

Национална библиотека

Србије

297.857/2

EKONOMSKE FUNKCIJE FEDERACIJE

B. Gluščević, H. Hadžiomerović,
B. Horvat, N. Kijusev, B. Šoškić,
D. Vojnić

Redaktor B. Horvat

DOKUMENT 2



INSTITUT
EKONOMSKIH
NAUKA

12790/82

10 = 94307596

Dokument br. 2

Serija DOKUMENTA

1. Uzroci i karakteristike privrednih kretanja u 1961. i 1962. god.

Autori: B. Čolanović, D. Dimitrijević, V. Frankovič, B. Horvat,
I. Perišin, V. Pertot, S. Popović, V. Stipetić, V. Tričković,
F. Vasić.

Redaktor: B. Horvat

BEOGRAD, oktobra 1962.

12 21114

**EKONOMSKE FUNKCIJE
FEDERACIJE**

B. Gluščević, H. Hadžiomerović
B. Horvat, N. Kljusev, B. Šoškić, D. Vojnić

Redaktor: B. Horvat

INSTITUT EKONOMSKIH NAUKA
BEOGRAD
januara, 1971.

P R E D G O V O R

1. izdanje: decembra 1970.

2. izdanje: januara 1971.

11297.857/2

Zahtjev Saveznog izvršnog vijeća da formiram grupu naučnih radnika koji bi u roku od dvije nedjelje pripremili "Bijelu knjigu" o ekonomskim funkcijama federacije, stavio me pred neprijatnu dilemu. Jedna od najčešćih kritika koju naučni radnici upućuju državnim i političkim organima jest prigovor da se odluke donose improvizirano. A prihvaćanje postavljenog zahtjeva dovelo bi neizbježno naučne radnike kojima bih se obratio da rade improvizirano. U tom sukobu između uobičajenih standarda naučnog rada i očiglednih potreba trenutka, odlučio sam da svojim kolegama ipak predložim da makar uz rizik nedovoljno solidnog rada pokušamo u granicama svog znanja i sposobnosti zadovoljiti zahtjev vlade. Ovu informaciju navodim kao objašnjenje motivacije, ali ne i kao olakotnu okolnost u pogledu eventualne stručne kritike ovog dokumenta kad on bude objavljen.

Kad se radi o naučno zasnovanom radu, onda republička pripadnost ne bi smjela igrati nikakvu ulogu. Međutim, ovaj put tema nije bila isključivo stručno-ekonomska i zato mi se činilo potrebnim da grupa bude sastavljena od po jednog ekonomista iz svake republike. Iz istog razloga konzultacije su pokazale da ne bi bilo oportuno uključivati drugove koji su aktivni funkcioneri državnih ili političkih tijela, jer bi oni mogli biti vezani stavovima foruma kojima pripadaju. U radnu grupu za izradu dokumenta o ekonomskim funkcijama federacije ušli su slijedeći drugovi, članovi Naučne sekcije Saveza ekonomista Jugoslavije:

Prof. Boško Gluščević, direktor Instituta za društveno-ekonomska istraživanja, Titograd.

112790/12

iii

Prof. dr Hasan Hadžiomerović, Univerzitet u Sarajevu.

Prof. dr Branko Horvat, naučni savjetnik Instituta ekonomskih nauka,
Beograd

Prof. dr Nikola Kijusev, Univerzitet u Skopju.

Prof. dr Branislav Šoškić, direktor Instituta za ekonomska istraživanja,
Beograd

Prof. dr Dragomir Vojnić, naučni savjetnik Ekonomskog instituta, Zagreb.

Časlav Očić, asistent Instituta ekonomskih nauka, bio je stručni sekretar grupe. Ja sam izvršio redakciju teksta. Prof. dr Aleksander Bajt, direktor Ekonomskog instituta Pravne fakultete u Ljubljani, također je trebalo da učestvuje u radu grupe, ali je u posljednji trenutak bio spriječen. Kako nam postavljeni rok nije omogućavao niti odlaganje završetka rada niti uključivanje drugog slovenskog ekonomista, morali smo sa žaljenjem konstatirati da republička zastupljenost u grupi nije bila savršena. No budući da je redaktor ovog dokumenta trenutno profesor Univerziteta u Ljubljani, to ni Slovenija nije ostala sasvim nezastupljena.

S obzirom na karakter memoranduma, dogovoreno je da se ne citiraju izvori, ne navode precizni rezultati istraživanja i tekst ne opterećuje uobičajenom naučnom aparaturom. Treba, međutim, naglasiti da se krajnje sumarno izneseni stavovi u tekstu zasnivaju na mnogobrojnim empirijskim i teorijskim istraživanjima vršenim u svim našim naučnim centrima. Grupa je u mogućnosti da svaki važniji zaključak dokumentira izvršenim istraživanjima ili ekonometrijskim mjerenjima. Tamo gdje istraživanja nisu izvršena, upozoreno je da treba nastaviti s proučavanjem problema.

BRANKO HORVAT

Beograd, 29. decembra 1970.

SAVEZNO IZVRŠNO VIJEĆE

15. 12. 1970. god.

B e o g r a d

Drug

dr BRANKO HORVAT

direktor Instituta ekonomskih nauka

B e o g r a d

Predmet: Izrada studije "Ekonomske funkcije federacije i instrumentarij koji obezbeđuje jedinstveno tržište"

Na osnovu zaključka Saveznog izvršnog veća i prema postignutom dogovoru molimo Vas da formirate grupu naučnika - ekonomista koja će za potrebe Veća izraditi studiju. "Ekonomske funkcije federacije i instrumentarij koji obezbeđuje jedinstveno tržište".

Č l a n

SAVEZNOG IZVRŠNOG VEĆA,

(M.P.)

Ljubisav Marković, s.r.

SAVEZNOM IZVRŠNOM VEĆU

B E O G R A D

Vaš zahtev od 15. decembra 1970. g. da se u izuzetno kratkom roku izradi studija o ekonomskim funkcijama federacije prihvatili smo zbog značaja trenutka u kome se nalazimo. Predajući ovaj memorandum želeli bismo učiniti nekoliko napomena.

Prvo, u radu smo pošli od izmenjene uloge federacije u sadašnjoj fazi našeg razvoja i od osnovnih premisa našeg društveno-ekonomskog sistema, s tim da se uz minimum vanekonomske regulative obezbedjuje jedinstveno tržište, stabilnija privreda – bez zastoja, masovne nezaposlenosti i inflacije – i dinamičan privredni razvoj.

Drugo, primenili smo metod kritičke analize stvarnosti sa pretenzijom da tražimo povoljnije solucije i alternative koje bi bile u skladu sa našim sadašnjim stremljenjima u društveno-političkom razvoju.

Treće, u radu smo se oslanjali na dostignuća savremene ekonomske nauke i rezultate, naših ranijih istraživanja vršenih u naučnim institucijama ili samostalno. To nam je omogućilo da postignemo saglasnost po nizu osnovnih problema iz domena privrednog sistema i ekonomske politike. Međutim, neka pitanja su bila predmet divergentnih ocena, pre svega u zavisnosti od toga da li prioritet dati ekonomski

optimalnim rešenjima ili drugim (nacionalnim, republičkim i sl.) komponentama. U tom smislu su neka rešenja, iako nisu dobila bezrezervnu podršku svih autora, ipak u tekstu našla odgovarajuće mesto. Za neke probleme su sugerisana dopunska istraživanja.

Četvrto, naše sugestije, stavovi i predlozi za određena konkretna rešenja i moguće solucije, proizašli su kao skupno ili dominantno ubedjenje članova naučnog tima da se u sadašnjoj situaciji može u na- značenom smislu uspešno rešavati problematika koja je u pitanju. Pri- tom je neophodno imati u vidu celovitost naših razmatranja, ocena i predloga.

Takodje je potrebno imati u vidu činjenicu da je suviše kratko vreme svakako ostavilo traga u oblikovanju pojedinih aktuelnih pitanja i sistematizaciji studije.

Peto, u radu na ovom dokumentu su ispoljene pojedinačne reze- rve u pogledu nekih stavova, modaliteta rešenja i praktičkih sugestija. To je u prirodi naučnog rada uopšte, a posebno rada na ovaj način i o problemima koji nisu samo ekonomski. No, sve to nemože biti razlog da se prezentovana studija ne smatra rezultatom kolektivnog napora.

U uverenju da će ovaj naš rad doprineti odabiranju najpovoljnijih alternativa za dalji razvoj naše zajednice, izražavamo spremnost za eventualnom saradnjom u smirenijim uslovima.

Beograd, 28. decembra 1970.

B. Gluščević, s.r.

H. Hadžiomerović, s.r.

B. Horvat, s.r.

N. Kljusev, s.r.

B. Šoškić, s.r.

D. Vojnić, s.r.

S A D R Ž A J

	Strana
1. Privreda kao sistem	1
2. Polazne osnove društveno-ekonomske organizacije ..	6
3. Tri osnovne funkcije ekonomske politike na nivou federacije	12
4. Federacija i poduzeće	16
5. Četiri vrste regulativnih mehanizama	20
6. Područja ekonomske politike	22
7. Društveno planiranje	32
8. Fondovi federacije	37
9. Sistem kompenzacije	45
10. Budžet federacije	49

1. PRIVREDA KAO SISTEM

Privredu treba promatrati kao veliki sistem sastavljen iz mnoštva povratnih sprema s odgodjenim efektima i podložan oscilacijama. Stabiliziranje tog sistema i postizanje optimalnih performansi zahtijeva ugradnju automatskog stabilizatora i primjenu određene regulativne tehnike. Prvo znači izgradnju sistema institucija i normi ponašanja. Potonje znači ekonomsku politiku. Za razliku od inženjerskih sistema, privreda je mnogo složeniji sistem i zbog toga su ograničene mogućnosti potpuno automatske regulacije. Utoliko je veće onda značenje ekonomske politike. Navodjenje systemske analogije ima za svrhu isticanja činjenice da je rješenje problema, nakon što se usvoje odluke o nekoliko osnovnih društvenih dilema, objektivno uslovljeno i da ostavlja malo mjesta političkom pogadjanju.

Po prirodi stvari regulirati treba funkcioniranje sistema u cjelini. Prema tome privrede republika ne mogu se efikasno razvijati utoliko osnovne makroekonomske odluke nisu donijete na nivou federacije. Razumljivo je da ekonomska politika federacije treba da se zasniva na medjurepubličkom dogovoru. A taj dogovor, da bi bio efikasan, treba institucionalizirati. Jedan od najvažnijih instrumenata institucionalizacije medjurepubličkog dogovaranja u oblasti privrede predstavlja društveni plan.

Uslovljenost privrednog razvoja i ekonomskih politika republike funkcioniranjem globalnog sistema dokumentirana je i empirijskom analizom privrednih ciklusa u Jugoslaviji. Utvrđeno je da su ti ciklusi savršeno sinhronizirani po republikama, pa čak i po gradovima. Drugim

riječima, sve republike istovremeno ulaze u akcelerativne faze kao i u depresivne faze ciklusa. Ono što pojedinačna republika (ili grad) mogu učiniti na izoliranom poboljšanju svoje privrede kvantitativno je gotovo beznačajno u odnosu na mogućnosti ili propuste na nivou cijele zemlje. Od fundamentalne je važnosti da se to shvati.

Iz činjenice što su podsistemi u velikoj mjeri determinirani funkcioniranjem sistema u cjelini, ne slijedi da republike i komune ne mogu voditi svoju ekonomsku politiku. Slijedi samo to da su kvantitativni efekti takve politike relativno mali. U brznoj privredi teritorijalne jedinice ekspandirat će doduše po različitim stopama, ali sve će te stope biti visoke; u sporij privredi obmuto. Kako to u praksi izgleda dovoljno je da se usporedi privredni rast prije 1965. i poslije 1965. godine. Međutim, iako kvantitativni efekti nisu značajni, kvalitativni jesu i o njima treba voditi računa.

Statistički podaci u tabeli predstavljaju ujedno i petogodišnju bilancu reforme i zahtijevaju podrobnije razmatranje. Vidi se da je stopa rasta industrijske i poljoprivredne proizvodnje, kao i društvenog proizvoda u cjelini, prepolovljena. Nekada na vrhu svjetske liste po brzini razvoja, jugoslavenska privreda razvija se danas *sporije od svjetskog prosjeka*. Nije potrebno dokazivati da bi nastavljanje dosadašnjih trendova, a pogotovo njihovo pogoršavanje, dovelo do diskreditiranja samoupravnog socijalizma. Nerazvijena područja i ranije su zaostajala, a od 1964. godine jaz se još više povećao. Kod toga treba imati u vidu da je zaostajanje kod stope rasta od 8,9% možda još snošljivo, a da kod stope od 3,9% postaje neizdrživo. Zaostajanje je u stvari još veće nego što ga pokazuje tabela kad se proizvodnja obračuna po stanovniku, jer je porast stanovništva triput veći u nerazvijenim područjima (kretanja po stanovniku dobiju se tako što se od stopa ukupnih kretanja odbiju stope rasta stanovništva). Vidi se da se u tom slučaju čak i industrijska proizvodnja po stanovniku u nerazvijenim područjima razvija sporije.

