

Politika privredne reforme

Izvorni znanstveni rad
UDK 340.13 : 338.2 : 32

Privredna reforma, pravna infrastruktura i politika

Jakša Barbić

Pravni fakultet u Zagrebu

Sažetak

U međuzavisnosti politike i privrede presudan je utjecaj politike na stanje privrede, te su nastajanje privredne i političke krize kao i mogućnosti njihova otklanjanja vrlo usko povezani. Nemoguće je odvojiti privrednu od političke reforme, a kao dodatni element njihove povezanosti pojavljuje se pravna infrastruktura. Pregledom pravne infrastrukture prije početka privredne reforme autor pronalazi jedan od uzroka privredne krize upravo u čestom mijenjanju pravnih propisa i neizgrađenosti pravnog sistema, što je zahtijevalo neprestano prestrojavanje nacionalne privrede i proizvodilo niz ograničavajućih činilaca. Jedno je od osnovnih obilježja tog razdoblja maksimalno miješanje politike u privredu. U drugom dijelu teksta, posvećenom pravnoj strukturi u dosadašnjem provođenju privredne reforme, autor uvjetuje ostvarivanje triju polaznih postavki reforme radikalnom promjenom ponašanja, što znači i promjenama u pravnom sustavu zemlje. Najteži zadatak pred kojim se nalazi ne samo privredna nego i cjelokupna reforma u Jugoslaviji jest mijenjanje koncepta koji se temelji na društvenom vlasništvu i njegovo pretvaranje u druge vlasničke oblike. I upravo u tome je prioritetan zadatak politike da otkloni preostale ideološke barijere koje taj proces dijelom još uvijek ometaju. S druge strane, zakonodavnoj djelatnosti treba pristupiti sustavno smanjujući broj propisa i otklanjajući prenormiranost privrednog života.

1. Uvod

Jugoslavenska privredna reforma nije počela s unaprijed postavljenom strategijom kojom se jasno, prije nego što se u nju ušlo, točno znalo do kojih se rezultata i kako želi doći. Izraz je to dugotrajnih jalovih političkih rasprava, u kojima se na početku nije smjelo ni spomenuti da se zemlja nalazi u teškoćama da bi se kasnije, najprije stidljivo, a zatim sve jasnije i na kraju

potpuno otvoreno, govorilo o dubokoj krizi s mogućim najtežim posljedicama. Tada se zemlja već dobrano nalazila u izuzetno teškom stanju koje se odrazilo na svim područjima života. Najprije službeno stidljivo priznato kao ekonomska kriza, stanje se manifestiralo očitom krizom na svim područjima života uključujući i politički. Međuzavisnost područja društvenog djelovanja koja su zahvaćena takvim stanjem pokazuje najužu povezanost onoga što se zbiva u politici i onoga u privredi. Jedno uzrokuje drugo i djeluje povratno. Ipak se može reći da je politički koncept na kojemu se sve temeljilo osnovnim uzrokom stanja u privredi, a to stanje je samo pospješilo da su nesređene političke prilike jasno izašle na vidjelo i u službenim stavovima.

Politika je miješanjem u privredni život zemlje i utjecajem na to da se privreda organizira i posluje na načelima koja joj nisu primjerena, dovela do očiglednog promašaja. Najprije je sprečavala da se o nastalom stanju uopće govori, zatim ublažavala prikaz onoga što se stvarno događalo te, konačno, kada je bilo očito da se nešto mora učiniti, sprečavala da se odmah poduzmu radikalne mjere koje bi mogle dovesti do poboljšanja. Tek u posljednju godinu dana, kako se mijenjala konstelacija političkih snaga u zemlji, počeli su se vući konzistentniji potezi iz kojih se vidi što je cilj koji se želi postići i kako se do njega može i želi doći. No niti sada sva pitanja još nisu u potpunosti otvorena, prvenstveno zbog potpuno neuklonjenih političkih barijera. Taj primjer već je dosad jasno pokazao vrlo usku povezanost privredne i političke krize ne samo u pogledu njihova nastajanja nego i u vezi s otklanjanjem time stvorenog stanja.

Dugo vrijeme nedovoljno jasno izraženi put izlaska iz privredne krize uvjetovan je time što nije bilo moguće doći do jedinstvenog političkog stava o njezinim uzrocima, ciljevima koje treba postići pa prema tome ni o strategiji onoga što treba poduzeti da se stanje popravi. Politika koja je dovela do krize u privredi nije bila u stanju da povuče poteze prijeko potrebne za izlazak iz nje. Onakva kako se kreirala, to objektivno i nije mogla učiniti.

Stoga nije moguće odvojiti privrednu od političke reforme. Njihova je međusobna povezanost potpuna. Prvi koraci ulaska u privrednu reformu nalikovali su na jedva iznuđene političke poteze, povučene općenito postavljenim redom onoga što treba poduzeti, ali bez jasne vizije kako će izgledati oni naredni. Predodžba onoga što se na kraju želi postići nije bila sasvim jasna i čvrsto postavljena, što je dijelom bilo uvjetovano ustavnim ograničenjima a dijelom konstelacijom političkih snaga u zemlji. Zato jugoslavenska privredna reforma i nije počela odjednom i nije stupila na scenu kroz široko otvorena vrata, nego su se ona polako otvarala, a konačni ciljevi nerijetko su se morali sakrivati nedovoljno određenim formulacijama u pravnom instrumentariju kojim se reforma uvodila. U protivnom postupak uvođenja promjena dulje bi trajao, a nije sasvim sigurno bi li već od sada bio dobao pravac kojim ide, izuzme li se okolnost da bi u međuvremenu na to ipak vjerojatno utjecale političke promjene do kojih je posljednjih mjeseci došlo u Evropi. One su uostalom i pospješile otvaranje koje je kod nas u političkom životu bilo prijeko potrebno za provođenje privredne reforme tj. ubrzale su provođenje političke reforme bez koje privredna reforma nije moguća.

Pravna infrastruktura i stanje u njoj vrlo dobro oslikavaju uzroke krize i putove za izlazak iz nje. Njom se, naime, uvode mjere koje mogu izazvati

krizna stanja, ali i one kojima se iz toga može izaći. Zato pregled osnovnih karakteristika pravnog okruženja u kojemu je djelovala i djeluje jugoslavenska privreda olakšava da se ocijeni što je izazvalo tako velike teškoće u kojima se ona danas nalazi, kakvi su koraci koji se poduzimaju da bi se one otklonile i što se može očekivati ubuduće. Time se ujedno i daju osnove za ono što je zadatak politike u vremenima što su pred nama, tj. za određenje njezine uloge u stvaranju uvjeta za to da se privredno poslovanje obavlja onako kako se to čini u zemljama središnjih ekonomskih i političkih prilika.

2. Pravna infrastruktura prije početka privredne reforme

Poslijeratno razdoblje karakteriziraju u pogledu pravnog reguliranja privrede smjenjivanje vremenskih odsječaka koji su počinjali euforijom nastalom zbog postavljanja nekog novog koncepta, kampanjskim provođenjem tog novozamišljenog rješenja, a nakon nekoliko godina slijedila je letargija izazvana sviješću da izabrani put ne daje očekivane rezultate. Iz nje se društvo u pravilu budilo ekstremno suprotnim rješenjima. Nova rješenja počinju se primjenjivati s novom euforijom, kampanjom koju zamjenjuje letargija itd. Takvi vremenski odsječci u pravilu su se smjenjivali svakih desetak godina. Privreda je mijenjala koncept svog organiziranja, propisi su postavljali nove uvjete poslovanja, jedne ograde u tome bile su zamjenjivane drugima, a oni koji su poslovali u privredi nikada nisu mogli na dulji rok prilagoditi svoje djelovanje stalnim uvjetima, jer takvih jednostavno nije bilo. To je vrijedilo i za odnose u zemlji i za odnose s inozemstvom. Umjesto da se drži temeljnog pravila da put uspjeha treba tražiti u pojednostavnjenju posla, Jugoslavija je uporno činila suprotno.

Na taj se način, umjetno, administrativnim putem, ponekad prisiljavalo privredu na korjenite promjene koje bi se kasnije u pravilu pokazale promašenima. Primjeri za to su uvođenje sistema temeljenog na Zakonu o udruženom radu s konceptom pravne osobe bez imovine kao supstrata, što je zahtijevalo godine prestrojavanja nacionalne privrede po kriterijima koji su neprihvatljivi za privredno poslovanje. Zbog toga je došlo do gubitka vremena potrebnog za poslovanje i trošenja energije tamo gdje to nije trebalo niti je bilo produktivno. Postavljeni sistem doveo je do nepotrebnog umjetnog atomiziranja privrede koja se više bavila sama sobom i svojom organizacijom i stalnim reorganizacijama nego poslovima i onim od čega je trebala živjeti.

