

From Triumph to Crisis: Neoliberal Economic Reform in Postcommunist Countries

PRIKAZ KNJIGE

DOI: <https://doi.org/10.15179/pkiep.27.1.5>

Hilary Appel i Mitchell A. Orenstein, Cambridge:
Cambridge University Press, 2018, 254 str.

Ivo Bićanić*

Ovdje se prikazuje jedna kratka knjiga od svega 195 stranica teksta (i 41 stranice bibliografije s više od 500 jedinica) raspoređenih u sedam poglavlja koja se bave važnom temom. To je pitanje uloge liberalizma u transformaciji socijalističkih gospodarstava u kapitalistička. Tema je važna za ekonomiste i ekonomske povjesničare, ali ima i veliki politički značaj jer se o ulozi liberalizma vode mnoge – emocijama nabijene – rasprave. Rasprava o toj temi nije završena, a autori u knjizi nude novo tumačenje. Zato je korisno da je knjiga pisana kratko i jasno da nije tehnički zahtjevna te će biti razumljiva širokom spektru čitatelja, a ne samo ekonomistima.

Autori nude novo tumačenje tokova tranzicije, ne samo od njenog početka 1989. godine nego sve do sada (a ulogu ima i Trump). Reviziju smatraju potrebnom jer “začuđujuća snaga i postojanost kojom je regija prigrllila neoliberalne politike ostaje jedna od velikih neobjašnjenih zagonetki tranzicije” (str. 3) i “neoliberalni moment je trajao i trajao i trajao” (str. 2). Zato autori nude “novu teoriju koja bolje objašnjava prevlast neoliberalizma

* Ivo Bićanić, redoviti profesor u mirovini, Sveučilište u Zagrebu.

od 1989. do 2008. i populističku reakciju koja dolazi nakon 2010., dvadeset godina kasnije nego se očekivalo" (str. 4).

Zbog središnje uloge neoliberalizma u ovoj knjizi, važna je njegova definicija: "...nasuprot negativnih konotacija pojma 'neoliberalizma' u velikom broju radova o tranziciji, mi pokušavamo koristiti pojam 'neoliberalizma' neutralno kako bismo opisali zbir politika koje se nekada zovu... 'ekonomske slobode'" (str. 8) i to značenje autori pojačavaju kada kažu "koristimo uobičajene mjere neoliberalizma, odnosno 'ekonomskih sloboda'" (str. 9). Paket mjera ekonomske politike neoliberalizma (koji se prema autorima razlikuje od liberalizma kasnog 19. stoljeća po većoj ulozi države) sastoji se od "liberalizacije trgovine, monetarizma, zaštite privatnog vlasništva i razborite fiskalne politike" (str. 9).

Sažetak svoje teorije, jer njihov je cilj dati novu teoriju tranzicije, autori iznose u prvom (*Triumph and Crisis of Neoliberalism*) i zadnjem, sedmom, poglavlju (*Revising Transition Theory*). Kao u svim teorijama vrijednim pažnje, a ova je takva, osnovna ideja je jednostavna. "Postkomunističke zemlje hitno su trebale svjež kapital kako bi omogućile stanovništvu i poduzećima prijelaz u moderan kapitalizam" (str. 6). Na tržište dolaze kasnije (nakon Azije i Latinske Amerike) i moraju sustići one ispred sebe i usmjeriti strana ulaganja u svoje zemlje, zbog čega i međusobno konkuriraju. Zato je "konkurencija signalima [*competitive signaling*] postala središnja dinamika tranzicije" (str. 16). Svoju spremnost i sposobnost za privlačenje stranih ulaganja postkomunističke zemlje označile su i dokazivale opsegom i sposobnostima primjene neoliberalnih politika. Neoliberalne politike nisu se provodile zbog njih samih, nego su služile kao signal. U slanju tih signala "zemlje su morale držati korak ili se suočiti s rizikom stjecanja reputacije zemlje inferiornog poslovnog okruženja" (str. 19). "Uz mehanizam konkurentnog signaliziranja, vlade uvode liberalne ekonomske reforme ne samo zbog inherentne koristi koju nude ili kao odgovor na vanjske pritiske, već kako bi signalizirale da grade privlačnu poslovnu klimu za strane ulagače" (str. 116). Tako se "dominantna dinamika reformi odražavala u naporima tih zemalja da se integriraju u sve globaliziranije [svjetsko] gospodarstvo, da konkuriraju za investicije s drugim zemljama

