

Др Крсто БОШКОВИЋ

ИНСТРУМЕНТИ МАКРОЕКОНОМСКЕ ПОЛИТИКЕ У ОСТВАРИВАЊУ ЦИЉЕВА ПРИВАТИЗАЦИЈЕ

УВОД

На деликатан задатак превођења система друштвене и државне својине у приватну, поготово што исти дуже траје, може се врло сликовито моделирати дејством инструмената макроекономске политике на ефикасност процеса приватизације и националну економију у цјелини. Црна Гора, како са аспекта територијалног опсега тако и са гранског аспекта и привредноструктуралног, представља идеалну дестинацију за моделирање макроекономског инструментаријума и мјерење резултата њиховог дјеловања. У том контексту, самокритички, прагматично, користећи упоредне стандарде замаља које су транзицију увелико завршиле, биће истакнуте добре стране али и изостали ефекти и то кроз већ карактеристичне три фазе процеса приватизације. Биће симулирани параметри на основу пропуштених шанси због изостанка одређених инструмената макроекономске политике. Проблем дозирања односно *mix*-а инструмената даје посебан сценарио процеса приватизације.

У таквом временском дугом хоризонту:

Прво, промјена својине значи и промјену система и друштвеног поретка, а самим тим и промјену (реформи) сваког подсистема, како економског, тржишног, правног, политичког и институционалног. Овај процес Црна Гора није реализовала револуционарно, преко ноћи, већ еволутивно у дужем процесу, па је самим тим и плаћена цијена друштвено економских реформи по та два резултата сценарија потпуно различита.

Друго, с обзиром на то да је била позната друштвена својина, то је у односу на бивше земље СЕВ- а, пут ка приватној својини био са итерацијом више т. ј. корак (фаза) више, а самим тиме и потребна цијена и „жртве” напора ка циљу већа у односу на прелазак из државне у приватну својину.

Анализа надаље показује да је дејство спохастичних фактора оставило више трага на сам процес, него нажалост изостала јасна Стратегија приватизације која је морала бити краће временски ороченa и са селектираним и оптимално одабраним циљевима економске политике.

I СТОХАСТИЧНА ФАЗА ТРАНЗИЦИЈЕ (1990-1994. год.)

Први изазов које су посткомунистичке земље морале да ријеше јесте *којим техникама* и методама треба да изврше превођење недефинисаног у дефинисани облик власништва, односно како извршити приватизацију као основ подизања ефикасности националних економија.

Други изазов јесте *фактор вријеме*, односно питање брзине приватизације. Ово није само било питање формалног и психолошког значаја него и дубоко економског и структуралног значаја. Рационално је било смањити вријеме празних ходова и времена трајања „перестројке” или т. з. в. подешавања. Ако је то тако, а јесте, морао се правити избор приватизације на *кратки рок* или *приватизација транзиција* на дужи рок. Ми смо нажалост кренули овом другом опцијом тј. приватизацијом на дужи рок. Морам да кажем атлетском симболиком и аналогијом да је то био избор двије атлетске дисциплине „трке на 100 м” и маратон трке на 40 километара. Као што видите у питању су заиста двије драстичне разлике и у погледу стратегије и у погледу тактике, и у погледу конкуренције, у погледу распореда снага и у погледу могућих жртава, и у погледу атрактивности, и у погледу амбијента. Уосталом видите сами, да се и атлетичар на 100 м (спринтер) анатомски, физиолошки, физички и психолошки драстично разликује од атлетичара маратонца на 40 километара. Од ефикасности и брзине приватизације у тридесетак европских и евроазијских земаља, умногоме је било одлучујуће за приоритете и капиталне добитке које су се могли вући у међународним финансијским и трговинским организацијама као дио глобалног интеграционог процеса.

Наравно, значај брзине је битан у погледу дизања блокада и ограничења према новом приватном власништву те стварању економских слобода према предузетничким активностима појединаца. Други изазов је био *како дозирати брзину либерализације* у погледу цијена роба и услуга али и осталих фактора производње.

