

Prof. dr LJUBOMIR MADŽAR

OBLICI I UZROCI NEEFIKASNOSTI EKONOMSKE POLITIKE

1. Uvodna razmatranja

Danas već nema potrebe da se dokazuje da privreda kao veliki ekonomski sistem zahteva ne samo svrsishodno usmeravanje razvoja u jednom dinamičkom kontekstu nego i trajnu politiku regulisanja tekućih kretanja kao oblik njene stabilizacije na kratak rok.¹ Štaviše, postalo je jasno da su ova dva oblika upravljanja sistemom ne samo neophodni nego u isto vreme i komplementarni. Uspešno plansko usmeravanje u dužem vremenskom horizontu nužan je preduslov za delotvornu politiku stabilizacije budući da se dinamički neefikasna i strukturno neuravnotežena privreda ne može lako i ne u zadovoljavajućoj meri kratkoročno stabilizovati. S druge strane, nestabilna i stalnim šokovima izložena privreda osuđena je na izrazito nepovoljnu konfiguraciju kratkoročnih kretanja, a to podrazumeva nedovoljno korišćenje kapaciteta, veliki pad efikasnosti tekućeg funkcionisanja, postizanje važnijih performansi ispod objektivno mogućeg nivoa, gubitak dohotka i akumulacije, a time i bitno smanjenje razvojnog potencijala na dugi rok.

Predmet ovog razmatranja jeste institucionalna opremljenost i funkcionalna osposobljenost jugoslovenske privrede za vođenje savremeno koncipirane i društveno racionalne stabilizacije poli-

¹ Jedan dosta davno napisan tekst B. Horvata o nužnosti politike stabilizacije i mogućoj institucionalnoj osnovi na koju bi mogla da se nasloni počinje konstatacijom „Privredu treba posmatrati kao veliki sistem (koji) ... je ... po svojoj prirodi nestabilan“ — B. Horvat, ur. *Sumarna analiza privrednih kretanja i prijedlozi za ekonomsku politiku*, Jugoslovenski institut za ekonomska istraživanja, Beograd, 1968, str. 7.

tike. Politika stabilizacije je višestruko značajna za socijalističko društvo u kome decentralizacija odlučivanja i autonomija radnih kolektiva predstavljaju temeljna organizaciona načela i strateška društvena opredeljenja. Pored toga što takva politika na suštinski način opredeljuje efikasnost privređivanja, a time i sposobnost privrede da što potpunije zadovolji društvene potrebe, ona je i neophodan uslov za valjano funkcionisanje tržišta i stvaranje uslova u kojima će ono u punoj meri aktivirati svoje značajne potencijale. Tržište je, baš kao i ekonomski sistem u celini, inherentno nestabilno i ne sadrži automatske regulatore koji bi smirivali njegova kretanja i uklanjali ekonomski štetne i društveno neprihvatljive fluktuacije. Teza o stihiji tržišta ne može se okvalifikovati kao ideološka floskula i ukoliko izostane institucionalna nadgradnja koja tržište, zajedno sa drugim alokativnim mehanizmima, uklapa u harmoničnu i funkcionalno povezanu celinu, kolebanja, lomovi i nepredviđeni zaokreti pričiniće velike štete, kompromitovati tržište kao potencijalno moćan instrument regulisanja privrednih tokova i vaskrsnuti poznate ideološke otpore prema tržišnoj privredi koji, u manjoj ili većoj meri, latentno postoje u svakom socijalističkom društvu. Afirmisanje i razvijanje tržišnog mehanizma nameće se kao imperativ ne samo zbog ekonomskih efekata koji se njegovim posredstvom mogu ostvariti — premda je već i to dovoljan razlog da se snaženje tržišta postavi kao prioritetan društveni zadatak — nego i zbog dubljih socijalnih motiva koji sežu u same temelje institucionalne strukture samoupravnog društva. Naime, tržište je nezaobilazan preduslov za autonomiju radnih kolektiva — jer samo ono može u prvom, neposrednom nivou koordinirati slobodno donesene odluke radnih kolektiva i ostalih privrednih subjekata — a bez te autonomije nije moguć nijedan oblik decentralizovane organizacije u privredi, pa ni samoupravni proizvodni odnos.

Ako se prihvati postavka o politici stabilizacije kao nužnoj pretpostavci stvaranja efikasnog tržišta i ako se uvaži njen ogromni značaj u jednom decentralizovanom sistemu privređivanja kakav je naš, onda je jasno da ona spada u krug neophodnih uslova od kojih doslovno zavisi samoupravni karakter cele zajednice. Otuda i važnost ovog problemskog kompleksa i nužnost njegovog stalnog usavršavanja.

Politika stabilizacije ima nekoliko područja za koje se vezuju pojedini njeni delovi i konkretni oblici. U ovom tekstu biće nešto detaljnije proučeni ti segmenti stabilizacione politike. Biće analizirana njena institucionalna osnova, zatim raspoloživost i kvalitet instrumenata za regulisanje određenih funkcija, raspored tih instrumenata na relevantne institucije i raspored nadležnosti na odgovarajuće subjekte ekonomske politike i pravila njihovog ponašanja. Iz tako postavljenih razmatranja proistiće zaključak da je institucionalna osnova stabilizacione politike oskudna i nedovoljno razvijena, da je instrumentarijum siromašan i instrumenti neceli-

shodno raspoređeni, da su zbog izvesnog broja dubljih institucionalnih promena u sistemu neki vidovi stabilizacione politike postali skoro sasvim neefikasni i da neke institucije koje bi mogle da budu potencijalni nosioci politike stabilizacije imaju bitno drukčija, sa tom funkcijom sasvim nespojiva pravila ponašanja.

2. Makroekonomski efekti regulative u oblasti raspodele dohotka

Raspodela dohotka je ključno ekonomsko-političko područje u svakoj, a posebno u socijalističkoj privredi.² Kroz raspodelu se na najneposredniji način formira masa i stopa akumulacije i tako se opredeljuje najvažnija komponenta dugoročnog razvojnog potencijala privrede. U domenu raspodele određuju se vrednovanja pojedinih komponenti živog rada i formira se faktička cena ovog najvažnijeg proizvodnog činioca; time se automatski određuju relativne cene proizvodnih činilaca sa dalekosežnim posledicama po alokativnu efikasnost privrede, koja sa svoje strane ima i razvojne implikacije. To je u isto vreme područje na kome se afirmišu ili derogira najvažnije vrednosno opredeljenje socijalističkog društva — načelo nagrađivanja prema radu. Jednom rečju malo je bitnih aspekata razvitka socijalističkog društva i malo je njegovih dugoročnih ciljeva i opredeljenja koja se na ovaj ili onaj način ne dotiču područja raspodele.

