

*Емилија Вукадин\**

## ЕКОНОМСКА УЛОГА ДРЖАВЕ И ТРЖИШТЕ У НОВОМ ПРИВРЕДНОМ СИСТЕМУ

Трансформација југословенског економског и друштвеног система која је у току, представља квалитативно нов процес у односу на досадашње привредне реформе и промене политичког система, које су увек биле парцијалне и несинхронизоване. Квалитативан помак који је садржан у текућој трансформацији друштвено-економског система, огледа се, мада још у покушајима, у изградњи новог привредног система и новог политичког система. Док је досадашњи развој југословенске друштвене заједнице карактерисао примат политике над економијом која је институције политичког система штитила наметнутим привредно-системским решењима, сада смо у ситуацији да промене у привреди могу наићи на препреке у реализацији услед противречних кретања у политичкој сфери друштва. Из тих разлога, полазимо од претпоставке да ће политички систем рационално пратити промене привредног система и прилагођавати му се у свом функционисању.

Један од основних захтева привредне реформе је редефинисање основних институција привредног система, односно концептирање новог привредног система. Изградња конзистентног модела привредног система претходи процесу формирања концепта економске политике, чиме се стварају неопходне претпоставке за ефикасно функционисање привреде и одвијање процеса проширене друштвене репродукције.

Изградња новог привредног система подразумева процес у којем ће се редефинисати његове основне институције: микро-привредни субјекат, држава као субјекат економске политике,

---

\* Др Емилија Вукадин,  
Правни факултет, Београд

тржиште, планирање и својина. Окосницу привредне реформе чине промене које се односе на карактер тржишта и економску улогу државе, као елемената који представљају основне полуге механизма функционисања привредног система. У развијеним тржишним привредама теоријски је засновано практично искуство да је управљање привредом немогуће без учешћа државе и тржишта који функционално представљају један ентитет, односно целину чији су неодвојиви делови. У југословенској привреди процес усклађивања и синхронизовања функција државе и тржишта неће бити једноставан и захтеваће одређено време. Наслеђена искуства из прошлости у којој је држава имала административну, интервентну улогу у економији у којој је тржиште било спутавано и исказивало се само као тржиште роба, оставила су дубок траг и утврдила таква понашања привредних субјеката која није лако променити.

У изградњи новог привредног система неопходне промене њених институционалних компоненти морају бити синхронизоване и узајамно условљене, јер пренаглашена промена само једне од њих неће довести до жељених резултата. Преструктурирање основног привредног субјекта и усклађивање његовог понашања са променама окружења односно привредног система, најпре подразумева јачање његове предузетничке функције и јачање самосталности у односу на друштвене субјекте (раније друштвено-политичке заједнице на свим нивоима) који су дуго времена имали улогу татора са различитим интересом. Понашање основног привредног субјекта, односно предузећа, уско је везано са променама својинских односа, које примат друштвене својине укидају и стварају услове за функционисање приватне, државне и мешовите својине. Предузећа у различитим облицима својине исказиваће различите интересе који ће се на нови начин постављати према раније неприкосновеном, широко схваћеном друштвеном интересу. Плурализам својинских односа неминовно рађа квалитативно и квантитативно нови плурализам интереса у друштву, чије ће интерполирање и помирење великим делом на себе прихватити тржиште, утолико више уколико развије све своје функције. Основа различитих друштвених интереса економске је природе, чијом реализацијом у процесу тржишног привређивања они добијају адекватну валоризацију и верификацију својих постулата и ставова. Промене у политичком систему коинцидираће се формирањем различитих друштвених интереса спајајући њихов економски садржај са политичким формама испољавања. Када је реч о плурализму својинских облика, у државној својини, односно у јавном сектору, остаће практично део друштвене својине који ће тако напokon добити свог правног титулара. Економске функције јавног сектора, односно грана које га чине, до сада нису могле бити реализоване, јер је реални државни (општи) интерес био инкорпориран у интерес концентри-

