

Проф. др Дамјан ШЕЋКОВИЋ

УЛОГА ДРЖАВЕ И ТРЖИШТА У ТРАНЗИЦИОНИМ ПРОЦЕСИМА

1. ОПШТА ОДРЕЂЕЊА

Увијек се изнова појављује једно старо питање и стари проблем. А то је: улога државе у привреди. И не само у привреди него и у другим дјелатностима. У процесима транзиције,¹ који су у току, то питање се поставља са свом својом озбиљношћу. Јер, најзначајнија фаза у процесу транзиције је приватизација. Приватизација је трансфер својинских права са државног, друштвеног сектора на приватни, тако да се физичка лица могу одредити као коначни власници.² У тим процесима једни сматрају и тврде да је државе у привреди превише”, други опет да је „улога државе недовољна”. Рјешење које се тражи изражава се у одговору на питање: гдје је истина?

Од почетка 60-тих година прошлог вијека у званичној економској мисли у бившој (другој) Југославији преовладала је идеја о одумирању државе. Можда је то био и погрешан израз. Било је боље да се казало да се ради о демократизацији функција државе. Јер, сам појам државе тешко да може нестати у свијету одумирањем. Истина, бивша Југославија је одумрла. Последице су биле тешке по укупан живот грађана. Од једне, створено је пет држава и свака од њих се мање-више нашла у „транзиционој депресији”. И то је доказ да се питање улоге државе у привреди враћа на дневни ред економске науке и политике. То је због тога, што је, од кад постоји др-

¹ Процес транзиције подразумијева четири фазе: макроекономску стабилизацију, либерализацију, приватизацију и реструктурирање.

² Yurrow G. (1986) Privatization in Theory and Practice, Cambridge University Press str. 325

жава, њен главни посао економија и економски процеси. И нема у друштву субјекта који би на успјешнији начин и боље од државе рјешавао рецесивно-кризна кретања у друштву. То не могу, а и пракса потврђује, ни крупне транснационалне компаније или корпорације, које појединци заговарају. Не може то ни тржиште ни тзв. „мини држава”. Но, ипак у науци се копља ломе око тзв. „невидљиве руке тржишта” која би могла да замијени државу. Без залажења у далеку прошлост и подсећања на меркантилисте, Смита, Рикарда и Кејнза и њихова учења, данашњу друштвену стварност карактеришу нови процеси и другачије успостављање односа између државе и привреде. Држава остаје важан чинилац у привреди. О томе је лако наћи потврду у пракси развијених и богатих држава. Карактеристични су сљедећи примјери: САД су због рецесије која се појавила у привреди 2000. године тржиште послале на „принудни одмор. Све чешћа интервенција државе огледа се и у чињеници да централне банке нагло снижавају краткорочне каматне стопе. Тако је у САД каматна стопа снижена на ниво из 1962. године, у Британији на ниво из 1963. године а у Јапану се приближила нули. Европска централна банка је своју стопу готово преполовила. САД су донијеле одлуку да у своју привреду, у виду дотација и снижавања фискалних оптерећења, „упумпају” око 150 милијарди долара у 2002. години.

Питање улоге државе се у свој својој тежини поставило у периоду транзиционих реформи у земљама Источне, Средње и Југоисточне Европе. У почетку реформи афирмисао се неокласични приступ супростављања тржишта држави. Избачена је максима о „уласку у отворену тржишну привреду”. Тржиште је једноставно поистовијећивано са демократијом, а бивша административно-централистичка или „командна привреда” са планом или социјалистичком ауторитарношћу. Џефри Сакс је тада лансирао принцип „што мање државе”. Сматрало се да социјалистичка држава не може спровести тако озбиљне реформе преласка из административно-командне привреде у тржишно орјентисану привреду, нити законски пренос власништва из државне и друштвене у приватну својину. Сматрало се да држава треба да интервенише само у случајевима „дефектности тржишта”. Прагматска пракса је показала да се наслијеђена држава брже разграђивала него што је стварана нова. Нарочито се то показало на примјеру бивше Југославије и СССР-а. Реформе су се споро одвијале. Губљена је контрола над њима и упадало се у „транзициону депресију”. Тиме су се карактерисале све држа-

ве које су настале из бившег СССР-а, затим Пољска, Чешка, Словачка, Румунија, Бугарска, Мађарска, а да и не говоримо о земљама које су настале из бивше Југославије.