u razvoju i da ostvare rast u svojim [do tada] zatvorenim gospodarstvima bez mnogo kapitala" (str. 29). Taj je imperativ privlačenja stranih investicija bio općeprihvaćen pa su i lijeve i desne stranke na vlasti s jednakim entuzijazmom provodile neoliberalnu politiku jer je "vjera u potrebu za tim politikama bila snažna" (str. 29). Dapače, "jedna od bizarnih osobina postkomunističke tranzicije je da su, u prosjeku, lijeve stranke dale veću podršku neoliberalnim ekonomskim reformama od desnih" (str. 38). No pristup autora ove knjige je da ponude teoriju koja vrijedi za sve zemlje: "...u ovoj knjizi stavljamo naglasak na razumijevanje prirode *šume* i kako se ona uspoređuje s drugim *šumama*" (str. 184). Naravno, napominju da su pojedine zemlje različitim tempom i na različite načine primijenile neoliberalne politike, ali njih zanimaju opće osobine tranzicije, a ne pojedinačni slučajevi.

Pristup autora razlikuje se od druga dva prevladavajuća tumačenja tokova tranzicije. Prvo objašnjavaju tranziciju kroz nametanje smjera tranzicije putem vanjskih pritisaka (naročito međunarodnih financijskih organizacija), a onda prepoznaju prevlast unutarnjih odrednica koje vode raznim oblicima kapitalizma. Pristup u ovoj knjizi je drugačiji jer su vanjski utjecaji posljedica unutarnje "gladi" za stranim investicijama (i štednjom) koje generira neoliberalizam. Ekonomistima će mnoge ideje iz knjige biti poznate, ali zbog toga ne bi trebali odustati od čitanja iz barem tri razloga. Prvo, autori te činjenice slažu u priču na novi način koji objašnjava vanjske utjecaje bez "teorije urote". Drugo, nude nov i opsežno dokumentiran prikaz tokova koji može poslužiti kao pouzdan referentni opis. Treće, na kraju knjige donose vrlo opsežnu bibliografiju (s više od 500 jedinica) kojoj je jedina zamjerka što je temeljena na radovima američkih ekonomista i ne koristi neameričke radove, što je šteta jer je u Europi bilo mnogo dobrih ideja vrijednih uključivanja u prikaz.

Kao prvi korak svoje interpretacije, autori dokazuju da je jačina ekonomskih sloboda u postkomunističkim zemljama rasla brže nego drugdje (slika 1.1, str. 10), da su strana ulaganja dolazila u značajnim iznosima (slika 5.1, str. 136) i da je značajan rast zabilježen od 2003. do 2008. I, što je još važnije za njihovu teoriju, da su postkomunističke zemlje tijekom tog razdoblja

prestige konkurenciju po stranim ulaganjima po stanovniku (slika 5.2, str. 137). Taj je rast "dao vanjsku potvrdu percepciji veze između neoliberalnih reformi i rasta" (str. 140). Osim široko otvorenih vrata stranim ulaganjima, postkomunističke zemlje su "bile posebne po opsegu dozvoljenih stranih ulaganja u financijski sektor" (str. 137). Ta se dva toka narativno (nema tu ekonometrije, a skromna je i upotreba tablica i deskriptivne statistike) povezuju u petom poglavlju (*Competitive Signaling and Foreign Direct Investment*). Nakon utvrđivanja velike potrebe za kapitalom navode se primjeri i iskustva politike privlačenja stranih ulaganja pojedinih zemalja i primjeri samih projekata stranih ulaganja. Daljnju vezu autori vide u radu međunarodnih financijskih institucija (MMF, EBRD, IBRD i slične) koje svojim odlukama, programima i aktivnostima povezuju strana ulaganja i neoliberalne politike. Uz ostalo, autori objašnjavaju kako kompozitni indeksi podržavaju neoliberalne reforme, pri čemu ističu EBRD i način kako se računaju kompozitni tranzicijski indeksi i "Doing Business" indeks IBRD-a. Veliku ulogu vide i u OLI paradigmi (*ownership-location-internalization*) prema kojoj ulagači odlučuju gdje će ulagati.

