

Privredni razvoj - II blok gradiva

2. OSNOVI POLITIKE RAZVOJA TRŽIŠNIH PRIVREDA

Struktura



1. Ključni atributi makroekonomske politike
2. Efikasnost makroekonomske politike
3. Zaostajanje i efikasnost makroekonomske politike
4. Pravila ili diskrecija u kreiranju i primjeni makroekonomske politike
5. Tradicionalna i nova makroekonomska politika

Dva osnovna zadatka svjesnog upravljačkog podsystema su
stabilizacioni i razvojni.



STABILIZACIONI zadatak je tekući i njegova bitna odrednica je rješavanje aktuelnih ekonomskih problema.

RAZVOJNI zadatak u fokusu ima buduća kretanja, odnosno proces ekonomskog napredovanja pojedinih zemalja.

U praksi su ovi zadaci ponekad konfliktni (održavanje makroekonomske ravnoteže i eliminisanje inflacije i platnobilansnih neravnoteža, često podrazumijeva vođenje restriktivne monetarne politike, koja destimulativno djeluje na privredni rast)

Kompleks makroekonomske politike (Bajec, Joksimovic, 1997)

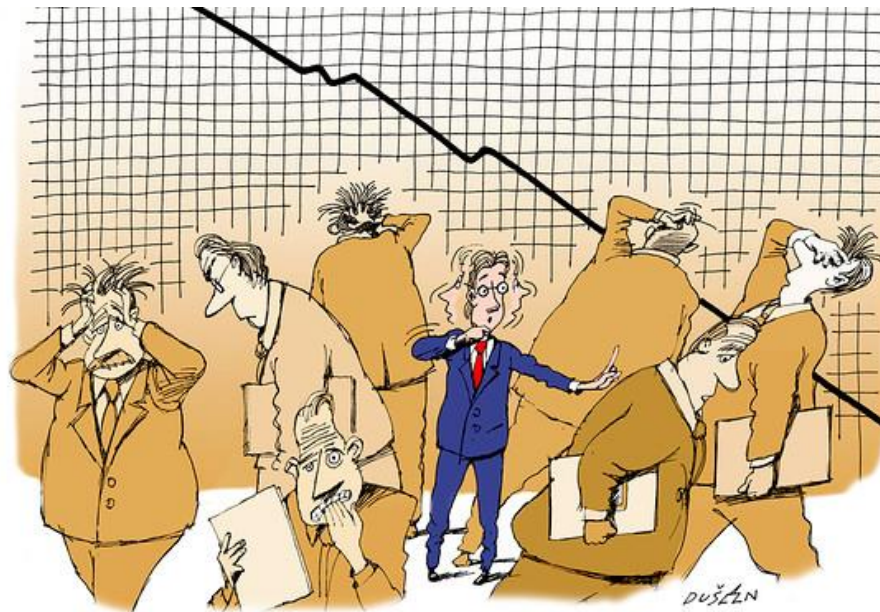
- a) **SISTEMSKA POLITIKA** - sadrži pravila ponašanja kojih se prilikom donošenja svojih odluka moraju pridržavati svi ekonomski učesnici, kao i nosioci makroekonomske politike. Ova pravila predstavljaju obično skup obavezujućih pravnih normi kojim se definiše ekonomski poredak jedne zemlje; nasuprot tome,
- b) **PROCESNA (TEKUĆA) POLITIKA**, znači neposredno uticanje putem mjerljivih veličina (cijene, stope, vrijednosti, količine itd.), kojima država pojedine odluke ekonomskih učesnika usmjerava u željenom smjeru



