

## RAZVOJNI OBLICI EKONOMSKE POLITIKE\*

### I. UVODNE NAPOMENE O METODI

U istorijskom razvoju ekonomske politike opažamo, da se njeni oblici menjaju od jednog vremenskog perioda do drugog. Važno je stoga pitanje, zašto ekonomska politika vremenski menja svoje smernice, *zašto i usled čega* poprima različite oblike. Stoga ćemo pokušati u okviru ovoga članka izneti objašnjenje nekih razloga zbog kojih su se menjali oblici ekonomske politike uopšte. Taj se pokušaj osniva na analizi strukturalnih i konjukturalnih promena celokupnog kapitalističkog sistema i njegovih specifičnosti u pojedinim zemljama.

Oblike ekonomske politike ne možemo naravno prikazati u potpunosti, već samo na osnovu reprezentativne metode, istaknuvši najmarkantnije momente, da tako dođemo do konstrukcije „idealnih tipova“ prema Max Weberovoj terminologiji. Ali u tom slučaju ne možemo obuhvatiti sve momente, koji sačinjavaju celinu jednog idealnog tipa, već se zasada, kod ovoga članka, zadržavamo samo na nekim bitnim karakteristikama upravo toliko, da možemo pružiti „idejnu skicu“, koja se može kasnije razraditi. Ovakvom metodom nastojimo postići to, da možemo „razumeti“ zašto ekonomska politika, kao skup mera za favorizovanje izvesnih grana ili celokupne narodne privrede, menja svoje oblike od vremena do vremena od zemlje do zemlje. Svesni smo da na oblikovanje ekonomske politike nisu uticali i ne utiču samo momenti ekonomske i socijalno-ekonomske naravi, već da su oni u izvesnim fazama privrednog razvoja više, a u drugim manje relevantni, te bismo ekonomsku politiku u njezinoj celini tek onda obuhvatili, kad bismo istraživali i sve one kulturne, političke, religiozne i pravne momente, koji na nju utiču, u nekim istorijskim epohama s većim, u nekim s manjim intenzitetom. Ali zadržavamo se primarno na momentima ekonomskoga karaktera, jer oni sačinjavaju substancu ekonomske politike, a ujedno držimo, da se ekonomist ima u prvom redu poslužiti oruđem sakovanim iz vlastitog materijala

---

\* NAPOMENA UREDNIŠTVA: Pisac je održao svoje pristupno predavanje pod istim naslovom na Pravnom fakultetu, Univerziteta u Nišu, 21. oktobra 1971. godine, koje ovde donosimo u glavnom izvodu.

njegove nauke. Na taj način dobivamo sliku nekih markantnih crta, smernice, ekonomske politike, koje zajedno sa ekonomskom strukturom toga vremena sačinjavaju *oblik* ekonomske politike dotičnog istorijskog perioda. Sam *duh* ekonomske politike mogli bismo obuhvatiti onda, kad bismo prikazali i sve ostale spomenute komponente, koje utiču na privredna zbivanja.<sup>1</sup>

Ekonomska politika menja svoje oblike iz jedne faze društveno-istorijskog razvitka u drugu. Shvaćanje njenih promena vezano je uz studij promena glavnih momenata, koji formiraju *tržište*, promena *društvenog* i privrednog sistema i *uloge države*. Svi su ti momenti međusobno funkcionalno povezani, njihovu se kauzalnu povezanost često puta i ne može ustanoviti, jer se međusobno isprepliću i prožimaju u stvarnom istorijskom zbivanju.

Pretvaranje mnogih lokalnih tržišta u jedinstveno, nacionalno, donosi sa sobom različite promene običaja, ustanova i zakona. Sasvim je drukčiji oblik ekonomske politike u toj fazi privrednog razvitka, nego onda, kad se ostvaruje sistem slobodne konkurencije, kad se zatim razvijaju institucije monopolskih cena, te ustanove regulisanja prometa dobara i cena putem državne vlasti. Država ima sasvim drugu ulogu u privrednom životu „prosvetljenog apsolutizma“, ili u vreme pune snage građanskog staleža (kao što je bilo sredinom 19. veka u zapadnoj Evropi), te zatim dolaze u nekim zemljama do izražaja radnički slojevi i seljaštvo, kao što je to slučaj posle prvog i drugog svetskog rata. Svaki od tih društvenih slojeva nastoji uticati na državnu vlast i nastoji regulisati privredne odnose ili s obzirom na interese svoga društvenog staleža ili s obzirom na „interese celine“, kao što il on „zamišlja“. Ali i moderna država sama po sebi, kao institucija „per se“, sa svojim posebnim telom, svojim birokratskim aparatom, koji doduše proizlazi iz građanskog staleža i njemu po načinu života pripada, ipak ima usled stalnosti i posebnosti svojih položaja, redovnosti svojih poslova itd. svoj vlastiti codex i mentalitet, pa prema tome i država po tome birokratskom staležu takođe utiče na oblikovanje ekonomske politike. Svi divergentni interesi pojedinih društvenih grupa, ukrštavanje i paraleliziranje njihovih interesa u ekonomskoj politici, ipak imaju i stanovite zajedničke crte u okviru iste države ili povezanosti iste nacionalne svesti i sudbine tako, da ekonomska politika po tome ima i specifični oblik od zemlje do zemlje i od naroda do naroda. Ukoliko nema dovoljno toga „socijalnog lepila“ dolazi do socijalnih revolucionarnih preokreta.

Svi se ti društveni elementi nalaze u neprestanom kretanju, te svojom dinamikom menjaju privredni život, pa se prema tome menja i ekonomska politika. Studijem promena ovih momenata možemo doprineti takođe jedan prilog shvatanju duha ekonomske politike. Ostatak će kod današnjih metoda socijalnog istraživanja, stalno još izvjesni *iracionalni residuum*, koji će davati uz racionalne elemente neko zasebno obeležje izvesnoj epohi.<sup>2</sup> Ali zadatak je nauke „rastavljanje privrednog procesa na racio-

---

<sup>1</sup> Najobrađenije takvo objašnjenje socijalnog, a posebno ekonomskog zbivanja cf. Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft, Grundriss der Sozialökonomik*, III. Abt. Tübingen, 1925.

<sup>2</sup> Cf. interesantnu studiju o tom problemu: Carl Mayer, *The Retional and Irrational in Society, Social Research*, Vol. IV, No. 4, November, 1937, New York.

nalne elemente" i „razumevnije" privrednog procesa na racionalni način kao što je to formulisao Max Weber, veliki nemački sociolog.

Ovakav način razmatranja ekonomske politike omogućuje nam i razumevanje zašto *država*, preuzima u izvesnoj epohi ovakve ili onakve zakonske mere za zaštitu, favorizovanje za izvesne grane narodne privrede. Isto nam omogućuje slediti put *privatne inicijative* i kako se njeni oblici u privrednom razvitku menjaju (na pr. cehovi, zadružni stalež, liberalizam, karteli itd.): U tom smislu imamo i tumačiti državne zakone, jer oni ne dolaze sami po sebi od slučaja, već u vreme, koje je zrelo za to, ali mogu i zakasnuti za potrebama vremena usled delovanja jakih konzervativnih društvenih sila. Zakoni se postavljaju, kako i kada to nalazu interesi društvenih slojeva, koji su na vlasti, ili ako su interesi opozicije snažni toliko, da je bolje stvarati kompromisne zakone, nego li da dođe do kolebanja ili pada vlasti. Isto tako utiču na formiranje zakona ne samo „interesi", već i „ideali" prave ili „zamišljene narodne ili društvene celine".

Nakon ovo nekoliko uvodnih napomena o metodi, koja je podloga naših razmatranja i koja nas rukovodi u traženju i prikazivanju pojedinih elemenata našeg problema, prelazimo na sam problem, kako su se menjali oblici ekonomske politike i čime je to bilo uslovljeno.

