

УДК: 330.83:338.2(100)
Примљено: 28. јануар 2010.
Прихваћено: 05. март 2010.
Оригинални научни рад

Српска политичка мисао
број 1/2010.
год. 17. vol. 27.
стр. 169-190.

Драган Д. Лакићевић

Институт за европске студије, Београд

ВРАЋАЊЕ ДРЖАВИ БЛАГОСТАЊА? ¹⁾

Сажетак

Аутор текста указује на два различита модела поступања, која су се обликовала и руководила западним светом од велике економске кризе 1929. до данас: државни интервенционизам, који је предлагао Кејнз, и тржишну саморегулацију коју је заговарао Хајек. Кејнзијанска политика је релативно успешно функционисала, обезбеђујући истовремено социјалну стабилност и привредни раст. Своју пуну афирмацију је доживела шездесетих година под именом држава благостања. Затим је запала у кризу, и то из разлога које је Хајек критички осветлио: постала је прескупа бирократска творевина у којој су економски потенцијали постали запретени. Државу благостања је заменила нео-либерална политика, ослоњена на Хајекову и Фридманову теорију. Дерегулисана привреда је бележила снажан економски раст и велику запосленост све до велике глобалне кризе 2007. Завршни део рада преиспитује разлоге постојеће рецесије и у ком правцу смера нова економска политика.

Кључне речи: Кејнзијанска политика, пуна запосленост, економска криза, редистрибуција добара, бирократија, слободна иницијатива

Глобална финансијска криза 2007. године је вратила позорност на већ готово напуштену Кејнзову економску и политичку заоставштину. Карл Попер (Karl Popper) је одавно приметио да идеје владају светом, односно да исходи борбе између конкурентских теорија далекосежно утичу на обликовање друштва. Зато је занимљиво подсетити се на интелектуални сукоб два велика економска мислиоца XX века, Џона Мајнарда Кејнза (John Maynard Keynes) и Фридриха фон Хајека (Friedrich von Hayek). Тема спора је изгледа-

1) Чланак је део рада на пројекту 149026 који финансира Министарство науке републике Србије.

ла чисто академска и односила се на прихватљиво објашњење привредних циклуса. Међутим, практични значај тумачења разлога привредне рецесије и предложене мере опоравка биле су у основи супротне. Кејнз је својим личним шармом, везама са политичарима у Британији и Америци, истрајним залагањем и убедљивим и храбро написаним књигама и чланцима стекао знатно више утицајних присталица. Његова теорија је победила, а макроекономске анализе стекле статус основног обавезног штива на универзитетима. Кејнзови погледи, предлози, политичке и економске мере признати су као идејни фундамент за обликовање модерног капиталистичког друштва, познатог под именом држава благостања.

КЕЈНЗОВО СХВАТАЊЕ КАПИТАЛИСТИЧКЕ ПРИВРЕДЕ И ДРЖАВЕ

Кејнзова кључна дела настала су у периоду између два светска рата. То је период турбулентних економских и политичких збивања. Исход Првог светског рата се није огледао само у великим политичким променама - нестало је неколико великих империјалних сила, већ и у томе што су економске кризе и рецесија, као никада до тада, потресале моћне индустријске земље света.

Поредак који је представљао узор економског и политичког уређења, Британија и Сједињене државе, показивао је своје унутрашње слабости. Кејнз је покушао да одгонетне разлоге дисфункционалности тржишта и дошао до закључка да Сејови закони тржишта (Jean Baptiste Say) у новим економским околностима не делују, односно да неокласични приступ више не задовољава. Наиме, у Сејовој теорији је преовлађивала дубоко усађена вера да слободно тржиште аутоматски обезбеђује пуну запосленост. Кејнзова анализа разлога настанка кризе у савременом капитализму могла би свести се резимирати преко неколико основних ставова.

Теоријски, каже Кејнз, када је штедња једнака инвестицијама, тржиште је у равнотежи. Међутим, у реалности, догађа се да количина уштеђеног новца превазиђе количину новца који се инвестира. Дакле, долази се у стање неравнотеже. Запослени не желе да потроше већи део своје зараде и потражња за робама опада. Последица - предузетници тешко остварују профит и не одлучују се да инвестирају у будућу производњу. Чим је штедња већа од инвестиција, привреда улази у депресију. А то аутоматски значи и већу незапосленост. Задатак монетарне политике је да превазиђе овај проблем.

У свом можда најзначајнијем раду *Опита теорија запослености, интереса и новца* Кејнз указује да *de facto* потражња руководи нивоом економских активности. А свеукупна потражња једнака је свеукупној агрегатној заради друштва, односно суми потрошње и инвестиција.²⁾ У стању незапослености и некоришћења производних капацитета, једини начин повећања нивоа запослености могућ је кроз увећање степена потрошње за добрима или преко стимулисања нових инвестиција. У противном привреда ће се закочити у равнотежи високе незапослености.

Кејнз сматра читим да тржишни механизми саморегулације не помажу да се реши постојећи проблем рецесије. Једини ко може извести привреду из стања стагнације је држава. Она треба да подстакне монетарну експанзију, да убади новац у оптицај. Конкретизовано, само промишљена банкарска политика може уравнотежити однос штедње и инвестиција.

Кејнз је био велики оптимиста у уверењу да државне институције пажљивом фискалном политиком могу да осигурају стабилну равнотежу штедњи и инвестиција, а самим тим и пуну запосленост. Темпераирањем односа штедње, потрошње и инвестиција држава би могла да креира активну економску политику и избегне економске кризе, које су се до тада циклично појављивале. Она би убризгавала потребна средства и стимулисала инвестирање, односно активно утицала на степен укупне потрошње, као и штедње. А то је практично могуће само ако државни сектор повећа своје ингеренције у односу на приватни капитал; дакле када државне институције преузму у своје руке новчане трансфере, емисију новца и располагање великим делом капитала. Зато Кејнз као делотворно решење за излазак из стања економске депресије предлаже смањење вредности новца, односно већу емисију новчане масе. Тиме би се повећала могућност и инвестирања и потрошње, а сами тим и привредни успон.

