

Никола Узунов\*

ПИТАЊЕ РАЗГРАНИЧЕЊА ЕКОНОМСКИХ ФУНКЦИЈА  
(КОН)ФЕДЕРАЦИЈЕ, РЕПУБЛИКА, ПОКРАЈИНА И  
ОПШТИНА

*Постављање питања*

У привредном систему Југославије, као и код привредног система сваке земље у савременим условима, два су основна питања чије правилно разрешавање може омогућити нормално функционисање целокупног привредног механизма. Прво се питање односи на разграничење дејства тржишта и државе, тј. на слободно испољавање објективних економских односа међу привредним субјектима, с једне стране, и на неопходно регулисање привредних токова уз помоћ државних органа, с друге стране. Друго се питање односи на разграничење функција међу органима друштвено-политичких заједница — за случајеве које преостају у компетенцији ових органа, након рационалног решења првог питања.

Даље, код питања односа међу органима морају се разликовати хоризонтална повезаност на сваком поједином нивоу, као и вертикална повезаност органа између нивоа. Хоризонтална повезаност је питање степена аутономије појединих ресора и других институција. У Југославији је до сада третиран само положај Народне банке са закључком да она мора бити независна од Владе. Може се очекивати да ће се даљом демократизацијом економског (и политичког) система поставити и питање односа међу ресорима и другим институцијама у Влади. То не значи да сваки орган треба да добије аутономију сличну оној коју има Народна банка, јер је и питање координације функција од ванредног значаја.

\* Академик Никола Узунов,  
МАНУ, Скопје

Вертикална повезаност органа је посебно и веома значајно питање, с обзиром на хетерогени састав земље. Проблем је стари и поставља се од дана формирања, како „прве“ тако и „друге“ Југославије. У сложенем склопу међусобних политичких односа више или мање самосталних територијалних јединица најважнији је модел разграничења економских функција, у данашње време између (кон)федерације, република, покрајина и општина.

Предмет овог прилога је управо посебно питање *вертикалног изграђивања односа*, без враћања на старе дискусије, јер су оне добро познате, већ са намером разматрања проблема са аспекта актуелних расправа у земљи, али узимајући у обзир и савремена кретања у свету. Ова кретања указују да ће се питање међурегионалних односа постављати у било каквој солуцији која ће доћи као резултат расправе око уставног уређења Југославије.

Треба одмах констатовати да се дискусије по овом питању воде под доминантним утицајем различитих и дивергентних идеолошких, националних и политичких гледишта и аспирација. Ова су гледишта објективно условљена и проистичу из хетерогеног састава земље, али су и велика сметња на путу тражења рационалне солуције. Екстремни случајеви ових стремљења јављају се у виду сепаратистичких захтева, али такође и унитаристичких. Одбацивање обеју ових екстремних стремљења без дискусије и расправе, такође представља идеолошки став који наука не може прихватити. Није проблем у томе што таква и друга гледишта постоје. Недостатак лежи у њиховом идеолошком карактеру, што значи и субјективном, те због тога их наука не може прихватити.

Као пример оваквог приступа може се навести маркирање компетенција република, покрајина и општина као случај некаквих „феуда“. Након таквог оцењивања модела децентрализације, изгледа као да нема места даљој дискусији. Међутим, са једнаким приступом ове се сцене могу маркирати као тражење поретка некакве „краљевине“ и то типа апсолутне монархије. Разумљиво је да би и у овом случају дискусија престала. Ево шта представљају примери идеолошких и њима сличних приступа. Дешава се тако да се код нас, чак и на стручним скуповима, дискусије воде једино око та два екстрема, често са чврстим предубеђењима. Проблематика, је међутим, много разгранатија, са већим бројем фактора који се морају узети у обзир, и са неколико могућих алтернативних солуција. Према томе, у расправи треба разлучити покушаје научне анализе од промтних ставова.

*Научни приступ*

Свака објективна анализа било којег проблема економског (и политичког) система данас мора кренути из садашњих процеса и трендова у свету. Развитак „властитим путем“, на концу, није дао очекиване резултате. За друштвене појаве доживљено искуство је једина замена лабораторијским испитивањима.

Глобално посматрање појава међусобних односа државних органа у свету доводи до општег закључка да данас постоје *истовремене тенденције* ка децентрализацији, али и ка интеграцији економских функција. Ово само на први поглед изгледа контрадикторно, и то једино због навике једностраног посматрања — а стварност има безброј варијација. У пракси ће бити погрешно ако се разликују само два „чиста“ система: централистички и децентрализован. Они се могу посматрати само као два екстрема, тако да се међу њима формирају реално могући системи који су утолико различитији уколико посматрање постаје конкретније, а разлике нарочито велике када се анализирају институционална структура и интеракције у појединим земљама. Поред тога, прави се грешка и када се ова два система интеракција међу институцијама идентификују са глобалним друштвеним системима, па се централистичке интеракције приписују социјализму, а децентрализоване капитализму. Стога се можемо сложити с једним америчким аутором који каже:

