

VLATKO MILETA

## NEKI PRIJEDLOZI U VEZI S PROMJENAMA EKONOMSKIH FUNKCIJA FEDERACIJE

Pred odlučnim smo promjenama u društveno-političkom i društveno-ekonomskom sistemu. Početne inicijative koje su išle za tim da se iznađu rješenja za funkciju Predsjednika Republike postepeno su prerasle u zahtjev za cjelovite izmjene u odnosima republika-federacija i dalje u odnosima republika — radne organizacije. Najviša predstavnička tijela republika zauzela su jasne i decidirane stavove. A ustavne i druge komisije intenzivno pripremaju prijedloge ustavnih amandmana, kojima bi se, nakon javne rasprave, načelni i konkretni zahtjevi ozakonili za našu samoupravnu društvenu praksu.

Višestruki razlozi govore u prilog radikalnih promjena u ekonomskim i političkim funkcijama federacije. Nastala kao asocijacija republika, s vremenom je prerasla u samostalan organizam i u daljnjem razvoju tako se i ponašala. Poreskim instrumentarijem i drugim mehanizmima koncentrirala je golema materijalna sredstva, a isto tako i golemu moć odlučivanja. Koliko je god koncentracija odlučivanja i sredstava bila nužna u određenoj etapi našeg razvoja, toliko je u sadašnjem trenutku prepreka daljnjem razvoju samoupravljanja, međurepubličkim i međunacionalnim odnosima. Ne iznenađuje stoga što je prijedlog za promjene političkih i ekonomskih funkcija federacije naišao na odobravanje svih naših republika i svih naših naroda. Javlja se, naravno, i određeni otpori tim promjenama. Oni dolaze iz onih sredina i društvenih struktura kojima najavljene promjene mijenjaju društveni položaj, izmiču privilegije, likvidiraju »stolice« i sve ono drugo što se krije iza povlaštenog položaja.

Letimičan pogled na prijedloge koje su u vezi s promjenama ekonomskih i političkih funkcija federacije objavila najviša predstavnička tijela republika pokazuje nam značajnu jedinstvenost u velikom broju istovjetnih stavova i manjim dijelom određena razilaženja. Daljnjim dogovorima te se razlike međusobno trebaju usaglasiti. Iz svih rasprava o promjenama ekonomskih funkcija federacije proizlazi da bi se ona trebala rasteretiti investicionih obaveza i financiranja investicija, beneficiranih kamata, kreditiranja izvoza, premija i regresa, financiranja naučno-istraživačkog rada, zaduživanja u inozemstvu itd. I zatim, da bi federaciju trebalo osloboditi monopola odlučivanja jer sa sadašnjim funkci-

jama i strukturom ne odgovara više »potrebama društva i po onome što ne treba, a drži u svojim rukama, i po onome što treba, a ne vrši efikasno« (I konferencija SKJ, »Vjesnik«, 30. listopada 1970. godine, str. 6).

Polazeći od političkog stava da federacija proizlazi iz državnosti republika i vodeći računa o uzajamnosti klasnog i nacionalnog kao osnove daljnjeg razvoja našeg samoupravnog društva, nove funkcije federacije, pa prema tome i funkcije s područja ekonomske sfere društvenog života, moraju proizaći iz dogovornog utvrđivanja republika i samoupravne privrede. Svaki drugi put suprotan je tim načelima i ne vodi ravnopravnosti republika i naroda i afirmaciji samoupravljanja. Osim toga, u suprotnosti je s političkim odlukama Kongresa Saveza komunista Jugoslavije i svih kasnijih dokumenata najviših političkih tijela, posebice X sjednice CK SKH i I konferencije SKJ.

Cjelokupne promjene u političkoj i ekonomskoj sferi shvaćamo kao proces dosljednog provođenja samoupravljanja, i s tim u vezi daljnjom etapom deetatizacije otuđenih društveno-ekonomskih i društveno-političkih funkcija. Dosljedno provođenje samoupravljanja zahtijeva da se bitne funkcije upravljanja i odlučivanja društvenim sredstvima i poslovima svedu na radnog čovjeka u udruženom radu ili, još preciznije, na radničku klasu. S tih pozicija, a na osnovama tržišnog privređivanja, dohotka i raspodjele prema radu izrasta cjelokupna organizacija društva. Pored toga višenacionalni sastav naše zajednice i samoupravni demokratski karakter socijalističkog društvenog uređenja traži da su radni ljudi unutar republika i republike unutar federacije nosioci ne samo državnosti federacije, nego da i u kreiranju ekonomskih odnosa kao pravom osnovom društvenih odnosa imaju odlučnu riječ. U skladu s tim radni ljudi, samoupravne organizacije udruženog rada i republike, kao nacionalne samoupravne organizacije, prenose određene funkcije na federaciju. Pri tom zadržavaju pravo kontrole i dogovornih promjena. Naravno, reguliranje ekonomskih funkcija federacije na novim osnovama shvaćamo kao prvi korak, za kojim neminovno slijedi drugi — prestrukturiranje na samoupravnim osnovama ekonomskih odnosa unutar republika i organizacija udruženog rada, sve radi daljnje afirmacije samoupravljanja i provođenja daljnjih procesa oslobađanja rada.

