

УДК 330.34(497.1)“1947/1964”  
338.22(497.1)“1947/1964”

Милан Пиљак

## ГЛАВНИ МЕХАНИЗМИ КОНТРОЛЕ ПРИВРЕДЕ У СОЦИЈАЛИСТИЧКОЈ ЈУГОСЛАВИЈИ – ОД ЦЕНТРАЛНОГ ПЛАНИРАЊА ДО КРЕДИТНЕ ПОЛИТИКЕ (1947–1964)\*

**Апстракт:** Чланак анализира главне механизме контроле у југословенској привреди, која се од успостављања централно-планског модела кретала ка систему са већим учешћем тржишних инструмената, односно гипкијом контролом привредних токова. Главна питања која су разматрана јесу: који су то механизми? када су успостављени? да ли су се мењали у назначеном периоду и у којим правцима? У фокусу ће бити еволуција институција које су контролисале систем и којим економским мерама је њиме управљано.

**Кључне речи:** централно-планска привреда, контрола привреде, привредне реформе, расподела средстава

Нови политички режим у Југославији након Другог светског рата донео је са собом и радикално преуређење привредног система на просторима некадашње Краљевине Југославије. Приватна својина и тржишна привреда, уз појачану интервенцију државе након Велике депресије, као регулатора односа унутар привредног система Краљевине, замењени су, убрзо, државном својином и планском привредом, што је резултирало потпуном етатизацијом југословенског привредног система. Политичко јединство и расподела главнине оскудних средстава прикупљених из пољопривреде били су у фокусу програма убрзане индустријализације, чија основа је била изградња примарне индустрије на рачун улагања у производњу робе широке потрошње. У СССР-у Стаљин је успоставио централно-планску привреду 1928, када

---

\*Рад је настао у оквиру пројекта *Традиција и трансформација – историјско наслеђе и национални идентитети у Србији у 20. веку* (№ 47019) који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

је усвојен први петогодишњи план (1929–1933), а њена главна одлика је била планско регулисање свих привредних токова уз минимално присуство тржишта или без њега. Систем је изграђен са намером брзе индустријализације и стварања самодоволне, аутархичне привреде чију главнину терета финансирања је поднео аграрни сектор.<sup>1</sup> Овај систем је одолео Великој економској депресији и изнео терете ратних напора, што никога у свету није могло оставити равнодушним, а сигурно је импресионирао комунисте, међу њима и чланове Комунистичке партије Југославије и њене руководиоце. Совјетско искуство, уз обилату сировинску, технолошку и стручну помоћ СССР-а и других социјалистичких земаља, требало је да буде добитна комбинација која би ратом разорену југословенску привреду извукла из беде и заосталости.<sup>2</sup>

Централно-плански систем је био једна од главних одлика привредног устројства у земљама са комунистичким партијама на власти. Настао је у Совјетском Савезу за време Јосифа Стаљина 1929. године. Након Другог светског рата био је доминантан у деловима централне и источне Европе. Главне одлике су му биле потпуна етатизација привреде, оличена у високој централизованости и крутости у управљању привредом, као и непостојање или постојање само минимума тржишних инструмената. Шта ће се производити, где и како решавано је унутар државних институција надлежних за привредни систем.<sup>3</sup> Међутим, иако се централно-плански систем одржао у својој суштини до пада Берлинског зида, трпео је и одређене измене. У југословенском случају оне су имале пионирски карактер и биле су најрадикалније ако их поредимо са осталим земљама државног социјализма. Из ових разлога изучавање механизма контроле централно-планског система у Југославији има велики значај јер су они почели да се мењају, док су у другим земљама државног социјализма они тек увођени и учвршћивани. Упркос реформама, југословенска привреда је

<sup>1</sup> Више о совјетском привредном систему који је успоставио Стаљин 1928. године у: Michael Kaser, *Soviet Economy*, New York, 1970.

<sup>2</sup> О стању привреде земаља централне и источне Европе, о разочарању либералним привредним моделом из предратног периода и немања могућности избора унутар совјетске сфере утицаја да се примени било које искуство осим совјетског, погледати у делима: I. Berend, *An Economic History of Twentieth-Century Europe Economic Regimes from Laissez-Faire to Globalization*, Cambridge, 2006; Barry Eichengreen, *The European Economy since 1945: Coordinated Capitalism and Beyond*, Princeton, 2007. Најбољу синтезу и разлоге примене овог система у Југославији погледати у књизи Бранка Хорвата коју је Америчко удружење економиста, на челу са Милтоном Фридманом, предложило за Нобелову награду: В. Horvat, *Politička ekonomija socijalizma*, Ljubljana, 1984.