Osim toga, autori nude pregled opsežne literature o odnosu neoliberalnih politika i stranih ulaganja: "...brojna primijenjena istraživanja o stranim ulaganjima u istočnoj Europi pokazuju da je primjena neoliberalnih politika ključni pokretač stranih ulaganja" (str. 127). U pogledu politika naročitu pažnju pridaju širenju neoliberalnih politika jer su "lokalni [nacionalni] nositelji ekonomske politike pažljivo pratili njihovu primjenu i strana ulaganja u drugim... [zemljama]... budući da se dobitak jedne zemlje percipirao kao propuštena prilika druge" (str. 131). Zbog tog pritiska privlačenja "domaće političke reakcije protiv neoliberalnih politika nisu mnogo značile" (str. 132).

U četiri poglavlja autori dokazuju da je njihovo tumačenje tranzicije točnije i bolje od drugih. Tako u tri poglavlja prikazuju jačanje neoliberalizma, u jednom krizu, a u jednom vezu neoliberalizma i stranih ulaganja.

Širenje primjene neoliberalnih politika unutar i između postkomunističkih zemalja autori posebno razrađuju u tri poglavlja. Svako posvećuju jednoj fazi

Osim poglavlja u kojima izlažu svoj specifičan pristup tumačenju tranzicije (prvo i sedmo), najzanimljivija poglavlja knjige su četvrto, *Third Phase: Avant-Garde Neoliberalism*, i šesto, *The Crisis of Neoliberalism*.

Nakon washingtonskog konsenzusa i utjecaja EU-a, autori prepoznaju treću fazu razvoja neoliberalnih reformi, koje nazivaju "avangardnim" neoliberalnim reformama, čime se naglašavaju novina i inovacije uvedene kao dio najnovijih trendova u razvoju neoliberalnih ekonomskih politika" (str. 90). Tri se politike izdvajaju. Prva se odnosi na privatizaciju mirovinskog sustava: "...četrnaest postkomunističkih zemalja djelomično su ili potpuno privatizirale mirovinski sustav iz sustava tipa socijalnog osiguranja u sustav pojedinačne, privatne mirovinske štednje" (str. 93). Glavni promotor privatizacije mirovinskog sustava bila je Svjetska banka koja je davala sve oblike pomoći, savjete, kampanje, novac itd. Druga je politika jedinstvene porezne stope (*flat tax*). "Barem dvadeset i jedna... [postkomunistička zemlja]... prihvatila je neki oblik jedinstvenog poreza" (str. 100). Ovdje su podršku uglavnom pružali *think-tankovi* jer su "u nekim slučajevima američki desno orijentirani *think-tankovi* pomogli širenju ideje jedinstvene porezne stope tako da su podržavali konferencije i razmjenjivali materijale... koristili su strane publikacije i posuđivali konzultante iz stranih *think-tankova*..." (str. 105). Poglavlje nudi detaljnu analizu prednosti, ali i troškova i nedostataka jedinstvenog poreza i zaključuje da je "stupanj penetracije na prostoru postkomunističkih zemalja doista izuzetan" (str. 108). Treća politika tiče se poreza na dobit, pri čemu autori navode kako su postkomunističke "vlade dramatično srezale nominalne poreze na profit kako bi se doimale konkurentnije u privlačenju mobilnog kapitala ulagača" (str. 109) i ta su smanjenja "bila mnogo veća nego drugdje" (str. 110). "Često su smanjenja nominalnih stopa poreza na dobit bila odgovor na smanjenja u susjednim zemljama, a ne pažljive procjene razina prihoda potrebnih da se osigura fiskalna ravnoteža" (str. 111). Tu vide i utrku prema dnu. Autori dosta prostora posvećuju razlozima primjene tih avangardnih neoliberalnih politika koje nitko nije tražio od tih zemalja i koje razvijene zemlje nisu primjenjivale niti su planirale primijeniti. Ako se prihvati teorija autora o signaliziranju spremnosti na ulaganje stranog kapitala, onda su se "zbog zaostajanja za razvijenim zemljama tražile drastičnije i

vidljivije političke reforme... Drugo, trebalo je konkurirati zemljama koje su već potpuno integrirane u svjetske financijske tokove i gospodarstvo... [treće,] političke sile koje su mogle unutar zemlje spriječiti provedbu avangardnih neoliberalnih reformi nisu bile ukorijenjene, organizirane i jake... [četvrto,] mediji su bili nedovoljno razvijeni... [Naposljetku,] veza tih reformi sa stranim ulaganjima rušila je oštricu svake kritike" (str. 115).