Da bi se prišlo izgradnji naše federativne zajednice na principima samoupravljanja, ravnopravnih republičkih i nacionalnih odnosa, potrebno je prethodno ili usporedo s promjenama riješiti mnoge probleme. Treba ukinuti sve oblike otuđivanja sredstava na razini federacije za sve namjene, osim sredstava za pokriće troškova »federativne« administracije, financiranja nedovoljno razvijenih krajeva i financiranja određenih akcija za koje federaciju ovlaste ili na nju dogovorno prenesu samoupravna privreda i republike. Potrebno je također definitivno riješiti pitanje takozvanog državnog kapitala, kapitala akumuliranog u izvozno-uvoznim organizacijama (koje su se razvijale pod okriljem države) po osnovama državnih intervencija ili pak iz državnih izvora i kapitala koncentriranog po osnovi poštanske štednje. Zatim, potrebno je izgraditi novi devizni, carinski i vanjkotrgovinski sistem i s tim u vezi režim, na principima neotuđivosti deviznog dohotka i participacije u deviznim potrebama federacije u dogovorno utvrđenim kvotama. Treba ukinuti sve

sadašnje oblike odlučivanja o mjerama značajnim za ekonomsku politiku i privredni život društva i iznaći nove dogovorne načine sporazumijevanja samoupravne privrede i republika. Osobitu pažnju treba pokloniti Narodnoj banci, njezinim emisionim, eskontnim i reeskontnim funkcijama, načinu funkcioniranja i podjele sredstava pribavljenih racionalnom emisijom novca. Prijeko je potrebno precizno utvrditi princip jedinstvenosti tržišta i s tim u vezi kolanja kapitala i radne snage te razmjenu roba.

Polazeći od trajnih zajedničkih interesa — samoupravnog socijalističkog društveno-ekonomskog sistema, političke i ekonomske ravnopravnosti naroda i narodnosti, zajedničke obrane nezavisnosti i integriteta zemlje, cjelovitosti jugoslavenskog tržišta i zajedničke međunarodne politike, privredni sistem u republikama i federaciji zasnivao bi se na društvenom vlasništvu nad sredstvima za proizvodnju, samoupravnoj organizaciji društvenog rada na svim razinama i u svim strukturama — s odlučnom ulogom radničke klase (shvaćene u suvremenom smislu riječi) — principu dohotka i raspodjeli prema rezultatima rada, robno-novčanom obliku povezivanja organizacija udruženog rada i cjelovitosti jugoslavenskog tržišta. Nabrojene komponente bile bi politička i ekonomska osnova funkcija federacije. Polazeći od toga da su za uspješno funkcioniranje privrednog života na cjelokupnom prostoru naše zemlje potrebna neka jedinstvena mjerila, republičkim dogovorima i dogovorima samoupravne privrede dalje bi se razrađivali trajni zajednički interesi. Potrebno je utvrditi načine kretanja roba, finansijskih sredstava i zapošljavanja. Pod uvjetom da se ispune naprijed istaknuti zahtjevi, princip jedinstvenosti tržišta može se prihvatiti. Međutim, kako slobodna cirkulacija roba, kapitala i radne snage, te konkurencija među privrednim subjektima otvara mogućnost stvaranja monopola, bilo bi potrebno međurepubličkim dogovorom i dogovorom samoupravne privrede utvrditi slučajeve i modalitete obrane protiv stvaranja monopola i suzbijanja monopolističke prakse. Pri tom rješenjima privrednog sistema treba osigurati formalno-pravnu jednakost svih subjekata društvene reprodukcije. To, naravno, ne isključuje pravo društveno-političkih zajednica da pored dogovora, a u skladu s njim, samostalno reguliraju uvjete privredivanja na svom području, prilagođene svojim specifičnim potrebama i interesima svojega stanovništva.

