

Pregledni rad
UDK 330.342.151(497.1)
33:323.15(497.1)
316.323.72:33(497.1)
Primljeno: 5. siječnja 2013.

Ekonomski federalizam u socijalističkoj Jugoslaviji

ZDRAVKO PETAK*

Sažetak

U članku se razmatra pitanje ekonomskog federalizma u socijalističkoj Jugoslaviji. Najprije se razmatra razina ekonomskog rasta pojedinih federalnih jedinica ostvarena u tom razdoblju te razina ekonomskih suprotnosti u složenoj jugoslavenskoj zajednici. Nakon toga razmatra se proces promjene stupnja ovlasti pojedinih razina vlasti u ekonomskom odlučivanju, s naglaskom na razinama ovlasti federacije i federalnih jedinica. Razmatranje promjena u razinama ovlasti praćeno je razmatranjem razine integriranosti jugoslavenskog tržišta i trendova u njegovu funkcioniranju. Zadnji dio članka posvećen je razmatranju utjecaja sustava "policentrične poliarhije" na procese razvoja ekonomskog federalizma u Jugoslaviji u 1980-im godinama.

Ključne riječi: ekonomski federalizam, ekonomski rast u socijalističkoj Jugoslaviji, podjela fiskalnih nadležnosti u federaciji, unutarnje zajedničko tržište, ekonomski nacionalizam

Uvod

U raspravama o razvojnim postignućima Hrvatske (kao sastavnog dijela socijalističke Jugoslavije) 1950-ih i 1960-ih prošlog stoljeća u pravilu se isprepleću dva suprostavljena narativa. S jedne strane tvrdi se da je riječ o razdoblju iznimnog ekonomskog prosperiteta, iznimnih stopa gospodarskog rasta, širenju procesa industrijalizacije i visoke stope zaposlenosti (Družić, 2004), dok se drugom vrstom narativa želi naglasiti da je u tom razdoblju na djelu bio rigidan sustav centralističkog, državnog socijalizma, s posve obespravljenim republikama kao federalnim jedinicama. Na to se u pravilu nadovezuje vrsta argumentacije o ranim 1970-im kao točki prekretnici, svojevrsnoj "kritičnoj razdjelnici" (*critical juncture*), kako se to

* *Zdravko Petak*, redoviti profesor Fakulteta političkih znanosti na predmetima Javne politike, Javne financije i Javne politike Europske Unije.

uobičajeno označava unutar diskursa historijskog institucionalizma (Thelen, 1999). Pritom se potonji razvoj u pravilu dvojako ocjenjuje. Jedna vrsta argumentacije nastoji pokazati da je takvim vrstama aranžmana uspostavljen sustav nacionalnih ekonomija, koji je vodio ekonomskoj autarkiji i gospodarskom zatvaranju republika i pokrajina (Očić, 1982). Druga vrsta tumačenja tih procesa nastoji jednostavno pokazati da za prethodnu ocjenu nema valjanih dokaza (Petak, 1989) i da je raskidom sa sovjetskim tipom socijalizma jednostavno započeo proces federalizacije zemlje. Naime, sve veća autonomija poduzeća i uvođenje tržišnih načela poslovanja iniciranih privrednom reformom 1960-ih otvorili su svojevrsni proces decentralizacije sustava (Gligorov, 2004: 18).

Na ovome mjestu, dakako, ne možemo ulaziti u rasprave o tome na koji su način spomenute reforme utjecale na transformaciju političkog sustava i distribuciju političke moći između federalnih i republičkih institucija. Svoju pozornost usmjerit ćemo, umjesto toga, na dvije temeljne stvari: istraživanje prirode ekonomskog federalizma u Jugoslaviji u razdoblju od 1960-ih do sredine 1980-ih godina te na razinu ekonomske povezanosti republičkih gospodarstava unutar zajedničkog jugoslavenskog tržišta. S temeljnom namjerom da se pokaže na koji su način procesi inicirani sredinom 1960-ih utjecali na specifični položaj Hrvatske u jugoslavenskoj federaciji.

Razina ekonomskih nejednakosti u socijalističkoj Jugoslaviji

Na početku je potrebno ukazati na temeljne značajke Jugoslavije kao ekonomske federacije. Poslužimo li se opisom slovenskog ekonomista Nevena Boraka (Borak, 2000: 310-311), riječ je bila o zemlji koja je prema razini ekonomske razvijenosti, u prosjeku, bila na razini Turske, sa Slovenijom (koja se mogla usporediti s Novim Zelandom) i Kosovom. Hrvatsku i Vojvodinu moglo se usporediti s Portugalom i Grčkom, Srbiju s Turskom, a Bosnu i Hercegovinu i Makedoniju s Meksikom i Tajlandom. Razina razlika u ekonomskoj razvijenosti bila je, dakle, izrazito velika, i što je još gore – u osnovi se tijekom vremena nije smanjila.

O tome rječito svjedoče podaci u *tablici 1* na sljedećoj stranici, priređeni za zbornik o postignućima Slovenije neposredno pred ulazak u Europsku Uniju. U radu u kojem je nastojao ukazati na političko-ekonomsku pozadinu raspada socijalizma i bivše Jugoslavije Gligorov (2004: 27) podastire vrlo zanimljive podatke o napretku, odnosno zaostajanju pojedinih republika i pokrajina u odnosu na Sloveniju. Prema tim podacima ispada da u dugom razdoblju od 1952. do 1989. nitko nije ostvario značajniji napredak ni smanjio zaostatak za najrazvijenijom republikom bivše federacije, osim što je Kosovo pretrpjelo daljnje zaostajanje. Podaci koji se odnose na Hrvatsku, jednako tako, nemaju nikakav signifikantan trend – Hrvatska nije smanjila zaostajanje za Slovenijom, a osim manjih oscilacija održala je razinu

Tablica 1 – Ukupni BDP federalnih jedinica u odnosu na Sloveniju (Slovenija = 100)						
	1952.	1965.	1974.	1980.	1989.	1997.
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Hrvatska	66,7	65,8	62,5	64,1	64,1	48,0
Vojvodina	49,1	60,9	58,0	57,1	59,6	24,3
Srbija – bez pokrajina	56,7	52,2	48,0	49,5	52,0	18,9
Srbija – s pokrajinama	51,5	50,0	45,0	45,5	46,0	17,1
Crna Gora	48,5	41,3	34,0	39,9	36,9	16,1
Bosna i Hercegovina	52,6	39,1	33,0	33,3	34,3	10,2
Makedonija	39,2	36,4	34,0	33,8	33,3	20,3
Kosovo	25,7	19,6	16,0	14,1	12,6	5,1