Кејнз са добрим разлозима рачуна на следеће: стимулисањем инвестиција у производњи, један од резултата биће и увећање техничке ефикасности. Самим тим, повећаће се количина добара која ће појефтинити. На тај начин, не само да ће се увећати укупни друштвени стандард, него и профити, чиме се могу покрити трошкови монетарне експанзије. Добре године технолошког развоја створиће добит, који држава треба да врати у своје резерве и компензује раније емитовање новчане масе: штедња, потрошња и инвестиције би на тај начин очувати потребан баланс.

2) Keynes J.M., *General Theory of Employment and Money*, Macmillan, London, 1942.

Из свега поменутог Кејнз ће профетски закључити да су друштво и економија ушли у нову фазу развитака. Проглашавајући крај *laissez-faire*-а он верује у спасоносну функцију државе, која ће обезбедити све оно што стари систем више није био у стању да учини. Држава би имала инструменталну функцију: добро руковођена, она ће чувати слободу и просперитет приватног предузетништва, а помоћу етаблираних парламентарних институција друштвени мир. Кроз неопходне модификације у управљању привредом заправо би се очувале вековима успостављане тековине либералног типа друштва.

Кејнз је веровао у државу као једини расположиви делотворни инструмент за уређивање базичних односа у развијеном индустријском друштву. Слободна тржишна утакмица, искуство је показало, довела је до великих имовинских разлика. Но, ту се не ради само о све већој неједнакости, него и о законености привредних токова као последице неравномерне расподеле богатства. Саморегулативни механизам тржишта је заказао у том смислу што велика концентрација богатства штети самом даљем функционисању привреде, будући да дестимулише потрошњу. У најмању руку из тих разлога потребна је другачија расподела богатства, односно његова децентрализација. Зато држава иза које стоји демократски изабрани парламент има право, па чак и дужност, да изврши редистрибуцију богатства. Она ће редистрибуција ће бити од опште користи; уклониће се превелик социјални јаз, осигурати стабилност инвестиција и створити опште осећање да су приватни власници и запослени партнери на заједничком послу.³⁾

Кејнз и његови следбеници су себе видели као конзервативне либерале који само дају нову формулу функционисања већ промењеног система приватне конкуренције. Они деле уверење у оправданост индивидуалног предузетништва, противници су насилног успостављања социјалне једнакости, одбацују могућност национализације средстава за производњу, сагласни су у погледу поштовања правног поретка. Од ортодоксних либерала их иницијално разликује то што сматрају да држава као институција не представља претњу, и да она мора да преузме активну улогу у планирању производње. Економским разлозима за интервенцију политичке власти у привредне токове они придодају и моралне аргументе.

Тако Гилмор (Gilmour), Бевериџ (Beveridge), Макмилан (Macmillan) указују да се многи нагомилани друштвени проблеми и недаће не решавају сами од себе, како је ранија либерална теорија предвиђала. Незапосленост, сиромаштво, бескућништво, болест – као велика друштвена зла траже ургентна решења и они

3) Недовић Слободанка, *Држава благостања*, ЦУПС & ЦЕСИД, Београд, 2005.

који су преузели управљање друштвом не могу чекати скрштених руку очекујући од спонтаног тржишног процеса да једног дана он реши те проблеме. Ако држава представља општост, дакле заступа интерес целине, она има обавезу да изнађе ефикасне мере помоћи најугроженијим слојевима становништва. Док је традиционална етика капитализма полазила од става да је незапосленост пре свега ствар личне одговорности, односно да је обавеза индивидуе да сама реши тај проблем, Беверидџ је заступао став да је то проблем државе и друштва. Посматрајући феномен масовне незапослености он је доказивао да људи без своје властите кривице остају на улици. Незапосленост је пре свега резултат непредвидљивих економских потреса, када пропадају читаве пољопривредне и индустријске гране; у таквим условима не може се очекивати да ће најамна радна снага, као и многи предузетници, бити у стању да сами себи помогну. Државне установе имају обавезе да пружи потребну помоћ, и за то постоји широка лепеза могућности. Држава, будући да располаже фискалном моћи, може да подстакне производњу, да организују јавне радове, односно обезбеди новчану помоћ угроженима. У противном, ако држава буде неактивна, армија незапослених ће претворити у грађане другог реда. Деградирани, материјално и психички, осетиће се непотребним и без домовине.⁴⁾

Беверидџ настоји да ову нову улогу државе објасни у светлу традиционалних либералних начела, тако што проширује обим гарантованих слобода. Либерална држава се легитимисала старањем о остварењу природних људских права; у та неутуђива права, сматра Беверидџ, мора спадати и право на рад и располагање властитим приходом. Ако држава као политичка установа гарантује јединки заштиту од физичког насиља, арбитарног хапшења, неприкосновеност власништва, слободу мишљења и вероисповести, слободу кретања и удруживања, она је на неки начин дужна и да јој обезбеди посао. У том смислу он каже: „Слобода представља више од ослобађања арбитарне моћи државне власти. Она значи слободу од економског робовања Беди и Прљавштини и другим социјалним злима.“⁵⁾ Из ова става следи императив да је задатак државе да осигура социјалне програме којим би се елиминисали узроци тренутних патњи великог броја људи. Држава се мора бринути и о здрављу, запослењу, радним условима, пензијама, школовању, као и много чему другоме што обезбеђује елементарне услове за достојан живот. То је могуће учинити тако што ће држава путем поре-

4) Beveridge W.H., *Full Employment in a Free Society: A Report*, Allen and Unwin, London, 1944.

5) Beveridge W.H., *Why I am a Liberal?*, Jenkins, London, 1945, стр. 9.

за осигурати потребна средства и трансферисати их оним категоријама становништва, којима је помоћ најнеопходнија. Отклањање ургентних друштвених недаћа, морају на неки начин сви солидарно да помогну. Прогресивним опорезивањем друштвено богатство ће бити правичније распоређено.