<sup>3</sup> Свака социјалистичка држава имала је неколико министарстава која су покривала привреду и била подређена планској комисији. *The Economic History of Eastern Europe 1919–1975*, M. Kaser, (ed.), Oxford, 1986, p. 14.

више подсећала на централно-планску неголи на мешовите привредне системе западних земаља. Стога је од велике важности разумети како су „репови“ старог система успостављеног 1947. утицали на целокупан период трансформације југословенске државе током и након сукоба са Информационим бироом. Разлог зашто се југословенски привредни систем није у потпуности одвојио од совјетског наслеђа лежи у разним сферама, почев од идеолошке, политичке, па до унутрашњих и спољних чинилаца, као и наслеђене заосталости. Циљ овог рада је да се анализирају главни механизми контроле у привреди и да покушамо да одговоримо на питања: који су то механизми? када су успостављени? да ли су се мењали у назначеном периоду и у којим правцима? У фокусу ће бити преглед развоја институција које су контролисале систем и којим економским мерама је систем регулисан.

### **Главни контролни механизми у југословенској привреди**

Главне механизме контроле привреде можемо поделити на економске и политичке. Како бисмо их боље разумели, анализираћемо сваки од њих посебно. Економски леже у својини, институцијама и привредној политици која се у наведеном раздобљу битно мењала. Најважније институције биле су Планска комисија/Савезни завод за план, Привредни савет, банкарски систем, синдикат. На другој страни, југословенски политички систем се одликовао великом концентрацијом моћи у рукама малог броја људи. Кадрови су у привреди распо­ређивани само из једне партије, чиме је партијски врх задржао контролу над кадровским решењима у кључним предузећима.

### **Промена својинских односа у послератној Југославији**

Промена својинских односа била је један од кључних елемената привредне политике којом је успостављена етатизација привреде. Приватна својина замењена је државном својином, а она је потом уступила место друштвеној својини.<sup>4</sup> Брисањем приватне својине као чиниоца привредног ситета, нова власт спречила је било какво концентри­сање привредног утицаја ван њеног домашаја, чак и у домену теорије. Државна својина омогућила је творцима и управљачима привредног система да без икаквог ограничења управљају целокупним привред-

---

<sup>4</sup> B. Horvat, *Politička ekonomija socijalizma*, Ljubljana, 1984, str. 197–200.

ним ресурсима. Међутим, спољнополитичке промене након изласка Југославије из совјетске сфере утицаја довеле су и до преиспитивања дотадашњег привредног модела, па и својинских односа, чија последица је била укидање државне својине и успостављање друштвене својине. Настала промена битно је утицала на целокупни карактер привреде, чиме је био обезбеђен предуслов за изградњу децентрализованог и деетатизованог привредног система, лишеног пуког административног управљања свим привредним активностима. Последња промена – увођење друштвене својине – значила је предуслов привредној децентрализацији, али њу су морале да испрате додатне мере које су ишле у правцу потпуне деетатизације система и његове децентрализације. Овај други корак начињен је на VI партијском конгресу 1952. године када је највиши партијски форум уградио самоуправљање у своју идеологију.<sup>5</sup>

### Врховни привредни савет и Савезна комисија за план

Нови устав из 1946. је те исте године припремио тле за усвајање новог закона о руковођењу народном привредом. „Закон о општедржавном привредном плану и државним органима за планирање“<sup>6</sup> усвојен је и ступио је на снагу лета 1946. Њиме је устројен нов систем који је подразумевао максимум административног руковођења привредом уз минималан проценат учешћа тржишних механизма. Планска комисија и Врховни привредни савет представљали су кључне институције у обликовању и надзирању централно-планске привреде. Петогодишњи планови у првој петољетки 1947–1951. имали су снагу закона,<sup>7</sup> док је Врховни привредни савет имао ауторитет да доноси законе обавезујуће за привредни систем.<sup>8</sup> Обе институције су за руководиоце имале најистакнутије чланове политбироа ЦК КПЈ. Од 1946. до 1948. Андрија Хебранг је био председник Савезне планске комисије, а до 1951. ту функцију је обављао Борис Кидрич.<sup>9</sup> Након њега ниједна особа никада поново није објединила ове две институције, које су успостављањем самоуправљања на VI конгресу КПЈ 1952. године почеле да

<sup>5</sup> В. Petranović, *Istorija Jugoslavije: 1918–1988, III: Socijalistička Jugoslavija: 1945–1988*, Beograd, 1988, str. 334–335.