Izvor: Gligorov (2004: 27).

prednosti koju je čitavo vrijeme imala pred Vojvodinom (isključimo li iznimno nisku startnu poziciju koju je ta pokrajina imala početkom 1950-ih) i užom Srbijom. U odnosu na nerazvijene republike i pokrajine Hrvatska je ostvarila daljnji ekonomski odmak, što se osobito odnosi na Kosovo kao najnerazvijeniji dio bivše federacije. Razmotre li se, na kraju, i podaci u zadnjoj koloni, koji se odnose na 1997. godinu, koja ukazuje na prve godine nakon federacije, vidljivo je da oni ukazuju na još veće razlike. Zaostajanje Hrvatske za Slovenijom postalo je još izraženije, no možda je još izrazitija činjenica da su sve ostale bivše federalne jedinice praktički doživjele potpunu ekonomsku propast, osobito Bosna i Hercegovina i Kosovo.

Podatke iz prethodne tablice većim dijelom potvrđuju i podaci u *tablici 2*, koji pokazuju kretanje društvenog proizvoda u odnosu na prosjek Jugoslavije kao cjeline. Pritom se pokazuje da su prema tim podacima pokazatelji za pojedine federalne jedinice malo drugačiji. Naime, pogleda li se razdoblje od trideset godina, od sredine 1950-ih do sredine 1980-ih (1955-1984), društveni proizvod po stanovniku Hrvatske nije u tom razdoblju stagnirao, nego je, štoviše, porastao u odnosu na jugoslavenski prosjek. No valja odmah reći da je porastao manje nego u nekim drugim dijelovima tadašnje federacije. To se naročito odnosi na Sloveniju, čiji se društveni proizvod tijekom dugih trideset godina povećao za 27 indeksnih postotaka, dosegnuvši sredinom 1980-ih približno 201 posto jugoslavenskog prosjeka. Pretvorimo li to u relativni odnos, prednost Slovenije povećala se s početnih 43 na 60 posto u odnosu na proizvod Hrvatske. Slična je situacija bila i s Vojvodinom, premda je tadašnja autonomna pokrajina na kraju razdoblja i dalje imala nešto manji društveni proizvod po stanovniku u apsolutnim brojkama od Hrvatske. No i ona je imala

izrazitiji ekonomski rast u odnosu na Hrvatsku – od federalne jedinice koja je imala za 6 posto manji društveni proizvod od prosjeka Jugoslavije sredinom 1950-ih došla je na kraju promatranog razdoblja, sredinom 1980-ih, do indeksne vrijednosti od 121,5 posto u odnosu na prosjek. Usporedimo li pokazatelje za ostale federalne jedinice, pokazuje se ipak da je Crna Gora tijekom tog razdoblja imala razmjerno postojan jaz u odnosu na jugoslavenski prosjek, bez značajnijih padova. Srbija bez pokrajina ostvarila je napredak, s nešto iznad 90 posto jugoslavenskog prosjeka (91,6 posto) uzdigla se krajem promatranog razdoblja praktički na razinu prosjeka (98,8). Makedonija, s druge strane, nije zabilježila smanjivanje jaza, štoviše, njezin je društveni proizvod sredinom 1980-ih bio nešto niži u odnosu na prosječni proizvod zemlje nego što je bio sredinom 1950-ih. No pravi gubitnici bili su Bosna i Hercegovina te Kosovo, čiji se prosječni proizvod u tom dugom razdoblju značajno smanjio u odnosu na prosjek tadašnje federacije.

Tablica 2 – Društveni proizvod po stanovniku, prema stalnim cijenama iz 1972.

	1955.	1970.	1980.	1984.
SFRJ	100,0	100,0	100,0	100,0
Bosna i Hercegovina	83,3	68,1	65,6	68,2
Crna Gora	77,1	77,4	80,0	77,8
Hrvatska	121,6	123,7	125,8	125,3
Makedonija	68,0	71,2	66,2	65,3
Slovenija	173,9	192,8	200,0	200,9
Srbija – bez pokrajina	91,6	96,4	99,1	98,8
Kosovo	42,7	34,6	29,1	26,3
Vojvodina	94,0	106,8	113,4	121,5
Ukupno razvijeni	112,8	120,0	122,9	124,2
Ukupno nerazvijeni	68,2	63,4	59,6	59,8

Izvor: Begić (1989: 89).

Neovisno o nešto manjem povećanju društvenog proizvoda u razdoblju socijalističke Jugoslavije nego što je to uspjelo primjerice Sloveniji i Vojvodini, Hrvatska je od sredine prošlog stoljeća do 1980-ih ostvarila zamjetan ekonomski rast i razvoj. Može se, štoviše, reći, pozovemo li se na istraživanja Vladimira Stipetića i Gordana Družića, da postoje “samo dva kraća razdoblja, mogli bismo reći epizode, u kojima je ‘hvatala’ priključak s razvijenim zemljama. To su razdoblje od 1870. do 1913. kada je BDP po stanovniku uvećan za 2,3 puta, i od 1950. do 1980. kad je uvećan četiri puta” (Družić, 2004: 28). Riječ je, dakle, o razdoblju iznimno visokih

stopa rasta u kojem je Hrvatska, tada u okviru Jugoslavije, uhvatila priključak s dinamikom rasta koja je tijekom 20. stoljeća karakterizirala većinu zemalja središnje Europe. Spomenuta istraživanja (Družić, 2004: 27), naime, pokazuju da je bruto domaći proizvod Hrvatske tijekom 20. stoljeća porastao 6,1 put. To je više nego što je porastao BDP Mađarske (4,9), Poljske (5,0) i Češke (5,4), no manje nego u nekim drugim zemljama središnje Europe – Švicarska (6,9), Slovačka (7,1), Austrija (7,3) i Slovenija (9,0). Slične vrijednosti povećanja u 20. stoljeću bilježe i najrazvijenije zemlje, primjerice SAD (6,7) i Francuska (6,9), dok veće stope povećanja bilježe samo Italija (10,8) te najviše Japan (19,1). Uzme li se u obzir samo razdoblje do 1980. godine, ti su pokazatelji još bolji za Hrvatsku, s obzirom na to da je hrvatski bruto domaći proizvod 2000. bio manji od onog ostvarenog 1980. godine. Hrvatska je u tom razdoblju, od 1900. do 1980. ostvarila povećanje BDP-a u iznosu od točno sedam puta (7,0), a Slovenija samo neznatno više (7,1). U tom je razdoblju hrvatski proizvod povećan više nego u Mađarskoj (3,5), Poljskoj (3,9), Češkoj (4,5), Austriji (4,7) i Slovačkoj (5,3), tako da dugi, sekularni trendovi doista potvrđuju tezu o razmjerno velikom ekonomskom napretku Hrvatske u razdoblju socijalističke Jugoslavije. S time je, da još jednom ponovimo, usporedivo samo razdoblje u okviru Austro-Ugarske, od kraja 19. do početka 20. stoljeća.

