

*Rasto Ovin\**

## KAKO ODREDITI EKONOMSKU FUNKCIJU DRŽAVE U JUGOSLAVIJI — INOVACIJOM ILI KOPIRANJEM POZNATIH MODELA?

### *Uvod*

Posleratna su iskustva u Jugoslaviji pokazala da su bili pokušaji političke i privredne inovacije na našem tlu skupi i neefikasni. Isticanje osobenosti naših vrednosti i ekonomskih ciljeva i njihovo ugrađivanje u sistem, onemogućilo je efikasno funkcionisanje ekonomskog sistema. U kombinaciji sa delovanjem ideološke kontrole i intervencije to je sprečilo i reprodukovanje bilo kakvog ekonomskog sistema.

Neuspeh našeg političko-ekonomskog eksperimenta, kao i savremena kretanja u istočnoj Evropi, prisilili su i Jugoslaviju da počne putem transformacije tržišne privrede. Do sada se ova transformacija temeljila uglavnom na ekonomskoj politici šokova, koji su proizrokovali snažne otpore, i koji su do danas često ugrožavali, a na neki mestima i sputali privrednu reformu. Jedan od uzroka za takav tok događaja, prema našem mišljenju, jeste i nedorečena uloga države u procesima transformacije u Jugoslaviji.

U kritikama savezne vlade, između ostalog, opet se naziru zahtevi da je potrebno neke sektore izuzeti iz monetarnih i budžetskih ograničenja, a slično se ponekad predlaže i za tržište rada. Posle decenija direktnog uplitanja u privredu sada se država našla u situaciji u kojoj su prijašnji sistem intervencija i politika neupotrebljivi, a za nove nema ni orijentacije, a kamo li praktičnih rešenja. Odlaganjem mera jačaju i spomenuti otpori i pritisci na netržišno rešavanje sve gore situacije u privredi, koja se i te kako proširuje na kod nas vrlo osetljivo polje međunacionalnih odnosa.

Ekonomska je politika tako postavljena pred zadaću brzog i efikasnog rešenja nastale ekonomske i društvene situacije. Da bi

---

\* Dr Rasto Ovin,  
Ekonomsko-poslovna fakulteta, Maribor

se tome racionalno pristupilo, treba prvo odbaciti partikularističke zahteve pojedinih interesnih grupacija da se u životu održe elementi privrednog sistema, koji socijalizaciju nalažu ekonomskim mehanizmima i instrumentima. Istovremeno, međutim, potrebno je zakonski sankcionisati brigu države o socijalnoj korekciji.

Zalažemo se zato da se pri tome ne ide u detaljnu elaboraciju nekog našeg (opet originalnog) sistema, jer su u praksi evropskih zemalja poznata rešenja — modeli ekonomske politike, koji su se pokazali efikasnim, i to u prilikama koje na neki način nalikuju na naše. Tako predlažemo da se uloga države u tržišnoj privredi u Jugoslaviji opredeli konzultirajući model nemačke socijalno-tržišne privrede. Pored nekih značajnih razlika između opštih prilika u posleratnoj Nemačkoj i današnjih prilika u Jugoslaviji, koje u najvećoj meri proističu iz istorijskih činjenica, postoje i neke sličnosti, koje se mogu smatrati značajnima. Pre svega, to je potreba za političkom, društvenom i privrednom obnovom, koja se ne može prepustiti spontanim procesima i instrumentalističkoj ekonomskoj politici. Politika socijalno-tržišne privrede u Nemačkoj trebala je u ono vreme, a to je i učinila, rešavati tako osnovne probleme uspostavljanja konsistentnog ekonomskog sistema, koji su u neku ruku slični našima.

Uprkos tome da se vlade izabrane na ovogodišnjim demokratskim izborima u pojedinim delovima Jugoslavije brane odgovornosti nosioca sistemskih promena, one će tako morati postupiti.

U pitanju je vraćanje poverenja u državu, koje se iz različitih uzroka na današnjem tlu Jugoslavije izgubilo. To važi podjednako za sve delove Jugoslavije bez obzira na političku orijentaciju novih vlasti. Na tom polju se u SRN posle rata utrošilo dosta energije.

Drugo je uspostavljanje poverenja u nacionalnu valutu, što je bilo 1948. učinjeno monetarnom reformom i etabliranjem kvazi monetarističke politike uz tome odgovarajući položaj centralne banke. »Temeljnim zakonom« iz 1949, koji je zapravo bio u funkciji ustava Savezne Republike, regulisani su kako glavni ekonomski ciljevi tako i intervencija države. Ona je gotovo lišena intervencija u transakcijama između ekonomskih subjekata — to je prepušteno tržištu. Na tom planu najznačajnija je funkcija države kod zaštite konkurencijskog reda. Država je zatim odgovorna i za socijalnu korekciju, koja mora, međutim, biti prema mogućnostima komplementarna sa delovanjem liberalnog tržišta.

Uz zakonsku zaštitu privatne svojine posebna pažnja u delu socijalno-tržišne privrede namenjena je položaju radnika u društvu. Kao ekonomski mehanizam ove politike najznačajniji su instrumenti koji omogućavaju kapitalizaciju prihoda i uštedevina radnika sa niskim primanjima. Zaštita interesa radnika u preduzećima operacionalizovana je putem sistema suodlučivanja.

Zalažemo se za pragmatizaciju ekonomske prakse u Jugoslaviji, što prema našem mišljenju obuhvata i konsultiranje rešenja poznatih u svetu, od kojih ovde ispostavljam opisani model koji je primenila SNR. To, međutim, ne znači da smo za nekritičko preuzimanje tuđeg iskustva, Sasvim je jasno da mora država preuzeti odgovornost za rezultate u vlastitoj privredi, što uvek iziskuje i prilagođavanje ekonomskog sistema i politike zatečenim prilikama. Mehanizmi i mere koje zahtevaju naše specifičnosti, međutim, ne mogu više biti u sukobu sa onima koji su se potvrdili u praksi industrijalizovanih zemalja, gde valja konsultirati one modele, koji daju najviše odgovora za aktualne probleme naše transformacije.

