

УДК 321.01

DOI: <https://doi.org/10.22182/pr.6822021.3>

Оригинални научни рад

Марко Пејковић*Институт за политичке студије, Београд*

ДРЖАВНИ КАПАЦИТЕТ ИЗМЕЂУ УТИЛИТАРИЗМА И КОНЗЕРВАТИВИЗМА

Сажетак

Овај рад разматра проблематику конститутивних елемената државног капацитета (пре свега у виду фискалног и правног капацитета) као сложене и динамичке категорије на пресеку утилитаризма и конзервативизма. Према аутору, утилитаризам је подлежућа идеологија која доминира концептом државног капацитета, али је истовремено и нешто што је тај концепт довело у интелектуалну и практичну кризу. Као потенцијално решење за излазак из свеобухватне кризе државног капацитета, аутор предлаже начелно окретање ка потенцијално конзервативном схватању појма државног капацитета. Уместо линеарних пројекција „прогреса и развоја“ државе и друштва заснованих на утилитаристичким математичким формулама (прописивање „тачног“ кроз моделовање и просек уз занемаривање грешака/шокова), предлаже се конзервативан приступ државном капацитету који би подразумевао спој Талебове пробабилистике и теорије ризика са конзервативизмом (одбацивање „погрешног“ кроз учење о малим и константним грешкама/шоковима).

Кључне речи: државни капацитет, фискални капацитет, правни капацитет, утилитаризам, конзервативизам, држава

УВОД

Како се истиче у српској политичкој науци која се бави државним капацитетом, тешко да можемо говорити о једној врсти капацитета којим располаже држава. Према Стојановићу и Ђурићу, пре би се могло рећи да постоје разне врсте капацитета

са разним степеном важности за саму државу (Стојановић и Ђурић 2012, 162). Према овим ауторима, однос државе и њених капацитета је динамичан процес, али су се историјски издвојили следећи капацитети који се налазе у самој основи државе као њени конститутивни елементи: 1) креирање и ангажовање пореских прихода, 2) начела бирократске организације формулисања и имплементације јавних политика преко компетентних кадрова, 3) специјализовани и диференцирани административни систем, 4) унутрашња контрола државних финансија, 5) чување граница од спољних претњи и одржавање унутрашњег поретка (Стојановић и Ђурић 2012, 162-163).

И у страниј политичкој науци која истражује државни капацитет, класификација ових двају домаћих аутора се обично своди на две компоненте: 1) прикупљање пореза, 2) регулисање имовинских спорова. Једном речју, на фискални и правни капацитет. И то ће се видети у редовима ниже који следе.¹

Има још нешто што је заједничко свим истраживањима државног капацитета, премда се на то до сада није обраћала довољна пажња, барем не у смислу научне критике. У питању је утилитаризам. Ако се осврнемо на рад Безлија и Персона о пореклу појма државног капацитета, видећемо да се у њему придев утилитаран помиње чак 20 пута (Besley and Persson 2009). И то скоро увек у контексту планирања, критеријума или резултата – као „утилитарно планирање“, „утилитарни планер“, „утилитарни репер“, „утилитарни оптимум“, „утилитарни случај“, „утилитаран исход“, „утилитарни критеријум“ (Besley and Persson 2009, 1221,1224,1226-1228,1230). То можемо видети и код Менкјуа, који се не бави изричито државним капацитетом, али посвећује пажњу темама државног капацитета – од висине пореза до редистрибуције националног дохотка (Mankiw 2013). „Утилитарна премиса“, „утилитарни социјални планер“, „утилитарни приступ“ – само су неки од израза којима се Манкју служи како би описао главни економски ток XX века, у који несумњиво увире

1 Осим радова који ће бити поменути у редовима који следе, на овакво схватање упућује заиста широка страна литература. Џонсон и Којама, на трагу Тилија и Скокполове, дефинишу државни капацитет као способност државе да прикупља порезе, брине о очувању закона и обезбеђује јавна добра. Односно, државни капацитет је сачињен, по њима, од две компоненте – једна је фискалног, а друга правног карактера (видети: Johnson and Kouyama 2017, 2). Сам Чарлс Тили, када пише о вишевековној генези модерних европских држава, највећу пажњу придаје улози пореза, али на више места истиче да је правни капацитет – иако недовољно од њега и његових колега истражен – незаобилазна компонента државног капацитета (видети: Tilly 1975, 23-24, 30-31, 49-50, 52-58, 72). Док Теда Скокпол говори о „финансијским ресурсима“ и „административно-војној контроли“ који се потпуно или делимично могу тумачити као фискални, тј. правни капацитет (видети: Skocpol 1985, 16).

и појам државног капацитета. Но, утилитаристички појам државног капацитета је доста комплекснији од Бентамовог класичног утилитаристичког аксиома да је „највећа срећа највећег броја људи мерило исправног и погрешног“ (Scarfe 1996, 73).