<sup>6</sup> *Службени лист ФНРЈ*, бр. 45/1946.

<sup>7</sup> *Савезни завод за развој и економску политику: 55 година планирања: 1946–2000*, М. Бошњак (ур.), Београд, 2000, стр. 33–34.

<sup>8</sup> *Исто*, стр. 35–36

<sup>9</sup> *Исто*, стр. 57.

губе на некадашњој моћи. Привредни савет је од 1951. до устава 1953. преузео улогу Савезне комисије за план као крајња инстанца координације привредних активности.<sup>10</sup> Савет је укинут новим уставом 13. јануара 1953. и био замењен Државним секретаријатом за послове народне привреде.<sup>11</sup> Њега је заменио Секретаријат за општепривредне послове Савезног извршног већа априла 1956. године. Задатак му је био да прати извршење друштвеног плана у целини.<sup>12</sup> Види се да је настављена традиција да извршна власт увек има једно моћно, уже тело које ће координирати свим привредним активностима и бити непосредно повезано са владом. Новим уставом из 1963. створен је Савезни секретаријат за опште привредне послове, али је у складу са духом устава био подређен не само извршној већ и законодавној власти.<sup>13</sup> Средином 1965. укинут је Савезни секретаријат за опште привредне послове, али само до 1967. (тада је створен Савезни секретаријат за привреду).<sup>14</sup> Први пут, макар на кратко, у Југославији је нестало тело са функцијама привредног суперминистарства. То није дуго потрајало, а разлог лежи у неуспеху реформисања привредног система које је отпочело сетом закона јула месеца 1965. године.

Друго најважније тело које је уз Врховни привредни савет имало функцију надзора и контроле над привредом имало је сличну, динамичну судбину. Комисија за план је променила име 1951. у Главна управа за план, да би нешто касније, 1953, добила име Савезни завод за план<sup>15</sup> и кроз трансформацију изгубила знатан део своје моћи. Њени капацитети били су радикално умањени смањењем броја запослених, а некадашњи кадрови ове институције прешли су на рад у друга државна тела или организације.<sup>16</sup> Нови „Закон о планском управљању привредом“<sup>17</sup> донет 30. децембра 1951, заменио је детаљно централно планирање, које је од тада постало уопштено, усмеравајуће и децентрализовано. Донете мере имале су за циљ да покажу одлучан заокрет у дотадашњој политици, јер је у новој расподели снага Савезни завод за план могао служити само као окосница у изради нових одлука и пла-

<sup>10</sup> Исто, стр. 36.

<sup>11</sup> *Ustav FNRJ: Ustavni zakon od 13. I. 1953 god. sa svima izmenama i dopunama*, Beograd, 1960<sup>5</sup>, član 92.

<sup>12</sup> *Савезни завод за развој и економску политику*, стр. 37.

<sup>13</sup> Исто, стр. 37–38.

<sup>14</sup> Исто, стр. 38.

<sup>15</sup> Исто, стр. 55, 63, 67.

<sup>16</sup> Исто, стр. 57–77.

<sup>17</sup> *Службени лист ФНРЈ*, бр. 58/1951.

нова, али не и као један затворен организам са апсолутном надлежношћу над привредом. Завод је постао тело чији задатак је био да помаже у припреми и изради нових планова у сарадњи са другим институцијама, организацијама и институцијама. Новим уставом и реформом која је уследила 1963. Савезни завод за план је сведен на једну врсту статистичког уреда који је помагао влади и осталим телима у пружању информација и других услуга у руковођењу привредном политиком. Другим речима, од апсолутног господара Завод је постао само један од чинилаца, и то са помоћним ингеренцијама.

План је имао пресудан утицај у инвестиционој политици. Из центра се одлучивало колике ће бити укупне инвестиције, колико ће који сектор у привреди добити инвестиционог колача и колико ће која фирма из дотичног сектора добити средстава. Једино што је остављено ван плана је било како ће фирма располагати тим новцем.<sup>18</sup> Другим речима централна власт је користећи кредитну политику одлучивала које привредне гране ће прве да се развијају и која су предузећа сматрана кичмом тог развоја. Предузећима је остављено само да одлуче на који начин ће производити робу и услуге, то јест на коју технологију ће отићи средства.

Поменута алокација средстава и њихова контрола представљала је остатке некадашњег совјетског искуства централно-планске привреде чији главни циљ је био раст националног дохотка кроз велики удео државних подстицаја. Реформа из 1961. је била јасан показатељ нове привредне политике, која је тежила ка већем укључивању југословенске привреде у међународну поделу рада, односно ка изградњи извозног привредног модела, уз истовремено јачање унутрашње куповне моћи.

