

Grzegorz W. Kolodko¹

Deset godina postsocijalističke tranzicije: poduka o političkim reformama

Autor je bio prvi poljski potpredsjednik i ministar financija u razdoblju od 1994. do 1997. Ovaj rad nastao je 1998. godine kada je bio viši znanstvenik posjetilac na odjelu Ekonomske politike Svjetske banke, a utemeljen je na njegovim osobnim ekonomskim i komparativnim studijama. Autor želi izraziti zahvalnost Jamesu Wolfensohnu, Josephu Stiglitzu, Johannesu Linnu, Davidu Dollaru i Richardu Hirschebleru za kritičke komentare koje je primio za ranije verzije ovog rada. Marcelo Sefowski zaslužuje posebnu zahvalu za svoje kritike i sugestije.

Prijelaz na tržišnu ekonomiju dugotrajan je proces koji obuhvaća različita područja ekonomskih aktivnosti. Naivno vjerovanje da tržišna ekonomija može biti provedena "šok terapijom" pogrešno je, i u nekoliko slučajeva, kada je metoda pokušana, prouzročila je više problema nego što ih je riješila. Tržišna ekonomija zahtijeva adekvatne institucionalne strukture i pravilno ponašanje pa stoga tranzicija može biti provedena jedino postupno, budući da su to postupni procesi bazirani na novoj organizaciji, novim zakonima, promjeni ponašanja raznih ekonomskih entiteta.

U 1989. g. utjecajne financijske organizacije, politička tijela i profesionalni ekonomisti složili su se oko glavnih točaka ekonomske reforme. Nazvali su ih Washingtonskim konsenzusom (the Washington consensus). Unatoč činjenici da je ekonomska politika Washingtonskog konsenzusa početno stvorena bez osvrta na postsocijalističku tranziciju, dogodilo se da su te ideje značajano utjecale na put promjena u Istočnoj Europi i bivšem Sovjetskom Savezu. Kako ova politika nije bila namijenjena istraživanju postsocijalističkih zemalja, zakazala je.

Razvijao se novi post-Washingtonski konsenzus baziran na dobivenim iskustvenim podukama. Mogu se izvući neki glavni zaključci ove politike:

Prvo, institucionalno uređenje najvažniji je faktor napretka prema stalnom rastu.

Drugo, politika mora prepoznati da je institucionalna izgradnja po svojoj prirodi postupan proces.

Treće, tvorci politike moraju prepoznati da je veličina vlade manje važna od kvalitete njezine politike i načina promjena vladinih mjera.

Četvrto, ako je zanemareno institucionalno uređenje i ostavljeno spontanim procesima i neobuzdanim silama liberaliziranog tržišta, tada će neformalno institucionaliziranje popuniti sistemski vakuum.

Peto, ekonomska se politika u tranziciji mora transformirati i modernizirati pravni sustav kako bi mogao služiti tržišnoj ekonomiji.

Šesto, za deregulaciju postsocijalističke ekonomije nužno je prebacivanje nadležnosti i moći s centralne na lokalne vlasti.

Sedmo, prije nego je potrebno ubrzati razvoj nevladinih organizacija.

Osmo, tijekom tranzicije veliko značenje ima politika dohotka i briga vlade za ujednačen rast.

Deveto, kratkoročna liberalizacija kapitala mora biti praćena i kontrolirana od strane poreznih i monetarnih vlasti s podrškom međunarodnih financijskih institucija.

Deseto, Bretton Woods organizacija mora ponovno razmotriti svoju politiku spram ekonomija koje teže institucionalnoj izgradnji i pomoći provođenju ujednačenog rasta.

¹ GRZEGORZ W. KOLODKO, profesor Varšavske ekonomske škole i stručnjak Međunarodnog monetarnog fonda. Članci su izloženi u ovom radu isključivo u informativne i ne predstavljaju mišljenje Svjetske banke niti bilo koje druge organizacije ili osobe s kojima je autor eventualno povezan.

Uvod

Centralno-planska privreda prestala je postojati. Čak i u zemljama koje se još smatraju socijalističkim (komunističkim), kao što su Kina i Vijetnam, mehanizam ekonomske koordinacije u velikom se opsegu prebacio sa državne intervencije na tržišnu alokaciju. Tijekom 1990.-ih proces post-socijalističke transformacije znatno se povećao. Oko 30 zemalja u Istočnoj Europi, bivšem Sovjetskom Savezu i Aziji nalazi se u ogromnim sustavnim promjenama. Nestvarljivo, ove promjene vode k potpuno razvijenim tržišnim gospodarstvima, iako tačan ishod transformacije neće biti isti u svim zemljama. Dok jedni, vodeći u tranziciji s dobrim geopolitičkim položajem, žele priključenje Europskoj Uniji u predvidljivoj budućnosti, drugi će, zaostajući u sustavnim promjenama, ostati hibridni sustavi s ostacima centralnog planiranja uz elemente tržišne regulacije i rastom privatnog sektora. Dok će se neke

zemlje brzo razvijati i uhvatiti korak s razvijenim susjedima, druge će iskusiti trom ekonomski rast i relativno nizak životni standard.

Prijelaz na tržišno gospodarstvo dugotrajan je proces koji obuhvaća različita područja ekonomskih aktivnosti. Nova institucionalna uređenja važna su ključ za uspješnu transformaciju. Tržišno gospodarstvo ne zahtijeva samo liberalnu regulaciju i privatno vlasništvo, nego i adekvatne institucije. Iz tog razloga tranzicija može biti provedena samo postupno s obzirom da je institucionalna izgradnja postupan proces baziran na novim organizacijama, novim zakonima i promjenama ponašanja raznih ekonomskih entiteta. Vjerovanje da tržišno gospodarstvo može biti uvedeno "šok terapijom" pogrešno je, i u nekoliko slučajeva, kada je metoda pokušana, uzrokovala je više problema nego ih riješila. Jedino liberalizacija i njezine stabilizacije mogu biti uvedene radikalnim postupcima, a čak ni to nije nužno. Potreba za takvom metodom ovisi o cilju financijske stabilizacije i jedino je moguća pod određenim političkim uvjetima.

Glavni argument tranzicije je želja da se zemlje o kojima je riječ upute u smjeru održivog rasta. Pretpostavlja se da će promjena vlasništva od državnog ka privatnom i promjena mehanizama alokacije od države ka slobodnom tržištu uskoro povećati stopu štednje i formiranje kapitala, kao i učinkovitost alokacije. To bi također moralo doprinijeti visokokvalitetnom rastu. Nažalost, to se nije dogodilo iz brojnih razloga. U svim tranzicijskim gospodarstvima, gdje pojavljivanja rasta (a u nekim zemljama ga još uvijek

nema) dogodila su se velika smanjenja, u opsegu od 20 posto u tri godine u Poljskoj, do preko 60 posto u 9 godina u Ukrajini (Tablica 1). Ovi nepovoljni rezultati posljedica su ustavštine prijašnjih sustava i politike primjenjivane tijekom tranzicije, iako je očito da pomniji imaju glavno značenje.

Ove su politike u velikoj mjeri bile bazirane na tzv. Washingtonskom konsenzusu. Skup mjera ekonomske politike kreiranih po ovoj liniji isticao je važnost liberalizacije, privatizacije i otvaranja post-socijalističkih gospodarstava, kao i važnost održanja financijske discipline. Međutim, kako je bio razvijen za primjenu u drukčijim uvjetima, ovom pristupu nedostajali su bitni elementi potrebni za sustavnu reorganizaciju, stabilizaciju i rast. Ovi elementi uključuju institucionalnu izgradnju, poboljšanje zajedničke vlasti državnog sektora prije privatizacije i redizajniranje uloge države umjesto njezinog hitnog povlačenja iz ekonomskih aktivnosti. Netočna pretpostavka da nastajuće tržišne sile mogu brzo nadomjestiti ulogu vlade u stvaranju novog institucionalnog uređenja, investiranju u ljudski kapital, razvoju in-

frastrukture, uzrokovala je velik ekonomski pad i rastući socijalni stres.

Potreba za upravljanjem institucionalnim aspektima tranzicije prepoznata je i imenovana tek u kasnijim fazama. Tehnička pomoć MMF-a i Svjetske banke pri rješavanju ovih problema može imati pozitivniji utjecaj na smjer tranzicije i rast nego njihovo financijsko uplitanje. Posudba od ovih organizacija često je zvana "pomoć", unatoč činjenici da su to samo komercijalni krediti sa teškim pratećim uvjetima. Poslije dica toga je nametanje dalekosežnih strukturalnih reformi i guranje prema planovima od kojih se očekuje donošenje trajnog rasta.

Stoga je potrebno tražiti za novim sporazumnima političke reforme potrebnim za trajan rast. Istočnoazijska pušast, istočnoeuropska tranzicija i brazilske krize sugeriraju da za oporavak i trajni rast zdrave financijske osnove i liberalna, transparentna deregulacija nisu jedini odlučujući faktori. Zdrava institucionalna uređenja, regulacija financijskog tržišta i mudra vladina politika također su jako bitni. Suprotno nedavnom iskustvu s krizama nekolicine tržišta u nastajanju (uključujući i one u zemljama u tranziciji), ishod novog konsenzusa – post Washingtonskog konsenzusa – može biti neriješen. On ističe ne samo potrebu slobodnog tržišta i otvorenih ekonomija, već ističe i novu ulogu države, fundamentalno značenje tržišnih organizacija i institucionalnu povezanost između njih, kao i potrebu ujednačenog rasta.

Nakon gubitka preko četvrtine BDP-a između 1990. i 1998. većina post-socijalističkih tranzicijskih gospodarstava došla je završak. Iako to nije

Tablica 1: Recesija i rast u tranzicijskim gospodarstvima, 1990.-1997.

Zemlja	Broj godina s padom BDP-a	Da li je BDP porastao nakon rasta	Prosječna stopa rasta BDP-a			1997 BDP Indeks (1989=100)	Rang
			90-93	94-97	90-97		
Poljska	2	ne	-3.1	6.3	1.6	111.8	1
Slovenija	3	ne	-3.9	4	0	99.3	2
Česka	3	da*	-4.3	3.6	-0.4	95.8	3
Slovačka	4	ne	-6.8	6.3	-0.3	95.6	4
Mađarska	4	ne	-4.8	2.5	-1.1	90.4	5
Uzbekistan	5	ne	-3.1	-0.3	-1.7	86.7	6
Rumunjska	4	da	-6.4	2.1	-2.2	82.4	7
Albanija	4	da	-8.8	4.9	-2	79.1	8
Estonska	5	ne	-9.7	4.1	-2.8	77.9	9
Hrvatska	4	ne	-9.9	3	-3.4	78.3	10
Bjelorusija	6	ne	-5.4	-2.6	-1	70.6	11
Bugarska	6	da	-7.4	-3.6	-5.5	62.8	12
Kirgistan	5	ne	-9.3	2.4	-5.8	58.7	13
Kazahstan	6	ne	-6.7	1.6	-6.9	58.1	14
Latvija	4	da	-13.8	2.2	-5.8	56.6	15
Makedonija	6	ne	-12.9	-0.8	-5.9	55.3	16
Rusija	7	da	-10.1	5.3	-7.7	52.2	17
Tadžikistan	7	ne	-4.5	-12.5	-8.5	48.3	18
Litva	5	ne	-18.3	0.5	-8.9	42.8	19
Armenija	4	ne	-21.4	5.4	-8	41.1	20
Azerbejdžan	6	ne	-14.6	-5.7	-10.1	40.5	21
Tadžikistan	7	ne	-12.2	8.4	-10.3	40.6	22
Ukrajina	8	bez rasta	-10.1	-12.1	-11.1	38.3	23
Moldavija	7	da*	-12.8	-10.2	-11.4	35.1	24
Gruzija	5	ne	-24.1	2.9	-10.6	34.3	25

Izvor: Nacionalne statistike, međunarodne organizacije i autori pri procjeni

* BDP je potpuno porastao u 1998. god.

slučaj u dvjema najvećim državama, Rusiji i Ukrajini, one također imaju šanse postati ekonomije u porastu (Kolodko 1998). U nadolazećim godinama, postocijalistička tržišta u nastajanju postat će ne samo brzo rastuća gospodarstva, već i – zahvaljujući istočnoazijskim nemirima – najbrže rastuća područja u svijetu. Pa ipak kolika će biti brzina tog rasta ovisi o političkim reformama provedenim u pojedinim zemljama. Smjer ovih reformi ovisit će i o suradnji s međunarodnim organizacijama, njihovim tehničkim savjetima i financijskoj potpori, koje su uvjetno povezane s provođenjem krizi okretne politike i provođenjem zdravih strukturalnih reformi. Tako je utjecaj ovih organizacija na tijek reformi i na izahranu politike puno jači negoli stvarni financijski angažman i preuzeti rizik.

