

**Uzori u tržišnom
gospodarstvu:
Socijalno tržišno
gospodarstvo
Savezne Republike
Njemačke**

Detlef Radke

A 99 - 01707



Zaklada Friedrich Ebert

Ured u Zagrebu

CIP - Katalogizacija u publikaciji
Nacionalna i sveučilišna knjižnica, Zagreb

UDK 338.24(430.1)

RADKE, Detlef
Uzori u tržišnom gospodarstvu :
socijalno tržišno gospodarstvo
Savezne Republike Njemačke / Detlef Radke ;
<prevela Željka Markić>. - Zagreb :
Zaklada Friedrich Ebert, Ured u Zagrebu,
1998. - 53 str. ; 21 cm

ISBN 953-97046-2-6

981118043

Nakladnik:
Zaklada Friedrich Ebert
Ured u Zagrebu
Ulica Jurja Habdelića 2
Zagreb
Prevela:
Željka Markić
Zagreb, studeni 1998.

Sadržaj

Predgovor

1.	Ishodišni i okviri uvjeti socijalnog tržišnog gospodarstva	7
1.1	Povijesna prilika za novi početak	7
1.2	Stabilnost unutrašnjih i vanjskih okvira političkih uvjeta	8
1.3	Primat ekonomskog	9
2.	Koncepcijski temelji socijalnog tržišnog gospodarstva	11
2.1	Jedinstvo načela oblikovanja	11
2.2	Ekonomska načela oblikovanja	12
2.3	Društveno-politička načela oblikovanja	13
2.4	Politika usklađivanja zahtjeva i stvarnosti	17
3.	Oblikovanje segmenata	18
3.1	Uvjeti konkurencije	18
3.2	Uređenje financijskog i valutnog sustava	20
3.3	Financijski poredak	24
3.4	Sustav obrazovanja	26
3.5	Red na tržištu rada: slobodno određivanje nadnica i politika tržišta rada	29
3.6	Sustav suodlučivanja u poduzećima	33
3.7	Socijalni red	35
4.	Socijalno-tržišno gospodarstvo kao mogući okvir za orijentaciju za reformsku politiku zemalja u tranziciji	41
4.1.	Problemi prenosivosti gospodarskog sustava	41
4.2	Doprinos socijalno-tržišnog gospodarstva tranziciji sustava	44
4.2.1	Koherentnost - ugođenost sustava	45
4.2.2	Organizacija dijelova sustava	47
5.	Sažetak	49

Predgovor

Jedan pogled na gospodarske sustave zemalja OECD-a pokazuje koliko su različiti postojeći oblici tržišnog gospodarstva. Tržišno gospodarstvo, onakvo kako ga se predstavlja u udžbenicima iz ekonomije, ne postoji. Umjesto toga, idealan tip tržišnog gospodarstva doživljava svoj konkretan izraz kroz pojavnosti jedne zemlje, bilo da su one povijesne, kulturne, političke ili konceptualne naravi. Iz ove iskustvene podloge možemo zaključiti da će i zemlje u tranziciji razviti svoj vlastiti sustav tržišnog gospodarstva koji neće u potpunosti odgovarati niti jednom drugom postojećem sustavu. No, taj proces zahtijeva od osoba koje provode reformu tržišnog gospodarstva - želi li se izbjeći divlji rast i pogrešan razvoj - stvaralačku volju, koliko u načelnim stvarima, toliko i u pojedinostima.

Zemlje u tranziciji, u potrazi za svojim uzorom u tržišnom gospodarstvu, mogu i trebaju posegnuti za iskustvima industrijskih zemalja s tržišnim gospodarstvom. Ovdje se ne radi o kopiranju stranih modela, već prije o dobivanju poticaja i orijentacijske pomoći za vlastiti proces traganja. To je cilj i ovog istraživanja o socijalnom tržišnom gospodarstvu - gospodarskom sustavu Savezne Republike Njemačke.

Ako se brojne postojeće varijante tržišnog gospodarstva njemačkog gospodarskog sustava iznose kao jedan od mogućih orijentacijskih okvira za zemlje u tranziciji, tada se to čini iz dva razloga: kao prvo, socijalno tržišno gospodarstvo Njemačke u proteklih 45 godina pokazalo se kao vrlo uspješan tržišni sustav. Njemačko gospodarstvo, koje se nakon završetka Drugog svjetskog rata dugo vremena smatralo "gospodarskim čudom", već mnogo godina ima vodeće mjesto u skupini visokorazvijenih industrijskih država. Uspjeh socijalnog tržišnog gospodarstva izlazi na vidjelo prije svega onda kad se kao mjerilo ne uzima samo godišnji porast bruto-domaćeg proizvoda, nego se u ocjenjivanje uključuju i vrijednosti poput društvene pravednosti, jednakosti prilika za sve, humanizacije svijeta rada, demokratizacije privrede i zaštite okoliša.

Kao drugo, socijalno tržišno gospodarstvo pokazuje značajne razlike u odnosu na gospodarske situacije u drugim industrijskim zemljama. To posebno vrijedi za anglosaksonski i japanski model tržišnog gospodarstva. Socijalno tržišno gospodarstvo Njemačke stoji kao suprotnost

kontinentalno-europskom gospodarstvu, iako su u međuvremenu, tijekom zapadnoeuropske integracije, ove razlike znatno smanjene.

Znanstvena rasprava koja se nalazi pred vama donosi pregled onih elemenata socijalnog tržišnog gospodarstva koji osiguravaju njegovu otvorenost, dinamiku, učinkovitost i socijalnu usklađenost. Pri tome nas prvenstveno zanimaju oni elementi po kojima se njemački sustav razlikuje od drugih gospodarskih sustava tržišnog gospodarstva. Dakle, radi se o specifično njemačkim oblicima sustava tržišnog gospodarstva, a ne o objašnjavanju načina funkcioniranja tržišnog gospodarstva na primjeru Njemačke.

1. Ishodišni i okvirni uvjeti socijalnog tržišnog gospodarstva

1.1. Povijesna prilika za novi početak

Nakon završetka Drugog svjetskog rata Njemačkoj se, kao niti jednoj drugoj industrijskoj zemlji, pružila prilika za potpuno novi početak. Politička elita poratne Njemačke bila je svjesna svoje povijesne zadaće. Pošlo im je za rukom uspostaviti novi državni i društveni poredak koji je od Savezne Republike napravio modernu i demokratsku industrijsku zemlju. Njemačka se mogla jednim udarcem osloboditi pogrešnih povijesnih smjerova razvoja, okorjelih struktura i brojnih drugih "starih repova". U mnogim područjima gospodarstva i društva pojavile su se institucije, organizacijske strukture, glasački i porezni načini rada koji su bili učinkovitiji nego u drugim industrijskim zemljama.

Dvije odluke koje su donesene s tim ciljem treba posebno istaknuti: kao prvo, odluku o državnom Ustavu koji je odredio političko uređenje Savezne Republike Njemačke te kao drugo, odluku da socijalno tržišno gospodarstvo bude mjerodavno gospodarsko uređenje. Ova dva načina uređivanja dala su obim apstraktnim načelima uređenja demokracije i tržišnog gospodarstva njihov specifično njemački oblik. Ove specifičnosti bit će dalje razradene u sljedećim poglavljima.

Jedna od osobitosti "nultog časa" jest činjenica da su Saveznici ograničavali njemačku politiku. U nastojanju da se spriječi nastanak jake njemačke centralne države, Saveznici su postavili okvire za preobražaj Njemačke. Nova njemačka država morala je biti organizirana na federativan način sa slabom centralnom vlašću (Savezom) i snažnim pokrajinama i općinama. Iz ovog preduvjeta nastalo je Savezno vijeće kao institucija koja je savezним pokrajinama udijelila veliko pravo suoblikovanja kao i novčano uređenje u kojem su zadaće tri državne razine kao i odgovarajuća raspodjela poreznih prihoda utvrđeni u skladu s Ustavom. Također je Saveznoj vladi trebao biti uskraćen direktan pristup središnjoj banci. To je na kraju dovelo do Zakona o Saveznoj banci koji je njemačkoj Saveznoj banci (Bundesbank) osigurao veliku autonomiju u odnosu na vladu. Prema uputama Saveznika također su razbijeni veliki gospodarski karteli te su time stvoreni temelji za uređenje

učinkovite konkurencije. Ne može se zanemariti činjenica da su uvjeti koje su postavili Saveznici ono što je oslobodilo put za decentralizirana i federativna rješenja u Njemačkoj, rješenja koja danas mnogim zemljama mogu poslužiti kao model.

Izloženi politički položaj Savezne Republike Njemačke u sukobu između Istoka i Zapada također je pripadao povijesnim osobitostima koje su ustrajno oblikovale njemačku gospodarsku politiku. Zbog svog zemljopisnog položaja Savezna Republika Njemačka morala se više od bilo koje druge zapadne industrijske zemlje uspoređivati sa socijalističkim gospodarskim sustavima, a to je prije svega značilo da je morala biti uspješna na socijalno-političkom polju. Možda se upravo sukobu između Istoka i Zapada može pripisati pojava da se socijalno usmjerenje njemačkog gospodarstvenog sustava tijekom vremena tako snažno izrazilo.

1.2. Stabilnost unutrašnjih i vanjskih političkih okvirnih uvjeta

Socijalno tržišno gospodarstvo Savezne Republike Njemačke povezana je sa političkim sustavom parlamentarne demokracije. Oba dijela sustava, gospodarski i politički, bila su u proteklih 40 godina povezana na pozitivan način. Veliko prihvaćanje parlamentarne demokracije u unutrašnjoj politici dodatno je doprinijelo da se u krajnje stabilnim političkim okvirnim uvjetima moglo razviti socijalno tržišno gospodarstvo. Isto tako, ekonomski uvjeti socijalnog tržišnog gospodarstva povećali su prihvaćanje političkog sustava.

Jedan, ne manje važan preduvjet za razvoj socijalnog tržišnog gospodarstva bili su stabilni vanjskopolički okvirni uvjeti. Sa zadatkom da se povijesna njemačka "kolebljiva politika" jasno orijentira prema Zapad, stvoren je nakon završetka Drugog svjetskog rata vanjskopolički okvir koji je s Europom zajednicom i NATO-m pronašao svoj obavezujući okvir. Ovaj vanjskopolički okvir je političkom i gospodarskom sustavu Savezne Republike Njemačke dao važne i osnažujuće poticaje.

Za Saveznu Republiku Njemačku su pozitivne veze između unutrašnjih i vanjskih političkih okvirnih uvjeta s jedne strane i gospodarskog razvoja s druge strane toliko očite, da ih u okviru ove studije ne moramo pobliže analizirati.

1.3. Primat ekonomskog

Gospodarski uspjesi i vrhunska dostignuća uvijek su se ostvarivali onda kad su ljudi bili spremni svoje ekonomske interese podrediti svemu drugom. To jednako vrijedi za pojedince kao i za skupine ili čitava društva. Vjerojatno je nebitno događa li se to zbog vanjske prisile ili slobodnom voljom.

U povijesnoj perspektivi pretežito su europska društva bila ona u kojima se razvila određena gospodarska i radna kultura koja se očitovala u tome da se u svemu prepozna ekonomski potencijal i da se sve iskoristi za očuvanje i širenje izvanjske egzistencije. Ovoj "merkantilističkoj sklonosti europskog duha" može se zahvaliti jedinstveno oslobađanje proizvodnih snaga i porast materijalnog standarda.¹ I ta je sklonost ono što europske kulture razlikuje od drugih visokorazvijenih kultura.

Primatu ekonomije nisu danas vjerna samo europska društva. Osim SAD-a, prvenstveno su se neke azijske zemlje gotovo bezuvjetno predale politici rasta. Teško je reći zašto su upravo određena društva spremna sva važna područja života staviti u službu gospodarskih uspjeha te nastoje gospodarski nadmašiti druge nacije. Sigurno je jedino da ta spremnost ne proizilazi iz određene organizacije gospodarskog sustava, osobitosti političke situacije ili naročito povoljnog položaja u pogledu prirodnih resursa, iako ovi elementi mogu pojačati odnosno unazaditi potpuno razvijanje proizvodnih snaga.

U Europi su prvenstveno zemlje Zapadne i Srednje Europe bile te koje su bile naročito ekonomski aktivne. Sjever i Jug, a naročito Istok ponajčešće postavljaju druge prioritete.² Doista, niti u tim regijama nije se ekonomija smatrala nevažnom, no nikad joj nije pridavana ona važnost koja joj je pridavana npr. u Njemačkoj. "U ovim regijama su npr. socijalne spona, rodbinske veze i susjedski odnosi imali (i imaju) mnogo veće značenje nego sam gospodarski uspjeh. Imati vremena ili uzeti sebi vremena, uživati u kreativnoj okolici ili čak ništa ne raditi, ukratko: biti ekonomski neproduktivan je ovdje bio (i jest) - u različitoj mjeri- izraz sadržajnog života, a ne bezvrijedno besposličarenje."³ "Ekonomska bit" veze u koju

1 Vidi M. Miegel, *Alchemie des Reichtums*, u : *Die Zeit*, 4.5.1990., str. 41 f.

2 Vidi isto.

3 Vidi isto.

ulaze društvo i gospodarski poredak također može biti različita. U gospodarskim statistikama iskazuje se u višim ili nižim pokazateljima produktivnosti. Čak i kad bi sve zemlje svijeta imale tržišno gospodarstvo i dalje bi bila prisutna znatna razlika u razini blagostanja.

Kad se u inozemstvu gospodarska i radna kultura Njemačke opisuje izrazima poput marljiv, točan, discipliniran itd., onda takvi atributi s obzirom na spomenutu pozadinu dobivaju svoju stvarnu vrijednost. Pri tome se misli na načelan stav ljudi koji je u njemačkom društvu očito jače izražen nego u mnogim drugim društvima, odnosno ekonomski uspjeh je postavljen kao najvažnije mjerilo u životu.

Gospodarski uspjeh Savezne Republike Njemačke u posljednjih četrdesetak godina može se ponajviše pripisati snažnoj volji njezinog stanovništva da iz ruševina Drugog svjetskog rata izgradi novu Njemačku. Bez ove spremnosti na napore koje je snosilo čitavo društvo ne bi bilo moguće ostvariti "njemačko gospodarsko čudo", a niti zadržati kasnije dostignut položaj na samom vrhu među industrijskim zemljama.

Čak i temeljne sklonosti ljudi tijekom vremena podliježu promjenama. Stoga, kako volja za gospodarskim naporima u jednom društvu može rasti, tako može doći i do takvog razvoja koji značenje gospodarske sfere relativizira. U Saveznoj Republici Njemačkoj već je dulje vrijeme prepoznatljiv upravo takav razvoj situacije. Tijekom povijesno jedinstvenog povećanja blagostanja javlja se, vezano za promjenu generacija, promjena vrijednosti koja je za daljnji gospodarski razvoj od odlučujuće važnosti. Gospodarski rast je kao društveno-politički cilj u međuvremenu izgubio svoje iznimno i općeprihvaćeno značenje. Slobodno vrijeme, zdravlje i zaštita prirode danas imaju bitno veću ulogu nego što su to imali u poratno doba.