Брзина приватизације значајно је повезана и са етичким и филозофским питањима, а то је да ли *приватизација може бити праведна*, односно, под којим условима може бити праведна. Ово је посебно битно јер је ријеч о транзиционој популацији цца 400 милиона становништва које је живело у систему камунизма (социјализма) гдје је идеја водиља а и пирамида скале вриједности била једнакост, правда, праведност. Подешавање ових етичких принципа бар у првој фази приватизације ставило би засигурно фронтални отпор и деструктивну енергију што би било дестабилијући фактор и приватизацији у сету реформских закона. Моја истраживања указују, да приватизација само стартно може бити праведна, т. ј. ако се одради у цјелости за мање од 24 мјесеци. Дакле, праведност у процесу приватизације обрнуто је сразмјерно функцији времена.

Умјесто приватизације на кратки рок са опсегом краткорочних циљева у Црној Гори, свјесно или несвјесно, отишла на приватизацију на дужи рок са многим замкама и неизвјесностима, но истовремено, била је то прилика да се на неким сегментима учи и на туђим грешкама.

Прва фаза приватизације је трајала од 1990. до 1994. године, и носила је све елементе стохастичног, и турбулентног начина привређивања. Креће се са *стартном законском инфраструктуром* Законом о трансформацији предузећа, Уредба о методама промјене имовине и капитала, Закон о предузећима и то све, под координацијом новоформиране Агенције за реструктурирање и стручна улагања. Није се стигло ни на владином одабиру циљева економске политике и приватизације, а дошло је до урушавања привредног система, губитка тржишта, дезинтеграционог процеса, пада великих привредних система, ниског коришћења капацитета и драстичног пада друштвеног производа и животног стандарда.

Друга лавина стохастичких проблема привређивања јесте *монетарни хаос*. Прибјегло се неконтролисано штампању новца која пролази кроз инфлациону спиралу, а затим у двогодишњој пустоши досеже астрономску цифру и највећу у историји евопског континента након другог светског рата. Не зна се ко је горе поршао

привреда или становништво, и једни и други су тотално осиромашени и налазили су се у зони биолошког опстанка. Све полуге макроекономске политике биле су безначајне и политика курса и политика трговинског и платног биланса и политика царина, политика штедње поготово. Са *пирамидалним банкама* и штедионицама одрађене су додатне финансијске подвале према грађанима што је вишеструко негативно утицало на кредибилитет процеса приватизације како привреде тако и банака. Поготово банкарски и кредитни систем претрпио велике штете јер без институције штедње и акумулације не само што ова два подсистема не могу да функционишу, него напротив, штедња је услов привредног раста, опоравка и развоја као и уједно представља темељни стуб инвентиција, како из земље тако и инвентиционих улагања извана. Степен *својинске сигурности* предузећа срозан је на веома низак ниво, а заштита потраживања и уговора (судским и извршним апаратом државе) био је такође нестабилан и неажуран.

Трећи сет стохастичних елемената који је имао негативан утицај на процес приватизацију и привредна кретања је утицај *ратног окружења, политичка дестабилизација*, пренапрегнути буџети за социјалне и ванпривредне трансфере и надаље урушена скала врљедности. У оваквим условима прилив инвестиција са стране просто је био незамислив, а у одсуству домаће штедње и потопљених пословних фондова, фондова резерви, фондова акумулације изостала су чак издвајања и у амортизационе фондове, привреда је била на издисају, са малом продукцијом, високим губицима и неликвидношћу. Дода ли се томе тежак период санкција УН и изолација, несумљиво заокружује се један тежак мозаик стохастичких елемената разорних и за привреду и животни стандард грађана који у том периоду заиста гледају на приватизацију са скепсом, подозрењем и негативном конотацијом.

II ФАЗА ПРЕИСПИТИВАЊА ОТРЕЖЊЕЊА (1994-1999. год.)

Временски распон који покрива фаза је од 24. јануара 1994. године, када се *инфлаторни хаос зауставио монетарном реформом* и паритетом курса 1 DM = 1 нови динар, па до краја 1999. године, када се поново испушта монетарна стабилност и озбиљно размишља о увођењу иновалуте и монетарној суверености Црне Горе. Био је

то период отрежења и преиспитивања када се мукотрпно али поступно враћало повјерење у институције монетарног и привредног система. Истина, и даље је била присутна политичка нестабилност, криза извршне власти те континуиране политичке тензије између двије федералне јединице, Београда и Подгорице, уз нарасли изолационизам који се завршава са разорним и дуготрајним НАТО бомбардовањем.