## II. MERKANTILISTIČKA EKONOMSKA POLITIKA

O ekonomskoj politici možemo govoriti tek od onoga vremena, kad se raspada srednjovekovni poredak, feudalnoga gazdinstva opasanog od gradskog i zatvorenog kućnog gazdinstva. Dotle dok se je privredni život razvijao u uskim granicama srednjovekovnog feudalnog majurskog gazdinstva („Frohnhofswirtschaft-a") „cehovske bratovštine" i patrijarhalne „zadruge", koji su mogli proizvoditi sve potrebne predmete bez tržišta u okviru svoga gazdinstva; moglo bi se govoriti tek o podeli rada unutar ovakve zajednice (zapravo o njenoj „betriebswirtschaftslehre"). Razmena dobara u to vreme je minimalna, jer se sve egzistencijalne potrebe mogu podmiriti unutar istoga „dvora" ili „kuće". Razmena dobara postoji samo u pogledu nekih kulturnih i luksuznih potreba gospodara feudalnih gazdinstava.

Pomalo se iz obrtničkog staleža, koji je u prvo vreme služio isključivo izradi predmeta za ova zatvorena gazdinstva, počinje razvijati jedan zasebni stalež sa svojim zasebnim organizacijama i zasebnim pravima, koji proizvodi dobra i vrši razmenu s drugim krajevima. Evropa je u srednjem veku imala ovakvih gradskih središta, koja su najpre bila zavisna od feudalne gospode. Ali u stalnom ratu, koji se proteže kroz vekove između feudalaca i krune, između principa centralizovane i decentralizovane vlasti, stoji uz krunu građanski stalež (obrtički i trgovački). Kraljevska vlast, koja ide za ukidanjem feudalne, specifične, samostalne i nepostojane vlasti, odgovara i građanskim težnjama za ukidanjem prometnih smetnja bezbrojnih propisa i taksa, te za stvaranjem jednog jedinstvenog, nacionalnog, tržišta.

U borbi krune protiv feudalaca gradovi podupiru krunu svojom vojском, a naročito svojim finansijskim sredstvima. Usled toga stiču od

kraljeva sve veće povlastice i bivaju sve više slobodni od feudalnog poretka. Oni počinju u okviru svog povlašćenog položaja razvijati nezavisan socijalni i privredni život. Uzrečica „Stadtiluft macht frei“ imala je duboko značenje za to vreme i mnogo je uticala uz ostale razloge na migraciju iz sela u gradove.<sup>3</sup>

Kooperacija između krunice i građanstva dovodi do poraza feudalne vlasti i krunica je u mogućnosti, da u domovini modernog privrednog sistema, u Engleskoj i u Francuskoj, sprovede u život zahteve i interese građanskog staleža i moderne države onog vremena. Merkantilistički privredni sistem u kojem je trgovac, čovek građanskog staleža, središte privrednog poretka, stupa na mesto feudalnog, gde je bio zemljišni vele-gospodar centralnom figurom. U merkantilizmu nalazimo već embrione kapitalizma, kojemu će merkantilizam (taj rani kapitalizam, kako ga Werner Sombart naziva) pripremiti sve šanse za što brži razvitak.

Merkantilizam je zapravo zajednica dvora i građanstva nakon sloma feudalnog sistema, a služi potrebama građanstva rukovođenog centralnom upravom dvorskoga apsolutizma. Merkantilistička država stvara prve ekonomiste, prvi specijalni kadar ljudi, koji su se imali baviti državno-ekonomskim poslovima, stvara „činovništvo“ (birokratiju). Tome sloju nije samo dužnost izvršavati naloge vladara, već i ispitivati, kako bi se moglo najbolje vladati.<sup>4</sup> „Kamerlisti“ shvaćaju ekonomiju još sasvim ne-naučno sasvim kulinarski priređuju neposredne recepte za dvorsku ekonomsku kuhinju. Ali oni su zapravo prvi tvorci ekonomske politike, koja je bila kod njih prema naravi samoga razvitka još tek umećem ili veštinom, pa tako su je i nazivali nemački kameralisti: „die Staatskunst“.

U ekonomskom pogledu merkantilizam je razdoblje kad se uklanjaju carinske zapreke između lokalnih tržišta, kad se ukidaju razni feudalni novčani sistemi, različiti porezi i pristojbe, te se stvara *jedinstveno nacionalno tržište* u granicama iste države. Merkantilizam je ostvario unutar nacionalne privrede zapravo onaj princip, koji je kasnije liberalizam hteo preneti na celokupnu svetsku privredu.

Cvo je vreme zahtevalo i energičan zahvat vlasti, koja prelazi preko sviju specifičnosti feudalizma i građanstva, te stoga ima merkantilistička ekonomska politika karakter *totalne* državne intervencije, koja je čini u mnogom pogledu morfološki sličnom savremenoj ekonomskoj politici, koja preovlađuje danas u svetu. Gustav Schmöller, odlični istraživač te epohe veli, da je merkantilizam „in seinem innersten Kerne nichts anderes als Staatsbildung — aber nicht Staatsbildung schlechthin, sondern Staats- und Volkswirtschaftsbildung“. Država nije više u kapitalizmu, samo geografsko-teritorijalna zajednica kao u feudalizmu, već se je pretvorila u ekonomsko-pravnu državu jednog naroda na jednoj teritoriji.

Istorijske pojedinosti, kako je merkantilistička ekonomska politika služila interesima građanskog staleža, dižući time produktivnost narodno-privredne celine svoga vremena, nećemo nabrajati. Podsetit ćemo samo na nekoliko markantnih imena i događaja ove epohe. Cromwellov Act iz

<sup>3</sup> Max Weber, *Wirtschaftshchafsgeschichte*, München und Leipzig, 1923, str. 279.

<sup>4</sup> Vidi delo austrijskog kameraliste Hornigka iz god. 1684 s karakterističnim naslovom „Oesterreich über alles, wann es nur will“.

1651 je sjajan primer zaštite domaćeg pomorstva i trgovine. Colbertova politika aktivnog trgovinskog bilansa je primer unapređenja domaćeg obrta i industrije, unutrašnje naseljavanje Fridriha Velikog i Marije Terezije pokazuju nam svrsishodnu populacionu politiku onog vremena, koja ide za množenjem stanovništva, da država bude što jača i da razvija što veću aktivnost. Kolonizaciona politika Engleske i Holandije imaju sasvim komercijalni i industrijski karakter za razliku od feudalno-religiozne eksploatorske Španije i Portugalije. Duh kolonijalne politike, koja je poprimila karakter trgovačke ekspanzije, prelazio je preko uskih okvira gradskih zidina. Sam cehovski sistem srednjega veka i stil života za ostvarenjem onih potrebnih sredstava za ishranu, ta „ideja ishrane“ (Werner Sombart: „die Idee der Nahrung“), pretvara se u komercijalni sistem kojemu je cilj ostvarenje dobitka.

Duh celokupne ekonomske politike usmeren je otvaranju mogućnosti *slobodnog rada* za razliku od feudalnoga shvatanja, kojemu nije *rad*, već *rat* izvor privrednog bogaćenja, a rad kao podređeni faktor ekonomskog stvaranja ima obeležje vezanog rada. Duh merkantilističke ekonomske politike posvećen je brizi redovnog i postepenog unapređenja obrtničko-trgovačke delatnosti, kao stuba nacionalne privrede. U borbi krune s feudalizmom gradovi stoje na strani centralističkih težnji krune i opravdanoj nadi, da će jedan jedinstveni državni sistem bolje odgovarati potrebama prometa, koji se sa usavršavanjem tehnike i privredne organizacije sve više razvijao.

Ali mere državne ekonomske politike nisu odmah mogle udovoljavati građanskom staležu, koji je dovoljno ojačao, da uzme sam u svoje ruke upravljanje svoje sudbine. Merkantilistička država, iako temeljena na građanstvu, ipak nije više mogla udovoljavati razvitku njegovih potreba. Kao svaka socijalna institucija, koja duže vremena traje, i država se je počela „autonomizirati“ i „birokratizirati“, počela je tražiti svrhu opstanka u samoj sebi, a ne u svrsi radi koje i kako je bila u početku merkantilizma formirana. Država nije više dovoljno elastično reagovala na potrebe građanskog staleža u naglom razvoju. Kao što je bila za merkantilizam karakteristična uzrečica „L'état c'est moi“, tako je ovo novo doba izrazilo svoje težnje u izreci „Laissez faire, laissez passer, le monde va de lui meme“.