2. Konceptijski temelji socijalnog tržišnog gospodarstva

2.1. Jedinstvo načela oblikovanja

Kad su donositelji političkih odluka nakon Drugog svjetskog rata stajali pred zadaćom pronalaženja novog gospodarskog uređenja Njemačke, njihove su odluke mjerodavno odredila konceptijska razmišljanja. To su bile prije svega ideje preuzete iz ordoliberalizma⁴ te razrađene zamisli Muller-Armacka i Ludwiga Erharda o koncepciji "socijalnog tržišnog gospodarstva", koje su novom gospodarskom sustavu dale specifično njemačko obilježje.

Tijekom posljednjih 45 godina njemački se gospodarski sustav značajno promijenio. Postao je složeniji i diferenciraniji te se dijelom jako udaljio od svog izvornog koncepta. Socijalno tržišno gospodarstvo devedesetih ne može se stoga primjereno buhvatiti kategorijama ordoliberalizma, odnosno teorijskim konceptom socijalnog tržišnog gospodarstva koji je razrađen četrdesetih godina. S druge bi pak strane bilo pogrešno socijalnom tržišnom gospodarstvu Njemačke osporiti svaku konceptijsku utemeljenost. Još i danas njemačka ekonomija u velikoj mjeri odgovara uzoru koji je oblikovan prema pojmu "socijalnog tržišnog gospodarstva". Stoga ćemo razraditi one konceptijske temelje na koje se njemački gospodarski sustav nepromjenjeno oslanja i koji kako prije tako i sada, predstavljaju važne smjernice za ponašanje donositelja političkih odluka.

Koncept socijalnog tržišnog gospodarstva temelji se na ideji preuzetoj iz ordoliberalizma, a koja kaže da različita područja čovjekovog života nisu izolirana jedna od drugih. Iz te je međuovisnosti izveden postulat o tome da se društveni sustav oblikuje u svoj svojoj razgranatosti u skladu s hijerarhijskim i jedinstvenim načelima ("jedinstveno načelo oblikovanja"). Ostvarivanje jednog takvog poretka primarna je zadaća države, odnosno državne politike poretka.

4 Temelje ordoliberalizma je 40-tih godina razvila jedna skupina njemačkih nacionalnih ekonomista, tzv. "Freiburška škola". Središnja točka ove škole bilo je razmišljanje o uređenju, poretku, te se u konačnici radi o osiguravanju slobode pojedinca (individuuma) u svim područjima ljudskog postojanja.

Kod stvaranja i razvoja određenog gospodarskog sustava uvijek se radi i o pitanju kako se mogu poštivati normativne temeljne pozicije jednog društva u gospodarskoj sferi ljudskog djelovanja u kojoj se primarno radi o najekonomičnijoj upotrebi oskudnih resursa. Socijalno tržišno gospodarstvo ovdje predstavlja poredak koji nastoji uskladiti postulat ekonomske učinkovitosti s društvenim ciljevima - individualnom slobodom, socijalnom pravednošću i zaštitom prirodnih bogatstava koja predstavljaju temelj života. Zbog toga cilj socijalnog tržišnog gospodarstva nije maksimalan porast proizvodnje dobara i usluga, nego stopa rasta socijalnog proizvoda koja pojedincima omogućuje potpuni razvoj njihovih gospodarskih sposobnosti uz pravednu raspodjelu postignutih rezultata, a koja je prihvatljiva u ekološkom pogledu.

Socijalno tržišno gospodarstvo Njemačke je ponajviše i prije svega tržišno-gospodarski sustav. Ono je, iako ima neke vlastite važne naglaske, organizirano prema načelima koja vrijede za sve tržišno-gospodarske sustave ("kriteriji ekonomskog oblikovanja"). Ono je svoj odlučujući izraz, a time svoj od drugih tržišno-gospodarskih sustava odmaknuti profil postiglo onim kriterijima oblikovanja koji proizlaze iz društvene razine ("kriteriji društvenog oblikovanja"). Ekonomski i društveni kriteriji oblikovanja bit će ukratko predstavljeni u tekstu koji slijedi. Njihovo je značenje izloženo u idućem odlomku u kojem su predstavljeni najznačajniji dijelovi uređenja socijalnog tržišnog gospodarstva.

2.2. Ekonomska načela oblikovanja

Konstitutivni elementi sustava tržišnog gospodarstva dovoljno su često opisivani u ekonomskim udžbenicima, tako da ih ovdje ne moramo pobliže predstavljati. Na njima se temelji i njemački gospodarski sustav. Međutim, u Njemačkoj se veća važnost pridaje konkurenciji i monetarnoj stabilnosti nego u većini drugih zemalja OECD-a. To vrijedi i za načelo konstantnosti odnosno predvidivosti gospodarske politike.

Uvjeti konkurencije: Bez učinkovitih uvjeta konkurencije sustavi gube svoju otvorenost, a time i svoju inovacijsku moć. Učinkovita alokacija oskudnih resursa na tržištima dobara i proizvodnih čimbenika svakako više nije zagaranćirana. Budući da sudionici tržišta nastoje konkurenciju ograničiti

ili čak isključiti, osiguranje učinkovitih uvjeta konkurencije se smatra najvažnijim dijelom gospodarske politike države.

Stabilnost cijena: Jedno od temeljnih ordoliberalnih uvjerenja jest da se učinkoviti uvjeti konkurencije mogu ostvariti samo kad je vrijednost novca stabilna. Stoga cilj postizanja stabilne vrijednosti novca zauzima u koncepcijskom smislu više mjesto nego drugi privredno-politički ciljevi, kao npr. gospodarski rast, ravnoteža svih gospodarskih odnosa s inozemstvom ili puna zaposlenost. Cilj osiguravanja stabilne vrijednosti novca izvodi se i u skladu sa zapovjedi o socijalnoj pravednosti jer je visoka stopa inflacije povezana s negativnim redistributivnim djelovanjima.

Stalnost gospodarske politike: Dosljedna usmjerenost državne gospodarske politike na stvaranje, zaštitu i napredovanje opsežnog i uredenog sustava (politika uređenja) prije svega isključuje državne ad hoc intervencije. Privatni sudionici u gospodarstvu trebaju biti u mogućnosti da se u svom planiranju oslanjaju na, od države postavljene, okvime uvjete te tako ostvarivati svoje odluke na jednoj stabilnoj kalkulacijskoj osnovi.

2.3. Društveno-politička načela oblikovanja

Socijalno tržišno gospodarstvo je mnogo više od mehanizma tržišta i cijena ograničenog socijalnom politikom. Ono predstavlja trajno nastojanje da se zbivanja na tržištu dobara i proizvodnih čimbenika stave u svedruštveni kontekst te da se rezultati tržišta ocjenjuju u okvirima ostvarivanja dotičnih svedruštenih ciljeva. Ovdje su potrebni konkretni kriteriji ocjenjivanja, odnosno načela oblikovanja.

Jednake mogućnosti

Tržišno-gospodarski sustavi su smjernice za stimuliranje i koordiniranje individualnih ostvarenja. Bitan preduvjet za potpuno razvijanje individualnog ostvarivanja su jednake mogućnosti za sve. Tržišta tu jednakost ne pružaju automatski. Stoga je u socijalnoj tržišnoj privredi Savezne Republike Njemačke državi dodijeljena zadaća da stvori takve okvime uvjete koji jamče stvarnu jednakost mogućnosti. Po tome se ona razlikuje od liberalnih predodžbi o tome da se tržišta trebaju prepustiti sama sebi.

Vrlo velika važnost načela stvarne jednakosti mogućnosti u sustavu socijalnog tržišnog gospodarstva može se pokazati na mnogim primjerima. Ovdje su izloženi sljedeći:

- Uvjeti konkurencije: samo kroz osiguravanje učinkovite radne konkurencije može se osigurati da nikome neće biti onemogućeno ponuditi svoj rad na tržištu zbog koncentracije moći ili nepoštenog postupanja.

- Zdravstveni i obrazovni sustav: u modernom društvu koje zahtijeva učinkovitost mogućnost sudjelovanja u privrednom životu imaju samo oni koji su zdravi te dobro naobraženi. Stoga su zdravstveni i obrazovni sustav u Saveznoj Republici Njemačkoj tako ustrojeni da svatko, neovisno o visini prihoda, ima potpun pristup do oba sustava.

- Tržište radne snage: individualni ponuđač određenog posla je zbog svoje slabe elastičnosti u ponudi u odnosu na potraživača posla strukturalno zaklinut. Tek će korištenjem instrumenta kolektivnog ugovora o zaradi biti uspostavljena jednakost mogućnosti na tržištu radne snage.

- Regionalna jednakost mogućnosti: Uzor koji socijalno tržišno gospodarstvo želi dostići jest da svi Njemci, neovisno o njihovom regionalnom prebivalištu, imaju iste mogućnosti za oblikovanje svog života. Stoga tržištima sa sklonošću stvaranja centara aglomeracije mora biti suprotstavljena federativna struktura koja će sprečavati stvaranje većih regionalnih razlika.

Društvena pravednost

Temelj materijalnog blagostanja društva je postojanje konkurencije. Međutim, ona može davati rezultate koji će ići protiv predodžbi o pravednosti koje su prisutne u određenom društvu. Zbog toga socijalno tržišno gospodarstvo predstavlja pokušaj povezivanja načela učinkovitosti i društvene pravednosti. Za to je potrebno aktivno djelovanje države. Posebno treba naznačiti:

- korigiranje raspodjele prihoda koju je odredilo tržište,
- osiguravanje minimalnih socijalnih standarda za one koji kraće ili duže vrijeme ne mogu privređivati,
- pojačana materijalna i pravna zaštita određenih društvenih skupina kao i

- pridavanje socijalne note procesima prilagođavanja koji su se pokazali nužnima tijekom tehnoloških i gospodarskih promjena.

Do korigiranja tržišnih rezultata konkretno dolazi putem namjerne političko-uređivačke promjene okvirmih uvjeta, odnosno kroz direktne mjere u okvirima državne politike prihoda i rashoda. Očito je da je u pluralističkim demokratskim društvima težnja ka socijalnoj pravednosti predmet intenzivnih političkih rasprava.

Supsidijarnost i solidarnost

Načelo supsidijarnosti temelji se na predodžbi o samostalnosti i samostalnoj odgovornosti pojedinca i manjih socijalnih tvorevina nekog društva (obitelj, zajednica). Pojedincu se ne smije oduzeti i na zajednicu prenijeti odgovornost za ono što on može učiniti vlastitom inicijativom, već tek onda kad su njegove snage premašene, solidarno nastupa sljedeća, viša jedinica - obitelj, grupa za samopomoć itd.

Organizacija društvenih sustava u Saveznoj Republici Njemačkoj počinje od obitelji i primarnih skupina, čija su posebna svojstva osobnost kontakta sa članovima i preglednost, te preko sekundarnih skupina organiziranih prema mjestu ili funkciji (općina, profesionalna udruženja, sindikat) doseže do države kao političke zajednice koja ih sve obuhvaća. Država mora stvoriti preduvjete te se brinuti da socijalne tvorevine ostanu učinkovite.

Načelo supsidijarnosti je u Saveznoj Republici Njemačkoj posebno jako izraženo u dva područja. S jedne strane, u uređenju Njemačke kao savezne države u kojoj se provodi raspodjela državnih zadaća na pojedinačna područna tijela idući odozdo prema gore. Ovo u prvom redu općinama osigurava visoki stupanj samouprave te jamči da građani ne budu udaljeni od djelovanja države. Drugo područje u kojem je načelo supsidijarnosti postalo dominirajućim kriterijem oblikovanja je socijalni sustav. Isprva se od pojedinca traži da odgovorno postupi. Tek kad su njegove radne sposobnosti premašene, nastupa solidarnost grupe i time obveza države.

Kooperativni federalizam

Njemačka je federativna savezna država. Savezna država, pokrajine i općine tri su razine na kojima se provodi državno djelovanje. Cilj njemačkog federalizma je obzirom na političko oblikovanje volje usklađen i stabilan

odnos tih triju razina. To s jedne strane u radu zakonodavstva jamči snažan, ustavom određen, položaj Saveznog vijeća kao organa pokrajina; svi zakoni koji se tiču pokrajina moraju imati suglasnost Saveznog vijeća. Za političku praksu možda je od još većeg značenja višeslojna politička suradnja između savezne države, pokrajina i općina. Ovaj oblik zajedničkog djelovanja, koji se opisuje kao kooperativni federalizam, uspješan je kako u vertikalnom (savezna država u odnosu na pokrajine, pokrajine u odnosu na općine) tako i u horizontalnom pravcu (u međusobnim odnosima pokrajina, a dijelom i općina).⁵ U gospodarskom sustavu Njemačke federativna struktura se ponajprije konkretizira u financijskom poretku koji osigurava financijsku neovisnost pojedinačnih razina s obzirom na ispunjavanje njihovih ustavom određenih zadaća.

Demokratizacija gospodarstva

S obzirom na mišljenje da su na sva područja društvenog sustava međuovisna i povezana te da su radi toga organizirana prema jedinstvenim načelima oblikovanja, politika uređivanja države zadala je sebi konkretnu zadaću da i okvirne uvjete u gospodarstvu ustroji tako da oni odgovaraju smjernicama slobodnog i demokratskog društva. U socijalnom tržišnom gospodarstvu su individualne slobode i pravo na sudjelovanje, kao i u većini sustava tržišnog gospodarstva, ograničeni na formalno pravo slobode pogodbe. Socijalno tržišno gospodarstvo u tom pogledu izlazi iz svojih okvira, ono predstavlja nastojanje da se i procesi odlučivanja vezani za proizvodnju u poduzećima, podlože demokratskim načelima oblikovanja, a da se pri tom ne unište temelji sustava tržišnog gospodarstva. Srž demokratskog oblikovanja gospodarskog života je suodlučivanje.

Socijalna odgovornost vlasništva

Kod socijalnog povezivanja vlasništva je, kao kod gotovo niti jednog drugog načela oblikovanja, očito nastojanje idejnih začetnika socijalnog tržišnog gospodarstva, da se pronađe srednji put između socijalističkog i

kapitalističkog gospodarskog sustava. Za obje vrste gospodarskih sustava vlasništvo nad sredstvima za proizvodnju je konstitutivno: u jednom je slučaju ono privatno vlasništvo, koje jamči gotovo neograničenu vlast u raspolaganju, a u drugom je slučaju državno vlasništvo. Za socijalno tržišno gospodarstvo privatno vlasništvo nad sredstvima za proizvodnju također je konstitutivno, no, međutim, njegovo je korištenje ograničeno. To se ograničenje uređuje zakonskim putem i tekućim sudskim pravorijekom (kontinuiranim sudskim presudama). Cilj je odgovorno ophođenje s vlasništvom, što se posebice traži s obzirom na interese drugoga.

