera država. Potrebne so reforme, ki bodo sistem socialnega zavarovanja in socialne podpore dolgoročno postavile na boljše finančne temelje.

Razloga za takšno nevzdržno fiskalno stanje sta dva, demografska gibanja, ki v mnogih državah povzročajo čedalje večje staranje prebivalstva, in politična nepopularnost sprememb sistema zaščite ranljivih. V mnogih državah se namreč pokojnine dojemajo kot

pravico in ne kot obliko prihrankov, zato se ne vlaga dovolj v pokojninske sklade, pričakuje pa se polno pokojnino po koncu službovanja (World Development Report, 1997, str. 58). Zmanjšanje, tudi le relativno, pokojnin ali povečanje davkov pa je že samo po sebi politično zelo nepopularno. Problem še otežuje dejstvo, da so tisti, katerim sta socialno zavarovanje in socialna podpora namenjena, to pa so povečini revnejši sloji družbe, politično šibki z majhnim političnim vplivom in majhno močjo lobiranja. Politično vplivne skupine z veliko močjo lobiranja pogosto lobirajo za transferje iz proračuna, ki se jim niso pripravljene odpovedati pod nobenimi pogoji, in si prilastijo sredstva, ki so namenjena zaščiti ranljivih. Rešitev ali ublažitev problema je v večji participaciji revnih v političnem procesu.

4.1.5. Zaščita naravnega okolja

Čisto naravno okolje, med drugim čist zrak in voda, je javna dobrina, kar pomeni, da zasebni sektor nima ustreznih vzpodbud za zagotavljanje te dobrine. To je tudi nujna dobrina, zato zagotavljanje čistega naravnega okolja in skrb za ekologijo spadata med funkcije in naloge, ki jih mora z regulacijo onesnaževanja naravnega okolja opravljati vsaka država. Brez regulacije onesnaževanja bi lahko vsi do določene mere postali žrtve slabih poslovnih praks podjetij. Kupci namreč hočejo čim cenejše proizvode, proizvajalci pa čim nižje stroške (World Development Report, 1997, str. 66). Pri tem so za proizvajalce proizvodni procesi, ki onesnažujejo naravno okolje, velikokrat cenejši od bolj okolju prijaznih alternativ, predvsem zaradi prevalitve stroškov onesnaževanja na druge v obliki eksternalij.

Onesnaževanje naravnega okolja je včasih zelo očitno, pogosto pa je zelo postopno in dolgoročno ter težko izmerljivo, zato ga težko opazijo celo strokovnjaki in tisti, ki so zaradi njega najbolj prizadeti (World Development Report, 1997, str. 66). Poleg tega so stroški onesnaževanja velikokrat razpršeni na ljudi, pogosto iz revnejših slojev, z majhnim političnim vplivom, koristi od onesnaženja pa so velikokrat skoncentrirane pri proizvajalcih z veliko politično močjo, zato je zaščita naravnega okolja marsikje lahko tudi politično težko izvedljiva. Pogostokrat se onesnaževalcem v državah z neustreznim inštitucionalnim in pravnim okvirom splača onesnaževati naravno okolje tudi v primeru, ko jih pri tem početju dobijo.

Ker regulacija onesnaževanja naravnega okolja zahteva veliko inštitucionalno sposobnost države, so države z nizko inštitucionalno sposobnostjo pri zaščiti naravnega okolja omejene, vendar to ne pomeni, da naj ne delajo nič.

V okoliščinah nizke inštitucionalne sposobnosti države informiranje javnosti in njeni pritiski na onesnaževalce naravnega okolja onesnaževanje lahko precej omilijo. Takšne

kampanje za informiranje javnosti in pritiski »od spodaj navzgor«, pogosto na lokalni ravni, ki onesnaževalce okolja spravijo na slab glas in jim preko tega zmanjšajo prodajo proizvodov in dobiček, lahko podjetja spodbudijo k manjšemu onesnaževanju, vendar pa so pri zmanjševanju onesnaževanja lahko le deloma uspešne (World Development Report, 1997, str. 71). Njihov glavni dosežek je ustvarjanje javne zavesti o potrebni skrbi za naravno okolje, ki potem ob povečani inštitucionalni sposobnosti države pripelje do bolj formalne regulacije onesnaževanja naravnega okolja.

4.2. Funkcije države drugega reda

Poleg osnovnih oziroma temeljnih funkcij ali nalog, ki jih mora opravljati vsaka država, ki hoče biti uspešna in učinkovita in ki hoče zagotoviti trajnostni razvoj, obstaja še več drugih funkcij države, ki so zahtevnejše in ne pridejo v celoti v poštev za vsako državo. Tudi pri teh funkcijah države oziroma predvsem pri teh funkcijah države velja, da naj vsaka država dela in opravlja tisto, kar zna in zmore početi učinkovito. Ključna je torej inštitucionalna sposobnost države in ujemanje te sposobnosti s funkcijami in nalogami, ki jih država opravlja. Zato naj zahtevnejše funkcije in naloge, kamor štejemo

- regulacijo,
- deregulacijo in privatizacijo ter
- industrijsko politiko za promoviranje rasti in razvoja trgov,

v celoti opravljajo le države z dovolj veliko inštitucionalno sposobnostjo.

4.2.1. Regulacija

Strokovna in učinkovita regulacija določenih tržnih in družbenih aktivnosti je nujno potrebna. Omogoča vpliv na tržne rezultate in doseganje javnih ciljev, pa tudi bolj učinkovito delovanje trgov. Pospesuje konkurenco in inovacije, preprečuje zlorabo monopolne moči, ščiti naravno okolje pred onesnaženjem, potrošnike in delavce pa pred morebitnimi negativnimi posledicami asimetrije informacij, in povečuje javno sprejemljivost tržnih rezultatov (World Development Report, 1997, str. 65). Zato tudi v današnjih časih povečane vloge trga in konkurence ter hitro spreminjajoče se tehnologije države regulacije ne morejo popolnoma opustiti, ker so trgi sami tisti, ki regulacijo potrebujejo za svoje nemoteno in učinkovito delovanje. Ne gre za opuščanje ali ukinjanje regulacije v celoti, ampak za drugačno regulacijo in za opuščanje nekaterih njenih neproduktivnih in škodljivih aspektov.