Razdoblje nakon 1980. nije, međutim, bilo blagotvorno za ekonomski razvoj Hrvatske, ali ni za cjelokupnu tadašnju federaciju. Naime, socijalističku Jugoslaviju obilježila je snažna ekonomska kriza i stagnacija, praćena sve većom nezaposlenošću. Prema nekim procjenama društveni proizvod zabilježen 1989. praktički je ostao na razini proizvoda ostvarenog 1979. (Gligorov, 2004: 22), a sve se dodatno srozalo u godinama nakon raspada Jugoslavije. Tranzicijsko razdoblje 1990-ih bilo je, jednostavno, izrazito neuspješno za Hrvatsku i sve ostale zemlje bivše Jugoslavije, osim, dakako, za Sloveniju. Bivše socijalističke zemlje Srednje Europe, poput Mađarske, Slovačke, Češke i Poljske bile su znatno uspješnije u tom razdoblju, da ne spominjemo Austriju, koja je upravo u tom razdoblju postala jednim od najstabilnijih europskih gospodarstava.¹

Postavlja se, međutim, pitanje kolikom je razinom ekonomske efikasnosti plaćena razmjerno visoka razina rasta u razdoblju socijalističke Jugoslavije. O tome je vjerojatno i dan-danas najznačajnije istraživanje tada vodećeg slovenskog ekonomista Aleksandra Bajta. On je, naime, u jednom članku objavljenom sredinom 1980-ih u časopisu saveza ekonomista Jugoslavije *Ekonomist* usporedio podatke o efikasnosti investicija slabije razvijenih zemalja zapadne i južne Europe s Jugo-

¹ Hrvatska je, primjerice, 1980. imala veći BDP od Poljske i Slovačke. Hrvatski BDP iznosio je 7,246 američkih dolara (prema tečaju iz 1990), za razliku od 6,698 dolara u Slovačkoj i 5,740 u Poljskoj. Dvadeset godina kasnije hrvatski BDP pao je na 6,347 dolara, a slovački i poljski porasli su na 9,044, odnosno na 7,141 američki dolar. Vidi: Družić (2004: 27).

slavijom.² U analizu je uključio Grčku, Irsku, Portugal, Španjolsku, Tursku i Jugoslaviju. Pokazalo se da je tadašnja Jugoslavija u razdoblju od 1960. do 1980. imala najnižu stopu efikasnosti investicija. Rast društvenog bruto proizvoda s obzirom na investirana sredstva bio je 0,17, što je bilo znatno niže od prosjeka spomenutih zemalja (0,26), a osobito od najuspješnijih zemalja u tom razdoblju Turske (0,31) i Portugala (0,30). Drugim riječima, da je tadašnja Jugoslavija imala razinu prosječne efikasnosti investiranja kakva je ostvarena u spomenutim zemljama, njezin BDP ne bi porastao samo za 6,2, nego za izrazito visokih 9,6 posto (Bajt, 1988: 13). Navedeni podaci ukazuju na tezu da je jugoslavenski sustav bio neefikasniji od ekonomskih sustava u drugim zemljama europske periferije, a razmjerno visoke stope rasta (jugoslavenski rast u tom razdoblju bio je, inače, najviši, BDP se povećavao po stopi od 6,2, u odnosu na prosječnu stopu spomenutih zemalja od 5,3 posto) ostvarivane su prije svega zbog visokog udjela investicija u društvenom bruto proizvodu. Ta je stopa bila gotovo dvostruko viša (35,2 posto) od prosjeka ostalih zemalja europske periferije (20,6 posto). Štoviše, Turska, koja se u tom razdoblju, prema Bajtovu istraživanju, pokazala najefikasnijim gospodarstvom, ostvarila je prosječnu stopu rasta od 5,4 posto uz udio investicija u društvenom proizvodu od samo 17,7 posto (Bajt, 1988: 13).

Ekonomski federalizam u razdoblju socijalističke Jugoslavije

Osim razlika u razini razvijenosti federalnih jedinica bivše Jugoslavije, za razumijevanje ekonomskih i političkih suprotnosti u toj zemlji važno je opisati način podjele nadležnosti između pojedinih razina vlasti. Jugoslavija je sve do kraja 1960-ih bila, u osnovi, centralizirana federacija u kojoj je federalna razina vlasti regulirala praktički sve komponente fiskalnog sustava (Bogoev, 1991: 101). Kao što se može vidjeti iz priložene tablice (*tablica 3* na sljedećoj stranici), u raspodjeli javnih rashoda izrazitu dominaciju od početka stvaranja socijalističke Jugoslavije imala je federacija, dok su u čitavom tom razdoblju republike imale manju fiskalnu moć i od općina i kotareva kao jedinica lokalne samouprave. Udio federacije u financiranju javnih rashoda postupno se smanjivao, no još i krajem 1960-ih federacija je zadržala apsolutnu dominaciju u raspolaganju proračunskim novcem.³ U tom je pogledu tadašnja jugoslavenska federacija bila izrazito centraliziran politički sustav, s raz-

² Tekst spomenutog članka preuzet je kasnije u njegovoj knjizi *Samoupravni oblik društvene svojine* (Bajt, 1988).