„Треба подвући, међутим, да било која организација, приватна или јавна, може примењивати различите степене децентрализације у процесу одлучивања. Неке крупне приватне организације, као на пример General motors, могу имати већи систем централне контроле над својим привредним одлукама него неке мање државне организације, као на пример ватрогасна служба у мањем граду. На нивоу државне управе питање централизације — децентрализације има два главна облика: прво, степен локализованог насупрот централизованом одлучивању између различитих нивоа државне управе или ширина локалне аутономије насупрот централизованом контроли (на пример, релативна улога локалних државних и федералних управа у Сједињеним Државама); друго, степен подвојености насупрот концентрисаној власти на сваком нивоу државне управе или ширина до које је једна установа или институција надређена насупрот ширини надређености у „подели власти“ међу појединим гранма државне управе. Ова два критеријума доносе четири могућности: (1) Подела власти и децентрализација или локализација (Сједињене Државе и поред повећане федералне контроле); (2) концентрација власти и децентрализација (Швајцарска); (3) концентрација власти и централизација (Француска) и (4) подела, али ипак централизација (Костарика)“.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> John Elliot, *Comparative Economic Systems* »Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, New Jersey, 1973, 20.

Значи, код већег броја фактора могућ је и већи број солицидија. Међутим, комбинација не може бити случајна ни арбитрарна. Па чак се не може брзо постићи ни усаглашавањем ставова, мада су преговарања и усаглашавања неопходна и корисна. Усаглашавања међусобним попуштањима преговарача, у пракси ће се показати као неодржива ако су интереси дијаметрално супротни. Ефикасна и мање-више трајна комбинација постиже се само индикативним методом, тј. као процес у току времена. При томе пракса прихвата или одбацује новине. Једини али веома значајан предуслов код овог метода је стварна начелна сагласност свих органа (региона) да се иде тим путем.

### Примери из света

Случај САД служи као пример федеративне организације државне управе са високим степеном децентрализованости. Литература указује да и у овој земљи гледишта о два екстрема постоје већ од самог стварања ове државе стицањем независности пре више од двеста година. Александар Хамилтон је препоручивао централизацију власти ради веће ефикасности и реда. Насупрот томе Томас Џеферсон је подржавао дифузију власти ради уважавања права грађанина да буде што ближе управи и да учествује у одлучивању, чак и на штету ефикасности. Он је упозоравао: „Кад би цела управа... била повучена у Вашингтон као центар власти, она... би постала подмитљива и окрутна као и владавина из које смо се одвојили... Кад би се равнали из Вашингтона о томе када сејати и када жети ми бисмо ускоро остали без хлеба... Ако икада ова пространа земља буде стављена под једну једину управу, она ће бити једна од највећих корупција, небрига и неспособности за општу ствар“.<sup>2</sup> Основни аргумент је да, до извесне тачке, дисперзија власти и одговорности доноси веће користи него штете.

У току времена расла је моћ федералне управе. У најновије доба модерна техничка средства омогућавају лако савладавање простора и времена. Савремена средства комуникација пружају могућност централној управи да „држи под контролом“ догађаје и проблеме у свим крајевима земље. Интегративни процеси су јачи од наслеђене децентрализованости. Ипак, и данас у САД локални и органи држава убиру око 1/3 свих пореза и троше око 2/5 свих државних расхода, имајући при томе у виду да федералној управи припадају скоро све функције (и средства) одбране, што значи да би пропорције биле повољније за локалне и државне (states) органе кад би се из рачунања изоставили расходи армије.

Критеријуми простора и времена данас су мање релевантни, али зато критеријум економије обима има пуну важност. Про-

<sup>2</sup> Werner Z. Hirsch, *The Economics of State and Local Government*, «McGraw-Hill Book Company» New York, 1970, 3.

цеси терцијаризације (пораст услуга) и децентрализације (пораст мале привреде) увећавају улогу локалних органа. Ево како се за случај САД данас може говорити о истовременим кретањима ка централизацији и ка децентрализацији.

Када се поставља питање разграничавања функција међу органима различитог нивоа, одговор се даје коришћењем критеријума обима и још неколико допунских вредности. Ево мишљења једног америчког аутора: „Под тим условима принцип федерализма гласи: Поставити најмању јединицу управе која одговара обиму проблема под претпоставком одговорности за тај проблем. Да би определили размер и ниво управе код које ће се добивати неко посебно јавно добро или услуга треба измерити и упоредити користи и губитке у односу према централизираној власти. У овом одређивању, међу другим, могу се применити следеће вредности: ефикасност алокације фактора коришћењем економије обима и централног планирања, праведност у финансирању и дистрибуцији државних услуга, избор од стране потрошача, удаљеност управе од људи и осјећај немоћи који прати процес избора код великих група људи“.<sup>3</sup>

Супротно овеме, случај СССР-а служи као пример такође федеративне организације државне управе али са високим степеном централизованости власти. Принцип „демократског централизма“, који је био инаугурисан још почетком двадесетих година, основни је постулат уређивања односа међу свим институцијама (установама и предузећима). Идеја је: постићи решење између екстрема („јединство супротности“) тиме што ће систем бити у исто време централистички и децентрализован.