Možnih je več načinov in pristopov k reguliranju. Reguliranje pri tem lahko bolj ali manj sloni na mehanizmi ukazovanja in nadzora na eni in na tržnih mehanizmi na drugi strani. Pristop, ki temelji na tržnih mehanizmi, je pogostokrat lahko bolj preprost, cenejši in bolj učinkovit. Zato je pred vsakršnim reguliranjem treba vedeti kakšni so stroški in koristi posameznega načina reguliranja, kako administrativno zahteven je določen način reguliranja in kakšna je struktura gospodarstva, kar omogoča izbiro v danih okoliščinah najustrežnejšega načina regulacije. Pri tem je pomembno, da so tudi sami regulatorji, ki uporabljajo mehanizme ukazovanja in nadzora, pod nadzorom, ki preprečuje njihovo arbitrarno in kapriciozno delovanje ter krepi njihovo kredibilnost.

Močni tradicionalni in predvsem novejši razlogi za regulacijo obstajajo zlasti v okoliščinah:

- monopolov, predvsem naravnih monopolov;
- asimetrije informacij in
- eksternalij.

4.2.1.1. Regulacija monopolov

»Monopol je tržna struktura, v kateri en sam prodajalec dobavlja blago za množico kupcev, pri čemer njegov produkt nima bližnjega substituta« (Prašnikar, 1994, str. 290). Do takšne tržne strukture lahko pride zaradi več vzrokov, med katerimi so najbolj pomembni štirje: izključni nadzor podjetja nad porabo pomembnih produkcijskih faktorjev, ekonomija obsega, ki povzroči naravni monopol, patenti in državne licence (Prašnikar, 1994, str. 291).

Monopolno podjetje ima določeno tržno moč, ki jo lahko uporabi za zmanjšanje količine produkcije in zvišanje cene in svojega dobička. To povzroči alokacijsko neučinkovitost, ki je močan razlog za reguliranje monopolov s strani države. Pri reguliranju monopolov, ki niso naravni monopoli, pride v poštev predvsem protimonopolna zakonodaja, ki ustanavljanje monopolov prepoveduje in onemogoča. Kako pa je z reguliranjem naravnih monopolov?

Do naravnega monopola pride v okoliščinah, ko so stroški produkcije dodatne enote produkta na celotnem pasu produkcije manjši kot stroški na enoto produkta, zato slednji na celotnem pasu produkcije padajo (Prašnikar, 1994, str. 310). To pripelje do tega, da je v celotni panogi le en sam ponudnik oziroma producent, ki je naravni monopolist. Tak monopolist cene za svoje produkte ne more postaviti na ravni, ki bi pokrila stroške produkcije dodatne enote produkta, ker ta cena ne bi pokrila stroškov produkcije na enoto produkta, kar bi privedlo do izgube in stečaja podjetja. Toda tudi naravni monopolist ima

monopolno moč, s katero lahko v odsotnosti državnega reguliranja zmanjša količino produkcije in zviša ceno ter svoj dobiček, kar pripelje do izgub v učinkovitosti ter do problemov poštenosti razdelitve dohodka. Zato ima tudi v okoliščinah naravnega monopola država močan razlog za poseg v gospodarstvo z reguliranjem. Pri reguliranju naravnega monopola ima država več možnosti, ki so vse po vrsti zahtevne, saj zahtevajo veliko inštitucionalno sposobnost države.

Prva možnost je poddržavljenje naravnega monopolista. Ker bi postavitev cene produkta na višino stroškov produkcije dodatne enote produkta naravnega monopolista spravilo v stečaj, država, da se izogne propadu panoge, poddržavi to podjetje in ga preko svojih zastopnikov sama upravlja, izgubo pa pokriva z dohodki od pobranih davkov. Problem pri tem je, da državno lastništvo ponavadi zmanjša iniciativo za racionalno in učinkovito poslovanje (Prašnikar, 1994, str. 311).

Druga možnost je reguliranje stopnje donosa naravnega monopolista, kar država stori tako, da določi maksimalno ceno produkta, ki naj pokrije vse implicitne stroške naravnega monopolista ter zagotovi določen donos na kapital. To lahko v podjetju vzpodbudi učinkovitost in inoviranje, toda težava je v tem, da je težko izmeriti vrednost kapitala podjetja in zato tudi določiti stopnjo donosa in ceno. Pri regulaciji stopnje donosa zaradi zamud v poročilih in dolgotrajnih procedur pri sprejemanju poročil ponavadi prihaja tudi do tako imenovanega regulacijskega zamika, medtem pa se dejanske razmere lahko že bistveno spremenijo in regulacija ne doseže želenega učinka (Prašnikar, 1994, str. 312).

Tretja možnost je konkurenca med potencialnimi nosilci storitev naravnega monopola. Tudi če konkurenca znotraj panoge ni mogoča, je mogoča konkurenca pri vstopu v panogo. Država lahko v tem primeru natančno opredeli storitev naravnega monopola in spodbudi zasebna podjetja, da tekmujejo za najboljšega ponudnika te storitve, nato pa sklene pogodbo oziroma koncesijo s ponudnikom storitev, ki ponudi najboljše pogoje (Prašnikar, 1994, str. 312). Težava pri tem je, da mora država storitev in pogoje, pod katerimi jo podjetje lahko opravlja, opredeliti natančno, kar je v veliko panogah s sodobno tehnologijo komplicirano in lahko presega inštitucionalno sposobnost države.