### **Уништење и обнова банкарског система**

На самом почетку југословенски врх је копирао совјетски банкарски систем. Као и у другим сегментима, то наслеђе није одмах одбачено, већ напротив, годинама касније је било кључна карактеристика југословенског финансијског система. Уредбом из септембра 1946. све државне банке су припојене Народној банци ФНРЈ.<sup>19</sup> У свакој републици

---

<sup>18</sup> E. Neuberger, "The Yugoslav Investment Auctions", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 73, No. 1, 1959, pp. 88–102.

<sup>19</sup> Службени лист ФНРЈ, бр. 78/1946.

постојале су регионалне/републичке централе са филијалама по републикама. Народна банка ФНРЈ настала је реорганизацијом Српске народне банке, Хипотекарна банка била је реорганизована у Државну инвестициону банку,<sup>20</sup> а једино је Пољопривредна банка остала у оквиру предратне делатности.<sup>21</sup> Приватне банке су ликвидирание или спајане, а потом национализоване. Укупан број предратних банака које су избрисане из регистра и припојене новом банкарском систему износио је 819.<sup>22</sup> У складу са растом потреба система 1948. уведене су регионалне банке, по једна за сваку републику, чији задатак је био да опслужују социјалистичка пољопривредна газдинства. За банкарске потребе локалних предузећа и организација основано је 89 комуналних банака, које су поред обављања општих банкарских послова имале и задатак да надгледају да ли локална предузећа испуњавају одредбе плана.

Надзор и планирање приликом доделе кредитних средстава били су најважнији инструменти банкарске контроле. Друга два ступа монетарне контроле коју су вршиле банке била су строга расподела готовине и аутоматско прикупљања фактура, где је банка одмах по закључењу трансакције пребацивала новац продавцу робе или услуга, док би аутоматски скидала суму са рачуна купца или му одобравала кредит.<sup>23</sup> Значај промена у овом привредном сектору био је огроман, јер је непосредно задирао у инвестициону политику тј. њену контролу.

Децентрализацијом 1952, а пре свега са измењеном улогом институције која ће бити позната као Савезни завод за план, банкарски сектор је преузео надзор над свим привредним активностима. Путем кредитне политике успостављена је контрола над инвестиционим улагањима. Новоизграђени систем контроле представљао је велики напредак у погледу гипкијег управљања привредом. Народна банка ФНРЈ је служила као главни књиговођа и обављала послове краткорочних трансакција. Она је једина имала право емитовања примарне емисије и задатак да опслужује владу. Такође, сви клириншки послови су ишли преко

<sup>20</sup> *Службени лист ФНРЈ*, бр. 26/1947.

<sup>21</sup> Branko Horvat, "Yugoslav Economic Policy in the Post-War Period: Problems, Ideas, Institutional Developments", *American Economic Review*, Vol 61. No. 3, Part 2. Surveys of National Economic Policy Issues and Policy Research (Jun, 1971), 72, приступљено: 08/12/2009, <<http://www.jstor.org/stable/1813304>> 130.

<sup>22</sup> *Правна енциклопедија*, Београд, 1979, стр. 79.

<sup>23</sup> B. Horvat, "Yugoslav Economic Policy in the Post-War Period", p. 131.

Народне банке ФНРЈ. Државној инвестиционој банци биле су поверене инвестиције и обезбеђивање кредита из иностранства.<sup>24</sup>

Зарад реформе банкарског система у складу са новим потребама самоуправљања, банкарски сектор је кренуо у другом смеру. Комуналне банке су укинуте 1952. и заједно са осталим банкама су припојене Народној банци ФНРЈ.<sup>25</sup> Другим речима, створена је *монобанка*.<sup>26</sup> У сврху јачања капацитета централне банке, припојене комуналне банке донеле су јој око 550 испостава и око 16.000 запослених.<sup>27</sup>

Контрола је појачана и предузећа су сав капитал сада депоновала у банку, која им је заузврат давала средства под каматом како би их рационалније трошили.<sup>28</sup> Намера твораца реформи била је да кроз монобанку спрече расипање средстава које би се десило кроз процес децентрализације у привреди. Променом улоге Савезног завода за план монобанка је остала једини формални инструмент са овлашћењима и капацитетом да надзире и координира целокупан привредни систем.