Ево како је овај принцип био објашњаван од стране совјетских економиста до пре десетак година: „Демократски централизам претпоставља такво повезивање централизма у управљању економијом и оперативно-привредне самосталности производних предузећа које подиже радну иницијативу радника и подвргава је интересима цијелог друштва. Он није спојив ни са крајњим централизмом у управљању, ни с безграничним ширењем оперативно-привредне самосталности предузећа. Прво доводи до ступања локалне иницијативе у тражењу могућности потпунијег искоришћавања производних средстава, ствара услове за развој бирократизма, субјективизма и волунтаризма у управљању привредом. Друго, пак, доводи до супротстављања интереса појединих колектива интересима друштва у цјелини“.<sup>4</sup>

Демократски централизам је принцип односа не само између државних органа и државних предузећа, већ и односа међу самим државним органима. На почетку, по овој идеји разграничења требало је препустити много функција локалним органима задржавајући за централне органе компетенцију уређи-

<sup>3</sup> Цит. дело, стр. 3.

<sup>4</sup> А. М. Румјанцев и колектив аутора, Политичка економија социјализма, Центар за културну дјелатност, Загреб, 1982, стр. 73.

вања „основних полука“ друштвеног развика. Међутим, као што је познато, у пракси се овај принцип изродио у административни централизам код односа између државних органа и предузећа, а такође у строгу хијерархију односа код самих државних органа — и поред целосне уставне федерализације. Систем је постао строго централистички. Плански задаци су постављени у виду директива од стране савезних органа, па су преносени, разрађивани и испуњавани преко савезно-републичких, републичких, обласних и рејонских до самих предузећа и колхоза. Познати су и резултати овог система. Због тих крајње неповољних резултата, услед опште незаинтересованости, привреда, па и цело друштво, запали су у општу кризу.

У најновије време, крајем осамдесетих година, почела су реформе система у правцу децентрализације. Донете су резолуције и декларације па су изгласани и закони који би требали водити у том правцу. Међутим, досадашње промене су мало значајне и у самим правним актима, а још мање у пракси. Члан 3 Устава СССР, и након промена и допуна од 1. 12. 1988., гласи: „Организација и деловање Совјетске државе изграђује се у сагласности с принципом демократског централизма: бирањем свих органа државне власти одоздо до врха, њихово подношење извјештаја народу, обавезност одлука виших органа за ниже. Демократски централизам спаја јединствено руководство са иницијативом и стваралачкој активности по местима, с одговорношћу сваког државног органа и задуженог лица за поверени посао“.<sup>5</sup>

Пракса заостаје јер се уставне и законске промене споро примењују; што даље од центра то спорије.\* Добила се врло противуречна ситуација: из свих крајева тражи се децентрализација државних функција, проглашава се аутономност, сувереност, па чак и независност, а реформе се споро спроводе у пракси. Два су основна узрока који коче промене: *догматска идеологија*, највише у самом центру, која не прихвата новине, и *бијрократска инерција* код државних органа на свим нивоима.

Случај СССР-а је резултат идеологије и односа политичких снага, од почетка до данас. Нема објективних критерија

<sup>5</sup> Конституција (основной закон) Союза Советских социјалистических републик, Москва, 1988.

\* Приликом мог боравка на Унивезитету у Ташкенту, Узбечка ССР, у мају 1990, није било сабеседника а да се не жали на централне органе. Посебан је случај са памуком — гтавним производом ове Републике. Планским задацима Госплана СССР и централним распоређивањем инвестиционих средстава успело се у току прошлих тридесетак година повећати физички обим производње за неколико пута. Међутим, откупна цена памука није повећавана, тако да локално подручје данас има мало користи у дохотку. Узгредни, али врло неповољни ефекат је и нарушавање еколошке равнотеже услед прекомерног искориштавања природних токова вода. (Сличан је случај са нафтом и плином у Руској федеративној републици, мада је Русија, као далеко већа од других република, доминантна у политичком систему. Такве информације стижу и из других крајева СССР).

анализе и разграничења економских функција. Метод усаглашавања ставова путем преговарања, као сурогат свих критерија, тек сада почиње. Али сада су снаге периферије јаче од снага центра, тако да је процес децентрализације незауостављив.

Случај Западне Европе је посве различит. Тамо тече јаки процес уједињавања држава, али и проглашавања аутономија неких покрајина и региона унутар појединих земаља. Мада је овај други процес много слабији, он указује да се појаве не смеју посматрати једнострано излучивањем само оних трендова који се поклапају са нашим предубеђењима. Чак и у Француској, земљи са типично централизованом државном управом, у току осамдесетих година неке су функције пренете локалним органима, а Корзика добија статус аутономне покрајине. Ипак, мора се признати да је стварањем Европске заједнице процес централизације *много јачи* од појединих аката децентрализације. Стварну децентрализованост у Западној Европи представља моћ слободног тржишта, што значи да је одлучивање, у основи, препуштено огромном броју самосталних пословних субјеката.