Kod formiranja liberalističke ekonomske politike vidimo interesantnu pojavu, kako razlike nacionalnih privreda snažno utiču na oblikovanje različitosti u formiranju zahteva *ekonomske slobode*. Dve su države onoga doba, koje predstavljaju sistem ekonomske politike, a to su Engleska i Francuska. U obe se razvija reakcija protiv merkantilizma. Ali dok je engleska narodna privreda po svome sastavu pretežno industrijska, dok Engleska treba slobodan izvoz industrijskih proizvoda, te stoga formuliše svoje ekonomsko-političke ideje u *industrijskom liberalizmu*, dotle je Francuska pretežno poljoprivredna zemlja, koja traži izvoz svojih poljoprivrednih proizvoda i zaštitu merkantilizmom zaostale poljoprivrede, te stoga i svoje postulate formuliše u poljoprivrednom *fiziokratizmu*. Queznayov „produit net“ je poljoprivredna kategorija, Smithov „labor value“ industrijske iako jedan i drugi pri dnu svojih koncepcija imaju isto filozofsko naziranje o „ekonomskoj slobodi“, „prestabiliranoj harmoniji“ i „prirodnome redu“.

### III. LIBERALISTIČKA EKONOMSKA POLITIKA

Devetnaesti vek doista predstavlja za ekonomsku istoriju jedan „novi vek“, vek industrijalizma. Na temeljima merkantilizma razvija se tehnika, koja nalazi svoju realizaciju u novim privrednim idejama i u promenama društvenog uređenja. Parni pogon i parna energija zamenjuju početkom veka manualni rad i omogućuju uz sve više diferenciranu podelu rada proizvodnju u masi. Industrijski se proizvodni proces sve više isavršava, on postaje ne samo najboljim, najbržim i najjeftinijim sredstvom za snabdevanje ljudskih potreba, već se „autonomizira“ i postaje svrhom samome sebi. Uvođenje novih proizvodnih metoda, bilo tehničkih, bilo organizatornim, omogućuje snižavanje troškova proizvodnje i ostvarivanje diferencijalnih profita novih industrijskih poduzeća u odnosu prema starim. Industrija, koja radi pod zakonom degreivnih troškova, potiskuje obrt, koji se ravna prema zakonu proporcionalnih ili progresivnih troškova. Proizvodnja u masi postaje isključivim domenom industrije. A proizvodnja u masi odgovara i potrebama novog društvenog sastava, koji ne kupuje više samo ograničen broj kulturnih i luksuznih dobara, kao plemići za vreme feudalizma. Građanstvo, radništvo i seljaštvo ne namiruje više sve potrebe u zatvorenim kućnim ili gradskim gazdinstvima, već podmiruje i svoje egzistencijalne potrebe, više ili manje na tržištu. Industrijska proizvodnja sa jedne strane daje tim širokim slojevima svoje proizvode, a s druge strane upotrebljava njihovu radnu snagu za svoj proizvodni proces. Doterivanje industrijske proizvodnje, uvođenje novih tehničkih procesa za povećanje produktivnosti rada i mašina konkurencija među preduzećima itd. nužno povećavaju udeo fiksnog kapitala u sastavu sveukupnog kapitala. Karakteristično je za kapitalističku industriju i modernog saobraćaja u tome što se stalno povećava fiksni kapital u odnosu prema radnome. To se ekonomski izražava u zakonu *konstantnih troškova*, koji je ključ za tumačenje sviju osnovnih pojava moderne industrije. Prema tom zakonu, kako ga je formulisao Karl Bücher, proizvodni će troškovi pojedinog komada robe biti jeftiniji, ukoliko se više dotične robe proizvodi. Prema tome vidimo, da je u samoj biti ekonomičnosti i u tehnici savremenog industrijskog procesa da tera masovnu proizvodnju do maksimuma. Svako će preduzeće nastojati u konkurenciji s drugima što više sniziti svoje troškove uvećanom proizvodnjom. Ovaj nam zakon već daje i izvesne perspektive za shvatanje industrijskih hiperprodukcija, a takođe obrazlaže i tendenciju preduzeća s velikim udelom fiksnog kapitala za sprečavanjem obaranja cena putem slobodne konkurencije. Ovaj cilj sputavanja slobodne konkurencije postizavaju preduzeća međusobnom organizacijom u obliku kartela, trustova, koncerna itd. U ovom se pravcu kreće danas uglavnom privatna *industrijska politika*. Vidimo, da je ona diametralno izmenila svoje smernice, da je potpuno izmenila oblik od vremena liberalizma, kada je industrija zahtevala potpunu slobodu konkurencije. To je i posve razumljivo kad se uzme u obzir, da je na pragu industrijalizacije udeo fiksnog kapitala bio tek minimalan.

Ovakva privatna industrijska politika može biti, a u većini slučajeva i jeste, na štetu velike mase potrošača: organizovanim dizanjem cena ili sprečavanjem da cene budu jeftine. Usled toga nastupa u ovakvoj situaciji potreba *intervencije države*. Ti su zahtevi bili isprva primitivni kao što

su na primer zabrane industrijskih organizacija (Sherman Act, Clayton Bill, pa i Federal Interstate Commerce u Americi imali su veoma površan zahvat u industriji), a kasnije su se razvili u potpunu kontrolu kartela (na primer u nemačkom privrednom zakonodavstvu ili N. R. A. u Americi). Taj kontrolni državni sistem se sve više profinjuje, te uzima sve više neposredan upliv na određivanje cena obzirom na maksimalnu granicu, izračunavanje troškova itd.

Razvitak industrije bio je praćen i dubokim strukturalnim izmenama u *poljoprivredi*. Nagli razvoj industrije zahtevao je velike mase radništva. Dotle dok su oni bili „glebae adscriti“ bio je industrijalizam nemoguć. Budući da je Engleska prva sprovela agrarnu reformu, mogao je se industrijalizam tamo najpre razviti. Francuska ulazi u taj sistem svojom velikom revolucijom, a zatim slede ostale evropske države redom. Ali svuda je kao pretpostavka industrijskog razvitka bilo razrešenje kmetstva i slobodno kretanje radništva. Raspadanje feudalnog i patrijarhalnog sistema privrede uticalo je na proširavanje tržišta i razvitak industrije. U svim zemljama možemo istorijskim studijama ustanoviti, da je agrarna politika devetnaestoga stoleća, kao što gotovo i sva u dvadesetom do naših dana, podređena „industrijskome idealu“ privrednog razvitka. Kod toga se obaraju ne samo feudalni odnosi, već i mnoge pozitivne tekovine zajedničkog seljačkog života, koje bi se moglo održati i pored napretka civilizacije, ali se raspadaju, jer je interes i ideal industrijalizacije zabacio u senku poljoprivredu. Taj celi *industrijski razvitak* ne kreće jednom uzravnim linijom, već je isprekidan, čestim potresima, za kojima opet sledi polet.

Marks zapaža, mada ustvari ne objašnjava, da se obim proizvodnje širi „skokovito“, a ti skokovi su „uvod za njeno tako isto naglo opadanje“. Marks umesno kaže: „Površnost političke ekonomije očituje se između ostalog i u tome što od širenja i ograničavanja kredita, koji su samo simptom izmeničnih perioda industrijskog ciklusa, pravi njihove uzroke. Upravo kao što nebeska tela stalno ponavljaju jedno određeno kretanje, kad su jednom već upala u nj, tako i društvena proizvodnja ponavlja ono kretanje, izmeničnog širenja i skupljanja čim bude u nj ubačena. Sa svoje strane, posledice se pretvaraju u uzroke, a izmenične promene čitavog procesa koji stalno reproducira svoje vlastite uslove, dobijaju oblik periodičnosti“<sup>5</sup>. Isto tako Marks izlaže oštroj kritici glavu koja i govori o uzrocima i posledicama.