1. Ključni atributi makroekonomske politike

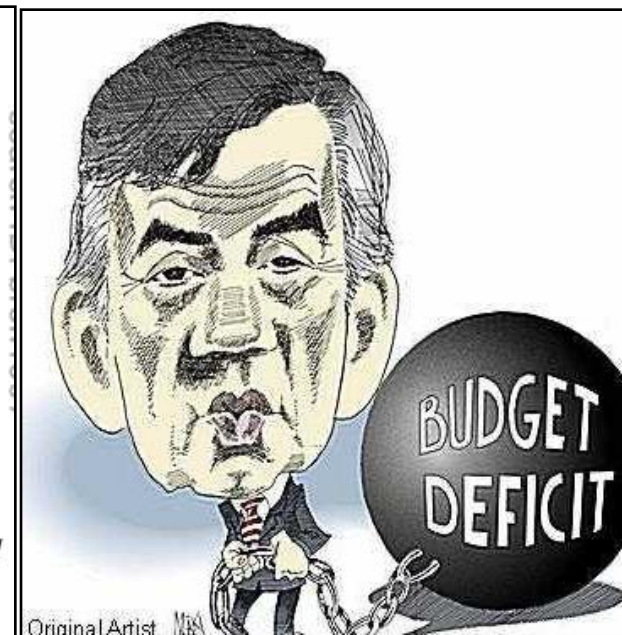


1. nosioci
2. ciljevi
3. instrumenti i
4. mjere ekonomske politike



Nosioci ekonomske politike

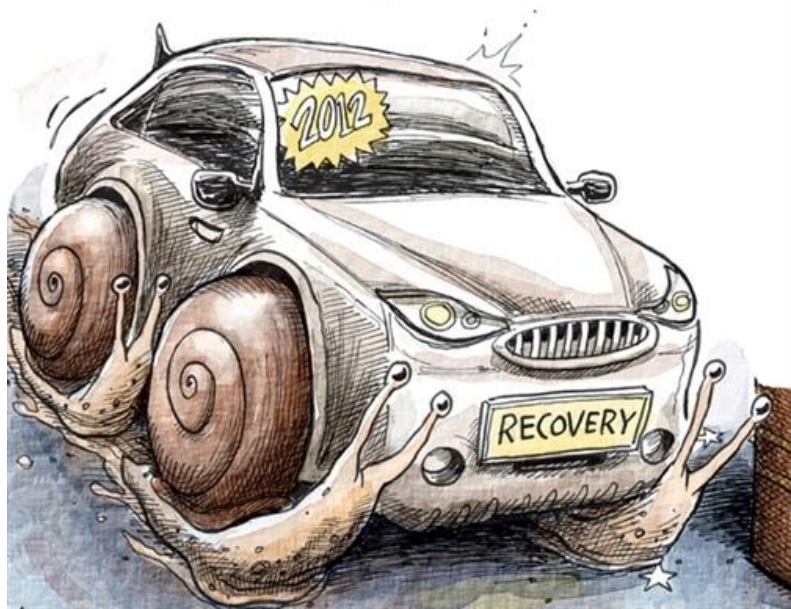
- Subjekti koji donose mjere i realizuju zacrtane ciljeve ekonomske politike.
- U najširem smislu, to su državni i paradržavni organi (kreatori ekonomske politike), a rjeđe političke partije i ostale političke i interesne grupe koje imaju uticaja na proces donošenja najrazličitijih makroekonomskih odluka.



Ciljevi ekonomske politike

- poželjna stanja u ekonomskom sistemu (npr. puna zaposlenost, stabilne cijene, socijalno prihvatljiva preraspodjela dohotka)

Sve ciljeve potrebno je precizno definisati i rangirati po prioritetnosti



Ciljevi makroekonomske politike:

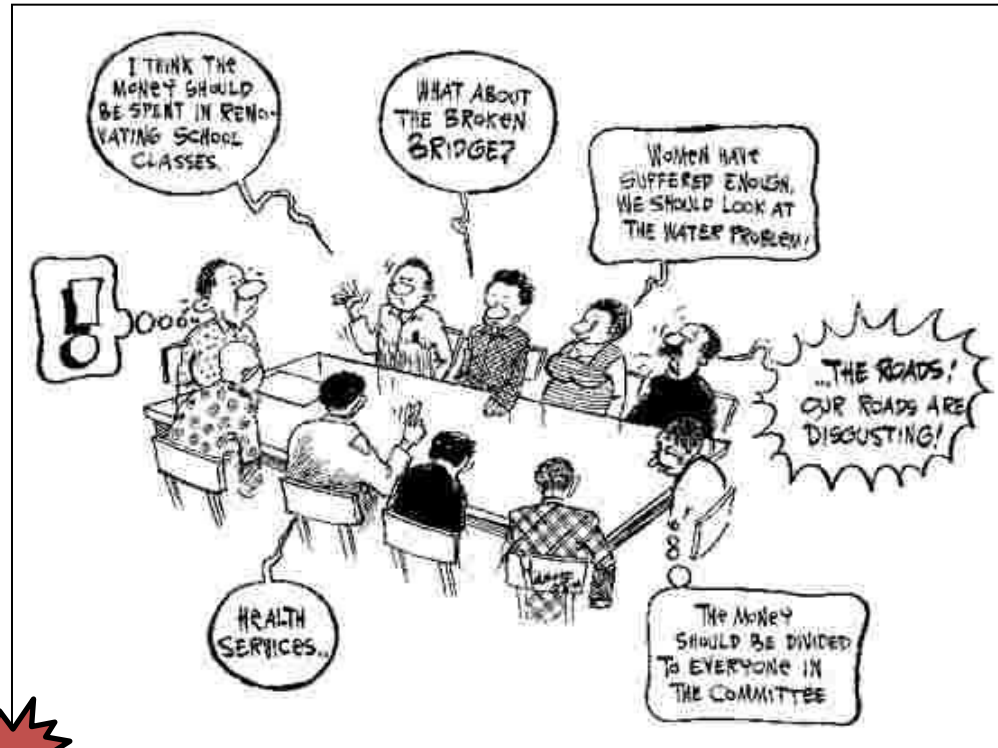


- **Nezavisni** - oni kod kojih ostvarenje jednog ne dovodi u pitanje realizaciju drugog cilja;
- **Komplementarni** - ostvarenje jednog doprinosi djelimičnoj ili potpunoj realizaciji drugog cilja. Ilustracije radi, izraženija stopa privrednog rasta uslovljava manju nezaposlenost;
- **Konfliktni** - oni ciljevi kod kojih ostvarenje jednog cilja otežava ili onemogućava ostvarenje drugog cilja. Primjera radi, povećanje izvoza uz isti obim proizvodnje, uslovljava lošiju snabdjevenost domaćeg tržišta;
- **Kratkoročni/operativni** – dio tekuće makroekonomske politike npr. stabilnost cijena, poboljšanje platnog bilansa zemlje, državne intervencije uslijed elementarnih nepogoda ;
- **Dugoročni** - privredni rast, povećanje makroekonomske efikasnosti, smanjenje neravnomyjernosti u raspodjeli dohotka, povećanje međunarodne konkurentnosti (olaksice za investitore);
- Relevantni (opredjeljujuci, oni koji uticu, adekvatni, usmjereni);
- Irelevantni.



Tri početna koraka u postupku realizacije makroekonomske politike:

- a) određivanje ciljeva politike i rangiranje njihove važnosti u slučaju konflikata, što se realizuje najrazličitijim usaglašavanjima političkih procesa.
- b) definisanje oblika makroekonomske politike koji su koherentno usklađeni sa definisanim ciljevima, a u skladu sa pojedinim oblikom teorijskog razmišljanja.
- c) proračun troškova i efekata pojedinih mjera makroekonomske politike, jer efekti konkretne mjere moraju prevazilaziti troškove koje realizacija takve politike podrazumijeva



Pregovori oko državnog budžeta...