Али ту расправљамо питање разграничења економских функција међу самим државним органима на различитим нивоима, те за случај Западне Европе у садашње време можемо констатовати као доминантну карактеристику *процес интеграције* са централизацијом функција и то на *наднационалном нивоу*. Овај феномен је супротан данашњим појавама у СССР-у. На први поглед он је сличан ранијем процесу стварања Сједињених Америчких Држава, али одвија се у посве другачијим историјским, националним и међународноправним условима. За стварање Европске заједнице сигнификантно је преношење функција суверених држава неким наднационалним институцијама.

Разумљиво је да је принцип наднационалности ванредно значајан кад се расправља о питању разграничења економских функција. При томе су посебно важни: (1) *систем доношења одлука* на наднационалном нивоу и (2) *степен обавезности одлука* за чланице Заједнице. Питања су: консензус или надгласавање? Аутоматска примена или могућност апстинирања? Ево каква су решења ових питања траже у Европској заједници: „Одлуке у ЕЗ доносе се у Савету министара који је законодавно тело. Приликом доношења одлука, постоји могућност надгласавања, али је Француска успела да издејствује споразум 1966. по коме свака земља чланица ЕЕЗ има право да спречи доношење сваке одлуке за коју сматра да повређује њене „виталне интересе“. Ово је значило крај принципа надгласавања и наднационалности у ЕЕЗ и увођења демократског принципа споразумевања и усклађивања интереса. Овакав развој догађаја је јако успорио процес доношења одлука и интеграције Заједнице. Свака одлука коју доноси Заједница представља компромис, тако да се не доносе „агресивне“ одлуке које (не) би биле у функцији даље ин-

теграције целокупне заједнице, јер такве одлуке немају увек позитивно дејство на све земље чланице. Проширење Заједнице на дванаест земаља још ће више успорити процес доношења одлука, тако да се озбиљно разматра поновно увођење принципа надгласавања, бар за извесне одлуке“.<sup>6</sup> Ово је било написано 1985. године. Заједница ни са дванаест чланица није напустила принцип споразумевања и усклађивања интереса. Вероватно ће се питање поново поставити 1992. новим проширењем, итд.

Основни критериј у процесу интеграције Западне Европе, од самог почетка, тј. од педесетих година до данас јесу *користи које доноси учлањивање у економску унију*. Као што је познато, ова логика има корене у давнашњој теорији о међународној подели рада по принципу компаративних предности, са свим даљим теоријским допунама све до данашње интрасекторске специјализације. Тако, сада, пре преношења неких функција органима на наднационалном нивоу, свака земља (нација) одмерава користи које може од тога имати — али и цену коју за то мора платити. Значи, примењује се *метод cost-benefit анализе*, тако да се може казати да је у ствари основни критериј разграничења функција у Западној Европи *cost-benefit резултат*. Овај метод користи за себе и свака нова земља када се спрема за приступање Европској заједници.

#### *Изједначавање услова привређивања у посебном случају нехомогене привреде*

Случај Европске заједнице данас је најрелевантнији за Југославију. Не само због тога што се спрема приступити већ и због чињенице да и сама Југославија представља заједницу народа (и држава), додуше, створену другачијим методом али и са већим проблемима.

У економици сваке заједнице веома је значајно питање изграђивања јединственог привредног система, а трајно јединство се постиже управо делегирањем функција неком наднационалном центру. Јединственост привредног система тражи изједначавање услова привређивања за све привредне субјекте како би се омогућио равноправни наступ на јединственом и интегралном тржишту.

Према томе, основни аргумент у прилог концепцији иницирања привредног система јесте потреба стварања таквих општих услова у којима ће се привредни субјекти *равноправно такмичити*, како у сфери промета, тако и у сферама кредита, производње, транспорта итд. Прихватајући конкуренцију као веома важан подстицај ка ефикасном привређивању, настоји се да

<sup>6</sup> Мр Мирослав Јовановић, Економика Европске економске заједнице, Савремена администрација, Београд, 1985, стр. 4.



у том тумачењу не буду створени повољнији системски услови једним привредним организацијама, што би скоро аутоматски представљало неповољне услове за друге.

Други важан аргумент у прилог овој концепцији је потреба формирања једне јединствене економике као *комплементарне целине* у којој ће се привредне гране међусобно допуњавати. Комплементарност се мора прихватити као један од основних економских принципа далекосежног значаја и према томе као једна од основних економских потреба.

