

Privredna reforma i problemi dogradnje opštenarodne odbrane

General-potpukovnik prof. dr *NIKOLA ČUBRA*

U razmatranju autor polazi od stava da, iako se ne menjaju suštinska opredeljenja koncepcije, krupne promene u međunarodnom okruženju i radikalne promene u zemlji neminovno zahtevaju obimna prilagođavanja strukture i načina funkcionisanja sistema opštenarodne odbrane.

Dalje, autor razmatra uzroke i detaljnije obrađuje pravce i karakteristike promena koje nastaju u okviru reforme jugoslovenske privrede, naročito robnu proizvodnju i delovanje tržišnih zakonitosti, pluralizam svojinskih odnosa, samoupravljanje u preduzećima, poreski i fiskalni sistem, društveno planiranje i ekonomske funkcije federacije.

S obzirom na pravce i karakter promena, autor navodi osnovne pravce dogradnje sistema opštenarodne odbrane u ekonomskom podsistemu. Najobimnije promene treba izvesti na normativnom planu (zakoni, propisi), gde će dominirati redistribucija nadležnosti i ovlašćenja u obavljanju poslova u oblasti pripreme privrede i društvenih službi za funkcionisanje u ratu, zamena samoupravnog sporazumevanja i društvenog dogovaranja u toj oblasti ugovornim odnosima i preciziranje novog položaja preduzeća u obavljanju tih poslova.

Autor posebno obrađuje sistem finansiranja Armije sa stanovišta sigurnosti i stabilnosti, i povezuje ga sa opredeljenjem da federalna država jedinstveno reguliše fiskalni sistem za celu zemlju. Takođe, posebno se obrađuje problematika prilagođavanja vojne industrije i planiranje u oblasti odbrambenih priprema privrede i društvenih službi, pri čemu se, kao posebno značajan, navodi zahtev za radikalnom deregulacijom tih procesa i postupaka.

Uvod

Prilikom razmatranja aktuelne problematike dogradnje sistema opštenarodne odbrane treba poći od dve bitne činjenice:

1) da se koncepcija opštenarodne odbrane u toku narodnooslobodilačkog rata i u posleratnom razvoju praktično potvrdila, te da, stoga, nema potrebe za menjanjem njenih suštinskih opredeljenja;

2) da krupne promene koje se događaju u međunarodnom okruženju i, posebno, radikalne društvene reforme koje su započete i koje se očekuju u našoj zemlji zahtevaju obimna prilagođavanja kako načina funkcionisanja, tako i strukture sistema opštenarodne odbrane.

Suština tih promena uslovljena je zabludama koje su proizašle iz idealizovanja društvenih odnosa zasnovanih na društvenoj svojini, udruživanju rada i sredstava u privrednim i društvenim delatnostima, dogovornoj ekonomiji, delegatskom sistemu, integralnom samoupravljanju i nekritičkom prihvatanju nekih drugih kategorija iz klasične marksističke teorije.¹ Proklamovanje radničke klase i radnih ljudi nosiocima vlasti i upravljanja trebalo je da znači da će samoupravljanje obuhvatiti sve sfere društveno-političkih i ekonomskih odnosa – od osnovne organizacije udruženog rada i mesne zajednice do federacije. To je dovelo do dezintegracionih procesa i entropije u privrednom i političkom sistemu, odnosno krize koja je, prvenstveno, sistemskog karaktera.

Idealistička koncepcija društveno-ekonomskog i političkog sistema i na toj osnovi uspostavljeni odnosi morali su se odraziti na teorijske postavke, a i na praktična rešenja u odbrambeno-zaštitnom organizovanju društva. To se najbolje ogleda u ustavnim i zakonskim opredeljenjima prema kojima radni ljudi i građani u samoupravnim organizacijama i zajednicama, društveno-političkim i drugim organizacijama i društveno-političkim zajednicama odlučuju o pitanjima odbrane, utvrđuju programe mera i aktivnosti, donose odgovarajuća samoupravna akta i preduzimaju druge potrebne mere i aktivnosti.²

Ustavom SFRJ utvrđena je posebna odgovornost Saveza komunista Jugoslavije za očuvanje tekovina narodnooslobodilačke borbe i socijalističke revolucije. On se, prema Zakonu o opštenarodnoj odbrani, „nalazi na čelu borbe i opštenarodnog otpora i kao osnovna idejno-politička snaga usmerava i koordinira sve činioce društva u ostvarivanju opštenarodne odbrane i društvene samozaštite”.³

¹ Marksovo viđenje osnovnih karakteristika diktature proletarijata (radnička klasa organizovana kao država) prihvatili smo Ustavom od 1974. godine kao okosnicu društveno-ekonomskog i političkog sistema. Na tim osnovama razmišljalo se i o podrštvljavanju opštenarodne odbrane prema Marksovom poimanju „naoružanog naroda”.

