

*Академик Иван Максимовић*

## УСТАВИ ЈУГОСЛАВИЈЕ У СВЕТОСТИ ЕКОНОМСКИХ ПРОБЛЕМА

Од бројних проблема Устава нове федеративно организоване заједнице Југославије, која садржи само две федералне јединице — Црну Гору и Србију, економски проблеми, рекло би се, иду у ред најзначајнијих.

Реч је пре свега о Уставу који се конституише на новој економској основи, која још није сасвим дефинисана ни оформљена, нити лежи на стабилним и дуготрајније развијаним економским институцијама.

Централно питање новог економског уређења Југославије у новом Уставу било је, између осталог, превођење квазијекономског (самоуправног) система у економски. А то се односило на широк број привредних односа и институција, почев од својинских односа и облика својине, врста организације привредних субјеката (предузећа), као и места и законитости тржишне привреде у свим економским сферама — макро и микро економских одредаба, политике развоја, кредитног, монетарног, новчаног и других система. Требало је то да коинцидира и са променама политичког система у правцу еволуције политичког плурализма, демократије и демократских институција.

Нови федерални Устав на економском плану требало је да реши и још неколико круцијалних проблема насталих из превласти политичких над економским критеријумима. Пре свега питање привредног јединства, које је раније разбијено процесима стварања републичких економија и стварања националних економија, те одстрањење неке врсте економског дуализма који у сфери економских односа, што је под видом борбе против централизма и командне економије у ранијим уставним односима водило на дужи рок сецесионизму и распаду и економије и државе.

Други битан економски проблем који је нови федерални и републички уставни требало да реше односио се на консензус у сфери доношења економских макро одлука федералне заједнице (ранији члан 281. старог Устава Југославије). Реч је о преношењу воље економски суверених република (односно грађана) путем паритетног начела на активност свих федералних политичких и економских институција које могу имати утицаја на привредно уређење нове политичке и економске заједнице.

Трећи низ економских проблема које су нови савезни и републички уставни требало да реше односио се на усаглашавање институција новог привредног система, како би се омогућило деловање јединствених принципа на којима је убудуће требало да почива привредни систем нове федерације и јединствене макро-економске политике, остављајући довољно простора и подстицаја за утицаје специфичних ознака економске основе (микроекономије) на читавој политичкој територији федерације.

Све је то значило да је у нови федерални Устав требало да буду уграђени — уколико је реч о односу економије и политике, а исто тако уколико је реч о основним критеријумима и претпоставкама привредног живота на којима почива економска сувереност и економска рационалност субјеката, — таква уставна начела и ставови који ће одстранити горе изнете слабости привредних односа и привредног система и допринети претежно економским средствима основном циљу нове конституалности (независно чак и од њеног федералног обележја), а наиме остваривању грађанске суверености (слободе и права човека и грађана).

Зато је за Југославију као федерацију двију република у економској сфери било и остало од одсудне важности да се привредни систем, права и дужности привредних субјеката у њему остварују у међусобном складу темеља и функција појединих институција савезних и републичких економских овлашћења, као и то да су они већ у основним уставним текстовима уређени тако да не стварају односе који би указивали на сукоб интереса и потребу примене компензација (члан 135. Устава СР Србије) или сличних несагласности и противуречности.

Задатак је овог рада, у даљем излагању, да укаже у којој мери су постојећи савезни и републички уставни удовољили овим захтевима, то јест у којој мери они омогућују да се нови уставни поредак Југославије и њених република остварује на основним поменутих принципа и решења, имајући посебно у виду циљеве уставног поретка у економској сфери — економска сувереност, економска рационалност, економска оптималност у остваривању појединачног и друштвеног економског благостања. Одговор на ова питања имплицира оцену да ли је економски систем какав Савезни и републички уставни институционализирају адекватан за остваривање поменутих циљева. Одговори на ова питања, наравно, претпостављају много комплекснија истражи-

вања него што је то могућно у овом тексту спровести. Ми ћемо се ограничити само на три проблема, за која верујемо да највише доприносе потпунијем сагледавању мера и успеха у остваривању поменутих циљева посредством уставних институција и уставне праксе у економској сфери. А то су питања: како је у уставима концептуализирана проблематика економске суверености *вице-верза* политичког суверенитета; друго, проблематика својинских односа; треће, места и улоге државе у сфери привредне политике и као привредног субјекта. Остала питања, ма колико била значајна држимо, могу се извести из одговора на ова три питања.

