

др Емилија Вукадин,
доцент Правног факултета у Београду

ИНСТРУМЕНТ КОМПЕНЗАЦИЈЕ У ЈУГОСЛОВЕНСКОМ ПРИВРЕДНОМ СИСТЕМУ

— Карактер услова и могућности примене —

У етимолошком смислу, компензација представља накнаду, односно обештећење које се обезбеђује микросубјектима друштвене репродукције када се за то стекну прописани услови. Компензација може да се примењује у циљу стабилизације, развојно-подстицајних активности, остваривања политике животног стандарда, односно успостављања нарушене равноправности у присвајању резултата рада (стицања дохотка). Ефекте компензације сажето је дао у својој дефиницији. А. Р. Прест. По њему су ефекти „сва давања (плаћања) која директно тангирају релативне односе цена у њиховој реализацији“ (1). У литератури се садржина компензације одређује и шире, као генерални појам за већи број инструмената којима се обезбеђују различите врсте надокнада. Тако инструменти компензације могу бити по свом дејству директни, подразумевајући финансијске надокнаде које непосредно коригују нарушене услове стицања дохотка и располагања резултатима рада (2). Они се примењују у случајевима када је унапред познат њихов носилац и предмет. Антиципативни инструмент ове врсте је регрес који се примењује на производно-продајну цену у фиксном или процентуалном износу од утврђене цене, као и премија онда када се уграђује у производно-продајну цену. Накнадни облик компензације остварује се кроз дотацију чија би висина требало да се утврђује на основу пословног успеха корисника. Директни инструменти компензације реализују се у новчаном облику, док индиректни подразумевају мере које немају новчани ефекат, већ онај који се посредно манифестује стицањем одређених права, или задовољењем одређених развојних потреба.

У југословенском привредном систему компензација се као инструмент користила још у периоду административног управљања привредом, мада са маргиналним значајем (3), тако да је шире размере добила доцније, применом у процесу стицања дохотка и располагања резултатима рада. Последњих година идеја примене компензације се шири, тако

(1) A. R. Prest, *The Economic Rationale of Subsidies to Industry. The Economics of Industrial Subsidies*, London, 1975, стр. 65.

(2) Види о томе у: П. Глигорич, *Институт компензације у самоуправном друштвено-економском систему*, Економски институт, Београд, 1979, стр. 173.

(3) Више о томе види у: П. Глигорич, *op. cit.*, стр. 91.

да као корективни инструмент привредног система она добија и карактер уставне категорије. Од почетка седамдесетих година, са променама у политичком и привредном систему, компензација постаје инструмент економске политике, регулисан најпре уставним, а затим и законским нормама.

На првом месту, поводом разматрања функција Федерације и њеног односа према републикама и покрајинама, актуелно постоји и питање примене и извора обезбеђења средстава компензације. У 1971. години у уставном Амандману XXV, тачки 6, компензација се дефинише као саставни део мера заједничке економске политике за одређени временски период у циљу обезбеђења равноправности организација удруженог рада у стицању дохотка и располагања резултата рада, као и обезбеђења равноправности република и покрајина на јединственом југословенском тржишту (4). У Уставу из 1974. године, компензација се по члану 256. обезбеђује организацијама удруженог рада и републикама и покрајинама у истим случајевима које претходно садржи Амандман XXV, а који настају дејством аката Федерације којима се утврђује или спроводи заједничка економска политика (5). Године 1976. доношењем Закона о удруженом раду, компензација постаје један од основа стицања дохотка, а даљу разраду као инструмент економске политике добија у посебном Закону о компензацији 1980. године.

У овом раду нас компензација интересује као инструмент економске политике у сфери примарне расподеле са становишта субјеката, односно њених корисника и услова који се постављају за њену примену.

Прво питање које се поставља односи се на субјекте компензације. Наиме, субјекат није једнозначно одређен, већ по тексту Устава и Закона о удруженом раду он може бити организација удруженог рада као и република, односно покрајина, значи привредни субјекти на микроекономском и макроекономском нивоу. Преко друштвено-политичке заједнице као макроекономског субјекта, представљени су сви микропривредни субјекти на њеној територији чију делатност регулише и усмерава мерама економске политике, из чега проистиче да се преко ње они поново јављају као носиоци компензације. На основу тога може се закључити да микропривредни субјекат може користити право на компензацију у два случаја: у једном непосредно као њен носилац, а у другом посредно, преко друштвено-политичке заједнице на чијој се територији налази. Наше је мишљење да субјект компензације може бити само субјекат привредне делатности, дакле — непосреднији учесник у примарној расподели на кога се односе мере друштвено-политичких заједница. У југословенском привредном систему инструмент компензације се везује за мере заједничке економске политике у чему је садржана извесна контрадикција. Наиме, ако је постигнут *заједнички* договор о *заједничким* мерама економске политике, подразумева се да постигнути степен заједништва има за циљ реализацију *заједничких* интереса и развојних преференција. Допринос њиховом остварењу од стране сваке друштвено-политичке заједнице никако не може да значи да она истовремено „жртвује“ равноправност која се по Уставу реализује на јединственом тржишту. Уколико свака друштвено-политичка заједница равноправно

(4) Амандман XXV, тачка 6, „Службени лист СФРЈ“, бр. 9/1971.

