

Izvorni znanstveni rad

UDK 338.2 (497.1) + 330.342.15 (497.1)

Funkcije države u tržišnoj privredi

Marijan Korošić

Ekonomski institut u Zagrebu

Sažetak

Ekonomska politika mora osigurati pretpostavke ostvarivanja neposrednih i dugoročnih ciljeva ekonomskih subjekata. Tržište, samo po sebi, to nije u mogućnosti. Zbog toga je stanovito ograničavanje autonomnosti ekonomskih subjekata nužno. Pri tom treba izbjeći opasnosti hiperprodukcije posredničkih institucija i osigurati ostimalan odnos samoupravne autonomnosti i državne intervencije. Neprimjerena državna regulacija u jugoslavenskom ekonomskom sistemu ilustrira se, s jedne strane, detaljističkim uređenjem sporednih pitanja, a s druge strane, zanemarivanjem regulacije poljoprivrede, sfere novca i monetarnih institucija i znanstveno-istraživačke djelatnosti.

Decentralizacija ekonomskih funkcija federacije na federalne jedinice nije povećala samostalnost ekonomskih subjekata; u nadležnosti savezne države ostale su funkcije ujednačavanja uvjeta privređivanja, osiguravanja privredne ravnoteže i osiguravanja privrednog rasta. Aktualne ustavne promjene ne donose radikalnih promjena u institucijskoj izgradnji, odnosima i nadležnostima privrednog sistema.

Ekonomska politika u samoupravnom modelu

Jedan od glavnih problema prijelazne epohe i stvaranja socijalističkog društva predstavlja odnos samoupravljanja i države. Samoupravni sistem definiram koncentracijom ekonomskih funkcija u okvirima osnovne ćelije samoupravne ekonomije. Ali pored samoupravljanja egzistira država s nizom ekonomskih i drugih funkcija. Država je jedna od ključnih društvenih institucija i nije jednostavno proizvod društvenog sistema, već i povratno djeluje na taj sistem. Država ima dakle određenu funkcionalnu

autonomiju. Međutim, samoupravljanje i država u osnovi su proturječan spoj.¹

Samoupravljanje je moguće definirati na mnoge načine. Na primjer, kao takvu poziciju ljudi u poduzeću i radnim asocijacijama koja im omogućuje da djeluju kao aktivni subjekti u uređivanju i unapređivanju cjelokupnih uvjeta zajedničkog rada i življenja. U toj je definiciji naglasak na »poziciji ljudi«. Prednost bih dao definiciji koja u samoupravljanje uključuje sve ekonomske subjekte i ljude, i njihova poduzeća, i njihove asocijacije, pa i samu državu. Za sve je ekonomske i političke subjekte važno da su u samoupravnom sistemu — samostalni.

Samostalnost ekonomskih subjekata proizlazi kao nužna konzekvencija društvenog vlasništva i samoupravljanja. Ne može se zamisliti samoupravljanje bez slobodnog djelovanja subjekata, samostalnog odlučivanja o svim vitalnim ekonomskim i drugim relacijama u životu privrede i pojedinih organizacija. Samostalnost je usko vezana, ako ne i identična, s pojmom slobode. *Samostalnost se odnosi na sve aspekte ekonomskog odlučivanja, dok se sloboda odnosi na političke slobode, koje su širi pojam i uključuju i pojam ekonomskih sloboda.*

Samostalnost je realna samo ako proizvodne jedinice imaju maksimalno moguću samostalnost i ako u tim proizvodnim jedinicama bitne odluke koje se odnose na njihovo interno i eksterno funkcioniranje donosi izravno ili neizravno radni kolektiv. Apsolutne slobode nema, pa nema ni apsolutne ili potpune samostalnosti u privređivanju.

Važna je također i samostalnost pojedinaca, članova društva. Pojedinci moraju imati mogućnost da na osnovi samostalne odluke uđu ili izađu iz organizacije udruženog rada, da napuste i prihvate određeni posao. Različiti poslovi postoje u društvenoj podjeli rada zbog toga što se specijalizacijom postižu veći efekti uz dane resurse. I organizacija udruženog rada mora imati slobodu i pravo da pojedincima daje otkaz, naravno uz stanovite društveno uvjetovane regulacije.

Ekonomska sloboda je garancija da su rješenja samoupravne organizacije izvršena na osnovi racionalne kalkulacije troškova i prihoda, odnosno na osnovi zakona tržišta.

Samostalne organizacije i pojedinci samo u slobodi realiziraju i razvijaju svoje stvaralačke potencijale. U privredi je neobično važna individualna i kolektivna inicijativa, jer bez nje nema inovacija. Anonimna kolektivnost i bezličnost odrazit će se ogromnim gubitkom u cijelom društvu. Takvi gubici su historijski nazadak.

Stvarna i konkretna sloboda nužno podrazumijeva i suprotni pol: cijeli niz *odgovornosti*. Time pojam slobode dobiva i svoje realne dimenzije. Samoupravni model društva omogućuje jednu posve novu situaciju: opća decentralizacija praćena demokratizacijom, deetatizacijom i depolitizacijom

¹ Od anarhista (Stirnera, Proudhona, Bakunjina) do naših dana (kao posljednji primjer uzimam Jovana Mirića) traje teorijski spor oko odnosa samoupravljanja i države. Kasnije ću obrazložiti da se o pravoj ulozi države ne može apriorno zaključivati. Kao ekonomist uzimam da su dobri rezultati u privredi krajnja svrha slobode.

(Bičanićeva formula »4D«) uvećava moment vlastite odgovornosti samo u slučaju povećanja samostalnosti ekonomskih subjekata.

Mogućnost pravljenja greške u privredi je ogromna. Samo pasivni ne griješe. Tamo gdje se obrasci djelovanja propisuju na centralizirani način mogućnost individualne greške je manja, iako u cjelini može biti golemih promašaja. U samoupravno strukturiranom društvu ekonomski su subjekti samostalni u donošenju odluka, ali nisu u stanju da posjeduju i koriste sve informacije ili nisu u stanju da na vrijeme predvide sve posljedice dovoljno osamostaljenih sfera ekonomskog i društvenog života. Tu će greške pojedinačno biti veće i jače, ali će ukupni rezultat prednosti i grešaka biti pozitivniji. Načelo samostalnosti u donošenju odluka mora biti dopunjeno još jednim načelom. Ako je organizacija samostalna u odluci, mora biti samostalna i pri otklanjanju loših posljedica te odluke. U napetosti koja se stvara između ovih pojmova raspoznavaju se društva koja nose stvaralački nemir, promjenu, mijenjaju granice slobode.

Da bi se došlo do ovoga nije dovoljno samo proklamirati slobodu i samostalnost. *Data* sloboda može biti *oduzeta* sloboda. Radne ljude treba također osposobiti za promjenu. Razvoj organizacija udruženog rada mora biti paralelan s razvojem radnika kao samostalnih i stvaralačkih bića.

Na dostignutom razvoju jugoslavenskog društva ističu se neki problemi koji, međutim, stavljaju neka ograničenja na zahtjev za samostalnošću. Tu se radi o rješavanju onih historijskih zadataka koje kapitalizam nije riješio na jugoslavenskom tlu. Neuklonjiva je činjenica da se nužni makroekonomski kriteriji razvoja ne mogu podudarati s mikroekonomskim kriterijima upravljanja organizacija udruženog rada. To je nepodudaranje izrazitije u Jugoslaviji zato što su kriteriji i zahtjevi kvantitativnog rasta još uvijek važniji od kvalitativnih kriterija i zahtjeva. Napredovanje jedne nedovoljno razvijene zemlje, uz to i vrlo različite regionalne razvijenosti, pretpostavlja snažnije ekonomsko-političke zahvate u privredi. To nije ukidanje nužne samostalnosti osnovnih privrednih subjekata; jedna su stvar pogreške u formuliranju ciljeva i korištenju instrumenata zajednički dogovorene politike, a druga je stvar nužnost ekonomske politike i zajednički donesenih odluka.

Uloga države na području tržišta i cijena

Da nam kapitalizam i nije ostavio u nasljeđe mnogo teških tereta s kojima još nismo obračunali, još uvijek se ne može zanemariti izvanredno značajna funkcija ekonomske politike, tj. države.² Sve suvremene industrijske i razvijene zemlje koriste na stanovit način državu. Kritika ko-

² Odredbe protiv zelenašenja spadaju među najstarije privredne mjere o kojima imamo pisanih tragova. Tome je Keynes dao slijedeći komentar: »... kamatna stopa (se) sama od sebe ne učvršćuje na nivou koji najbolje odgovara društvenoj koristi već tačno teži da se popne suviše visoko, tako da će se mudra vlada postarati da je obuzda propisima i običajem pa čak i prizivanjem u pomoć prinude moralnog zakona« (*Opšta teorija zaposlenosti, kamate i novca*, Kultura, Beograd 1956, str. 375).

ja je između dva svjetska rata bila upućena tradicionalnim teorijama konkurencije i zaposlenosti bila je povod znatnim promjenama u teoriji i praksi ekonomske politike svugdje u svijetu.³

S obzirom na samoupravni karakter sistema koji sada promatramo, gdje je njegova tržišna orijentiranost bitna odlika, neće biti naodmet učiniti manji ekskurs u suvremene razloge djelovanja ekonomske politike u tržišnim privredama.