### *Политичка сувереност вице-верза економска сувереност*

Прво од питања се односи се на конципирање политичког и економског суверенитета. Посебно је значајно питање: у којој мери су у уставе уграђени концепти политичке и економске суверености уз сагласности и непротивуречности са широким циљевима економске политике. Одговор на ово питање отежан је непостојањем теоријске сагласности о природи политичке и економске суверености у науци, због чега је и могућност испитивања ових односа доста тешка и не сасвим сигурна.

Док се у неким научним радовима брани принцип федерализма као заједнице засноване на правној суверености државе, односно федералне државе, и оспорава принцип суверености, макар и „ограничене“, федералних јединица аргументацијом да су „претензије република да су суверене биле у бившој Југославији непогодне за опстанак земље“, дотле се код других научних радова брани теза о постојању суверености федералних јединица и да се она заснива на концепцији о политичкој суверености грађана.

Важно је истаћи да је сам савезни Устав, по нашем мишљењу, увео принцип поделење, ограничене суверености. То се огледа у одредби да је СРЈ суверена савезна држава заснована на власти грађана (члан 1. и члан 6. Устава СРЈ), али да су републике такође суверене у питањима која овим Уставом нису утврђена као надлежност Савезне Републике (члан 6).

Сувереност је, дакле, заснована на равноправности свих грађана и равноправности република-чланица. Сувереност је, дакле, дефинисана, у уставу, као сувереност држава и сувереност народа. Ради се, дакле, о подељеној суверености власти (државе), при чему је сувереност државне власти схваћена у правном смислу. Ово значење изгледа да не доводи до решења о правној природи ове суверености, јер је подједнако могуће тумачење да су суверена права подељена између федерације, републике и грађана. С друге стране, различити извори сувере-

ности омогућују да се о природи федерације може говорити на различите начине у боденовском и Фоклсовом смислу (види: Политичка енциклопедија, одредница о суверености страна 1046—48), што имплицира закључак да федералне јединице не могу бити суверене. Или супротно гледиште, да се изворна сувереност федералне јединице везује са републичке државе-чланице, што претвара федерацију у конфедерацију. Најзад, може се размислити и о паралелизму федерације и њених федералних јединица (Америчка правна мисао, Медисон), стечени на основу државних уговора.

Међутим, наши уставни се позивају и на грађане као извориште суверености (сувереност припада грађанима, Устав ЦГ члан 2; држава заснована на суверености грађана, Устав СРЈ, члан 1, односно суверености свих грађана, члан 2, Устава СРС). Проблем суверености не решава се на правни начин, већ у политичком смислу, док су државе и њени органи извршиоци суверености, место чијим се посредством сувереност остварује. Из прегходног се може закључити да је сувереност као основа читаве организације државе и друштва у новим уставима схваћена као једна комплексна, у основи хетерогена категорија и концепт који омогућује различита тумачења природе суверености федерације и њених чланица.

Када је реч о економској суверености, на први поглед излази да је она у тесној вези са сувереношћу грађана, а не државе и републике, и у том смислу да се готово сва економска права у уставима везују за грађане — појединце. Испало би да је у уставима Југославије остварено ово јединство и да су оваквом схватању подвргнути сви уставни документи. Да ли економски суверенитет схваћен у економским наукама подржава или релативизира ову уставну концепцију економског суверенитета, одговор на ово питање је сложен и такође не баш сасвим једнозначан.

Пре свега, треба рећи да је појам економског суверенитета такође један комплексан и нејединствен концепт. Он укључује код различитих школа мишљења различиту врсту економских права, овлашћења и садржаја, од којих само неке фрагменте налазимо у свим прима уставним документима.

