

Соња Петровић-Лазаревић*

НОВА УЛОГА ДРЖАВЕ У ПРИВРЕДНОЈ РЕФОРМИ

Да бисмо могли говорити о новој улози државе у привредној реформи, потребно је претходно дефинисати привредну реформу и појам државе.

Привредна реформа подразумева промену политике владе која условљава промену економског понашања пјединаца и предузећа, ширење приватног сектора и тржишта. Она је условљена политиком дате земље.¹

Узроци настајања привредне реформе могу бити спољне и унутрашње природе. Најчешћи узрок спољне природе јесте опадање међународног пословног циклуса који резултира у пад економских активности у земљи, што директно доводи до смањења прихода владе. Унутрашњи узроци су идеолошки преокрети, незадовољство народа, неефикасност државне интервенције.

Да би остварила одговарајуће циљеве који одликују економску реформу, влада користи политичке инструменте. Суштина ових инструмената су институционалне промене у јавном и приватном сектору.

Уколико је реч о привредној реформи у правцу оживљавања тржишне економије, влада може да користи следеће инструменте за рационализацију јавног сектора (1): економично вођење државне потрошње, односно буџетске политике и јавних инвестиција; унапређење пореског система; ликвидирање нерентабилних државних предузећа; смањење броја запослених у јавном сектору и ограничено дотирање државних услуга и потрошних добара.

* Проф. др Соња Петровић-Лазаревић,
Грађевински факултет, Београд

¹ Wilson E. & Gordon V., *Uspesi i promašaji reformi zasnovanih na tržištu*, »Ekonomska politika«, br. 2010, 1990.

Са друге стране, да би унапредила приватни сектор, влада треба да контролише монополе, да одговарајућим прописима подстиче настанак и развој фирми нарочито у пранама од општедруштвеног значаја; да регулише цене и приватизује државна предузећа.

Да би економска реформа успела, треба да се реализују одговарајући политички предуслови. То су: прихватања привредне реформе од самог врха политичког система и одстрањивање регуларних и легалних оквира старог економског система.

Циљ овог рада је критички осврт са аспекта економске функције државе на досадашње резултате у стварању услова за развитак савремене тржишне економије нашег друштва и на њене будуће задатке. Из тих разлога потребно је разјаснити појмове: држава и влада. Држава је општи облик политичког организовања друштва, а влада је највиши колегијални управно-политички орган једне земље.² Будући да код нас влада, односно Савезно извршно веће има политичке и управне функције, у раду се неће правити дистинкција појма државе и владе. Само ће се под појмом државе подразумевати политичко-управна власт за наше друштво у целини.

Први део рада указује на полазне перспективе за развој тржишне економије које су се различитим интензитетом мање или више успешно остваривале. Други део рада наглашава потребу за формирањем јавног сектора који својим функционисањем утиче на корекције у конципирању економске политике владе, и према томе, представља значајну компоненту улоге државе у тржишној привреди савременог типа. У закључним разматрањима као трећем делу рада истакнута је потреба за отклањањем ограничења политичко економске природе који коче реализацију привредне реформе и за афирмацијом јавног сектора.

Досадашњи резултати

Суштина привредне реформе, која је у знаку конвертибилног динара, јесте: створити услове за пуни развитак савремене тржишне економије. То подразумева: 1. регулисање основних макро економских параметара; 2. институционално дефинисање привредног субјекта према облицима својине; 3. развијање плурализма интереса; 4. функционисање правне државе.

Детерминисање макроекономских параметара има за сврху усмерење економске политике која би на најефикаснији могући начин заштитила интересе економских субјеката. При томе су, без сумње, најважнији параметри који се односе на монетарну и фискалну политику. Претпоставка је, разуме се, јединствено тржиште на коме делују мере монетарне и фискалне политике.

² Ekonomski leksikon, SA, 1975.

Код нас је прихваћен фиксни курс динара везаног за немачку марку и реализована је унутрашња конвертибилност домаће валуте. Али политичке околности нарушавају ове потезе владе, доводећи под озбиљни знак питања исход привредне реформе. Довољно је само подсетити се да је један део наше земље чак прогласио локалну валуту. Са друге стране, ова мера монетарне политике обуздала је инфлацију, која је, на жалост, почела поново да расте углавном услед спољних фактора, суше и нафтне кризе. Ових дана цена нафте пада на светском тржишту, што буди извесне наде да ће се инфлација поново обуздати.