² To je najslikovitije izraženo u Zakonu o opštenarodnoj odbrani, član 14.

³ Isto, član 12.

Gubljenje tako utvrđene vodeće uloge Saveza komunista, menjanje svojinskih odnosa, a time i karaktera društveno-ekonomskog uređenja,⁴ kao i opredeljenje za politički pluralizam na osnovama višepartijskog sistema i parlamentarne demokracije građanskog tipa, nametnulo je i potrebu za istraživanjem rešenja koja će sačuvati suštinu koncepcije opštenarodne odbrane u njenom poimanju opšteg angažovanja svih ljudskih i materijalnih potencijala u odbrani od spoljne oružane agresije.⁵ Međutim, kada se te promene društvenog sistema do kraja sprovedu, bez obzira na krajnja rešenja, neminovne će biti i određene promene i dogradnja u sistemu opštenarodne odbrane.

Za razumevanje suštine privredne reforme i njenog uticaja na potrebu za promenama u sistemu opštenarodne odbrane neophodno je imati u vidu nekoliko opštih postavki:

- dostignuti nivo razvoja proizvodnih snaga i proizvodnih odnosa, a time i ekonomska moć zemlje, uveliko opredeljuje i način njenog odbrambenog organizovanja. S druge strane, efikasno organizovanje odbrane jedna je od osnovnih pretpostavki nesmetanog razvitka društvene zajednice i u okviru toga, njene privrede;

- najopštija međuzavisnost privrede i odbrane jedne zemlje može se posmatrati u materijalnoj sferi i privrednim sistemskim rešenjima. Težište našeg razmatranja biće na sistemskim pitanjima;

- u našim uslovima različito se tretiraju izdaci za odbrambene potrebe sa stanovišta društvene reprodukcije (od toga da ne ulaze u tokove reprodukcije, do toga da su ta izdvajanja jedan od njenih najbitnijih delova). Odnosi prema ulaganjima u odbranu, posebno prema finansiranju Armije, najčešće su uslovljeni odnosom prema Jugoslaviji kao zajedničkoj državi svih njenih naroda i narodnosti;

- bez obzira na karakter privrednog i društvenog sistema, neophodno je obezbediti odbrambene kriterijume u koncipiranju privrednog razvoja i omogućiti nastavljanje efikasnog funkcionisanja privrednog sistema u ratu.

⁴ Nema dileme da je vlasništvo nad sredstvima za proizvodnju osnovna determinanta proizvodnih i društvenih odnosa. Mi smo se opredelili za ravnopravnost svih svojinskih oblika, ali se nismo opredelili za titulara društvene svojine, a time ni za karakter društveno-ekonomskog uređenja koje želimo graditi.

⁵ Ako se radi o zaštiti ustavnog poretka od unutrašnjeg ugrožavanja, obim angažovanja resursa bio bi uslovljen karakterom i obimom samoga ugrožavanja.

Velika ograničenja i teškoće u razradi ove teme pričinjavao je izostanak odgovora na suštinska pitanja izgradnje privrednog sistema. Od njih se ističu: definisanje titulara društvene svojine i njene sudbine, izgradnja fiskalnog sistema kao osnove za vođenje ekonomske politike i obezbeđenje jedinstva jugoslovenskog tržišta, ekonomske funkcije države, posebno federacije, promene u ekonomskom suverenitetu republika i drugo. Tome treba dodati i neizvesnost budućeg političkog ustrojstva Jugoslavije, s obzirom na različite opcije i ispoljene separatističke interese.

OSNOVNE INTENCIJE REFORME JUGOSLOVENSKE PRIVREDE

Činjenica je da jedan od osnovnih uzroka krize socijalizma jeste njegova ekonomska neefikasnost⁶ koja je posledica pogrešnog shvatanja zakonitosti robne proizvodnje i tržišta.⁷ Iako je u Programu SKJ posebno naglašeno da robna proizvodnja i tržište čine bitne pretpostavke razvoja efikasnog sistema socijalističkog samoupravljanja, mi smo u dosadašnjoj praksi potcenjivali njihovu ulogu. Najizrazitiji dokaz za to jeste ekonomija zasnovana na sporazumevanju i dogovaranju. Napuštanjem privredne reforme od 1965. godine, donošenjem Ustava 1974. godine i Zakona o udruženom radu odustali smo od tržišne privrede, što nas je brzo dovelo u ekonomsku krizu. Uviđajući sve posledice tih zabluda, već smo se u Dugoročnom programu ekonomske stabilizacije (1984) odlučno opredelili za potpunu tržišnu privredu, a sistemskim rešenjima 1988. i 1990. godine delimično smo realizovali privredni sistem tržišnog tipa. Za ostvarenje tog opredeljenja posebno je značajan Program ekonomske reforme i mere za njegovu realizaciju u 1990. godini.⁸

⁶ Kao razlog jednak ekonomskoj neefikasnosti u mnogim zemljama navodi se još samo nizak stepen ili odsustvo političke demokratičnosti.