Сам Кејнз је признавао да је мана капитализма произвољна и неправедна расподела богатства.⁶⁾ Држава има могућност да исправи ту неправду преко редистрибуције прихода. Уосталом, тај морални захтев конзистентан је и са његовим теоријским увидом како функционише економски систем. Ако би, захваљујући приватном власништву, приход остао у рукама мањине, он не би био усмерен на потрошњу, већ на штедњу. Извесним пажљивим мерама редистрибуције, доходак би дошао до ширих друштвених слојева. Не само да би се постигао већи степен правичности и подстакло запошљавање (морални разлог), већ би се знатно повећао и ниво потрошње (економски разлог). Капитализам би, као до сада најпродуктивнији начин увећања економске благодети друштва добио здрав етички и економски подстицај.

Да се капиталистичка држава руководила само интересима приватних интереса, и да није у својој историји имала обухватне интервенције у погледу заштите сиромашних слојева најамне радне снаге, давно би избио грађански рат – упозораво је Макмилан. Често се наводи пример Бизмаркових реформи увођења опште социјалне заштите као корак усмерен у правцу социјализма. Без обзира да ли се тај корак хвали или куди, сви се слажу да је он био изнуђен и заснован на чисто прагматичним мотивима. Пруски канцелар је знао да се осећање лојалности и послушности сиромашних слојева кључно за стабилност државе: увођењем ових привилегија држава је плаћала цену своје социјалне стабилности. Она је тиме само ојачала, што значи да цена фактички није била тако висока. Бевериџ је предлагао цео систем узајамно повезаних мера, помоћу којих ће држава бити у стању да на ваљан начин пружи бригу свим својим поданицима. Управо циљајући на апстрактну општост и универзални карактер ових мера он је створио модел социјално одговорне државе: у том смислу он је захтевао (а) да статус држављанина буде довољан услов коришћења социјалних услуга; (б) да висина доприноса за социјално осигурање буде једнака за све; (в) да сваки грађанин има законско право на социјалне услуге, односно да се оне сматрају актом обавезе државе, а не пу-

6) „Упадљиви недостаци економике друштва у коме живимо су: њен неуспех да обезбеди пуну запосленост и произвољна и неправедна расподела богатства и дохотка.“ Кејнз Ј. М., *Опита теорија запослености, камате и новца*, Култура, Београд, 1956, стр. 396.

ком милостињом друштва, итд.⁷⁾ Ти разрађени и систематско постављени прагматски предлози ће касније постати темељ социјалне политике државе благостања.

Јасно је да Кејнз и његови следбеници имају велико поверење у државу. Нимало случајно, сам Кејнз је годинама био државни службеник на значајним функцијама. Они су сматрали су да држава има изузетан квалитет у погледу стручности, као и непристрасности. Самим тим да она може деловати у име свих слојева, не подлежући арбитрарним одлукама. Професионално чиновништво само врши поверене дужности, оно нема неки посебан интерес, већ представља неутралан инструмент помоћу кога се задовољавају потребе целог друштва. Парламентарна демократија не само да омогућује контролу оних који су тренутно на власти, већ и обезбеђује да се воља већине преточи у политичке одлуке.

Када је реч о степену интервенције, кејнзијанци у основи сматрају да ту нема неке јасне границе. То је пре свега практично, а не теоријско питање. Држава је ту да коригује економска кретања и исходе. Она мора да следи одређене виталне циљеве, односно обезбеди економски просперитет и социјалну стабилност. Из тога следи њена брига где ће инвестиције капитала усмеравати, као и то да обезбеди пуну запослености. Да би нација била способна за рад неопходно је спровести низ других услуга од стране државе: здравствена брига, пензије, бесплатно школовање, добро информисање, итд.

Интересантна је конвергенција кејнзијанског и социјал-демократског учења. Док је за прве државна регулатива била изнудица очувања индивидуалних слобода и обезбеђења друштвеног концензуса, за друге је она пре свега средство за успостављање суштински колективних циљева. Фабијанци са острва и социјал-демократске партије са европског континента су се слагали да су либералном капитализму неопходне темељне даље социјалне реформе. Тони (Тавнеу), угледни научник и заступник Фабијанаца у парламенту, полазио је од тога да начело једнакости шанси импликује бар приближну једнакост и у доступности основних материјалних ствари, као и других цивилизацијских тековина.⁸⁾ Либерална начела која гарантују формалне слободе јединке, остају испразна ако се не попуне реалним садржајем. Слобода мора да има и позитивну конотацију, односно позитиван садржај. Слобода се не састоји само у томе да поседујемо заштићени домен приват-

7) Недовић, *ibid*.

8) Тони је активно учествовао у парламентарним комисијама које су се бавиле реформама у здравству и образовном систему.

ности у коме можемо да деламо по властитој вољи, већ да морамо имати и стварна средства да ту начелну могућност реализујемо. Неко без средстава за живот, без школе, без елементарних знања, није равноправан у односу на особу која то поседује. Зато је улога државе да исправи такве врсте неправди, односно неједнакости. Ако је економска моћ предност која се наслеђује или добија игром непредвидљивих економских сила, на институцијама друштва лежи одговорност да се та неправда у односу на друге исправи. Зато Тони изриче захтев да економска моћ мора да буде одговорна јавној власти. Само тако се могу исправити претеране неједнакости који капиталистички процеси свесно или несвесно стварају. А то је могуће само ако се држава буде старала о редистрибуцији богатства.

Ако би се поједноставила идеја са којом су наступале социјал-демократске партије, она би могла да се формулише ставом да се ради о суштинским реформама на путу остваривању фундаменталних социјалистичких циљева. Модерна капиталистичка друштва могу постепено да задобију важна социјалистичка обележја – као што су планирање производње, гаранција да најамна радна снага буде збринута у случају смањења обима посла, обезбеђење разних врста заштита, могућност да се врши праведнија расподела богатства. Демократска власт за њих значи могућност да се поштују жеље и интереси већине: а то значи да радници морају бити максимално изузети од ризика, да важни сектори привреде треба да дођу у руке државе, да се групама становништва који су на дну лествице примања или без њих мора обезбедити адекватна заштита. Исто тако социјал-демократи су схватили да државни апарат може да буде делотворан инструмент за трансформацију друштва и постепено гашење разних привилегија и повластица. Иницијално заступници радничких захтева, ове партије су институционално учврстиле положај синдиката и учиниле их равноправним партнером у преговорима са послодавцима. На тај начин је успостављена брига државе за широке слојеве становништва, а донешени закони и институционални механизми обезбедили су низ социјалних услуга на дуги рок, без обзира која партија дође на власт.