Politika bez rasta: elementi koji nedostaju

Od početka ovog desetljeća tzv. Washingtonski konsenzus prihvaćen je kao običajna mudrost za politiku promjena od stabilizacije prema rastu. Pretpostavljalo se da bi odgovarajuća financijska politika praćena deregulacijom i liberalizacijom vanjske trgovine bila dostatna za savladavanje stagnacije i započinjanje ekonomskog rasta, posebice u slabo razvijenim zemljama kojim je Washingtonski konsenzus i namijenjen. Unatoč činjenici da su političke reforme učinjene na ovaj način u to vrijeme bile najrelevantnije za latinoameričko iskustvo, primijenjene su na probleme strukturalne krize u drugim područjima, uključujući tu i gospodarstva u tranziciji. Kasnije je postojalo uzajamno djelovanje teorije i prakse, proces učenja u hodu. S jedne strane, orijentacija ovih političkih reformi imala je značajan utjecaj na smjer postocijalističke tranzicije. S druge strane, proces tranzicije imao je također utjecaja na politiku.

Rezime Washingtonskog konsenzusa iz 1989. dao je John Williamson (1990.), koji je nabrojio predloženi skup politika, naglašavajući važnost uključeni organizacija. Nabrojio je 10 točaka koje su tada, čini se, bile prihvaćene od utjecajnih financijskih organizacija, političkih tijela i profesionalnih ekonomista:

- *Fiskalna disciplina. Budžetski deficit... trebao bi biti toliko mali da se može financirati bez poreza koji su izvor inflacije....*
- *Prioriteti javnih rashoda. Rashodi moraju biti preusmjereni od politički osjetljivih područja ... prema zanemarenim poljima koja imaju visoki ekonomski povrat i potencijale za poboljšanje distribucije dohotka...*
- *Porezna reformna. Porezna reforma obuhvaća proširenje poresne osnove i smanjenje grančnih poreznih stopa. Cilj je postići stimulaciju i poboljšati horizontalnu jednakost bez smanjenja ostvarene progresivnosti....*
- *Financijska liberalizacija. Konačni cilj financijske liberalizacije su tržišno formirane kamatne stope, ali je iskustvo pokazalo da u uvjetima kroničnog nedostatka povjerenja, tržišno formirane stope mogu biti tako visoke da prijete financijskoj solventnosti poduzeća i vlade....*
- *Devizni tečaj. Zemljama je potreban jedinstveni (barem za trgovinske transakcije) devizni tečaj doveden na razinu dostatno konkurentnu da potakne brzi rast u netradicionalnom izvozu i upravljati tako da osigura izvoznici-ma da će ta konkurentnost biti održavana u budućnosti.*
- *Liberalizacija trgovine. Kvantitativne trgovinske zabrane trebale bi se smjestiti zamijeniti carinama, a one bi trebale biti progresivno smanjivane dok se ne postigne jedinstvena niska tarifa visine u prosjeku od 10 % (ili najviše oko 20 %).*
- *Direktne inozemne investicije. Prepreke koje prijete ulasku inozemnih firmi trebale bi biti ukinute; inozemnim i domaćim firmama trebalo bi dozvoliti natjecanje pod jednakim uvjetima.*
- *Privatizacija. Državna poduzeća treba privatizirati.*
- *Deregulacija. Vlade trebaju ukinuti propise koji sprečavaju ulaz novih firmi ili koji ograničavaju natjecanje, a nakon toga trebaju osigurati da su svi propisi opravdani kriterijima kao što je sigurnost, zaštita okoliša ili prudencijalna kontrola financijskih institucija.*
- *Imovinska prava. Pravni sustav trebao bi osigurati sigurna imovinska prava bez prekomjernih troškova i učiniti ih dostupnima neformalnom sektoru.*

Williamson 1997., p.60-61

Kasnije je, najavnom pod utjecajem iskustva s istraživanjem ekonomija Latinske Amerike tijekom prve polovine 1990. ili a uzveši u obzir naučene

lekcije Istočne Europe i bivšeg Sovjetskog Saveza, prezentiran novi program rada. S obzirom na to da uključuje točke iz prijašnjih razmišljanja, posreje neki novi naglasci i zanimanja. Ponovno je iskaknuto 10 točaka:

- *Povećati štednju (između ostalog) održavajući poreznu disciplinu*
- *Reorijentirati javni potrošnju prema (između ostalog) dobro usmjerenij socijalnoj potrošnji*
- *Reforme poreznog sustava uvođenjem (između ostalog) eko-osjetljivog zemljišnog poreza*
- *Pojačati nadzor nad bankovnim poslovima*
- *Održavati konkurentni devizni tečaj, koristeći ga obilno i kao plivajući tečaj i kao nominalno sidro.*
- *Ustrajati na unutarregionalnoj liberalizaciji trgovine*
- *Izgraditi konkurentnu tržišnu ekonomiju (između ostalog) privatizacijom i deregulacijom (uključujući tržište rada)*
- *Načiniti dobro definirana imovinska prava dostupna svima*
- *Izgraditi ključne institucije kao što su neovisne centralne banke, jake budžetne urede, neovisno i nepotkupljivo sudstvo, agencije koje će spriječiti produktivne misije.*
- *Povećati potrošnju za obrazovanje i preusmjeriti je k osnovnoj i srednjoj školi.*

Williamson 1997., p.58

Novo pojedinstvo u ovom programu ispravno oslovljavaju tetne institucionalne izgradnje, zaštite okoliša, investicije i obrazovanje, ali još uvijek nedostaju neke značajne točke koje su naročito relevantne za gospodarstva u tranziciji. Najprije, bavljenje skupnom reformom vlasti u državnom sektoru prije privatizacije nije spomenuto, kao ni funkcionalni aspekt institucionalne izgradnje. Također je previdena nužnost ujednačenog rasta. Najkraća točka programa ranijeg Washingtonskog konsenzusa: "Privatizacija. Državna poduzeća treba privatizirati", u stvarnosti je dugoročan politički izazov. Čak i ako postoji obveza brzog i opsežnog privatiziranja – što nije uvijek slučaj – to nije izvedivo, kako iz tehničkih tako i iz političkih razloga. Tu su također problemi redosljeda, tempa, distribucije troškova i povlastica te efikasnog provođenja upravljanja poduzećem.

Što se tiče institucionalnog aspekta reforme, u postocijalističkim gospodarstvima u tranziciji, za razliku od isključivo razvijanih tržišnih gospodarstava, nije dovoljno puko osnivanje organizacija, primjerice, neovisna centralna banka ili obuhvatna porezna administracija. Potrebne su, također, i kulturalne promjene da bi omogućile učinkovitost i rast, promjene u ponašanju unutar organizacija i promjene njihovog međusobnog djelovanja.

Rani Washingtonski konsenzus zapravo je ciljao na zemlje koje su već imale tržišno gospodarstvo i koje nisu trenutno bile u tranziciji. Joseph Stiglitz (1998a), naglašava važnost vlada kao dopunu tržištu, naglašavajući da je sporazum postignut u kasnim 1980.-im i ranim 1990.-im između Razine Sjedinjenih Država, MMF-a i Svjetske banke, kao i nekih utjecajnih instituta za intelektualne usluge, kataliziran na iskustvu Latinske Amerike u 1980.-im. Tvrdi da iz tog razloga zemlje koje se suočavaju s različitim izazovima nikada u Washingtonskom konsenzusu nisu pronašle zadovoljavajuće odgovore na njihova najteža pitanja. Pojednostavljena interpretacija tog sporazuma nasuprot postocijalističkih gospodarstava implicira da bi bilo dostatno učvrstiti odgovarajuće financijske osnove i privatizirati većinu državne aktive. Nakon toga, rast bi trebao početi i nastaviti se dugoročno. No, budući da se pretpostavljeno nije i ostvarilo, Washingtonski konsenzus mora biti ponovno razmotren.

Uvijek je postojalo pitanje u pogledu stvarnog postojanja Washingtonskog konsenzusa. Je li konsenzus postignut, ili je trud bio samo namjera i dobio motivirani pokušaj? Zapravo, istina je ovo posljednje.

Ne postoji standardna terminologija za ovu skupinu doktrina, različiti praktičari zastupali su ove doktrine s različitim stupnjevima profi-nerosti i važnosti. Pogledi su često sumirani kao "Washingtonski konsenzus", iako, da bi bili sigurni, nikada nije postojao konsenzus čak niti u Washingtonu (pogotovo ne izvan Washingtona) o prikladnosti ovih politika.

(Stiglitz 1998.b, p.58)

Djelotični promašaj Washingtonskog konsenzusa koji se odnosi na gospodarstva u tranziciji mora biti povezan sa zanemarivanjem važnosti in-

stitucionalne izgradnje za početak rasta, čak i kada su temelji gospodarstva u cijelosti u redu. Takav pretpostavlja zašto toliko mnogo zapadnih znanstvenika u početku nije pravilno razumjelo stvarni problem. Institucije se mijenjaju vrlo sporo, ali imaju snažan utjecaj na ekonomsku provedbu. Kao što je u Ekonomici 1993. istaknuo Nobel Laureate,

... Zapadna neo-klasična ekonomska teorija lišena je institucija, i od male je pomoći u proučavanju osnovnih izvora ekonomske učinkovitosti. Bilo bi malo pretjerano reći da, dok je neo-klasična teorija fokusirana na djelovanje faktora efikasnosti i tržište proizvoda, malo zapadnih ekonomista razumije institucionalne zahtjeve bitne za stvaranje takvog tržišta, budući da ih jednostavno uzimaju kao gotovu činjenicu. Skup političkih i ekonomskih institucija koje osiguravaju jeftinu trgovinu i vjernostojnu obvezu čine mogućim faktor efikasnosti i tržište proizvoda, naglašavajući ekonomski rast.

North 1997., p.2

Očekivanja rasta bazirana su na pretpostavci da bi institucije tržišta, ako se već nisu pojavile automatski, nekako izrasle ubrzo nakon provedenja liberalizacijskih i stabilizacijskih mjera. Vjerovalo se da, ako su politike pravilno postavljene da osiguraju napredak i stabilizaciju i pojačaju temeljne osnove, ekonomija bi trebala ponovno postići zamah i početi se brzo razvijati. Međutim, ono što se zapravo dogodilo bilo je mnogo više depresivajuće. Zbog praznine bez plana i tržišnog sustava, proizvodni kapacitet manje je iskorišten nego ranije, štednja i investicije počele su padati, i umjesto brzog rasta nastala je duboka recesija. Ispostavilo se da je element koji nedostaje u tranzicijskoj politici baziranoj na Washingtonskom konsenzusu nedostatak institucionalnog razvitka. Umjesto trajnog rasta, liberalizacija i privatizacija bez dobro organizirane tržišne strukture vode produljenju stagnacije. Ovo nije samo ostavština socijalističke prošlosti, već i rezultat trenutnih politika.