УТИЛИТАРИСТИЧКИ МОДЕЛ ДРЖАВНОГ КАПАЦИТЕТА

Утилитаристички модел државног капацитета се може свести на Ачемоглуов покушај делимитације „слабих“ и „јаких“ држава у економском и политичком смислу, односно разликовања оних са slabим и оних са јаким капацитетом (Acemoglu 2005, 1200, 1210, 1223). Како тај аутор тврди, ради се о два екстрема која производе економске дисторзије. Најпре у економском смислу – јаке државе се одликују slabим улагањима у приватном сектору пошто имају капацитет да наметну превисоке порезе, док се слабе одликују slabим улагањима у јавном сектору пошто немају капацитет за убирање виших пореза (власт антиципира ниске приходе од јавних улагања па су јавна добра махом запостављена). С друге стране, у политичком смислу – јаке државе се одликују властима које се веома тешко мењају и које зато имају подстицај и механизме да намећу превисоке порезе, док се слабе државе одликују изузетно непостојаним, лако смењивим властима и прениским порезима (Acemoglu 2005, 1203). Већ поменути Безли и Персон се на ово надовезују питањем – како је могуће да богате земље имају значајно више порезе од сиромашних (Besley and Persson 2009, 1219-1220)? Динкео и Кац државни капацитет дефинишу као „фискалну и административну моћ државе“ и закључују да фискална централизација након 1789. и успостављање националних парламената који контролишу јавну потрошњу у виду „ограничене власти“ стоје у директној и значајној вези са економским растом (Dincesso and Katz 2014, 189).

Овакви и слични научни налази, свакако су имали за непосредан циљ да објасне феномене, а не да пружају практичне политичке предлоге или реформе. Но, политичари лако могу да помисле како се све што треба да ураде – да би им државе постале богатије (а они следствено популарнији) – састоји само у томе да повећају порезе и инвестирају у јавну потрошњу.² Или да треба само да промене устав како би демократију учинили консоцијативнијом. Односно, да плански и свесно унапреде државни капацитет. Зато је

2 Могућност да помисле како треба да изазову неки рат ван граница земље у циљу мултипликације пореских прихода такође постоји, али је она свакако сигурно мала.

потребно обратити пажњу на све битне елементе утилитаристичког модела државног капацитета и евентуално га подврнути критици са алтернативним приступом.

Најпре, ради се о врло симплификованим математизованим моделима. Безли-Персон модел користи само два периода ($s1, s2$) и две групе са опречним интересима (J^A, J^B) како би описао исходе приватних и јавних инвестиција у једном циклусу, поистовећујући га са „представничким временским периодом“, тј. периодом између два парламентарна сазива/председничка мандата ($s1-s2$) (Besley and Persson 2009, 1221). Ако се и симплификација у погледу супарничких група може прихватити, поставља се питање оправданости те симплификације у случају временског распона. Јер, многи економски параметри од виталног значаја за појединца и државу тешко могу да се мере у тако кратком року. Но, овим ауторима то није сметало, зато што су од економских параметара узели само оно што им одговара. Погледајмо, на пример, њихову формулу за функцију индиректне (приватно-јавне) корисности појединаца у поменутиим групама (Besley and Persson 2009, 1223):

$$v_s^J(t_s^J, p_s^J, G_s) = \alpha_s G_s + (1 - t_s^J)r_L w^J$$

где је t_s^J порез за дату групу J у периоду s , p_s^J степен заштите њихових власничких права (нпр, наплата потраживања), $\alpha_s G_s$ је производ корисности јавних добара (очекиван ризик од неког јавног проблема помножен нивоом јавне потрошње намењене за његово решавање), док су r_L и w^J ниво профита од приватних улагања појединаца и ниво личног богатства. Притом, порези су у овој једначини једини „негативни“ елемент који лоше утиче на личну корисност. Нема говора о другим параметрима јавних финансија који су несумњиво детриментални по индивидуалну корисност као што су јавни дуг, инфлација или дефицити. Свакако да ова три параметра занемарена у горњој једначини, као минус у државном буџету, пре или (чешће) касније морају да се надокнаде новим или већим порезима за појединце у посматраним двома групама, док инфлација просто обара вредност новца којим ће појединци у будућности располагати, чиме се ремети њихов пословни калкулус. Негативни ефекат пореза у горњој једначини би морао бити стога допуњен негативним ефектом јавног дуга, дефицита и инфлације или неке композитне варијабле та три параметара, али је то тешко замислити све док се временски оквир модела не растегне.

