

## Zbogom Vašingtonskom konsenzusu, zdravo vašingtonskoj pometnji? Kritički osvrt na studiju Svetske banke "Ekonomski rast devedesetih: Lekcije na osnovu decenije reformi"\*

Dani Rodrik\*

**Rezime:** Zagovornici i kritičari se slažu da ekonomske mere insiprisane Vašingtonskim konsenzusom nisu dale željene rezultate. Sadašnja debata stoga nije oko toga da li je Vašingtonski konsenzus živ ili mrtav, već oko toga šta će ga zameniti. Važan tekst u ovoj debati je studija Svetske banke "Ekonomski rast devedesetih: Lekcije na osnovu decenije reformi" (Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform, 2005). Naglašavajući poniznost, raznovrsnost mera, selektivne i skromne reforme, i potrebu za eksperimentisanjem, ovaj dokument je izvrstan pokazatelj stepena u kom se mišljenje ekonomske javnosti o pitanjima rasta i razvoja transformisalo tokom godina. Ali takođe postoje i drugi konkurentni pogledi. Jedan od njih (naglašavan na drugim mestima u Vašingtonu) fokusira se na ekstenzivne institucionalne reforme, dok drugi (prisutan recimo u izdanju Ujedinjenih nacija "Millennium Report") polaže nadu u stranu pomoć. Da bi inteligentno razvrstali ove različite poglede, neophodan je eksplicitno dijagnostički pristup koji prepoznaje da se prepreke rastu razlikuju od konteksta do konteksta.

---

\* U originalu, naslov glasi: "Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? A review of the World Bank's Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform"

\* Univerzitet Harvard. Zahvalnost dugujem sledećim osobama: Roger Gordon, za podršku i sugestije; Ricardo Hausmann, Lant Prichett, i John Williamson za komentare; i Roberto Zaghera za mnoge uvide koje je podelio sa mnom u poslednjih nekoliko godina. John Williamson me je podsetio da je naslov rada daleko od originalnog, budući da je Moises Naim (1999) koristio gotovo identičnu formu. U svojoj sadašnjoj formi, naslov je takođe aluzija na klasični članak koji je napisao Carlos Diaz-Alejandro (1985).

*Dozvola za prevod i objavljivanje:* 3. mart 2008. Izvorno, rad je objavljen u decembru 2006. u *Journal of Economic Literature* (2006) 44(4), 973-987, u izdanju Američkog ekonomskog udruženja (American Economic Association). © 2007 American Economic Association. Zahvaljujemo se Dani Rodriku i Američkom ekonomskom udruženju u na dozvoli za prevod i objavljivanje u našem časopisu (Prim. ur.)

## I Uvod

Život je ranije bio relativno jednostavan za ekonomske savetnike u zemljama u razvoju. Uočavajući nepreglednu listu grešaka koje su siromašne nacije počinile, bilo koji stručan i dobronameran ekonomista smatrao bi opravdanim da predloži aksiome ekonomske profesije: sredite makroekonomske balanse, otklonite državu iz biznisa, dajte ekonomsku vlast tržištu. “Stabilizacija, privatizacija i liberalizacija” postala je mantra generaciji tehnokrata koji su svoje karijere gradili u zemljama u razvoju i političkim liderima koje su savetovali.

Kodifikovan u radu John Williamson-a (1990) pod poznatim nazivom “Vašingtonski konsenzus”, ovaj set preporuka inspirisao je talas reformi u Južnoj Americi i podsaharskoj Africi, suštinski menjajući ekonomski pejzaž u ovim delovima sveta. Sa padom Berlinskog zida i kolapsom Sovjetskog saveza, bivše komunističke zemlje su se takođe odlučile za hrabar skok u tržišne reforme. Verovatno je bilo više privatizacije, deregulacije i liberalizacije u Južnoj Americi i Istočnoj Evropi nego bilo gde drugde u bilo kom periodu ekonomske istorije. U podsaharskoj Africi, vlade su prišle reformama sporije i sa manje ubeđenja, ali i tamo je značajan deo nove ekonomske agende bio usvojen: vladini tržišni odbori su demontirani, inflacija snižena, trgovina liberalizovana, i značajan deo privatizacije izvršen.<sup>1</sup>

Entuzijazam oko reformi je bio toliko veliki u mnogim od ovih zemalja da je Williamson-ova originalna lista mera koje treba preduzeti i onih koje treba zaobići (“do’s and don’ts”) izgledala prilično krotka i bezopasna u poređenju sa preduzetim potezima. Naročito je finansijska liberalizacija i otvaranje prema međunarodnim tokovima kapitala otišlo mnogo dalje nego što je Williamson predvideo (i smatrao razboritim) sa stanovišta iskustva iz kasnih osamdesetih godina. Ne računajući neslaganja koje je izneo Williamson (2000), ove reforme videne su, barem od strane njihovih kritičara, kao neskriven ideološki pokušaj da se zemljama u razvoju nametnu “neoliberalizam” i “tržišni fundamentalizam”.

Jedna stvar oko koje se svi generalno slažu u pogledu posledica ovih reformi je da nisu u potpunosti dale željene rezultate. Čak i najžešći zagovornici sada priznaju da je rast u Južnoj Americi bio ispod očekivanja (i “tranziciona kriza” u bivšim socijalističkim zemljama dublja i dugotrajnija). Ne samo da su uspešni slučajevi u podsaharskoj Africi retki, nego se ispostavilo da su tržišne reforme neadekvatne za suočavanje sa dubokom zdravstvenom krizom sa kojom se region suočava. Kritičari, s druge strane, smatraju da su razočaravajući rezultati opravdali i dokazali njihove brige oko neadekvatnosti standardnog reform-

<sup>1</sup> Da navedemo samo jedan primer, 50 ili više odsto javnih preduzeća privatizovano je tokom devedesetih u Centralnoj Afričkoj Republici, Obali Slonovače, Gambiji, Gani, Gvineji-Biso, Keniji, Maliju, Tanzaniji, Togou, Ugandi i Zambiji (John Nellis 2003). U pogledu stepena liberalizacije trgovine, videti D. Ancharaz (2003).

skog paketa. Dok se lekcije koje povlače zagovornici i kritičari razlikuju, može se reći da niko više zaista ne veruje u Vašingtonski konsenzus.<sup>2</sup> Pitanje sada je dakle ne da li je Vašingtonski konsenzus živ ili mrtav, već šta će ga zameniti.