2.4 Politika usklađivanja zahtjeva i stvarnosti

Gospodarska i društvena načela oblikovanja, koja za osnovu uzimaju sustav socijalnog tržišnog gospodarstva, sigurno nisu uvijek u potpunosti ostvariva. S jedne strane postoje mnogobrojne nepravilnosti u konkurenciji, naročito u obliku subvencioniranja nerentabilnih grana gospodarstva. S druge strane, tijekom posljednja četiri desetljeća, bilo je događaja koji su proturječili slici socijalnog tržišnog gospodarstva. Na primjer, povećano ograničenje individualnog prostora za rad u svakodnevnom gospodarskom životu poplavom administrativnih propisa ili istiskivanje načela državne novčane potpore.

Nesrazmjer između ustrojno-političkog zahtjeva i ustrojno-političke stvarnosti ima sigurno mnogo uzroka. Ali, odlučujuće je to što u demokratskim društvima, koja obilježava veliki naglasak na pojedincu i njegovim političkim i gospodarskim pravima, politika usklađivanja predstavlja vrlo ambiciozan koncept koji državu vrlo brzo može preopteretiti jer od nje se, s jedne strane zahtijeva da u smislu oblikovanja demokratske volje, usko surađuje s raznim društvenim grupacijama, a, s druge strane, da s raspoloživim snagama štiti interese zajedništva nasuprot pojedinačnim interesima.

⁵ U suradnji Saveza i pokrajina sudjeluje oko četiri stotine stalnih odbora. Vijeća za financijsko planiranje, konjunkturu, znanost i Njemački savjet za obrazovanje razvili su se u koordinacijske odbore posebne vrste i posebne težine. Ništa manje intenzivna nije niti međusobna suradnja pokrajina. Ovdje valja istaknuti zasjedanja premijera i ministara kao i velik broj odbora i komisija koje su osnovali.

3. Oblikovanje segmenata

3.1 Uređenje uvjeta konkurencije

Ako se na razvoj gleda kao na otvoren, spontan, slobodan i nepredvidiv proces, samo ona društva koja ne odbacuju stalne promjene i ne stvaraju od njih tabue, već su prema njima otvorena, imaju priliku opstati u tom procesu. Sustav u kojem nema mjesta nepredvidljivosti propast će zbog promjena u svojoj okolini. Sustavi tržišnog gospodarstva su otvoreni sustavi; oni pokazuju okvir produktivnog reagiranja na nove probleme, želje i izazove, koliko god to društvo dopušta. Stupanj otvorenosti, koji pokazuje tržišno gospodarstvo u stvarnosti, ne razlikuje se samo od zemlje do zemlje, nego pokazuje znatne razlike u različitim vremenskim razmacima.

Socijalno tržišno gospodarstvo svoj uspjeh prvenstveno zahvaljuje činjenici da je u vangospodarskim odnosima uvijek otvorenije nego većina drugih tržišnih gospodarstava. Niti jedna od velikih industrijskih nacija nije se tako dosljedno uključila u međunarodnu podjelu rada i pokazala tako visok stupanj povezanosti sa svjetskim gospodarstvom kao Savezna Republika Njemačka. Trgovinska politika Savezne Republike zastupa liberalnu svjetsku trgovinu, iako su njezine mogućnosti trgovine ograničene okvirima Europske zajednice. U području međunarodnog prometa kapitala i direktnih investicija, u Njemačkoj već dugo nema administrativnih ograničenja. Također, s obzirom na unutrašnje gospodarske probleme, Saveznu Republiku uvijek karakterizira velika spremnost na strukturalne promjene. Samo da podsjetimo na veliki proces prilagođavanja u poratnom razdoblju, u tekstilnoj industriji, brodogradnji, rudnicima ugljena i industriji čelika.

Otvorenost nekog gospodarskog sustava ne dolazi sama od sebe već mora biti stvorena kroz funkcionalnu konkurenciju i strogu politiku konkurencije. Bez konkurencije, gospodarski sustavi gube svoju otvorenost, a time i dinamičnost i inovacijsku snagu. Zbog svake neprovedene inovacije bit će izvana pritisnuti i potisnuti. Zakon protiv ograničavanja konkurencije (GWB) nije uzalud označen kao temeljni zakon socijalnog tržišnog gospodarstva. Ta karakterizacija izražava izuzetno značenje koje se pridaje

poretku i politici konkurencije u socijalnom tržišnom gospodarstvu.⁶

Dva najvažnija instrumenta Zakona protiv ograničavanja konkurencije su zabrana kartela i kontrola fuzije. Zabrana kartela usmjerena je protiv poduzetničkih dogovora koji ograničavaju konkurenciju (dogovorima o cijeni, količini i području djelovanja). Kontrolom fuzije mogu se zabraniti spajanja poduzeća ako se njima stvara ili pojačava vladajući položaj na tržištu. Daljnje instrumente predstavljaju zabrana vertikalnog vezanja cijena, sprečavanje zloupotreba od strane vladajućih poduzetnika na tržištu i zabrana diskriminacije. Za provedbu Zakona protiv ograničavanja konkurencije stvorena je nadzorna ustanova, Savezna kartelska služba. Ta služba uživa gotovo sudačku neovisnost i u svojim pojedinačnim odlukama potpuno je neovisna od Savezne vlade.⁷ Kod konkurencije, poduzetnici moraju imati u vidu i Zakon protiv nepoštene konkurencije (UWG), koji ih obvezuje da se pridržavaju "dobrih običaja" koji su izgrađenih u privredi, a od pravne zajednice prihvaćeni kao jeftini i pravedni.⁸

Kao i u većini zemalja, i u Saveznoj Republici određeni dometi gospodarskog života ne podliježu, ili samo djelomično podliježu, konkurencijskom režimu.⁹ Sve u svemu, dopuštena ograničenja konkurencije su iznimka. Većinski dio njemačkog gospodarstva mora se dokazati unutar nacionalne, europske i svjetske konkurencije. Visokom stupnju konkurencije

6 Budućnost njemačke politike konkurencije u velikoj mjeri je pod utjecajem Europske unije. Doduše, još se ne može sagledati u kojem opsegu će Savezna vlada uspeti ostvariti svoj ofanzivni koncept konkurencije, nasuprot defanzivnoj politici članova Unije.

7 Odluke Savezne kartelske službe mogu biti preispitane od nadležnih sudova. Osim toga, postoji i dopuštenje fuzije od strane ministra gospodarstva koji može poništiti odluke Savezne kartelske službe, ako ograničenje konkurencije pogoduje boljiku ukupnog gospodarstva, ili kad je spajanje opravdano višim općim interesima. To dopuštenje je do sada bilo dano samo u manjim, premda važnim slučajevima.

8 "Zakonom protiv nepoštene konkurencije" zabranjena su štetna sniženja cijena, izdavanje poslovnih tajni, klevetanje radi ugrožavanja kredita i reklamiranje s netočnim podacima o robi.

9 Prije svega treba spomenuti sektore/grane: poljoprivreda, promet, ugljen, čelik, opskrba i stanovanje.

ne proturječi činjenica da istovremeno postoji značajan proces koncentracije unutar njemačkog gospodarstva. Zajedničke odluke poduzetnika bivaju, u pravilu, prihvaćene od Savezne kartelske službe ako i dalje postoji pritisak inozemnih konkurenata.¹⁰

Otvorenost ne samo da pruža priliku za uspostavu vlastitog puta, nego predstavlja i opasnost od neuspjeha. U otvorenom sustavu nema nasljednih dobara, nema zahtjeva za očuvanjem posjeda ili položaja - sve je stalno u tijeku, mora se preispitivati, prilagođavati, ili se čak mora i predati. Dakle, sustav tržišnog gospodarstva je u stalnom sukobu s čovjekovom prirodom, s njegovom udobnošću, s njegovim strahom od rizika, njegovom željom za sigurnosti i jasnom perspektivom. Održavanje sustava otvorenim je stoga politički posao koji od političara zahtijeva da društvu zapriječi ugodan put i da ga obaveže na određeni način ponašanja koji od pojedinog građanina (i birača) zahtijeva visoki stupanj prilagodljivosti i često daje tek dugoročne rezultate.

3.2 Uređenje financijskog i valutnog sustava

Njemačka marka se ubraja među najstabilnije i najjače valute svijeta; ona je monetarno sidro europskog sustava valuta. Mogu se izdvojiti dva razloga zbog kojih je njemačka marka međunarodno snažna. Jedan je što se cilj održanja stabilne vrijednosti novca u Njemačkoj visoko cijeni, a drugi razlog su institucijski mehanizmi, nastali 50-ih godina kako bi osigurali trajno postizanje tog cilja.

Visoko društveno-političko suglasje u pogledu stabilnosti vrijednosti novca u uskoj je vezi s povijesnim iskustvom njemačkog naroda s inflacijom i gubitkom vrijednosti novca. Početkom 20-ih godina široki slojevi stanovništva izgubili su svoje cjelokupne uštedevine u besprimjernoj hiperinflaciji. Reforma valute proglašena 1948. ponovno je njemačkom

stanovništvu ukazala na bezvrijednost njihovog novca i sve nominalne imovine izražene u carskoj marci. Iz takog iskustva proizlazi činjenica da je stabilnost nove njemačke marke postavljena glavnim mjerilom valutne politike. U međuvremenu su ova povijesna iskustva stupila u pozadinu uslijed aktualnog doživljavanja prednosti relativno stabilne vrijednosti novca. Svedeno, strah od inflacije i obezvrijeđenja novca još uvijek nesmanjeno postoji u njemačkom stanovništvu.

Za najvišu instituciju valutne politike određena je Deutsche Bundesbank (Njemačka Savezna banka). Prema pravilima Bundesbanke ona jedina snosi odgovornost za stabilnost njemačke marke. U postizanju ovog cilja ona je neovisna i nije vezana nalogima vlade. Obvezna je samo da pomaže općoj gospodarskoj politici Savezne vlade. Ni jedna druga centralna banka u svijetu ne raspolaže slično jakim formalnim položajem u odnosu na vladu.

Zakonom utvrđena neovisnost Bundesbanke pojačana je dvjema daljnjim odredbama: saveznoj državi, posebnim vlasnicima (Saveznoj željeznici, Saveznoj pošti) kao i pokrajinama može odobravati samo kratkoročne kredite, u obliku blagajničkih kredita, u okvirima zakonski određenih gornjih granica. Time je spriječeno financiranje deficitarne unutrašnje politike tiskanjem novčanica bez zlatnih rezervi, što se naveliko prakticiralo nakon 1914. Osim toga se biranje članova dvaju glavnih tijela: Vijeća centralne banke i upravnog odbora - vrši po vrlo uravnoteženom principu i na toliko dug vremenski period (8 godina) da je politički utjecaj vlade na politiku centralne banke praktički nemoguć.

Bilo bi pogrešno iz njemačkog primjera zaključiti kako bi samo neovisne centralne banke mogle jamčiti visoki stupanj stabilnosti cijena. Uspoređivanje međunarodnih primjera pokazuje da i ovisnije centralne banke mogu biti vrlo uspješne u suzbijanju inflacije.¹¹ Ali i kod ovakvih (rjeđih) slučajeva radi se o zemljama koje stabilnost valute stavljaju na

¹⁰ Komisija za monopol, koja od 1974. u razmacima od dvije godine, izvještava Saveznu vladu o poduzetničkoj koncentraciji u privredi i o radu Savezne kartelske službe, utvrđuje da nema razloga za zabrinutost. Usporedi: E. Kantzenbach, *Wettbewerbspolitik in der Bundesrepublik*, u: *Elemente der sozialen Marktwirtschaft*, izdali K.Fasbender/M.Holthus/E.Thiel, Hamburg 1991. stranica 256.

¹¹ Prema rezultatima jednog istraživanja Svjetske banke, zemlje s neovisnim centralnim bankama su uspješnije u suzbijanju inflacije nego zemlje s ovisnim centralnim bankama. Svakako, postoje i izuzeci tog pravila. Zemlje poput Japana ili Singapur postigli su isti uspjeh kao i Njemačka u suzbijanju inflacije, iako su centralne banke u tim zemljama ovisne o odredbama vlade. *World Bank, Policy Research Bulletin*, studeni-prosinac 1992., svezak 3, stranica 2.

slično visoko političko mjesto kao Njemačka. Pitanje kompetencije, odnosno neovisnosti jedne centralne banke postaje uvijek manje bitnim problemom kad je vlada odlučna da zaštiti stabilnost valute. Ali, odlučujuće pitanje je koliko dugo vlada - naročito u parlamentarnim demokracijama - može politički izdržati taj cilj. Činjenica da većina zapadnih industrijskih zemalja pokazuje bitno veću stopu inflacije od Njemačke dopušta zaključak da neka zemlja ne postupa loše ako oko tiskanja novca podigne što viši "zid" na kojem "pohlepa" države i društvo mogu pronaći svoje granice.

Pored neovisnosti centralne banke, univerzalni je bankovni sustav druga istaknuta značajka njemačkog valutnog i novčarskog sustava. Niti u jednoj drugoj zemlji taj tip univerzalne banke nije tako snažno došao do izražaja kao u Njemačkoj. Suprotno od podijeljenog bankovnog sustava, koji prevladava u anglosaksonskim zemljama i Japanu, u kojem se banke uglavnom ograničavaju na uloge i kreditne poslove, dok efektivne poslove preuzimaju burze, njemačke univerzalne banke nude cjelokupni spektar financijskih usluga. Njihov cjeloviti financijski način poslovanja ("svefinancijski poslovi") uključuje i usluge koje tradicionalno pripadaju u područje osiguravajućih društava.

Osim toga, mnogobrojne univerzalne banke raspolažu i vlastitim gospodarskim savjetovalištim i društvima za nekretnine, za podupiranje svojih kreditnih poslovanja.

Nasuprot anglosaksonskom sustavu u kojemu su investicijske banke odvojene od komercijalnih, sistem univerzalnih banaka pokazuje svoje prednosti i nedostatke. Prednosti se iskazuju na gospodarskoj razini, a konkretiziraju se u smanjenju troškova i rizika za banke. Univerzalne banke otpornije su također na odstupanja u konjunkturmom ciklusu ili na promjene ulagačkih preferencija svojih klijenata. Niti u jednoj drugoj zemlji ne nalazi se toliko bankovnih institucija sa svim najboljim ocjenama boniteta kao u Njemačkoj. Sistem univerzalnih banaka nudi i klijentima čitav niz prednosti. One se, prije svega, sastoje u boljoj ponudi usluga čemu, primjerice, pripada i gusta mreža bankovnih poslovnica. Međutim, postoje također i sukobi interesa. Treba spomenuti sklonost banaka da potrebe gospodarskih subjekata za kapitalom podmiruju kreditnim zaduživanjem, a ne putem emisije vrijednosnih papira (dionica, industrijskih obveznica). Ovo je dovelo do toga da je dubina i širina njemačkog tržišta dionica niža u usporedbi sa

zemljama koje imaju anglosaksonski tip bankovnog sustava. Sama za sebe, veličina unutrašnjeg tržišta kapitala nije značajan gospodarski kriterij, međutim, sa stajališta alokacije svakako je nedostatak kada se vanjsko financiranje gospodarskih subjekata odvija gotovo isključivo bankovnim kreditima.