³ Za usporedbu, u šest federativnih država, članica OECD-a, federalna razina vlasti raspolagala je 1986. u prosjeku s 45,3 posto fiskalnih prihoda. Pritom je najcentraliziranija federacija bila Australija (80,8 posto), dok je u svim drugim federacijama savezna razina vlasti raspolagala znatno nižim udjelom proračunskih prihoda: Austrija (48,8), Kanada (42,2), SAD (39,0), Njemačka (31,1), Švicarska (30,0) (prema: Bogoev, 1991: 101).

mjerno niskom razinom fiskalnih ovlasti na razini federalnih jedinica i izrazito visokom razinom udjela u fiskalnim rashodima općina, čije su fiskalne ovlasti znatno nadilazile ovlasti federalnih jedinica.

Tablica 3 – Udio pojedinih razina vlasti u javnim rashodima, Jugoslavija 1947-1970.			
	1947-1951.	1954-1959.	1968-1970.
Federacija	63,1	56,3	53,1
Federalne jedinice	24,3	14,2	18,3
Lokalne vlasti	12,6	29,5	28,6
Neraspoređena sredstva	-	-	-

Izvor: Bogoev (1991: 100).

Podaci u *tablici 3* vjerno dočaravaju prirodu ekonomskog federalizma u poslijeratnoj Jugoslaviji. Naime, na temelju njih jasno se vidi da je socijalistička Jugoslavija u prvim desetljećima razvoja bila tipična centralizirana država u kojoj je na rashode federacije otpadao daleko najveći dio ukupnih rashoda. Ti su rashodi u početnoj fazi, odmah nakon Drugog svjetskog rata, nadmašivali 63 posto, dok su sredinom 1950-ih godina pali na 56 posto ukupne javne potrošnje. Navedena promjena desila se prije svega zbog davanja sve većeg značaja općinama tijekom 1950-ih, a ne zbog povećanja fiskalne moći republika. Doduše, moglo bi se reći da svojevrsna prva faza decentralizacije u bivšoj Jugoslaviji nastupa 1950-ih, kada se na tadašnje kotareve i općine prebacuje sve veći dio fiskalnih nadležnosti (Petak, 2006: 100-102). O tome zorno svjedoče podaci u priloženoj tablici, koji pokazuju da se udio lokalnih razina vlasti povećao sa skromnih 12,6 na respektabilnih 29,5 posto. Udio republičke razine vlasti u isto se vrijeme značajno smanjio – u razdoblju od 1954. do 1959. pao je s razine od otprilike četvrtine javnog novca (24,3 posto) na razmjerno niskih 14,2 posto. Ovdje je važno napomenuti da je takva situacija ostala i većim dijelom 1960-ih godina, uz neznatno povećanje fiskalnih nadležnosti republika nauštrb razmjerno malog smanjenja rashoda koje je nadzirala federalna razina vlasti (udio fiskalnih nadležnosti republika povećan je s 14,2 na 18,3, dok je udio federacije smanjen s 56,3 na 53,1).

Takva se situacija počela značajnije mijenjati tek nakon ustavnih promjena početkom 1970-ih, kada dolazi do novog vala decentralizacije kojom su značajno povećane fiskalne nadležnosti republika, ali i općina kao temeljnog oblika lokalne samouprave. Ključan događaj u vezi s tim bili su ustavni amandmani 1971. godine. Naime, sve do spomenutih ustavnih promjena pravo utvrđivanja poreza i ostalih fiskalnih izvora bilo je isključivo u nadležnosti federacije i tek tada prelazi i u

nadležnost republika i autonomnih pokrajina (Begić, 1989: 69-70). Pritom ne samo da se federalnim jedinicama dalo pravo ustanovljavanja poreza, što je standard praktički svih demokratskih federacija, nego je istodobno došlo do snažne preraspodjele fiskalnih ovlaštenja. Federacija, koja je dotad imala izrazitu supremaciju u raspodjeli proračunskih rashoda (u početnim razdobljima razvoja socijalističke Jugoslavije ona je nadmašivala i 60 posto ukupnih javnih financija), ostaje nakon konstitucionalnih promjena bez te supremacije. Federaciji je na kraju ostao nadzor nad otprilike 20 posto ukupnog proračunskog novca, koji se najvećim dijelom trošio na financiranje vojske, vojnih mirovina, boračkih mirovina i savezne administracije.⁴

O razini preraspodjele do koje je došlo zorno svjedoče i podaci prikazani u *tablici 4*. U desetljeću nakon ustavnih promjena federacija ne samo da više nije imala isključivu nadležnost u ustanovljavanju poreza nego je njezina fiskalna moć postala manja od moći i federalnih jedinica i jedinica lokalne samouprave. To se jasno vidi iz priloženih podataka, koji potvrđuju tezu da je već u tom trenutku Jugoslavija bila federacija s najmanjom razinom fiskalnih ovlasti – njezinih 20 posto bilo je manje i od 28 posto javnih prihoda koje je nadzirala federalna razina u Švicarskoj.

Tablica 4 – Udio pojedinih razina vlasti u ukupnim javnim prihodima, Jugoslavija 1982-1986.			
	1982.	1984.	1986.
Federacija	18,2	19,7	21,9
Federalne jedinice	40,3	39,5	38,7
Lokalne vlasti	38,3	37,4	37,2
Neraspoređena sredstva	3,2	3,4	2,2

Izvor: Bogoev (1991: 101).

Razina integriranosti jugoslavenskog tržišta

Jesu li spomenute promjene fiskalnih nadležnosti između federacije i federalnih jedinica utjecale na razinu integriranosti zajedničkog unutarnjeg tržišta tadašnje Jugoslavije? Najpouzdaniji način da se to utvrdi jesu podaci o međurepubličkoj robnoj razmjeni. Budući da tržišta rada i kapitala u konceptu socijalističke privrede nisu bila institucionalizirana, što je bio jedan od temeljnih defekata tadašnjeg eko-

⁴ “O dimenzioniranju u sistemu društvenog financiranja fiskalne nadležnosti republika, odnosno, autonomnih pokrajina, možda najilustrativnije govori podatak da se oko 80% sredstava sistema društvenih prihoda formira na bazi propisa u okviru pojedine republike, odnosno autonomne pokrajine” (Begić, 1989: 70).

nomskog sustava, tijekom kretanja dobara i usluga ostali su nam jedinim pouzdanim kriterijem za procjenjivanje razine integriranosti tadašnje federacije. Doduše, moglo se, primjerice, promatrati međurepubličko povezivanje banaka i na osnovi toga posredno zaključivati o kretanju jedne vrste kapitala, no to je bilo daleko od onog što se obično podrazumijeva pod izrazom kretanje kapitala. Trgovinska razmjena između federalnih jedinica ostala nam je tako jedinim pouzdanim kriterijem za prosuđivanje ekonomske integriranosti jugoslavenske federacije.

