

др Емилија Вукадин,
доцент Правног факултета у Београду

ПРОБЛЕМИ ФОРМИРАЊА КОНЦЕПТА ЕКОНОМСКЕ ПОЛИТИКЕ ЈУГОСЛАВИЈЕ

Недостатак специјалне теорије економске политике самоуправног социјализма, уз доминацију политичког фактора у развоју југословенске привреде, створили су широк простор за волунтаристичко и *ad hoc* понашање субјеката економске политике. Да би се формирао рационалан концепт економске политике у будућем привредном развоју, потребно је претходно извршити реформу привредног система која подразумева нове својинске односе, јасно одређен однос тржишта и планирања, промену понашања предузећа (укључујући и њихову нову циљну функцију) и афирмацију државе као субјекта економске политике. Под овим условима, у новом тржишном окружењу, могуће је изградити јединствени концепт економске политике, који ће на конзистентан начин спојити циљеве, субјекте и инструменте економске политике. Тиме би економска политика допринела повећању ефикасности, једнакости и стабилности једне савремене, мешовите привреде у какву би требало да се трансформише постојећа југословенска привреда.

Кључне речи: Економска политика – Циљеви. – Макроекономски субјекти. – Инструменти.

Одлике и резултати развоја југословенске привреде и ефекти (ефикасност) економске политике с једне стране, као и текући привредни процеси иницирани антиинфлационим програмом чија се почетна позитивна дејства нарушавају, указују на актуелност проблема којем се пажња не посвећује у потребној мери. Он се односи на концепт текуће економске политике Југославије, на чију нужност формирања у релативно кратком временском року указују претходно наведени ар-

гументи. У развоју југословенског друштвено-економског система процеси из економске сфере нису били резултат примене изграђеног концепта економске политике, већ је подлога њиховог издвајања била идејног и идеолошког садржаја. Остали фактори који су онемогућавали концептуализацију економске политике су специфичност релације политичке економије социјализма према економској политици и неконзистентност модела дуго година изграђиваног самоуправног привредног система.

Идеолошко окриље под којим су се одвијали привредни односи и токови, крајњи израз је временом добило у доминацији политике и политичког фактора над економијом (1). За економску политику то је значило нужност уступака и прилагођавања политичким и идеолошким опредељењима, израженим преко политички формулисаних циљева и примењених инструмената који нису садржали економску рационалност и ефикасност. С друге стране, теоријска и методолошка основа дејства економске политике одређена је односом према политичкој економији, који се дефинише као однос практичне, нормативне дисциплине и теоријске, фундаменталне економске дисциплине. Будући релативно млада наука, чији се закључци и поставке верификују у пракси, која се такође развијала у кратком временском периоду, политичка економија социјализма је успостављала специфични повратни однос с економском политиком, нарочито у домену утемељења њене теоријске основе. Специфичност повратног односа огледа се у томе што се његов интензитет није континуирано развијао услед чињенице да политичка економија није дефинисала све законе процеса друштвене репродукције, као неопходног елемента изградње теоријске подлоге економске политике (2). У економској политици то се одразило преко њеног дејства које је било аутономног карактера, односно без уважавања законитости и принципа одвијања друштвене репродукције које изучава политичка економија. Стална доградња и обогаћивање теорије социјалистичке економије новим сазнањима нису обухватили сва подручја у истој мери, тако да су се у пракси тражила решења и програми економске политике који су се прилагођавали тренутним околностима и циљевима, а не теоријским сазнањима и законитостима. На тај начин је развој политичке

(1) О утицају политичког фактора на привреду С. Поповић закључује: „А пошто су политичке снаге кренуле тај систем (привредни систем Е. В.), тежиште проблема се све више помера према политичким структурама”; С. Поповић, *Оглед о привредном систему Југославије*, НИО „Пословна политика” и Марксистички центар Организације СК Београда, Београд, 1985, стр. 101.