Rast društvenog proizvoda, industrijske i poljoprivredne proizvodnje i stanovništva prije i poslije reforme

	Stopa rasta društvenog proizvoda	Stopa rasta industr.proiz.	Stopa rasta poljopr. proizv.	Stopa rasta stanovništva				
	1952-64. 1964-69	1952-64 1964-69 31.11.70	1953-64 1964-69	1953-64. 1964-1969.				
Bosna i Hercegovina	8,2	3,4	14,0	4,1	3,0	3,1	1,9	1,8
Crna Gora	10,0	6,8	21,6	5,3	12,5	-1,2	1,6	1,4
Kosovo	8,8	6,7	10,0	9,3	4,8	-0,4	2,5	2,8
Makedonija	10,6	2,8	15,4	13,1	4,4	2,5	1,1	1,5
Nerazvijena područja	8,9	3,9	14,8	6,9	4,6	2,2	1,8	1,9
Hrvatska	9,1	5,2	11,8	7,2	4,1	2,6	0,7	0,6
Slovenija	9,2	5,6	11,1	6,8	7,4	1,3	1,0	0,8
Srbija (uža)	9,4	4,5	14,8	5,8	3,1	3,2	0,9	0,6
Vojvodina	10,6	2,2	12,5	5,1	5,1	3,2	0,9	0,4
Razvijena područja	9,4	4,7	12,8	6,5	4,5	2,8	0,9	0,6
Jugoslavija (ponderacija IEN)	9,3	4,5	13,2	6,6	4,5	2,7	1,2	1,1
Jugoslavija (ponderacija SZS)	9,3	4,5	12,8	6,3	4,6	1,9	1,2	1,1

Izvori: 1. "Kretanje društvenog proizvoda i narodnog dohotka Jugoslavije 1952-1968. g. po oblastima privrede i socijalističkim republikama u cenama 1966.", SZS, Bgd. 1969., str. 97.
2. SGJ 1965. g. str. 398., SGJ 1970. str. 364 i 322., SGJ 1960., str. 314., SGJ 1968., str. 330.
3. Saopštenje SZS br. 303 od 14.XII 1970.
4. Interna dokumentacija SZPP.
5. Interna dokumentacija RZPP SRS.

Da ne bismo tekst opteretili suvišnim statističkim podacima ne dajemo druge tabele. No radi potpunijeg informiranja potrebno je navesti neke rezultate dosadašnjih istraživanja. Usporavanje proizvodne ekspanzije dovelo je do porasta nezaposlenosti koja je u Jugoslaviji *veća no u ma kojoj drugoj zemlji u Evropi*. U 1938. godini bilo je u zemlji 10% nezaposlenih, trideset godina kasnije, 1968. godine, bilo ih je 9,4%. Osim toga oko 820.000 naših sunarodnika nalaze se na radu u inostranstvu, a taj se broj i dalje povećava. Procijenjeno je da se 13% ukupnog aktivnog stanovništva SR Hrvatske nalazi u inostranstvu.

Nadalje, jugoslavenska privreda *najnestabilnija je privreda u Evropi* poslije Čehoslovačke. Privredna nestabilnost, koja se ne očituje samo u inflaciji, već i u kolebanjima proizvodnje, uvoza i izvoza i periodičkim eksplozijama platnog deficita — onemogućava ma kakvo realno samoupravljanje i dovodi do opetovanih i sve neprijatnijih administrativnih intervencija. Reforma je započela sa zamrzavanjem cijena u 1965. godini i završila se isto takvim zamrzavanjem cijena u 1970. (što su, uostalom, naučni radnici predvidjeli na jednom svom skupu još u proljeće 1967. godine). Sada se postavlja pitanje ponovne devalvacije i ponovnog mijenjanja najdelikatnijih elemenata u uslovima privredjivanja. U takvim okolnostima radni kolektivi nisu u stanju da adekvatno programiraju razvoj svojih poduzeća (pa stoga takve programe uglavnom ne rade). Oni postaju žrtve arbitrarnih administrativnih odluka, koje su van njihove kontrole. A u uslovima neadekvatnog funkcioniranja sistema, dolazi do špekulacije i korupcije u najrazličitijim oblicima.

Ne bi trebalo stoga da iznenadi što je od 1965. godine pa na ovamo došlo do usporavanja porasta proizvodnosti rada, do pada u efikasnosti investiranja i do kočenja prestrukturiranja privrede. Reproductivna sposobnost poduzeća se smanjuje, gubici poduzeća rastu. Društveni plan 1965–1970. nije izvršen; godišnje rezolucije o razvoju privrede u narednoj godini se ne izvršavaju — a da se o tome ne daje ozbiljnije analitičko obrazloženje — a donošenje novog srednjeročnog plana je odgodjeno.

Prirodno se postavljaju pitanja: kako je do svega toga došlo? Koji su uzroci? Kuda nas to vodi? Ne radi li se o zabrinjavajućem nerazumijevanju privrednih zakonitosti? Nije ovdje mjesto da se daju odgovori na ova pitanja. Upućujemo na objavljena istraživanja naučnih organizacija, posebno Instituta ekonomskih nauka u Beogradu, Ekonomskog instituta u Zagrebu, Instituta za ekonomska istraživanja u Beogradu i Ekonomskog instituta Pravne fakultete u Ljubljani kao i na materijale sa sastanaka Naučne sekcije Saveza ekonomista Jugoslavije. Međutim, nesumnjivo je da je značajnu ulogu u ovim negativnim kretanjima igrala neadekvatno postavljena funkcija federacije (opterećene administriranjem i birokratskim mentalitetom uz nedovoljnu društvenu odgovornost) kao i jedna improvizirana i nedovoljno stručna ekonomska politika.

Zbog toga se pitanjima ekonomskih funkcija federacije mora prići s krajnjom ozbiljnošću i s punom društvenom i stručnom odgovornošću. Nije pretjerano upozoriti na sudbonosni karakter odluka koje u vezi s tim treba da donesu politička tijela.

2. POLAZNE OSNOVE DRUŠTVENO-EKONOMSKE ORGANIZACIJE

Polazimo od samoupravne autonomije privrednih subjekata kao osnove našeg privrednog sistema. Na toj osnovi neke ključne dileme društveno-ekonomske organizacije razrješavaju se na slijedeći način:

1. *Centralizacija-decentralizacija.* U samoupravnoj privredi ova dilema riješena je u korist decentralizacije. To znači da se sve privredne funkcije u principu ostavljaju privrednoj bazi i taj se princip modificira samo onda kad je to neophodno za efikasno funkcioniranje čitavog sistema. Prema tome radne organizacije treba da obavljaju moguć maksimum privrednih funkcija, a federacija samo neophodni minimum. Ekonomske funkcije republika predodređene su ovom polarizacijom, kao i činjenicom da je Jugoslavija federativna zajednica više naroda i narodnosti.

Iako zadatak ovog memoranduma nije da razmatra ekonomske funkcije republika, ipak je potrebno da se upozori još i na slijedeće. Iz samoupravnih prava građana i proizvođača proizlazi i njihovo pravo na nacionalnu i teritorijalnu organiziranost (dakako, samo u onoj mjeri u kojoj se ne krše ista takva samoupravna prava drugih građana i proizvođača). U tom kontekstu bilo bi pogrešno promatranje i ocjenjivanje republičkih privreda samo sa stanovišta mogućih negativnih efekata i deformacija, moguće autarhije i separatističke stihije, iako je

sigurno da te opasnosti realno postoje. Sa stanovišta jednog pozitivnog pristupa, regionalne privrede predstavljaju nužni međučlan decentraliziranoj i policentričkoj viziji privrede i društva. Radi se o tome da se postigne regionalno uravnoteženje privrednog razvoja. Taj zadatak naročito je aktuelan u našoj zemlji gdje su historijski naslijeđene razlike u privrednoj razvijenosti, tradicijama, kulturi, jeziku itd. izrazito velike. U tim uslovima prevazilaženje jaza u privrednom razvoju postaje preduvjet istinske ravnopravnosti naroda i narodnosti Jugoslavije, a republička odn. pokrajinska autonomija preduvjet za skladno funkcioniranje privrede i društva u cjelini. U tom smislu posebne republičke i pokrajinske privrede nisu inkompatibilne s brzim, uravnoteženim i efikasnim razvojem cjelokupne jugoslavenske privrede. Uz uslov da se respektiraju ekonomske zakonitosti, usaglašenost regionalnog razvoja s nacionalno-privrednim specifičnostima republika i pokrajina može dati snažan podsticaj općem privrednom razvoju.

2. *Državni aparat kao vlast ili kao društveni servis.* Naslijeđeno je shvaćanje – i dosljedno tome ponašanje – da je državni aparat prije svega aparat vlasti. U tom smislu državni aparat orijentirao se gotovo isključivo na davanje dozvola i vršenje zabrana (izdavanje direktnih naredbi uglavnom više nije moguće zbog odluke 1.), a posljedice za to snose osnovni privredni subjekti koji na stanje stvari mogu utjecati malo ili nikako. Zbog toga efikasnost cijelog sistema opada i naše društvo trpi ozbiljne gubitke. Ako bi se razlika zbog smanjene stope rasta iz tabele od 4% primijenila na sadašnji volumen društvenog proizvoda od 150 milijardi novih dinara, došlo bi se do cifre od 6 mi-

lijardni novih dinara izgubljene proizvodnje godišnje. Na sličan način može se izračunati i kolike gubitke trpi svaka republika i pokrajina posebno.

Državni aparat kao vlast nije jedina moguća solucija. Izvjestan broj razvijenih zemalja – skandinavske zemlje predstavljaju vjerojatno najbolji primjer – organizirale su svoj državni aparat u znatnoj mjeri kao javnu službu, kao društveni servis. Zadatak tako koncipiranog državnog aparata jest da vrši koordinativne i informativne funkcije, da vrši usluge stanovništvu i radnim organizacijama, a prisilom se služi izuzetno.

Smatramo da bi u samoupravnom društvu dilemu 2. trebalo riješiti izgradnjom suvremenog, visokostručnog državnog aparata koncipiranog kao javna služba. To pored ostalog pretpostavlja i uvođenje rigoroznih kvalifikacionih ispita za prijem u državnu službu. A da bi ljudi u državnom aparatu mogli da se ponašaju kao odgovorni službenici društva, treba im osigurati određenu ličnu sigurnost i zaštitu od raznovrsnih pritisaka.

3. *Federacija shvaćena kao država ili kao jugoslavenska zajednica.* Preovladava gotovo isključivo prvo shvaćanje i tako slabljenje federacije nužno dovodi do slabljenja jugoslavenske zajednice. Međutim, ima veoma značajnih privrednih problema, npr. anticiklična ekonomska politika koje treba rješavati na jugoslavenskom nivou, iako ne nužno u okviru državnog aparata i na činovnički način. Smatramo da se može zauzeti stanovište da i u slučaju reformiranja državnog aparata u

u smislu t. 2, ipak ostaje poželjno da se tom aparatu ostavi samo minimum neophodnih funkcija, a da se odluke na jugoslavenskom nivou što više donose u tijelima koja uključuju i druge društvene faktore.

U ovom memorandumu federacija se shvaća kao jugoslavenska društvena zajednica, a ekonomske odluke na nivou federacije predstavljaju odluke za jugoslavensku privredu u cjelini. U tom kontekstu federacija bi trebalo da ima uglavnom četiri tipa organa. Prvi predstavlja vrhovno političko tijelo koje, na osnovu najšireg demokratskog dogovora naroda i narodnosti Jugoslavije odnosno proizvođača i građana, formira institucionalni sistem i utvrđuje razvojnu i opću ekonomsku politiku. Nije u kompetenciji ove grupe da pobliže određuje profil i funkcioniranje ovog organa. Zbog potreba da se upotrebi određen termin, u jednom širem smislu možemo ga označiti kao Skupštinu. Vlada, odnosno Savezno izvršno vijeće trebalo bi da predstavlja takav organ Skupštine, koji na sebe preuzima (a) stručno-tehnički rad i (b) vođenje tekuće ekonomske politike u okvirima određenim Skupštinom. Pored ova dva državna organa može postojati i izvjestan broj posebnih (mješovitih, odnosno neposrednije društvenih) organa na nivou federacije, od kojih u ovom memorandumu spominjemo nekoliko (Vijeće ekonomskih savjetnika, Arbitraža za dohotke i cijene, Naučni savjet, Monetarni savjet i uprave saveznih fondova.) Vjerojatno je da će se broj ovih posebnih društvenih organa tokom vremena povećavati, a njihova je uloga često arbitražnog, konzultativnog ili stručno-savjetodavnog karaktera, ali ponekad imaju i operativne funkcije kao npr. uprave saveznih fondova. Može se očekivati da će povećanje broja posebnih društvenih organa na

nivou federacije pospješiti pretvaranje činovničke uprave u neposredniju društvenu regulativu i birokratske državne vlasti u društveni servis. Na kraju, četvrti tip organa federacije u oblasti privrede jesu interesne asocijacije kao što su sindikat i komora.