Razlozi povećanog značenja politike i države su, gledajući površinski, u tome što je ekonomski mehanizam ometan raznim monopolima; to se u krajnjoj liniji odražava na nedovoljnu zaposlenost faktora proizvodnje i u učestalim krizama. Bit je u tome da se razvojni procesi ne mogu smatrati procesima koji sami po sebi tendiraju ravnoteži.⁴

Istraživanja odnosa između narodnog dohotka i njegove raspodjele na potrošnju i investicije u suvremenim uvjetima dovode do zaključka da je nužna intervencija sa strane. Na osnovi Keynesovih teoretskih zaključaka izvršena su različita istraživanja o mjerama intervencije u privredi. Danas se među teoretičarima više ne raspravlja o tome da li jest ili nije potrebna intervencija na području ekonomskog procesa, već se razlike pojavljuju u stupnju, sadržaju, oblicima intervencionizma. Time se i u teoriji i u praksi endogenim faktorima priključuju i egzogeni, »subjektivni« faktori rasta.⁵

Klasični pristup ekonomskim procesima kao spontanom razvoju ipak je na svojevrsan način oživljen u neoklasičnoj ekonomskoj misli, koja dobiva svoju formalnu interpretaciju u marginalističkom metodološkom instrumentariju.

U svakoj privredi, manje ili više, nastaju ciklička kretanja. Vjerojatno je to jedan od razloga da se otklanjanje ciklusa predočava kao eko-

³ Teorijsko opravdanje za svjesnu intervenciju ekonomske politike radi uspostavljanja ravnoteže i promoviranja privrednog rasta došlo je najprije do izražaja kod Keynesa. Osnovno po čemu se on razlikuje od klasika jesu slijedeće nove pretpostavke važne za teorijsko obrazloženje ekonomskog rasta: 1) visina dohotka determinirana je u prvom redu veličinom ukupne potražnje, a ne visinom sume profita i nadnica; 2) ne djeluje zakon po kojem porast stanovništva izravno ovisi o visini sredstava koja se izdvajaju za najamninu (to je ujedno kamen temeljac klasične teorije ekonomskog rasta), već je najamnina unatoč rezervnoj armiji radne snage neelastična prema dolje zbog snage sindikalno organiziranih radnika; 3) veličina štednje ovisi o veličini dohotka, a ne o visini kamatnih stopa; 4) kamatna stopa ne utječe na investicione odluke (i kamatna stopa je u krajnjoj liniji neelastična zbog spekulativne potražnje novca), već su investicione odluke determinirane procjenom buduće situacije u pogledu profita, odnosno u pogledu kretanja cijena i potražnje. Njegovo čuveno djelo *Opšta teorija zaposlenosti, kamata i novca* ujedno je kritika spekulativnog karaktera ekonomske teorije, nedostatka podudaranja između zaključaka na osnovi teorije i činjenica iskustva, beskorisnosti za praktičnu ekonomsku djelatnost.

⁴ O tome sam pisao prije deset godina u knjizi *Cijene i strukturne promjene u privredi*, Informator, Zagreb 1976.

⁵ Različiti ciljevi državnog utjecaja na proces reprodukcije nisu jednako naglašeni u industrijski visoko razvijenim kapitalističkim zemljama i u zemljama u razvoju. Premda ni tu nije moguće povući oštre granice, ipak bi se moglo ustanoviti da je u prvima naglasak na održavanju određene razine privredne aktivnosti, a u drugima na povećanju stope ekonomskog rasta i ostvarenju strukturnih promjena.

nomski razvoj, odnosno da se pojmovi razvoja i rasta izjednačavaju. Pri tome se gubi iz vida da rast sam po sebi ne mora donositi kvalitativne promjene, a te su promjene esencijalna karakteristika razvoja. Gubi se iz vida i to da se društveni odnosi ne mogu tretirati kao »institucionalni okvir« unutar kojega faktori ekonomskog rasta djeluju na ekonomska kretanja. To bi bio statički pristup, pristup koji ne uvažava zakonitosti kretanja društveno-ekonomskog sistema i prijelaz iz njegovih nižih u razvijenije sisteme.

Doduše, »objektivizacija« ekonomskih procesa, čišćenje od cjelokupnog društvenog konteksta, njegove institucionalne strane, orijentacija na kvantifikabilne veličine pridonose eleganciji i skladnom, rekli bismo fascinantnom, prezentiranju promjena u privredi. Ali te se promjene zbivaju izvan vremena i prostora; one su odvojene od realiteta. To je i donja granica tih postupaka. Ako se pak uvode strukturne konsideracije u modele rasta, onda se ne ide dalje od formulacije teorije rasta kao ekviporcionalnog rasta. Razvojni su procesi, međutim, prema shvaćanjima od kojih polazimo u ovom radu, nešto drugo: razvojni procesi obuhvaćaju ekonomski rast, ali traže da se uz rast odigraju i strukturne promjene. Time se, naravno, mijenjaju strukturni koeficijenti u modelima rasta i pokazuje njihova neupotrebljivost u sadašnjosti i budućnosti.

Tih nekoliko teorijskih izvoda o ulozi države u tržišnim privredama može se primijeniti i u nas, iako je poznato da još uvijek nemamo teoriju samoupravnog privrednog sistema u smislu kako se koristi izraz teorija: koherentnog objašnjenja nekih činjenica ili pojava.

Općim razlozima nužnosti djelovanja ekonomske politike pridružuje se poseban razlog, karakterističan za samoupravni model privređivanja. U tom su modelu sredstva za proizvodnju u društvenom vlasništvu. Iako je pojam »društvenog vlasništva« potrebno posebno analizirati, na razini općeg postavljanja pitanja i problema ne može se mimoći da se u uvjetima »tegorobne nužnosti akumuliranja« (Gorzov izraz) ne može izbjeći stanovito ograničavanje autonomije poduzeća u cilju ostvarivanja, u prvom redu onih investicija koje su s mikroekonomskog stajališta nerentabilne (u infrastrukturu, u usluge, u bazičnu industriju), ali su potrebne svakom privrednom subjektu.

Pitanje je mnogo šire od potrebe osiguravanja zajednički potrebnih investicija. U svakom je sistemu formiranje akumulacije (štednje) centralno i sudbonosno pitanje. Za samoupravno društvo također. Iz društvenog karaktera sredstava proizlazi dužnost osnovnih privrednih subjekata da ih racionalno koriste i reproduciraju u proširenim razmjerima. Svaka svojina kao društveni odnos progresivna je onoliko koliko svoju materijalnu osnovu prošireno reproducira. Jačanje proizvodnih snaga društva ključna je poluga za realizaciju stabilizacionih ciljeva.

Jačanje materijalne osnove privrede ne može biti rezultat nekog apstraktnog, idealističkog cilja, već prvenstveno mora proizlaziti iz ekonomskog interesa osnovnog privrednog subjekta. Ekonomske zakonitosti djeluju kao prinuda i zbog toga ekonomski subjekti ne mogu zanemarivati objektivnu ekonomsku strukturu dohotka, to jest razdvajanje dohotka na kategorije kao što su dobit, renta, osobni dohoci, akumulacija i dr. I amortizacija osnovnih

sredstava uvjet je opstanka i razvoja ekonomskog subjekta u tržišnim, to jest u konkurentskim uvjetima.

Nasuprot konvencionalnom mišljenju, ipak se ne može računati da će tržište samo po sebi, bez djelovanja ekonomske politike, osigurati dobre rezultate u ovoj oblasti. Reproduciranju sredstava i jačanju materijalne osnove privrede treba da vodi splet mjera i instrumenata ekonomske politike, kako bi samostalni ekonomski subjekti usporedo s ostvarivanjem vlastitih ciljeva ostvarivali i dugoročne zajedničke ili opće ciljeve.⁶

Sve su to bili razlozi za stanovito ograničavanje autonomnosti ekonomskih subjekata. Naravno, »stanovito ograničavanje« ne smije prijeći u »potpuno«, jer to ne bi bilo samo devijacija. Opasnosti prijelaza iz nužnog u neprihvatljivo su realne dok god se ne budu zadovoljile potrebe proizvođača za većom sadašnjom potrošnjom i olakšali uvjeti za akumuliranje u cilju zadovoljavanja budućih potreba. Političkim sistemom stoga valja osigurati maksimum demokratsčnosti i efikasnosti prilikom formuliranja zajedničkih ciljeva i sredstava, što će se postići ako se o odlukama bude slobodno raspravljalo u fazama formuliranja ekonomske politike te ako ona bude formulirana u osnovnim ćelijama društva kao izraz zajedničke a ne atomizirane volje organizacije udruženog rada.