Tablica 5 – Struktura bruto domaćeg proizvoda i udio međurepubličke razmjene, 1986. (u milijunima dinara)						
	<i>BIH</i>	<i>Crna Gora</i>	<i>Hrvatska</i>	<i>Makedonija</i>	<i>Srbija</i>	<i>Slovenija</i>
Osobna potrošnja	1.550,8	240,1	2.517,2	647,2	3.875,0	1.571
Javna potrošnja	245,3	41,0	461,0	77,1	688,3	342,1
Investicije	960,3	219,1	1.981,9	386,7	2.439,6	1.175,6
Izvoz	709,7	100,9	1.542,4	215,0	1.611,9	1.503,3
Isporuke drugim republikama	2.240,0	539,9	3.387,9	1.056,1	6.780,9	2.804,3
Statistička razlika	281,8	32,3	63,9	137,8	609,7	235,2
UKUPNI BDP	5.988,8	1.113,3	9.954,4	2.519,9	16.005,4	7.614,3
Uvoz	656,3	77,1	1.334,7	311,3	1.633,3	1.383,1
Kupovine u drugim republikama	2.311,0	578,0	3.161,8	939,3	6.424,4	2.365,7
Prodaja drugim republikama (%)	37,4	48,5	34,0	41,9	42,4	36,8
Kupovine od drugih republika (%)	38,6	51,9	31,8	37,3	40,1	31,1
Udio izvoza u BDP-u (%)	11,8	9,1	15,4	8,5	10,1	19,7
Udio uvoza u BDP-u (%)	10,9	6,9	13,4	12,3	10,2	18,1

Izvor: *Ekonomska politika*, 1991.

O tim tijekomima objavljena je opsežna literatura tijekom 1970-ih i 1980-ih, gdje je značajan dio autora, naročito iz istočnih dijelova tadašnje Jugoslavije, nastojao pokazati da je nakon ustavnih promjena početkom 1970-ih došlo do izrazitog snaženja autarkičnih tendencija u toj razmjeni. Na ovome mjestu ne možemo ulaziti u analizu metodološke vjerodostojnosti tih radova, već valja tek naglasiti da u

ozbiljnim studijama o tom pitanju takva tendencija nije uvjerljivo dokazana.⁵ Zbog inzistiranja na pretpostavljenom problemu autarkičnosti republičkih gospodarstva (opisanih sintagmom “nacionalne ekonomije”) i njihovoj navodnoj zatvorenosti u odnosu na druga republička gospodarstva, zanemaren je generalni problem zatvorenosti i pretjerane autarkičnosti tadašnjeg jugoslavenskog gospodarstva kao cjeline (Gligorov, 2004).

O tome u velikoj mjeri svjedoče i podaci predočeni u gornjoj tablici. Naime, podaci za 1986, posljednju godinu za koju imamo brojčane pokazatelje o međurepubličkoj trgovini, nedvosmisleno ukazuju na izrazito visoku ovisnost jugoslavenskih republika o međurepubličkim tijekovima dobara. Ta je razmjena nadilazila 1/3, a nerijetko i više od 2/5 njihova BDP-a. Usporedi li se ta uočena ovisnost s neto izvozom u treće zemlje (u tom razdoblju prvenstveno u zemlje tadašnjeg EEZ-a i bivšeg SSSR-a), odmah se uočava da je izvoz u te zemlje bio znatno manji od međurepubličkih trgovinskih tijekova, čak i u slučaju izvozno najsnažnije orijentirane Slovenije.

Jedina bitna razlika odnosila se, dakle, na razinu ovisnosti o zajedničkom jugoslavenskom tržištu. Ona je bila najmanja kod najrazvijenijih republika, Slovenije i Hrvatske, a znatno veća kod slabije razvijenih republika, poput Crne Gore i Makedonije.⁶ Drugim riječima, usprkos nastojanjima da se pokaže da je u bivšoj Jugoslaviji na djelu bilo sve snažnije zatvaranje unutar republičkih tržišta⁷, ono što je uistinu bilo na djelu bila je generalno visoka razina zaštićenosti gospodarstva jugoslavenskih federalnih jedinica u odnosu na strana tržišta. Navedeni podaci jednako tako pobijaju i jedan drugi stav – da naime zajedničko jugoslavensko tržište nije bilo bitno za ekonomski prosperitet Slovenije i Hrvatske. Podaci jasno pokazuju da je čak i u slučaju najrazvijenijih republika ono bilo važnije od trgovine s trećim zemljama.

⁵ Burkett i Škegro (1987) u ekonometrijskim istraživanjima dugog razdoblja, od početka 1960-ih do sredine 1980-ih, pokazuju da regionalna integriranost “ne pokazuje nikakav trend i da prilično fluktuirala”, a da eventualne naznake povećanja autarkičnosti valja pripisati institucionalnim aranžmanima organizacije gospodarstva, odnosno procesu “ourizacije” i s time povezanim promjenama u ekonomskoj politici. Burkett, Škegro (1987: 448).

⁶ U međusobni odnos mogu se staviti robne isporuke drugim republikama i izvoz u treće zemlje te kupovine kod drugih republika i uvoz iz trećih zemalja. Na taj se način mogu dobiti mjere ovisnosti o zajedničkom unutarnjem tržištu. Što su apsolutne brojke veće, veća je i ovisnost o unutarnjem tržištu i obrnuto. Spomenuti koeficijenti najniži su u slučaju Slovenije (1,86/1,71) i Hrvatske (2,20/2,37). No kod svih drugih federalnih jedinica koeficijenti su veći od 3 (BiH, 3,16/3,54; Srbija, 4,19/3,93; Makedonija, 4,92/3,03; Crna Gora, 5,32/7,52).

⁷ Do takvog je zatvaranja došlo tek pred sam raspad Jugoslavije, kada je krajem 1980-ih godina Srbija nametnula jednostrane carine na robu iz Slovenije i Hrvatske. Riječ je o “Zakonu o posebnom porezu na promet roba i usluga određenog porekla i posebnim taksama”, što ga je 23. listopada 1990. usvojila Skupština Srbije.