Stalne izmjene vanjskotrgovačkog režima poslovanja onemogućavale su tvrtkama koje rade s inozemstvom da ulaze u poslove onako kako to čine njihovi inozemni poslovni partneri pa su one već u startu bile hendikepirane. Brojna ograničenja i unaprijed postavljani kruti oblici djelovanja, koje se moglo zaobići samo poslovima koji su odugovlačili poslovnu konstrukciju, u pravilu su uzrokovali nepotrebne troškove, a poslovanje nerijetko činili nerentabilnim ili doveli do toga da su brojne vanjskotrgovačke tvrtke veliki dio svog djelovanja posvećivale iznalaženju načina kako da naplate svoje usluge i zaobiđu umjetne i nerazumne zapreke.

Tome treba dodati umjetno forsiranje nepotrebnih pravnih instrumenata za sklapanje poslova, iako su u pravnom sistemu postojali ustaljeni pravni

instituti prihvaćeni u svim civiliziranim zemljama. Treba se samo prisjetiti samoupravnih sporazuma, udruživanja rada i sredstava, forsiranja umjetnih tvorevina velikih privrednih sistema temeljenih na političkim odlukama.

Samo tih nekoliko primjera jasno pokazuje koliko je bilo teško organizirati poslovanje na osnovama koje su uobičajene u redovnom poslovanju. Svaka promjena u izloženome smislu imala je za posljedicu da se godinama provodilo usklađivanje s novim propisima i da se u pravilu najveći dio energije trošio za prilagođavanje novim uvjetima. Čim bi se takav sistem uveo, pokazao bi nedostatke i nekoliko godina nakon toga došlo bi do izmjene, nakon koje je trebalo sve početi ispočetka. Tek što bismo se prilagodili jednim promjenama, morali smo se navikavati na nove, i tako desetljećima.

Promjene su, međutim, u pravilu bile dijametralno suprotne onome što im je prethodilo. Tako se npr. u pogledu poduzeća jednom pošlo od toga da pravna osoba ima imovinu, a zatim se uveo koncept po kojemu je nema. Izmjene u obračunskom sistemu mogle su papirnatim putem preko noći gubiraša pretvoriti u tvrtku koja naizgled (sudeći prema poslovnim izvještajima) dobro posluje i obrnuto, iako se u njenom poslovanju ništa ne bi promijenilo. Ovlaštenja za obavljanje vanjskotrgovačkog poslovanja mijenjala su se svakih nekoliko godina i zahtijevala od tvrtki koje posluju s inozemstvom da se stalno reorganiziraju, žele li nastaviti obavljati poslove s inozemnim osobama.

Posljedice toga bile su da je u obavljanju privrednih poslova došlo u osnovi do slijedećih ograničavajućih činitelja koji su s gledišta pravne infrastrukture znatno pridonijeli nastajanju privredne krize:

1. Privredni život stalno je uređivan suprotno potrebama i prisiljavan na to da se odvija na način koji za njega nije prirodan. To je stvaralo nepotrebnu nervozu i stalnu nesigurnost. Za poslove s inozemstvom bila je to velika prepreka i izazivala je odbojnost stranih poslovnih partnera, napose u složenim i dugoročnim poslovima.

2. Proklamirala se autonomija u obavljanju privrednih poslova, ali se ona stalno ograničavala brojnim propisima tako da je bila bitno manja od one koja vrijedi u zemljama tržišne privrede. Najbolji primjeri za to su administrativna ograničavanja u primjeni svugdje dobro poznatih instituta obveznog prava sadržanih i u našim propisima (npr. ograničenja u pogledu prijeloja, nalaganje da se daju točno propisana osiguranja plaćanja koja odstupaju od općesusvojenih svjetskih standarda, brojna ograničenja kod sklapanja poslova s inozemstvom kojima se odstupa od onoga što je inače uobičajeno u takvom poslovanju i što zahtijeva dijametralno suprotan pristup poslovima od onoga što ga imaju strani partneri naših tvrtki).

3. Praktički je brojnim ograničenjima odbačeno načelo da je u poslovanju dopušteno sve ono što nije zabranjeno (temeljno načelo svakog civiliziranog pravnog poretka) i tako je u stvari uvedeno pravilo da sve što se čini mora biti unaprijed propisano. To pravilo osobito je došlo do izražaja u vanjskotrgovačkom poslovanju, gdje su brojna devizna ograničenja često bila nepremostiva zapreka za obavljanje nekih poslova.

4. Bitno je ograničavana kreativnost u poslovanju. To je rezultat ne malog ograničenja postavljenog u primjeni načela autonomije i praktički izra-

ženog pravila u poslovanju po kojemu je dopušteno samo ono što je unaprijed propisano.

5. Postavljani su zamišljeni teorijski kalupi u koje su silom utrpavani privredni odnosi. Kao primjer mogu se na statusnom području navesti strogo postavljeni okviri za organiziranje osnovnih organizacija udruženog rada s time da svaka može obavljati samo jednu osnovnu djelatnost, i to onu koja je propisana Jednoobraznom klasifikacijom djelatnosti, dakle, statističkim propisom. Kada se uz to doda da je bila propisana obaveza radnika da se tako organiziraju, dolazi se do toga da je cijela jugoslavenska privreda bila organizirana po statističkim kriterijima i klasifikacijama a ne po stvarnim poslovnim potrebama. Upisivanje u sudski registar postalo je zbog toga čitavom naukom, iako se svuda u svijetu radi samo o goloj evidenciji. Drugi karakterističan primjer je prisiljavanje na to da se određeni poslovi mogu sklapati samo u obliku samoupravnih sporazuma, mada se u stvari radilo o čistim obaveznim odnosima. Posljedica toga je bila da su se sklapali bezbrojni samoupravni sporazumi, o kojima se često nije ni vodila evidencija, te da se uvriježilo netočno shvaćanje da oni uopće ne obavezuju te da ih se može smatrati čistom formalnošću bez ikakva učinka. Razumije se da u praksi nikada nisu imali nikakvo značenje, ali da bi se zaobišlo zakonom propisanu obavezu za njihovo sklapanje, morali su se sklapati zaobilazni pa i fiktivni poslovi, što ni u kom slučaju ne pridonosi efikasnosti poslovanja, ali je svakako dovelo do toga da se rastakao obveznopravni sistem koji je u stvari jedini pogodan za to da se njime uređuju poslovni odnosi.

6. Privreda je iz navedenih razloga bila prisiljena na to da postavljena ograničenja zaobilazi da bi mogla ostvariti posao, a to dugo traje i izaziva nepotrebne troškove. To ponašanje na koje ju je prisiljavao zakonodavac suprotno je prijeko potrebnom pojednostavnjenju poslovanja pa nije ni moglo dovesti do rezultata koji bi bili bolji od onih što su se nakon više godina takva ponašanja pokazali.

7. Među privrednicima stvarao se dojam da uspješnost u poslovanju više ovisi o državnom propisu nego o snalažljivosti i umješnosti u radu. To izaziva osjećaj bespomoćnosti koji dovodi do usmjeravanja napora na to da se ostvare dobre veze s državnim organima, ali i s političkim institucijama, jer je za uspjeh u poslovanju bitnije to nego dobri poslovni odnosi. Bez dobrih poslovnih odnosa se doduše ne mogu ostvariti zadovoljavajući rezultati, ali ih država jednom jedinom mjerom može anulirati ili bitno smanjiti, ali isto tako i jednim potezom izbrisati nepovoljan poslovni učinak izazvan lošim poslovima. Dobri odnosi s politikom mogu, s druge strane, osigurati financijsku pomoć i onda kada za nju nema ekonomski razumnog razloga. Zato su se u organizacijama udruženog rada na mjesto direktora nerijetko postavljale osobe koje su imale dobre veze s državom ili s politikom kako bi se osigurao i taj činitelj značajan za uspješnost poslovanja. Tek drugi kriterij u postavljanju osoba na tako odgovorna mjesta bila je umješnost u vođenju poslova. Za to su u pravilu bili zaduženi drugi.