(5) Устав из 1974. године, „Службени лист“, Београд, стр. 118.

учествује у конципирању заједничке економске политике, свакако није логично да она при том пристаје на услове који ће нарушавати сопствени равноправни положај, без обзира како се он тумачи и за које односе се везује. Имамо, при том, у виду чињеницу да у југословенском друштвено-економском систему акта заједничке економске политике на основу сагласности република и покрајина доноси Веће република и покрајина, а да у исто време по члану 286. Устава оно утврђује и мере које су основа за компензацију и начина и облика компензације. Може се поставити питање шта се постиже системом у којем се исти субјекти (друштвено-политичке заједнице) мерама које доносе одричу неког права (на равноправност) које Устав предвиђа, уз истовремено прописивање мера путем којих та иста права треба да се поврате. Надамо се да ће у тексту који следи бити садржан и одговор на постављено питање.

Услов за примену компензације за организације удруженог рада је нарушавање равноправности у стицању дохотка и располагања резултатима рада, док је за друштвено-политичке заједнице то нарушавање равноправности на јединственом југословенском тржишту. Привредни субјекти и друштвено-политичке заједнице као корисници компензације истовремено се јављају и као носиоци, субјекти реализације принципа равноправности које је једно од водећих принципа који граде структуру југословенског друштвено-економског система.

Принцип равноправности садржан у инструменту компензације као услов њене примене, изражава се двојачко: када су субјекти организације удруженог рада, у суштини подразумева услове привређивања, односно њихово институционално и практично функционисање; а када су субјекти републике односно покрајине, односи се на њихов економски положај на јединственом југословенском тржишту. У оба случаја, према уставним и законским нормама, компензација би требало да делује као инструмент економске политике са циљем да обезбеди нарушену равноправност.

На првом месту треба истаћи да од тумачења принципа равноправности зависи и могући облик примене компензације. У југословенској економској теорији, а нарочито пракси, принцип равноправности се доста широко тумачи, тако да се у великој мери изједначава са појмом друштвене солидарности или, чак, помоћи. Када су у питању организације удруженог рада, истиче се њихова равноправност у процесу стицања дохотка и у процесу његове расподеле. Имајући у виду да услови стицања дохотка одређују и услове његове расподеле, реализација равноправног положаја се не може подвајати по сферама примарне, секундарне и терцијарне расподеле. Полазимо од тога да сва три тока расподеле представљају елементе јединственог, кружног тока у процесу друштвене репродукције при чему је сваки од њих под утицајем претходног и са утицајем на онај који следи. У примарној расподели, привредни субјекти у складу с ангажованим фактором производње и техничко-технолошким карактеристикама производног процеса стичу доходак у садејству са постојећим макроекономским условима привређивања.

Равноправност у стицању дохотка може се тумачити као обезбеђење услова привређивања на основу којих ОУР реализује доходак према величини ангажованих производних фактора и техничко-технолошким одликама привредног процеса, уз исказану предузетничку функцију радног колектива. Коришћење термина равноправности погрешно асоцира на еко-

номски равноправни тржишни положај привредних субјеката који је немогуће реализовати из разлога постојања њиховог неједнаког економског потенцијала који се исказује у различитим резултатима привређивања. Равноправни положај привредних субјеката се, стога, не може везивати за резултате привређивања, већ за услове привређивања који треба да имају равноправно дејство на делатност свих робних произвођача. Уколико се равноправност дефинише на начин који смо претходно навели, она ће подразумевати да се критерији стицања и расподеле дохотка примењују равноправно за све привредне субјекте у условима здраве тржишне конкуренције. Равноправност у стицању и расподели дохотка може се једино тумачити у зависности од карактера чинилаца који одређују услове у примарној расподели, односно од природе критерија стицања дохотка.

