UDK 332.133.4(497.1)"1974/1992"

Neven Borak[*]

Jugoslavija med integracijo in dezintegracijo

V Jugoslaviji so od samega njenega začetka vedno delovali integracijski in dezintegracijski dejavniki. Med njimi je vedno potekal boj za nadvlado. Poleg ustavnih kriz, ki so državo pretresale vsakih deset do petnajst let in so vsakokrat vodile v iskanje sožitja med njenimi deli in centralno oziroma pozneje zvezno oblastjo, so nanjo ves čas vplivali tudi mednarodni dejavniki. Nastala je v času, ko so z zgodovinskega odra odšli trije veliki imperiji, na njeno končno usodo pa je morda še najbolj vplivala uspešnost ameriškega boja proti svetovnemu socializmu in komunizmu, ki je z zatonom ZSSR in združitvijo Nemčije omajal geopolitične podlage jugoslovanske države. Te prelomnice sodobnega sveta so odprle prostor za vnovično okrepitev dejavnikov dezintegracije. Povojna blokovska razdelitev sveta je Jugoslaviji dajala pomembno zunanjo oporo, ki sicer ni prikrivala gospodarskih, političnih, socialnih in siceršnjih problemov države, zagotavljala pa ji je sprejemljivost za mednarodno okolje. Nekateri scenariji, delani v času blokovske razdelitve sveta, so predvidevali možnosti njenega razpada, predvsem zaradi posega sovjetskega bloka, ki bi sprožil mednacionalne konflikte.[1]

Geopolitični prelomi so spodmaknili očitno krhko notranje ravnovesje med različnimi procesi, ki so potekali znotraj države med republikami in med različnimi družbenimi skupinami, ki so jih sprožale. Ob zunanjih spremembah in pod njihovimi vplivi pa so se sprostili močni notranji naboji. Razkritje kriznih razmer v Jugoslaviji je v začetku osemdesetih let okrepilo interes za analiziranje jugoslovanskih izkušenj, predvsem vsega tistega, kar je vplivalo na krizo države. Po teži gledano je na prvo mesto prav gotovo sodilo ves čas prisotno srbsko nezadovoljstvo s političnim in gospodarskim položajem njihove republike v Jugoslaviji. Zavladala je »apokaliptična kultura, ki se je obrnila vase, obremenjena z iskanjem pomena in pripravljena postaviti pod vprašaj temeljne politične in družbene vrednote skupnosti. Skupaj z nespoštovanjem norm /.../ je torej znak /.../ globoke socialne negotovosti in je lastna razvitim družbam, ki

* Ddr., izredni profesor, svetovalec guvernerja, Banka Slovenije, Slovenska cesta 35, SI–1505 Ljubljana; e-naslov: neven.borak@gmail.com

1 Gavriel D. Ra'anan: Yugoslavia After Tito: Scenarios and Implications. Boulder, Colorado 1977; Andrew Borowiec: Yugoslavia After Tito. New York, London 1977.

nazadujejo. Njena odprtost za nove radikalne rešitve izhaja iz občutka /.../, da je sistem prišel na točko zgodovinskega obrata, da se je čas iztekel.«[2]

Korenine gospodarske dezintegracije so številne. Najdemo jih v prislovičnih razvojnih razlikah med sestavnimi deli Jugoslavije, v družbenoekonomski ureditvi in v mednarodnem okolju. Po drugi svetovni vojni je Jugoslavija iskala nekapitalističen okvir, ki bi skladno z marksistično usmeritvijo odpravil izkoriščanje človeka po človeku, naroda po narodu, glede na komunistično oceno jugoslovanskih izkušenj med obema svetovnima vojnama pa tudi zmanjšal možnosti tujega imperialističnega ali kolonialnega izkoriščanja.

Vendar je tudi sama družbena oziroma ekonomska ureditev preširoka, da bi samo nanjo obesili vzroke za dezintegracijo. Kot vsaka ureditev je tudi ta hotela okrepiti integrativne, povezovalne dejavnike. Znotraj okvira, ki ga je ponujala, so vzroki dezintegracije ležali v iskanju prevladujočega gospodarskega modela oziroma pogleda na gospodarske prioritete države in njenih sestavnih delov. To iskanje je vplivalo na politično in državno ureditev.

