

ДРЖАВА И ПРЕДУЗЕЋЕ У РЕФОРМИ ПРИВРЕДНОГ СИСТЕМА

Однос државе и предузећа изражава основне карактеристике привредног система и носи обележја његовог функционисања. За југословенску праксу развоја друштвених односа и развоја самоуправног привредног система он представља једно од централних питања развоја самоуправљања, друштвене својине, ефикасности друштвених средстава, располагања вишком рада итд. У њему се преламају и из њега изводе бројна друга привредносистемска решења која, као друштвени или, конкретније, као привредносистемски амбијент, великим делом утиче на ток пословања и развоја привреде. Кроз тај однос се изражава положај предузећа као основног привредног субјекта у систему функционисања привреде, степен његове самосталности и слобода уређења његове унутрашње организације и начин успостављања међусобних веза и односа између предузећа. С друге стране, он изражава домет и карактер деловања државе као субјекта економске политике у регулисању макроекономских токова друштвене репродукције.

Задатак овог прилога јесте да укаже на нека питања односа државе и предузећа, с обзиром на досадашњу праксу тих односа и захтева за привредном и друштвеном реформом. Притом, под државном подразумевамо све нивое њене организације — све друштвено-политичке заједнице као носиоце економске политике, а под предузећем организације удруженог рада односно друштвена предузећа.

I

Целокупан досадашњи ток развоја самоуправног привредног система испуњен је, између осталог, настојањем да се садржајно и организационо дефинишу основни привредни субјекти који ће изразити суштину самоуправних продукционих односа. У процесу развоја тих односа основна оријентација била је на подруштвљавању средстава за производњу којом је требало државни облик својине тих средстава заменити друштвеним обликом својине. У таквим процесима и друштвеним односима, који су се на бази њих формирали, битно се мењао положај привредног предузећа као економског субјекта, али и државе која подлеже трансформацији у погледу односа и функција према средствима за производњу, у коначном, према предузећу. Тај процес означавали смо као процес одумирања државе који се требало одвијати преношењем њених

економских функција, из доба административно-централистичког управљања привредом, на основне привредне субјекте, тј. њихове радне колективе као субјекте одлучивања о питањима друштвене репродукције.¹⁾

Преношење економских функција са државе на основне организационе облике привреде, без обзира како су се они звали и у којој форми и називу су се јављали, требало је да изрази децентрализацију друштвених односа и тржишни карактер привређивања. У основи, све досадашње промене у том делу привредног система имале су декларативно глобални циљ осамостаљивање предузећа као привредних субјеката и то паралелно у управљачком (самоуправљачком) и пословном погледу. Континуитет тих промена могао би се пратити од почетка развоја самоуправљања преко увођења система добити у исказивању резултата пословања предузећа 1954., увођења система дохотка 1957., опредељења привредне реформе из 1965., уставних промена 1971. и 1974. до најновијих промена које доносе Амандмани на Устав СФРЈ и Закон о предузећима из 1988. године.

Изузимајући задње промене у назначеном континуитету, преношење економских функција државе на привредна предузећа уствари представља задржавање њених функција у новом облику које не воде њиховој самосталности и њиховој офирмацији као робних произвођача. Уствари, формално предузећа су добијала самосталност која је начелно прокламована као „овладавање радних људи средствима и резултатима рада у основним и другим облицима њиховог организовања“ али, на другој страни, државни или парадржавни органи одређивали су цене производа и услуга, прописивали обавезу међусобног удруживања организација, обавезно удруживање средстава за проширену репродукцију у циљу финансирања развоја приоритетних грана и производних или других капацитета, располагали су девизним средствима, неодмерено су захватили из дохотка привреде за задовољавање општих и заједничких друштвених потреба, били су носиоци бројних, нерационалности у трошењу друштвеног дохотка што се негативно одражавало на економску ефикасност привреде и друштва, мешали се у унутрашњу организацију и кадровска решења у предузећима итд.