...Osnovni atributi makroekonomske politike

3. Instrumenti predstavljaju **sredstva** pomoću kojih nosioci ekonomske politike ostvaruju postavljene ciljeve.



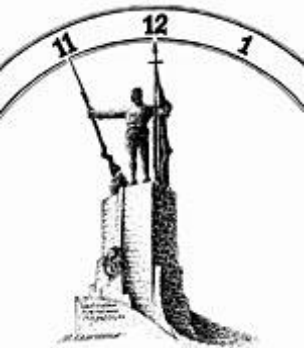
Korišćenjem različitih instrumenata država djeluje **posrednim putem na promjenu ponašanja** pojedinih ekonomskih subjekata. Instrumenti makroekonomske politike su varijable koje kontroliše država i pomoću kojih ona djeluje na makroekonomski mehanizam u cilju ostvarenja ključnih makroekonomskih ciljeva.

Ciljevi i instrumenti makroekonomske politike su međusobno zavisni.

U literaturi postoji veliki broj različitih načina razvrstavanja instrumenata makroekonomske politike:

- 1) instrumente javnih finansija (fiskalna politika),
- 2) instrumente novca i kredita,
- 3) instrumente deviznog kursa,
- 4) instrumente direktne kontrole i
- 5) instrumente promjene institucionalnih aranžmana.





Instrumenti EP prema načinu djelovanja:



1. **UGRAĐENI STABILIZATORI** (instrumenti koji automatski djeluju u zavisnosti od nastanka određene situacije, kako bi se ublažile veće ekonomske fluktuacije; za njihovo djelovanje nije potrebna posebna odluka kreatora ekonomske politike; npr. progresivno oporezivanje, tj. viši dohodak – viša poreska stopa, te stoga više budž.prihoda za javne usluge; zatim pomoć nezaposlenima i ostala transferna plaćanja. Djeluju automatski i odmah kad su potrebni.
2. **INSTRUMENTI POVEZANI SA PRAVILIMA** – instrumenti predviđeni pravilima, npr. povećanje količine novca u opticaju može biti povezano sa stopom rasta BDP-a.
3. **DISKRECIONI INSTRUMENTI** – oni koje donose subjekti ekonomske politike u zavisnosti od procjene konkretne situacije. Oni dopunjuju ugrađene stabilizatore;
4. **INSTRUMENTI PROPISANI ZAKONOM** – npr. zakonom predviđen određeni % koji zaposleni izdvajaju iz dohotka kao osiguranje za slučaj da postanu nezaposleni. Npr. Uvođenje zlatnog fiskalnog pravila u Zakon o fiskalnoj odgovornosti (limit zaduživanja, samo za kapitalni budžet, a rast javne potrošnje samo iz javnih prihoda) ¹¹

Interesantan je pristup grupe britanskih makroekonomista koji sve **instrumente makroekonomske politike** dijele na:

- 1) instrumente fiskalne politike,
- 2) instrumente monetarne politike,
- 3) instrumente kontrole cijena i dohodaka,
- 4) instrumente deviznog kursa i
- 5) instrumente **politike zapošljavanja u javnom sektoru.**



4. Mjere makroekonomske politike su postupci usmjereni u pravcu **promjene ili ukidanja postojećih instrumenata** ili, pak, uvođenja novih instrumenata makroekonomske politike. Mjerama makroekonomske politike država djeluje na aktivnosti privrednih učesnika u željenom smjeru.



Mjere ekonomske politike predstavljaju **korišćenje određenog instrumenta EP** u određenom vremenskom periodu kako bi se ostvario jedan ili više ciljeva EP

Osnovni uzroci ograničenja makroekonomske politike

- 1) međunarodni ugovori (preuzete obaveze),
- 2) postojanje neekonomskih ciljeva,
- 3) ograničenja koja dolaze od zakonodavne vlasti i
- 4) neizvjesnosti u primjeni pojedinih instrumenata i mjera makroekonomske politike.




(4)



SSP (1)

1) međunarodno preuzete obaveze

- osnovna ograničenja sa kojima se suočavaju *polismejkeri* u kreiranju i primjeni pojedinih instrumenata i mjera makroekonomske politike proizilaze iz **međunarodnih sporazuma** zemalja članica IMF, WB, WTO, EU, regionalnih sporazuma o slobodnoj trgovini (CEFTA) 
- EU kordinira centralizovano tzv. zajedničke politike Unije (carinska politika, poljoprivredna, regionalni i strukturni fondovi za ekonomsku i socijalnu koheziju i sl.).
- Svi ovi sporazumi ograničavaju mogućnosti mijenjanja carinskih i poreskih stopa, korišćenja tarifa i kvota, uslove pristupa tržištu, mogućnosti zaduživanja, a mogu uticati i na obaveze striktnog kontrolisanja količine novca u opticaju i tome slično.