Četrta možnost reguliranja naravnega monopola pa je regulacija z obdavčenjem, ko država primerno obdavči dobiček naravnega monopolista, nato pa lahko primerno obdavči še izplačilo dividend delničarjem, kar lahko izboljša rezultate tudi z vidika poštenosti razdelitve dohodka (Prašnikar, 1994, str. 313).

V nekaterih panogah, v katerih je nekoč obstajal naravni monopol, na primer v panogi telekomunikacij in v panogi proizvodnje električne energije, so tehnološke in organizacijske spremembe povzročile zmanjšanje stopnje naravnega monopola in možnost uvajanja tržne konkurence (World Development Report, 1997, str. 65). V takih panogah reguliranje naravnega monopola izgublja na pomenu, kar pa ne pomeni, da reguliranje na

splošno ni več potrebno. V novih okoliščinah je potrebno reguliranje v drugačni obliki in z drugimi cilji, ki so predvsem v omogočanju tržne konkurence z zagotavljanjem ustreznih pravil delovanja konkurentov v panogi in potencialnih konkurentov, ki na novo vstopajo v panogo. Pred vstopom v panogo mora država potencialnim novim ponudnikom tudi dati ustrezna zagotovila, da se bo držala svojih obljub, ne bo ravnala arbitrarno in kapriciozno ter da ne bo nenadnih arbitrarnih in dragih sprememb pravil njihovega delovanja. Pri tem lahko kot porok nastopa tretja stran, ki je lahko kakšna od mednarodnih inštitucij, kot je na primer Svetovna banka.

4.2.1.2. Regulacija asimetrije informacij

Asimetrija informacij nastane, kadar ponudniki vedo več kot potrošniki ali obratno, kar lahko privede do neželenih učinkov (World Development Report, 1997, str. 26). Primera asimetrije informacij najdemo na trgih zdravstvenih in bančnih storitev.

V zdravstvu asimetrija informacij lahko pripelje do nepotrebne in presežne povpraševanja po zdravstvenih storitvah, medtem ko so lahko negativni učinki asimetrije informacij v finančnem sektorju še hujši in lahko potencialno destabilizirajo celotno gospodarstvo. Banke namreč ponavadi vedo veliko več o kvaliteti svojih portfeljev kot njihovi vlagatelji, zato brez učinkovitega reguliranja slednji težko ocenijo finančno zdravje bank. Posledica njihove slabe presoje je, da svoj denar nehote vlagajo v slabe banke. Ko informacije o bankah s težavami pridejo v javnost, se lahko zgodi, da vlagatelji v prevelikem številu hitijo dvigovati svoj denar iz teh bank, kar povzroči njihov bankrot. In to je ponavadi nalezljivo. Vlagatelji lahko začnejo zaradi nezaupanja v bančni sistem v prevelikem številu in vsi hkrati dvigovati svoj denar tudi iz dobrih solventnih bank, kar povzroči propad še teh in destabilizacijo celotnega bančnega sistema z uničujočimi makroekonomskimi učinki. Bančni sistem zato potrebuje učinkovito državno reguliranje in nadzor, ki pa je v velikem delu zelo inštitucionalno zahtevno (World Development Report, 1997, str. 65).

Kljub inštitucionalni zahtevnosti reguliranja bančnega sistema, tudi države z nizko inštitucionalno sposobnostjo lahko marsikaj naredijo za njegovo stabilnost. Na več načinov namreč lahko povečajo vzpodbude in interes lastnikov ter managerjev bank za njihovo dobro poslovanje. To lahko naredi država med drugim tako, da kaznuje lastnike v primeru propada banke s povečanjem njihovih dolgov in sankcionira managerje, ki upravljajo banke netransparentno.

Države z veliko inštitucionalno sposobnostjo pa lahko skrbijo za stabilnost bančnega sistema tudi s formalnim nadzorom poslovanja bank, ki pa je zelo administrativno zahteven, saj zahteva zadostno število usposobljenih, politično neodvisnih in

nepristranskih nadzornikov ter zanesljive računovodske informacije o finančnem zdravju tistih, ki jim banka daje posojila. Formalni nadzor bank vključuje med drugim določanje neto vrednosti bank preko določanja njihove stopnje obveznih rezerv, kar zagotavlja, da imajo lastniki v primeru propada banke kaj za izgubiti in s tem interes poslovati solventno. Sistem nadzora bank vključuje tudi stroge kriterije in omejitve pri vstopu novih lastnikov in managerjev v panogo, kar podeli njihovi licenci veliko vrednost in zagotovi, da imajo lastniki in managerji bank večji interes ostati v panogi. Nadalje lahko vključuje tudi določitev zgornje meje obrestnih mer na depozite, pa tudi omejitve pri dajanju posojil bančnim insajderjem in pri dajanju posojil posameznemu klientu, kar preprečuje, da bi banka postala preveč odvisna od posameznih klientov. Država mora tudi določiti pravila in kriterije pri klasifikaciji bančnih sredstev in minimalne standarde pregledovanja računov, kar omogoča zanesljivo in pravočasno informiranje o stanju v banki (World Development Report, 1997, str. 67).

4.2.1.3. Regulacija eksternalij

Primer negativnih eksternalij, ki zahtevajo regulacijo s strani države, je onesnaževanje naravnega okolja. Regulacija onesnaževanja naravnega okolja je zaradi specifičnosti onesnaževanja pogosto lahko zelo težavna in zahteva uporabo regulatornih instrumentov, ki so sicer lahko zelo učinkoviti, vendar zahtevni za upravljanje. Zato tudi tu velja, da naj država regulira onesnaževanje naravnega okolja na način, na kakršen ga je inštitucionalno sposobna regulirati, da ne povzroči več škode kot koristi.