Изласком из стохастичке фазе транзиције, са исцрпљеном привредом и санкцијама, ушло се у зону *преиспитивања* и економских биланса РЦГ и политичког курса и транзиционе пројекције. У овој фази учествовала су сва правна лица, укључујући и она која су у зони стечаја извршила процјену имовине, по трошковној и тржишној методи коју је верификовала Агенција за реструктурирање РЦГ. Због исцрпљености привреде приносна метода предузећа исказује јако депресирани вриједности, тако да због социјалних и политичких притисака Агенција фаворизује у дионичарским масама трошковну методу, иако је она далеко изнад тржишне методе. На то ће указати касније енормно ниске вриједности како ваучер поена тако и самих акција које се продају на берзи. У игру се уводе фондови – Фонд за развој ПИО и Завод за запошљавање, као главне полуге прелазне фазе приватизације. Задатак државних фондова је био да одржи привредне субјекте у потребној привредној кондицији до коначне приватизације. Главна стратегија фондова је била промјена да на основу номиналног власништва у предузећима, на читавој територији спровести тоталну трансформацију и подићи њихову ефикасност на ниво кооперативног управљања, и спријечили пад акција.

Стратегија тоталне трансформације обухватала је:

2. 1. *Управљачку трансформацију* са циљем да се преко контролног пакета акција подигне ефикасност управљачких структура и лошим процјенама да се систем самоуправе може демонтирати преко ноћи.

2. 2. *Кадровска трансформација* која је требало да направи освјежење постојећих кадрова са новим младим кадровима, информатички и маркетиншки поткованим, који би припремили фирме за кооперативно вођење бизниса. Показало се да у Црној Гори није била довољна критична маса која би могла да одговоривом циљном задатку.

2. 3. *Финансијску трансформацију* која је имала задатак да направи финансијско оздрављивање преузећа кроз рјешење проблема неликвидности, питање обртних средстава, отпис и куповину иносуда, питање кредитирања и припрема за прибављање недостајућег капитала по основу продаје акција, а мање по основу банкруских кредита. Под притиском синдиката и статитичног радног законодавства претежан дио финансијских инекција ипак је отишао у потрошњу и за социјалне трансфере, умјесто постизања тржишне конкурентности.

2. 4. *Производно-технолошку трансформацију* која је била високо постављен циљ и као такав сасвим нереалан, утолико прије, што се у затвореним системима не може рачунати на битнију измјену технологија, а још мање позиционирање са новим робним маркама и новим асортиманима тампонирати битно нарушену привредну структуру Црне Горе, што се рефлектовало великим трговинским дефицитом.

Значајни су први већи приливи ино-инвестиција у Црној Гори остварених куповином контролног пакета акција у одређеном броју преузећа, али још увијек далеко од тога да би битније утицали на токове капитала.

У поступку индентификације капитала дио акција је подијељен на отплату запосленим, а дио, чак и бесплатно, као вид доприноса минулог стажа односно као вид демократизације власништва над капиталом.

У овом периоду, ниче на хиљаде нових приватних предузећа годишње, подстакнутих климом предузетништва. Истина, једва једна трећина настаје у сфери производње, а преостали дио у сектору услуга, трговине и *чисте потрошње* (перионица, пржионица, кладионица, кафић, ресторан). Сасвим је сигурно да се селективном пореском политиком, кредитним политиком и инструментима могла одрадити структурална алокација капитала. На овај начин пропуштена је шанса да се на старту оптимално води подешавање привредне структуре сходно платно-биласним потребама Црне Горе.

Велика заслуга за настанак на хиљаде нових приватних преузећа припада Фонду за развој, а посебно Заводу за запошљавање који су кроз кредитирање и одговарајућу методологију бизнис-планова ублажили проблем незапослености и технолошких вишкова. У условима масовне незапослености, што је случај земаља у транзицији, отпуштени радници из стања недовољне запослености прелазе у стање потпуне незапослености, што нема као нужну последи-

цу пораст продуктивности привреде у цјелини, мада може да се побољша ефикасност конкретног предузећа.