Pravo protivljenje sistemu univerzalnih banaka posljedica je drugih razmišljanja; to je prije latentni nego stvarni strah od prevelike koncentracije moći. U praksi, u Njemačkoj ne postoji niti jedna gospodarska grana koja ima približno jednaki gospodarski utjecaj kao bankovni sektor. Pritom se pozicija moći banaka samo djelomično oslanja na njihovo dioničarstvo u brojnim tvrtkama, njihovu zastupljenost u nadzornim odborima većine dioničkih društava i deponiranim pravima glasa. Svoj vrhunac doživljava ovaj problem prije svega kroz blizak i dugoročno zasnovani odnos između pojedine tvrtke i "njezine" dotične banke. Specifičnost je njemačkog razvoja, koja ima korijene još u počecima industrijalizacije, da su banke izrasle u ulozu kućnih banaka. Ovaj položaj omogućuje im gotovo neograničeni uvid u sposobnosti tvrtki, strateške planove i investicijske namjere svojih klijenata. Oni, međutim, zauzvrat očekuju da im njihove kućne banke otvore financijske mogućnosti koje će omogućiti ostvarenje planiranih investicija.

Sa stajališta političkog sustava može se činiti teško braniti takvo preplitanje interesa banaka i tvrtki. Prednosti koje čine temelj ovog bliskog odnosa ne smiju se, međutim, podcijeniti. U njih se ubraja i okolnost da poduzeće u periodu gospodarskih teškoća sa svojim financijskim potrebama neće biti ostavljeno na cjedilu. Veće krize u prošlosti uvijek su iznova potvrđivale da su banke - djelomično također i pod pritiskom javnosti spremne na visoke financijske angažmane u korist svojih poduzeća koja trebaju financijsku pomoć. Daljnja prednost bliskih i dugoročno zasnovanih veza sa bankom koja je tek u posljednjim godinama došla do izražaja, mogla bi se kriti u tome da se management u njemačkim tvrtkama može koncentrirati na svoje stvarne zadaće, a ne treba - kao u nekim zemljama sa anglosaksonskim tipom bankovnog sustava trošiti veliki dio svoje energije na obranu od stvarnih ili zamišljenih pokušaja preuzimanja ("take over") svoje tvrtke.

Za politički sustav pokazuje se time središnja zadaća - prepoznavati, a ne uljepšavati opasnosti koje se kriju u nepravilnostima njemačkog sistema univerzalnih banaka. Najvažnije sredstvo za obuzdavanje takvih

neprikladnosti već u početku je i ovdje funkcionalna i valjana konkurencija. Uostalom, na bankama je samim da se nose sa moći koja im pripada u sistemu univerzalnih banaka. Tako dugo dok se ponašaju gospodarski odgovorno kao što su to do sada činile nema razloga poduzimati temeljite promjene njemačkog sistema univerzalnih banaka.

3.3. Financijski poredak

Financijski poredak smatra se jednim od uporišta njemačkog federalizma. On uređuje prije svega vertikalni i horizontalni raspored poreza na saveznu državu, pokrajine i općine u skladu s njihovom gospodarskom sposobnošću i u skladu s njihovim ustavno utvrđenim zadacima.

Ovome pripada još i horizontalno porezno poravnanje između pokrajina, te vertikalno financijsko poravnanje (doznake za popunu saveznih prihoda) radi jačanja opće financijske moći slabijih pokrajina.

Horizontalno financijsko poravnanje sastoji se od ujednačavajućih plaćanja pokrajina s većom gospodarskom moći pokrajinama s manjom gospodarskom moći. Temeljni princip poravnanja pri financiranju pokrajina izgleda ovako: Prvo se utvrđuje financijska snaga pojedine savezne pokrajine. Ona se dobiva zbrajanjem svih prihoda dotične pokrajine, uključivši i općine. Financijska snaga tada se stavlja u razmjer s financijskim potrebama dotične pokrajine. Ona (financijska potreba) se izračunava iz saveznog prosjeka prihoda per capita pomnoženog brojem stanovnika svake pojedine pokrajine. Savezne pokrajine kod kojih financijska snaga prelazi financijske potrebe obveznici su poravnanja i trebaju uplatiti poravnavajući iznos. Kod obrnutog odnosa pojedina zemlja stječe pravo na poravnavajući iznos i prima uplatu. U okviru horizontalnog poravnanja između pokrajina, svaka savezna zemlja treba doseći najmanje 95% prosječne financijske snage svih pokrajina. Garancijska klauzula osigurava da niti jedna zemlja koja ima obavezu uplate poravnavajućeg iznosa ne može pasti ispod 100% prosječnog prihoda per capita.¹²

¹² Ujedinjenjem Njemačke ovome su postupku oduzeti temelji. Stari je sistem funkcionirao budući da oporezivi prihodi per capita stanovništva u pojedinim (starim) saveznoj zemljama nije značajno razlikovao i time su iznosi za poravnanje držani u razumnim granicama. Ujedinjenjem je, međutim, došlo do izrazitog oklona Zapad-Istok, koji se u okvirima poravnanja više ne može otkloniti, odnosno politički i gospodarski bi preopteretilo solidarnost starih saveznih zemalja.

Vertikalno financijsko poravnanje (doznake za popunu saveznih prihoda) dopunjava horizontalno financijsko poravnanje. Pri tome se radi o nenamjenskoj financijskoj potpori savezne države pokrajinama manje financijske snage. Ukupni iznos ovih dodatnih potpora je, trenutno ograničen na 2% prihoda od poreza na dodanu vrijednost.

Financijski poredak koji se osniva na predlošku kooperativnog federalizma osigurava općinama visoki stupanj samouprave. U težište općinske samouprave ubrajaju se prije svega:

- Osiguranje javnih tehničkih priključaka za opskrbu (vode, el. energije, plina, zbrinjavanja otpada, javne rasvjete),
- Vođenje poslova kulture (škole, centri za trajno obrazovanje, knjižnice, kazališta, muzeji)
- Financiranje društvenih djelatnosti (dječji vrtići, umirovljenički domovi, bolnice, sport, socijalna skrb i skrb za djecu),
- Općinske poslove izgradnje (gradnja ulica i stanova, planiranje prostora i prometa).

Za ova područja od neposrednog interesa građana općinama stoje na raspolaganju vlastiti prihodi. One same odlučuju kako žele iskoristiti ta sredstva.

Od osnutka Savezne Republike Njemačke u složenom se i trajnom političkom procesu usuglašavaju prava i obaveze, izdaci i prihodi Savezne države, pokrajina i općina, kao i oblici njihovog zajedničkog djelovanja, te se uvijek iznova prilagođavaju novim datostima. Unatoč neutišanoj kritici da je previše detaljne regulacije, postoji široki konsenzus da je u Saveznoj Republici Njemačkoj izgrađen jedan oblik kooperativnog federalizma koji predstavlja razumni kompromis između centralizirane jedinstvene države i federalističkih usitnjavanja.

Zajedničko djelovanje političkog federalizma i socijalnog tržišnog gospodarstva imalo je presudan utjecaj na gospodarski razvoj Savezne Republike Njemačke. Sustavi tržišnog gospodarstva posjeduju jednu unutrašnju sklonost ka izgradnji regionalnih neravnoteža i aglomeracija. Centralizirane države teže povećanju tih razlika u korist svoga političkog kapitala. Kada bi se ove tendencije makar i u manjem obujmu odvijale u

Njemačkoj, bilo bi to prije svega zbog njezine federativne strukture. Nadređeni pojam njemačkom federalizmu je jednakost životnih uvjeta u cijeloj zemlji. Ovo je utvrđeno u Ustavu.¹³ Primjena ovog principa u političkoj praksi dovela je do toga da je ponuda javnih dobara od cesta preko škola do kulturnih ustanova u svim saveznim zemljama gotovo jednaka. Ne postoji veća zapadna industrijska zemlja koja ima tako raširenu regionalnu strukturu u odnosu na gospodarsku snagu i životne uvjete kao Savezna Republika Njemačka. Ovo stanje treba, u značajnoj mjeri, pripisati njemačkom financijskom poretku.

Federativna struktura Savezne Republike Njemačke dovela je konačno i do jedne osobitosti koja se u drugim razvijenim industrijskim zemljama ne pojavljuje ili ne u tako izgrađenom obliku. To je konkurencija između samih saveznih zemalja i njihove politike privlačenja industrije. Niti jedna vlada pojedine savezne zemlje ne može sebi dopustiti da u duljem roku značajnije zaostane za ostalim savezним zemljama. Ona se kontinuirano mora opravdavati vlastitim biračima, kao i uspješnijim savezним zemljama koje imaju obavezu plaćanja iznosa za poravnanje.¹⁴

3.4. Sustav obrazovanja

Proizvodna sposobnost (efikasnost) svake nacionalne ekonomije (narodnog gospodarstva, nacionalne privrede) zavisi u visokoj mjeri o stručnosti njezinih stanovnika. Savezna Republika Njemačka raspolaže u ovom području visokim mjestom u odnosu na međunarodne standarde. Ono počiva na efikasnom sustavu obrazovanja.

Promatrano sa gospodarskog gledišta (ekonomskog aspekta), obrazovnom sustavu pripada značajna zadaća - stvarati upravo one kvalifikacije koje gospodarski razvoj traži od zaposlenika. Tehnički napredak i razvoj međunarodne podjele rada uvjetuju ne samo da se stručni zahtjevi brzo

mijenjaju, već se u cjelini značajno povećavaju. U Saveznoj Republici Njemačkoj na ove zahtjeve pokušava se odgovoriti putem što šire postavljenog i utemeljenog osnovnog obrazovanja mladeži.

Škole za opće obrazovanje pružaju u maloj mjeri znanja koja se izravno mogu primijeniti na radnom mjestu. U tim školama na prvom je mjestu opće obrazovanje učenika i sveobuhvatni razvoj njihove osobnosti.¹⁵

Posebno visoko mjesto stječe Savezna Republika Njemačka putem svog dvojnog sustava obrazovanja za rad koji obuhvaća veliki broj stručnih škola, akademija itd. Niti jedna druga država nema sustav obrazovanja za rad koji bi se po opsegu i sadržaju mogao usporediti sa ovim.

Značajka je dvojnog sustava obrazovanja za rad vremensko-stručno povezivanje praktičnog stručnog obrazovanja u određenom pogonu ili u obrazovnom središtu koje obuhvaća više radionica sa stručno-teoretskom podukom koja se u strukovnoj (obrtnoj) školi odvija u turnusima (slično školovanju uz rad u RH, op. prev.), u pravilu jedan ili dva dana tjedno sa 8 do 10 školskih sati nastave.¹⁶ Zadaća je strukovnih škola također proširiti opće obrazovanje učenika, posebno uzimajući u obzir njihovu stručnu usmjerenost. Otprilike 60% nastave u strukovnim školama otpada na stručnu nastavu, a 40% na opće obrazovanje. Cilj je strukovnog obrazovanja pružiti učeniku široko zasnovano temeljno znanje koje se odnosi na struku, kao i na njemu utemeljeno stručno obrazovanje koje vodi specijalizaciji u struci. Ono nadalje treba postaviti temelje za daljnje trajno obrazovanje u struci, koje pojedincu omogućava stalnu prilagodbu tehničkom, gospodarskom i društvenom napretku te napredovanju u struci.

Obrazovanje se trenutačno odvija u 450 državno priznatih obrazovnih programa, za koje su, svakog pojedinačno, propisani minimalni zahtjevi. Gospodarstvo, sindikati i država djeluju zajednički na razvoju obrazovnih programa i nadziru njihovo pridržavanje u pogonima i strukovnim školama.

13 Usporedi Članak 72 i 106 Ustava (GG)

14 Nekim zemljama uspjelo je zadržati korak jedino uz cijenu natprosječno visokog zaduživanja. Ovu okolnost međutim manje treba pripisivati samom principu federalizma, a više činjenici da nove unutrašnje granice povučene nakon II. svjetskog rata nisu, sa gospodarskog gledišta, u svim slučajevima bile primjerene.

15 Ovo posebno vrijedi za gimnazije. U realnim i osnovnim (glavnim) školama, nasuprot tome, ovladava se konkretnim tehnikama koje se kasnije mogu primjenjivati na radnom mjestu.

16 Takve radionice - obrazovna središta - u pravilu se održavaju uz pomoć države, a osnivaju ih industrijske, trgovačke i obrtničke komore.

U usporedbi s drugim oblicima stručnog obrazovanja, posebno sa stručnim školama s punim fondom sati, obrazovanje u radionicama i strukovnim školama je najčešće odabirani oblik stjecanja radne kvalifikacije. Trenutačno se 70% svake generacije obrazuje na ovaj način.

Za gospodarstvo dvojni sustav obrazovanja za rad predstavlja izvor visokih troškova. Zajedno s mjerama za strukovno usavršavanje, taj je sustav u 1990. godini trošio 83 milijarde DEM, što predstavlja 3,2% društvenog bruto proizvoda.

Njemačke visoke škole nakon Drugog svjetskog rata nisu mogle ponovno dostići svoje negdašnji svjetski ugled kao mjesta istraživanja i napretka. Odnos između društva i sveučilišta u Njemačkoj je već dugo vremena poremećen; distanca između njih postala je prevelika. Istraživanje se u svom značajnom dijelu iz visokih škola preselilo u znanstvene institute, velike istraživačke središta i poduzeća. Osim toga, visokim se školama tek s ogradom priznaje njihova obrazovna uloga. Kvaniteta se pretpostavlja kvaliteti: obrazuje se previše studenata, vrijeme obrazovanja je predugačko, a sadržaj obrazovanja ne odgovara u dovoljnoj mjeri potrebama prakse. Sveobuhvatna reforma njemačkih visokih škola već kasni.

U području stručnog usavršavanja Savezna Republika Njemačka raspolaže raznolikom i sa zahtjevima radnih mjesta kvalitativno usklađenom ponudom. Dok u velikom broju drugih zemalja sustav stručnog usavršavanja u najvećoj mjeri preuzima funkcije početnog strukovnog obrazovanja, u Saveznoj Republici Njemačkoj je ponuda za daljnje obrazovanje značajno jača i usmjerena na prilagodbu kvalifikacija koju traže brze tehnološke promjene. Mjere za profesionalno usavršavanje u pretežnom broju slučajeva provodi samo gospodarstvo.

Pored mjera za daljnje obrazovanje, odnosno usavršavanje, postoje i mjere za prekvalifikaciju. One se financiraju doprinosima za osiguranje nezaposlenih i trebale bi radnicima koji su zbog razvoja tehnologije postali višak pružiti veću priliku da, putem dodatnog obrazovanja, dođu do novog posla. S porastom nezaposlenosti u 80-im godinama, značajno su se proširile i mjere za prekvalifikaciju.