Pod određenim okolnostima, iako ne u svakom pojedinom slučaju, način rasuđivanja karakterističan Washingtonskog konsenzusa može biti relevantan za izazove s kojima se suočavaju iskrivljena, manje razvijena tržišna gospodarstva. Suprotno iskustvu postsocijalističkih ekonomija, u ovim slučajevima određene tržišne organizacije uvijek su bile na pravom mjestu. U postsocijalističkim zemljama, međutim, organizacije birne za tržišno gospodarstvo ili su hile iskrivljene ili nisu postojale, tako da ekonomija nije napredovala. Neke institucije moraju biti razvijene od samog početka, budući da one nisu postojale unutar centralno-planskog režima. Stoga, čak i s napretkom u liberalizaciji i radikalnoj privatizaciji, još uvijek ne postoji pozitivan odgovor. Nastavila se pogrešna alokacija sredstava i investicija, iako ovaj put zbog drugih razloga.

Na početku tranzicije jedini relativno razvijen dio tržišne strukture bila je mreža trgovanja robama, ali je čak i ona radila uz kronične nedostatke. Struktura tržišta kapitala nije postojala. Nedostatak financijskih posrednika obeshtrabrio je akumulaciju i pogoršao alokaciju štednje. Tako su, neposredno poslije sloma socijalizma, nedostatak pravilne regulacije tržišta kapitala u nastajanju i oskudica ključnih organizacija kao što su investicijske banke, zajednički fondovi, burza, komisija za vrijednosne papire itd., uzrokovale iskrivljenja koja nisu mogla biti ublažena liberalizacijom i privatizacijom.

Sve ove organizacije i institucionalne veze moraju biti postupno razvijane. Uzimajući u obzir polaznu točku, ovo također zahtijeva i proces podučavanja mnogih stručnjaka kako bi ih se osposobilo za djelovanje u tržišnom okruženju. Za to trebaju godine, tako da bi bilo mudrije upravljati procesom liberalizacije i privatizacije tempom prikladnijim brzini razvoja ljudskog kapitala. U suprotnom, nejake tržišne sile neće moći oblikovati ekonomske strukture i procese i povećati konkurentnost i sposobnost rasta.

Nesklad između liberalizacijskih mjera i institucionalne izgradnje pojavio se u mnogim zemljama koje su se odlučile za malo radikalniji pristup tranziciji. U ovim je slučajevima "kreativna destrukcija", popularna u Poljskoj početkom 1990.-ih, zatajila, i to iz razloga što je bilo previše destrukcije a premalo kreativnosti.

Socijalističke zemlje su hile ekonomije s punom ili prepunom zaposlenošću, to jest ekonomije s nedostatkom radnika. Tako sustav socijalne sigurnosti koji bi ih štutio od nezaposlenosti nije postojao, jer nije bio ni potreban. Sve zemlje u tim regijama moraju razviti takvu sigurnosnu mrežu od početka. U međuvremenu, prije nego su takvi sustavi mogli biti provedeni, osim pogrešne alokacije kapitala postojala je i pogrešna alokacija rada.

Od sredine 1990.-ih Bretton Woods organizacije počele su više pažnje pridavati načinu na kojem su organizirane tržišne strukture kao i funkcionalnim aspektima tržišne učinkovitosti. Brojna manje razvijena i tranzicijska gospodarstva brzo su naučila da nema trajnog rasta bez čvrstih osnova. Kasnije je naučeno i naglašeno da tržište i rast trebaju i liberalizaciju i organizaciju. Sada, zahvaljujući iskustvu tranzicijskog ekonomskog pada i zaključcima izvučenim iz krize u istočnoj Aziji, naučili smo da da niči sa čvrstim temeljima, to jest balansiranim budžetom i tekućim računom, niskom inflacijom, stabilnom valutom, liberaliziranom trgovinom, i ogromnim privatnim sektorom, ne može se postići trajan rast ako ova obilježja nisu podu-

prta odgovarajućim institucionalnim uređenjem. Zapravo, bez takvog uređenja, osnove će same po sebi postati slabe i nestalne, što je opet dokazano stvarnim razvojem, primjerice u Republici Češkoj ili nedavno u Brazilu.

Čini se da postoji sve jače slaganje da rani Washingtonski konsenzus mora biti revidiran i prilagođen stvarnim izazovima i novim okolnostima. Ako se želi da on profunkcionira, moraju se uključiti elementi koji su do sada nedostajali. Iako nisu jedinstveni, ti su elementi povezani sa institucionalnim uređenjima. Neki elementi nedostajali su kod israživanja latinoameričke dužničke krize, drugi opet u slučaju suzbijanja istočnoazijske epidemije, i drugi u borbi protiv istočnoeuropske tranzicijske krize. Od ključne je važnosti ovih osam elemenata:

- Nedostatak organizacijske infrastrukture za liberalno tržišno gospodarstvo.
- Slabi financijski posrednici koji nisu u mogućnosti efikasno alocirati privatizirana dobra.
- Nekvalificirani management nesposoban provediti zdravo upravljanje poduzećem u uvjetima dereguliranog gospodarstva.
- Nedostatak institucionalne infrastrukture za politiku konkurencije.

- Slab pravni okvir i sustav sudstva, dosljedna nemogućnost nametanja poravnog sustava i provođenja poslovnih ugovora.
- Loša lokalna vlast nepripremljena prihvatiti posljedice regionalnog razvoja.
- Nedostatak ne-vladinih organizacija koje bi podržavale funkcioniranje nastajućeg tržišnog ekonomije i civilnog društva.

Stoga, politike koje su možda funkcionirale pod drugom okolnostima, nisu bile djelotvorne u prevladavanju kriza u postsocijalističkim gospodarstvima. Čak i da su ciljevi i instrumenti kao takvi bili dobro definirani, ne bi ih se moglo koristiti kao što je zamišljeno, budući da su stavljeni u uporabu unutar sistemskog vakuuma.

Prema novom konsenzusu

Umjesto trajnog sporazuma među partnerima, proces razvoja novog konsenzusa mora uključiti stalnu potragu za takvim sporazumima kao i trgovati za novim partnerima. Ova obilježja nezamjenjiva su za krajnji uspjeh. S vremenom na vrijeme, kada se situacija promijeni i kada se o tome razvije naše

Sada, zahvaljujući iskustvu tranzicijskog ekonomskog pada i zaključcima izvučenim iz krize u istočnoj Aziji, naučili smo da da niči sa čvrstim temeljima, to jest balansiranim budžetom i tekućim računom, niskom inflacijom, stabilnom valutom, liberaliziranom trgovinom, i ogromnim privatnim sektorom, ne može se postići trajan rast ako ova obilježja nisu podu-
prta odgovarajućim institucionalnim uređenjem.

12 ovog broja, reforme u Kini u kasnijim 1990. on idu drukčijim putem nego ranije reforme u istočnoj Europi. Kini sada prihvaća otvorenu nezaposlenost, koja je u 1998. službeno dostigla visinu od 4%.

znanje, naprijed istupaju novi dokumenti i programi, naglašavajući dodatne problematične točke i ispitujući stare točke u drukčijem svjetlu. Dobar primjer takvog napretka je Annual Development Report (Godišnji izvještaj o razvoju) Svjetske banke iz 1996., koji je u potpunosti posvećen tranziciji od plana do tržišta, i Deklaracija privremenog odbora MMF-a iz rujna 1996. na temu *Partnerstvo za trajan globalni rast* (MMF 1996).

Kasnije izjave mogu se gledati kao modificirane verzije ranijeg Washingtonskog konsenzusa. Između 11 točaka, šest ih je od posebne važnosti za situaciju tranzicijskih gospodarstava. Točka jedan naglašava da su novčane, fiskalne i strukturalne politike komplementarne i da jačaju jedna drugu. U točkoj točki se tvrdi da je potrebno stvaranje pogodnog ambijenta za privatnu srednju. Točka sedam naglašava da budžetska politika mora težiti srednjoročnoj ravnoteži i redukciji javnog duga, dok deveta točka govori da strukturalne reforme moraju biti dopunjene s posebnom pažnjom poklonjenom tržištu rada. Točka deset naglašava važnost dobrog upravljanja poduzećem, a točka jedanaest upozorava na korupciju u javnom sektoru i pranje novca u bankama, upozorava da se mora pojačati njihovo praćenje i nadzor. Druge točke, također važne za trajan razvoj, upućuju na probleme stabilnosti deviznog tečaja, deflacije, odupiranje pritisku protekcionista, napredak prema povećanoj slobodi kretanja kapitala, fiskalna podešavanja smanjenjem neproduktivnog trošenja i osiguranjem adekvatnog investiranja u infrastrukturu.

Međutim, Washingtonski konsenzus nije službeni stav zauzet od strane određenih organizacija ili institucija. Radije ga shvaćamo kao skup političkih opcija oko kojeg su se složili važni partneri do takve mjere da se dogovor može smatrati konsenzusom. Pa ipak, još uvijek postoji potraga za dogovorom među organizacijama kao i među tvorcima politike, politički orijentiranim istraživačima i savjetnicima. Kako sam osobno uključen u sve tri, to jest u istraživanje, davanje savjeta, i stvaranje politike, bilo mi je interesantno primiti reakciju autora Washingtonskog konsenzusa na rezultat mog sudjelovanja. John Williamson¹ istaknuo je:

Posebno sam bio zadovoljan što ste pokušali definirati alternativu velikom prasku pomoću brižljive skice individualnih političkih komponenti umjesto da idete polako generalizirajući ("postupnost").² Slažem se s Vašom retrospektivom o gotovo svim individualnim točkama koje pristanjete, naročito uključujući zaštitu i privatizaciju, i zaista tada bih se složio s Vama... Ali moram iskreno priznati da se još uvijek bojim da, da sam ja bio na mjestu Balcercaica (koji je bio ministar financija u Poljskoj od 1989. do 1991.) možda ne bih sastavio konačan paket koji je, smatram, Poljskoj trebao u to vrijeme, i koji je postavio temelje za Vaš uspješan ministarski period. Možda mi je trebalo malo više smjelosti kako bi emocionalno omogućio Vašim saveznicima da prihvate činjenicu da se svijet promijenio, i da Vam da mogućnost ispravljanja njihovih preokretanja i zadobivanja njihovih priznanja novog modela? Podsjeća me na situacije u mojoj zemlji: puno mi je udobnije sa Tony Blairom nego li sa gđom. Thatcher, ali nisam siguran da bismo bez nje mogli imati njega.

Ovaj put su kao odlučni faktori dani radije psihički i politički, nego li ekonomski i financijski razlozi, koji su dali prednost radikalnom skupu politika koje su poduzete početkom 1990.-ih. Uprkos tomu, čini se da još uvijek ne slažemo oko procjene svrhe i troškova prekapaciranosti. Je li to bilo "samo malo" inače potrebnih mjera, kako neki još uvijek vjeruju, ili ozbiljno prekoračenje nepotrebnog radikalizma, kako se to pokazalo drugdje (Kolodko 1991., Nuti 1992., Rosati 1994., Poznanski 1996., Hausner 1997.)?

Kada su ideje i strategije koje uključuju postupnu promjenu i aktivno uključivanje države u institucionalno reoblikovanje u postsocijalističkim gospodarstvima u tranziciji bile prvi put raspravljane (Kolodko 1989. i 1992., Laski 1994., Nuti 1990., Poznanski 1993.) i kada su se kasnije primijenile u Poljskoj (Kolodko 1993., 1996. i 1999.), bile su neortodoksne i kontraverzne, obzirom na Washingtonski konsenzus. Zapravo, ove nove ideje nisu u tolikoj mjeri prihvaćale postupene promjene, već su prepoznale da će potrebne promjene zbog svoje prirode trebati puno vremena. Međutim, u 1997. i 1998., čak i u službenim međunarodnim krugovima, bili su prošireni znači da na površinu izlazi novi konsenzus, i da je, do određene mjere, baziran na idejama primijenjenim u Poljskoj od 1994. do 1997. (Kolodko i Nuti

1997.). Zahvaljujući višestranom pristupu, Poljska je izbjegla štetna iskustva drugih gospodarstava u tranziciji. Nove ideje i politike, razvijene unutar "Strategije za Poljsku", bile su do određene mjere razvijene suprotno glavnoj tendenciji ranog Washingtonskog konsenzusa i znatno su pridonijele njegovoj reviziji.