⁷ Pitanje tržišnih odnosa u socijalizmu bilo je predmet širokih rasprava u ranim socijalističkim pokretima (počev od socijalista – utopista i nemačkih socijaldemokrata), a rasprave o tome su vođene i tokom celokupnog razvoja Sovjetskog Saveza i drugih socijalističkih zemalja, posebno kada su zapadale u ekonomsku krizu.

⁸ Poznat kao Program Saveznog izvršnog veća, koji je prihvatila Skupština SFRJ krajem decembra 1989. godine.

Suštinska opredeljenja na kojima bi trebalo da se zasnivaju reforme našeg privrednog i ekonomskog sistema jesu:

1. *Robna proizvodnja i delovanje tržišnih zakonitosti*, što podrazumeva slobodnu cirkulaciju robe i usluga, kapitala, radne snage i znanja na celokupnom jugoslovenskom prostoru. Uspostavljanje jedinstvenog jugoslovenskog tržišta sa integralnim svojstvima nije moguće bez napuštanja zatvorenih nacionalnih, odnosno republičko-pokrajinskih ekonomija i stvaranja uslova za tržišnu samostalnost privrednih subjekata kao robnih proizvođača. S obzirom na nepovoljnost ukupnih, posebno političkih odnosa, koje karakterišu separatističke tendencije, ta pretpostavka se neće lako ostvariti.

Izgradnja tzv. integralnog tržišta svih privrednih činilaca pretpostavlja radikalno menjanje dosadašnjeg koncepta socijalizma,⁹ ne samo u odnosu na svojinu i robnu proizvodnju, već i tretman tržišta kapitala i radne snage. Čine se pokušaji da se problem tržišta kapitala reši transformacijom društvene svojine u društveni kapital. Međutim, to je nedovoljno bez definisanja svojinsko-pravnih odnosa i titulara te svojine.

2. *Pluralizam svojinskih odnosa* osnovna je pretpostavka robne proizvodnje i tržišne privrede. Nacrtom amandmana na Ustav SFRJ jemči se društvena, državna, zadružna i privatna svojina i drugi oblici svojine utvrđeni saveznim zakonom. Značajno je da se predviđa ravnopravnost svih svojinskih oblika. Novina je u tome da je, pored rada, i svojina osnova za upravljanje i učešće u odlučivanju, čime se stvaraju uslovi za veću motivisanost i odgovorniji odnos prema poslovanju preduzeća u celini.

Kada se radi o titularu društvene svojine, smatramo da za krupnu privrednu infrastrukturu i privredne grane značajne za stratejski razvoj zemlje to treba da bude država. Takođe

⁹ Imajući u vidu celokupni razvoj socijalističkih pokreta i teorija u različitim društvenim uslovima, poimanje socijalizma mora se svesti na dva karakteristična shvatanja. *Prvo*, koje daje primat svemu što je opšte i zajedničko, negira privatno vlasništvo i sva dostignuća buržoaskog društva, zalaže se za što pravedniju raspodelu dobara i, na tim osnovama, propagira veću humanizaciju društva u celini. *Drugo* shvatanje socijalizma u prvi plan stavlja političke slobode i pravo radnika da putem parlamentarne većine poprave ekonomski položaj i ostvare šire ciljeve socijalizma. Suština tih socijalističkih i socijaldemokratskih pokreta jeste u tome što pokušavaju da robnu proizvodnju i privatno vlasništvo nad sredstvima za proizvodnju maksimalno podrede opštim i zajedničkim interesima putem klasične parlamentarne demokratije. U odnosu na ekonomsku efikasnost, to drugo shvatanje socijalizma dalo je bolje rezultate u dosadašnjoj praksi.

je neophodno jasno odrediti koji se segmenti društvene svojine kao društveni kapital mogu transformisati u privatnu ili mešovitu svojinu. Finansijska sredstva dobijena po tom osnovu mogla bi se ulagati u nove investicione projekte, što bi bio doprinos bržoj realizaciji novog razvojnog ciklusa.