Dakle funkcije federacije trebalo bi ograničiti na one elemente koji osiguravaju cjelovitost domaćeg tržišta i bitno karakteriziraju jedinstvenost tržišta. Razvojna politika neotuđivo je pravo svake republike, što ne isključuje potrebu koordinacije i dogovaranja među republikama i odgovarajućim samoupravnim organizacijama udruženog rada.

U međunarodnim ekonomskim odnosima funkcije federacije trebalo bi ograničiti na utvrđivanje bitnih elemenata politike izvoza i uvoza roba i usluga (i s tim u vezi razvijenijih oblika međunarodne ekonomske suradnje), utvrđivanje općih uvjeta zaduživanja u inozemstvu, utvrđivanje deviznog tečaja i utvrđivanje politike zaštite domaće industrije. Ni u kom slučaju ne bi se smjelo odstupiti od principa da federacija ne bi mogla neposredno preuzimati obaveze o inozemnim kreditima. Zatim, u toj oblasti bitno bi trebalo smanjiti administrativna ovlaštenja federa-

cije i arbitrarnost u tim ovlaštenjima, i to na onu mjeru koja zadovoljava naprijed navedene funkcije federacije.

S obzirom na to da je svako pitanje s područja ekonomskih odnosa s inozemstvom takve prirode da bitno utječe na razvoj, položaj i uvjete privređivanja privrednih grana i grupacija, regija i republika, prijeko je potrebno da se funkcije federacije s tog područja utvrde dogovorom republika i samoupravne privrede, uz pomoć objektiviziranih kriterija i točnih ekonomskih proračuna. Pored toga sva ta pitanja moraju se rješavati u sklopu dugoročne razvojne politike i iznova uvijek valorizirati u svakoj etapi razvojne politike — srednjoročnih programa razvoja i ekonomske politike s tog područja za određeno razdoblje. Po prirodi stvari ta oblast traži da se donose operativne mjere i odgovarajući tekući propisi. Ta bi ovlaštenja morala biti u nadležnosti odgovarajućih organa savezne uprave. Međutim, za svaku bitnu mjeru i tome odgovarajuće propise morala bi se provesti konzultacija s nadležnim organima republika i snosila bi se stvarna odgovornost za provođenje i posljedice poduzetih akcija. U manje značajnim stvarima operativni organi imali bi veću slobodu akcije. To ne isključuje slobodu pojedinih republika da prate i proučavaju djelovanje poduzetih mjera i u skladu s tim pokreću pitanje odgovornosti za sve pothvate s kojima se odstupa od usaglašenih principa.

U odnosima na domaćem tržištu potrebno je osigurati slobodno djelovanje tržišnih zakonitosti na cijene i kretanje roba. U tom smislu domaće tržište mora biti otvorenije svjetskom tržištu. Naravno, uvijek će se javljati potreba da se zaštite neki proizvodi domaćih proizvođača pred naletom stranih. Pitanje je samo što treba zaštićivati i na koji način provoditi zaštitnu politiku. Moguće je također da pod utjecajem tržišnih zakona i odnosa u određenim fazama razvitka dođe do poremećaja na domaćem tržištu. Za slučajeve većih poremećaja trebalo bi predvidjeti mogućnost određenog administrativnog utjecaja. Mogućnost i vrste administrativnih mjera treba utvrditi sporazumom republika i samoupravne privrede.

Krupno i jedno od najspornijih pitanja u sadašnjem privrednom sistemu jest devizni i vanjskotrgovinski sistem. Dosljedno provođenje samoupravljanja, raspodjele prema rezultatima rada i robne proizvodnje nalaže da se devizni prihod radnih organizacija, postignut u međunarodnoj razmjeni proizvoda i usluga, uključi u opći tretman tržišnih i samoupravnih odnosa. Ne smije se odstupiti od načela da su devize sastavni dio dohotka radnih organizacija koje ih ostvaruju. U skladu s tim treba predvidjeti da je promet deviza slobodan putem za te svrhe odgovarajućeg tržišta. Devizni tečaj morao bi se utvrđivati na osnovi ponude i potražnje, i u odgovarajućim prilikama, uz intervenciju Narodne banke deviznim rezervama. Time bi Narodna banka bitno utjecala na stabilnost tečaja.