U vezi sa tim J. A. Schumpeter veli: „Sva ova zapažanja su razumna i u samoj osnovi tačna. Tu nalazimo praktički uzrev, sve elemente koji koji su uvek ulazili u ozbiljnu analizu privrednih ciklusa i, uzrev u celini, na veoma malo pogrešnih zaključaka. Šta više, ne sme se zaboraviti da je i sama činjenica da je uspeo da zapazi postojanje tih cikličkih kretanja u to doba predstavlja veliko dostignuće. Istina, mnogi ekonomisti koji su se bavili pre njega ekonomskom naukom naslućivali su to isto. Ali oni su uglavnom usredsredili svoju pažnju na one spektakularne kraheve koji su nazvani „krizama“. Međutim oni nisu uspeli da vide te krize u njihovoj pravoj svetlosti, to jest svetlosti cikličnog procesa čije su one samo uzgredne pojave. Oni su ih smatrali, ne obraćajući pažnju ni na šta drugo, izolovanim nesrećama koje nastaju kao posledice grešaka, preterivanja, rđavog vođenja ili pogrešnog rada kreditnog mehanizma. Marks je bio,

<sup>5</sup> Karl Marx, Kapital, tom I, Zagreb, Kultura, 1947, str. 463

po mome mišljenju, prvi ekonomista koji se uzdigao iznad te tradicionalne koncepcije i koji je bio preteča — izuzimajući statističke dopune — rada Klamana Žiglera (Clement Jugler). Mada kao što smo videli, nije dao adekvatno objašnjenje privrednog ciklusa, taj fenomen bio mu je potpuno jasan i on je u velikoj meri shvatio njegov mehanizam. Kao i Žiglar, Marks je, ne dvoumeći se, odgovorio desetogodišnjim ciklusima prekidanim manjim fluktuacijama. Duboko ga je interesovalo pitanje kakav je mogao da bude uzrok te periodičnosti i bio je mišljenja da bi to moglo, u izvesnoj meri, da se dovede u vezu sa dotrajalošću mašina u industriji pamučnih proizvoda. A postoji i mnogi drugi znaci da se Marks ozbiljno bavio ovim problemom privrednih ciklusa, problemom koji se nije samo odnosio na problem krize. Samo ovo postignuće dovoljno je da mu osigura veoma istaknuto mesto među „osnivačima savremenog naučnog istraživanja problema ciklusa.”<sup>6</sup>

Što se tiče Marksove konstatacije „o desetogodišnjim ciklusima prekidanim manjim fluktuacijama”, Engels je otišao još dalje od ovoga. Neke od njegovih beležaka o Marksovom trećem tomu pokazuju da je i on takođe sumnjao u postojanje jednog dužeg kretanja. Mada je bio naklonjen da tumači relativnu slabost prosperiteta i relativni intenzitet depresije sedamdesetih i osamdesetih godina više kao jednu strukturnu promenu no efekat depresione faze talasa većeg raspona (tačno kao što to čine mnogi savremeni ekonomisti u pogledu posleratnog razvoja događaja a naročito onih iz vremena poslednje dekade) u ovo se može naslutiti neko predviđanje Kondratiffovog rada o dugim ciklusima.

Ruski konjunktorni statističar Kondratijev<sup>7</sup> a nezavisno takođe i nizozemski de Wolff<sup>8</sup> došli su oko 1925 godine nezavisnim istraživanjima do rezultata, da se kretanje privrednog života od početka 19 veka daje rastaviti u tri karakteristična „duga vala” uspona i silaza. Shema tih kretanja izgleda prema toj dvojici autora ovako:

	<i>Kondratiev</i>		<i>de Wolff</i>	
	uspon do	silaz do	uspon do	silaz do
1 val	1810	— 1844/51	1825	— 1850
2 val	1870/75	— 1890/96	1873	— 1895
3 val	1914/20	— —	1913	— —

Na prekretnici svakoga vala u silaznom periodu stoji jaka ekonomska kriza. Ove „duge valove” moramo lučiti od sekundarnog trenda, jer oni imaju inherentan periodicitet.

Iako sami pronalazači „dugih valova” nisu postavili skoro nikakvo dublje i adekvatnije tumačnije nazloga ili uzroka tih kretanja osim napomena o „inherentnosti te pojave u kapitalističkoj ekonomiji”, sama statistička činjenica te pojave je kod velikog dela uvažanih konjunkturnih

<sup>6</sup> Joseph Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, London, 1950, str. 40/41.

<sup>7</sup> Kondratieff, „Die langen Wellen der Konjunktur” *Archiv für Sozialwissenschaft und Socialpolitik*, 1926, 56, Bd. 3, Heft, S. 573—609.

<sup>8</sup> De Wolff, „Prosperitats und Depressionsperioden.” U delu „Festgabe zum 70. Geburtstage von Karl Kautsky”, Jena 1924, str. 13—43. De Wolff se služio sličnom metodom i došao do istih rezultata.



istraživača prihvaćena, da napomenemo najpre bivšeg šefa Nemačkog konjunktornog zavoda u Berlinu, profesora Ernsta Wagemanna<sup>9</sup> ili osnivača savremene konjunktorne nauke u Americi, columbijskog profesora Wesley C. Mitchella<sup>10</sup>.

U sklopu ovog našeg rada nije toliko važno tumačenje uzroka tih pojava, već su one za nas od važnosti utoliko, ukoliko bismo mogli spoznajom, da takva karakteristična kretanja privrednog procesa postoje, objasnimo koliko su ta kretanja uticala na oblikovanje ekonomske politike od jednog ekonomsko-stonijskog perioda do drugog.

Prikazaćemo samo nekoliko objašnjenja i to stoga razloga, jer nam višestrukost različitih objašnjenja ujedno prikazuju i glavnu privrednu sadržinu toga vremena. Tako bismo na primer mogli naći kod Cassela, pa i kod Sombarta i Aftaliona<sup>11</sup>, a naročito kod Warrena i Persona<sup>12</sup>, izvesno objašnjenje glavnih istorijskih promena 19 veka u zavisnosti od proizvodnje zlata. Po prilici od 1840 do 1870 rasla je paralelno s ulaznim pomenutim ciklusima proizvodnja zlata a od 1870 do 1890 je padala, dok nisu bila od 1890 pronađena opet nova nalazišta zlata u prekomorskim zemljama. Ciriacy—Wantrup<sup>13</sup> objašnjava ratovima glavne promene povoljnih i nepovoljnih privrednih epoha. (Na vrhu prve velike krize od 1815: napoleonski ratovi, a na vrhu drugog vala nemačko—francuski rat od 1870/71 godine, a na vrhu trećega vala prvi svetski rat). Sam pak Kondratieff smatra ratove posledicom depresivnih perioda dugih valova. Wagemann razvija naslućivanje nemačkog istoričara Ranke-a u svoju konjunkturu teoriju, te smatra, da su te izmene u vezi s promenama „generacija“, koje se po prilici svakih 50 godina menjaju, te svaka od njih donosi nov duh, nove metode, i nov način života, a naročito promenu psiholoških reakcija<sup>14</sup>. Stoga on naziva ova dugoročna konjunkturna kretanja „generativnim ciklusima“. Po našem mišljenju među najbolja objašnjenja „eksogenih“ uzročnika spada konjunkturna teorija Josepha Schumpetera<sup>15</sup>, koja ima i tu prednost, da ima i veliku relevantnost za samu ekonomsku teoriju, jer se pomoću nje može objasniti sistematski ceo dinamički privredni proces i njegove pojedine kategorije poput preduzetničke dobiti, kamata, kapitala, kredita, nadnica itd. Prema Schumpeteru je središnja figura kapitalističke privrede preduzetnik, ali i po njemu je preduzetnik onaj, koji „stvara“ nove organizacione kombinacije, inovacije tehničkih procesa itd., te time otvara nove šanse za postignuće preduzetničke dobiti. Kada takav tip u množini nastupa onda dolazi do konjunkturnoga poleta sve dotle, dok ta delatnost ne obamre iz razloga međusobne konkurencije. Dakako i ovoj teoriji manjka podloga za obrazloženje, zašto iz privredne strukture izniče taj tip, te je stoga nazi-

<sup>9</sup> Ernst Wagemann, „Konjunkturlehre“, Berlin 1928, i naročito njegovo najnovije delo: „Wirtschaftspolitische Strategie“, Hamburg 1937.