Razprave o vlogi republik, pokrajin in federacije, zlasti o porazdelitvi gospodarskih vlog med njimi, so se začele že sredi petdesetih let. Prepletale so se z razpravami o vlogi plana in trga, o centralizaciji in decentralizaciji. Tako imenovana mala reforma iz leta 1961, znana kot *nova ekonomska ureditev*, je spodbudila tudi odprto akademsko razpravo o gospodarskih vprašanjih, ki sta jo zaznamovali zlasti t. i. *Rumena knjiga*[3] in *Bela knjiga*.[4] Skupini ekonomistov, ki sta ju pripravljali, sta razloge za poslabšanje gospodarskih gibanj sicer videli v decentralizaciji, kljub temu sta podprli nadaljnjo decentralizacijo in avtonomijo samoupravnega sistema s tržnim mehanizmom in znanstveno utemeljeno ekonomsko politiko. Tretja skupina je ob podobni oceni posledic decentralizacije izhod videla drugje, v večji centralizaciji.[5] V razpravi o osnutku nove ustave leta 1962 je ta skupina menila, da je v predvidenih spremembah družbenoekonomske ureditve podcenjena vloga plana kot koordinacijskega mehanizma. Obema skupinama je besedo za nekaj časa vzela konstrukcija družbenega dogovarjanja in samoupravnega sporazumevanja kot tretjega koordinacijskega mehanizma, ki se je uveljavil z ustavo iz leta 1974. Nekateri udeleženci razprave so se četrt stoletja pozneje poistovetili s stališči *Memoranduma SANU* (Srbske akademije znanosti in umetnosti). Tisti, ki so iskali načine združevanja

---

2 Pedro Ramet: Apocalypse Culture and Social Change in Yugoslavia. V: Yugoslavia in the 1980'. Boulder, Colorado 1985, str. 3.

3 Uzroci i karakteristike privrednih kretanja u 1961. i 1962. godini. Savezni zavod za privredno planiranje, Dokumentaciono-analitički material 7. Beograd, oktober 1962. Njegovi avtorji so bili Branko Čolanović, Dimitrije Dimitrijević, Vladimir Frankovič, Branko Horvat, Ivo Perišin, Vladimir Pertot, Vladimir Stipetić, Vidosav Tričković in Pavle Vasić.

4 O nekim problemima privrednog sistema. V: Ekonomski pregled, 1963, št. 3–5. Njeni avtorji so bili Savka Dabčević-Kučar, Drago Gorupić, Rikard Lang, Milan Mesarić, Ivo Perišin, Jakov Sirotković in Vladimir Stipetić.

5 Denimo Radivoje Davidović, Miloš Macura, Nikola Čobeljić in Kosta Mihailović. Prim. Diskusija ekonomista o prednacrtu ustava. V: Ekonomist, 1961, št. 3–4, str. 439–517.

samoupravljanja in družbene lastnine s trgom, so se počasi umikali s prizorišča, čeprav je nekaj najplivnejših predstavnikov svetovalo še zadnjemu predsedniku zveznega izvršnega sveta.

Oblikovanje uspešnega gospodarstva in trdne države na temeljih političnega in ekonomskega federalizma ni uspelo. Ljubo Sirc je zapisal: »Jugoslovanski komunisti so zapeljali gospodarstvo države v slepo ulico, ker so 'proučevali izključno čiste teorije marksizma in politične ekonomije', namesto da bi upoštevali gospodarska dejstva iz življenja. Tito je to priznal in je pogosto ponavljal, da je bilo lažje zrušiti stari režim in zmagati v zadnji vojni kot pa postaviti delujoč gospodarski sistem.«[6] (Navdihovali pa so se tudi s Proudhonovo vizijo socializma (Pierre-Joseph Proudhon je po ekonomskih pogledih veljal za socialista, po državno-političnih pa za anarhista), o katerem je leta 1970 francoski ekonomist Jean Barnal menil, da »je pisal za danes in za jutri, danes je kritika kapitalistične družbe, jutri bo naš čas, v katerem se bodo uresničile Proudhonove ideje o politični decentralizaciji (avtonomnih, svobodnih občinah, federalnem regionalizmu, ki tvori člen med nacionalnim in internacionalnim federalizmom), samoupravljanju in delavskem pluralizmu. Skratka, Proudhon v zadnjih desetletjih dvajsetega stoletja navdihuje različne zgodovinske poizkuse oblikovanja samoupravne družbe.«[7]

In če se je en del jugoslovanskih komunistov z Edvardom Kardeljem na čelu poistovetil s Proudhonovimi pogledi (iz poglavja *Temelji tretje družbene formacije* njegove knjige *Kaj je lastnina*), izraženimi z besedami: »Končal sem delo, ki sem ga želel napisati; lastnina je premagana; nikoli več se ne bo vzdignila,« se je drugi del jugoslovanskih komunistov poistovetil z njegovimi trditvami, da »se proizvodi kupujejo samo s proizvodi; da je pogoj vsake menjave enaka vrednost proizvoda in da je svobodna asociacija, svoboda, ki se omejuje v zagotavljanju enakosti v proizvodnih zmožnostih in enake vrednosti v menjavi, edina ureditev možne družbe, edine pravične, edine resnične«.[8] Če so prvi sledili idejam drugega francoskega socialista Louisa Blanca, ki je menil, da se lahko družbena preobrazba doseže z oblikovanjem delavskih proizvajalnih asociacij, ki bi bile organizirane z državnimi sredstvi, pa je druga skupina sledila njegovim besedam, da je »država bankir revnih«.[9]

Jugoslovanska ureditev, ki se je razvila po drugi svetovni vojni in zlasti v sedemdesetih letih, je kazala precejšnjo težnjo, da postane Proudhonova ali Blancova družba, v kateri bi te asociacije imele za nalogo, da »konkurenco ubi-

---

6 Ljubo Sirc: The Yugoslav Economy Under Self Management. London 1979, str. 247.

7 Jean Barnal: Proudhon, pluralisme et autogestion, I–II. Paris 1970, citirano po Mile Joka: Preteče naučnog socializma : od francuske revolucije do Komunističkog manifesta (1795–1848). Zagreb 1978 (dalje Joka, Preteče naučnog socializma), str. 186.