Негативне последице развоја таквог привредног система су најмање двојаке: прво, то је удаљавање од робног карактера привреде и онемогућавање да се привредна предузећа испољавају као самостални привредни субјекти који би се тржишно понашали у свом пословању и развоју и, друго, то је слабење ефикасности државе као носиоца и субјекта економске политике у регулисању макроекономских токова друштвене репродукције.²⁾ То је створило про-

¹⁾ Види експозе Едварда Кардеља на заједничкој седници Савезног већа и Већа произвођача Савезне народне скупштине 7. априла 1963. године приликом усвајања Устава СФРЈ. Такође, Устав СФРЈ из 1974. године, Основна начела II и III. Службени лист СФРЈ бр. 9/74.

²⁾ Није случајно да се још Уставом из 1963. термин предузећа замењује термином радна организација а у концепту удруженог рада, развијеном Уставом из 1974. године, даље трансформише у основну, односно, радну организацију. Далеко од тога да су ове промене само термилошке природе.

стор за развој економског волунтаризма у самим предузећима, односно организацијама удруженог рада као привредним субјектима, и у привреди као целини а крајња последица тога јесте опадање економске ефикасности у пословању предузећа и привреде у целини што за исходиште има економску кризу почетком 80-тих година.³⁾

За економску ефикасност функционисања једне привреде од посебног су значаја слободе привредних предузећа у погледу уређивања своје унутрашње организације и слободе у њиховом међусобном повезивању у пословању и развоју. Решења у нашем привредном систему која смо развијали 70-тих година стављала су организације удруженог рада у позицију привидне самосталности у том погледу. Оне су у начелу самостално уређивале своје унутрашње односе и дефинисале своју организацију али су морале да донесу бројна самоуправна акта, да потпишу бројне самоуправне споразуме и да се у томе позову на бројне друштвене договоре. Створен је простор за бујање нормативизма који у основи није обезбеђивао развој самоуправних односа, напротив, самоуправљање се гушило у њему кидајући логичну везу остваривања самоуправних права радника у зависности од њиховог рада и резултата које својим радом остварују. Дошло је до мешања самоуправних и пословодних функција тако да се та функција развијала без одређене самосталности и одговорности у доношењу пословних одлука што је, иначе, њена карактеристика у тржишним привредама.

Стварањем основних организација удруженог рада, као организационо, самоуправно, пословно и развојно заокружених целина, практично основних привредних субјеката, дошло је до дезинтеграционих процеса у југословенској привреди. Њихово повезивање у облике и на начин како је то било предвиђено Законом о удруженом раду није могло да да економске ефекте које иначе интеграција привредних субјеката даје у области унапређења пословања и развоја. Облици међусобног повезивања основних организација најчешће су имали формални карактер без чврсто дефинисаних међусобних односа изражених у јединству процеса рада, развоја и наступа на тржишту које интеграција подразумева. Чвршће повезивање између њих, нарочито на ширем југословенском плану, изостајало је и због тога што су се оне у свом развоју везивале, формално или неформално, за локалне друштвено-политичке заједнице које су биле њихов „заштитник“ и представљале део локалне економске и политичке моћи.

Развој самоуправног привредног система пратио је и одређене промене у политичком систему од којих је посебно значајно слабљење улоге федерације и јачање улоге република и покрајина како у политичком тако и у привредном систему. Од почетка седамде-

³⁾ Још у Полазним основама Дугорочног програма економске стабилизације из 1982. године, јасно се оцењује да су решења у привредном систему и неефикасност економске политике један од три основна узрока кризе југословенске привреде почетком 80-тих година. Међутим, од те констатације од конкретних промена у привредном систему у правцу афирмације тржишта и економских критеријума привређивања прошло је скоро десет година.