O trima fazama razvoja neoliberalnih reformi autori navode: "U fazi washingtonskog konsenzusa su programi radikalnih [neoliberalnih] reformi lansirani, a u fazi pristupanja EU-u su dovršeni, dok se u fazi avangardne primjene [neoliberalnih reformi] s njima pretjeralo" (str. 90). Velika recesija počela je 2008., a s njom 2009. i iznenadni prestanak priljeva stranog kapitala (priljev je pao za 45 posto unatoč Bečkoj inicijativi). "Dinamika se promijenila... više se nije moglo pretpostaviti da više neoliberalnih politika vode većim investicijama... mnoge su se pretpostavke konkurentnog signaliziranja promijenile... jačao je glas i vjerodostojnost aktera koji su se protivili neoliberalnim reformama" (str. 142). Raskorak neoliberalne priče s anomalijama i stanjem na terenu bio je prevelik. Postalo je jasno da "neoliberalne politike nisu dovele do postojanog rasta, već do nečeg što sličiči na balon praćen dubokom kontrakcijom i lošim performansama u odnosu na druge razvijene zemlje" (str. 146). Dapače, "relativna kontrakcija bila je veća nego drugdje" (str. 147). Neki su i dalje branili neoliberalnu priču, no istraživanja javnog mnijenja ukazuju na gubitak potpore; propitivala se korist otvorenosti, emigracija je rasla i došlo je do povlačenja reformi, osobito avangardnih. "...[D]eset zemalja je ograničilo ili uklonilo privatni mirovinski sustav nakon 2008." (str. 156), a "i u vezi jedinstvenog poreza došlo je do povlačenja i vraćanja" (str. 157). No s krizom neoliberalizma javljaju se "alternativne ekonomske paradigme koje se mogu opisati kao populizam, nacionalizam, državni kapitalizam i neorazvojna država" (str. 161). Svima je zajednička rastuća razina intervencije. Podsjećajući kako se Kuhnove paradigme mijenjaju, autori kažu da "nove paradigme ne nastaju magično kada postojeće opadaju. Umjesto toga, postoji dulje razdoblje rivalstva među promicateljima iz konkurentnih tabora sve dok jedna rastuća paradigma ne uhvati ne samo intelektualnu nego i političku snagu" (str. 160). Do toga još nije došlo. Autori navode da i međunarodne

financijske organizacije više ne propagiraju neoliberalne politike istim žarom i naglašavaju sumnjičavost osobito u pogledu njihovog utjecaja na nejednakosti. U nastavku poglavlja se više pažnje posvećuje opisu revizije neoliberalnih reformi u Mađarskoj, Rusiji i Poljskoj. Za razliku od nekih drugih zemalja, njih autori smatraju iznimkom te kažu: "...iako se Mađarska... [može smatrati]... iznimkom, možda se pokaže da je više predvodnik" (str. 161).

Prikladno, knjiga završava poglavljem koje ukazuje na reviziju teorije tranzicije. Ta je revizija ranije opisana. Osim revizije nudi se šira slika novih uvjeta. Tu se ponavlja ideja da "političke stranke i političari u cijelom području [postkomunističkih zemalja] odonda sa zanimanjem promatraju etatističke (i populističke) pristupe Rusije, Mađarske i Poljske i čekaju njihove rezultate" (str. 175). Velikim potezom kista pišu o Latinskoj Americi i Aziji (i pogotovo Kini). Osim regionalnog, u zadnjem poglavlju stavljaju svoj pristup i u druge okvire: "...literatura o tranziciji razvrstava zemlje u tri kategorije: neoliberalno kapitalističke, izgrađene neoliberalne, korporativne... [čemu se dodaje]... oligarhističko neoliberalne... i uvodi se kategorija 'ovisne tržišne ekonomije'" (str. 184) i najskloniji su svoje objašnjenje konkurentnog signaliziranja povezati s nastankom ovisnih tržišnih ekonomija. Upravo je to najvrednija ideja knjige: kako povezati vanjske utjecaje, a ne upasti u klopku urote međunarodnih financijskih organizacija i dozvoliti nacionalne razlike. "Ova knjiga nudi usredotočenu analizu o tome zašto su međunarodne integracije igrale tako snažnu ulogu u postkomunističkoj tranziciji" (str. 181).