### *1. Transformacija traži novu ulogu države*

Uprkos tome da je uključivao neke elemente tržišne privrede socijalizam u Jugoslaviji ostavio je za sobom abnormalnu privrednu strukturu, inostrane dugove i percepciju ljudi koja je udaljena od ekonomske realnosti. Posle početne euforije, koja za razliku od većine drugih zemalja preokreta u istočnoj Evropi nije sadržavala elemente revolucije, slično kao u ostalim pomenutim državama, oduševljenje za marketizaciju života sve je manje. Pri tome, unutar Jugoslavije postoje značajne razlike između republika, na što ukazuju ishodi najnovijih izbora. Ovo, međutim, ne opovrgava tvrdnje o sve manjem oduševljenju za marketizaciju, jer se ona može aplicirati i na Markovićev dezinflacioni program, koji sadrži dosta elemenata marketizacije i privredne normalizacije.

Kako se, dakle, rezervisanost prema prelazu u tržišnu ekonomiju javlja u celoj Jugoslaviji, to je moguće ustanoviti da se mišljenje populacije zaprav u jednom delu promenilo. Pokazalo se da je bio opšti konsenzus (koji se javljao na početku izvođenja programa) postignut samo koliko se radilo o ukinuću represije nad ličnom i potrošačkom slobodom, dok su troškovi transformacije potcenjivani.

Tako je danas u bivšim državama realnog socijalizma, koje su stupile na put transformacije, prisutan jaz između nastojanja novih vlasti za normalizacijom privrednog života i spremnosti populacije za ove promene. Kriviti ljude što se još drže tekovina prijašnjeg sistema, koji im je donosio socijalnu zaštitu i lagodan rad, značio bi uklanjati se zamisli o novoj ideologizaciji i socijalnom inženjeringu, bez obzira što je u pitanju privredna normalizacija, bez koje se neće moći. Bolje je zaključiti iz toga da zatečeno stanje samo pomoću instrumentalne ekonomike nije moguće rešavati. Ni struktura, ni kritička masa koje bi se na instrumentalne mere mogle odazvati, u tim zemljama, naime, ne postoje. Primer za gornju tvrdnju jeste udeo državne svojine u industriji.

koji u proseku prekoračuje 95 posto kapitala. I da je to javni sektor svojine u normalnoj kapitalističkoj dražvi, ekonomska politika u takvim okolnostima praktički nema mogućnosti jer gotovo nema titulara; u tom se slučaju radi o direktnom nadzoru praktički cjelokupne industrije.

Defetističku reakciju ekonomskih subjekata i stanovništva povećava i netransparentnost mera i procesa transformacije. To je posledica neiskustva novih vlasti kao i činjenice da su, živeći decenijama pod monističkom vlašću, i sami nenamerno preuzeli deo njezine percepcije. Time nove vlasti u zemljama (i republikama u Jugoslaviji) gde je transformacija već počela, same ugrožavaju pozitivan ishod svoje akcije i odriču se značajne energije, koja je nestala kao preokreta i koju bi bilo još uvek moguće upotrebiti u interesima reforme.

Nabrojane razloge smatramo kao najznačajnije činioce otpora protiv transformacije u bivšim zemljama realnog socijalizma i u Jugoslaviji. Sem toga što ovi otpori poskupljuju transformaciju, njih treba kao jedini način obrane stanovništva i superstrukture pred nejasnom budućnošću uvažavati kao sasvim realnu prepreku i pretnju za mogućnost izvedbe transformacije demokratskim putem. Time postaju realne totalitarne varijante, koje bi, međutim, istočnoevropsku kao i jugoslovensku civilizaciju vratile za cijele decenije.

Zbog toga se ekonomisti ne bi trebali zaneti samo novim perspektivama koje otvaraju promene sistema, već je naš zadatak i vođenje rasprave o teoriji i politici transformacije i o ulozi države u tome. Kod toga su, prema našem mišljenju, najznačajnija dva principa koja istovremeno određuju i uspeh akcije:

— teorija i politika transformacije moraju se temeljiti na neprikosnovenim stanovištima savremene ekonomske teorije. U pitanju je »konvertibilnost« privrednih mehanizama. Samo kao takvi oni mogu predstavljati smjer transformacije.

— nasuprot univerzalnosti teorije, mehanizma i instrumenata privrednog sistema imamo partikularnost politike transformacije i ekonomske politike. Za razliku od ekonomske teorije, koja se posvećuje pitanju optimalnog, (ekonomska) politika je rešavanje pitanja mogućeg. Prevladu pozitivnog u ekonomskoj teoriji, u ekonomskoj politici predstavlja normativni pristup.

To znači da se zauzimamo za transformaciju jugoslovenske privrede u smeru nekog od poznatih verifikovanih modela. Dalje trošenje energije za inovacije na području ekonomske teorije i mehanizama ne bi predstavljalo ništa drugo nego trošenje energije i dalje ugrožavanje željenog ishoda transformacije. Kod (ekonomske) politike transformacije iz etatističke u tržišnu privredu, međutim, ne postoji za sada ni jedan model na koji bi se mogli ugledati, a sem toga odgovornost za politiku u najvećem delu uvek mora preuzeti svaka država za sebe.

Taj zadatak traži za nacionalne države i obavezu da promene svoj opšti karakter, a time i svoj odnos prema privredi. Drugim rečima uloga države u transformaciji iziskvaće napuštanje praktički svih postulata koji obeležavaju njezinu poziciju u etatizmu i koji su, sem neznčajnih izuzetaka, neupotrebljivi za tržišnu ekonomiju.

## 2. *Kompromitovanost modela tržišnog socijalizma*

Iskustvo Jugoslavije predstavlja značajan deo teorija o tržišnom socijalizmu. Od svetskih autora u toj oblasti valja posebno istaći imena kao što su K. Kautsky, B. Horvat, O. Lange i D. Lerner. Njihova su nastojanja bila u smislu kombinacije prakse realnog socijalizma u istočnoevropskim zemljama sa nekim mehanizmima stimulacije tržišta u kapitalizmu. Zajedničku platformu teoretičara tržišnog kapitalizma predstavlja državna (društvena) svojina sredstava za proizvodnju.