Studija Svetske banke “Ekonomski rast devedesetih: Lekcije na osnovu decenije reformi” (2005, nadalje “Lekcije iz reformi”) je jedan od pokušaja da se smisleno interpretiraju činjenice iz poslednjih deceniju i po, i verovatno najinteligentniji. Zapravo, to je izvanredan dokument utoliko koliko pokazuje koliko smo se udaljili od originalnog Vašingtonskog konsenzusa. Tu nisu prisutne samouverene tvrdnje o tome šta daje rezultate a šta ne – i nema kompaktnih programa (“blueprints”) koje donosioci odluka mogu jednostavno prihvatiti i preminuti. Naglasak je na poniznosti, raznovrsnosti, selektivnim i skromnim reformama, i eksperimentisanju. “Ključna poruka ovog izdanja” Gobind Nankani, potpredsenik Svetske banke koji je nadgledao rad na ovoj publikaciji, piše u uvodu, “je da ne postoji jedinstveni set reformskih mera...[M]oramo da napustimo formule i traganje za neuhvatljivom ‘najboljom praksom’...” (str. xiii).<sup>3</sup> Čitalac povremeno mora samog sebe da podseti da knjigu koju ima u rukama nije neki radikalni manifesto, nego izveštaj koji je pripremljen u samoj prestonici ortodoksije politike razvoja.

## **II Ishodi**

Evo kako “Lekcije iz reformi” sumira iznenađenja devedesetih. Prvo, kolaps autputa u zemljama u tranziciji iz komunizma u tržišnu provredu bio je neočekivano dubok i dugotrajan. Nakon više od decenije od ulaska u reforme, mnoge zemlje i dalje nisu dostigle nivo BDP-a iz 1990. godine. Drugo, podsaharska Afrika pokazalo je malo napretka, uprkos značajnim preduzetim reformama, unapređenju političkog i međunarodnog okruženja, i stalnom prilivu strane pomoći. Uspešnih slučajeva je veoma malo – Uganda, Tanzanija i Mozambik se najčešće navode kao primeri – i region ostaje ranjiv nakon više od decenije. Treće, Južna Amerika, Istočna Azija, Rusija i Turska iskusile su česte i bolne finansijske krize. Finansijska tržišta i ekonomisti nisu predvideli mnoge od njih sve dok kapital nije naglo počeo da beži. Četvrto, ekonomski oporavak u Južnoj Americi u prvoj polovini devedesetih ispostavio se kratkotrajnim. Rast BDP-a

---

<sup>2</sup> U knjizi koju su uredili Pedro-Pablo Kuczynski i John Williamson 2003, Williamson je obrazložio prošireni reformski paket, naglašavajući neophodnost da se ekonomije zaštite od kriza, “drugu generaciju” reformi, i mere koje će se baviti nejednakošću i drugim društvenim problemima (Kuczynski i Williamson 2003).

<sup>3</sup> Roberto Zaghera je vodio tim koji je pripremio izdanje. Članove tima činili su J. Edgardo Campos, James Hanson, Ann Harrison, Philip Keefer, Ioannis Kessides, Sarwar Lateef, Peter Montiel, Lant Pritchett, S. Ramachandran, Luis Servén, Oleksiy Shvets i Helena Tang.

po glavi stanovnika u devedesetim bio je manji nego u periodu 1950.-80, uprkos padu populističkih i protekcionističkih režima širom regiona. Konačno, Argentina, čedo južnoameričke ekonomske revolucije, doživela je krah 2002. kada se ispostavilo da je kursni peg neodrživ nakon što je Brazil devalvirao svoju valutu u januaru 1999. godine.

Značajno je istaći da period nakon devedesetih *nije* bio katastrofalan za ekonomski razvoj. Upravo suprotno. Sa aspekta globalnog siromaštva, poslednje dve decenije bile su najpovoljnije koje je svet ikada iskusio. Snažan rast u Kini, Indiji i nekolicini drugih azijskih zemalja rezultovao je u *apsolutnom* smanjenju broja ljudi koji žive u uslovima ekstremnog siromaštva.<sup>4</sup> Paradoks je da je to takođe bilo neočekivano! Kina i Indija su naravno preduzele određene tržišne reforme, ali je njihova ekonomska politika ostala veoma nekonvencionalna. Sa visokim nivoom zaštite tržišta, malim obimom privatizacije, ekstenzivnom dirigovanom industrijskom politikom, slabijom fiskalnom disciplinom i relativnom finansijskom zatvorenošću tokom devedesetih, ove dve zemlje nisu baš bile primer primene Vašingtonskog konsenzusa. Zaista, da je njihov ekonomski učinak bio loš umesto uspešan, to bi dalo jači dokaz u korist mera u okviru Vašingtonskog konsenzusa.<sup>5</sup>

Zajedno sa ovim čvrstim, ako i anegdotskim, dokazima išlo je i skeptičnije izučavanje uporednih podataka o vezi između ekonomskih reformi i rasta. Svetska banka je bila naročito sklona grandioznim tvrdnjama u vezi sa efektom reformi. U jednom slučaju naročitog preterivanja kojeg navodi William Easterly (2005), Paul Collier i David Dollar (2001) tvrdili su da konvencionalni paket reformi može da prepolovi globalno siromaštvo. Easterly (2005) i Francisco Rodriguez (2005) pokazali su da podaci ne podržavaju takve tvrdnje. Dokazi da makroekonomske mere, cenovni poremećaji, finansijske mere i liberalizacija tržišta imaju predvidiv, snažan i sistematičan uticaj na nacionalne stope rasta su veoma slabi – osim možda u ekstremnim slučajevima. Ogromni fiskalnim deficit ili potpuna zatvorenost tržišta mogu ugušiti ekonomski rast, ali umereni pokazatelji u oba slučaja povezani su sa veoma različitim ekonomskim ishodima.<sup>6</sup>

Pitanje je kako interpretirati ova nedavna iskustva, i kako pretočiti te interpretacije u konkretne ekonomske preporuke. U tom pogledu “Lekcije iz reformi” daje značajan doprinos. Neki od glavnih zaključaka te studije su sumirani niže, naglašavajući one koji predstavljaju najsnažniji otklon u odnosu na raniji pristup.

<sup>4</sup> Prema procenama Svetske banke, broj ljudi koji žive ispod linije siromaštva od jednog dolara dnevno smanjio se za otprilike 400 miliona u 2001. u odnosu na dve decenije ranije (Chen i Ravallion 2004).

<sup>5</sup> Videti Dani Rodrik (2005a) za pregled nedavne literature u vezi sa ekonomskim rastom.

<sup>6</sup> Videti takođe Rodrik (2005b) za generalne metodološke kritike regresija rasta sa varijablama ekonomskih mera kao nezavisnim promenljivama.

### III Tumačenje

Jedan od uvida “Lekcija iz reformi” je da je konvencionalni paket reformi bio ospednut trouglovima neefikasnosti (“deadweightloss triangles”) i dobitcima koji bi nastali njihovim eliminisanjem, i da nije dovoljno pažnje usmereno na stimulisanje dinamičkih sila koje sačinjavaju proces rasta. Potraga za dobitcima usled veće efikasnosti ne može da čini celokupnu strategiju rasta. Iako izveštaj ne sadrži baš ovakvu formulaciju, ja mislim da autori smatraju da tržišni i poremećaji u javnom sektoru koji utiču na akumulaciju i dinamiku produktivnosti privrede nose daleko veće troškove, i prema tome zaslužuje veću pažnju, nego poremećaji koji utiču na statičnu alokaciju resursa. Njih je takođe i teže uočiti. Usmeriti se na statičke poremećaje umesto na dinačke donosi male koristi, i može čak biti i kontraproduktivno ukoliko se donosioci odluka suočavaju sa političkim budžetskim ograničenjem (više reformi u jednoj oblasti povlači manje reformi u drugoj).