Осим фиксног курса динара, монетарна политика је регулисањем нивоа есконтне стопе допринела повлачењу новца са тржишта и стварању оскудице за новцем. Та оскудица је утицала на нивое личних доходака и опадање потрошње, али за један релативно кратак период времена.

Вероватно да би се могло рећи да је кратко време протекло да би се позитивне консеквенце дејства мера монетарне политике могле осетити онако како је то замишљено привредном реформом, али чињеница је да се и у тако кратком периоду видно примећују њени негативни аспекти.

Уз монетарну политику, потребно је развијати и јединствену фиксалну политику. Има мишљења која придају велики значај овој макроекономској мери, али и оних који сматрају да је фискална политика Пандорина кутија.³ Ова мера владе требало би да има за сврху подстицање економских активности уз обезбеђење покривања својих издатака преко пореза.⁴

Наш досадашњи порески систем карактерише децентрализованост и неефикасност. Осим пореза, егзистирају и доприноси на личне дохотке и доходак предузећа. Доприноси су категорија слободне размене рада која никада де факто није заживела. Доприноси и порези су у суштини исто, облици буџетског финансирања.

Доминација посредних пореза у пореском систему представља наредну слабост фискалне политике. Опорезивање потрошње преко пореза на промет, који иначе обезбеђује преко 80% укупних прихода у буџету федерације, повећава разлику цена на домаћем тржишту од оних на иностраном тржишту, подстиче инфлацију и ствара велике социјалне разлике.⁵ Директних, непосредних пореза практично и нема.

Према томе, нови задатак владе у фискалној политици је да споји порезе и доприносе. Такође, треба да повећа значај директних пореза и то пореза на добит предузећа и пореза на до-

³ Pechman, A. J., *The Future of the Income Tax*, »American Economic Review«, mart 1990, vol. 180, № 1.

⁴ Brownrigg M., *Understanding the Economy*, Addison-Wesley, London, 1990.

⁵ Dumezić T., *Poreska reforma bez osnovnih preduslova*, »Ekonomaska politika«, br. 2009, 1990.

мањинства. Први порез требало би да буде пропорционалан, под претпоставком да је обезбеђена иста мотивација привређивања економских субјеката. Уз њега, постојао би порез на потрошњу и уместо основних и посебних пореза на промет, требало би да буде порез на додатну вредност. Тако би се створио упоредив порески систем. Порез на домаћинства био би синтетички и прогресиван. Прогресивност би задовољавала социјалне критеријуме, али би и стимулисала грађане за максимизацију сопствених прихода.

Озбиљна препрека развоју фискалне политике је неопходност мењања привредног система, која првенствено подразумева институционално дефинисање привредног субјекта према облицима својине и плурализму интереса, што је истовремено и други услови за оживљавање савремене тржишне економије.

Важећи правни прописи признају приватна, мешовита, друштвена, јавна предузећа у складу са постојањем одговарајућих облика својине.

Приватно предузеће базира на приватној својини и предузетништву и менаџерству. Оно је код нас претежно развијено у облику мале привреде и спојене функције предузетништва и менаџерства. Развијена фаза савремене тржишне економије, међутим, имплицира одвајање функције предузетништва од функције менаџерства, што за собом повлачи развијеност тржишта, радне снаге, новца и капитала и веће ингернције владе у економски развој.⁶

Будући да је предузетник и менаџер једно исто лице, новчани прилив је, у ствари, профит предузећа. Дакле, појединац власник предузећа, настојећи да обезбеди својој фирми што поволјније место у условима конкуренције на тржишту производа и тржишту капитала, посебну пажњу посвећује активностима које би допринеле максимизацији његовог циља, односно корисности. Ова корисност подразумева повезаност приватног предузећа са друштвом у смислу да ако предузеће бележи прогрес, бележиће га и друштво. Јер предузетник који је истовремено и менаџер мора да поседује капитал, да ангажује радну снагу и остале ресурсе да би његова фирма заживела. Са друге стране, он обезбеђује потрошача производима и услугама квантитативно и квалитативно. Најзад, он плаћа одговарајуће порезе држави који би требало, пре свега, да буду усмерени унапређењу пружања услуга од стране владе друштву. Наиме, иако се сматра да је процес тржишно оријентисане производње и алокације ресурса углавном ефикасан, постоје бројне тешкоће које онемогућавају максимизацију друштвеног благостања и које би требало друштво да одстрани преко политичког система који, опет са своје

⁶ Petrović-Lazarević S, *Економски субјект у реформи*, »Зборник радова SEJ«, »Brioni«, 1990.