3.5 Red na tržištu rada: slobodno određivanje nadnica i politika tržišta rada

Njemačkom tržištu rada presudno obilježje daje sloboda određivanja nadnica i aktivna državna politika tržišta rada. Iza ovih dvaju izraza stoje opširni propisi kojima se "slobodna igra tržišnih zakona" u značajnoj mjeri stavlja izvan snage. Ovaj pristup se temelji na načelnoj neravnoteži između ponude i potražnje koja vlada na ovom tržištu, koja omogućuje mjere u korist radnika pojedinca u odnosu na efekte rada.¹⁷ K ovome treba pridodati da je njemačko tržište rada, jače nego sva ostala tržišta roba i usluga, obilježeno povijesnim razvojem koji je djelovao u smjeru suprotnom neograničenom liberalizmu u radnim odnosima. Treba se ovdje prije svega sjetiti njemačkog radničkog pokreta, katoličke socijalne nauke, inflacije i svjetske gospodarske krize 20-ih, odnosno 30-ih godina kao i konkurencije zemalja planskog gospodarstva nakon drugog svjetskog rata.

Slobodno određivanje nadnica

Slobodno određivanje nadnica - tarifna autonomija - s pravom se naziva "Magna Charta" njemačkog radnog zakonodavstva: s jedne strane treba posloprimce dovesti u položaj da svoje interese pred poslodavcima mogu štiti kolektivno; s druge strane određivanje cijene na tržištu rada treba ostati slobodno od državnog utjecaja.

Kolektivno zastupanje interesa za očuvanje i unapređivanje radnih i gospodarskih uvjeta pretpostavlja pravo na stvaranje koalicija. Ovo pravo jamči članak 9. Ustava. Autonomiju partnera u određivanju nadnice u odnosu na državu osigurava Zakon o tarifnim ugovorima. Bez obzira na to što bi ga se moglo izmijeniti jednostavnom parlamentarnom većinom, on

17 Strukturna neravnoteža između ponude i potražnje na tržištu rada proizlazi iz njihovih različitih elastičnosti. Za razliku od poduzetnika, pojedinačni radnik ne može "čekati", on mora ponuditi svoju radnu snagu. Njegova pregovaračka pozicija time je nužno slabija od pozicije poslodavca. U tijesnoj vezi s time je njegova netipična reakcija ponude. On ne odbacuje ponudu za rad kada nadnica kao posljedica prevage ponude nad potražnjom padne. Štoviše, on pokušava putem povećanja rada nadoknaditi smanjenje njemu nužnog iznos radničkog dohotka. Osim toga, troškovi tržišnog prilagođavanja (promjena mjesta rada i posla) previsoki su da bi tržišni mehanizam mogao glatko funkcionirati.

praktično uživa pravnu kvalitetu Ustava.¹⁸ U tarifnim pregovorima država se obvezala na neutralnost.¹⁹ Za izgradnju tarifne autonomije od odlučujućeg su značaja odluke Suda za radne odnose. Određena područja, kao npr. pravo na protest, u cijelosti se sastoje od sudskih prosudbi, a druga područja u jednom značajnom dijelu (kao npr. zaštita pri otkazu, davanja za socijalnu pomoć ili radne mirovine).

Kolektivno predstavljanje interesa posloprimaca odvija se putem 17 individualnih sektorskih sindikata udruženih u Savez njemačkih sindikata.²⁰ Oni su politički neovisni od političkih stranaka. Nasuprot njima stoji 46 industrijskih saveza, organiziranih također sektorski, odnosno prema granama. U godišnjem ritmu tarifnih pregovora organiziraju se u pojedinim gospodarskim sektorima tzv. "Vodeći tarifni pregovori". Ovdje ugovoreni zaključci o visini tarife, to jest nadnice, nisu zapravo obvezujući za ostale sindikate i industrijske saveze, no oni u praksi predstavljaju okvir za pregovore u drugim tarifnim područjima.²¹ U cjelini ovaj postupak vodi ka maloj diferencijaciji politike nadnica po sektorima i regijama. Različito kretanje naknada unutar sektora na temelju različitog kretanja produktivnosti u Njemačkoj zamjećuje se samo postepeno i u dužim vremenskim periodima.

Ne vode svi pregovori o nadnicama odmah do uspješnog okončanja. Oblike borbe poput štrajkova i isključivanja rada sindikati i radničke udruge smatraju tek posljednjim sredstvom za borbu radnika. Prije toga uključuje se višeslojni postupak pomirenja. I on je također u nadležnosti tarifnih

18 U ovom smislu Zakon o tarifnim ugovorima usporediv je sa Zakonom o Saveznoj banci. Neovisnost Njemačke Savezne banke mogla bi se ukinuti jednostavnom odlukom parlamentarne većine. Ipak, samostalnost Njemačke Savezne banke drži se "nedodirljivom".

19 Ovo ne vrijedi pri pregovorima za javne službe. Tu je država poslodavac i prema tome partner u pregovorima.

20 Pored sindikata uključenih u Njemački savez sindikata, postoji još jedan niz drugih sindikata, na koje u sumi ne otpada nikakvo veće značenje.

21 Pojedinačni sektorski tarifni rasponi zatim se dodatno dijele ovisno o regiji. Sveukupno postoji 3000 sektorskih/regionalnih tarifnih raspona i time isto toliko tarifnih ugovora.

partnera. Državi je pridržano samo pravo da se u složenim konfliktnim situacijama ponudi kao neutralni posrednik. Do potpune propasti procesa pomirenja obje strane veže obveza apsolutne suzdržanosti.

Zajednički prihvaćene tarife dogovore smatra se najniže prihvatljivima. U pojedinom poduzeću oni se mogu dodatnim tarifnim pregovorima i jednostranim učinkom poduzeća i proširiti, odnosno poboljšati.

Tarifna politika u poduzeću izvršava se u okviru granica suodlučivanja utvrdjenih u tvorničkom pravilniku. Zatim se može zaključiti dogovor između savjeta zaposlenika kao predstavnika zaposlenika jedne firme i uprave poduzeća. Savjet zaposlenika nije organ sindikata nego samostalno predstavničko tijelo zaposlenih u tvrtki u skladu s tvorničkim pravilnikom. Težište tarifne politike u poduzeću čine socijalna pomoć kao i pravo suodlučivanja radnog kolektiva pri uvođenju nove tehnologije i radnih odnosa. Dogovori unutar poduzeća ne mogu staviti izvan snage prihvaćeni tarifni ugovor.

Najvažniji oblik jednostrane dobrovoljne odluke poduzeća su dodaci na tarifom utvrđenu plaću. Oni se često smatraju faktorom prilagodljivosti relativno krutog sustava tarifnih ugovora, odnosno kao okretanje ka tržišno određenim cijenama faktora. Iskustvo, međutim, ne potvrđuje ova gledišta. Dodaci na plaću rasli su gotovo istim stopama kao i nadnice određene ugovorom. Samo je mali broj njemačkih poduzeća iskoristio mogućnost da, u vrijeme recesije, povećanje nadnica koje izbere sindikati kompenzira smanjenjem dobrovoljnog dijela isplate (efekt stisnute kvake).

Državna politika na tržištu rada

Dva najvažnija područja državne radne politike su donošenje Zakona o zaštiti zaposlenih i radna politika koja ima za cilj punu zaposlenost u užem smislu.

Politika donošenja Zakona o zaštiti zaposlenih dovela je tijekom vremena do gotovo savršene pravne zaštite zaposlenika protiv opasnosti za zdravlje, život i socijalne posljedice nezaposlenosti zbog zdravstvenih razloga. Radno pravo Savezne Republike Njemačke ovime je u velikoj mjeri postalo socijalno pravo. Najvažnija područja koja su regulirana propisima su:

- zaštita radnika u užem smislu: od nesretnog slučaja, zdravstvena zaštita i zaštita radnog vremena (propis o radnom vremenu),
- nastavak isplate plaće u slučaju bolesti, otkaza i zaštite radnih mjesta,
- zaštita određenih skupina posloprimaca: mladih, zaposlenih u domaćinstvu, teških invalida, kao i zaštita majčinstva.

Važnu ulogu dobivaju i presude sudova rada, budući da ona u velikoj mjeri preciziraju i razvijaju zakonske odredbe. Od 80-ih godina ističe se tendencija zaštite radnika kao proširenje zaštite stalnosti radnog mjesta, posebno kroz izgradnju zaštite od otkaza (zaštita od nepravедnog otkaza), odnosno putem poboljšanja odredbi o (sporazumno) namirenju.

Druga zadaća državne politike na tržištu rada jest slijediti zahtjev za punom zaposlenošću. Njezin se konkretni cilj sastoji u tome da putem poboljšanja transparentnosti tržišta rada, kao i stručnom i regionalnom pokretljivošću/prilagodljivošću zaposlenika povećaju priliku svakom pojedincu da dođe do mogućnosti zarade. S tim ciljem razvijen je široki stručni instrumentarij. Vrijedne spomena su mjere za posredovanje u zapošljavanju, profesionalno i radno savjetovanje, kao i mjere za poticanje obrazovanja i pokretljivosti. Pored toga, pod određenim uvjetima, poduzeća mogu dobiti financijska sredstva za zadržavanje postojećih ugroženih radnih mjesta, kao i za otvaranje novih.

U slučaju nezaposlenosti, odnosno nemogućnosti poslodavca da isplaćuje plaću, osigurava se naknada za nezaposlene, odnosno naknada za slučaj stečaja. Visina iznosa naknade za nezaposlenost iznosi u prosjeku dvije trećine posljednje primljene neto plaće. Pravo na zahtjev varira ovisno o dužini radnog staža kao i o životnoj dobi tražitelja. Donja granica je 156, a gornja granica 832 radna dana.²²

²² Za posebne skupine osoba, kao npr. za sezonske radnike ili pripravnike i slično, vrijede drugi propisi.

Sažetak

Tržište rada je takvo područje na kojem se najlakše uočavaju razlike između tržišnog gospodarstva utemeljenog na neoliberalnim principima i socijalno-tržišnog gospodarskog sustava. Visinu cijene proizvodnih faktora, a time i razinu zaposlenosti ne određuje mehanizam tržišta i cijena, već sindikati, udruge poslodavaca i država, dakle čimbenici svaki sa svojim grupno egoističkim, političkim i socijalnim ciljevima. Ovi glavni čimbenici ne suprotstavljaju se ekonomskoj racionalnosti, međutim, ona nije njihovo jedino mjerilo.

Tarifna autonomija temelji se na jednom širokom društvenom konsenzusu. Ona uspostavlja približnu jednakost među ugovornim partnerima, raspodjela se odvija prema razumnom postupku i same ugovorne strane odnose se jedna prema drugoj sa razumijevanjem - gledano tijekom cijelokupnog razdoblja. Među zapadnoeuropskim zemljama Savezna Republika Njemačka je zemlja sa najmanjim brojem dana štrajka.

Politika na tržištu rada dosegla je takvu točku na kojoj se dalji razvoj ne čini smislenim. S jedne strane, razlika između statusa zaposlenosti i nezaposlenosti teži prema ničiti; s druge strane čini se upitnim da li bi se visoka razina strukturalne nezaposlenosti koja se uspostavila tijekom 80-ih godina, unatoč visokom gospodarskom rastu, mogla glatko ukloniti pojačanom primjenom tradicionalnih instrumenata radne politike.

U ovisnosti o rastućoj nezaposlenosti posljednjih se godina sve češće upozorava na visoku neprilagodljivost njemačkog tržišta rada, male mjere diferenciranja mjera radne politike poput visine nadnica i dodatnih troškova. Time su, zapravo, spomenuta tri područja koja daju povod za cjelovito kritičko razmatranje njemačkog sustava.

3.6 Sustav suodlučivanja u poduzećima

Suodlučivanje ima u Njemačkoj dugu povijesnu tradiciju. Dok je tijekom 19. i u prvoj polovici 20. stoljeća bilo usmjereno na neposredno poboljšanje pravnog i gospodarskog položaja posloprimaca na radnom mjestu, u okviru socijalno-tržišnog sustava izgrađeno je u vrlo obuhvatan sustav demokratizacije gospodarskog života. Njemački sustav suodlučivanja

temelji se u biti na "bezkapitalnim" oblicima suodlučivanja, odnosno na onakvim koje se oslanjaju na radnike koji su u ovisnom, nesamostalnom položaju. Suodlučivanje na temelju razmjera kapitalnog sudjelovanja zaposlenika u poduzeću igra, nasuprot tome, sasvim sporednu ulogu. U skladu s njemačkim Zakonom o suodlučivanju, treba razlikovati suodlučivanje u pogonima i suodlučivanje u poduzećima.²³

Suodlučivanje u pogonima vrijedi za sve pogone u Saveznoj Republici Njemačkoj u kojima je stalno zaposleno najmanje pet djelatnika s pravom glasa. Prema Zakonu o poduzećima zaposlenici imaju, preko svoga tvorničkog vijeća kojeg izaberu, pravo suodlučivanja i stupnjevano pravo suupravljanja, posebno:

- pravo suodlučivanja u socijalnim pitanjima (veto, odnosno suglasnost) u slučajevima gdje postoji zakonska prisila za davanje takve suglasnosti,
- stupnjevano pravo suodlučivanja u personalnim pitanjima (zapošljavanja i otkazi).
- pravo na informiranje, savjetovanje i sudjelovanje u gospodarskim pitanjima.

Suodlučivanje u poduzećima, s iznimkom rudarstva, ograničeno je na društva kapitala.²⁴ Ono se sastoji u institucionaliziranom sudjelovanju predstavnika zaposlenika u nadzornim odborima i time u odlukama uprave poduzeća o ciljevima poduzeća i o mjerama koje su pogodne za njihovo ostvarenje. Ovaj oblik suodlučivanja otvara zaposlenicima mogućnost da svoje interese izkažu prilikom utvrđivanja koncepta poduzeća; istovremeno zaposlenici se vežu zajedničkom odgovornošću za politiku poduzeća.

Opseg suodlučivanja ovisi o veličini društva kapitala. Za društva sa do 2.000 zaposlenih predviđeno je sudjelovanje predstavnika zaposlenih u nadzornom odboru do jedne trećine. Kod ostalih, većih društava kapitala, postoji paritetско sudjelovanje zaposlenih, gdje kroz institut dvostrukog

23 Povlačenje granice između suodlučivanja u pogonima i u poduzećima nije uvijek lako. Ono se, načelno, provodi ovisno o gospodarskoj svrsi pojedine institucije, ustanove: pogon ima radno tehničku svrhu, a poduzeće ima gospodarsku svrhu.

24 U rudarstvo pripadaju rudarstvo kao i proizvodnja željeza i čelika.

glasa predsjednika nadzornog odbora pravo na konačnu odluku ostaje na strani kapitala, tj. onih koji su uložili kapital.

"Rudarsko suodlučivanje" u rudarskim poduzećima te u poduzećima za proizvodnju čelika i željeza, ukoliko su organizirana kao dionička društva, društva s ograničenom odgovornošću ili rudarska društva, ide korak dalje. Ovaj oblik suodlučivanja, zasnovan na zajedničkim osnovama kao i drugi modeli, oduzima predstavnicima kapitala pravo na konačnu odluku. Zaposlenici i dioničari imenuju jednak broj članova nadzornog odbora. K tome dolazi i jedan neutralni član oko kojega se obje strane zajednički moraju usuglasiti.