<sup>10</sup> Wesley C. Mitchell, „Business Cycles“. The problem and its setting, New York, 1927.

<sup>11</sup> Albert Aftalin: L'or et sa distribution mondiale. Paris, 1932, str. 178/179.

<sup>12</sup> G. F. Warren and F. A. Person: Gold and Prices. New York, 1935.

<sup>13</sup> Siegfried von Ciriacy—Wantrup, Agrarkrisen und Stockungsspannen, Berlin, 1936.

<sup>14</sup> Ernst Wagemann, Wirtschaftspolitische Strategie, op. cit., str. 60/62.

<sup>15</sup> Joseph Schumpeter, Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung, Leipzig, 1. izdanje 1912, a 4. izdanje 1935.

vamo eksogenom, jer nema endogeno tumačenje iz sastava same privrede. Iako je tu teoriju Schumpeter osnovno primenio za tumačenje „konjunktornih ciklusa“ pre nego li je došlo do otkrića „dugih valova“, ipak je možemo dovesti u sklad i s poslednjom pojavom. Uzmemo li epohu od 1840—1870 godine videt ćemo, da je to vreme silnog zamaha gradnje komunikacionih i transportnih sredstava. Agrarna kriza u Evropi od godine 1873 je posledica perioda pred njim, jer usled pojeftinjenja transporta dolazi američko žito na evropsko tržište i izaziva pometnju kod poljoprivrednih izvozničkih zemalja; američki preduzetnici otvaraju svoje šanse na evropskom tržištu. Od godine 1890 beležimo silan razvoj brodogradnje, razvitak električne industrije, a u organizacionom pogledu silnu koncentraciju kapitala, efektni kapitalizam, kartele i trustove.

U vezi s ovom teorijom mogli bismo staviti i statističko-konjunktorna otkrića američkog ekonomiste Simona Kuznetsa, koji je primenom Gompertzove logističke krivulje ustanovio tzv. 25-godišnje „sekundarne trendove“. Prema Kuznetsu svaka industrija približno u tome vremenu prođe svoju mladost i dostigne starost. Njegovo se tumačenje sastoji ponajviše u samom industrijskom procesu stvaranja i rastvaranja fiksnog kapitala, pa je prema tome ovo tumačenje dosad najuspešnije statističko otkriće „endogenih“ uzročnika uspona i silaza privrednih kretanja u industriji. Njegovi se valovi doduše ne poklapaju s Kondratijevim ili de Wolffovim, ali kako Wasley Mitchell s pravom ističe, različitost rezultata kod ovih istraživanja moguće potiče od različitosti metoda iznalaženja trendova, proračunavanja i izgladivanja devijacija, i eventualno i to, što je Kuznets više nego li evropski istraživači posvetio pažnju postranim gibanjima<sup>16</sup>. Moguće je, da se radi i o dva niza različitih dugoročnih gibanja, ali nije isključeno, da su Kuznetsovi „sekundarni trendovi“ uključeni u „dugim valovima“, jer vrhovi najvažnijih prekretnica koincidiraju. Naravno u tom se pogledu pruža obimno dalje područje istraživanja kako za konjunktornog statističara tako i za konjunktornog teoretičara.

Za nas je od velike važnosti, postoji li izvesna korelacija odnosno sinhronizam između krivulje „dugih valova“ i oblikovanja ekonomske politike, jer bismo time dobili mogućnost konjunktornog tumačenja ekonomske politike. Promatramo li jednu granu ekonomske politike u vezi s pomenutim „dugim valovima“, i to *trgovinsku politiku*, kojoj smo obzirom na to posvetili osobitu pažnju, videt ćemo doista interesantnu činjenicu, da se trgovinsko-političke smernice uglavnom poklapaju s ovom krivuljom. U godinama ponovnog konjunktornog uspona vidimo, da je trgovinska politika slobodna, a kod silazne krivulje pokazuju se protekcionističke, što je i logično, jer se u takvo vreme ceo privredni organizam nalazi u defanzivnom stavu, dok mu kod povoljne konjunktore ne treba zaštita.

Nakon Napoleonovih ratova dolazi u Engleskoj do ponovnog uvođenja žitnih carina, te glavni ton protekcionizma toga vremena nije izmenila ni Canning—Huskissonova reforma. U Francuskoj je kriza od 1815, koja je preplavila Evropu jeftinom engleskom robom, izazvala takođe ojačanje zaštitnih carinskih mera, a u tom su smeru uticale i posleratne finansijske teškoće. Isto takav val protekcionizma zahvatio je i ostale evropske države, iako su postojali pre napoleonovih ratova povoljniji

<sup>16</sup> Cf. W. Mitchell, op. cit., str. 229.

preduslovi u stvarnom i idejnom pogledu za snažan razvitak liberalizma. Ali vreme političke restauracije uticalo je i na restauriranje bivšeg, slobodnim idejama rasklimanog, protekcionističkog sistema<sup>17</sup>. Oblikovanje liberalističke ekonomske politike počinje sredinom veka. Prvu osnovicu daje Peelova reforma Bank of England, koja omogućuje stabilnost valutnog sistema potrebnu za veliku svetsku razmenu dobara ove države. I u drugim liberalističkim merama predvodi Engleska, kao što je ukidanje žitnih carina 1864 i ukidanje Cromwellova Navigation Acta 1849. Nakon toga sledi najvažniji datum liberalističke trgovinske politike: Cobdenov trgovinski ugovor između Engleske i Francuise godine 1860. Taj ugovor je kamen temeljac liberalizma i uzor sviju budućih ugovora do dana današnjega, makar se po njemu ravnali ili ga izbegavali jer je u tome ugovoru prvi put stekla međunarodno značenje dvostrana „klauzula najvećeg povlačenja“. Nakon toga ugovora sklapa ceo niz evropskih država međusobne ugovore istoga karaktera. Era čistoga liberalizma traje zapravo samo od 1860 do 1873, kad agrarna kriza opet menja oblik i ekonomske politike. Države redom prelaze zaštitnom carinskom sistemu, kako bi očuvale svoju poljoprivredu ili industriju od posledica konkurencije i depresivnih cena na svetskom tržištu. Engleska čini gotovo iznimku u toj situaciji, a i to iz specifičnih razloga, jer je ona čista zemlja uvoznica žita, pa joj pad cena agrarnih proizvoda nije bio opasan. Oko 1892 počinju se opet obnavljati međunarodne trgovačke veze, te sada Nemačka, kao nova ekonomska vlast koja je industrijski ojačala pod okriljem zaštitnih carina i koja traži nova tržišta za svoje proizvode i izvore za sirovine, sklapa među prvima trgovinske ugovore. Stoga su za taj period karakteristični srednji-evropski trgovinski ugovori kancelara Caprivi-a, na koje se kasnije nadovezuje oko 1906 godine era Bülowa. Ovaj tip ugovora u vreme velikog prosperiteta na prekretnici veka, koji je bio prekidan samo s nekoliko kraćih kriza, nasleđuju i ostale države. Nakon prvog svetskog rata, dakle nakon kulminacije trećega „dugog vala“, dolaze ponovo do izražaja stege protekcionističke politike (neomerkantilizam, autarkizam).

Isto se tako ne može tretirati u apstraktnom prostoru ni pitanje „klauzule najvećega povlačenja“. Ova je trgovinsko-politička mera izraz izvesnog stupnja u razvoju proizvodnih snaga neke zemlje, tj. izraz je privredne strukture dotične zemlje u izvestnom vremenu. Tipičan je za taj slučaj odnos Engleske i Amerike prema toj klauzuli. Engleska je bila od 1860 stalni pobornik te klauzule do ovog sadanjeg decenija, a Amerika je bila do 1922 protivnik. Međutim sada su se uloge upravo izmenile, jer je američka industrija stupila na nekadašnje ekspanzionističko mesto engleske industrije, te tom klauzulom želi pribaviti svuda otvorena vrata za svoju robu.

