

Izlaganje na znanstvenom skupu
UDK 338:342.24(497.1)

Konfederalizam i jugoslavenska ekonomska unija

ZDRAVKO PETAK

Fakultet političkih nauka u Zagrebu

Sažetak

U razmatranju ekonomskog federalizma središnji problem predstavlja odgovor na pitanje: kako očuvati ekonomsku uniju unutar decentraliziranog političkog sistema? U jugoslavenskom slučaju najbolji odgovor na to pitanje daje model konfederacije. Konfederacija je, smatra autor, najprimjereniji oblik u rješavanju ključnog društvenog problema — snošenju troškova bankrotstva socijalizma. U prilog takvom stavu autor se služi načelima decentralizacije teorije javnog izbora.

Razgovor o ekonomskom federalizmu pokušaj je da se odgovori na slijedeće pitanje: kako očuvati ekonomsku zajednicu unutar decentraliziranog političkog sistema? Decentralizacija političkog sistema u jugoslavenskom slučaju tolikih je razmjera da se u pitanje dovodi i opstojnost ekonomske unije. »Srbijanskim carinama«¹ na robu iz Slovenije i Hrvatske prvi su puta zakonom uspostavljene barijere međurepubličkoj trgovini, čime su spomenute republike dovedene u situaciju da ozbiljno preispitaju koristi od daljnjeg ostajanja u postojećoj ekonomskoj zajednici. Ukidanje zone slobodne trgovine sa Srbijom rušenje je osnova jugoslavenske ekonomske zajednice, budući da se u teoriji integracije trgovinska integracija smatra početnom fazom u stvaranju ekonomske unije.² »Trgovački

¹ Radi se o »Zakonu o posebnom porezu na promet roba i usluga određenog porekla i posebnim taksama« što ga je 23. 10. 1990. usvojila Skupština Srbije. Njime se Izvršno vijeće Srbije ovlašćuje da određuje robe i usluge iz pojedinih republika (Slovenije i Hrvatske) koje podliježu plaćanju posebnog poreza i takse.

² Pozivajući se na Balassu, Prichard i Benedickson razlikuju četiri faze ostvarivanja ekonomske integracije: oslobodenje barijera trgovini (trgovinska integracija), liberalizaciju kretanja činilaca proizvodnje (faktorska integracija), harmonizaciju nacionalnih ekonomskih politika (policy integracija) i potpunu integraciju tih politika. Na osnovi spomenutih kriterija moguće je razlikovati četiri oblika ekonomske integracije: *carinsku uniju*, koja predstavlja zonu slobodne trgovine kombiniranu sa standardizacijom carinskih barijera naspram zemalja koje nisu članice unije; *zajedničko tržište*, koje uz elemente carinske unije sadrži i uklanjanje restrikcija kretanju kapitala i radne snage; *ekonomsku uniju*, koja uz postojanje zajedničkog tržišta uključuje monetarnu uniju i različite stupnjeve harmonizacije ekonomske politike na državnoj razini; *federalnu uniju* koja predstavlja ekonomsku uniju s dodatnom karakteristikom da se svaka federalna jedinica odriče dijela svog suvereniteta i prebacuje ga na centralnu vlast. J. Robert S. Prichard, Jamie Benedickson: »Securing the

rat« koji ove mjere najavljuju na najbolji način pokazuje da raspadanje socijalističke federacije sve više ide putem autoritarizma. U tekstu što slijedi namjeravam istražiti da li konfederalni ugovor što su ga predložili slovensko i hrvatsko državno vodstvo omogućava liberalni odgovor na bankrotstvo socijalizma. Pod liberalnom opcijom podrazumijevam mogućnost razvoja slobodne trgovine i ulaganja kapitala, uz istovremeno odsustvo financijske centralizacije kao načina rješavanja bankrotstva socijalizma.

Koristi od ekonomske integracije na slobodnom privatnom tržištu su nesumnjive. Kroz integraciju sudionici postižu koristi zahvaljujući specijalizaciji i razmjeni. Dobici su maksimalni kada se činioци proizvodnje i proizvodi i usluge što ih oni stvaraju kreću slobodno među tržišnim akterima na mjesta gdje daju najvišu vrijednost. Ekonomska integracija, smatraju Prichard i Benedickson,³ omogućuje sudionicima i naredne tri koristi: rasprostire i bolje distribuira rizik ekonomske nestabilnosti; omogućuje kooperaciju u opskrbi zajedničkim uslugama na koje ima utjecaj ekonomija obima (transport, komunikacije i slično); poboljšava međunarodnu poziciju i pregovaračku moć. Na primjeru Kanade pokazuju da se ekonomskom unijom stvara *višak* koji predstavlja iznos za koji je njezin dohodak veći nego što bi bio zbroj dohodaka svih provincija kada bi one funkcionirale kao posebne državne jedinice.