Трећи аргумент јесте потреба за *ширењем тржишта* у том смислу што ће се односи понуде и тражње одвијати на великој територији, а опште је познат економски принцип да је рационалност понашања привредних субјеката управо пропорционална ширини тржишта. Стварање јединствене државне територије није довољан предуслов за стварно ширење тржишта, јер ће се промет и даље одвијати у мањем радиусу од државних граница, односно граница заједнице, ако су различити услови привређивања по подручјима земље (заједнице).

Даљи аргуменат у прилог изједначавању услова привређивања је потреба *оптимизирања капацитета* производње и промета у свим привредним групацијама. Оптимизација се може постићи једино код широког јединственог и интересног тржишта и у условима заокружене комплементарне економије у којима ће привредне организације имати могућност изграђивања објеката према принципу економије обима.

Аргументација даље може истаћи да је при изједначеним системским условима привређивања могуће постизати и *адекватну локацију* привредних објеката. Значи, ако у моменту избора локације за поједине објекте постоји дејство једнаких системских услова, оно ће само по себи утицати на избор најпогоднијих места која ће омогућити најекономичнију производњу.

Уско повезан с овим је утицај изједначених услова и на територијалну поделу рада, тј. *рационални размештај* производних снага. Значи, аргументација говори и о формирању таквих економских региона који ће у основи бити одраз компаративних предности сваког подручја.

Сви наведени аргументи упућују на закључак да је сасвим оправдана тенденција *унифицирања услова привређивања*, која је већ давно израсла у целовиту теоријску и апликативну концепцију. Међутим, она ипак треба да буде испитана и са становишта неких других аспеката који уносе корекције у закључцима. Наиме, реч је о фундаментално различитим условима у случају земље и привреде *нехомогеног састава* од случаја који представља мање или више хомогену композицију. У случају земље једнородног састава много је лакше постићи стварно и трајно изједначавање услова привређивања него у земљи (заједници) нехомогеног састава.

Нехомогеност, о којој је овде реч, резултат је следећих основних појава:

различит национални састав, различито историјско наслеђе појединих подручја, различит степен развијености подручја.

*Различит национални састав* земље има за последицу присуство тенденција које су супротне настојању било ког унифицирања, па тако и изједначавања системских услова привређивања. Заједница нација и националности представља објективно дат услов данашњице који се не може мењати нити пренебрегнути ради постизања неке замишљене хармоније мимо националне равноправности. Национални индивидуалитет се не исцрпљује само у посебности историје, језика, традиције, културе и сличних атрибута појединих нација, већ тражи и обезбеђење материјалне базе свог опстанка, као и материјално осигуравање свог развоја.

*Историјско наслеђе* није феномен прошлости, те се не може третирати као прости рецидив, већ је живо биће садашњости, које, поред осталог, има јак утицај на привредна кретања.

*Различит степен развијености* подручја, кад су разлике стварно велике, неминовно уноси различите објективне (несистемске) услове привређивања, као што су: различита акумулативна способност, различити степен активности и запослености радне снаге, различита структура привреде, итд.

Нехомогеност се мора третирати као *објективно дата чињеница*, а не као непријатна околност коју треба занемарити. Она стварно уноси дивергентна гледишта и контрадикторне тежње, али се не може пренабрегнути. Према томе, може се закључити да је код изједначавања услова привређивања, које је само по себи веома логично и корисно, неопходно а имати у виду да се у случају Југославије оно врши у специфичним условима који захтевају опрезност, темељне и многостране анализе пре него се уносе усавршавања у привредни систем, или пре доношења мера економске политике. Оно, пре свега, тражи *стрпљиво усаглашавање* ставова република, покрајина и региона, па и уважавање праксе. Још једном — систем се изграђује као процес.

### Градирање функција

Код разграничавања функција у првом реду треба имати на уму да се ради о већем броју степена, а не само о два нивоа. Ово се односи чак и на једнонационалне земље са унитарним уређењем, па је разумљиво да се још више односи на земљу са федеративним односно конфедеративним поретком. Значи, у случају Југославије нормално је да неке економске функције имају не само савезни и републички, већ и *покрајински и општински органи*. Питање није да ли да имају него које функције тре-

ба да имају. У прилог овој тези може се навести неколико аргумената.

Прво, у демократском политичком систему нормално је да је власт што ближе грађанима, и то не само народу као великој скупини људи, већ и поједином човеку-грађанину. Демократија се не исцрпљује на изборима, већ тражи и стални контакт грађана са органима управе.

Друго, за многе економске функције централизовано уређење значи одлучивање које није, и не може бити, адекватно различитим локалним условима по разним регионима.

Треће, пример земаља са успешно постављеним међусобним односима органа показује управо вишестепенасто градирање функција.

С друге стране, разграничење на неколико нивоа *не значи вештачко пребацивање функција* са вишег на ниже нивое једноставно ради тога да би се постигла децентрализација. Овај поступак такође има негативне последице. Другачије него централизовани, или двополни систем, али ипак непожељне консеквенце. Штавише, као што смо видели, неке се функције преносе и изнад највиших (централних) органа поједине земље — неким наднационалним заједницама и међународним организацијама.