4. *Ovlašćenje federaciji ili dogovaranje republika.* Ovo je u stvari pseudodilema jer treba koristiti oboje, zavisno o prirodi problema. Osnovna je distinkcija između utvrđivanja politike i izvršavanja utvrđene politike. Prvo je stvar političkih foruma, kod čega osnovnu ulogu igra dogovaranje republika. Potonje je stvar izvršnih organa, dakle aparata federacije. Međutim, izvršavanje utvrđene politike može imati različite modalitete pa je kod najvažnijih odluka poželjno ostvariti dogovor republika. Iz prirode situacije proizlazi da ad hoc dogovaranju nema mjesta (1) kad se radi o operativnim mjerama koje ne trpe odlaganje (npr. intervencije na tržištu) ili (2) zahtijevaju potpunu diskreciju da bi se osigurali privredni interesi zemlje (npr. odluka o devalvaciji) i (3) kad se radi o odlukama od sekundarnog značenja. Kategorija (3) toliko je brojna i dogovaranje bi u toj mjeri apsorbiralo vrijeme i kapacitet uprave da bi raspravljanje zaista ozbiljnih zadataka i ključnih odluka ostalo zanemareno. Ovo potonje je u velikoj mjeri karakteristično za sadašnju praksu, kad se beskonačno mnogo energije gubi pogadanjem oko perifernih stvari, a značajne odluke sa dalekosežnim konzekvencama donose se improvizirano (dovoljno je podsjetiti na način kako su započete tri posljednje reforme u 1961, 1965, i 1970. kao i na stalne ustavne promjene). Eventualne zloupotrebe, neodgovornosti ili nedovoljna stručnost organa federacije ne mogu se spriječiti.

neprestanim uplitanjem državnih organa šest republika u operativne odluke. Time se ustvari skida odgovornost s federalnog aparata, a efikasnost uprave svodi na minimum. Saveznoj vladi treba dati sva potrebna ovlaštenja, a kontrolu sprovesti putem analize rezultata vladinog rada. Ukoliko se proklamirani program ne ostvaruje, treba povesti raspravu o povjerenju vladi. Ukoliko su odstupanja od proklamiranih ciljeva, prihvaćenih planova i objavljenih predviđanja značajna, vlada treba da podnese ostavku. Ukoliko mistificirani aureol vlasti kod državne uprave želimo zamijeniti karakteristikama javne službe, onda vladu treba tretirati u velikoj mjeri kao poslovni odbor ovog društva. I kao što poslovni odbor poduzeća nije koalicija predstavnika sektora i radnih jedinica već organ poduzeća u cjelini, tako ni vlada ne može biti prvenstveno koaliciona vlada (kad danas), već bi trebalo da bude prvenstveno federalna vlada.

5. *Društveno-političke zajednice ili privredne organizacije.* Ukoliko se ne misli na stvaranje neke paralelne privredne "vlade" – što vjerojatno ne bi bilo uputno pa tu pretpostavku dalje ne ispituje – i ova dilema je vještački stvorena. Između privrednih organizacija i organa DPZ-a, postoji jasna društvena podjela rada. Privredne organizacije stiču dohodak u *konkurentskoj borbi* na tržištu. Organi DPZ-a *harmoniziraju interese* privrednih subjekata na određenoj teritoriji. Ukoliko bismo od prvih tražili harmoniziranje, dobili bismo monopole. Ukoliko bismo od potonjih tražili ulazak na tržište, dobili bismo etatizme. U stvari upravo zbog tih nedovoljno kontroliranih tendencija pojavljuju se veoma izraženi simptomi i jednog i drugog.

3. TRI OSNOVNE FUNKCIJE EKONOMSKE POLITIKE NA NIVOU FEDERACIJE

U upravljanju privrednim sistemom organi zajednice imaju određene zadatke. To su ovi zadaci: (1) *ujednačavanje uslova privredjivanja*, bez čega nema raspodjele prema radu i javlja se monopolistička eksploatacija; (2) *kratkoročno gledano, osiguravanje tržišne ravnoteže*, bez čega je (1) nemoguće, odnosno dolazi do likvidacije autonomije radnih organizacija; (3) *dugoročno gledano osiguravanje privrednog rasta* bez čega su i (1) i (2) i izgradnja socijalizma nemogući.

Postoji jedna široko rasprostranjena zabluda, a naime da su organi zajednice odgovorni samo za one zadatke koje mogu administrativnim direktivama sprovesti. Zbog toga ako dodje do pogrešnih investicija, okrivljuju se poduzeća koja su ih poduzela i banke koje su ih financirale bez povezivanja ove pojave i činjenice da je proizvodno-investiciono ponašanje privrednih organizacija funkcija privrednog sistema i ekonomske politike. Ukoliko cijene rastu, okrivljuju se poduzeća što nabijaju cijene. Ukoliko lični dohoci rastu brže od produktivnosti rada, okrivljuju se radni kolektivi zbog nedovoljne društvene svijesti. Ukoliko privreda postane nelikvidna, premalo izvozi ili previše uvozi, okrivljuje se privreda jer se nije prilagodila intencijama reforme, ne drži se preporuka i političkih rezolucija. To rezoniranje koje se provlači kroz dnevnu štampu, skupštinske debate i istupanja nekih državnih funkcionera duboko je pogrešno. Organiza zajednice i, posebno, izvršni državni organi odgovorni su za privredna zbivanja i onda kad ne mogu administrativno intervenirati. Ta odgovornost proizlazi iz činjenice što osim adminis-

trativnog postoje i drugi načini privredne koordinacije kojima se organi zajednice mogu i moraju služiti.

Autonomija radnih organizacija ne samo što je osnovni organizacioni princip jugoslavenskog privrednog sistema, već je to i motor privrednog rasta. Radni kolektivi djeluju u određenim uslovima koji su im dani kao parametri za donošenje odluka. Uzimajući u obzir ove parametre, oni se u odlučivanju rukovode svojim materijalnim interesima. Upravo zato što motivacija za privredjivanje dolazi od materijalnih interesa, birokratska subordinacija postaje nepotrebna, a stvarna autonomija moguća. Ali zadovoljavanje jednih parcijalnih interesa ne smije ići na štetu drugih parcijalnih interesa, jer inače dolazi do eksploatacije koja je nespojiva sa socijalizmom. Da li će do eksploatacije doći ili ne, kao i to da li će odluke samoupravnih radnih organizacija dovesti do privredne ravnoteže i rasta – ovisi o parametrima sistema. A odgovornost za te parametre – za uslove privredjivanja – po prirodi stvari ne mogu snositi radne organizacije. Odgovornost snose organi zajednice.

Nakon ovih napomena možemo se vratiti na tri osnovne funkcije uvodno određene.

(1) *Ujednačavanje uslova privredjivanja* znači organiziranje privrede na taj način da svi privredni subjekti stiču dohodak pod istim uslovima. Ukoliko se i tada pojavljuju razlike u dohotku, one će biti rezultat razlika u radu i poduzetništvu, a ne rezultat eksternih uslova koje radni kolektivi ne mogu kontrolirati. Da bi se postiglo ujednačavanje uslova privredjivanja, potrebno je osigurati (a) stabilnost privrede, (b) eliminirati administrativne intervencije i, posebno, stalno mijenjanje propisa i drugih parametara privredjivanja i (c) spriječavati monopole i uklanjati imperfektnosti tržišta. Ovo potonje zahtijeva slobodno kretanje radnih, materijalnih i finansijskih resursa po čitavoj teritoriji.

Jugoslavije, što bi trebalo garantirati Ustavom, a sprovesti putem saveznih inspekcija.

Stupanj ujednačenosti uslova privredjivanja objektivno je prilično jednostavno utvrditi. Iako lični dohoci mogu znatno varirati (i to je poželjno) od pojedinca do pojedinca odn. od poduzeća do poduzeća, uslijed statističke zakonitosti dohodak određene kvalifikacije morao bi biti uprosječen za sve grupacije (už uslov da su statistički dovoljno velike). U mjeri u kojoj se ti grupacijski prosjeci razlikuju, negiran je princip raspodjele prema radu. Notorno je da su te razlike u našoj privredi veoma velike, što znači da postoje privilegirani i diskriminirani radni kolektivi i da oni prvi, putem imperfektog tržišta, eksploatiraju rad ovih potonjih.

Ujednačavanje uslova privredjivanja ne može značiti državno ili etatističko-bankarsko dotiranje *radnih organizacija* koje posluju s gubicima, što je do sada bio dosta čest slučaj. Ali ono treba da znači kompenziranje šteta *grupacijama* koje su odlukama ekonomsko-političkih organa diskriminirane u stičanju dohotka (zakovane cijene i sl.). Ujednačavanje uslova privredjivanja ima i svoj regionalni aspekt i predstavlja ekonomsko opravdanje za postojanje fonda za kreditiranje razvoja nerazvijenih područja. Radi izbjegavanja nesporazuma valja dodati da zahtjev za ujednačavanjem uslova nije u suprotnosti s favoriziranjem ili defavoriziranjem određene proizvodnje kad je to *prihvaćeni* cilj ekonomske politike u svrhu stimuliranja ili kočenja te proizvodnje.

(2) Osiguravanje *tržišne ravnoteže* znači: (a) postizavanje pune zaposlenosti radne snage i ostalih faktora proizvodnje, (b) stabi-

lizaciju cijena i (c) uskladjivanje platne bilance uz čuvanje konvertibilnosti domaće valute. Za postizavanje ovih ciljeva nije dovoljno izgraditi adekvatan privredni sistem već je neophodno poduzimati odgovarajuću anticikličnu ekonomsku politiku protivu zastoja i nezaposlenosti, s jedne, i protivu inflacije, s druge strane. Neophodni su slijedeći osnovni vidovi anticiklične politike: monetarno-kreditna i fiskalna politika. Za situaciju troškovne inflacije neophodna je i antiinflaciona politika dohodaka koja treba da uslovi u kupno kretanje ličnih dohoda kretanjem produktivnosti rada. Politika dohodaka dobro postavljena, treba sa svoje strane, da doprinese i rješavanju problema raspodjele prema radu i povećavanja reproduktivne sposobnosti privrednih organizacija. Za posebne vidove strukturne i regionalne nezaposlenosti potrebna je i odgovarajuća politika radne snage (informacije, prekvalifikacije, transfer radne snage i sl.).

(3) *Privredni rast* je konačni test progresivnosti jednog društveno-ekonomskog sistema. Nije potrebno pozivanje na Marxa da se shvati kako društveni sistemi koji zaostaju u privrednom razvoju nužno propadaju. I obmuto, svjetska privreda modelira se prema onim sistemima koji najbrže ekspandiraju. Neophodna komponenta privrednog rasta je i regionalno uravnoteženje razvoja. Istraživanja su pokazala da je preovladavanje jaza između nerazvijenih i razvijenih područja to brže, što je brži opći privredni rast.

4. FEDERACIJA I PODUZEĆE

Odnos cjeline i dijelova u jednom ekonomskom sistemu možemo sad još jednom podrobije razmotriti sa stanovišta odnosa federacije i osnovnih privrednih subjekata – poduzeća.

Kao što je već uvodno konstatirano, u jednom međuovisnom sistemu kao što je privreda, na pojedinačnim se punktovima može neovisno veoma malo uraditi. Poslovni uspjeh svakog pojedinačnog poduzeća dobrim je dijelom predodređen funkcioniranjem privrednog sistema u cjelini. Ako taj sistem rdjavo funkcionira, tada zalaganje kolektiva i stručnost ili vještina rukovodstva poduzeća ne mogu osigurati izuzetne poslovne rezultate. To, naravno, ne znači da je efikasnost organizacije poduzeća irelevantna za uspjeh privrede u cjelini. Naprotiv, ona je relevantna i, dugoročno gledano, ključna.