Formalna regulacija onesnaževanja naravnega okolja zahteva obstoj posebne inštitucije, ponavadi je to neka oblika agencije za zaščito pred onesnaževanjem, in je pristop »od zgoraj navzdol« z ustreznimi obvezujočimi zakoni in predpisi ter nadzorom. Problem takega pristopa k zmanjševanju onesnaževanja je predvsem politični, saj imajo takšne agencije pogosto premajhna pooblastila in premajhno politično moč in vpliv v primerjavi z velikimi podjetji, ki ponavadi dajejo delo širokemu krogu ljudi.

4.2.2. Deregulacija in privatizacija

Dejansko stanje danes v marsikateri državi je, da skuša država opravljati preveč funkcij in nalog, med njimi tudi tiste, ki presegaajo njeno inštitucionalno sposobnost. Rezultat tega je preveliko reguliranje, ki zavira zasebno iniciativo, gospodarsko rast in razvoj ter povečuje neučinkovitost. Javna podjetja, ki poslujejo z izgubo, pa lahko predstavljajo veliko proračunsko breme in povzročijo fiskalno nestabilnost.

Rešitev tega problema prevelike države in njenega reguliranja je v opustitvi neproduktivnih aspektov reguliranja in privatizaciji panog, kjer tehnološke in organizacijske spremembe to narekujejo. Posledice opustitve neučinkovite regulacije so povečana produktivnost, večje investiranje in nižji transakcijski stroški. Privatizacija javnih podjetij pa lahko razbremeni proračun in sprostí javna sredstva za druge, bolj pomembne in učinkovite, aktivnosti (World Development Report, 1997, str. 61).

Deregulacija in privatizacija javnih podjetij sta v bistvu sami neka vrsta regulacije, ki je pogostokrat zahtevna ali težko izvedljiva, še posebej, če v državi tržno gospodarstvo skupaj s finančnimi trgi še ni razvito. Zato deregulacija in privatizacija zahtevata določeno inštitucionalno sposobnost države, pa tudi politično voljo in tehnično znanje. Politični odpor proti deregulaciji in privatizaciji je lahko močan, saj imajo v obstoječem stanju mnogi, med njimi ponavadi ravno politično vplivni, svoje interese in koristi. Zato morata biti deregulacija in privatizacija dobro pripravljene in načrtovani, pri čemer je bolje, da deregulacija predhodi privatizaciji kot obratno, vendar pri tem počasna deregulacija oziroma tržna liberalizacija ne sme biti izgovor za odlašanje s privatizacijo. Ključna pri tem je transparentnost. Če v državi poslovno okolje za delovanje konkurenčnih zasebnih trgov še ne obstaja, ga je treba zagotoviti z ustreznimi pravili za vstop v panogo in konkurenco in z ustreznim inštitucionalnim, pravnim in regulatornim okvirom. Ko je enkrat ustrezno poslovno okolje vzpostavljeno, ima to pozitivne učinke že samo po sebi, pa tudi privatizacija je nato lažje izvedljiva.

4.2.3. Industrijska politika za promoviranje rasti in razvoja trgov

Razlog za aktivistično funkcijo države v obliki vodenja industrijske politike, ki pospešuje rast in razvoj trgov, je v tem, da je na ne dovolj razvitih trgih z malo udeleženci učenje lahko izjemno drago. To povzroča velike informacijske in koordinacijske probleme, ker na takih trgih informacije postanejo skrbno varovane skrivnosti, kar ovira in preprečuje koordinacijo in razvoj trgov (World Development Report, 1997, str. 72).

V takih okoliščinah je naloga države, da posreduje informacije in omogoči ali olajša medsebojno učenje in sodelovanje, s čimer pospešuje razvoj trgov. Takšno koordiniranje zasebne aktivnosti je zelo zahtevno in lahko doseže uspeh le v pogojih velike inštitucionalne sposobnosti države, pri čemer je treba vedeti, da so informacijski in koordinacijski problemi ponavadi večji ravno v državah v razvoju, kjer je inštitucionalna sposobnost države manjša kot v razvitih državah.

Da bi bila država pri koordiniranju zasebne aktivnosti lahko uspešna, morajo biti ob tem izpolnjeni še naslednji trije pogoji. Podjetja in uradniki si morajo medsebojno zaupati, obstajati morajo pritiski tržne konkurence, brez katerih podjetja ne bi imela vzpodbud za

povečevanje produktivnosti in inoviranje, in strategija industrijskega razvoja mora odražati primerjalne prednosti države (World Development Report, 1997, str. 72).

V praksi lahko koordiniranje in usmerjanje zasebne dejavnosti s strani države zavzema tri oblike. Prva je koordiniranje investiranja, ko v primeru nerazvitih trgov podjetja ne prejema pravih tržnih signalov in zato ne zaznajo ustrezno povečanega povpraševanja po boljših proizvodih (World Development Report, 1997, str. 72). Država zato na teh trgih koordinira investiranje podjetij, ki bi prepuščena sama sebi investirala slabo ali pa sploh ne, kar koristi vsem podjetjem v panogi, državi in potrošnikom.

Druga oblika državnega koordiniranja in usmerjanja zasebne dejavnosti, ki je nekoliko manj zahtevna glede inštitucionalne sposobnosti države, je v tem, da se poveča in okrepi mreža zasebnega sodelovanja. Ta ustvarja priložnosti za medsebojno učenje, odpira nove tržne niše, olajša pretok informacij o proizvodnih standardih in tehnologiji, pospešuje inovacije in ustvarja nove ideje (World Development Report, 1997, str. 74). To je možno doseči s podporo izvozu tako, da domača podjetja na globalnih trgih sodelujejo s tujimi podjetji in na ta način povečajo svoje znanje in produktivnost. Lahko pa država okrepi lokalno fizično, človeško in inštitucionalno infrastrukturo, kar spremeni poslovno okolje tako, da se poveča učenje, koordinacija in sodelovanje med lokalnimi oblastmi in zasebnim sektorjem. To lahko preraste v različne oblike partnerstva med lokalnimi ali regionalnimi oblastmi in zasebnim sektorjem.