Државе благостања, које су свој пуни просперитет доживеле педесетих и шездесетих година. Успешност и легитимност овог типа друштва темељио се на два битна елемента. Прво, након Другог светског рата, у државама Запада владало је осећање националног концензуса. Ако су сви слојеви друштва поднели терет рата, логично је било да на неки начин солидарно учествују и у расподели. Идеја пуне запослености и бриге о социјално незбринутим, сама од себе се неметала. Други моменат, који је изузетно повољно доприносио општем поверењу у успешност пројекта био

је континуирани економски процват. Непрестани раст производње и побољшање друштвеног стандарда била су најјача легитимацијска снага у очима већине становништва. У зависности од државе до државе владе су у овом периоду релативно успешно комбиновале мере регулације и планирања са механизмима саморегулације тржишне привреде. У најмању руку, у релативно дугом периоду, остварени су циљеви високе запослености становништва, висок ниво социјалне бриге државе према становништву, као и висока стопа раста потрошачке моћи просечног грађанина.

Може се поставити једно колоквијално питање: ако се овај модел привређивања и расподеле, који је називан и „мешовитом привредом“, комбинацијом капитализма и социјализма, дуго показивао успешним, зашто је онда напуштен? Свакако најбитнији разлог био је тај што су трошкови државе, која је требала да задовољи различите захтеве (становништва, великих корпорација, синдиката) били превисоки. Државе благостања су упадале у све већи дефицит. На другој страни, скупо плаћена социјална стабилност, смањила је потенцијалну количину инвестиција. Економска криза седамдесетих година, потпомогнута нафтном кризом (1973), довела је у питање оправданост и смисленост одржавања ове творевине. Када у једном друштву сумња почне да подрива основна убеђења, само је питање времена када ће се њени предводници окренути новим идејама, поготово оним које нуде лек да се друштво избави из постојеће кризе.

Идеје које ће је демонтирати већ су одавно биле ту: деценијама су Фридрих фон Хајек и Милтон Фридман (Milton Friedman) критиковали државу благостања, показивали њене недоследности, предвиђали њен неминован ход ка економској пропасти и свемоћном патернализму. Тако су временом ширили круг својих присталица међу економистима, политичарима и банкарима, указујући да је интервенционизам погубан за привреду и друштво, и да он, можда и невољно, нужно води у неку врсту социјализма. А то значи укидању приватне иницијативе и свемоћи државне бирократије. Да би се спречио такав суморан крај, потребно је вратити се традиционалној либералној вери у минималну државу и слободну економију.

КРИТИКА ДРЖАВЕ БЛАГОСТАЊА

Лудвиг фон Мизес (Ludwig von Mises) је још двадесетих година у полемици са социјалистом Оттом Нојартом (Otto Neurath) развио две тезе, које су постале окосница мишљења оних економи-

ста, који су себе називали истинским либералима. Прва теза гласи да ефикасан економски систем може опстојати само под претпоставком неспутаног деловања приватне иницијативе и државе која се ограничава на спровођење апстрактних, универзалних закона. Друга теза гласи да сваки уплив државе у регулисање привреде нужно води у социјализам. Под социјализмом се подразумева колективистички тип привреде и политичка диктатура једне партије.

Системи какви су се успоставили између два рата у Совјетском савезу, фашистичкој Италији и национал-социјалистичкој Немачкој потврђивали су убедљиво другу Мизесову тезу. Међутим, Мизес није био ништа умеренији у критици интервенционистичке политике које су предлагали кејнзијанци. У делу *Бироократија* (*Bureaucracy* 1944) он упозорава да је апсурд и велика погрешка мешати улоге јавне службе и приватних предузећа, што ће се неминовно догодити ако држава преузме регулативне мере у привреди. Бироократија има своја правила поступања, а приватна иницијатива предузимача своја. Принцип бироократије је послушност и стриктно извршавање наредби који долазе од стране вишег ауторитета. С друге стране, приватну иницијативу карактерише спремност на ризик и инвентивност. Ако бироократији дате ингеренције над економским делатностима (било у виду контроле или уплива на то шта треба, по којој цени и у којим количинама производити), она ће неминовно гушити приватну иницијативу. Чак и онда када поступа најдобронамерније. Модел по коме бироократија резонује и поступа (делајући у име општости и поступајући по ригорозним правилима) је такав да ће мешањем у привредне активности угрожавати профитне мотиве предузетника.⁹⁾

Фридрих фон Хајек, Мизесов наследник, је током своје дуге интелектуалне каријере непрестано указивао на опасност прото-социјалистичке привреде. У књизи која га је прославила, *Пут у ропство* (*Road to Serfdom*) он развија аргументацију да ће мешавина капитализма и социјализма, и нехотећи, водити ка тоталитарној држави. Ако држава закорачи у привреду, она ће корак по корак бити натерана на све веће интервенције, на све обухватнија подруштљавања, те ће завршити у некој врсти планске привреде. Све опсежније планирање ће истовремено увећати моћ бироократије и она ће на крају почети да контролише и уређује све сегменте друштвеног живота. Хајек је при томе имао живи пример шта се дешавало у Немачкој између два рата. Државни службеници су преузели команду над великим индустријским гранама, а затим

9) Стојановић Божо, *Основи аустријске теорије*, Економски факултет, Београд, 2009, стр. 110.

фактички над целом привредном делатношћу. По форми, то је и даље била капиталистичка држава, али по суштини, прото-социјалистичка, уређена по моделу ратне привреде. Гушење економских слобода се одвијало паралелно, сматра он, са гушењем политичких и свих осталих слобода. Дакле, није увек нужно да се одигра револуција бољшевичког типа и да се политичким актом национализују средства за производњу. До сличног исхода могуће је доспети реформама унутар самог капитализма, реформама које полазе од идеје да држава треба да преузме кључну улогу у регулисању привреде и дистрибуцији добара.