Medjutim, u privredi koja podliježe snažnim cikličnim kolebanjima ne možemo očekivati visoke dohotke ili visoku produktivnost rada u depresiji, ma što pojedini kolektivi radili, a isto tako ne možemo očekivati da će dobra organizacija pojedinih poduzeća spriječiti depresiju ili osigurati visoke stope rasta. Poduzeće može planirati dinamiku zaliha najmodernijom statističkom tehnikom, ali to mnogo ne vrijedi ako se prema repromaterijala može neočekivano prekinuti jer negdje u proizvodnom lancu netko nije uspio ostvariti esencijalni uvoz ili su naprimjer, pomanjkali željeznički vagoni. Stručjaci poduzeća mogu besprijekomo isprogramirati optimalni plan proizvodnje i tada, npr., dodje do redukcije u isporuci električne energije ili su se transportni kanali negdje zapušili. Radnički savjet može veoma savjesno izraditi dugoročno orijentiranu investicionu i poslovnu politiku, ali se tada administrativno promijene cijene, kamate, doprinosi i drugi uslovi privredjivanja pa ono što je iz-

gledalo rentabilnim postane nerentabilnim i obratno. Radni kolektiv može, kao dobar domaćin, izdvajati u fond investicija značajna sredstva na račun ličnih dohodaka, a tada država, ili komuna, ili netko drugi, ta sredstva blokira ili prisilno oroči. Rukovodstvo poduzeća se, u ocjenjivanju tržišne tražnje i programiranju proizvodnje, osloni na društveni plan Skupštine, a taj se plan ne izvrši ili napusti. I kad je sve to tako, radni kolektivi nisu zainteresirani za moderne statističke metode, ni za temeljito pripremljene investicione programe, ni sa solidnu dugoročnu poslovnu politiku, niti se mnogo obaziru na društvene planove, već na administrativne zahvate odgovaraju istom mjerom.

Pogrešno je, stoga, kolektivima i rukovodstvima poduzeća davati preporuke o tome kako treba da izgleda dobar privrednik i očekivati da će se poslije toga stvari bitno promijeniti. Mnogo je realnije pretpostaviti da se u danim uslovima naši privredni akteri uglavnom racionalno ekonomski ponašaju. Ako to ponašanje nije najpoželjnije i ako treba da se promijeni, tada treba na odgovarajući način promijeniti uslove privredjivanja. Privredni subjekti će se tada prilagoditi tim izmijenjenim uslovima. A za uslove efikasnijeg poslovanja a time i povećanja tempa proizvodnje odgovorni su, očigledno, organi zajednice.

I onoga što je upravo rečeno proizlazi princip ekonomske politike koji glasi: tipična radna organizacija – misli se na prosječno poduzeće – ne može pogriješiti. Ako se ona ipak pogrešno ponaša, donosi pogrešne odluke, onda je to zato što ispravno reagira na pogrešne stimule šireg sistema. To je jedan od aksioma ekonomske politike, koji čini se, nije dovoljno shvaćen.

Pošto je napušteno administrativno planiranje, državni organi se sve više povlače iz privrede (i neprivrede). Taj je proces naročito intenzificiran poslije 1960. I takav razvoj događaja treba, naravno, pozdraviti. No, u toku tog procesa razvila se prilično opasna teorija i praksa. Počelo se, naime, smatrati da su državni aparat i drugi organi zajednice

odgovorni jedino za one akcije u kojima mogu obaveznim naredjenjima administrativno intervenirati. Budući da je područje administrativnih intervencija znatno smanjeno, to su se državni i politični organi uopće, a posebno savezni, dobrim dijelom prestali smatrati odgovornima za privredna kretanja. Ako se ciljevi društvenog plana ne realiziraju, tada se kaže da to zato "jer se poduzeća nisu prilagodila novim uslovima privredjivanja", "jer nisu uspijevala da se prilagode zahtjevima reforme". Nezaposlenost i emigracija su se shvaćala maltene kao prirodna nepogoda, kao nešto što se ne da promijeniti.

Ukoliko su postojeća shvaćanja tačno uočena, tada je prilično jasno da se na njima ne može efikasno planirati. Jer, efikasno društveno planiranje pretpostavlja da su organi ekonomske politike odgovorni za zaposlenost, stopu rasta, inflaciju, platni deficit itd., čak i kada nemaju nikakvih ovlaštenja za administrativne intervencije. Kako se kompleksna moderna privreda uspješno vodi bez naredjivanja pokazuje suvremena ekonomska nauka, o čemu ne možemo detaljnije raspravljati. Ovdje bi bilo korisno dodati još samo neke napomene.

Privredni život je izvanredno složen. Stoga su u ocjenama, predviđanjima i akcijama uvijek moguće greške. Dobro je stoga odluke – pa i pogreške – raščlaniti na njihovu stručno-profesionalnu i društveno-političku komponentu. Poznato je da Savezno izvršno vijeće donosi svoje odluke na temelju stručnih analiza i prijedloga svog stručnog aparata. SIV je, prirodno, odgovoran za donesene odluke, ali nema nikakvog razloga da se identificira sa svakim materijalom svog aparata. Slično se ni Skupština ne mora identificirati sa svakom akcijom SIV-a. A isto tako je nepotrebno, pa i politički neoportuno da SKJ zalaže svoj autoritet za svaku ekonomsko-političku mjeru. Ukoliko je takav pristup problemima ispravan, tada ima i svoje konsekvence. Ako resori i SIV treba da budu samostalno odgovorni za svoje akcije, tada treba da imaju i određenu samostalnost u programiranju i provodjenju tih akcija. Ako

materijali stručnog aparata treba da budu ocijenjeni od naučne i stručne javnosti, tada stručnjaci iz toga aparata moraju imati više mogućnosti da pišu i po svom stručnom uvjerenju. Ako SIV treba da mnogo ažurnije reagira na privredne poremećaje, tada mu Skupština mora diti dovoljno široka ovlaštenja, kako bi se potrebne akcije mogle pravovremeno poduzeti. I u jednom i u drugom slučaju društvena se kontrola ne samo ne smanjuje nego se povećava. Najefikasnija kontrola je kontrola rezultata za koji se precizno može ustanoviti tko je za njih odgovoran.

Naš se samoupravni sistem neprestano razvija. Jednog ćemo dana imati vjerojatno dosljedno samoupravno organiziranu privredu, od ekonomske jedinice do federacije. Prema tako organiziranoj privredi i neprivredi država će se po svoj prilici drukčije odnositi. Medjutim, u ovoj etapi razvoja državni organi su odgovorni i za privredna kretanja i za tempo izgradnje samoupravnog sistema. Ta je dvostruka odgovornost veoma teška i zahtijeva izvanredne napore, ali je treba sasvim jasno proklamirati i unijeti u sistem planiranja.

5. ČETIRI VRSTE REGULATIVNIH MEHANIZAMA

Privredni sistem u izvesnom smislu podsjeća na neki planetarni sistem. Skupština (u širem smislu) se ponaša kao centar gravitacije, radne organizacije kao planete, između centra i periferije nema fizičkog dodira, a ipak planete kruže po određenim unaprijed poznatim putanjama. Kod planeta tu sistemsku stabilnost osigurava sila gravitacije, kod radnih kolektiva materijalni interesi. Republike predstavljaju slične gravitacione sisteme, koji se kreću unutar globalnog sistema. Na taj način globalni sistem ponaša se kao policentrički sistem. Međutim, analogiju ne treba odvesti suviše daleko; između jednog kozmičkog i jednog ekonomskog sistema postoje i značajne razlike. Jedna od tih razlika sastoji se u tome što u ekonomskom sistemu između centra i periferije ne postoji samo jedna vrsta veza. Postoje u stvari četiri tipa veza: administrativne, privredno-regulativne, tržišne i informativno-konzultativne. Kombinacije tih veza određuju i tipove privrednih sistema. U jednom etastičkom sistemu dominantna su prva dva tipa veza, u samoupravnom sistemu potonja dva.

Da bi organi zajednice mogli ostvarivati ona svoja tri fundamentalna zadatka, oni moraju biti povezani u jedan čvrst podsistem. Po prirodi stvari tom podsistemu najviše odgovaraju administrativne veze. Zbog toga Skupština i njen izvršni organ, Izvršno vijeće, ostvaruju imperativnu koordinaciju (da upotrebimo prikladan Weberov termin) rada državnih organa. Ti organi su u našoj shemi državna administracija, sekretarijati, Narodna banka i zavodi za statistiku, planiranje i cijene. Sve te ustanove dobijaju administrativne direktive od Izvršnog vijeća odnosno Skupštine i dužni su da te direktive sprovode.

Zbog bitne razlike u ponašanju između privredne i neprivredne sfere, te proizvodne i neproizvodne sfere, postoji funkcionalna razlika između privrednih i neprivrednih sekretarijata (savjeta), te između tih sekretarijata, koji su okrenuti prema proizvodnji roba i usluga, i neproizvodne državne administracije (pravosudje, policija, vojska, opći poslovi). Sekretarijati i Zavod za cijene vrše privredno-regulativne funkcije u odnosu na tržište i kvazi-tržište (za neprivredu), a Narodna banka u odnosu na bankarski sistem. Te privredno-regulativne funkcije sačinjavaju ekonomsku politiku. A ekonomska politika provodi se po pravilu neadministrativnim instrumentima kao što su porezi, kamate, krediti, carine, subvencije, garantirane cijene, manipuliranje rezervama sirovina i sl.

Zavodi za statistiku i planiranje i imaju informativne odn. informativno-konzultativne funkcije. Te se funkcije često potcjenjuju iako one imaju izvanredno veliko značenje za dobro funkcioniranje jednog decentraliziranog sistema. Osnovni preduslov da privredni subjekti donose ispravne odluke, jest da imaju tačne i pravovremene informacije o tekućim i perspektivnim privrednim kretanjima. Ako je statistika manjkava ili zakašnjava, ako su planske prognoze pogrešne, a dugoročni programi razvoja ne postoje — što je, na žalost, slučaj — onda radnim kolektivima ni najviši stepen društvene svijesti neće pomoći da donesu pravilne odluke.

Na kraju, u privrednoj sferi treba spomenuti komore čija funkcija još uvijek nije jasno definirana osim što je očigledno da predstavljaju posredničku instituciju između državnih organa i privrednih organizacija.

Od navedena četiri regulativna mehanizma jedan — neadministrativne mjere ekonomske politike — zahtijeva detaljnije razmatranje.

6. PODRUČJA EKONOMSKE POLITIKE

Postoje bar sedam različitih područja suvremene ekonomske politike. Ona se razlikuje po tome kakvim se instrumentima organi ekonomske politike služe u ostvarivanju tri osnovne ekonomske funkcije.

1. *Fiskalna politika* (u koju se uključuje budžetska i poreska politika) predstavlja najefikasnije orudje izravnavanja privrednih ciklusa. Zato na nivou federacije fiskalna politika ima prije svega anti-ciklične, pa prema tome i antiinflacione zadatke. Instrumenti su direktni i indirektni porezi, budžetski deficit i suficit, te budžetsko subvencioniranje. Nekad se fiskalna politika svodila na to da se fiskusu, tj. državnoj blagajni, pribavi dovoljno sredstava za pokrivanje troškova državne administracije, vojske, policije i sl. Radilo se, u stvari, o izjednačavanju državnih prihoda i rashoda, tj. o poreskoj politici. Poreska je politika, naravno, dostupna i treba je u potpunosti koristiti u svim političko-teritorijalnim jedinicama. Ona se čak može kombinirati s razvojnom politikom jer se prihodi od poreza mogu koristiti za alimentiranje različitih fondova, odnosno, za financiranje različitih službi koje imaju razvojne implikacije. Treba dodati da se fiskalna politika federacije do sada svodila uglavnom za klasičnu poresku politiku. Odatle i tekući prijedlozi koji uglavnom proizlazi iz ekonomske neobavještenosti, da se savezni porezi zamijene kotizacijama republika.

Suvremena fiskalna politika sasvim je nešto drugo. Ukoliko je riječ o porezima, nije toliko bitno kolika su sredstva već *kako se prikupljaju i kako se troše*. Pokrivanje administrativnih rashoda dobiva sekundarno značenje, a primarni su redistributivni, deflacioni, ekspanzivni i slični efekti poreza. Fiskalna politika u cjelini treba da postigne određene razvojne ili ravnotežne pa prema tome i stabilizacione ciljeve. Budžetski suficit ili deficit nisu obična salda na računima prihoda i rashoda manje ili više disciplinarne državne administracije, već su to snažni instrumenti kontrakcije ili ekspanzije tražnje. Progresivni porez na fond ličnih dohodaka na razini poduzeća ima bar devet različitih efekata i među ostalim, može ublažiti ili eliminirati inflacione pritiske. Diferencijalno oporezivanje investicija (švedski sistem) ovisno o tome gdje, kada i u koju oblast se ulažu, može pridonijeti održavanju planskih proporcija u pogledu dinamike, te regionalne i proizvodne strukture novih kapaciteta. Povezivanje ili smanjivanje općeg nivoa poreza obično je efikasniji instrument uravnotežavanja tržišta nego kreditna politika. I na kraju, porezima se mogu bar djelomično apsorbirati monopolni dohoci, što će pridonijeti ujednačavanju uslova privredjivanja i realizaciji principa raspodjele prema radu.