Примарна расподела представља расподелу друштвеног производа, односно произведене вредности између микропривредних субјеката. У социјалистичкој самоуправној привреди, субјекти примарне расподеле су организације удруженог рада које у њој стичу доходак. На основу тога, примарна расподела се означава као процес стицања дохотка. Учешће појединачних ОУР-а у расподели друштвеног производа зависи од цена по којима купује робу за наставак производње на нивоу просте и проширене репродукције и цена по којима пласира своје производе и услуге. Како је учесник већи број ОУР-а, основни проблем примарне расподеле није цена појединачне робе или једног радног колектива, већ односи цена свих врста роба које се реализују. Са друге стране, како у привреди постоје одређене скупине привредних субјеката које обављају своју делатност у сличним условима, цене роба које оне производе формирају се по приближно истим критеријумима. На основу тога, примарна расподела се означава као расподела друштвеног производа путем тржишта и цена на привредне групације, гране и области које представљају скупине одређеног броја привредних субјеката. За односе у примарној расподели, стога, од значаја је положај привредне групације, односно гране, а не појединачне организације удруженог рада. Док су услови привређивања тих већих скупина привредних субјеката приближно исти, они се могу разликовати када су у питању појединачне организације удруженог рада.

Наведене чињенице указују да субјекат компензације може бити само привредна групација, а на основу тога привредни субјекти у оквиру ње (6). Како Устав и Закон о удруженом раду право на компензацију предвиђају за организације удруженог рада, анализираћемо карактер услова стицања и расподеле дохотка који она стиче у фази примарне расподеле, а преко тога и питање реализације критерија равноправности, како смо га претходно дефинисали.

По нашем мишљењу, карактер равноправног положаја привредних субјеката условљен је карактером услова привређивања у примарној расподели. Шире схваћени услови привређивања, са једне стране, подразумевају чиниоце који се формирају и делују унутар организације удруженог рада и чиниоце који се формирају на нивоу друштвене привреде, са друге стране.

Први чиниоци су микроекономског карактера и у њих убрајамо ангажоване производне факторе и техничко-технолошке услове производње,

(6) Исто мишљење заступа и Б. Хорват. Види: Б. Хорват, *Компензације као инструмент уједначавања увјета привређивања*, „Економски преглед”, бр. 11—12/1977, стр. 630.

док је друга група чинилаца макроекономског карактера, у економској теорији и пракси позната као услови привређивања. Комбинацијом ангажованих фактора производње, радне снаге и средстава за производњу, преко постигнуте продуктивности, реализује се доходак у процесу примарне расподеле. Радни колективи на основу своје предузетничке функције имају слободу, да у зависности од природе своје делатности и планова развоја, упосле радну снагу одговарајућег обима и квалитета, као и средстава за производњу одговарајућег обима и техничког нивоа. Доходак се тако чкасује као резултат ангажованих производних фактора и, следствено томе, висине њиховог органског састава. Техничко-технолошки услови производње организације удруженог рада објективно су одређени степеном извршене друштвене поделе рада, односно природом делатности ОУР-а и местом које има у производњи одређене робе. Радни колективи настоје да стално унапређују и подижу ниво техничко-технолошког развоја јер тиме утичу на побољшање економског положаја и економске снаге свога ОУР-а, а преко тога и на повећање дохотка који он стиче.

Макроекономски чиниоци примарне расподеле, односно услови привређивања, одређени су карактером привредног система, а разрађени мерама економске политике у области политике цена, монетарно-кредитне политике, фискалне, девизне и спољнотрговинске политике као и политике дохотка. Објективно дејство услова привређивања обезбеђено је када су они постављени у функцији јединствене развојне политике. Испуњење те претпоставке искључује велике и неочекиване разлике у условима стицања дохотка, јер имајући у виду да су нека одступања у том смислу нужна, ситуација је повољнија ако су она унапред одређена, јер се тада могу укључити у процес планирања делатности најпре на нивоу грана и групација, а затим и ОУР-а у њиховом саставу.

Уколико су услови привређивања усаглашени са потребама развојне политике, предвиђена одступања у процесу стицања дохотка добијају карактер унапред планираних токова који се усаглашавају са другим токовима процеса друштвене репродукције (7). Другим речима, предвиђена одступања у односу на равноправне услове стицања дохотка који важе за остале привредне субјекте, омогућавају гранама и групацијама да своје етапе развоја прилагођавају тим околностима.

Равноправни положај у стицању и расподели дохотка манифестује се у дејству макроекономских чинилаца, односно услова привређивања на микроекономске чиниоце. У условима тржишно-планског привређивања, макроекономски чиниоци примарне расподеле треба да омогуће да гране и групације и ОУР-и у њиховом саставу доходак стичу према квалитативним и квантитативним одликама микроекономских чинилаца које ангажују. У том смислу, услови привређивања треба да подстичу унапређење микроекономских чинилаца примарне расподеле, што би значило постизање вишег органског састава производних чинилаца и подизање техничко-технолошког нивоа процеса производње. Резултат квалитативног и квантитативног унапређивања микроекономског чиниоца је већи доходак и на основу тога веће развојне могућности привредног субјекта. Када су макроекономски чиниоци примарне расподеле постављени у функцији развојне политике, они су јединствено одређени за целу привреду, односно за све

(7) Слично мишљење заступа А. Ваџић. Види у: А. Ваџић, *Принципи и политика дохотка*, „Радничка штампара“, Београд, стр. 216.