(2) О томе И. Максимовић наводи: „Ако, међутим, што се чини исправнија хипотеза, закони политичке економије социјализма још у великој мери нису сазнати, нарочито у њиховој специфичној садржини и облику испољавања, с обзиром на богатство разлика у условима и односима привређивања од једне социјалистичке земље до друге – онда политичка економија остаје теоријски позитивна дисциплина, која методима апстракције и научне верификације истражује скривену суштину, тј. законитости социјалистичке праксе”. И. Максимовић, *Политичка економија социјализма*, Београд, „Савремена администрација”, 1984, стр. 7.

економије социјализма, као основе опште теорије економске политике социјализма, детерминисао формирање специјалних теорија економске политике појединих социјалистичких земаља (3). Недостатак специјалне теорије економске политике самоуправног социјализма, уз доминацију политичког фактора у развоју југословенске привреде, стварали су широк простор за волунтаристичко и *ad hoc* понашање субјеката економске политике. Наведени процеси одвијали су се у оквиру самоуправног социјалистичког привредног система, чији развој није био утемељен на конзистентном моделу као неопходном услову његове ефикасности. Један од основних елемената привредног система, чија садржина и облик нису базирани на утемељеном концепту, је тржишни и плански механизам, односно њихово дејство као комбинованог механизма (4). Упркос истицаној тежњи за изградњом самоуправног привредног система заснованог на тржишно-планском механизму, тржиште је стално било спутавано, док су се у реализацији планови исказивали као неефикасни. Спутавано тржиште и неефикасно планирање стварали су простор за административне интервенције у привреди, предузимане од стране субјеката економске политике.

Процеси чије дејство има снагу аргумената који говоре у прилог формирању концепта економске политике Југославије у догледном периоду, огледају се у текућим збивањима и променама у Европи које обавезују двоструко. Прво, да се успешним спровођењем антиинфлационог програма функционисање привреде чврсто постави на основама тржишне оријентације, са којих ће бити способна да се успешно укључи у токове европске, а и шире светске привреде. Друго, да би у томе успела, Југославија треба у периоду реализације антиинфлационог програма да, консолидацијом привреде и увођењем нових механизма њеног функционисања, припрема терен за формирање конзистентног концепта економске политике. Сматрамо наведени процес значајним јер се путем њега ствара могућност да, од момента окончања примене мера антиинфлационог програма, југословенска привреда свој развој базира на чврстом концепту економске политике. Он се јавља као нужност јер се његовом променом стварају реалне могућности да у будућем развоју југословенске привреде не буде криза и поремећаја сличних оним из претходне деценије, као и пре тог времена.

У процесу консолидације и утемељења основа југословенске привреде, као неопходном услову формирања концепта економске политике, сматрамо још два фактора такође битним. Један се односи на исход паралелних промена у политичкој сфери југословенског друштва, чији ће будући карактер и одлике утицати и на његову

(3) Види о томе више у: И. Максимовић, *op. cit.*, стр. 20.

(4) О нужности комбинованог деловања тржишта и плана И. Максимовић каже: „Важно је при томе истаћи да се ова привредна равнотежа система тешко може остварити искључивим деловањем тржишног механизма, већ комбинованим деловањем тржишта и планског система, при чему је задатак планског ситета да обезбеди привредну равнотежу свим својим могућим инструментима”; И. Максимовић, *Криза југословенског економског система*, Београд, САНУ, 1986, стр. 132.

економску организацију и економске односе. До знатне мере се, за сада, постојећа неизвесност исхода текућих промена политичке структуре југословенске заједнице може ублажити веровањем, прво, да ће неопходни политички консензус омогућити и подржати даљу реализацију антиинфлационог програма и привредне реформе, и друго, да ће Југославија бити демократска, парламентарна и федеративна држава с одговарајућим консеквенцама у економској сфери које из тога произлазе. Други фактор на који бисмо указали односи се на процес конвергенције савремених привредних система који за југословенску привреду има двоструки значај. На првом месту, он убрзава дефинитиван раскид са покушајима да градимо сасвим оригиналан привредни систем са, такође, оригиналним путевима развоја, чија је цена на крају била превисока. Друго, успешније уклапање у токове светске привреде подразумева доследно спровођење привредне реформе чија је окосница тржишно привређивање које све више постаје основна спојна тачка комуникације савремених привредних система.