сан у различитим друштвено-политичким заједницама у систему друштвене својине над средствима за производњу. Јавни сектор, с обзиром да има општедруштвени значај захтева одређен начин управљања и контроле. Субјекат који регулише јавни сектор је држава, преко чега се испољава једна од њених битних економских функција. Карактер управљања јавним сектором одређен је битном чињеницом, а то је да у његовим оквирима тржиште не делује, јер се услед важности и функције коју има у односу на друге области привреде, не може препустити спонтаном дејству економских законитости. Ово је само изузетак у односу на процес ширења дејства тржишта путем којег треба да се афирмишу све његове форме које чине целовит тржишни механизам: то су тржиште роба, рада и капитала. Валоризација производних фактора као новина у југословенском привредном систему ствара услове за њихову економски рационалну употребу. Вредновање рада и средстава утицаће на промене понашања предузећа у правцу јачања предузетничке функције и исказивања резултата пословања преко категорије добити. Даља последица, такође од великог значаја, исказаће се у фискалној политици преко промене основе фискалног оптерећења и његовог обрачуна.

Питање које се већ сада поставља, а на које је рано одговорити, односи се на границе слободе тржишта односно његове контроле. Треба имати у виду да у угледању на тржишта развијених привреда пренебрегавамо чињеницу о њиховом развоју и нивоу контроле која се показала неопходном. До истог закључка ће вероватно доћи и пракса нашег привредног система, али је отворено питање који ће се већи или мањи ломови и неуспеси десити на трновитом путу сазнавања о типу тржишта које нам одговара. До које мере можемо користити туђа искуства, а колико ће сопствена бити горка? Тржиште хартија од вредности је такође новина као тржиште које је тек у зачетку развоја и које треба да одигра значајну улогу у трансформацији привредног система. Институције које на тржишту хартија од вредности имају основну улогу такође су у процесу прилагођавања новим функцијама. Банкарски механизам захтева исто тако трансформацију у нове форме са садржином која је примерена општим променама у оквиру привредног система.

Дискусије о тржишту концентришу се само на карактер његовог функционисања третирајући га као основни регулирајући механизам привреде, при чему се заборавља да је југословенски привредни систем у свом развоју имао атрибут тржишно-планског. Он је то само номинално био, јер су тржишни и плански механизам били пре свега недовољно кондиционирани, међусобно неусклађени у својим функцијама и на основу тога у пракси неефикасни. У разговорима о привредној реформи инсистира се на тржишту, а планирање се заборавља и игнорише. Сматрамо да у наредном периоду извршен минимум планирања мора да

буде заступљен, јер унапред обезбеђује пројекцију глобалних односа у оквиру привредног механизма под којима се подразумевају расподела националног дохотка на финалне облике потрошње, пропорције које земља реализује у трансакцијама са иностранством и регионални развој. Планирање је у функцији коректива тржишног механизма или га надомешћује у оним областима у којима би несигурност и променљивост тржишних односа била у супротности са реализацијом виталних друштвених интереса. Стога би требало паралелно са усвојењем тржишног начина привређивања размишљати и о концепцији планирања која би одговарала том систему. При свему томе, стојимо на становишту да микроекономско планирање на нивоу предузећа треба да јача своју функцију.

Тржиште и држава су две тачке ослоња механизма функционисања привредног система. Не можемо се залагати за *laissez-faire* варијанту јер она не би одговарала, не можемо се залагати за доминацију државе као економског субјекта, јер би то значило могућност испољавања њене административне улоге у привреди. Залажемо се за постојање тржишта рада, капитала и роба, и њихову контролу преко остваривања макроекономске регулативе од стране државе, путем чега се обезбеђује њихова ефикасност. Макроекономска политика, коју предузима држава, регулише односе у сфери монетарне, фискалне, спољнотрговинске политике као и политике доходака. У својству основног субјекта економске политике држава преузима битну улогу преко које одређује услове привређивања за привредне субјекте у процесу друштвене репродукције. Међутим, не можемо говорити о макроекономској регулативи од стране државе а да при том не истакнемо значај основе без које она не може да се остварује, а то је концепт економске политике. Реч је у суштини о проблему који до сада код нас није био анализиран из више разлога. По нашем мишљењу, треба поменути разлог који се односи на чињеницу о примату политике над економијом у развоју југословенског привредног система који је рушио све претпоставке, формирање неопходног концепта економске политике. Промене у оквиру привредног система називане привредним реформама увек су предузимане након промена у политичком систему и њима се прилагођавале. Формирање новог привредног система и одређивање карактера и функције појединачне институције у њему, ствара услове за изградњу конзистентног концепта економске политике који је основа дејства њених субјеката, пре свега државе. Концепт економске политике подразумева јединство њених елемената тако што јасно одређује врсте и делокруг субјеката, врсте инструмената који се примењују и врсте циљева који се реализују. У оквиру концепта, економске функције државе морају бити одређене тако да се усаглашавају и употпуњују са функцијама осталих субјеката економске политике.