Хајекова страховања да ће капиталистичке државе, засноване на идеји регулације привреде, завршити у тоталитаризму, показала су се неоправданом. Као и у многим другим случајевима, закључивање по моделу *pars pro toto*, водио је у погрешку. Уопштавање специфичних случајеве привредних и политичких токова у Италији и Немачкој у потенцијално универзалну тенденцију кретања у капиталистичким друштвима након Другог светског рата – требало је схватити само облик, можда претерано драматично исказаног, упозорења. Но, с друге стране, критика многих слабих страна кејнзијанских реформи показала се оправданом.

Хајеково обимно дело *Устав слободe (Constitution of Liberty)* на детаљан начин анализира функционисање и недостатке државе благостања.¹⁰⁾ Оно се ослања на саме фундаменте Аустријског економског учења, које заступа идеју да тржиште функционише само у условима неспутане конкуренције распршеног индивидуалног власништва. А то значи да је свака концентрација индивидуалних знања у оквиру једног планског тела пука илузија. Самим тим је добро планирање од стране државе нешто по себи неспроводљиво. Индивидуални предузетник је тај који планира и који је једино способан да се адаптира се на променљиве услове тржишних захтева. Макроекономско планирање је нужно неефикасније, јер планири не могу располагати сумом неопходних знања детаља, који су битно субјективне природе. Исто тако само спонтани тржишни процеси, дакле без уплива државе, омогућују формирање цена. А цене су једина врста релевантних информације помоћу којих је рационално планирање могуће. Ако држава контролише цене, или на било који начин са своје стране утиче на овај спонтан процес, оне више неће давати поуздане сигнале. Резултат ће бити погрешно планирање и промашене инвестиције.

10) Hayek Friedrich, *The Constitution of Liberty*, Routledge & Kegan Paul, London, 1976.

Хајекова критика идеје свеобухватног планирања била је релевантна за социјалистичку планску привреду совјетског типа. Ипак, кејнзијански модел је био битно различит: он се ослањао на тржиште и приватно власништво као рационални агенс привређивања. Државне службе су требале да обезбеде корективне мере, а не да преузму планирање уместо приватних предузетника. Подручја где се држава мешала, односно који је постао јавни сектор, биле су области где приватни капитал није показивао неко велико интересовање: рударство, енергетика, саобраћај, тешка индустрија. Дакле, ту се више радило о Хајековим пројекцијама шта би се могло догодити, него о томе како је стварно функционисало тржиште у развијеним државама. Да није било приватне иницијативе, високог степена тржишне саморегулације, тешко да би привреде запада доживеле такав просперитет.

Ипак, Хајек је у много чему био у праву. Идеју да држава треба да подстиче монетарну експанзију, коју су предлагали Кејнз и његови следбеници, сматрао је погрешном. Она доноси краткорочна решења (пуну запосленост, подстицање инвестиција, повећање потрошње); међутим, дугорочно она води до поремећаја производних структура, које не могу да се самостално одрже. Државна администрација је често натерана на такве поступке, јер је то једини начин да изађе у сусрет притисцима разних интересних група.

Да би се разумело зашто је власт, принуђена да спроводи потезе у корист разних партикуларних интереса, најбоље је осветлити Хајекову анализу како и зашто настају политичке одлуке које подривају економију. Наиме, он је убедљиво показао како само устројство функционисања парламентарне демократије утиче на усложњавање и увећавање државних служби, односно на све веће мешање јавних служби у привредне токове. Да би се објаснила веза између политичког надметања за власт и стварање свеобухватне државе која добија све већа овлашћења, потребно је укратко описати сам овај процес.

Парламентарна демократија је заснована на принципу конкуренције политичких партија које се боре да руководе јавним пословима. С циљем придобијања поверења гласачког тела партије излазе са својим програмима којима настоје да придобију што већи број гласача. Економским речником исказано – политичке партије на политичком тржишту износе своје понуде. Уколико су оне примамљивије, утолико могу рачунати на већу подршку. Друго, и много важније питање је да ли су те понуде остварљиве и по коју цену. Разне социјалне групе су предмет високих обећања у том надметању које највише подсећа на рекламну кампању.

Проблеми настају када партија или партијска коалиција партија дође на власт. Високи пораст очекивања гласача присиљава нову владу да бар делимично оствари своја обећања. Она је на неки начин „дужна“ да испуни захтеве оних група и слојева које су дали одлучујуће гласове за победу. У принципу, ти слојеви најчешће траже одређене повластице у своју корист: рецимо, незапослени захтевају већа социјална давања државе и отварање нових радних места; корпорације желе да буду изузете из деловања стране конкуренције; синдикати веће плате за своје чланове, итд. Влада је стога присиљена да ангажује у све већем броју области деловања, што повлачи за собом све веће расходе. На једној страни, правећи све већи број изузетака, власт не само да поступа арбитрарно, него користи које прибавља својим клијентима падају на терет осталог дела становништва. Све већа сума националног дохотка мора одлазити на задовољење ових парцијалних захтева. Не постоји много механизма да се високи трошкови државе покрију: повећање пореза, која је веома непопуларна мера, или све веће задужење државе. У првом случају, смањиће се инвестиције и интересовање за нове послове. Задужење, на другој страни, води повећању каматних стопа, из чега следи инфлација, преко које држава санира своје дугове. Али по којој цену?

Изразећи у сусрет високим захтевима, које су сами формирали, политичари на власти бивају принуђени да воде све неодговорнију политику: штампају новац, задужују све више државну благајну и на тај начин тихо припремају предстојећу кризу. Монетарна експанзија пре или касније мора да поткопа цело привредно пословање. Држава је и сама по себи изузетно скупа творевина, јер у њој не влада начело штедње и рационалности, као у случају индивидуалног власништва. На ту општу карактеристику, у држави благостања, надовезују се многобројна социјална давања. За уживаоце услуга та давања представљају позитивну меру, но фундаментално је питање ко ће то да плати? На крају дана, платиће је они који су од државе изнуђивали своје захтеве, закључиће Хајек и његови следбеници.