Svi elementi tržišne zajednice koji omogućavaju ostvarenje koristi od ekonomske integracije sadržani su u prijedlogu konfederalnog ugovora što su ga javnosti zajednički podastrijeli republička Predsjedništva Hrvatske i Slovenije. U poglavlju III što se odnosi na nadležnosti obradeno je i područje ekonomskih odnosa. Konfederacija je zamišljena kao carinska unija sa zajedničkim unutrašnjim tržištem na kojem će postojati slobodan protok proizvoda, usluga, kapitala i radne snage. Uz to, konfederacija bi trebala predstavljati i monetarnu uniju, što je elaborirano u dvije varijante — da svaka članica ima svoju valutu paralelno s postojanjem zajedničke obračunske valute ili da se ostane pri sadašnjem rješenju gdje postoje zajednička valuta i središnja emisiona banka. Ugovorom su predviđene i zajednička poljoprivredna politika, politika u infrastrukturnim djelatnostima (prometu, energetici i slično), kao i mogućnost osnivanja razvojnih fondova i različitih zajedničkih organa (zavod za standardizaciju, zavod za mjere i vrijednosti i slično).

Konfederalna opcija ne predviđa nikakve barijere međurepubličkoj trgovini i kretanju činilaca proizvodnje. Predviđeni institucionalni aranžmani koji trebaju osigurati integraciju zasnivaju se, međutim, na prednosti republičkog odlučivanja. Za razliku od federacije institucionalni aranžmani ističu samo *koordinaciju* a ne i *harmonizaciju* ekonomske politike. Harmonizacija ekonomske politike pretpostavlja barem minimalno odricanje od suverenosti u korist federalnih instanci odlučivanja. Njezino postojanje i postojanje monetarne unije razlikuju ekonomsku uniju od zajedničkog tržišta. Harmonizacija služi tome, ističu Prichard i Benedickson, da se uklone nedostaci koordinacije, budući da »koordinacija može

Canadian economic union: federalism and internal barriers to trade«, in: M. J. Trebilcock, J. R. S. Prichard, T. J. Courchene and J. Whalley: *Federalism and the Canadian Economic Union*, Toronto, Ontario Economic Council and University of Toronto Press, 1983.

³ *Idem*, str. 6

biti neadekvatni odgovor na nedostatke političkog tržišta zbog konsenzualne prirode međuvladinih aranžmana udruživanja. Izraz 'harmonizacija' odnosi se na institucionalne mehanizme za postizanje policy koordinacije koja nameće neke elemente federalne kontrole dok istovremeno zadržava autonomiju provincija u ostalim odnosima.⁴

Osnovna funkcija ekonomske zajednice u kojoj ne postoji harmonizacija ekonomske politike nije u iznalaženju kompromisa između ekonomske integracije i decentralizacije, što je osnovna karakteristika svih federacija. U situaciji nepostojanja slobodnog privatnog tržišta osiguravanje koristi od integracije nije primarno pitanje. Osnovno pitanje u takvoj situaciji je, a upravo je to slučaj sa zajednicom jugoslavenskih republika, kako raspodijeliti troškove bankrotirane socijalističke privrede i stvoriti prostor za funkcioniranje tržišnih institucija. Budući da se raspodjela ima izvršiti unutar cjeline koju čine jasno artikulirane socijalne zajednice — *nacije*, konfederalna opcija pruža niz prednosti. Nacionalne zajednice u situaciji bankrotstva ne žele snositi troškove drugih zajednica. Politički se ti zahtjevi iskazuju parolom o ekonomskom suverenitetu. U isticanju prednosti konfederalne opcije, gdje se troškovi snose na razini nacionalnih država, možemo se poslužiti teorijom javnog izbora.

Koristeći model ponude i potražnje u razmatranju donošenja političkih odluka teorija javnog izbora sugerira da građani žele onoliko vlasti koliko je dobara koje ona osigurava potrebno. Ako se ima to na umu postoji više razloga zbog kojih će se u situaciji bankrotstva preferirati odbacivanje saveznog odlučivanja.