Kao posljedica kriza u jugoistočnoj Aziji, koje su se raširile iznad svih očekivanja, kod najutjecajnijih vođa u međunarodnoj financijskoj zajednici tijekom misli počeo je mijenjati smjer. To je popraćeno zakusnjelim početkom sumnji koje su rasle obzirom na točnost rješenja predložena za postsocijalistička tržišta u nastajanju, naročito za najvažniju, to jest Rusiju. Otko konsenzus sa još postoji neslaganje, ali lekcije se uče postepeno. Priznalo se da su ispitne prednosti donijete kratkoročnim međunarodnim presudbama: one ne osiguravaju ništa temeljitije; ne poboljšavaju upravljanje domaćim institucijama; ne nude jamstvo financiranje trenutnog deficita tekućeg računa. U zemljama s svakom stopom štednje, povećavaju već prekoračene stope investiranja. Za upravljanje pritiska, posudivši će možda morati akumulirati ogromne rezerve... Azijaska saga još jednom dokazuje da je liberalizacija neadekvatna regulatornog i kapitaliziranoj financijskog sustava recept za katastrofu.

Wolf 1998.

Cijelo vrijeme, Bretton Woods organizacije inzistirale su na financijskom uplitanju baziranom na strogoj fiskalnoj i monetarnoj politici. Bilo da je bio period od 10% pada BDP-a, ili period od 10% rasta, stalno je postojao pritisak spuštanja fiskalne praznine i održavanja visoke realne kamatne stope. Čak i kada je budžetski deficit bio manji od onog u industrijskim zemljama i kada je realna kamatna stopa bila tako visoka da je bilo nemoguće obuzdati deficit, a kamoli visoke troškove servisiranja javnog duga, postojala je stalna potreba za fiskalnom i monetarnom restriktivnošću. Visoka realna kamatna stopa omogućava krajnji cilj portfolio investitora (kroz diferencijalne kamatne stope), ali na račun budžeta, to jest poreznih obveznika i poslodavaca, zahvaljujući efektu istiskivanja.

Važnost promjene u upravljanju poduzećem – suprotno pukoj promjeni naslova vlasništva – priznata je i od strane ranije vatrenih pristaša brze, masovne privatizacije. Ne postoji dokaz da kao posljedica privatizacije, privatizirana poduzeća poslove obavljaju bolje od državnih. Nicholas Stern (1996., p.8) ističe proces restrukturiranja, koji... *će sam po sebi biti glatka i osnovna zadaća koja obuhvaća investiranja, teške odluke i dislokaciju. Bilo bi manje bolno kada bi bio uspustavljen ekonomski rast, efektivno upravljanje poduzećem i dobro organizirane sigurnosne mreže.* Tako su dobro upravljanje javnim poduzećima i čvrsta konkurentna politika isto toliko važni za oporavak kao i privatizacija i liberalizacija.

Poslije laissez-fairea u početku tranzicije, započeto je otkrivanje kooperacije i solidarnosti. Čak je i milijarder George Soros oklijevao priznati da, *Iako sam stekao bogatstvo na financijskim tržištima, sada se bojim da nesprijetno jačanje laissez-faire kapitalizma i širenje tržišnih vrijednosti u sve sfere života ugrožava naše otvoreno i demokratsko društvo... Previše konkurencije i premalo suradnje može uzrokovati nepodnošljive nejednakosti i nestabilnost.* (Soros 1997.) Iako od početka mora biti očito da tranziciju bazirana na nekoj vrsti laissez-fairea mora donijeti "nepodnošljive nejednakosti i nestabilnost" (Kolodko 1999.), to još uvijek nije dovoljno široko priznato i ovako očit zaključak još uvijek se dovođa u pitanje.

Štoviše, Svjetska banka u izvještaju o svjetskom razvoju iz 1996.g. jako naglašava potrebu socijalnog konsenzusa, iako ga je teško postići, uzimajući u obzir opadajuću proizvodnju i rastuću nejednakost u tranzicijskim gospodarstvima.

Uspostavljanje socijalnog konsenzusa bit će presudno za dugoročan uspjeh tranzicije – ispitivanja provedena u više zemalja daju naslutiti da su društva u kojima vlada nejednakost u pogledu prihoda ili imovine, sklona političkoj i socijalnoj nestabilnosti i da imaju niže stope ulaganja i rasta.

(Svjetska banka 1996.)

¹ Direktna komunikacija među autorima.

² Ova se alternativa odnosi na reorientaciju provedenu kao srednjoročnu tranziciju i program razvoja "Strategija za Poljsku" (Kolodko 1996), kada je autor bio prvi poljski potpredsjednik i ministar financija u periodu od 1991. do 1997. Ista i primjena ovog programa uspoređeni s ranijim politikama opisani su kao Poljska alternativa u Kolodko i Nuti (1997).

³ Naravno uključujući i one u tranzicijskim gospodarstvima.

Sada se prihvaća stajalište da u gospodarstvima koja su još uvijek pogodena strukturalnom strogoćom, kao što je formalna i neformalna indeksacija i slaba ponuda, kada inflacija jednom padne ispod praga od 20%, pokušaji oko ubrzanja deflacije imaju značajne, možda i nepodnošljive troškove – primjerice u Rumunjskoj 1998.-99. – zasigurno više nego što su troškovi kod ublažene, ali padajuće inflacije u vodećim zemljama u tranziciji i onim zemljama koje odnedavno primjenjuju poljsko iskustvo. Računa se da inflacija treba nastaviti svoj pad polaganom ali primjetnom, bez ponovnog ubrzanja. Takav proces deflacije pridonosi ne samo porastu vjerodostojnosti vlade i financijskih vlasti, već osigurava predvidljivost ekonomskog razvoja i stvara bolje poslovno okruženje i povjerenje na međunarodnoj sceni.

Preduvjet povećanja omjera štednje, dakle bržeg od povećanja prihoda, je rast realnog dohotka, stabilizacija i pozitivna očekivanja. Sklonost štednji može se stalno povećavati jedino na ovakvoj podlozi. EBRD Izuještaj o tranziciji iz 1996. g. koji je posvećen infrastrukturi i štednji, naglašava jednaku ulogu povećanja državnih štednje – posebice kroz reorganizaciju mirovinskih sustava i sustava socijalne sigurnosti, i oporezivanje više bazirano na nižim stopama – i rasta ugovorne štednje i životnog osiguranja. S tog gledišta, pogrešno je upotrijebljen pritisak za posizanjem visokih i pozitivnih realnih kamatnih stopa. Fiskalne i kvazi-fiskalne aktivnosti centralnih banaka, u gospodarstvima u nastajanju i posebice u postsocijalističkim zemljama, privukle se značajnu pažnju (Fry 1993.). Naročito su se istaknuli troškovi sterilizacijskih politika, koji su rezultat prekoračenja diferencijalne kamatne stope i/ili potcijenjeni tečajeva, npr. u studiji Republike Češke koju je proveo OECD (OECD 1996.). Pokazalo se da su centralne banke i Republike Češke i Poljske potrošile oko 1% BDP-a na politiku sterilizacije (Nuri 1996.).

Postoji još jedno značajno obilježje nastajućeg konsenzusa. Ovog puta moraju se, skupa s vodećom ulogom organizacija oslonjenih na Washington, posebice MMF i Svjetska banka, okružiti sa više suradnika. Druge međunarodne organizacije, kao što su UN, OECD, WTO, ILO i EBRD, trebaju imati veću ulogu od one što su je imale do sada. Također, i regionalne organizacije, kao što su ASEAN u Aziji, CEFTA u centralnoj Europi ili CIS u bivšem Sovjetskom Savezu, moraju se bolje pripremiti kako bi prezentirale svoju vidu u globalnom forumu i pokušale utjecati na proces promjene međunarodnog financijskog i ekonomskog poretka. Neke međunarodne nevladine organizacije moraju također biti utjecajnije.

Tako se potraga za novim konsenzusom mora osloniti ne samo na potragu za novim politikama o kojima su se sporazumjeli u Washingtonu, već i na politike s kojima su se složili u Washingtonu i u drugim važnim mjestima u različitim dijelovima globalne ekonomije. Postoje mnogi nagovještaji da je takav proces već započeo, ali postoji još mnogo toga što se mora postići.

Važne promjene kao što su privatizacija i liberalizacija samo su instrumenti, a ne ciljevi.

Zato je, pri kreiranju dobre politike, važno ne samo biti u pravu već i biti u mogućnosti nametnuti tu politiku. Često se dešava da najjači lobiji nisu tamo gdje je istina i logika, već tamo gdje je vlast i novac.

Stedstva i ciljevi ekonomske politike

Nedostatak uspjeha politika koje su bile bazirane na ranijem Washingtonskom konsenzusu može se pripisati i zbrki između ciljeva politike i njezinih sredstava. Čvrsti fiskalni stavovi, niska inflacija, stabilan devizni tečaj i opća financijska stabilizacija jedina su sredstva ekonomske politike, dok su stalan rast i zdravlje životni standard njezini ciljevi. Pa ipak ni nakon nekoliko godina primjenjivanja ovakve politike u tranzicijskim zemljama, nisu dostignuti ni rast ni viši životni standard. Važne promjene kao što su privatizacija i liberalizacija samo su instrumenti, a ne ciljevi. Stoga je čudno što su ovi instrumentalni procesi često prikazani kao jezgra ekonomske politike, ako ne i njezini jedini ciljevi. Previše pažnje dano je sredstvima koji bi hipotetički trebali dovesti do poboljšanja efikasnosti i konkurentnosti, umjesto da koncentracija bude na rezultatima ovih primjena. Takve predrasude vode iskrivljenju politike i sredstva sama postaju ciljevi, bez dostatne brige za njihov utjecaj na stvarni ekonomski razvoj.

Ponekad se u ekonomskoj politici dogodi da intelektualna pojednostavljenja pretpostavljaju da se, kod određenih gledišta i pod određenim okolnostima, stvari moraju odvijati same po sebi, pa tako ne postoji potreba za promišljanjem kako s njima upravljati. Ekstremna primjera ovakvog razmišljanja je pretpostavka da je "ne-politika najbolja politika". Ali, obzirom na razliku između ciljeva i sredstava, trebalo bi biti jasno svima onima koji su uključeni u ekonomsko istraživanje, savjetovanje i politiku, da se takva konfuzija ne može objasniti samo naravnošću i lijenošću ekonomista i političara. Zapravo, oni zaista naporno rade. Intelektualni nesporazumi proizlaze iz političkog antagonizma, i razlika je više u sukobima interesa, nego u alternativnim teorijskim konceptima i znanstvenim objašnjenjima.

Naravno, dogodi se da se pojave i političke greške i to u nedostatku iskustva i pravog znanja, ali češće ova zbrka potiče od pokornosti određenoj grupi interesa, ili "teoretskim školama", koji znaju biti ideološki i politički loži. Iz ovog razloga ne postoje lijevo ili desno orijentirani doktori inženjerstva, ali postoje lijevo i desno orijentirani ekonomisti. John Williamson (1990.) ističe "politički" i "tehnokratski" Washington, naglašavajući njihove različite prioritete i političke opcije. Međutim, postoje važne podjele ne samo između "političkih" i "tehnokratskih" dijelova Washingtona, već i unutar njega.