Demontiranje instrumentarija za makroekonomsko regulisanje privrednih kretanja počelo je upravo u toj oblasti koja je podjednako značajna i za razvojni potencijal privrede i za njenu sposobnost da se uklopi u fundamentalna društvena opredeljenja. Predmet ove analize nisu krajnje determinante ove duboke institucionalne transformacije. Nesumnjivo je, međutim, da one sežu u same osnove političkog sistema i tiču se njegove nesposobnosti da generiše opšteprihvatljive kompromise i nespremnosti da stvori objektivne regulativne mehanizme koji bi po prirodi stvari podrazumevali dalekosežne i sa tada vladajućim odnosima snaga nekonzistentne preraspodele društvene moći.

Sistem raspodele koji je proistekao iz takvih — sada je već jasno posve involutivnih — promena bio je jedinstven i originalan, ali je u isto vreme bio mimo svega što se u toj oblasti radilo u svetu i mimo imperativa ekonomske logike i zahteva društvenog interesa. Dok je doslovno u celom svetu kontrola dohodaka — a to će reći svesna i sistematska društvena intervencija u toj sferi — bila i ostala jedna od ključnih preokupacija ekonomske politike, u našoj institucionalnoj izgradnji pošlo se od apsurdne i debelim naslagama ideoloških dogmi obložene tvrdnje da zaposleni mogu sami sebi da određuju dohotke i da će pri tom doneti odluke koje

² Ogroman značaj ovog segmenta ekonomske politike naglašen je i ubedljivo demonstriran u B. Horvat, ur., *Ekonomske funkcije federacije*, Dokument 2, Institut ekonomskih nauka, Beograd, str. 26—7.

će ne samo zadovoljiti njihove individualne preferencije nego istovremeno biti u skladu i sa interesima sistema kao celine. Pošlo se zbog mečega od radne teorije vrednosti, pa je iz propozicije da jedino rad stvara vrednost, kroz rezonovanje koje se može okarakterisati kao neshvatljiv i poguban logički salto mortale, izveden zaključak da je rad i jedini faktor dohotka, i to ne samo na nivou privrede kao celine nego i na nivou pojedinačnih radnih kolektiva. Procesima naše institucionalne izgradnje upravljali su oni koji su u svojoj prezauzetosti stigli da pročitaju samo prvi tom *Kapitala*, a ne i preostala dva toma. Da to nije bilo tako, lako bi se razjasnilo da dohodak, čak i ravnotežni, ne zavisi samo od rada nego i od komplementarnih činilaca proizvodnje, baš kao što se i u kapitalizmu robe prodaju po cenama proizvodnje a ne po vrednostima, pa se profit sektorski i inače alocira prema angažovanom kapitalu a ne prema količini rada.

Racionalan i na socijalističku osnovu postavljen princip raspodele morao bi da poče od činjenice da dohodak u jednom kolektivu samo jednim delom zavisi od rada i preduzetništva, a drugim, i to značajnim delom, odražava mnoštvo objektivnih, društveno uslovljenih činilaca, među kojima i opremljenost društvenim sredstvima za proizvodnju. U konzistentno izvedenom sistemu raspodele sve egzogeno determinisane komponente dohotka bile bi izdvojene iz raspodele na nivou radnih kolektiva i posebno alocirane tako da posluže za finansiranje privrenog razvoja i mnoštva drugih društvenih potreba. U odsustvu takvog institucionalnog rešenja lični dohodci su se obilno alimentirali na račun eksternih, od rada i preduzetništva nezavisnih komponenti dohotka, došlo je do zapanjujuće diferencijacije u ličnim dohocima za isti rad i do snažnog autonomnog trenda rasta ličnih dohodaka, nezavisno od stvarnog radnog doprinosa i nezavisno od ekonomskih principa vrednovanja resursa kao preduslova za dostizanje njihove racionalne alokacije. U isto vreme u privredi su ugrađeni duboki koreni troškovne inflacije, koja se uostalom uz minimalnu docnju ispoljava i kao inflacija tražnje.³ Rast dohodaka u sektorima u kojima je učešće egzogenih komponenti dohotka iz tehnoloških i drugih objektivnih razloga vrlo visoko brzo se pronosi i na druge sektore u kojima za takva povećanja nema dovoljno dohotka. Procesi transmisije ovih impulsa dobro su poznati, a uključuju, pored os-

³ O uticaju raspodele dohotka na kretanje cena i inflacione procese već je akumuliran veliki fond istraživačkih rezultata i nalaza. Među ostalim valja istaći: Sofija Popov i Milena Jovičić, *Uticaj ličnih dohodaka na kretanje cena*, Rad, 20, Institut ekonomskih nauka, Beograd, 1971; Aleksander Bajt, *Mehanizam jugoslovenskega gospodarstva: inflacija osobnih dohodkov*, Ekonomski inštitut Pravne fakultete, Ljubljana, 1971; Jože Mencinger, „Inflacija potražnje ili inflacija troškova“, *Ekonomika analiza*, 1—2, 1971; 1—22; Sofija Popov, „Privredna kretanja i inflacija“, *Ekonomist*, 4, 1975, 585—96; Sofija Popov, *Lični dohoci i inflacija troškova. Analiza kretanja cena i ličnih dohodaka u Jugoslaviji*, „Ekonomika“ i Institut ekonomskih nauka, Beograd, 1983.