Budžetski deficit i suficit (rjedje) nastajali su do sada dobrim dijelom stihijski i financirali su se povećanjem ili smanjivanjem duga Narodnoj banci. Ako se eliminira stihijnost, sistem se može učiniti fleksibilnijim time što će se organizirati tržišne kratkoročnih blagajničkih zapisa. Emitiranjem tih obveznica od strane sekretarijata za financije mogu se postići prema potrebi ili kontraktivni ili ekspanzivni efekti.

zavisno od toga da li se obveznice prodaju privredi (povlačenje novca) ili Narodnoj banci (emisija), odnosno da li ih vlada ponovno otkupljuje od imalaca (emisija). Ta tzv. politika otvorenog tržišta predstavlja prijelaz od fiskalne prema monetarnoj politici.

2. *Monetarna politika* je u kompetenciji federacije, a operativno je vodi Narodna banka. Instrumenti su: emitiranje i povlačenje novca putem obaveznih rezervi, posebnih i eskontnih kredita kao i tržišno (eskontna stopa) ili vantržišno (limiti, beneficirane stope) reguliranje kamatne stope. Osnovni zadatak monetarne anticiklične politike jest da privredu napaja potrebnom količinom novca. Uravnotežujući ponudu i potražnju novca, monetarna politika stabilizira monetarnu komponentu tržišta. Međutim, monetarnu politiku treba koristiti i kao dopunu fiskalnoj politici. Porezi se ne mogu mijenjati često, a monetarni instrumenti omogućavaju trenutna prilagodjavanja. U tom kontekstu monetarna politika može djelovati restriktivno ili ekspanzivno. Odnos između dviju politika može se shvatiti tako što će se uzeti da se teškim orudjem fiskalne politike vrše gruba uskladjivanja, a finim instrumentima monetarne politike vrši se završna obrada tržišne ravnoteže.

Monetarna politika može se nadopuniti kreditnim aspektima i koristiti se u razvojne svrhe tj. za postizavanje racionalne alokacije resursa (selektivni krediti i eskont). Posebno je interesantna francuska praksa eskonta investicionih zajmova za objekte predviđene društvenim planom, čime se postizava neadministrativno usmjeravanje investicija. Takav eskont naša Narodna banka još nije primijenjivala. Veoma je važna upotreba eskonta i za stimuliranje izvoza na konvertibilna podri-

ja odnosno uvoza iz klirinških zemalja. U operativnom vođenju monetarne politike bilo bi vjerojatno uputno dati nešto veću samostalnost Narodnoj banci u odnosu na saveznu vladu, uz veće ingerencije privrede i republičkih odn. regionalnih interesa. Toj svrsi mogao bi poslužiti nešto drugačije koncipiran Monetarni savjet. Valjalo bi proučiti i prijedlog regionalnog uravnoteženja ponude i potražnje novca putem dogovorene emisije preko republičkih centrala Narodna banke.

3. *Zadaci vanjskotrgovinske politike* jesu ostvarivanje potrebnog volumena vanjskotrgovinske razmjene, uskladjivanje platne bilance i postizavanje i održavanje konvertibilnosti dinara. Na raspolaganju su ovi instrumenti: carine i razne uvozne takse, premije i razne izvozne olakšice, devizni režim, kreditiranje izvoza (i uvoza) i režim uvoza i izvoza kapitala. Jugoslavenska privreda susreće se na svjetskom tržištu s partnerima kojima izolirana pojedinačna poduzeća nisu dorasla. Zbog toga se jugoslavenska privreda na svjetskom tržištu ne smije pojavljivati atomizirano, već mora nastupati kao cjelina. Najvažniju ulogu obrane općih interesa igra država, kao što je to slučaj i sa svim ostalim (i tržišnim i centralno-planskim) privredama u svijetu. Na svjetskom tržištu ne sukobljavaju se samo poduzeća već i države i opasno bi bilo ne uvažiti tu činjenicu. Federacija, treba također da zaštiti našu privredu od potresa koji se na svjetskom tržištu stalno dešavaju (devalvacije, oscilacije cijena, carinske integracije, barijere našem izvozu, dumping, diskriminacija i sl.).

Kad se ne radi o obrani od inostranih pritisaka, regulativnu ulogu pored državnih treba da preuzmu i drugi organi federacije. Tako je

Savezna privredna komora pozvana da spriječi nelojalnu konkurenciju naših izvoznika (i uvoznika) na stranim tržištima uslijed čega zemlja trpi velike štete.

Tek kad federalna regulativa na opisani način stvori povoljne uslove za vanjskotrgovinsko poslovanje, moći će inicijativa privrednih subjekata i njihovih asocijacija doći do punog izražaja.

4. *Politika dohotka* treba da osigura raspodjelu prema radu, a kroz to da eliminiira određena žarišta inflacije i da utječe na razvoj. U stvari može se pokazati da ključne deformacije u funkcioniranju našeg privrednog sistema potječu od toga što se u praksi u velikoj mjeri negira princip raspodjele prema radu. Politika dohotka koja inače nema nekih svojih specifičnih instrumenata, treba da polazi od slijedećeg. Razina ličnih dohodaka određena je stupnjem razvijenosti proizvodnih snaga. Raspodjela dohodaka određena je institucionalnim sistemom i svjesnom politikom. Politika dohotka treba da osigura (a) da dohoci koji ne potiču od rada (renta, kamata, monopolni prihod) ne budu raspodjeljeni kao lični dohoci; (b) da uvjeti sticanja dohotka budu ujednačeni u privrednim i neprivrednim aktivnostima, (c) da distribucija dohodaka bude društveno poželjna tj. da ne dovede niti do destimulativne uravnilovke niti do prekomjerne socijalne diferencijacije i (d) da ukupni volumen ličnih dohodaka bude u skladu s porastom produktivnosti rada. Sva četiri zadatka mogu se ostvariti očigledno samo na nivou federacije, tj. privrede u cjelini. U njihovom ostvarivanju politika dohotka služi se svim raspoloživim ekonomskim instrumentima, a posebni njen stručni organ mogao bi da bude Zavod za dohotke i cijene (ZDC).

Zavod za dohotke i cijene bio bi stručni organ društvene arbitraže za dohotke i cijene i zamijenio bi dosadašnji Savezni zavod za cijene koji predstavlja disfunkcionalni etatički apendiks. Od sadašnjeg zavoda ostao bi stručni aparat.

Odluke bi donosio Savjet sastavljen od plaćenih predstavnika privrede (komora), sindikata, ekonomske nauke, federacije i republika i, eventualno, potrošača. Navedene društvene organizacije bi svoje predstavnike samo predlagale, a imenovanje s višegodišnjim mandatom (ili odbijanje) vršila bi Skupština. Društveni status Savjeta ZDC i moralno-politički integritet njegovih članova morao bi biti neprikosnoven (kao npr. Ustavnog suda ili sličnih organa federacije). A i funkcija bi bila slična: vandržavno arbitriranje u danim okvirima pisanih i nepisanih društvenih normi. ZDC bi izradio i permanentno usavršavao kriterije za formiranje dohodaka i cijena, a njegov Savjet služio bi kao društvena arbitraža u posljednjoj instanci za odgovarajuće sporove iz oblasti dohodaka i cijena. ZDC bi posebno vodio brigu o onim sektorima privrede i neprivrede gdje ostali regulativni mehanizmi slabo ili nikako ne djeluju (banke, osiguranje, reeksporter, visoke političke funkcije i sl.).

Na kraju dodajmo da bi u oblasti politike dohotka trebalo da se naročito aktivira sindikat čiji je to jedan od tradicionalnih zadataka. No u podrobnije obrazlaganje ovog prijedloga ne možemo ući na ovom mjestu.

5. *Politika cijena i tržišne intervencije*. Vanjskotrgovinski režim, porezi, kreditne olakšice i direktno subvencioniranje uvjetuju for-

miranje cijena. Zadatak je politike cijena (a) da stimulira ili koči razvoj određene proizvodnje u smislu optimalne alokacije resursa, (b) da štiti standard ekonomski osjetljivih slojeva stanovništva (ljudi s niskim ličnim dohocima, penzionera), (c) da štiti proizvođače u granama s velikim kolebanjima proizvodnje (minimalne i garantirane cijene u poljoprivredi) i (d) da stabilizira tržište. Zadatak (c) i (d) postizava se uz istovremene tržišne intervencije društvenih rezervi poljoprivrednih i industrijskih sirovina. Ukoliko bude uspješno riješena t. 4, cijene na jugoslavenskom tržištu moći će se formirati slobodno. Administrativna kontrola cijena bit će potrebna jedino u djelatnostima koje imaju karakter javnih službi kao što su željeznice, PTT, elektroprivreda i komunalne službe. Ovo potonje su očigledno u nadležnosti komuna, dok je sve ostalo stvar federacije i njenog ZCD.

6. *Razvojna politika* je stvar društvenog planiranja, o čemu će biti više reći u narednom poglavlju. Ovdje je dovoljno napomenuti da je najvažnija komponenta razvojne politike investicijska politika koja ima tri aspekta: (a) osiguravanje optimalnog obima investicija; (b) regionalne korekcije investicija u pravcu prevladavanja razlika u ekonomskoj razvijenosti i efikasne integracije jugoslavenskog ekonomskog prostora i (c) strukturne korekcije investicija u svrhu izbjegavanja disproporcija u proizvodnji odnosno postizavanja maksimalnih efekata u izvozu. Za razliku od ranije navedenih aspekata ekonomske politike koji su pretežno kratkoročnog karaktera, razvojna politika je dugoročno orijentirana, a društveni plan predstavlja osnovni *društveni dogovor* u oblasti privrede.

7. *Naučna politika* usko je vezana s razvojnom politikom odn. planiranjem. Istraživanja kod nas i u drugim zemljama pokazuju da je gotovo devet desetina povećanja produktivnosti rada rezultat tehničkog progresa, a svega jedna desetina potiče od akumuliranja fiksnih fondova. Jedna fundirana i dosljedna naučna politika u Jugoslaviji danas uglavnom ne postoji – za razliku od mnogih drugih evropskih zemalja – a efekti naučnog rada sasvim su nesrazmjerni s onim sredstvima koja se troše za nauku. Nauka se kod nas shvaća uglavnom kao skupi luksuz, kao dekoracija, a ne kao proizvodna snaga. To shvaćanje provlači se kroz sve razine društvene organizacije, od poduzeća i komuna do savezne administracije i političkih organa koji ekonomsku politiku vode bez adekvatnog oslanjanja na rezultate naučnih istraživanja s konsekvencama koje su poznate. Zadaci naučne politike u ovom trenutku jesu: (a) prevazilaženje sadašnjeg krajnje nesredjenog stanja i uspostavljanje jedne normalne organizacije naučnog rada; (b) uspostavljanje organizacije i standarda za suvremeno obrazovanje naučnih kadrova i (c) utvrđivanje strateških pravaca naučnih istraživanja i osiguravanje uslova da se odgovarajuća istraživanja efikasno izvrše.

U zemlji bez naučnih tradicija, dakle u jednoj za nauku relativno nerazvijenoj sredini kao što je naša, opasno je ostaviti spontanom razvoju da se riješi (a) i (b). Medjutim, kad se jednom uspostavi potrebna praksa i standardi u organizaciji naučnog rada i obrazovanju naučnih kadrova, federacija će se moći potpuno osloboditi tih poslova i ostaviti ih automatizmu univerziteta i zajednica za naučni rad odnosno korisnika naučnih istraživanja. Tada će se moći orijentirati isključivo na (c) u cilju postizavanja svjetskih standarda u naučnom radu i, preko njega, u privrednom i društvenom razvoju. Interes za nauku i svijest o potrebi naučnih

istraživanja, treba, naravno, razvijati u svim teritorijalno-političkim jedinicama kao i kod privrednih organizacija. Ali se odgovornosti za stagnaciju i razvoj jugoslavenske nauke ne može lišiti federacija. Neuidjanje te činjenice dovelo je u posljednjih nekoliko godina do stagnacije u naučnim istraživanjima do osipanja naučnih organizacija i do emigracije naučnih kadrova. Imajući u vidu veoma dug "aktivizacioni period" u ovoj oblasti — potreban je period od 10 do 20 godina da bi se u jednoj naučnoj disciplini izgradili kadrovi ili jedna naučna organizacija osposobila za kreativan rad — postaje jasno da su štete od pogrešne naučne politike u posljednjih nekoliko godina neprocjenjive.