8 P. J. Proudhon: Qu'est-ce la propriete?: on Recherches sur le principe du droit et du gouvernement. Paris 1849, citirano po Joka, Preteče naučnog socializma, str. 196.

9 Louis Blanc: Organisation du travail. Paris 1839, citirano po Joka, Preteče naučnog socializma, str. 213.

jejo s konkurenco«, in se je znašla v »kontradiktornih razmerah, v katerih se je medregionalna konkurenca v razporejanju sredstev /.../ čeprav utemeljena z marksistično argumentacijo, neizogibno spremenila v konkurenco med narodi. Vprašanja, katere so prioritetne bazične ali predelovalne panoge (koncentrirane v različnih regijah) in katere objekte, luke, proge ali avtoceste najprej graditi, so se spet »/.../ odprto interpretirala kot nacionalna vprašanja v najširši javnosti. Politični voditelji, ki so zagovarjali lokalne in ekonomske interese, so bili obravnavani (in so tako tudi videli sami sebe) kot nacionalni liderji, ki branijo življenjske nacionalne interese.«[10]

Jugoslavija je bila gospodarska skupnost, ki je za (kon)federalizacijo države potrebovala primerne skupne institucije in mehanizme za nemoteno delovanje.[11] Republiška (narodna) gospodarstva so bila dejstvo, kar samo po sebi ni bilo problematično. Nerešena vprašanja so se nanašala na delovanje notranjega trga, ki od udeležencev zahteva plačilno-bilančna prilagajanja med njimi samimi, torej znotraj skupnosti kakor tudi med njimi in pravo tujino, ter na problem zmanjševanja razlik med deli skupnosti, torej med republikami in pokrajinama. To privleče na dan dve vprašanji: vprašanje gospodarske politike skupnosti in oblikovanja njenih institucij za vodenje fiskalne in denarne politike skupnosti in vprašanje gospodarske politike njenih članic (posameznih delov), zlasti njihovega prilagajanja spremembam na trgu skupnosti in zunaj nje. Iskanje odgovorov na ta vprašanja se je prepletalo z iskanjem ravnovesja med centralizacijo in decentralizacijo, z bojem za obvladovanje centra in bojem proti centru.

Tako je na primer srbska zahteva po posebnem položaju ožje Srbije (brez pokrajin) pri oblikovanju in vodenju jugoslovanske ekonomske in razvojne politike, ki se je pojavila v prvi polovici osemdesetih let – v bistvu pa je pomenila zahtevo po treh politikah, eni za ožjo Srbijo, drugi za manj razvite in tretji za razvite dele Jugoslavije –, na koncu, skupaj s slovensko zahtevo, da prihodnja konfederacija v gospodarskem pogledu ostane samo še skupnost za svobodno trgovino, pripeljala do tega, da so deli nekdanje gospodarske in državne skupnosti postali ločene države z lastnimi narodnimi gospodarstvi. V enem sta si bila oba antagonistična pogleda enotna: obstoječe razlike v razvitosti med republikami in pokrajinama so po ocenah presegale razlike med regijami v drugih državah ali razlike med državami Evropske skupnosti, zato so same po sebi narekovale oziroma terjale nove in drugačne rešitve. Prvi pogled je meril na doseganje razvojne konvergence med republikami, drugi je v nakopičeni razvojni divergenci videl ovire za svoje aspiracije.

---

[10] Dennison Rusinow: Nationalities Policy and the 'National Question'. V: Yugoslavia in the 1980s. Boulder, Colorado 1985, str. 131–166.

[11] Tako kot jih potrebuje Evropska unija ali jih imajo tudi ZDA. Prim. Lawrence Lindsey: EMU: An American View. V: Financial Times, 27. 11. 1996, str. 11. V ekonomski teoriji se uveljavlja novo ime za disciplino, ki se ukvarja z delovanjem ekonomske unije, in sicer znotrajdržavna makroekonomika. Gl. Gregory D. Hess, Eric van Wincoop: Intranational Macroeconomics. Cambridge 2000.