Zakonom o poduzećima i Zakonom o suodlučivanju prava njemačkih zaposlenika na suodlučivanje dostigla su takvu razinu koja se teško može povećavati bez da se mijenjaju temelji sustava tržišnog gospodarstva. U slučaju većeg proširenja prava na suodlučivanje odgovornost i ovlast za donošenje odluka ne bi više bili u istim rukama, odnosno, vlasnici kapitala morali bi jamčiti za odluke koje bi donosili predstavnici zaposlenika.²⁵ Treba razlikovati formalno pravne propise od prakse suodlučivanja u pogonima i poduzećima. Ovdje se ne smije previdjeti da, kako kod poslodavaca, tako isto i kod zaposlenika, još uvijek postoje mentalne prepreke partnerskoj suradnji.

3.7 Socijalni red

Socijalni sustav Savezne Republike Njemačke temelji se na osnovama socijalne države solidarnosti i subsidijarnosti. Socijalni karakter države izvodi se iz članka 20 Ustava - Savezna Republika Njemačka je demokratska

25 U tijeku razvoja novih proizvodnih koncepata koji se temelje na novim radnim i organizacijskim sustavima u procesu proizvodnje, kao što je na primjer koncept "lean production", u posljednje vrijeme rasprava o suodlučivanju dobila je na zamahu. Putem spuštanja ovlasti na najniže hijerarhijske razine, povećanjem podjele rada u korist samoorganiziranih radnih skupina, ojačala je vlastita odgovornost pojedinca i time njegovo pravo na sugestije. Do sada praćena demokratizacija "odozgora" sada se širi demokratizacijom "odozdola". Usporedi ovdje također M.Helfert, Betriebsverfassung, neue Rationalisierungsformen, lean production, u *WSI Mitteilungen*, Bd. et. 1992, H.8, str.505, ff.

i socijalna država. Ustavno određenje socijalne države daje zakonodavcu pravo da djeluje i provodi socijalnu politiku. Ono sadrži i obvezu zakonodavca da postupa tako

- da se brine za pomirenje socijalnih suprotnosti i time za socijalnu pravdu i
- da uspostavi i podržava socijalnu sigurnost građana.²⁶

Cilj socijalne države nije sveobuhvatno zbrinut i skrbljen čovjek. Upravo suprotno: solidarnost i subsidijarnost obvezuju također svakog građanina na solidarno društveno ponašanje, posebno na pojedinačnu i kolektivnu samopomoć, kao i na pružanje društvene pomoći. Temeljno načelo subsidijarnosti stavlja, štoviše, pojedinca i obitelj u središte društvenog sustava. Državno posredovanje je propisano tek onda kada je ono neizbježno. "U slučaju kada pojedinac ne može pomoći sam sebi, tada trebaju uskočiti ... prvo njegova obitelj, susjedi, skupine za samopomoć, neovisne dobrotorne skupine i na kraju državne institucije".²⁷

Ono po čemu se odlikuje njemački socijalni sustav je ograničavajuća brojnost nositelja osiguranja. Ne postoji jedinstveni oblik ni sadržaj osiguranja, već mnoštvo državnih nositelja, samoupravnih organizacija i saveza od opće koristi. Država jednostavno samo propisuje okvirne uvjete za djelatnost pojedinih nositelja osiguranja. Tako bi, na primjer, u socijalnom osiguranju osiguranici i poslodavci mogli sami upravljati svojom skupštinom i upravom (managementom). Osiguranici na "socijalnim izborima" određuju kojim će kandidatima, odnosno društvenoj skupini povjeriti svoje interese u predstavničkoj skupštini.

Sustav socijalnog osiguranja počiva na slijedeća tri uporišta:

- Socijalno osiguranje s mirovinskim osiguranjem, zdravstvenim osiguranjem, osiguranjem od nesretnog slučaja, osiguranjem u slučaju nezaposlenosti i osiguranjem njege,

26 M. Wienand, *Sozialsystem und soziale Arbeit in der Bundesrepublik Deutschland*, Frankfurt 1988. s. 8.

27 Isto, s. 9.

- naknade za zbrinjavanje i izjednačavanje, prije svega naknade za djecu, stanarinu, odgoj djece i za određene skupine sa oštećenjima i

- socijalna skrb u obliku pomoći mladima, zdravstvene i socijalne pomoći.

Od spomenuta tri oblika pomoći najznačajniji je socijalno osiguranje. Ono je organizirano na principu osiguravajućeg zavoda. Osiguranici uplaćuju doprinose i time stječu pravo na buduću isplatu naknade, kod mirovinskog i osiguranja za slučaj nezaposlenosti prema principu pravičnosti, a kod zdravstvenog osiguranja prema kriteriju solidarnog osiguranja medicinskih potreba. Kod naknada za zbrinjavanje, izjednačavanje i skrb u prvom planu su potrebe i socijalna pravda.

Mirovinsko osiguranje

Sve osobe koje su zaposlene i primaju plaću osigurane su po sili zakona u mirovinskom osiguranju. Za mirovinsko osiguranje uzima se, međutim, u obzir samo dohodak do jedne određene visine, koja se svake godine nanovo utvrđuje u ovisnosti o općem kretanju dohotka. U 1995. godini tu "granicu za određivanje doprinosa" predstavljao je mjesečni dohodak od 7.800 DEM. Zarađeni dohodak preko ovog iznosa ne opterećuje se doprinosom niti utječe na visinu buduće mirovine osiguranika. Samostalne osobe imaju pravo pristupiti zakonskom mirovinskom osiguranju.

Financiranje mirovina odvija se takozvanim "nametanjem prireza" i namiće se tako da se polovica ubire od zaposlenih, a polovica od poslodavaca. Ukoliko doprinosi ne omogućuju isplatu tekućih mirovina, postoji obaveza države da i ona uplati doprinose. Najznačajnija odlika zakonskog mirovinskog osiguranja je dinamiziranje, odnosno godišnje prilagođavanje mirovina općem trendu plaća, koje je uvedeno 1995. godine. Time se ne samo zadržava razina životnog standarda koju je umirovljenik dosegao krajem radnog vijeka, već se umirovljenicima omogućuje da sudjeluju u porastu produktivnosti i porastu tekućeg dohotka.

Zakonsko mirovinsko osiguranje je osnovno osiguranje. U uobičajenim slučajevima ono dostaje da se u starosti otprilike zadrži dostignuti životni standard. Nakon 45 godina uplate osiguranja neto mirovina dosiže iznos od 70% posljednje plaće iz rada. U sve većoj mjeri zakonska se mirovina

proširuje putem tvorničkih programa zbrinjavanja (tvornička mirovina) i putem privatnih mirovinskih osiguranja.

Zdravstveno osiguranje

Zakonskom zdravstvenom osiguranju podliježu svi zaposleni do određene granice dohotka koja se svake godine ponovno utvrđuje.²⁸ Doprinos snose u jednakim dijelovima zaposleni i poslodavci, a za nezaposlene Državna uprava za rad. Doprinosе koji trebaju plaćati umirovljenici, polovicu plaća mirovinsko osiguranje, a polovicu umirovljenici. Zaštita kroz zdravstveno osiguranje je sveobuhvatna, što znači da se proteže na sve mjere liječničke pomoći uključujući i postupke rane dijagnostike, a trajanje zaštite nije vremenski ograničeno.

Prilikom izostanka s posla zbog bolovanja, u trajanju do 6 tjedana, poduzeće garantira isplatu naknade plaće u punom iznosu. Zatim se, iz osiguranja, uključuju isplate naknade za bolovanja do 78 tjedana unutar tri godine.²⁹ Uloga privatnih zdravstvenih osiguranja ograničava se pretežito na one krugove korisnika koji ne podliježu obveznom osiguranju, a to su više dohodovne skupine i samostalne osobe. I osobe iz ovih krugova imaju pravo pristupiti nositeljima zakonskog zdravstvenog osiguranja. Nešto preko 90% njemačkog stanovništva pripada u zakonsko zdravstveno osiguranje, a 8% stanovništva je osigurano privatno. Skupina stanovništva koja nije osigurana stalno se sužava i danas predstavlja još samo 0,3% stanovništva.³⁰

Naknade za zbrinjavanje i izjednačavanje

Isplatama naknada za zbrinjavanje i izjednačavanje iz sredstava prikupljenih porezom trebaju se ostvariti određeni ciljevi socijalne politike, odnosno socijalne pravde. Najvažnije ovakve naknade su naknada za djecu, odgoj i stanarinu. Kao korisnici ovih naknada pojavljuju se sve skupine stanovništva koje su nepravедно pogođene ratom, prognanstvom ili nasiljem.

28 Granica za utvrđivanje doprinosa za zdravstveno osiguranje bila je 1995. godine mjesečni dohodak od 5.850 DEM.

29 Nakon tog vremena uključuje se socijalna pomoć iz okvira društvene skrbi.

30 Savezno ministarstvo za rad i društveni red, Pregled, nav. djelo, s. 72.

Socijalna skrb

Socijalna skrb predstavlja jedan obuhvatni sustav socijalne pomoći, kojim se jamči pomoć svakom pojedincu, bez da je on prethodno morao nešto pridonijeti, onda kada dospije u nuždu koju nije moguće savladati vlastitom snagom. Naknade socijalne skrbi nižeg su ranga u usporedbi s drugim državnim socijalnim davanjima - osiguranjem i naknadama: one ispunjavaju ulogu "mreže ispod svih mreža" nadređenih sustava osiguranja: socijalnog osiguranja i naknada. Opseg i oblik pomoći ovisi od slučaja do slučaja, a može biti osobna pomoć, novčana pomoć ili pomoć u stvarima. U pretežnom broju slučajeva oni koji traže pomoć imaju i zakonsko pravo na pomoć. Također i stranci, koji se nalaze na državnom teritoriju sa dozvolom boravka, imaju pravo na pomoć za životno uzdržavanje, zdravstvenu pomoć i njegovanje.

Jedna posebna odlika socijalne skrbi je zajedničko djelovanje službenih i dobrovoljnih organizacija za pomoć. U dobrovoljne organizacije ubrajaju se organizacije i udruge koje iz humanitarnih pobuda ili temeljem svoga svjetonazora shvaćaju brigu za ljude u nevolji kao svoju obvezu, te su stoga podigli i brojne objekte poput bolnica, socijalnih centara i savjetovaštva. Djelatnost socijalne skrbi, i kada su joj nositelji dobrovoljne organizacije, u značajnoj se mjeri financira iz poreznih sredstava.

Slabosti i prijetnje

Sustav socijalne sigurnosti značajno je doprinio tome da se cilj socijalne pravde u okviru socijalno-tržišnog gospodarstva u velikoj mjeri mogao ostvariti. Socijalno osiguranje, naknade za zbrinjavanje i socijalna skrb daju u svom zajedničkom djelovanju mrežu socijalne sigurnosti koja sve skupine stanovništva štiti protiv najvažnijih životnih rizika. Nešto preko 30% društvenog bruto proizvoda posvećeno je prošlih godina upravo izdacima ovog sustava.

Kao i svi ostali društveni segmenti, tako se i socijalni sustav mora trajno ispitivati zbog nedostataka i nužnosti stalne prilagodbe. Jedan od nedostataka koji se već godinama uvukao u sustav je snažno širenje socijalne države na teret solidarnosti i subsidijarnosti. Kada se ranije u ovom poglavlju ustvrdilo da socijalni sustav počiva na ova tri principa uređenja, tada se

ispravno opisalo političke namjere značajnih političkih stranaka, ali ne i stvarnost 90-ih godina.

U naporima političkih stranaka da pridobiju naklonost birača tijekom proteklog desetljeća snažno su porasli zahtjevi građana za socijalnim uslugama. Vlastita odgovornost pojedinca u svjetlu brige za vlastiti opstanak ograničava se u pravilu na zaključivanje privatnog dodatnog osiguranja. Rodbina je još samo u "ugovornom obliku socijalnog osiguranja" uključena u uzdržavanje svojih rođaka; glavni teret nosi osiguravajuće društvo. Solidarnost se sve više i više reducira na solidarnost koju propisuje državni zakon. Budući da u velikim kolektivima, nasuprot malim skupinama, nedostaje društvena kontrola članova u suprotnom smjeru, u tome koliko su usluga koristili, raste sklonost da se, za uplaćeni doprinos, želi pribaviti što je moguće više usluga. Nepromišljeno, štoviše zlonamjerno korištenje usluga upozorava sa svom jasnoćom na realnost procesa "desolidariziranja".

Socijalna država, subsidijarnost i solidarnost ne nalaze se više u ravnoteži. Nakon 40 godina državne socijalne politike, mora se nanovo definirati njezin odnos u korist subsidijarnosti i solidarnosti. Iz područja politike ne treba u skorije vrijeme očekivati takve poticaje budući da niti jedna stranka ne želi izložiti nacrt društvene "demonataže". Ipak, stranke će u roku od već nekoliko godina biti prisiljene na drastične mjere, budući da su već danas dosegnute granice mogućnosti financiranja socijalnog sustava. Sagledavajući izuzetno nepovoljan demografski razvitak u Njemačkoj, vidljivo je da ne samo da se temeljito mora preispitati opseg usluga, već i raspodjela tereta. Također treba predvidjeti i da će u tijeku ovog preorijentiranja princip socijalne države morati biti značajno umanjen, te da će ponovno veći dio tereta pripasti osobnoj odgovornosti.³¹

31 Pri smanjenju ukupnog stanovništva smanjuje se trend odnosa mladih do 20 godina i aktivnog stanovništva (20 do 60 godina), dok će se odnos osoba starijih od 60 godina prema aktivnom stanovništvu dramatično pogoršati sa 36% u 1990. na 77% u 2030. (svi podaci za bivšu BRD). Princip solidarnosti, koji se ostvaruje u mirovinskom osiguranju kroz generacijski ugovor i koji u zakonskom zdravstvenom osiguranju nalazi svoj oslonac u doprinosima koji ovise isključivo o visini dohotka ovim je razvojen pogođen u samo svoje središte. Sredinom 80-ih godina u mirovinskom osiguranju na jednog umirovljenika dolazila su dva uplatitelja doprinosa, a 2030 godine, kaže statistička procjena, na jednog će uplatitelja dolaziti po jedan

4. Socijalno-tržišno gospodarstvo kao mogući okvir za orijentaciju reformske politike zemalja u tranziciji

4.1 Problemi prenosivosti gospodarskog sustava

Socijalno-tržišno gospodarstvo u Saveznoj Republici Njemačkoj dokazalo se u proteklih 45 godina kao komparativno uspješan gospodarski sustav. To potiče na pitanje ne predstavlja li ovaj sustav barem za neke zemlje u tranziciji mogući okvir za orijentaciju vlastitih nastojanja. Prije nego pobliže progovorimo o ovom pitanju, čini se prikladnim utvrditi nekoliko temeljnih činjenica u vezi s mogućnošću prijenosa gospodarskog sustava, i to u obliku načelnih tvrdnji.

1. *Ne postoji jedinstveni koncept socijalno-tržišnog gospodarstva; stvarnost obilježava gospodarski pluralizam*

Kao što pokazuje primjer zemalja OECD-a, svi sustavi tržišnog gospodarstva - unatoč temeljnih sličnosti - imaju svaki svoje vlastito obilježje. Ovo vrijedi također, odnosno posebno za uspješne zemlje tržišnog gospodarstva poput SAD-a, Japana i Njemačke. Pojam tržišnog gospodarstva ograničava se prvenstveno na apstraktne principe uređenja i upravljanja u jednom gospodarskom sustavu; njegovu konkretnu izgrađenost doživljava se tek kroz gospodarski sustav jedne zemlje. Predodžba da za zemlje u tranziciji postoji obvezni uzor tržišnog sustava nalazi se, dakle, u otvorenoj suprotnosti sa realnošću.