привредне субјекте. У том смислу се за њих користи и термин уједначени услови привређивања. Са друге стране, микроекономски чиниоци по својим обележјима, квалитативним и квантитативним, варирају од једног привредног субјекта до другог, док је резултат њихове употребе (активизације) одређен дејством макроекономског чиниоца. Економски положај привредног субјекта резултат је садејства ове две групе чинилаца, од којих робни произвођач може да утиче само на чинилац који је микроекономског карактера. Услови привређивања су компонента макроекономске регулативе која одређује смернице основних односа и токова друштвене репродукције полазећи од планова предвиђених развојних преференција и задатака.

Имајући све то у виду, сматрамо да се примена компензације мора сагледавати у контексту услова привређивања који су одређени у функцији развојне политике и потреба које она диктира. Уколико се прихвати наведени карактер компензације, то истовремено значи да компензацију треба регулисати документима развојне политике уз прецизирање основних услова њене примене. Као инструмент развојне политике, компензација треба да буде условљена применом селективних мера (8) и да ублажава њихово дејство субјектима који су њима погођени. Наиме, кад се развојном политиком за одређени временски период фаворизује развој поједине делатности, односно групације, компензацију треба обезбедити оним групацијама чији се услови стицања и расподеле дохотка погоршавају, односно одступају од до тада постојећих. Макроекономски чиниоци примарне расподеле за те групације нису исти као и за остале групације, што за последицу има такво њихово садејство са микроекономским чиниоцима које мења резултате процеса стицања и расподеле дохотка. Значи, микроекономски услови примарне расподеле остају исти, али се мења дејство макроекономских. Измењено садејство микроекономских и макроекономских чинилаца примарне расподеле условљава промену резултата привређивања њених учесника. Доходак који они стичу је мањи, што ће се одразити и у резултатима његове расподеле. У том смислу битно је одредити колики се део дохотка компензира, односно како проценити величину „изгубљеног“ дохотка. У принципу би требало компензирати део дохотка који представља разлику између оствареног (умањеног) дохотка и просечног дохотка групације из претходног периода, који може бити петогодишњи или краћи (9). При том је битно испунити и услов тачне идентификације узрока услед којих долази до смањења величине дохота ка одређене групације и до права на компензацију. С обзиром на то да компензација треба да буде инструмент развојне политике, субјекти економске политике који је конципирају треба да имају евиденцију ефеката које она производи, од којих њихова временска димензија захтева посебну пажњу.

У члану 1. Закона о компензацији одређује се да федерација обезбеђује компензацију ОУР-а, као саставни део мера заједничке економске политике за одређени плански период (10). У члану 3. истог Закона као акта

(8) У литератури преовладава став да линеарне мере економске политике треба да имају ширу примену од селективних. Тако П. Јурковић закључује да „због низа околности што увјетју неизвесност остварења економске политике, инструменти са ширим спектром деловања могу имати предност пред селективним инструментима“. П. Јурковић и З. Јашић, *Увод у теорију економске политике*, „Народне новине“, Загреб, 1978, стр. 55.

(9) По питању дела дохотка који се компензира Б. Хорват истиче да то треба да буде разлика између договореног дохотка и стандардног дохотка. Б. Хорват, *ор. сит.*, стр. 630.

(10) Закон о компензацији, „Службени лист СФРЈ“, бр. 11/1980.

којима се утврђује заједничка економска политика наводе се договори о основама средњорочног друштвеног плана Југославије, план, резолуција и друга акта којима се за одређени плански период утврђује заједничка економска политика у појединим областима друштвене репродукције (11). Акта планског карактера која наводи Закон о компензацији могу регулисати примену овог инструмента уколико су они разрада и делови програма јединствене развојне политике земље, за период дужи од средњорочног.

До сада смо обрадили први аспект равноправности чије нарушавање претпоставља примену компензације. Други аспект се односи на равноправност република и покрајина на јединственом југословенском тржишту. Треба напоменути да Устав из 1974. године у члану 256. и Закон о удруженом раду у члану 158. као услов примене компензације наводе оба аспекта равноправности, док Закон о компензацији из 1980. године садржи само онај чији су субјекти организације удруженог рада. Наше је мишљење да субјект компензације, као што смо већ навели, треба да буде групација привреде, а на основу тога ОУР у њеном саставу.

Када је у питању нарушавање равноправности република и покрајина на јединственом југословенском тржишту и примена компензације, сматрамо да треба поћи од неких одлика привредног система. Прецизније речено, суштина је у карактеру и функционисању тржишта, које у југословенском привредном систему треба да функционише као јединствено тржиште.

