

Dr Sofija Adžić*

DRŽAVNA INTERVENCIJA, PRIVREDNI SISTEM I EKONOMSKA POLITIKA

Apstrakt: U radu se razmatraju specifični aspekti državne intervencije u privredi. U velikoj meri oni su vezani za problem njenog praktičnog delovanja koji proističu iz načina geneze, razvoja i funkcionisanja nacionalnih privreda u okviru internog i globalnog ekonomskog i društvenog okruženja, tako i stvaranja i razvoja paralelne ili „sive” privrede kao posledice simultanog dejstva faktora, kao što su: preregulisanost privrede, odnosno protežiranje interesa uskih ekonomskih i političkih grupa.

Ključne reči: Državna intervencija, Privredni sistem, Ekonomska politika, Državni (javni) sektor, Globalizacija, „Siva” privreda.

Abstract: The paper discusses of the specifics aspects governments intervention in economics. To a great extent, how are to way genesis, development and operate of nacional economics in framework of internal and global economics and societies environments, than to create and development „economics to shadow” as result simultaneous factors, as what to: very regulate economics, in regard, to favor interests of narrow economical and political groups.

Key words: Government intervention, Economic system, Economic policy, Government (Public) sector, Globalization, „Economic to shadow”.

1. Uvod

U svim zemljama država reguliše ekonomske procese i odnose, pomoću netržišnih pravila i principa. Sadržaj državne intervencije u privrednim tokovima se veoma mnogo razlikuje ne samo između pojedinih zemalja, nego i u okviru svake zemlje u zavisnosti od raznih ekonomskih i neekonomskih faktora i vremenskog perioda njenog razvoja. Prema klasičnim shvatanjima razvijenim u doba „laissez fair-a”, osnovne funkcije države su: (1) Zaštita društva od nasilja i upada drugih nezavisnih društava, (2) Zaštita svakog člana društva od nasilja i nepravde od strane drugog člana društva i zaštita svojine i ugovora i (3) Obezbeđenje dobara i usluga, koje su u najvećoj meri od koristi za neko veliko društvo,

* Vanredni profesor Ekonomskog fakulteta u Subotici

a koje su takvog karaktera da ne postoji pojedinačni interes dovoljan za njihovo podizanje i izdržavanje [1].

U novije vreme, ratovi, recesije, krize i uopšte problemi proizvodnje, razvoja, realizacije, inflacije i nezaposlenosti, istakli su državu kao osnovnog ekonomskog aktera. Moć države u ekonomiji se zasniva prvenstveno na moći politike, odnosno zahteva da se kroz političku praksu i akciju, obuzdaju napred navedene devijantne pojave u ekonomskim procesima. Međutim, uloga države u ekonomiji se ne iscrpljuje u ovoj sferi. Razvoj kapitalizma kao dominantnog društvenog oblika privređivanja stalno prate pojave u kojoj se država pojavljuje neposredno i kao preduzetnik, dakle kao činilac koji direktno uvećava monetarno i materijalno bogatstvo i proizvodne mogućnosti društva.

Savremena ekonomija poznaje veoma široki spektar modaliteta ekonomskih funkcija države. U nekim zemljama, država je preduzela radikalne promene u menjanju strukture svojine i formi ekonomskog života, te je postala osnovni neposredni agens privređivanja u pokušajima stvaranja drugih tipova društvenog načina proizvodnje. Uzroci za ovakvo koncipiranje uloge države se ne mogu svoditi samo na ekonomsku strukturu ili prilike pod kojima su živele, odnosno žive pojedine socijalne i ekonomske grupe stanovništva, nego obuhvataju i mnoge druge faktore sa neekonomskim sadržajem – kulturne, ideološke, istorijske, demografske i slično. U svakom slučaju savremena država više ne predstavlja faktor koji određuje samo zajedničke uslove proizvodnje, nego ključnog aktivnog činioca samog načina proizvodnje.

Od sredine 70-tih godina postoji snažan trend ka uspostavljanju globalnog koncepta uloge države u ekonomskom životu na osnovu modela državne regulacije privrede koji su razvijeni na osnovama monetarističkog koncepta i koji su delimično testirani u Velikoj Britaniji (Tačerizam) i SAD (Reganomika). Osnovna obeležja ovog koncepta su: (1) Povlačenje državne svojine i njena transformacija u privatnu (privatizacija), (2) Prepuštanje kontrole preduzeća slobodnom delovanju tržišnog mehanizma (liberalizacija) i (3) Primena novih oblika regulative (deregulacije). Ovaj koncept, označen kao „new laissez faire”, ne znači da je uloga države u privredi bitno smanjena, nego da se radi samo o drugim, manje vidljivim i prepoznatljivim oblicima njenog delovanja sa izmenjenim prioritetom socijalno-ekonomskih ciljeva.

Međutim, i pored sveobuhvatnosti primene i nesumnjivih uspeha u otklanjanju procesa stagflacije koji je bio zahvatio razvijene zemlje tržišne privrede od druge polovine šesdesetih godina i trijumfa nad alternativnim državnim sistemima privredne regulacije zasnovanim na Kejnzijanskim, odnosno Marksističkim koncepcijama ovaj model državne privredne regulacije je počeo da od kraja 80-tih godina ispoljava određene slabosti, što nameće postepeno preispitivanje njegove svrsishodnosti. Pokazalo se da i nakon razgradnje institucija i mehanizama „države blagostanja” i deregulacije, nisu razrešeni neki od osnovnih problema globalne ekonomske konkurentnosti privreda glavnih protagonista „new laissez faire” i da je ceo program imao u znatnoj meri obeležje težnji da se što veći

deo profita privatizuje, a što veći deo gubitaka (privatnog sektora) socijalizuje. Što je tržište tokom osamdesetih godina dobijalo više slobodnog prostora, to se više pokazivalo kako veliku ulogu u povećanju globalne konkurentnosti imaju netržišni mehanizmi, zasnovani na kooperaciji sa isporučiocima, saodlučivanju zaposlenih, podršci državnih i paradržavnih institucija i slično. Velike teškoće transformacije bivših centralno-planskih privreda su pokazale da razvijena tržišna privreda ne nastaje samoniklo, već je za to neophodan, specifičan i efikasan državni privredni okvir.