3. *Samoupravljanje u preduzećima*, koje proizilazi iz statusa društvene svojine, zadržalo bi se i dalje. Velike su dileme o tome da li društvena svojina, bez transformacije u poznate oblike svojine (državna, privatna i mešovita), može izdržati konkurenciju u tržišnim uslovima privređivanja, a time da li i samoupravljanje u dosadašnjem poimanju ima objektivne mogućnosti. Dobro je što se ustavnim promenama predviđa da radnici, pored samoupravljanja, imaju i pravo odlučivanja u preduzećima koja nisu društvena. Ono mora biti utvrđeno zakonom, kolektivnim ugovorom ili statutom preduzeća. I oko kolektivnih ugovora, posebno u društvenim preduzećima, gde bi trebalo da se zadrži samoupravljanje, ima mnogo dilema.

4. *Poreski, a i fiskalni sistem* u celini Ustavom SFRJ od 1974. godine dezintegriran je i vertikalno i horizontalno. Stvoreni su brojni subjekti koji samostalno vode poresku i fiskalnu politiku.¹⁰ Fiskalni suverenitet prenet je sa federacije na republike i pokrajine, osim njenog ovlašćenja u domenu carine i osnovnog poreza na promet. Razdvojeni su porezi, kao instrumenti finansiranja opšte potrošnje (državna uprava, narodna odbrana, dopunska sredstva nerazvijenima i drugo), od doprinosa, kao instrumenta zajedničke potrošnje (obrazovanje, zdravstvo, kultura i drugo).

Ustavnim amandmanima od 1988. godine federacija je dobila ovlašćenje da utvrđuje osnove poreskog sistema – izvore, vrste, obaveznike i osnovice. Međutim, nije dobila ovlašćenje da utvrđuje visinu poreskih stopa, poresko oslobađanje i olakšice, što čini osnovne elemente sistema i instrumente vođenja poreske politike. Doprinosi za zajedničku potrošnju ostali su u nadležnosti samoupravnih interesnih zajednica. Kako ni ta rešenja nisu zadovoljavajuća, zaključeno je da je neophodna celovita i radikalna reforma postojećeg fiskalnog sistema, koja bi obuhvatila reintegraciju svih vidova javne potrošnje (zajednička i opšta, odnosno doprinos i porez).

¹⁰ U 1989. godini oko 7.500 subjekata (društveno-političke i samoupravne interesne zajednice) bilo je nadležno za utvrđivanje poreza i doprinosa po raznim osnovama.

Da bi se to ostvarilo neophodno je predstojećim ustavnim promenama ovlastiti federaciju da utvrđuje jedinstveni poreski sistem i zajedničke osnove poreske politike. Bez toga se ne može voditi makroekonomska politika i obezbediti funkcionisanje tržišne privrede na jedinstvenom jugoslovenskom prostoru.

5. *Društveno planiranje*, prema sadržaju, metodologiji i efektima u dosadašnjoj praksi, ne može dobiti visoku ocenu. S opredeljenjem za tržišnu privredu pojavile su se i dileme o tome da li nam uopšte treba makroplaniranje i kakvo bi trebalo da bude. Bila bi velika greška ako bismo napustili planiranje društveno-ekonomskog razvoja, jer bi to sigurno imalo za posledicu raznovrsna lutanja, haotičnost i izrazitu neefikasnost u ulaganjima u investicione i razvojne projekte. Bez dobrog planiranja i programiranja ne bi bilo moguće ni uspešno vođenje makroekonomske politike. Nema dileme, planiranje mora da bude zasnovano na drugim, prvenstveno ekonomskim, a ne administrativnim osnovama.

6. *Ekonomске funkcije države*, posebno federalne, izuzetno su značajne za uspešnu realizaciju modela tržišne privrede. Federacija sada ima odgovarajuću ingerenciju jedino u oblasti monetarne politike. Radi uspostavljanja i razvoja jedinstvenog jugoslovenskog tržišta posebno je neophodno da federalna država, pored toga, dobije pravo i odgovornost za vođenje makroekonomske politike u oblasti fiskalnog sistema, spoljnje trgovine i deviznog sistema, ali je najvažniji fiskalni sistem.

OSNOVNI PRAVCI DOGRADNJE SISTEMA OPŠTENARODNE ODBRANE U EKONOMSKOM PODSISTEMU

Prema meri napuštanja idealističke koncepcije društveno-ekonomskog i političkog sistema i prelaska na tržišnu privredu i višestranački parlamentarni sistem biće neophodno sprovesti i raznovrsna prilagođavanja u pripremanju i organizovanju privrednih i društvenih delatnosti za rad u ratu. Tako radikalne reforme privrednog i političkog sistema, bez obzira na karakter i efikasnost u sprovođenju novih rešenja, neće moći da ostanu

bez velikih, a možda, u ovom trenutku, i nesagledivih uticaja na: način finansiranja i poslovanje oružanih snaga, planiranje u miru i ratu, poslovanje vojne industrije i celokupnu materijalnu komponentu sistema opštenarodne odbrane. Međutim, neke osnovne promene se već i sada mogu sagledati, bilo da proizilaze iz sprovedenih privrednih sistemskih rešenja ili se očekuju u daljim ekonomskim i političkim reformama.