USTAV CRNE GORE (2007)

Pravni poredak

Član 9

Potvrđeni i objavljeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava sastavni su dio unutrašnjeg pravnog poretka, imaju primat nad domaćim zakonodavstvom i neposredno se primjenjuju kada odnose uređuju drukčije od unutrašnjeg zakonodavstva.

2) postojanje neekonomskih ciljeva

- **Princip jednakosti** (transferi, porezi) i **princip pravičnosti** (obaveze prema budućim generacijama kada je u pitanju održivi razvoj, zaduživanje, investicije u kapitalnu infrastrukturu sa dugim rokom izgradnje..)
- Kao ograničavajući faktor u primjeni makroekonomske politike može se pojaviti i čitav niz situacija kada rasprostranjeno vjerovanje u svrsishodnost slobodne tržišne konkurencije i neintervencionističkog odnosa prema ključnim makroekonomskim pitanjima, može **spriječiti** prihvatanje pojedinih mjera makroekonomske politike ili pak otežati njihovo djelovanje (npr. Ogranicenje upisa i osnivanja novih fakulteta...)



3) pozicija zakonodavne vlasti

Primjena pojedinih mjera makroekonomske politike od strane izvršne vlasti podrazumijeva često **saglasnost najvišeg državnog zakonodavnog tijela**

- npr. u SAD pojedini oblici makroekonomske politike, koje najavljuje predsjednik države, mogu se sukobiti sa suprotnim mišljenjem kongresne većine alternativne političke opcije. (republikanci - demokrate)
- Npr. u CG – “**Zakon o državnoj imovini**”, (“Sl. list Crne Gore”, br. 21/09) ne dozvoljava prometovanje državne imovine vrijednosti preko 150 mil €, od strane Vlade, bez saglasnosti Skupštine

V. RASPOLAGANJE DRŽAVNOM IMOVINOM

Organ nadležan za raspolaganje

Član 29

Nepokretnim i pokretnim stvarima i drugim dobrima u državnoj imovini, na kojima svojinska ovlašćenja vrši Crna Gora, raspolaže **Vlada** ukoliko ovim zakonom nije drukčije određeno.

Nepokretnim i pokretnim stvarima i drugim dobrima u državnoj imovini, na kojima određena svojinska ovlašćenja vrši **opština**, raspolaže nadležni organ opštine u skladu sa ovim zakonom i statutom.

O raspolaganju stvarima i drugim dobrima u državnoj imovini iznad vrijednosti od **150.000.000 €**, na predlog Vlade, odlučuje Skupština Crne Gore.

4) neizvjesnost u primjeni pojedinih instrumenata i mjera makroekonomske politike

- fenomen neizvjesnosti je jedan od najznačajnijih limitirajućih faktora u realizaciji makroekonomske politike.



2. Efikasnost ekonomske politike



Faktori koji determinišu efikasnost EP:

1. **realnost ciljeva** (“u narednom mandatu zaposlićemo 40.000 novih radnika”)
 2. **usklađenost ciljeva i instrumenata** (moguće je supstituisati neki cilj, odustati od nekog cilja, dodati neke instrumente, da bi se ostvarili ciljevi)
 3. **koordiniranost samih instrumenata** (vertikalna – nacionalni, regionalni i lokalni nivo; horizontalna – različite institucije na istom nivou odlučivanja)
 4. **selekcija najefikasnijih mjera** ekonomske politike (preferirani su socijalno neutralni instrumenti, sa širokim spektrom djelovanja i nižim troškovima implementacije)
 5. **pravovremenost** u preduzimanju mjera i instrumenata (najpoželjniji trenutak preduzimanja, tzv. dobar **timing** i **kotrola intenziteta** u zavisnosti od stanja privredne aktivnosti)
- **Postoji i drugi pristup**, koji polazi od sljedećih kriterijuma efikasnosti:
1. brzina promjene, 2. brzina uticaja, 3. predvidljivost uticaja i 4. neutralnost.