talog efekat ugledanja, ponašanja subjekata ekonomske politike i izvesnu, makar i ograničenu, mobilnost radne snage. U tim, po pravilu radno intenzivnim i tehnološki hendikepiranim sektorima takav se porast dohodaka neposredno i snažno ispoljava kao troškovni pritisak na cene, a ovako izazvano kretanje cena u tim sektorima lančano se prenosi i na ostale sektore i na privredu kao celinu, s obzirom da se poskupeli proizvodi u daljim fazama prerade takođe javljaju kao generator rasta troškova. Kako je taj isti mehanizam krajnji uzročnik i sistematskog opadanja akumulativnosti privrede i nedovoljne mobilnosti akumulacije — pa, prema tome, i izrazite i ekonomski pogubne rigidnosti u njenom strukturnom prilagođavanju — tako izazvanoj troškovnoj inflaciji (i inflaciji tražnje) pridružuje se i snažna strukturna inflacija, čime je opšti stepen unutrašnje stabilnosti drastično smanjen, a problem regulisanja tekućih kretanja silno komplikovan.⁴

3. Deformacije u raspodeli i smanjenje efikasnosti ekonomske politike

Sa stanovišta politike stabilizacije najznačajnija je činjenica da je kroz mehanizme raspodele — bilo neposredno, bilo kroz eroziju i nemobilnost akumulacije, odnosno rezultujuću strukturnu rigidnost — u privredu ugrađen snažan i trajan trend autonomnog rasta cena, trend koji se nikakvim instrumentima ekonomske politike van područja raspodele nikako nije mogao suzbiti, a kamoli ukloniti. Taj trend je postao svojevrsna invarijanta naše privredne situacije, njen nezaobilazni element koji se uobičajenim ekonomsko-političkim pristupima nije dao savladati, trajni problem koji je utisnuo svoj duboki pečat celokupnom funkcionisanju privrede i svim važnijim područjima ekonomske politike. Kako će biti pokazano u nastavku ovog teksta, ta specifičnost našeg regulativnog sistema u domenu tekućih privrednih kretanja bitno je umanjila efikasnost ostalih vidova ekonomske politike, a naročito fiskalne i monetarne na kojima uglavnom i leži teret tekućeg regulisanja privrede. Ona je, pored ostalog, dovela i do toga da su instrumenti fiskalne politike postali unekoliko bespredmetni u regulisanju agregatne tražnje, jer se eventualna ekspanzija u visokom stepenu iscrpljuje povećanjem cena, bez željenih i neophodnih efekata na proizvodnju, a restrikcija tražnje se katastrofalno odražava na proizvodnju, investicije, izvoz... bez iole snažnijeg uticaja na smirivanje rasta cena. Isto toliko, ako ne i više, svoju potencijalnu efektivnost gubi monetarna politika, pri čemu novčana masa kroz koju

⁴ Iscrpnu analizu strukturne inflacije dao je Marijan Korošić, *Cijene i strukturne promjene u privredi*, „Informator“, Zagreb, 1976, pri čemu su najvažniji elementi teorijske analize sadržani u glavama 3 i 4, str. 28—67, a empirijska analiza problema najvećim delom je prezentirana u glavi 7, str. 138—50.

svoj uticaj ispoljava najveći deo odgovarajućih instrumenata, po-prima obeležja endogene veličine, u sve većoj meri sledi ekonom-ske tokove koji su van njene kontrole i u svom kretanju postoje sve više opredeljena rastućim potrebama za likvidnošću koje su sasvim van njene kontrole.

Kontrola ličnih dohodaka mora da zauzme centralno mesto u privredno-sistemskim mehanizmima tekuće regulative već i zbog činjenice da ta važna komponenta čini najveći deo ukupnog dohotka. Arbitrarnost i nered u toj značajnoj komponenti ne može a da se nepovoljno ne odrazi na sve ostale delove ekonomskog sistema. Haotičnost i voluntarizam u formiranju ličnih dohodaka dovode do one, krajnje nepoželjne situacije u kojoj dugoročna, a pod određenim realističnim pretpostavkama i kratkoročna, funkcija ponude zauzima svoj poznati vertikalni položaj, pa se fiskalne akcije preduzete na planu oživljavanja privrede manifestuju u vidu povećanja opšteg nivoa cena i ubrzanja inflacije, bez ikakvih efekata na obim proizvodnje i stopu njenog rasta. Ta nulta elastičnost fizičkog obima proizvodnje (i realnog društvenog proizvoda) u odnosu na nominalni dohodak i agregatnu tražnju javlja se, na žalost, i u situacijama u kojima je ekonomski sistem daleko od toga da u potpunosti koristi raspoloživi ekonomski potencijal. Konkretno, to je konstelacija u kojoj, čak i uz veliku stopu nezaposlenosti, fiskalna politika nije u mogućnosti da kroz ekspanziju tražnje generiše rast proizvodnje i zaposlenosti i privredu pokrene iz stagnacije. Zbog dubokog institucionalnog defekta u sferi raspodele dohotka sistemi sa visokom nezaposlenošću resursa ponašaju se kao sistemi koji su dostigli punu zaposlenost i sukobljavaju se sa nepremostivim barijerama u eventualnim pokušajima da se puna zaposlenost bar aproksimira ako već ne i ostvari u pravom smislu reči. Na ovakvim anomalijama u ponašanju ekonomskih sistema u poslednje vreme veoma mnogo insistira teorija racionalnih očekivanja⁵ čiji se najveći doprinos savremenoj misli upravo i sastoji ne u opovrgavanju nekih Keynesovih rezultata nego u inkorporiranju tih novih karakteristika savremenih privreda koje u Keynesovo vreme ili nisu postojale ili su tek bile od marginalnog značaja.