сетих година републике и покрајине јваљају се у улози креатора привредног система преко органа федерације у којој одлучују по принципу консензуса и као носиоци економске политике и на нивоу федерације по истом принципу и на свом подручју. Из такве њихове улоге произилази дезинтеграција југословенске привреде на глобалном плану, па се уместо јединства привреде и тржишта, у Југославији стварају републички и покрајински заокружене целине у виду националних економија. У том контексту јачају снаге привредних организација, нарочито такозваних великих пословних система, са својом републиком односно покрајином. Из тога се рађа сигурност и потпора своје државе (републике или покрајине) таквим организацијама које смањују своју мотивисаност за унапређење пословања, освајања тржишта, нових производа, нових технологија и др. Из тих односа рађа се савез између државне бирократије и технократије у привреди који спутава развој самоуправљања и демократије и чини привреду инертном на изазове савременог тржишта и савремених технологија.

Развој система удруженог рада и договорне економије довео је до тога да и држава не остварује своју улогу у вођењу економске политике на начин који би обезбеђивао подизање степена ефикасности привреде и њен стални развој. Подруштвљавање државних функција кроз развој система друштвеног договарања или преношење њених функција на квазидржавне органе водило је ка слабењу ефикасности економске политике и одговорности државе за глобалне токове у привреди и за њен развој.⁴⁾ У таквим условима привредне организације у држави немају поузданог ослоњаца што се огледа у општем амбијенту њиховог деловања израженом кроз стабилност услова привређивања, јасним и доследним циљевима привредног и друштвеног развоја. Он је управо такав да привредним субјектима не пружа стабилност за конципирање њихове дугорочне стратегије пословања и развоја већ их објективно приморава на краткорочне активности и мере иза којих не остају значајнији резултати.

II

У систему робне привреде и тржишног начина регулисања односа између привредних субјеката и шире у друштвеној репродукцији, привредно предузеће морамо посматрати као самосталну организациону целину која се развија као резултат друштвене поделе рада и која самостално делује, егзистира и развија се у друштвеној репродукцији. Општи амбијент његовог пословања и развоја чине природни услови, друштвена организација испољена кроз решења у привредном систему и деловање економске политике и тржишни

⁴⁾ Најочигледнији пример таквих односа јесте однос југословенске и републичких држава према инфлацији у земљи задњих година. Познато је да се у политици сузбијања инфлације већ десетак година остаје на декларативном односу државе према њој, без конкретних мера и резултата на њеном сузбијању. У међувремену инфлација убрзава своју динамику до нивоа хиперинфлације која разарајуће делује на привреду и социјалну структуру друштва. Одговорности за такво стање нема што је последица и решења у политичком систему.

механизам регулисања међусобних односа између предузећа, као преовладавајући, који у, крајњем, оцењује успешност пословања. У том амбијенту понашање предузећа није регулисано природним законима што проистиче из друштвеног карактера производње, али је условљено робним карактером привреде као општом карактеристиком савременог света.

Својим пословањем и развојем предузеће трајно остварује најмање три групе циљева: 1) циљеве привредног система (створити што већу масу материјалних добара како би се у максимално могућој мери задовољиле потребе друштва), 2) циљеве конкретног предузећа (остваривање што већег дохотка или добити) и 3) појединачне циљеве чланова радног колектива предузећа (обезбеђења средстава за егзистенцију радника и чланова њихових породица).⁵⁾ У остваривању тих циљева предузеће мора да има самосталност деловања која се испољава у његовом управљању, односно самосталности у доношењу пословних и развојних одлука која подразумева и економску одговорност за успешност тих одлука. У супротном, ако те самосталности нема, предузеће није мотивисано на унапређење пословања и развоја тако да ће стваралачки потенцијали радног колектива остати недовољно искоришћени. То је праћено доминацијом прве групе циљева а запостављањем друге и треће што може бити оправдано само у неким изузетним друштвеним условима и на кратак рок.

Као отворени систем који делује у датом амбијенту, предузеће у својим управљачким активностима полази од својих унутрашњих елемената и фактора пословања и развоја са задатком да реализује сопствене циљеве. Ангажовањем елемената и њиховом економски рационалном комбинацијом тежи да постигне што веће резултате уз што мање ангажовање и утрошак тих елемената. На такво понашање објективно га присиљавају деловање економских закона и тржишни критеријуми привређивања, уколико то деловање и понашање није сузбијено или замењено другим правилима понашања наметнутим од стране државе.