Као што је већ истакнуто, текући период до окончања процеса консолидације и стабилизације основа југословенске привреде изузетно је важан, односно одлучујући за карактер будућег концепта економске политике. Имајући у виду природу дугогодишње кризе и, с друге стране, наслеђе из претходних деценија којим су југословенска привреда и друштво још увек бременити, сматрамо да је потребан вероватно период близу средњорочног у којем се привредни односи и токови могу поставити на новим принципима организације и функционисања. У току тог периода неопходно је да се, што је циљ привредне реформе, реорганизује привредни систем у својим основним компонентама, елиминишући на тај начин препреке које су се до сада испољавале у његовом функционисању. Полазећи од тога да привредни систем представља институционални оквир у којем се одвијају привредни процеси и односи, сматрамо да промене треба да обухвате следеће његове компоненте: карактер својинских односа, карактер тржишта и планирања, организацију основног привредног субјекта (предузећа), укључујући и његову циљну функцију.

Напуштање несвојинског концепта друштвене својине истовремено значи увођење плурализма својинских односа, у којем би основни облици били државна (јавна), приватна својина и мешовити својински облици. Више облика својине подразумева промене организационе структуре привреде, односа на тржишту капитала и рада и валоризације доприноса производних фактора. Као што несвојински концепт друштвене својине одговара принципима договорне економије, тако плурализам својинских облика одговара тржишним принципима привређивања. Кључне промене које треба да изведе привредна реформа односе се на тржиште, чије функционисање подразумева претходно одређење два битна питања. Прво се односи на тип тржишта које желимо да развијемо, а друго подразумева позитиван или негативан став према планирању и природи дејстава планског механизма. Чини се да се у заговарању и пледирању за тржишну прив-

реду имају у виду развијене тржишне привреде које могу да нам буду узор, али се при том не сме заборавити да та тржишта нису слободна, већ у одређеној мери контролисана и да је пут до сазнања о неопходном нивоу те контроле у многим од њих био дуг и противречан. Известан опрез мора бити присутан у ослобађању путева за тржишно привређивање, обезбеђујући њихово трасирање, тако да се створе услови за ефикасно функционисање система. Постојеће неизвесности, као и оне које ће се вероватно још јавити, могу се смањивати једино постепеном, селективном либерализацијом тржишних токова, уз јачање дејстава механизма који ће његове главне сегменте усмеравати у границама макроекономске регулативе. За југословенску привреду се, стога, као битан проблем јавља карактер тржишта које ће временом све више дејствовати, односно до које мере и на који начин ће оно бити контролисано. У погледу планског механизма, о којем се сада мало говори, сматрамо да је неопходни минимум планирања неизоставна компонента у функционисању привредног система. Утврђивање минимума планирања на макроекономском нивоу, једна је од основа развојне политике, и оно треба да обухвати планирање расподеле националног дохотка са гранском и регионалном структуром инвестиција и планирање пропорција које земља реализује у економским трансакцијама с иностранством. Насупрот томе, поставља се и обавеза ефикасног микроекономског планирања на нивоу предузећа као основног привредног субјекта.

Измене које треба да резултирају применом привредне реформе односе се и на карактер основног привредног субјекта предузећа, форме удруживања и карактер његове циљне функције. Суштина тих промена је у инаугурацији предузећа у самостални привредни субјекат, са свим одликама иманентним његовој предузетничкој функцији у условима тржишног привређивања. У погледу циљне функције предузећа чини се да после тренутног решења у којем је то и доходак и добит, временом предност треба дати добити. Нужност валоризације доприноса производних фактора, затим самосталног исказивања производних резултата и успеха привредних субјеката, повећања акумулативне способности, указује да категорија добити више одговара наведеним захтевима и потребама.