8. Nesređeno pitanje vlasništva u privredi s dominacijom društvenog vlasništva koje se izražava kao nevlasništvo, onemogućilo je primjenu takvih tipova organiziranja privrede koji su se u praksi u svijetu pokazali efikasnim i prikladnim za uspješno privređivanje. Umjesto njih na temelju takve

vlasničke osnove stvoreni su tipovi pravnih osoba koji nisu davali šanse za uspješno i ekonomski svrsishodno privređivanje, koji su po svojoj unutrašnjoj konstelaciji morali izazivati sukobe među zaposlenima i u kojima je državi i politici bilo zagarantirano tutorstvo nad svime što se tamo događa. Ako nema vlasnika, a koncept društvenog vlasništva je upravo takav, država i politika dobivaju prostor za to da se uključe tamo gdje bi se inače morao očekivati vlasnik, što im omogućuje da s naslova toga što je društveno vlasništvo svačije i ničije zadiru u pravnu osobu koja s njime posluje, miješaju se u postavljanje organa i donošenje poslovnih odluka, ali ne snose ekonomske posljedice takva miješanja. Njih ostavljaju onima koji u takvoj pravnoj osobi rade. Uz to država detaljno propisuje uvjete poslovanja, što omogućuje prelijevanje onoga što se stvori poslovanjem tamo gdje to ona hoće. Svako poduzetništvo tako je isključeno.

9. Mogućnost da se država miješa u poslovanje u privredi stalno je ugrađivana u propise pa joj je tako i formalnoppravno za to dana osnova. Dano joj je, primjerice, pravo da nadzire zakonitost rada putem, za to nedovoljno osposobljenih, općinskih službi, čime se može neposredno utjecati na vođenje poslovanja, usprkos činjenici da za to postoje drugi specijalizirani organi. Općinske skupštine su ovlaštene da poduzimaju mjere društvene zaštite samoupravljanja i društvenog vlasništva i da time neposredno ili prijetnjom da će se mjere poduzeti, nekada i na grub način i ne uvijek dovoljno stručno, utječu na strukturiranje nacionalne privrede dovodeći i do političkih integracija te drugih statusnih promjena. Dovoljno je još samo spomenuti utjecaj na izbor poslovnih organa, zahtjeve da se određeni poslovi registriraju, da se za njih daje suglasnost ili odobrenje, ili pak da takve poslove ocjenjuju državni organi. To je napose bio slučaj s poslovima koji se sklapaju u vanjskoj trgovini.

10. Izloženi pristup u reguliranju nacionalne privrede doveo je do hiperprodukcije propisa, tj. do maksimalne prenormiranosti. Da bi država slijedila način uređenja odnosa kako je to zamislila, morala je propisivati svaki detalj. Kako to nije moguće napraviti na zadovoljavajući način, kontradikcije u normama bile su neizbježne, a njihov učinak porazan.

U brojnim propisima kojima je trebalo državi osigurati sve ono što je ovdje rečeno, došlo je do takvih pogrešaka u temeljnom pristupu da su one morale uroditi promašajima u propisanim rješenjima i tako stvoriti krajnje nefikasne norme. Pristup normiranju iz temelja je bio pogrešan. Ustavu je dan preveliki značaj, koji on, kada se radi o uređenju privrednih odnosa, ne zaslužuje. Ustavotvorac je, naime, preuzeo ulogu zakonodavca pa se u ustavima nalazi previše normi. Nije na ustavnim normama da ulaze u detalje privrednih odnosa. Ustav na tom području ne bi smio sadržavati normu koja se neposredno operativno primjenjuje i njome rješavati neko konkretno pitanje. Na području privrede on treba da sadrži samo garancije sloboda koje štiti, a ostalo treba ostaviti zakonodavcu. Dane garancije treba da razradi zakonodavac, a one su uz to i granice koje mu se postavljaju pri donošenju propisa. Zato one moraju biti razumne i služiti isključivo interesima pravne sigurnosti i zaštititi onih koji sudjeluju u poslovima.

Ustavi su se kod nas upustili u uređenje detalja u privrednim odnosima i o tome i sada sadrže pretjerano velik broj normi. To je dovelo do petrifici-

ranja odnosa. Detaljan ustav, naime, sprečava promjene zakona, a kako je postupak za izmjenu ustava dug i kompliciran, zakonodavac je stalno u za-kašnjenju za potrebama prakse. Zahtijeva li život, kao što to nedavna i sa-dašnja praksa jasno pokazuju, radikalnije promjene u uređenju odnosa u privredi da bi se išlo u korak s vremenom i onim što se događa u svijetu, za-preka je u ustavnim odredbama, za čiju promjenu treba čekati nepotrebno dugo da bi se time stvorili uvjeti za zakonodavnu intervenciju.

Ako ustavne norme zadiru u detalje privrednih odnosa, ustavotvorac time preuzima ulogu zakonodavca i na nepotrebno i neprimjereno visoku razinu stavlja uređenje odnosa koji to ne zahtijevaju. Zakonima tada ostaje da ugla-vnom prepisuju ono što se nalazi u ustavnim odredbama pa je dobar dio od-redbi nekih zakona bio deklarativne prirode. Najbolji primjer za to bio je Zakon o udruženom radu koji je sadržavao brojne deklaracije iz Ustava SFRJ koje gotovo da i nisu imale značenje, a napose ne za neposrednu primjenu. Na ustavu je da sadrži deklaracije, a zakon mora imati norme koje se mo-raju provoditi, koje, dakle, nisu deklaracije nego konkretna rješenja za sva-kodnevne potrebe odnosa što nastaju u životu.

Takav pristup normiranju imao je za posljedicu da je npr. Zakon o udru-ženom radu jednostavno preuzeo brojne ustavne odredbe i, razumije se, do-dao druge, da su drugi zakoni, djelujući dijelom kao provedbeni, preuzeli norme tog zakona, a podzakonski akti odredbe tih zakona. Svaki od njih bio je na svoj način provedbeni, s jedne strane, i preuzimatelj određenih normi višeg pravnog izvora, s druge strane. Svi oni zajedno zahtijevali su bezbroj-nim upućivanjima da se stvari interno uredi samoupravnim općim aktima pa su na taj način milijuni tih akata uglavnom sadržavali prepisivanje propisa i dodali nešto novoga. U zemlji je nastala manija nekritičkog prepisiva-nja normi na svim razinama koja je imala vertikalni pravac Ustav SFRJ, ustavi republika i pokrajina, Zakon o udruženom radu, drugi zakoni, pod-zakonski akti, samoupravni opći akti. U tom prepisivačkom lancu nerijetko se događalo da je nešto što se zaista moralo regulirati ostalo neuređeno.

Nepotrebno je stvorena svijest o tome da sve treba da ima osnovu u usta-vnim normama pa je njegov sadržaj tako nekontrolirano rastao. U zakono-davnom djelovanju često je postavljano pitanje ima li ustavne osnove za to da se neka stvar uredi zakonom, a nametalo ga je nepotrebno detaljno razra-đivanje u ustavu i onoga što tamo ne spada.

Na temelju toga donesen je preveliki broj zakona s dosta deklarativnih rješenja, postavljanja načela, uopćenih i nepreciznih formulacija. Ti zakoni su u pravilu pravnotehnički loši, a neki među njima su čak izrazito loši. Ter-minologija je neujednačena i neprecizna. Nerijetko se koristi sociološka, po-litološka i računovodstvena terminologija tamo gdje za nju nema mjesta, što samo zbunjuje i dovodi do nesporazuma i nejasnoća oko toga što se za-pravo htjelo reći. To opet ima za posljedicu da su rješenja sadržana u zako-nima višeznačna. Zakoni nerijetko upućuju jedni na druge, za što nema osno-ve, i tako čine beskrajn lanac propisa koji otežava snalaženje u traženju rješenja.

U praksi se nepotrebno i nelogično čini podjela zakona, za što uopće nema pravne osnove. Tako se neki zakoni proglašavaju sistemskima a drugi obični-ma, iako su istog ranga. Za neke je čak rečeno da su mali ustavi, što je samo

po sebi apsurdno. Sadržaj zakona nerijetko nije logičan. U njih se ubacuje i ono što tamo ne spada, a to ih čini nepotrebno glomaznima, opterećuje tekst i slabi snagu zakona. Oni sadržajem zadiru jedni u druge, ali i u područja koja se u privrednom životu tradicionalno ostavljaju autonomnom reguliranju samih privrednika (npr. nepotrebno navođenje sadržaja ugovora u vanjskoj trgovini). U njima se nekada forsiraju pravni instituti kojima se zamjenjuju oni već davno usvojeni u cijelome svijetu pa i kod nas (npr. uvođenje posebne vrste mjenice i njezine prisilne upotrebe). Neki od njih povremeno su dovodili do neracionalnog kampanjskog prestrukturiranja privrede i izazivali nepotreban gubitak vremena i energije te prouzročili štetu.