О чему се заправо ради? Неокласична економска наука и бројни правци економске науке посматрају економски суверенитет као термин односно као врсту концепта потрошачког суверенитета. Потрошач, као економски субјект, својим избором потрошње који врши путем цена потражње на слободном тржишту водећи је критериј за читав склоп репродукционог процеса. Цене потрошачке потражње су водећи критерији читаве потрошачке репродукције и одређују кретања и алокацију капитала, рада и готових производа између различитих области. Потрошач је, дакле, „краљ“ од кога све почиње и коме се све подвргава. Он је суверен, па се следствено томе сви други економски суб-

јекти, укључујући и државу, морају њему подврнути. На тој основи су никле и теорије и пракса суверених права, теоријског схватања економских закона и економске политике, у чије детаљније рацхчлањавање и импликације даље не улазимо. Напоменимо само, да се из ових односа потрошачке суверености и потрошачког избора изводи и највећи број теорија о друштвеној корисности и о улози државе као привредног субјекта у њеном креирању. С друге стране, исто тако су бројни концепти економске суверености који не везују ову за грађанина као потрошачког субјекта, већ за друге институције и економске субјекте као своје изворе. По њима се различити сегменти производне структуре, социјалне класе, држава као економски субјект одређују као изворишта и као носиоци економског суверенитета (марксистичка и неомарксистичка теорија, институционалисти, радикална теорија, историјска школа, кенсијанска школа и школа велфериста). По њима свима, економска сувереност је везана за изворе које треба тражити у својини, у премоћи производне структуре над другим структурама, у својини на капиталу и раду и тако даље.

Проблем је дакле комплексан. Ако се узму наши устави, у њима се уочавају неки фрагменти утицаја свих поменутих школа на креирање уставних права разних субјеката и на креирање њиховог економског суверенитета. Напоменимо само неке. У уставу се одређују „суверена права“ грађана као економских субјеката „независно од имовног стања“ и њихова једнакост пред законом (члан 20. Устава СРЈ). Јамчи се слобода рада и привређивања, својине члан 71. Устава СРЈ), самосталност и повезивање привредних лица (члан 74. Устава СРЈ); уставне одредбе републичких устава одређују извесне елементе економске суверености за коју јемче, као што су „слобода привређивања“ и „слобода предузетништва“ (Устав Црне Горе, члан 47), „право на рад“ и на слободу избора знаимања и запошљавања, на заштиту појединачних и економских интереса (члан 54. Устава Црне Горе), на својину. Устав СР Србије проширује садржај економског суверенитета на „све форме својине“, све типове тржишта, на аутономију предузећа и свих других облика привређивања“ на основи рада и својине (члан 45. Устава СР Србије). Ипак треба приметити, да се овако схваћена економска сувереност везује за запослене особе, за оне који воде предузеће, за предузетнике, а не за све грађане.

Могло би се на основу претходних само парцијално изнесених одређења, који се могу тумачити као остваривање економске суверености у економској и политичкој сфери, извести следећи закључци: прво, тешко је не запазити извесне противуречности у креирању односа политичке и економске суверености, јер су обе врсте дате као „буџет права“ грађанина и човека у политичкој и економској сфери. Друго, сувереност је у уставима схваћена шире него што су појмови политичке и економ-

ске суверености дати у научној литератури. Оне се шире на национална, социјална, културна, политичка и економска права човека и грађанина. На све оно што се трима уставима и законима не забрањује, односно што се може редуцирати на општи појам слободе (Устав СР Србије, члан 3). Треће, остаје начелно питање и проблем схватања ко је одлучујући или изворни носилац економске суверености — грађанин као произвођач, потрошач, предузетник, као ималац и носилац својинских права на капитал, раду, заједничкој и приватној својини, или је носилац економске суверености држава која законодавством одређује сва економска права и штити њихову реализацију. Најзад, четврто, остаје једно техничко уставно питање: сва економска суверена права нису ни подједнако лоцирана ни дистрибуирана у свим уставима. Највише су, чини се, експлицирана у црногорском Уставу, па онда у Српском, а најмање у Савезном. Исто тако, само српски Устав говори о принципу компензације у случајевима ограничења или угрожавања интереса суверених права грађана републике.

### *Проблеми својинских односа*

Сви уставни документи говоре о својинским правима и обавезама и о једнакости својинских односа независно од облика својине као једном од централних остварења нових друштвених односа. Савезни Устав, такође, упућује на специјалне законе, који треба да реше детаљно и у целини својинску проблематику. Управо ће генералност одредби о својини у уставима и делегирања решења специјалном законодавству довести до тога да низ битних проблема својинских односа, а тиме и судбине целокупног привредног система, буду различито или противуречно решавани.

