

др Емилија Вукадин,
доцент Правног факултета у Београду

ЕВОЛУЦИЈА СХВАТАЊА ПРЕДМЕТА ЕКОНОМСКЕ ПОЛИТИКЕ У ЈУГОСЛАВИЈИ

У југословенској уџбеничкој литератури присутне су неколике, различите дефиниције појма и предмета економске политике. У зависности од елемената које укључују, оне изражавају различите концепте садржине предмета економске политике и сходно томе, услове њене ефикасности.

У дефинисању елемената појма и предмета економске политике два фактора су битна: први подразумева место економске политике у систему економских наука, посебно однос према политичкој економији, док се други односи на карактер друштвено-економског система у чијим оквирима се економска политика спроводи и дејствује. Другим речима, треба поћи од тога да је економска политика примењена економска наука, што уноси елемент динамике у њен предмет, и да оквир њеном дејству дају компоненте друштвеног (и политичког) и економског (привредног) система.

У два предатна издања уџбеника, најпре М. Косића *Основи економне политике*, истиче се држава као главни носилац економске политике и значај политичке економије која пружа услове за развој систематске економске политике и избор њених циљева(1). С друге стране, М. Мирковић у економској политици, која се заснива на науци о народној економији, види средство у рукама друштвене заједнице ради постизања друштвених циљева(2).

У дефинисању економске политике Р. Бићанић разликује појам економске политике у ужем и ширем смислу: „Економска политика у ужем смислу значи укупност акција које произлазе из интереса владајуће класе. Економска политика у ширем смислу значи још и постављање захтјева за економским мјерама од стране појединих класа или појединих група у тим класама (а не само владајуће класе) уз критику економско-политичких захтјева осталих класа“(3). Уз такво одређење карактера економске политике Р. Бићанић шире одређује и њен предмет: „Она треба да проучава економске законе, по којима настају, развијају се и пропадају економски односи у нашем друштву и како на тај процес дјелују одлуке државе и других актора економске

(1) М. Косић, *Основи економне политике*, Београд, 1925, стр. 13 и 24.

(2) М. Мирковић, *Увод у економску политику*, Београд 1935, стр. 11 и 45.

(3) Р. Бићанић, *Економска политика Југославије*, Загреб, 1962, стр. 12.

политике“(4). Указујући на значај односа економске политике и политичке економије чији се предмети до извесне тачке додирују, Р Бићанић истиче да економска политика проучава дејство економских закона у њиховој укупности и сложености у процесу друштвене репродукције у конкретном комплексу производних односа. Наводећи да је знанствена граба, односно економски односи између људи у материјалној производњи, заједничка економској политици и политичкој економији, Р. Бићанић истовремено указује да се њихов знанствени предмет разликује. За економску политику „знанствени је предмет изучавање закона свијесне људске акције којима она утјече на економске односе између људи“(5), односно он обухвата законитост деловања друштвене надградње на економску базу.

У уџбенику *Економска политика* С. Ловреновића, после анализе места сваке економске дисциплине у систему економских наука, износи се следећа дефиниција њеног предмета: „Економска политика као наука има задатак да проучава развој производних снага и производних односа у датој друштвеној заједници у свјетлу идеолошко-теоретских поставки на којима та заједница почива“(6). С. Ловреновић истиче да је теоретска основа југословенске економске политике, њено научно посматрање и уобличавање дато у делима класика марксизма-ленинизма и даље развијано у пракси социјалистичких држава. На основу тога аутор закључује: „Према томе, задатак науке о економској политици СФР Југославије састоји се у томе да испитује да ли, на који начин и у којој мјери марксистички поглед на свијет-добива свој практични изражај у друштвено-економској стварности Југославије“(7).

У разради предмета, односно садржине економске политике, С. Ловреновић посвећује посебну пажњу односу између економске политике и политичке економије. Како теоретске поставке политичке економије садрже и идеолошке основе система производње, аутор закључује: „Те поставке, принципи и друго оживотворују се помоћу многобројних економско-политичких мјера које доносе и примјењују разноврсни органи, организације и институције у тежњи да обликују такав друштвено-економски поредак који ће најбоље одговарати идеологији која доминира у друштву“(8). Реализација поменутих мера, истиче С. Ловреновић, доводи до квалитативно новог стања које је последица пре свега дејства нових облика деловања и усмеравања у привреди(9).