U ovom radu obradiće se samo neki specifični aspekti državne intervencije u privredi. Oni su u velikoj meri vezani za problem njenog praktičnog delovanja, koji proističe iz geneze, razvoja i funkcionisanja nacionalnih privreda u okviru internog i globalnog ekonomskog i društvenog okruženja, tako i stvaranja i razvoja paralelne ili „sive” privrede kao posledice simultanog dejstva faktora: prerogulisanost privrede, odnosno, protežiranja interesa uskih ekonomskih i političkih grupa.

2. Državni (javni) sektor i pitanje efikasnosti u njegovom poslovanju

U svim savremenim privredama postoji veoma snažan državni (javni) sektor. Državni (javni) sektor je formiran na razne načine: (1) Nasleđem – većina savremenih država je nasledila velike zemljišne površine i „tradicionalna državna preduzeća” u delatnostima vojne proizvodnje, pošte i telekomunikacija, željeznice, vodoprivrede, ..., (2) Nacionalizacijom, odnosno, konfiskacijom – pretvaranjem privatne svojine u državnu svojinu sa ili bez nadoknade privatnim vlasnicima, (3) Državnom investicionom aktivnošću, kao i na razne druge načine, među kojima treba, pre svega, navesti primenu modela državne regulacije u pojedinim privrednim delatnostima kojima se praktično ukida dejstvo tržišnog mehanizma, iako se ne vrši nikakvo direktno preuzimanje svojinskih prava. Zbog toga, se danas pod pojmom „javni sektor” pored preduzeća u potpunoj ili većinskoj državnoj svojini, sve više obuhvataju i svi oblici privrednih organizacija u čistom privatnom vlasništvu koja posluju u jako regulisanim privrednim delatnostima, kao što su npr: cma metalurgija, proizvodnja uglja, poljoprivreda i slično, ali i veliki delovi državne administracije i neproizvodne infrastrukture (obrazovanje, zdravstvena zaštita, socijalna zaštita itd.) koji predstavljaju privrednu nadgradnju.

Uzroci za jačanje uloge državnog (javnog) sektora su sledeći:

1. Krize, recesije i prelazak na „vojnu privredu”. Za vreme Prvog i Drugog svetskog rata je došlo do posebno snažnog jačanja državnog sektora i državne intervencije. U velikom broju Zapadnoevropskih zemalja je posle Drugog svetskog rata putem nacionalizacije, konfiskacije i državnog investiranja stvoren snažan državni sektor u ključnim

privrednim delatnostima (energetici, rudarstvu, crnoj i obojenoj metalurgiji, mašinogradnja, proizvodnji saobraćajnih sredstava).

2. Nivo ekonomsko-tehnološke razvijenosti i delovanje tehničkog progressa. Prelazak na viši nivo ekonomsko-tehnološke razvijenosti i primena rezultata tehničkog progressa sadrže visoki rizik sa stanovišta profita, posebno u područjima kao što su: geološka istraživanja, fundamentalna istraživanja u području energetike, elektronike, nuklearne tehnike, kosmonautike i slično, informatika, komunikacije, biotehnologija itd. Sve je to pospešilo jačanje državnog sektora i kvantitativno i kvalitativno. Time je država praktično postala glavni organizator i graditelj magistralnih pravaca razvitka strateških propulsivnih delatnosti.

3. Razvoj i pritisak demokratskih snaga kao i politika pariranja (konkurentskom) socijalističkom političko-ekonomskom sistemu, uveli su u praksu državne regulacije ciljeve i mehanizme tkzv. „države blagostanja”. Praktična aplikacija koncepta „države blagostanja”, je pospešila kako jačanje državnog sektora u socijalnoj sferi, tako i u domenu strukturnog prilagođavanja i ravnomernije regionalne razvijenosti. Međutim, od početka 70-tih godina ovaj koncept je izložen radikalnoj kritici, te je upravo na ovom sektoru počelo i povlačenje države i demontiranje nekih njenih institucija i mehanizama regulacije.

Državni (javni) sektor od samog njegovog nastanka i funkcionisanja u okviru tržišnog sistema prate kontroverze, koje u prvi plan istuču problem njegove nezadovoljavajuće efikasnosti. Negativne posledice uvođenja i razvoja državne svojine, nameću ciklično preispitivanje potreba njegovog radikalnog smanjivanja i redizajniranja.

Upravo se nalazimo u jednom takvom periodu u kome postoji globalni pokret prema reprivatizaciji i denacionalizaciji. U aktuelnoj fazi deluju i neki novi specifični momenti, koji su doprineli tekućoj politici slabljenja uticaja javnog sektora u ekonomskom životu: (1) Neka državna preduzeća su ojačala, postala profatibilnija i time atraktivna za privatni kapital, (2) Postoji težnja privatnog kapitala da se u uslovima sve teže konkurentске borbe na globalnom tržištu dočepa prirodnih monopola, posebno u manje razvijenijim zemljama, koji su tradicionalno u državnom vlasništvu i time povoljnijih uslova za sticanje monopolskih profita, (3) Slabljenje državnog sektora se povezuje i sa ideologijom „demokratizacije kapitala”, odnosno, „narodnog kapitalizma”, prema kojoj je moguće ostvariti opšte blagostanje bez nacionalizacije, progresivnog oporezivanja dohotka i imovine i socijalnih transfera, (4) Dominacija konzervativnih shvatanja u okviru praktično svih relevantnih političkih pokreta i slično.

U pristupu analizi opravdanosti reprivatizacije i deregulacije neophodno je odvojeno razmotriti šest karakterističnih grupa privrednih subjekata:

1. Državna preduzeća sa statusom prirodnog monopola. Ne ulazeći u ovom radu u specifične tehnike privatizacije prirodnih monopola, neophodno je da se suočimo sa traženjem odgovora na pitanje: „Da li su u pravu oni koji žele da nacionalizovano preduzeće ili preduzeće koje svoje korene često vuče iz pretkapitalističke faze razvoja, ponovu dovedu

do onog oblika ponašanja koje ima (monopolsko) privatno preduzeće, jer da je to funkcionisalo ideja nacionalizacije ne bi ni bila prihvaćena?”.

