

Izlaganje na znanstvenom skupu
UDK 321.74(497.1) + 342.2(497.1):338 + 336.1

Privredna federacija ili konfederacija

VLADIMIR GLIGOROV

Beograd

Sažetak

Socijalistička Jugoslavija zasnovana je na dva proturječna načela — socijalizmu i federalizmu. Dok prvi zahtijeva centralizaciju i autoritarnost, drugi pretpostavlja autonomiju i liberalnost. Socijalizam ostavlja bankrotiranu privredu i državu te stoga njegovo napuštanje ne znači istodobno i afirmiranje federalizma ili konfederalizma. Njihovo afirmiranje pretpostavlja da načela pravne autonomnosti i liberalnih sloboda potiskuju socijalističke vrijednosti.

Stajalište je autora da u ekonomskom pogledu nema bitnijih razlika između federacije i konfederacije. Ekonomski aspekt federacije ili konfederacije odnosi se na carinsku i monetarnu uniju te fiskalnu devoluciju, a razlika je u tome što se kod konfederacija ta pitanja uređuju ugovorom, a kod federacija ustavom.

1. Socijalistička Jugoslavija zasnovana je na dva protivrečna načela: socijalizmu i federalizmu. Socijalizam zahteva centralno planiranje ili političko raspolaganje kapitalom te jednoobraznu privrednu organizaciju (preduzeća, trgovina, banaka i svega ostaloga). Federalizam, opet, zahteva privredne slobode i pravnu autonomiju.

Pored toga, socijalistički federalizam je bio utemeljen na komunističkoj paroli o »bratstvu i jedinstvu« i na ideji da su »interesi radničke klase« homogeni, uz načelo »ravnopravnosti naroda i narodnosti«. Federacija, međutim, ima opravdanje u političkim interesima federalnih država, u pluralizmu (državnom, nacionalnom, regionalnom, istorijskih tradicija) i u nepovredivosti federalnih država.

Nesaglasnost je vodila nestabilnosti državne zajednice i gomilanju nerešenih problema. Ovo je vidljivo u teškoćama koje su imali pisci jugoslovenskih ustava. One se posebno ogledaju u sledećem:

Prvo, dvoumljenje oko broja domova u skupštinama.

Drugo, dvoumljenje oko većinskog ili konsenzualnog načina odlučivanja.

Treće, prava zbrka u korišćenju pojmova »jedinstveno« i »zajedničko« kada se karakterišu pojedine federalne nadležnosti.

Sva, međutim, dovijanja nisu dala valjane rezultate, budući da je sâm komunistički projekat socijalističke federacije neostvariv. Problemi ustrojstva parlamenta i načina odlučivanja spadaju u politička pitanja federacije. Sa privredne tačke gledišta, treba u potpunosti napustiti svako opredeljivanje o »jedinstvenom sistemu« i »zajedničkoj politici«, koji su do sada činili srž privrednih nadležnosti federacije. Ti pojmovi nemaju nikakvog smisla izvan socijalističke federacije.

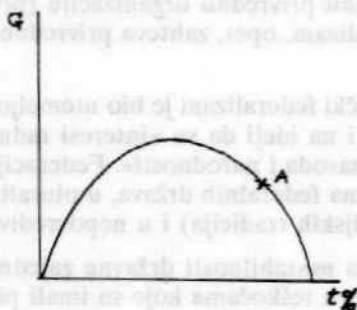
2. Nažalost, nije dovoljno odlučiti se za napuštanje socijalizma i time sačuvati federaciju. Socijalizam ima za posledicu bankrotstvo privrede i države. Usled toga, nastaje opasnost uspostavljanja autoritarnog režima, budući da se mnoge obaveze gomilaju upravo na nivou savezne države. Reč je, pre svega, o socijalnim problemima i problemima stabilizacije. Oni utiču kako na rast saveznog budžeta, tako i na zahteve da se izvrši veća centralizacija državnih funkcija. Na ovo se ne može odgovoriti istovremenim prebacivanjem obaveza na federalnu vlast i odbacivanjem poreske reforme. Potrebno je dati federalni ili konfederalni odgovor na bankrotstvo socijalizma, kako bi se izbeglo autoritarno rešenje. (Prilog 1).¹

3. U privrednom smislu nema značajne razlike između federacije i konfederacije. (Prilog 2).² Zapravo, centralizacija je utoliko veća, ukoliko su socijalistički ili elementi socijalne države značajniji na užtrb liberalnima. Socijalizam ističe zaštitu prema spolja i budžetsku centralizaciju prema unutra. Liberalizam ističe

¹ Prilog 1.