Neobjašnjiva praksa i jačanja i slabljenja države

Država i tiranija našli su svoj identitet još u starim spisima (na primjer u Platonovoj *Državi*). Samoupravljanje je ispoljavanje razlika, autonomnosti, individualizma. U takvim uvjetima treba naći sretan odnos između onoga što samoupravljanje može, a država ne može, i obrnuto. Postoji li nadmoć jednog nad drugim, rezultati su ispod očekivanja. Jugoslavenska je kriza izraz poremećenosti odnosa između samoupravljanja i države. Naredni odjeljak posvećujem prikazu poremećaja tih odnosa, koji se doduše još nisu ispoljili u drastičnoj formi (kao u Mađarskoj, Čehoslovačkoj, Poljskoj, ili pak u obliku Gulaga i Sibira), ali koji su u svakom slučaju štetni i sa stajališta ideje socijalizma i konkretnog načina života nas, ovdje u Jugoslaviji.

Jugoslavensko je društvo preinstitucionalizirano i hiperprodukcija institucija postala je ograničavajući faktor ostvarivanja samoupravljanja uopće. Hiperprodukcija institucija nužno je povukla za sobom hiperprodukciju državnih, kvazisamoupravnih i samoupravnih normi, a norme su donijele sa sobom nagli porast administrativno-upravnog aparata na svim razinama jugoslavenskog društva. Istovremeno je kao logična posljedica u maksimalnoj mjeri obezvrijeđen rad koji stvara materijalna, kulturna i duhovna dobra. Broj normi, naročito onih koje su namijenjene ponašanju ljudi uopće, a posebno samoupravljača, uvećava se do te mjere da prostora za akciju

⁶ Ovdje ćemo zaobići raspravu, koja već ide u detalje, o mehanizmima prikladnim za ostvarivanje potrebnih investicija u samoupravnom modelu. Samo ćemo ih spomenuti: mehanizam planiranja, stopa minimalne akumulacije, adekvatne amortizacije i valorizacije društvenih sredstava i realna kamatna stopa na kredite. U novije se vrijeme rasprava proširila i na mogućnosti uvođenja obveznica, akcija i sličnih vrijednosnih papira, pa i na »radničke fondove« koji bi omogućili da radnici postanu vlasnici jednog dijela sredstava u svojim organizacijama.

samoupravljača u stvari nema, pogotovo ako bi se sve provodile. Na to treba ukazati jer samoupravljanje u svakoj varijanti njegove definicije mora značiti materijalnu i moralnu motivaciju cjelokupnog radno uključenog ljudskog potencijala. Znači da se aktivnost ljudi nikako ne može svesti na stvaranje institucija i normi i na obaveznost ponašanja po tim normama.

Samoupravljanje se hiperprodukcijom posredničkih institucija, koje su samo formalnopravno samoupravne, potčinilo državi. Sve te institucije samo su pogoni države. *Država se snagom svoje političke vlasti samoobnavlja u proširenom obujmu, ali ne više kao klasična država, već putem posredničkih institucija.*⁷ Potčinjenost posredničkih institucija državi postala je mnogo jača i odnijela prevagu nad vertikalnom međuzavisnošću između radnika u poduzećima i građana u mjesnim zajednicama s jedne strane te svih onih organizacija i institucija koje bi trebale delegatskim sistemom biti izvedene iz osnovnih ćelija samoupravljanja s druge strane. Radnici su svojim glasanjem stvarali te institucije, oni su glasali i za nametnute obaveze, ali sve je to bilo protiv ostvarivanja njihovih osmišljenih potreba, a u korist institucija i države kao krajnjeg korisnika.

SIZ-ovi formalno, dakle, nisu državni, nego društveni organi. Oni nemaju stabilnu unutrašnju organizaciju, ni klasičnu administraciju, strogo predviđena pravila o nadležnosti, broju službenika i visini plaće, pa u principu ne podliježu kontroli odozgo. Osnivaju se uglavnom po općinama i u njima se stvara suvišni administrativni aparat. To je jedan od važnih izvora opterećenja privrede. Formalno je to deetatizacija i debirokratizacija, ali je cjelokupni sistem zadovoljavanja kolektivnih potreba postao još neefikasniji nego što je bio. Zanimljivo se slijedeće: »Nije opasnost od činovničkog aparata u tome što on postoji, nego u nedostatku demokratske kontrole tog aparata.«⁸

Čini se da su prilike u samoj privredi još teže. *Samoupravna jugoslavenska poduzeća, suprotno smislu samoupravljanja, na mnogo načina ovise o državnim i političkim organima.* Ekonomska je politika potpuno nepredvidiva, pa su uvjeti privređivanja poduzećima nepoznati, prevrtljivi i stoga neprihvatljivi. Sistem organiziranja privrede je krajnje sitničav i krut u detaljima s kojima se uopće ne bi trebao baviti. »Ne vjerujem da igdje na svijetu postoji zakonodavstvo koje toliko minuciozno, do u najmanju sitnicu, poduzećima određuje unutrašnju organizaciju, kompetencije i način odlučivanja kao što je to u nas.«⁹

Istovremeno je sistem razmetljivo i neshvatljivo popustljiv gdje bi trebao biti postojan. U širokim se razmjerima dopušta da se na društvenim sredstvima stvaraju gubici, a rukovodeće ekipe u tim organizacijama ne snose gotovo nikakve sankcije. Gubici se socijaliziraju, a s druge se strane dozvoljava gotovo sasvim neregulirano korištenje rente od prirodnih i drugih povoljnih uvjeta proizvodnje.

⁷ O tome Neca Jovanov pruža dobru analizu u radu *Pledoaje za javni dijalog o problemima međusobnih odnosa socijalističke države i samoupravljanja*, rukopis, Beograd 1984.

⁸ Andrija Gams u intervjuu »Ekonomske politike«, Beograd, br. 1748, 30. 9. 1985.

⁹ Slavko Goldstein, *Prijedlog 85. Glas iz privrede*, Scientia Yugoslavica, Zagreb 1985, str. 137—138.

Osamostaljivanjem poduzeća i njihovom većom odgovornošću prestala bi potreba da se o privredi toliko odlučuje u državnim organima. Minimalni program »oslobađanja poduzeća« trebao bi sadržavati barem ove promjene: a) čvršće definiranje kompetencija za odlučivanje u statutima poduzeća, pojednostavnjivanje procedure odlučivanja i uspostavljanje efikasnijih odnosa između upravljanja i samoupravljanja; b) samostalno biranje i smjenjivanje najodgovornijih rukovodilaca tajnim glasanjem cijelog kolektiva; c) traženje boljih načina nagrađivanja, bez obaveze da se mjere nemjerljivi rezultati individualnog doprinosa u zajedničkom proizvodu i bez obaveznih javnih rasprava o svakoj plaći; d) uvođenje efikasnijih disciplinskih mjera u cilju jačanja radne discipline.¹⁰

Pređimo sada na slučajeve gdje se država prerano povukla i stoga za sobom ostavila stihiju i pustoš. Poslužit ću se s tri primjera, ali neću pokušati da ih dokraja argumentiram. To mora biti dovoljno i zbog toga što svi primjeri nisu prikupljeni niti su dokazi potpuni.

Prvi se primjer odnosi na poljoprivredu. Pravilo je da je društvo dužno, što je razvijenije, bolje i šire regulirati tržište poljoprivrednih proizvoda, sve dok ga ne ukine. Međutim, jugoslavenska država vrlo brzo odumire u poljoprivredi, a opća teorija odumiranja države shvaćena je mehanički — kao prenošenje institucionalne vlasti centralne države na druge institucije. Pri tome, politička vlast nije nestala, već je jednostavno raspoređena na više mjesta.