стране, треба тако да институционално обезбеди функционисање владе да би се заштитили интереси економских субјеката.⁷

У условима одвојене функције управљања од функције руковођења, могућност јављања конфликта интереса не треба искључити. Али у развијеној тржишној привреди он се релативно лако разрешава, јер је институционално прецизно дефинисано која су права и дужности титулара својине, а која његовог службеника или менаџера. Осим тога, будући да је предузетник власник предузећа, његове интересе штитиће влада којој је основни задатак да трасира пут ка лакшем постизању јошвног мотива привредног субјекта у виду максималног профита.

Мешовито предузеће је прелазни тип предузећа са две алтернативе: приватно предузеће и јавно предузеће. Оно је осмишљено као деоничарско друштво у условима тек формираног, односно недовољно развијеног тржишта капитала. Овим предузећем руководи директор, а непосредни надзор његовог рада спада у надлежност пословног одбора, Настојања владе да продајом деоница радницима убрза процес приватизације предузећа наишао је на оштар отпор услед различитих разлога политичке природе. Извесно је да је тај отпор практично зауставио продају предузећа и њихово претварање у тип предузећа својствен савременој тржишној привреди.

Отуда, данас поред приватног предузећа, постоје мешовита, друштвена, а од недавно су институционално детерминисана и јавна предузећа за оне привредне и непривредне гране које су од изузетног друштвеног значаја. Међутим, и овде политички интерес превладава економски, па се не очекује јединствен начин функционисања јавних предузећа за друштво као целину. Шта више, већ смо сведоци да у извесним деловима наше земље у којима су спроведени демократски избори, јача тежња ка снажењу политичке над економском доминацијом у предузећима друштвеног јавног и мешовитог типа.⁸

Развијање плурализма интереса као трећег услова за пуни развитак савремене тржишне економије, односно развитак вишепартијског система, дало би нову димензију функционисању владе. Наиме, влада би осим права имала и одговорности утичући на економско и рационално понашање привредног субјекта. Постојање опозиције као политичке странке развило би систем одговорности и одстранило могућност политичког волунтаризма.

Вишепартијски систем и различити облици својине захтевају правну заштиту појединца, грађанина и његову једнакост пред законом без обзира којој политичкој партији да припада и без обзира на имовински статус. Другим речима, наша привредна реформа не може дати позитивн резултате без функциони-

⁷ Pappas J. & Brigham E., *Managerial Economics*, The Drygen Press, Hinsdale, Illinois, 1979.

⁸ Pokrovac Z., *Nove vlasti — stara моћ*, »Borba«, 21—22, oktobar 1990.

сања правне државе као четвртог услова заживљавања тржишне економије.

Код нас се тек ставрају предуслови грађанске демократије. Политички плурализам ступа на сцену, мења се законодавство, уочавају се почетни кораци правне државе. Али много тога није почело да се мења, а и оно што се мења, чини се није увек у духу грађанске демократије. Тако се појединцу намеће одговарајући систем образовања са идеолошким примесима једнопартијског система. Ограничава се слобода избора не само у образовању, него и у другим видовима елементарних грађанских права.⁹ По Нацрту закона о наслеђивању земљишта, ограничава се људска слобода у избору активности и озакоњује немогућност мењања професионалне оријентације током животног века. Ако се заиста жели прећи на савремену тржишну економију, онда би нова улога владе била онемогућити егзистенцију идеолошки зависног појединца. На тај начин би се отклонили предуслови деловања неформалних социјалних група који су доводили до зависности законодавне и судске власти у односу на извршну власт. Успоставио би се механизам равнотеже између неформалних узурпаторских снага и легалних институција власти, ако је случај са цивилизованим савременим демократским друштвима.

Значи, услови за пуни развитак савремене тржишне економије још се нису стекли код нас. Узроци томе су различити, али чини се да је доминантна политичка неусаглашеност појединих делова наше земље.

Без тога, а нарочито без афирмације појединца и без афирмације правне државе, привредна реформа не може дати очекиване позитивне резултате. У случајевима одлучивања о развојној политици, планирању и еколошкој заштити друштва — то је више него очигледно.