Zakoni prečesto sadrže upućivanja na bezbrojne podzakonske akte. Ta se upućivanja nalaze u gotovo svim privrednim zakonima. Pravni sistem zbog toga postaje nepregledan, a česte promjene ne samo u zakonima nego još više u podzakonskim aktima djeluju zbunjujuće, a za strance neuhvatljivo. Ni propisi za poslove s inozemstvom nisu, naime, pošteđenj takvog postupanja. Čak bi se moglo reći da je broj podzakonskih akata kojima se uređuje to područje veći nego što je to slučaj s drugim područjima.

Tome treba dodati brojne okružnice ovlaštenih organa i institucija, kao što su npr. Služba društvenog knjigovodstva i Narodna banka, koje ponekad u praksi imaju, iako to s formalnopravne strane nije u redu, veću važnost i od zakona. One nisu uvijek dostupne svim adresatima i uzrokuju potpuno rastakanje pravnog sistema.

Rastakanju tog sistema pridonosi i postojanje tajnog glasila »Službeni list SFRJ — Povjerljivo glasilo« koje je dostupno samo vrlo ograničenom krugu institucija, iako su propisi koji se u njemu nalaze adresirani na sve koje se to tiče i primjenjuju se kao i drugi propisi. Premda se broj propisa koji su tamo »objavljeni« ne može mjeriti s onima koji su objavljeni na redovan način, nedopustivo je da se primjenjuje propis koji ne može biti dostupan adresatima. Takvo postupanje ne zaslužuje atribut djelovanja pravne države. U praksi je bilo slučajeva da su naša poduzeća u odnosima s inozemstvom zbog toga pretrpjela štetu pa i gubila sporove na međunarodnim arbitražama, koje iz razumljivih razloga nisu htjele priznati da je propis nešto što nije objavljeno na uredan način koji omogućuje svim adresatima da se s njime upoznaju.

Formalnopravno smatrani izrazom autonomije u uređivanju odnosa u privredi, samoupravni opći akti stvorili su nered u uređenju unutrašnjih odnosa u organizacijama udruženog rada. Milijuni tih akata nekritički su prepisivani, a to je dovelo do sveopće pravne nesigurnosti na području koje se njima uređuje. Propisivanjem obveze da svaka organizacija udruženog rada mora imati veliki broj tih akata zakonodavna aktivnost spuštena je na nisku razinu. Posljedica je toga potreba za prevelikim brojem pisaca propisa koji za to nisu obučeni, pa je rezultat takvog pomanjkanja stručnosti često izrazito loša kvaliteta normi što su u njima sadržane.

Sve je to dovelo do raspada pravnog sistema. Propisi su kontradiktorni, često se mijenjaju i tako onemogućuju da se praksa ustali i usavrši, institucije koje ih trebaju primijeniti u toj se primjeni uvijek ne snalaze, a ponekada bez sankcija namjerno zaobilaze primjenu nekih normi. Apsurdnost rješenja sadržanih u propisima dovodi nekada i do toga da se prave izuzeci u primjeni kako bi se spriječili apsurdi i u životu, što kod adresata pravne norme stvara

svijest o tome da se svaka norma može zaobići te da se ne mora baš svaka i na jednaki način primijeniti.

To samo potvrđuje pravilo da pravna sigurnost ne raste razmjerno s brojem i veličinom propisa. Za nju je bitno odrediti pravu mjeru propisa na pravome mjestu. Kod nas je do nedavno stanje bilo takvo da se tamo gdje to nije bilo potrebno nalazilo previše propisa, a nije ih bilo dovoljno tamo gdje su bili potrebni. To je rezultat neujednačenog pristupa pravnom uređenju svih područja privrednog života.

Uz takve propise nije nimalo čudno da sudska praksa u privrednim stvarima nije ujednačena na cijelom području zemlje, jer se teško postiže opća suglasnost na temelju nejasnih i kontradiktornih normi. Slično tome i doktrina je podijeljena naročito kada je riječ o statusnim pitanjima. Autonomni izvori prava dijelom su sputavani intervencijom države koja je prisilnim propisima sve više sužavala područje njezine primjene umjesto da ga je zakonskim intervencijama, pozivajući se na otvaranje privrede, širila.

U takvom pravnom okruženju nalazila se privreda prije ulaska u reformu. Ne može se reći da je jedino ono uvjetovalo stanje u kome se ona danas nalazi, ali se sa sigurnošću može tvrditi da je ono u ne maloj mjeri tome pridonijelo. Konačno, pravne norme su izraz vođenja politike pa i na području privrede. Njima je ona kočena, njima su joj postavljani kalupi i ograničenja, njima joj je naređeno kako da se organizira i mijenja svoju organizaciju, a to pokazuje da ih je politika koristila kao instrument svog utjecaja, i to nekada neposredno propisujući nešto što se mora provesti, a nekada stvarajući mogućnost za intervenciju onda kada to bude smatrala oportunistički učiniti. Pri tome je arbitrarnost potpuna.

3. *Pravna infrastruktura i dosadašnje provođenje privredne reforme*

Hipertrofija ustavnih odredbi koje se odnose na privredu zahtijevala je da se prvi korak za ulazak u privrednu reformu pripremi izmjenom Ustava SFRJ. To je bilo razlogom da su krajem 1988. bili doneseni amandmani na taj ustav. Paralelno s pripremanjem amandmana pripremalo se i nekoliko temeljnih zakona kojima je trebala početi privredna reforma.

Odnos političkih snaga u zemlji u to je vrijeme bio takav da su pripreme pa i javna rasprava o predloženim amandmanima tekli kao da će se i dalje zadržati Zakon o udruženom radu, ali uz promjene koje bi trebale omogućiti priznavanje nekih prava koja bi proizlazila iz kapitala. Nije, dakle, više rad trebao biti jedini kriterij ostvarivanja prava u organizaciji udruženog rada. Zato amandmani nigdje ne spominju poduzeće, osim kada je riječ o stranim ulaganjima. Javna rasprava je, međutim, pokazala da se za ulaganja stranog kapitala moraju primijeniti oni pravni oblici koji su za takve poslove uobičajeni u svijetu, jer Jugoslavija ne može očekivati da će u nju taj kapital ući, ako se u pogledu uvjeta koje za to nudi ne bude pokazala konkurentnom u odnosu na ostale dijelove svjetskog tržišta kapitala. U izboru da li ostati pri

do tada primijenjenom modelu ugovornog ulaganja koji u praksi nikome u svijetu nije bio prihvatljiv, a niti dovoljno jasan zbog svoje krajnje destimulativnosti, ili uvesti općeprihvaćene modele korporativnog ulaganja, tj. mješovitih poduzeća ali i poduzeća u punom vlasništvu stranih osoba, konačno je pala odluka da se izabere ovaj drugi put.

Odatle pa do napuštanja koncepta razrađenog Zakonom o udruženom radu bio je samo mali korak. I on je učinjen donošenjem političke odluke u lipnju 1988. da se napusti koncept organizacije udruženog rada i ponovno u naš sistem vrati poduzeće kao nosilac privredne djelatnosti, tj. kao pravna osoba koja ima imovinu. Tako je u stvari rasprava o tome da li otvoriti vrata stranom kapitalu i na koji to način učiniti dovela do radikalne promjene u postavljanju organizacije nacionalne privrede. Prevladalo je, naime, mišljenje da ne bi bilo nikakva ozbiljnog razloga za to da u zemlji postoje dva pravna režima poduzeća, i to jedan za domaće a drugi za odnose sa svijetom. Posljedica toga je bila da je uveden jedinstveni pravni režim poduzeća bez obzira na oblik vlasništva nad kapitalom koji u njemu sudjeluje. Sva poduzeća se, naime, izjednačuju a da pritom vlasnički režim u kome se nalaze ne bi trebalo da utječe na njihov pravni položaj.

Teškoće su nastale zbog toga što nacrt amandmana i nakon javne rasprave nije sadržavao pojam poduzeća nego se u njemu stalno govorilo o organizacijama udruženog rada, kao da je bilo potrebno dotadašnji sistem organiziranja privrede dotjerati a ne zamijeniti drugim. To je opet otvorilo dilemu da li cijeli postupak promjena početi iznova, kako bi se amandmani napravili prema konceptu koji se sada želi provesti, ili nastaviti s donošenjem onakvih amandmana kakvi su u tome času bili i kasnije ih tumačiti tako da to odgovara novom tipu pravne osobe koja će se tek uvesti zakonima. Opće stanje u zemlji i privreda pred kolapsom diktirali su izbor drugog rješenja sa svim rizicima koje ono nosi. Ti su rizici još uvijek bili manji od posljedica čekanja da se cijeli postupak ponovi i reformiranje privrede ponovno odloži.