Naročito u šezdesetim godinama neki su teoretičari na zapadu videli mogućnost da bi se određeni mehanizmi socijalističke privrede (uglavnom je reč o planiranju) mogli primeniti i u kapitalizmu kao mogućnost za smanjivanje neizvesnosti tržišta. Hipoteza konvergencije naglašava one procese u razvoju obaju sistema koji su ukazivali na njihovo približavanje. Ovde se pre svega mislilo na elemente tržišta koji su se nazirali u privrednim reformama šezdesetih godina u zemljama realnog socijalizma i elementi plana u regulacionim mehanizmima u Francuskoj i Engleskoj takođe u šezdesetim godinama (J. Tinbergen). U Francuskoj je u to vreme ideju indikativnog planiranja promovirao J. Masse. Otuda se ona prebacila i u Englesku, ali je kasnije svedena na skromnu delatnost predviđanja privrednih tokova. Ovaj neuspešni eksperiment doprineo je veri u nerešivost problema vanjske neizvesnosti u tržišnoj privredi.

Nije samo ekonomska neefikasnost (centralno) planskih privreda ono zbog čega teorije koje se oslanjaju na polazne elemente socijalističke privrede nisu prikladne za daljnju elaboraciju i primenu u procesima transformacije. Te su se teorije diskreditovale ne uvidevši činjenicu da je realni socijalizam »inovacijom« osnovnih principa društva i ekonomije (pravni status pojedinca i kolektivna svojina sredstava za proizvodnju) pošao putem protivprirodnog socijalnog inženjeringa. Što se tiče uvažavanja planskog mehanizma, tu je masovno predviđeno da se radi zapravo samo o alibiju vladajućih struktura za direktnu intervenciju u većinu životnih i privrednih sfera.

Na tom mestu treba istaći nešto drukčiju ulogu države — partije u Jugoslaviji. Svojim tolerantnijim nastupanjem ona je proizrokovala nešto manje disperpcije u poređenju sa ostalim socijalističkim zemljama. Ovo, međutim, ne znači da je zbog toga mo-

del koji je primenjivala Jugoslavija moguće upotrebiti kod transformacije u tržišnu privredu.

U ekonomskoj su teoriji poznate i druge mogućnosti regulacije privredne aktivnosti, koje se ne oslanjaju samo na instrumentalnu ekonomiku, koja pretpostavlja visok stupanj proizvodne sposobnosti i razvijenosti tržišnih i korektivnih mehanizama u društvu.

Za razliku od ekonomike matice, koja polaže malu pažnju ekonomskom poretku, heterodoksna teorija institucionalne ekonomike nažno podvlači socijalne promene i aktivnu ulogu institucija u privredi. U skladu sa institucionalnom ekonomikom, tržišni bi mehanizmi i institucije trebali biti intenzivno kontrolisni putem društvenih institucija, čime bi one u stvari trebale usmeravati alokaciju resursa. Napuštajući analizu ravnoteže (tržišni optimum i konkurencija), ova se teorija više bavi analizom privrednog razvoja u širem smislu (uloga institucija sistema, relacije između vlade i preduzeća itd.).

Za razliku od institucionalizma, koji je više ili manje ostao na teoretkoj razini, konstitucionalna ekonomika (J. Buchanan) i sa njom kompatibilna nemačka »Ordnungstheore« (W. Eucken) doživele su i aplikaciju. Prva se afirmisala pre svega u oblasti budžetske kontrole, dok drugu treba smatrati osnovom nemačke socijalno-tržišne privrede, koju je u parisi posle 1948. promovisao L. Erhard. U generalnom smislu ove dve teorije privrednog poretka predstavljaju kombinaciju principa pozitivne ekonomske analize i politike (klasike i neoliberalizma) sa legalnim i političkim ograničenjima, unutar kojih se izvode odluke ekonomskih i političkih subjekata.

Metodološka konsistentnost i aplikabilnost sigurno razlikuje konstitucionalizam i ordoliberalizam od ostalih pomenutih modela, koji bi mogli služiti kao uzor kod transformacije u bivšim socijalističkim zemljama istočne Evrope, pa i u Jugoslaviji. Interesantno nam se čini istaknuti neke činjenice koje ukazuju da kada su u pitanju sama transformacija, kao i uslovi transformacije, postoji nekoliko uporedivih tačaka na kojima je morala početi nemačka politika socijalno-tržišne ekonomije, a koje se takođe javljaju u bivšim zemljama realnog socijalizma. Pri tome mislimo pre svega na grupu država u kojoj su Poljska, Češka i Slovačka Federacija, Mađarska i Jugoslavija. Zbog njezine nehomogenosti i neke sličnosti, na koje ćemo upozoriti u nastavku, verovatno ne mogu važiti za celu Jugoslaviju. Kada je u pitanju prihvatanje nekog od postojećih modela, koji su se potvrdili u praksi razvijenih država, mogle bi se u Jugoslaviji takođe istaknuti razlike u istorijskom iskustvu sa zapadnom civilizacijom.

### 3. Proces transformacije i socijalno-tržišna privreda

Socijalno-tržišnom privrednom obeležava se posleratna praksa tadašnje SR Nemačke u oblasti ekonomskog sistema i ekonomske politike. Njezinu teoretsku podlogu predstavljaju Frajburška škola nemačkog neoliberalizma W. Euckena (koja je također nazivana ordoliberalizam) i ideja socijalno-tržišnog društva koju su promovisali W. Roepke i A. Mueller-Armack. Socijalno-tržišna privreda se u svojoj aplikaciji odnosi na kombinaciju principa pomenutih ideja — primenjujući ordoliberalnu ideju na područjima privatne svojine, tržišne utakmice i monetarnog sistema. Socijalno-tržišna ideja primenjena je na poljima socijalnim korektivima i društveno odgovornog ponašanja subjekata koji poseduju moć.