Наиме, иза уставних права и обавеза који се прокламују у вези са својинским односима за све типове својине крије се често нејасност перспективе и правца у коме Југославија као политичко и економско друштво треба даље да иде. Да ли у правцу приватне и капиталистичке својине, како заговара не мали број економиста углавном неолибералне и антимарксистичке оријентације. Или у правцу неког „мешовитог“ плуралистичког друштва, у којем се поред можда доминантне приватне својине задржавају значајни делови друштвене својине и у трансформацији својине јача такозвано радничко анкционарство и права радника као сопственика на управљање и партиципацију у производној сфери, чему су ближи економисти левих оријентација. Сукоб ових двају гледишта око својине и њене трансформације не уочава се толико у уставу који говори о плурализму својинских облика, али се уочава у знатно већој мери у системском

законодавству (Закон о својинској трансформацији, Закон о предузећима) којим се ова питања потпуније и детаљније решавају.

Међутим, и сами уставни документи, ако се брижљиво размотре, откривају значајне неконзистентности између федералних и републичких устава када је реч о својинској проблематици. А те неконзистентности су још изразитије када уставни упућују на специјално својинско законодавство и решења у њему.

Тако, на пример, и ако у оба републичка закона о трансформацији она није обавезна, а тиме није ни орочена, у српском закону о својинској трансформацији је својина решена на начин необавезног процеса преласка једног облика својине у други, који се може и зауставити, док у црногорском закону о својинској трансформацији тај процес једном отпочет носи обавезан карактер и мора се завршити у одређеном двогодишњем року. Друго, у црногорском законодавству је предвиђен систем бесплатних ваучера, за незапослене раднике, док у Србији овај систем не постоји. Треће, у Црној Гори попусти за откуп акција при куповини својине постоје за све грађане, док у Србији не постоје за грађане изван предузећа. Као разлике у третману својинске трансформације савезног и републичких закона додали бисмо и неподударности о томе шта све може бити предмет трансформације уз пословни фонд. Битна одредба која се разликује односи се на третман стамбеног фонда као дела имовине предузећа, а то је веома велики део друштвене имовине. Исто тако, закон о својинској трансформацији у Црној Гори потпуно онемогућује ренационализацију већ трансформисане друштвене својине, за разлику од федералног и српског законодавства која то предвиђају. И друге наизглед ситне разлике могу указати на битне принципијелне разлике. Тако, на пример: савезни закон нема, а републички закони имају ограничења за статусне промене предузећа и за емитовање капитала, док се сва три закона разликују код висине попуста и начина отплате акција. Закон СРЈ о својинској трансформацији дозвољава, наспрот српском закону који то не дозвољава, куповање акција путем кредитирања предузећа. Различито су решена и правила процене вредности друштвене имовине, као исто толико важно питање судбине новца који је уплаћен за откуп предузећа. По једном решењу савезног законодавства власници новца у ствари добијају натраг и новац и друштвени капитал који су купили за производне употребе, док по републичком законодавству уплаћена средства за откуп предузећа стапају се у део пословног фонда. Такође савезно и републичко законодавство се веома разликују код других решења и институционалних аранжмана и мера (агенције за одређивање прекршајних санкција код кршења процедура трансформације, што се све одражава на све трансформације у целини).

Остају отворена или различито решена и нека друга веома важна питања, која се односе на карактер нових трансформи-

саних предузећа, као на пример код удела страних инвеститора, удела државе, врста бесплатних акција и под којим се условима дају, имајући у виду да највећи део наших грађана ни под веома повољним условима не може да откупљује акције. У целини узев, сиотем бесплатних акција уставно није решен, а ни у постуставном законодавству. Остао је надаље отворен и проблем будућности друштвеног капитала који није трансформисан. Уставно решење да је он подједнако прихватљив и заштићен као и други облици својине у даљој разради то питање не решава. Устав и постуставно законодавство не решавају ни питање како обезбедити да друштвени капитал у току трансформације потпуно не изгуби своју вредност, што је повезано и са питањем прилагођавања и промене система управљања у правцу изграђивања корпоративне управе. То упућује, даље, и на не сасвим одређен концепт предузетништва, који уставни не разрађују и у републичком законодавству различито регулишу. Најзад, и ако то није последња важна примедба, устав не прецизира улогу државе у вези са власничком трансформацијом, посебно с обзиром на спасност да држава потпуно остане без друштвеног капитала, изузев код појединих јавних предузећа, док јој се у свим уставним документима оставља важна улога сервисирања државних, унутрашњих и спољних дугова, девизне штедње, што ће се без њене значајније улоге у контроли остатака друштвене својине тешко моћи остварити.