Parcijalne akcije bile su usmjerene uglavnom u slijedećim pravcima. Prešlo se na agrarne politike republika i pokrajina u uvjetima jedinstvenog i nebranjenog jugoslavenskog tržišta. Postoji protekcionizam, ali kaotično primijenjen. On često djeluje proturječno; više je zamišljen da gasi platno-bilančne deficite nego da potakne razvoj. U poljoprivredi je nužan sistem subvencija i preferencijala, ali su sva ta pitanja duboko vezana za način odlučivanja u federaciji, pa stoga nema izvedivih rješenja. Velika je tragedija za funkcioniranje poljoprivrednog i svih ostalih tržišta što ne postoji jedinstvena politika rezervi poljoprivrednih proizvoda. Na razini ukupne zemlje trebao bi postojati sistem investiranja u infrastrukturna ulaganja (melioracije, odvodnjavanje i dr.) jer se ni jedna takva investicija ne isplati s individualnog stajališta. Donedavno nismo imali nikakve propise o korištenju zemljišta. Jugoslavija je jedinstvena zemlja u svijetu koja nema razvijenu službu za davanje savjeta u poljoprivredi.¹¹

Moglo bi se i dalje nabrajati takvih primjera. Ali zašto? »Što se agrarne politike tiče — mi smo u vakuumu jer nemamo ništa. Nužan je jedan minimum na federalnom nivou, a onda bi republike i pokrajine morale raditi regulativu na sistematski način. Morali bismo komparativno da izučavamo sistem evropskih zemalja da ne bismo bili originalni, jer je originalnost veoma skupa.«¹²

¹⁰ Prema cit. radu S. Goldsteina, str. 141.

¹¹ Vidi o tome razgovor o poljoprivredi održan u »Ekonomskoj politici«, Beograd, objavljen u br. 1767, 10. 2. 1986.

¹² Milan Trkulja, u cit. »Ekonomskoj politici«, str. 22.

Mnoga rješenja u poljoprivredi stižu iz kontroverzne teorijske pozadine i socijalističke prakse u odnosu prema dualnoj strukturi vlasništva nad zemljom i sredstvima za proizvodnju.¹³ Međutim, naredni primjer govori da se u nas država povlači i s onih područja gdje se u svim tržišnim zemljama u pravilu osigurava njena nezavisna pozicija. Riječ je o monetarnoj vlasti.

Drugi se primjer dakle odnosi na sferu novca i monetarnih institucija. U tržišnim je privredama za privredne tokove evidentno značenje novca i monetarnih financijskih institucija na čelu s centralnom bankom. Novac, međutim, nije jedini a ni najvažniji faktor privređivanja, ni isključivo oruđe ekonomske politike. Inflacija se ne može kontrolirati isključivo monetarnom politikom. Taj stav proizlazi iz činjenice, koja se može empirijski testirati, da inflacija u zemljama u razvoju nije rezultat pretjerane potražnje, već prije svega posljedica strukturnih promjena, često i strukturnih debalansa. Stoga na prvo mjesto u takvim privredama treba staviti politiku raspodjele dohotka.

Iako monetarna politika ne može uspostavljati proporcije od kojih zavisi privredni rast, ipak treba naglasiti njene značajne mogućnosti u postizavanju i održavanju privredne stabilnosti. Postepeno reduciranje stopa monetarnog rasta nužno je u uvjetima kada inflacija probija tolerantne granice. S druge strane, ne može se argumentirano pozivati na potrebu programiranja monetarnog rasta, izbora strateške stope monetarnog rasta, polazeći od stopa monetarnog rasta i stopa rasta realnog društvenog proizvoda, proizvodnje i cijena ili sličnih inovacija. U Jugoslaviji ne možemo uvesti nikakav »novi monetarizam«, tobože prilagođen tržišnoplanskoj privredi, jer osnova sistema koji se izgrađuje na društvenom vlasništvu i samoupravljanju na prvo mjesto stavlja tržišni mehanizam.

Iako se novac stvara ni iz čega, on se ne može privredi osiguravati bez obaveze vraćanja ili s niskom (neracionalnom) kamatnom stopom. Takav će se novac utrošiti neracionalno, a inflacija će neprestano i stalno oduzimati štednju onima koji su je s mukom stekli. Sistem će u tom slučaju morati neprestano i u proširenim razmjerima sve većom emisijom i sve žešćom inflacijom oduzimati dohotke onima koji su ih zaradili radom da bi »podržavao« neefikasnost onih koji se i nisu naučili da vraćaju kredit. U takvom sistemu neće biti malo nesposobnih za vraćanje kredita.

Zdrav novac (zlatu), kaže Schumpeter, postavlja državama i birokracijama ograničenja koja su snažnija nego što je parlamentarna kritika.¹⁴ Kako u nas još k tome nema institucionalizirane političke opozicije, bilo bi još važnije nego drugdje da se u rukama građana i privrednika nađe zdravi dinar. S tog je stajališta potpuno razumno boriti se za jamstvo ekonomske slobode i sigurnosti.

Tih nekoliko kratkih, nažalost i pojednostavnjenih naznaka, bilo je nužno da bismo imali neka pravila za ocjenu stanja novca u Jugoslaviji.

¹³ Slično je i s turističkom djelatnošću i malom privredom. Ovdje se općine suprotstavljaju općim ekonomskim interesima, pa i nedvosmislenim ciljevima političkih vrhova. To ne znači da pojedini općinski birokrati nemaju od toga koristi.

¹⁴ Joseph A. Schumpeter, *Povijest ekonomske analize I*, Informator, Zagreb 1975, str. 338.

Ekonomska situacija Jugoslavije iskazuje da institucije monetarno-kreditnog sistema funkcioniraju na vrlo nezadovoljavajući način. To se uočilo već u sedamdesetim godinama, kada je počela ekonomska kriza. Zemlja kao cjelina je sasvim nekontrolirano uletjela u golem eksterni dug. Monetarne vlasti, a prije svega Narodna banka Jugoslavije, nisu na vrijeme reagirale niti upozorile na konzekvence nekontroliranog zaduživanja. Niti nakon izbijanja krize u svim svojim manifestacijama, monetarne vlasti nisu upozorile gdje su bili propusti, pa su se štetni procesi i dalje odvijali. Funkcije državnog na tom području nisu dovoljno precizirane i diferencirane, niti je određena odgovornost i ovlaštenja za donošenje pojedinih odluka. »Po svemu sudeći, odluke o ovim pitanjima donose se na jedan amorfan način, pri čemu ne funkcioniraju one institucije koje bi prvenstveno morale voditi brigu o dugoročnim interesima države.«¹⁵ Monetarna vlast, a to je prije svega sistem narodnih banaka, u Jugoslaviji nije samostalni politički faktor koji bi uspijevao pribaviti monetarnoj stabilnosti odgovarajući rang prioriteta prilikom formuliranja ekonomske politike. Pokazuje se i to da monetarna vlast, prije svega Narodna banka Jugoslavije, u pravilu niti ne pokazuje neku volju da se odupre partikularnim i kratkoročnim interesima republika i pokrajina i pojedinih ekonomskih subjekata.

Treći se primjer odnosi na *stimuliranje razvika znanosti* kao moderne istraživačke djelatnosti. U jugoslavenskom društvu inovativna djelatnost nije razvijena. To se može objasniti nedovoljnim financijskim sredstvima, ali i opći je društveni ambijent nepovoljan za razvoj inovativne djelatnosti. Danas se u svijetu znanstveno-istraživačka djelatnost zbiva na mnogim mjestima, u velikim sistemima kao i onima financiranim od države. Na sveučilištima se, s druge strane, stimulira nastajanje onoga znanja koje nitko nije naručio.

Jugoslavenska industrija, bez obzira u kakvom se stanju danas nalazi (uglavnom sa zastarjelom opremom i tehnologijom), raspolaže mogućnostima da financira istraživanja, ali je njezina vizija istraživačkih mogućnosti i zadataka previše uska. »Napredak više ne ide odozdo prema gore, kao u 19. i 18. stoljeću, nego je sad postavljen 'na glavu'. Napredak ide odozgo prema dolje.«¹⁶ Tu je i razlog da je nužno mijenjati i sistem obrazovanja. Njega treba koncipirati kao sistem permanentnog obrazovanja, ali ne obrazovanje iz rada, već izvan rada, kako bi ljudi permanentno stjecali nove spoznaje i prenosili ih u proizvodnju.

Obrazovanje i funkcioniranje tržišta usko su povezani. Tržište nije samo mehanizam razmjene već iza te razmjene stoje živi ljudi i njihovi međusobni odnosi. Najvažnija osobina tržišta jest u njegovoj usaglašenosti s jednakim slobodama i s jednakim mogućnostima (jednakim startom).

Jednake mogućnosti ili jednak start nikakva zamjena za jednakost, nego djelovanje u smislu izjednačavanja. Za odlučivanje čovjek mora imati izvjesnu kompetenciju. Za to je potrebno da ljudi mogu jednako startati. Društvo mora osigurati jednake mogućnosti u obrazovanju i kulturi oso-

¹⁵ Neven Mates, *Monetarno-kreditni sistem, obračunski i devizni sistem u uvjetima aktuelne krize*, Ekonomski institut, Zagreb, rukopis, 1986, str. 3.

¹⁶ Davor Rodin, *Zalutali u reformu*, Školske novine, 28. 4. 1987.

bama koje su motivirane za povećanje svojih sposobnosti. To se postiže naporima privrednih organizacija, ali i naporima društva i države da povećā i izjednačuje obrazovni, zdravstveni i kulturni nivo pojedinaca.