Proces dezintegracije je presenetljiv tudi v primerjavi z geopolitično vlogo Evropske skupnosti, ki je nastajala po ameriški zamisli o odpravi antagonizmov med Francijo in Nemčijo in s tem odpravi napetosti znotraj Evrope, resda tudi kot oblikovanje učinkovite tvorbe za zaustavitev sovjetskega prodora. Sama po sebi se ponuja primerjava s trditvijo, da je bilo jugoslovansko vprašanje pravzaprav razreševanje srbsko-hrvaških odnosov in iskanje mednacionalnega sožitja jugoslovanskih narodov z oblikovanjem jugoslovanske federacije kot načina urejanja mednacionalnih odnosov. Zdi pa se, da je bilo v jugoslovanski federaciji vendarle temeljno vprašanje srbsko vprašanje. Ponuja se tudi primerjava vloge Nemčije na evropskem trgu in nemškega vložka v delovanje evropskega notranjega trga ter vloge Slovenije na jugoslovanskem trgu in njenega vložka v njegovo nemoteno delovanje. Politične in gospodarske težnje v Jugoslaviji, posebno tiste po letih 1965/1974, ter aspiracije političnih elit, ki so pripeljale do krvavega razpleta jugoslovanske krize, nas tesno povezujejo z vlogo partije, njenega obstanka na oblasti in njene vloge v pripravi demokratičnega preoblikovanja jugoslovanske družbenopolitične ureditve, države in gospodarstva.

Če vzamemo Jugoslavijo pod drobnogled kot gospodarsko skupnost, potem lahko postavimo vprašanje, ali je imela vse institucije, potrebne za delovanje take skupnosti. Do odgovora na to vprašanje lahko pridemo z izbrano ekonomsko analizo oziroma z naslonitvijo na ekonomskoteoretični okvir. Ta okvir je dan s posplošitvijo temeljnih značilnosti medregionalnega prilagajanja znotraj enega gospodarskega prostora. Ta gospodarski prostor je lahko nacionalno gospodarstvo, lahko pa tudi nadnacionalni prostor oziroma popolna gospodarska unija. Ni treba namreč posebej dokazovati, da se presežki in primanjkljaji pojavljajo v medregionalni trgovini tako kot v mednarodni trgovini. Med regijami, enako kot med državami, obstajajo občutne razlike v dohodkih, premoženju, nezaposlenosti in v splošni gospodarski in družbeni razvitosti. Nekatere regije laže prodajajo svoje blago in storitve drugim regijam. Obstajajo tudi medregionalne migracije. Čeprav so tokovi blaga, storitev, sredstev in ljudi očitne sestavine plačilno-bilančnih problemov in prilagajanja, pa jih, ko gre za odnose med regijami, praviloma ne označujemo za takšne. Dejstvo, da se formalne medregionalne plačilne bilance ne izdelujejo in da se o njih ne poroča, ni opravičilo, da bi imeli probleme medregionalnega prilagajanja za manj pomembne in kakovostno drugačne od problemov mednarodnega prilagajanja.

Gospodarska skupnost je pojem, ki se uporablja za skupnost držav. Skupek republik/pokrajin v nekdanji Jugoslaviji po letu 1974 lahko obravnavamo kot gospodarsko skupnost najvišje stopnje – kot denarno unijo, v kateri udeleženke podredijo svojo denarno suverenost skupnosti, ohranijo pa nekatere druge politike, na primer fiskalno in dohodkovno. Carinsko politiko do tretjih držav oblikujejo kot skupno politiko, dogovoriti pa se morajo o delitvi carin. Prenos denarne suverenosti na raven skupnosti pomeni, da članice izgubijo pomemben instrument plačilno-bilančnega uravnovešanja tako v odnosih z državami zunaj

skupnosti kot v odnosih znotraj skupnosti. Če se zadržimo znotraj skupnosti, potem je odsotnost tečajnega mehanizma treba nadomestiti z dvema drugima mehanizmoma – z mobilnostjo delovne sile in s fiskalnimi prenosi (transferji) sredstev. Kot bomo videli, sta bila oba nezadostna. Z drugimi besedami, obstoj popolne gospodarske skupnosti oziroma denarne unije predpostavlja oblikovanje institucij, ki imajo znotraj gospodarske ureditve in gospodarske politike nalogo, da nadomestijo manjkajoči instrument plačilno-bilančnega prilagajanja med sestavnimi deli. Če pojem plačilno-bilančnega prilagajanja razumemo tudi kot problem vodenja razvojne politike v skupnosti v razmerah, ko en njen del relativno napreduje, drugi pa relativno zaostaja, naletimo na problem regionalnih razlik znotraj Jugoslavije in mehanizmov njihovega zmanjševanja, med katere sodijo tudi prenosi sredstev.