No ono što je u svemu tome najbitnije odnosi se na potpunu metodološku irelevantnost trendova u međurepubličkoj robnoj razmjeni kao kriteriju za ocjenjivanje bilo kakvih zaključaka o performansama sustava. Uključimo li, naime, u razmatranje tog pitanja literaturu iz komparativnog ekonomskog federalizma, vrlo brzo možemo uočiti da struktura realizacije BDP-a kakva je postojala u socijalističkoj Jugoslaviji, gdje se približno 50 posto BDP-a realiziralo unutar vlastitog republičkog teritorija, narednih 30-35 posto na teritoriju drugih federalnih jedinica, a preostalih 10-15 posto u trećim zemljama, nije ništa neuobičajeno u suvremenim sustavima ekonomskog federalizma. Kanadski politekonomist André Raynauld pokazao je da su isporuke kanadskih provincija izvan vlastitog teritorija bile čak i nešto manje nego što je to bio slučaj u razmjeni između jugoslavenskih republika. Naime, drugim provincijama isporučivalo se otprilike 25 posto industrijske proizvodnje, a samo nešto manji dio se izvezio. Drugim riječima, razlika je bila samo u tome što su kanadska poduzeća u svim provincijama bila snažnije okrenuta izvozu u treće zemlje, odnosno u većoj su mjeri djelovala prema diktatima svjetskog tržišta. Nikoga stoga nije zamaralo što se izvoz u druge provincije između 1967. i 1979. smanjio s 26,8 na 24,1 ukupne industrijske proizvodnje (Raynauld, 1984: 638).

Drugim riječima, Jugoslavija je u ekonomskom smislu bila netipična federacija uzmu li se u obzir robni tokovi između federalnih jedinica. Mnogo veći problem od međurepubličkih robnih tokova bila je njezina relativna ekonomska zatvorenost i nedovoljna orijentacija na europska tržišta, posebice primjetna kod gospodarstava u federalnim jedinicama istočnog dijela Jugoslavije.

Značaj prijelomnog razdoblja 1962-1972.

Da bi se mogle valjano interpretirati strukturne značajke sustava ekonomskog federalizma s kojima je socijalistička Jugoslavija dočekala svoj raspad početkom 1990-ih, presudno je razumjeti važnost prijelomnog razdoblja od 1962. do 1972. Te godine bile su vrhunac procesa ekonomske liberalizacije, političke demokratizacije i pluralizacije političkog života tadašnje Jugoslavije (Lalović, 2012). To naročito razdoblje od 1966. do kraja 1971, odnosno početka 1972. (kada dolazi do Titova obračuna s vodstvom SKH i vodstvom SKS-a te do sloma liberalnih i demokratskih procesa), Dennison Rusinow, jedan od najznačajnijih istraživača "jugoslavenskog eksperimenta", označio je kao sustav policentrične poliarhije.⁸ Kraj sustava poliarhije doveo je do stanja koje Lalović (2012) označava "stabilizacijom krize", nekom vrstom strukturnih kompromisa o načinu organizacije vladajućeg saveza komunista i federacije, praćenog različitim vrstama političkih i društvenih regresija.

⁸ "Ti su isti aparati 1969, sada snažno decentralizirani u jednu nedovršenu poliarhiju bili uglavnom kontrolirani od strane 'Whigovskog' liberalnog saveza, dok su se 'Torijevci' u opoziciji nastojali pregrupirati..." (Rusinow, 1978: 260).

Niz tada potisnutih suprotnosti, izazvanih nehomogenošću i izrazitim razlikama federalnih jedinica,⁹ eskalirao je krajem 1980-ih u otvorene sukobe i na kraju doveo do raspada socijalističke Jugoslavije. Svojevrсна kombinacija snažnih razlika jugoslavenskih nacija u “tradiciji i kulturnom nasljeđu, jednako kao i u razini ekonomske razvijenosti” bila je stalnim izvorom nacionalnih tenzija (Vojnić, 1995: 93). Za svladavanje enormnih razlika bila bi potrebna izrazita redistribucija fiskalnih sredstava, na koju najrazvijenije republike, Slovenija i Hrvatska, više nisu bile spremne.¹⁰ O nespremnosti Slovenije da sudjeluje u financiranju takve vrste fiskalne redistribucije svjedoči i stav poznatog slovenskog ekonomista Ivana Ribnikara, koji je iznio da Slovenija kao mala zemlja s izrazito izdašnom razinom financiranja javnih dobara, odnosno sustava javnih usluga jednostavno nije bila spremna prihvatiti progresivni sustav oporezivanja, u kojem bi porez na dohodak bio izvornim prihodom federacije. “Ako bi vrijedilo načelo progresivnosti (svi su porezi dohodak federacije), slovenska bi nacija morala nestati zbog ekonomskih razloga. Više sebi ne bismo mogli priuštiti da budemo nacija” (Ribnikar, 1990: 42). Zbog toga se založio da financiranje federacije može biti jedino zasnovano na sustavu glavarina ili kotizacija prema razini nacionalnog dohotka.

Izrazita asimetričnost nacionalnih zajednica u bivšoj Jugoslaviji, suočenih krajem 1980-ih i početkom 1990-ih s bankrotom socijalističkog ekonomskog i političkog poretka, nije više mogla osigurati postizanje dogovora o solidarnom snošenju troškova tog bankrota. Naime, nacionalne zajednice u situacijama bankrota ne žele snositi troškove drugih zajednica. Politički se ti zahtjevi izražavaju nekom vrstom zahtjeva za ekonomskim suverenitetom (Petak, 1990: 33). Riječ je o legitimnom

⁹ “U uvjetima prevelike nehomogenosti socijalnih supstrata, koji bi morali zajednički rješavati svoje probleme, pitanje je ne izaziva li internalizacija sukoba i njihovo prenošenje u nadležnost stalnih zajedničkih institucija trajno trvenje, trajne tihe sukobe, trajne transfere sredstava i osjećaj nepovjerenja između pojedinih jedinica. Ako postoji opasnost da unutar takve zajednice postoje suviše velike razlike, i stoga *trajne mogućnosti sukoba*, onda je možda bolje da se u takvim situacijama naprave čvrste granice i, kako se kaže, čvrsta ograda – dobri susjedi, te da se eventualni sukobi *prenesu na razinu međunarodnog prava*. Tako se članice te zajednice oslobađaju stalne brige i dogovaranja, stalnog preganjanja oko najsitnijih detalja unutar zajedničke države” (Baletić, 1990: 36-37, istaknuo Z. P.).