Drugi bitan zaključak je da opšti ciljevi ekonomskih reformi – tržišno orijentisani podsticaji, makroekonomska stabilnost i otvorenost privrede – ne vode automatski jedinstvenom paketu ekonomskih mera. Citiraću izveštaj: “Principi... ‘makroekonomske stabilnosti, liberalizacije domaćeg tržišta i privredne otvorenosti’ tumačeni su usko tako da podrazumevaju ‘minimizaciju fiskalnih deficita, inflacije i carina, i maksimizaciju privatizacije i finansijske liberalizacije’, pod pretpostavkom da je više ovakvih reformi uvek bolje, u bilo koje vreme, i na bilo kom mestu – previđajući činjenicu da su ove mere samo *jedan* od načina na koji ovi principi mogu biti primenjeni” (str. 11, naglasak u originalu). Autori nastavljaju ukazujući da svaki od ovih ciljeva može biti postignut na više različitih načina. Na primer, otvorenost privrede može se postići snižavanjem carina, ali isto tako i putem drugih nameta, izvoznih subvencija, specijalnih ekonomskih zona, bescarinskih izvoznih zona, itd. Ovo odricanje od standardnih ‘najboljih praksi’ u preporukama Svetske banke je veoma značajno, i nije se moglo dogoditi bez prilične interne debate.

Treće, različiti konteksti zahtevaju drugačija rešenja za iste probleme. Unapređenje podsticaja za privatne investicije može zahtevati učvršćivanje privatne svojine u jednoj zemlji, a razvoj finansijskog sektora u drugoj. Tehnološki razvoj podrazumeva bolji ili lošiji sistem zaštite patenata i autorskih prava, u zavisnosti od stepena razvoja zemlje. Ovo objašnjava zašto zemlje koje imaju visoku stopu rasta – izveštaj navodi Bangladeš, Bocvanu, Čile, Kinu, Egipat, Indiju, Laos, Mauricijus, Šri Lanku, Tunis i Vijetnam – imaju veoma različite ekonomske programe, i zašto pokušaji kopiranja uspešnih reformi često završavaju neuspehom.

Četvrto, “Lekcije iz reformi” navodi da je postojala tendencija da se preuveličava korist pravila nasuprot diskreciji u vođenju ekonomske politike. Uspostavljanje pravila je trebalo da umanja neefikasnost vlada. Međutim, ispos-

tavilo se da “se diskrecija ne može zaobići” (str. 14). Peg u Argentini, koji je oklonio monetarnu politiku iz ruku vlade, je dobro funkcionisao kada je ograničenje predstavljao nedostatak kredibiliteta, ali je doveo do katastrofalnog ishoda kada je prepreku počela da predstavlja precenjena valuta. Ne postoji alternativa unapređenju procesa odlučivanja (bolji nadzor, jasniji principi i vrednosti, efikasnije izvršenje) koje bi omogućilo bolje ishode uz pribegavanje diskreciji.

Konačno, reforme moraju biti selektivne i fokusirane na najvažnije prepreke rastu, umesto da podrazumevaju tipizirani pristup *à la* Vašingtonski konsenzus. Mada ne postoji nepogrešiv metod identifikacije ovih prepreka, zdrav razum i ekonomska analiza su od pomoći (videti niže). Kada je nivo investicija ograničen lošim sistemom zaštite privatne svojine, unapređenje sistema finansijske intermedijacije neće pomoći. Ako je prepreka visoka cena kapitala, unapređenje institucionalnog okruženja teško da će biti od direktnog uticaja. Eksperimentisanje i učenje o postojećim preprekama, i promene na tom putu, su dakle sastavni deo reformskog procesa. Iako se zemlje mogu naći u situaciji u kojoj mnogo prepreka treba tretirati istovremeno, izveštaj Svetske banke smatra da su takve situacije retke: “U većini slučajeva, zemlje mogu da se nose sa preprekama sekvencijalno, po nekoliko odjednom, i tako redom.” (str. 16).

Posmatrajući ove zaključke i njihove direktne implikacije ukazuje na ništa manje do radikalnu rekonceptualizaciju strategije razvoja. Naravno, bilo bi naivno verovati da će praksa Svetske banke se da promeni preko noći. Malo je dokaza da je operativni rad Svetske banke u značajnom stepenu uvrstio ove lekcije.<sup>7</sup> Takođe, kao što ću diskutovati niže, postoje konkurentna tumačenja toga šta je bilo pogrešno i kako ići dalje. Međutim, sama činjenica da su ovakvi pogledi izraženi u zvaničnoj publikaciji Svetske banke ukazuje da se priroda debate menja i da se otvorio prostor unutar ortodoksnih krugova za alternativne vizije strategije razvoja.

#### IV Alternativne vizije I: Institucije

Otprilike u isto vreme dok se Svetska banka borila sa lekcijama iz devedesetih, njena sestrinska institucija preko puta, Međunarodni monetarni fond (MMF), izašla je sa dokumentom koji se koncentrisao na uglavnom iste probleme u kontekstu Južne Amerike (Anoop Singh et al. 2005). Ovo je jednako fascinantno dokument koji pokazuje da u Vašingtonu danas svakako ne postoji konsenzus.

<sup>7</sup> Ricardo Hausmann, glavni autor ovog izveštaja Roberto Zaghera i ja uključeni smo u napore da se neki od ovih zaključaka uvrste u način na koji se obavlja operativni posao Banke na nivou zemalja. Jedna od stvari koje smo otkrili je koliko teško je odvojiti ekonomiste na lokalnom nivou od standardizovanog pristupa koji se zasniva na ‘najboljim praksama’ u okviru Vašingtonskog konsenzusa.

MMF polazi od iste osnovne opservacije – da je rast bio razočaravajući – ali njihov izveštaj navodi potpuno različite razloge. Prema autorima izveštaja, problem nije bio u pristupu reformama, već u tome što nije bio dovoljno dubok i dalekosežan. Citiram sam tekst: “reforme su bile nejednake i nekompletne” (str. xiv). “Veći napredak je ostvaren”, navodi se u izveštaju, “kod mera koje se nosile male inicijalne troškove, recimo privatizacija, nego u reformama koje daju veće dugoročne koristi, kao što su unapređenje makroekonomskih i institucija tržišta rada, i jačanje sudstva i pravosuđa” (str. xiv). Ista dijagnoza izražena je jezgrovito u naslovu jednog od govora o reformama koje je održala Anne Krueger (bivša zamenica generalnog direktora MMF-a, prim. prev.): ‘Dobre namere, nedovoljni pokušaj, značajan neuspeh’ (Meant Well, Tried Little, Failed Much”) (Krueger 2004). Sa ovog stanovišta, neuspeh treba pripisati nedovoljnom obimu preduzetih reformi koje je Vašington prepisivao sve vreme, a ne prirodi samih reformi.<sup>8</sup> Preporuka koja sledi je jednostavna: preduzmite više istih reformi, i učinite to kako treba.

