

Бранко Хорват\*

## ЕКОНОМСКЕ ФУНКЦИЈЕ ФЕДЕРАЦИЈЕ

О економским функцијама федерације написала је група економиста оно основно још 1970. у књижици под истим насловом\*\* — али познатијом као *Бијела књига* — а која је требала послужити за привредну реформу и нови устав из 1974. Међутим, до јавне дискусије није ни дошло, идеје су одбачене прије но што је расправа започела и умјесто тога инаугурирана је „договорена економија“ као посљедње откриће теоријске мисли. Ваља истаћи да књижица није била забрањена, али да упркос томе ни економска професија, ни пословни кругови, нити шира јавност нису показали интерес за расправу. Дјелимично објашњење лежи у чињеници што писменост у овој земљи још није на таквој разини да се објављени радови читају (осим ако иза њих не стоји политичка власт, али и тада се више препричавају него читају). Због тога се онда увијек изнова, па тако и сада, открива Америка. Другим дијелом објашњење лежи у томе што неког озбиљнијег отпора договорној економији и ЗУР-у није било. Због тога не треба кривити Кардеља што су његове (и не само његове) инфантилне маштарије прихваћане озбиљно. Ради се о колективној неразвијености средине, а не појединца, без обзира на његову политичку моћ. Поруке из *Бијеле књиге* преузела је и проводи тек садашња савезна влада. Али она нити је апсорбирала све релативне поруке, нити признаје да су биле формулиране још прије двије деценије. Умјесто тога говори о властитом открићу „новог социјализма“. И даље оригиналност под сваку цијену.

---

\* Проф. др Бранко Хорват,  
Економски институт, Загреб.

\*\* Б. Хорват, ур. (уз сарадњу Б. Глушчевића, Х. Хаџимеровића, Н. Кљусева, Б. Шошкића и Д. Војнића), *Економске функције федерације*, Београд: Институт економских наука, 1970.

Овдје не мислим говорити о економским грешкама савезне владе — неке од њих су веома тешке — јер би то било злоупотребљено. Без обзира на њене погрешке, садашња влада знатно је боља од било које у последње двије и по деценије. Исто тако не мислим понављати аргументацију из *Бијеле књиге*, јер се она може прочитати. Умјесто тога позабавит ћу се с неколико актуелних питања из протекле изборне кампање.

### 1. Суверенитет политички и економски

Појам суверенитета је изворно политички и значи највишу власт на, некој територији. Као и у САД *прије једног стољећа*, и код нас се данас расправља о томе да ли федерација или република има изворни суверенитет, да ли је суверенитет јединствен или подијељен. Као и у САД сада, тако ће и код нас у некој ближој будућности такве дискусије бити депласиране. Но тренутно представљају врућу тему па се не могу избјећи. Како је суверенитет, као исполитизирани термин, постао прилично неупотребљив, говорит ћу радије о политичкој самосталности. Због хисторијски увјетоване различитости наших република очигледно је да је свима у интересу да имају максималну — што ће рећи до границе компатибилности с другим републичким интересима — самосталност у организирању политичког живота и државне управе, у законодавству, култури, просвјети, организацији здравства. У привреди је та државна самосталност врло скучена, о чему ће још бити ријечи. Може се констатирати да је државна самосталност република у великој мјери већ остварена, па стога тражење њеног будућег остваривање у неким страначким политичким програмима представља демагогију која скрива оно што представља први проблем и што *није* остварено.

Ради се о правима грађанина-појединца у односу на колективитет: нацију, одн. републику. Уколико је грађанин „суверен“, што ће рећи ужива сва права и слободе које одговарају сувременој цивилизацији, онда ће и његова нација одн. република бити „суверена“, јер ти колективитети представљају еманацију његових интереса и његове суверене воље. У том случају суверенитет републике је просто све оно што грађани сматрају неопходним компонентама своје политичке аутономности. Обрнуто не важи. Суверена република може бити унитарна, умјесто да буде децентрализирана с поштовањем регионалних осебујности; може бити репресивном умјесто да буде демократском. Према томе прави захтјев јест радикална политичка демократија. Демократски политички режим истовремено рјешава и питање суверенитета република и суверенитета федерације.