Još prije kratkog vremena bio je taj tržišno gospodarski pluralizam naširoko negiran. Ponuda koju su OECD zemlje, MMF i Svjetska banka pružili zemljama u tranziciji, a koja se konkretizirala u velikom broju "zapadnih savjetnika", temeljila se na prešutnom uvjerenju da anglo-saksonski liberalni model tržišnog gospodarstva predstavlja odlučujući uzor za preustroj gospodarskog sustava. Tek kad je 1992. godine Japan doveo u pitanje jednostrano usmjerenje obiju bretonwoodskih institucija prema zapadno-

umirovljenik. U zdravstvenom osiguranju, samo zbog porasta udjela starijih osoba treba računati sa eksplozijom troškova koja će od mladih generacija tražiti otklon od ideja o solidarnosti i razvoj novih oblika osiguranja pogodnih za pojedine društvene skupine.

anglosaksonskom sustavu i postavio zahtjev da se više uzmu u obzir razvojno-politička iskustva Japana i uspješnih istočnoazijskih zemalja, pitanje uzornog koncepta tržišnog gospodarstva dobilo je na značaju.³²

2. *Sustavi tržišnog gospodarstva zemalja OECD-a ne mogu se prenijeti, ali mogu ponuditi zemljama u tranziciji pomoć u odabiru pravca*

Gospodarski sustav svake zemlje sa svim svojim ograncima nedjeljivo je povezan s cjelokupnim društvenim sustavom i njegovim povijesnim, političkim i kulturnim odnosima i upravo iz tih odnosa dobiva svoje, kako pozitivne tako i negativne impulse. Gospodarski sustav lišen svojih društvenih odnosa jednostavno ne postoji. Međutim, sustavi tržišnog gospodarstva ukazuju se samo u cjelini sa svojim pripadajućim društveno političkim okruženjem. Prenošenje tržišnog gospodarstva iz nekog postojećeg slučaja na zemlje u tranziciji stoga je nerealistična ideja, budući da bi to, najzad, od zemlje primatelja zahtijevalo odustanak od vlastitog nacionalnog identiteta. Kulturnopovijesno je utvrđena činjenica da niti jedno preuzimanje kulture sistematski i dosljedno prema izvornom uzoru odnosno predlošku nije bilo uspješno. Spajanje vlastite društvene stupance s novim principima tržišnog gospodarstva rada nešto novo, što ne može biti niti njemačko socijalno tržišno gospodarstvo niti neki drugi već postojeći model. "Kad god se spajaju principi tržišnog sustava s povijesno zrelim društvom ističu se nove osobine, slabosti i vrline."³³ Iz alchemije društvenog i gospodarskog sustava mogu nastati, kao što to pokazuju neke azijske zemlje u razvoju, vrlo dinamična gospodarstva; vrijedi međutim i to da prepodešavanje gospodarskog sustava na strukture tržišnog gospodarstva još uvijek nije garancija za uspješno rješavanje postojećih gospodarskih i socijalnih problema.

Unatoč načelnoj nemogućnosti kopiranja realno postojećih sustava tržišnog gospodarstva, zemljama tranzicije valja preporučiti da se pozabave s nekoliko različitih osnovnih varijanti sustava tržišnog gospodarstva. Time će im samima postati jasne alternative tržišnih sustava pred kojima se nalaze.

32 Neposredna posljedica japanske inicijative bilo je poduzimanje velikog istraživanja uspješnih istočnoazijskih zemalja u organizaciji Svjetske banke, koje je u međuvremenu objavljeno pod naslovom *Istočnoazijsko čudo*.

33 Miegel, M., *Alchemie des Reichtums*, *Die Zeit*, 4.5.1990. s. 42, ff.

Usporedba japanskog, američkog i njemačkog gospodarstva, na primjer, pokazuje da su tri najveće industrijske nacije odnos države i tržišta riješile na vrlo različite načine. Dok su SAD u prvi plan stavile tržišni mehanizam, a državi ostavile relativno uzak prostor, odnosi u Japanu upravo su suprotni. Njemačka se nalazi između tih dviju zemalja sa svojim snažnim naglaskom na tržišnom mehanizmu i istovremenoj visokoj odgovornosti države za socijalno uređenje gospodarskog procesa. Već samo ovo različito shvaćanje uloge države unutar sustava tržišnog gospodarstva treba zemljama u tranziciji biti dovoljan poticaj da se pozabave postojećim varijantama tog sustava. Pored toga, intenzivna rasprava o drugim varijantama sustava tržišnog gospodarstva treba omogućiti i druge poglede, posebno u odnosu na unutrašnju konzistentnost sustava ili na konkretno oblikovanje raznih dijelova jednog gospodarskog sustava.

3. Ne postoji tržišno gospodarstvo "à la carte"

Argumenti protiv preslikavanja ili prijenosa gospodarskog sustava na druge zemlje vrijede u načelu i za prijenos dijelova sustava. Tako na primjer, tarifa autonomija na njemačkom tržištu rada pretpostavlja političko pravo na slobodno udruživanje, dvojni sustav obrazovanja za posao zahtijeva poduzetništvo koje je iskreno spremno preuzeti društvenu odgovornost za strukovno obrazovanje mladih, a neovisnost njemačke Savezne banke zagarantirana je samo onda kada su izvršna i zakonodavna vlast spremne odustati od jednog značajnog dijela gospodarsko političke moći.

Pluralizam tržišnog gospodarstva ne smije stoga voditi krivom zaključku da zemlje u razvoju i u tranziciji mogu iz raznih varijanti tržišnog sustava izabrati onaj dio koji im najbolje odgovara. Tome se protivi ranije opisana međuovisnost sustava, povezivanja dijelova u cjelinu. Tržišno gospodarstvo "à la carte" ne postoji.

4. Ne nazire se konvergencija sustava tržišnog gospodarstva

Rastuća globalizacije svjetskog gospodarstva, natjecanje nacionalnih gospodarstava za što je moguće većom efikasnošću, težnja vodećih industrijskih zemalja da bolje međusobno prilagode svoje gospodarske politike ili uvaž regionalna suradnja brojnih zemalja, probudila je osjećaj da se tijekom ovog kretanja brojne varijante tržišnog gospodarstva približavaju jedna drugoj. Ovo bi djelomično moglo biti istina. U proteklim su

desetljećima, na primjer, gospodarski sustavi unutar Europske unije značajno konvergirali. Na svjetskoj razini, međutim, ne primjećuje se da razvoj teče prema jednom jedinstvenom osnovnom modelu sustava tržišnog gospodarstva. Prije bi se moglo pretpostaviti da će se većina tržišno orijentiranih zemalja usmjeriti prema jednom od tri osnovna tipa tržišnog gospodarstva: anglosaksonskom, istočnoazijskom, odnosno zapadnoeuropsko-kontinentalnom.

5. Između tržišnog gospodarstva i demokracije ne postoji direktna uzročno-posljedična veza

U zapadnim industrijskim zemljama tržišno gospodarstvo i demokracija promatraju se kao dvije strane iste medalje. Sloboda pojedinca je nedjeljiva i ne može se ograničiti samo na političku ili samo na gospodarsku dimenziju ljudskog života. Skrećući pozornost na ovu međuovisnost često se zastupa mišljenje, da bi se zemlje u tranziciji, prelaskom na tržišno gospodarenje, istovremeno morale odvažiti i na prijelaz na demokraciju.

Pitanje da li izgradnja strukture tržišnog gospodarstva pretpostavlja ili iznudi demokracizaciju političke strukture u temelju je krivo postavljeno. Pojmovi "tržišno gospodarstvo" i "demokracija" nisu sami po sebi jednoznačni, već su definirani samo u širokim odrednicama. Prije svega, sama praksa pokazuje da nema jednoznačnog uzajamnog odnosa. Dok se zemlje OECD-a zalažu za kombinaciju tržišnog gospodarstva i demokracije, uspješne azijske zemlje u razvoju pokazuju da se tržišno gospodarstvo može ostvariti i u okviru nedemokratskih struktura. Upravo zbog toga što se odnos između političkog i gospodarskog sustava ne može jednoznačno objasniti izravnim uzročno-posljedičnim odnosom, uvođenje demokratskih struktura zahtijeva također političku vjeru neke zemlje u demokraciju.

4.2 Doprinos socijalno-tržišnog gospodarstva tranziciji sustava

Zemlje u tranziciji stoje pred zadaćom da u jednom dugom i teškom procesu samopronalaženja apstraktnim principima tržišnog gospodarstva daju individualni oblik. Kao što je ranije prikazano, pri tome one ne moraju na novo "otkrivati toplu vodu", budući da su zemlje OECD-a već razvile mnoštvo raznolikih tržišnih sustava. U ovom procesu traženja prepoznati temeljne elemente i osnovne principe ovih sustava i zatim ih vrednovati u

svjetlu vlastitih specifičnih polaznih uvjeta predstavljalo bi jedan važan korak naprijed.

Socijalno-tržišno gospodarstvo u Njemačkoj predstavlja vjerojatno najnapredniji i najprofiliraniji tip zapadnoeuropskog-kontinentalnog tržišnog gospodarstva. Ono pokazuje strukture i obilježja za koja se može prihvatiti da su, u najmanju ruku jednom dijelu zemalja u tranziciji, od velikog interesa. Već u ranijim odjeljcima poduzeta analiza njemačkog gospodarskog sustava treba u slijedećim odjeljcima biti sažeto prikazana s gledišta pomoći u orijentaciji zemljama u tranziciji.

Socijalno tržišno gospodarstvo Savezne Republike Njemačke može, načelno, zemljama u tranziciji pružiti dvije poruke: prva se odnosi na organizaciju cjelokupnog sustava, druga na organizaciju pojedinih djelova.

4.2.1. Koherentnost - ugođenost - sustava

Isodišna točka svih razmatranja je tvrdnja da su sva čovjekova životna područja međusobno povezana. Iz ove međuovisnosti izvodi se postulat da se različiti dijelovi sustava jednog društva, a time i gospodarski sustav sa svim svojim ograncima, uspostavljaju prema zajedničkim, nadređenim principima. Kao dio ukupnog poretka i gospodarski podsustav treba se također ravnati prema vrijednosnom sustavu koji vlada u jednom društvu. U ovom smislu, socijalno tržišno gospodarstvo je pokušaj dovođenja u suglasje četiriju temeljnih društvenih ciljeva: osobne slobode, ekonomske efikasnosti, socijalne pravde i čuvanja prirodnih izvora. Vrednovanje socijalno tržišnog gospodarstva na osnovu isključivo ekonomskih kriterija, kao na primjer prema visini dohotka po stanovniku, produktivnosti ili stopi gospodarskog rasta i sl., bilo bi stoga nedostatno.

Optimiranje ove društvene funkcije cilja ne provodi se samo od sebe. Za ovaj specifični angažman na njemačkom govornom području skovan je pojam Ordnungspolitik (politika sustava). Ona vrijedi kao ključna zadaća državne gospodarske politike. Sva ostala područja politike, kao npr. državna politika konjunktura ili politika rasta, jednoznačno su joj podređene. Razmišljanje u kategorijama međuodnosa u sustavu je istovremeno jasan opoziv državnom ad-hoc intervencionizmu, vidnom pragmatizmu i populističkim rješenjima. Cilj je politike sustava postizanje reda, odnosno

sustava koji je u suglasju s vrijednosnim predodžbama društva, odnosno koji je u sebi usuglašen, koji nužno ostavlja dovoljno prostora pojedinačnim sudionicima, bili to poduzeća, udruge ili domaćinstva. S politikom sustava povezana su nadalje i očekivanja da će sustav koji je uspostavljen na jedinstvenim principima, kriterijima, zbog svoje unutrašnje koherentnosti, dugoročno pokazivati veću efikasnost od sustava koji se temelje na principima koji su u osnovi u međusobnoj opreci.

Za zemlje u tranziciji trebala bi od osobitog značenja biti nadređena uloga koju u okviru socijalno tržišnog gospodarstva nosi politika sustava. Znakovito je za fazu prelaska s jednog sustava na drugi da su gospodarski planovi (osnovni instrumenti gospodarenja u socijalizmu) već izgubili svoju koordinativnu ulogu, a tržišni instrumenti upravljanja, nasuprot tome, još nisu u potpunosti stupili na snagu. Budući da se u takvim okolnostima javljaju značajne neefikasnosti, razvoj tržišnih okvira javlja se kao više nego hitna zadaća. Jedino to moglo bi privatnom sektoru gospodarstva koji je u nastanku pružiti onu sigurnost koja je nužna za njegov razvoj.

Socijalno tržišno gospodarstvo nije zatvoreni već otvoreni koncept koji gospodarskim i društvenim promjenama uvijek nanovo doživljava svoje ostvarenje. Cilj politike sustava nije, dakle, konzervirati jednom dosegnuto stanje kao optimalno, već ga stalno progresivno dalje razvijati.

Socijalno tržišno gospodarstvo prije svega je tržišni sustav gospodarenja. Ono se stoga odlikuje konstitutivnim elementima svih tržišnih gospodarstava. Iz konceptualnih razloga u sustavu socijalno tržišnog gospodarstva dvjema politikama pripada značajnija uloga nego u tržišnim gospodarstvima drugih zemalja. To su politika tržišnog natjecanja (konkurencije) i novčana politika. Teško je naći neko nacionalno gospodarstvo u kojemu je tržišno natjecanje tako intenzivno i stabilnost valute tako visoka kao u Njemačkoj. Gospodarski uspjeh sustava socijalno tržišnog gospodarstva, naposljetku, ima u tome svoj važan oslonac.

Kao što je navedeno u drugom odjeljku, ono što je socijalno tržišnom gospodarstvu dalo njegovo posebno obilježje prije svega su društveni kriteriji oblikovanja, poput jednakih materijalnih šansi, socijalne pravde, subsidijarnosti i solidarnosti, kooperativnog federalizma, demokratizacije gospodarstva i socijalnih obaveza koje proizlaze iz vlasništva. Kroz

socijalno tržišno gospodarstvo "kapitalizam" je, po prvi puta, doživio široko društveno političko prihvaćanje.

Zemlje u tranziciji moraju same odlučiti da li su društveni kriteriji oblikovanja sustava koji su bili mjerodavni u Njemačkoj relevantni i za njih. Baš u ovom području, pokazuje se da zemlje u tranziciji kod razvoja jednog novog gospodarskog sustava moraju ići svojim vlastitim putem i sebe smatraju odgovarajućim. Pri tome može pomoći napomena da niti Savezna Republika Njemačka nije od početka ostvarivala sve ove principe, već ih je izgrađivala tijekom vremena i pridavala im sve veću važnost.