Oblikovanje gospodarske skupnosti sodi po nizozemskem ekonomistu Janu Tinbergenu med tako imenovane pozitivne integracije, pozitivne zato, ker ne gre le za opustitev omejitev za svobodno gospodarsko delovanje med različnimi deli skupnosti (negativno integracijo), temveč tudi za oblikovanje institucij in ekonomske politike, ki morajo podpirati delovanje integracije oziroma uresničevanje njenih ciljev.[12] Okvir za tako pozitivno integracijo je treba poiskati v ustavni ureditvi. V sedemdesetih letih preoblikovana jugoslovanska federacija je bila »sporazumna« ali »dogovorna« federacija: »Pri nas je prihajalo do medNacionalnih trenj in konfliktov med federacijo in republikami zmeraj takrat, kadar se je tako ali drugače kršil tak položaj narodov Jugoslavije – posameznih ali vseh. To je prvo, kar smo pri sedanjih ustavnih spremembah upoštevali /.../ Zato smo si v predlaganih amandmajih prizadevali lotiti se teh problemov, tako rekoč s čistim računom, in poiskati rešitve ali vsaj pot premagovanja takih protislovij. Pri tem smo se usmerili v metodo dogovarjanja in sporazumevanja med republikami. Kajti s takim neposrednim dogovarjanjem republik pri usklajevanju njihovih interesov bo laže najti tudi ustrezne oblike vzajemnih kompenzacij v primerih, kadar bodo upravičeni interesi katere prizadeti. Če upoštevamo vse to, nam mora postati jasna tudi vloga republike kot države /.../ Zato smo si v predlaganih amandmajih prizadevali, da se celo na tistih področjih zakonodaje, kjer ni nobenih protislovnih interesov republik, tako da bi jo bilo mogoče opravljati v federaciji, odgovornost prenese na republike /.../ Nobenega dvoma ni, da bodo ravno iz teh pobud prišle tudi razne oblike intenzivnih in stalnih kontaktov in dogovarjanja med republikami mimo državnega mehanizma federacije /.../ Že od začetka je bilo jasno, to pa se je izrazilo tudi v predlaganih amandmajih, da naše državne skupnosti ni mogoče umetno vklapljati v nobene klasične oblike federalizma ali konfederalizma.«[13]

Posebnost take federacije so po Kardelju pomenile naslednje najpomembnejše značilnosti:

---

[12] Jan Tinbergen: International Economic Integration. Amsterdam 1966.

[13] Edvard Kardelj: Problemi naše socialistične graditve, knj. 9. Ljubljana 1974, str. 166–169.

1. pravica do samoodločbe in odcepitve, ki opredeljuje prostovoljnost združitve, državni položaj ter suverenost narodov in njihovih republik v okviru jugoslovanske državne skupnosti;
2. jamstvo vsakemu narodu za samostojno razpolaganje s »celotno družbeno reprodukcijo« v republiki;
3. določanje ekonomske politike federacije, pomembne za življenjske interese republik v soglasju z njimi;
4. obveznost sporazumnega odločanja republik v federaciji;
5. vzpostavljanje strukture osnovnih organov federacije, ki zagotavlja republikam neposredno sodelovanje pri določanju in izvajanju bistvenih elementov politike zveznih organov.[14]

Federacija je torej bila zamišljena tako, da bi temeljila na medsebojnem sodelovanju republik in na sodelovanju republik s federalnimi organi. Poudarek je bil na sodelovanju med federalnimi enotami zunaj okvira federalnih organov. Dodati pa je še treba, da je osnovni nadzor nad ekonomsko močjo, materializirano najprej v državni lastnini in potem preoblikovano v družbeno lastnino, ostal nespremenjen. Decentralizacija državne in partijske ureditve je bila od petdesetih let dalje nesporna, kljub temu pa je »suverena oblast nad podjetji de iure ostala državi, de facto pa vodstvu Partije in države«.[15] Federacija je ostala tudi brez nadzora nad temeljnimi ekonomskimi politikami: ni nadzirala niti denarne niti fiskalne politike, ni imela ustreznega in učinkovitega nabora instrumentov za vodenje protinflacijske politike, za zmanjšanje brezposelnosti in zunanjetrgovinskih primanjkljajev, še manj pa možnosti za zmanjševanje medregionalnih razvojnih razlik, čeprav je bil edini z ustavo predvideni federalni sklad namenjen prav nerazvitim. In taka ureditev federacije je temeljila na ravnovesju moči, poskus spremembe tega ravnovesja pa je bil v končnem pravno urejen s pravico do odcepitve.

Težavnost oblikovanja Jugoslavije kot gospodarske skupnosti je izhajala iz dejstva, da je bila po vseh merilih gospodarsko in družbeno zelo heterogena država, v kateri so njeni sestavni deli gojili različna pričakovanja in imeli različne poglede na skupno državo in njene razvojne cilje. Razvojni cilji države, opredeljeni v njenih planih, razkrivajo dajanje prednosti in podpiranje avtarkičnega razvojnega modela, ki je odražal željo nerazvite države po odraščanju na podlagi lastnega naravnega bogastva, za kar je uporabila neprostovoljno koncentracijo sredstev in zadolževanje v tujini. Za svoje delovanje je taka razvojna politika potrebovala veliko prisilnih pretokov sredstev, ki so potekali prek federacije (prek Narodne banke Jugoslavije, zveznega proračuna, zunajproračunskih skladov in sklada za spodbujanje razvoja manj razvitih), zato da so omogočali tako imenovane realne prenose, to je pretoke blaga in storitev v menjavi med njenimi deli. Prostovoljna mobilnost delovne sile (notranji pretoki