Ono što sliku čini još složenijom je činjenica da neki od sudionika tzv. "tehnokratske" struje također igraju, iako nenamjerno, političke uloge. Ovo je također istina u slučaju Bretton Wood organizacija, posebice MMF-a. Njihov utjecaj i posljedice njihove politike jednostavno imaju ozbiljne implikacije na pojedine zemlje u regiji, ako ne i na cijelu globalnu ekonomiju, pa ponekad one više govore – i odlučuju – nego što bi bilo videno kao čisto "tehnokratska" stvar. U ovom sti slučaju najbolje tučke položaj MMF-a sptam tako velikih zemalja u tranziciji kao što su Rusija i Ukrajina.

Problem je još složeniji od toga, zato što – osim intelektualnih kontroverzi i različitih normativnih vrijednosti – postoje također različiti politički, ekonomski i financijski interesi. Inače bi bilo nemoguće objasniti zašto su se, u mnogim slučajevima, nastavile voditi nepravilne politike, čak i kada je bilo očito da su pogrešne. Ovo je, primjerice, bio slučaj sa ranom liberalizacijom i politikom stabilizacije u Poljskoj od 1989. do 1992. g., zanemarivanja-njem upravljanja poduzećem u Republici Češkoj 1993.-1996., privatizacijom u Rusiji 1994.-1998., koja je provedena aktivnim upli-tanjem politički povezanih neformalnih institucija, i lažnim financijskim posrednicima u Albaniji 1995.-1997., koji su bili tolerirani sve do konačnog ekonomskog kolapsa.

Ovakvi događaji služe samo kao primjeri zahvane ciljeva ekonomske politike s njezinim sredstvima. Ekonomski politiku ne smijemo suditi po brzini privatizacije, već po njezinoj djelotvornosti, mjerenoj prvo povećanjem konkurentnosti i budžetskog prihoda, a tek potom povećanjem nacionalnog dohotka. Uporno zahijevanje ubrzanja privatizacije koje dolazi od nekih lobija i njihovih političkih saveznika uglavnom je sredstvo jeftine prodaje dobara. Tako postoje entiteti koji mogu kupiti dobra ne samo brže, kao što se to javno predlaže preko političkih veza i ovisnih medija, već i dobiti ih jeftinije nego u slučaju razumnije procedure. Oni koji prodaju brzo, prodaju jeftino. A oni koji kupuju brzo, također kupuju jeftino.

Postoje upozorenja, kritike, intelektualne i političke opozicije, protiv svih ovih loših politika, ali one su se ipak progurale. Zašto? To se dogodilo ne zbog nedostatka dobrih ekonomskih ideja ili manjka čvrstih političkih programa, već zbog pritiska jakih lobija i interesnih grupa. Zato je, pri kreiranju dobre politike, važno ne samo biti u pravu već i biti u mogućnosti nametnuti tu politiku. Često se dešava da najjači lobiji nisu tamo gdje je istina i logika, već tamo gdje je vlast i novac.

Zato se o pravim reformama, onima koje omogućuju javni interes većine nasuprot pojedinačnim interesima manjine, mora uvijek razmišljati kao o sredstvima za postizanje dugoročnih ciljeva, primjerice trajan rast. Inače će postojati lažan "napredak" koji se odražava u umjetnom poboljšanju situ-

* To je bila deklaracija (i, nažalost, način rada) ministra industrije i trgovine u poljskoj vladi u vrijeme privratljenja "čak terapije", koje je na kraju bila samo šok, bez terapije.

cije. Ako je udio privatnog sektora, svrha tržišne liberalizacije, ili deregulacija kapitalnih transfera veća nego što bi bila bez ovih politika, ali u isto vrijeme ekonomska stagnacija je dublja ili je rast trom i standard života pogoršan, tada je ukupna situacija lošija, a ne bolja. Pa ipak, ekonomski je status često prosuđivan iz perspektive pojedinih interesnih grupa koja je izlučena kao slika ukupne ekonomske situacije.

Ocijenjujući stvarni položaj ekonomije i politike, moramo uzeti u obzir ne samo ono što se ispunjuje i kojim je sredstvima ispitano, već i tko provodi takvo procjenjivanje. Imajući to na umu, očito je da, primjerice, procjene Moody agencije za procjene i sindikata Rusije moraju se razlikovati, kao i interesi Morgan Stanley banke i Sibirskih rudara.

Ipak, ciljevi razvojne politike su obuhvatniji i njihova se interpretacija mijenja skupa s onima koji su potpisali Washingtonski konsenzus, posebice Svjetska banka. Ova se politika ozbiljno mora pozabaviti ne samo uravnoteženim gospodarstvom i trajnim rastom već i poboljšanjem životnog standarda, raspodjelom dohotka, okolišom i demokracijom. Poboljšalo se naše razumijevanje instrumenata za unapređenje dobro funkcionirajućih tržišta, i proširili smo ciljeve razvoja kako bi obuhvatili druge ciljeve, kao što je održiv razvoj, ravnomjeran razvoj i demokratski razvoj. (Sriglitz 1998.a, p. 1) Istina, Svjetska banka je uvijek, za razliku od drugih banaka, više naginjala socijalnim problemima i razvoju ljudskog kapitala i drugih međunarodnih financijskih institucija. Banke uglavnom žele profit, i pokazatelj njihovog uspjeha nije indeks ljudskog razvoja. Treba znati da je Svjetska banka uključena u brojne projekte, ne samo u tranzicijskim ekonomijama, koji služe povećanju životnog standarda i smanjenju siromaštva.

Čak se i MMF pokušava pridružiti klubu i tvrdi da želi pošteniju preraspodjelu plodova rasta. Stanley Fisher, MMF-ov zamjenik direktora, već duže vrijeme zabrinut za pravedan rast, postavio je pitanje *Zašto je Fondus važna pravednost?* (onda je dao i odgovor:

Prvo, u pogledu socijalne pravde, svi pripadnici društva trebaju dijeliti dobnobiti ekonomskog rasta. Iako postoje mnogi važni argumenti o tome što zapravo sadržava pravedna raspodjela dohotka, približimo gledište da siromaštvo usred izobilja nije socijalno prihvatljivo. Ali, drugo, postoji razlog za pravednost: pravedni programi prilagodavanja i pravedan rast imaju izgleda da budu trajni. Ovo su dovoljno dobri razlozi da bi se MMF zabrinuo za pravednost – bilo da je to smanjenje siromaštva ili briga oko raspodjele dohotka u programima koje podržava MMF.

Fisher 1998., p.1

Nesumnjivo, iskustvo transformiranja znatno je doprinijelo ovim promjenama. Još se uvijek moramo baviti teškim putem od stagnacije do rasta u postsocijalističkim gospodarstvima, ali smo uskusili brzi rast u postsocijalističkim socijalističkim gospodarstvima u Aziji koje – za razliku od tranzicijskih gospodarstava Istočne Europe i bivšeg Sovjetskog Saveza – nisu pratile savjete ranijeg Washingtonskog konsenzusa. Sada ta iskustva – zajedno s posljedicama krize i "zaraze" u jugoistočnoj Aziji – služe kao katalizatori pojavljivanja "post Washingtonskog konsenzusa" na isti način kao što je dužnička kriza Latinske Amerike u 1980-im zapalila porudak svojih prethodnika.

Ipak, dug je put od nastanka intelektualnog konsenzusa do stvarnih političkih dogovora o prikladnim političkim reformama i djelovanju. Iako je intelektualni konsenzus bliži nego prije, još uvijek ostaju kontroverze oko različitih normativnih vrijednosti i suprotnih interesa.

Tranzicija kao proces sustavnog preoblikovanja

Jedina prilika za krajnji uspjeh transformacija je kreiranje prikladnih institucija, koje često moraju biti razvijene od početka. Ovo je kreiranje tež

u bivšim sovjetskim republikama nego u Istočnoj Europi, zato što je u prošlosti postojao nedostatak osnovnih institucija kao što je središnja banka ili nacionalna valuta, a privatno vlasništvo kao sredstvo proizvodnje nije postojalo. U azijskim preoblikovanim socijalističkim gospodarstvima proces se odvija sporijim tempom, a ipak je usmjeren na buduću liberalizaciju i otvaranje prema van.

Što se tiče postsocijalističkih zemalja, neke su krenule smjerom postupne, možda čak postupne, liberalizacije i privatizacije. Iako je to bilo popraćeno relativno blažom stagnacijom, uzrokovalo je zasnaj bitnih strukturalnih reformi. Pa ipak, možda će se kasnije isplatiti ako je malo vrijeme iskorišteno za prikladnu institucionalnu izgradnju. Ako je, međutim, vrijeme postupne liberalizacije potrošeno iz perspektive institucionalnih reformi, tada je zaista slaba šansa za dugoročnu ekspanziju. Neke zemlje prate put brzih promjena.

Iako je pod ovim okolnostima stagnacija bila ozbiljnija u ranijim fazama, kasnije je unaprijeđena institucionalna izgradnja. Naposljetku, nakon naučene lekcije da se tržišna gospodarstva ne šire bez mudre razvojne politike koju vodi vlada i dobro oblikovanih institucija, oba tipa gospodarstava, europska gospodarstva u tranziciji i ona bivšeg Sovjetskog Saveza kao i preoblikovana gospodarstva Kine i Vijetnama, imaju priliku za uspjeh u njihovim tržišnim nastojanjima.

Od vitalnog je značaja uključivanje vlade u proces opsežne institucionalne izgradnje. Kao i liberalizacija i to je hit tranzicije. Drugim riječima, bez adekvatne brige za institucionalna uređenja, sama liberalizacija i privatizacija nisu dovoljne da isporuče ono što narod očekuje od svojih ekonomija. Tako da će, ako država ne uspije oblikovati pravilno institucionalno uređenje, prevladati tržišni neuspjeh i doći će do neformalne institucionalizacije. Umjesto čvrstog tržišta, riječima šefa ekonomista Svjetske banke i Europske banke za obnovu i razvoj, nastaje "banditski kapitalizam".

Iako je ustanoviti institucionalna uređenja koja dobro funkcioniraju: svaki partner radi posao koji mu je namijenjen, koordinacija je dobra, sukoba je malo a gospodarstvo raste brzo i glatko. Isto tako možemo prepoznati institucionalna uređenja koja loše funkcioniraju: promjenu sprečavaju burokratski zahtjevi ili postoji "banditski kapitalizam" sa prodirućom korupcijom i prijevaram.

Stern i Stiglitz 1997., p.20

Ovakve institucionalne patologije mogu nastati kao rezultat slučajne tranzicije, koja je suprotna planiranoj tranziciji. U nekoliko slučajeva pogrešna politika tranzicije dovela je do takvih nezgoda. Sustav u kojem 'samo glupi plaćaju poreze', ugovori se ne provode kako je dogovoreno, plaćanja nisu pravovremena, teško da ima tržišnu ekonomiju. To je prije kaos koji proizlazi iz institucionalne razgradnje.

Bez znanja o tome kao funkcionira novi sustav i bez vizije kako do njega doći, ne postoji način postizanja cilja na vrijeme i u pravom obliku. Tranzicija se počinje ulagovačiti: troškovi su viši, dok rezultati nisu dobri kao što bi mogli biti, a cijeli proces traje duže nego što je zaista potrebno. I.

Naposljetku, nakon naučene lekcije da se tržišna gospodarstva ne šire bez mudre razvojne politike koju vodi vlada i dobro oblikovanih institucija, oba tipa gospodarstava, europska gospodarstva u tranziciji i ona bivšeg Sovjetskog Saveza kao i preoblikovana gospodarstva Kine i Vijetnama, imaju priliku za uspjeh u njihovim tržišnim nastojanjima.

Drugim riječima, bez adekvatne brige za institucionalna uređenja, sama liberalizacija i privatizacija nisu dovoljne da isporuče ono što narod očekuje od svojih ekonomija.