Наше је мишљење да је појам економске равноправности република и покрајина противречан садржини категорије јединственог југословенског тржишта. Устав наводи друштвено-политичке заједнице као субјекте јединственог југословенског тржишта (12), чиме се извршава његова парцелизација, не само територијалног већ и економског карактера. Појам јединственог југословенског тржишта постаје конструкција елемената који му дају противречан карактер јер се губи његова основна одлика на којој се инсистира, а то је јединственост. Функционисање јединственог југословенског тржишта је немогуће уколико се истовремено на њему омогућује остваривање парцијалних економских интереса друштвено-политичких заједница (13). Инсистирање на равноправности економског карактера република и покрајина на југословенском тржишту не може се везивати за функције и перформансе тржишта, а уколико се то чини, најпре треба видети у ком смислу се она може тумачити.

Да би се на постављено питање добио одговор, треба се осврнути на услове функционисања јединственог југословенског тржишта и степен њиховог остварења данас. Пре него што их наведемо, указаћемо на регулисање овог питања у Уставу из 1974. године. У ставу 4, члана 281. Устава наводи се да Федерација преко савезних органа уређује основне одnose којима се обезбеђује јединство југословенског тржишта, а у ставу 5.

(11) Треба имати у виду да се у навођењу аката којима се утврђује заједничка економска политика пошло од одредби Закона о основама система друштвеног планирања и друштвеног плана Југославије из 1976. године.

(12) Устав из 1974. године, члан 251, став 3.

(13) У том смислу К. Михаиловић закључује да је „за вишеснационалну заједницу са федеративним уређењем свакако боље решење да се постигне договор о принципијалној платформи, која у себи садржи толико неопходну координацију, него да стално расправља многобројна парцијална питања“. К. Михаиловић, *Економска стварност Југославије*, „Економика“, Београд, 1982, стр. 164.

истог члана да уређује и обезбеђује систем мера којима се спречава нарушавање тог јединства (14). Са друге стране, у ставу 3, члана 251. каже се да су друштвено-политичке заједнице одговорне за обезбеђивање јединства југословенског тржишта (15). Наведене одредбе Устава садрже извесне противуречности. Наиме, ако федерација обезбеђује основе функционисања јединства југословенског тржишта и контролише, односно спречава њихово нарушавање, не могу, у исто време, носилац друге функције бити све друштвено-политичке заједнице. Другим речима, то значи да републике и покрајине економским мерама којима уређују привредне односе и токове на својој територији, односно тржишту, истовремено стварају услове за функционисање јединственог југословенског тржишта. Скуп мера које појединачно доноси осам субјеката треба да има ефекат као да их доноси један субјекат! Аутономно дејство делова једне целине не може обезбедити њен интегритет, уколико основе и критерији тог дејства нису јединствено одређени. У случају јединственог југословенског тржишта, то подразумева макроекономску регулативу федерације, којом се уређују основни економски односи и процеси као предуслов функционисања јединственог привредног система, а преко тога и јединственог тржишта.

Услови функционисања јединственог југословенског тржишта одређени су карактером друштвено-економског система, а нарочито карактером привредног система као његове компоненте. Уколико привредни систем функционише по одликама и садржајима који му дају карактер самоуправног социјалистичког привредног система, обезбеђено је и функционисање југословенског тржишта. При том не спомињемо јединственост тржишта као његову одлику, јер се она ту појављује као имплицитна претпоставка.

Функционисање југословенског привредног система на тржишно-планским основама и механизму је први услов реализације јединственог југословенског тржишта (16). У досадашњем развоју привредног система он није реализован зато што је све време био присутан афирмативнији став према планирању него према тржишту. Према деловању тржишног механизма било је отпора, уз сумњу да он може да афирмише основне категорије робне производње у условима самоуправних продукционих односа. У пракси је то резултирало у функционисању спутаног и неорганизованог тржишта које није развило све своје функције. Сви проблеми управо одатле и потичу, јер се пледира за јединствено тржиште, а не обезбеђује основни услов његовог функционисања — дејство самог тржишног механизма. Са друге стране, концепт планске функције није био довољно разрађен и јасно постављен према концепту тржишне функције, што је резултирало и неефикасном планирању исказаном или преко нералних планова, или преко оних који се нису извршавали. Супститут, неразрађеног тржишно-политичког механизма нађен је у административној интервенцији, најчешће *ad hoc* карактера и краткорочних резултата.

Други услов функционисања (јединственог) југословенског тржишта, концепција развојне политике земље, управо је од значаја за питање

(14) Устав из 1974. године, „Службени лист”, Београд, стр. 130. и 131.

(15) Исто, стр. 116.

(16) Шире о условима и препрекама реализације јединственог југословенског тржишта види у: Е. Вукадин, *Јединствено југословенско тржиште*, „Самоуправљање”, Београд бр. 9/1987.