S obzirom na ulogu države u privredi stanovište socijalno-tržišne privrede može se u grubom smislu uporediti sa ostalim najpoznatijim školama ekonomske politike pomoću sledeće šeme:

Uloga država u oblastima	Klasici	Kejnezijanci	Socijalno-tržišna privreda	Socijalizam
ekonomski poredak	pasivna	pasivna	aktivna	aktivna
ekonomska politika	pasivna	aktivna	pasivna	aktivna

Činjenica koja je u najvećoj meri pomogla afirmaciji socijalno-tržišne privrede jest potreba za društvenom, političkom i ekonomskom obnovom u posleratnoj SRN. Baš iz toga proizilazi prva osobina, koja svrstava model socijalno-tržišne privrede ispred ostalih modela, koje bi valjalo konsultirati u Jugoslaviji kao i u ostalim bivšim državama realnog socijalizma. A to znači da je socijalno-tržišna privreda uz model privrednog razvoja imala i funkciju modela transformacije. Da je to bilo tako, upozoravaju nas neke sličnosti koje se naziru kod poređenja tadašnje nemačke i savremene istočnoevropske situacije. Njih ćemo ukratko prikazati, posebno osvrćući se na primer Jugoslavije.

Posleratna je situacija u Nemačkoj tražila, kao što smo već pomenuli, društvenu, političku i privrednu obnovu. Uprkos tome da su manje dramatične, okolnosti u bivšim socijalističkim državama takođe traže izmene ne samo na privrednom polju, nego i u oblasti društvenog i političkog života.

U strukturnom se pogledu njemačka privreda trebala preobraziti iz privrede vojnog tipa (Kriegswirtschaft) u mirnodopsku privredu. Jasno da situacija u bivšim socijalističkim državama nije takva, ali je platforma »permanentne revolucije« kao podloga za arbitriranje monističke političke vlasti prouzrokovala slično debalansiranje privrede. U oba slučaja nacionalne privrede na startu

počinju sa znatnim materijalnim hendikepom: Nemačka sa razrušenim kapacitetima i obavezama da plati reparacije, a socijalističke države sa zastarelim kapacitetima i znatnim inozemnim dugom.

Slična se situacija pojavljuje i na polju zakonodavstva i čovjekovih prava. U oba slučaja radi, se, naime, o padu totalitarnog režima. To traži ponovnu afirmaciju vladavine zakona. Visoko rangirane kolektivne vrednosti, kao značajan element obaju totalitarnih režima, trebaju biti zamenjene ustavno sankcionisanom građanskom slobodom, koja se temelji na slobodnom pojedincu, koji je dužan biti lojalan sistemu i zakonu, a ne vladajućoj partiji. Preobražaj u civilno društvo u oba slučaja iziskuje i promenu uloge države, koja ne može biti više iznad svojih građana. Ne valja zaboraviti ni činjenicu da je reč i o napuštanju platforme koja je bila putem komunikacije monističke vlasti usiljavana pučanstvu: to je platforma izabrane klase (nacije). S tim u vezi u oba slučaja državne transformacije trebaju prihvatiti međunarodni sud o pogrešnosti i nehumanosti društvenog i političkog modela koji su imale.

Gornja upoređenja govore u prilog ideji da se kod transformacije u bivšim državama realnog socijalizma konsultira kako teorija tako i praksa uloge države u socijalno-tržišnoj privredi. Pored toga ovaj se model svojim rezultatima i činjenicom da je u pitanju više privredni sistem nego samo ekonomska politika, dokazuje kao moguća formula transformacije. Činjenica je da politika transformacije traži delovanje mera na širem području, a ne samo na ekonomskom.

#### 4. *Transformacija i ekonomska politika*

Jugoslavija, odnosno oni njezini delovi gde je već (odnosno gde će biti) postignut politički konsenzus da treba ići putem sistema koji su se pokazali efikasnim, mogli bi naći korisnim i iskustvo na polju ekonomske politike i privrednog sistema u socijalno-tržišnoj privredi. Reč je, opet, pre svega o prvim fazama u kojima se pomenuti model sukobljavao sa neravnotežama, koje takođe predstavljaju realnost kod ekonomske politike transformacije u bivšim državama realnog socijalizma.

U sledećem ćemo delu ovog članka prikazati najznačajnija područja ekonomske politike i privrednog sistema, gde se prema našem mišljenju osobito ispoljava primenljivost prakse socijalno-tržišne privrede u transformaciji bivših socijalističkih država istočne Evrope. Mi ćemo u ovom prikazu nastojati prikazati pomenuti model sa stanovišta sledećih osobina: kompatibilnost sa savremenom tržišnom privredom, zastupljenost socijalnih ciljeva i korektiva, i prelaženje područja instrumentalne ekonomike; što —



ponavljamo — po nama, predstavlja najznačajniju osobinu modela socijalno-tržišne privrede, kad je u pitanju njegova aplikabilnost za transformaciju.

Proširujući područje interesa prevladavajućih škola, teorija ekonomske politike W. Euckena ističe dva osnovna područja ekonomske aktivnosti:

— ekonomski poredak, koji predstavlja zakonski i institucionalni okvir za privređivanje,

— ekonomski proces kao aktivnost ekonomskih subjekata.

Aktivna je uloga države koncentrisana na obranu konkurentnog uređenja i socijalnih ciljeva. Principijelno treba državna intervencija na području socijalnih ciljeva biti kompatibilna sa tržišnim »poretkom«. Za razliku od većine industrijalizovanih zemalja, u Nemačkoj se afirmirala zakonska definicija društvenih i ekonomskih ciljeva odnosno principa. U smislu naše rasprave najznačajniji su:

- a) nedodirljivost privatne svojine;
- b) alokacija resursa u skladu sa tržišnim principima;
- c) državna zaštita tržišne utakmice;
- d) ekonomski ciljevi u obliku zakona;
- e) socijalni korektivi u sistemu;
- f) položaj rada.

a) Zakonski sankcionisana nedodirljivost privatne svojine predstavlja kako civilizacijsku komponentu tako i prihvatanje polaznih stanovišta liberala.

b) Prepuštanje alokativne funkcije tržištu takođe ukazuje na zakonsko sankcionisanje postulata Frajburške škole u smislu dekontrole i deregulacije ekonomske aktivnosti.