Sustav u kojem 'samo glupi plaćaju poreze', ugovori se ne provode kako je dogovoreno, plaćanja nisu pravovremena, teško da ima tržišnu ekonomiju.

kao što su istaknuli zagovornici planske tranzicije suprotno pristašama slučajne tranzicije, recesija traje duže, oporavak dolazi kasnije, i rezultat se širi sporije (Poznanski 1996.). Tako je pravilni institucionalni oblik glavna zadaća tijekom tranzicije. U isto vrijeme, zbog institucionalnog diskontinuiteta, postizanje te zadaće teže je nego drugdje. Stari poredak, na primjer centralnu reguliranje cijena ili alokacija ulaganja od strane Gosplana i resornih ministarstava, više ne funkcionira, dok novi poredak, na primjer investicijsko bankarstvo, burza, još ne funkcionira. Tako prevladava sistemski vakuum.

Temelj za tržišni kapitalizam zahtijeva dominaciju privatnog vlasništva, kao i konkurentni poduzetnički sektor, tržišta koja funkcioniraju, i poštivanje pravila tržišne alokacije. Potrebni su dobro organizirani financijski posrednici da olakšavaju trgovinske transakcije i ulagačke ugovore, kao i da promoviraju štednju. Ali tržišta, usprkos njihovom uvođenju, također treba-

ju pravilnu zakonodavnu okolinu, onu koja je u mogućnosti podržati provođenje tržišnih pravila, provođenje ugovora, pravilno ponašanje ekonomskih posrednika (financija, domaćinstva, organizacije i vlada). Iz ovih razloga tranzicija zahtijeva ne samo rasterećenje vlade, već i njezino moderniziranje i prilagodavanje novim okolnostima. Svjetska banka, za razliku od zagovornika tržišnog fundamentalizma, priznaje da:

Država daje vitalni doprinos gospodarskom razvoju kada se njena uloga poklapa s njenim institucionalnim sposobnostima. Ali sposobnost nije sudbina. Ona se može i mora poboljšati ako vlade podupiru daljnja poboljšanja u ekonomiji i socijalnoj skrbi (...) Tri međusobno povezane skupine institucionalnih mehanizama mogu pomoći pri kreiranju poticaja koji će ojačati sposobnost države. Ovi mehanizmi teže:

- Nametnuti pravila i ograničenja u društvu kao i u državi
- Poticati konkurentski pritisak koji dolazi izvana i iz same države, i
- Olakšati partnerstvo umatara i izvan države.

Svjetska banka 1997.

Ovo je istina za sve gospodarske sustave, zemlje s različitim ciljevima ekonomske aktivnosti, različitim razinama BDP-a i pojedinim institucionalnim prednostima, a još je istinitije u tranzicijskim gospodarstvima. U zemljama gdje su zakoni ispočetka bili znatno različiti od trenutnih postsocijalističkih propisa, uvođenje novog načina rada i nametanje novih pravila ekonomskim entitetima zahtijeva čvršći i odlučniji napor države nego bilo gdje drugdje.

Nažalost, sposobnost države da nametne problem provođenja zakona slabija je tijekom tranzicije nego u državnom socijalizmu. Također je slabija nego u državama s tradicionalnim tržišnim gospodarstvima, sa zrelim građanskim društvom i dobro funkcionirajućim institucijama. Postsocijalističke države namjerno su oslabljene neo-liberalnim politikama, koje su često vodene sa službenom potporom vlada vodećih industrijskih zemalja i međunarodnih organizacija.

Na primjer, ruska vlada je slaba i nije u mogućnosti utjerati potrebne poreze i to ne zbog zakona iz komunističkog razdoblja, već zahvaljujući loše savjetovanom liberalnom pristupu i pogrešnoj deregulaciji i privatizaciji. Sada je teško sevari dovesti pod suverenu vlast nove države, zato što im je dozvoljeno da staroj državi izmaknu kontroli, uglavnom zbog pogrešno vodene liberalizacije i načina institucionalnog preoblikovanja.

Postupna institucionalna izgradnja sastoji se od novih partnerstva među tržišnim sudionicima. Dugoročno, takva partnerstva povećavaju rast, ali u početnim fazama nastupajuće promjene mogu destabilizirati veze među partnerima koji su uključeni u ekonomske aktivnosti. Stare veze prestaju postojati, dok su nove tek u fazi nastajanja (*status nascendi*). Stoga je potrebna aktivno sudjelovanje države, budući da su tržišne relacije povezane s neprikladnim događajima zahvaljujući aktivnostima različitih lobija i neformalnih organizacija, uključujući i vrlo organizirani kriminal.

Tranzicija kao instrument razvojne strategije

Novi institucionalni poredak mora biti temeljen na novim organizacijama koje nisu postojale – budući da nisu bile potrebne – u centralno-planskom gospodarstvu. Tranzicija zahtijeva ne samo novi zakonodavni sustav, već i učenje novih načina ponašanja. Poduzeća, banke, građanske službe i državna uprava, čak i domaćinstva – moraju brzo naučiti kako se ponašati u novostvorenim okolnostima, odnosno u sustavu nastajućeg tržišta. Političke vođe u postsocijalističkim zemljama nemaju, kao što je imao Mojsije, 40 godina da preusmjere svoje ljude. Da bi se ovaj proces ubrzao i smanjili troškovi institucionalnog i kulturnog prilagođavanja potreban je poseban trening i edukacijsko nastojanje političke i intelektualne elite, i ne-vladinih organizacija. Breton Wood's institucije pridonose ovom ubrzanju. Kada su uvidjeli da je prižanje novih sposobnosti i znanja važnije od pukog pozajmljivanja novca, počeli su više pažnje pridavati tehničkoj pomoći i profesionalnom usavršavanju.

U zemljama koje su imale relativno liberalan socijalistički sustav, proces učenja ide mnogo brže. Ako je već postojao privatni sektor i decentralizirano upravljanje državnim poduzećima, učenje novih metoda upravljanja poduzećem ide lakše. Ako je već postojao dvoslojan bankovni sustav, lakše je učiti o komercijalnom bankarstvu. Ako je već postojao antitrustovski organ, ova prije relativno nekorisna organizacija (zbog nedostatka) sada mora regulirati dobro opremljena tržišta i učiniti ih konkurentnima.

Učenje je sporije u zemljama koje su tradicionalno imale centralne režime do kasnih 1980.-ih. Ovaj faktor objašnjava razlike u ekonomskoj provedbi kao što je s jedne strane Mađarska i Rumunjska s druge strane. Što je brži proces institucionalne izgradnje, bolja je okolina za poslovne aktivnosti, a stoga i za rast. Upute i intervencije vlade mogu ubrzati cijeli proces, kao što je učinjeno u Poljskoj u 1990.-im, ali ako su nepravilno upotrijebljene, kao što je bilo u jednom periodu u Rusiji, mogu sve pokvariti. Ipak, takav rizik ne može biti izgovor za istapanje države iz ovalovih aktivnosti. Rizik zahtijeva mudro vođenje i racionalnu intervenciju.

Dugoročno, tranzicija se mora gledati kao glavni instrument razvojne politike. Sustavne promjene koje ne vode prema trajnom rastu i stalnom razvoju nemaju smisla. Ipak, postoje ideološki motivirana nastojanja za promjenama, koja su učinjena bez velike brige za njihove pojedinačne utjecaje na društvo.

Budući da su jake, takve se pobude ne smiju zanemarivati, posebno tijekom perioda revolucionarnih promjena. Takve su prirode postsocijalističke transformacije, bez obzira na njihov tempo.

Situacija je ipak puno složenija, zato što iza političkih pobuda uvijek postoje i određene interesne grupe. Postiže protutežu lobistički orijentiranim interesima spram dugoročnog napredka i razvoja nije lako, budući da takva grupa treba odoljeti jakim pritiscima koji dolaze od interesnih grupa. Drugim riječima, ako postoje lobiji koji se svim sredstvima bore za svoje trenutne interese, ne postoje lobiji koji se bore takvom odlučnošću i snagom za račun dugoročnog razvoja i dalekih političkih ciljeva. Zapravo, jedini vidljivi i efektivan lobij potonjeg tipa je lobij za okoliš.

Jasno je ipak da sustavna tranzicija nije cilj već način za postizanje važnijeg cilja, mada još uvijek postoji određena zbrka oko toga. Zbrka je prvo oko međusobne ovisnosti institucionalnih promjena i stvarne ekonomske ekspanzije. Može li sustav biti savršen dok rast nije zadovoljavajući, ili može li biti hvaljen dok je sposobnost ekspanzije slaba? Naravno da ne može, pa ipak začudo, često jeste. Čirno je da su u profesionalnim razgovorima reforme prihvaćene za njihovo opće dobro, bez predavanja potrebne pažnje njihovom stvarnom rezultatu.

Tako je ogromna koncentracija u Istočnoj Europi i bivšem Sovjetskom Savezu bila rezultat, s jedne strane, nedostatka razvojne politike i preferiranje

Nažalost, sposobnost države da nametne problem provođenja zakona slabija je tijekom tranzicije nego u državnom socijalizmu. Također je slabija nego u državama s tradicionalnim tržišnim gospodarstvima, sa zrelim građanskim društvom i dobro funkcionirajućim institucijama.

Jasno je ipak da sustavna tranzicija nije cilj već način za postizanje važnijeg cilja, mada još uvijek postoji određena zbrka oko toga.

značenja tranzicije kao takve i, s druge strane, zamjene tranzicije s liberalizacijom i privatizacijom. Politike su se uglavnom usredotočile na mjere stabilizacije, liberalizaciju trgovine i privatizaciju, bez pridavanja dužne pažnje događajima u realnom gospodarstvu, dakle, proizvodnji, potrošnji, investiranju, nezaposlenosti itd. Ovaj je pristup promijenio početne uvjete (iako ne uvijek nabolje) i uzrokovao stagnaciju umjesto rasta.

S jako daleke točke gledišta, sustavni plan za ekspanziju i razvoj igra instrumentalnu ulogu. Kako jedna generacija prolazi, druga zauzima svoje mjesto. Ipak, sustav bi trebao biti dovoljno fleksibilan kako bi se prilagodio izazovu promijenjenih okolnosti. On je prilagođavan nekoliko puta u prošlosti i promijenit će se puno puta u budućnosti, ako uzmemo u obzir njegovu ulogu u podržavanju razvoja i nove, često nepredvidive okolnosti. Zato na cijela preobrazbu treba gledati kao na povijesnu epizodu, mada jako važnu, koja može dobro služiti razvojnim potrebama, ako je politika upravljana na prikladan način.

Spretno ovim iskustvima, pažnja spram razvojne politike i postupanje s tržišno orijentiranim reformama kao sredstvima uspješnog razvoja znatno je doprinijela visokim stopama rasta u Kini i Vijetnamu (Montes 1997.). Ovo je zaista zanimljivo, zato što još ne postoji takav proces u terminima primjera tajnog rasta u postsocijalističkim gospodarstvima Istočne Europe i bivšeg Sovjetskog Saveza. Reforme socijalističkih sustava koje su se pokazale lošima u

Europi, još uvijek funkcioniraju u Aziji. Kasnije je bilo moguće napraviti razliku između sustavnog plana i političkog volstva – odnosno, uzeti prednost sustava i napraviti potrebne prilagodbe novim izazovima za dobru budućnost. Ovo je sposobnost iskorištavanja sustava i njegove modifikacije kao sredstva ekspanzije, a ne kao izraznog cilja.

Ipak, unutar svakog političkog sustava postoji prostor za određene varijacije, za različite politike i primjene. Sustav sam po sebi ne može služiti

kao zamjena za dobru politiku. U povijesti često možemo vidjeti da je dovoljno poboljšati politiku, bez prekrajanja cijelog sustava. Naravno, ti je kom tranzicije postoji mjesto i za dobru i za lošu ekonomsku politiku, za mudre ili ne tako mudre vladine akcije, i za različite oblike uplitanja u ekonomsku zajednicu.