1) U okviru ukupnih promena odnosa u proizvodnji neminovno je prenošenje prava i dužnosti samoupravnih organa u organizacijama udruženog rada i samoupravnim interesnim zajednicama u oblasti opštenarodne odbrane na poslovodne organe u preduzećima, prvenstveno na organe državne uprave u društveno-političkim zajednicama.

Sigurno je da će u ispunjavanju materijalne obaveze, a posebno u direktnom organizovanju raznih odbrambenih funkcija (jedinice oružanih snaga i civilne zaštite, proizvodnja i obavljanje usluga u ratu i drugo) morati biti izvedena značajna diferencijacija u odnosu na karakter vlasništva preduzeća (državno, društveno, privatno ili strano). Donošenjem Zakona o preduzeću i napuštanjem rešenja koja su proizilazila iz Zakona o udruženom radu stvoreni su kvalitativno novi uslovi i odnosi u organizovanju proizvodnje i privrede u celini. Oni zahtevaju krupne promene u Zakonu o opštenarodnoj odbrani i celokupnoj regulativi koja se odnosi na odbrambene pripreme i funkcionisanje privrednih i društvenih delatnosti u ratu. Tome treba dodati potrebu za regulisanjem subjekata i njihovih prava i dužnosti u obavljanju poslova opštenarodne odbrane, koje su do sada obavljale samoupravne interesne zajednice, koje se ukidaju. Naime, one su članom 58. Zakona o opštenarodnoj odbrani bile ovlašćene da organizuju i podstiču saradnju osnovnih i drugih organizacija udruženog rada u oblasti u kojoj su osnovane, da daju inicijativu za samoupravno sporazumevanje i društveno dogovaranje i da usklađuju zajedničke interese u ostvarivanju opštenarodne odbrane. Funkcije samoupravnih interesnih zajednica u opštenarodnoj odbrani najverovatnije treba da preuzmu nadležni organi uprave, koji će preuzeti i njihove poslove u celini.

Institucije samoupravnog sporazumevanja i društvenog dogovaranja u oblasti opštenarodne odbrane bile su jedan od najkarakterističnijih primera naših zabluda oko organizovanja privrede i države pa, otuda, i odbrane.

Samoupravno sporazumevanje i društveno dogovaranje u oblasti odbrane, kao i u svim drugim privrednim oblastima, moralo bi biti zamenjeno ugovorima između pojedinih privrednih i državnih subjekata, odnosno zakonskim i drugim regulativama, kojima će se jasno regulisati obaveze preduzeća, organa uprave i drugih društvenih institucija u poslovima odbrane. To pretpostavlja suštinsku promenu sadašnje ustavne i zakonske regulative o pravima i odgovornostima privrednih i društvenih subjekata za proizvodnju i obavljanje usluga u ratu, kao i drugih zadataka opštenarodne odbrane. Za pojedine vlasničke oblike, utvrđene Zakonom o preduzeću, treba regulisati i obaveze u obezbeđivanju sredstava za potrebe odbrane, preduzimanju mera za pripremu proizvodnje i obavljanje usluga u ratu, kao zadataka u vezi sa zaštitom i spasavanjem ljudstva i materijalnih dobara, i druge obaveze od interesa za opštenarodnu odbranu. Pri tome nije sporno da bi svako preduzeće, bez obzira na oblik svojine, pa i ono sa stranim i privatnim ulaganjima, moralo imati odgovarajuće materijalne ili druge obaveze prema opštenarodnoj odbrani.

S obzirom na promenjene uslove ugrožavanja bezbednosti SFRJ, a i izmenjene odnose u privrednom i političkom sistemu zemlje, trebalo bi brzo sagledati opravdanost postojanja jedinica Teritorijalne odbrane u preduzećima.

Bez obzira na fizionomiju budućeg privrednog sistema, vojne vlasti bi trebalo da zadrže pravo da utvrđuju i kontrolišu primenu zahteva kojih se treba pridržavati u pogledu prilagođavanja investicionih objekata i prostornih i urbanističkih planova potrebama odbrane. To se naročito odnosi na tzv. velike sisteme i saobraćajnu infrastrukturu.

Ratne robne rezerve, prema vrsti, količini, mestu lociranja, formiranju i zadržavanju, finansiranju i potrošnji, neophodno je znatno više nego do sada integrisati sa redovnim privrednim aktivnostima i uskladiti sa tržišnim uslovima privređivanja.