U takvim uvjetima počelo je donošenje temeljnih zakona za uvođenje privredne reforme. Njihovo pripremanje obilježili su brzina i rad u grču zbog kratkoće vremena u kojemu ih je trebalo donijeti. Promjene pred kojima se Jugoslavija tada nalazila mogu se ocijeniti kao najveće od 1950. do danas. Radilo se, naime, o temeljitom mijenjanju koncepta na kojemu je privreda do tada počivala. Sve ranije promjene uvijek su značile dogradnju nečega što je već postojalo pa je taj put morao zbog temeljne polazne premise logički završiti u organiziranju privrede onako kako je to propisivao Zakon o udruženom radu. Iako su ustavne promjene učinjene amandmanima donesenim početkom sedamdesetih godina značile promjenu za organiziranje privrede i utrle put Zakonu o konstituiranju i upisu organizacija udruženog rada u sudski registar i kasnije nakon Ustava SFRJ te republičkih i pokrajinskih ustava iz 1974. Zakonu o udruženom radu, treba ipak imati na umu da je cijelo vrijeme do tada organiziranje jugoslavenske privrede počivalo na nosiocima privredne djelatnosti koji su bili, ako se izuzmu područje zanatstva i privatna poljoprivreda, u cijelosti u društvenom vlasništvu te da je miješanje politike u privredu bilo maksimalno. Stanje se nije promijenilo ni donošenjem Zakona o udruženom radu. Usprkos brojnim javnim deklariranjima, utjecaj politike nastavljen je i dalje, a način organiziranja privrede po tom zakonu samo je tome pogodio.

Polazne osnove za privrednu reformu mogle bi se ukratko sažeti u a) uvođenju tržišta roba, usluga, rada i kapitala, b) priznavanju poduzetništva na područjima svih vlasničkih oblika nosilaca privređivanja i c) otvaranju prema svijetu. U dosadašnjoj praksi Jugoslavija je stidljivo iskazivala potrebu za onim pod a) i pritom inaugurirala i poticala dogovornu ekonomiju (samoupravno sporazumijevanje i društveno dogovaranje) kao negaciju tržišta, popuno otklanjala ono pod b) proglašavajući to (pogrešno) nespojivim sa socijalizmom i snažno isticala potrebu za onim pod c), i pri tome se u praksi propisima maksimalno zatvarala pred svijetom otežavajući i destimulirajući pravnom regulativom djelovanje svojih pravnih osoba u međunarodnoj trgovini i inozemnih osoba da ulaze u složenije i tješnije poslovne odnose s jugoslavenskim pravnim osobama. Ostvarenje triju spomenutih polaznih postavki reforme zahtijeva stoga radikalnu promjenu ponašanja, što znači i promjenu u pravnom sistemu zemlje kada je riječ o privrednim, ali i ne samo o tim odnosima.

Kada je riječ o organiziranju nacionalne privrede, nosilac privredne djelatnosti više nije mogla biti pravna osoba temeljena na radu i bez imovine nego samo takva koja je to u klasičnom smislu riječi, tj. osoba s imovinom i punim ovlaštenjima u pravnom prometu i poslovanju i koja ima sve funkcije ekonomskog subjekta (ne kao što je to bilo s organizacijama udruženog rada kod kojih su te funkcije bile podijeljene na više njih). To je razlog da je reforma počela s uvođenjem poduzeća temeljenog na kapitalu i s imovinom kao njegovim supstratom. Kapitalu je u poduzeću priznata njegova funkcija pa se za razliku od organizacije udruženog rada poduzećem upravlja na temelju kapitala i na temelju rada, i to razmjerno sudjelovanju svakoga od njih u ostvarivanju poslovnih rezultata. Ipak treba primijetiti da u praksi neće biti moguće egzaktno odrediti nikakav omjer između te dvije kategorije. To će uvijek ostati stvar u domeni dogovora bez čvrstih pokazatelja. Nameće to, međutim, ustavna norma.

Kratko vrijeme nakon njihova donošenja, gotovo svi temeljni zakoni reforme doživjeli su promjene. To je posljedica brzog donošenja tih zakona, pri čemu su se potkrale greške, ostala neka rješenja iz ranijih propisa koja više nisu prihvatljiva, a i s pravnotehničke strane novi propisi pokazali su dosta manjkavosti. Ipak, usprkos nedostacima, treba priznati da je njima uveden i novi stil kraćih zakona i jednostavnijih tekstova.

Redosljed i način njihova donošenja jasno pokazuje kako je teklo slamanje otpora uvođenju novina u privredni život. Novi zakoni u pravilu ne rješavaju cjelovito materiju koju obrađuju. Tome su razlog otpori radikalnim rješenjima, ali i brzina. Svaka kasnija izmjena propisa pokazala je dodatni stupanj radikalnosti, očito ovisno o stanju odnosa među političkim snagama u zemlji.

Dobar primjer za to je Zakon o poduzećima, koji je, kada je bio donesen, dijelom još uvijek sličio na Zakon o udruženom radu, iako se temeljio na bitno drugačijoj koncepciji. Njegovim izmjenama i dopunama najprije su uklonjeni ostaci ranijeg propisa, a zatim su i za poduzeća u društvenom vlasništvu otvoreni tipovi dvaju društava (dioničkog i s ograničenom odgovornošću) i tako omogućeno kretanje kapitala u raznim vlasničkim režimima unutar istih tipova poduzeća. Time su širom otvorena vrata brojnim kombinacijama

korporativnog ulaganja kapitala. Zakon je, u mjeri u kojoj je to bilo moguće zbog ustavnih barijera, omogućio stvaranje i takvih poduzeća u društvenom vlasništvu u kojima je jasno određen ovlaštenik nad poduzećem, ali je omogućio i to da se postojeća društvena poduzeća pod određenim pretpostavkama mogu pretvoriti u takva poduzeća kod kojih se zna tko nad njima ima ovlaštenja. Time je dopušteno da se sada i kod nas mogu ostvarivati brojne kombinacije ulaganja koje se ostvaruju u zemljama tržišne privrede. Za odnose s inozemstvom tome treba dodati i Zakon o stranim ulaganjima, koji sve to omogućuje u odnosima sa svijetom. Za izmjene i dopune Zakona o poduzećima valja napomenuti da je osim toga otklonjena mogućnost uvođenja mjera društvene zaštite, čime je bitno smanjen utjecaj društveno-političke zajednice na poduzeće.

Primjer Zakona o poduzećima pogodan je za to da se na njemu pokaže kako postupak promjena nije mogao ići pravolinijski i nije ih se moglo inauririrati odjednom. Tako je dio pitanja koja je on inače trebao riješiti naknadno riješen Zakonom o vrijednosnim papirima, ali uz dosta grešaka i nejasnoća, te Zakonom o prometu i raspolaganju društvenim kapitalom, koji je dao odgovor na jedno od bitnih pitanja za uvođenje prometa poduzećima s time da se na račun tog kratkog i vrlo važnog zakona moraju staviti ozbiljne primjedbe za nepreciznost rješenja koja sadrži te rješenja koja će u praksi izazvati znatne teškoće. No ti su zakoni, zajedno sa zakonima kojima je omogućeno otvaranje tržišta novca i tržišta kapitala, ipak dali osnove za to da se sada u Jugoslaviji mogu ostvarivati gotovo svi oblici prometa poduzećima. Teškoće se mogu još javiti s obzirom na neodređeno ovlaštenje nad društvenim poduzećem, ali je riješen model kako ga se ipak može prodati. Može se dosta raspravljati o rješenjima koja sadrži i staviti brojne kritičke primjedbe, ali ipak se time omogućava prodaja društvenog poduzeća. To je veliki napredak pa postupak pretvaranja društvenih poduzeća u druge tipove poduzeća s jasno određenim ovlaštenikom nad njima ipak može početi, ako je riječ o pravnim pretpostavkama koje za to moraju biti ispunjene. Budući da je to jedan od ključnih procesa o čijem provođenju dobrim dijelom ovisi i konačan uspjeh privredne reforme, možemo zaključiti da je temeljan pravni instrumentarij za to napravljen, popravljan i dotjerivan, ali da još nema onu kvalitetu koja bi zadovoljila sadašnje, a napose buduće, potrebe.