Сва предузећа и друге непривредне државне организације су још од 1945. имале отворен заједнички наменски рачун код централне банке.<sup>29</sup> Захваљујући овој новини НБЈ је била у могућности да прати сваку промену стања на рачуну свих привредних и непривредних државних субјеката. Овом мером је готовина скоро у потпуности избачена из трансакција и чинила је само 10% од укупног броја трансакција.<sup>30</sup> Реформом из 1952. уведено је 13 заједничких наменских рачуна Народне банке ФНРЈ и предузећа, како би монобанка лакше пратила и сортирала у својим извештајима делатност предузећа.<sup>31</sup> Тек је 1959. праћење трансакција наменских рачуна прешло из надлежности банке у нову институцију – Службу државног књиговодства (СДК) – која је у почетку била део Народне банке ФНРЈ.<sup>32</sup> Са „Великом привредном реформом“ 1965. СДК је издвојен из централне банке као засебна и неза-

<sup>24</sup> Исто, стр. 130.

<sup>25</sup> Службени лист ФНРЈ, бр. 15/1952.

<sup>26</sup> Појам *монобанка* је први пут коришћен у делу економисте Георга Гарвија, некадашњег заменика председавајућег Федералних резерви САД-а. G. Garvy, *Banking and Credit in Eastern Europe*, New York, 1966.

<sup>27</sup> B. Horvat, "Yugoslav Economic Policy in the Post-War Period", p. 132.

<sup>28</sup> Исто.

<sup>29</sup> M. Vučković, "The Recent Development of the Money and Banking System of Yugoslavia", *Journal of Political Economy*, vol. LXXI, 1963, p. 366.

<sup>30</sup> B. Horvat, "Yugoslav Economic Policy in the Post-War Period", p. 131.

<sup>31</sup> Исто, стр. 132.

<sup>32</sup> Службени лист ФНРЈ, бр. 43/1959



висна институција.<sup>33</sup> Циљ је несумњиво био да се иде у корак са децентрализацијом и већом демократизацијом, зацртаним одлукама Осмог конгреса из 1964. године. Као независна институција СДК је имао већи кредибилитет приликом вршења надзора над платним прометом у привредном систему, што је било у складу са реформским пакетима чији задатак је био да омогуће већу демократију у управљању предузећима и јачи уплив тржишних инструмената у регулисању привредног система.

Иако су комуналне банке имале могућност прикљупљања штедње и кредитирања, њихова средства нису била довољно велика да би могле да улажу у пројекте капиталне изградње, чиме се преко Народне банке ФНРЈ задржала потпуна контрола центра над инвестиционом политиком, а тиме у великој мери и над запошљавањем кроз контролу финансирања нових капиталних пројеката.

У циљу поправљања дистрибуције, али и извршења инвестиција, реформисан је начин расподеле кредита, као и услова за њихово добијање. Крупан корак у промени начина расподеле кредита део се оснивањем Друштвених инвестиционих фондова 1954. године.<sup>34</sup> Упркос децентрализацији на нивоу целокупне привреде, овај концепт је ипак пратио кретања у банкарском сектору, који је ишао у правцу све веће централизације средстава. Систем је успостављен 1954. а главни извор средстава је био Општи инвестициони фонд (ОИФ) са седиштем у Београду. Свака република је имала свој инвестициони фонд, а свака комуна свој фонд, као и предузећа. Предузећа су у новом систему расподеле кредита морала да се такмиче за средства давањем најбољих понуда по висини камате и дужине отплате. Првобитна идеја творца система била је да ће предузећа у складу са својим могућностима давати предлоге и тражити онолико средстава колико могу да отплате. У пракси се показало управо обрнуто, предузећа са најмањим приходима, и самим тим најмањим могућностима отплате, давала су најповољније услове само како би добила средства и избегла банкрот.<sup>35</sup>

Едвард Кардељ је једном приликом говорио о томе како у југословенској привреди предузећа виде федерацију: *Код нас уопште не постоји то да нема пара, када објашњавате некоме да федерација нема пара*

<sup>33</sup> Службени лист ФНРЈ, бр. 12/1965.

<sup>34</sup> Е. Neuberger, "The Yugoslav Investment Auctions", pp. 88–102.

<sup>35</sup> Исто.