2) Prava i dužnosti namenskih kapaciteta vojne industrije u užem smislu i drugih preduzeća od posebnog značaja za opštenarodnu odbranu morala bi se u tržišnim uslovima privređivanja posebno regulisati. Iako se i ta preduzeća u svemu moraju prilagođavati novim uslovima privređivanja, ona ipak neće biti robni proizvođači u pravom smislu, jer

njihovi proizvodni programi ne mogu se zasnivati isključivo na potrebama tržišta. Međutim, bez obzira na karakter odnosa koje će vojni organi i uprave uspostavljati sa tim preduzećima, oni moraju biti zasnovani na ekonomskim principima. To znači da više ne bi trebalo da bude bespovratnih ulaganja, uslova kreditiranja na sopstvenu štetu, rizika u izvozu koji preuzimaju državni organi ili saniranja gubitaka na vanekonomskim osnovama. Spoljnotrgovinski promet naoružanja i vojne opreme, bez obzira na određene ingerencije vojnih vlasti, mora se zasnivati na ekonomskim interesima svih učesnika. Udruživanja preduzeća vojne industrije ne treba regulisati posebnim zakonom, već ona sama treba da nađu interes u tome i odluče se za oblik koji će najviše doprineti povećanju efikasnosti proizvodnje i poslovanja. Neke vojno-tehničke institute, koji se bave projektno-konstruktivskim poslovima u tržišnim uslovima privređivanja, trebalo bi integrisati sa proizvođačima naoružanja i vojne opreme, i tako obezbediti veću motivisanost za rad. U postojećim institutima bi se, u okviru tog rešenja, zadržao deo naučnoistraživačkih kapaciteta, koji bi istraživao optimalna rešenja naoružanja i vojne opreme u odnosu na našu koncepciju i utvrđivao zahteve koje bi vojna privreda morala zadovoljiti u razvoju proizvoda i osvajanju tehnoloških procesa njihove proizvodnje.

3) Sistem finansiranja opštenarodne odbrane nije nikada bio regulisan na zadovoljavajući način. U *Zakonu o opštenarodnoj odbrani* date su samo njegove osnove. U njima se polazi od pretpostavke da samoupravne organizacije i zajednice i društveno-političke zajednice finansiraju zadatke i poslove opštenarodne odbrane iz svoje nadležnosti. Takvo rešenje ima više slabosti, kao što su: nesklad između zadataka i mogućnosti finansiranja, različiti kriterijumi i subjektivizam u utvrđivanju iznosa sredstava za potrebe odbrane, neadekvatnost strukture ulaganja i drugo.

Finansiranje Armije u okviru budžeta federacije, kao i drugih funkcija savezne države, nije bilo dobro rešeno, jer je njen fiskalni suverenitet prenesen na niže društveno-političke zajednice i samoupravne interesne zajednice. Da bi se to otklonilo, ustavnim promenama treba obezbediti da federacija utvrđuje jedinstveni poreski sistem i zajedničke osnove poreske politike. Takođe je bitno stvoriti i ustavne osnove za formira-

nje i efikasno funkcionisanje jedinstvene službe javnih prihoda. U okviru jedinstvenog poreskog sistema trebalo bi rešavati i probleme finansiranja poslova odbrane na nivoima nižim od federacije, prvenstveno putem budžeta društveno-političkih zajednica.

Zadovoljavajuće rešavanje problema finansiranja JNA moguće je jedino stvaranjem ustavnog osnova po kojem prihode federacije čine svi porezi utvrđeni jedinstvenim poreskim sistemom SFRJ. Ako se to rešenje ne bi prihvatilo, radi sigurnosti i stabilnosti finansiranja JNA a i funkcionisanja federacije u celini, neophodno je nominovanje nekog od tzv. direktnih poreskih izvora, a to je, prvenstveno, porez na dobit i porez na lične dohotke. Sada korišćeni porez na promet više je instrument ekonomske politike nego fiskalni, što se odnosi i na poseban porez za finansiranje Armije.

Sa stanovišta sigurnosti i stabilnosti finansiranja JNA značajno je da se u Ustavu SFRJ zadrži sadašnja odredba prema kojoj se obim sredstava za njeno finansiranje utvrđuje u procentu od nacionalnog dohotka ili društvenog proizvoda za period za koji se donosi srednjoročni društveni plan Jugoslavije. Ako bi se odustalo od donošenja društvenih planova, to bi trebalo vezati za period za koji se donosi srednjoročni plan razvoja oružanih snaga SFRJ.