Funkcije ekonomske politike u federativnom modelu

Ustavom SFRJ od 1974. nadležnosti federacije su u velikoj mjeri decentralizirane. Primjeri poljoprivrede i monetarnih vlasti koje smo upravo iznijeli potvrđuju tu činjenicu, kao i to da na osnovi toga nije došlo do snaženja zemlje niti njezine privrede. Potrebno je sada skrenuti pažnju na neke važnije opće ekonomske funkcije federacije, republika i općina.

Decentralizacija državnih funkcija od federacije na republike nije u skladu sa zahtjevom o potrebi odumiranja države ako uz decentralizaciju ne dolazi do razvoja samoupravljanja. Tada opasnost od etatizma i nadalje postoji, a dobiva specifične oznake. Gravitaciona polja političke i državne moći u republikama i pokrajinama ostat će birokratizirana, a ispoljit će se nove prepreke jačanju jedinstva društveno-ekonomskog sistema i jedinstvenog tržišta — razbijanje samoupravnih poslovnih odnosa i odsutnost povezivanja između organizacija udruženog rada. Takav proces neminovno vodi još jačem zaoštavanju proturječnosti između društvenog karaktera proizvodnje na društvenim sredstvima s jedne strane i monopola države kao samostalne ekonomske snage u oblasti upravljanja proizvodnjom i raspodjelom s druge strane.

Povlačenje države od jednog oblika državnog reguliranja (centraliziranog), da bi se uspostavilo u drugom obliku (decentraliziranom), nije odumiranje države. To je predmet taktičkog realizma, ili čak voluntarizma. Ako je na jednom području država odumrla, tada je odumrla definitivno. Ako se ponovo javila na nekom području, onda je prethodnim procesom bilo označeno samo povlačenje, a ne odumiranje. Njeno jačanje je samo izvjesna kritika njenog preuranjenog povlačenja, a stvarno nije odumrla. Termin »odumiranja« može biti pretijesan jer sadržaj je dvoznačan.

Slijedimo li prvi, i do sada čini mi se jedini, jugoslavenski pokušaj da se definiraju ekonomske funkcije federacije, dolazimo do toga da se na razini federacije obavljaju slijedeće funkcije: 1) ujednačavanje uvjeta privređivanja, 2) osiguravanje privredne ravnoteže i 3) osiguravanje privrednog rasta.¹⁷

Da bi se postiglo *ujednačavanje uvjeta privređivanja* potrebno je puno djelovanje tržišnog mehanizma. Federacija je tako dužna da štiti nesmetano djelovanje tržišnog mehanizma, jer se samo s njegovom pomoći može doći do cilja — ujednačenosti radničkih dohodaka i stopa reproduktivnosti sredstava. Konkurenciju ne treba odbacivati ni u socijalističkom samoupravnom uređenju. Konkurencija jeste oblik borbe, sukoba, takmičenja, ali ima kooperativne posljedice. Što je veći broj proizvođača, manja je njihova moć. Isto vrijedi i za potrošače. Svatko tko želi povećati svoj dohodak ili

¹⁷ Mislim na kolektivni rad, a pod redakcijom Branka Horvata, s naslovom: *Ekonomske funkcije federacije*, izdanje Instituta ekonomskih nauka, Beograd 1970.

potrošnju, morat će u konkurentnim uvjetima naporno raditi, jer cijenama ne može manipulirati. U tom slučaju konkurentski sukobi ne vode razlazu ili nadmoći bilo koje strane.

Osiguranje tržišne ravnoteže može se ostvariti pri punoj zaposlenosti faktora proizvodnje, pri stabilnosti opće razine cijena i pri usklađenosti platne bilance uz postizavanje konvertibilnosti valuta. Ova je funkcija nastavak prve. Društveno vlasništvo nad sredstvima za proizvodnju ne smije biti osnova za eksploataciju. Taj će se uvjet ostvarivati ako svaki član društva ostvaruje pravo na rad, ako se svaki član društva može natjecati za svaki posao koji odgovara njegovim sposobnostima te ako svaki član društva sudjeluje u upravljanju pod jednakim uvjetima. Proizlazi da je za potpuno ostvarenje društvenih sredstava potrebno ostvariti punu zaposlenost. Oni koji žele raditi, ali zbog nedovoljnih sredstava za proizvodnju ne mogu se zaposliti, nisu u društveno-ekonomskom položaju koji pretpostavlja slobodni pristup sredstvima. Postojanje nezaposlenosti dokazuje da je dio radnika isključen iz procesa samoupravnog odlučivanja, da istinskog samoodlučivanja nema; oni su dokaz da se ne ostvaruje društvenost sredstava. U dužem razdoblju moguće je investicijskim odlukama ostvariti punu zaposlenost. Rezultat samoupravnih investicijskih odluka je i opseg investiranja i izbor tehnologije, pa sama količina ostvarene akumulacije ne može biti jedina prepreka za otvaranje potrebnog broja radnih mjesta.

U nadležnost federacije spada i *vođenje antiinflacijske politike*. Stabilizacija cijena nije u suprotnosti s ostvarivanjem pune zaposlenosti. Naravno, to nije, govoreći načelno, i u uvjetima djelovanja takvog privrednog sistema koji je opremljen potrebnim instrumentarijem. U sistemu treba prihvatiti takva rješenja po kojima će osnovne odluke o cijenama proizvoda i usluga donositi samostalno njihovi proizvođači. Utjecanje na cijene od strane ekonomske politike može se voditi posrednim putem (porezima, kreditima, kamatama, devizama, rezervama), uključujući tu i veći utjecaj stranog tržišta. Neposredna kontrola cijena može se odnositi samo na unaprijed definirane proizvode, uglavnom na proizvode prirodnih monopola. Neposredni utjecaj stoga mora biti jedinstven za cijelu zemlju. I cijene kontroliranih proizvoda moraju biti jedinstvene na cijelom teritoriju Jugoslavije.

Uravnoteženje platne bilance moguće je ostvariti samo uz punu integraciju svih dijelova sistema. Razvoj deviznog sistema treba težiti postupnom ostvarivanju valutne konvertibilnosti, što će ovisiti od potrebnog vremena privredne konsolidacije u zemlji, posebno od smirivanja inflacije. Put za ostvarivanje valutne konvertibilnosti predstavlja stimulatívno djelovanje dinarskog dohotka, politika realnog valutnog tečaja, stvaranje preduvjeta za funkcioniranje deviznog tržišta i napuštanje vezivanja uvoza za izvoz. U cilju unapređenja sistema ekonomskih odnosa s inozemstvom također treba povezati izvozne stimulacije s realnim tečajem dinara i koristiti ih za usmjerenje robne i regionalne strukture izvoza. Carinskom politikom treba štiti više faze obrade i one sektore u kojima zemlja ima komparativne prednosti. Zaduženje u inozemstvu valja vezati za mogućnosti i preuzimanje odgovornosti za vraćanje kredita (u stvari, za mogućnosti povećanja izvoza). Platno-bilančne pozicije republika i pokrajina kao instrument distribucije prava uvoza i zaduživanja pokazale su se štetnima za cijelu privredu i društvo.

Za postizanje *bržeg ekonomskog rasta* u suvremenim uvjetima bitno značenje dobiva ljudski kapital, osposobljenost ljudi za rad, obrazovanost i znanje potrebno za održavanje i unapređenje tehničkog napretka. Država treba pomagati prilagođavanje u tim pravcima, ali to ne treba činiti neposrednim davanjima, već izričito povezivati svoje djelatnosti na oporavak radne snage i njene osposobljenosti.

Većina navedenih ekonomskih funkcija države mora se obaviti centralnim odlučivanjem, pa su republike oslobođene tih aktivnosti. Decentralizacija mnogih funkcija od federacije na republike dovela je do toga da *organi federacije u daleko manjem opsegu od Ustavom dozvoljenog obavljaju svoju integrativnu funkciju*. Na toj osnovi je izrasla konfrontacija između republika (i pokrajina) i federacije.

Valja upozoriti da dezintegracijski procesi nisu zaustavljeni samo na republičkim granicama. I unutar republika (i pokrajina) svakodnevno se prekidaju poslovne i druge obaveze. Dezintegracije ima i unutar općinskih granica, pa i velikih poduzeća. U pitanju su dublji korijeni tih procesa.

Republike mogu na području privrednog razvoja pospješivati opći i svoj privredni razvoj, u prvom redu utjecanjem na teritorijalno ravnomjerni razvoj unutar republike. To će činiti različitim sredstvima, a spominjemo kao mogućnost zajednički rezervni fond za pomoć nerazvijenim općinama, povoljniji tretman u kreditiranju komunalnih problema, participaciju u kreditiranju, a možda najviše obukom potrebnih kadrova za nerazvijena područja.