[14] Prav tam, str. 170–171.
[15] Robert A. Dahl: A Preface to Economic Democracy. Cambridge 1985, str. 145.

delovne sile) je bila enostranska, saj je potekala od manj razvitih k bolj razvitim. Bila pa je večja od prostovoljne mobilnosti kapitala, ki jo je nadomeščala neprostovoljna, lahko bi celo rekli fiskalno zagotavljana mobilnost, ki je potekala s posredovanjem zveznih fiskalnih in monetarnih institucij. Oba kanala medrepubliškega plačilnobilančnega prilagajanja, gibanje delovne sile ter prostovoljno in prisilno gibanje sredstev, naj bi hkrati zagotavljala občutljive tolerančne meje mednacionalnega in prerazdelitvenega ravnovesja, vendar jih nista.

Dezintegracija države oziroma gospodarske skupnosti je bila posledica splošne gospodarske neučinkovitosti razvojnega modela in različnih gospodarskih rezultatov republik in pokrajin, neuspelega investicijskega ciklusa, financiranega z zadolževanjem v tujini, in načina porazdelitve posledic teh neuspehov med republikami in pokrajinami. Pri tem je še posebej izstopalo nezadovoljstvo največje jugoslovanske republike z lastnim ustavnim in gospodarskim položajem v jugoslovanski federaciji, ki je v največji meri vplivalo na razpad jugoslovanske državne in gospodarske skupnosti.

V ustavnopravnem položaju republik in federacije lahko najdemo zadostno podlago za utemeljenost zgodovinske in ekonomske analize, ki uporablja analitične prijeme, kakršnih smo vajeni, ko gre za analizo mednarodnih odnosov in mednarodnih organizacij oziroma skupnosti: od njihovih ciljev, vložkov članic za njihovo nemoteno delovanje prek nastajanja konfliktov med članicami in njihovega reševanja do oblikovanja spreminjajočih se koalicij in zvez med posameznimi članicami znotraj skupnosti. V jugoslovanskih razmerah se je po besedah Dennisona Rusinowa oblikovala »simbioza regionalnih političnih vodstev in regionalnih ekonomskih interesov, ki jo lahko morda najbolje opišemo kot klasični merkantilizem, poslabšan s sodobnim nacionalizmom«.[16]

Ustava iz leta 1974 je prerazporedila moč med jugoslovanskimi republikami, avtonomnima pokrajinama in jugoslovansko federacijo. Medrepubliški odnosi in medrepubliška politika so z njo v celoti dobili osrednje mesto v delovanju države in gospodarstva. Ta je postala pomemben mejnik v razvoju Jugoslavije. Že od začetka osemdesetih let je bila izpostavljena ostrim kritikam, ki so ji očitale njene konfederalne elemente in obtoževale, da ovira delovanje države. Mnogi v njej vidijo enega najpomembnejših vzrokov za razpad države in tudi za njene gospodarske težave. Toda na to ustavo lahko gledamo tudi iz drugega zornega kota, kot na posledico konfliktnih razmer. Ta ustava je namreč pomenila odgovor na politično krizo in gospodarske težave države, ki so se razkrile v šestdesetih letih. Pomenila je poskus ponovne reintegracije države, tokrat s poudarkom na dogovornem urejanju države – z odločilno vlogo republik in pokrajin – in gospodarstva, z naslombo na združeno delo.

Hkrati z njenim oblikovanjem, ki je izražalo politično soglasje, je država sprejela tudi soglasje o razvojnem modelu. Ta model lahko označimo za

[16] Dennison Rusinow: Yugoslavia: A Fractured Federalism. Washington D.C. 1988, str. 143.

avtarkično industrializacijo, temelječo na domačih naravnih virih in industrijski strukturi, namenjeni zmanjšanju uvozne odvisnosti in v veliki meri financirani z zadolževanjem v tujini, ki naj bi zmanjšala notranje delitvene konflikte. Politično soglasje je pomenilo utrditev integrativne in vodilne vloge zveze komunistov, razvojno soglasje pa je za nekaj časa umaknilo z dnevnega reda poskuse uveljavljanja razvojnih pogledov, ki so se oblikovali v posameznih republikah. Z novo ustavno ureditvijo države so bile okrepljene državnost in suverenost federalnih enot ter njihova odgovornost za gospodarski in družbeni razvoj. Nova razporeditev moči med republikami, pokrajinama in federacijo se je kmalu začela enačiti z vzpostavljanjem republiških in pokrajinskih nacionalnih gospodarstev in grožnjo enotnosti Jugoslavije, zlasti njenega notranjega (enotnega) trga. Osnovno gonilo sodelovanja med njimi je postal interes republik in pokrajin.