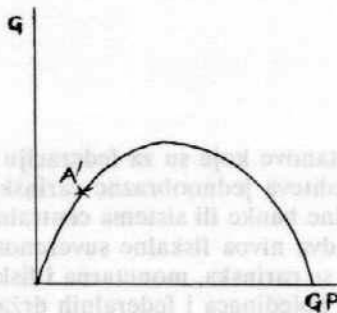
Socijalistička je dogma da se sa rastom društvenog bogatstva i sa privrednim razvojem uopšte širi proces »socijalizacije«. Može se, međutim, tvrditi da je slika znatno složenija, te da je, konačno, upravo suprotno tačno, tj. da sa povećanjem bogatstva raste i sklonost ka privatizaciji. Ovo se može prikazati modifikovanom Laferovom krivom. Laferova kriva izgleda ovako:

Sl. 1.



Na apscisi je poreska stopa, a na ordinati su poreski prihodi. Očigledno, kada je poreska stopa nula, poreski su prihodi takođe nula. No, jednaki su nuli i kada je poreska stopa jednaka 100%, budući da se tada nikome ne isplati da radi. Očigledno, kriva može da ima raznorazne oblike između te dve tačke. Obično se uzima da ima oblik zvona.

Sl. 2.



Ako, pak, na apscisi naneseemo nivo bogatstva u društvu (recimo neki prosek), a na ordinati nivo poreskih davanja, jasno je da će u potpunom siromaštvu poreza biti veoma malo. Takođe, kada se društvo približava obilju, tražnja za bilo kakvim socijalnim uslugama će biti bliska nuli. Između te dve tačke, postojaće delovi kada će rasti zahtevi za socijalizacijom, i delovi kada će rasti zahtevi za privatizacijom.

Čitav problem je u tome što je nivo poreskih davanja (ili socijalizacije) u socijalističkim privredama viši nego što bi trebalo da bude sa stanovišta Laferove krive (tačka A), ali bankrotstvo privrede zahteva njegovo dalje povećanje iz stabilizacionih i socijalnih razloga (tačka A'). Usled toga, autoritarni i secesionistički predlozi izgledaju neuporedivo dosledniji od federalnih ili konfederalnih.

Rešenju pomaže činjenica da je potrebna liberalizacija privrede i privatizacija svojine. Problem je naći odgovarajući monetarni i fiskalni sistem. Ostali se problemi mogu rešiti imitacijom Zajedničkog tržišta. Po mom mišljenju, najlogičnije je da Sistem centralnih banaka bude samostalan (konstitucionalizam, u tehničkom smislu); a fiskalni sistem treba da kombinuje konfederalnu strukturu potrošnje sa federalnim principom izvornog finansiranja. Hoće li ovo rešenje kasnije evoluirati u pravcu veće socijalizacije ili privatizacije, stvar je demokratskog odlučivanja.

2 Prilog 2.

Federacije nastaju konfederalnim putem ili federalizacijom. U oba slučaja teži se obezbeđenju što je moguće veće slobode. Konfederacija obezbeđuje slobodu prema spolja, a federacija i prema unutra. Jednostavno govoreći, traži se država koja pruža bezbednost i autonomiju. Ovo je konstitucionalna razlika između federacije i konfederacije, koja se ogleda u tome što federacije imaju ustav, koji, ukoliko je zaista federalan, ima liberalni karakter, a to znači da se zasniva na osnovnim pravima i slobodama ljudi.