¹⁰ Dragomir Vojnić pokazuje da je gospodarski sustav zasnovan na izrazito velikim razlikama u ekonomskoj razvijenosti, što je bila bitna značajka Jugoslavije kao ekonomske zajednice, dovedio do izrazitih razlika u razinama raspoloživog proizvoda koji treba investirati u fiksnu imovinu društvenih poduzeća. Temeljno je pravilo bilo da su “stope investicija bile u obrnutoj proporciji s razinom ekonomskog razvoja” – što je neka federalna jedinica bila razvijenija, te su investicije bile manje i obrnuto. Slovenija je tako, primjerice, u dugom razdoblju od 1956. do 1989. u prosjeku investirala 23,1 posto raspoloživog proizvoda, Vojvodina 24,3, Hrvatska 24,8, Srbija bez pokrajina 27,6, a sve nerazvijene federalne jedinice više od 30 posto – Makedonija 31,6, Bosna i Hercegovina 32,0, Crna Gora 45,2, a Kosovo nevjerojatnih 50,2 posto (Vojnić, 1995: 100-101).

izrazu o kojem postoji opsežna literatura unutar onog što se naziva političkom ekonomijom nacionalizma.¹¹ Bruno Dallago i Milica Uvalić (Dallago, Uvalić, 1998) u tom smislu razvijaju vrlo originalno razlikovanje dviju vrsta ekonomskog nacionalizma: produktivnog i distributivnog. Produktivan nacionalizam je na djelu kod investicije u ono što se može označiti izgradnjom nacije – integriranje društva, konsolidacija središnje vlasti i provedba nacionalne unifikacije. Spomenuti autori takve procese vezuju uz klasične slučajeve nacionalizma u zapadnoj Europi krajem 19. stoljeća, navodeći primjere Njemačke i Italije. Distributivni nacionalizam odnosi se prvenstveno na situacije kada neka nacionalna ili etnička skupina nastoji ostvariti probitke nauštrb ostalih nacionalnih ili etničkih skupina unutar neke višenacionalne političke zajednice. Oni smatraju da je bivša Jugoslavija upravo primjer takve vrste nacionalizma. Prema njihovu mišljenju, dominantne elite u svim republikama, prije svega snažna srednja klasa proizašla iz razvoja sustava samoupravljanja i procesa decentralizacije, smatrane su nastavljanje reformskog ekonomskog programa vlade Ante Markovića opasnošću za svoj položaj. Zbog toga su, smatraju oni, iskoristile nacionalizam za političku i ekonomsku disoluciju kako bi se prometnule u nove političke i ekonomske elite.¹²

Nama se ipak čini da socio-ekonomske razloge disolucije valja u većoj mjeri vezivati uz nepomirljive koncepcije federalnih jedinica u vezi s daljnjim razvojem ekonomskog federalizma u bivšoj Jugoslaviji. Nepomirljivost takvih koncepcija – orijentacija zapadnih, razvijenih republika na što snažnije djelovanje tržišnog mehanizma i izvoz u EEZ, a istočnih na fiskalnu redistribuciju – došla je do punog izražaja u trenutku suočavanja s bankrotom socijalizma, koji američka politologinja Susan Woodward povezuje sa sve izrazitijom pojavom “socijalističke nezaposlenosti”. Naime, ekonomski sustav tadašnje Jugoslavije je tijekom 1980-ih pokazivao sve manju sposobnost da osigura ključnu socio-ekonomsku osnovu legitimacije sustava – socijalističku zaposlenost, koja je naročito došla do izražaja u nerazvijenim dijelovima tadašnje federacije (Woodward, 1995). Nesposobnost sustava da osigura

¹¹ Najznačajniji doprinos toj problematici dan je u knjizi *Ekonomska promjena i nacionalno pitanje u Europi 20. stoljeća* (Teichova, Matis, Pátek, 2000) u kojoj je elaboriran niz primjera o odnosu nacionalizma i ekonomskih pitanja u svim dijelovima Europe – od nacionalizma i ekonomskog pitanja u Irskoj, ekonomskih aspekata nacionalnog pitanja u Belgiji, nacionalnih ekonomskih politika u Španjolskoj, ekonomskih aspekata slovačkog nacionalizma, do ekonomskih dimenzija međunacionalnih odnosa u bivšoj Jugoslaviji.

¹² Takva vrsta narativa dijelom se razvija i u tekstu slovenskih sociologa Rudija Klanjšeka i Sergeja Flerea, koji su analizirajući stavove u vezi s disolucijom među različitim socijalnim slojevima, izmjerene u svim republikama i pokrajinama 1986. i 1990, zaključili da je izrazitija potpora disoluciji od Jugoslavije postojala samo na Kosovu i u Sloveniji. Oni stoga disoluciju pripisuju manipulaciji novih političkih poduzetnika, novih političkih snaga koje su postale političkom elitom (Klanjšek, Flere, 2011).

tu vrstu legitimacije završila je disolucijom socijalističke federacije. To, međutim, ne znači da ishod suočavanja sa spomenutim bankrotom nije mogao biti vezan i uz uspostavljanje neke vrste konfederacije nezavisnih država, koje bi očuvale unutarne zajedničko tržište kao ključni motor svog gospodarskog razvitka. Uostalom, između federacije i konfederacije u ekonomskom smislu i ne postoje suštinske razlike, osim u tome što se kod federacija pitanja trgovinskih, carinskih ili monetarnih unija utvrđuju ustavom, a kod konfederacija ugovorom (Gligorov, 1990).

Zbog svega rečenog razmatranje ekonomskog federalizma u socijalističkog Jugoslaviji zasigurno ima iznimnu važnost za razumijevanje amplituda u ekonomskom rastu i razvoju Hrvatske. Čini se da potencijali bivšeg unutarnjeg zajedničkog tržišta, praćeni procesima europeizacije koji uskoro slijede, mogu biti jednom od ključnih osnova u razvoju Hrvatske. Doduše, nije do kraja jasno hoće li uopće biti moguće ostvariti makar i djelomičnu reindustrijalizaciju zemlje i novi uzlet nacionalnog gospodarstva bez izrazitijeg korištenja potencijala bivšeg zajedničkog tržišta.

