

Akademik Taki FITI

TRI RELEVANTNA PITANJA EKONOMSKIH REFORMI U CRNOJ GORI

Budući da je Agenda ekonomskih reformi u Crnoj Gori kompleksni dokumenat, koji zapravo sadrži 16 tematskih oblasti, ja ću se u mojoj diskusiji fokusirati na tri, po mom mišljenju značajna, relevantna pitanja i pokušaću da dam doprinos ovoj naučnoj raspravi ne samo na osnovu teorijskih znanja, već i na osnovu praktičnih iskustava moje zemlje, Republike Makedonije.

Jedan od najtežih i najkompleksnijih problema u procesu ekonomske tranzicije svakako je restrukturiranje realnog sektora – sektora preduzeća. U tom kontekstu posebno je važno pitanje proizvodnog, tehničko-tehnološkog i finansijskog restrukturiranja velikih preduzeća koja posluju sa gubicima. U ovom domenu sve zemlje u tranziciji, posebno u početnim fazama tranzicije, susreću se s problemom tzv. mekog budžetskog ograničenja, koji, svakako, može imati različite oblike manifestacija: pokrivanje gubitaka poslovanja (ili deo njih) direktno iz budžeta, dakle direktnim budžetskim alokacijama, tolerisanje neizmirenih obaveza preduzeća prema državi (neisplaćeni porezi, doprinosi, dugovanja prema elektroprivredi i slično), nastavljanje prakse dodeljivanja loših bankarskih kredita itd. Negativni efekti fenomena mekog budžetskog ograničenja su dobro proučeni i poznati i u ekonomskoj teoriji i u praksi eks socijalističkih zemalja. Naime, oni doprinose rasturanju i neracionalnom korišćenju oskudne akumulacije (jer se de facto svode na nagrađivanje loših privrednih subjekata koji iskazuju gubitke u poslovanju na štetu dobrih privrednih subjekata koji redovno

izmiruju obaveze prema budžetu i socijalnim fondovima), povećanjem kamatnih stopa i istiskivanjem uspešnih preduzeća sa tržišta kapitala (crowding out – efekat), derogiranjem normalnih (zdravih) tržišnih signala itd. Jednom rečju, one su markantan primer neracionalne alokacije oskudnih resursa jer, na kraju krajeva, smanjuju efikasnost ukupnog poslovanja.

Zato, sugerišemo, da u okviru Agende ekonomskih reformi u Crnoj Gori, Vlada Crne Gore izradi detaljan program za restruktuiranje ovih preduzeća jer praksa pokazuje da odlaganje ovog problema uzrokuje velike društvene troškove, koji se jednom, definitivno, moraju platiti. Eksperti Svetske banke, koja je inače zadužena za strukturne reforme u zemljama sa kojima ova institucija ima aranžmane, obično insistiraju na dve stvari. Prvo, oni traže da budžet zemlje izdvoji posebnu budžetsku poziciju, dakle neophodnih budžetskih sredstava, namenjenih podršci restruktuiranja ovih preduzeća (podršci restruktuiranja, a ne pokrivanja gubitaka) da bi se olakšala njihova transformacija. Drugo, eksperti Svetske banke traže da se angažuje inostrana konsultantska firma koja će izvršiti kompleksnu analizu bilansa poslovanja ovih preduzeća i koja će pomoći angažovanju potencijalnih inostranih strateških investitora. Normalno, izbor te firme mora biti transparentan, mora ići na međunarodni tender, i ako se to tako uradi treba računati na pomoć Svetske banke koja može preuzeti deo troškova ili kompletno isplatiti inostrane konsultante. Iskustva Makedonije u ovom domenu mogu biti jako poučna. Mi smo prvi specijalni program restruktuiranja takozvanih 25 velikih gubitaka doneli i počeli implementirati, u saradnji sa Svetskom bankom, još 1994. godine. Zatim se, opet, u okviru aranžmana sa međunarodnim finansijskim institucijama, lista preduzeća koja rade sa gubicima dalje proširivala, a razrešenje tog problema uvek je bio jedan od glavnih ciljeva i kriterijuma za odobravanje finansijskih aranžmana i za ocenjivanje njihove uspešnosti. Vlade su uvek grešile kada su oklevale u razrešenju ovog problema – to se redovno dešavalo na kraju mandata vlade, kada se približavaju izbori i kada su kalkulacije najveće s obzirom na negativne kratkoročne efekte prestruktuiranja preduzeća (povećanje broja nezaposlenih). Mi smo tek ove godine uspeli zaokružiti proces prestruktuiranja preduzeća koja rade s gubicima. Pri tome, pokazalo se da tamo gde su ušli inostrani investitori (recimo, francuski kapital je investirao u metalurške kombinat Feni i Jugohrom, Dufferko je investirao u Makstil – najznačajniji deo nekadašnje Skopske železare itd.)