Ovdje se postavlja pitanje osiguravanja odgovarajućeg deviznog potencijala u federaciji za njezine minule, sadašnje i buduće potrebe. Pod pretpostavkom da se prihvati princip da devizne i druge financijske obaveze federacije preuzmu krajnji korisnici (republike i radne organizacije), potrebe federacije za devizama osiguravale bi republike na principu kvotnog sudjelovanja. Drugim riječima, to znači da bi se u republici

koncentrirao devizni potencijal, za ove potrebe i potrebe razvojne politike. Koncentracija bi se obavila samoupravnim dogovorom izvozne privrede, uz puno poštovanje deviznog tečaja — otkupom ili pak na način kako se to utvrdi samoupravnim dogovorom organizacija udruženog rada s tog područja. U istom smislu trebalo bi tretirati devizne doznake stalno ili privremeno odsutnih građana u inozemstvu.

Cjelovitost tržišta i bitni elementi jedinstvenosti tržišta nameću potrebu da se dogovorno utvrde bitni elementi kreditne i monetarne politike. Zbog važnosti tog područja za privređivanje, osnove te politike dogovorno bi utvrđivale republike. Pri tom bi se trebalo rukovoditi ovim principima:

— globalni raspored kreditnog potencijala po republikama treba biti u skladu s ukupnim privrednim potencijalom i sudjelovanjem privrede republike u ukupnom privrednom potencijalu Jugoslavije,

— unutar dogovorno utvrđenih bitnih elemenata monetarne politike i novčane mase u opticaju konkretne mjere i politika upotrebe kreditnog volumena spadaju u nadležnost republike, institucija i privrede njezina područja,

— štedni ulozi građana, kao i ulozi u poštanskoj štedionici, sastavni su dio kreditnog potencijala i monetarne politike odgovarajuće republike, s tim da obje vrste štednih uloga zajamči republika.

Zauzimanje takvih stavova od presudne je važnosti ovog trenutka kad kreditni potencijal nije adekvatno raspoređen po republikama. Raspored kreditnog potencijala može se prikazati nekim primjerima. Uzmeo li na primjer sudjelovanje nacionalnog dohotka stvorenog u industriji naše republike u ukupnom nacionalnom dohotku stvorenom u industriji u Jugoslaviji, može se uočiti da sudjelujemo sa 28 posto. Međutim, investicije u našoj republici, prema investicijama u Jugoslaviji, iznose samo 16 posto. Dalje, u posljednjih pet godina naša je republika mogla iskoristiti putem federacije samo 7 posto stranih kredita, a neke republike iskoristile su čak 25 posto tih kredita. Ili, udjeli republika u investicijama kojima vrijednost prelazi pet tisuća dinara u 1968. godini izgledaju ovako: SFRJ 100 posto, SR Bosna i Hercegovina 14,9 posto, SR Crna Gora 6 posto, SR Hrvatska 14,9 posto, SR Makedonija 11,7 posto, SR Slovenija 7,2 posto i SR Srbija 45,3 posto. Do sličnih rezultata dolazimo promatraju li kreditni potencijal poslovnih banaka po republikama. Razlike između pojedinih republika tolike su da je u nekima dvostruko pa i trostruko veći potencijal banaka nego što je ekonomska snaga tih područja. Socijalističke republike Crna Gora, Makedonija i Srbija, uzete zajedno, sudjeluju u društvenom proizvodu Jugoslavije sa 43,6 posto, a u kreditnom potencijalu sa 61,7 posto, a socijalističke republike Bosna i Hercegovina, Hrvatska i Slovenija sudjeluju u društvenom proizvodu Jugoslavije za 56,4 posto, a u kreditnom potencijalu samo sa 38,3 posto. Naravno, to je posljedica dugogodišnje centralizacije sredstava na razini federacije, voluntarističke distribucije i neadekvatnih rješenja pri polasku u društvenu i privrednu reformu.

Odavno je proklamirano načelo jačanja materijalne osnove udruženog rada i samoupravljanja. Sada je rijetka prilika da se postigne maksimalni stupanj samofinanciranja privrede i tako smanji zavisnost od



bankarskih i drugih kreditnih institucija. Pri prijenosu finansijskih sredstava na privredne organizacije može se također primijeniti princip sudjelovanja u stvaranju društvenog proizvoda.

Izloženi principi traže drugačiju organizaciju Narodne banke, koja bi morala polaziti od pretpostavke postojanja republičke banke za te namjene i paritetnog udjela republika u upravljanju poslovima Narodne banke. Osim toga, bankarski sistem treba također doživjeti cjelovitu reorganizaciju. U tom smislu postojala bi Narodna banka kao banka banaka Jugoslavije, dok bi organizacija drugih banaka bila stvar autonomne organizacije republika. Nova organizacija bankarstva morala bi polaziti od principa da su one sredstvo i jedan od oblika kojima se služi privreda u svom razvoju.