Невоља са масовном демократијом, сматра овај критичар, почива на томе што је већ одавно напуштено основно начело да државна сфера мора да буде ограничена на тачно одређену врсту пословања.¹¹⁾ Зашто да влада саму себе ограничава у свом деловању? Ослањајући се на легитимитет да изражава вољу већине, она може да поступа по властитом нахођењу. Уосталом, ако неко иступа са обећањем да ће променити свет набоље, зар није противречно

11) Hayek, *Ibid.*

стављати му разна ограничења? То значи да се правила игре више не знају, а да влада може да поступа као беневољентни диктатор. Оваквом интерпретацијом, упозорава Хајек, по којој свака одлука владе може да се сматра нечим законитим, демократска форма власти се претвара у тренутну вољу већине: ако се не поставе јасне границе шта је домен власти, а шта не, у име великих циљева ми дајемо бланко поверење политичкој моћи. А нема те моћи која није склона злоупотреби.

Примењујући начело методолошког индивидуализма Хајек се пита ко заиста стоји иза појма државе и власти? Појединци, који иступају у име општости, целине, друштва. Међутим, не сме заборавити да они исто тако имају и своје властите, партикуларне интересе, као и све друге групе. Иступајући као заштитник грађана, државна власт која је преузела толике компетенције и увећала број чиновничког апарата, мора да брине и о свом властитом положају и својим потребама. На крају, то постаје и њена основна функција: старајући се о свом властитом опстанку бирократија настоји да осигурава свој положај и за будућа времена. Зато није тачно да она има искључиво инструменталну улогу: државна администрација такође заступа одређени групни интерес и спроводи га преко доступних средстава. Она углавном користи своју монополску позицију да свој интересе наметне као опште.

Хајек је сматрао да бирократији заправо одговара да пружа што већи број услуга грађанима. Међутим, те услуге су изузетно скупе и често представљају велику баласт за пореске обавезнике. Штавише разне државне службе често дају услуге које би приватни капитал пружао много јефтиније и ефикасније. Зато он износи предлог да се приватној иницијативи понуди велики број делатности које врши јавни сектор. Ако би приватна лица пружили јефтиније услуге, зашто би грађани плаћали много више традиционално неефикасној држави? У том смеру је он видео политику дерегулације: вратити државу њеним основним традиционалним функцијама, а препустити тржишту да се стара о свему осталом.

Посебна мета Хајекове критике су интересне групе, које терају владу на неконзистентну примену општих законских норми. На тај начин, прављењем изузетака, руши се стабилан поредак правила понашања и поступа од прилике до прилике. Чим нека интересна група добије одређене повластице, одмах се појављује нека друга, која то исто тражи и за себе. И тако редом, док цео поредак не буде потенцијално угрожен. Сва та „посебна права“, на основу којих се интересна група поставља изнад општости закона, заправо постају привилегије на терет осталих. Типичан пример

су синдикати, који по Хајеку, представљају највећег монополисту. Синдикати у свом почетном облику су представљали рационалну институцију као преговарачко тело које штити интересе радне снаге у колективним преговорима са приватним капиталом, а нарочито корпорацијама. Међутим, чим су синдикати проширили своје компетенције, они су учврстили неку врсту монопола. Тако, када поједини синдикати захтевају веће наднице него што то тржиште понуде и потражње омогућује, они заправо захтевају специјалне привилегије. Нарочито грански синдикати успешно уцењују послодавце и државу, претећи генералним штрајком и недозвољавајући да се цена радне снаге тржишно формира (рецимо, тиме што искључују могућност да јој незапослена најамна снага конкурише). Свој монополизовани статус синдикати реализују тако што обезбеђују да се њихови захтеви задовоље на рачун других друштвених група. Они који им излазе у сусрет (влада или послодавци), заправо морају да смањују издатке (влада различита социјална давања, послодавци за нове инвестиције). Ово попуштање захтевима, као и већина других, има своје границе. Државни буџет се празни, што тера влада да се задужује. На тржишту, послодавци смањују обим својих активности и тиме редукују број потенцијалних радних места. На крају, неповољан исход мора да погоди и саме чланове синдиката: смањење обима посла и отпуштање – када је реч о производњи; кресање буџета за социјална давања – када је реч о држави.

У седамдесетим годинама прошлог века постало је јасно да кејнзијански модел више не одсликава економску реалност. Он је наиме говорио у прилог тези да ефикасан лек за незапосленост може бити инфлација. Фридман је 1968 публиковао чланак у коме је показао да дуготрајна примена кејнзијанске политике доводи и до инфлације и до незапослености (феномен који је назван стагфлацијом). Није прошло неколико година а Британија и Сједињене државе су биле погођене овим феноменом. Милтонов и Хајеков утицај почео је да доноси снажну превагу у академским круговима и међу политичарима. Противници кејнзијанизма нудили су убедљиве практичне предлоге како да се држава избави из дефицита и како да се подстакну посустали привредни токови.

НЕОЛИБЕРАЛИЗАМ И ЕКОНОМСКА КРИЗА 2007.

Скуп опсежних мера демонтирања државе благостања, у најкраћем, сводио би се на враћање идеји одвајања привреде од државе. Ако је држава лош послодавац, а показало се често да јесте, онда би је требало растеретити од привредних функција. Привреду треба у целини препустити приватној иницијативи. Послодавци,

руковођени мотивом профита, на најрационалнији начин ће користити расположиве ресурсе, технолошки иновирати производњу, створити нова радна места. Држава их у томе не сме ометати, него подстицати. Она би битно смањила своје функције, постала професионални сервис који даје неопходне законске инструменте за приватно пословање. Угасила би се сва државна предузећа у оним областима где постоји интерес приватног капитала да по нижој цени пружа исту врсту услуга. Зашто би порески обавезници расипали свој новац због постојања државних монопола. Тиме би се уједно смањило и број чиновника.