stvari su krenule ka boljem: kapaciteti su restartirani, modernizovani, dobar deo otpuštenih radnika vraćen je na posao i, normalno, danas zapravo ovi veliki kapaciteti daju značajan doprinos rastu industrijske proizvodnje, izvoza i uopšte velik doprinos povećanju ukupnog bruto domaćeg proizvoda zemlje. Naravno, posebno je značajno što ti objekti nisu više problem vlade i budžeta, naprotiv, to su velika privatna preduzeća koja uspešno rade prema tržišnim kriterijumima.

Drugo se pitanje odnosi na održivost fiskalne pozicije Republike Crne Gore. U materijalima koje smo dobili nedostaju relevantni podaci da bi se dala kompetentna ocena ovog problema. U svakom slučaju, činjenica da je planirani budžetski deficit u 2003. godini procenjen na oko 76 miliona eura, što čini 6%-7% BDP zemlje, činjenica da Vlada ima obaveze na osnovu inostranog duga, na osnovu stare devizne štednje (što je specifičan problem svih eks jugoslovenskih republika), zatim obaveze na osnovu predstojećih strukturnih reformi, obaveze na osnovu denacionalizacije, kao i drugih mogućih fiskalnih i parafiskalnih deficita, kao i činjenica da se tek radi na centralizovanju baze podataka i na utvrđivanju svih dugova Crne Gore, može komplikovati situaciju u ovom domenu. Čak i ako se tekući budžetski deficit smanji, može se pokazati da će on ostati, da tako kažem na staklenim nogama, ukoliko se utvrdi da su obaveze velike i ukoliko se ne uspostavi racionalna politika novog zaduživanja i uopšte politika racionalnog upravljanja javnim dugom. Sa druge strane, Vlada planira osetno smanjivanje poreza da bi se na taj način proširila poreska osnova i da bi se povećali ukupni budžetski prihodi (u masi) i pored smanjenja poreskih stopa. Ovakav način rezonovanja je, kao što je poznato, jedan od osnovnih postulata tzv. supply-side economics – ekonomike ponude. Ova politika u Americi nije uspela. Regan koji je bio impresioniran Laferovom krivom, smanjio je marginalne poreske stope i otvorio je problem hroničnog budžetskog deficita u SAD. Razume se, situacija u zemljama u tranziciji je specifična, jer one, u pravilu, imaju mnogo veću zastupljenost sive ekonomije i mnogo veću zastupljenost evazije (izbegavanje plaćanja poreskih obaveza). Ali ipak, efekti ove politike, su ograničeni. Naša ja sugestija kreatorima ekonomske politike Crne Gore da ukoliko krenu u proces smanjivanja poreskih stopa da budu jako pažljivi i da to rade sa nužnom skepsom. Jer ako ta politika ne uspe, ili bar ne ispuni očekivane efekte, onda imate ozbiljan problem: politički je mnogo teže povećati poreske stope nakon što ste ih prethodno smanjili. Upravo zbog ove činjenice

fiskalne politike u razvijenim zemljama, gde je poreska struktura stabilna, danas mnogo više funkcionišu kroz tzv. automatske stabilizatore, a ne kroz diskrecione mere Vlade – smanjenje ili povećanje poreskih stopa ili promene u programima javne potrošnje.