2. Državna (javna) preduzeća sa velikim eksternim efektima. U ovom slučaju neophodno je potražiti adekvatne odgovore na sledeća pitanja: (1) „Otkud razlike između pojedinih zemalja u pogledu uloge državnih (javnih) preduzeća u delatnostima sa velikim eksternim efektima u progresivnom razvoju njihovih privreda?” i (2) „Do kojeg intenziteta treba uvesti državnu kontrolu ili uspostaviti režim državne svojine u konkretnoj delatnosti i podvrgnuti je direktno mehanizmima makroekonomskog planiranja, ili uvesti (državno) upravljanje uz asistenciju korisnika?”.

3. Preduzeća vojno-industrijskog kompleksa, koja se nezavisno od formalne strukture vlasništva razlikuju od zemlje do zemlje, nalaze pod direktnom kontrolom države, pošto je ona jedini ili najveći kupac i potrošač njihove proizvodnje.

4. Državna preduzeća koja deluju u konkurentskom sektoru. Ovde treba razlikovati dva osnovna slučaja: (1) Privremene oblike državne i paradržavne svojine u formi recesivnih kartela ili fondova za prestrukturiranje sa ciljem da se iz postojeće (ekonomski neracionalne) strukture privrednih jedinica u privatnom vlasništvu putem mehanizama integracije, specijalizacije, zatvaranja pogona, prekvalifikacije menadžmenta i zaposlenih i slično, razvije nova struktura primerena bitno promenjenim uslovima na tržištu i (2) Stalne oblike državne i paradržavne svojine u formi velikih preduzeća ili transnacionalnih korporacija koja po pravilu posluju kao privatne firme, spajajući pri tom državnu strategiju i privatnu kapitalističku elastičnost i efikasnost.

5. Delovi neproizvodne infrastrukture u obrazovanju, zdravstvenoj zaštiti i penzijsko-invalidskom osiguranju, kao i stambene izgradnje, gde razlikujemo: područja gde tradicionalno postoji privatno finansiranje najvećeg dela potreba, kao npr. u stambenoj izgradnji, odnosno, područja u kojima nove tehnike realizacije kolektivnih potreba i povećani životni standard omogućava diferencirani pristup korisnika (na teret ličnog finansiranja) javnim dobrima i uslugama kao što su: obrazovanje, zdravstvena zaštita i penzijsko-invalidsko osiguranje.

6. Pored preduzeća u državnoj svojini, pojam javnog sektora obuhvata i sve oblike privrednih organizacija u privatnom vlasništvu koja posluju u jako regulisanim privrednim delatnostima, kao što su u svim razvijenim zemljama: crna metalurgija, proizvodnja uglja, poljoprivreda i slično. Državna regulacija u ovim delatnostima se sprovodi pomoću subvencija, instrumenta minimalnih, odnosno maksimalnih cena i kvantitativnog (administrativnog) ograničavanja proizvodnje i uvoza.

Prezentirani pregled upućuje da je problem (re)privatizacije državnih preduzeća i proizvodnje javnih dobara i usluga i njihovo pretvaranje u standardne korporacije u privatnom vlasništvu veoma složeno. U velikom broju ovih preduzeća, neophodno je i posle privatizacije zadržati visoki stepen državne kontrole i donošenja odluka. Iskustva sa denacionalizacijom jednog broja prirodnih monopola u Velikoj Britaniji, ukazuju da

nije došlo do bitnog povećanja njihove efikasnosti, odnosno povećanja uticaja potrošača/korisnika na cene i kvalitet njihovih proizvoda/usluga [2]. Nasuprot tome, rezultati (delimične) privatizacije zdravstvene zaštite i penzionog osiguranja, odnosno stvaranja i razvoja recesivnih kartela/fondova za prestrukturiranje pojedinih velikih preduzeća i klasičnih delatnosti i njihovo uključivanje u globalnu tržišnu privrednu strukturu su uglavnom pozitivna.

3. Globalizacija, privredni sistem i ekonomska politika

Osnovna karakteristika savremene svetske privrede je dugoročna tendencija globalizacije svetske proizvodnje, trgovine i potrošnje. Ova tendencija je rezultat savremenog razvoja proizvodnih snaga, pre svega visoke tehnologije i novih metoda organizacije poslovanja i menadžmenta i njihove primene u proizvodnji, transportu, komunikacijama i uslugama. Globalizacija predstavlja novi oblik funkcionisanja procesa reprodukcije svetske privrede, kao posledica:

1. Progresivnog smanjenja troškova i vremena trajanja procesa transporta i komunikacija.

2. Otklanjanja prepreka u međunarodnim ekonomskim tokovima koji su rezultat određenog sistema političkih odnosa, privređivanja i koncepcije razvoja. Postepeno su u skladu sa rehabilitacijom tržišnog mehanizma, napušteni sistemi funkcionisanja pojedinih nacionalnih privreda i međunarodnih ekonomskih odnosa, zasnovani na snažnim protekcionističkim težnjama i direktnoj državnoj regulaciji procesa reprodukcije, koji su uspostavljeni u fazi izlaska privreda iz Velike svetske ekonomske krize od 1929. do 1933. godine i preovladavanja ekonomskih i političkih posledica Drugog svetskog rata. Svet koji je posle Velike svetske ekonomske krize postao skup merkantilistički orijentisanih sistema razmene zasnovanih na suverenitetu države, postepeno se transformisao u globalni/transnacionalni sistem proizvodnje zasnovan na međunarodnoj podeli rada u uslovima relativno malih ograničenja u mobilnosti kapitala, tehnologije, informacija i ljudi.

Prema shvatanju većine savremenih ekonomista, globalizacija i njene osnove – internacionalizacija proizvodnje i liberalna razmena roba i usluga, predstavljaju progresivne pojave, koji se ne mogu zaustaviti i od kojih sve zemlje imaju koristi. Međutim, posledice globalizacije nisu samo pozitivne, nego postoje i brojni problemi, za koje nisu pronađena adekvatna rešenja, te ostaje otvoreno pitanje realne distribucije njenih pozitivnih rezultata.