Скупа држава је морала да се одрекне многих својих социјалних функција. Смањени су буџети за образовање, помоћ разним социјалним групама (незапосленима, онима са ниским приходима, болеснима, пензионерима). Но, кључно је било смањење улоге синдиката. На тај начин цена рада је враћена на механизам тржишног регулисања, а покретљивост радне снаге и резервна армија незапослених, корективни фактор који би требало да спречи уцене.

Ове мере не би имале смисла ако се не би заузео став о чврстој монетарној политици, тако да инвестиције пре свега буду засноване на штедњи, а не на кредитној експанзији. Тиме би се избегло погубно деловање инфлације.

Политика Роналда Регана (Ronald Reagan) и Маргарет Тачер (Margaret Thatcher) ослободила је капитал, увећала инвестиције, повисила број радних места и убрзали економски раст. Брзо су их следиле остале развијене земље. На другој страни, нестало је раније сигурности за запослене, смањена су социјална давања за разне подпривилеговане групе становништва. Приватни сектор је био у експанзији, државни у очитом слабљењу. То се осетило у читавом низу области које је држава благостања тако широкогрудно покривала - здравству, школском систему, помоћи сиромашнима, незапосленима, азилантима, итд. Инсистирало се да помоћ угроженима треба да буде заснована на приватним фондовима, а не на терет државе.

Заступници ове нове политике, која је добила назив нео-либерализам, видели су ослобођену енергију приватне иницијативе као могућност општег просперитета. Баш као некад кејнзијанским реформаторима и њима су почетни успеси давали за право: доктрина тржишне саморегулације и индивидуалне иницијативе, требало је, у крајњем исходу, да обезбеди благостање за све.

Међутим, после две и по деценије просперитета избила је економска криза огромних размера: како је то било могуће?

Ако следимо Хајеково учење, систем тржишне саморегулације гарантује адекватно прилагођавање милиона учесника на новонастале околности. То значи да тржиште може увек да правовремено исправи грешке, које поједини учесници праве у својим пословним плановима. Другим речима, у условима слободне тржишне привреде, могуће су само микро грешке, које се брзо коригују. Пословање у тржишној конкуренцији, увек укључује ризик. Неко ко добро не процени загонетке тржишта, пада на лествици прихода и тиме сигнализира другим учесницима да је његов план био погрешан. Ова информација нагони остале такмичаре да промене своја понашања. Исто важи и за обрнуто: увођење нових технологија, разних иновација и уштеда, проналасци нових сировина, увођење нових производа – све што за собом повлачи већу добит, позив је другима да треба да промене своја понашања. Дакле, милиони микро промена који појединци чине да би се прилагодили новонасталим околностима, омогућују да саморегулативан тржишни процес успешно врши своју функцију.

Теоријски, када се сложени свет међуделовања различитих фактора у светској привреди упрости на модел функционисања привреде засноване на распршеном ситном приватном власништву, проблем изгледа једноставан и лако решив. Проблем је што тај модел не одговара реалности. У свету интернационалних корпорација, велике концентрације банковног капитала, деловања моћних лоби група на државну администрацију, политичких одлука које драматично утичу на пословање – ствари су неупоредиво сложеније и самим тим неизвесније.

Главни разлози избијања светске економске кризе 2007. показују сличности са великом кризом из 1929 године: у оба случаја радило се о великим финансијским шпекулацијама банака и краху берзе. Иначе, саме рецесије и привредни циклуси представљају на неки начин нормалан део живота у свету неравнотеже понуде и потражње. Питање због чега се кратке рецесије и „обични“ привредни циклуси преокрећу у велике рецесије, предмет је различитих тумачења. Када се то догоди, анализе се уско везују за прагматске предлоге како да се убудуће такве кризе не догоде. Генерално, интерпретације се крећу центриране око два пола – улоге тржишта и улоге државе. Да ли неуспех почива на страни идеје слободног тржишта или је за то одговорни покушаји владе да регулише интересне стопе и контролише новчану понуду? Кејнзијанци и монетаристи дају различите одговоре и сходно томе нуде другачија решења. Међутим, они се ипак у нечему слажу: и једни и други оптужују претерано-инвестирање, малверзације банака и некомпетентност владиних службеника.

Потребно је истаћи две ствари: Прво, да политички чиниоци фундаментално утичу на економску рационалност; они могу деловати подједнако добро као и лоше у економском пословању. Друго, да одлуке политичке администрације у правцу дерегулације, с идејом да се на тржиште пренесе сва одговорност за исход резултат трансакција, могу бити исто тако погрешне као и одлуке које иду у правцу регулација привредних активности.

По Јозефу Штиглицу (Joseph Stiglic) текућа кредитна криза резултат је целе каскаде погрешних одлука, које су довеле до трагичног исхода.¹²⁾ Оне су подједнако доношене под администрацијама Регана, Клинтона (Bill Clinton) и Џорџа Буша (George Bush), односно повлачиле су једна другу. У том светлу Штиглиц најпре указује на то да су централне финансијске институције почеле да губе своју основну функцију. Основна функција централне банке би требало да буде очување стабилности финансијског система: уместо тога она се упустила у давање позајмица за добра чије су цене биле вештачки подигнуте (најпре високе технологије, а затим некретнина). На тај начин уместо да инвестирање у одређене области буде ограничено количином реалне штедње, односно да централна банка користи инструменте које су јој стојали на располагању, она је фактички подстицала позајмице (у случају некретнина допустила је домаћинствима са малим примањима да уђу у скупе хипотекарне кредите за куповину нових кућа).¹³⁾

Свакако једна од најгорих политичких одлука у правцу дерегулације било је уклањање разлике између комерцијалних банака (које позајмљују новац) и инвестиционих банака (које организују продају обавезница и отплаћених делова некретнина). Одвојено пословање ове две врсте банака, које је уведено након Велике кризе тридесетих година, укинута је за време Клинтонове администрације. Суштина је у томе што комерцијалне банке нису могле бити предузећа високог ризика и сматрало се да оне управљају новцем људи на један у основи конзервативан начин. Зато се подразумевало да у случају њиховог банкротства влада преузме обавезе. Инвестиционе банке, на другој страни, традиционално су управљале новцем богатих људи – оних, који су били спремни на веће ризик у намери да стекну већи приход. Када су се стопиле ове две врсте банака, постављен је захтев за великим профитима, што се могло

12) Stiglitz Joseph, „Capitalist Fools“, *Vanity Fair*, January 2009.