Сва ова питања упућују на то да се будућност облика својине у Југославији не решава дефинитивно уставним нормама, односно да уставне норме често дају различита и противуречна решења за њену даљу еволуцију, а тиме и укупност укупног социјалног система Југославије по Уставу није сасвим извесна.

### *Држава и уставне одредбе у економској сфери*

То нас уводи, можда, у најпроблематичнији део уставних закона, онај који се тиче улоге и функције државног субјекта у економској сфери и у креирању привредног система. Већ смо претходно истакли да нам изгледа да улога државе није добро ни прецизно артикулисана код бројних питања својинске трансформације, а тај се закључак изгледа намеће и када је реч о целини проблема на релацији држава — економија, односно држава и економска политика.

Само мали број чланова свих уставних докумената односи се на ову материју. Генерално, истиче се утисак, да се економска сфера везује за суверенитет грађана као економских бића (хомоекономикуса), односно за тзв. микросубјекте (предузећа, тржиште и облике капитала — финансијског, рада и роба) за својинска права тих физичких субјеката (грађана) и институција предузећа, а да је улога државе као економског субјекта само формално и



таксативно одређена у погледу надлежности, али да је неразрађена за потребе и захтеве уставности. Одмах пада у очи начелна противуречност у тој сфери односа: с једне стране, држави дају готово све макроекономске функције и право на интерпретацију шта је јавни интерес и јавна корисност у економској сфери, што у основи одређује границе и представља ограничења економске суверености грађана и предузећа, а с друге стране, наглашавају се суверена и аутономна права свих економских субјеката грађана и институција у микроекономији. Како ову дихотомију Устав решава у сложеном сплету односа који настаје са плурализмом својинских облика и са мешовитом својином као доминантним обликом својине будућности?

Већ смо у расправи о суверености и њеним субјектима поеницима поменули извесне логичке и фактичке контрадикције на том плану. Савезни устав политичку и економску сувереност везује за грађане (члан 6. Устава СРЈ), али говори и о суверености СРЈ заснованој на равноправности грађана и република (члан 1. Устава СРЈ). Даље се у уставима економска сувереност разлаже на „букет“ права и слобода грађана у економској сфери (од слободе рада и привређивања чл. 69 Устава СРЈ до зајамчења својине које нико не може бити лишен и самосталности и равноправности свих облика предузећа, чл. 74. Устава СРЈ).

С друге стране, држави се у Савезном уставу зајамчују битне компетенције и права (доношење и усавршавање закона) који се односе на јединствено тржиште, правни положај предузећа, у монетарној, банковској, девизној, спољнотрговинској и царинској сфери, код пореског система и економских односа са иностранством (члан 77, 2. Устава СРЈ), код сфере научно-технолошког и регионалног развоја (чл. 77. 3), код финансирања државних надлежности (члан 74, 9), — што се све остварује законодавном делатношћу у Савезној скупштини, док је извршна власт делегирана Савезној влади која води економску политику и предлаже савезно економско законодавство (члан 99. Устава СРЈ). Ово је све, докле, генерално одређено. Једини посебни државни орган у Савезном уставу који је нешто ближе одређен јесте Народна банка Југославије, која је дефинисана као самостална и јединствена емисиона установа монетарног система, одговорна за монетарну политику, стабилност валуте и финансијску дисциплину (члан 114. Устава СРЈ).

У уставима Србије и Црне Горе улога државе у економској сфери такође није одмакла даље од општих начела, као ни одређење њене улоге у обезбеђењу социјалне сигурности грађана, посебно неспособних за рад (Устав Србије 55,2). И подстицању повећања економског благостања грађана (55,3 Устава Србије), У члану 72. Устава Србије понављају се права и дужности државе у економској сфери која су претходно већ поменута у вези са Савезним уставом са неколико допуна које се односе на својинске односе (планирање радних односа, заштита на раду, запош-

љавање), као и економске односе од општег интереса (члан 72,4), док Устав Црне Горе у економске функције државе и њена права и надлежности у економској сфери није ни улазио, већ се само из неких одредаба може закључити да се о томе ради. Тако се, на пример, може тумачити члан 2. Црногорског устава (сувереност државе), члан 4. (везаност државе уставом и правом), члан 4. и 47. (право својине и слобода привређивања и предузетништво), члан 48 (ограничење права својине законом), члан 64. (државно подстицање науке, културе), члан 65. (заштита животне средине). Може се говорити о неким државним економским функцијама када је реч о просторном планирању, буџету и завршном рачуну.