Institucionalna izgradnja

Govorimo o institucionalnoj izgradnji, ali ona se u stvarnosti mora tek naučiti. To je proces. Nakon propasti "šok terapije" – budući da je

zaista zakazala – zahvaljujući sistemskom vakuumu i dubokoj recesiji, procesom postsocijalističkih promjena mora se razumnije rukovati, opreznim mjerama i sporijim tempom. Sama priroda ovog dugoročnog i složenog procesa ne dozvoljava radikalni nastavak. Potrebno je vrijeme i novac i u ekonomskom i finansijskom smislu. Riskantno je i zemlju može izložiti socijalnim i

Nakon propasti "šok terapije" – budući da je zaista zakazala – zahvaljujući sistemskom vakuumu i dubokoj recesiji, procesom postsocijalističkih promjena mora se razumnije rukovati, opreznim mjerama i sporijim tempom.

Tablica 2: Prognoza ekonomskog rasta u tranzicijskim gospodarstvima, 1998.-2002.

	BDP indeks 1997 1989=100	Stope rasta					Prosječna stopa rasta 1998-2002	Rang	BDP indeks 2002	
		1998	1999	2000	2001	2002			1997=100	1989=100
Polska	111.8	4.8	4.5	5.0	5.4	5.7	5.6	9	128.4	143.2
Slovenija	95.3	4.9	3.7	4.3	4.4	4.8	4.7	15	123.4	122.6
Slovačka	95.6	5.3	2.2	4.0	5.6	6.9	5.3	16	126.3	120.8
Mađarska	90.4	5.2	4.3	4.1	4.0	4.1	4.7	13	125.7	111.8
Albanija	79.1	4.3	8.2	8.9	8.0	4.4	7.2	4	136.0	107.5
Uzbekistan	80.7	4.5	4.5	4.3	3.8	4.2	4.6	16	128.2	106.8
Češka	95.8	2.5	0.5	3.3	3.9	5.2	2.1	23	110.3	106.0
Estonija	77.9	6.1	6.1	5.8	6.9	5.9	7.1	5	136.3	105.4
Rumunjska	82.4	4.7	2.2	4.3	4.8	5.1	2.5	22	112.5	92.7
Hrvatska	78.3	4.2	2.9	4.3	4.1	4.3	4.3	19	121.4	89.0
Bugarska	62.8	3.5	2.7	4.6	5.2	5.2	4.6	17	123.0	77.3
Jugoslavija	62.7	5.4	4.3	3.8	4.7	5.5	4.5	18	122.5	76.8
Latvija	56.8	6.6	5.4	4.4	3.9	5.4	5.7	8	128.5	73.0
Kirgistan	58.7	3.0	3.0	4.7	5.2	5.7	4.7	14	123.5	72.5
Turkmenistan	43.3	4.7	12.1	16.0	3.3	4.2	9.4	2	146.6	70.9
Kazahstan	58.1	1.4	0.6	3.0	5.5	8.3	4.0	20	120.0	69.7
Makedonija	55.3	5.3	4.7	4.6	4.1	4.1	5.0	12	125.0	69.1
Bjelorusija	70.8	4.2	-9.3	-6.8	1.5	2.9	-1.4	26	93.0	65.8
Azerbejdžan	40.5	7.9	7.9	9.0	9.9	10.7	10.9	1	154.4	62.5
Litva	42.8	7.4	4.5	3.7	3.8	4.1	5.2	11	125.8	53.8
Armenija	41.1	5.7	4.4	5.0	5.7	6.1	6.0	6	129.9	53.4
Tadžikistan	40.0	4.3	4.3	5.8	3.5	5.9	5.7	7	126.6	51.4
Rusija	52.2	-4.7	-5.3	-2.6	3.9	4.1	-1.0	25	95.1	49.6
Gruzija	34.3	7.2	5.1	7.8	9.4	8.0	8.7	3	143.6	49.3
Moldavija	35.1	-2.2	0.7	4.1	5.2	6.2	2.9	21	114.5	40.2
Ukrajina	38.3	-2.0	-5.2	-1.1	4.0	4.6	0.0	24	100.0	38.3

Izvor: Plan Econ 1998a i 1998b, i autoriovi proračuni bazirani na Tablici 1.

* Stupnjavanje prema 2002 BDP indeksu (1997 = 100) i 1998-2002 prosječne stope rasta

° Preliminarna procjena

političkim tenzijama. Jednu dio višeslojnog procesa tranzicije, koji može biti proveden – ako to dozvole politički uvjeti – na radikalni način, uglavnom je liberalizacija povezana sa stabilizacijom. Čak ni to nije imperativ, već politički izbor koji ovisi o monetarnoj i fiskalnoj neravnoteži, i o granici socijalne tolerancije.

Što se tiče strukturalne prilagodbe, institucionalnih reformi i promjene ponašanja, za njih će trebati puno vremena pod bilo kojim uvjetima. Primjerice, u Istočnoj je Europi procijenjeno da je oko 77% računalnog softwera piratsko, dok se u Americi takva zloupotreba nalazi na 20%. To još uvijek nije beznačajno, ali četiri puta manje uobičajeno u Americi nego u tranzicijskim gospodarstvima. Takva se razlika ne može objasniti samo efikasnijim nametanjem zakona i boljim marketingom. Važnija razlika je između zrele i slabe tržišne kulture. Ali čak se i u zrelim tržištima mora nastaviti proces promjene ponašanja ako je, unatoč sofisticiranosti tržišnim institucijama i izgrađenoj kulturi tržišta, više od petine računalnog softwera ukradeno.

Zasigurno, s točke gledišta ovih društava i njihovih političkih elita, čini se da bi ovo mogao biti dugotrajan proces, ali u stvarnosti na njega bi se trebalo gledati kao na kratkotrajni povijesni incident, uzimajući u obzir snažne i opsežne promjene koje su u tijeku. Na utemeljenje tradicionalnih tržišnih gospodarstava, iako je ono postignuto pod različitim okolnostima, potrošeno je više vremena nego na trenutne transformacije u socijalističkim i postsocijalističkim zemljama. Deset godina je zapravo jako kratko vrijeme za ekonomske preokrete. Dakle, na postsocijalističku tranziciju, unatoč nevoljama koje je donijela, treba se gledati kao na relativno brz proces složenih promjena strukture, institucija i ponašanja.

Teškoće, međutim, nisu proizašle iz nedostatka znanja o tome kako tržište funkcionira, već iz teškoća u saznanju kako doći do tržišnog sustava iz specifičnih situacija socijalističkih gospodarstava. Najveći problem nije bio u pronalazačnja cilja oblikovanog za nove organizacije i institucije, već u pronalazačnja procesa tranzicije koji vodi prema tim ciljevima. Stoga, najteže pitanje na koje se mora odgovoriti nije kako bi sve trebalo izgledati i raditi na samom kraju, već kako iz ove situacije doći do kraja.

Istodobno se događa proces učenja u hodu. I na istoku i na zapadu znatno su se razvila ranija teorijska objašnjenja i pragmatični pristupi. Stručnjaci iz tranzicijskih zemalja stekli su znanje tržišnog provođenja. Velike intelektualne i političke rasprave, obrazovanje u zemlji i inozemstvu i, jednostavno, iskustva samog procesa, donijeli su ogroman napredak vis-a-vis kvalifikacija istraživača, poduzetnika i političkih elita. Profesionalci iz razvijenih zemalja, uključujući predstavnike vlada koji se bave tranzicijskim, stručnjaci međunarodnih organizacija i poslovna zajednica naučili su specifične okolnosti tranzicije. Bili su u mogućnosti apsorbirati znanja o raznim obilježjima postsocijalističke stvarnosti, i razumjeli su da treba djelovati na drukčiji, neortodoksan način. Napokon su naučene važne lekcije o značenju institucionalne izgradnje za trajan rast, i čini se da su izvučeni pravilni politički zaključci.

Nažalost, proces učenja u hodu bio je jako skup za istočno-europske i post-sovjetske nacije. Budući rast se ne bi smio uzimati kao kompenzacija za gospodarsku krizu iz prošlosti. Očekivalo se i nekoliko puta prognoziralo da će proizvodnja rasti u cijeloj regiji, ipak u nekoliko slučajeva to se do sada nije pokazalo stvarnim. Još gore, još uvijek postoje postsocijalistička gospodarstva gdje se proizvodnja smanjuje i gdje se predviđaju daljnja smanjenja, barem u 2000. godini (tablica 2). BDP se u postsocijalističkim gospodarstvima u prvih deset godina tranzicije smanjio više nego u vrijeme Velike depresije 1929.-1933. To nije bilo ružno i moglo se reći da postojeće stvarno znanje o mogućim alternativnim metodama transformacije nije bilo zanemarivano, i da je prilagodba zapadnih ekonomskih misli i politike stvarnim izazovima bila čvrsta.

Kasnije su postojali bolje usklađeni pokušaji postupne, ali stalne institucionalne izgradnje. Pod institucionalna ne podrazumijevamo samo organizacije i njihovu povezanost, već i prikladno ponašanje aktera na određenom

ekonomskom stupnju. Tako, s bolje koordiniranom međunarodnom pomoći, tranzicijske politike u mnogim su se zemljama promijenile u pravom smjeru. Stvorene su tržišne organizacije, sastavljeni su i prihvaćeni novi zakoni, naučene su nove vještine. Zaista, Istočna Europa u kasnim 90-ima, i u manjem omjeru bivši Sovjetski Savez, izgleda drugačije nego u ratnim 90-ima. No još je uvijek pred njima dug put.

Politički zaključci

Istina je da je svijet događaja u postsocijalističkim gospodarstvima bio pod velikim utjecajem politika temeljenih na Washingtonskom konsenzusu. Isto tako je istina da su transformacije na tržišno gospodarstvo i događaji koji prate taj proces imali značajan utjecaj na reviziju ovih politika. S jedne strane, način razmišljanja tipičan za Washingtonski konsenzus imao je važno

značenje za smjerove sustavnih reformi i političkih nastojanja u Istočnoj Europi i bivšem Sovjetskom Savezu. S druge strane, činjenica da predložene i provedene politike nisu donijele očekivane rezultate dovela je do potrage za alternativnim političkim sredstvima. Zapravo, niz pitanja oko kojih postoji sporazum među većinom partnera na globalnoj financijskoj, ekonomskoj i političkoj sceni proširio se tijekom godina.

Postsocijalistička transformacija doprinijela je evoluciji stavova. Nova pitanja i problemi nastali su skupa s nastankom postsocijalističkih tržišta, stoga postoje nove brige o kojima se stavovi razlikuju i daleko su od roga da se oko njih

postigne dogovor. Unatoč tome, postoje brojni simptomi prijevratne potrebe za novim sporazumom. Nekoliko novih elemenata mora se naglasiti s obzirom na prošle dogovore.

Postoji dvanaest glavnih političkih zaključaka:

1. Glavni politički zaključak – i ključni smisao post-Washingtonskog konsenzusa – institucionalna uređenja najvažniji su faktor napretka prema trajnom rastu. Ono što se u nekim tržišnim gospodarstvima uzima zdravo za gotovo, a to je da je postojeće institucionalno uređenje dostatno za napredovanje liberalizacije i slobodnu provedbu tržišta, u zemljama koje se kreću od statičkih, centralno-planskih gospodarstava, mora biti stvoreno, često iz početka. Ako postoji izbor između razvoja ovih institucionalnih uređenja spontano (slučajno) ili na način usmjeravan od strane vlade (planski), tada je zadnja opcija prikladnija u slučaju postsocijalističkih zemalja. Vlade industrijskih zemalja i međunarodne organizacije moraju, ipak, pomagati mnogim vladama u tim nastojanjima. Zemljama koje su, zahvaljujući prednosti vlade, bile u mogućnosti skrbiti o tim planovima ide mnogo bolje. Oporavak je došao ranije, rast je snažan i trajni razvoj je izgledan. Oni koji su vjerovali da veliki institucionalni doseg može doći sam po sebi – odnosno slučajno – ili koji ovaj složen proces nisu mogli adekvatno voditi, kasno u napredovanju tranzicije i tempu rasta.