Феномен преношења компетенција на наднационалном нивоу није тако нов и Европска заједница није једини пример, мада јесте најуспјешнији. Покушај формирања економских унија има по свим регионима света. Још значајније је стварање бројних међународних организација, учлањивањем држава по својој вољи. При томе државе *de facto* преносе нека своја права овим наднационалним институцијама, мада међународне организације немају ни правне ни друге инструменте принуде. Властити интерес сваке државе чланице представља најјачу полуку удруживања и покоравања општој вољи. За нас је овде овај феномен индикативан као чињеница да се процес централизације одређених функција *не зауставља на највишем нивоу у земљи*, већ ствара нове, још више нивое.

Према томе, постоји више нивоа у земљи, посебно у земљи са (кон)федеративним уређењем, којима се надограђују наднационални степени ван земље. Ако за случај Југославије набројимо све ове нивое добићемо следећу скалу:

- месна заједница (село, насеље, мали град)
- општина
- заједница општина (регион, велики град)
- покрајина
- република
- (кон)федерација
- регионална заједница (ван земље)
- међународна организација
- Организација уједињених народа.

Значи, питање разграничења функција за Југославију данас нису само односи федерација-република, о чему се највише расправља, већ уважавање права и обавеза *по целој скали* од месне заједнице до Организације уједињених народа. Вертикални редослед се може поставити и обрнуто, од Организације уједињених народа до месне заједнице, што није формалност и није немогуће. Питање је: да ли се права преносе (делегирају) одоздо до врха или, обрнуто, препуштају се одозго до доле. Први случај је доследна примена принципа демократије, а други случај тражи, у првом реду, што веће јединство. Међутим, ни овде се не треба препустити екстремним предубеђењима. Први случај не представља неефикасно функционисање система, а ни други случај се не може означити као аутократски, односно недемократски. Решење питања није тако једноставно да би се требало одредити за једно или за друго. Кад би било тако, оно би до сада већ било решено, на пример, референдумом. Због сложености проблема мора се пажљиво и са добром вољом расправљати, усаглашавати ставове и интересе, а систем односа изграђивати и коригирати *у виду трајног процеса*.

За Југославију су „дата“ три од најбројнијих девет нивоа, у том смислу што она не може много расправљати и утицати око њихових функција (или може веома мало) већ се треба њима прилагодити. То су функције регионалних заједница (ван земље), међународних организација, те Организације уједињених народа. Тако се расправа код нас своди на питање односа од месне заједнице до (кон)федерације — и обрнуто. При овом набрајању пунктова у скали разумљиво је да ће и број односно интензитет функција бити различит на сваком степену. Управо тај *различити интензитет* омогућује постојање већег броја пунктова, што код рационалног разграничења економских функција може бити предност а не сметња.

И само спомињање месне заједнице код расправе о економским функцијама може изгледати претерано. Међутим, неке функције, макар и малобројне, обављаће се мање ефикасно ако буду пренете макар за један степен више. То су, на пример, функције у вези са комуналним делатностима, са коришћењем локалних ресурса, са заштитом човекове околине итд.

Најновије дискусије желе одузети из општине све прерогативе „државности“ и свести је само на „комуналну самоуправу“. Ово из разлога што је досадашње искуство не једном показало примере самовоље општинских „носилаца власти“. Међутим, таквих примера имамо и на свим вишим нивоима све до Федерације. То је *питање правности државе а не нивоа*.

Заједница општина у виду региона није стекла афирмацију у пракси, јер изгледа само као вештачки уметнута карика власти која без потребе умножава бирократски апарат. Међутим, бирократске тенденције постоје такође на свим нивоима, као и волунтаризам. Значи, опет је питање броја и интензитета

функција а не нивоа. Заједница општина у великим градовима се чак и у пракси показала, не само као веома корисна већ и као неопходна.

Статус покрајина у случају Југославије је превасходно политичко (национално и историјско) питање, а мисли се да је не много мање и економско. У овом прилогу је већ било указано да је хетерогени национални и историјски наслеђени састав земље објективна чињеница која се не може занемарити ни у економици. Поред тога, покрајине могу имати (и стварно имају) значајне специфичности у структури своје економике, као и у нивоу економске развијености. Ево како се и код покрајина питање своди на *врсту и интензитет* функција.

Републике су, поред свега осталог, стекле и статус држава, и то не само приликом формирања Федерације (Авнојске Југославије) већ још више као процес током доживљеног скоро полувјековног државничког изграђивања *након тога*, што значи у току једног целог историјског периода. Према томе, републикама морају припасти и врло значајне економске функције.

Савезни органи Југославије морају, такође, имати врло значајне економске функције — чак и у случају евентуалног уставног проглашења конфедерације. Односи са свим пунктовима на наднационалним нивоима ван земље могу се одржавати само у име целе (кон)федерације. Процеси економске интеграције и у самој земљи воде ка централизацији многих функција. Овове се могу додати и сви већ наведени аргументи око потребе и користи изједначавања услова привређивања.