4) Zakonima i drugim propisima regulisano je da se opštenarodna odbrana planira kao integralni deo planova i programa rada i razvoja samoupravnih organizacija i zajednica i društvenih planova društveno-političkih zajednica. Određeno je da se to obavlja prema društvenim dogovorima i samoupravnim sporazumima o osnovama planova. Pored toga, samoupravne organizacije i zajednice, društveno-političke i druge društvene organizacije i društveno-političke zajednice, prema jedinstvenim osnovama planova i pripremnih mera za odbranu zemlje i osnovama pripreme privrede i društvenih delatnosti za funkcionisanje u ratu, pripremaju i donose u miru planove odbrane, kojima utvrđuju zadatke, organizaciju, snage, sredstva, mere i postupke za odbranu i svoj rad i druge odbrambene aktivnosti u ratu.¹¹ Tako veliki broj subjekata koji treba da rade planove razvoja i upotrebe, a posebno složenost metodoloških postupaka utvrđenih podzakonskim aktima, toliko je

¹¹ Obaveze utvrđene članom 202. Zakona o opštenarodnoj odbrani.

usložio postupak planiranja da je na njemu moralo da radi mnogo ljudi, bez većih praktičnih rezultata.

Na osnovu toga, može se zaključiti da je celokupni sistem planiranja opštenarodne odbrane neophodno radikalno promeniti. Te promene treba da omoguće značajno smanjenje broja subjekata koji rade planove razvoja odbrane i planove odbrane. Sadržaj planova i postupci njihove pripreme i donošenja moraju biti znatno pojednostavljeni. Materijalne bilanse proizvoda i usluga treba svesti na znatno manji broj stavki,¹² usaglasiti nomenklature i izgraditi odgovarajući informacioni sistem.

Od uspešne pripreme i realizacije planova odbrane u oblasti privrednih i društvenih delatnosti uveliko će zavisiti materijalno obezbeđenje oružanih snaga, odnosno realizacija planova njihovog razvoja i planova upotrebe.

5) Prelazak na tržišne uslove privređivanja, reforma privrednog i političkog sistema i promene u strukturi i načinu funkcionisanja sistema opštenarodne odbrane zahteva značajnu deregulaciju odbrambenih priprema za funkcionisanje privrednog sistema u ratu. Brojni mirnodopski propisi i uredbe sa zakonskom snagom koje bi stupile na snagu u ratu, sada obuhvataju celinu privrednog sistema sa stanovišta potrebe odbrane i funkcionisanja u ratu. Rešenja bi bila racionalnija i lakše bi se sprovodila ako bi se pošlo od toga da se reguliše ono što samo u ratu funkcionise drugačije od mirnodopskog sistema (suspenzije, restrikcije, promena ovlašćenja i slično).

6) U poslovanju jedinica i ustanova oružanih snaga moraće se znatno više uvažavati ekonomski zahtevi, kako u obezbeđenju, tako i u trošenju sredstava. U višestranačkom parlamentarnom sistemu tražiće se znatno detaljnija obrazloženja i objašnjenja o potrebnim i utrošenim sredstvima. Interna ekonomija će morati da bude na znatno više nivou, što će zahtevati i drugi profil kadrova, posebno onog koji je direktno angažovan na planiranju, finansiranju, nabavkama i materijalnom poslovanju. Vojnodohodovne ustanove će morati radikalno da se smanje i usklade sa potrebama brojčano manjih oružanih snaga. Uporedo s tim, deo tih ustanova biće preveden na oblik poslovanja sličan poslovanju jedinica i

¹² Sada se bilansira oko 3.360 stavki.

ustanova JNA, a drugi će se organizovati kao preduzeća sa određenim specifičnostima koje proizilaze iz njihove uloge u vojnoj organizaciji.

Pluralizam svojinskih odnosa, napuštanje sistema integralnog samoupravljanja i radikalne promene društveno-ekonomskih odnosa i političkog sistema zahtevaju i potpuno nov teorijski i praktični prilaz problemu podružtvljavanja poslova odbrane. Isto tako, biće neophodne i značajne promene u načinu rukovođenja određenim segmentima sistema opštenarodne odbrane, posebno kada se radi o redistribuciji prava i odgovornosti između pojedinih subjekata.

SUMMARY

ECONOMIC REFORM AND PROBLEMS OF UPBUILDING OF TOTAL NATIONAL DEFENCE

In his consideration of this theme the author starts from the view that although the essential orientation and the foundation of our total national defence concept remain unchanged the major changes in the international environment of our country and radical internal changes in Yugoslavia inevitably demand the extensive adaptation of the structure of our total national defence system and of ways and manner of its functioning.

Further on the author considers causes of changes emerging within the framework of the Yugoslav economy and analyses in some detail their characteristic features and trends. Particularly analysed are the production of commodities and goods, functioning and effects of market laws, pluralism of ownership relations, self-management in economic enterprises, tax and fiscal system, social planning, and economic functions of federal bodies and authorities.