2. Veličina vlade manje je važna od kvalitete njezine politike i načina promjena veličine vlade. U tranzicijskim gospodarstvima problem nije samo smanjenje veličine vlade, već restrukturiranje javnog financijskog sustava i promjena političkih ciljeva i sredstava. U osnovi, fiskalni transferi trebaju se prousmjeriti iz nekonkurentskih sektora u institucionalnu izgradnju (uključujući promjene u ponašanju i kulturi), investiranje u ljudski kapital i infrastrukturu. Pokušaji smanjenja vlade rezanjem budžetske potrošnje, uzrokovali su više štete nego koristi pri pokretanju oporavka i rasta. Čak i kada je ponekad manja vlada bolja od veće, problem je taj da se smanjenje često ne može provesti bez uzrokovanja stagnacije i pogoršanja životnog standarda. Mora se uzeti u obzir da se kreativno smanjenje treba prinuditi jedino kada je gospodarstvo u porastu, ako su na

Teškoće, međutim, nisu proizašle iz nedostatka znanja o tome kako tržište funkcionira, već iz teškoća u saznanju kako doći do tržišnog sustava iz specifičnih situacija socijalističkih gospodarstava

Stoga, najteže pitanje na koje se mora odgovoriti nije kako bi sve trebalo izgledati i raditi na samom kraju, već kako iz ove situacije doći do kraja.

jčeće takvi pokušaji izvedeni u periodima duboke stagnacije, tako, opći problem leži u restrukturiranju rashoda, a ne u njihovom rezanju za stvaranje iluzije o konkurentnoj, premda neodrživoj fiskalnoj mudrosti.

3. Za razliku od određenih mjera liberalizacije, institucionalna izgradnja po svojoj prirodi mora biti postupan proces. Povratna informacija između specifičnih 'inputa' u ovaj proces i njegovih 'outputa' mora biti neprestano praćena, a politike moraju biti prilagođavane i ispravljane. U postsocijalističkoj tranziciji postoje mnoge zamke, stoga se ne bi smjeli oslanjati na sličnosti iskustava iskrivljenih tržišnih gospodarstava koja vode na pogrešan put. U obzir se moraju uzeti posebna obilježja tog rupa tržišta u nastajanju. Stoga je potrebno prirediti neke inovacije institucionalne izgradnje na način koji već prije nije viđen na drugim mjestima. Ovo je istina u odnosu na privatizaciju i razvoj tržišta kapitala.

4. Ako je institucionalna izgradnja zanemarena i ostavljena spontanim procesima i razularenim silama liberaliziranih tržišta, tada neformalna institucionalizacija popunjava sistemski vakuum. Vladino zanemarivanje organiziranja tržišne infrastrukture aktivnom politikom uzrokuje situaciju u kojoj prevladavaju neformalne organizacije i institucionalne veze među njima. Ovdje su ekstremni slučajevi velike korupcije i organiziranog kriminala. To su dvije glavne bolesti u zemljama nakon liberalizacije i privatizacije koju provodi stara vlada. Ponkad su vlade preslabe zato što su prevelike, i zato što su bile prisiljene prerano se smanjiti, i to prije nego je mlado tržište bilo u mogućnosti zamijeniti državu. Prerano i sveobuhvatno smanjenje vlade nije dovoljno jako pa se tržište širi u neformalni sektor (gospodarstvo u sjeni), dok se u službenoj ekonomiji teškoće gomilaju. Zarada priteče u neformalni sektor, dok u službenom sektoru prihodi opadaju, sa svim negativnim posljedicama po budžet i socijalnu politiku. Tako tržište funkcionira na način privatiziranih profita, dok su gubici socijalizirani na politički neodrživ način.

5. U tranzicijskim gospodarstvima politike moraju preoblikovati i modernizirati pravni sustav kako bi mogao služiti potrebama tržišnog gospodarstva. To je veliki izazov, budući je prestao postojati stari sustav ugovornog izvršavanja planske alokacije, ali nije sazrio novi sustav provedbe ugovora prema tržišnim pravilima. Uspostava i razvoj novih zakona – npr. trgovinski i porezni zakonik, regulacija tržišta kapitala, zaštita vlasničkih prava, natjecateljska i antitrustovska pravila, nadgledanje bankarstva, zaštita potrošača, zaštita okoline – još su važniji i moraju se pripremiti prije privatizacije državnih dohoda. Kreiranje i unapređivanje pravnih okvira za tržišno gospodarstvo moralo bi zauzimati više mjesto u planu međunarodnih financijskih organizacija. Mora ga se istaknuti kao hitniji i važniji problem nego što je privatizacija i liberalizacija, budući da privatizacija i liberalizacija mogu doprinijeti trajnom rastu jedino ako je osigurano ovo prethodno.

6. Prebacivanje nadležnosti i vlasti s centralne na lokalne vlasti neophodno je za deregulaciju postsocijalističkog gospodarstva. Takva promjena znači decentralizaciju sustava javnih financija, i moderniziranje lokalnih vlasti dajući im veću fiskalnu autonomiju. Inače se proces oslabljenja centralne vlasti neće podudarati s jačanjem lokalnih vlasti. Na udruženi položaj obaju nivoa vlasti mora se gledati kao na integrirani entitet potreban zbog dobrobiti postupne institucionalne izgradnje. Ako lokalne vlasti nisu ojačane dok se centralna vlast previše slabí, i ako tržišne sile nisu podržane novim institucionalnim uređenjima, tada liberalizacija i privatizacija neće nužno poboljšati alokaciju kapitala i povećati efikasnost.

7. Postoji hitna potreba ubrzanja razvoja nevladinih organizacija. Uz privatni sektor i državu, to je treći nezamjenjivi potporan suvremene tržišne ekonomije i građanskog društva. Zbog nedostatka tih organizacija, koje bi se trebale brinuti o različitim aspektima javnog života, postoji stalna tenzija između države i društva, a rastući privatni sektor ne osigurava zadovoljavajuća rješenja ovog problema. Postoje sfere javnih domena koje moraju biti neovisne o državi i o privatnom sektoru orijentiranom na profit. Veći udio međunarodne tehničke, financijske i političke pomoći mora biti usmjeren u jačanje nevladinih organizacija. Inače se mlada tržišna ekonomija i demokracija u postsocijalističkim zemljama neće razvijati dovoljno brzo i tranzicija će biti nepotpuna. Održavanje institucionalne infrastrukture koju osiguravaju nevladine organizacije postaje rastuća zapreka uspješnim sustavnim promjenama i visokokvalitetnim rastom.

8. Politika dohotka i briga vlade za ujednačen rast ima veliko značenje tijekom tranzicije. No budući da je povećanje nejednakosti neizbježno tijekom početnih godina tranzicije, država mora imati aktivnu ulogu, kroz fiskalnu i socijalnu politiku, u kontroliranju trošenja prihoda. Postoji limir nejednakosti preko kojeg daljnja ekspanzija ukupne ekonomske aktivnosti postaje neprirodna, rast se počinje usporavati i upotavak je udgođen. Ako je nejednak rast toleriran mnogo godina tijekom stagnacije, kada se životni standard poboljša za neke, a pogorša za mnoge, tada nestaje politička potpora nužnih reformi. Stoga se velike nejednakosti okreću protiv važnih institucionalnih i strukturalnih reformi.

9. Postsocijalistička tranzicija k tržištu događa se u vremenu svjetske globalizacije, stoga je otvaranje i integracija sa svjetskom ekonomijom nezamjenjiv dio svih nastojanja. Ipak se ovim procesima mora upravljati sa posebnom pažnjom spram kratkoročnog protoka kapitala i liberalizacije. Moraju biti praćeni i kontrolirani od strane fiskalnih i monetarnih vlasti s potporom međunarodnih financijskih institucija, npr. MMF i BIS. Tržišta kapitala bolje je liberalizirati kasnije nego ranije. Institucionalna izgradnja mora biti dovoljno napredna, a stabilizacija mora biti učvršćena u stabilnost. Tek tada se financijska tržišta mogu postupno liberalizirati. Inače društva s mladim demokracijama i tržištima u nastajanju neće moći podržati mehanizme uvođenja ili integracije tržišta u svjetsku ekonomiju, a mogu postati i neprijateljski raspoložena spram takvih promjena.

10. Međunarodne organizacije ne bi trebale podržavati, niti inzistirati na daljnjoj regionalnoj integraciji i suradnji. Ako se očekuje da rast bude trajan i brz, on zahtijeva izvoznú ekspanziju, koja će ovisiti o jakim regionalnim vezama. To zahtijeva međunarodnu podršku uvoznú izvoznih banaka, robnu razmjenu, agencije kreditnih osiguranja i tome slično. Ovo bi trebala biti glavna briga institucionalne izgradnje EBRD-a, podržana posudbom ove banke i njezinom tehničkom pomoći. Ovakav tip tržišne infrastrukture još je nerazvijen u tranzicijskim gospodarstvima, tako da regionalna trgovina i strane direktne investicije u cijeloj zemlji zaostaju za sveukupnim promjenama. Ono što bi trebala biti jedna od pokretačkih sila stalnog rasta zapravo je najveća prepreka.

11. Bretton Woods organizacije trebaju ponovno razmotriti njihove politike spram gospodarstava u tranziciji. MMF se uglavnom brine o financijskoj likvidnosti, konvertibilnosti valute, financijskoj razboritosti i monetarnoj stabilizaciji. Svjetska banka bi se dalje trebala usredotočiti uglavnom na uvjete za ujednačen rast i trajan razvoj. Iz očiglednih razloga ciljevi ovih dviju vrsta ekonomske politike – ili prije sredstva u ranijem slučaju, a ciljevi u kasnijem – često su u suprotnosti. Postoji tendencija zamjene ciljeva sa sredstvima politike, podređivanje dugoročne razvojne politike kratkoročnoj stabilizacijskoj politici. Ipak, do sada su zabilježbe o tranziciji jasno dokazale da nema niti utopu razvoja, niti stabilnosti. Stoga fiskalne i monetarne politike u budućnosti moraju biti podređene razvojnoj politici, a ne obrnuto. Postoji potreba za opisiva-njem provedbenog kriterija socio-ekonomskog razvoja Svjetske banke kao i MMF-ovog fiskalnog i monetarnog kriterija. Novi skup kriterija mora uvijek naglašavati upletenost savjetovanih financijskih politika u rast, alokaciju kapitala, preraspodjelu dohotka i mrežu socijalne sigurnosti. Svjetska banka ne bi smjela prihvatiti i poduprijeti političke reforme i djelovanja koja, stremeći ka financijskoj stabilizaciji, mogu dovesti do socijalne destabilizacije rezultirane nedostatkom rasta, širenjem siromaštva, povećanjem nejednakosti i lišavanjem ljudskog kapitala.

12. Uzajamni procesi učenja promatranjem i učenja djelovanjem se nastavljaju i trajat će nekoliko godina. Naposljetku, ako i postoji – a čini se da postoji – veliko šansa nastanka nekog post-Washingtonskog konsenzusa, na njega se mora gledati kao na proces, a ne kao na čin. Takav se konsenzus mora postići između mnogih partnera, a ne samo važnijih organizacija u Washingtonu. Inače se pretpostavke dogovorene politike u Washingtonu, neće moći nigdje održati. Ovo je također važan politički zaključak koji bi trebao biti očit u eri globalizacije. Nadašnje, ono što je trenutno dogovoreno, mora biti često revidirano u promjenjivim uvjetima i izazovima, kao što je to učinjeno nedavno i sigurno će se činiti ponovo i u budućnosti. Zato se mora nastaviti zahtjev za opsežnim i provedivim sporazumom o politikama koje omogućavaju stalni rast.