Уврштавање регионалне заједнице ван земље у градирању функција неће изгледати чудно ако се узму у обзир, на пример, односи у Европској економској заједници, где на наднационалном нивоу постоје тела која врше законодавне, извршне и надзорне функције, поред саветодавних. Одлуке ових тела, разумљиво, обавезне су за земље чланице. Такође постоје: буџет, фондови итд. (Сличан овоме је и примеир СЕБ-а, мада је формалноправно то случај међународне организације а не заједнице).

Па и саме међународне организације имају сличну структуру и сличне функције као и заједнице, што значи да се и тамо доносе одлуке сличног карактера. Из великог броја ових организација довољно је као примере споменути GATT и IMF, па ће бити јасно о чему се ради.

Организација уједињених народа се може навести као „највиша инстанца“, не у смислу неке „врховне власти“, али ипак као највиши ниво на коме се доносе фундаментална правила понашања релевантна за органе свих „нижих“ степена. Мада се ова правила више односе на међународне политичке односе, нека од њих се индиректно или директно тичу и економских односа међу земљама, па и у појединим државама.

Закључак је да су сви степени у скали *потребни и корисни*. Питање је само како градирати функције међу њима. Једноставно постављена хијерархија не само што није демократска, већ није ни ефикасна. Исто тако, нека тотална децентрализација би била дисфункционална.

Треба додати и то да постоји *широка леза* акција у односима међу институцијама по вертикалној односно по хоризонталној скали. Пре одлучивања и извршавања одлука од стране појединих органа постоји низ операција које служе за успостављање функционалног јединства. Тако се може навести следећи редослед ових међусобних и заједничких акција: информисање, консултације, координирање, усклађивање, усмеравање, приближавање, придруживање, регулисање, елиминисање (баријера), одлучивање, обезбјеђивање (извршења одлука), извршавање, надзиравање.

Код израђивања јединственог привредног система постоји и може се искористити још једна акција која би претходила свим горе набројеним, и која на свој начин и веома успешно решава и питање разграничења функција међу органима по свим нивоима. Такав ефекат има акција *дерегулације*, тј. препуштање економских односа јединственом и интегралном тржишту. У овом случају односи се успостављају директно међу самим привредним организацијама свих врста — што није питање економских функција међу органима о чему овде расправљамо. Према томе, може се претходно и начелно прогласити принцип: препустити привредним субјектима све одлуке и акције које могу саме доносити и извршавати, уколико се тиме не ремети ефикасно функционисање целокупног привредног механизма.

Ипак, *дерегулацији* је већ по овом принципу постављен предуслов. Ако се он не обезбеди онда је регулација неопходна. Она је понекад неопходна и за стварање предуслова како би могла доћи до изражаја самосталност привредних организација. Тако се, у свим случајевима где је регулација неопходна, поставља и питање носилаца функција регулирања, што је предмет овог прилога.

### *Разграничење функција према врстама делатности*

Објективни приступ код решавања питања разграничења функција, видели смо, мора поћи од оцене искустава у свету. Затим, мора одабрати критерије према којима ће се функције градирати. Међутим, већ код критерија наилазимо на неке који нису идеолошки посве неутрални, а ипак су релевантни. Такви су: јединство, демократија и слично. Још објективнији критериј је ефикасност функционисања система, али и он се не може апсолутизирати, већ се мора узети у комбинацији са претходнима. На крају, остаје правило да се врши усаглашавање

путем стрпљивих преговора свих заинтересованих страна, али полазећи не од готових ставова већ од критерија и интереса, макар били различити. Проблематика, ма колико била сложена, није нерешива, јер се ту надовезује још и коришћење врло објективног метода cost-benefit анализе, која може служити као убедљив аргуменат свим учесницима у преговорима. Ако се овоме дода још и чињеница да се усаглашавање мора користити као континуирани процес — добија се заокружени механизам разграничавања функција.

Ако је овај закључак веродостојан, онда се може констатовати да су мале могућности израде некаквог „модела“ којим би се предложило неко дефинитивно разграничење економских функција међу органима на различитим нивоима. Из ове тачке надаље проблематика није предмет науке, ни неког институтског пројекта, већ предмет политике, тј. расправе представника органа из друштвено-политичких заједница, односно заједница грађана и народа.

Једини корак који се ту још може учинити је покушај указивања на интензитет функција код органа на појединим нивоима према врстама делатности. Такав је покушај изведен у шеми која следи. Она је израђена на бази принципа, аргумената, критерија, метода и искустава на које је указивано у овом раду.