Relativno novo obeležje ekonomskih sistema, koje se sastoji u njihovoj svojevrsnoj funkcionalnoj degradaciji izazvanoj proizvo-

⁵ Jedan od najvažnijih i najčešće citiranih izvora za ovaj novi pravac u teorijskoj misli u oblasti makroekonomije jeste E. R. Lucas and T. J. Sargent, eds., *Rational Expectations and Economic Practice*, George Allen and Unwin, London, 1981, posebno glava 16. O nemoći konvencionalno orijentisane ekonomske politike, kako fiskalne tako i monetarne, zanimljivo i na naše prilike primenljivo se govori u E. R. Lucas, „Econometric Policy Evaluation: A Critique“, u K. Brunner and A. H. Meltzer, eds., *The Phillips Curve and Labour Markets*, Supplement to *Journal of Monetary Economics*, 1976. Pregledne i veoma informativne prikaze ove nove teorijske orijentacije dali su i K. A. Chrystal, *Controversies in Macroeconomics*, Philip Allan, Oxford, 1982, str. 78—82. i Michael Carter and Rodney Maddock, *Rational Expectations*, Macmillan, London, 1984, posebno str. 90—101.

ljnim i ekonomski krajnje necelishodnim promenama u oblasti raspodele dohotka, predstavlja generalni trend koji uzima sve više maha i može da poprimi svetske razmere. Postoji priličan stepen saglasnosti da je on rezultat velikih promena u odnosima snaga koje su nastale kao rezultat politike pune zaposlenosti i koje uzimaju oblik nekih korporativističkih elemenata kako na strani organizovanog rada tako i na strani organizovanog kapitala. Narocito je u ovom kontekstu važan veliki porast moći zaposlenih, i to opet iz prostog razloga što njihovi dohoci čine gro nacionalnog dohotka. Proističe da je sam uspeh kejnzijanski inspirisane politike razlog podsećanja njene buduće efikasnosti.⁶ Radnici, zahvaljući svojoj organizovanosti, imaju moć da izbore rast dohodaka nezavisno od produktivnosti rada, a poslodavca nisu dovoljno motivisani da se takvim pritiscima odupru jer porasle troškove mogu relativno lako prevaliti na cene.⁷ Štaviše, u sistemu se javlja stimulacija da se ne daje veliki otpor zahtevima za povećanje nadnica, pošto prateće povećanje cena može čak da donese porast profita i pošto se zna da će sličan stav zauzeti i ostala preduzeća. Upravo zbog toga nema nikakve bojazni da bi zbog povećanja cena moglo da se izgubi tržište. S druge strane, eventualno opiranje akciji preduzetoj sa ciljem da se izdejstvuje, porast dohotka može da dovede do štrajka sa nepovoljnim i nepredvidivim posledicama. M. Stewart ide čak tako daleko da poznato taktiziranje u vezi sa kolektivnim pregovaranjem o nadnicama proglašava za čist ritual i poredi ga sa catch-as-catch-canom koji se sav sastoji od više nego zastrašujućih, a u stvari sasvim nameštenih zahvata.⁸ Cela ova složena društvena konfiguracija svodi se na formiranje velike koalicije zaposlenih i poslodavaca protiv ostatka društva — nezaposlenih, nezaposlivih, penzionera i onih, nipošto malobrojnih, članova društva koji bi se u jednom racionalnom sistemu uključili u redove zaposlenih, a ovako se ne usuđuju čak ni da se pojave kao kandidati za potencijalna radna mesta, pa statistički nisu ni registrovani kao deo radne snage.

Primenjivost ove analize na naše uslove sasvim je očigledna, s tim što se ne može govoriti o koaliciji zaposlenih i poslodavaca, nego o monopolu zaposlenih na radna mesta. U neku ruku naša situacija je u dubljoj kontradikciji sa bilo kako formulisanim načelima društvene pravde budući da su sredstva za proizvodnju u društvenoj svojini i da su, stoga, nezaposleni isključeni iz korišćenja resursa čiji su suvlasnici. Isto tako, borba zaposlenih za veće dohotke u kapitalizmu može bar jednim delom ili bar u izuzetnim

⁶ Pored toga što je već i samo, sve potpunije, organizovanje radnika unelo elemente monopolske moći u njihov položaj i ponašanje, izvesna dodatna monopolska moć proističe još i iz same situacije pune zaposlenosti. Videti Michael Stewart, *Keynes and After*, Penguin Books, Harmondsworth 1972, str. 219. i J. Pen, *Modern Economics*, Penguin Books, Harmondsworth, 1974, str. 172—4.

⁷ Videti M. Stewart, op. cit., str. 218—23.

⁸ M. Stewart, op. cit., str. 219—20.

okolnostima da se protumači kao nastojanje da se izvrši preraspodela na račun profita; u našim prilikama takva interpretacija očigledno nije primenjiva.

4. Problemi formiranja i sprovođenja fiskalne politike

Odsustvo društvene regulative na području dohotka bitno je umanjilo, a u nekim delovima sasvim eliminisalo, efikasnost fiskalne politike. Fiskalna restrikcija ne može doprineti smirivanju inflacije budući da, s jedne strane, proizvođači relativno lako povećane poreze prevaljuju na cene i da, s druge strane, kroz društveno neuređene procese zaposleni mogu osigurati takva povećanja l. dohodaka koja kompenziraju gotovo svako povećanje poreza. Ništa efektivnija nije ni fiskalna ekspanzija. Zahvaljujući monopolu zaposlenih na radna mesta sistem se i pri visokoj nezaposlenosti ponaša kao da je dostignuta puna zaposlenost: ponuda radnih usluga funkcija je realnih dohodaka i rast cena koji unekoliko prati fiskalnu ekspanziju vodi smanjenju realnih dohodaka i s jedne strane smanjenju radnih učinaka, a s druge vodi kompenzatornom povećanju dohodaka. I jedno i drugo destimulira proizvodnju, potpiruje rast cena i onemogućava aktiviranje raspoloživog proizvodnog potencijala. Radnici više nisu u „kejnzijanskoj“ situaciji da su ili nezaposleni ili ugroženi gubitkom radnog mesta; stoga oni niti su voljni niti primorani da, kad to iziskuju makroekonomski procesi prilagođavanja, prihvate smanjenje realnih dohodaka, pa da fiskalna ekspanzija umesto novog povećanja cena produkuje rast proizvodnje i zaposlenosti. Poznat je Kejnesov mehanizam koji kroz, fiskalnom ekspanzijom izazvani porast proizvodnje i zaposlenosti, posredstvom zakona opadajućih prinosa, produkuje porast troškova i cena, kao i prihvatljiv pad endogeno određenih dohodaka. Takav za stabilizaciono prilagođavanje izuzetno značajan mehanizam jednostavno više ne funkcioniše jer je eliminisana njegova institucionalna osnova. U našim skorašnjim prilikama ovaj problem je dobio nešto drukčije oblike: pod pritiskom neočekivano i neuobičajeno teških spoljnih i unutrašnjih okolnosti realni lični dohoci su krenuli dugim, strmoopadajućim trendom; opisane sile su, međutim, nastavile da deluju i uslovile situaciju u kojoj su lični dohoci, i pored toga što su opadali i što su dostigli nivo koji je u međunarodnim poređenjima više nego nezadovoljavajući, ipak ostali visoki u odnosu na ekonomske mogućnosti i visoki u odnosu na žrtve koje se moraju podneti da bi se izišlo iz postojeće privredne situacije.