Када се узму у обзир модерне функције савремене државе у сфери економских односа, онда ни Савезни и републички уставни уопште не одговарају овим потребама. Улога државе у економској сфери је нарочито порасла током овог двадесетог века, када су настале све изразитије потребе да се — због поремећених тржишних функција и тржишних структура, због доминације монопола и настајања нових привредних корпоративних субјеката и мултинационалних компанија, као и због немогућности капиталистичког друштва да спонтаном приватном акцијом реши суштинска питања економске запослености, привредне равнотеже и привредног раста, — држава интерферира у привреду као чувар стабилности система и као носилац све развијенијег државног сектора, државне својине и државне регулативе. Отуда нека врста *contradictio in adjecto*, када је реч о улози државе и у нашим уставима. Економски суверенитет је на грађанима и њиховој активности, а држава као институција је носилац значајне регулативе у економској сфери и на тржишту, иако је она у основи административни орган власти. У тржишним условима економске функције државе су веома деликатне, па разлику од административно командних система који су преовлађивали у комунистичко-социјалистичким гвсеревинама на истоку. Држава, наиме, мора да произведе и организује тржишне услове привређивања и оствари оквирне услове и инструменте уз постојање потпуно самосталних и аутономних привредних субјеката и организација. Држава, дакле, мора да производи и да ствара економску, а не административну принуду.

У нашим уставима, стиче се недвосмислен утисак, ту сложену функцију државе уставотворац оставља да решава постуставно законодавство; главни системски закони: о предузећу, о својини, о Народној банци, о пореско-монетарном систему, и други кључни закони. Али, две и три године после доношења Устава ни један од тих кључних закона још није донесен (изузев Закона о Народној банци Југославије и пореског) а један од основних разлога за то су, по нашем мишљењу, одвећ генералне и уопштене одредбе у уставима, или непостојање одредби у њима о месту и улози макро и микро економских функција, а

не мање и различита садржина тих одредби од једног до другог устава односно закона, како смо делом показали у расправи о својини и њеној трансформацији.

Вероватно је објашњење у томе, да сами уставотворци нису имали баш најјаснију и јединствену представу о типу привредног система и улози државе којом се замењује самоуправни тржишни модел привређивања код нас. А објашњење је у томе да су два републичка устава донекле израз различите привредне структуре, интереса и економске моћи који су изражени у републикама-чланицама. Најзад, ова интерпретација мора да узме у обзир и општу несагласност и теоријску контраверзност кад су у питању трансформације бивших комунистичких и социјалистичких друштава и захтеви за новим, демократским и тржишним системима привређивања.

Нови наши уставни не решавају све ове поменуте проблеме, већ их у извесном смислу још више угрожавају повезујући тржишну аутономију и привредни субјективитет са вишестручним својинским овлашћењима четири типа својине „подједнаког значаја“. Држава треба да дефинише оквири у којима ће се артикулисати сви донекле супротни интереси различитих својинских основа, и да на таквој основи формулише карактер општедруштвених интереса. А управо Устав не узима довољно у обзир да ће и појединац и појединачно предузеће и привредни систем у целини бити суочени са читавим низом економских проблема по нашем мишљењу у будућности доминантног „мешовитог“ облика својине, као и новог типа социјално-економске организације (акционарство, корпоративизам, државна својина). Чини се да уставотворац није узео довољно у обзир ову тенденцију развоја 1992. године, када су настајали нови уставни, и да отуда читаво попуставно законодавство не може да се донесе, нарочито када је реч о основним проливуречностима и сукобима који настају на релацији мешовитих својина у предузећу и конкурентног тржишта и државне планске иницијативе, као и на релацији монетарног и банковног система и опште монетарне политике. Јер ни у Савезном ни у републичким уставима нема довољно чланова ни одредби које би потпуније решавале питање јединства и уравнотежења упоредо постојећих разлика у интересима — приватних, јавних, мешовитих, групних и колективних; нити има довољно одредби које би помириле различите носиоце суверености, то јест помириле сукоб генетских и телеолошких вредности система, па онда заједно с тим помириле и економске начела са различитим политичким начелима и интересима. Овде имамо пре свега у виду измирење начела политичких и грађанских слобода и једнакости у економској сфери са економским ограничењима и неслободама које су резултат било историјских околности (различитости нивоа развијености), а сада и последица нових економских ограничења која су донеле ратна економија, блокада и санкције, или ограничења која проистичу из влада-