Federacija se ne razlikuje od konfederacije po načinu odlučivanja, pa ne nužno ni po broju domova u parlamentu. Osnovna razlika je u tome odnosi li se federacija i sa pojedincima ili samo sa federalnim državama. U ovom drugom slučaju, reč je o konfederaciji. Ovo nije tako važno u privrednoj oblasti, budući da se ona zasniva na načelu slobode privrednog delanja, a manje na regulisanju političkog života. Ipak, valja razumeti da je svuda gde se javlja federalna vlast (centralna banka, poreska uprava, izvršna vlast, savezni sud) konstitucionalizam bolje rešenje od pregovaranja sa stanovišta državnih interesa pojedinih federalnih država. Ustav štiti i upravo je garant suverenosti i autonomije federalnih država. Ova prednost federacije nad konfederacijom je opšte shvaćena i prihvaćena.



slobodnu trgovinu i konkurenciju budžetskih centara u zemlji. Ukoliko je socijalistički element slabiji, federacija ili konfederacija će imati sledeće karakteristike:

- a) carinska unija;
- b) monetarna unija;
- c) fiskalna devolucija.

One će određivati i ustanove koje su za federaciju ili konfederaciju karakteristične. Carinska unija zahteva jednoobrazne carinske stope. Monetarna unija zahteva postojanje centralne banke ili sistema centralnih banaka. Fiskalna devolucija zahteva da postoje dva nivoa fiskalne suverenosti: savezni nivo i nivo federalnih država. Kakva će se carinska, monetarna i fiskalna politika voditi, zavisi od političkih vrednovanja pojedinaca i federalnih država.

Međutim, u suštini, ne postoji velika razlika između federacije i konfederacije kod uređivanja ovih pitanja. Ukoliko se teži što je moguće manjoj arbitrarnosti, tada je razlika u tome što konfederacije ta pitanja uređuju ugovorom, a federacije ustavom. Ova se dva postupka mogu i kombinovati kod pojedinih oblasti. Ključno je, međutim, to da se nadležnosti federacije ili federalnih država ne mogu menjati bez ustavne reforme ili izmene ugovora.

4. Duskora se kao razlog sve veće centralizacije navodilo to što se smatralo da privredna stabilnost zahteva značajnu arbitrarnost u fiskalnoj politici. Kejnzijanizam je zagovarao anticikličnu fiskalnu politiku, koja je najefikasnija ako se vodi iz jednog centra.

Međutim, danas je uticajnije shvatanje po kojem je ključ stabilizacione politike u monetarnom a ne u fiskalnom sektoru. Usled toga, u mnogim zemljama se pristupa fiskalnim reformama, koje bi trebalo da značajno izmene i odnos prema izvorima poreza i prema poreskim izdacima.

5. Fiskalni sektor ima tri cilja: alokativni, distributivni i stabilizacioni.

Iz razloga valjane alokacije proizvodnih činilaca, teži se takvom načinu prikupljanja poreza koji ne utiče na optimalnost privređivanja. To znači da će se najviše računati sa porezima na dohotke i na potrošnju. Mada lokalni poreski organi (gradski i regionalni) i dalje prikupljaju porez na imovinu, stanovanje i boravak.

Iz distributivnih razloga, sve je veći udeo budžetskih davanja posvećen »socijalnoj pravdi«, tj. izdacima na školstvo, zdravstvo, socijalnu pomoć i stipendije.

Iz stabilizacionih razloga, u svim zemljama budžetski deficit igra značajnu ulogu. U novije vreme postoje pokušaji da se ovo smanji, budući da se i inače mnoge zemlje nalaze usred ili pred fiskalnom reformom.

U socijalističkim zemljama, međutim, reč je o bankrotstvu privrede, pa je potrebno da neko preuzme značajne obaveze i prema inostranstvu i prema stanovništvu. Mnoge se obaveze ne mogu raskinuti, a nema dužnika. Stoga države moraju da ih preuzmu. Na saveznom nivou, reč je o kursnim razlikama, određenim saveznom dugovima i o svemu onome što je potrebno radi sanacije čitavog bankarskog sistema. Dužnici i poverioci nisu regionalno ravnomerno raspoređeni, pa je uloga

savezne države u svemu tome nezaobilazna. Stoga bi bilo potrebno sastaviti jasan program postepenog smanjivanja obaveza koje preostaju iz socijalističkog sistema koji se napušta.