Један од основних проблема који у досадашњем развоју нашег привредног система није успешно решен јесте управо положај предузећа као основног привредног субјекта у друштвеној репродукцији. У свим фазама развоја система предузеће није ослобођено туторства државе или парламентарних органа, па није ни могло да се испољи као пословни систем у економском погледу нити као самоуправни систем у друштвеном погледу. Привредносистемска решења су имала хибридан карактер јер су ишла ка осамостаљивању предузећа као глобалном циљу, али уз истовремено задржавање бројних компетенција државе у области његове унутрашње организације, начина успостављања међусобних односа између предузећа, оцене успешности његовог пословања итд. Из тога произилази и садашње стање у југословенској привреди и друштвеним односима које значајним делом произилази из односа на релацији држава — предузеће које смо градили, односно, из чињенице да нисмо развили концепт

⁵⁾ Владета Станковић, „Нормативно регулисање привредног система“, Правни факултет у Београду, 1989., стр. 95.

предузећа које би било економски ефикасан и друштвено рационалан субјект друштвене репродукције.

Реформа нашег друштвеног и привредног система подразумева развој новог концепта предузећа који ће одговарати садашњем и будућем степену развоја производних снага и развоју самоуправних друштвених односа. Развој тог концепта подразумева максимално коришћење досадашњих наших искустава или, боље речено, критички поглед на праксу коју смо у том погледу имали и због чега она није дала одговарајуће резултате, као и ослањање на позитивна искуства у развоју предузећа како у социјалистичким тако и у капиталистичким земљама. Већ извршене промене у систему усвајањем Амандмана на Устав СФРЈ и Закона о предузећима у 1988. години, обезбеђују да се учине прави кораци ка једном савременом концепту привредног предузећа. Основу тога чини оријентација на тржишну концепцију привређивања што подразумева да предузеће постане самостални субјект привређивања. То, пре свега, значи осамостаљивање предузећа у односу и према држави, смањење државних компетенција у односу на предузеће и његову већу самосталност и одговорност за резултате које остварује у новим условима. Међутим, тај концепт није до краја разрађен јер су остала отворена бројна питања на која треба дати прецизан одговор у институционалном и нормативном погледу. Нису до краја разрешена питања друштвене својине, даљи развој самоуправних друштвених односа и на тој основи остваривања самоуправљања у предузећу, није прецизно разграничена пословодна и самоуправна функција, ту је и питање улоге државе као субјекта економске политике с обзиром на различите нивое њеног организовања, итд.

Најзначајнији проблеми у досадашњем развоју предузећа прозиласе из својинских односа на бази којих се оно развијало у економском и друштвеном погледу. Досадашњи концепт друштвене својине обезбеђује предузећу располагање средствима за производњу без да је оно титулар те својине. Таква решења доводе у питање ефикасност употребе средстава и квалитет пословних резултата који се том употребом остварује. Очигледно је да нова решења у тој области морају полазити од неопходности да се колектив предузећа, и само предузеће, ставе у позицију према средствима за производњу која ће обезбедити већу ефикасност у њиховом коришћењу и већу мотивисаност за њихову репродукцију. Развој тржишног концепта привређивања подразумева тржишну валоризацију свих фактора производње, према томе, и средстава за производњу. У новим условима она морају постати друштвени капитал са прецизно назначеним субјектом који ће бити носилац својине над њима што подразумева већу самосталност тих субјеката према средствима али и већу одговорност за коришћење и репродуковање тих средстава. То је кључно питање на које за сада нема прецизних одговора а без којих је немогуће створити нови модел предузећа који би одговарао реформским захтевима.⁶⁾

⁶⁾ О неким конкретним моделима трансформације друштвене својине у друштвени капитал, види: Томислав Думезић, „Друштвена својина — имати немати“, „Економска политика“, бр. 1964., од 20. XI 1989., стр. 9—11.