U stanovitim slučajevima, pogotovo kad još uvijek postoji golem nerazmjer u nerazvijenosti pojedinih republika, moguće je dozvoliti veće ingerencije republika od navedenih. Kod toga valja, međutim, uzeti u obzir da uvođenje republičkih instrumenata ekonomske politike ne znači eliminiranje međurepubličkog tržišta. Isto tako, valja uzeti u obzir da je međurepubličko tržište osjetljivo na instrumente ekonomske politike, bez obzira koja ih republika uvodi.¹⁸

Suverenitet republika treba se iskazati u strategiji pojedinačnog i ukupnog ekonomskog razvoja i na pronalaženju onih aktivnosti koje će razviti najveće generičke snage. Druga domena republičkog suvereniteta jest dobro ispitan i ocijenjen sastav činilaca razvoja u međuregionalnoj podjeli rada. Jer republike u Jugoslaviji imaju ne samo neujednačene razine razvijenosti već i različite sastave činilaca proizvodnje. To je šansa, a ne prepreka za ubrzani razvoj cijele privrede.

Strategija regionalnog razvoja Jugoslavije treba se s obzirom na te okolnosti razvijati na dva bitna, tijesno povezana elementa: *na specijalizaciji i na međurepubličkoj integraciji privrede*. Specijalizacija znači da će čitavo jugoslavensko tržište dobiti robu iz jednog regiona. Ali tu specijalizaciju valja promatrati povezano s integracijskim procesima između pojedinih dijelova privrede, jer se s time postižu prednosti velikoserijske proizvodnje

¹⁸ O tome više kod Stjepana Zdunića, *Neka svojstva funkcioniranja jedinstvenog jugoslavenskog tržišta*, u knjizi: *Privredni sistem i ustavna reforma*, Ekonomski institut i Informator, Zagreb 1973, str. 216.

i internalizacije odnosa između dijelova privrede koji su sada prepušteni nesređenom tržištu i drugim popratnim efektima.

Takozvani »kriteriji razvijenosti«, na osnovi kojih se utvrđuje tko dobiva status nerazvijenosti i tko će koristiti sredstva Fonda za razvoj nerazvijenih republika i pokrajine Kosovo, jeste izraz dominacije logike raspodjele nad logikom proizvodnje.

Teoretski nije dakle sporno, uz puno uvažavanje suvereniteta republike, da valja istovremeno osigurati slobodne tokove dobara na jedinstvenom tržištu. Ako su odnosi kristalno jasni, a interesi otvoreno izloženi, ne postoje razlozi za postojanje ideologija koje uže interese prikazuju kao interese cjeline.

Zadatak republike na području privređivanja je i prikupljanje sredstava za financiranje neprivrednih djelatnosti. Tu ćemo funkciju ukratko razmotriti s aktualnom situacijom, jer su sada funkcije općine u tom pogledu pre-naglašene.

Polazeći od Ustava prema kojemu se na području javnih financija osigurava veće područstvljenje, donošenjem raznih zakona o financiranju općih društvenih i zajedničkih potreba, godine 1974. izvršena je separacija prihoda i time decentralizacija odlučivanja. Općina je postala fiskalno autonomna. *Danas se u općinama kreira i donosi najveći broj konkretnih mjera porezne politike.* Zbog toga o općinama mnogome ovisi fiskalna politika, ostvarenje prihoda i rashoda, koji nemaju samo financijske zadatke, nego se s njima utječe na inflaciju, stabilnost cijena, zaposlenost i druga kretanja društvenog i ekonomskog karaktera.

Valja istaknuti i to da sve više dolazi u pitanje mogućnost općinskih društveno-političkih zajednica da budu osnovni nosioci porezne politike. Za to su im snage nejakе, a nagomilavaju se brojne devijacije.

Bitan nedostatak postojećeg fiskalnog sistema je u neodgovarajućoj unutrašnjoj koordinaciji i u tome što on ne raspolaze adaptabilnošću da bi mogao aktivno djelovati na privredu. Poslije oporezivanja privrede pronalaze se korektori, ali to ne pridonosi ravnomjernijem opterećenju privrede i ne kanalizira tokove akumulacije suglasno potrebama razvoja. Sa stratificiranim prihodima i rashodima na općine, republike i federaciju, fiskalni je sistem rasparčan te nije u stanju obavljati svoje uže funkcije.

Prijedlozi ustavnih promjena

U predloženim amandmanima na Ustav SFRJ¹⁰ najveći broj tekstova znači samo formalno preciziranje dosadašnjih rješenja. (»Protuustavan je svaki akt i radnja kojima se povređuje društveno vlasništvo«). Čitavi dijelovi formulacija koje nalazimo u važećem Ustavu ponovljeni su da bi se dodala po koja rečenica ili sklop, pa prijedlog amandmana tekstualno izgleda mnogo širi nego što stvarno mijenja postojeći Ustav. Još uvijek se uočava dosta kolebanja oko predloženih rješenja, pa su važni dijelovi pisani s alterna-

¹⁰ Od strane Komisije Skupštine SFRJ za ustavna pitanja, »Delegatski vjesnik«, 17. 9. 1987.

tivnim rješenjima, a čitav amandman XI, koji se odnosi na poslovne banke, te amandman XXVIII koji se odnosi na monetarno-kreditni sistem i Narodnu banku Jugoslavije, nisu definitivni. Što se tiče Saveznog vijeća i Vijeća republika i pokrajina u Skupštini SFRJ (amandman XXXIII), polovično je uvažen prijedlog iz javnih rasprava za uvođenje Vijeća proizvođača, odnosno Vijeća samoupravljača. Ima, naravno, stanovitih novih rješenja i na njih se u nastavku osvrćemo redoslijedom predloženih amandmana.

Pravo rada društvenim sredstvima je institut jugoslavenskog pravnog sistema, na kome se gradi cjelokupni pravni sistem u oblasti društveno-ekonomskih odnosa, razvijen u čl. 15 Ustava. Tom je članu dodano da radniku koji nesavjesno ili neuspješno ispunjava radne obaveze ili nesvrshodno koristi društvena sredstva prestaje svojstvo radnika u udruženom radu na društvenim sredstvima pod uvjetima i na način koji su utvrđeni zakonom (amand. IX).

Između spomenutog člana 15 i člana 16, koji se odnosi na organizacije udruženog rada iz oblasti društvenih službi (obrazovanje itd.) dodaje se nekoliko točaka kojima se ističe da *radnici snose materijalne i druge posljedice* društveno i ekonomski nesvrshodnog korištenja društvenim sredstvima, da ostvaruju rezultate rada razmjenom proizvoda na tržištu te da na toj osnovi stječu dohodak. Iznimno, u određenim djelatnostima, u kojima djelovanje zakonitosti tržišta nije jedina osnova usklađivanja rada i potreba, stječu dohodak na načelima slobodne razmjene rada (amand. IX).

Na sasvim se novi način tretira materija *ekstra-dohotka* (čl. 18). Sada se pored »izuzetno povoljnih prirodnih uvjeta« dodaju i »iznimno povoljni uvjeti stvoreni položajem mjesta rada i poslovanja«. Ti se dohoci koriste kao i do sada, ali uz dodatak »za razvoj komunalne infrastrukture«. Dodana je dosta obuhvatna kategorija »izuzetne pogodnosti u stjecanju dohotka na tržištu, a (koji) nije rezultat veće proizvodnosti, nove tehnologije, inovacije i drugim stvaralačkim radom stvorenih vrijednosti, već je rezultat društveno neopravdanog monopolnog položaja ili ponašanja«; taj se dio dohotka utvrđuje i usmjerava saveznim zakonom (amand. IX).

Uz već ozakonjeno pravo organizacija udruženog rada da od građana prikupljaju *novčana sredstva za proširenje materijalne osnove rada* (čl. 28), dodane su nove mogućnosti. Prema prijedlogu građani mogu ulagati novčana i druga sredstva uz zajedničke rizik i na toj osnovi ostvariti pravo na povraćaj te pravo da budu obavještavani i da utječu na odlučivanje u vezi s korištenjem uložених sredstava. Organizacija udruženog rada može za prikupljena sredstva izdavati vrijednosne papire (amand. IX).

Dio Ustava koji se odnosi na udruživanje rada i sredstava sadrži stanovite nove detalje. Po prijedlogu, »svoj rad i sredstva društvene reprodukcije u osnovnim organizacijama udruženog rada radnici udružuju u radnoj organizaciji«. Sada stoji da se udružuju »u radnim organizacijama i drugim oblicima udruživanja rada i sredstava« (čl. 34). U predloženim promjenama navodi se da udruživanje ima za cilj »stvaranje povoljnih uvjeta za povećanje dohotka ili veću sigurnost u njegovu stjecanju« (amand. X).