Сљедећа табела то илустративно показује.³

	<i>Синтет. показатељ економског раста</i>	<i>Индустријска производња</i>
Бугарска ДБП	-10,0	- 10,0
Чехословачка НД	- 3,0	- 3,7
Пољска ДБП	- 12,0	- 23,3
Румунија ДБП	15,0	-
НД	- 10-11	- 20
СССР ДБП	- 2,0	-
НД	4,0	- 1,2
Мађарска ДБП	- 4,5	- 10,2
Југославија ДБП	- 10,0	- 10,0

Те прве године у готово свим овим земљама могле су се окарактерисати једном једином ријечју: „пад”. Парализована је привредна активност и наступио је процес дезинтеграције. Увидјело се да је ипак држава снага која може те проблеме да рјешава. Џефри Сакс је признао да је то „ипак држава” али да она то треба да рјешава, како каже „на кратак рок”.

Све земље у транзицији имале су могућност да опонашају два присутна модела у вези са улогом државе. То су: англосаксонски модел, који полази од доминације тржишта у односу на позицију државе и њемачко-јапански модел који уважава значајну улогу и позицију државе у привреди. Интересантно је да су све државе у транзицији, па и оне у нашем окружењу, прихватиле англосаксонски модел и све су упале у депресивно-рецесивна кретања.

Када је у питању улога државе у привреди, и сада у свакој тржишној привреди држава интервенише на најмање три подручја, три равни. То су:

– у алокацији ресурса, а то значи у одређивању алокације или изградње нових објеката према условима правилног, равномјерног и комплексног распореда;

³ Извор: Вапроси економики, Но 8, 1991. стр. 121

– у расподјели националног дохотка, водећи рачуна о пропорцији између акумулације и потрошње, не дозвољавајући да потрошња поједе акумулацију јер тада нема развоја, и најзад,

– у управљању коњуктуром, водећи рачуна о успостављању равнотеже између понуде и тражње и у односима са иностранством.

Ове функције су најмање то што чини држава. У неким, пак, земљама она усмјерава укупни економски и социјални развој. Па отуда се и задаци државе различито дефинишу. А питање је да ли је модел ефикаснији, социјално подношљивији и отпорнији на политичке кризе? То је показао њемачко-јапански модел који је, заиста, имао и има предност у односу на англосаксонски.

И ако англосаксонски модел форсира и заговара појачану улогу тржишта, америчка држава због своје моћи и величине значајно утиче на функционисање привреде. Она је самостални економски актер. Њене главне економске активности су: држава као произвођач, држава као микроекономски регулатор, држава као дистрибутер и држава као макроекономски регулатор.⁴

Но, зашто су се ова друштва у транзицији приклонила англосаксонском моделу? Има у томе нечега што је везано за транзиционе елите које су у овим земљама дошле на власт. Објашњавало се то на слједећи начин: социјализам је пропао. Идемо у „народни капитализам” како је то овај систем називала Маргарет Тачер. Реганизам (Роналд Реган) је заступао идеју „висока технологија – мало предузеће”. И та тачеровско-регановска „дерегулација” привредног живота привукла је све важније снаге у овим друштвима, јер су имали у виду слабости социјализма, и свако је мислио да ће постати „мали капиталиста” а касније и „велики капиталиста”. Нико није размишљао како ће се као обичан радник наћи и у каквом биједном положају. Држава је расклиматана и немоћна. Дошао је „дивљи капитализам”, онај сличан „првобитној акумулацији”. Присвајала су се и ликвидирала државна и друштвена предузећа или куповала по занемариво ниским цијенама. И умјесто да се привреда успјешно води кроз реформе – прво да се оспособе слабија предузећа па да се продају – пошло се обрнутим путем. Продавала су се нај-успјешнија предузећа по неадекватним цијенама и тако се упадало у транзициону депресију”. Народ није имао капитала и дошао је у

⁴ Samuel Bovles-Ricard Edvards: Razumevanje kapitalizma, (Превод) Ријека 1992. године

многе земље страни капитал. А зна се да страни капитал нигдје не иде са љубављу већ са интересом.

У нашој транзиционој пракси и односима има много проблема. За извлачење из економске и социјалне кризе треба више фактора ставити у праву функцију. Развијене земље лакше подносе све видове кризе. Иза њих стоје: способан и уигран предузетнички и менаџерски слој, радништво задовољавајуће плаћено, стабилна правна држава и владавина права, демократија као важно обиљежје грађанске државе са развијеном заштитом људских права и слобода. То су све гаранте стабилности система, наравно уз ефикасну, рационалну и продуктивну привреду.