Pored širih institucionalnih razloga koji su generalno umanjili efikasnost standardnih vidova ekonomske politike, postoje i specifični razlozi koji se neposredno tiču našeg fiskalnog sistema a koji znače takvo dodatno smanjenje efikasnosti fiskalne politike da se ona, kad je makroekonomski nivo u pitanju, može smatrati

praktično nepostojećim. Radi se o poznatoj teoritorijalnoj i funkcionalnoj razgrađenosti našeg fiskalnog sistema, njegovom raspadanju na veliki broj samostalnih delova od kojih svaki prikuplja prihode da bi pokrio odgovarajuće rashode, ponašajući se fiskalno u rigoroznom, klasičnom smislu reči. Decentralizovan je i fiskalni suverenitet i u sistemu je institucionalizovan veliki broj samostalnih poreznika koji nekoordinirano i — u društvenom smislu — nekontrolisano oporezuju privredu, i, po pravilu u celosti, troše ubrana sredstva. O funkcionalnim finansijama, u onom smislu u kome ih je definisao i razradio A. P. Lerner,⁹ ne može biti ni reči. Okrenut drugim potrebama i prilagođen drugim funkcijama, fiskalni sistem se ne koristi kao instrument politike stabilizacije, a pravi fiskalni potezi u smislu formiranja budžetskih viškova i kreiranja budžetskog deficita — već u zavisnosti od stanja konjunktura — nisu čak ni predmet razmatranja prilikom formulisanja fiskalne politike. To, naravno, ne znači da se kod nekih parafiskalnih institucija tu i tamo ne pojavi poneki suficit, a pogotovo ne znači da u našem budžetskom sistemu nema deficita, ali sigurno znači da se i suficiti i deficiti formiraju potpuno nezavisno od imperativa stabilizacije politike. U onim retkim prilikama u kojima se zbog neprecizno dozirane stope doprinosa tu i tamo pojavio poneki suficit povremeno se pribegavalo vraćanju sredstava privredi, a značajni deficiti su ostvarivani zbog nužnosti finansiranja određenih potreba, čak i kad je opšta privredna situacija iziskivala politiku budžetskog suficita. Ukratko, naš fiskalni sistem delovao je i deluje kao dodatni, i to vrlo moćni, ugrađeni destabilizator u privredi i društvu.¹⁰ To je utoliko pogubnije što se politika stabilizacije može voditi samo na nivou sistema kao celine, a naš fiskalni sistem je krajnje neefikasan i lišen pravih instrumenata upravo kad je u pitanju taj nivo. Naročito je sa stanovišta politike stabilizacije nepovoljna činjenica što se fiskalni sistem, upravo na federalnom nivou, odlikuje izuzetno niskom fleksibilnošću, kako na strani prihoda tako i na strani rashoda.

Nedovoljna fleksibilnost, fiskalni klasični karakter (u smislu ubiranja sredstava isključivo u cilju finansiranja neizbežnih rashoda) i regionalna i funkcionalna razbijenost bitna su svojstva jugoslovenskog fiskalnog sistema. Ona se mogu ilustrovati jednim jednostavnim makroekonomskim modelom koji spada u nepreglednu familiju sličnih modela, ali je specifikovan tako da odrazi neke bitne karakteristike institucionalnog okvira unutar koga se vodi naša fiskalna politika. Nacionalni dohodak Y sastoji se, u pretpostavljenoj zatvorenoj privredi, od tri komponente finalne traž-

⁹ Abba P. Lerner, *The Economics of Control*, The Macmillan Company, New York, 1944, glave 22—24.

¹⁰ Na tom momentu posebno snažno (i uporno) insistiraju studije Svetске banke; videti Martin Schrenk et. al., *Yugoslavia — Self-management Socialism—Challenges of Development*, The Johns Hopkins U.P., Baltimore, 1979, str. 122—6.

nje, lične potrošnje C , egzogeno određenih investicija I i javne (opšte i zajedničke) potrošnje G . Javna potrošnja sastoji se od one koja se finansira na republičkom nivou G^r i one koja je u nadležnosti saveznog nivoa G^f . Republička javna potrošnja u celosti se finansira iz odgovarajućih fiskalnih prihoda koji su proporcionalni nacionalnom dohotku; ona je tako — sve dok republike vode politiku uravnoteženog budžeta — endogeno određena i data je izrazom $t^r Y$. Federalna javna potrošnja samo se jednim delom finansira federalnim prihodima (participacija republika ovde se tretira kao deo federalnih prihoda), a ostatak se finansira deficitno, zaduživanjem kod Narodne banke Jugoslavije. Neka je a učešće federalnih prihoda u federalnim rashodima, a neka su federalni prihodi takođe proporcionalni nacionalnom dohotku i jednaki $t^f Y$. U tom slučaju

$$\begin{aligned} G^f &= t^f Y + (1-a)G^f, \text{ odnosno} \\ G^f &= (t^f/a) Y \end{aligned} \quad (1)$$

Za agregatnu ličnu potrošnju prihvata se konvencionalna pretpostavka da predstavlja linearnu nehomogenu funkciju nacionalnog dohotka,

$$C = c_0 + c_1 Y \quad (2)$$

Ravnotežni dohodak se dobija kao zbir komponenti finalne tražnje,

$$\begin{aligned} Y &= c_0 + c_1 Y + Y + I + t^r Y + (t^f/a) Y, \text{ odnosno} \\ Y &= \frac{c_0 + I}{1 - c_1 - t^r - t^f/a} = b (c_0 + I) \end{aligned} \quad (3)$$

Pored sklonosti potrošnji, na multiplikator utiču i poreske stope i koeficijent pokrivenosti federalno finansiranog dela javne potrošnje. Karakteristično je da je multiplikator, a time i nacionalni dohodak, rastuća funkcija poreskih stopa,

$$\frac{\partial b}{\partial t^r} = \frac{c_0 + I}{(1 - c_1 - t^r - t^f/a)^2}, \quad \frac{\partial b}{\partial t^f} = \frac{(c_0 + I)/a}{(1 - c_1 - t^r - t^f/a)^2} \quad (4)$$