Za razliku od uspešnog formiranja sistema međunarodnih ekonomskih, pravnih i političkih institucija, koje deluju u pravcu otklanjanja barijera za kretanje robe, kapitala, radne snage, tehnologije i informacija, međunarodna zajednica je veoma malo učinila na uspostavljanju korektivnog mehanizma za poboljšanje učešća u svetskom dohotku u okvirima ovako globalno koncipiranog ekonomskog sistema, za one zemlje koje su u

nemogućnosti da preko mehanizma transparentno povezanog nacionalnog i svetskog tržišta, ostvare za sebe prihvatljivo učešće u raspodeli pozitivnih rezultata globalizacije.

Multilateralno regulisanje određenih ekonomskih aktivnosti i njihove refleksije u ekonomskoj i političkoj sferi, otvara i pitanje odnosa između nacionalnog suvereniteta, koji može da bude ugrožen međunarodnom regulativom i određenih prednosti koje donosi učešće u aktivnostima koji su predmet međunarodnog regulisanja. Uključenjem u institucije međunarodnog ekonomskog sistema i prihvatanjem određenih pravila igre smanjuje se dimenzija nacionalnog suvereniteta. Međutim, ovoj konstataciji se suprostavljaju teze da se ova negativna sprega može i kompenzirati. Aktivnim pristupom – nacionalna preduzeća i pojedinci uživaju veći stepen eksterne zaštite, te se može govoriti i o paralelnoj ekspanziji nacionalnog suvereniteta, izvan domicilnih granica u širim međunarodnim okvirima.

Veliki problem predstavlja i činjenica, da je jedan krug zemalja, između kojih je i naša, isključena iz procesa globalizacije. Izolacija, ili zaostajanje u korišćenju pozitivnih efekata globalizacije, donosi ili povećava već postojeće siromaštvo i obara ukupan nivo kvaliteta života unutar nacionalnih granica.

Svi ovi fenomeni globalizacije otvaraju sledeća osnovna pitanja: (1) „Šta je u suštini globalizacija?“, (2) „Koje su njene posledice na nacionalne institucije i vrednosti?“, i (3) „Šta preduzeti za interno prilagođavanje?“. Svi modeli savremene transnacionalizacije proizvodnje i prometa robe i usluga se zasnivaju na principima mrežne organizacije, kojom se ostvaruje kombinacija efekata ekonomije proizvodnje i prostora s jedne strane, odnosno visoke fleksibilnosti i prilagodljivosti s druge strane. Uspostavljanje mrežne makro-organizacione strukture je složeni ekonomski i socijalni proces, u kojima paralelno deluju tržišni, planski i dogovorni mehanizmi. Zbog toga se globalizacija/internacionalizacija proizvodnje i prometa robe i usluga mora posmatrati kao integrisani ekonomski i socijalni fenomen, u kome se snažno prepliću elementi ukupne makro, mezo i mikro-ekonomske strukture i koji je zasnovan na specifičnom sistemu vrednosti.

Analiza suštine globalizacije se zasniva na složenom metodološkom postupku, koji obuhvata:

1. Analizu odnosa ekonomskih i socijalnih mreža koje su sastavljene od: (1) Komunikacije između pojedinih ekonomskih i političkih grupa, (2) Ekonomskih transakcija između preduzeća i (3) Trgovine između država – na osnovu sledećih premisa: (1) Akteri (ekonomske i političke grupe, preduzeća) i njihove akcije su međuzavisne, (2) Međusobni odnosi se određuju kao kanali preko kojih se vrši transfer resursa, (3) Okruženje mreže predstavlja (istovremeno) potencijal njihovog razvoja, ali i razvojnu barijeru i (4) Model za opisivanje mreže se definiše kao skup odnosa između njenih aktera [3].

2. Primenu principa adaptibilnosti, jer savremena tržišna ekonomija ne obezbeđuje automatski opstanak najsposobnijih i najvrednijih – visoki transakcioni troškovi, neformalne veze, rigidnosti i vremenska kašnjenja su standardni makroekonomski ambijent. Zbog toga, umesto, principa alokativne efikasnosti moramo koristiti princip adaptivne efikasnosti,

gde se o kategorijama egzistencije i razvoja preduzeća govori u granicama tolerantnosti i relativnosti. To znači, da konkurentnost preduzeća nije više stanje, nego dinamičan proces koji proističe iz interakcija u odgovarajućoj ekonomskoj i socijalnoj mreži, na osnovu izbora pravih ciljeva i njihovu realizaciju uz optimalno korišćenje resursa.

Implikacije primene ove metodologije u praktičnom koncipiranju ekonomske politike za podsticanje globalizacije su sledeće: (1) Jedinica tretmana ekonomske politike ne može biti izolovano preduzeće, nego mreže koje povezuju pojedina preduzeća i druge subjekte procesa reprodukcije, (2) Umesto proučavanja karakteristika i motiva pojedinih preduzeća, glavni objekat istraživanja moraju biti karakteristike mreža i motivi za njihovo uspostavljanje i razvoj, (3) Prestrukturiranje preduzeća u funkciji globalizacije se vrši na nivou mreže i (4) Mreže nisu izolovani objekat prestrukturiranja, nego, pre svega, njegov ključni pokretač i izvršilac.