У нас је обрнута ситуација. Још не постоји изграђен и оспособљен слој менаџера и предузетника. Велики је број незапослених. Стопа незапослености се креће и до 30% а и они који раде, раде за веома мале плате. Потрошачка корпа је два пута скупља од вриједности плате. За оба ова фактора потребно је дуже вријеме да достигну један задовољавајући ниво који би значајно успјешно ношење са потребама успјешног и подношљивог развоја.

Организација наше земље ни издалека није оно што би она у друштву требало да значи као ефикасна правна држава, са владавином права. Ипак, од свих ових фактора који су услов превладавања рецесивно – кризних кретања, држава може да се најприје оспособи за ту своју реално потребну функцију.

Оно што је још слабост наше транзиције јесте што немамо адекватну индустријску политику. Без индустрије нема развоја осталих сектора, као што су пољопривреда и услужне дјелатности. Спровођењем транзиције ми деиндустријализујемо земљу, а нужно ће бити на новим технологијама реиндустријализовати многе дјелатности. Та деиндустријализација је посебно карактеристична у нашим условима.

Када је у питању наш развој и позиција државе и тржишта, не би требало да има дилема. Држава је инструмент кога употребљавају и најразвијеније и најнеразвијеније земље. Исто је то и са тржиштем. И тржиште користе све земље. Вјештачка је дилема: држава или тржиште.

Улога државе није дата једном заувјек. Оно што је важно јесте сазнање да је она друштву потребна. Друго је питање да ли је држава спремна и способна да дефектне ситуације у развоју друштва рјешава, и то: кад треба, како треба и колико треба. Зато није спорно

да ли држава треба да интервенише у привреди. Право је питање како уредити државу и организовати тржиште да би се остварили постављени циљеви и задаци и обезбиједио повољан привредни и укупни друштвени развој и постигао задовољавајући животни ниво становништва. У таквом друштву образовање није расход већ фактор укупног економског и сваког другог развоја.

Историјско искуство показује да су најуспјешнија она друштва која су успјела да направе складан спој државе и тржишта, поштујући међународна искуства која препоручују међународне организације и институције (Свјетска трговинска организација, Међународна банка за обнову и развој, Међународни монетарни фонд и др.). Интервенција државе не огледа се само у исправљању грешака и дефеката у развоју. Њена интервенција огледа се и у обезбјеђивању спољних услова функционисања. Улога и интервенција државе увијек су видљиве, што баш није случај са „невидљивом руком тржишта”.

Познато је да држава и привреда могу обављати своје функције, остваривати своје задатке и постизати своје циљеве, ако су стриктно раздвојене. Држава је по природи механизам уређивања, завођења и одржавања реда и инструмент стварања потребних услова за оптимално функционисање друштва и свих његових сегмената. Привреда је, пак, механизам за производњу, промет и расподјелу и инструменат стварања дохотка у друштву. Па ипак, привреда и држава су упућене једна на другу. Привреди је потребна ефикасна, јефтина и јака држава. Оно што сваку власт треба да брине јесте да та држава не буде скупа. Наша држава је заиста скупа. То не може да поднесе оронула привреда. Држава треба да буде способна да гарантује обезбјеђење оквирних услова за несметано функционисање друштва, свих његових институција, правну сигурност и слободну конкуренцију. Држави је, с друге стране, потребна снажна и стабилна привреда која може да покрива све своје трошкове и потребе у ресурсима, трошкове државе и друштва. Држава и привреда чине органску цјелину али у условима слободне тржишне привреде и слободног система једна од друге треба да буду раздвојене, па и ако та граница никад није чврсто одређена.

2. ИСКУСТВА ЦРНЕ ГОРЕ

Без обзира на деценијску праксу провођења приватизације у Црној Гори, озбиљни послови на њеном настављању тек предстоје.

Већина акцијског капитала је у приватним рукама. Приватизовано је око 60% друштвеног капитала. Фондови (Фонд за развој, Фонд ПИО, Фонд за запошљавање) посједују значајан проценат капитала у неким предузећима. Много је чешћи случај да је структура капитала уситњена и у већини случајева нема израженог већинског власника. Способност предузећа за реструктуирање је ограничена. Не постоји довољно иницијативе и подстицаја за реструктуирање а нема ни капитала у предузећима. Ликвидност, и спољна и унутрашња, изразит је пробле. Постоји програм преструктуирања предузећа и подршка развоју институција, и он се спроводи, али заштита имовинских права је неадекватна и недовољно регулисана а и пословно окружење и пословна култура захтијевају озбиљне промјене. Уз то, још се увијек довољно не познају акционарска права а неафирмисано је и акционарско-корпоративно управљање. И оно што има капитала, велики његов дио, у рукама је државе, па и предузећа су *de facto* под државном контролом.