Dosta promjena sadržano je u definiciji *radne organizacije*. Dosadašnju definiciju po kojoj je radna organizacija »samostalna samoupravna organizacija radnika«, proširuje time da je »radna organizacija samostalna samo-

upravna organizacija i *ekonomska poslovna cjelina* u kojoj su radnici povezani zajedničkim interesima«. Novost je i to da se izričito navodi da je radna organizacija osnovni subjekt tržišnog poslovanja. U samoupravnom sporazumu o udruživanju mogu se utvrditi uvjeti pod kojima osnovna organizacija udruženog rada može nastupiti u prometu u svoje ime i za svoj račun. Stanovito ograničenje osnivanja radnih organizacija dano je društveno-političkim zajednicama kad se osnivanje uvjetuje time da je to »nezamjenljiv uvjet života i rada građana ili rada drugih organizacija na određenom području ili ako je to neophodno za rad organa te društveno-političke zajednice« (amand. X).

Predviđeno je da se za *manje organizacije* mogu predvidjeti jednostavniji uvjeti osnivanja, materijalno-financijskog poslovanja i uređivanja odnosa u radu i poslovanju (amand. X).

Organizacije udruženog rada iz oblasti elektroprivrede, željezničkog i PTT prometa *obavezno* se po novim prijedlozima udružuju u zajednice na način predviđen saveznim zakonom. U ovim sistemima osigurava se ravnopravnost u stjecanju dohotka, zajednički kriteriji za utvrđivanje cijena, zajednički elementi standarda usluga, zajednički planovi razvoja i zajednička strategija uključivanja u međunarodnu podjelu rada (amand. X).

Raniji čl. 43, kojim su se utvrđivala načela na osnovi kojih se organizira i obavlja promet robe i suradnja *proizvodnih i prometnih organizacija* i kojim su kupoprodajni odnosi zamijenjeni u »više oblike suradnje« i raspodjele »zajedničkog dohotka«, zamjenjuje se novim članom kojim se te odredbe znatno ublažuju, ali ne i otklanjaju. U prijedlogu se navodi da trgovinske organizacije zasnivaju suradnju s proizvodnim organizacijama »na načelima suradnje i samoupravnog udruživanja rada i sredstava u okviru te suradnje« (amand. X).

U predloženom amandmanu XI o bankama, kojim se treba zamijeniti dosadašnji član 39 Ustava, navodi se da *banka* posluje »u svoje ime i za svoj račun, u svoje ime a za račun drugih osoba odnosno u ime i za račun drugih osoba« i »da bankom upravljaju organizacije udruženog rada i druge pravne osobe koje su uložile sredstva u fondove banke«. Time se, dakle, ne ide u susret zahtjevima izraženim u brojnim analizama i prijedlozima javnosti da banke budu samostalne poslovne jedinice. Međutim, u dokumentu ustavne komisije precizira se da će se taj amandman još razmatrati i naknadno formulirati.

Amandmanom XII zamjenjuje se član 27 i dopunjuju drugi dijelovi Ustava. Do sada je *strana osoba* koja je uložila sredstva mogla učestvovati u dohotku »samo u granicama i pod uvjetima koji su utvrđeni za međusobne odnose domaćih organizacija udruženog rada«. Po novim rješenjima, stranoj se osobi dozvoljava da zajedno s organizacijom udruženog rada osnuje radnu organizaciju ili poduzeće u carinskoj ili slobodnoj zoni, da zajedno s bankom osnuje financijsku organizaciju, ili da sama osnuje poduzeće u carinskoj ili slobodnoj zoni, ili da ostvari proizvodnu kooperaciju i druge oblike trajnije suradnje. Stranac može samostalno ili zajedno s jugoslavenskim državljaninom, osnovati ugovornu organizaciju udruženog rada i u njoj ostvarivati prava koja ima jugoslavenski državljanin.

Amandmanom XIV dosta se bitno mijenja *sistem planiranja*. Po dosadašnjim rješenjima u Ustavu, društvene su organizacije donosile planove samostalno, ali su ih morali *usklađivati* međusobno i s društvenim planovima društveno-političkih zajednica. Prema sadašnjim odredbama, na osnovi dogovora o zajedničkim interesima i ciljevima privrednog razvoja i na osnovi planova OUR-a, donosili su se društveni planovi društveno-političkih zajednica. Po novim prijedlozima, odbacuje se usklađivanje tih planova, jer se kaže da društveni planovi »usmjeravaju materijalni i društveni razvoj u skladu sa svojim, na samoupravnoj osnovi, utvrđenim zajedničkim ciljevima« (amand. XIV). Jedino organizacije udruženog rada koje obavljaju djelatnosti u okviru jedinstvenog tehnološkog sistema od interesa za cijelu zemlju pored svojih planova donose i *zajednički plan razvoja*. Društveni planovi DPZ-a donose se »u skladu sa zajedničkim interesima i ciljevima utvrđenim na samoupravnoj osnovi«. Njima se mogu utvrditi i smjernice i okviri za donošenje mjera tekuće ekonomske politike, a kad je to potrebno, mjere se mogu međusobno usklađivati (amand. XIV).

Zamjenjuje se član 62 koji se odnosi na »*zemljoradnike*«, po novom prijedlogu na »*poljoprivrednike*«. Do sada se utvrđivalo da zemljoradničke zadruge u načelu imaju položaj, prava i obaveze i odgovornosti organizacije udruženog rada. Amandmanom XVI se određuje da poljoprivrednici osnivaju zadrugu aktom o osnivanju kojim uređuju uvjete udruživanja i zajedničke interese i ciljeve i svoja pojedinačna i zajednička prava i obveze. Oblici udruživanja i organiziranja zadrugara uređuju se statutom. Međusobna prava i obveze zadrugara i zadruga uređuju se ugovorom. Ako zadrugar istupi iz zadruge ili se zadruga ukida, ima pravo na povračaj kao i pravo na dio sredstava u fondovima zadruge ostvaren njezinim poslovanjem.

Djelatnost privatnika obuhvaćena je amandmanom XVII. Sadašnji član 64 Ustava određivao je da se zakonom uređuju uvjeti obavljanja djelatnosti samostalnim osobnim radom sredstvima rada u vlasništvu građana, što se amandmanom i ponavlja, ali se više ne dodaje sadašnja odredba »i vlasnička prava na sredstva rada i poslovne prostorije«. Po tom amandmanu poslovi pripada, uz dosadašnji »dio dohotka u skladu s načelima koja važe za udruživanje društvenih sredstava«, još i pravo na povračaj vrijednosti sredstava koja je uložio u ugovornu organizaciju udruženog rada te pravo da ponovo uloži ta sredstva. Po članu 68, korištenje dopunskog rada drugih osoba bez osnivanja ugovornih organizacija udruženog rada određuje se zakonom izuzetno i u ograničenom opsegu. U prijedlogu promjena »izuzetno« se izostavlja i navodi da će se zakonom odrediti u kojim djelatnostima i pod kojim uvjetima može samostalni privrednik »u ograničenom opsegu koristiti dopunski rad drugih osoba njihovim zapošljavanjem«.

U Ustav je dodano da građani mogu po osnovi prava vlasništva na poslovne prostorije i sredstva rada stjecati dohodak po uvjetima i na način koji su utvrđeni saveznim zakonom (amand. XVIII).

Pravo vlasništva nad obradivom površinom određivao je član 80, ograničavajući ga na najviše deset hektara po domaćinstvu. Sada se određivanje tog maksimuma prepušta saveznom zakonu, ali dodaje da tim zakonom određena površina ne može biti manja od deset hektara po domaćinstvu (amand. XVIII).

U članu 252 precizirani su elementi privrednog sistema koji su neophodna pretpostavka *jedinstva tržišta*, kao i elementi ekonomske politike koji predstavljaju zajednički interes. Do sada su kao *jedinstvene* osnove jugoslavenskog tržišta uzimani: novac, osnove kreditnog sistema, sistem ekonomskih odnosa s inozemstvom, monetarna i devizni sistem, carinski sistem. Kao *zajedničke* osnove jedinstvenog jugoslavenskog tržišta uzimaju se: monetarna i devizna politika, osnove kreditne politike, politika ekonomskih odnosa s inozemstvom i carinska politika. U amandmanu XXVI osnove jedinstvenog jugoslavenskog tržišta dopunjuju se *jedinstvenim* osnovama poreznog sistema i jedinstvenom strategijom tehnološkog razvoja Jugoslavije, kao i *zajedničkim* osnovama porezne politike i zajedničkom politikom privrednog i društvenog razvoja utvrđenih društvenim planom Jugoslavije. Pred toga zamjenjuje se član 265 koji je određivao da republike i pokrajine surađuju u oblasti porezne politike i usklađuju osnove porezne politike i poreski sistem. Po novom prijedlogu »republike i pokrajine međusobnim dogovorima usklađuju poreznu politiku i porezni sistem koje, u okviru svojih prava i dužnosti, utvrđuju odnosno uređuju ako to zahtijeva osiguravanje jedinstva i stabilnosti jugoslavenskog tržišta«.