Takode, predstoji proces privatizacije društvene svojine. Sadašnji »Zakon o prometu i raspodelanju društvenim kapitalom« na veoma rdav način rešava ovo pitanje. Svakako bi bilo dobro kada bi postojao savezni »Zakon o privatizaciji«. Ovo je važno zato što je jasno da će promene svojinskih odnosa uticati na poreske prihode i na raspodelu poreskog tereta.

6. Distributivni i stabilizacioni ciljevi korišćeni su kao razlozi za veću centralizaciju. Tako se smatra da razlog za veću centralizaciju pruža potreba da država obezbedi određene elemente socijalne pravde. Preovlađuje shvatanje da je bolje da se preraspodela vrši preko saveznog budžeta a ne preko budžeta federalnih država. Tako se postiže da svi dobijaju isti kvalitet medicinskih, školskih i socijalnih usluga.

To stvara probleme da se obezbedi sprovođenje ekonomskog načela o simetričnosti između troškova i koristi. Budući da se korist stiže lokalno, valjalo bi i da su troškovi tako raspoređeni. Pored toga, jedino se na taj način može valjano kontrolisati lokalna vlast. U suprotnom, fiskalni efekti zavise od odnosa snaga između budžetskih centara, a ne od potreba i mogućnosti poreskih obveznika. U pluralističkim zajednicama, to vodi neminovnim raspravama o »čistim računima«.

7. Usled toga, pored carinske i monetarne unije, može se sa dosta argumenata braniti i fiskalni federalizam. Razlika između federacije i konfederacije bila bi u tome da li se savezni budžet finansira iz budžeta federalnih država ili iz sopstvenih budžetskih prihoda.

Jugoslovenski sistem od 1974. do danas pokazao je da je veoma teško obezbediti dvoje:

a) da doprinosi republika i pokrajina igraju značajnu ulogu u finansiranju federacije;

b) sprečavanje rasta saveznog budžeta u odnosu na ostale.

To je posledica jedne značajne činjenice: delovanja paradoksa javnog dobra. Naime, svako je spreman da u većoj meri koristi budžetske prihode nego što je spreman da učestvuje u budžetskim davanjima. Usled toga, kontribucije u savezni budžet opadaju, a zahtevi rastu, što tera na povećanje izvornih poreskih prihoda. Drugi vid tog paradoksa je sklonost poreskih centara da prebacuju teret prikupljanja poreza na druge, kako bi se očuvala legitimnost kod sopstvenih obveznika.

Pogrešno je, dakle, rešenja tražiti u načinu finansiranja federacije. Mnogo je bolje ići na konstitucionalno rešenje, gde se ograničava mogućnost deficitarnog finansiranja federacije i gde se utvrđuju oblasti u kojima ona ima fiskalne obaveze. A budući da su korisnici usluga svi stanovnici, valja obezbediti da se federacija izvorno finansira.

8. Kada je reč o oblastima, one se mogu odrediti samo na osnovu dogovora o onome šta se od federacije ili konfederacije traži. Tradicionalan razlog za kon-

federaciju je bezbednost. U zavisnosti od raspodele državnih nadležnosti u vojnim i policijskim stvarima, došlo bi i do podele budžetskih obaveza. Verovatno bi i dalje najveći deo, u celini znatno manjeg, saveznog budžeta odlazio na vojsku.

Takođe, vrlo je verovatno da će duže vreme postojati razlike u mišljenjima koliko bi trebalo da savezni budžet obezbeđuje sredstava za budžetske potrebe federalnih država. Svakako bi trebalo napustiti ustavnu odredbu o Fondu za nerazvijene i preći na to da se zakonom ili ugovorom osnuje Banka za razvoj. No, isto tako, vrlo je teško videti da će postojati spremnost da se školstvo, zdravstvo i socijalna davanja, makar i delimično, finansiraju iz saveznog budžeta.