Taking into account the trends and character of these changes, the author presents the basic directions of upbuilding of our total national defence system within the frames of the military economic sub-system. The most comprehensive changes are to be effected in the normative field (laws and regulations), with the dominant ones being a re-distribution of competences and authorizations in matters of preparation of the economy and services of society for their functioning in war, replacement of self-managerial settlements in this field by contractual relations, and fixing the new position of enterprises in the effectuation of these activities.

The author analyses and presents in some detail the system of financing the Yugoslav People's Army from the aspect of its reliability and stability, connecting its functioning with the orientation to the centralized regulation of the fiscal system of the country by the federal state bodies and authorities.

Also the problems of adaptation of the military industry and of planning in the field of defence preparations of the economy and services of society are presented, whereat as a particularly significant is underlined the requirement for a radical revision of instruments regulating these processes and procedures.

RÉSUMÉ

LA REFORME ECONOMIQUE ET LES PROBLEMES DE PERFECTIONNEMENT DE LA DEFENSE POPULAIRE GENERALISEE

Dans son traitement de cette problématique, l'auteur avance son point de vue selon lequel même si les postulats fondamentaux de la conception demeurent inchangés, les changements importants dans l'environnement international et les transformations de grande portée et radicales dans le pays exigent l'adaptation sur une vaste échelle de la structure et des modes de fonctionnement du système de défense populaire généralisée.

Plus loin, l'auteur traite des causes, des axes et des caractéristiques des changements qui s'opèrent dans le cadre de la réforme de l'économie yougoslave. Il traite particulièrement de la production de biens, de l'action des lois du marché, du pluralisme des rapports de propriété, de l'autogestion dans les entreprises, du système, de la planification sociale et de la fonction économique de la Fédération.

Etant donné les axes et le caractère des changements exposés, l'auteur présente les principaux axes du perfectionnement du système de défense populaire généralisée dans le cadre du sous-système économique. Les changements les plus importants sont à faire au plan de la réglementation (Lois, règlements) avec redistribution dominante de compétences et de pouvoirs en matière des fonctions dans le domaine des préparatifs de l'économie et des services sociaux en vue de fonctionner en temps de guerre; les rapports de type contractuel viendront se substituer à la convention autogestionnaire et aux contrats sociaux, la nouvelle position de l'entreprise devant être précisée pour assurer à celle-ci le bon exercice des fonctions.

L'auteur traite à part le système de financement de l'APY du point de vue de la sécurité et de la stabilité du pays et le met en corrélation avec l'option selon laquelle l'Etat fédéral est compétent de la réglementation unique du système fiscal pour l'ensemble du pays. De même, il traite de la problématique d'ajustage de l'industrie militaire et de la planification dans le domaine des préparatifs de défense de l'économie et des services sociaux et souligne, comme étant d'un intérêt particulier, la nécessité d'une déréglementation radicale de ces processus et procédures.

РЕЗОЈУМЕ

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ РЕФОРМА И ПРОБЛЕМЫ ДОСТРОЙКИ ВСЕНАРОДНОЙ ОБОРОНЫ

В рассмотрении настоящей проблематики автор исходит из положения, что, хотя существенные установки концепции не подлежат изменениям, крупные изменения в международном окружении и широкие, ради-

кальные изменения в стране неминуемо требуют объемистых приспособлений структуры и способа функционирования системы всенародной обороны. Автор потом рассматривает причины и подробно обрабатывает направления и характеристики изменений, возникающих в рамках реформы югославской экономики. В этом особо обрабатывается товарное производство и влияние рыночных закономерностей, плюрализм собственных отношений, самоуправление на предприятиях, налоговая и фискальная системы, общественное планирование и экономические функции федерации.

Учитывая направления и характер изложенных изменений, автор рассматривает основные направления достройки системы всенародной обороны в экономической подсистеме. Самые объемистые изменения надо сделать в нормативном плане (законы, предписания), где будут преобладать перераспределение компетенций и полномочий в деятельности в области подготовки экономики и общественных служб для функционирования в войне, отмена самоуправленческого согласования и общественного договаривания в этой области контрактными отношениями и уточнение нового положения предприятий в выполнении этой деятельности.

Автор особое внимание уделяет системе финансирования ЮНА, с точки зрения надежности и устойчивости и связывает ее с положением, предусматривающим, что федеральное государство единственным способом регулирует фискальную систему для всей страны. Также особо обрабатывается проблематика приспособления военной промышленности и планирования в области оборонительных подготовок экономики и общественных служб, причем, как особенно значительное, выделяется требование радикальной дерегуляции этих процессов и поступков.