Аналогна аргументација вриједи и за привреду. У интересу је свих привредних субјеката да имају једнаку слободу привређивања на цијелој територији федерације. Свако ограничавање привредних токова — а међу таква ограничавања спадају и затварање у републичке границе — смањује привредну ефикасност, а тиме успорује привредни развој републике и противно је интересима грађана. Осим тога једнаке привредне могућности за свако *федералну јединицу*. „Патриотизам“ подузећа показује се у њиховој што већој ефикасности. Као што суверени грађанин рјешава питање политичког суверенитета, тако, условно речено, суверено подузеће рјешава питање економског суверенитета. У привреди, република (и опћина) могу и треба да раде оно што захтијева локалну државну регулацију: комуналне дјелатности, стамбено господарство, просторни размјештај и уједначавање регионалног развоја. Поред тога разним погодностима путем јавних служби и пореских олакшица могу привлачити привредне субјекте на своју територију. Према томе питање није економски суверенитет — што је у сувременој привреди на граници бесмисла — већ слободно тржиште које ефикасно функционира. А то је прилично тешко постићи. Тражи се много теоријског знања, практичног искуства и организационог талента.

## 2. Федерација и конфедерација

Ова се проблематика уско надовезује на претходну. Будући да се све историјски реализоване федерације одн. конфедерације много разликују, можемо говорити само у смислу идеалних типова. Конфедерација представља савез самосталних држава које *политички* имају своје владе, војску и дипломатију, а *економски* царине и своју валуту. Поједини од ових елемената могу бити и заједнички, али онда је одлучивање консензусом, или квалифицираном већином. Федерација је напротив савезна држава с федералним јединицама које имају такву самосталност како је то описано у претходном одјељку.

Конфедерације се или распадају или путем унитарне државе (Њемачка) одн. као грађански рат (Швицарска, САД) прелазе у федерацију. То значи да конфедерација није стабилна државна форма.

Што се тиче економске стране проблема, која ме овдје првенствено занима, поучан је историјат Европске економске заједнице. Створена је да би се европске земље могле одупријети конкуренцији САД и Јапана. Заједница је у првој фази створила велико заједничко тржиште одвојено царинама од тржишта конкуренције. Затим се стварају елементи наднационалне владе са све чешћим већинским одлучивањем. Слиједи ујед-

начавање пореске политике и разни валутни аранжмани. Уз постојање националних валута уводи се и заједничка монетарна јединица есу. Сада се праве пројекти о заједничкој централној банци. До 1992. године заједничко тржиште треба да се развије у јединствено. Економски и политички, Заједница се показала веома успјешном. Према томе имамо емпиријски доказ да је то исправан смјер развоја. Према томе, такођер, сви приједлози који у Југославији иду за регионализирањем економског — за разлику од политичког — система јесу ретроградни и економски штетни.

Хтио бих овдје упозорити на једну раширену заблуду међу економски необразованим грађанима. Друштвени производ замишља се као колач који се у кришкама дијели на републике па ако једна република добије већу кришку, другима остаје мање. Одатле заахтјеви за националним капиталом, за спријечавањем „прелијевања“ преко републичке границе, тражи се да средства остану „код нас“ и да се употребе за „развој републике“. У ствари, то и нису само захтјеви већ и реализирана политика која је довела до катастрофалних резултата: стопа развоја Југославије и свих република оборена је 11 пута, од 8,7% у 1952-1964, на 0,8% годишње у 1979-1988. Тај драматични развој приказан је у табели.

Годишње стопе привредног раста у раздобљу 1952—1988.

	1952— 1964	1964— 1979	1979— 1988	1952— 1988
Југославија	8,7	5,7	0,8	5,5
Босна и Херцеговина	7,1	5,5	1,3	4,9
Црна Гора	8,2	5,0	2,6	5,3
Хрватска	8,5	5,7	0,5	5,3
Македонија	9,6	5,7	0,6	5,6
Словенија	8,9	6,2	0,6	5,7
Србија ужа	8,1	5,7	0,6	5,2
Косово	8,2	5,8	1,7	5,5
Војводина	10,8*	5,4	0,6	6,0*
Одступање од југословенског просјека	БХ—1,6 Ма+0,9	ЦГ—0,7 Сл+0,5	Хр—0,3 Ко 0,0	ВХ—0,6 Во+0,5

Табели једва да је потребан коментар. Кад се Југославија брзо развија, онда то вриједи и за све регионалне јединице, без изузетка. Кад Југославија тоне у кризу, онда ниједна регионал-

\* Стопа није сасвим упоређива с осталима јер је базна година изузетно ниска: 1952. била је најнероднија послјератна пољопривредна година, а у Војводини је у то вријеме пољопривреда представљала већи дио производње него другачије.