Ovaj rezultat posledica je pretpostavke da se fiskalni prihodi ubiraju da bi se potrošili i odgovarajući multiplikator zapravo spada u šire definisanu familiju multiplikatora uravnoteženog budžeta.¹¹ S druge strane, multiplikator i dohodak su opadajuće funkcije koeficijenta pokrivenosti a ,

$$\frac{\partial b}{\partial a} = - \frac{t^f}{[(1 - c_1 - t^r - t^f/a) a]^2} \quad (5)$$

¹¹ Branko Horvat, *Ekonomska politika stabilizacije*, „Naprijed“, Zagreb, 1976, str. 58—60. i Ljubomir Madžar, *Teorija i modeli agregatne tražnje*, „Informator“, Zagreb, 1982, str. 43—4.

Što je veći koeficijent pokrivenosti, to je manji stepen deficitnog finasiranja, pa je manji i ekspanzivni uticaj fiskalnog trošenja na nacionalni dohodak.

Iz političkih i institucionalnih razloga u koje se ovde neće ulaziti, i sama javna potrošnja imala je kod nas snažan autonomni rastući trend. Fiskalni sistem je, prateći taj trend, delovao destabilizujuće, čak i kad je rashode u potpunosti pokrивao prihodima. Tako deluje ceo razučeni i složeni sistem SIZ-ova i dobar deo republičkih državnih finansija. U meri u kojoj je javna potrošnja bila deficitno finansirana, javljali su se dodatni destabilizujući efekti, i to sasvim nezavisno od, takođe destabilizujućih uticaja koje deficitno finansiranje ima na porast novčane mase.

5. Neefikasnost monetarne politike

Teza o neefikasnosti monetarne politike, naročito kad se radi o krupnijim zahvatima u vezi sa aktiviranjem neiskorišćenog proizvodnog potencijala, ne predstavlja nikakvu novinu i čak spada u najvažnije propozicije na kojima se temelji kejnzijanska revolucija u makroekonomskoj teoriji i politici. Štaviše, ona igra centralnu ulogu u samom Keynesovom delu. Valja, međutim, naglasiti da su u našem institucionalnom aranžmanu razlozi, neefikasnosti bitno različiti od onih koji se razrađuju u modelima konstruisanim u Keynesovom duhu i tradiciji.¹² Keynes je, naime, propoziciju o neefikasnosti monetarne politike naslonio na dva važna argumenta. Koristeći Hicksovu¹³ a ne njegovu formalizaciju, prvi se može izraziti kao nulta elastičnost krivulje IS u odnosu na kamatnu stopu, a drugi kao beskrajna elastičnost krivulje LM u odnosu na nacionalni dohodak.¹⁴ U prvom slučaju reč je o neosetljivosti investi-

¹² Ovi modeli su u našoj stručnoj literaturi dobro proučeni i detaljno prikazivani. Među autorima koji su se intenzivno i u više navrata bavili ovom klasom modela može se pomenuti Branislav Šoškić, *Proizvodnja, zaposlenost i stabilizacija — savremena makroekonomska analiza*, Institut za ekonomska istraživanja i „Savremena administracija“, Beograd, 1971. i *Ekonomске doktrine — razvitak i osnove savremene ekonomske analize*, isti izdavači, 1975. Ovoj materiji sve više se okreću i ekonomisti mlađe generacije, videti, npr. Lazar Pejić, *Uvod u makroekonomsku analizu*, „Prosvetni pregled“, Beograd, 1983. i — sa informativnim prikazom novijih rezultata u ovoj oblasti — Miodir Jakšić, „Kejnzijansko i monetarističko shvatanje privredne ravnoteže“, *Ekonomski anali XXXVIII*, 2, 1985, 133—154. Zaokružen i matematički postavljen prikaz ove materije, sa serijom zanimljivo prezentiranih modela koji se temelje na različitim pretpostavkama dao je Mate Babić, *Makroekonomski modeli*, „Narodne novine“, Zagreb, 1977. Za one koji imaju afinitet prema strogoj matematičkoj formulaciji makroekonomske analize najatraktivnija će biti knjiga Branka Horvata, *Ekonomska politika stabilizacije*, op. cit.

¹³ John R. Hicks, „Mr. Keynes and the „Classics“: A Suggested Interpretation, *Econometrica* V, april, 1973, 147—59.

¹⁴ Detaljnija analiza makroekonomskih konfiguracija u kojima se efikasne samo fiskalna ili samo monetarna politika data je u Lj. Madžar, op. cit., str. 29—38.

cija u odnosu na kamatnu stopu, a u drugom o spremnosti ekonomskog sistema da bez smanjenja kamatne stope apsorbuje neograničeno veliku količinu novca. Beskrajno velika elastičnost tražnje za novcem („liquidity trap“) rezultat je špekulativnog ponašanja subjekata na tržištu kapitala i njihove uverenosti da cena vladinih obveznica u budućnosti ne može dalje rasti, nego da, naprotiv, postoje svi izgledi da će, ukoliko čuvaju gotovinu, zahvaljujući njenom neminovnom padu (koji je ekvivalentan povećanju kamatne stope) ostvariti značajne kapitalne dobitke.