4.2.2. Organizacija dijelova sustava

Gospodarska učinkovitost i društveno političko prihvaćanje socijalno tržišnog gospodarstva ne počiva samo na ukupnoj društvenoj koherenciji, kao niti na posebno snažnom naglašavanju natjecanja i stabilnosti novca, već i na tome da se u ovom sustavu nalazi mnogo podsustava koji u međunarodnoj usporedbi također mogu poprimiti karakter "modela": Oni su samo djelomično ishod jednog dosljednog provođenja politike sustava prema "dolje"; pretežno su oni ishod povijesnog, kulturnog i političkog razvoja. Za istaknuti su prije svega:

1. Sustav tržišne utakmice koji prisiljava na visoki stupanj unutrašnje i vanjske otvorenosti. Uzor je dinamično natjecanje u učinkovitosti. Posebna institucija nadzire pridržavanje pravila tržišnog ponašanja.
2. Valutni i financijski sustav s jednom središnjom bankom koja je u svom nastojanju očuvanja stabilne vrijednosti novca neovisna o naputcima vlade, i s univerzalnim bankama koje su prema poduzećima u širokom opsegu preuzele ulogu "kućne banke";
3. Financijski ustroj koji je izgrađen na principima kooperativnog federalizma i koji osigurava da su životni uvjeti u svim dijelovima zemlje približno jednaki;
4. Sustav dvojnog obrazovanja za rad, koji predstavlja alternativu potpuno školskom sustavu obrazovanja za rad, te je, zapravo, obrazovanje za rad "on the job" - na radnom mjestu;

5. Tržište rada, na kojem se radi zaštite strukturno slabije strane, u korist kolektivnih ugovora o nadnicama, mehanizam tržišta i cijena u visokoj mjeri stavio van snage i u kojem autonomija tarifnih partnera ne ostavlja prostora državnoj intervenciji;

6. Socijalni sustav koji je izgrađen na principima socijalne države, solidarnosti i subsidijarnosti i koji teži izravnavanju socijalnih suprotnosti, a putem guste mreže socijalnih usluga osigurava socijalnu sigurnost svakog pojedinog građana.

Kao što je već rečeno, ne postoji tržišno gospodarstvo "à la carte", iz kojega bi se mogli odabrati pojedini dijelovi. Također, vrijedi pravilo, da pojedini dijelovi postižu svoju punu učinkovitost tek u zajedničkom djelovanju sa ostalim podsustavima cijelog sustava. Prijenos uspješnih modela na druge zemlje može, u pravilu, voditi samo u razočaranje, budući da oni u promijenjenim okvirima mogu funkcionirati samo slabo ili nikako. Sa gledišta zemalja u tranziciji, one bi trebale promatrati cjelinu drugih sustava tržišnog gospodarstva, kao i njihove pojedinosti isključivo kao poticaj razvoju svog vlastitog sustava tržišnog gospodarstva koji bi bio prilagođen svim specifičnostima pojedine zemlje.

5. Sažetak

1. Preobrazba složenog sustava u, po pravilu, izuzetno nepovoljnim unutrašnjim i vanjskim općim uvjetima ubraja se u najteže zadatke s kojima su se do sada suočili ekonomisti koji se bave razvojem. To vrijedi, koliko za odvijanje procesa tijekom prelazne faze, toliko i za određivanje točnih ciljeva preobrazbe, odnosno uzora u tržišnom gospodarstvu kojima se teži. U raspravi o problemima tranzicije malo pažnje bit će posvećeno pitanju uređivačko-političkih uzora te će se podrazumijevati da je jasno što je to sustav tržišnog gospodarstva. To je, međutim, rijetko slučaj - baš suprotno, pojedine zemlje OECD-a su u određenom vremenu za sebe ostvarile vrlo različite oblike tržišnog gospodarstva, te je neprihvatljivo govoriti o sustavu tržišnog gospodarstva kao jedinstvenom pojmu. Pojam tržišnog gospodarstva prvenstveno označava apstraktna načela poretka, reda i oporezivanja jednog gospodarskog sustava dok, naprotiv, u odnosu na konkretne oblike ovog sustava taj pojam ostaje otvoren.

2. U potrazi za svojim sustavom tržišnog gospodarstva zemlje u tranziciji mogu i trebaju iskoristiti iskustva koja su zemlje OECD-a stekle u svojim sustavima. Mogu se razlikovati tri osnovne varijante sustava tržišnog gospodarstva u koje se, više ili manje, može uvrstiti većina zemalja koje imaju tržišno gospodarstvo: anglosaksonski, japanski i njemački sustav. Važne razlike između ova tri sustava proizlaze iz različitog odnosa između države i društva. Tako anglosaksonski sustav karakterizira dalakosežno povjerenje u sposobnost tržišnog upravljanja i višu učinkovitost privatnih gospodarskih subjekata u odnosu na državno djelovanje. Primjereno malene su i društvene i gospodarsko-političke zadatke koje se u ovom sustavu dodjeljuju državi. Nasuprot tome stoji japanski sustav. Ovdje je državi dodijeljena čak vodeća uloga u određivanju ciljeva razvojne strategije zemlje te se od nje očekuje da će biti sposobna mobilizirati sve gospodarske snage za postizanje tog cilja. U njemačkom sustavu je, opet, razvoj dugoročnih nacionalnih strategija razvoja jedan potpuno stran elemenat. Slično anglosaksonskom sustavu, razvoj se shvaća kao otvoreni evolucijski proces koji se ubrzava mikroekonomskim odlukama. Pri tom je državi dodijeljena zadaća da za one gospodarske subjekte koji su odgovorni sami za sebe razvije pravila, odnosno okvire uvjete i da nadgleda da li ih se oni pridržavaju. Ova zadaća uključuje odgovornost za socijalnu ravnotežu



gospodarskih procesa. Ako se tržišne rezultate drži socijalno nepodnošljivim, može ih se naknadno ispraviti.

3. Socijalno tržišno gospodarstvo stvoreno je nakon završetka Drugog svjetskog rata. Njegovo uvođenje u (Zapadnu)Njemačku predstavljalo je prekid sa svim prethodno postojećim gospodarskim stanjima. Osnivači socijalnog tržišnog gospodarstva niti su bili spremni slijediti u to vrijeme iznimno popularne zamisli o kretanju gospodarstva u smjeru planskog gospodarstva, niti su smatrali da tržišno-gospodarski sustavi predratnog razdoblja, sa svojim ogromnim socijalnim problemima, predstavljaju smisleno opciju. Njihov je cilj bilo socijalno tržišno gospodarstvo, odnosno "treći put" između socijalističkog planskog gospodarstva i kapitalističkog tržišnog gospodarstva. Uspjeh socijalnog tržišnog gospodarstva ne može se pripisati samo osobitosti ovog "trećeg puta". Ništa manje značajan nije bio razvoj Njemačke u demokratsku pravnu državu te uključivanje Savezne Republike u zapadne zajednice država. Članstvo u Europskoj zajednici i NATO-u u velikoj je mjeri osiguralo unutrašnju i vanjskopolitičku stabilnost te je predstavljalo ključan preduvjet za dinamičan razvoj njemačkog gospodarstva.

4. Svaki gospodarski sustav u svojoj proizvodnoj sposobnosti u velikoj mjeri ovisi o kulturi rada, marljivosti i disciplini kao i o stručnim kvalifikacijama svojih ljudi. Brza obnova uništenih zaliha kapitala mora se, bez sumnje, pripisati i snažnoj volji ljudi koji su iz ruševina Drugog svjetskog rata izgradili jednu novu Njemačku. Bez ove spremnosti na napore koje je snosilo čitavo društvo ne bi bilo moguće ostvariti "njemačko gospodarsko čudo" kao niti zadržati kasnije dostignut položaj na samom vrhu među industrijskim zemljama. Različit razvoj u Zapadnoj i Istočnoj Njemačkoj, odnosno kasnijoj Saveznoj Republici Njemačkoj i DDR-u nemilosrdno je pokazao stvarno stanje: gospodarski sustavi koji ne dovode do potpunog razvoja stvaralačkih moći pojedinca, koji ne nude nikakve poticaje za radne učinke (napore), koji dopuštaju samo one ekonomske aktivnosti koje su predviđene perspektivnim i godišnjim planovima, tijekom vremena mogu unazaditi radnu kulturu i spremnost na napore nekog naroda.

5. Socijalno tržišno gospodarstvo počiva na zamisli da različita područja čovjekovog života nisu izolirana jedna od drugih. Ova međuovisnost iziskuje da se čitav društveni sustav oblikuje u skladu s hijerarhijskim i jedinstvenim

načelima. Stoga ostvarivanje gospodarskog sustava isto tako ne može slijediti samo kriterij ekonomske učinkovitosti. Kao dio cjelokupnog poretka morao se gospodarski podustav ravnati prema vrijednosnom sustavu koji je prije vladao u društvu. U tom smislu socijalno tržišno gospodarstvo Njemačke predstavlja pokušaj usklađivanja postulata ekonomske učinkovitosti s društvenim ciljevima individualne slobode, društvene pravednosti i zaštite prirodnih bogatstava koja predstavljaju osnovu života. Primarna je zadaća države, odnosno državne politike, postizanje takvog oblika gospodarstva koji će omogućiti najbolje moguće postizanje ovih ciljeva.

6. Socijalno tržišno gospodarstvo temelji se na konstitutivnim načelima ekonomske i društvene prirode. Ekonomska načela odgovorna su za činjenicu da je socijalno tržišno gospodarstvo ponajprije i prije svega tržišno-gospodarski sustav. Zbog toga u ovom području nema opterećujućeg zastranjivanja u tržišno-gospodarske sustave drugih država. Svoj vlastiti profil socijalno tržišno gospodarstvo stvorilo je putem društvenih načela oblikovanja, kojima se izravno utjecalo na osnovne predodžbe o vrijednostima njemačkog društva u oblikovanju gospodarskog sustava.

7. Njemački tržišno-gospodarski sustav od tržišno-gospodarskih sustava drugih zemalja razlikuje se prvenstveno snažnijim naglašavanjem uvjeta konkurencije i stabilnosti cijena. To nije slučajno, već za to postoje konceptualni razlozi. Uvjeti konkurencije smatraju se istinskom osnovom tržišno-gospodarskog sustava. Putem značajne funkcije dinamične konkurencije rada trebali bi gospodarstvo i društvo ostati i izvana i iznutra otvoreni prema inovacijama. Tržišta sama po sebi ne jamče konkurenciju rada jer su sudionici tržišta u pravilu skloni ograničavati ili dokidati konkurenciju. Stoga se osiguravanje učinkovitih uvjeta konkurencije putem zakona o konkurentskim odnosima i putem institucija čija je zadaća trajno nadgledanje intenziteta konkurencije u pojedinim granama privrede ubraja u najvažnije zadaće državne gospodarske politike. Osim odgovarajućeg uređenja uvjeta konkurencije, stabilnost novca se također smatra preduvjetom za učinkovitost tržišnog gospodarstva. Visoke stope inflacije ne samo da škode povjerenju u ulogu novca, nego su isto tako povezane i s negativnim učincima na raspodjelu prihoda. Zbog toga ostvarivanju cilja stabilne vrijednosti novca sigurno pripada više mjesto na listi prioriteta

nego drugim gospodarsko-političkim ciljevima, poput gospodarskog rasta ili punoj zaposlenosti građana.

8. Socijalno tržišno gospodarstvo mnogo je više od mehanizma tržišta i cijena ograničenog socijalnom politikom. Pridjev socijalno ovdje predstavlja obuhvatni pokušaj da se gospodarstvo, obzirom na ekonomsku učinkovitost organizira na takav način da je u skladu s ciljevima koje si je postavilo društvo u cjelini. Pri tome je potrebno primijeniti odgovarajuća načela oblikovanja, posebno ona prisutna u organizaciji različitih dijelova tržišno-gospodarskih sustava. Najvažnija društvena načela oblikovanja su

- materijalna jednakost prilika
- socijalna pravednost
- subsidijarnost i solidarnost
- kooperativni federalizam
- demokratizacija gospodarstva i
- socijalna odgovornost vlasništva.

Iako se traži primjena ovih načela u konkretnom slučaju intenzivnog procesa izgrađivanja mišljenja između različitih društvenih grupacija, važan je opći smjer koji se utvrđuje ovim načelima. Osnove socijalnog tržišnog gospodarstva su mehanizam za tržište i cijene te slobodno odmjeravanje snaga. Tržišni rezultati ovdje neće biti bezuvjetno prihvaćeni. Kako bi se nazadne promjene ograničile na najmanju moguću mjeru, upravo će u organizaciju gospodarstva biti ugrađena pravila koja će osigurati socijalno prihvaćanje tržišnih zbivanja.

9. Unutrašnja koherentnost nekog sustava ne dokazuje se samo time što je gospodarski sustav organiziran na istim načelima s ostalim dijelovima društvenog sustava, posebno političkim, nego i time što su različita područja gospodarskih sustava međusobno koherentno usklađena. Snažno naglašavanje koherentnih rješenja nije samo posljedica međuovisnosti svih područja života, već ono također proizlazi iz uvjerenja da sustav koji je organiziran na ovakav način u konačnici pokazuje veću ekonomsku učinkovitost nego oni sustavi čija organizacija proizlazi iz pojedinačne samovolje odnosno, čak suprotnih načela oblikovanja.

10. Socijalno tržišno gospodarstvo sastoji se od brojnih segmenata koji u međunarodnim usporedbama često imaju karakter modela. Ovdje se prije svega ubrajaju:

- uređenje uvjeta konkurencije
- uređenje monetarnog i novčarskog sustava
- novčarstvo
- sustav izobrazbe za različita zanimanja
- uređenje tržišta rada
- sustav suodlučivanja u poduzećima
- socijalno uređenje.

Ovi segmenti samo su djelomično ustanovljeni nakon završetka Drugog svjetskog rata. Zbog toga oni nisu uvijek rezultat političkog uređenja koje je dosljedno provedeno do najniže razine sustava, nego su često rezultat dugotrajnog procesa razvoja. Ovdje se kao primjer može navesti njemački sustav izobrazbe za različita zanimanja, čije porijeklo seže još u srednji vijek.

11. Zemlje u tranziciji mogu pružiti sustavu socijalnog tržišnog gospodarstva vrijedan poticaj - kako u pogledu organizacije čitavog sustava tako i u uređenju njegovih dijelova. U svakom slučaju, ne može se raditi o jednostavnom kopiranju tog sustava. Socijalno tržišno gospodarstvo, kao i svaki drugi gospodarski sustav, neodvojivo je od cjelokupnog društvenog sustava te je povezano s njegovim povijesnim, političkim i kulturnim odnosima, te upravo iz svega toga dobiva svoje pozitivne kao i negativne poticaje. Upravo bi zbog toga bilo pogrešno nastojati kopirati određene dijelove ovog sustava. Tržišno gospodarstvo "à la carte" ne postoji. Konačno, socijalno tržišno gospodarstvo predstavlja samo jednu, iako važnu, varijantu tržišnog gospodarstva. U konačnici stvarna vrijednost usporedbe sustava tržišnog gospodarstva leži u tome da zemlje u tranziciji dobiju poticaje za izgradnju svog vlastitog poretka tržišnog gospodarstva.