Po zamislih tvorcev nove ureditve je drugo pomembno sestavino ustavne preobrazbe pomenilo ustoličenje združenega dela in samoupravljanja z mrežo samoupravnih sporazumov in družbenih dogovorov vred. Ta sestavina je imela za nalogo delovanje v smeri gospodarskega povezovanja in neposrednega sodelovanja gospodarskih subjektov na enotnem jugoslovanskem trgu, prav tako spodbujanega z njihovimi gospodarskimi interesi. Naloga obeh – dogovorne federacije in dogovorne ekonomije – je bila zagotavljanje nacionalne enakopravnosti in preprečevanje izkoriščanja na enotnem jugoslovanskem trgu.

Ustave druge Jugoslavije so imele vgrajeno težnjo po oblikovanju enotnega gospodarskega prostora Jugoslavije, v katerem ne bo ovir za gospodarsko delovanje. Njihova vsebina je jasno izražala skrb za t. i. negativno gospodarsko integracijo, torej za oblikovanje enega gospodarskega prostora. Razlikovale pa so se po ureditvah institucionalnega okolja, potrebnega za zagotavljanje t. i. pozitivne integracije, to je temeljnega koordinacijskega mehanizma in porazdelitve pristojnosti v gospodarski politiki med zvezo ter republikami in pokrajinama. Procesi decentralizacije in deetatizacije so v zaporednih ustavnih reformah zmanjševali težo in pomen zveznih institucij in zvezne (gospodarske) politike ter vlogo zveze v zagotavljanju pozitivne integracije.

Ta integracijski primanjkljaj ustavne ureditve so tuji opazovalci opazili takoj ob ustavnih amandmajih iz let 1971/72. Takrat je misija Svetovne banke poročala o ustanovitvi petih medrepubliških odborov – za razvojno politiko, za zunanjo trgovino in devizni sistem, za denarni sistem, za vprašanja notranjega trga in za finančne zadeve,[17] vsakega med njimi je vodil član zvezne vlade, in o usklajevalnem odboru, ki so ga sestavljali predsednik zvezne vlade, predsedniki republiških in pokrajinskih vlad in pet članov zvezne vlade, ter o zapletenih postopkih odločanja v primerih zakonodaje, o kateri republike in pokrajini niso dosegle soglasja. Misija je tudi opozorila, da »ustavni amandmaji do določene

[17] Current Economic Position and Prospects of Yugoslavia (in two volumes). International Bank for Reconstruction and Development, Restricted, Report No. EMA-48a, 26. 5. 1972, str. 1.

mere samo formalizirajo razmere, ki so se postopno oblikovale«, ter da je »uskladitev republiških interesov in aspiracij že postala glavni dejavnik vpliva na delovanje federacije« (navedeni dokument, str. 2).

Obstajali so štirje pomembni načini, s katerimi so se prerazdeljevala sredstva med republikami in pokrajinama prek federacije. Prvi način se je nanašal na zvezni proračun. Med vsemi je bil dejansko še najmanj problematičen, saj je bil namenjen financiranju zveznih organov, v največjem delu financiranju JLA. Del proračuna je bil namenjen tudi dopolnilnemu financiranju družbenih služb manj razvitih. Drugi način je bil veliko bolj problematičen. To je bilo financiranje prek t. i. posebnih računov, ki so se razbohotili zlasti s pomočjo družbenega plana Jugoslavije za obdobje 1986–1990 in so do te mere razširili prakso zunajproračunskega financiranja, da je slednje po skupnem obsegu skorajda preseglo velikost zveznega proračuna. Tretji način je vključeval Narodno banko Jugoslavije, na katero so se od konca sedemdesetih let prenašale tečajne izgube poslovnih bank, ki je bila podrejena financiranju s planom določenih prioritet, vojaške industrije, pa tudi emisijske dohodke iz svoje dejavnosti je deloma prepuščala republikam in pokrajinama. Četrti način pa je bil sklad za manj razvite, edini zvezni sklad, predviden z ustavo. Obe politiki, tako fiskalna kot denarna, sta bili v največji meri namenjeni predvsem prerazdelitvi sredstev med republikami, zato sta bili vedno predmet medrepubliškega usklajevanja in podrejanja republiškim in pokrajinskim interesom.