равноправности друштвено-политичких заједница у његовим оквирима. Јединствена концепција привредног развоја подразумева на првом месту процес планирања у којем се, полазећи од минимума планирања (17), доносе дугорочни и средњорочни друштвени планови на савезном нивоу. Друштвени планови предвиђају смернице развоја за привреду као целину уз уважавање специфичности њених делова са становишта њихове материјално-производне структуре, а не територијалне односе административно-политичке одређености. У концепцији привредног развоја, економски критерији и параметри треба да буду преодминантни, и у том смислу испред политичких (18). Уважавање приоритета привреде као целине подразумева да се интереси њених делова остварују у мери у којој доприносе остваривању општег интереса економског, а преко тога и друштвеног система.

У разради развојне политике, привреда сваке друштвено-политичке заједнице као административно-територијалне јединице иступа у функцији дела целине југословенског привредног система. Допринос сваког дела у процесу реализације развојне политике одређују извесни фактори. Основни међу њима су приоритетни задаци и циљеви чијем остваривању привреда сваке административно-територијалне јединице доприноси у зависности од карактеристика и потенцијала своје сировинске и материјално-производне структуре. Уколико се прихватити наведени критериј, развој привреде сваке јединице, односно друштвено-политичке заједнице, биће у функцији развоја привреде као целине, чиме се њихови појединачни интереси усклађују с општим. Да би се појединачни интереси и општи интереси поставили у функцији развоја друштвено-економског система, битни су и принципи на којима је заснована политика регионалног развоја као компонента политике укупног привредног развоја.

Концепт регионалног развоја земље треба да буде постављен тако да, поштујући приоритетне циљеве и опредељења, омогући њихову реализацију уз активирање ресурса и потенцијала регионалних целина (19). Сматрамо да у дефинисању подручја која чине регионе земље треба преваходно уважавати економске критерије који се уклапају у оне критерије који су основ развоја привреде као целине. Имајући у виду да се у концептирању развојне политике, пре свега путем друштвених планова, поред економских критерија и параметара уважавају и други, који су политичког, историјског, социјалног карактера или су диктирани условима међународног окружења, желимо да укажемо да се доминација економских критерија мора поштовати. Таквом комбинацијом критерија у политици привредног развоја постиже се да свака административно-територијална јединица и регионалне јединице у оквиру њих, имају положај и место према свом материјално-производном потенцијалу и његовом ангажовању у циљу реализације општих, а преко тога и појединач-

(17) Минимум планирања треба да обухвати планирање производње по областима и гранама привреде, планирање расподеле националног дохотка са граничном и регионалном структуром инвестиција као и планирање пропорција које земља реализује у трансакцијама са иностранством.

(18) О улози и значају политичког фактора Р. Стојановић каже: „Од свих ванекономских фактора који опредељују општу стопу привредног раста, далеко највећи су по снази они који долазе из политичког система.“ Р. Стојановић, *Оптимална стратегија привредног развоја*, „Савремена администрација“, Београд, 1981, стр. 63.

(19) О карактеру регионалне политике у Југославији К. Михаиловић наводи: „Конлистенца регионална политика, теоријски утемељена на прецизнијим критеријумима и јасним вредносним опредељењима, остала је испотпуно остварена могућност“. К. Михаиловић, *op. cit.*, стр. 125.

них развојних преференција. У том контексту сматрамо да је у појединим фазама економског развоја предност могу добити региони, и следствено томе циљеви чији су они субјекти реализације, а у сврху убрзавања развоја сектора привреде који су покретачи глобалног развоја привреде.

Можемо, стога, закључити да се у условима функционисања југословенског привредног система на основу тржишно-планске привреде и по принципима утврђеним концептом јединственог привредног развоја, питање равноправности друштвено-политичких заједница поставља у другом светлу. Прво, с обзиром да наведени услови обезбеђују интегрални привредни простор, сувишно је говорити о јединственом југословенском тржишту, већ само о тржишту. Друго, уколико тржиште постоји, што концепт самоуправног привредног система поставља као једну од његових конститутивних обележја, оно је по природи својих функција, уколико на други начин оне нису измењене (20), јединствено тржиште југословенске привреде. Имајући то у виду, нема основа говорити о нарушавању равноправности друштвено-политичких заједница на југословенском тржишту из два разлога. Први, који се односи на карактер категорије јединственог југословенског тржишта, већ смо објаснили. Други се односи на појам равноправности чији су субјекти друштвено-политичке заједнице. Друштвено-политички систем и поредак самоуправног социјализма гарантују равноправни положај свих административно-политичких јединица, односно друштвено-политичких заједница (21) Равноправност друштвено-политичких заједница, које су уједно и територијалне јединице које чине југословенски простор, гарантована је њиховим уставним положајем и правима. Политичка и уставно-правна равноправност покренула је у време доношења Устава из 1974. године и питање равноправности њиховог економског положаја. Међутим, треба имати у виду да су носиоци економске равноправности друштвено-политичких заједница привредни субјекти који обављају одређене привредне делатности на њиховој територији (22). Регулисање њихове делатности планским механизмом на савезном нивоу и разрађеним на републичком, односно покрајинском нивоу, у садејству са тржишним механизмом, диференцираће их по успешности и економичности пословања, како између себе, тако и према привредним субјектима из других друштвено-политичких заједница. Резултати привредне делатности свих привредних субјеката једне друштвено-политичке заједнице одређују ниво њене економске развијености која ће, свакако, бити различита у поређењу с оном коју постижу остале. Природни, људски, технолошки потенцијал сваке друштвено-политичке заједнице активиран у планско-тржишним условима основ је њеног економског положаја и места које заузима у односу на друге друштвено-политичке заједнице.