Nekoliko ključnih ideja podupire ovakvo tumačenje. Prvo, političari su možda više pričali o reformama nego što su zaista preduzeli: njihova posvećenost istinskim reformama je često bila nedovoljna (“skin-deep”) i nije bila sveobuhvatna (“lack of follow-through”) (Krueger 2004). Drugo, i važnije, čak i posvećeni donosioci odluka nisu išli dovoljno daleko u institucionalnim promenama neophodnim za uspostavljanje tržišne ekonomije. Regulatorne i nadzorne institucije na finansijskim i robnim tržištima ispostavile su se suviše slabim. Loše upravljanje i korupcija nisu eliminisani. Pravosuđe je neefikasno. I tržišta rada nisu bila dovoljno “fleksibilna”.

Prethodni argument o nedovoljnom akcentu na institucionalne reforme sam po sebi predstavlja implicitno odbacivanje originalnog Vašingtonskog konsenzusa, budući da on nije obuhvatao institucionalne reforme tipa kojeg Krueger i MMF imaju na umu u njihovom tumačenju devedesetih. Većina tačaka na Williamson-ovoj originalnoj listi bile su jednostavne mere (liberalizacije režima trgovine, eliminisanje prećenjenosti valute, smanjenje fiskalnog deficita, itd.) koje nisu zahtevale dublje institucionalne promene. Williamson jeste uključio zaštitu privatne svojine na svoju listu, ali je to bila poslednja tačka dodata skoro kao naknadna misao.

Ono što je tokom vremena postalo jasno zagovornicima Vašingtonskog konsenzusa je da standardne reforme nisu proizvele trajne rezultate ukoliko su dublji institucionalni faktori bili nepovoljni. Ispravne mere morale su biti podržane snažnim institucijama. Takođe, postojale su značajne komplementarnosti

---

<sup>8</sup> Ali čak i unutar MMF-a postoje divergentni stavovi. Nadzorna kancelarija MMF-a (nominalno nezavisna, mada uglavnom popunjena ekonomistima iz MMF-a, koju je donedavno vodio eminentni nezavisni stručnjak Montek Ahluwalhia) je objavila izveštaje koji često dolaze do drugačijih zaključaka.

između različitih oblasti reformi. Liberalizacija režima trgovine ne bi bila uspešna bez prisustva odgovarajućih fiskalnih institucija koje bi nadoknadile gubitak trgovinskih prihoda, finansijskog tržišta koje bi obezbedilo kapital rastućim sektorima, kompetentnih i nekorumpiranih carinskih organa, odgovarajućih institucija na tržištu rada da amortizuju tranzicionu nezaposlenost, itd. Dobra strana toga je da je originalni Vašingtonski konsenzus dopunjen dugom listom tzv. reformi druge generacije, koje su najpre institucionalnog karaktera. Tačni redosled ovih reformi zavisi od toga ko ih obrazlaže i gde, i često se širi da obuhvati šta god reformisti *nisu* imali šansu da učine – što je jedan od problema o kojima ću raspravljati niže. Svejedno, jedna moguća verzija prikazana je u tabeli 1, gde sam pobrojao deset reformi ‘druge generacije’ radi simetrije sa originalnim Vašingtonskim konsenzusom.

Ovaj naglasak na institucije je takođe dobio vetar u leđa usled (uglavnom nepovezanog) ponovnog okrića značaja institucija za dugoročni ekonomski učinak u okviru empirijske literature o ekonomskom razvoju. Posebno, važan rad koji su objavili Daron Acemoglu, Simon Johnson i James A. Robinson (2001) pokazao je da je istorijski možda i najvažniji faktor od uticaja na to da li je zemlja postala bogata ili ostala siromašna sigurnost svojinskih prava. Idući korak dalje, Easterly i Ross Levin (2003) pokazali su da ekonomske mere (na primer liberalizacije trgovine, inflacija, i precenjenost domaće valute) nemaju nikakav nezavistan uticaj na dugoročni ekonomski učinak nakon što je merilo kvaliteta domaćih institucija uključeno u regresije. Često, ovaj korpus dobija formu “institucionalnog fundamentalizma” – kako bi bio povezan sa (i razlikovan od) prethodnog talasa “tržišnog fundamentalizma”. Izgradnja odgovarajućih institucija je mantra prvog, kao što je izgradnja tržišta mantra drugog skupa. “Prošireni” Vašingtonski konsenzus dobija svoju akademsku podršku uglavnom od strane ovih radova na temu značaja institucija.<sup>9,10</sup>

<sup>9</sup> *Mea culpa*: moj članak “Institutions Rule” (Rodrik, Arvind Subramanian i Francesco Trebbi 2004) često se pominje kao predvodnik “institucionalnog fundamentalizma” (uprkos važnim kvalifikacijama u drugom delu rada).

<sup>10</sup> Najozbiljniji izazov institucionalnom fundamentalizmu priredili su Edward L. Glaeser, Rafael La Porta, Florencio Lopes-de-Silanes i Andrei Shleifer (2004), koji smatraju empirijski pristup u kom institucije određuju ekonomske ishode pogrešnim, tvrdeći da je osnovni faktor ekonomski rasta ljudski kapital (kao i diktatori).



TABELA 1  
“Prošireni” Vašingtonski konsenzus

---

Originalni Vašingtonski konsenzus	“Prošireni” Vašingtonski konsenzus, prethodnih deset tačaka plus:
1. Fiskalna disciplina	11. Korporativno upravljanje
2. Preusmerenje javne potrošnje	12. Borba protiv korupcije
3. Poreska reforma	13. Fleksibilna tržišta rada
4. Finansijska liberalizacija	14. Pristupanje Svetskoj trgovinskoj organizaciji
5. Ujedinjen i konkurentan devizni kurs	15. Finansijski standardi
6. Liberalizacija režima trgovine	16. Smotrena liberalizacija kapitalnog bilansa
7. Otvorenost za strane direktne investicije	17. Potpuno fiksni ili fleksibilan devizni kurs
8. Privatizacija	18. Nezavisna centralna banka/ciljanje inflacije
9. Deregulacija	19. Sistem socijalne zaštite
10. Zaštita svojinskih prava	20. Ciljane mere za smanjenje siromaštva

---

Vodeći se logikom, može se doći do zaključka da akcenat na institucije ima potencijalnih onespobljivajućih efekata za sprovodioce reformi. Institucije su po svojoj prirodi izrasle iz društvenih odnosa. Ako razvoj zaista zahteva velike institucionalne promene – u oblastima vladavine prava, zaštite privatne svojine, culture upravljanja, itd. – kako da ne budemo pesimistični u pogledu razvoja siromašnih zemalja? Najposle, takve institucionalne promene se dešavaju veoma retko – nakon ratova i građanskih ratova, revolucija i drugih velikih političkih potresa. Najočigledniji primeri veze između institucija i ekonomskog učinka zaista duguju važnim istorijskim prekretnicama: podela Nemačke na Istočnu i Zapadnu, ili Koreje na Južnu i Severnu. Ali šta bi siromašne zemlje trebalo da preduzmu ukoliko ne žele da prođu kroz ovakve potrese?