Osim nekoliko njih koji su u fazi donošenja i nekih ranijih kojih su promjene u toku, svi temeljni propisi za uvođenje i provođenje privredne reforme već su doneseni. Neki od njih, kao npr. oni kojima se uređuje status poduzeća, u drugom se zemljama pripremaju godinama na temelju iscrpnih studija i proučavanja komparativnih iskustava. Takvi se zakoni, međutim, nakon donošenja ne mijenjaju često. Kod nas to zbog navedenih razloga nije učinjeno. Ipak, smanjen je broj zakona i podzakonskih akata. Propisi su kraći, a i broj općih akata u poduzećima bitno će se smanjiti. U brojnim slučajevima, napose na području vanjskotrgovinskog poslovanja, uklonjen je ili znatno smanjen utjecaj države na sklapanje poslova smanjenjem potrebe za odobrenjima, suglasnostima, mišljenjima i registracijama sklopljenih poslova ili pak bitnim ublažavanjem uvjeta koji se za to traže. Bitno su ublaženi i uvjeti za obavljanje tih poslova i krajnje je liberaliziran postupak da se za to stekne ovlaštenje. Nakon što se provedu još zakonodavne intervencije koje su u toku ili su u neposrednoj pripremi, a to znači nakon što protekne ne-

koliko mjeseci koji su pred nama, moći će se reći da je s pravne strane učinjeno ono što je u osnovi potrebno da bi provođenje privredne reforme zaista moglo početi.

Ništa nije toliko dobro da se ne bi moglo učiniti još boljim. Pravna infrastruktura koju sada imamo daleko je od toga da je ne bi trebalo poboljšati, ali ona ipak kako-tako omogućava da neki postupci mogu početi. Za njihovo provođenje bitno je da se politika prestane miješati u privredno poslovanje. Uvođenje političkog pluralizma u pravome smislu te riječi moglo bi znatno pridonijeti da se to i ostvari. Sadašnjim propisima bitno je smanjena mogućnost za to da se država neposredno upliće u rad poduzeća. Neki neposredni oblici intervencije su uklonjeni. Još uvijek, međutim, ostaju neke institucije kojima se to može ostvariti i uvriježeni načini postupanja što još djeluju snagom inercije. U ovom trenutku značajna je prepreka prelasku na novi način poslovnog ponašanja opasnost da je lakše naučiti novo nego zaboraviti staro.

Ono što inaugurira reforma zahtijeva potpuni prekid s dosadašnjim djelovanjem u privredi. Administriranja treba da bude manje, traženje pomoći od države ili politike moralo bi biti isključeno, a poduzetništvo bi moralo činiti bit svega, tj. samostalna odluka o ulasku u pothvat, slobodno odlučivanje o tome kako će ga se ostvariti, ali i potpuno snošenje posljedica, bile one dobre ili loše, za poslovnu odluku koja se tako donosi i provodi. Uklanjanje socijalizacije gubitaka i prelijevanja poslovnih rezultata od dobrih lošima moralo bi se isključiti. Hoće li to zaista i biti tako, to će se tek vidjeti. Inercija staroga još uvijek se osjeća, promjena ponašanja tek je na vidiku. Zadatak je politike da stvori povoljnu klimu da se to provede, da ne podržava navike po kojima se postupalo desetljećima i da djeluje na inauguriranje novoga. Treba se nadati da će promjene u političkom životu koje su u toku tome ići u prilog.

4. *Kakvu pravnu infrastrukturu traži privredna reforma i uloga politike u njezinu stvaranju*

Nakon prvih promjena koje su ispunile svrhu time što su formalnopravno omogućile da se uđe u novi način organiziranja privrede i poslovanja, došlo je vrijeme da se razmišlja o stvaranju konzistentnog pravnog sistema koji će optimalno zadovoljiti potrebe privrede. Ne treba čekati da se promjene koje su do sada učinjene dulje primjenjuju da bi se pokazala potreba za daljnjim zahvatima. One već i sada, a to je bilo očito i pri njihovu donošenju, traže daljnje intervencije. Sigurno je da će svako otezanje da se počne s tim poslom biti štetno. Više nema mjesta brzim i unaprijed nedovoljno prostudiranim promjenama. Ono što se do sada i moglo pravdati političkim potrebama za brzim djelovanjem, ne može više biti argument koji bi se iznio u obranu rješenja koja ne bi bila na visini onoga što se od njih traži. Privreda kakvu želimo imati zahtijeva, naime, stabilne i sigurne uvjete djelovanja. Suprotno od toga imali smo desetljećima, a rezultati su vidljivi.

Kako i pravna infrastruktura utječe na postizanje privrednih rezultata koji bi značili napredak, potrebno je odmah pristupiti otklanjanju smetnji što se u vezi s time još javljaju. One dijelom proizlaze iz propisa koji potje-

ču još iz vremena prije nego što su doneseni prvi propisi o uvođenju reforme, a dijelom iz ovih posljednjih koji su doneseni i mijenjani na brzinu. Privreda koju se želi reformirati onako kako je to zamišljeno traži pravnu infrastrukturu koja je suprotna onoj koju smo opisali pod točkom 2. To znači da treba ukloniti one greške za koje je danas jasno da su učinjene u prošlosti.

Nema više mjesta eksperimentima. Na području prava koje se odnosi na privredu nema više ničega što bi bilo od značaja za Jugoslaviju a da negdje već nije u primjeni. Zemlje tržišne privrede, a Jugoslavija to želi postati, imaju na tom području stoljetna iskustva pa nema ništa prirodnije od toga da se ta gotova iskustva, koja su nam dostupna, primijene i kod nas. Valja samo ocijeniti u kojoj mjeri su ona kod nas primjenjiva, s obzirom na to da su prilike ipak specifične, te koliko i kako, a i što bi se moralo prilagoditi našim posebitostima, ako su one opravdane u odnosu na uvjete koji kod nas još uvijek vladaju. Velika vlastita novatorstva u odnosu na svjetska iskustva nisu poželjna — ona, s obzirom na stanje naše privrede u odnosu na druge, nemaju opravdanja.

Ono čemu moramo posebno razmišljati i naći za to rješenje jesu pitanja vezana uz nešto što drugi nemaju, tj. uz društveno vlasništvo. To je vjerojatno najteži zadatak pred kojim se nalazi ne samo privredna nego i cjelokupna reforma u Jugoslaviji. Koncept koji sada imamo nije održiv. Prava tržišna privreda nije spojiva s društvenim vlasništvom koje imamo. Kako se ne želi i ne smije napustiti ideju tržišne ekonomije, ostaje da se traži rješenje za ono što se danas naziva društvenim vlasništvom. Njegovo pretvaranje u drugi vlasnički oblik, svugdje gdje se to pokazuje ekonomski oportunističan, prioritetan je zadatak. Privreda koja uvodi oblike organiziranja svojih subjekata po uzoru na zemlje tržišne privrede, ne može djelovati na temelju oblika vlasništva koji su u biti nespojivi s takvim organizacijskim oblicima. Oni, naime, zahtijevaju jasno određene ovlaštenike nad poduzećem, uklanjanje ograda za kretanje kapitala i za to da se oblici poduzeća koriste potpuno ravnopravno u odnosu na vlasništvo nad kapitalom. Morat će se tragati za modalitetima kako da se dođe do cilja, koji, međutim, mora biti jasno postavljen. Prioritetan je zadatak politike da otkloni preostale ideološke barijere koje tom procesu dijelom još uvijek stoje na putu. Učini li to, stvorit će osnove za važan iskorak u stvarno provođenje privredne reforme. Bez toga njezin konačni uspjeh može se lako dovesti u pitanje.

Zadatak je politike da prije svega osigura povoljnu klimu za promjene što se namjeravaju provesti. Ako je donesena politička odluka da se ide u reformu i ako je određeno ono što se želi time postići, na politički je da omogućiti slobodan rad struke i da se ne miješa u stručni dio posla. Posljednjih nekoliko desetljeća primjer su kako ne treba raditi. Struka pod tutorstvom politike nerijetko se našalost priklanjala njezinim zahtjevima, a kako oni nisu zasnovani na prijeko potrebnim stručnim podlogama koje bi izradila struka, potpuno zaštićena od pritiska politike, privreda i nije mogla postići bolje rezultate. Mjere koje treba primijeniti da bismo došli do stabilne i sredene privrede moraju se donositi na temelju interdisciplinarno pripremljenih analiza i simuliranih modela. Dosadašnja praksa je, naime, pokazala da su se često uvodile novine a da prethodno nije ocijenjen njihov domet, tako da se u

stvari eksperimentiralo s najvećim mogućim uzorkom, tj. sa cijelom jugoslavenskom privredom. To je, razumije se, uzrokovalo stalne stresove, radalo nove promjene i tako redom. Privreda, međutim, ne može uspješno djelovati u uvjetima koji nisu stalni.