Za efikasno vođenje naučne politike potrebna je institucija. Jedna od mogućnosti je da to bude Zavod za programiranje naučnog rada, koji bi imao status Saveznog zavoda za privredno planiranje i kome bi na čelu bio renomirani naučni radnik s istraživačkim iskustvom i organizatorskim sposobnostima. Zavod bi obavljao sve stručne, organizacione i finansijske poslove. Odluke bi donosio Naučni savjet sastavljen od renomiranih naučnih radnika, privrednika i predstavnika federacije i republika. No i ovo pitanje zahtijeva posebno proučavanje.

Instrumenti fizičke kontrole kao što su kontrola, limitiranje i zamrzavanje cijena; ograničavanje ili zamrzavanje ličnih dohodaka; retencione i uvozno-izvozne kvote i kontingenti; dozvole za gradnju i obavljanje poslova i sl. mogu se u samoupravnoj privredi upotrebljavati samo *izuzetno*, kad normalne mjere ekonomske politike zataje, te stoga i nisu navedeni u standardnom instrumentariju ekonomske politike.

* *

*

Polazeći od uvodno istaknutog načela da se samoupravna autonomija privrednih subjekata može ograničiti samo onda kad su ugroženi

interesi drugih radnih organizacija i tako interesi društva u cjelini, federacija će biti nadležna i odgovorna — ova dva atributa predstavljaju nerazdvojiv par — u svim slučajevima kad treba osigurati dobro funkcioniranje cjelokupnog sistema. U tom smislu očigledno je da svih sedam područja ekonomske politike ulaze u okvir aktivnosti federacije, iako ta federacija nije uvijek ili nije jedino savezna vlada odnosno Skupština. Prema tome federaciju treba zadužiti i ovlastiti da štiti interese jugoslavenske privrede kao cjeline u odnosu na inostrane privrede. To znači da je vanjskotrgovinski režim prvenstveno stvar društvenog dogovora na nivou federacije. Nadalje, uspješno rješavanje ranije navedena tri osnovna zadatka pretpostavlja postojanje jedinstvenog privrednog sistema unutar zemlje. To znači da bazičnu institucionalnu strukturu treba stvarati putem Ustava i općeg zakonodavstva. Iz istih razloga federacija je isključivo odgovorna za funkcioniranje privrednog sistema. Privredna nestabilnost, usporavanje rasta, i nezaposlenost predstavljaju hipoteku isključivo savezne vlade i Skupštine. I upravo zbog te odgovornosti federacija je nadležna za postavljanje osnovnih pravaca ekonomske politike zemlje, a prije svega za vođenje fiskalne i kreditno-monetarne politike. I na kraju, budući da Jugoslavija predstavlja zajednicu ravnopravnih naroda, a ta ravnopravnost nije moguća dok postoje historijski uvjetovane velike razlike u ekonomskoj razvijenosti pojedinih regija, i budući da stanovništvo nerazvijenih krajeva nije u stanju da vlastitim naporima savlada razlike u razvijenosti, federacija mora preuzeti odgovornost za uskladeni privredni razvoj pojedinih regija.

Što se tiče ostalih društveno-političkih zajednica, očigledno je da u okviru globalnog sistema i republike i komune mogu voditi svoje diferencirane ekonomske politike usmjerene na adaptiranje sistema regionalnim specifičnostima. U tom smislu društveno-političke zajednice vode poresku politiku (porez na lične dohotke, na promet, mjesni samodoprinos), politiku cijena (cijena komunalnih usluga) i razvojnu politiku (stimuliranje proizvodnje poreskim olakšicama i financiranje iz investicionih fondova).

7. DRUŠTVENO PLANIRANJE

O ulozi planiranja u našem društveno-ekonomskom sistemu postoje mnogi nesporazumi. U stvari, nije pretjerano reći da su uloga i organizacija planiranja ostali u priličnoj mjeri neodređeni, nejasni i nedefinirani. Zbog toga je korisno da se na tom problemu malo zadržimo.

Očigledno je da se privredna akcije moraju planirati na svim razinama. Ograničeni svrhom ovog rada mi ćemo se pozabaviti samo planiranjem na narodno-privrednoj razini tj. za privredu u cjelini. Kod tog opozicije od postavke da su u samoupravnoj tržišnoj privredi osnovni privredni subjekti – poduzeća – potpuno autonomni u donošenju svojih privrednih odluka. To, naravno, ne znači *laissez-faire* privredu, ne znači stihiju i ne znači naivno vjerovanje u efikasnost "nevidljive ruke" Adama Smitha. No to znači da se u koordiniranju inicijativa radnih kolektiva organa planiranja i ekonomske politike mogu samo izuzetno poslužiti mjerama administrativne, fizičke kontrole, i da se normalnim smatra jedino upotreba ekonomskih instrumenata u koje valja uključiti i davanje relevantnih informacija. Polazimo također i od postavke da društveni planovi imaju svoju stručnu i društvenu komponentu koje su podjednako važne. Nedovoljno stručno pripremljeni planovi s pogrešnim predviđanjima i pogrešnim analizama ne mogu se nikakvom demokratskom samoupravnom akcijom pretvoriti u efikasan instrument usmjeravanja. S druge strane, i uz upotrebu najsuvremenijih tehnika alokacije resursa i ekonometrijskih modela predviđanja, plan će ostati bez efekta ako nema svoju društvenu bazu, što u našim uslovima znači da je izradjen i donesen na dosljedno samoupravni način.

Iz administrativnog perioda planiranje nosi sobom prizvuk nečeg negativnog. Termin, "planiranje" odmah stvara predodžbu autokratskog nametanja privredi volje administracije, posebno savezne administracije. Sličan prizvuk planiranje ima, iako iz drugih razloga, i u zapadnim zemljama pa se tamo zamjenjuje terminom "programiranje", "budžetiranje" i sl. Kod nas postoji tendencija da se zamijeni terminom "usmjeravanje". U ovom radu, međutim, planiranje je definirano u najširem smislu, tako da usmjeravanje predstavlja samo jednu dimenziju planiranja. Ovi terminološki problemi očigledno su sasvim perifernog značaja. Trebalo ih je ipak spomenuti da bi se izbjegli nesporazumi. Plan i planiranje mogu biti, i često su bili, centralistički, autokratski, tehokratski. No oni isto tako mogu biti demokratski i samoupravno izgradjeni. Da li će biti jedno ili drugo ne ovisi o nazivu termina, već o društvenom sadržaju koji on pokriva.

Iz gornjeg proizilazi da planiranje ima svoj kadrovski, stručni i institucionalni aspekt. U sva tri aspekta planiranje znatno zaostaje za potrebama zemlje. Institucionalni aspekt planiranja je najsloženiji i najmanje istražen. Može se ponoviti česta konstatacija da sistem planiranja prosto nije uskladjen s privrednim sistemom. On je uslijed toga nefunkcionalan i bez efekta. Ovdje treba upozoriti na to da se planiranje ne svodi na izradu planova što je samo jedan i to lakši dio posla – već uključuje i praćenje i izvršavanje planova. Na taj način planiranje i ekonomska politika čine jednu jedinstvenu cjelinu. Zbog toga u planske organe – ili, ako se hoće, organe ekonomske politike – treba uključiti i privredne resore, komore, velike banke, komunalne organe.

U jugoslovenskim uslovima plan ima četiri osnovne funkcije:

a) Plan je prije svega *instrument predviđanja*. Pored normativnog dijela dokument plana mora sadržavati i opširnu analizu privrednih kretanja a isto tako i detaljne prognoze. Ovaj analitički dio plana

do sada se po pravilu nije objavljivao. Uobičajeno objašnjenje bilo je da bi to bilo etatičko reguliranje privrede. Međutim, prognoze i etatizam su dvije savršeno različite stvari. Prognoze nikogane obavezuju – izuzev onoga koji ih pravi, i to je najvjerojatniji razlog da se ne objavljuju. U stvari, posljednji planovi ostali su skoro sasvim bez cifara i kvantifikacije, tako da je gotovo u principu nemoguće utvrditi da li se izvršavaju ili ne. Svrha veoma detaljno objavljene planske prognoze jest da proizvođačima omogući uvid u najvjerojatnija kretanja privrede, da pruži sve potrebne informacije za izgradnju vlastite poslovne politike. Puna stručna, i ne samo stručna, odgovornost za realnost izradjenih prognoza snose zavodi za planiranje odnosno oni organi koji te prognoze pripremaju.

b) Plan kao instrument predviđanja ujedno je i *instrument koordinacije privrednih odluka*. No u samoupravnoj jugoslavenskoj privredi ova funkcija ima i svoje posebno, samostalno značenje. Jugoslavenski društveni plan nije etatički instrument direktivne administrativne koordinacije. On je direktivan samo u onom svom dijelu koji se odnosi na državne organe i samo za te organe. Međutim, osnovni privredni subjekti ne ostaju – ili bar ne bi trebalo da ostanu – po strani od procesa izgradjivanja plana, što je do sada ponekad bio slučaj. U stvari izrada društvenog plana treba da bude u suštini uskladjivanje programa razvoja privrednih asocijacija, a preko njih i osnovnih privrednih subjekata. Kad je plan jednom gotov, onda on predstavlja ne samo projekciju vjerojatnog kretanja već ujedno i projekciju dogovorenog kretanja. Ukoliko je ovo prethodno uskladjivanje bilo uspješnije, utoliko je veća

vjerojatnost da će plan biti realiziran. Danas mnoga poduzeća nemaju svoje interne programe razvoja. Jedna anketa Beogradske privredne komore pokazala je da je glavni razlog tome nepostojanje dugoročnog programa razvoja za zemlju u cjelini.

c) Na osnovu predviđanja mogućeg razvoja i koordinacije postojećih inicijativa osnovnih privrednih subjekata valja, primjenom suvremenih metoda ekonomske analize i uz konsultaciju svih relevantnih društvenih faktora, utvrditi koja bi privredna kretanja bila optimalna sa stanovišta zemlje u cjelini. Kad je to utvrđeno onda treba odabrati ekonomske instrumente, kvantificirati njihove efekte i dozirati njihovu primjenu da bi se postavljeni društveni ciljevi najefikasnije ostvarili. Jedno i drugo sačinjavaju osnovnu funkciju društvenog plana, funkciju u kojoj se plan javlja kao *instrument usmjeravanja privrednog razvoja*.

d) Kao konkretizacija i razrada ekonomske politike plan predstavlja *obavezu za tijelo koje ga je donijelo i direktivu za njegove organe*. Ukoliko se radi o društvenom planu, on je obaveza za Saveznu skupštinu i direktiva za Savezno izvršno vijeće i njemu podređene državne organe. Ti organi dužni su da sprovedu u život ekonomsku politiku formulisanu u Skupštini, odnosno dogovorenu od strane radnih organizacija, republika i komuna. Oni su odgovorni za to da se postavljeni ciljevi – povećanje proizvodnje, povećanje zaposlenosti, integriranje u međunarodnu razmjenu, stabilnost valute, povišenje životnog standarda i sl. postignu. Za ostvarenje tih ciljeva planskim organima stoji na raspolaganju složeni instrumentarij suvremene ekonomske politike. Neostvarivanje tih ciljeva u normalnim uslovima povlači za sobom

punu političku i profesionalnu odgovornost. No takva odgovornost pretpostavlja, s druge strane, slobodu inicijative i pravo da se podnese ostavka u slučaju neslaganja s usvojenom politikom, odnosno da se nerealnim predviđanjima i očekivanjima u vidu javnog dokumenta suprostavi analiza radjena na osnovu saznanja i stručne savjesti pojedinog funkcionera ili organa. Jedino na taj način može se osigurati puna odgovornost za odluke, a odgovornost je ključni preduslov za efikasnost izvršavanja.

8. FONDOVI FEDERACIJE

Smatramo da bi orijentacija cijelog našeg privrednog sistema i ekonomske politike trebalo da bude na stvaranje što povoljnijih uslova za ispoljavanje pune inicijative privrednih subjekata. To je upravo i osnovno opravdanje za regulativne funkcije federacije. U tom okviru potrebe tržišnih intervencija zahtijevaju i postojanje regulativnih fondova na nivou federacije. Pored fonda za kreditiranje razvoja nerazvijenih republika i pokrajine, o čemu je već postignuta opća saglasnost, postavlja se pitanje još četiri druga fonda: za kreditiranje izvoza opreme, za nauku, za investicije i materijalne rezerve. Razumljivo je da sve fondove treba formirati na osnovu međurepubličke saglasnosti i dogovora. S obzirom na postojeće prijedloge o hitnom ukidanju svih fondova izuzev fonda za kreditiranje razvoja nerazvijenih republika i pokrajina, smatramo svojom dužnošću da upozorimo da bi bilo krajnje opasno i društveno neprihvatljivo ostaviti u privredi institucionalni vakuum koji bi nužno doveo do teških poremećaja. Ti poremećaji očitovali bi se ne samo u tome što bi se razvoj usporio, a nestabilnost povećala, već i u tome što bi se bitno smanjila samoupravna autonomija radnih kolektiva i povećala administrativna intervencija na svim nivoima.