Druga pomembna sprememba je vezana za mednarodno okolje. V sedemdesetih letih, ko je Jugoslavija prehajala v režim delovanja po novi ustavi in se ni odrekla avtarkičnemu razvojnemu modelu, je prišlo v svetovnih razmerah zaradi t. i. naftnih šokov do novih divergentnih procesov med skupinami razvitih držav in držav v razvoju. Slednje, med njimi tudi Jugoslavija, so padle v past dolgov tujini. Jugoslovanska dolžniška kriza, ki je izbruhnila v začetku osemdesetih let, je okrepila razprave o gospodarskih in političnih reformah. Nezmožnost razrešitve gospodarske krize v okviru socialistične ureditve je odprla pot globoki transformaciji jugoslovanske družbene ureditve, ki jo je pospešila tudi opustitev blokovske napetosti. S tem se je odprlo novo poglavje v odnosih med republikami in pokrajinama, ki je razkrilo in do konca zaostrilo medsebojne konflikte. Če so se desetletja pred tem prerekale, koliko bo kdo udeležen v delitvi sredstev za investicije in v pritoku tujega denarja, so se zdaj prerekale o porazdelitvi bremen neuspelih investicij in načinih vračanja dolgov tujini. Tuji upniki so bili glede tega neizprosni. Jugoslavija je morala socializirati dolgove oziroma izgube ter prilagajati svojo gospodarsko politiko in ureditev potrebam financiranja, to je odplačevanja dolgov. Socializacija dolgov je pomenila medrepubliško in pokrajinsko solidarnost, ki so jo upniki vsilili, in je pomenila prelivanje denarja med republikami in pokrajinama s pomočjo zveznih ustanov. Blokovska razdelitev sveta je dajala Jugoslaviji pomembno zunanjo oporo, ki sicer ni prikrivala gospodarskih, političnih, socialnih in siceršnjih problemov države, zagotavljala pa ji je naklonjenost okolja. Razre-

ševanje dolžniške krize je sovpadalo s siceršnjim pešanjem bloka socialističnih držav, kar je nedvomno prispevalo tudi k manjšemu razumevanju Zahoda za notranje jugoslovanske probleme. Opuščeno je bilo reformiranje Jugoslavije v okvirih njene družbenoekonomske ureditve, poudarek se je prenesel na njeno popolno opustitev in nadomestitev z novo ureditvijo, temelječo na tržnem gospodarstvu in zasebni lastnini. Te spremembe so napovedale rušenje političnega in razvojnega soglasja iz sedemdesetih let.

Geopolitične spremembe so spodmaknile notranje ravnotežje med različnimi procesi, ki so potekali znotraj jugoslovanske države med republikami in med različnimi družbenimi skupinami, ki so jih sprožale. Ob zunanjih vplivih so se sproščali tudi močni notranji naboji, ki so rušili politično soglasje, doseženo v sedemdesetih letih. Po teži je bilo na prvem mestu srbsko nezadovoljstvo s političnim in gospodarskim položajem republike v Jugoslaviji. To nezadovoljstvo je najprej vplivalo na spremembo dotedanjega dvopolnega razvojnega koncepta, ki je vztrajal na delitivi razviti – manj razviti, v tripolnega, ki je vnesel delitev razviti – ožja Srbija – manj razviti. Leta 1989 je sledila ustavna sprememba položaja avtonomnih pokrajin v sestavi Srbije, kar je okrepilo politični položaj v korist Srbije do te mere, da je hotela nove razmere kodificirati tudi s spremembo jugoslovanske ustave.

Gospodarske okoliščine so bile nedvomno pomemben dejavnik nezadovoljstva jugoslovanskih narodov oziroma republik in pokrajin z delovanjem jugoslovanske federacije. Ustvarjale so plodna tla za razpihovanje ekonomskega in političnega nacionalizma ter za medsebojno obtoževanje glede izkoriščanja. Država, ki je bila mešanica periferne evropske države s primesmi centralnoevropskih, vzhodnoevropskih in južnoevropskih razvojnih značilnosti, je ves čas svojega obstoja iskala razvojni model, ki bi uravnotežil različne razvojne težnje in aspiracije njenih narodov in njihovih političnih elit. Vpliv gospodarskih dejavnikov se je zato prepletal z oblikovanjem različnih pogledov na prihodnost države in na smeri njenega družbenoekonomskega preoblikovanja v obdobju po smrti Josipa Broza - Tita in splošnega zatona socialističnega sveta. Iskanje prave vloge in teže notranjih jugoslovanskih in zunanjih okoliščin in dejavnikov razpada zato še ni končano.

YUGOSLAVIA BETWEEN INTEGRATION AND DISINTEGRATION

SUMMARY

The formation of Yugoslavia was not motivated by economic factors. Although the economic factors did affect the breakup of Yugoslavia, they were not crucial. Throughout its existence, Yugoslavia was a country of incontrovertible differences. The governing politics was very well aware of this fact and was making significant efforts to restrict and minimize them. This awareness brought about frequent constitutional changes often aimed at altering state regulation in order to evolve into a successfully functioning state. Frequent and disturbing constitutional changes transformed the relations between entities and the federal government. However, the country was also affected by events occurring in the international environment. The integration deficit of the constitutional order adopted in 1974 had already been recognized when passing the constitutional amendments back in 1971 and 1972. Amidst other, the deficit was clearly seen in the curtailed role of the federation in pursuing economic policy.

The transition to the new constitutional setting was accompanied by the consolidation of a new development policy model, which sympathized with the development strategy of a multinational, unaligned and socialist state. The model contributed significantly to the debt crisis and also to the socialization of debt and economic failures. These served as a mechanism for debt redemption taking place during the détente and the forming of a new geopolitical reality. The later has swiped the ground for the long-term and solid consensus of the federal entities as well as for the fundaments of Yugoslavia's existence.