U tom smislu, savezni budžet bi bio sličan konfederalnim državama, bez obzira što bi imao neposredne izvore finansiranja.

9. Konstitucionalno rešenje bi trebalo tražiti i za monetarnu oblast. Karakteristično je za socijalistički sistem da koristi novac kao glavni fiskalni izvor. Usled toga, između državne kase i štamparije novca nema nikakve razlike.

Lek za to je osamostaljenje Centralne banke. Ona bi trebalo da bude organizovana kao Sistem centralnih banaka, čije bi obaveze bile utvrđene ustavom ili ugovorom koji bi predstavljao statut Sistema. Osnovni bi cilj morao biti: monetarna stabilnost. Svi drugi ciljevi (razvojni, socijalni, fiskalni) morali bi biti potpuno uklonjeni iz domena monetarne politike.

10. Carinske i monetarne unije nastaju zato što se teži proširenju tržišta i time internalizaciji koristi. Sasvim nasuprot socijalističkoj privredi, koja je izričito suprotstavljena slobodnoj trgovini i slobodnom poslovanju u sopstvenom interesu, federalne države pružaju mogućnost poslovnim ljudima i radnicima da biraju svoje poreske vlasti, seleći se iz jednog kraja zemlje u drugi.

Ta prednost zahteva da se obezbedi slobodan privredni prostor, na kome ne bi postojale nikakve restrikcije selenju roba, kapitala i ljudi. Središnja prednost federacije ili konfederacije jeste upravo u tome što sloboda privrednog poslovanja na celokupnoj teritoriji utiče na poreske centre da svoju suverenost prilagode efikasnosti, tj. da se trude da poreskim olakšicama privuku što je moguće više poslova.

11. Središnji problem pri napuštanju socijalizma jeste oslobađanje investicione funkcije. Socijalizam je isto što i političko raspolaganje kapitalom. S obzirom na pustoš koja ostaje posle socijalizma, potrebno je istovremeno podsticati preduzetništvo i uzdržati se od preterane uloge državnih ulaganja. Nema sumnje, međutim, da će morati da porastu javna ulaganja u infrastrukturu, gradove i uređenje okoline. Tu nikakva federalna funkcija nije neophodna. Potrebno je učiniti sve što je u domenu zakona da se obezbedi deregulacija i liberalizacija sklapanja i obavljanja poslova u uslovima slobodne i otvorene privrede.

12. Federacija ili konfederacija trebalo bi da se rukovodi načelom posredne regulacije privrede. A to znači, pre svega, utvrđivanje standarda i pravila. O tome bi trebalo zauzeti sasvim jednostavan politički stav:

Vodi se politika carina, kursa, finansijskih i drugih propisa i standarda koji odgovaraju članici Zajedničkog tržišta. To isto važi i za poljoprivrednu politiku,

odnosno za sve oblike subvencioniranja bilo koje proizvodnje. Federalna ili konfederalna Jugoslavija trebalo bi da se ponaša kao da je već postala članica Zajedničkog tržišta. Takva politika će dovesti i do bržeg dobijanja tog statusa.

13. A sa dobijanjem statusa člana Zajedničkog tržišta, dilema između federacije i konfederacije će ionako biti prilično bespredmetna.

Vladimir Gligorov

ECONOMIC FEDERATION OR CONFEDERATION

Summary

Socialist Yugoslavia is founded upon two contradictory principles — socialism and federalism. While the first one requires centralization and authoritarianism, the second presupposes autonomy and liberality. Socialism results in a bankrupt economy and bankrupt state; therefore, abandoning it does not at the same time mean that either federalism or confederalism is being affirmed. A presupposition for their affirmation is that principles of legal autonomy and liberal freedoms should be pushing back socialist principles.

It is the author's position that there are no essential differences between federation and confederation. Their economic aspect relates to tax union, monetary union, and fiscal devolution, the difference being that in the case of a confederation these questions are settled through contracts and in that of a federation they are comprised in the constitution.