“Lekcije iz reformi” načelno pominje institucije, ali razumno izbegava preteranu dozu institucionalnog determinizma. To je mudro, jer se akcenat “Proširenog” Vašingtonskog konsenzusa na institucionalne promene ispostavlja čorsokakom na drugi pogled. Dva su osnovna razloga za to, koje obrazlažem u nastavku.

Prvo, empirijska uporedna literatura nije bila u stanju da uspostavi snažnu uzročnu vezu između bilo koje posebne karakteristike institucionalnog dizajna i ekonomskog rasta. Znamo da se rast ostvaruje kada se investitori osećaju sigurno, ali ne znamo koji specifični institucionalni elementi će učiniti da se osećaju sigurnijim u određenom kontekstu. Literatura nas ne upućuje na specifične aspekte. Institucionalna funkcija ne određuje jedinstveno institucionalnu formu. Ako smatrate da je ovo cepidlačenje, samo uporedite iskustva Rusije i Kine sredinom devedesetih. Kina je uspela da izmami ogroman nivo privatnih investicija u okviru sistema javne svojine (preduzeća u vlasništvu lokalnih uprava), dok Rusija to nije ni u uslovima zapadno-orijentisanog sistema privatne svojine. Verovatno se ovo dogodilo jer su se investitori osećali zaštićenijim u saradnji sa lokalnim vlastima koje su uživale udeo u profitu, nego kada su poverili svoje resurse putem privatnih ugovora koje bi štitilo nekompetentno i korumpirano pravosuđe. Koji god da je potporni razlog, iskustvo Kine pokazuje kako se zajednički cilj (zaštita prava svojine) može postići pod divergentnim pravilima. To je tema koju "Lekcije iz reformi" naglašava.

Drugo, ne treba zaboraviti da se Acemoglu, Johnson i Robinson (2001) i drugi slični radovi koncentrišu na *dugoročni* ekonomski učinak. Tipična zavisna promenljiva u ovoj literaturi je *nivo* dohotka u nekoj nedavnoj godini, a ne stopa rasta tokom određenog perioda. Kada se merila institucija uključe u regresije *rasta*, rezultati su daleko slabiji i manje robustni. Empirijska literatura koja se fokusira na tranzicije iz i u periode rasta našla je malo dokaza da velike institucionalne promene imaju uticaja (Hausmann, Pritchett i Rodrik 2005; Benjamin F. Jones i Benjamin A. Olken 2005). Da uzmemo dva važna primera; Kina je započela sa periodom intenzivnog rasta krajem sedamdesetih nakon relativno sitnih promena u sistemu podsticaja (i svakako bez reformi svojinskih odnosa ili značajnih ranih promena režima trgovine); takođe, periodu ubrzanog ekonomskog rasta Indije od ranih osamdesetih nisu prethodile nikakve vidljive institucionalne reforme. Ova i druga iskustva sugerišu donosiocima ekonomskih odluka koji tragaju za 'okidačem' ekonomskog rasta da je bolje merama ciljati goruće prepreke rastu – čijom eliminacijom se postiže najizraženiji efekat – nego trošiti ograničeni politički i administrativni kapital na ambiciozne institucionalne reforme. Naravno, institucionalne reforme će naposljetku biti neophodne da bi se održao ekonomski rast. Ali možda je lakše i efektivnije pristupiti tome kada ekonomija već raste i kada se troškovi mogu rasporediti tokom vremena.

Obsesija iscrpnim institucionalnim reformama vodi reformskim programima koji su beznadežno ambiciozni i doslovce nesprovodivi. Preporučivati siromašnim zemljama Afrike i Južne Amerike da treba da usvoje i primene najbolje institucionalne prakse Sjedinjenih Država ili Švedske je isto što i kazati im da je jedini način da se razviju da postanu razvijeni – ne baš koristan savet! Nadalje, ima nešto inherentno nepogrešno u vezi sa takvom preporukom. Toliko je mogućnosti za proširivanje liste neophodnih reformi da čak i najambicioznije

reforme mogu *ex post* biti okarakterisane kao nedovoljne zbog izostavljanja nečega. Dakle, sproveli ste reforme režima trgovine, svojinskih odnosa i makroekonomskih institucija, ali i dalje ne ostvarujete ekonomski rast? Pa, mora da niste reformisali institucije tržišta rada. I to ste uradili pa i dalje nema rasta? Mora da je problem u neodgovarajućem sistemu socijalnog osiguranja. Reformisali ste i to, ali bez efekta? Očigledno je problem taj što vaš politički sistem nije generisao dovoljno kredibiliteta, podrške i legitimiteta za reforme. Na kraju, uvek je primalac saveta taj koji nije učinio dovoljno, a nikada davalac saveta koji je napravio grešku.

## **V Alternativne vizije II: Strana pomoć**

Još jednu viziju strategije reformi daje Millenijumski Projekat Ujedinjenih nacija (2005), koga predvodi Jeffrey Sachs. Ova vizija nije ništa manje sveobuhvatna od institucionalnog fundamentalizma, ali su elementi paketa i važnost koja se im se pridaje drugačiji. U.N. projekat poziva na sveobuhvatno i simultano povećanje “javnih investicija, mera za jačanje kapaciteta, domaće mobilizacije resursa i zvanične razvojne pomoći”, dok istovremeno nudi “okvir za jačanje kvaliteta upravljanja, promociju ljudski prava, uključenje civilnog društva, i promociju privatnog sektora” (str. xx). Ali program takođe obiluje i konkretnim detaljima o tome šta može i treba da bude učinjeno. Neke od brzih i efikasnih mera koje predlaže su besplatna podela krevetnih zaštitnih mreža protiv malarije, eliminacija taksi za osnovno obrazovanje i elementarne zdravstvene usluge, ekspanzija programa školske ishrane u zonama najviše pogođenim glađu, i obnavljanje zemljišta na malim posedima putem subvencionisane ili besplatne podele hemijskih đubriva.

Milenijumski Projekat smatra da je sadašnji nivo strane pomoći značajno ograničenje za redukciju globalnog siromaštva. Shodno tome, poziva na značajno povećanje strane pomoći – udvostručenje godišnjeg iznosa zvanične razvojne pomoći na nivo od 135 milijardi dolara u 2006, i na nivo od 195 milijardi do 2015. godine – radi finansiranja javnih investicija u ljudskih kapital i infrastrukturu i za razvoj tehnologije koji će omogućiti transformaciju poljoprivrede i zdravstva u siromašnim zemljama. Sachs i njegovi saradnici pokazuju izvesno nestrpljenje prema onima koji smatraju da su istinske prepreke rastu slabe institucije i loše upravljanje, i da je verovatnije da će velike sume strane pomoći završiti u džepovima korumpiranih vlasti nego biti upotrebljene u prave svrhe. Oni tvrde da su mnoge od najsiromašnijih zemalja sveta (na primer Benin, Mali, Senegal) napravile značajne pomake u pravcu unapređenja ekonomskih i političkih institucija, i da će u svakom slučaju ulaganja u ljudski kapital koji oni zagovaraju samo da olakša razvoj boljih institucija. Prema njihovom shvatanju, obsesija

oko pitanja upravljanja je samo izgovor za razvijene zemlje da ne čine više kako bi pomogle siromašnim zemljama.