Сличне мањкавости налазимо и у формули за маргиналну (очекивану) корисност јавних добара (Besley and Persson 2009, 1229):

$$\lambda^J = [1 - H(\bar{\rho})]E(\alpha | \alpha \geq \bar{\rho}) + H(\bar{\rho}) \left[(\gamma^J - \omega^J) (\bar{\rho} - \underline{\rho}) \right]$$

где је $\bar{\rho}$ мера значаја који себи придаје група J док је на власти, $\underline{\rho}$ мера значаја који група J придаје опозиционој групи док је на власти, $H(\bar{\rho})$ је вероватноћа да ће порез бити усмерен на редистрибуцију новца ка групи која држи власт, $1 - H(\bar{\rho})$ је вероватноћа да ће новац уместо у редистрибуцију ка једној групи бити усмерен на универзална јавна добра од којих ће корист имати обе групе,³ α је већ поменути ризик из прве формуле који се придаје неком јавном проблему, γ^J је вероватноћа да се дата група J налази/одржава на власти, а ω^J је ниво богатства респективне групе. Безли и Персон су настојали да утилитаристички минимизују десну страну формуле тако што би свели на нулу или близу нуле две разлике из заграда $-(\gamma^J - \omega^J)$ или $(\bar{\rho} - \underline{\rho})$. У идеалном утилитаризму имамо $\bar{\rho} \approx \underline{\rho}$ и $\gamma^J \approx \omega^J$. Онда је и редистрибутивни део једначине $H(\bar{\rho}) \approx 0$. То би значило да групе придају једнаку политичку важност једна другој и да се њихова политичка моћ поклапа са њиховом економском моћи у политичком систему заснованом на скоро савршеној партиципацији. А уколико то није случај, онда долази до редистрибутивне политике. Јер, ако је ω^J доста мање од γ^J , тј. ако је дата група политички јака, а економски слаба, онда она настоји да искористи свој политички утицај како би од пореза згрнула за себе средства која ће јој надоместити мањак корисности у односу на њену наслеђену/стечену позицију.

Из овога произилази да само економски слабе групе траже редистрибуцију, али то сасвим сигурно не одговара реалности. Узмимо, на пример, случај избављења (*bailout*), који се често дешава у економији. Символ финансијске кризе из 2008. је било избављење великих компанија Фени Ме (*Fannie Mae*) и Фреди Мек (*Freddie Mac*) у износу од чак 187,5 милијарди долара, иначе до тог момента врло профитабилних (Frame *et al.* 2015, 25-26). Као и избављење чувених америчких ауто компанија Крајслер и Џенерал Моторс исте године у износу од 80 милијарди долара зајма који на крају није чак ни у целости враћен, јер је 10 милијарди заувек отишло из џепова пореских обвезника (Goolsbee and Krueger 2015, 20-21). А избављење није ништа друго до један од видова редистрибуције – узимање кроз порезе од једне групе пореских обвезника како би се у ову или ону сврху дало другој групи. Све ово показује да степен богатства или економске моћи никако не мора да корелира са присуством/одсуством жеље да се врши редистрибуција кроз политику, јер видимо да и јако богати могу итекако да се залажу да се канали редистрибуције усмере ка њима, поготово ако категорије кредита и дугова укључимо у анализу. Следствено, модел Безлија и Персона заснован на утилитаристичким формулама индивидуалне

3 Зато први део формуле пре (+) знака можемо назвати кумулативним, а други редистрибутивним.

и јавне корисности мора бити одбачен, с обзиром да неоправдано симплификује комплексну стварност. Додуше, Безли и Персон су у једном ранијем раду поменули инфлацију у контексту односа рата и државног капацитета (Besley and Persson 2008, 522-530). Међутим, ту су само рачунали регресиони коефицијент који показује за колико присуство/одсуство грађанског или спољног рата утиче на просечну стопу инфлације у посматраном периоду (1945-1997). Ту су детектовали да је стопа инфлације 14% виша – а порез на доходак 8% нижи – у земљама са историјом унутрашњег конфликта у односу на оне без истог, али ништа нису рекли о утицају инфлације на доходак (корисност) људи кроз компарацију земаља које нису имале грађанске ратове.

Асемоглуова формула корисности, на први поглед, као да одступа суштински од Безлијеве и Персонове, с обзиром да уводи шири временски оквир кроз употребу дисконтне стопе будућности (Acemoglu 2005, 1205):

$$u_t = \sum_{j=0}^{\infty} \beta^j [c_{t+j} - e_{t+j}]$$

где је j један од временских момената, t садашњи моменат, c је (садашња + будућа) потрошња, e (садашње + будуће) инвестиције/ пословни напор, а β дисконтна стопа (што је виша, више се вреднује деловање у будућности него у садашњости).

Међутим, Асемоглуова формула за индивидуалну потрошњу обара тезу о суштински другачијој формули за корисност у односу на тандем Безли-Персон (Acemoglu 2005, 1205):

$$c_t^i \leq [(1 - \tau_t)(1 - z_t^i) + (1 - \delta)z_t^i]y_t^i$$

где је t временски моменат, i означава агента (појединца), τ порез, z приход утајен од пореских власти, δ трошак утаје пореза и скривања од пореских власти, док је y укупан привредни резултат (*output*) који појединац износи на тржиште.⁴

Одавде следи да су потрошња и приватне инвестиције у Асемоглуовој једначини за индивидуалну корисност такође схваћене једнодимензионално, тј. само је порез у формули оно на шта појединац не може да утиче непосредно – појединац у складу са својим преференцама и порезом власти одлучује да ли ће више трошити

4 Привредни резултат појединца се по Асемоглуу добија по формули $y_t^i = \frac{1}{1-\alpha} A_t^\alpha (e_t^i)^{1-\alpha}$ где је A ниво јавних добара, e приватне инвестиције/пословни напор, а α је индикатор важности јавних наспрам приватних улагања. Што ће рећи – привредни резултат појединца зависи и од бенефиција која појединцу пружају јавна добра, и од ефеката индивидуалних инвестиција/предузетничког напора. Већи α индикатор значи мању ефикасност приватне компоненте ове формуле, али истовремено и већу ефикасност јавне компоненте (и обратно).