13) То је резултовало растом тражње, што је довело до вртоглавог раста цена некретнина. Будући да су плате већине домаћинстава остале исте, хипотекарни дуг у односу на БДП се увећао са 46% (2000) на 73% (2007). Каматне стопе су се у међувремену подигле и купци некретнина нису могли да отплаћују своје кредите; број залоženих хипотека попео се на 2,3 милиона. (U.S. Foreclosure Market Report 2008)

очекивати само уз већи ризик.¹⁴⁾ А тржиште некретнина је нудило најуноснију врсту инвестирања.

У овом сумарном приказу системских грешака, који су допринели глобалној кризи, упутно је поменути смањење пореза на високе зараде на капиталну добит, за време Бушове администрације (2001). Тај капитал је отишао на шпекулативне послове на берзи, што је било и логично, јер су таксе на ту врсту добити биле мање од намета на обичне зараде. Био је то отворен позив свима за интензивно позајмљивање и задуживање.

Посебно поглавље могло би се односити на вредност тржишних информација. Мисли се пре свега на информације које се тичу берзанског пословања и процене рејтинга банака. Даване су погрешне информације како у погледу берзанских понуда, тако и у рангирању кредитibilitета компанија. Тако су агенције за рангирање, као и инвестиционе банке које су их плаћале, веровале, како каже Штиглиц, у финансијску алхемију: да се послови високог ризика могу трансупстанцијализовати у довољно сигурне производе, тако да у њих уђу комерцијалне банке и пензиони фондови.

Када је тржиште некретнине доживело колапс, повлачећи за собом крах берзе, водећих пет банка су пријавиле 4,1 трилиона \$ губитака за фискалну 2007. То је чинило 30% номиналног ГДП Сједињених држава. Затим су ту били и губици осигуравајућих предузећа, тако да је укупан дуг износио 9 трилиона \$.¹⁵⁾

Да не би дошло до краха целокупног банкарског система, држава је обезбедила финансијску помоћ. Нови председник Сједињених држава Барак Обама (Barack Obama) вероватно и није имао друге могућности него да државним буџетом (новцем опорезованих грађана) обезбеди ликвидност. Следиле су и друге мере да би се повратило поверење у финансијски систем. Смањене су каматне стопе да би се охрабрила већа потражња за добрима, а самим тим стимулисало инвестирање. Због рецесије је дошло до масовног отпуштања радне снаге у појединим гранама производње, као и талас губљења поседа због хипотекарних кредита. Зато није ни мало чудно што је Демократска партија пред изборе обећала да ће држава повести бригу према најугроженијим слојевима становништва. Једна од првих Обаминах одлука по ступању на власт била је да се за пет милиона најсиромашнијих грађана Сједињених држава обезбеди бесплатно здравствено осигурање. У светлу економске политике јасно је изражена намера владе да се поново законски

14) Holmes Steven A. „Fanny Mae Eases Credit to Aid Mortgage Lending“, *The New York Times*, 30. Sept. 1999.

15) *U.S. Foreclosure Market Report*, 2008.

раздвоје банке за штедњу од банака које се баве инвестицијама. Из садашње позиције кејнзијанске мере владе изгледају више него пожељне и оправдане.

Оно што следи, вероватно неће бити кејнзијанизам у оном обиму како је некада био спровођен. Биће то и даље комбинација државних интервенција и тржишне саморегулације, с тим што ће тежиште бити на јавном сектору. Неопходно је одређеним мерама државе исправити почињене грешке и обезбедити опоравак привреде. Најважније од свега је да се пронађе равнотежа између степена неопходних интервенција и економске рационалности засноване на приватној иницијативи. То ће бити тежак и компликован задатак.

Dragan D. Lakićević

BACK TO WELFARE SOCIETY?

Summary

The Author points out two different strategic models that molded and governed the western world since the great economic crisis of 1929 till now: state interventionism, proponed by Keynes, and market self-regulation proponed by Hayek. Keynesian policy functioned successfully providing at the same time social stability and economic growth. It had its full affirmation during the Sixties under the name of Welfare society. Then it fell into a crisis, just for the reasons that Hayek had critically suggested: it became too expensive bureaucratic creation in which the economic potentials were hindered. The Welfare state was removed by neo-liberal policy, founded on Hayek's and Friedman's theory. Deregulated economy brought vigorous economic growth and increased employment until the emergence of global world crisis 2007. The last part of the work questions the reasons for ongoing recession and in which direction the new economic policy is heading.

Key words: Keynesian policy, full employment, economic crisis, redistribution of goods, bureaucracy, free incentive

ЛИТЕРАТУРА

Beveridge W.H., *Why I am a Liberal?*, Jenkins, London, 1945.

Beveridge, W.H., *Full Employment in a Free Society: A Report*, Allen and Unwin, London, 1944.

Hayek Friedrich, *The Constitution of Liberty*, Routledge & Kegan Paul, London, 1976.

Holmes, Steven A. „Fanny Mae Eases Credit to Aid Mortgage Lending“, *The New York Times*, 30. Sept. 1999.

Keynes J.M., *General Theory of Employment and Money*, Macmillan, London, 1942.

Keјnz J. M., *Општа теорија запослености, камате и новца*, Култура, Београд, 1956.

Недовић Слободанка, *Држава благостања*, ЦУПС & ЦЕСИД, Београд, 2005.

Stiglitz, Joseph, „Capitalist Fools“, *Vanity Fair*, January 2009.

Стојановић Божо, *Основи аустријске теорије*, Економски факултет, Београд, 2009.

U.S. Foreclosure Market Report, 2008.