У уџбенику В. Васића *Економска политика Југославије* наводи се да економска политика изучава улогу државе у процесу развита производних односа и производних снага са циљем да се обезбеди, с једне стране, несметани процес друштвене репродукције и заштите интереса радних људи, с друге(10). Мере које држава(11) предузима у интересу су владајуће класе, а ширина њиховог дејства огледа се у оквирима како економског, тако и друштвено-политичког система.

(4) *Ibid*, стр. 16.

(5) *Ibid*, стр. 11.

(6) С. Ловреновић, *Економска политика*, Загреб, 1982. стр. 17.

(7) *Ibid*, стр. 18.

(8) *Ibid*, стр. 51.

(9) *Ibid*, стр. 21.

(10) В. Васић, *Економска политика Југославије*, Београд, 1982. стр. 3.

(11) В. Васић даје широко тумачење државе као субјекта економске политике *op. cit.*, на стр. 8.

Након дефиниције предмета економске политике, В. Васић анализира повратни однос економске политике и политичке економије социјализма: „Економска политика полази од општих принципа политичке економије прелазног периода, примењујући и разрађујући исте у конкретним условима једне посебно узете земље. У исто време политичка економија социјализма у својим истраживањима и теоријским генерализацијама и закључцима користи искуства која су стечена у оквиру изградње социјалистичких друштвено-економских односа у појединим земљама“ (12).

У уџбенику економске политике чији је општи део (*Општа питања економске политике*) написао А. Ваџић, а посебни (*Проблеми главних привредних области*) В. Васић, прве главе општег дела посвећене су дефиницији предмета економске политике.

На првом месту истиче се разлика између економске политике као друштвене акције (појаве) и економске политике као друштвене науке (посебна економска дисциплина). Економска политика као друштвена акција подразумева активности одређених субјеката усмерених ка остварењу постављених циљева, а чије материјалне и друштвене претпоставке као и оцену резултата, истражује економска политика као друштвена наука. Компоненте предмета економске политике као друштвене акције су мере, субјекти и циљеви чије се одлике посебно анализирају.

За поимање предмета економске политике као и за практични домаћај њених мера, од посебног значаја је дефиниција субјеката економске политике под којима се подразумевају „сви субјекти који имају право да доносе обавезујуће макроекономске одлуке, као и сви други субјекти чије одлуке по свом домаћају имају макроекономски значај“ (13). Макроекономска дејства одлука које доносе субјекти економске политике посредно указују да целина процеса друштвене репродукције представља њихов глобални предмет. Сматрамо да се тиме истовремено истиче да интерес на страни субјеката економске политике не сме да буде парцијалан, већ мора да има у виду целину процеса друштвене репродукције и онда када се мере односе на ужу групу привредних делатности. Овакав интерес означава захтев за целином економске политике коју А. Ваџић дефинише на следећи начин: „У том смислу, целина економске политике може се одредити као *јединство макроекономских циљева које одређено друштво себи поставља, субјеката који те циљеве утврђују и мера које предузимају ради њиховог остваривања*“ (14).

Постављање макроекономских циљева економске политике може бити резултат одлука субјеката које имају или макроекономску обавезност или макроекономски домаћај. Од карактера друштвено-економског система и врсте субјеката економске политике који су њиме одређени, зависи која ће врста одлука преовлађавати. У складу с тим биће одређено и понашање и положај привредних субјеката у процесу њихове реализације. С друге стране, наведено схватање карактера економске политике подразумева висок ниво координације и синхронизо-

(12) *Ibid*, стр. 5.

(13) А. Ваџић, *Економска политика Југославије, Општа питања економске политике*, Београд, 1985, стр. 15.

(14) *Ibid*, стр. 19.

ваности акција субјеката економске политике у процесу избора и примене одређених мера.