Извор: СГЈ 1981. и 1989, цијене из 1972.

на јединица не може избјећи тој судбини. За цјелокупно раздобље од три и по деценије, максимално одступање од југословенске стопе раста износи код Босне и Херцеговине 0,6% на доле и код Војводине 0,5% на горе, а и то је претјерано јер је базна 1952. г. код Војводине била ниска, како је то објашњено у табели. Према томе све што може република урадити јесте да промијени своју стопу раста  $\pm \frac{1}{2}$  % у односу на југословенски

просјек. Али зато „економски суверенитет“ федералних јединица може одобрити стопу раста од свјетског рекорда на стагнатих 0,8%. Зашто је то тако?

Објашњење је једноставно. Привреда представља систем, што значи цјелину међуповезаних дијелова. Ако је систем добро конструиран, онда ће он ефикасно функционирати па макар и понека компонента од времена до времена затаји. Обрнуто не вриједи. Аутономија дијелова система веома је ограничена па због тога републике у лоше скројеној Југославији мало што могу самостално урадити у области привреде. Инзистирање на економском „суверенитету“ представља или незнање, или политичку демагогију, или одражава менталитет сељака који у народној причи користи могућност испуњења својих жеља не за властито благостање већ да сусједу цркне крава!

И објашњење зашто је метафора с колачем погрешна, такођер је једноставно. За разлику од кулинарског, привредни колач нема неку фиксну величину, већ или се повећава или се смањује. Због тога изрезивање неке веће кришке може довести до повећања колача тако да свако добије више. И обрнуто, код погрешног резања колача сви без изузетка завршит ће с мањим кришкама. То што је нетко оштећен више него него други, ирелевантно је јер и онај који је најбоље прошао још увијек је многоструко више оштећен зато што федерација не функционира како треба. Економија је, наравно, знатно сложенија но што можда индицију употребљене метафоре. И управо због тога крајње је вријеме да се у рјешавању економских проблема ангажују — економисти, као што то вриједи и за све друге области сувременог друштвеног живота. Балкански примитивизам се више не може узимати као исприка.

Међутим, потребан је и један савјет. Политичари на власти својим неодговорним понашањем до те мјере су затворили политичке односе у овој земљи, да она више не може непосредно апсорбирати рационална рјешења. Бит ће потребно неко прелазно раздобље. У том међувремену, елементи конфедерације — која је и скупа и неефикасна и нерационална, па и опасна — неће се моћи избјећи. Због тога је политички неопортуно и аналитички контрапродуктивно — слично као и код појма суверенитета — супротстављати конфедерацију федерацији. Упутније је разматрати сваки конкретни проблем онако како заслужује

и тражити рјешења која су у створеној ситуацији политички пробављива.

### 3. Економске функције федерације

Преостаје да резимирам своје закључке из Бијеле књиге (стр. 12-15) од прије двије деценије. Федерација има три основне економске функције које произилази из управљања привредом као системом. То су: (1) *уједначавање увјета привређивања*, без чега нема ефикасног тржишта, нема расподеле према раду и јавља се монополистичка експлоатација потрошача; (2) *краткорочно гледано, осигурање тржишне равнотеже* без чега је (1) немогуће одн. долази до ликвидације самосталности предузећа и (3) *дугорочно гледано, осигурање привредног раста* без чега долази до незапослености, (1) и (2) највећим су дијелом немогући, као што је немогуће остваривати основни привредни циљ, економско благаостање чланова друштва.