Medjutim, nije dovoljno uspostaviti fondove. Potrebno je da se upravljanje fondovima organizira na bitno drugačiji način nego ranije kako bi se izbjegle poznate pogreške. Prostor i vrijeme ne dozvoljavaju detaljniju obradu ovog problema, a osim toga on zahtijeva i dodajno proučavanje. Dovoljno je da se ovom prilikom istakne da upravljanje fondovima treba postaviti tako da se u punoj mjeri respektiraju

medjurepublički dogovori kao i organizirani interesi privrednih subjekata imajući u vidu da se federacija ne svodi na savezni državni aparat. Kod toga, jednako kao i kod ekonomske politike, važi osnovno načelo da djelatnost federacije ne može zamijeniti ili sputati aktivnost privrednih organizacija. Zadatak federacije je da se marginalnim korekcijama, popunjavanjem praznina, usmjeravanjem i stimuliranjem postigne uskladjivanje pojedinačnih i općih interesa i stvori maksimalni prostor za slobodne odluke samoupravnih subjekata.

1. *Fond za razvoj nedovoljno razvijenih područja* ima dobro poznatu funkciju. Dosada je taj fond bio samo distributer poreski prikupljenih sredstava. Stajalo se na stanovištu da nerazvijeni krajevi treba sami da odlučuju o upotrebi dobijenih sredstava. S druge strane bilo je dosta prigovora da ta upotreba nije bila najefikasnija. Valjalo bi proučiti mogućnost da se ovaj fond reorganizira kao banka i da aktivno učestvuje u odabiranju i izvodjenju projekata koje financira. Time se nimalo ne bi kršila suverenost nerazvijenih republika i pokrajine, kao što se ne krši suverenitet Jugoslavije -- ili ma koje druge zemlje -- kad na sličan način prima zajmove Međunarodne banke ili Specijalnog fonda. Sadašnjeg pasivnog administrativnog redistributera zamijenila bi banka orijentirana na aktivnu pomoć privredi nerazvijenih krajeva, kako bi se dosadašnja nezadovoljavajuća bilanca razvoja popravila. Fondom bi mogao upravljati Upravni odbor sastavljen od predstavnika republika i pokrajina, predstavnika udruženja banaka i stručnih organizacija ekonomista i inženjera. Bilo bi poželjno da fond organizira i izvjestan vid tehničke pomoći.

Iz tabele u gl. 1. vidi se kako se jaz između razvijenih i nerazvijenih krajeva i relativno i apsolutno povećava. Time se veoma opasno

ugrožava politika stabilnosti zemlje. To također očigledno nije u saglasnosti sa socijalističkom solidarnosti. Medjutim, manje je poznato da se tim koči i razvoj jugoslavenske privrede u cjelini, kao i to da od investicija u nerazvijenim krajevima velike direktne koristi imaju pravo razvijeni krajevi. Jedna analiza pokazala je svojevremeno da utrošak sredstava Fonda u nerazvijenim područjima dovodi do *većeg povećanja proizvodnje u razvijenim nego nerazvijenim područjima*. A savezna intervencija, kao i uvijek, može se zasnivati samo na općedruštvenom dogovoru uz uvažavanje svih konstitutivnih interesa.

2. *Fond za kreditiranje izvoza oprema i investicionih radova u inostranstvu*. Ekonomska neophodnost tog fonda očigledna je. Prihodi od carina mogu se koristiti za alimentiranje tog fonda. Politiku tog fonda trebalo bi da vodi savezni organ odgovoran za vanjskotrgovinsku politiku uz participaciju republika i komuna. Postojanje saveznog fonda ne isključuje već pretpostavlja samoorganiziranje privrede preko banaka i na druge načine. U ovom, kao i u svim drugim slučajevima, važi princip da savezna intervencija treba samo da popuni praznine i vrši korekcije na tržištu, a ne da sprječava ili potiskuje osnovne privredne subjekte.

U ovom trenutku predlaže se ukidanje ovog fonda i preporučuje privredi da sama formira takav fond. U kojoj mjeri se taj prijedlog zasniva na nedovoljnom razumijevanju problema pokazuju ova tri momenta.

(a) U vrijeme kad je nedvosmisleno proklamirana potreba da se poveća reproduktivna sposobnost privrede, od poduzeća se traži da sama formiraju fond iz sredstava za koja se zna da su nedovoljna. Na nedavnom sas-

tanku u vezi s tim privrednici iz cijele zemlje stavili su nedvosmisleno do znanja da sredstva nemaju. (b) Posao je poduzeća da se bave privredjivanjem, dakle proizvodnjom, te prodajom i kupovinom robe i novca po komercijalnim principima. To znači da poduzeća treba da osnivaju banke, a ne fondove; lukrativne organizacije, a ne ustanove koje vode brigu o općedruštvenim interesima. Zahtijevati tako nešto znači zahtijevati od privrednih subjekata da se iracionalno ponašaju, što oni najvjerojatnije neće prihvatiti. (c) Zadatak Fonda nije da osigura egzistenciju ugroženih izvoznika neravnomjerno raspoređenih po jugoslavenskoj teritoriji. To mogu uraditi i republike, odnosno i sami izvoznici na način kako to rade i sva druge poduzeća. Ako ne bude išao izvoz na konvertibilno područje, usmjerit će se na klirinško. Ako i tu zapne, preorijentirat će proizvodnju za unutrašnje tržište. Umjesto proizvodnje turbina ili teških mašina sklapat će se, recimo, automobili strane proizvodnje. I upravo da se sve to ne desi, federacija treba da ima fond koji će omogućiti agresivno istupanje naše privrede na svjetskom tržištu čim će se iskoristiti svi izvozni potencijali zemlje u svrhu maksimiranja razvoja. U tom poslu osnovni kriterij ne može biti veća zarada ove ili one izvozne grupe – što je legitimni kriterij poduzeća u njihovom poslovanju – već interes privrede u cjelini. A taj interes u ovom slučaju nije teško objektivno utvrditi.

3. *Direkcije za rezerve poljoprivrednih i industrijskih sirovina.*

Očigledni ekonomski razlozi govore u prilog ova dva materijalna fonda kojima rukovodi savezna vlada preko svog sekretarijata za privredu.

4. *Fond za naučni rad* u određenom obimu bio bi neophodan za financiranje utvrdjenih strateških pravaca naučnih istraživanja i onih istraživanja koji su preduslov za adekvatno obavljanje ekonomskih i drugih funkcija federacije. Fondom bi mogao da rukovodi Naučni savjet. Izvori sredstava za alimentiranje ovog fonda nisu toliko bitni, ali je od presudne važnosti da volumen sredstava bude unaprijed određen zakonom i neovisan od voluntarizma budžetske raspodjele. Da bi Naučni savjet mogao donositi ispravne odluke, on se mora oslanjati na odgovarajući stručni organ savezne uprave.

5. *Regulativni investicioni fond.* Izgradnju proizvodnih kapaciteta, koji ne traže veliku koncentraciju sredstava i čiji aktivizacioni period je kratak, dovoljno efikasno regulira tržišni mehanizam. Čim jedan od navedena dva uvjeta nije ispunjen, nastaju zastoji i disproporcije. Tada federacija može intervenirati na francuski (rekont zajmova za kapacitete iz plana) i švedski (diferencijalni porez na investicije) način kao i beneficiranim kamatama (turizam, stambena izgradnja). Medjutim, kod objekata s ekstremno dugim aktivizacionim periodom i/ili ekstremno visokim investicijama, potrebna bi bila direktna intervencija iz regulativnog investicionog fonda. Ekonomski razlozi govore više u prilog postojanja tog fonda federacije, nego (samo) na nivou republika. Velika električna centrala, velike meioracije, veliki rudnik, moderna željezara, magistralna saobraćajnica – grade se nekoliko godina i apsorbiraju nekoliko procenata društvenog proizvoda. Odluku o lokaciji, tehnologiji i ekonomskom profilu ovakvih objekata treba da donesu najbolji stručnjaci zemlje. A pravovremenost izgradnje mogu osigurati samo sredstva posebno

akumulirana za takve svrhe. Radi se dakle, o objektima osnovne infrastrukture. Nema ništa etatiističko u tome da se za takve objekte na vrijeme pripreme sredstva, a s druge strane bilo bi društveno neodgovorno za-kočiti privredni razvoj zemlje zato što iz ma kog razloga ta sredstva nisu pravovremeno raspoloživa. U tom kontekstu jedva da je potrebno podsjetiti na prugu Beograd - Bar, Skopsku željezaru, periodičke nestašice elektroenergije, manjak železničkih vagona ili stanje nekadašnjeg autoputa Zagreb - Beograd koji svake nedjelje uzima ljudske živote. Veliki objekti ne mogu se graditi improvizirano (iako se i to ranije dešavalo). Oni moraju biti predviđeni društvenim planom. A društveni plan, kao što je već istaknuto, predstavlja osnovni društveni dogovor u oblasti privrede. Kad je taj dogovor jednom postignut, izvršenje treba da bude stvar stručnosti i administrativne rutine, a ne novih pregadjanja.

Ovdje treba upozoriti na neke popularne zablude. Kaže se da savezni investicioni fond predstavlja prinudno otudjivanje od neposrednih proizvođača što je suprotno sistemu i da ga zato treba ukinuti. Ta bi teza bila tačna ukoliko bi se taj fond koristio za financiranje ovih investicija koje mogu izvršiti i sami neposredni proizvođači. Međutim, ciljevi smisao tog fonda upravo je u tome da uskače tamo gdje neposredni proizvođači ili nisu uopće u stanju ili nisu u stanju da pravovremeno izvrše investicije. Čitava vodoprivreda Jugoslavije je u krajnje kritičnom stanju (erozija, poplave, neregulirani slivovi, nedostatak navodnjavanja ili odvodnjavanja i sl.). Tu očigledno treba da intervenira jedan društveni fond. Kod toga se samo po sebi razumije daje takva intervencija dozvoljena samo na bazi društvenog dogovora, a ne arbitramom odlukom

savezne administracije. A upravo tu ulogu i imaju društveni planovi. Slični interventni fondovi treba da postoje, naravno, i na nivou republika i komuna.

Ono što važi za melioracije, važi i za magistralne saobraćajnice. Kod direktno proizvodnih kapaciteta, kao što su elektroprivreda ili željezare, stvar je nešto drugačija. Na prvi pogled tu bi investicije mogle financirati proizvođači i banke. No u praksi stvar izgleda tako da (a) proizvođači nemaju sredstava, jer su im cijene zakovane (elektroprivreda, željeznice). A cijene su im zakovane zbog (ispravno ili pogrešno shvaćenog) interesa privrede u cijelini kao što je to, uostalom, slučaj u mnogim drugim zemljama u svijetu. (b) Banke nemaju dovoljno sredstava, jer se traži izuzetno veliki kapital za efikasno financiranje objekata kao što su Skopska željezara ili Djerdapska hidrocentrala. Zato nije slučajno da se opet jednom nalazimo u krizi snabdjevanja privrede elektroenergijom i da ozbiljno zaostajemo u kapacitetima črne metalurgije uslijed čega trpi naša platna bilanca. (c) Potrebno je stoga udružiti veći broj banaka radi financiranja neke veće investicije. Ukoliko takva akcija i uspije, ona će zahtijevati duže vrijeme, investicije stoga nužno neće biti pravovremene, a u međuvremenu će doći do poremećaja. Pokazalo se da se tako nije mogla na vrijeme financirati ni nabavke železničkih vagona (a u isto vrijeme fabrike vagona imale su neiskorištene kapacitete). Ovdje se može postaviti i pitanje: ako već treba ići na sporazumijevanje, zar to nije lakše uraditi u okviru pripremanja društvenog plana kad se predviđa simultani razvoj svih djelatnosti pa se odmah jasno vidi tko, šta i gdje dobiva? I zar nije još lakše postići taj dogovor

onda kada je sigurno da će eventualne regionalne neravnomyemosti u smislu preporuke u gl. 9. biti izravnanе investicionim kompenzациjama?

(d) Kad dogovaranja mnogih malih partnera ne bude funkcioniralo, pokušat će se s ukupnjavanjem banaka. To je i urađeno, pa su tako stvarani finansijski monopoli koje više ne kontrolira ni privreda ni društvo. Zato se sad javljaju zahtjevi o ponovnoj teritorijalnoj preraspodeli finansijskog kapitala ("nacionalizaciji finansijskog kapitala") i društvenoj kontroli finansijske moći. I time se krug zatvara.