c) Država izvodi svoju aktivnu ulogu u privredi štiteći tržišnu utakmicu, koja obezbeđuje tržišni optimum. Principi konkurencije mogu se ograničavati samo kada je u pitanju društvena odgovornost (sadržana u sklopu ekonomskih ciljeva).

d) Za razliku od većine industrijalizovanih zemalja ekonomski su ciljevi zapisani u obliku zakona. Oni se inače ne razlikuju od glavnih ciljeva u drugim tržišnim privredama. To su: stabilnost cena i nacionalne valute, puna zaposlenost, ravnoteža platnog bilansa, stabilan privredni rast i socijalni ciljevi. Njih tvore socijalna jednakost, socijalna zaštita i socijalni razvitak. Zakonski tretman ekonomskih ciljeva služi ekonomskim subjektima kao informacija o tome koja su dela društveno konformna, a koja nisu. Taj tretman takođe predstavlja realizaciju principa odgovornosti, koju kod svoje aktivnosti trebaju slediti svi društveni subjekti.

e) Socijalni korektivi sastavljeni su od obezbeđenja posla, zaštite zaposlenih, osiguranja protiv rizika na poslu, poboljšanja distribucije dohotka i drugih mera socijalne politike.

f) Pozicija rada kod kolektivnog pogađanja temelji se na suodlučivanju, koje predstavlja ekstenziju principa participacije

radnika kod upravljanja preduzećima u industrijalizovanim zemljama. U većim firmama (preko 2000 zaposlenih) zaposleni tvore polovinu upravnog odbora preduzeća. U firmama sa više od pet zaposlenih formira se pak savet preduzeća. Suodlučivanje omogućava uticaj radnika na određivanje plata, stalno i privremeno otpuštanje radnika i dužinu radnog vremena.

Kao što je poznato, monetarnu politiku vodi nezavisna centralna banka, što u najužem smislu pojašnjava poslovičnu stabilnost nemačke marke. Verovatno zbog lošeg iskustva s inflacijom u dvadesetim godinama ovog veka, celo posleratno vreme monetarnu politiku SRN obeležavao je monetaristički pristup.

Mi se slažemo s ekonomistima koji ističu da bi tržišna transformacija u bivšim socijalističkim zemljama trebala početi uvođenjem stabilne valute sa svim preduslovima (budžetsko ograničenje i nezavisan položaj centralne banke). Ne samo u Jugoslaviji i u Poljskoj gde su postignute najviše stope inflacije, nego i u ostalim istočnoevropskim zemljama nacionalnim valutama mora se vratiti odgovarajuća funkcija u narodnoj privredi. Podržavajući napuštanje pro-inflacione privrede, stabilna valuta bi pored toga omogućila i privredne transakcije na duži rok, kao i ugovaranje, što treba uzimati kao značajan preduslov za uvođenje tržišne privrede. Ovo naročito važi za Jugoslaviju, gde se pokazalo (u osamdesetim godinama i kod Markovićeve reforme) da meka monetarna politika znači samo odlaganje problema i time prouzrokuje da je svaki sledeći stepen finansijske konsolidacije još skuplji.

Uloga države u fiskalnoj politici u socijalno-tržišnoj privredi prilično je tradicionalna, odnosno nalik je na ostale industrijalizovane države. Iznimka postoji samo u decentralizaciji fiskalne politike, koja se izvodi u obliku višenivoskog upravljanja, čime ona igra značajnu ulogu kod podržavanja razvoja lokalnih privrednih delatnosti.

Zaštita tržišne utakmice i konstitucionalnog okvira najznačajnije su funkcije države u socijalno-tržišnoj privredi. Govoreći o tržišnoj utakmici, ovde je, prema našem mišljenju, uloga države u državama transformacije, pa tako i u Jugoslaviji, odnosno u njenim jedinicama, od presudnog karaktera. Monistički politički sistem u ovim je državama zapravo omogućio i tražio prilagođavanje socijalističkih giganata u privredi monopolističkoj atmosferi. Uprkos činjenici da je u Jugoslaviji tržište dobara u neku ruku funkcionisalo, ono je ipak bilo snažno ograničeno putem uvoznih barijera, što je omogućavalo izrazitu pojavu monopola i oligopola. Gotovo je bilo pravilo da su preduzeća sa pozitivnom javnom reputacijom taj svoj status izborila putem iskorišćavanja svoje monopolističke pozicije na relativno autarhijskim domaćim tržištima. I danas kritike nekih od bivšim preduzeća koje su uperene protiv vladinih mera, ukazuju na razočarenje zbog rušenja njihovog prijašnjeg statusa. Kada u narednim fazama marketizacije problema

nezaposlenosti još poraste, moguće je očekivati da će pomenuta preduzeća za rešavanje ovog problema predlagati ograničenja tržišta putem državne intervencije. Mi smo, međutim, mišljenja da je zakonska zaštita tržišne utakmice za ishod transformacije u tržišnu privredu od presudnog značaja, te bi je mogli kod ekonomske politike rangirati odmah do monetarne politike.

Jedan od postulata socijalno-tržišne privrede koji bi trebao postati delom politike transformacije u bivšim socijalističkim zemljama nazire se iz mehanizama politike raspodele dohotka. Pre svega, ona se za razliku od većine industrijalizovanih zemalja ne oslanja primarno na progresivno oporezivanje. Politika raspodele dohotka izvodi se putem državne stimulacije formiranja kapitala kod grupe stanovništva sa nižim primanjima. Pomoću promocije štednje, transfera i subvencionisanja kod izgradnje javnih stanova, obaveznog socijalnog osiguranja i drugih finansijskih aranžmana, stimuliše se kapitalizacija uloga i uštedevina tih grupa. Jer su subjekti prošetne i antipotrošačke politike, i manje plaćeni radnici postaju manje ovisni o osnovnoj plati i doprinose relativno visokim stopama štednje, pomažući tako stabilan rast nacionalne ekonomije.