Приватизацију је тешко спроводити и развијати ефикасно тржиште и све његове врсте у условима какви сада постоје. Стање привреде је тешко. Бруто друштвени производ је низак. Стопа незапослености (23,25%) међу највишима је у региону. Поред тога, велики је вишак радне снаге који ће, гледано на кратак рок, битно повећати социјални притисак. Буџетски дефицит је висок а значајан број предузећа послује у зони сиве економије. Привредна структура Црне Горе је претјерано концентрисана на енергетско-алуминијумски комплекс. Туризам се још увијек није опоравио нити довољно развио да би био нови покретач раста. Банкарски сектор је још увијек недовољно развијен. Нема приватних банака. Нужно је банкарски сектор реформисати да би омогућио враћање повјерења грађана. Постоји процес деиндустријализације. Страни капитал и инвеститори још увијек не препознају наш простор као атрактивну дестинацију. Многа предузећа су, технички, у стечају. Потребно их је реструктуирати или ликвидирати како би се њихова имовина привела економској намјени. Треба разријешити потраживања у посједу државе према овим предузећима у стечају, утврђивањем обавеза некадашњих државних предузећа.

Све ово успорава процес приватизације. Предстоји борба за уклањање ових узрока успоравања, како би она дала предвиђене резултате. Због тога се актуелне друштвене реформе, не само у привреди, него и у другим сегментима друштва, фокусирају као општи

друштвени приоритет. Ситуација може да се радикално промијени. Достигнућа досадашњих реформи дају за то шансу, иако ће наставак реформи захтијевати вријеме. Важно је оспособити и одржати многа предузећа која су приватизована, а потом правити искорак у нову праксу и односе.

Након деценијског искуства спровођења транзиције, односно приватизације привреде, Црна Гора је ове године на цјеловит начин и свеобухватно, донијела *Агенду економских реформи* која представља низ одвојених, али међусобно повезаних задатака, који ће, уколико буду извршени, довести до трансформације економије Црне Горе. Агенда се састоји из шеснаест дјелова, од којих је сваки посвећен посебном аспекту економских реформи. Обухваћени су и разрађени приоритетни задаци. Агенда претпоставља да ће добро постављена амбијентална основа довести до развоја свијести да економски раст и развој почивају на иницијативама које долазе из приватног сектора, умјесто садашњег капиталног очекивања од државног сектора. До 2006. године предвиђа се, по фазама, спровођење приватизације, реструктуирања и реструктуирања предузећа. Тако је у току реализација Програма Владе Црне Горе у сарадњи са ФАР за реструктуирање 8 великих, 12 средњих и 60 малих предузећа, као и 16 предузећа које реализује ФЛАГ.

Основни је задатак да се осигурају институције тржишта капитала да буду спремне да служе тржишту и инвеститорима. Јер, добро уређено тржиште са ниским трансакционим трошковима, опортунитетним и обрачунским трошковима, олакшаће економски развој Црне Горе. Стварање нормативног – законског амбијента, доброг корпоративног управљања, уз добар регулаторни надзор, висок степен поштовања тржишних правила и све врсте трошкова (трансакционе и др.) који не сузбијају економске активности, представљају стабилну основу – темељ тржишта капитала које добро функционише.

У сфери приватизације предвиђа се: поштовање рокова за приватизацију, обезбјеђивање приватног сектора у приватизацији преосталих стратешких предузећа, као што су: КАП, Телеком, АД Лука Бар и др., продаја свих преосталих акција које посједују државни фондови приватним предузећима и / или грађанима; треба ликвидирати предузећа или реструктуирати активу у несолвентним предузећима, како би се таква актива ставила у производну функцију. Треба приватизовати хотеле и хотелска предузећа и успоставити одговарајући систем управљања.

Са ког се нивоа стартује и шта се очекује, показују следеће двије табеле.⁵

Табела 1. Макроекономски показатељи на почетку реализације програма

<i>Макроекономски показатељи</i>	<i>2001.</i>	<i>2002.</i>
БДП (мил. еур)	1.049	1.221
БДП по глави становника	1.586	1.832
Инфлација	28,0%	9,4%
Стопа незапослености	24,0%	25%
Биланс плаћања	175	50
Стране директне инвестиције	10	75
Сива економија	40%	30%

Табела 2. Очекивани макроекономски показатељи

<i>Макроекономски показатељ</i>	<i>2003.</i>	<i>2004.</i>	<i>2005.</i>	<i>2006.</i>
БДП (мил. еур)	1.328	-1.421	1.516	1.618
БДП по глави становника	1.982	-2.111	2.241	2.372
Инфлација	8%	-4%	2,3%	2,1%
Стопе незапослености	22,0%	-21,0%	20,00%	19,00%
Биланс плаћања	-33	-33	34	35
Стране директне инвестиције	120	-150	180	200
Сива економија	20%	-15%	13%	11%