Globalizacija transporta, komunikacija, proizvodnje i finansija je u početku označavano kao rast međuzavisnosti država. Međutim, postepeno je sazrevalo shvatanje, da se ne radi o isključivom smanjenju autonomije države u odnosu na druge države, nego i o smanjenju autonomije države u odnosu na međunarodnu privredu, definisane kao mreže relacionih odnosa sa sopstvenom institucionalnom infrastrukturom. Pokazalo se da multinacionalne kompanije, nisu samo proizvođači moći nacionalne države, one su se postepeno konstituisale i kao akteri sa sopstvenim interesima na supranacionalnom planu, sa sopstvenom mrežom globalnih institucija i odnosa. Doduše i dalje, ogromnu većinu multinacionalnih kompanija karakteriše dvoiličnost: ekstrovertna otvorenost prema međunarodnoj proizvodnji i prometu i introvertno ponašanje prema nacionalnim strukturama. Sa druge strane, u skladu sa potrebama osiguranja prosperiteta, većina država svojim multinacionalnim korporacijama obezbeđuje zaštitu i koristi razne mere za ograničavanje delatnosti njene konkurencije. Međutim, uvođenjem mrežnih odnosa u funkcionisanje multinacionalnih preduzeća, postepeno nestaje klasična podvojenost na relaciji: nacionalna centrala – višenacionalne filijale. Tehnološki i komercijalni odnosi se međusobno prožimaju, odnosi nadređenosti se postepeno zamenjuju odnosima saradnje, uzajamnosti i kooperativnosti. Vodeći menadžment filijale se po pravilu regrutuje sa lokalnog tržišta radne snage. Savremeno multinacionalno preduzeće umnogome poprima obrise slične Japanskom obliku industrijskog grupisanja – tzv keirecuc organizacije. Time je jedan broj, posebno, najvećih multinacionalnih korporacija, postepeno prerastao u globalne korporacije, u kojima se ponašanje zasniva na širem skupu globalnih institucija i odnosa.

Uporedo sa napredovanjem procesa globalizacije, postepeno se otkrivaju i suštinski aspekti smanjenja nacionalnog ekonomskog suvereniteta, kao i posledice koje iz toga proističu.

Ekonomsko područje u kome je globalizacija najviše rasprostranjena su međunarodne finansije. U svetskoj privredi je zahvaljujući tehnološkom i poslovnom napretku i razvoju međunarodnih monetarnih institucija, formirana transnacionalna finansijska struktura,

koja na principima mreže povezuje parcijalna finansijska tržišta u globalni sistem u kome se na osnovu ukupnih međunarodnih interakcija uspostavlja relativne cene roba, usluga i kapitala. U ovako globalizovanom finansijskom prostoru, države nisu više u mogućnosti da samostalno vode monetarnu i fiskalnu politiku. U slučaju izrazite diskriminacije, postoji opasnost odliva kapitala, što direktno ugrožava dalji privredni napredak. Posledice su posebno radikalne za male zemlje. Nacionalna monetarna i fiskalna politika gube autonomnost, odnosno, situacija je potpuno inverzna u odnosu na prethodni period. Kriterijumi monetarne stabilnosti kamata i cena se ne izvode iz performansi realnog sektora, nego predstavljaju eksterne egzogene varijable, izvedene iz kriterijuma globalnog finansijskog tržišta. U ovako globalizovanom finansijskom prostoru, države su prinuđene da se udružuju i sprovode međunarodnu makroekonomsku koordinaciju.

Globalizacija finansijskog tržišta, deregulacija, finansijske inovacije, direktno uključivanje multinacionalnih kompanija kao poslovnih mreža u tržište kapitala, smanjuje ulogu banaka kao monopolističkih finansijskih institucija, iza kojih stoje nacionalne države. Na smanjenje uloge banaka u novom finansijskom sistemu utiču i osnovne ekonomske karakteristike globalnog finansijskog tržišta: margine profita su niske, transakcioni troškovi se radikalno smanjuju, a profit se pravi na ekonomiji obima.

Uporedo sa liberalizacijom sistema međunarodnih ekonomskih odnosa, postoje i snažne potrebe za revizijom unutrašnje strukture. Unutrašnje prilagođavanje treba da razreši dva osnovna problema: (1) Prilagođavanje strukture zaposlenosti, zbog promena u strukturi ukupne nacionalne proizvodnje i (2) Prilagođavanje atributa ekonomske politike novim ograničenjima i zahtevima.

Prilagođavanje strukture zaposlenosti se vezuje, pre svega, za uspostavljanje fleksibilnog tržišta radne snage i obnavljanje razvoja prema kriterijumima otvorene privrede. Rešenja u prelaznom periodu, se traže u kombinaciji jeftinog uvoza za domaće potrošače na jednoj i realizaciji odgovarajuće socijalne politike u kojoj preovladavaju aktivnosti, gde je pružanje šansi za rad daleko poželjnije, nego plaćanje ljudi koji su nezaposleni, na drugoj strani.

U skladu sa konstatacijom o opadajućoj i suženoj ulozi države u procesu globalizacije nacionalne privredne strukture, ekonomska politika za podršku ovakve razvojne orijentacije ima izrazito „meko“ obeležje sa osnovnim zadatkom reorganizacije institucionalnih i organizacionih struktura, kako bi ih učinila prilagodljivim na promene u okruženju. U skladu sa tim, parcijalni ciljevi i instrumenti ekonomske politike, treba da se zasnivaju na: (1) Stvaranju povoljne političke, pravne i ekonomske klime za proizvodno preduzetništvo i privatno investiranje, (2) Podsticanju svih oblika poslovne i tehnološke saradnje i (3) treningu u smislu stvaranja izvozno orijentisane kulture. U skladu sa ovakvom strukturom cela koncepcija bi se mogla označiti kao kooperativni makromenadžment.

Pojam kooperativni makromenadžment se određuje kao način regulisanja odnosa na relaciji: država ↔ preduzeće i država ↔ država, na načelima menadžmenta, a na

osnovama stvaranja poslovnih alijansi i mreža u uslovima međusobno povezanih interesa i stalnih tehnoloških i društvenih promena [4].

Preslikavanje tehnika menadžmenta sa mikronivoa na makronivo je posledica transformacije uloge države u ekonomiji. Mogućnosti klasične državne regulacije u prevladavanju krize na nivou pojedinačnog preduzeća su ograničene, jer je veliki deo njenih uzroka, lociran izvan nacionalnih granica i predstavlja posledicu neusaglašenosti njihove interne konfiguracije sa standardima poslovanja, koji predstavljaju egzogene varijable, nastale kao rezultat brojnih interakcija u globalnom ekonomskom prostoru. To je osnova makromenadžmenta, koji se tretira kao komplementar korporacijskom menadžmentu, sa osnovnom funkcijom da obezbedi prevazilaženje posledica ograničenja u internom individualnom posmatranju položaja preduzeća u novoj konfiguraciji nacionalnog ekonomskog prostora u globalnom ekonomskom sistemu.