3. Zaostajanje i efikasnost makroekonomske politike



Podjele vremenskog zaostajanja:

1. Vrijeme koje protekne od momenta nastanka nekog poremećaja u privredi pa do trenutka kada nosioci makroekonomske politike zaključe da je svrsishodan konkretan oblik državne intervencije naziva se **saznajno zaostajanje** (*recognizing lag*).
2. Takođe, neophodno je da protekne određeno vrijeme od momenta konstatovanja neophodnosti korišćenja konkretne mjere makroekonomske politike do momenta definisanja instrumenata pomoću kojih će se u privrednom sistemu djelovati u pravcu obezbjeđenja odgovarajuće korekcije. Ovo je tzv. **akciono zaostajanje** (*action lag*).
3. Saznajno i akciono zaostajanje čine **unutrašnje zaostajanje** (*inside lag*) u sprovođenju makroekonomske politike.
4. Nasuprot njemu, postoji i **spoljašnje zaostajanje** (*outside lag*), tj. vremenski interval koji dijeli početak primjene određenog instrumenta makroekonomske politike od početka njegovog djelovanja - na promjenu pojedinih makroekonomskih varijabli u željenom smjeru. Ukratko, spoljašnje zaostajanje odnosi se na vrijeme potrebno da preduzete mjere donesu određene rezultate nakon trenutka njihovog preduzimanja.



Sada ćemo...

Smanjenje kvota za strane radnike

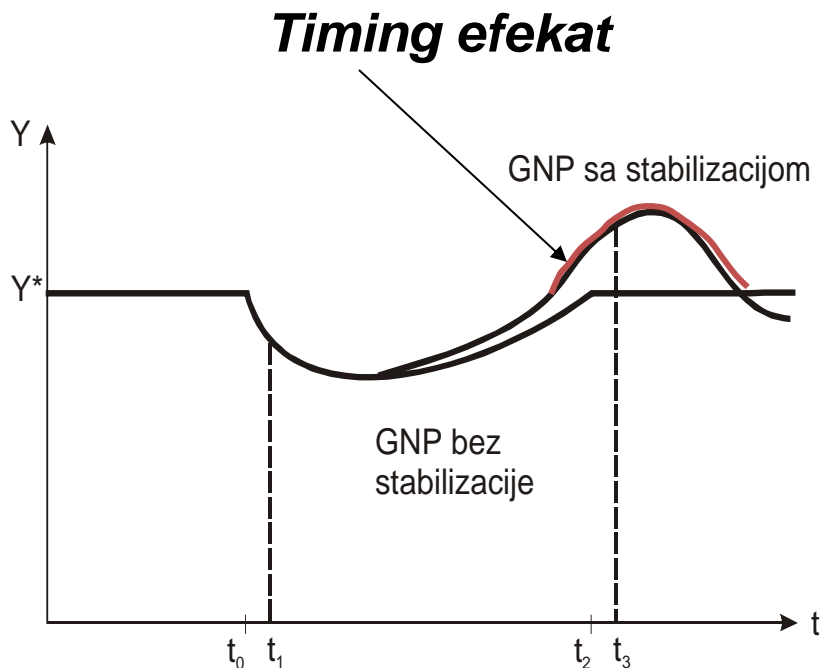
Rast zaposlenosti domaće RS

Uticaj zaostajanja na efikasnost EP

Pravovremenost pojedinih mjera ekonomske politike

predstavlja veoma važno pitanje zbog toga što su ekonomski procesi uglavnom kumulativnog karaktera i cikličnog oblika ispoljavanja.

Mogu nastati trajni poremećaji i poremećaji kratkotrajnog karaktera.