Teorija koja podupire pogled sadržan u Projektu je da su siromašne zemlje Afrike (i moguće drugde) zaglibljene u ekvilibrijumu na niskom nivou razvoju, u “zamci siromaštva” (Sachs et al. 2004). Neoklasična proizvodna funkcija pretpostavlja da je granični proizvod kapitala visok pri niskom nivou razvoja (kada ekonomija raspolaže niskim nivoom kapitala). Međutim, ako postoje rastući prinosi po obimu (recimo, podizanje moderne fabrike podrazumeva izvesni minimalni neophodni nivo investicija), komplementarnosti (na primer, funkcionisanje moderne fabrike pretpostavlja adekvatnu ponudu kvalifikovanih radnika) ili negativni efekti povratne sprege (na primer, povećanje dohotka dovodi do veće stope rasta stanovništva), granični proizvod kapitala je inicijalno nizak a ne visok. Mala povećanja kapitala daju niske prinose, i ekonomija može prolaziti kroz višestruka stabilna stanja, jedno od kojih može biti i zamka siromaštva. Pošto se ne isplati investirati, domaćinstva ne štede, i zemlja ostaje siromašna. Ova veoma stara ideja (koja ide bar do radova koje su objavili Paul N. Rosenstein-Rodan (1943) i Richard R. Nelson (1956)) može se upotrebiti da opravda veliki podstrek (“big push”) – t.j. masovni, istovremeni napor da se poveća kapitalni stok (javni, privatni, ljudski) do nivoa na kom neoklasične sile konvergencije počinju da deluju i zemlja se oslobađa zamke siromaštva.

Nekoliko pitanja javlja se usled ovakvog tumačenja afričkog siromaštva. Prvo, kako treba tumačiti činjenicu da je istorijski vrlo malo siromašnih zemalja ostvarilo visoke stope rasta ovim pristupom velikog podstreka ili putem priliva velike sume strane pomoći? Kao što kritičari Sachs-a vole da ističu, strane pomoći Africi nije manjkalo, i neke od zemalja sa najbržim rastom u prošlosti su uspele bez značajnog oslanjanja na pomoć Zapada. Sachs i njegovi saradnici na to odgovaraju time da Afrika predstavlja poseban slučaj jer se suočava sa visokim transportnim troškovima, niskom produktivnošću u poljoprivrednom sektoru, veoma teškom zdravstvenom situacijom, nepovoljnim geopolitičkim trendovima, i sporom difuzijom tehnologije (Sachs et al. str. 130-131), što sve zajedno čini region vrlo sklonim zamci siromaštva. Ali da li sve to ne stoji i za Vijetnam, ratom razorenu i osiromašenu zemlju kažnjenu sankcijama Ujedinjenih nacija, a koja je ostvarila značajan rast počev od kasnih osamdesetih iako nije dobila značajnu pomoć zapadnih zemalja sve do sredine devedesetih?

Ili, kako da protumačimo da ekonomski rast nije neuobičajen u samim zemljama podsaharske Afrike? Teorija zamke siromaštva sugerise da su ove zemlje zarobljene u ekvilibrijumu na niskom nivou dohotka, i da veoma teško mogu iz njega izaći. Stvarnost, pak, deluje unekoliko drugačije. Većina afričkih zemalja pokazala se sposobnim da proizvede ekonomski rast tokom netrivialno dugih vremenskih perioda. Koristan je podatak koji su dali Jones i Olken (2005) da je tri četvrtine afričkih zemalja raslo dovoljno brzo da ostvari izvesno približavanje američkom nivou dohotka u barem jednoj deceniji od 1950. godine. Sli-

čno, u Hausmann, Pritchett i Rodrik (2005), gde smo proučavali ubrzanja rasta počev od pedesetih, našli smo da su ubrzanja bila veoma česta u siromašnim zemljama, uključujući neke afričke zemlje. Zapravo, ubrzanja rasta bila su češća među siromašnim zemljama nego u zemljama sa srednjim ili visokim nivoom dohotoka, što je u skladu sa neoklasičnim modelom rasta. Čini se dakle da problem nije taj da afričke zemlje ne mogu da ostvare ekonomski rast, nego da epizode rasta nisu trajnije. To ukazuje na prilično drugačiji lek, koji u kratkom roku selektivno odstranjuje najvažnije prepreke rastu (koje mogu biti drugačije od zemlje do zemlje), a u srednjem povećava otpornost prema eksternim šokovima.<sup>11</sup> Razradiću objašnjenje o ovome nešto kasnije.

Konačno, gde se Milenijumski Projekat razlikuje od publikacije Svetske banke je obimu znanja koje pretpostavlja da je dostignut o ovim pitanjima, i prema tome u stepenu samopouzdanja koje pokazuju njegovi autori. Projekat Ujedinjenih nacija bazira se na stavu da mi u suštini znamo dovoljno da pokrenemo hrabar, ambiciozan i skup napor da iskorenimo globalno siromaštvo. Uspešno smo identifikovali sve važne faktore, i bolje bi bilo da se pozabavimo svima njima istovremeno. "Lekcije iz reformi", sa druge strane, je oda poniznosti. Ova studija implicitno navodi da ono što smo naučili je da je pogrešno misliti da već znamo suviše. Moramo ograničiti grandiozne tvrdnje, nastaviti oprezno, i koncentrisati se na ona područja gde se povoljni rezultati čine najizvesnijima.

## **VI Praktičan program za formulaciju strategija rasta**

Šta bi bio operativni sadržaj jednog takvog opreznog, eksperimentalnog pristupa? Ako usvojimo pristup koji preporučuju "Lekcije iz reformi", da li možemo da kažemo išta više od toga da je svaki slučaj poseban i zaslužuje poseban tretman ("different strokes for different folks"), ili izbegnemo nihilistički stav da je sve moguće? Studija Svetske banke ima malo šta praktično da kažem povodom toga, ali ja mislim da je odgovor 'da' na oba ova pitanja. Dozvolite mi da kratko obrazložim konceptualni pristup formulaciji strategija rasta koji izbegava očigledne greške i klopke.

Pristup se sastoji od tri uzastopna elementa. Prvo moramo izvršiti *dijagnostičku analizu* da bi ustanovili koje su najvažnije prepreke rastu u datom okruženju. Drugo, neophodno je kreativno i maštovito *oblikovanje konkretnih mera* kojima će se adekvatno tretirati uočene prepreke. Treće, neophodno je *institucionalizovati* process dijagnoze i delovanja kako bi se obezbedila održivost rasta i omogućila dinamičnost razvoja.