Dosljedno načelima samoupravne koncepcije razvoja društva — s dominantnom pozicijom radničke klase i deetatizacijom društveno-političkih zajednica na području proširene reprodukcije, federacija ne bi trebala imati nikakvu finansijsku funkciju u investicionoj aktivnosti. Time bi otpalo formiranje bilo kakvih prihoda federacije za te namjene. Sve ranije obaveze federacije s područja kreditiranja u investicije trebalo bi prenijeti na republike, odnosno krajnje korisnike. Povezano s tim nužno se nameće potreba da se utvrdi postupak za vraćanje akumuliranih sredstava bivših saveznih banaka i reeksportera, koja su stečena davanjima za potrebe bivših investicionih fondova, dotacija i slično, kao i vraćanje dobiti ostvarene upotrebom tako koncentriranih finansijskih sredstava samoupravnim radnim organizacijama. Istovjetno treba postupiti i s bankarskim kapitalom stvorenim na takav način u republikama i općinama.

Povezano s tim, federacija ne bi trebala imati sredstava za kreditiranje izvoza opreme, niti za beneficirane kamate. Međutim, da bi funkciju kreditiranja brodova i opreme preuzela samoupravna privreda, potrebno je prethodno riješiti niz pitanja, a posebice: povećati udio privrede u raspodjeli društvenog proizvoda, razriješiti koncentraciju kapitala u federaciji, preraspodijeliti ta i slična sredstva na privredne subjekte u republike razmjerno sudjelovanju u njihovu stvaranju i privrednom potencijalu i promijeniti devizni i vanjskotrgovinski sistem u duhu naprijed spomenutih načela.

Federacija ne bi trebala imati sredstva ni za potrebe infrastrukture. Svi poslovi s tog područja mogu se dogovarati sporazumima republika i privrede i po toj osnovi financirati. Naravno, moguća je dogovorno utvrđena jedinstvena politika, koja može doći do izražaja osobito pri usmjerenju inozemnih kredita u infrastrukturne objekte.

U interesu cjelovitosti tržišta i očuvanja bitnih komponenata jedinstvenosti tržišta potrebna je u određenoj mjeri jedinstvena finansijsko-poreska politika. U tom smislu na razini federacije trebalo bi dogovorom republika utvrđivati stope poreza na promet proizvoda i usluga. Isto tako, da bi se zaštitila domaća proizvodnja, u federaciji bi trebalo utvrđivati carinske stope. Međutim, carinski i poreski prihod ne bi bio izvorni prihod federacije. Njezine finansijske potrebe osiguravale bi republike kvotnim sudjelovanjem. Drugim riječima, carinski i poreski prihod bio bi prihod republika. Razlozi koji govore u prilog tome da se potrebe fe-

deracije financiraju na principu kvotizacije višestruki su. Najvažniji je svakako taj što se time eliminiraju mogućnosti prerastanja carinskog i poreskog instrumentarija u element pribavljanja sredstava za potrebe funkcioniranja administracije.

Završno se može reći da će smanjenje funkcija federacije i nova pozicija republika iziskivati intenzivnu suradnju i povezivanje republika u svim aktivnostima gdje se traži usaglašena politika unutar republika ili pak u akcijama za koje su zainteresirane sve ili više republika. Posebice to će dolaziti do izražaja pri utvrđivanju razvojnih pravaca cijele Jugoslavije. Nije potrebno naglašavati da pri utvrđivanju razvojne politike Jugoslavije treba voditi računa o tome da bitni interesi pojedine republike ne smiju biti zaobidjeni. U tom skladu i s takvim ograničenjem prirodno je da federacija za tu politiku i određeno razdoblje, uz punu suglasnost republika i samoupravnih organizacija udruženog rada, donese odgovarajući instrumentarij iz relevantnih područja privrednog sistema za provođenje usvojene razvojne politike. Istodobno, utvrđena razvojna politika treba biti okvir za mjere operativnih organa. U sklopu toga treba promatrati i eventualnu primjenu kompenzacije. Princip solidarnosti drugačijeg je sadržaja i treba ga posebno utvrditi.

Nakon raščišćavanja odnosa republika-federacija potrebno je izvršiti promjene unutar republika, sve radi daljnje afirmacije samoupravljanja i neposrednih proizvođača