У раду П. Јурковића *Увод у теорију економске политике* аутор наводи да „економска политика представља свјесно усмјеравање (регулирање економског процеса, повезаног с рјешавањем три вјечна и базична проблема економског живота: што, како и за кога производити“ (15). Како свесно усмјеравање економског процеса није само резултат мера које предузима држава као економски субјекат, економска политика се не поистовећује са државном интервенцијом, пре свега у самоуправном социјалистичком привредном систему, јер „... с промјеном карактера друштвено-економског система мијења се социјални садржај и функција економске политике, а паралелно с тим долази до промјене улоге и састава носилаца економске политике“ (16).

П. Јурковић доста простора посвећује циљевима економске политике истичући да је њихов избор и одређивање приоритета резултат политичког процеса, при чему су „бројни фактори који на то утјечу, као нпр. друштвено-економски и политички систем, однос снага између водећих социјалних и интересних група, ступањ економске развијености земље и расположиви привредни ресурси, тренутна економска ситуација у земљи и свијету, величина и међународни положај земље, традиција итд.“ (17). На основу тога изводи се закључак да је „првенствени задатак економске политике као знаности да се бави средствима и методама остваривања већ утврђених циљева, а не самим циљевима“ (18). Сматрамо наведени закључак значајним јер посредно указује на услове ефикасности економске политике односно њене кохерентности, која се огледа у односу између постављених циљева и инструмената путем којих се они реализују.

Закључујући да се одлуке о циљевима не доносе по економским критеријумима, П. Јурковић напомиње да „не треба схватити да су циљеви потпуно аутономни у односу на економски процес и неовисни о економској структури датог друштва. То већ не могу бити због тога што су етика и политика део надградње, детерминиране односима у економској бази друштва“ (19).

Своје виђење карактера економске политике износи Д. Марсенић у раду *Економска структура и привредни раст Југославије*. Основна поставка при том је да: „Економика Југославије као наука изучава у изложеном контексту економску политику (пored привредног развоја и привредног система) као једну од три битне компоненте своје структуре и садржаја“ (20). Д. Марсенић наводи да економска политика представља институционални образац привредног развоја и да је „увек у служби интереса одређених класних снага и друштвених слојева. Њен први и основни носилац је држава. Водећи одређену економску политику држава остварује одговарајући концепт привредног развоја“ (21). Полазећи од тога да је држава данас у Југославији субјекат са зна-

(15) П. Јурковић, *Увод у теорију економске политике*; П. Јурковић — З. Јашин, *Увод у теорију економске политике*, Загреб, 1978. стр. 11.

(16) *Ibid*, стр. 13.

(17) *Ibid*, стр. 15.

(18) *Ibid*, стр. 14.

(19) *Ibid*, стр. 15.

(20) Д. Марсенић, *Економска структура и привредни раст Југославије*, Београд, 1982. стр. 27.

(21) *Ibid*, стр. 25.

чајним развојним функцијама, Д. Марсенић истиче да, мада она представља концентрацију политичке власти, не треба губити из вида чињеницу да је национална економска политика увек израз коалиције различитих интереса, односно компромис различитих класних снага. На основу тога изводи се и следећи закључак: „Из овога следи да економска политика није само питање економије и да се у њој економски циљеви и стратегије те механизми и инструменти њиховог остваривања могу да формулишу и остварују само уз поштовање ограничења која намеће одговарајући социјални амбијент“ (22).

Наведене, различите дефиниције економске политике указују на еволуцију у схватању како њеног предмета, тако и услова који представљају основу њене ефикасности. Све дефиниције у различитој мери разматрају питање односа економске политике и политичке економије, као и значај карактера друштвено-економског система у оквиру којег се економска политика конципира и дејствује. То можемо тумачити различитом ширином приступа компонентама економске политике, а преко тога и предмету ове научне дисциплине.

Сматрамо да економску политику пре свега треба схватити и дефинисати као целину одређених елемената. Значај концепта економске политике као целине наводи *J. Tinbergen*, истичући да могућност њене поделе може да се прихвати само као изузетак, јер је домаћа економске политике одређен природом и карактером циљева и средстава које укључује (23).

Поставља се питање како одредити целину економске политике као јединство одређених елемената које представља услов да она као наука одговори својој функцији?