Под претпоставком да се током реализације привредне реформе претходно наведене промене консеквентно изведу, стварају се услови за процес формирања концепта економске политике. До које мере и теоријска економска мисао у тим напорима треба да буде ангажована, показује потреба синтетизовања и утемељења основа макроекономије, без које успешна економска политика не може да се води. У тенденцији конвергенције привредних система, поставља се питање карактера принципа макроекономије која ће бити основа функционисања југословенске привреде. Питање се у суштини своди на меру у којој ће се она разликовати од макроекономије у развијеним тржишним прив-

редама (5), као и до које мере ће њени принципи бити исти или слични оним у кругу земаља које из социјалистичког прелазе на нове путеве развоја. На ово указујемо зато што Југославија више не може инсистирати на оригиналном моделу развоја и, друго, што је још увек присутна непознаница временског периода у којем ће се на новим основама формирати привредни системи групе земаља које су донедавно чиниле свет реалсоцијализма.

Концептуализација економске политике подразумева формирање јединства њених елемената: циљева, субјеката и инструмената (средстава). Као целина наведених елемената економска политика треба да дејствује ефикасно и да обезбеђује стабилну основу процеса друштвене репродукције. Конзистентан концепт економске политике поразумева да његова структура садржи темеље и основне елементе који су, с једне стране, теоријски засновани, а с друге стране, у складу са карактером друштвено-економског система.

Прва компонента концепта економске политике су циљеви чији значај захтева истицање следећих битних одредница њихове садржине. Први се односи на политички утицај при формулисању циљева економске политике (6), који је до сада у великој мери постојао, а чије ће опадање у времену које долази уступати место економској објективности и реалности циљева. У циљевима економске политике увек постоји изванредан политички садржај (7) који не нарушава неопходан минимум њихове економске рационалности у мери у којој је степен достигнуте политичке демократије заједнице виши. Други моменат се односи на потребу формулисања основних (главних) циљева (8) економске политике, који су мера макроекономских перформанси и одреднице дејства економске политике у оквиру којег и основних инструмената. Мишљења смо да се у досадашњој пракси оперисало са циљевима развоја самоуправног социјализма као друштвено-економског система, укључивањем на тај начин у њихову садржину пре свега историјског и политичког карактера и контекста. Број и врста основних

(5) Однос макроекономије и економске политике дефинише се на следећи начин: „Да би се анализирали сви токови у привреди, макроекономија се ослања на економску политику и политичке варијабле које на њу утичу – на монетарну и фискалну политику, новчану масу и каматне стопе, јавни дуг и федерални буџет“; R. Dornbusch – S. Fischer, *Macroeconomics*, Mc Graw-Hill International Book Company, 1985, стр. 3.

(6) П. Јурковић указује да је избор циљева и одређивање њиховог приоритета резултат политичког процеса у којем су присутни многи фактори. Види о томе: П. Јурковић – З. Јашић, *Увод у теорију економске политике*, Загреб, „Народне новине“, 1978, стр. 11.

(7) У том смислу K. Boulding констатује да и у дефиницију идеалне економске политике неки елементи политичког процеса морају бити укључени. K. Boulding, *Principles of Economic Policy*, Englewood Cliffs, 1958, стр. 1.

(8) Основни циљеви економске политике у развијеним тржишним привредама су стопа раста друштвеног производа, ниво запослености, стабилност цена и спољнотрговински биланс. Више о томе види у: P. Samuelson – W. Nordhaus, *Economics*, Mc Graw-Hill Book Company, 1985, стр. 78 и 79. Осим ових циљева могу се додати и циљеви коришћења ресурса K. Hartley, *Problems of Economic Policy*, London, George Allen and Unwin, 1977, стр. 17.