или инвестирати и када ће предузимати респективне акције. Зато, иако је временски хоризонт код Асемоглуа проширен, он је проширен тек номинално, не и суштински. Власт неспутано прописује порезе, ништа је не ограничава у томе сем утилитаристичке логике (ако жели да је следи). Никакав проток времена по себи. Овде исто нема говора о томе да је појединац принуђен да рачуна са негативним ефектима инфлације чији корени леже раније у прошлости или да је власт принуђена да у одлуку о висини пореза урачуна сада пристигле обавезе за отплату јавног дуга, на пример.⁵ Економски односи су симплификовани до те мере да све као да зависи од тога како тренутно расподелити улоге актера у привреди. Ако се већа укупна корисност и једних и других остварује јачом јавном економијом онда тас на ваги, рекло би се, треба да претеже ка држави и обратно. И да таква осцилација приватно-јавно треба да буде аутоматски подржана од свих актера, наводно апсолутно рационалних. Испада да ни појединци ни држава немају фелере и не производе моменталне или одложене екстерналије, што свакако не одговара битним одликама комплексне економске реалности. Неке од тих одлика су изостављене и код Асемоглуа, а морале су бити уврштене и у његов модел.

А чак и да поменути модели државног капацитета немају мањкавости о којима смо изнад говорили, они би и даље имали једну фундаменталну ману. Она се тиче истоветности преференци економских актера на којима утилитаристички модели почивају. Наиме, без обзира да ли су преференце актера у горепоменутом моделима линеарне или не, тј. без обзира на то да ли маргинална корисност за појединце остаје иста или се смањује са сваким утрошеним добром, сви утилитаристички модели државног капацитета су засновани на претпоставци да сви актери имају исте или идентичне преференце (преференце исте врсте). О проблему истих преференци је убедљиво писао већ поменути Менкју (Mankiw 2013, 26-27). Погрешно је, по овом аутору, сматрати да сви људи имају истоветан однос према личној потрошњи или продукцима свог рада. Као аргумент наводи пример универзитетских професора – многи од њих су могли да изаберу знатно плаћенију каријеру у

5 Ово за порезе се види и по томе што се у Асемоглуовим једначинама за порески еквивибријум налазе исти или слични параметри као и у формулама за индивидуалну корисност и потрошњу. Нпр., јавна предузећа раде оптимално и стварају јавна добра од којих појединци имају користи. Онолико колико им је повећала корист (услед добре кумулације експертизе, пројеката, средстава, на пример), држава може за толико и да појединцима повећа порез и том приликом само треба да води рачуна да „не претера“ у тој мери да порези буду већи од користи које имају појединци од пореза, јер би тад појединци кренули са „утајом пореза“. Других препрека за повећање пореза према Асемоглуовом моделу просто нема.

области привреде, софтверског инжењерства или корпоративне адвокатуре, али су то одбили како би имали већу личну и професионалну слободу у академској професији. Једноставно, њихов избор није био строго хладан утилитаристички калкулус интринзичне продуктивности, већ последица животног стила и потпуно другачијег односа према потрошњи, слободном времену или пословном стилу од оног што га могу имати неки други људи.

Додуше, већ поменути двојац Динкеко-Кац није правио моделе на трагу Безли-Персона и Асемоглуа, али када је економетријски истраживао утицај одређених варијабли (типичних за појам државног капацитета) на економски раст, јесте узимао у обзир инфлацију, с обзиром да им је зависна варијабла био не номинални, већ реални *per capita* економски раст који по дефиницији узима у обзир негативне ефекте инфлације (Dincesso and Katz 2014, 197). И том приликом су дошли до налаза да државе са јачим фискалним капацитетом имају статистички значајно већу просечну стопу *per capita* економског раста (0.90%) у односу на државе са слабијим фискалним капацитетом (0.20%). Но, овде је потребно направити ограду друге врсте како бисмо и ову линију резоновања одбацили.

Ако бисмо у некој мери и условно могли да прихватимо просек као индикатор за поређење између држава, онда то свакако не би могао да буде случај за било какву интрадржавну анализу, барем када је истраживање економских параметара у питању. Или барем не као један једини индикатор. Јер, то што је његова држава просечно у нечему боља од неке друге државе, мало значи појединцу. Он полази из свог референтног оквира и пореди своју ситуацију са сопственом јучерашњом, а не из неког туђег референтног оквира који му је и географски и когнитивно потпуно стран или непознат. Даље, модерна друштва и нације су изузетно комплексне целине које се састоје од најразличитијих група са често врло супротстављеним интересима, перцепцијама и циљевима на које једни те исти економски параметри могу да делују у различитим смеровима и са различитим интензитетом. Такође, појединац не мора нужно да посматра себе као јединку у економском контексту, већ понекад породицу ставља у први план, а некада и у једини.