Tretja oblika državnega koordiniranja in usmerjanja zasebne dejavnosti je državno nadomeščanje trgov. To naj bi prišlo v poštev v okoliščinah velike podrazvitosti trgov, ko so informacijski in koordinacijski problemi tako zelo veliki in zasebni akterji tako zelo brez sredstev in izkušenj, da je bolje, če država tržne informacije nadomesti z informacijami, ki jih pridobi sama, in sama sprejema odločitve (World Development Report, 1997, str. 74). Tak pristop se je izkazal za zelo redko uspešnega v panogah dobrin in storitev, s katerimi je možno trgovati.

5. POVEČEVANJE INŠTITUCIONALNE SPOSOBNOSTI DRŽAVE

Inštitucionalna sposobnost države je sposobnost države opravljati kolektivna dejanja ob najmanjših stroških za družbo in vključuje poleg administrativne in tehnične zmogljivosti državnih uslužbencev še globlje inštitucionalne mehanizme za fleksibilnost in pravilno usmerjenost delovanja državnih uslužbencev (World Development Report, 1997, str. 77). Tako pojmovano inštitucionalno sposobnost države je možno okrepiti na dva medsebojno prepletajoča se načina:

- s povečevanjem sposobnosti zaposlenih v državnih službah in

- z zagotavljanjem vzpodbud za bolj učinkovito delovanje javnih uslužbencev ter s preprečevanjem njihovega arbitrarnega delovanja in korupcije.

5.1. Povečevanje sposobnosti zaposlenih v državnih službah

Vsaka učinkovita država za doseganje svoje učinkovitosti potrebuje sposobne, predane in motivirane javne uslužbence, brez katerih nobena javna uprava in država sploh ne more funkcionirati. Da bi javni uslužbenci delovali in opravljali svoje funkcije čim bolj učinkovito, je možno zagotoviti z več mehanizmi, predvsem z zaposlovanjem in poviševanjem na podlagi odlik in zaslug, primerno kompenzacijo in z ustvarjanjem močnega občutka predanosti in ponosa zaposlenih v državnih službah (World Development Report, 1997, str. 92).

Zaposlovanje javnih uslužbencev na podlagi odlik in zaslug, ne pa recimo na podlagi politične usmeritve ali osebnih poznanstev, zagotavlja v javnem zaposlovanju potrebno konkurenco, privablja v državne službe bolj sposobno in kvalificirano osebje in zmanjšuje korupcijo. Poleg tega državnim službam daje prestiž in motivira osebje za doseganje boljših rezultatov. Res je, da je tudi v razvitih državah nekaj političnega imenovanja v državne službe, vendar je to omejeno na najvišja mesta na hierarhični lestvici. Pri zaposlovanju in napredovanju morajo biti odločilni dejavniki izobrazba, reference in pretekli rezultati. Pri tem je treba jasno določiti cilje in kriterije, na podlagi katerih je možno določiti delovno uspešnost in možnosti napredovanj.

Primerna kompenzacija oziroma plačilo je eden najbolj pomembnih mehanizmov motiviranja osebja javne uprave za čim boljše opravljanje svojih funkcij. Pri določanju višine kompenzacije je treba upoštevati, da je zaposlitev v javni upravi na splošno bolj zanesljiva od primerljive zaposlitve v zasebnem sektorju, zato na splošno velja, da naj bi bila kompenzacija v javni upravi nekoliko nižja, vendar ne preveč, da ne bi privlačnost zaposlitve v javni upravi preveč zaostajala za privlačnostjo zaposlitve v zasebnem sektorju (World Development Report, 1997, str. 94). Višina plačila javnih uslužbencev predstavlja tudi pomemben mehanizem v boju proti korupciji, saj višja kot je, manjša je skušnjava za korupcijske aktivnosti in več imajo javni uslužbenci za izgubiti, če jih pri korupciji dobijo in zato izgubijo zaposlitev.

Pri motiviranju osebja javne uprave za čim boljše opravljanje svojih funkcij pomembno vlogo igrajo tudi nedenarne nagrade in prestiž, ki skupaj z zaposlovanjem in poviševanjem na podlagi odlik in zaslug ter kompenzacijo ustvarjajo močan občutek predanosti in ponosa zaposlenih v javnih službah (World Development Report, 1997, str. 96). To daje zaposlenim občutek pripadnosti, samodisciplino, formalne in neformalne norme obnašanja

in motivacijo za doseganje skupnih ciljev, pomembno pa je tudi zato, ker ustvarja skupno kulturo spoštovanja pravil.

5.2. Vzpodbujanje učinkovitega delovanja javnih uslužbencev

Država lahko obstaja zato, ker so ji posamezniki in skupine pripravljeni odstopiti avtoriteto, ki državi podeljuje monopol nad prisilo. Na ta način država poseduje moč prisile, ki je v različnih državah porazdeljena različno, nad vsemi organizacijskimi oblikami in populacijo znotraj določenega ozemlja. Ta moč prisile državi med drugim omogoča učinkovito posredovanje v gospodarski dejavnosti posameznikov in podjetij, toda to moč je možno tudi zlorabiti na različne načine.

Posamezniki in skupine, ki zasedajo položaje moči in avtoritete, posedujejo določeno oblastno moč in imajo dostop do določenih informacij, ki niso dostopne javnosti, kar jim ustvarja priložnosti za zlorabo svoje moči. Ti posamezniki in skupine lahko te priložnosti izrabijo za zasledovanje svojih lastnih partikularnih interesov, ki jih postavijo nad interese družbe kot celote, iz česar izvira korupcija (World Development Report, 1997, str. 99). Zasledovanje svojih lastnih partikularnih interesov v tem primeru ne pripelje do skupnega dobrega in zasledovanja širših družbenih interesov, saj v državnštvu nevidna roka trga ne obstaja.