---

<sup>11</sup> Za empirijsku analizu koje naglašava ulogu eksternih šokova (u sadejstvu sa slabim institucijama) u kolapsu epizoda rasta, videti Rodrik (1999).

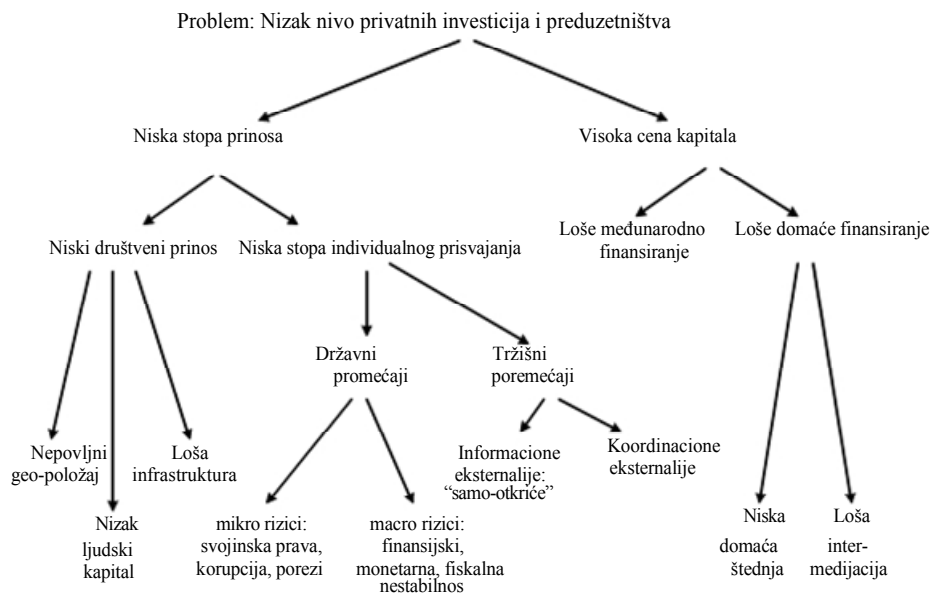
### ***Prvi korak: Dijagnostika rasta***

Reforme tipa (proširenog) Vašingtonskog konsenzusa su neefektivne jer nisu ciljane prema onome što mogu biti najvažnije prepreke ekonomskom rastu u datom kontekstu. Trik je u tome da se pronađu one oblasti u kojima će reforme dati najbolje rezultate. U suprotnom, reformisti su osuđeni na tzv. pristup vodeno-g topa (“spray-gun approach”): oni će ‘ispaliti’ reforme na što je više mogućih oblasti, nadajući se da će se neke od meta biti one prave. Uspešna strategija rasta, međutim, najpre polazi od identifikacije najvažnijih ograničenja.

Ali da li se ovo zaista i može učiniti? U Hausmann, Rodrik i Velasco (2005), razradili smo okvir za koji verujemo da daje pozitivan odgovor. Započnemo osnovnom ali moćnom taksonomijom (vidite sliku 1.). U siromašnoj zemlji, ekonomska aktivnost mora biti ograničena barem jednim od naredna dva faktora: *ili* je trošak finansiranja previsok, *ili* je privatni prinos na investicije prenizak. Ako je prinos prenizak, to zauzvrat potiče *ili* od toga što je ekonomski (društveni) prinos nizak *ili* zato što postoji velika razlika između društvenog i privatnog prinosa (t.j. nisko individualno prisvajanje koristi; “private appropriability”). Prvi korak dijagnostičke analize je ustanoviti koji od ovih faktora preciznije određuje uslove u datom ekonomskom sistemu.

Srećom, moguće je ostvariti napredak jer svaki od ovih sindroma odašilje različite skupove dijagnostičkih signala ili proizvodi različite dinamike ekonomskih pojava. Na primer, u privredi koja je ograničena troškom finansiranja očekivali bismo visoke kamatne stope, veću tražnju od ponude kredita, onoliko visok deficit tekućeg računa koliko to ograničenje u stranom zaduživanju dozvoljava, i preduzetnike prepune investicionih ideja. U takvoj privredi, eksterno povećanje sredstava za ulaganja, recimo putem strane pomoći ili inodoznaka, bi pre svega podiglo proizvodne investicije i druge produktivne ekonomske aktivnosti a ne potrošnju ili investicije u nekretnine. Ovakvo objašnjenje prilično precizno opisuje slučajeve kao što su na primer Brazil ili Turska. Nasuprot tome, u privredi koja je ograničena niskim privatnim prinosima, kamatne stope biće niske, banke će imati višak likvidnosti, ponuda kredita nadmašiće tražnju, tekući račun biće uravnotežen ili u suficitu, i preduzetnici će biti više zainteresovani da svoj novac plasiraju u Majami ili Ženevu nego da ga ulože kod kuće. Priliv sredstava kroz stranu pomoć ili doznake korišćiće se tada za potrošnju, nekretnine ili finansiranje odliva kapitala. Ovakva situacija karakteriše zemlje kao što su El Salvador i Etiopija.

**Slika 1. Dijagnostika rasta**



Kada uočimo da je problem niska stopa prinosa, dalje treba ustanoviti da li je uzrok tome niska društvena stopa ili niska stopa individualnog prisvajanja. Niska društvena stopa prinosa može se javiti usled niskog nivoa ljudskog kapitala, loše infrastrukture, nepovoljnih geografskih uslova i drugih sličnih razloga. Opet, moramo tražiti dijagnostičke signale. Ako je nizak nivo ljudskog kapitala (bilo usled niskog nivoa obrazovanja ili loše zdravstvene situacije) značajna prepreka rastu, za očekivati je da su prinosi na obrazovanje ili premija na posredovanje veština visoki. Ako je problem infrastruktura, onda bismo lako identifikovali uska grla u transportu ili prenosu energije, privatne firme koje bi same organizovale ponudu neophodnih usluga, itd.