Основна функција економске политике тумачи се различито. Већ поменути *J. Tinbergen* указује да је то „питање ефикасности њених (економске политике — Е. В.) различитих инструмената“ (24). С друге стране, *K. Boulding* истиче да, када је реч о политици уопште, а у том контексту о економској политици, она увек укључује три битна питања: „шта желимо (циљеви), како ћемо их постићи (средства) и ко смо ми, што подразумева природу организације или групе“ (25). Карактер функције економске политике како је одређује *J. Tinbergen* проистиче из дефиниције њеног предмета према којој он садржи два елемента. „Економска политика се састоји из одабраних средстава којима се постижу одређени циљеви“ (26). С друге стране, *K. Boulding* у основне компоненте економске политике поред средстава и циљева укључује и субјекте чији значај посебно истиче: „Можда је најтеже питање од свих треће — ко смо ми“ (27).

По нашем мишљењу, економску политику би требало, с обзиром на компоненте које садржи, дефинисати на следећи начин: Економска политика подразумева дејство *мера и средстава*, које према карактеру друштвено-економског система предузимају одређени *субјекти* у процесу остваривања утврђених *циљева*. Према томе, целина економске по-

(22) *Ibid.*, str. 25.

(23) *J. Tinbergen, Economic Policy: Principles and Design*, Amsterdam, 1956., Увод, стр. 12.

(24) *J. Tinbergen, On the Theory of Economic Policy*, Amsterdam, 1955., p. 4.

(25) *K. Boulding, Principles of Economic Policy*, Englewood Cliffs, 1958., p. 1.

(26) *J. Tinbergen, Economic Policy: Principles and Design*, Amsterdam, 1956, Увод, стр. 11.

(27) *K. Boulding, op. cit.* p. 10.

литике укључује јединство три елемента — субјеката, циљева и средстава. Поставља се питање карактера сваког од елемената целине економске политике.

У дефиницији коју смо навели желели смо да укажемо на улогу друштвено-економског система у функционисању целине економске политике. Полазимо од тога да економска политика представља динамичну спону између економске базе и друштвене надградње, тако да њена већа ефикасност доприноси ефикасности друштвено-економског система. Његов карактер посредно одређује два елемента економске политике — циљеве и субјекте. Циљеви су често резултат политичког процеса и политичке одлуке, израз потреба које намеће политички моменат и односи. Другим речима, циљеви немају само економске компоненте и побуде, тако да се њиховом реализацијом постижу промене и у односима друштвене надградње у већој или мањој мери(28). У том смислу К. Boulding констатује да и у дефиницији идеалне економске политике неки елементи политичког процеса морају бити укључени(29).

Избор циљева, стога, одређен је односима у друштвеној надградњи као и карактером економског система, а посебно степеном његовог развоја. Тако у анализи циљева П. Јурковић наводи „... да је избор циљева и одређивање њихових приоритета прије свега резултат политичког процеса“ и да је „првенствени задатак економске политике као знаности да се бави средствима и методама остваривања већ утврђених циљева, а не самим циљевима“(30).

У погледу избора и реализације циљева економске политике могуће су две ситуације. Прву одликује то што исти субјекат одређује циљеве и њихове приоритете као и средства за њихову реализацију. Најчешће, тај субјекат је држава у првој фази развитка социјалистичког друштва у којој има улогу доминантног економског субјекта. У складу с тим, приоритет имају материјално-производни циљеви, док временом простор добијају и друштвено-економски циљеви(31). Друга ситуација подразумева више субјеката економске политике у оквиру децентрализованог привредног система, који одлучују о средствима за остваривање утврђених циљева. Који ће субјекат одређивати циљеве зависи од карактера макроекономских субјеката економске политике, њиховог међусобног односа и релације према микро привредним субјектима. При том је од значаја степен ангажовања државе као увек присутног субјекта економске политике и начин координације њеног привредног апарата са другим субјектима економске политике. Осим тога, политичка организација друштва, односно степен идентификације политичких организација са субјектима економске политике, утиче на веће или мање присуство политичке компоненте и утицаја у постављеним циљевима.

Када смо констатовали да карактер друштвено-економског система одређује и субјекте економске политике, имали смо у виду његову компоненту — привредни (економски) систем. Привредни систем представља јединство производних односа који се међусобно повезују преко

(28) У том смислу прихватајућа је подела циљева на материјално-производне, друштвено-економске и социјално-политичке коју даје А. Ваџић. Вид. *op. cit.*, стр. 5.