Лоцирањем гро приватног капитала у сектору потрошње, трговина и услуга, дефинитивно је утицало на *неостварење два циља у овој фази транзиције*, а то су: повећање *стопе раста и повећање ефикасности* (профитабилности) приватних предузећа.

Због *изостанка биланса (катастра)* расположивих слободних ресурса, слободних хала, слободних складишних центара, дистрибутивних центара, слободног канцеларијског простора, слободних хотела, мотела, слободних стругова, преса, линија за обраду дрвета и метала, новоформиране приватне фирме су гро инвестиција *умртвиле у грађевинске објекте*: хале, канцеларије, складишта и на тај начин уишле у замку и зону симетричне неефикасности као и друштвена предузећа. *Кондициона способност* тако новоформираних приватних предузећа, без квалитетних обртних средстава, без улагања у маркетинг, дизајан, паковање и подизање квалитета производа, она нијесу у стању да буду цјеновно конкурентна ни на домаћем тржишту, а камоли у извозу. Последица овакве неадекватне структуре улагања приватних предузећа и дуплирање капацитета, а уз велике бирократске трошкове приликом отварања (оснивања) фирми такво дуплирање капацитета довело је до банкротства и гашења значајног броја фирми.

Други велики удар и банкротство новоформираних приватних фирми услиједило је од *посљедица удара увозничког лобија*, гдје су посебно страдале минипроизводне фирме са штетама утолико већим што су исте финансиране кредитима за самозапошљавање или кредитима Фонда за развој. Ријеч је о моћном увозничком лобију који нема никакве веза са либерализацијом и тржиштем *LESEFER*. Са лепезом инструмената макроекономске политике новоформиране производне фирме су морале бити охрабрене и подстицајно подржане да буду и извозно конкурентне, умјесто што су на старту доживјеле фијаско и ликвидацију.

III ФАЗА УРГЕНТНИХ РЕФОРМИ (1999-2003. год.)

3. 1. Гдје су други стигли

Да би озбиљно схватили значај фактора времена и потребе за ургентним реформама у свим сегментима, морамо видјети гдје су у међувремену други стигли у транзиционим резултатима.

3. 1. 1. Друштвени бруто производ остварен у приватном сектору у % у 1998. години

Русија	Пољска	Чешка	Словачка	Мађарска	Румунија
74 %	72 %	79 %	81 %	78 %	67 %

3. 1. 2. Директне стране инвестиције у мил. US \$ у 1998. години.

Русија	Пољска	Чешка	Словачка	Мађарска	Румунија
2183	5500	1400	165	1936	950

3. 1. 3. Пореска издржљивост, учешће јавне потрошње у друштвеном производу % у 1998. години.

Русија	Пољска	Чешка	Словачка	Мађарска	Румунија
33,0	43,8	40,0	41,2	39,2	26,8

3. 1. 4. Стопа раста и подизање извозне конкурентности

Распад бившег клириншког тржишта СЕВ-а имао је велике посљедице на драстичан пад друштвеног производа и донио ломове у специјализованим структурама привреде предметних земаља. У међувремену успјело се деведесетих година прошлог вијека да се направи *заокрет и постигне изванредна стопа раста*, посебно у Чешкој и Пољској док је у Русији и Румунији забиљежен незнатан раст. На плану измјене привредне структуре и јачања извозне конкурентности постигнути су изванредни резултати, а поготово мале земље попут Литваније, Летоније, Естоније, Чешке и сл. Наравно, разигравале су ефикасније тржиште капитала, институцију штедње, ефикасно банкарство, правну сигурност инвеститора и сл.

3. 2. Монетарне реформе

Напокон, читав сет Закона и пројеката по високим међународним стандардима одрађен је у монетарној сфери.