(главних) циљева економске политике биће одређени карактером новог привредног система који се развија и, у његовим оквирима, пре свега карактером тржишног механизма. У њиховој реализацији економска политика може деловати путем регулисања понуде, тражње или комбиновано. Наше је мишљење да би концепт економске политике из варијанте путем регулисања понуде и тражње, постепено требало да се оријентише на концепт путем регулисања тражње. Основни циљеви економске политике као саставни део њеног концепта били би стопа раста друштвеног производа, запосленост и стопа раста цена (инфлација) и спољнотрговински (активан) биланс. Дефинисање основних циљева и инструмената (9) за њихову реализацију, даје основу макроекономске политике и могућност њеног дејства као антицикличне, односно стабилизационе политике. Уграђивањем стабилизационе политике као компоненте макроекономске политике, треба напокон отклонити досадашње заблуде да је то једнократни процес, већ поставити њене елементе у функцију ублажавања флукуација у привреди, посебно оних које погађају основне макроекономске варијабле (10). Као неодвојива компонента макроекономске политике, стабилизациона политика подразумева претходно утврђен концепт економске политике, затим добар информациони систем и реалне прогнозе, јер њени ефекти могу да изостану услед погрешне процене поремећаја, нарочито њиховог временског трајања. Стога се наводи да стабилизациона политика може и да дестабилизује привреду (11). С тим у вези требало би размишљати и о формирању и увођењу уграђених стабилизатора са дејством које имају у савременим развијеним тржишним привредама (12).

Друга компонента концепта економске политике су субјекти. Радикалне промене које се у том сегменту морају извршити, при чему су неке у току, односе се на основни макроекономски субјект и његов делокруг мера. Полуге макроекономског дејства су у рукама државе која на располагању има основне инструменте којима усмерава и каналише глобална привредна кретања. Такво дејство подразумева да држава води фискалну, монетарну и политику економских доноса с иностранством, уз функцију планирања у мери и опсегу у којем смо је изложили, као и да предузима мере директне контроле које проистичу из њених права и овлашћења. У оквиру наведеног дејства државе као субјекта мак-

(9) Основни циљеви подразумевају и одређене инструменте за њихову реализацију, као што су фискална политика, монетарна политика, политика дохотка и спољнотрговинска политика. P. Samuelson, W. Nordhaus, *op. cit.*, стр. 79.

(10) Стабилизациона политика су монетарна и фискална политика усмерене да ублаже флукуације у привреди, посебно оне у стопи раста, инфлацији и незапослености, које представљају основне макроекономске варијабле. Стабилизациона политика је стога антициклична политика. Види у: R. Dornbusch - S. Fischer, *op. cit.*, стр. 17 и даље.

(11) R. Dornbusch, S. Fischer, *op. cit.*, стр. 328.

(12) Уграђени стабилизатор је онај механизам који смањује износ у којем се друштвени производ мења због промена у аутономној тражњи. R. Dornbusch - S. Fischer, *op. cit.*, стр. 77.

роекономске политике, знатне промене требало би да обухвате и функцију буџета и буџетске политике. Основне промене би требало да иду у правцу ширења економских функција буџета, што би његову улогу у развојној и текућој економској политици поставило на објективне основе. Тело државног апарата које преузима основну улогу и функције у макроекономској политици је влада. У економској политици Југославије влада, односно Савезно извршно веће, није до примене антиинфлационог програма преузимала улогу у привреди која јој припада. Увођењем тржишног начина привређивања и активирањем других институција привредног система, влада добија већ наведене економске функције. У развијеним тржишним привредама као три њене основне функције наводе се обезбеђивање ефикасности, једнакости и стабилности (13).

Стварање услова за дејство економских функција владе (државе) (14) и њеног пратећег привредног апарата, искристалисало би и карактер услова привређивања, чије одређење потиче из елемената основне макроекономске регулативе. Дејство услова привређивања у сфери примарне расподеле услов је реализације предузетничке функције основних привредних субјеката и њихове циљне функције. Функционисање тржишног механизма и макроекономска регулатива државе представљају, по речима П. Самуелсона, суштину привредног система, тако да „руковођење привредом без владе или тржишта равно је покушају аплаудирања са једном руком”. У југословенском друштвено-економском систему „ослобађање” економских функција државе одвијаће се уз заостајања и препреке у процесу, можда у истом интензитету као и ослобађање тржишног механизма. Формирање, пак, концепта економске политике, захтева прецизирање економских ингеренција државе на тржишту на којем привредни субјекти остварују своју циљну функцију.