Nijedan od ta dva razloga kod nas ne važi. Zahvaljujući negativnoj *realnoj* kamatnoj stopi koja je preovladavala u prošlosti, između investicija i kamatne stope uspostavljena je prilično čvrsta veza; štaviše, skrivena, ali zato ništa manje efektivna, subvencija sadržana u negativnoj realnoj kamatnoj stopi bila je prema velikoj većini kompetentnih mišljenja,¹⁵ jedan od osnovnih motiva investiranja, pravi uzročnik nezajazljive gladi za investicionim kreditima koja se u tehničkom žargonu formalizuje kao neograničena težnja. Još manje je kod nas mogao da važi drugi Kejnsov argument u prilog tvrdnje o neefikasnosti monetarne politike: o nekoj sklonosti da se iz špekulativnih razloga drži novac nije moglo da bude ni reči kad je, zbog zahuktale inflacije, novac sve brže i brže gubio svoju vrednost i kad je dinar postao kao vruć krompir koga svako nastoji što pre da se otarasi.¹⁶

Osnovni uzrok neefikasnosti monetarne politike kod nas predstavlja autonomni trend rasta cena, opisan u 2. odeljku, koji je monetarnu politiku stavio u defanzivnu poziciju i primorao je da jednostavno sledi egzogeno generisani rast tražnje za novcem.¹⁷ U takvoj situaciji kretanje novčane mase najvećim delom je faktički iznuđeno, a monetarna vlast je u neprijatnoj dilemi da ili sledi — i tako sankcioniše i podrži egzogeno determinisani (egzogen sa stanovišta monetarnog sistema i politike) rast cena — ili da se protiv njega pokušava boriti monetarnim restrikcijama, u kom slučaju se efekti restrikcije pogubno i drastično odražavaju na proizvodnju, investicije i izvoz, dok rast cena ostaje manje-više neizmenjen, a prema nekim mišljenjima može čak i da se ubrza.¹⁸

¹⁵ Uporediti M. Schrenk, op. cit., str. 116—9.

¹⁶ Ovakvo ponašanje bi se verovatno moglo formalizovati nekom varijantom modela za izbor optimalnog portfolia. Za razliku od standardnih kejnzijanskih modela, ova klasa modela kod nas je relativno malo proučavana. Ipak, izvanredna — iscrpna, kompetentna i savremeno koncipirana — prezentacija svih važnijih varijanti monetarnih modela, kao i aktuelnih tendencija njihovog razvitka i usavršavanja data je u Dimitrije Dimitrijević, *Monetarna analiza novac i kredit u savremenim privredama*, Institut za dokumentaciju zaštite na radu „Edvard Kardelj“, Niš, 1981, str. 157—223.

¹⁷ Uporediti Lj. Madžar, „Realne i monetarne komponente inflatornog mehanizma“, *Gledišta*, 8—9, 1968, str. 805—20.

¹⁸ Branko Horvat, npr., tvrdi da je stopa inflacije opadajuća funkcija stope privrednog rasta i da je ubrzanje proizvodnje najsigurniji način povećanja unutrašnje stabilnosti jugoslovenske privrede, videti *Privredni ci-*

Tvrđokorni monetaristi bi verovatno mogli da insistiraju na činjenici da u *krajnjoj liniji* rast cena ne bi mogao da se ostvari bez porasta novčane mase i da bi *pre ili kasnije* monetarna disciplina cene morala da dovede u red. Međutim, kao što emfatično naglašava i Weintraub,¹⁹ to „u krajnjoj liniji“ i „pre ili kasnije“ nema neko naročito značenje, jer bi pad proizvodnje i ostalih agregata, kao i prateći poremećaji koji bi mogli da poprime i katastrofalne razmere, predstavljali isuviše visoku cenu za dostizanje monetarne stabilnosti, cenu koja je, čini se, daleko veća i od, sigurno ne zanemarljivih, šteta koje nanosi inflacija. Uostalom, poremećaji koji bi mogli da proisteknu iz tako orijentisane politike stabilizacije lako bi mogli da ugroze i same osnove društvenog i političkog sistema, pa stoga i ne ulaze u skup dostupnih alternativa ekonomske politike. Jednako su ograničeni i njeni dometi u domenu ekspanzije privrednih kretanja; najveći deo porasta novčane mase ide na alimentiranje autonomno naraslih potreba nastalih po osnovu porasta cena; eventualno povećanje preko te granice u tolikoj mери deluje inflatorno da može da se kreće u vrlo skromnim okvirima i ne može poslužiti kao čvršći i brojniji oslonac politike oživljavanja.

Monetarnoj politici manevarski prostor je sužen defektnim institucionalnim rešenjima u drugim, od samog monetarnog mehanizma sasvim udaljenim delovima privrednog sistema. Mogućnosti njenog delovanja utoliko su više ograničene što se — zbog relativno male i, zahvaljujući inflaciji, stalno opadajuće — tražnje za novcem svako povećanje njegove količine vrlo brzo pretvori u efektivno povećanje tražnje. U našem ekonomskom sistemu nema segmenata na kojima bi za duže vreme i u većim količinama moglo da dođe do akumuliranja novca. Monetarna politika — za razliku od sada već klasičnog slučaja koji je Keynes proučavao pod nazivom stupice likvidnosti — veoma lako deluje na nivo nominalnog dohotka, ali zbog gotovo isključivog delovanja na nivo cena, njen uticaj na realni dohodak je krajnje nedovoljan i asimetričan: monetarna ekspanzija raspiruje inflaciju ne podstičući značajnije rast realnog dohotka, dok monetarna restrikcija obara — ponekad i u zonu negativnih vrednosti — stopu realnog rasta, ne ostavljajući vidnijeg efekta na stopu inflacije, ili je čak povećavajući. Slične pojave sreću se i u drugim privredama, i to opet usled nesređene raspodele dohotka, pa nije slučajno što Pen²⁰ lakonski zaključuje da je monetarna politika efikasna u gušenju, ali krajnje nedelotvorna u podsticanju proizvodnje.

klusi u Jugoslaviji, Ekonomske studije 2, Institut ekonomskih nauka, Beograd, 1969, str. 87—9. Zanimljivo je da je ista ideja vrlo detaljno — i uz dosta insistiranja na njenom značaju — razrađena kod Sidney Weintrauba *Keynes, Keynesians, and Monetarists*, University of Pensilvania Press, 1976, str. 129—30.

¹⁹ S. Weintraub, op. cit., str. 157.

²⁰ Op. cit., str. 157—8.