Прво, Пројекат *масовне ваучерске приватизације*, поготово у методолошко техничком и маркетиншком смислу, одрађен је изванредно. Масовна ваучерска приватизација одрађена је у четири фазе, износећи капитал (акције) 225 црногорских предузећа у квоти од 5000 ваучер-поена свим пунољетним грађанима Црне Горе. Завод за обрачун и плаћање са информационо логистичком подр-

шком изванредно је одрадио задане операције Пројекта ваучеризације, након чега је престао да постоји, јер су послови платног промета прешли у пословно банкарство. Наравно, предходно је технички, кадровски, и софтверски формиран централни регистар акција као потребни дио недостајуће инфраструктуре капитала, који је такође одговорио постављеном задатку. Иначе, ваучеризација је најбоље ефекте дала у Чешкој, јер је временски била добро позиционирана и то на почетку процеса приватизације, а била је синхроно подржана и дозирана осталим макроекономским инструментима.

Без обзира на то што је ваучеризација код нас закасњели процес, дала је добре импулсе за промет капитала на секундарном тржишту, што се манифестовало са прометом акцијама на двијема црногорским берзама од сса 73 милиона € у прошлој години. Дебиروقратизацијом Комисије за хартије од вриједности, подупрете законским и подзаконским актима, створени су услови да новоформирана четири приватна инвестициона фонда активирају *велику своју понуду акција* и тако дају нови и жељени квалитет на тржишту капитала. Наравно, велика препрека за то је била мала тражња, ниска куповна моћ грађана, лоша ликвидност предузећа те недовољан улазак инобанака и инокорпорација на релативно мало црногорско тржиште. На овом плану, потребно је одређени МИХОМ инструмента дјеловати како би се створила критична маса тражње акција, а самим тим би се успоставила валиднија равнотежна цијена акција које су сада чак и код монополских и елитних фирми енормно ниске.

Треће, на сектору *пословног банкарства* Централна банка Црне Горе уводи значајни ред и банкарске стандарде, тјерајући их на развој и дисперзију потфолио послова, уз новопреузете послове платног промета од стране ЗОП-а, моделирајући са обавезним резервама, процјеном тржишних ризика, дисперзијом пласмана, пословица гаранција, фидуцијом, хипотеком и слично.

Наравно велики вишкови радне снаге, бирократски рецидиви, велике јединичне цијене услуга банкарских производа и још увијек нерјешива енигма штедње, не дају им добру шансу у очекиваној конкуренцији са инобанкама, које засигурно морају бити присутне и на овом тржишту капитала. *Враћање старе девизне штедње* и стварање импулса за нове облике штедње, како код грађана тако и код предузећа, основа је развоја и привлачења инвестиција и здравог тржишта капитала.

3. 3. *Реформе пореског система*

Овај сегмент је изузетно значајан за процес приватизације и атрактивност директних инвестиционих улагања. Макроекономски инструменти у домену пореског система су разноврсни и врло интересантни за моделирање и дозирање, појединачно или у садејству са другим, ради постизања конкретних економских циљева. Поред фискалне улоге пореза, засигурно мора се давати и на значају њиховој дистрибутивној улози, алокативној, развојној или, пак, социјалној улози.

Велики проблеми у *дефициту буџета*, висока јавна потрошња са енормних 68% у друштвеном производу, недовољна наплата због несолвентности предузећа, успоравају процес приватизације. Друго, у пореској структури и даље је остало доминатно учешће посредних пореза: пореза на промет, акциза и царина, пореза на зараде, ријечју – пореза који се убирају по аутоматизму. Увођење ПДВ биће *тест издржљивости* постојећих пореских захватања на привреду, утолико прије што је тржишна конкурентност и кондиција постојећих и новоформираних приватних фирми далеко од тога да гарантују излазак на ино тржиште, а ограничења постојећег су евидентна. Већ одавно стечена фискална сувереност те предходно стечена добра и лоша искуства биће основ корективних инструмената пореске реформе у наставку процеса транзиције.

3. 4. *Реформе радно социјалног и пензијског система*

У условима *високе незапослености*, готово када се иста алармантно изједначила са запосленим на крају 1998. године, на равнотежни ниво од 83.000 лица, од чега је 1/3 ангажована у сектору потрошње, уз велики број који је у *стању социјалне потребе*, тражи ургентно усвајање већ коверитраних законских пројеката у домену радног и социјалног законодавства. Задржавање постојећих права у домену радног законодавства не може допринијети јачању тржишне конкурентности наших производа и услуга. *Валоризација људских ресурса* комбинацијом *тиха* знања, вјештина, рутина, иновативности, тренинга *know how* у поступку приватизације мора имати посебну вриједност. Иначе, нека од лоших искустава постојеће приватизације је у томе што се нови власници усредсреде на имовину, биланс стања, а не на биланс успјеха, на валидност креативних менаџерских структура на стратегију развоја, маркетинг стратегију и јачање конкурентних способности својих производа.