Korupcija je zloraba javne moči za privatno korist, do katere lahko pride v pogojih, ko imajo javni uslužbenci nadzor in moč nagrajevanja in kaznovanja (World Development Report, 1997, str. 102). Vzroki za ta pojav so globlje narave in tičijo v neustreznem sistemu vzpodbud in omejitev delovanja zaposlenih v javnih službah. Korupcija ima zelo široke in kompleksne negativne posledice za družbo kot celoto z daljnosežnimi negativnimi eksternalijami, saj dolgoročno spodkopava kredibilnost države in preko tega zmanjšuje zaupanje javnosti vanjo. To zmanjšuje investicije, gospodarsko rast in razvoj, še posebej pomembno pa je, da se lahko razširi na predhodno še nekorumpiran del družbe in s tem spodkopava vladavino zakona.

Zato mora vsaka država vzpostaviti in vzdrževati sistem vzpodbud in omejitev delovanja, ki bo posameznikom in skupinam, ki zasedajo položaje z močjo in avtoriteto, omogočal fleksibilnost delovanja za skupno dobro in omejil njihovo arbitrarnost in korumpiranost v interakciji z državljani. Tak sistem vzpodbud za bolj učinkovito delovanje javnih uslužbencev v skupno dobro in za preprečevanje njihovega arbitrarnega delovanja ter korupcije je možno zagotoviti z dvema širokima in medsebojno povezanima sklopoma inštitucionalnih mehanizmov:

- učinkovita pravila in omejitve;

- povečan glas državljanov in njihovo partnerstvo z državo.

5.2.1. Učinkovita pravila in omejitve

Oblast je lahko deljena na dva načina, horizontalno in vertikalno. Horizontalno se oblast deli na tri veje, zakonodajno, sodno in izvršilno, medtem ko se vertikalno oblast deli na centralno in lokalno (World Development Report, 1997, str. 100). Zakonodajna veja oblasti državi zagotavlja zakonski in formalni inštitucionalni okvir, sodna veja oblasti zakone interpretira in uveljavlja, medtem ko izvršilna veja oblasti zakone implementira.

Ta deljenost oblasti je že sama po sebi ustavni mehanizem za omejevanje arbitrarnega delovanja države, saj širša kot je horizontalna in vertikalna deljenost oblasti, več je veto točk na spremembe pravil (World Development Report, 1997, str. 100). To povzroči, da je zakone in predpise težje spreminjati, kar ima za posledico zaupanje v stabilnost pravil in večjo kredibilnost države. Toda širša deljenost oblasti je lahko dvorezen meč, saj je zaradi nje škodljive zakone in predpise ravno tako težje spreminjati kot koristne.

Pisanje in sprejemanje ustreznih zakonov, kar je funkcija zakonodajne veje oblasti, samo po sebi ni dovolj, da bi omejilo arbitrarno delovanje države in korupcijo. Redko katera arbitrarna in korumpirana država sprejme zakonski in formalni inštitucionalni okvir, ki zavestno omogoča in vzpodbuja arbitrnost in korupcijo politikov in javnih uslužbencev. Kar je ključno in kar razlikuje arbitrarne in korumpirane države od nearbitrarnih in nekorumpiranih, je dejanska uveljavitev sprejetih zakonov v praksi. To pa je funkcija sodne veje oblasti.

Formalno sodstvo je edino, ki ima avtoriteto, oblast in moč prisile za uveljavljanje sprejetih razsodb, in edino sodstvo lahko razsoja o legalnosti dejanj ostalih dveh vej oblasti, s čimer zagotavlja odgovornost zakonodajne in izvršilne veje oblasti in kredibilnost celotnega poslovnega in političnega okolja. Pri tem pa sodstvo ne sme preveč omejevati delovanja zakonodajne in predvsem izvršilne oblasti, saj mora zlasti slednja ohraniti fleksibilnost svojega delovanja, da lahko reagira na nove informacije in spremenljive okoliščine. Naloga sodstva je torej razsojati v sporih med podjetji, posamezniki in državo, interpretirati in razjasniti dvoumnosti zakonov in regulacij ter vsiliti poslušnost. Brez vsega tega trajnostnega razvoja ni. Da pa bi sodstvo vse te funkcije lahko učinkovito opravljalo, mora biti učinkovito organizirano, imeti mora moč in sredstva za uveljavljanje svojih razsodb, predvsem pa mora biti neodvisno, še posebej od ostalih dveh vej oblasti (World Development Report, 1997, str. 100). Učinkovita organizacija sodstva je pomembna, ker omogoča hitro in pravočasno razsojanje v sporih in s tem zmanjšuje transakcijske stroške. Neodvisnost sodstva pa je predvsem pomembna zato, da nihče, niti politiki in ostali oblastniki, ni nad vladavino zakona.

Če v državi oblast ni dovolj deljena in sodstvo ni neodvisno, posledica česar je nestabilnost pravnih in zakonov in slabo uveljavljanje pravnih v praksi, lahko del opisanih funkcij in nalog, na primer razsojanje v sporih in prisiljevanje k spoštovanju sklenjenih pogodb, opravljajo mednarodne inštitucije kot na primer Svetovna trgovinska organizacija ali Svetovna banka.

Nobeno omejevanje arbitrarnega delovanja in korupcije javnih uradnikov ni polno učinkovito brez zmanjševanja priložnosti za korupcijsko aktivnost. Zmanjševanje priložnosti za korupcijsko aktivnost je možno doseči s premišljenim uvajanjem večje tržne konkurence v gospodarstvo na nekaterih področjih, kot na primer s sprostitvijo zunanje trgovine in z ukinjanjem ovir pri vstopu podjetij v panogo (World Development Report, 1997, str. 105). Država, ki na primer ukine izvozne kvote, izvoznikom ukine priložnost za plačevanje podkupnin, medtem ko prost vstop v panogo ukine priložnost dajanja podkupnin pri podeljevanju licenc za vstop v panogo.