(29) К. Boulding, *op. cit.*, p. 13.

(30) П. Јурковић, *op. cit.* стр. 14 и 15.

(31) У класификацији циљева коју даје А. Ваџић материјално-производни циљеви се сврставају у четири групе. Вид. *op. cit.* стр. 6.

организационе структуре привредних субјеката (институционалне структуре) и метода њиховог повезивања(32). Организациона структура подразумева врсте привредних субјеката и карактер одлука које доносе, односно микро и макро привредне субјекте, тако што се у оквиру последњих формира „*посебан центар одлучивања, који доноси јединствен план акције за неке аспекте делатности основних субјеката*“(33). За економску политику је битно који су комплексни привредни субјекти, због одлука које доносе, у улози субјеката економске политике. Имајући у виду да само одлуке које имају макроекономско дејство одређују субјекта који их је донео као субјекта економске политике, може се закључити да су само неки комплексни привредни субјекти истовремено и субјекти економске политике. У складу с тим од значаја је однос који се путем мера које доносе тако одређени субјекти економске политике, формира између њих и основних привредних субјеката који их у својој делатности примењују.

С друге стране, метод повезивања привредних субјеката који може бити спонтани (тржиште), свесни (план) и комбиновани (тржишно-плански) имплицира врсту и број инструмената који се примењују у сврху реализације постављених циљева.

У погледу средстава (инструмената) економске политике, њихов карактер и врсте, усклађеност са циљевима, одређени су теоријским сазнањима које даје политичка економија. Познавање економских законитости и понашања предуслов је избора одговарајућих средстава од стране субјеката економске политике. У складу с тим К. Boulding износи став да се економска политика превасходно бави средствима: „Наука (економска политика — Е. В.) више се бави средствима него циљевима“(34). Политичка економија дефинише просторе у којима се економски токови и односи у апстрактном изразу одвијају по одређеним економским законитостима, а које су путоказ избора мера економске политике за њихово регулисање у пракси. Тако И. Максимовић констатује: „Могли бисмо уопште рећи, да су *методи и средства економске политике својеврстан образац спровођења експерименталне методе у сфери проучавања и верифицирања дејства економских законитости, па на посредан начин и научне вредности економских закона*“(35).

Сматрамо да је теоријска подлога коју даје политичка економија од значаја за економску политику и у том смислу што даје елементе за изградњу теоријских сазнања односно доктрине економске политике. Доктринарни приступ економске политике проблемима привредне праксе дефинишу је као друштвену науку, док је дејство мера ради остваривања циљева одређују као друштвену акцију (праксу)(36). Доктрина економске политике анализом модела праксе од које полази, дефинише претпоставке његовог функционисања које реализује економска политика као акција. Економска политика као друштвена наука (доктрина) у исто време се враћа привредној пракси јер оцењује резултате и ефикасност економске политике као друштвене акције.

(32) М. Самарија наводи да су у оквиру привредног система производни односи међусобно повезани преко организационе структуре и метода повезивања. Вид. М. Самарија, *Привредни систем Југославије*, Београд, 1966. стр. 243.

(33) *Ibid.*, стр. 257.

(34) К. Boulding, *op. cit.* стр. 2.

(35) И. Максимовић, *Политичка економија*, Београд, 1979. стр. 37.

(36) Вид. А. Вацић, *op. cit.*, стр. 4.

На основу изложеног можемо закључити да, полазећи од целине економске политике, њене основне компоненте треба да одговоре следећим основним условима: *циљеви* економске политике треба да су реално остварљиви према утврђеном приоритету; *средства* економске политике треба да буде одабрана и усклађена са природом циљева како би обезбедила њихову реализацију; *субјекти* економске политике у процесу доношења одлука са макроекономским дејством треба да дејствују координирано. Тако бисмо претходно наведену дефиницију предмета економске политике допунили да гласи: економска политика подразумева дејство мера и средстава, које према карактеру друштвено-политичког и привредног система, својим одлукама макроекономског домаћаја предузимају одређени субјекти у процесу реализације приоритетних и других циљева.