Реформе *Фонда ПИО*, који има широку дисперзиону дјелатност, мора да се битно реформише, ускоспецијализује и усредсриједи на циљну функцију сервиса: исплату армији пензионера од сса 87.000. Мора се вратити горња граница добијања пензија, заострити регуларност добијања пензија, смањити високо учешће расхода ПИО у друштвеном производу, те оптерећења зарада високим доприносима. Учешће Фонда ПИО на секундарном тржишту хартија од вриједности биће запажено.

3. 5. Валоризација ресурса и измјена привредне структуре

Читавим арсеналом макроекономских инструмената из домена пореске, алокативне, дистрибутивне, инвестиционе, царинске политике мора се синхроно дјеловати на *измјену привредне структуре* и смањење врло израженог спољнотрговинског и платног дефицита. Валоризацијом ресурса кроз *финализацију* у већ постојећим капацитетима може се супституисати одмах увоз и позиционирати боља понуда, и то код:

- прераде меса, млијека, поврћа, маслина, рибе, љекобиља,
- прераде алуминијума и челика
- прераде коже, дрвета и дрвних прерађевина.

Са изградњом капацитета по основу приватизације у високопрофитабилне програме, и то:

- енергетски комплекс,
- производња цемента, креча, прерада камена и на стотине производа на бази цемента и креча,
- производња производа и услуга који сервисирају понуду туризма, саобраћаја и инфраструктуру.

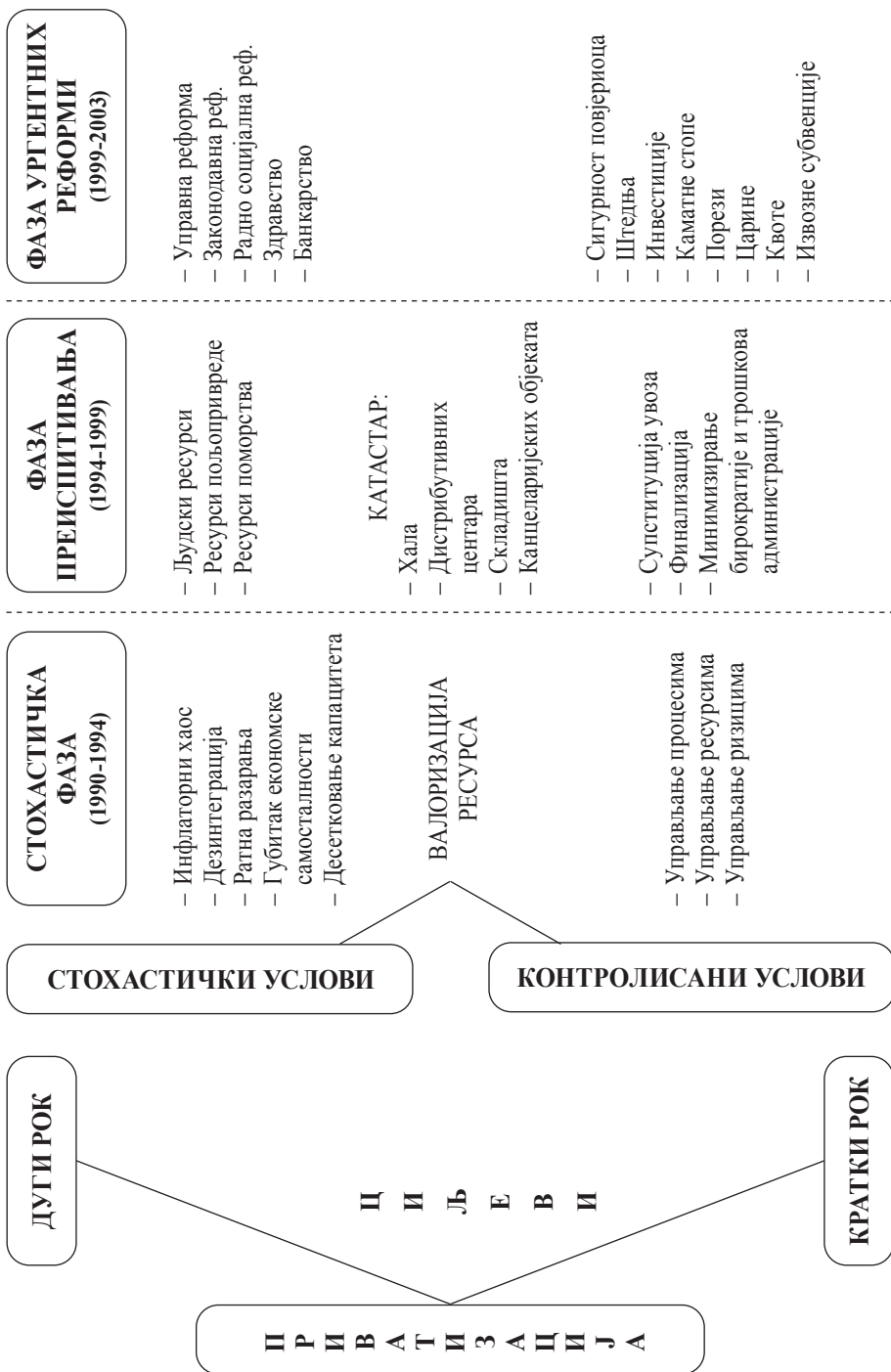
Ово је уједно и пут за *смањење спољнотрговинског дефицита*, пораста друштвеног производа, запошљавања, подизање ефикасности привреде и бијега из зоне сиромаштва значајног дијела популације. Биће то уједно и прилика за веће *директне инвестиције* (у овај години једва 95 милиона еура) прилив капитала, квалитетни финиш приватизације, већу куповину моћ, већу штедњу, повјерење у банкарске институције, јаче берзанско пословање, јаче тражње акција предузећа и подизање цијена акција и *враћање урушене скале вриједности* кроз јаке демократске институције и њезине контролне механизме.