Učinkovito omejevanje arbitrarnega delovanja in korupcije javnih uslužbencev vključuje tudi nadzor nad njihovimi aktivnostmi in sodno preiganje ter kaznovanje ugotovljenih primerov nepravilnosti (World Development Report, 1997, str. 107). Nadzor delovanja javnih uslužbencev lahko opravljajo formalne inštitucije, kot na primer inšpektorji in neodvisne komisije za boj proti korupciji, in tudi posamezni državljani. Bistveno je, da se arbitrarnost in korupcijo odkrije in sodno preiganja, pri čemer morajo kazni za ugotovljene nepravilnosti predstavljati vzpodbudo za spoštovanje pravnih tako pri potencialnih prejemnikih kot tudi pri potencialnih dajalcih podkupnin.

5.2.2. Glas državljanov in njihovo partnerstvo z državo

Da bi bila država učinkovita in inštitucionalno sposobna pri zadovoljevanju kolektivnih potreb ljudi, mora najprej vedeti, kaj in kakšne so kolektivne potrebe ljudi (World Development Report, 1997, str. 110). Pri tem je treba vedeti, da država povečini zagotavlja javne dobrine, pri zagotavljanju katerih ni trga in tržnih informacij o preferencah povpraševalcev. Zato država potrebuje mehanizme, ki ji omogočajo, da pridobi informacije in prisluhne preferencam in interesom podjetij in posameznikov, saj nobena država ni učinkovita in sposobna, če ne zasleduje interesov velikih skupin državljanov. Toda različni državljani imajo različne interese in več ali manj sredstev, vpliva in moči za sodelovanje pri določanju političnih ciljev in prioritet. Po pravilu je tako, da so bogati in vplivni dobro zastopani v oblastnih strukturah, medtem ko se glas revnih in marginaliziranih ne sliši pogosto, zato država pogosto zagotavlja dobrine in storitve, ki slabo zadovoljujejo potrebe teh skupin. Informiranje o potrebah teh skupin poveča učinkovitost in inštitucionalno sposobnost države, pa tudi zaupanje ljudi v državo in njeno kredibilnost, preko boljšega zagotavljanja dobrin in storitev in večje transparentnosti pri odločanju. Pri tem pa je čisto

normalno in neizbežno, da so si pogosto interesi različnih skupin državljanov med seboj nasprotni in izključujoči in jih država ne more zasledovati čisto vseh hkrati.

V demokratičnih državah, in te so danes v veliki večini, so svobodne volitve in referendumi primarni način sodelovanja državljanov pri izbiri voditeljev in odločanju. Toda svobodne volitve in referendumi se dogajajo z velikimi časovnimi razmiki in ne morejo zagotoviti pravočasnih informacij o tekočih družbenih preferencah in interesih. Zato morajo obstajati še drugi načini reprezentacije interesov državljanov, kot so različne oblike nevladnih organizacij in prostovoljnih združenj, ki so lahko pri zagotavljanju dobrin in storitev državi partnerji ali konkurenti (World Development Report, 1997, str. 113). Prednost teh organizacij civilne družbe pri zagotavljanju dobrin in storitev je v tem, da se lahko specializirajo za zadovoljevanje kolektivnih potreb le nekaterih skupin državljanov, njihova pomanjkljivost pa je pogosto ozkost članstva in reprezentacija interesov ozkih krogov ljudi, pogosto bogatih in privilegiranih, na račun manj glasnih in šibkejših skupin.

Učinkovitost in inštitucionalno sposobnost države je možno povečati tudi z decentralizacijo, ki med drugim omogoča boljše zaznavanje lokalnih preferenc ljudi in s tem tudi njihovo zadovoljevanje. Decentralizacija lahko vključuje različne procese. Lahko vključuje administrativno dekoncentracijo oziroma prenos funkcij države z višjih na nižje ravni javne uprave, pri čemer centralna oblast zadrži nadzor nad proračuni in vodenjem politike. Pri fiskalni decentralizaciji centralna oblast ne zadrži nadzora nad proračuni, ampak višje ravni javne uprave odstopijo nadzor nad proračuni in finančnimi odločitvami nižjim ravnam javne uprave. Lahko pa decentralizacija vključuje tudi prenos sredstev in politične avtoritete z višjih na precej neodvisne nižje ravni javne uprave (World Development Report, 1997, str. 120).

Decentralizacija ima lahko pozitivne in tudi negativne učinke na inštitucionalno sposobnost države, zato ni priporočljiva vedno in povsod. Lahko poveča učinkovitost zagotavljanja javnih dobrin in zastopnost interesov lokalnih podjetij in državljanov, ker lahko lokalne oblasti bolje zaznajo lokalne preference in interese. Poleg tega lahko konkurenca med regijami privede do večjega razvoja in bolj učinkovitih političnih programov.

Lahko pa decentralizacija prinaša tudi negativne posledice v obliki povečevanja razlik v razvitosti posameznih regij. Fiskalna nedisciplina posameznih regij in lokalnih skupnosti lahko poleg tega povzroči makroekonomsko nestabilnost, ker lahko centralna oblast izgubi nadzor nad makroekonomsko politiko (World Development Report, 1997, str. 124). Posebna nevarnost je tudi zloraba državne prisilne moči in napačna uporaba sredstev, če lokalne oblasti padejo pod vpliv močnih interesnih skupin. Kateri od učinkov decentralizacije, pozitivni ali negativni, so prevladujoči, je odvisno od mnogih dejavnikov, ki so specifični za vsako posamezno državo. Zato enotna formula za razdelitev funkcij države na različne ravni javne uprave, ki bi veljal enako za vse države, ne obstaja.