он вас гледа као да му причате неку немогућу ствар, једноставно као да неће да се да. Такво је схватање да не постоји „нема“ за федерацију.<sup>36</sup>

Поновно стварање комуналних банака након већ отпочетог процеса децентрализације довело је до њиховог потпадања под власт локалних моћника. Савезна влада је у том случају могла или да замрзава депозите комуналних банака, и тако натера локалне власти и предузећа да се понашају одговорније, или да им одобри нове кредите на рачун сопственог даљег задуживања.<sup>37</sup>

Да су ствари дуго остале централизоване у расподели акумулације, сведочи и говор Јосипа Броза на важној седници Извршног комитета ЦК СКЈ 12. и 13. децембра 1965. године.<sup>38</sup> Он је следећим речима оценио питање централизованости, односно ефекте претходних покушаја децентрализације у привреди: *ми смо нашу привреду уопште децентрализовали, али смо акумулацију задржали централизовану, умножимо, не све, али доста. Мислим да је апсурд говорити о децентрализацији ако се средства сливају горе, у један центар и после натраг да се деле.*

У жељи да се избегну трвења између република и других територијално-политичких заједница одлучено је да се напусти администрирање и уведу тржишни инструменти. У административном систему „неко“ одлучује где ће се улагати. Сматрано је да тај „неко“ доноси одлуке на субјективан начин, док је тржиште децентрализован систем и „невидљивом руком“ Адама Смита врши расподелу ресурса. Будући да је тржиште безлично, за разлику од неког администратора у етатистичком систему, сматрано је да ће се тиме смањити сукоби између територијално-политичких заједница. Очигледно да је временом борба око ресурса расла, чиме су се конфликти из привреде преливали у домен политике и националних сукоба, који су сматрани прошлoшћу у новом социјалистичком систему. Београд је и даље оптуживан за великокрпски хегемонизам.<sup>39</sup> Овим се намеће и питање да ли је тржишна реформа спровођена из економских или из политичких разлога, или су оба фактора кључно утицала на доносиоце одлука? Почетком 60-их сукоби око средстава су достигли ниво за који се сматрало да се више не може решити само капацитетима државног апарата, јер су одлуке владе непрестано била опструиране. У свом излагању преднацрта устава,

<sup>36</sup> АЈ, Ф. 837, КПР, К71 III-13-1-ц, 3-4.

<sup>37</sup> В. Horvat, "Yugoslav Economic Policy in the Post-War Period", p. 134.

<sup>38</sup> АЈ, Ф. 507, ИК ЦК СКЈ-3/113, прилог 1, 12.

<sup>39</sup> АЈ, Ф. 507, ИК ЦК СКЈ, 3/75, 6.

Кардељ је навео да је потребно саставити савезну владу од најјачих кадрова, јер је већина кадрова оптерећена проблемима свог места, а не Југославије као целине.<sup>40</sup>

Реформе у правцу већег учешћа тржишних инструмената укинуле су положај Народне банке ФНРЈ као монобанке. С правом можемо рећи да са 1961. годином почиње нова фаза развоја југословенске привреде, јер су многи инструменти њене контроле, а нарочито они који су изграђени на основу совјетског искуства нестали.

Са нестанком монобанке, политика није престала да контролише банкарски сектор. Напротив, она се лавовски борила да задржи своју доминацију над једним од најважнијих привредних сегмената. Ипак, контрола над банкама је морала бити суптилнија и то је учињено приликом измене преднацрта закона о банкама из 1964. године. И поред тога, не може се рећи да је задржана контрола политике над привредом била централизована током 60-их. Након Осмог конгреса СКЈ 1964. и наставка децентрализације, федерација је била та која је губила битку за контролу над свим сегментима привреде. Територијално-политичке заједнице од република наниже су знатно ојачале своје положаје над том контролом. Из угла привреде, политика као структура је остала господар система, само што је господар сада био ближи за барем једну инстанцу. Гувернер Народне банке СФРЈ Никола Миљанић, Србин из Хрватске и један од највећих заговорника већег учешћа тржишних инструмената у регулисању привредног система, тврдио је да је мерама из 1961, као последица поновног успостављања система регионалних и комуналних банака, али без некадашње структуре монобанке, створено шест различитих банкарских система.<sup>41</sup>

Од 1961. године, без монобанке, банкарски систем, чији је задатак раније био да контролише привреду преко кредитне политике и надзора трансакција привредних и непривредних организација, свео се на праћење и контролу банака преко кадровске политике, али уз већи уплив утицаја локалних територијално-политичких заједница. Служба државног књиговодства је још од раније имала задатак да прати трансакције предузећа преко заједничких наменских рачуна. Инвестициони фондови су остали као последњи реликт савезне контроле над кредитном политиком, јер је ОИФ контролисао највећа средства. Међутим, 1963. и он је укинут заједно са осталим инвестиционим

<sup>40</sup> АЈ, Ф. 507, ИК ЦК СКЈ, 3/87, 3.