Dr. Emilija Vukadin,

Assistant Professor of the Faculty of Law in Belgrade

THE EVOLUTION OF CONCEPTION OF THE SUBJECT-MATTER OF ECONOMIC POLICY IN YUGOSLAVIA

Summary

The topic of the present article relates to the evolution of conception of the subject-matter and character of economic policy, predominantly in the Yugoslav text book literature. The author begins with two essential factors helping to define the notion and subject-matter of economic policy, namely the first one which takes into account the position of economic policy within the system of economic science, and the second one, which takes into consideration the character of the socio-economic system within which that policy is implemented and has its effects. By analyzing the definitions of economic policy, both in the pre-war and in contemporary text books, the author concludes that they contain different approaches to the subject matter of economic policy, as well as to the issue of influence of the socio-economic system in determining the components of that policy.

In addition to using the text books as a source, the author quotes also the definitions of economic policy to be found in wider studies of economy, where economic policy is analyzed as a component part of the economics.

The economic policy should be defined, according to the author, as an entirety composed of the following elements: goals, subjects and means. Thus the relevant definition points at the role of the socio-economic system in the functioning of the entirety of the economic policy, first of all through influencing its goals and subjects. The goals are not determined only on the ground of economic, but also of political motives and interests, so that by means of their realisation, corresponding changes are achieved in the superstructure of society too. On the other hand, the economic (business) system, as an element of the socio-economic system, determines the subjects of economic policy through its institutional structure, while offering that feature only to some of the macro-economic subjects. Along these lines the significance is emphasized of the relationship between the subjects of economic policy and the basic economic (business) subjects. Finally, the author elaborates on the importance of the relationship between the economic policy and political economy, which through the laws of economic behaviour provides a basis to the economic policy for the choice of corresponding means in order to realize the relevant goals. On the ground of an analysis of the component parts of the entirety of economic policy, the author reaches a wider definition of its subject-matter, while endeavouring to point out at all crucial elements of functioning and of efficiency of the economic policy.

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

EVOLUTION DE LA COMPREHENSION DE LA MATIERE DE L'ECONOMIE POLITIQUE EN YUGOSLAVIE

Résumé

L'objet de la considération, c'est l'évolution de la compréhension de la matière et du caractère de la politique économique, surtout dans la littérature des manuels yougoslaves. L'auteur part de deux facteurs essentiels pour définir la notion et la matière de la politique économique: le premier sous-entend la place de la politique économique dans le système des sciences économiques, et l'autre, le caractère du système socio-économique dans le cadre duquel elle est appliquée et elle agit. En analysant la définition de la politique économique tant dans les manuels d'avant guerre que dans les contemporains, on peut constater qu'ils ont une approche différente en ce qui concerne la matière de la politique économique ainsi que du problème de l'influence du système socio-économique sur ses composants. Outre dans la littérature des manuels, on cite de même les définitions de la politique économique dans les ouvrages d'une littérature économique plus ample où la politique économique est analysée en tant que composante de l'économie.

L'auteur estime qu'il faut définir la politique économique comme une entité d'éléments suivants-objectifs, sujets et moyens. La définition qui y est citée dans cet esprit, indique le rôle du système socio-économique dans le fonctionnement de l'entité de la politique économique, surtout par l'influence sur ses objectifs et sujets. Les objectifs ne sont pas définis uniquement sur la base d'incitations et d'intérêts économiques, mais politiques aussi, de sorte que c'est par leur réalisation qu'on arrive aux changements dans la superstructure sociale aussi. D'autre part, le système économique en tant qu'élément du système socio-économique, détermine les sujets de la politique économique par sa structure institutionnelles, n'accordant ce caractère qu'à quelques sujets macroéconomiques de l'économie. C'est dans cet esprit que l'on souligne l'importance des rapports entre les sujets de la politique économique et les sujets économiques fondamentaux. Pour terminer l'auteur parle de l'importance du rapport entre la politique économique et l'économie politique, qui donne à la politique économique par l'intermédiaire de la légalité du comportement économique, les fondements pour le choix des moyens correspondants pour la réalisation des objectifs. Partant de l'analyse de l'entité de la politique économique l'auteur dégage une définition plus large de sa matière, dans le but d'attirer l'attention sur tous les éléments essentiels du fonctionnement et de l'efficacité de la politique économique.