Pravila za djelovanje politike moraju, dakle, biti suprotna onome što se ranije radilo. S obzirom na predstojeće političke promjene, to možda i neće biti teško ostvariti. Na državi je da stvori uvjete za normalan rad, tj. da svakome omogući da u startu bude, što se tiče zahtjeva koje ona pred njega postavlja, izjednačen s drugima i da mu omogući fair odnose na tržištu — da stvori takav pravni instrumentarij koji to može osigurati, ali i da se brine o njegovoj primjeni. Osnovna pretpostavka za to je da djeluje pravna država. Taj se zahtjev u Jugoslaviji tek treba ostvariti.

Tako postavljeni zahtjevi u pogledu pravne infrastrukture znače korjenite promjene u pristupu pravnom uređenju privrednih odnosa. To prvenstveno zahtijeva da se uvede i dosljedno ostvaruje načelo da je dopušteno sve ono što nije izričito zabranjeno. Zasad to još uvijek samo stidljivo proizlazi iz propisa i, s obzirom na to da još nisu promovirani svi stari propisi relevantni za privredu te da još nisu dovoljno prilagođeni novim zahtjevima, ne može se reći da se to načelo primjenjuje u našem pravnom sistemu. To je, međutim, ključna pretpostavka za postizanje zadovoljavajućeg standarda pravne sigurnosti, a pravna sigurnost i izvjesnost u pogledu toga kako treba poslovati bitna su pretpostavka privređivanju.

Da bi se stimuliralo privredne poslove i stvorilo pravno okruženje kakvo je uobičajeno u zemljama tržišne privrede, propisima valja regulirati samo minimum onoga što je prijeko potrebno, tj. samo ono za što postoji, s obzirom na interese koje treba zaštititi potreba da bude propisano. Radi se o općim interesima pa i o interesu da se postigne standard pravne sigurnosti toliko potreban u svakome društvu. Na taj način ispunjena je i pretpostavka za to da propisi budu poticajni a ne da destimuliraju poslove i ograničavaju privrednu aktivnost, kao što je to do sada često bio slučaj.

Autonomija na području privrednog poslovanja jedna je od bitnih pretpostavki svake tržišne privrede. Njoj se svuda postavljaju granice, ali tako da budu razumne. U protivnom ubija se kreativnost. Zato se ne smiju postavljati obavezni unaprijed propisani kalupi kojih se svatko mora pridržavati i moraju se izbjegavati barijere slobodnom razvijanju poslova. To bi bio zahtjev za smanjenjem administrativnog uplitanja u poslove. Iako se taj utjecaj ne može u cijelosti izbjeći, treba ga svesti na razumnu mjeru koja odgovara stupnju takvog utjecanja na privredu u zemljama tržišne privrede. Mjera je to koju se ne bi smjelo prekoračiti. Pritom svi sudionici u poslovima moraju biti pravno izjednačeni. Nije prihvatljiva podjela poduzeća, najmanje na vlasničkopravnim osnovama, a napose ne da bi se na temelju toga nekome pružila dodatna zaštita. Zbog toga treba provesti potpunu inventuru velikog broja propisa i iz njih izbaciti sve odredbe koje pružaju posebnu zaštitu kada je u pitanju društveno vlasništvo, a njih nije malo. Ostane li kako jest, ne može se govoriti o jednakom položaju svih u privrednoj utakmici, što bi značilo da nestaje temeljna pretpostavka na kojoj se temelji tržišna privreda.

Zakonodavnoj djelatnosti valja pristupiti sustavno, a ne stihijski i kampanjski, jer brzopletost ne može dati dobre rezultate. Pri tom je bitno sma-

njiti broj propisa i otkloniti prenormiranost privrednog života. Prvi znaci takva pristupanja stvarima već se primjećuju. Valja imati na umu da uvođenjem tržišta to postaje mjesto na kome se vlastitim snagama i umijećem opstaje ili propada, a to onda rađa prirodno pravo svakoga tko na njemu djeluje da zahtijeva da pravila po kojima se postupa moraju svima biti poznata, jasna i izvjesna, te da se nikome umjetno ne otežava niti stvara nejednaki položaj u odnosu na druge sudionike u privrednoj utakmici. Gledajući s pravne strane, to u prvome redu znači da u zemlji koja pretendira na to da bude pravna država najprije treba ukloniti sve oblike donošenja propisa koji se ne objavljuju. Propisi moraju biti dostupni svakome i to bi ustav morao garantirati. Njihovo objavljivanje na način kojim se to ne postiže ne može se smatrati objavljivanjem. Što je u nekoj zemlji više takvih propisa, to je ona u manjoj mjeri pravna država.

Gledajući svaki dio pravne infrastrukture, pojedinačno, pred svaki se postavljaju zahtjevi koji se moraju ispuniti, želimo li da ona zadovolji zahtjevima koji se pred nju postavljaju. Što se ustavnih odredbi tiče, prijeko je potrebno da se provede temeljita racionalizacija teksta. Nedopustivo je da ustavne norme sadrže rješenja koja se moraju neposredno primijeniti onako kako se to čini sa zakonom. To znači da bi trebalo ukloniti gotovo sve sadašnje odredbe koje se odnose na privredu i zadržati ili unijeti kao nove samo garancije kojima se zakonodavca sprečava u tome da nekome uskrati bilo koje od temeljnih zagarantiranih prava. Primjerice, ustavnim odredbama trebalo bi, kada je riječ o privredi, svakome garantirati jednakost pred zakonom, slobodu vlasništva, uz isključenje bilo kakvog povlaštenog položaja ali i diskriminacije na toj osnovi, slobodu poduzetništva, rada i sindikalnog udruživanja, zaštitu zdravlja, zdrave okoline, slobodnu utakmicu na tržištu. Ustav bi se morao ograničiti na to da svakome dade takva jamstva koja bi svima osigurala postizanje onoga što se traži da bi se ostvarile pretpostavke za normalno djelovanje privrede. Time bi se svaka radnja protiv toga, pa prema tome i svaki doneseni propis, proglasili protivustavnima, sa svim posljedicama koje iz toga proizlaze. Takav pravi pregledan i jasan ustav, bio bi mnogo čvršća podloga za izradu pravne nadogradnje za područje privrede nego što su to danas hipertrofirane ustavne odredbe koje zbog nejasnoće dopuštaju različita tumačenja, a nerijetko i onemogućavaju uvođenje promjena koje se na području privrede traže da bi se moglo ići ukorak sa svijetom. Treba postaviti osnovu koja neće kočiti nego će ostaviti otvorene mogućnosti za uvođenje svega što je moderno, ali i štiti od povrede temeljna prava koja sadašnji stupanj civilizacije mora svakome osigurati. Takav ustav trebalo bi sa stajališta privrede smatrati dobrim ustavom.

Broj i opseg zakona treba smanjiti. Zapaža se trend da se tako i postupi. Zakone koji su već doneseni treba skratiti i poboljšati. Prije svega mislimo na veću jasnoću i preciznost u izražavanju, napuštanje formulacija koje se mogu višeznačno tumačiti, uklanjanje upućivanja na druge propise, naročito općim formulacijama, te bitno ograničavanje primjene podzakonskih akata, ali i upućivanje na to da se neka pitanja moraju riješiti općim aktom poduzeća. Treba izbjegavati da se isto pitanje ne rješava u više propisa, a naročito da se to ne čini na različiti način. Bitno je da se zakonima ne postavljaju kalupi i da se uređenju privrednih odnosa ostavi što više autonomije. Preostale motive i deklaracije treba ukloniti iz zakona. Isto tako valja ukloniti

propisanu nadležnost državnih organa u vezi s ugovorima, osim sasvim iznimno, i to tamo gdje za to zaista postoji opravdani i dokazani interes, ali samo tako da se izbjegne paralelizam, tj. da dvije vrste različitih organa jedan iza drugoga imaju ingerenciju u vezi s istim ugovorom.

Na području poslovnih odnosa treba u cijelosti prihvatiti samo obvezne odnose a ne ponovno upasti u zamku nekih novih izmišljenih pravnih instrumenata (kakvi su bili samoupravni sporazumi). Strano mora biti svako propisivanje modela za ugovorne odnose kao obaveznih. Prije je potrebno da se nastavi započeti trend smanjenja broja zapriječenih privrednih prijestupa i prekršaja te otklone, iako su brojne već otklonjene, preostale administrativne barijere za slobodno sklapanje poslova, napose onih s inozemstvom.