Шема разграничења функција

Врсте делатности	(Кон)фе- дерација	Република	Покрајина	Општина
Привредно-системско законодавство	+++	++	+	
Монетарно-кредитна политика	+++	+		
Јавне финансије	++	++	++	++
Планирање развоја	+	+	+	+
Промет роба и услуга	+	+	+	+
Мобилност фактора производње	++	+		
Спољни економски односи	+++	+		
Велики техничко-економски системи	+++	+	+	
Регионални развој	+	+	+	
Еколошка заштита	+	++	++	+++
Комуналне делатности				+++
Стамбена привреда				+++
Мала привреда		+	+	++
Сервиси и „непривредне“ услуге		+	+	++

У шеми су као нивои обележени: (кон)федерација, република, покрајина и општина. Из пунктова у земљи нису обележени месна заједница и заједница општина, не зато јер су ирелевантни, већ због тога што недостаје искуство. Ипак, логика је

та да би месна заједница имала мање функција него општина, а заједница општина више. Наднационални нивои такође нису уврштени у шему, јер код њих нема општег правила, већ је интензитет функција различит не само код разних нивоа и врсте делатности него и код разних институција (заједница и организација) на истом нивоу.

Из шеме дефинитивно постаје јасно да нема никаквог смисла расправљати у прилог оправданости централизирања функција, или у прилог децентрализацији. Ефикасност система се може постићи само *правилним распоредом функција по свим нивоима*. Треба веровати да се тако може постићи и *јединство система*.

*Nikola Uzunov*

#### THE ISSUE OF DIFFERENTIATING THE ECONOMIC FUNCTIONS OF THE (CON)FEDERATION, REPUBLICS, PROVINCES AND MUNICIPALITIES

##### Summary

Discussions on this issue are held under the dominant influence of different and divergent ideological, national and political viewpoints and aspirations. Extreme cases of these aspirations appear in the form of separatist demands, but also unitarian ones. An example of such an approach is the marking of competences of republics, provinces and municipalities as some kind of «feuda». However, with a similar, subjective approach, these evaluations can be indicated as looking for a system of some kind of «monarchy», i.e. the type of an absolute monarchy.

A scientific approach must be objective and proceed from present processes and trends in the world. This observation leads to the conclusion that today there are simultaneous tendencies towards decentralization and towards the integration of economic functions. The case of the United States of America is an example of a federal organization of state administration with a high level of decentralization, but at present also with strengthening of the power of federal authorities. The case of the USSR, on the contrary, is also an example of a federal organization, but with a high level of centralization and now also with strong demands and actions towards decentralization. In individual countries of Western Europe, there are strong movements and demands for strengthening regional and local self-management, but at the same time, these states transfer, by integrating in the EEC, significant functions to a higher, even supernational level. That means that phenomena may not be observed unilaterally, by separating only those trends that coincide with our prejudices.

The mechanism of construction and expansion of the EEC also represents an example of objectivizing the methods of analysis and decision-making. In essence, this is a cost-benefit method in that sense that each state (nation), before transmitting some functions to authorities at the supernational level of the Community, measures the benefit it may get from this transfer — and the price it has to pay for it.

Today, the case of the European Community is most relevant for Yugoslavia. Not only due to the fact that Yugoslavia prepares to join the Community, but also due to the fact that Yugoslavia itself represents a commu-



nity of nations (and states), indeed, created by another method, but also with more problems. Yugoslavia is a case of a federation of a non-homogeneous structure, but non-homogeneity must be treated as an objectively given fact and not as an unpleasant circumstance that should be neglected. This means that, apart from using the method of the cost-benefit analysis, the mechanism of patient coordination of the positions of the republics, provinces and regions must also be used. The system of mutual relations can be developed and corrected only in the form of a permanent process.

When differentiating functions, we should, first of all, keep in mind that there is a larger number of levels, and not only two of them. This even relates to uninational countries with a unitary system, which implies that it relates even more to a country with a federal or confederal system. Apart from the internal levels, external, supernational levels must be taken into account as well. In this way, we get a complete scale of even nine levels. Those are: local communities (village, settlement, small town) — municipality — community of municipalities — province — republic — (con)federation — regional community (out of the country) — international organizations — United Nations Organization. That means that the issue of differentiating functions in Yugoslavia today does not only refer to the relations between the federation and the republics, which are discussed most frequently, but also to the respect of rights and obligations on the whole scale from the local community to the United Nations Organization and reverse.

There is also a wide range of actions in the relations among institutions on the vertical scale, and not only decision-making. We can thus mention the following sequence of mutual and/or common actions: information, consultations, coordination, reconciliation, directing, approaching, joining, regulating, elimination (barriers), decision-making, providing (implementation of decisions), execution, supervision.

Another action can be used, which would precede all the above mentioned actions, also solving the issue of differentiating functions in its own way and very successfully. That is the action of deregulation, i.e. leaving the economic relations to the integral and unified market. The principle is: leaving all decisions and actions which can be made and implemented independently to economic entities, if that does not disturb the efficient functioning of the complete economic mechanism.

Differentiation of functions can be carried out according to types of activities. In most cases, authorities at a higher level will have functions, and may be at all levels, but, of course, of a different character and with a different intensity.

Definitive differentiation is not only a matter of science (project) but also of practice, i.e. coordination of positions and interests by negotiations among authorities.