U skladu sa ovakvom funkcijom, kooperativni makromenadžment obuhvata pored ekonomske politike, čitav niz drugih aktivnosti vlade i njenih institucija – razne save-todavne, podsticajne, regulatorne i infrastrukturne aktivnosti, kojima se pomažu nacionalna preduzeća u nastojanjima da osvoje pojedine segmente svetskog tržišta. Ovakva funkcija kooperativnog menadžmenta, predpostavlja široko definisani i čvrsto struktuirani kon-cenzus najvažnijih partnera – preduzeća, banaka, sindikata, naučno istraživačkih institucija u cilju stvaranja kulture saradnje i solidarnosti. Radi se o veoma složenom i protivrečnom procesu u kome se prepliću kooperativnost i konkurencija, a čiji je osnovni cilj povećanje kompetentnosti u dinamičkom kontekstu.

Socijalno integrisana društva karakteriše visoka alokativna disciplina, kao posledica poverenja građana i privrednih subjekata u državu i vladajući sloj da deluju u skladu sa javnim interesom. Visoka alokativna disciplina uvećava ekonomsku stabilnost, smanjuje troškove vlasti i stvara klimu uzajamnosti i kooperativnosti, što sve zajedno pogoduje jačanju koncenzusa i kooperativne adaptacije na osnovu uzajamnih interakcija. Ovo omogu-ćuje realizaciju aktivne politike globalizacije kroz razvoj međusobne saradnje korpo-racija, odnosno njihove saradnje sa radnicima, sindikatima i vladom i njenim institucijama, prvenstveno kroz mreže neformalnih ugovora zasnovanih na poverenju sa niskim transak-cionim troškovima, čime se olakšava prilagođavanje izazovima globalne konkurencije.

Nasuprot tome, države sa razuđenim političkim procesima, oštrim ideološkim raskoli-ma i liderski obojenom političkom kulturom su opterećene stalnim i jakim konfliktima koji onemogućavaju koncenzus. Konfliktna struktura političkih i ekonomskih procesa, izaziva niski nivo alokativne discipline i druge nekonzistentne posledice, što povećava ekonomsku nestabilnost, transakcione troškove i uzrokuje restriktivnu monetarnu politiku (ili inflaciju), smanjuje interes privrednih i neprivrednih subjekata za međusobnu saradnju, što sve zajedno povećava troškove vlasti, usporava rast i smanjuje međunarodnu konkurent-nost. Politika globalizacije u tim okolnostima ima izraziti reaktivni karakter jer je njena funkcija, prvenstveno, otklanjanje protivrečnosti u makroekonomskoj sferi u cilju stvaranja uslova za uključanje nacionalnog ekonomskog prostora u globalne ekonomske tokove.

4. „Siva” privreda i konceptualizacija institucija privrednog sistema i ekonomske politike

Pojam „siva” privreda se određuje kao obavljanje svih vidova ekonomske aktivnosti protiv ili mimo relevantnih zakonskih normi. U skladu sa definicijom, „siva” privreda obuhvata veoma široki spektar nelegalnih aktivnosti od raznih oblika šverca, špekulativnog čuvanja rezervi roba, lažnih deklaracija o poreklu robe, pa do vrlo opasnih kriminalnih radnji, kao što su trgovina belim, crnim i žutim robljem, ljudskim organima, opojnim drogama, novim i starim oružjem, industrijska špijunaža, nelegalna kupovina tehnologija i preduzeća, gušenje čitavih delatnosti itd [5]. S druge strane, postoje intencije koje u ovo područje uključuju i potpuno legalne ekonomske aktivnosti kao što su: proizvodnju roba i usluga za sopstvene potrebe, proizvodnja roba ili usluga čija se razmena vrši na osnovu principa trampe „rad za rad” na koji se ne plaća (dodatni) porez, odnosno aktivnosti koje se ne tretiraju uopšte u zvaničnoj statistici ili se posmatraju kao „neprivredne” delatnosti, kao što su: rad domaćica u kući, podizanje dece, razni oblici aktivnosti „uradi sam” (popravke u domaćinstvu i izvođenje raznih vrsta građevinskih i montažnih radova u sopstvenoj režiji, proizvodnja povrća u svojoj bašti, proizvodnja mašina i opreme i reali-zacija rekonstrukcija u režiji privrednih organizacija itd.) i slično [6]. Prezentirani spektar pojava oblika, ukazuje da je „sivu” privredu praktično moguće sagledati u svakoj vrsti ekonomske aktivnosti i da je u osnovi funkcionisanje savremene oficijelne privrede nemoguće bez njenog paralelnog funkcionisanja.

Sušтина „sive” privrede leži u činjenici da privredni procesi u oficijelnoj privredi ne teku saglasno potrebama. Postojanje „sive” privrede je siguran dokaz da su neke mere državne regulacije preteške za privredu, da su neka poreska opterećenja određena u neadekvatnom obimu, ili je možda celokupna razvojna strategija pogrešna. U svakom slučaju u državnoj strategiji nisu ex ante sagledane ni uslovi, ni potrebe, ni mogućnosti realizacije ciljeva. U takvim okolnostima „siva” privreda gotovo automatski na bazi individualnih aktivnosti popunjava praznine na oficijelnom tržištu.

S druge strane, razvoj „sive” privrede je povezan i s praktično svim drugim oblicima ukupnog društvenog i ekonomskog života. Sam sistem međunarodnih ekonomskih i političkih odnosa između razvijenih, srednje razvijenih i manje razvijenih zemalja jasno je obeležen značajnim pojavnim oblicima „sive” privrede. Ukidanje granica i naročito ujednačavanje zakonskih normi kojima se regulišu međunarodni tokovi robe, tehnologije, kapitala, ljudi i ideja, se tretiraju pozitivno i kao osnovno sredstvo za suzbijanje „sive” privrede. Međutim paralelno sa ovim procesima pojavljuju se razni novi oblici „sive” privrede.