ЗАКЉУЧАК

Када је започет процес транзиције прије 12 година Црна Гора је, као дио бивше Југославије у односу на остале земље, и у погледу привредне структуре и пратеће инфраструктуре и расположивих ресурса имала евидентну предност. Десет година касније, та предност се готово истопила, јер је земља била под санкцијама, изолацијама и политичком нестабилношћу, тако да су изостали јачи импулси у приливу ино капитала и директних инвестиција. Стога, претходна анализа и дијагноза све три фазе приватизације тражи *ургентне реформе* у свим сферама привредног и друштвеног живота. У том послу, *умјесто парцијалних мјера мора се користити читав титх добро дозирањих инструмената макроекономске политике* који би приватизацију окончали, а самим тим била би, и транзициона страница завршена, а отворена нова страница развоја и просперитета црногорског друштва.

Према начину утицаја фактора неизвјесности на очекиване приносе од инвестирања, ризике дијелимо на привредносистемске и тржишне ризике





ЛИТЕРАТУРА

1. Статистички годишњак. – Завод за статистику РЦГ, Подгорица
2. Економист. – Савез економиста Југославије, Београд.
3. *Масовна ваучерска приватизација у Црној Гори за 2001. годину* З. Тодоровић, К. Стипанић, Д. Јанковић, М. Лукић, Подгорица.
4. Маркетинг стратегије у индустрији челика – Бошковић др Крсто, Подгорица.

Dr Krsto BOŠKOVIĆ

MACROECONOMIC POLICY INSTRUMENTS IN IMPLEMENTATION
OF PRIVATISATION OBJECTIVES

Summary

The Paper has dealt with a detail study of transition processes in Montenegro for the last 12 years period. There are three privatization process stages clearly identified herein which depend on the environment and the privatization took place and privatization objectives set out.

Instead of approaching partial steps or activities, The Paper highlights the whole set of macroeconomic instruments which are to be applied, one at a time, to attain the privatization process successfully accomplished.