Колико просек може по себи да буде недовољан или лош показатељ, можемо видети најбоље на примеру декомпозиције раста прихода 1% најбогатијих Американаца у периоду 1960-2015 (Saez and Zucman 2016). Иако се често тих 1% помињу заједно у научној и медијској средини, заправо је раст прихода ове групе искључиво последица раста прихода 0.1% унутар тих 1%, а нарочито 0.01% најбогатијих. Даље, ако се уместо просека користи медијана као вредност

која раздваја узорак на горњи и доњи део, добија се прецизнија слика опште популације (јер у просеку мали број изузетно високих вредности може да „напумпа“ просечну вредност). Онда се види, да без обзира на то што је привредни раст у САД био махом позитиван у периоду 2000-2015, медијана прихода америчких породица не прелази пикове из 2000. и 2007. године, тј. медијана прихода у том периоду само пада или расте до нивоа та два пика (Ryan McMaken 2016). Као и то да је та иста медијана у периоду 1960-1970 расла константно и високим темпом. Ако бисмо ишли даље са декомпозицијом „раста“, видели бисмо да у последњим деценијама постоје јаке разлике у расту/паду примања између полова (Ryan McMaken 2019). Потенцијали даље декомпозиције су енормни.

КОНЗЕРВАТИВНА ИНТЕРПРЕТАЦИЈА ДРЖАВНОГ КАПАЦИТЕТА

Конзервативна мисао се није по себи бавила појмом државног капацитета, али је о државном капацитету могуће по нама промишљати конзервативно, након што смо увидели све недостатке класичног утилитаристичког модела. Да бисмо боље схватили важност конзервативизма за појам државног капацитета, тачније реинтерпретацију тог појма, не можемо а да се не осврнемо на налазе Насима Николаса Талеба из угла пробабилистике и теорије ризика (Taleb 2012). Иако се не ради о аутору који важи у јавности за конзервативца, његови налази у политици/економији (Талеб на-широко помиње порезе и друге категорије државног капацитета) – несумњиво могу да се третирају као конзервативно штиво.

Основни Талебов концепт која нам овде користи је антифрагилност или антикрхкост. Односно, на који начин постићи не само отпорност (робусност) политичког и економског система на шокове, већ и како искористити шокове у властиту корист (антифрагилност). То је нешто на потпуно супротном полу од пропадања/губитка. За нас су кључни следећи Талебови увиди:

- 1) све треба да почива на малим варијацијама и малим грешкама – све што је изложено шоковима такве врсте (Медиокристан) је склоно да се на време адаптира кроз коришћење тих малих шокова/стресора као извора информација у контексту сталне и контролисане волатилности (нешто флукутира а не тоне), док све оно што такве стресоре игнорише или потцењује (Екстремистан), склоно је ефектима великих шокова када они уследе у датом контексту (нешто тоне нагло без флукуације до тачке слома) (Taleb 2012, 83-85, 90-92);

- 2) мањи системи/јединице су антифрагилнији – мање варијације и мање грешке је лакше детектовати у мањим целинама, стварање великих система није скалабилно, тј. гломазан државни апарат, на пример, има потпуно другачију динамику од малог, и локалне политичке целине, гледано са више националне дистанце, највише могу да имају обзира према, у опсегу малим, варијацијама и „шумовима“ (Taleb 2012, 88-89);
- 3) негативно знање (знање нетачног) је робусније/ригорозније од позитивног (знање „тачног“) – оно што знамо данас као „тачно“ сутра врло лако може да се покаже као нетачно, јер једна негативна опсервација наспрам милион позитивних је довољна да сруши целу тезу, док оно што данас знамо као нетачно врло тешко касније може да се покаже као тачно, с обзиром да нам за конфирмацију нечег као нетачног није потребно милион опсервација, већ само једна (Taleb 2012, 303-305);
- 4) старије је супериорније у односу на ново – ако је нешто фрагилно, време (трајање) ће то најбоље знати и елиминисати га, ма колико се нама у датом тренутку чинило да је нешто сувишно или без смисла („време је најбољи судија“), све што још увек постоји мора да постоји због тога што добро служи некој скривеној сврси коју људи због својих логичких ограничења и психолошких пристрасности не могу да уоче, и за разлику од живих организама и неживих објеката чија се прогноза животног века смањује протоком времена, код робусних информација (као што су ДНК или неписане норме) прогноза животног века није унапред одређена, већ зависи од претходног трајања (уколико су опстале 300 година, можемо очекивати да ће трајати бар још толико) и зато можемо рећи да је будућност у прошлости, тј. човек може покушавати да вештачки нешто одржава у животу, али ако то ради и интервенише у том смеру, то се онда никада не дешава без велике штете по окружење и колектив, а како антифрагилност воли одређени степен нереда и волатилности то значи онда да антифрагилност јесте у симфонији са временом, јер време је управо наред и волатилност по дефиницији (Taleb 2012, 309-321)

На основу овога, видимо да државни капацитет схваћен као способност или планирање државе да „оптимално“ убира порезе или обезбеђује „ефикасне“ судске одлуке како би држава, наводно, имала већи БДП по глави становника/већи економски раст – нема никаквог смисла. Државни капацитет мора у своју дефиницију да прими и категорију властитог трајања. И то по могућству што дужег, које се мери деценијама, вековима па и миленијумима, ако је

то могуће. Сваки порез, судска пракса или било који други економски и политички параметар државног капацитета се имају процењивати строго темпорално.