Координација одлука свих субјеката економске политике битан је услов ефикасности њиховог деловања. Држава треба да регулише и контролише кретање кључних макроекономских варијабли: нивоа и стопе раста друштвеног производа, стопе незапослености, стопе инфлације и расподеле доходака различитих друштвених група и слојева која је иницирана основном расподелом националног дохотка. У ту сврху држава примењује различите инструменте, од којих превасходно експанзиону или рестриктивну монетарну и фискалну политику које утичу на величину оствареног друштвеног производа, висину каматне стопе и на инвестиције. Који ће инструменти бити примењивани зависи од циљева који су постављени, и то најпре од карактера оних које зовемо основним циљевима. У развоју југословенске економије нису дефинисани основни циљеви на начин и са значењем који они имају у развијеним тржишним привредима, већ су се најчешће поистовећивали са циљевима општег развоја социјалистичког друштвено-економског система. Економској политици су на тај начин задавани превелики задаци, јер су њени субјекти били у ситуацији да проналазе инструменте за реализацију циљева који су били више политичког, социјалног, а најмање економског карактера. Основни циљеви економске политике представљају меру макроекономских перформанси и одреднице су дејства економске политике у оквиру којег и основних инструмената. Број и врста основних циљева биће одређени карактером новог привредног система и у његовим оквирима карактером тржишног механизма. У њиховој реализацији економска политика може деловати путем понуде, тражње или комбинованом методом. Наше је мишљење да би концепт економске политике из варијанте путем регулисања понуде и тражње постепено требало да се оријентише на концепт путем регулисања тражње. Временски период преласка на тај концепт одређен је темпом изградње новог привредног система и стабилизовања његових функција као целине и функција његових делова као подсистема. Основни циљеви економске политике као део њеног концепта били би стопа раста друштвеног производа, запосленост, стопа раста цена (инфлација) и спољнотрговински (активан) биланс. Дефинисање основних циљева и инструмената за њихову реализацију даје основу макроекономске политике државе и могућност њеног дејства као антицикличне, односно стабилизационе политике. Уграђивањем стабилизационе политике као компоненте макроекономске политике постиже се да њени елементи буду у функцији ублажавања флукуација у привреди, посебно оних које погађају основе макроекономске варијабле. Јасно је, свакако, да као неодвојива компонента макроекономске политике, стабилизациона политика подразумева претходно утврђен концепт економске политике, затим добар информациони систем и развијен систем реалног прогнозирања, јер њени ефекти могу изостати у-

след погрешне процене поремећаја, нарочито њиховог временског трајања. Благовремено реаговање на поремећаје у привреди не може довести до таквих кризних ситуација које новеде у питање континуитет процеса друштвене репродукције. Уз наведене функције државе у привреди још једна би требало временом да добија на значају, уз претпоставку успешног дејства стабилизационе политике. Реч је о уграђеним стабилизаторима, чије дејство може бити ефикасно само уколико се обезбеди функционисање основне полуге система коју чини спрега основних циљева и инструмената за њихову реализацију. Други услов дејства уграђених стабилизатора захтева дужи временски период, јер подразумева подизање нивоа материјалног богатства привреде и друштва који је реална основа за њихову примену у сфери социјалне политике. У мерама, односно инструментима које држава примењује треба да буду заступљени сви расположиви из скале класичних инструмената економске политике. Проблем је увек избор и комбинација различитих инструмената и начин њихове примене. Одређивање ефикасне пропорције експанзионих или рестриктивних мера у рукама је државе, а нарочито она њихова комбинација која омогућује реализацију пре свега приоритетних циљева.