Poremećaj tražnje nastao u trenutku t_0 smanjuje proizvodnju ispod nivoa koji odgovara punoj zaposlenosti Y^* i opada do momenta t_1 . Bez intervencije države, nakon pada, proizvodnja postepeno dostiže nivo t_2 .

Ukoliko država primjeni neki instrument u trenutku t_1 , kao posljedica npr. **ekspanzivne** monetarne politike, smanjenja obavezne rezerve banaka, doći će do bržeg oporavka proizvodnje, jer krediti privredi postaju dostupniji. Efekti EP postaju očigledni, proizvodnja se vraća na nivo koji je postojao pri punoj zaposlenosti. Međutim, kao rezultat djelovanja određenog instrumenta EP, proizvodnja raste i iznad nivoa koji odgovara punoj zaposlenosti Y^* . Zbog toga, u trenutku t_3 počinje da se realizuje **restriktivna** monetarna politika, i proizvodnja klizi ka nivou koji odgovara punoj zaposlenosti. Na ovaj način, suprotno očekivanju, primjenjena makroekonomska politika, djeluje na kolebanje proizvodnje.

4. Pravila vs. diskrecija u kreiranju i primjeni EP



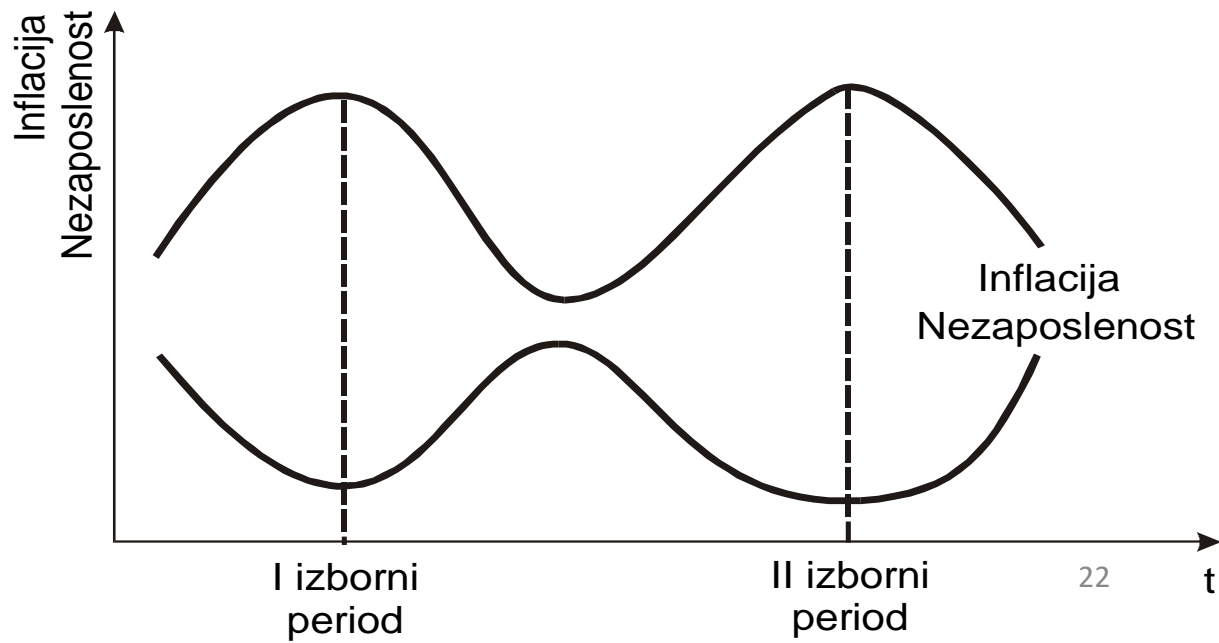
- **Diskrecija ili fino podešavanje (*fine tuning*)** pretpostavlja slobodu odlučivanja kreatora makroekonomske politike da primjene određeni instrument makroekonomske politike i da se opredjele za konkretan način njegovog korišćenja radi ostvarenja definisanog cilja. Važne karakteristike finog podešavanja su efikasnost odlučivanja uslijed povećane brzine djelovanja, kao i predvidljivost najsvrsishodnijih akcija u delovanju mekroekonomske politike na pojedine privredne pojave. Diskrecioni pristup je karakteristika kejsijsanske makroekonomske politike i on se po pravilu orijentiše na korišćenje **fiskalnih mjera**. Naziva se još i **aktivističkim pristupom**. 
- **Precizna pravila za državne organe u primjeni EP tj. neaktivizam /neintervencionizam:** monetaristi se zalažu za **poštovanje strogih pravila u koncipiranju i realizaciji pojedinih mera makroekonomske politike od strane državnih organa** maksimalno uvažavajući stav po kome tržište i ekonomske zakonitosti daju najveće ekonomske efekte, te da je analogno toj činjenici uticaj tržišta na optimalnu alokaciju resursa daleko najpovoljniji, monetaristi tvrde da aktivnosti države i njeno mješanje u privredni život treba biti minimalno i da se ono mora odvijati po strogo definisanim pravilima.
- **Prednosti strogih pravila:** 1. smanjenje rizika donošenja nekompetentnih odluka (nestručnost, nedovoljne info); 2. smanjenje uticaja političkog poslovnog ciklusa na dinamiku zaposlenosti, proizvodnje i inflacije, 3. smanjenje nepovjerenja ekonomskih subjekata prema mjerama vlade i centralne banke
- **Unutrašnji (ugrađeni) stabilizatori:** Monetaristi naglašavaju potrebu za većim oslanjanjem na automatske stabilizatore čija primjena izostavlja unutrašnje zaostajanje. Npr. porezi na prihode koji se automatski povećavaju u fazama privredne konjunktore, pomoć nezaposlenima koja se automatski uvećava u periodima recesija itd.