<sup>41</sup> N. Miljanić, *Novac i kredit*, Zagreb, 1964, str. 53.

фондовима и све средства су пребачена на инвестиционе, комерцијалне и мешовите банке.<sup>42</sup> Њихов задатак је био да врше расподелу средстава на основу економске рачунице. Ипак, управљање банакама преко управних одбора је политичким структурама обезбедило трајан приступ новцу без веће контроле, али уз праћење СДК.

Последица реформе из 1964. је била да се у наредне три године број банака двоструко смањио, са 217 на 111. Комуналне банке (206) су замењене комерцијалним банкама и издавале су краткорочне кредите, републичке инвестиционе банке (8) су замењене мешовитим (39), које су одобравале потрошачке кредите за становништво, а специјализоване савезне банке (3) замењене су инвестиционим банкама (11).<sup>43</sup>

#### Структура инвестиција у основним средствима<sup>44</sup>

	1948.	1951.	1952.	1953.	1954.	1955.	1960.	1962.	1964.	1966.
Друштвени фондови и буџет	99	98	98	87	74	64	52	59	36	16
Федерација	60	50	95	71	50	47	37	30	7	6
Републике	27	41	2	11	12	9	7	9	8	3
Комуне и окрузи	12	7	1	5	12	8	18	20	21	7
Радне организације	1	2	2	13	26	35	37	38	32	46
Привредне	1	2	2	13	26	27	31	30	26	39
Непривредне	-	-	-	-	-	8	6	8	6	7
Банке	-	-	-	-	-	1	1	3	32	39

Подаци из *Југословенског прегледа и Статистичког билтена* су од огромне важности за разумевање прерасподеле средстава, јер показују да су главни добитници процеса децентрализације биле радне органи-

<sup>42</sup> В. Horvat, "Yugoslav Economic Policy in the Post-War Period", p. 136.

<sup>43</sup> Исто.

<sup>44</sup> *Југословенски преглед*, Београд, 1963, стр. 2167; *Статистички билтен СДК*, Београд, 1969, стр. 3, 68–69.

зације (1954) и банке (нарочито од закона из 1964). Већ 1964. привредне организације и банке су располагале са 78% укупних финансијских средстава у основним средствима. На другој страни политичко-територијалним заједницама је остало само 16% средстава под контролом. Будући да су средства контроле била исцпрљена, деградирањем Завода за план на ниво статистичког института, укидањем Народне банке ФНРЈ као главног књиговође и расформирањем друштвених фондова који су поседовали гро капитала, контрола се сада могла вршити једино преко кадровске политике и јаким партијских неформалних веза. Истраживања *Економске политике* показују да се, упркос променама на папиру, ништа суштински није могло десити, јер су политичке структуре на свим нивоима преко управних одбора задржале потпуну контролу над готово свим финансијским средствима.<sup>45</sup>

Најмоћнији непривредни механизам контроле привреде био је оличен у кадровској политици. Врх политичког система сматрао је да ће постављањем најспособнијих и најоданијих чланова Партије на најодговорнија места у привреди, осигурати спровођење задатих циљева. Руководећа функција стицала се пре свега оданошћу владајућој идеологији и руководству Партије. Иако је оданост била најважнији чинилац приликом постављања на руководећи положај, он је био уско у вези и са положајем у партијској хијерархији, која је све више обилковала своје односе на клијентелистичкој основи. Временом, са гомилањем проблема у привреди, а пре свега са растом спољнотрговинског дефицита, критеријум стручности почео је да се изједначава са претходна два приликом постављења неког од кадрова на руководеће место. Треба нагласити да се под атрибутом најспособнији подразумевао онај кадар који је имао знање, искуство, или обоје, у одређеној области и да је био члан Партије.

Страх партијске врхушке од моћи привредних руководилица (иако су неки били део те врхушке, нарочито у почетку) као што су: секретари привредних ресора, директори предузећа, банака и председници синдиката, увек је био присутан, те су најоданији из Партије бирани на највиша руководећа места у привреди. У наведеном периоду ниједан од привредних руководилица на највишем месту није постављен а да није био истакнути члан Партије или без њеног одобрења. Директори су постављани на предлог Извршног комитета како би се

---

<sup>45</sup> „Општинске или привредне банке“, *Економска политика*, бр. 707, 16. октобар 1965, стр. 1369.