јућих образаца које држава намеће (царине, порези, контролисане цене, инвестиције и јавна потрошња).

При свему томе остаје да се истакне да ни поједини искуствени обрасци развијенијих економија Запада нису могли бити непосредно коришћени када је реч о нашој економији у транзицији која је настала на основама распада модела самоуправне економије. И то из простог разлога што ни економска рационалност и сувереност ни својинска обележја не могу бити просто дедуцирани из општег типа политичке и економске суверености која постоји у западним државама, нити из специфичности развоја државних институција у економској сфери на Западу, већ се наша проблематика мора артикулисати из историјских посебности еволуције социјалистичке економије у нашој земљи и њених предности над командним економијама Истока. Следствено, улога државе у економији у сваком појединачом случају мора да се решава према економском систему у целини и према појединачним привредним субјектима.

### Закључак

А то нас доводи и на почетно питање, које ће вероватно доминирати овим скупом, а наиме о условностима и целисходностима федеративног уређења са две републичке јединице, када је реч о економским комплексом питања.

Наше је мишљење, на основи анализе трију елемената привредног система — суверенитета, својинске структуре и улоге државе у привредној сфери, мада морамо констатовати да су ова три елемента недовољна да осветле целину проблема — да економски систем у Уставу није адекватно обрађен, нити су институционализиране све потребне одредбе које ће омогућити рационалну организацију овог политичког типа федерације, и да су разлози за овај неуспех како на страни нерешених економских системских проблема тако и на страни још непречишћених теоријских концепата. На страни теоријских концепата ни једна од фундаменталних премиса система — сувереност, својина, држава — нису потпуно ни довољно јасно и не противуречно обрађени у Уставу, и ако представљају значајнији напредак у односу на модел самоуправне привреде уграђен у Уставу од 1974. и уставним амандманима 1988. Концепт економске суверености тешко се уклапа у уставни концепт политичке суверености и обратно. Између хомополитикуса и хомоекономикуса, између државе и појединца као политичких субјеката и као економских субјеката и институција, има доста празног простора у теоријском смислу, када је реч о уставним одредбама. И један и други концепт садрже извесне неодређености које проистичу из хетерогеног и дуалистичког садржаја, па није сасвим извесно ни каква је природа њихове детерминисаности (шта у

концепту одређује шта: политика економске садржаје, или економски садржаји политику) и какав је распоред и улога њихових конститутивних елемената у политичкој организацији федерације.

Код концептуализације својинских односа ситуација је слична. Поред друштвене својине као детерминанте привредно системских односа неодређеног трајања у будућности, уједена су још три подједнако заштићена облика својине као стубова друштвености (принцип једнакоправности својинских форми). Ово је свакако најзначајнији помак и новина у развоју уставних односа у новој Југославији, са далекосежним последицама. Он обећава да потпуно промени суштину друштвених односа у новој Југославији и да ову претвори из социјалистичке заједнице у засад још недовољно прецизирану демократску заједницу типа мешовитог друштва.

С друге стране, упућујући на специјално законодавство сва три устава су омогућила и значајне разлике у третирању својинских права и обавеза појединих својинских субјеката, које се огледају у отварању снажне тенденције ка свеопштој приватизацији, то јест трансформацији друштвене у приватну својину. Прва разлика довешће, или је већ довела, до удаљавања у јединственом третирању својинске структуре, па тиме и целине привредног система; а друга тенденција до удаљавања интереса социјалних структура Југославије а и до нове природне државе.