Напред назначене промене у области друштвене својине условљавању и орговарајуће промене у развоју самоуправних односа у предузећу. Досадашњи развој тих односа праћен је претераним нормативизмом и формализмом због чега самоуправљање није могло да обезбеди стварни утицај радника на одлучивање у предузећу и није у потребној мери доприносило повећању ефикасности његовог пословања. Посебан проблем представљало је неадекватно дефинисање пословодне функције у предузећу у погледу њених компетенција и одговорности за вођење послова и организацију рада у функцији повећања успешности пословања предузећа. Концепт даљег развоја самоуправљања у предузећу мора бити подређен подизању ефикасности у пословању и репродуковању средстава са којима предузеће располаже. То значи да предмет самоуправног одлучивања треба да буду стратешке одлуке у развоју предузећа на предлог и иницијативу пословодних органа, расподела остварених резултата у пословању, избор пословодног руководства и слично. Паралелно с тим неопходно је постићи да рад и резултати рада буду основа за стварни утицај појединаца и делова предузећа на доношење самоуправних одлука а не да то буду квази представници радника који се самоуправљањем баве као својом професијом. У том контексту је и промена услуге пословодних органа који морају имати већа овлашћења али и већу одговорност за успешност пословања и развоја предузећа.

Афирмација тржишног карактера привреде и, с тим у вези, промена положаја и улоге предузећа, подразумева промену улоге и положаја државе у регулисању токова друштвене репродукције. Те промене морају ићи у правцу поштовања пуне самосталности и слобода у понашању предузећа од стране државе и, на другој страни, њено ефикасно регулисање макроекономских токова у земљи. За актуелне друштвене услове од посебног је значаја прецизирање односа, овлашћења и одговорности савезних и републичко-покрајинских органа у креирању привредног система и вођењу економске политике. То су питања која произилазе из политичког система без чијег решавања није могуће обезбедити ефикасну државну интервенцију у привреди, у оном смислу и на начин какву данас имамо у тржишно развијеним привредама у свету. У супротном, развој тржишног концепта привреде и осамостаљивање предузећа неће дати очекиване ефекте без успешног вођења економске политике од стране државе.

Реформски концепт односа између предузећа и државе подразумева промењени однос у конципирању, вођењу и субјектима социјалне политике, толико пре што се реформски захтеви спроводе у сложеним социјалним условима који ће се даље заоштравати као резултат тих захвата. Досадашњи концепт развоја друштвених односа учинио је да се предузеће делом испољава као субјект социјалне политике с образложењем да је то неопходно због њеног подруштљавања. Последице тога су социјализација предузећа и односа у њему. То се огледа, пре свега, кроз расподелу личних доходака у предузећу у којој је преовладао принцип солидарности на штету расподеле према раду, дошло је до стварања вишкова радне

снаге у предузећима, покривани су губици у пословању предузећима без икакве развојне перспективе чиме је избегавана њихова ликвидација као логична економска мера и др. Нова одређења подразумевају да држава води специјалну политику а да предузећа буду ослобођена те функције јер без тога она не могу бити самостални и економски ефикасни привредни субјекти.

Разрада новог концепта привредног система и стварање услова да он у пракси буде у целини примењен захтева проток времена. Већ извршене промене у привредном систему дозвољавају оснивање и развој приватних и мешовитих предузећа која у основи нису оптерећена старим односима између државе и предузећа какав је то случај са друштвеним предузећима. Због тога су она на одређени начин у неравноправном положају у односу на приватна и мешовита предузећа јер нови концепт њихове самосталности и положаја у систему није до краја развијен. Зато је нужно да се убрзају назначене промене у односима државе и друштвених предузећа како би се постојећи проблеми у тим односима отклонили.

х

х

х

Друштвена и економска реформа подразумева бројне промене у привредном систему и циљу његовог оспособљавања да обезбеди повољне услове за даљи развој производних снага и друштвених односа. Њима треба да се учини радикалнији раскид са привредним системом кога смо развијали задњих петнаестак година који се у пракси показао као друштвено и економски неефикасан и као такав допринео настанку и одржавању економске кризе у Југославији.