Нова улога владе

Економска политика коју одређује влада расположивим инструментима детерминише инвестициону политику. У развијеним привредама инвестициона политика је везана за одређени поступак избора инвестиционих пројеката, познатим под именом cost-benefit анализа. Овај поступак замењује тржишни механизам у процени инвестиционих алтернатива за подручја за чији развој постоји јавни интерес и улажу се друштвена средства. Према томе, он је значајан, са једне стране, за политику развоја, а са друге, за еколошку заштиту као проблем број један земаља Источне Европе у којој се налази и наша земља.

⁹ Petrović-Lazarević S., Teorijske osnove privrednog sistema, Okrugli sto СМ СК СК Србије, Beograd, 1990

Суштина cost-benefit анализе је у вредновању предности и недостатака неког пројекта, да би се одлучило о реализацији тог пројекта.¹⁰ При том се мере бенефити и трошкови са аспекта јавности. Уколико је циљ који се жели реализовати инвестиционим пројектом могуће детерминисати, као што је рецимо тежња једног броја људи да им се обезбеди мир и тишина у средини у којој они живе, cost-benefit анализа неће представљати никакав проблем. Другим речима, вредност свих других бенефита и трошкова се одбацује. Али ако циљ коме се тежи нема јединствену цену, морају се поставити одговарајућа ограничења у процесу одлучивања. Нека је само људски фактор значајан у детерминисању трошкова и бенефита. Тада, прво, треба утврдити начин на који одлука утиче на благостање појединца. Односно, треба утврдити колико је појединац спреман да плати да би постигао бенефите и избегао трошкове. Други корак је уочити промену у друштвеном благостању узроковану променама у индивидуалном благостању, што нас доводи до односа cost-benefit анализе и јавности.

Наиме, циљ владе је да обезбеди максимално друштвено благостање према ограничењима којима се не може управљати. То су укуси, технологија, ресурси. Она то постиже преко увођења такси и субвенција и развијањем јавног сектора.

Јавне секторе финансира влада да би задовољила интересе грађана и обезбедила њихове бенефите. Средства владе финансирају грађани индиректним и директним путем, што повлачи за собом обавезу владе да јавним пројектом оствари јавни циљ. Према томе, одлучивање о јавном инвестирању базира на критеријумима другачијим од приватног инвестирања, односно од очекиваног профита и ризика. Реч је о циљу за који се очекује да ће задовољити јавни интерес. Он може бити везан за саобраћај, образовање, безбедност, рекреацију, истраживање, одбрану, заштиту од загађења.¹¹ Такође, може бити вишенаменски.

Из тих разлога, у процени јавних пројеката неопходно је утврдити бенефите, дисбенефите и трошкове, са једне стране, и потребна инвестициона средства за изградњу пројекта, са друге стране. При том су бенефити дефинисани као предности корисника пројекта у виду профита или уштеде. Дисбенефити представљају оно што није корисно за кориснике пројекта, а то су губици као последица изградње или инсталирања пројекта. Они се разликују од трошкова, мада то није увек једноставно извести. Пошто јавни пројекат има за сврху да задовољи јавну потребу, концепти бенефита и дисбенефита настају са почетком пројекта. Неки од њих се не могу квантитативно изразити, али то не значи да их не треба узети у обзир код процеса одлучивања.

¹⁰ Mishan E. J., *Cost-Benefit Analysis*, George Allen & Unwin, 1982.

¹¹ Cassimatis P. A., *Concise Introduction to Engineering Economics*, Unwin Hyman, Boston, 1988.

Уколико су дисбенефити и трошкови јавног пројекта толики да превазилазе бенефите, влада је дужна да од таквог пројекта одустане. Такође, ако постоји наглашен захтев за улагањем финансијских средстава које је влада обезбедила од стране директних и индиректних плаћања грађана, држава је дужна да изађе у сусрет грађанима. То подразумева да влада сноси одговорност према својим грађанима, што де факто значи да правна држава функционише у правом смислу те речи. Значи, влада постоји ради грађана, а не грађани ради владе.

Враћајући се на улогу владе у привредној реформи у знаку конвертибилног динара, требало би указати, чини се, на пропуст у истицању значаја формирања и функционисања јавног сектора. Тиме се функционисање државе у знатној мери задржава у окоштаним оквирима који су далеко од оних прихватљивих и потребних једној савременој тржишној економији. Без развијеног јавног сектора, тешко је усмерити инвестициону, па и економску политику у правцу задовољења јавног интереса. Такође је тешко упливисати од стране просечног грађанина на промену политике владе која није у складу са његовим захтевима обезбеђења и пораста друштвеног благостања, а у склопу тога и индивидуалног благостања.