Posebnu pažnju valja posvetiti reguliranju odnosa na tržištu. Jugoslaviji nedostaje razrađeni pravni sistem za suzbijanje neloyalne utakmice i monopolnog ponašanja, a na statusnom području propisi antikartelnog prava. To područje kod nas nikada nije bilo razrađeno propisima. Jedva da smo imali pokoji propis o neloyalnoj utakmici, a o antikartelnom pravu ne može se ozbiljno ni govoriti. Država se, pogrešno, praktički isključila iz tog važnog područja. Dok je nepotrebno uređivala ugovorne odnose, postavljajući brojne štetne barijere, nikada nije posvetila pažnju čitavom jednom području koje je itekako razvijeno u zemljama tržišne privrede. Danas kada se otvara mogućnost da se u privrednoj utakmici javlja mnogo veći broj poduzeća koja se po vlasništvu nad njima razlikuju i kada su mogućnosti statusnog povezivanja vrlo velike, a postupak jednostavan, naglo će se javiti potreba i za tom vrstom propisa. U svijetu se na temelju toga izgrađila obilna sudska praksa i objavljeni su brojni radovi te je to pravno područje u zemljama tržišne privrede jako razvijeno.

Podzakonske akte treba smanjiti na najmanju mjeru. Treba ih biti samo onoliko koliko je to zaista neophodno za provođenje zakona i koliko to stvarno zahtijeva vođenje ekonomske politike. U našim zakonima još uvijek ima previše ovlaštenja za donošenje takvih propisa. Pomno preispitivanje tih slučajeva bilo bi osobito korisno.

Okružnice i raspise pojedinih organa treba maksimalno reducirati. Oni samo povećavaju pravnu nesigurnost jer su često teško dostupni adresatima. Što je zakon bolji, to je potreba za takvim raspisima manja. Ako je zakon jasan, konzistentan i ako nije nepotrebno kompliciran, potreba za takvim načinom reguliranja odnosa otpada ili se bitno smanjuje. Raspisi i okružnice posebno su neugodni u odnosima s inozemnim osobama, jer posebno za njih bitno otežavaju snalaženje i stvaraju osjećaj pravne nesigurnosti i nestalnosti pravnog sistema s kojim dolaze u dodir.

Na statusnom području treba maksimalno otkloniti potrebu za donošenjem općih akata u poduzeću. Valja se suočiti sa stvarnošću da su ti akti godinama demagoški propisivani, ali da u biti nisu korišteni u svrhu u koju je zamišljeno da će se koristiti. Oni su u stvari prerasli u svoju suprotnost. Preveliki broj akata koji su bili propisivani kao obavezni doveo je do njihova pukog prepisivanja pa u stvari od specifičnosti koje su trebali izražavati nije ostalo ništa. Mnogo je bolje, i za pravnu sigurnost povoljnije, da se identična rješenja koja su se prepisivala iz akta u akt urede propisom. Postigla bi se izjednačenost na širem području, na temelju čega bi se razvila identična ili

vrlo slična sudska praksa. To bi bio veći dobitak od stanja u kome se neka pitanja uređuju općim aktima koje izrađuju osobe koje za to nisu uvijek stručno dovoljno osposobljene, a u pravilu nemaju ni potrebno iskustvo u obavljanju takvih, kvazizakonodavnih poslova.

Posebno pitanje je način kako su propisima uređena društva, tj. prema terminologiji Zakona o poduzećima poduzeća u mješovitom vlasništvu, iako se ti isti oblici mogu koristiti (kako koji) i za druge vlasničke oblike poduzeća. Taj dio statusnog prava bitno je podnormiran i bilo bi potrebno da ga se u cijelosti ponovno uredi. Valja preporučiti da se preuzmu iskustva iz zemalja koje takve tipove poduzeća poznaju mnogo dulje od jednog stoljeća i u kojima se razvila bogata sudska praksa.

Došlo je, dakle, vrijeme da se propisi koji su doneseni nakon početka privredne reforme u miru na dulji rok preispitaju i da se od njih napravi konzistentan pravni sistem. Tako bi se otklonile nejasnoće i dobili zaista dobri propisi. O njihovoj kvaliteti dobrim dijelom ovisi odgovor na pitanje hoće li Jugoslavija pravnim sistemom poticati ili kočiti privredno poslovanje. Ovo posljednje smo desetljećima uporno činili. Došlo je vrijeme da se ta praksa prekine. No, za to je najprije potrebno prekinuti praksu donošenja propisa na brzinu. Možemo očekivati da će posao na dulju stazu započeti odmah kako se opet ne bi dogodilo da se sve radi na brzinu, jer tada bi rezultati ponovno bili loši. To bi se sigurno odrazilo i na privredu. Potpuna inventura pravnog sistema za područje privrede s interdisciplinarnim pristupom, i to tako da se propisi rade na temelju funkcionalno utvrđenih potreba, a ne da se postavljaju umjetna pravila kojima se moraju prilagođavati potrebe privrednika, pokazuje se prioritarnim zadatkom kada je riječ o poboljšanju pravne infrastrukture za potrebe privrede. Svaki drugi postupak bio bi promašaj.

Razumije se da osim o propisima, kada je riječ o pravnoj infrastrukturi, treba voditi brigu i o pravosudnim organima. Prijeka je potreba da se ukinu sudovi udruženog rada i javni pravobranitelji samoupravljanja, koji nisu svoje postojanje opravdali ni u ranijim uvjetima. Sada im u privrednim odnosima ni na koji način više nema mjesta. Posebne napore treba uložiti da se postigne jedinstvena i konzistentna praksa sudova koji se bave privrednim sudstvom, jer to će u novim uvjetima biti vrlo važna karika u lancu onoga što je potrebno za stvaranje povoljnih uvjeta za djelovanje tržišta. Možemo očekivati da će porasti i važnost arbitraža u unutrašnjim odnosima.

Područje uprave također se mora modernizirati i prilagoditi novim zahtjevima. Napose je to važno na području općina, gdje se najmanje osjeća promjena ponašanja nakon uvedenih privrednih promjena. To je ovoga trenutka jedno od uskih grla koje priječi reformu da uzme maha. Previše se još razmišlja na stari način, tj. gleda na način koji se udomaćio u sistemu utemeljenom isključivo na društvenom vlasništvu. Vremena su se promijenila, ali se još nisu promijenili ljudi niti način razmišljanja. Za to treba vremena. Valja, međutim, raditi na tome da se ono skрати.

Ostaju još oni koji neposredno u privredi moraju primijeniti novine o kojima prije ništa nisu znali ili su znali vrlo malo. To je većina onih koji su neposredno u susretu s reformom i o njima najviše ovisi kakav će biti njen ishod. Najteže će biti da se postigne promjena načina razmišljanja. Na tome treba najviše raditi. Za to su potrebna znanja koja oni koji će neposredno

raditi u uvjetima reforme moraju steći. Radi se o potpunoj promjeni načina razmišljanja i rada u odnosu na vrijeme prije reforme. I taj proces može dugo trajati, ali i ovdje treba raditi na tome da se to vrijeme skрати. To je u interesu svih.

Zadatak je politike da sa svoje strane stvori uvjete za to da se učini ono što je izloženo. Ni u kom slučaju ne bi smjela stvarati stanja kojima bi to otežavala. Najopasnije bi bilo da počne izražavati brigu za poduzeća, jer iskustvo pokazuje kako se to do sada kod nas radilo. Najbolje će se za njih pobrinuti ako ih ostavi na miru i da utječe na stvaranje uvjeta da ona mogu u miru raditi na način na koji se to čini u tržišnim privredama. Bitno je da ne otežava njihovo djelovanje, kao što je to toliko puta dosad bio slučaj.

Jakša Barbić

ECONOMIC REFORM, LEGAL INFRASTRUCTURE AND POLITICS

Summary

Politics and economics are interdependent, with politics proving crucial for the state of the economy, and there is therefore a very close link between the economic and the political crisis, not only as regards their origins but also their possible solutions. It is impossible to view the economic reform separately from the political reform, while the legal infrastructure is just another element of their linkage. Reviewing the legal infrastructure of Yugoslavia before the introduction of the economic reform, the author concludes that frequent changes in legislation and inadequacies of the legal system were one of the causes of the economic crisis. They necessitated a constant realignment of the national economy and produced a whole series of limiting factors. One of the fundamental characteristics of that period was the massive interference of politics in the economy.

The second part of the paper examines the legal structure on which the economic reform so far has been based. The author notes that the three tenets of the reform can be realized only if the behaviour of economic subjects is radically changed, which implies also important changes in the country's legal system. The most difficult task of the economic, and more generally social, reform in Yugoslavia will be to replace social ownership in the economy by other forms of ownership. Politics has a vital role to play in removing the remaining ideological barriers which still hinder that process. Legislative activities, on the other hand, should systematically strive to reduce the volume of legislation and cut down the degree of normativeness in economic life.