Konjunkturne se promene naročito intenzivno odražavaju u valutnoj politici. Doduše do spoznaje toga funkcionalnog odnosa došlo je dosta kasno. Banking-teorija je držala, da je najviše i najuzvišenije pravilo valutne politike centralne banke da u posteriori reagira na konjunkturne probleme. Tako se je radilo u valutnoj politici do polovine devetnaestoga veka, jer nije postojala tolika potreba za elastičnom valutom, već više za

<sup>17</sup> Franz Eulenburg, „Aushandel und Aussenhandelspolitik“, Grundriss der Sozialökonomik VIII Abt. Tübingen, 1929, str. 208.

stabilnom. U tom smislu bila je izrađena 1844 Peelova reforma Bank of England sa određenim kontingentom u 100% pokrićem, što je davalo stabilnost, ali ujedno i neelastičnost. Dskora je banka stajala pred alternativom, da u depresiji kontrahira kredite ili da povisuje diskontnu stopu. Tako se je činilo, ali o posteriori, dok se nije spoznalo, da i sama diskontna stopa može uticati na privlačenje ili odbijanje kredita, te time na spoljnu trgovinu i oticanje ili priticanje zlata. Dskontnu je politiku postavio na pravi temelj, 1875 godine Adolf Wagner, duhovni otac valutne reforme nemačke Narodne banke. Elastičnija valutna politika Nemačke omogućila joj je lakše sprovođenje intencija njihova zaštitnog trgovinskog sistema za koji je bio pređašnji kruti valutni sistem suviše nepodesan i neprilagodljiv; on je bio podesan za vreme u koje se upošte nije trebalo valutom dirigovati, jer se je sve samo po sebi izgladivalo.

U valutnoj i kreditnoj politici su promene još brže nego li u trgovinskoj, jer reakcija sledi svesno ili nesvesno gotovo na svakom zaokretu pojedinih konjunktornih ciklusa, koji se vijuu uz krivulju pomenutih dugoročnih konjunktornih promena. Restriktivne ili ekspanzivne mere stoje u funkcionalnom odnosu s fazama prosperiteta ili depresije u svakoj konjunktura. Ali temeljne ideje valutne politike čine se, da su u korelaciji s tim dugoročnim gibanjima, koja daju osnovno obeležje svim onim pojedinim ciklusima unutar toga. Karakteristično je da Peelova kao što i Wagnerova osnovna reforma stoje na početku velikih konjunktornih epoha. U tom pogledu bilo bi potrebno obzirom na to provesti još pitanje istraživanja osnovnih izmena u valutnoj politici.

Ali valutna politika ne menja svoje oblike samo u zavisnosti s konjunktornim kretanjima, već i u zavisnosti sa strukturnim izmenama privrede. Velika koncentracija kapitala iziskuje elastičniji novčani sistem nego li što je bio onaj koji je temeljen na robnome metalističkom shvatanju novca, te stoga novac transformira svoj oblik sve više od „zlatnog fetiša“ u „apstraktnu računsku jedinicu“ u savremenom kreditnom sistemu glavnih kapitalističkih zemalja. Umesto zlatnoga pokrića od 100%, pa kasnije od formule 33,3%, prelazi se na „valute zlatnih poluga i deviza“ i sistem „zlatnih stabilizirajućih fondova“. Umesto čvrsto određene zlatne valute sve više uzima važnost manipulirana valuta. Američki valutni stručnjak Arthur Gayer veli: „održavanje zlatne valute je anahronizam, zaostatak tradicionalnog mišljenja, koje dolazi od toga, da se ljudski duh sporo prilagođuje potrebama stvarnosti. Jer zlatna valuta funkcioniše uvek dobro, dok je povoljna konjunktura, a kada dolazi do krize moraju države silom prilika napuštati zlatni stabilitet i pribegavati manipulaciji valute. Prema tome nema logičnog razloga zašto se nebi naravno i lakše manipulirani valutni sistem primenio u vreme povoljne konjunktura, ako on može poslužiti ekonomiji u vreme nepovoljne. Razlog tome nalazi se u psihološkim više nego li u ekonomskim momentima.“<sup>18</sup>

Sinhroničnost konjunktornih kretanja s oblikovanjem ekonomske politike mogli bismo posmatrati i u mnogim drugim njenim granama; na pr. u industrijskoj politici kretanja cena i formiranje kartela u depresiji, ili politici dohodaka, itd., ali naša je uloga bila da zasad samo radi primera ukažemo na ovu pojavu.

<sup>18</sup> Arthur D. Gayer: Monetary policy and economic stabilization. New York 1935. 134.

Promatrajući oblikovanje savremene ekonomske politike vidimo sve veću zavisnost od konjuktornih kretanja. Međutim ova pojava nije nova, već je svojstvena celom toku kapitalističkog sistema, kao što smo pokušali prikazati na nekoliko primera.<sup>19</sup> Ali spoznaja o zavisnosti između konjuktorne i ekonomske politike, a naročito o potrebi svesnoga regulisanja ekonomske politike u određenom odnosu prema konjukturi, sazrela je tek u novije doba, naravno tek onda, kad je bilo konačno prihvaćeno gledište o cikličnim periodičkim konjuktornim kretanjima.

#### IV. KONJUKTURNA POLITIKA

J. M. Keynes je 1935. godine formulisao teoriju u kojoj pored valutne stabilizacije kao drugi, i to mnogo važniji, cilj ekonomske politike figurira puna zaposlenost.

Puna zaposlenost i stabilnost cena samo su dva od „skupa privrednih ciljeva“ koji su danas, manje ili više izrazito, prihvaćeni kako u Zapadnoj Evropi tako i u SAD. Osim pune zaposlenosti i stabilnosti cena ovom skupu ekonomskih ciljeva pripadaju i ubrzan privredni rast, ravnoteža platnog bilansa kao i politika dohodaka. Ovi pet ciljeva tiču se kritičnih privrednih agregata — ukupne zaposlenosti, opšteg nivoa cena ukupne proizvodnje ukupnih plaćanja i primanja od strane ostaloga sveta i ukupnih novčanih dohodaka. Ovi varijabilni agregati svi su međusobno povezani. A svi oni u izvesnoj meri podležu kontroli preko dveju glavnih vrsta ekonomske politike tj. fiskalne i monetarne politike.

Radikalno izmenjeni politički ciljevi monetarne politike od instrumenata stabilizacije cena tokom poslednje četiri decenije, uz politiku javnih rashoda, prerasli su u osnovno sredstvo konjuktorne privredne politike. Za razliku od tradicionalne kvantitativne teorije novca po kojoj promene monetarne mase i novčanog optičaja vode jedino odgovarajućim linearnim promenama cena i troškova proizvodnje — tako da se u prelaznom periodu prilagođavanja njeni efekti svode skoro isključivo na nominalne promene — u modernoj teoriji se smatra da monetarne promene pogađaju direktno na tržištu novca i kapitala. U jednoj modernoj tržišnoj privredi intenzitet tog dejstva monetarnih promena zavisiće od elasticiteta tražnje i ponude, odnosno od nivoa zaposlenosti i iskorišćavanja kapaciteta u odgovarajućim privrednim granama.

U modernoj teoriji opšte je prihvaćeno da se osnovni smisao i cilj monetarne politike sastoji u uticanju na nivo i dinamiku privredne aktivnosti regulisanjem obima i strukture efektivne novčane tražnje. Moderna monetarna politika predstavlja praksu dirigovanog novca koja je nastala tek tridesetih godina, uporedo sa napuštanjem zlatnog važenja i krahom svetskog monetarnog sistema.