Karakterističan primer je tendencija odlaganja svih vrsta opasnog otpada iz razvijenih zemalja u srednje i manje razvijene zemlje. Transfer opasnog otpada se odvija kroz razne

transakcije: od direktnog izvoza radioaktivnog i otrovnog otpada, dislokacije pogona sa tkzv. „prljavim” tehnologijama, pa do nesakcionisanog preliivanja efekata zagađivanja preko nacionalnih granica (tako npr. ekološki proračuni pokazuju da skoro sve razvijene zemlje, uključujući i SAD troše više kiseonika nego što se proizvodi u njihovim nacionalnim granicama). Druga karakteristična pojava „sive” privrede u međunarodnim ekonomskim odnosima je vezana za transfer tehnologije. Zaostala tehnologija u jednoj razvijenoj zemlji se prodaje manje razvijenoj zemlji kao savremeno dostignuće u datoj delatnosti. „Siva” privreda se tako istovremeno pojavljuje i kao pozitivno i negativno sredstvo. Kratkoročno se na osnovu uvoza i skladištenja opasnog otpada ili zastarele tehnologije iz razvijenih zemalja ostvaruju određeni ekonomski efekti, dok se istovremeno na dugi rok uspoštavaju razvojne barijere. I na ovom mestu se samo potvrđuje činjenica, da je bez paralelnog funkcionisanja pojedinih segmenata „sive” privrede, nemoguće funkcionisanje aktuelnog globalnog sistema svetske privrede.

Ekspanzija praktično svih oblika „sive” privrede je vezana i za primenu raznih vrsta međunarodnih ekonomskih sankcija. U cilju delimičnog prevazilaženja posledica sankcija i ispunjavanja prostora koji ostavlja prekinuta zvanična međunarodna kooperacija i saradnja, organizuju se pojedinci, specijalizovane grupe pa i čitave vlade pojedinih zemalja. Preliivanje jednog dela oficijelne privrede u domen „sive” privrede omogućava preživljavanje velikog dela ukupne strukture stanovništva koji su nezaposleni, imaju nedovoljne rezerve i prihode za reprodukciju sopstvenog života i života svoje porodice. Međutim, sa druge strane, period njene ekspanzije pod sankcijama prati niz negativnih fenomena: koncentracija ukupnog nacionalnog društvenog bogatstva na uski krug pojedinaca, većina stanovništva osiromašuje, slabljenje radnih navika i dekvifikacija radne snage, prevaga negativnih moralnih i etičkih vrednosti, dok se eksterni transakcioni troškovi na realizaciji ekonomske i političke blokade, odnosno dobit međunarodnog faktora iz aktivnosti za njenu neutralizaciju, neravnomerno raspoređuje između pojedinih zemalja, privrednih subjekata i pojedinaca.

Poseban element „sive” privrede i njenog uticaja na oficijelne privredne tokove predstavlja oblast cena. U okviru „sive” privrede formira se specifična struktura ponude, tražnje, monopola i konkurencije sa određenim uticajima na ukupno kretanje relativnih odnosa cena pojedinih faktora proizvodnje, inflaciju, kretanje deviznog kursa i stvaranje mase i raspodele profita. Tako je npr. u razvijenim zemljama registrovano i delimično kvantificirano, kako postojanje tkzv. „crnog” tržišta radne snage (inostranih radnika, članova domaćinstva, angažovanje radnika u slobodnom vremenu, delimična dislokacija proizvodnje u zemlje i regione sa jeftinom radnom snagom i slično) deluje na formiranje ukupne mase i stope profita, razvoj transnacionalnih korporacija i posebno egzistenciju i razvoj malih i srednjih preduzeća u pojedinim delatnostima.

U novije vreme posebnu pažnju privlači i ekspanzija jedne relativno nove kategorije „sive” privrede, izrasle na osnovu moći političke elite i birokratije, s jedne strane i društvenih

opredeljenja za pluralizam vlasništva, s druge strane. Ova sprega je pogodovala pojavi jednog oblika „sive” privrede koja se označava pojmom „kleptokratije”, odnosno pojave da državni upravljački sloj u toku trajanja svojih mandata na određenim funkcijama, kroz nelegalne transakcije na osnovu državne prinude i koristeći materijalne i monetarne resurse u državnoj (javnoj) svojini vrši preraspodelu društvenog bogatstva i novostvorene vrednosti u svoju korist (potomaka, rođaka, ...).

U tržišnim privredama, koriste se razni oblici aktivnosti iz domena „sive” privrede (industrijska špijunaža, ograničavanje pristupa tržištima nabavke i prodaje, organizovanje štrajkova, tkzv. neprijateljski otkup preduzeća i slično) kao sredstvo borbe protiv konkurencije.

U okviru podsistema socijalne politike postoje razne varijante „sive” privrede. Aktuelni proces nacionalnog konstituisanja mešovite privrede i privatizacije obiluje raznim oblicima „sive” privrede u socijalnoj sferi. Tako već odavno u nacionalnom zdravstvu značajnu ulogu u lečenju pacijenata uz posebnu brigu i pažnju ima sistem „plavih” koverata. Slična je situacija i sa drugim oblicima socijalne zaštite: invalidskim penzionim osiguranjem, obrazovanjem, zapošljavanjem, rešavanjem stambenog problema. Sve ove pojave, ukazuju da veze socijalne politike sa „sivom” privredom, produbljuju socijalne razlike u jednom društvu, umesto da ih smanjuju. S druge strane „siva” privreda za jedno kraće vreme, smanjuje socijalne tenzije, stimuliše i ubrzava dobrovoljnu prekvalifikaciju kadrova. Time se na kratki rok, stvara privid supstitucije svesno regulisanog kompleksa aдекватne socijalne politike, spontanom aktivnostima „sive” privrede, posebno u periodima intenzivnog strukturnog prilagođavanja privrede. Međutim, na dugi rok, smanjuje se interes za produktivno zapošljavanje i naporan proizvodni i kreativni rad i praktično uspostavljaju nesavladive barijere u korišćenju „humanog” kapitala kao faktora privrednog razvoja.

Ovaj pregled raznih pojava oblika „sive” privrede ukazuje da je praktično nemoguće nabrojati i kvantificirati sve njene oblike. Bitno je navesti da se sve važnije aktivnosti u domenu „sive” privrede odvijaju veoma organizovano na osnovu precizno određenih planova i podele rada između učesnika. Aktivnostima u okviru „sive” privrede obuhvaćeni su veoma široki slojevi stanovništva. Najveći broj njih se bavi i legalnom delatnošću i sebe smatraju ispravnim građanima. Ovo ukazuje da ekspanziju „sivu” privredu prati dvojni moral pojedinaca, ali i celog društva.