Притом, подвлачимо да овде темпорално укључује и квалитативни аспект, јер се подразумева да оно што траје и опстаје не генерише велике шокове и негативне екстерналије према окружењу. Тачније, држава убира порезе и обавља одређене функције, али не спасава никог од банкрота, не подстиче инфлацију штампањем новца без покрића, не додељује ванредне финансијске „пакете“, не задужује се код кредитора чиме оптерећује будуће генерације и не дизајнира *rent-seeking* шеме од којих корист има само мали део популације (скоро по правилу богатих појединаца). Свака друга перспектива наглих и честих интервенција државе у временом проверену пореску политику би значила само подривање државног капацитета, ако не краткорочно и средњорочно, а оно сасвим сигурно на дуги рок. Талеб подсећа да БДП може брзо и лако да се повећа кроз задуживање, али се тиме – осим што се оптерећују будуће генерације – нагло повећава ризик колапса економије због будућих притисака да се тај дуг отплати, тј. као што нема много смисла причати о брзини авиона који има висок ризик од квара и пада, тако и о економском расту са фрагилностима тешко можемо говорити као о правом расту (Taleb 2012, 160). Талеб поручује да нам треба економски раст, али робустан, стабилан и континуиран, без великих турбуленција, онај раст који је постојао у веку Индустријске револуције до Првог светског рата (Taleb 2012, 160).

Такође, у духу ових постулата, држава би могла да редукује гломазан бирократски апарат. Талеб на више места говори о штетности нације-државе, а хвали старе империје са мноштвом градова и регија широке аутономије (Taleb 2012, 94-95). Међутим, прецизније говорећи, он није сматрао да је само територијално мала држава нужно боља од оне са великом територијом, већ сматрамо да је критиковао огроман бирократски апарат у самом врху државне хијерархије. Велика бирократија централног нивоа власти не испуњава ниједан од оних 4 критеријума антифрагилности које смо издвојили – она нивелише и планира политике, игнорише мале грешке и шокове, више вреднује ново него старо.

Смањивање надлежности централног нивоа власти у корист нижег, локалног нивоа власти, требало би у начелу прихватити, али ми додајемо, само под условом да је тај пренос одсечан и јасан. Јер, тамо где постоји много „поверених“ и „делегираних“ надлежности, делимитација одговорности никада неће моћи до краја да се спро-

веде. Тада би садашњи проблем био само мултипликован.⁶ Додатно, посебна тема је темпо којим би се дезангажман централне бирократије одвијао, када би требало да почне и до ког стадијума (надлежности) би трајао. Сматрамо да док у политичкој класи и међу грађанима конзервативне идеје не стекну јаче упориште, то није могуће отпочети. А сам *modus* дезангажмана не би требало унапред планирати, он би се одвијао спонтано када отпочне. Несумњиво, истраживачи конзервативизма би дотле имали дуготрајан посао испитивања светске и српске историје (уз ужу историју конзервативизма), како би направили листу најдуготрајнијих институција/правила које би требало везати искључиво за централни ниво власти и у ком обиму. Једно је сигурно, са ове временске тачке – *minus non nocet*.⁷

Подробније одговоре на ова питања нам може дати само конзервативна мисао. Талебова пробабилистика и теорија ризика су научна легитимација онога до чега је конзервативизам дошао у свом вишевековном, а ако га схватимо и шире (са својим античким претечама попут Цицерона) и вишемиленијумском мисаоном опиту. Да бисмо видели колико добро Талебова антифрагилност и конзервативизам иду руку под руку, и замислили прве обресе ревитализације концепта државног капацитета у конзервативном духу, навешћемо овде основне одлике конзервативне мисли по Раселу Кирку (Kirk 2001, 8-9), јер детаљнију везу конзервативизма и државног капацитета не можемо обрадити у овом раду:

- 1) постоји трансцендентни поредак који управља друштвом ван граница уске, људске рационалности;
- 2) пролиферација варијетета је нешто крајње позитивно насупрот уској униформности, егалитаризму и утилитарним циљевима радикалних идеологија;
- 3) слојеви и класе су пожељни за једно друштво насупрот бе-