Poznato je da se u sistemu zlatnog važenja osnovni zadatak monetarne politike sastojao u održavanju čvrstih deviznih kurseva u granicama zlatnih tačaka. Primat spoljne vrednosti nacionalne valute predpostavljao je podređivanje nivoa reprodukcije i zaposlenosti uslovima spoljne ravnoteže. Razlika u bilansu plaćanja izravnavala se kretanjem zlata što je

<sup>19</sup> Bresiciani—Turrone, *Economic Policy for the Thinking Man*, London, 1951, str. 163.

izazvalo odovovarajuće kontrakcije ili ekspanziju unutrašnjeg kredita. Na taj način međunarodno kretanje zlata — kojim su upravljali impulsi ponude i tražnje čiji se epicentar po pravilu, nalazio u vodećim kapitalističkim privredama — predstavljao je mehanizam za uspostavljanje ravnoteže na višem, odnosno nižem nivou od predhodnog ravnotežnog položaja. To je uticalo na veličinu unutrašnjeg tržišta kao i opšti nivo ekonomske aktivnosti.

U ovom sistemu, skoro jedini instrument kojim su se služile zemlje sa razvijenim novčanim tržištem predstavljala je manipulacija eskontnom stopom. Podizanje kamate u zemlji sa deficitom bilansa plaćanja sa inostranstvom izazvalo je odgovarajući priliv inostranog kratkoročnog kapitala i na taj način omogućivalo smanjenje pritiska na domaće rezerve zlata.

Slom svetskog monetarnog sistema izazvao je neravnomernu raspodelu svetskih fondova zlata, a u isto vreme i omogućio i nametnuo potrebu samostalne i razređene monetarne politike. A onda: sledeći primer Engleske od 1931. godine u razvijenim zemljama — jednoj za drugom — spoljna vrednost nacionalne valute sve više se prilagođava njenoj unutrašnjoj vrednosti, a ne obrnuto, kao što je to do tada bio slučaj. One razvijene zemlje koje su cenile da imaju izgleda za ekspanziju izvoza nastojale su da podese vrednost nacionalne valute tako da njena kupovna moć u zemlji bude veća ili bar ravna kupovnoj snazi u inostranstvu. Time treba objasniti nastanak prakse devalvacija. Tipično je da su njeni inicijatori bile zemlje na čelu odgovarajućih valutnih blokova. S druge strane, umesto stabilnosti deviznih kurseva prioritet sve više dobija stabilnost cena na domaćem tržištu. To je vreme kada ostvarenje ravnotežnog položaja efektivne ponude i tražnje postaje novi ideal monetarne politike. Dok je logika automatizma u sistemu zlatnog važenja nametala pravilo da se ide u susret spoljnim tendencijama, sada se ide na suprot.

„Nekada u eri zlatnog važenja i automatizma... deflacioni proces čak je i pomogao smanjivanjem plata, budžeta, povećanjem kamata itd. U savremenim uslovima takva politika predstavljala bi — kako to lepo kaže sam Keynes — najopasniju tehniku koja se može zamisliti. Ono što danas sleduje u takvim prilikama u cilju da se kompenziraju faktori koji spolja vrše pritisak na unutrašnju privredu ravnotežu, ide na to da se održi nesmanjena efektivna tražnja, ekspanzijom državnih dugova, budžeta, kredita itd. Uvodi se u borbu čitav arsenal mera za suzbijanje depresivnih težnji, mere koje su u teoriji obuhvaćene izrazom konjunktorna politika“.<sup>20</sup>

Tako je napuštena klasična škola koja „rešenje privrednog ciklusa ne nalazi ni u povećanju potrošnje ni u povećanju investicija već u smanjenju ponude radne snage koja traži zaposlenje, tj. u novoj raspodeli postojećeg obima zaposlenosti bez povećanja zaposlenosti ili proizvodnje“<sup>21</sup>.

Sušтина promene ogleda se u tome što monetarna politika od pasivnog, pomoćnog sredstva postaje aktivno, i uz fiskalnu politiku glavno oruđe uticanja na privrednu konjunkturu. Ona se od tridesetih godina

<sup>20</sup> Dr. Miloš Vučković, Savremeni problemi monetarne teorije i politike, Beograd, 1960, p. 79.

<sup>21</sup> J. M. Keynes, The General Theory of Employment Interest and Money, London, 1936, p. 326.

razvija u znaku usavršavanja instrumenata za održavanje unutrašnje ekonomske i finansijske stabilnosti.

Nastanak moderne teorije fiskalne politike vezan je, u stvari, za razradu i konkretizaciju opšteg učenja J. M. Keynesa. U skladu sa time, fiskalna politika zasnovana je na analizi nacionalnog dohotka vršenoj u toku poslednjih tridesetih godina. Suština te analize je u tome da nivo rashoda zavisi od ukupne proizvodnje ili nacionalnog bruto produkta koji sa svoje strane zavisi od ukupne lične potrošnje privrednika i države. U svakom datom periodu postoji nivo proizvodnje koji se podudara sa punom zaposlenošću nacionalne ponude radne snage (izuzev sezonske i manjeg dela frikcionalne nezaposlenosti). Taj nivo se naziva potencionalni nacionalni bruto produkt ili nacionalni bruto produkt pri punoj zaposlenosti. Glavni ciljevi fiskalne politike jesu da se privreda zadrži što je moguće bliže nivou pune zaposlenosti da se postigne privredni rast i efikasnost i održava stabilnost cena. Mehanizam javnih prihoda i rashoda, odgovarajuća fiskalna, monetarna i kreditna politika, trebalo je da obezbedi globalnu ravnotežu između štednje i investicija, efektne tražnje i ponude, proizvodnje i potrošnje i ostalih agregatnih veličina a kroz to i uslove opšte ekonomske stabilnosti.

Time su napušteni ili stavljeni u drugi plan gotovo svi principi klasične škole. Tako je, između ostalog, teorija uravnoteženog budžeta ustupila mesto teoriji anticikličnog budžetiranja u praksi deficitnog finansiranja; princip ekonomičnosti i najmanje žrtve podređen je ostvarenju viših i dugoročnijih socijalnih i ekonomskih ciljeva. Promenili su se i kriterijumi poreske sposobnosti i merila efekata, oporezivanja, jer je teorija prihoda morala biti dopunjena ne manje značajnom teorijom rashoda, itd.

Jačanjem državne intervencije i narastanjem javnog sektora privrede u toku i posle drugog svetskog rata, samo je potvrđena nova uloga javnih finansija kao jednog od najvažnijih instrumenata, ekonomske politike. Pri tome je u teoriji evolucija išla u pravcu razrade socijalnih ciljeva fiskalne politike i, u isto vreme — zbog ublažavanja oštrice konjunktturnih kretanja proizvodnog ciklusa — prebacivanje težišta sa kratkoročnih problema ekonomske stabilnosti i monetarne ravnoteže na problem obezbeđenja uslova kontinuiranog, uravnoteženog ekonomskog rasta. Danas je teorija javnih finansija u razvijenim zemljama zapada u znaku traženja optimalnih formula za uklapanje njenih instrumenata u dinamičke modele privrednog rasta, koji se u statističkim i matematsko-ekonomskim institutima zapada izrađuju na bazi modernizovane Keynsove teorije.

Evoluciju ciljeva i instrumenata finansijske politike vrlo sažeto je opisao Harry G. Johnson, sledećim rečima:

„U vreme pre Keynesa monetarna politika je bila jedini utvrđeni instrument agregatne ekonomske politike a njen jedini cilj stabilnost cena. Keysijanska revolucija uvela je fiskalnu politiku kao alternativni instrument, a održanje pune zaposlenosti (koji se danas češće opisuje kao ekonomska stabilnost) kao novi cilj koji može da se ne podudara sa ciljem stabilnosti cena. Posle rata, politika državnog duga skoro je univerzalno prihvaćena kao sledeći na listi instrumenata; a od sredine tridesetih godina mnogi ekonomisti su i na spisak ciljeva dodali zadovoljavajuće rapidan ekonomski rast — kao treći cilj. U poslednje vreme,

problem platnog bilansa iznuđuje priznanje četvrtog cilja — međunarodne ravnoteže — a možda će konačno uvesti i četvrti instrument spoljnu ekonomsku politiku."<sup>22</sup>

Uporedo sa ciljevima i principima promenila se i metodologija javnih finansija. Neki autori, ocenjujući značaj ovih promena idu tako daleko da poriču integritet nauke o finansijama i vrše podvajanje na javne finansije u užem smislu i fiskalnu politiku. Tako Banjanin Higgins u pogledu razlika u metodologiji konstatuje:

„Metodologija javnih finansija bila je mikroekonomska i sastojala se u primeni marginalne analize, na uobičajene postulate privrede blagostanja. Razumljivo priznavalo se da postoje privremena „odstupanja od ravnoteže“ u vidu inflacije i nezaposlenosti. Ove fluktuacije smatrane su monetarnim fenomenom koji se može lečiti monetarnom politikom. Osim teorije poreza, tradicionalne i javne finansije posvećivale su nešto pažnje još jedino poreskoj administraciji i, ređe, administraciji budžeta. Ta razlika od metoda javnih finansija, metod analize na kome počiva fiskalna politika je krajnje agregatan. On proučava nivo dohotka, proizvodnje, zaposlenosti, investicija, potražnje, poreze, državnih rashoda, i tome slično za privredu u celini.“<sup>23</sup>

Iz toga sledi da moderna teorija javnih finansija, kao deo opšte moderne ekonomske teorije, ima univerzalno značenje za moderne tržišne privrede. Ja sam uveren da ova teorija ne samo da može već i mora da se primeni na našu tržišnu privredu, mada s nešto različitim primesama.

Sve to ukazuje na potrebu da se ovim problemima pokloni puna pažnja. Fiskalna politika je danas u svetu jedan od bitnih instrumenata uticaja na privredna kretanja. Značaj te politike pogotovu raste u onim ekonomijama gde postoji široka decentralizacija odlučivanja i dejstva zakona tržišta kao osnovni metod distribucije sredstava. Iako u nešto izmenjenim uslovima, naš je problem sličan. Otuda mi moramo raščistiti do kraja pitanje treba li nam i kakva fiskalna politika. Koji su to problemi čijem rešavanju ona treba da doprinese na privrednom planu. Treba li ona u uslovima za ostvarenje opštih uslova ravnoteže i igra li aktivno učešće u stvaranju uslova u formiranju resursa privrednog razvoja. Da li su to odvojeni problemi? Da li se može uticati na konjukturu, a da se jednovremeno ne utiče i na pravce razvoja? itd. Sve su to pitanja koja do kraja treba raspraviti. Ova i slična pitanja se komplikuju još i činjenicom da fiskalnu politiku treba sprovoditi u uslovima samoupravljanja što opet postavlja čitav niz problema. U našem finansijskom sistemu veliki deo javnih rashoda je decentralisan. Pretežan deo društvenih funkcija nije pod neposrednom kontrolom federacije. Do sada, uticaj federacije na ove rashode vršen je korišćenjem prava o limitiranju stopa oporezivanja i sličnim merama ograničavanju utroška prikupljenih sredstava (obavezne rezerve, namenska usmeravanja i sl.). Međutim, sada se ozbiljno pokreće pitanje o proširenju prava organa društvenog samoupravljanja na svim nivoima. Pravo automatskog određivanja poreskih stopa, saglasno specifičnim uslovima svakog područja, znači pravo vođenja sopstvene

<sup>22</sup> Harry G. Johnson, *Monetary Theory and Policy*. "The American Economic Review", Vol. LII, June 1962, No. 3, p. 367.

<sup>23</sup> Banjanin Higgins, *Economic Development: Principles, Probleme and Policies*, W. W. Norton and Co., Inc., New York, 1959, p. 477-478.



fiskalne politike. U takvim uslovima se opravdano može postaviti pitanje o uslovima i mogućnostima vođenja opšte fiskalne politike koja zahteva jedinstvenost privrednog područja i međusobnu povezanost i međuzavisnost privrednog razvoja pojedinih užih teritorija. A onda važno je u ovom kontekstu razmotriti mogućnosti, u uslovima više paralelnih fiskalnih politika, prevalljivanje poreskog tereta sa jednog područja na drugo. Ove okolnosti su realne pogotovu u uslovima kada stvarni uslovi konkurencije bitnije odstupaju da se rešavaju strukturni problemi putem razmene sa inostranstvom. Ovaj zadatak je utoliko teži što ne postoji fiksirana politika razvoja.

To znači u našoj zemlji ne postoji nikakav oblik smišljene ekonomske politike u vezi sa potrebama savremenosti. Ni danas nije izgrađena anticiklična politika koja osigurava zadovoljavajući stupanj stabilnosti i pune zaposlenosti. U poređenju sa modernim kapitalističkim i socijalističkim zemljama privredna nestabilnost i nezaposlenost daleko je najveća u Jugoslaviji. Ali ni mi nećemo trajno ostati u tom stanju otkuda nas vuče opšti razvitak. Kod toga bi naša ekonomska politika morala voditi računa, o konjunktornom stupnju, jer postoje relativno veliki privredni ciklusi i usled nepoznavanja njihovog mehanizma zemlja je pretrpela ogromne štete koje se penju na hiljade milijarde starih dinara.<sup>24</sup> Ali ne samo, da bi imali biti od važnosti konjunktorni momenti, već i momenti strukturne naravi, kako bi se ispravile — koliko se i dađu — greške naše ekonomske politike, koja još uvek u velikoj meri polazi od ekonomike netržišne privrede sovjetskog tipa.

Ekonomska politika prošlosti je većinom „reagirala“ na strukturne i konjunktorne promene narodne privrede, dok se razvojni oblik ekonomske politike naše savremenosti sastoji u tome, da ekonomska politika „dignira“ konjunktorne i strukturne izmene nacionalne privrede.

Konačno prema prof. Bouldingu odlučna je uloga ekonomske politike kao činioca u „ekonomskom progresu, ekonomskoj stabilnosti, ekonomskoj pravdi i ekonomskoj slobodi.“<sup>25</sup>

Dr. Novica Vučić,  
vanredni profesor

## LES FORMES EVOLUTIVES DE LA POLITIQUE ECONOMIQUE

(Résumé)

Dans son article, l'auteur s'emploie à expliquer certaines raisons ayant motivé le changement des diverses formes de la politique économique en général. Cette tentative repose sur l'analyse des changements structurels et conjoncturels intervenus dans l'ensemble du système capitaliste et ses spécificités dans les différents pays.

La politique économique change ses formes d'une phase de développement socio-historique à l'autre. Pour comprendre ces changements, il est nécessaire d'étudier la modification des principaux facteurs qui forment le marché, la modification du système social et économique et du rôle de l'Etat. Tous ces facteurs sont fonc-

<sup>24</sup> Horvat Branko, Privredni ciklusi u Jugoslaviji, Beograd, Institut ekonomski nauka, 1969. str. 8.

<sup>25</sup> Boulding, Keneth E., Principles of Economic Policy, Englewood Cliffs, N. J. Prentice-Hall, Inc., 1958, str. 21-83.

tionnellement liés entre eux et souvent il n'est pas possible d'établir leur interdépendance causale, car ils s'enchevêtrent et fondent réciproquement dans l'évolution historique réelle.

Tous ces éléments sociaux sont en mouvement perpétuel et changent, par leur dynamisme, la vie économique, ce qui entraîne la modification de la politique économique. En étudiant le changement de ces éléments, nous contribuons à la compréhension de l'esprit de la politique économique. En appliquant les méthodes actuelles de recherches sociales, il reste toujours un résidu irrationnel qui fournira, avec les éléments rationnels, une caractéristique spécifique d'une époque donnée. Cependant, la science a pour mission „la décomposition du processus économique en éléments rationnels”, „la compréhension du processus économique d'une manière rationnelle”, comme le formula Max Weber.

L'article traite de la politique économique mercantile, de la politique économique libérale et de la politique économique conjoncturelle moderne.

La politique économique du passé a „réagi, essentiellement, aux changements structurels et conjoncturels apparus dans l'économie nationale, alors que la forme évolutive de la politique économique de notre époque consiste à „diriger”, par la politique économique, les changements conjoncturels et structurels de l'économie nationale.

Ce sont justement ces conceptions qui nous font défaut, et c'est pourquoi on substitue à l'argumentation rationnelle une démagogie à bon marché.