Трећа компонента концепта економске политике су инструменти, односно средства. Проблем се своди на избор из круга расположивих класичних инструмената економске политике, чијом ће се применом постићи реализација основних циљева, а преко тога и антицикличне политике. У развоју југословенског привредног система број и врсте инструмената економске политике били су релативно сиромашни, са ослонцем најчешће на рестриктивно дејство инструмената из сфере монетарно-кредитне политике. Методи стицања и расподеле дохотка примењивани су претходне две деценије по принципима договарања и споразумевања, чиме је регулатива основне економске категорије, као промотора социјалистичке привреде, била изван економских критерија. Осим тога, диференцирање различитих доходака субјеката друштва, реализованих по основама уложеног рада,

(13) О наведеним функцијама владе види у: P. Samuelson, *op. cit.*, стр. 47 и даље.

(14) М. Лабус као трајне државне компетенције које треба задржати наводи мере економске политике и контролу јавних служби. М. Лабус, *Друштвена или групна својина*, Београд, „Научна књига”, 1987. год, стр. 121.

средстава или пружања услуга, захтеваће сложенији механизам и инструменте политике доходака. Концепт економске политике Југославије треба у реализацији да се ослања на инструменте фискалне, монетарно-кредитне, спољнотрговинске политике и политике доходака, као и на такву њихову комбинацију која је услов постизања ефикасности. Уколико се југословенска привреда све више буде развијала на стабилним основама, према законитостима и међузависности односа најбитнијих варијабли у привреди, изградиће се целовит концепт редоследа и степена примене одговарајућих инструмената економске политике.

Формирање концепта економске политике Југославије за сада је условљено временом трајања и успехом антиинфлационог програма и привредне реформе. С друге стране, постојање и примена конзистентног концепта економске политике диктирана је реалном потребом уравнотеженог привредног развоја у међународном окружењу, које поставља све сложеније услове сарадње и конкуренције.

(Примљено 30.06.1990)

*dr Emilija Vukadin,
Assistant Professor of the Faculty of Law in Belgrade*

THE PROBLEMS OF ESTABLISHING CONCEPTS OF ECONOMIC POLICY OF YUGOSLAVIA

Summary

The lack of special theory of economic policy of the self-management socialism, together with the supremacy of political factor in the development of Yugoslav economy have created an open space for voluntaristic and ad hoc behaviour of protagonists of economic policy. In order to establish a rational concept of economic policy in the future economic development it is necessary, first of all, to effect the reform of the economic system, which presupposes new ownership relations, clearly defined relationship between the market and the planning, the change of behaviour of the enterprises (including their new object function) and the recognition of state as protagonist of economic policy. Under such conditions and in a new market environment it is possible to elaborate the unified concept of economic policy, which would consistently join the aims, the protagonists and the instruments of economic policy. In such a way economic policy would contribute to the increase of efficiency, to equality and stability of a contemporary, mixed economy – which should be the goal of transformation of the present-day Yugoslav economy.

Key words: Economic policy. – Aims. – Macro-economic protagonists. – Instruments.

dr Emilija Vukadin,
Chargé de cours à la Faculté de droit de Belgrade

LES PROBLÈMES DE LA FORMATION DU CONCEPT DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE DE LA YOUGOSLAVIE

L'absence de la théorie spéciale de politique économique du socialisme autogestionnaire et la domination du facteur politique dans le développement de l'économie yougoslave ont créé un vaste espace pour le comportement volontariste et ad hoc des sujets de politique économique. Pour former le concept rationnel de politique économique dans le développement économique futur, il faut tout d'abord opérer la réforme du système économique qui implique l'introduction de nouveaux rapports de propriété, d'un rapport clairement défini entre le marché et la planification, des changements de comportement des entreprises (y compris leur nouvelle fonction de but) et aussi l'affirmation de l'Etat comme sujet de politique économique. Dans ces conditions, dans la nouvelle situation de marché, il est possible d'édifier un concept uni de politique économique qui réunira de manière consistante les objectifs, les sujets et les instruments de politique économique. C'est ainsi que la politique économique contribuerait à l'augmentation de l'efficacité, à l'égalité et à la stabilité d'une économie moderne, mixte, en laquelle devrait se transformer l'économie yougoslave existente.

Mots clé: Politique économique. – Objectifs. – Sujets macro-économiques. – Instruments.