LITERATURA

- Bajt, Aleksander, 1988: *Samoupravni oblik društvene svojine*, Globus, Zagreb.
- Baletić, Zvonimir, 1990: Za konkretnu raspravu o federalizmu, *Politička misao* (27) 3: 35-38.
- Begić, Kasim I., 1989: *Jugoslovenski 'sjever' i 'jug': međurepublička finansijska solidarnost*, Oslobođenje, Sarajevo.
- Bogoev, Ksente i sur., 1989: *Problemi reforme privrednog sistema SFR Jugoslavije*, Globus, Zagreb.
- Bogoev, Ksente, 1991: The Dangers of Decentralization: The Experience of Yugoslavia, u: Rémy Prud'homme (ur.), *Public Finance with Several Levels of Government – Proceedings of the 46 Congress of the International Institute of Public Finance*, Foundation Journal Public Finance, The Hague/Koenigstein: 99-112.
- Borak, Neven, 2000: Economic background to national conflicts in Yugoslavia, u: Teichova, Alice, Matis, Herbert, and Pátek, Jaroslav (ur.), *Economic Change and the National Question in Twentieth-century Europe*, Cambridge University Press, Cambridge: 310-337.
- Burkett, John/Škegro, Borislav, 1987: Da li se dezintegriraju privrede socijalističkih republika i autonomnih pokrajina: empirijska analiza razdoblja 1963-1984, *Ekonomski pregled* (38) 9-10: 441-454.
- Dallago, Bruno/Uvalić, Milica, 1998: The distributive consequences of nationalism: the case of former Yugoslavia, *Europe-Asia Studies* (50) 1: 71-90.

- Družić, Gordan, 2004: *Hrvatska obratnica: stanje i perspektive hrvatskoga gospodarstva*, Golden marketing – Tehnička knjiga, Zagreb.
- Dubravčić, Dinko, 1993: Economic causes and political context of the dissolution of a multinational federal state: The case of Yugoslavia, *Communist Economies and Economic Transformation* (5) 3: 259-272.
- Gligorov, Vladimir, 1990: Privredna federacija ili konfederacija, *Politička misao* (27) 3: 15-21.
- Gligorov, Vladimir, 2004: Socialism and the Disintegration of SFR Yugoslavia, u: Mojmir Mrak/Matija Rojec/Carlos Silva-Jáuregui (ur.), *Slovenia: From Yugoslavia to the European Union*, The World Bank, Washington, DC: 15-31.
- Klanjšek, Rudi/Flere, Sergej, 2011: Exit Yugoslavia: longing for mononational states or entrepreneurial manipulation? *Nationalities Papers: The Journal of Nationalism and Ethnicity* 39 (5): 791-810.
- Lalović, Dragutin, 2012: Prijelomno desetljeće (1962-1972) – od krize stabilnosti do stabilizacije krize, *Politička misao* (49) 3: 11-34.
- Očić, Časlav, 1982: Autarhija u privredi Jugoslavije, *Marksistička misao* (2).
- Petak, Zdravko, 1989: Nacionalne ekonomije: teorija, shvaćanja u jugoslavenskoj političkoj ekonomiji i utemeljenost teza o dezintegraciji jugoslavenske privrede, magistarski rad, Fakultet političkih znanosti, listopad.
- Petak, Zdravko, 2003: The Political Economy Background of Yugoslav Dissolution, rad izložen na "Spring Mini Conference", Workshop in Political Theory and Policy Analysis, Indiana University, Bloomington, May 3 and 5, 2003.
- Petak, Zdravko, 2005: Ekonomska pozadina raspada socijalističke Jugoslavije, u: Hans-Georg Fleck, Igor Graovac (ur.), *Dijalog povjesničara-istoričara 9*, Zaklada Franz Naumann, Zagreb, str. 57-77.
- Petak, Zdravko, 2006: Policy in a Transitional Context: Performing Decentralization in Croatia, u: Hal. K. Colebatch (ur.), *The Work of Policy: An International Survey*, Lexington Books, Lanham: 83-106.
- Raynauld, André, 1984: The Canadian Federation, *Canadian Journal of Economics* (17) 4: 635-653.
- Ribnikar, Ivan, 1990: Ekonomske funkcije federacije, *Politička misao* (27) 3: 39-43.
- Rusinow, Dennison, 1978: *The Yugoslav Experiment 1948-1974*, University of California, Berkeley/Los Angeles.
- Teichova, Alice/Matis, Herbert/Pátek, Jaroslav (ur.), 2000: *Economic Change and the National Question in Twentieth-century Europe*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Thelen, Katrin, 1999: Historical Institutionalism in Comparative Politics, *Annual Review of Political Science* (2): 369-404.

Vojnić, Dragomir, 1995: Disparity and Disintegration: The Economic Dimension of Yugoslavia's Demise, u: Akhavan, Payam, Howse, Robert (ur.), *Yugoslavia the Former and Future: Reflections by Scholars from the Region*, The Brookings Institution/The United Nations Research Institute, Washington, DC/Geneva: 75-111.

Woodward, Susan L., 1995: *Socialist Unemployment: The Political Economy of Yugoslavia 1945-1990*, Princeton University Press, Princeton, NJ.

Zarkovic Bookman, Milica, 1992: *The Economics of Secession*, St. Martin's Press, New York.

Zarkovic Bookman, Milica, 1994: *Economic Decline and Nationalism in the Balkans*, St. Martin's Press, New York.

Zdravko Petak

ECONOMIC FEDERALISM IN SOCIALIST YUGOSLAVIA

Summary

The article deals with the issue of economic federalism in socialist Yugoslavia. First, the level of economic growth of distinct federal units during this period is discussed, as well as the level of economic discrepancies within the complex Yugoslavian community. The focus then shifts to the process of change of the degree of authorization of distinct levels of power in economic deliberation, with an emphasis on authorization levels of the federation and federal units. The discussion of changes in authorization levels is followed by a discussion of the level of integration of the Yugoslavian market and the trends in its functioning. The final section of the article is dedicated to a discussion of the influence of the system of "polycentric polyarchy" on the processes of development of economic federalism in Yugoslavia in the 1980s.

Keywords: economic federalism, economic growth in socialist Yugoslavia, distribution of fiscal competences in the federation, internal common market, economic nationalism

Kontakt: **Zdravko Petak**, Fakultet političkih znanosti u Zagrebu, Lepušićeva 6, 10000 Zagreb. E-mail: zdravko.petak@fpzg.hr