У склопу тих промена положај предузећа и државе, као и њихови међусобни односи, у процесу друштвене репродукције заслужују посебну пажњу са становишта конципирања новог привредног система. Оријентација на тржишни карактер привреде у савременом смислу, подразумева да предузеће буде самосталан привредни субјект ослобођен директног утицаја државе и парламентарних органа, њиховог мешања у унутрашњу организацију предузећа, начин њиховог међусобног повезивања, ослобађање предузећа од социјалних и сличних функција које морају бити у компетенцији државе и др. Новим решењима у привредном систему предузећу треба обезбедити пуну самосталност у пословању и развоју из које произилази његова економска одговорност за успешност у пословању и репродуковању друштвених средстава.

Таква самосталност предузећа подразумева да и држава мења своју улогу и функције као и однос према њему. Она своје функције мора остваривати на макроекономском нивоу регулисања привредних токова, пре свега, у областима пореске политике, кредитно-монетарне политике, политике економских односа са иностранством и социјалне политике. Тек са таквим променама предузеће у самоуправном систему може постати прави робни произвођач и

економски и друштвено бити одговорно за резултате свога пословања и развоја.

У том правцу већ су започете промене у привредном систему Југославије али оне још увек нису целовите и до краја изведене. На њиховом путу стоје ограничења која произилазе из важећег Устава, неповољни услови у којима се оне спроводе узроковани високом инфлацијом и отпори који су условљени неразумевањем суштине реформских промена.

Dr MILORAD BOŽIĆ
professeur agrégé

ETAT ET LES ENTREPRISES DANS LA REFORME DU SYSTEME ECONOMIQUE

— Résumé —

Un des devoirs fondamentaux dans le système économique de la Yougoslavie est la création des conditions pour le développement de l'économie marchandise-monnaie basée sur le marché et les critères économiques des activités économiques. Dans ce contexte on pose la question du nouveau rôle économique de l'Etat et de la position des entreprises économiques comme sujets économiques de base, ainsi que la question des rapports réciproques de l'Etat et des entreprises. Pour réaliser les devoirs de réforme par les changements dans le système économique il est indispensable de faire une rupture plus radicale avec les solutions en usage jusqu'à présent dans ces domaines. L'entreprise économique doit devenir sujet autonome, libérée de la tutelle de l'Etat et des organes parastatistiques qui s'étrangle dans le normativisme exagéré, à qui on change facilement les conditions des activités par les mesures de la politique économiques, qui administre la politique sociale au lieu de l'Etat, à qui on prend démesurément du revenu pour les besoins sociaux généraux et communs, mais qui peut se trouver dans la situation que l'Etat couvre ses pertes et apprécie ses résultats d'affaires. L'autonomie sociale et économique de l'entreprise comprend que l'Etat lui-même change son rôle et ses fonctions ainsi que son rapport vers l'entreprise. L'Etat doit réaliser ses fonctions sur le niveau makroéconomique de la régulation des cours économiques avant tout dans le domaine de la politique fiscale, de la politique créditomonétaire, de la politique des rapports économiques avec l'étranger et de la politique sociale. Seulement suivant tels changements l'entreprise, dans le système autogestionnaire, peut devenir un véritable producteur de marchandise et peut-être responsable dans l'économie et devant la société pour les résultats de ses affaires et de son développement.

Dans ce sens on a déjà commencé avec les changements dans le système économique de la Yougoslavie mais ils ne sont pas encore complets ni réalisés jusqu'au bout. Sur leur route il y a encore des limites qui provient de la Constitution en vigueur, des conditions défavorables dans lesquelles ils se réalisent et qui sont causées par l'inflation élevée, les résistances conditionnées par l'incompréhensibilité de l'essence des changements de la réforme ou par la peur que l'entreprise décollerait de l'Etat, sa «mère protectrice», dans la pratique actuelle de notre développement socio-économique.