Sem lojalnosti radnika koju takav sistem prouzrokuje, i, što je naravno dobrodošlo u svakom sistemu, takav bi stimulatívni sistem distribucije dohotka mogao pomoći u procesima privatizacije u bivšim socijalističkim zemljama. Novije iskustvo u tim državama pokazuje da ovi procesi napreduju mnogo sporije nego je to bilo očekivano (Blanchard-Layard, 1990).<sup>1</sup>

Ali, ne verujemo da bi sama država mogla bilo čime nadoknaditi odsustvo domaćeg nivoa dohotka i zbog ustručavanja stranog kapitala da se upusti u ulaganja u tim zemljama. Zbog toga nam se čini izuzetno značajno pojavljivanje države u smislu politike distribucije dohotka u smislu prakse u SRN. Ova će politika trebati postati instrumentom za dovođenje uštedevina domaćinstava u ekonomske transakcije umesto dosadašnjeg ispunjavanja egalitarnih ciljeva.

Tržišna privreda ne podnosi takve abnormalnosti kao što je samostalno formiranje cena faktora rada. Ovde mislimo na samoupravljanje, koje je pored pomenute ekonomske nenormalnosti prouzrokovalo i nastajanje instituta (društveni dogovori, samoupravni sporazumi), koji su svojom paralelnošću državnim institutima (zakoni, pravna zaštita ugovora) i time državi oduzimali egzistencijalne ingerencije. Ovo, međutim, ne znači da ni transforma-

<sup>1</sup> Od 7000 preduzeća koja bi trebalo biti privatizirana u Poljskoj u 1990. godini taj će status dobiti njih 70, dok se u sledećim godinama planira privatizacija 200 preduzeća godišnje. Uprkos dosta liberalnoj politici u Mađarskoj su u poslednjim godinama (do februara 1990) uspeali privatizirati samo devet preduzeća (Hodera, 1990). Optimistička predviđanja za privatizaciju u Sloveniji kažu da bi do kraja godine 2000. ostalo »društvenim« još više od polovine preduzeća (Kos, 1990).

cijom radnici kao interesna grupa trebali biti potisnuti van sfere uticajnih činilaca. Mislimo da nas slavljenje »pobede« nad samoupravljanjem vodi u kontraste koji nas još više udaljavaju od tekovina savremene civilizacije. Zbog toga smo uvereni da se uz brigu za sređivanjem pravnog položaja kapitala (privatizacije) mora odvijati i legalizacija uloge radnika u suodlučivanju i uloge sindikata. Nasuprot sadašnjoj neizvesnosti i osećaju ugroženosti time bi država demonstrirala spremnost da normalizuje ekonomske odnose ne samo u oblasti kapitala već i u rad. Sa stanovišta troškova državne intervencije, u smeru transformacije, to bi moglo doneti značajnu dobit, jer bi onda i radnici, osećajući se ravnopravnijim (nego sada), partnerom, procese transformacije posmatrali sa puno manje frustracije.

##### 5. *Razlike koje traže dodatne promene funkcije države*

Gornji prikaz sličnosti situacije i nekih elemenata socijalno-tržišne privrede ukazuje na koristi koje bi kod izvođenja transformacije u Jugoslaviji mogli imati od konsultiranja ovog modela.

Sem nekih sličnih polaznih tačaka sa zemljama transformacije, na koje smo upozorili, on sadrži niz sistemskih rešenja u oblasti koje sada u tim zemljama ispoljavaju kroničnu insuficijenciju. Počevši od uloge države u privredi, koja će se morati svesti na čuvanje institucionalnog okvira i tržišnog takmičenja, tu su i drugi elementi čija bi aplikacije pomogla privrednoj normalizaciji i poboljšala mogućnost pozitivnog ishoda procesa transformacije u bivšim socijalističkim zemljama. Nezavisni centralno bankarski sistem preduslov je da nacionalne valute u tim zemljama ponovno zadobiju ekonomske funkcije, koje novac treba da ima. Raspodela dohotka mora napustiti predindustrijski i kolektivistički koncept, te stupiti u funkciju širenja kruga materijalno nezavisnog stanovništva. Samoupravna logika sa elementima ludizma, kakva još florira u Jugoslaviji, mora se zameniti ravnopravnom pozicijom zaposlenih, koja će odgovarati dometu njihovih ekonomskih interesa koje oni mogu ostvarivati u preduzeću.

Postoji još jedna osobina socijalno-tržišne privrede koju još nismo pomenuli, a koja može dati odlučujući doprinos pozitivnom ishodu transformacije u istočnoevropskim zemljama u Jugoslaviji. Kod zapadnonemačkog modela, za razliku od dosadašnjeg iskustva u zemljama transformacije, formiranje društvenog konsenzusa nije prestalao posle izbora. Veliku su pažnju L. Erhard, njegovi saradnici i sledbenici namenili transparentnosti politike transformacije. To je i centralni razlog za beleženje i garantovanje ekonomskih ciljeva u smislu zakona. Koristeći (tada puno skromnije razvijene) medije, ekonomska politika — tj. država, utrošila je s puno energije za eksplikaciju nužnosti i efekata pojedinih

mera, da bi tako što više smanjila otpor prema njima, smanjila troškove mera i povećala njihov učinak.

Sve nabrojane činjenice, koje se mogu smatrati argumentima za konsultaciju modela socijalno-tržišne privrede u bivšim socijalističkim zemljama, međutim, treba uvažavati sa ograničenjima. Tu pre svega mislimo na uporedivost tadašnje SRN i današnjim državama transformacije.

Prema našem mišljenju od ograničenja ne bi trebalo na prvom mjestu navoditi razlike u vremenu i opštoj situaciji, koje do duše treba uvažavati. Uprkos tome što se u oba slučaja radi o monističkoj diktaturi, ona u Nemačkoj je očito imala manje pogibeljan uticaj na privrednu strukturu. Ta se tvrdnja odnosi pre svega na strukturu svojine, koja je u bivšim socijalističkim zemljama nenormalna sa stanovišta kriterija tržišne privrede, što već i te kako otežava započete procese transformacije. Uprkos činjenici da je zalet u privatizaciju uglavnom previdio ekonomsku funkciju svojine, istina je da sa oko 95% državne (društvene) svojine u neagrarnom sektoru i sa prezaposlenošću, koja u nekim sektorima čak u Jugoslaviji iznosi 30—50%, ekonomska normalizacija nije moguća.