6 Стварање средњег нивоа власти са регионима/федералним јединицама у овом циљу би било излишно, барем у Србији. Принцип супсидијарности може постојати како у федералним, тако и у унитарним државама, и он јасно каже да све одлуке треба да се доносе на најнижем нивоу власти на ком одређени циљеви могу адекватно да се остваре (видети више: Bergmann 1994, 338). А пошто је Србија унитарна држава, онда је нижи (уједно и најнижи) ниво власти на који евентуално треба пренети надлежности – локални ниво сачињен од градова и општина. Међутим, то не треба радити само због тога што је то затечено стање. Ако се послужимо Талебовом негативном методом, можемо рећи да су се регионализам и федерализам у политичкој историји Србије и Југославије несумњиво показали као нешто погрешно (и то више пута, не само једном). То јест, као нешто што генерише сукобе, сепаратизам и пребацивање одговорности са јединих федерално-регионалних јединица на друге. С друге стране, унитарно искуство Србије нема таквих фелера. Уосталом, не само федерално-регионално искуство Србије, већ и свих других демократских федерација света (сем историјски особеног случаја Швајцарске), показује да је федерализам/регионализам политичка цена коју те федерације плаћају зато што уопште постоје као суверене државе (без федерализма/регионализма нису ни могле да настану), а не економски бенефит ради кога би већ постојеће унитарне државе требало уставно да имитирају или позајмљују федерално-регионалне аранжмане (видети више о свему овоме: Пејковић 2018, 232-233, 236-239).

7 Односно – мање не шкоди.

- скласном друштву и општој једнакости у свим доменима;
- 4) слобода и својина су тесно повезане, економско уједначавање не доноси економски напредак;
 - 5) важност неписаних правила и неповерење у све оне који би да реконструишу друштво на основу својих апстрактних планова – обичаји, конвенције и стара неписана правила су брана како за анархичне човекове импулсе, тако и за пориве за влашћу „реформатора“ свих боја;
 - 6) промене по себи нису нужно добре, јер брзоплете иновације могу пре да буду пожар који сам себе потпирује него што могу да буду пламен прогреса – што не значи да друштво не треба да се мења како би опстало, али пре у складу са античком разборитошћу него са научним рационализмом

Поклапања са Талеговим схватањима вероватноће/ризика су скоро па потпуна. Но, то не би требало да значи да је интеграција Талегове мисли са класичним конзервативизмом већ завршена. Посебна тема, за нека наредна истраживања, састојаће се у томе како продубити ову везу, и то не само у сфери економије и политике, већ и у свим преосталим димензијама друштвене стварности.

ЗАКЉУЧАК

Још од епохе просветитељства, интелектуалним круговима доминира уверење (а можда и вера) у бесконачне потенцијале људског разума. Односно, вера да акумулација чињеница неумитно доводи до „већег“ знања, а да то веће „знање“ неумитно значи и ефикасну примену тог знања у пракси. То схватање се одразило и на појам државног капацитета када се он појавио у науци. Политичка пракса је ипак каскала нешто више од века за просветитељским начелима, тако да су ефекти „просвећене политике“ засноване на вери у бесконачни прогрес почели знатније да се осећају тек у прошлом веку – никад разорнији ратови и никад турбулентније економске кризе. Научна и друштвена јавност су махом фокусирани само на бенефите које је донео XX век, и на основу тога, погрешно закључују да је просветитељство (па и утилитаризам изникло из њега)⁸ оно што је извор и гарант сваког просперитета. Али, то није цела слика. Економски напредак је заједно са изузетним технолошким иновацијама и открићима (и ограниченим економским кризама и ратовима) постојао и пре XX века, али тако драматичне економске кризе и ратови (па и ризици) пре XX века никада нису постојали. Следствено, можемо рећи да би економски напредак постојао и без просве-

⁸ О вези просветитељства и утилитаризма видети више: Hoesch, 2018.

титељско-прогресивистичке политике у XX веку, док бисмо без ње сигурно остали без негативних шокова по којима је XX век био познат. Како бисмо променили ову перспективу и ослободили се баласта који нам је дошао са XX веком (а није да нисмо могли без тог баласта), неопходно је променити и поглед на државни капацитет. Државни капацитет не треба да буде нешто што планирамо, мењамо, оптимизујемо на основу апстрактних формула и модела са амбивалентним циљем већег економског раста (не питајући се о нусефектима и екстерналијама свега тога), већ нешто што „откривамо“ како ради по својој (не нашој) интринзичној логици вековима и миленијумима и што ћемо „штитити“ махом негативним знањем (онога што је погрешно) од високоризичних, радикалних интервенција у циљу дугорочног опстанка и напретка економије и државе, без великих турбуленција и потреса. Дакле, увек питајући се колику цену има људска интервенција у домену државних капацитета, тј. увек се питајући о нусефектима и екстерналијама свега онога што предузимамо. И то што дугорочније гледано. Критика преовлађујућег схватања државног капацитета на трагу, с једне стране Талебове пробабилистике, а с друге стране конзервативизма – има у томе велику улогу. И потенцијално још већу, како горепоменута интеграција ових двају великих научних и идејних система у неким наредним истраживањима буде напредовала.