Процес транзиције у Црној Гори се може, донекле, сагледати из Регистра разврставања субјеката по облику својине и по поријеклу капитала. Тако је на дан 31. 12. 2002. године било укупно 14.377 јединица. Од тога у друштвеној својини 93, у приватној својини 11.066, у задружној 130, у два или више облика својине 423, у државној својини 273 и без ознаке својине 2.392 јединице. По поријеклу капитала стање је следеће: домаћи капитал је у 11.389, страни капитал је у 317, мјешовити капитал је у 279 и без ознаке је 2.392 јединице.⁶

Овдје се ради само о оним јединицама које су своје пословање усагласиле према *Закону о предузећима*, *Закону о класификацији*

⁵ Табеле 1. и 2: *Агенда економских реформи за Црну Гору*, март 2003. г.

⁶ Саопштење Републичког завода за статистику – Подгорица, стање на дан 31. 12. 2002. године.

дјелатности и Регистру јединица разврставања. Овим подацима нијесу обухваћене оне јединице које своје пословање нијесу усагласиле са поменутиим законима. Претпоставља се да их има неколико хиљада. Иначе, регистар воде: статистика, Привредни суд и ЗОП; и њихови подаци су потпуно несагласни. Овдје смо узели само статистичке податке као могући показатељ тенденције кретања, никако као егзактне податке тачности.

Нешто старији подаци дају, за Подгорицу као узорак, убједљивију слику о интензитету транзиције али са неадекватним ефектима приватизације. У Подгорици је највећа концентрација привредних субјеката и других усанова и институција. Ријеч је о општини која чини скоро 1/3 становништва Црне Горе и која је главни град Црне Горе. У Подгорици је регистровано 1998. године 6.172 предузећа. Од укупног броја тих предузећа и установа 85,6% је имало учешће приватних предузећа, друштва са ограниченом одговорношћу чинила су 7,9%, дионичарска друштва 2,5%, друштвена предузећа 0,6%, стамбене задруге 0,3%, јавна предузећа 0,2% итд. Ови подаци указују да је власничка трансформација ухватила дубоке коријене. Али је интересантно да друштвена својина генерише 34,7% друштвеног производа, капитал у приватној својини свега 17,0%, мјешовита својина емитује 48,2% друштвеног производа. Од укупног броја предузећа 2/3 су у трговини, финансијске и друге услуге чине 17,4%, индустријска предузећа 5,9%, занатске организације 2,3% итд. Оно што пада у очи јесте да приватна предузећа чине 85,6%, а да у друштвеном производу учествују са свега 17,0%, што указује на недовољну ефикасност и организованост приватног сектора.

Када се аналитички посматра цио ток процеса приватизације у Црној Гори може се констатовати да је она имала интензиван развој; да је приватизација углавном спровођена „одозго”, да се понекад ишло брзо, не водећи рачуна да се мала предузећа прво опораве па тек онда да се продају. Некада су претходно продавана и велика предузећа. Јавност је често била незадовољна процијењеном вриједношћу и продајном цијеном, а нијесу објављивани ни трансакциони трошкови.

Но, за то треба имати разумијевања јер су услови и околности, и економске и политичке и правне природе, у којима се спроводила приватизација били веома неповољни (ембарго и блокада, санкције, рат у окружењу и др).

И раније а и сада у најављеној приватизацији и постприватизацији главну ријеч воде државни органи: Влада, линијска министар-

ства, Савјет за приватизацију а и неки фактори са стране: УСАИД, ЕУ, УНКТАД, ЦБ, ОЕЦД, СТО, ФАР, УСТрезор и др. као донатори. Чине се напори за стварање економских, законских и других оквира у којима би тржиште долазило до изражаја, као и његове вриједности и правила у постизању раста и развоја економије Црне Горе.

У тежњи за праведном приватизацијом, званична економска политика Црне Горе настоји да успостави балансну равнотежу у односима држава – тржиште, у новим условима. То је прихватљив и озбиљан корак политике приватизације у постојећим условима.

Све у свему, може се констатовати да је разбијен стари поредак, да држава постепено напушта оне функције које не треба да обавља. Око 95% роба је на режиму слободног формирања цијена (можда прерано за услове у којима се процес приватизације одвија). Али, још није направљена права држава у оним резидуалним функцијама, у којима треба добро да функционише.