(1) *Уједначавање услова привређивања* значи организовање привреде на тај начин да сви привредни субјекти стичу доходак под истим условима. Уколико се и тада појављују разлике у доходу, оне ће бити резултат разлика у раду и подузетништву, а не резултат екстерних услова које радни колективи не могу контролирати. Да би се постигло уједначавање услова привређивања, потребно је осигурати (а) стабилност привреде, (б) елиминирати административне интервенције и, посебно, стално мијењање прописа и других параметара привређивања и (ц) спречавати монополе и уклањати имперфективности тржишта. Ово потоње захтијева слободно кретање радних, материјалних и финансијских ресурса по читавој територији Југославије, што би требало гарантовати Уставом, а спровести путем савезних инспекција.

Ступањ уједначености услова привређивања објективно је прилично једноставно утврдити. Иако лични доходи могу знатно варирати (и то је пожељно) од појединца до појединца одн. од предузећа до предузећа, услијед статистичке законитости доходак одређене квалификације морао би бити упросјечен не за све групације (уз услов да су статистички довољно велике). У мјери у којој се ти групацијски просјеци разликују, негиран је принцип расподеле према раду. Ноторно је да су те разлике у нашој привреди веома велике, што значи да постоје привилегирани и дискриминирани радни колективи и да они први, путем имперфектног тржишта, експлоатирају рад ових потоњих.

Уједначавање услова привређивања не може значити државно или етатистичко-банкарско дотирање радних организација које послују с губицима, што је до сада био доста чест случај. Али оно треба да значи компензирање штета групацијама које су одлукама економско-политичких органа дискриминира-



не у стицању дохотка (заковане цијене и сл.). Уједначавање услова привређивања има и свој регионални аспект и представља економско оправдање за постојање Банке за развој путем које се постижава уједначавање регионалног развоја.

Ради избјегавања неспоразума ваља додати да захтјев за уједначавањем услова није у супротности с фаворизирањем или дефаворизирањем одређене производње када је то прихваћени циљ економске политике у сврху стимулирања или кочења те производње.

(2) Осигуравање тржишне равнотеже значи: (а) постизање пуне запослености радне снаге и осталих фактора производње, (б) стабилизацију цијена и (ц) усклађивање платне биланце уз чување конвертибилности домаће валуте. За постизање ових циљева није довољно изградити адекватан привредни систем већ је неопходно подузимати одговарајућу анти-цикличну економску политику против застоја и незапослености, с једне, и против инфлације, с друге стране. Неопходни су слиједећи основни видови анти-цикличне политике: монетарно-кредитна и фискална политика. За ситуацију трошковне инфлације неопходна је и анти-инфлациона политика доходака која треба да услови укупно кретање личних доходака кретањем продуктивности рада. Политика доходака добро постављена, треба са своје стране, да допринесе и рјешавању проблема расподјеле према раду и повећавања репродуктивне способности привредних субјеката. За посебне видове структурне и регионалне незапослености потребна је и одговарајућа политика радне снаге (информације, преквалификације, трансфер радне снаге и сл.).

(3) *Привредни раст* је коначни тест прогресивности једног друштвено-економског система. Није потребно позивање на Маркса да се схвати како друштвени системи који заостају у привредном развоју нужно пропадају. И обрнуто, свјетска привреда моделира се према оним системима који најбрже експондирају. Неопходна компонента привредног раста је и регионално уравниотежење развоја. Истраживања су показала да је преовладавање јаза између неразвијених и развијених подручја то брже, што је бржи опћи привредни раст. А вриједи и обрнуто: уједначавања регионалног развоја убрзава опћи привредни раст.

---

**Branko Horvat**

## THE ECONOMIC FUNCTIONS OF THE FEDERATION

### Summary

Yugoslav economists already mentioned all essential issues on that topic in 1970. This article discusses the issue of political and economic sovereignty. It also shows that, regardless of political solutions, economic efficiency requires an integral (and not common) market, with a uniform currency and customs system and a uniform economic policy. The economic possibilities of the republics to accelerate or decelerate their growth range within 1%. Finally, three basic economic functions of the federation are defined: (1) equalization of economic conditions, (2) assurance of the market balance and (3) assurance of the economic growth. Out of the institutions, the National Bank accomplishes task (2), and the Development Bank task (3).