искључила могућност да, по њиховом мишљењу, неподесна особа заузме виоски положај у привреди. Дати предлог је потом достављан влади (Извршном већу), која је овај предлог формално уобличавала, давала му правни легитимитет и спроводила одлуку Извршног комитета у дело.

До нове реформе банкарског система дошло је 1956, када је централна банка изгубила улогу главног инвеститора. Спољнотрговинску банку, Инвестициону и Аграрну банку су чврсто контролисали управни одбори, јер је њихов оснивач бирао две трећине чланова, док је сама банка имала могућност да у управни одбор изгласа трећину својих радника.<sup>46</sup> Потпуна доминација политичких кадрова над кадровима у привреди, иако су у већини случајева сви они припадали истој, владајућој партији, најсликовитије је описана у тексту који је изашао у *Ekonomskoj politici* октобра 1965. када је банкарски систем као „независни“ привредни субјект ревитализован, а цео пакет реформски закона донет само неколико месеци пре тога: *Привредне организације као да су пасивни, а делимично и незаинтересовани посматрач онога што се пред њиховим очима збива, као да чекају да друштвено-политичке заједнице заврше посао око утврђивања броја и локације банака, да одреде која ће банка бити инвестициона, која комерцијална, па да онда кажу којим банкама морају поверити своја слободна средства.*<sup>47</sup>

### Закључак

Суштинска улога контроле преко привредних суперминистарстава и банкарског система у југословенској привреди имала је за циљ да што боље искоординира и искористи оно мало средстава и знања са којима је Југославија располагала након Другог светског рата. У самом почетку систем је био врло једноставан, заснован на совјетском искуству, а вера у њега је била непоколебљива. Са погоршавањем ситуације у спољној и унутрашњој политици, вера у тај систем, као и његова ефикасност су почеле да се мењају. У потрази за новим идентитетом – исправним путем у комунизам – Југославија је отпочела читав низ не само политичких већ и промена на привредном плану. Контролни механизми у привреди су се временом све више померали као суптилнијем систему у коме ће свеобухватни план заменити банкарски сектор, који ће временом постати, барем на папиру, независан субјекат привредног

<sup>46</sup> B. Horvat, "Yugoslav Economic Policy in the Post-War Period", p. 133.

<sup>47</sup> „Opštinske ili privredne banke“, *Ekonomska politika*, br. 707, 16. oktobar 1965, str. 1369.

система додељујући кредите по чисто економској рачуници. Читава привреда се кретала од централно-планске ка мешовитој, уз пристуну снажну интервенцију државе. На плану неформалне контроле привреде најмање се одмакло. Партија је извршила одређене реформе, али су њени кадрови и даље држали кључне положаје у секретаријатима, одборима за привреду, водећим предузећима, банкарском сектору. Партијски врх се временом трудио да на најодговорније привредне положаје постави најспособније људе, али из својих редова, не дајући тако шансу непартијцима. Са друге стране, нарочито у најранијем периоду, када су грађени центри базичне индустрије, упркос неслагањима, у земљи је било довољно јединства да се спроведу одлуке на основу којих су подизани капитални објекти. Временом, пак, како се привредни систем све више развијао, све је мање било разумевања и жеље за компромисом, а најбољи доказ за то је период 1961–1965, када није усвојен ниједан план, а привредна политика деловала хаотично, мењајући се радикално из године у годину.

## Summary

Milan Piljak, MA

### **The Main Mechanisms of State Control over Economy in Socialist Yugoslavia: From Central Planning to Individual Credit Scheme Policy, 1947–1964**

The Communist Party ideology – disillusioned by economic performances of the previous regime of interwar Yugoslavia, and strongly inspired by Soviet economic model and experience – instigated CPY towards central-planning economic system soon after the end of World War Two. Unlike the market economy, where certain limitations and scrutiny over the economy existed, the central-planning was almost everything about the control. Although the Yugoslav leadership was the first (among the Soviet satellites) in introducing the central-planning, it was also the first that have abandoned it. However, that process was slow and painful, lasting for almost two decades. In fact, it never ended but went through considerable changes on the institutional level. This paper is focused on these very institutional leftovers which continued to function within the system. Observed from this institutional point of view, Yugoslavia greatly diverged from Soviet model and experience. Yet, although the Yugoslav pioneer achievements were bringing it closer to the model of mixed economies of the Western Europe, it was still quite far away from there, lacking independent credit institutions, thus still more resembling to other state-socialist countries and economies than to Western ones. The unquestionable role of communist party appeared a major ingredient (shared by Soviets and their allies, including Yugoslavia) in crucial economic decision making.