На овај начин враћамо се питању које смо анализирали на почетку, а које се односи на положај привредних субјеката који је одређен

(20) При том мислимо на основне функције тржишта, алокативну, дистрибутивну и информативну које нису развијене већ супституисане принципима договорне економије и административном интервенцијом. Са друге стране, стварањем националних економија извршена је основна и функционална подела југословенског тржишта.

(21) *Оснавна начела и Део први* Устава из 1974. године.

(22) У том смислу С. Табороши закључује: „На правом тржишту може да буде места само економским интересима привредних субјеката — републике и покрајине могу успешно да остварују интересе народа и народности једино посредством ових субјеката, подстицањем њиховог квалитетног и економичног пословања.“ С. Табороши, *Економска политика регионалног развоја*, Правни факултет, Београд, 1986, стр. 262.

(равноправним) условима привређивања. Они не могу постојати за републике и покрајине, као политичке и привредне целине, већ само за привредне субјекте на њиховој територији. Од успешности реализације задатака и циљева одређених својим плановима развоја и шире планом развоја земље, зависиће економски положај и просперитет друштвено-политичке заједнице на чијој територији се налазе.

На основу свега што смо рекли, можемо закључити да је равноправност привредних субјеката, јер се једино о њој може говорити, одређена карактером и функционисањем самоуправног привредног система. Основна обележја привредног система и његова операционализација коју спроводе субјекти економске политике различитим мерама, одређују услове у којима привредни субјекти реализују циљну функцију. Конзистентност услова привређивања са карактером привредног система обезбеђује сваком привредном субјекту економски положај према исказаној предузетничкој функцији и активној економској снази. Интервенција преко инструмента компензације треба да буде уграђена у развојни програм земље и коришћена изузетно и у временски ограниченом трајању. С обзиром да представља надокнаду „изгубљеног“ дохотка и да је временски ограничена, компензација не може бити основ стицања дохотка. Основни субјекат компензације, групација привреде, а у њеном оквиру појединачне организације удруженог рада, дају компензацији карактер инструмента привредног система и економске политике, а одричу онај који би био везан за политичке или идеолошке критерије и одређења (23).

(23) Тако С. Таборшин наводи да политички принципи инсистирају на равноправном развоју и овај принципи претпостављају правилном размештају. Будући да је равномеран размештај основни принцип локације, а он је од самог почетка у извесном смислу сурогат за економски оправдану локацију, неминовно је да се његова доминација наставља и у оквирима република и покрајина". С. Таборшин, *op. cit.*, стр. 246.

Dr. Emilija Vukadin,
Assistant Professor of the Faculty of Law in Belgrade

THE INSTRUMENT OF COMPENSATION IN YUGOSLAV ECONOMIC SYSTEM

— The Character of Conditions and Possibilities of Application —

Summary

As an instrument of economic policy, the compensation is analyzed from the angle of subjects, namely users thereof, as well as of possibilities of its application. According to relevant constitutional and legal texts, the subjects of compensation are the organizations of associated labour in case of disturbing of equality in the process of acquiring income and disposing of the results of work, as well as the republics and provinces, again in case of disturbance of equality in the unified Yugoslav market. Along these lines, the possibility is offered to the OAL to use that right two times, firstly in a direct way, as micro-economic subjects, and then indirectly, as a macro-economic subject, through a socio-political community of their location. The author, however opts for the solution that the user of compensation may be only the direct economic subject, namely the participant in primary distribution. The character of conditions of compensation is reflected in the equality principle which relates, in case of the OAL, to the conditions of economic activity, and in case of the republics and provinces, to their economic position in the unified Yugoslav market. The kinds of subjects, of users of compensation, and the character of conditions for its application depend on the interpretation of the principle of equality. That equality is ensured through the conditions of economic activity on the ground of which the OAL realize their income according to the size of engaged production factors and technical-technological properties of the economic process. Thus, the equality of OAL in acquiring income and disposing of income is ensured if conditions of economic activity are acting in an equal way, and first of all in the primary distribution, as well as when they are in the function of the unified development policy.