Društveni plan Jugoslavije je važna oblast ustavnog reguliranja (član 257). Po novom prijedlogu njime se »utvrđuje zajednička razvojna i ekonomska politika i usmjerava privredni i društveni razvoj Jugoslavije u skladu sa zajedničkim, na samoupravnoj osnovi utvrđenim, interesima radnika u udruženom radu društvenim sredstvima i drugih radnih ljudi, kao i sa zajednički dogovorenim interesima republike i autonomnih pokrajina« (amand. XXVII). S time se zamjenjuje njegovo dosadašnje zasnivanje na *dogovoru radnih ljudi* i na *dogovoru republika i pokrajina* o ekonomskoj politici od zajedničkog interesa. Također se u istom amandmanu ističe da organi federacije donose Društveni plan Jugoslavije samostalno ili na osnovi dogovora.

Amandman XXVIII koji se odnosi na *monetarno-kreditni i bankarski sistem* nije konačan. U njemu ima dosta alternativnih prijedloga. Dosadašnje rješenje u Ustavu navodilo je, između ostalog, da osnovu jedinstvenog jugoslavenskog tržišta čini zajednička monetarna i devizna politika i zajedničke osnove kreditne politike, dok se prijedlog koleba da li da monetarna i kreditna politika budu jedinstveni. Isto tako, uzimalo se do sada da se osnove kreditnog sistema jedinstveno određuju. Predlaže se ukidanje »osnova«, znači da se uređuje jedinstven kreditni sistem. Najveći dio tog amandmana odnosi se na Narodnu banku Jugoslavije, kojoj se proširuju nadležnosti (predlaže Skupštini SFRJ politiku i savezne zakone), dok se suzuju nadležnosti narodnih banaka republika i pokrajina. Međutim, kako prijedlozi nisu definitivni, dalje ne bismo navodili promjene koje se predlažu. Taj je tekst zanimljiv samo sa stajališta uvida u različita mišljenja koja postoje oko privrednog sistema, posebno monetarno-kreditnog.

Za društveno-ekonomske odnose je važno kako se određuje *budžet federacije*. To se regulira amandmanom XXXI. U članu 279 određivalo se da prihode federacije čine »carine i drugi izvorni prihodi utvrđeni saveznom zakonom i doprinosi republika i pokrajina«. Prijedlog utvrđuje da prihode federacije čine: »carine, porez na promet proizvoda i usluga koji su u pro-

metu na cijelom teritoriju SFRJ, savezne takse i drugi izvorni prihodi, utvrđeni saveznim zakonom, te doprinosi republika i pokrajina«. Značajna je novost da se sada predviđa da se prihodi i rashodi za financiranje *Jugoslavenske narodne armije* utvrđuju u budžetu federacije kao posebni dio, a za njene prihode mogu se utvrditi i porezi iz dohotka organizacija udruženog rada i iz osobnih dohodaka. U prijedlogu stoji i to da se ukupan opseg rashoda za JNA utvrđuje u postotku od nacionalnog dohotka Jugoslavije za razdoblje za koje se donosi srednjoročni društveni plan Jugoslavije. Ako se do dana kad se mora donijeti budžet federacije ne postigne suglasnost republika i pokrajina, donijet će se poseban dio budžeta za financiranje JNA na osnovi akta kojim je utvrđen opseg sredstava za srednjoročno razdoblje.

Prijedlozi koje smo ovdje naznačili uglavnom su prihvatljivi sa stajališta instaliranja privrednog sistema koji bi davao pozitivne rezultate u privređivanju i alokaciji privrednih resursa. Radnici zaposleni u organizacijama udruženog rada privilegirani su mogućnošću monopoliziranja radnih mjesta, na koja obrazovaniji, kvalificiraniji ili sposobniji zaposleni radnici teško imaju pristupa. Trebalo je čekati promjene Ustava da bi se u njemu naznačilo barem to da nesavjesnim i neuspješnim radnicima može prestati radni odnos (ali i dalje vjerojatno po strogoj zakonskoj proceduri). Proširene su mogućnosti uključivanja akumulacije (ili kapitala) u vlasništvu građana za ulaganje u organizacije udruženog rada, pa čak i prava da utječu na odlučivanje o svojim sredstvima. Uvode se stanovite, vjerojatno ipak premale, promjene u organiziranju privrede samim tim što se navodi da je radna organizacija subjekt tržišnog poslovanja. Ukida se obavezno udruživanje prometnih i proizvodnih organizacija. S druge strane, uvodi se obavezno udruživanje organizacija iz oblasti elektroprivrede, željeznice i PTT-prometa. Kako će Jugoslavija za duže vrijeme ostati bez dodatnog priliva akumulacija na osnovi kreditnih odnosa, otvara se nešto liberalnija mogućnost ulaganja stranog kapitala u privredu i financijske ustanove. Jača se i afirmira rad na privatnim sredstvima. U proteklom razvoju cijela privreda i društvo znatno su se destabilizirali zbog nesigurnog ulaganja u malu privredu i uopće poslovanja u maloj privredi, kao i zbog nereguliranog prava vlasništva na poslovni prostor. Neopravdano niski maksimum prava vlasništva nad zemljištem (10 ha) poskupljivao je poljoprivrednu proizvodnju, pa se fetišom »društvenog vlasništva« plaćala ogromna cijena za stagnaciju poljoprivrede i velikih kombinata. Dosta su značajne promjene u sistemu planiranja i u definiranju društvenog plana Jugoslavije. Osnova jedinstva jugoslavenskog tržišta proširena je i na jedinstvene osnove poreznog sistema, kao i na zajedničke osnove porezne politike.

Neki od prijedloga zaslužuju da se potanje ispituju. U takve spada proširena nadležnost federacije na određivanje jedinstvene strategije tehnološkog razvoja. Oba predložena amandmana koji se odnose na banke i monetarno-kreditni sistem u sadašnjoj su formi neprihvatljivi. Oni predstavljaju izraz nerazumijevanja funkcioniranja privrednog sistema i izraz ideološke kolebljivosti. Sredstva za financiranje Jugoslavenske armije dobivaju privilegirani status, pa se time armija odvajava od privrednih kretanja i mogućnosti privrede.

Jugoslavenski Ustav spada u red najpsežnijih ustava u svijetu. Prijedlozima se njegov opseg i dalje povećava. Dio teksta ustavnih amandmana zamjenjuje dosadašnje ustavne odredbe, a drugi dio ga dopunjuje. Svim je iznimno ukidanje dosadašnjih odredbi. Koliko se moglo zapaziti, ukida se samo jedan postojeći član (357 koji se odnosi na međurepubličke komitete za pojedine oblasti kao organa Saveznog izvršnog vijeća), i dva stava iz dva člana. Ukida se stav 2 člana 105 koji se odnosi na većinsko odlučivanje radnika u svakoj osnovnoj organizaciji udruženog rada o udruživanju u radnu ili složenu organizaciju, te stav 3 člana 260 koji određuje da narodne banke republika i pokrajina preuzimaju i »druge konkretne mjere potrebne za sprovođenje kreditne politike republike, odnosno autonomne pokrajine«.

Jugoslavija će dakle, ako se usvoje ti prijedlozi, dobiti još veći Ustav nego što ga ima. Pa ipak, promjene koje se predlažu nisu dovoljne da jugoslavensko društvo izađe iz krize. Dva su razloga koja navode na takav zaključak: prvi je da u neke dijelove Ustava prijedlozi uopće nisu zalazili, a drugi da su predložene promjene površinskog, a ne suštinskog karaktera.

Marijan Korošić

THE FUNCTION OF THE STATE IN A MARKET ECONOMY

Summary

Economic policy has the task to ensure that the preconditions are met for the realization of immediate and long-term aims of economic subjects. The market by itself cannot achieve this. Therefore, certain limits of the autonomy of economic subjects are necessary. Yet it is important to avoid the danger of proliferating mediating institutions and to create an optimal relationship between self-managing autonomy and state intervention. Inappropriate state regulation within the Yugoslav economic system takes the form of detailed prescription concerning secondary questions on the one hand, and, on the other, of neglecting to regulate matters in agriculture, money and monetary institutions, and scientific research.

The decentralization of the federation's economic function by assigning these to the federal units themselves has not increased the independence of the economic subjects. It is still in the competence of the federal state to secure equal conditions for economic activities, economic balance, and economic growth. The constitutional changes that are being prepared at present will not bring any radical changes in the institutional elaboration of the economic system, nor in its internal relationships and competences.