Značajno nam se čini istaknuti i razliku u istorijski stečenom iskustvu (sa vlastitom) državom. Dok su sadašnje zemlje transformacije vekovima bile ugrožavane i pod tuđim državama, u nemačkoj istoriji to se dešavalo vrlo retko. Iz toga proizilazi, prema našem uverenju, i različito shvatanje (napokon i vlastite) države kada je u pitanju kolektivna akcija. Komparacija se aplicira na različito vrijeme, ali je činjenica da se socijalno-tržišna privreda kao model transformacije izvodila u okolnostima gotovo slepog poverenja u vlastitu državu. Ona je to poverenje vraćala, jer ju je brinuo ishod transformacije, o kome je zapravo zavisila suverenost SRN. Uprkos demokratskim izborima, to nije slučaj u bivšim socijalističkim zemljama. Tu će trebati poverenje prema državi, koje je sada minimalno zbog istorijskog iskustva i zbog sećanja na državu kao advokata socijalističke ideologije, tek uspostaviti, što će biti dugotrajan proces. Mišljenja smo da ova činjenica još potkrepljuje naš zahtev za transparentnom politikom transformacije.

Ako se vratimo na ulogu države u socijalno-tržišnoj privredi i to kod zastupanja socijalnih ciljeva u Jugoslaviji pa i u ostalim zemljama transformacije, to se pitanje postavlja u vrlo delikatnom svetlu. U odnosu na dosadašnju spregu između države — partije i socijalnih ciljeva, kvalitet tog odnosa moraće se sasvim izmeniti.

Ovde mislimo na ukinuće osnovne društvene koalicije, koju je elaborirao J. Županov (1985) i koja se u toku izgradnje socijalizma ostvarila između radničke klase i političke elite. Prva je drugoj omogućila legitimnost vlasti uz zamenu za socijalnu bezbed-

nost. Radnička je klasa bila tolerantna prema ideologizaciji društvenih instituta i prema borbi za političku vlast — tretirajući je kao unutrašnju stvar Partije. Druga je strana, inače, nudila radnicima loše plate ali je putem preraspodele proizvoda obezbeđivala socijalnu bezbednost i bila dosta tolerantna prema radnoj disciplini. Ova se koalicija u Jugoslaviji još nazire i to čak u Sloveniji i Hrvatskoj, gde komunistička partija nije više na vlasti. To se oseća u opštem raspoloženju prema državi, odnosno ekonomskoj politici, koja bi po mišljenju štrajkajućih radnika trebala odmah zaustaviti privrednu krizu, jamčiti posao i podignuti plate. Na očekivanje intervencije političkog partnera u toj koaliciji, ukazuje i ponašanje menedžmenta u nekim preduzećima, koji nastavljaju podizanjem kredita bez obzira na njihovu cenu, samo da bi se finansirale plate i izbegle socijalne tenzije. Pomenuta osnovna društvena koalicija u socijalizmu, međutim, nema samo političke implikacije već komplikuje ulogu države kod transformacije i u ekonomskom smislu. Svojim delovanjem u opisanom smislu na polju distribucije dohotka i kod zaštite socijalnih ciljeva, države će trebati zameniti koristi koje sada radnicima donos rasklimana pravna kontrola, u kojoj se uz pristanak države razvila siva ekonomija. Tzv. sporedni sektor privrede u socijalističkim je državama bio dosta liberalno tretiran, i to zbog socijalne sigurnosti koju on može značiti za stanovništvo kao i zbog uloge ventila za preduzetništvo, koje se zbog političkih interesa nije smelo legalizovati.<sup>2</sup> Kod legalizovanja i obuhvatanja sive ekonomije u poreskom sistemu socijalni status zaposlenih i nezaposlenih, koji se sada time (dodatno) preživljavaju, ne sme postati lošiji. To znači da se sadašnja neefikasna država sa logikom etatističke kontrole treba preobraziti u državu sa efikasnim administrativnim institutima (tu najviše mislimo na inspekciju). Ovo, prema našem mišljenju, predstavlja najveći i najteži zadatak kod afirmacije države kao advokata socijalnih ciljeva.

### *Zaključak*

Evidentno je, da će transformacija u bivšim socijalističkim zemljama tražiti promenu uloge države bez obzira na to da li se radi o čuvanju pravnog reda ili privrednog konstitucionalnog okvira i o ekonomskoj politici. Mišljenja smo da će kod toga daleko

<sup>2</sup> U oblastima kao što su poljoprivreda, izgradnja stanova i različite usluge, siva ekonomija u socijalističkim zemljama vrlo je (bila) raširena). Zauzimajući 1,4 posto obradivog zemljišta, privatni proizvođači su u Sovjetskom Savezu u 1977. g. pokrivali gotovo 20 posto ponude ga pijacama (Tremi — 1985). U 1980. siva ekonomija, predstavljala je 84 posto građevinarske delatnosti od čega je 61 odsto otpalo na ilegalnu aktivnost (Gabor — 1982). Prema Taigneru (1987), službenici u određenim uslužnim delatnostima u Poljskoj mogu svojom ilegalnom aktivnošću na polju svoje profesije zaslužiti još 50—200 posto dodatnih ličnih primanja.

veći napor tražiti suštinske promene u ulozi države nego traženje instrumenata i metoda za njihovo primenjivanje u interesima transformacije. Uostalom, kao što smo nastojali ukazati u našem radu, postoje i u praksi provereni modeli i kombinacije mehanizama ekonomskog sistema i politike, koji su konsultabilni sa stanovišta država transformacije. Prihvatanje postojećeg (i efikasnog) iskustva bi prema našem mišljenju moglo bitno manjiti troškove transformacije kao i pomoći kod zatvaranja jaza koji nam postavlja naše neiskustvo sa tržišnom ekonomijom. Na jednoj su strani neprikosnovena stanovišta ekonomske teorije i na drugoj politika (transformacije) za koju odgovara svaka država za sebe.