Treće se relevantno pitanje odnosi na upravljanje agregatnom tražnjom, problem koji je izražen manje-više u svim zemljama u razvoju koje imaju aranžmane sa Međunarodnim monetarnim fondom. To je zapravo onaj deo stabilizacionih politika Međunarodnog monetarnog fonda koji je oštro kritikovan u savremenoj makroekonomiji, posebno sa strane nove kejnzijanske ekonomije. Samo da podsetim, upravljanje agregatnom tražnjom po definiciji je profilirano u kratkom roku i pretpostavlja implementiranje stabilizacione (diskrecione) fiskalne i stabilizacione (diskrecione) monetarne politike. Cilj je, ako je ekonomija u recesiji, da se pokrenu snage koje će doprineti da ona funkcioniše svojim punim kapacitetom (na nivou tzv. potencijalnog BDP) i obrnuto, ako je ekonomija u inflacionom gapu, da se limitira nekontrolisani rast inflacije. Problem je u tome što MMF, kad je u pitanju upravljanje agregatnom tražnjom, permanentno zagovara i insistira na oštrim fiskalnim i monetarnim restrikcijama, čak i nakon svođenja stope inflacije na niskom nivou. Makedonija je tipičan primer te i takve politike. Mi smo u Makedoniji imali sedam uspešnih aranžmana sa Međunarodnim monetarnim fondom u kontinuitetu od 1993. do 1998. godine. U 1992. godini stopa inflacije, na godišnjem nivou, iznosila je skoro 2000%. Tokom 1993. do 1995. godine, u saradnji sa MMF-om i Svetskom bankom, počela je implementacija dezinflacione politike, koja, po definiciji, pretpostavlja oštre monetarne i fiskalne restrikcije. Budžetski deficit koji je u 1993. godine iznosio skoro 14% bruto domaćeg proizvoda, u 1994. godini smanjen je na 2,7%. U sferi centralnog bankarstva u početku smo implementirali strategiju monetarnog targetiranja, tako da u periodu 1992-1995. godine stopa rasta monetarnog agregata M1 višestruko je smanjena (dok je 1992. iznosila 750 u 1995. je svedena na 23). U 1993. godini stopa inflacije je iznosila 9%, da bi u 1996. pala na 2,5%. Od 1996. do danas Makedonija održava visoku cenovnu stabilnost, odnosno niske stope inflacije (u proseku 1% do 2%) koji se zapravo graniče sa deflacijom, a u određenim godinama (kao što je to bio slučaj u 1998. i 1999. godine) one su bile negativne. U istom se periodu, budžetski deficit, u proseku, održavao na nivou 1% do 1,5%.

Međutim, stope rasta bruto domaćeg proizvoda su stagnantne, a stopa nezaposlenosti je veća od 30%.

Vaša Agenda predviđa smanjivanje stope inflacije na nivo od 2% u 2006. godini. Ja ne mislim da je to prava solucija. Dobro, da ne budem pogrešno shvaćen, u savremenoj makroekonomiji, postoji veliki stepen saglasnosti da je visoka cenovna stabilnost (dakle, niska stopa inflacije) ključni preduslov održivog ekonomskog rasta. Tu nema sumnje. Dalje, vi imate u opticaju euro, a stopa inflacije u referentnim zemljama EU, koje su uvele euro, je 2%. Ali visoka cenovna stabilnost i uopšte makroekonomska stabilnost je kompatibilna i sa stopom inflacije 4% ili 5%. Imajte u vidu činjenicu da pitanje tzv. optimalne stope inflacije u savremenoj makroekonomskoj nauci uopšte nije raščišćeno. Naime, stopa inflacije između 0 (nulta stopa inflacije) i 2% jeste prihvatljiva inflacija za razvijene zemlje ali ne i za Crnu Goru koja, kao zemlja u tranziciji, raspolaže znatnim neiskorišćenim resursima. Pogledajte iskustvo naprednih zemalja u tranziciji pa ćete videti da su one u ključnom periodu restruktuiranja imale znatno veće stope inflacije.

Dakle, važno je da u pregovorima sa MMF-om insistirate na optimalnom fiskalno-monetarnom miksu za određeni period, koji ukoliko je optimalan, neće vam isporučivati visoke stope inflacije, ali će ipak omogućiti dinamičniji ekonomski rast i povećanje stope zaposlenosti. Recimo, vi ne možete računati na veću fiskalnu ekspanziju, zbog postojeće budžetske neravnoteže – ali ako je budžet dovoljno čvrst i disciplinovan, onda monetarna politika može biti nešto relaksiranija, da bi doprinela smanjivanju kamatnih stopa i povećanju investicija. Inače, možete doći u situaciju da vas eksperti MMF tapšu po ramenu: „Bravo, stopa inflacije vam je 1%, budžetski deficit 1%”, ali to ne vredi puno ako ne rešite problem rasta i problem nezaposlenosti.