U našim uslovima monetarna politika sukobljava i sa vrlo specifičnim problemom finansiranja obrtnih sredstava, koji u velikoj meri opredeljuje njen karakter i delovanje. Zbog institucionalnih i, još više, ekonomsko-političkih razloga naša privreda je uvek bila okrenuta kreditnom finansiranju obrtnih sredstava, na koje je u tolikoj meri prilagođena da se druge alternative nikada nisu sasvim ozbiljno ni razmatrale. Kako je privreda zahvaćena snažnom inflacijom, a kako, opet zbog određenih privredno-sistemskih rešenja, organizacije uglavnom održavaju nominalni iznos obrtnih sredstava, neprestano se javlja deficit koji se pokriva novim kreditima. Kreditna politika pokriva zapravo dve komponente u vezi sa obrtnim sredstvima: 1) naknada umanjene realne vrednosti manje-više nepromenjenog nominalnog iznosa sredstava i 2) finansiranje njihovog realnog povećanja po novim, višim cenama. Ako se apstrahuje monetarna imovina i finansijske obaveze i potraživanja i ako je u početnoj godini vrednost zaliha jednaka Z_0 i ako se u narednu godinu prenese ista nominalna vrednost, a cene rastu po stopi r_p , u sledećoj godini će realna vrednost biti, dakako, umanjena i jednaka $Z_0/(1+r_p)$. Deficit zaliha po cenama iz početne godine iznosiće $Z_0 - Z_0/(1+r_p)$, odnosno $Z_0 r_p/(1+r_p)$. Deficit po tekućim cenama dobija se množenjem sa indeksom cena $1+r_p$ i iznosi $Z_0 r_p$. Ako se pretpostavi da odnos zaliha prema realnom društvenom proizvodu Q ostaje konstantan, realni prirast zaliha biće jednak $r_0 Z_0$, gde je r_0 stopa rasta realnog društvenog proizvoda. Nominalna vrednost tog prirasta jednaka je $(1+r_p)r_0 Z_0$, a ukupni prirast kredita (i novčane mase) koji se javlja po osnovu finansiranja obrtnih sredstava biće $[r_p + r_0(1+r_p)] Z_0$.

Ekspanzija novčane mase koja se javlja po ovom osnovu zavisi, dakle, od stope rasta cena koja je od nje u osnovi nezavisna. Sledeći, uz jednu modifikaciju, Horvata,²¹ rast cena se može specifikovati tako da, pored egzogene komponente g , izazvane funkcionisanjem defektnog mehanizma raspodele, sadrži i komponentu koja od stope rasta proizvodnje,

$$r_p = dr_Q + g \quad (6)$$

koja se integriranjem dâ izraziti i u sledećem obliku:

$$P = A Q^d e^{gt} \quad (6a)$$

gde je A konstanta integracije. Kad se (6) uvrsti u ranije dobijeni izraz za potrebne kredite za obrtna sredstva $[r_p + r_0(1+r_p)] Z_0$, dobija se da je prirast novčane mase, uslovljen finansiranjem obrtnih sredstava (ΔM^0), jednak

$$M^0 = \left[r_p + \frac{(1+r_p)(r_p-g)}{d} \right] Z_0 \quad (7)$$

²¹ B. Horvat, *Ekonomska politika...*, op. cit., str. 109.

Prirast novčane mase je rastuća funkcija stope inflacije, od koje zavisi na nekoliko načina. Jedan od takvih načina jeste i diskrepanca između stvarne stope rasta cena i njene egzogeno određene komponente g . Ako privredni rast doista deluje stabilizujuće kao što, za slučaj nepotpunog korišćenja kapaciteta, postulira Horvat i kao što za dinamički slučaj porasta produktivnosti i korišćenja efekata tehničkog progressa očekuje Weintraub, tada je zbog $d < 0$ u izrazu (7) sadržana negativna komponenta koja, shodno očekivanjima smiruje monetarnu ekspanziju.

*
* *
*

Efikasnost fiskalne i monetarne politike u našem sistemu bitno je smanjena. Ovo smanjenje uslovljeno je činiocima institucionalne prirode. Ono povlači i smanjenje efikasnosti nekih drugih vidova politike, kao što je spoljno-trgovinska, koja se ovde ne analizira, i politike cena, koja je dobrim delom orijentisana na saniranje defekata drugih politika i koja ni sama ne može biti delotvorna ako nema mogućnosti za vođenje politike stabilizacije na nivou sistema kao celine.

U zaključku ovaj tekst mora da se vrati na konstataciju koja je data na njegovom početku: odsustvo politike dohotka, i, štaviše, odsustvo institucionalnih mogućnosti za njeno vođenje predstavlja osnovni problem ekonomske politike sa kojim se jugoslovensko društvo suočava danas. Nedostatak društvene kontrole u domenu raspodele ne samo što je potkopao razvojni potencijal privrede i onemogućilo realizaciju nekih krupnih i trajnih institucionalnih opredeljenja, nego je i umanjio efikasnost najvažnijih vidova ekonomske politike i onemogućio sistematsku društvenu akciju na planu stabilizacije privrednih kretanja.

Prof. dr Ljubomir MADŽAR

THE ROOTS AND MANIFESTATIONS OF INEFFICIENCY OF ECONOMIC POLICIES

(Summary)

Efficiency of monetary and fiscal policies is fundamentally determined by an orderly behavior in the field of income distribution. This behavior, in turn, is determined by the existing institutional framework, and, in particular, by the existence of the instruments which could be used for income controls from the point of view of the system as a whole. Particularly important in this context is social streamlining of the formation of personal incomes.

Due to a number of broader social and political reasons institutional mechanisms for income controls have been dismantled and Yugoslav economy has experienced a significant rise of personal incomes. On the average, this rise was well above productivity growth and at odds with factor endowment and requirements of an efficient allocation of resources. Growth potential of the economy was undermined, the socialist principle of remuneration according to labor was abrogated and deep roots of a cost-push — and subsequently demand-pull — were set into the very fabric of the economy.

With arbitrary incomes formation conventional fiscal and monetary policies become ineffective. Eventual fiscal restrictions are promptly counteracted by compensatory increments of personal incomes and fiscal expansions spill over into general price increases, without affecting real income. Monetary policies find themselves in the well known asymmetric position: they have to follow exogenously generated trend of price increase and, while monetary expansion further contributes to such an increase, monetary restrictions only exert an extremely damaging influence on investment, production, exports... Such an awkward behavior of the system can be traced down to the monopoly of the employed over their jobs which makes the system behave as if full employment had been attained even when it is burdened with considerable unemployment and far-from-satisfactory capacity utilization.

Reintroducing income controls is an avenue to both the long run improvement of economic efficiency and creating conditions for successful stabilization policies.