Tipična pojava kontrolisanja privrednih kretanja u cilju dobijanja na izborima u literaturi je poznata kao **politički konjunktorni ciklus**.

Vladajuće partije uoči izbora vode makroekonomsku politiku koja stimuliše privrednu konjunkturu bez obzira na kasnije posljedice

- Uslijed procjene da se popularnost kod glasača stiče u daleko većem stepenu **smanjivanjem nezaposlenosti** nego obaranjem inflacije, vlada će primjenom raspoloživih instrumenta i konkretnim mjerama makroekonomske politike obezbijediti da se to **uoči samih izbora** ostvari.
- Npr. ekspanzivnom monetarnom politikom omogućiće se veća zaposlenost, što će uticati na pojavu inflacije. Kada izbori prođu, primjenije se makroekonomska politika stabilizacije.

PROGRAM ZAPOŠLJAVANJA PRIPRAVNIKA I STIMULISANJE POSLODAVACA ZA ZAPOŠLJAVANJE PRIPRAVNIKA NA NEODREĐENO VRIJEME, NAKON ODRADENOG PRIPRAVNIČKOG STAŽA



- Birači u demokratskim državama glasaju za političke partije koje u svojim programima iznose stavove i namjere u vezi sa ekonomskom politikom - porezi, transferna plaćanja, regulacija tržišta itd.
- Na osnovu rezultata izbora, parlament bira vladu, koja postavlja državne službenike

- Da li su odluke državnih organa u skladu sa preferencijama birača?
- U uslovima poštovanja ustavnih načela i manjinskih prava, princip većinskog odlučivanja ne mora da dovede do donošenja odluka saglasnih sa preferencijama pojedinačnih glasača

– **Paradoks većinskog odlučivanja:**

	Mladi 	Nezaposleni 	Stari 	Preduzetnici i farmeri 
Najviše želi	Obrazovanje	Posao	Zdravstvo	Subvencije/ posao
Manje želi	Posao	Socijalnu pomoć	Manje cijene	Manje cijene
Namanje želi	Sport Zdravstvo	Manje cijene	Socijalnu pomoć	Zdravstvo