Међутим, законодавство о својинској трансформацији и о новим типовима предузећа није ни у уставу ни у специјалним законима до данас обрадило низ суштиских институција и услова без којих та трансформација није могла до сада да се оствари нити да прецизно одреди права и обавезе појединог типа својине (одредбе о тржиштима капитала, финансијском тржишту, предузетништву, корпорацијама, партиципацији као замени за самоуправљање итд.).

Најзад, као што смо констатовали, устав разуђено и непотпуно разрађује улогу и функцију државе у економској сфери, где модерна држава има веома значајне компетенције. Све што је у Уставу речено о тим функцијама веома је уопштено, а све што је потребно није ни обрађено. А и оно што је речено, у неким условима једва да је додирнуло улогу државе (црногорски Устав), па је то у целини корак назад у односу на уставе из 68. и 74. године. То се нарочито односи на функције државе у тржишној сфери и код креирања тржишних институција, на функцију државе у сфери развоја и привредне равнотеже, на проблеме инвестирања, јавне потрошње, контроле цена, монетарно-кредитне и фискалне политике. У свим овим погледима није достигнуто ни прихваћено теоријско и практично искуство економске науке савремених држава у вези са њиховим планским функцијама.

На крају би се могло констатовати у вези са централном темом овога скупа и из угла посматрања економских карактеристика наших устава, — да нема јасног и јединственог одговора на питање: који би политички облик државе највише одговарао новој Југославији. Да ли садашњи тип федерације са две чланице, или неки други облик. Ову оцену отежава и то што нема јединственог и једнозначног каузалног односа између политике и економије и што није могућно одговорити на питање да ли јединство привредног система који би морао да лежи у основи данашње федерације може да се оствари боље на оваквом какав је данас или неком другом типу политичке федерације. Наиме, политички карактер федерације и разматрање да ли би она требало да буде унитарна, федерална или конфедерална заједница одређен је пре свега ширим историјским детерминантама, а мање захтевима економске рационалности. Економској заједници у савременим условима вероватно би више одговарала јединствена унитарна држава због већ изнетих више економских проблема и тешкоћа у креирању јединственог привредног система. Регионалним економским специфичностима Југославије би вероватно више одговарала регионална међуекономска зависност у оквиру унитарне политичке заједнице типа Европске економске заједнице (заједничка монета, интегрирани проток капитала и рада, заједничко и јединствено тржиште). Ипак, могућно је, по нашем мишљењу, уз значајне допуне уставних начела и одредница у свим трима уставима на линији формирања кохерентнијег привредног система и економске политике, задржати политичку федералну организацију са две федералне јединице каква данас постоји, али ће бити вероватно потребно да се у федералним и у републичким политичким институцијама остваре значајне измене које би омогућавале много кохерентнији јединствени привредни систем и које би давале простора за усаглашену интеракцију између свих облика својине који су уставима заштићени.

#### Коришћена литература:

1. Устав СРЈ (Економски лист СРЈ, број 1/1992), Устав РС (Службени гласник РС, 1990), Устав Црне Горе (Службени лист Црне Горе, број 48/92).
2. Економске функције државе у условима наше тржишне привреде, изд. ЦАНУ, Одељење друштвених наука, књ. 11, Подгорица 1992.
3. Актуелни проблеми Устава и уставних промена, Одељење друштвених наука, САНУ, књига 13, Београд 1991.
4. Основи новог уставног уређења Југославије (зборник радова), издање САНУ, Одељење друштвених наука, Група за уставотворна питања, Београд 1990.
5. Промене Устава СФРЈ и Устава СР Србије, изд. Правни факултет, Институт за правне и друштвене науке, Београд 1988.

6. Трансформација својинских односа — теоријски и емпиријски аспекти, Издање САНУ, Одељење друштвених наука, Економски зборник, књига 10, Београд 1992.
7. Политичка енциклопедија, издање Савремене администрације, Београд, 1975.
8. Материјали Економског савета Владе СР Србије и Економског савета Савезне владе (О својинској трансформацији, Закона о предузећима, Закона о Народној банци Југославије, Закона о пореском систему, 1993. и 1994. год.
9. Др Н. Јовичић, Реформисати постојећу федерацију (СР Југославију) или српско-црногорску заједницу поставити на нове државноправне темеље (у рукопису), 1993.
10. Др И. Максимовић, Политичка економија (Одељак о економском суверенитету), издања Савремене администрације, Београд 1991.