Али да би се могла уградити одговорност државе као заштитника јавних интереса у нашем друштву, потребно је да сви грађани буду равноправни пред законом и да се афирмише грађанска демократија. Значи, држава би требало да има одговарајуће обавезе и дужности према грађанину, али и одговорност према том истом грађанину.

Закључак

Савремена тржишна привреда је контролисана привреда са циљем обезбеђења деловања објективних економских закона на тржишту. У таквој привреди доминантну улогу у конципирању економске политике има влада која са своје стране, поред одговарајућих права и обавеза, сноси и одговорност према економском субјекту и грађанину уопште.

Да би заживела тржишна привреда савременог типа у нашем друштву, потребно је остварити одговарајуће предуслове. Ти предуслови се односе на: регулисање макроекономских параметара од стране владе, њихово прихватање и спровођење у условима јединственог тржишта; дефинисање економског субјекта права и дужности титулара својине; афирмацију грађанина и функционисања правне државе. Када би се они реализовали, а извесно је да неће све дотле док привредну реформу не подржи сами врх политичког система, влада би штитила интересе економских субјеката, нарочито предузетника, и уз егзистенцију и афирмацију јавног сектора под претпоставком потпуног одстра-

њивања политичког волунтаризма из предузећа, била одговорна за рационално понашање привредног субјекта, али и за заштиту интереса грађана уопште у оквиру чега и еколошку заштиту његове околине.

Извесно је да је привредна реформа дала неке резултате, али је исто тако извесно да ти резултати све мање имају позитивног ефекта услед изражене политичке неусаглашености појединих делова наше земље. Из тих разлога долази под озбиљну сумњу и потреба за детерминисањем нове улоге државе у концепирању и афирмацији јавног сектора у условима напуштања старог економског система и преласка на нови тржишни начин привређивања.

Sonja Petrović-Lazarević

NEW ROLE OF A STATE IN THE ECONOMIC REFORM

Summary

The main goal of a state in a contemporary market economy undoubtful, has certain positive aspects towards conceptualization and realization of objective laws at a market of goods, capital, money and labor. It means certain rights if a state, but also her obligations towards the economic subjects exist.

Our economic reform which is going on, mainly, in a sign of convertible dinar, has certain positive aspects towards conceptualization and realization of such economic functions of a state which would approach our economy and its functioning to the economies of the developed countries. Certainly, very many things in that respect are not done because it was not time enough, but what is already going on, it seems has certain disadvantages which should have been pointed out.

The goal of this paper is, by the point of view of the economic functions of a state, a critical review on the former results of making the conditions for a development of contemporary market economy. First of all, it is a matter of monetary and fiscal policy or conceptualization of macro economic policy. Then, it seems there is a need to point at the results of institutional definition of an economic subject towards the shapes of ownership and a development of plurality of interests. Third, what has been done towards functioning of a state which is ruled by law, which would really protect the individual as a citizen from the society and the state itself. Based on such a critical review, there is a statement which points at a still non-existence of determined conditions which are needed for an economic functioning of a state relating to development policy and planning, but also ecological protection of society.

Contemporary market economy is unimaginable without strong influence of a state on economic policy. In other words, free competition of a laissez-faire type belongs to time of the beginning of development of commodity production. On the other hand economic policy determines the investment policy which is in the developed economics tied up by a certain procedure of choice of the investment projects. That procedure is known as a Cost-Benefit Analysis. It replaces a market mechanism in an estimation of investment alternatives for the fields which development is of public interest

and social assets are used for. Namely, the Cost-Benefit Analysis is used in a process of decision making dealing with the enormous investment undertakings, developnig projects and infrastructure projects. All these projects are financed by a state aiming at a satisfaction of contemporary interests of citizens which directly or indirectly pay for their financing. Hence, it is a matter of public investment based upon benefits with a goal to satisfy the public interests.

In the very same process of decision making of a contemporary investment alternative, state has a great responsibility as a protector of public interests. And if she does not respond what a public opinion is asking from her she has to feel certain consequences. That is to say, a process of responsibility is tied by a functioning of a state ruled by law. Then, it seems it is justified to remark that since there is no yet with us a state ruled by law, we could not possibly talk about responsibility of a state as a protector of public interests. Nevertheless, pointing exactly at the significance of a new economic role of a state in the economic reform, we might and should initiate a realization of conditions making of which, by all means the most important to reach a full development of a contemporary market economy is a functioning of a state ruled by law.