Having in mind the way of establishing the relation in the primary distribution sphere, the subject of compensation may be only the economic grouping, and on that ground the economic subjects within its framework. Compensation should be regulated by means of documents of development policy and made dependent on application of selective measures. In such a way it would be possible to compensate the difference between the realized income and average income of the grouping from the preceding period.

The character of equal position of republics and provinces depends on the functioning of the unified Yugoslav market where that position has to be realized. Since basic conditions are not fulfilled of the systemic and institutional character which are necessary for the constituting of that market, the issue arises as to their equality. Economic equality between the republics and the provinces may be expressed only through economic subjects in their respective territories, which subjects realize through the results of economic activity the specific level of economic development of socio-political community. Consequently, the equality relates only to economic subjects and not to the socio-political communities; in case of its disturbance, the compensation is applied as an instrument of development policy for a period which is determined in advance.

*Dr Emilija Vukadin,
professeur agrégé à la Faculté de droit à Belgrade*

INSTRUMENT DE LA COMPENSATION DANS LE SYSTEME ECONOMIQUE YOUGOSLAVE

— Caractère des conditions et possibilités d'application —

Résumé

En tant qu'instrument de la politique économique, la compensation est analysée du point de vue des sujets, c'est-à-dire des bénéficiaires de celle-ci, et des conditions d'application. Conformément au texte de la Constitution et de la loi, les sujets de la compensation sont les organisations du travail associé, dans le cas de violation de l'égalité dans le processus de la génération du revenu et de la disposition des résultats du travail, et les républiques et les régions autonomes, également dans le cas de violation de l'égalité sur le marché unique yougoslave. Sur la base de telle définition des sujets de la compensation, l'organisation du travail associé (l'OTA) a la possibilité d'utiliser ce droit de deux manières: tout d'abord, directement, en tant que sujet micro-économique, et ensuite, indirectement, par l'intermédiaire de la communauté socio-politique, en tant que sujet macro-économique sur le territoire duquel elle exerce son activité. Ayant en vue cela, ainsi que le caractère légal des conditions prescrites, on défend l'opinion selon laquelle le bénéficiaire de la compensation peut être uniquement le sujet direct de l'activité économique, à savoir, le participant dans la distribution primaire. Le caractère des conditions de la compensation est contenu dans le principe d'égalité, lequel, lorsque les sujets sont les OTA, sousentend les conditions de l'exercice d'une activité économique et lorsqu'il s'agit des républiques et des régions autonomes, il se réfère à leur position sur le marché unique yougoslave. Le genre de sujet, de bénéficiaires de la compensation et le caractère des conditions de son application dépendent de l'interprétation du principe d'égalité. L'égalité dans le domaine de la génération du revenu et de la disposition des résultats du travail est assurée par les conditions de l'exercice d'une activité économique sur la base desquelles l'OTA réalise son revenu conformément au volume des facteurs de production engagés et aux qualités techniques et technologiques du processus économique. Sur cette base, on conclut que l'égalité des OTA dans le domaine de la génération du revenu et de sa distribution est assurée lorsque les conditions de l'exercice de l'activité économique agissent de manière égale, en premier lieu en matière de distribution primaire et lorsqu'elles sont en fonction de la politique unique du développement. Vu les moyens de formation des rapports dans la distribution primaire, le sujet de la compensation ne peut être qu'un groupement économique et, sur cette base, les sujets économiques qui sont dans son cadre. La compensation doit être réglée par les documents de la politique du développement et déterminée par l'application des mesures sélectives pour qu'elle puisse récompenser la différence entre le revenu réalisé et le revenu moyen du groupement durant la période précédente. Le caractère de la position égale des républiques et des régions autonomes dépend du fonctionnement du marché unique yougoslave sur lequel elle doit être réalisée. Etant donné que les conditions fondamentales relatives au système et de caractère institutionnel indispensables pour la constitution du marché unique yougoslave ne sont pas accomplies, la question de leur égalité doit être posée d'un autre point de vue. L'égalité économique des républiques et des régions autonomes peut être exprimée seulement à travers les sujets économiques du territoire de chacune d'elles qui déterminent le niveau du développement des communautés socio-politiques à travers les résultats atteints dans l'exercice de leurs activités économiques. Il en suit que l'égalité se réfère uniquement aux sujets économiques et non aux communautés socio-politiques et que dans le cas de violation de celle-ci, la compensation doit être appliquée comme un instrument de la politique du développement pour une période déterminée au préalable.