Otklanjanje „sive” privrede, preciznije njeno svođenje u prihvatljive granice, se vrši na dva načina: (1) Pravnim i administrativnim merama za suzbijanje nezakonitih radnji, kao što su kriminal, šverc, nezakoniti rad i (2) Institucionalno, kroz konceptualizaciju institucija privrednog sistema i akcija ekonomske politike u cilju otklanjanja uzroka koji su doveli do povlačenja jednog dela privrednih aktivnosti iz oficijelne privrede u „sivu” privredu.

Prvi i osnovni korak za suzbijanje „sive” privrede je legalizacija svih njenih pozitivnih oblika. Tako su npr. praktično u svim državama, često i prećutno, legalizovani sledeći

oblici „sive” privrede: proizvodnja roba i usluga za sopstvene potrebe, proizvodnja roba ili usluga čija se razmena vrši na osnovu principa trampe „rad za rad”, razni oblici aktivnosti „uradi sam” (popravke u domaćinstvu i izvođenje raznih vrsta građevinskih i montažnih radova u sopstvenoj režiji, proizvodnja povrća u svojoj bašti, proizvodnja mašina i opreme i realizacija rekonstrukcija u režiji privrednih organizacija itd.), rad domaćica u kući, podizanje dece i slično.

Sam problem legalizacije u ostalom delu „sive” privrede koja imaju izvesna pozitivna obeležja je veoma složen i zavisi od veoma mnogo elemenata¹. To se razlikuje od zemlje do zemlje, kao i od konkretne faze njenog društvenog i ekonomskog razvoja. Tako je u našem slučaju problem legalizacije pozitivnih oblika „sive” privrede vezan za razrešenje sledećih osnovnih protivrečnosti u procesu društvene reprodukcije:

1. Uspostavljanje „pravne” države, posebno poštovanja svojine i ugovora.
2. Privatizaciju u cilju preciznog određivanja titulara svojine i uspostavljanje tržišnog ambijenta, pre svega kroz razvoj malih i srednjih preduzeća, u kome bi se uspostavilo tržišno ponašanje svih privrednih subjekata.
3. Uspostavljanje efikasnog sistema socijalne politike.

Ovaj sumarni pregled, ukazuje da je ograničavanje područja „sive” privrede, usko vezano sa uspostavljanjem konzistentnog privrednog sistema u kome se konceptualizacija institucija i akcija ekonomske politike vrše simultano, a ne sukcesivno, kako bi se na taj način izbeglo stvaranje prostora za njihovo uzajamno derogiranje, odnosno poništavanje. S druge strane, jedan deo uzroka razvoja „sive” privrede leži u struktuiranju međunarodnih ekonomskih i političkih odnosa u globalnom okruženju konkretne nacionalne privrede, odnosno u modalitetima povezivanja domaćih i inostranih subjekata. Zbog toga „siva” privreda ima i globalno obeležje, te je za njeno otklanjanje potrebna, kako saradnja svih vlada i učesnika na svetskom tržištu, tako i uspostavljanje sistema međunarodnih političkih i ekonomskih odnosa bez sankcija i protežiranja interesa uskog kruga zemalja.

5. Zaključak

Problem određivanja obima i strukture državne intervencije i njihovog uticaja na konceptualizaciju institucija privrednog sistema i akcija ekonomske politike je veoma kompleksan i u velikoj meri nejasan i neprecizan. U aktuelnoj fazi socijalnog i privrednog razvoja osnovna područja državne intervencije su: (1) Obezbeđenje pravnog sistema kojim se definišu pravila ponašanja institucija privrednog sistema i štite svojina i ugovor, (2) Realizacija alokacione funkcije, pre svega, u domenu velikih infrastrukturnih sistema, (3) Realizacija regulacionih funkcija u onim područjima u kojima mehanizam tržišta ne funkcioniše, odnosno, gde država ima poseban interes u pogledu uslova obavljanja

pojedinih aktivnosti, (4) Realizacija stabilizacione funkcije kada to tržišni mehanizam nije u stanju da sam obezbedi, (5) Realizacija redistributivne i socijalne funkcije kroz preraspodelu nacionalnog dohotka u korist pojedinih društvenih grupa i slojeva i (6) Realizacija razvojne funkcije u skladu sa osnovnim društvenim ekonomskim i socijalnim ciljevima.

Efikasna državna intervencija se zasniva na potrebi anticipiranja posledica i efekata njenih aktivnosti. Dobra anticipacija podrazumeva poštovanje četiri pravila: (1) Predmet državne ekonomske regulacije mogu biti samo one ekonomske varijable koje država, odnosno njene institucije mogu neposredno i precizno da kontrolišu, (2) Primenjeni mehanizmi državne regulacije treba da u što većoj meri simuliraju tržišne mehanizme, (3) Primenjeni mehanizmi državne regulacije moraju biti podvrgnuti procesu permanentnog tehničkog usavršavanja i (4) Neprekidno se moraju uvažavati ograničenja koja nameću raspoloživa ekonomska praksa i teorija, što znači da se u jednom broju slučajeva regulacija nekih varijabli mora prepustiti tržištu, iako, ono po definiciji ili u objektivnim okolnostima u kojima deluje privreda ne ispunjava svoje funkcije na adekvatan način.

Literatura

- [1] Smith, A. „Istraživanje prirode i uzroka bogatstva naroda”, Kultura, Zagreb, 1952.
- [2] Jovanović, P. „Uloga države u savremenoj privredi: Velika Britanija, SAD i Jugoslavija”, Ekonomski institut, Beograd, 1992.
- [3] Wasserman, S., and Faust, K. „Social Network Analysis”, Cambridge University Press, 1995.
- [4] Boyd, G. „Competitive and Cooperative Macromanagement”, Edvard Elgar, 1995.
- [5] Pilić-Rakić, V. „Siva ekonomija”, Udruženje „Nauka i društvo”, Beograd, 1997.
- [6] Tofler, A. „Treći talas”, Jugoslavija i Prosveta, Beograd, 1983.