Макроекономска улога државе као једну од компоненти подразумева предузимање мера директне контроле и нормативну делатност њених одговарајућих органа. Мере директне контроле се примењују изузетно, ефикасне су на краћи рок, селективне су природе и могу се предузимати у оквиру спољне трговине, области цена и у сферама привреде као што је регулисање услова рада, контрола експлоатације националног богатства (природних ресурса), контрола инвестиција и др. Мере директне контроле интервентне су природе у циљу заштите општих интереса који се манифестују како у привредној, тако и у социјалној сфери. Значај еколошког фактора последње деценије указује на потребу предузимања мера директне контроле у области екологије, нарочито у земљама које немају изграђен еколошки програм заштите животне средине. Нормативна делатност државе подразумева доношење системских закона и пратећих прописа који, полазећи од основа привредног система и подсистема у његовим оквирима, утврђују опште услове привређивања за привредне субјекте у примарној расподели.

Нови југословенски привредни систем своје функционисање треба да заснива на макроекономској регулативи државе путем које ће се тржишни токови усмеравати у правцу остварења основних циљева економске политике. Мере економске политике државе, које се примењују и дејствују на основу конзистентног концепта, временом ће створити услове за реализацију три основне функције државе које она има у развијеним тржишним привредама: обезбјеђивање једнакости, стабилности и ефикасности.

*Emilija Vukadin*ECONOMIC ROLE OF THE STATE AND THE MARKET IN THE NEW  
ECONOMIC SYSTEM

## Summary

The future of the Yugoslav economic system will certainly depend on the changes which the economic reform should perform and which first of all refer to economic functions of the state and the character of the market. We cite them as having priority, because macroeconomic functions of the state should be affirmed in the Yugoslav economic system as well as the functions of the market which up to now existed only in a form of market of goods. In the reform of economic system two imperatives must be in a consistent way: integrale economic role of the state and integral market of goods, labor and capital which will state an informative, allocative, distributive and selective function. Distinct, administrative and often full of voluntarism role of the state in the development of the Yugoslav economic system had its stronghold in a nonexistent concept of economic policy and a nonconsistent model of the economic system which existed nominally as market-planned system, while both functions of that mechanism were not clearly fixed and mutually bordered.

In order to define the character of the economic role of the state and the functioning of the market in the Yugoslav economy, basic elements of the economic system should be fixed in advance as well as to form a concept of economic policy through which it is operated in practice. Reform, more exactly the creation of a new economic system should found on new bases the place and character of economic subjects, then the functioning of the market and the character of planning and to introduce pluralism of property forms. The basic economic subject — enterprise — should develop the function of a promoter on the market where profit is obtained, market functions must be introduced gradually and in a selective way, minimum of planning as the element of developing policy should be fixed, and pluralism of property forms means the existence of public, private and mixed forms of ownership. The concept of economic policy must first of all start from those basic bases of macroeconomy which refer to the economic role of a state and instruments that it takes in its economy. In developed market economies, economic theory and practice emphasize the impossibility of management of economy without a participation of the state and market which functionally represent one entity, more exactly the mechanism whose basic levers they are. The process of exemption of all forms and functions of the market should be synchronized with the process of complete affirmation of the state as the subject of macroeconomic policy through instruments it takes in that sense. Apart from managing public service, the state runs economic policy which should be stabilization policy. In other words it is to be anticyclical within the crucial macroeconomic variables: rate of unemployment, rate of inflation, the level of gross national product (output) and the distributio of incomes. In order to regulate the movement of fundamental macroeconomic variables the state undertakes instruments within fiscal, monetary, foreign trade and income policy. Expansive or restrictive fiscal and monetary policy effects the level and movement of gross national product, interest rate and investment, keeping the agregate demand on the level on which the actual output does not differ much from potential, and the rate of unemployment and rate of inflation are maintained within tolerant limits. In economic functions of the state the instruments of direct control should be included as well as the normative regulations of economic flows by the state authorities. The

instruments of direct control are effective in a short run, they are selective and can be undertaken within foreign trade policy, price control and the sphere of economy like regulation of conditions of work, control of exploitation of national resources, control of investment and the like Normative regulations understand the passing of basic systemic laws and the companion laws which, having in mind the economic system, should standardize general economic conditions for market operations concerning economic subjects on it. The instruments of economic policy of the state which are applied and are also acting on the bases of a consistent concept, will obtain conditions for the realisation of three basic state functions in the developed market economies: equity, stability and efficiency.