## LITERATURA

- Bajt A. — Privatizacija in učinkovitost, DELO, sobotna priloga, 20. 10. 1990, Ljubljana — 1990.
- Blanchard D., Layard R. — Making it Safe for Capitalism, Financial Times, July 11. 1990, ew York, 1990.
- Gabor R. I. — The Major Domains for Second Economy in Hungary, Mimeo, Budapest — 1982.
- Glas M., Kukar S., Simončić M., Bičanić I. — Siva ekonomija v svetu in v Jugoslaviji, Delavska enotnost, Ljubljana — 1988.
- Gregory P. R., Stuart R. C. — Comparative Economic Systems, Houghton Mifflin Co., Boston, 1985,
- Hodjera Z. — Privatization in Eastern Europe; Projects and Issues, presentation on the International Conference »Restructuring and Privatization in Eastern Europe«, Ekonomski fakultet Zagreb, oktobar 25—26, 1990, Zagreb — 1990.
- Horvat B. — The Political Economy of Socialism, M. E. Sharpe, Inc., Armonk, New York — 1982,
- Kos M. — Administrativna gora na vladnih plečih, Delo, sobotna priloga, 27. 10. 1990, Ljubljana — 1990.
- Ovin R. — Federalizam na oltaru protuinflacionih mera, Opatijski Bilten EDP, vol. IV, Opatija — 1989.
- Taigner S. — Poland Second Economy, Osteuropa Wirtschaft 32/2, Stuttgart — 1987.
- Trembl G. V. — Purchases of Food from Private Sources in Soviet Urban Areas, Mimeo, Berkeley — Duke, Occasional Papers on the Second Economy in the USSR, № 3, — 1985.
- Zupanov J. — Znanje, društveni sistemi i »klasni« interes, Naše teme, 7—8, 1983, Zagreb — 1983.
- Zupanov J. — Samoupravljanje i društvena moć, Globus, Zagreb — 1985.

*Rasto Ovin*

HOW TO PRESCRIBE THE ECONOMIC FUNCTION OF THE STATE IN  
YUGOSLAVIA — SHOULD IT BE INNOVATION OR COPYING  
OF KNOWN MODELS?

Summary

Postwar experience in Yugoslavia shows that attempts regarding political and economic innovating were expensive and inefficient. Emphasizing the characteristics of our values and political goals and their inclusion into the system only prevented the efficient functioning of the system. In combination with ideologically controlled activities and intervention this prevented the reproduction of any economic system.

The fiasco of our politico-economic as well as contemporary changes in Eastern Europe have forced Yugoslavia to take the path of transformation into a market economy. Until now such transformation was mostly based on the economic policy of shocks which mostly caused resistance and has, until the present moment, frequently threatened and in some cases disputed the economic reform. One of the reasons for such developments is, concerning our point of view, the underdetermined role of the state in these processes in Yugoslavia.

In the critical views regarding Federal government's measures again, besides everything else demands appear that certain sectors should be spared of monetary and budgetal restraints. The similar was proposed for the labour market. After decades of direct intervention in the economy the state now finds itself in the situation where the former system of intervention policy is useless, while for a new one no orientation or practical solution are in sight. Postponement of measures and the mentioned resistance and pressures of nonmarket solving of problems only increases the already disastrous situation of the economy which is, thus, spreading on the very delicate field of relations between different nationalities in the country.

The Yugoslav state is faced with a very important task which it should complete for a fast and efficient solving of the existing critical economic and social situation. For a rational approach there has to be first a rejection of particularistic claims of certain interest groups to establish in life the elements of the system which comprise socialization into the economic elements and instruments. At the same time, legal sanctioning of the state's obligations towards social corrections must take place. We agree to the fact that a detail elaboration would not be necessary for a new (again original) system because in praxis of European countries, known solutions are already existing — the models of economic policy, which proved efficient in cases which resemble to our circumstances. That is why we propose that the role of the state in a market economy should be determined by consulting the model of the German social-market economy. Apart from certain distinctive differences between general circumstances in postwar Germany and contemporary circumstances emerging in Yugoslavia which mostly derive from historical characteristics, there are certain similarities present which can be regarded as significant. First of all this means a need for political, social and economical transformation which need for political, social and economical transformation which cannot be abandoned to spontaneous processes and instrumental economics. The policy of social-market economy in Germany had, to solve at that time, certain common problems which are in a way similar to our problems, regarding the establishment of a consistent economic system.

Besides the fact that the governments elected on this year's free elections, in certain parts of Yugoslavia, distance themselves from responsibilities as policy-makers of system changes, they should, however, take steps in



this direction. The crucial point is the returning of confidence in the government which was, because of several causes, lost on the present Yugoslav territory. This is valid also for all other parts of Yugoslavia regardless of the political orientation of new governments. On this field vast amounts of energy were spent in postwar Germany.

The second fact is the establishing of confidence in the national currency what was in FRG accomplished in 1948 through a monetary reform and with the establishment of a quasi monetary policy with a corresponding role for the Central Bank. With the »Basic Law« from 1949, that was actually functioning in form of the constitution of the Federal Republic, main economic goals and state intervention were in this way regulated. This is, anyway, a restricted intervention in transactions between economic subjects — this has been left for the market to take care of. On this field, the function of the market to take care of. On this field, the function of the state evidently emerges as the protector of the competitive order. The state is responsible also for the social correctives which must, meanwhile, be complementary towards liberal market principles.

Besides legal protection of private ownership, in the model of social-market economy a particular attention is intended for the position of the laborer in society. As the economic mechanisms of this policy, the key instruments are the ones that enable the capitalization of revenues and savings of workers with low incomes. The protection of their interests in firms is being operationalized through the system of co-decision-making.

We agree on the pragmatic view of economic praxis in Yugoslavia, what, concerning our thought, comprises consultations of known solutions throughout the world, where we emphasize the presented model adopted by the Federal Republic of Germany. This, however, does not mean that we are ready for an uncritical adoption of foreign experience. It is quite clear, that the state should take responsibility for results in its economy what always claims for the adaptation of the economic system and of the policy in certain occasions. Mechanisms and measures which claim our specific cannot be, meanwhile, in conflict with the ones that were already confirmed in praxis of the industrialized nations.