РЕФЕРЕНЦЕ

- Стојановић, Ђорђе и Ђурић, Живојин. 2012. *Анатомија савремене државе*, Београд: Институт за политичке студије.
- Пејковић, Марко. 2018. „Криза федерализма: Између дуалног идеала и кооперативне нужности.” Докторска дисертација. Универзитет у Београду: Факултет политичких наука.
- Acemoglu, Daron. 2005. „Politics and economics in weak and strong states“, *Journal of Monetary Economics*, 52: 1199–1226. doi: 10.1016/j.jmoneco.2005.05.001.
- Bermann, George A. 1994. „Taking Subsidiarity Seriously: Federalism in the European Community and the United States“, *Columbia Law Review*, Vol. 94, No.2: 331-456.
- Besley, Timothy and Persson, Torsten. 2008. „Wars and State Capacity“, *Journal of the European Economic Association*, 6(2-3): 522-530. doi: 10.1162/JEEA.2008.6.2-3.522.
- Besley, Timothy and Persson, Torsten. 2009. „The Origins of State Capacity: Property Rights, Taxation, and Politics“, *The American Economic Review*, Vol. 99, No. 4: 1218-1244. doi: 10.1257/aer.99.4.1218.

- Dincecco, Mark and Katz, Gabriel. 2014. „State Capacity and Long-Run Economic Performance“, *The Economic Journal*, 126: 189–218. doi: 10.1111/eoj.12161.
- Frame, W. Scot et al. 2015. „The Rescue of Fannie Mae and Freddie Mac“, *Journal of Economic Perspectives*, Volume 29, Number 2: 25-52. doi: 10.1257/jep.29.2.25.
- Goolsbee, Austan D. and Krueger Alan B. 2015. „A Retrospective Look at Rescuing and Restructuring General Motors and Chrysler“, *Journal of Economic Perspectives*, Volume 29, Number 2: 3-24. doi: 10.1257/jep.29.2.3.
- Hoesch, Matthias. 2018. „From Theory to Practice: Bentham’s Reception of Helvétius“, *Utilitas*, Vol. 30, No. 3: 294-316. doi: <https://doi.org/10.1017/S0953820817000309>.
- Johnson, Noel D. and Koyama, Mark. 2017. „States and economic growth: Capacity and constraints“, *Explorations in Economic History*, 64: 1-20. doi: 10.1016/j.eeh.2016.11.002.
- Kirk, Russell. 2001. *The Conservative Mind: From Burke to Eliot*, Washington D.C.: Regnery Publishing.
- Mankiw, N. Gregory. 2013. „Defending the One Percent“, *Journal of Economic Perspectives*, Volume 27, Number 3: 21–34. doi: 10.1257/jep.27.3.21.
- McMaken, Ryan. 2016. „The US Median Income Is Falling“, *Mises Institute*. <https://mises.org/wire/us-median-income-falling>
- McMaken, Ryan. 2019. „The American Middle Class Isn’t Disappearing — But it’s Not All Good News“, *Mises Institute*. <https://mises.org/wire/american-middle-class-isnt-disappearing-its-not-all-good-news>
- Saez, Emmanuel and Zucman, Gabriel. 2016. „Wealth Inequality in the United States since 1913: Evidence from Capitalized Income Tax Data“, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 131, Issue 2: 519–578. (Supplementary Material, Figure B1c: Top wealth shares: decomposing the top 1%). doi: 10.1093/qje/qjw004.
- Scarre, Geoffrey. 1996. *Utilitarianism*, London and New York: Routledge.
- Skocpol, Theda. 1985. „Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research.“ In *Bringing the State Back In*, eds. Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer and Theda Skocpol, 3-43. Cambridge: Cambridge University Press.
- Taleb, Nassim Nicholas. 2012. *Antifragile – Things That Gain from Disorder*, New York: Random House.
- Tilly, Charles. 1975. „Reflections on the History of European State-Making.“ In *The Formation of National States in Western Europe*, ed. Charles Tilly, 3-83. Princeton-New Jersey: Princeton University Press.

Marko Pejковић
Institute for Political Studies, Belgrade

THE STATE CAPACITY BETWEEN UTILITARIANISM AND CONSERVATISM

Resume

This paper examines the issue of constitutive elements of state capacity (primarily in the form of fiscal and legal capacity) as a complex and dynamic category at the intersection of utilitarianism and conservatism. According to the author, utilitarianism is an underlying ideology that dominates the concept of state capacity, but at the same time it is something that has brought that concept into an intellectual and practical crisis. As a potential solution for overcoming the comprehensive crisis of state capacity, the author proposes a principled turn towards a potentially conservative understanding of the concept of state capacity. Instead of linear projections of “progress and development” of the state and society based on utilitarian mathematical formulas (prescribing “correct” through modeling and notion of average by downplaying errors/shocks), a conservative approach to state capacity is proposed, which would include a combination of Taleb’s probabilistics and risk theory with conservatism (rejection of “wrong” through learning about small and constant errors/shocks).

Keywords: state capacity, fiscal capacity, legal capacity, utilitarianism, conservatism, state

* Овај рад је примљен 16. фебруара 2021. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 10. маја 2021. године.