Prvo, grupe koje bi na federalnoj razini bile manjina na republičkoj razini postaju većina. To u znatno većoj mjeri omogućava da se ne prihvati plaćanje tuđeg troška. Politički izraz za to je »politika čistih računa«.

Drugo, što je veća decentralizacija odlučivanja veća je mogućnost homogenizacije interesa na geografskoj bazi. Ako se saveznom ekonomskom politikom u nepovoljni položaj sistematski dovode turizam i brodogradnja, decentralizacijom odlučivanja sa saveznog na republički nivo Hrvatska, primjerice, može tim djelatnostima adekvatnije pomoći.

Treće, dezagregiranje *policy-paketa* omogućuje građanima da različito glasaju za različite komponente politike, koje su raspodijeljene na različite razine vlasti. Ukoliko se cjelokupni *policy-paket* određuje na saveznoj razini (republike za sada imaju vlast samo nad politikom poreza) birači tu mogućnost nemaju. Izborna obećanja pobjedničkih stranaka na izborima u Sloveniji i Hrvatskoj u dobroj su mjeri neispunjena i uslijed toga što ne raspolažu instrumentarijima za provođenje svojih obećanja.

Četvrto, uspostavljanje različitih jurisdikcija dopušta bolje odabiranje preferencija i politika budući da birači mogu odabrati onu jurisdikciju koja nudi najpovoljniji *policy-paket*. Ovdje je riječ o posebno značajnoj prednosti konfederacije. Za razliku od unitarne države ili klasične federacije, paralelno postojanje zajedničkog tržišta i različitih jurisdikcija omogućava konfederaciji daljnje povećanje konkurencije. Uz tržišnu konkurenciju pojavljuje se i konkurencija između

⁴ *Idem*, str. 30

vlada, što omogućava vlasnicima činilaca proizvodnje da odabiru jurisdikciju koja je najpovoljnija za njih.

Peto, konfederalna opcija smanjuje troškove bankrota i omogućava značajne *policy inovacije*. Saniranje gubitaka banaka mnogo je razumnije prepustiti republikama u situaciji kada njihovi gubici u različitim republikama strahovito variraju. Prednost glede *policy inovacija* odnosi se na činjenicu da su troškovi pilot-projekata znatno manji u manjim jedinicama. Ukoliko Slovenija pronade dobar model privatizacije mnogo je jeftinije da ga najprije ona i isproba, a ako se pokažu njegovi dobri efekti ostali mogu koristiti tu inovaciju. To je mnogo efikasnije nego da se na saveznom nivou propisuje jednoobrazno rješenje za sve.

Naravno, konfederalna opcija krije i mogućnosti uspostavljanja autoritarnih država koje će međusobno voditi trgovačke ratove. Konfederalni ugovor sam po sebi to ne može spriječiti. Sprječavanje takvog procesa funkcija je liberalizacije. Važno je pri tome da konfederalni ugovor predviđa postojanje zajedničkog tržišta, carinske i monetarne unije. Zajedničko tržište, kako ističe Mancur Olson,⁵ dovodi u pitanje interesne grupe za kolektivnu akciju — organizacije koje kolektivno djeluju stvarajući pritisak na vladu, težeći kartelizaciji i monopolizaciji tržišta. Uvođenje međurepubličkih carina može biti znak njihove sve veće dominacije. Pravi lijek za njih je u izlaganju privrednog prostora djelovanju međunarodnog tržišta. Jer, zaštita prerađivačke industrije ne može na dugi rok dovesti do porasta proizvodnje u nekoj zemlji. Olson je dokazao da su zemlje koje su imale visok nivo zaštite industrijske proizvodnje bez izuzetka izvezile njezin vrlo mali dio.⁶ I suprotno, zemlje što su najmanje štatile industrijsku proizvodnju izvezile su njezin najveći dio.

Zdravko Petak

CONFEDERALISM AND A YUGOSLAV ECONOMIC UNION

Summary

In a consideration of economic federalism the central problem is how to answer the following question: how is economic union to be maintained within a decentralized political system? In the case of Yugoslavia the best answer is provided by a confederative model. The author believes that confederation represents the best form for solving society's key problem — the covering of the costs run up by the bankruptcy of socialism. To support this the author makes use of the principles of decentralization within the theory of public choice.

⁵ Usp. Mancur Olson: *The Logic of Collective Action*, Cambridge-Massachusetts, Harvard University Press, 1965.

⁶ Usp. Mancur Olson: »Economic Nationalism and Economic Progress«, *The World Economy*, br. 3, 1987.