6. SKLEP

Vloga države se v sodobni tržni družbi pod vplivom globalizacije spreminja. Vloga trgov in konkurenčnih tržnih sil postaja čedalje bolj pomembna, k čemur prispevajo tehnološke spremembe, ki čedalje bolj omogočajo umik države iz nekaterih pomembnih panog gospodarstva. V teh spremenjenih okoliščinah se zmanjšuje vloga države kot ponudnika dobrin in storitev, povečuje pa se njena vloga pri omogočanju nemotenega delovanja trgov in konkurenčnih tržnih sil.

Zato smo daleč od odmiranja države ali celo njenega zatona. Zdravo, konkurenčno in uspešno gospodarstvo potrebuje tako konkurenčne trge kot tudi učinkovito državo. Trg in država si nista nujno substituta, pač pa sta si lahko tudi komplementarna. Trgi in zasebni sektor brez učinkovite države ne morejo učinkovito in nemoteno funkcionirati, ker je država tista, ki zagotavlja inštitucionalno okolje in pravni red za njihovo delovanje. Kakovost inštitucionalnega okolja je namreč ključni dejavnik, ki vpliva na gospodarski razvoj in s tem blaginjo.

Poleg zagotavljanja inštitucionalne infrastrukture za nemoteno delovanje trgov, država še vedno opravlja tudi nekatere bolj tradicionalne naloge. Popravlja tako imenovane tržne napake in nastopa kot ponudnik nekaterih dobrin in storitev, ki so bodisi javne dobrine ali pa dobrine posebnega družbenega pomena. Pri tem lahko tudi država generira svoje lastne napake, ki gospodarstvu praviloma povzročijo več škode kot koristi. Zato je pomembno, da se tudi država sama oziroma javni uslužbenci vzpostavljenih formalnih pravil in predpisov držijo in da ne delujejo arbitrarno in kapriciozno.

Kako učinkovita je država pri opravljanju svojih funkcij, je odvisno od velikosti njene inštitucionalne sposobnosti. Velikost inštitucionalne sposobnosti države je hkrati vodilo, katere funkcije naj država v sodobni tržni družbi opravlja. Države z majhno inštitucionalno sposobnostjo naj opravljajo samo najbolj osnovne funkcije, ki jih mora opravljati vsaka država. Države z veliko inštitucionalno sposobnostjo pa naj poleg osnovnih funkcij opravljajo še funkcije, ki so administrativno in inštitucionalno zahtevnejše.

Inštitucionalno sposobnost države je možno in potrebno povečevati z vzpostavitvijo inštitucionalnega sistema motivov javnih uslužbencev za njihovo kar največjo učinkovitost. Tu je posebnega pomena boj proti množičnim oblikam zlorabe javne moči posameznikov v zasebno korist.

7. LITERATURA

1. Andre Christine: The welfare state and institutional compromises. *Regulation theory*, London, Routledge, 1995, str. 94-100.
2. Boyer Robert, Drache Daniel: Introduction. States against markets, London, Routledge, 1996, str. 1-27.
3. Haber Stephen, North Douglass C., Weingast Barry R.: The Poverty Trap. Hoover digest. Stanford University: Hoover Press, 2002, št. 4.
[URL: <http://www-hoover.stanford.edu/publications/digest/024/haber.html>], 5.6.2003.
4. Norčič Oto: Razvoj in temelji sodobne ekonomske misli. 2. izdaja. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije, 1994. 322 str.
5. North Douglass C.: The New Institutional Economics and Development. Washington University, St. Louis, 1993.
[URL: <http://econwpa.wustl.edu/eps/eh/papers/9309/9309002.pdf>], 5.6.2003.
6. North Douglass C.: Economic Performance Through Time. Nobel Lectures, Economics 1991-1995, Amsterdam, Elsevier Publishing Company.
[URL: <http://www.nobel.se/economics/laureates/1993/north-lecture.html>], 5.6.2003.
7. North Douglass C.: Inštitucije, inštitucionalne spremembe in gospodarska uspešnost. Ljubljana: Krtina, 1998. 156 str.
8. North Douglass C.: Dealing With a Non-Ergodic World: Institutional Economics, Property Rights, and the Global Environment. Duke Environmental Law&Policy Forum, Duke University, X, (1999), 1.
[URL: <http://www.law.duke.edu/journals/delpf/articles/delpf10p1.htm>], 5.6.2003.
9. Prašnikar Janez: Uvod v mikroekonomijo. 2. izdaja. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 1994. 457 str.
10. Radnitzky Gerard: Hayek on the Role of the State: A Radical Libertarian Critique. Policy.
[URL: <http://www.cis.org.au/Policy/autumn00/polaut00-3.htm>], 5.6.2003.
11. Senjur Marjan: Razvojna ekonomika. Teorije in politike gospodarske rasti in razvoja. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2001. 418 str.
12. Stanovnik Tine: Javne finance. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 1998. 196 str.
13. Stiglitz Joseph: An Agenda for Development for the Twenty-First Century. The Global Third Way Debate. B.k.: Polity Press, 2001, str. 340-357.
14. World Development Report 1997: The State In a Changing World. New York: Oxford University Press. The International Bank for Reconstruction and Development, 1997. VI, 265 str.

8. VIRI

1. Basic facts about the UN. [URL: <http://www.un.org/Overview/growth.htm>], 5.6.2003.
2. Eurostat Euro Indicators. Statistics for Economic and Monetary Union (euro-zone) and European Union (EU-15). [URL: <http://europa.eu.int/comm/eurostat/Public/dashop/print-product/EN?catalogue=Eurostat&product=1-pf110pc-EN&mode=download>], 5.6.2003.