Ovo razmatranje, medju ostalim, ukazuje na jedan jednostavni organizacioni princip koji je u drugim tržišnim privredama već odavno otkriven: privredu treba organizirati na bazi konkurentnog tržišta; sve one djelatnosti koje izlaze iz tog okvira treba podvrci neposrednoj društvenoj kontroli. U tom smislu savezni investicioni fond ne samo što ne predstavlja prinudno otuđivanje, već predstavlja odbranu od nekontroliranih monopola i preduslov za normalno funkcioniranje samoupravne privrede. No da bi društvena kontrola zaista bila društvena, upravljanjem tim fondom treba postaviti na osnovicu koja se bitno razlikuje od upravljanja bivšim općim investicionim fondom.

RIF treba da se oslanja na neki stručni organ. Najprirodnije je da to bude Savezni zavod za privredno planiranje. Pojediniosti odnosa izmedju RIF-a, SZPP-a i vlade trebalo bi još proučiti. Vjerojatno bi bilo korisno da se SZPP od perifernog organa sa relativno skromnim stručnim potencijalom pretvori u vrhunsku stručnu instituciju s institucionaliziranim učesćem relevantnih društvenih interesa. Medjutim, i to pitanje, kao i cjelokupna organizacija društvenog planiranja, zahtijevaju posebnu studiju.

9. SISTEM KOMPENZACIJA

Dosadašnje korišćenje saveznih fondova kao i čitava vanbudžetska bilanca izazivali su veliko nezadovoljstvo i to iz slijedećih razloga:

1. Neuredno računovodstvo prihoda i rashoda vanbudžetske bilance. Čak ni vlada nije ponekad znala pravo stanje stvari.
2. Nestručne, improvizirane i pod političkim pritiscima donošene odluke bez uvida i kontrole javnosti i bez sankcija.
3. Neravnomyemi raspored saveznih sredstava po teritorijama (veliki investicioni objekti u Srbiji; brodogradnja i turizam u Hrvatskoj i sl.)

U proteklih četvrt stoljeća svaka je republika bila na neki način oštećena saveznim akcijama putem zakovanih cijena, vanjsko-trgovinskim režimom ili rasporedom investicija. Svaka republika, je, naravno, imala i velikih koristi od saveznih akcija. No koristi se uzimaju kao same po sebi razumljive, a štete se pamte. Kako osim toga obračuni nisu pravljени, stvoreno je raspoloženje da se vanbudžetska bilanca i savezni fondovi ukinu. Ukoliko do toga dodje, bit će onemogućene određene regulativne funkcije federacije od vitalne važnosti za funkcioniranje sistema. Kao rezultat, nestabilnost privrede će se i dalje nastavljati, stopa rasta će se i dalje usporavati, a nezaposlenost povećavati.

Kako se takva kretanja ni ekonomski ni politički ne mogu tolerirati, nakon izvjesnog vremena morat ćemo ponovo graditi ono što danas rušimo uz nenadoknadive gubitke koji će nastaviti u međuvremenu. Neprekidne reorganizacije i reforme u našoj privredi upravo su izraz takvog načina rada.

Zbog toga se, umjesto likvidacije neophodnih institucija, predlaže da se uklone stvarni uzroci njihovog lošeg funkcioniranja.

1. Jednoj grupi naučnih radnika, statističara i budžetskih i pravnih stručnjaka iz administracije treba povjeriti izradu računovodstvene sheme i cjelokupne procedure oko vođenja regulativnog budžeta savezne vlade (ranije vanbudžetska bilanca). Kad ta procedura bude usvojena, ona postaje obavezna za vladu uz odgovarajuće sankcije. Samo se po sebi razumije da i administrativni i regulativni budžet treba svake godine objavljivati.

2. Odlučivanje o korišćenju sredstava fondova treba učiniti transparentnim za javnost i podvuci stručnoj i političkoj kontroli uz sankcije. Radi se, dakle, o tome da se alternative za donošenje odluka rade na neophodnom stručnom nivou uz punu odgovornost autora (čija imena moraju biti poznata) i uz prethodnu mogućnost stručne kritike. A odluke se donose po tačno utvrđenoj proceduri s punim uvidom javnosti.

3. Raspored saveznih rashoda (i prihoda) po prirodi stvari mora biti teritorijalno i granski neravnomjeran i zbog toga se postavlja pitanje *kompensacija*. Pojedine teritorije mogu biti oštećene po osnovu (a) tekućih prihoda (i rashoda) ili (b) investicija.

Sistem kompenzacija za (a) nemoguće je uspostaviti na jednoznačan i efikasan način međuzavisnosti privrednih tokova. Kontrola cijena smanjuje prihode prodavaca, a povećava prihode kupaca; carine djeluju obrnuto; premije i subvencije povećavaju prihode proizvođača, ali i smanjuju troškove potrošača; izvozne stimulacije pomažu izvoznicima, ali time i svima ostalima, jer se devizni prihodi koriste za financiranje uvoza. Svi se ti impulsi, putem međusektorskih veza, šire po cijeloj privredi i u principu je nemoguće precizirano izračunati neto efekte za pojedina područja. Zato se kompenzacije po osnovu tekućih prihoda i rashoda mogu obračunavati samo izuzetno. Kad takva izuzetna situacija nastupi, odlučit će arbitraža za dohotke i cijene. A i tada kompenzirati treba direktno radne organizacije, a ne posredno preko područja. To je, uostalom, i do sada radjeno (premije, dotacije, regresii) iako improvizirano, bez neophodnih kriterija i, u cjelini, na nezadovoljavajući način. Valja uočiti da osnovno rješenje za problem (a) ostaje slobodno kretanje radne snage, sredstava i roba po cijeloj teritoriji: zemlje kao i slobodno formiranje cijena uz konvertibilnost dinara i liberalizaciju vanjske trgovine. A to treba da se postigne općim regulativnim funkcijama federacije.

U pogledu problema (b), tj. investicija, precizan obračun je moguć i relativno jednostavan. Sve direktne investicije iz RIF-a, osim kont investicionih zajmova i beneficirane kamate treba smatrati savez-
nim investicijama na određenoj teritoriji. Obračun bi se mogao vršiti svake tri godine na taj način što bi se teritorija s najvećim savez-
nim investicijama uzimala kao norma, a ostalim teritorijama bi se nadokna-
đjivao deficit do tako definirane norme u navedene tri godine. Ravnomjer-
ni raspored investicija definira se kao jednaka stopa investicija u od-
nosu na društveni proizvod teritorije. Nadoknađivanje investicionih de-
ficita vrši se na uobičajeni poslovni način putem investicionih zajmova
uz obavezu da sredstva budu utrošena na određenoj teritoriji. Prema tome
iz procesa kompenzacije isključeni su aparati i fondovi teritorijalno-po-

litičkih organa, a za raspoloživa sredstva mogu konkurirati i sve radne organizacije iz cijele zemlje. Osnovu za davanje kompenzacionih zajmova predstavlja savezni i republički planovi. Sa sistemom kompenzacije trebalo bi odmah započeti, tj. na bazi saveznih investicija u protekle tri godine, s tim da se sredstva utroše suglasno novim srednjeročnim planovima federacije i republika. Prema tome, mjesto da se nastavlja sukob oko podjele tzv. državnog kapitala, on bi se mogao iskoristiti za ovu svrhu kao i za alimentiranje RIF-a.

10. BUDŽET FEDERACIJE

Budžet federacije treba da se sastoji od (a) administrativnog i (b) regulativnog budžeta.

(a) *Administrativni budžet* sadrži ove osnovne pozicije redosljedom veličine rashoda:

1. Narodna obrana
2. Državna administracija
3. Subvencije političkim (SSRNJ i sl.) i društvenim (sportske i kulturne manifestacije, naročito na međunarodnom planu) organizacijama.

(b) *Regulativni budžet* ima četiri pozicije:

1. Dopunska sredstva za budžete nerazvijenih područja.
2. Tekuće intervencije u privredi (premijske, regresije i sl.)
3. Alimentiranje fondova (na neto osnovi, po odbitku prihoda fondova).
4. Kompenzacije.

Izvori sredstava za ova dijela budžeta jesu slijedeći:

1. Posredni porezi koji se upotrebljavaju kao instrumenti ekonomske politike
 - (a) Carine i takse
 - (b) Porez na promet (ograničavanje potrošnje kao kod alkohola ili duhana, redistribucija dohotka kao kod pred-

meta luksuza; izravnavanje efekata neravnomjernog teritorijalnog razmještaja kao kod banaka i vanjsko-trgovinskih poduzeća; naknada za korištenje društvenih sredstava kao kod tečnih goriva u saobraćaju; politika cijena kao kod lož ulja u odnosu na ugljen i sl.).

2. Neposredni porezi koji se upotrebljavaju kao instrumenti ekonomske politike.
 - (a) Progresivni porez na višak fonda ličnih dohodaka. (Porez na ukupni prihod građana može bez daljnjega ostati u komunalnom okviru).
 - (b) Porez na investicije (švedski sistem) u svrhu konigiranja dinamike, strukture i regionalne alokacije investicionih ulaganja.
3. Postojeći "državni kapital" za početno alimentiranje potrebnih fondova.
4. Eventualni deficit može se pokriti:
 - (a) Emisijama blagajničkih zapisa
 - (b) Općim porezom na promet po jedinstvenoj stopi
 - (c) Emisijama dugoročnih obveznica.

Može se pretpostaviti da su, u svijetlu ranijih razmatranje, sve stavke budžeta dovoljno jasne pa ne zahtijevaju posebne komentare. Jedino bi možda trebalo pobliže objasniti stavku b-1 i stavke 2. kod izvora financiranja.

Za razliku od privrede, gdje je potrebna permanentna regulativna djelatnost federacije da bi sistem efikasno funkcionirao u oblasti neprivrede - prosvjeta, kultura, visoko školstvo, zdravstvo, socijalno staranje, fiskultura - takav tip regulative nije potreban. Ovdje je dovoljno

da se saveznim zakonom propišu određeni društveni standardi koje treba zadovoljiti (napr. u pogledu obaveznog osnovnog školstva ili čuvanja zdravlja) a da se cjelokupna operativa prepusti republičkim organima uz periodične koordinativne konzultacije u federaciji. Medjutim, nerazvijene republike i pokrajina neće biti u stanju da iz svojih redovnih budžetskih prihoda zadovolje općejugoslavenske standarde. Zato im treba pomoći prelijevanjem dopunskih sredstava putem saveznog budžeta. Dosad izvršena istraživanja pokazuju da je tu raspodjelu moguće izvesti po objektivnim kriterijima i tako eliminirati politički voluntarizam.

Porez na višak fonda ličnih dohodaka na nivou radne organizacije kao i investicioni porez predstavljaju prvenstveno instrumente anticiklične politike i služe za uskladjivanje agregatne tražnje s raspoloživim materijalnim fondovima. U svakoj privredi ponuda i tražnja su ex post uravnoteženi. Do toga može doći (a) nekontroliranim porastom cijena i /ili (b) administrativnim intervencijama. Da bi se i jedno i drugo izbjeglo, upotrebljava se fiskalna politika i, medju ostalim, ova dva poreska oblika. U ekonomskim institutima izvršena su odgovarajuća istraživanja, a nedavno je objavljen i rad u kom su detaljno obradjeni načini odmjeravanja i efekti poreza na višak fonda ličnih dohodaka.

U pogledu tehnike pribiranja budžetskih prihoda korisno je predvidjeti participiranje republika i pokrajina u saveznim prihodima. Time se osigurava veća ekspeditivnost i tačnost u prikupljanju tih prihoda. Inače, kao što se jasno vidi, poreski prihodi federacije nigdje ne zadiru u reproduktivnu sposobnost radnih organizacija.

* * *

*

Uslovljen postavljenim zadatkom i vremenskim mogućnostima, ovaj memorandum ne pretendira ni na iscrpnu ni na definitivnu obradu ekonomskih funkcija federacije. Očigledno je da će se naš privredni sistem dalje

razvijati. Povećavanje proizvodnih snaga i materijalnog bogatstva društva, jačanje reproduktivne moći poduzeća, usavršavanje tržišta i razvoj samoupravljanja na svim nivoima postavit će na dnevni red rješavanje novih problema ili rješavanje starih problema novim sredstvima. Daljnja naučna istraživanja proširit će i produbiti naše poznavanje funkcioniranja jugoslavenske privrede i društva i time možda baciti novo svjetlo na ekonomske funkcije federacije. Steći ćemo nova saznanja o mogućnostima efikasnog vođenja ekonomske politike. Mogli bismo, stoga, završiti konstatacijom o društvenoj neophodnosti da se nastavi sa sistematskim radom u ovoj oblasti kako ne bismo doživljavali nepotrebna iznenađenja.