Niska stopa individualnog prisvajanja koristi – t.j. velika razlika između privatnog i društvenog prinosa – može nastati pod dvema grupama okolnosti. Jedna grupa vezana je za institucionalno i ekonomsko okruženje: porezi mogu biti previsoki, pravo svojine neadekvatno zaštićeno, visoka inflacija može generisati prevelike rizike, sukobi na relaciji rad-kapital mogu ugušiti preduzetništvo, itd. Druga grupa vezana je za tržišne poremećaje kao što su prenos tehnologije, neadekvatna koordinacija, i problem ekonomskog “samo-otkrice” (t.j. neizvesnost u pogledu osnovne troškovne strukture privrede, videti Hausmann i Rodrik 2003). Opet, treba tražiti signale za svaki od ovih faktora. Ponekad dijagnostička

analiza ide jednom određenom stazom ne zbog direktnih dokaza već zato što su druge opcije isključene.<sup>12</sup>

Moguće je izvesti ovakvu vrstu analize na daleko finijem nivou disagregacije, i zaista, svaka praktična primena ovog pristupa zahteva mnogo više detalja nego što je ovde predočeno. Ali ja se nadam da je ovim dočarana korist eksplicitno dijagnostičkog pristupa. Čak i rudimentarna primena ovog pristupa može ponekad otkriti važne rupe ili nedostatke tradicionalnih paketa reformi. Na primer, kada je trošak finansiranja važna prepreka (kao što se čini da je slučaj u Brazilu), institucionalne reforme usmerene ka unapređenju poslovne klime (t.j. smanjenje birokratije, snižavanje poreza, itd.) ne samo da će biti neefektivne (s obzirom da problem nije u investicionoj tražnji), već mogu biti i kontraproduktivne (s obzirom da će povećanje investicione tražnje pojačati pritisak na kamatne stope).

### ***Drugi korak: Oblikovanje mera***

Nakon što su ključni problemi identifikovani, potrebno je okrenuti se praktičnim merama kojima će oni biti adresirani. Ključno u ovom koraku je koncentrisati se na poremećaje koji proističu iz prepreka uočenih u prethodnom koraku. Princip ciljanosti mera šalje jednostavnu poruku: mere treba ciljati što je bliže moguće prema uzrocima poremećaja. Dakle, ako je na primer nedostatak kredita glavno ograničenje, i problem je rezultat nedostatka konkurencije i visoke bankarske marže, odgovarajući odgovor je u smanjenju prepreka konkurenciji u bankarskom sektoru.

Mada jednostavna, ova najbolja rešenja ipak nisu uvek najoptimalnija, i zaista nekad mogu biti kontraproduktivna. Razlog je taj što mi neophodno operišemo u nesavršenom ("second-best") okruženju koje sadrži druge poremećaje ili administrativne i političke prepreke. U oblikovanju mera, moramo biti svesni potencijalnih nepredviđenih komplikacija i neželjenih posledica. Dozvolite mi da se vratim primeru iz Kine. Formalna svojinska prava u kineskim mesnim i gradskim preduzećima data su ne privatnim licima ili centralnoj vlasti, već lokalnim (mesnim i gradskim) vlastima. Sa aspekta najoptimalnijih ("first-best") reformi, ova preduzeća su problematična jer, ukoliko je cilj da se stimulišu privatne investicije i preduzetništvo, bilo bi daleko bolje ustanoviti pravo privatne svojine (kao što je učinjeno u Rusiji i drugim istočnoevropskim zemljama u tranziciji). Ali logika najoptimalnijeg rešenja nije korisna u ovom slučaju, jer se sistem privatne svojine zasniva na efikasnom pravosuđu koje omogućava izvrše-

<sup>12</sup> Tako smo na primer u slučaju El Savladora otkrili da je "samootkrice" važna prepreka delom zato što je bilo vrlo malo indicija u korist drugih, tradicionalnih objašnjenja (Hausmann i Rodrik 2005).



nje prava svojine i ugovora. U odsustvu takvom pravnog sistema, formalna svojinska prava ne vrede puno, kao što su manjinski akcionari u Rusiji brzo otkrili. Sve dok efikasno sudstvo i pravosuđe nisu uspostavljeni, smislenije je najoptimalnije iskorisiti postojeće stanje i naterati preduzetnike u partnerstva sa najverovantijim stvarnim arbitrima, lokalnim vlastima. Upravo to je učinjeno putem mesnih i gradskih preduzeća. Lokalne vlasti bile su vrlo zainteresovane da omoguću razvoj ovih preduzeća s obzitom da je im je njihov udeo obezbeđivao direktne prihode. U okruženju karakterističnom za Kinu, svojinska prava efektivno su bila sigurnija pod direktnom kolektivnom lokalnom kontrolom nego što bi verovatno bila u režimu baziranom na privatnoj svojini.

Ovakvi primeri se lako nalaze drugde (Rodrik 2005a). Kao dodatnu ilustraciju, razmotrite slučaj integracije u globalnu ekonomiju. Donosioci odluka u zemljama kao što su Južna Koreja i Tajvan u ranim šezdestima, i Kina u kasnim sedamdesetim postavili su kao osnovni cilj povećanje učešća u globalnom ekonomskom sistemu. Za zapadnog ekonomistu, najpreči način da se ovo ostvari bio bi da se smanje ili eliminišu prepreke uvozu i stranim investicijama. Umesto toga, ove zemlje postigle su isti cilj (smanjenje sklonosti ekonomskih mera protiv otvorenosti) nekonvencionalnim pristupima. Južna Koreja i Tajvan koristili su izvozne mete i izvozne subvencije firmama. Kina je razvila specijalne ekonomske zone u kojima su strani investitori uživali bescarinski režim. Ova nekonvencionalna rešenja su verovatno primenjena zato što su izazivala niže troškove i manje pritiska na postojeće društvene dogovore.

### ***Treći korak: Institucionalizacija reformi***

Priroda prepreka rastu vremenom će se nužno menjati. Na primer, obrazovanje ne mora isprva biti prepeka, ali kako investicije budu rasle i preduzetništvo se razvijalo ono će to postati osim ako broj i kvalitet škola takođe ne poraste tokom vremena. U Hausmann, Rodrik i Velasco (2005) smo ilustrovali ovaj problem na primeru Dominikanske Republike. Ova zemlja uspeła je da nizom ciljanih reformi stimuliše investicije u turizam i reeksportnu industriju. Ali ona je propustila da sprovede institucionalne reforme koje bi obezbedile održivost i otpornost ekonomskog rasta – naročito u oblasti nadzora i regulacije finansijskog sektora. Kada su posledice terorističkih napada na Sjedinjene Države dovele do smanjenja broja turista, zemlja je platila visoku cenu. “Ponzi šema” (situacija u kojoj su kratkoročni prinosi vrlo visoki, i finansiraju se iz kratkoročnih sredstava bez odgovarajućeg pokrića bilansnog rizika, prim. prev.) koja je postojala u bankarskom sektoru je propala, i sređivanje stanja koštalo je vladu 20 procenata BDP-a, vodeći ekonomiju u silaznu spiralu. Ispostavilo se da je ekonomija nadrasla svoje slabe institucionalne temelje. Isto bi se moglo reći za Indoniziju, gde je finansijska kriza 1997.-98. godine izazvala poptuni ekonomski i politički kolaps.

Slično se tek može ispostaviti za Kinu ukoliko ona ne ojača vladavinu prava i omogući dublju demokratizaciju.

Šta je neophodno da bi se održao ekonomski rast? Dve vrste institucionalnih reformi postaju ključne tokom vremena. Prvo, neophodno je održati dinamičnost proizvodnje. Okriće rezervi prirodnih resursa, izvoz kroz re-eksportne sektore ili sporazum o slobodnoj trgovini mogu podstaći rast u ograničenom periodu. Ekonomske mere moraju omogućiti da se ovaj zamah održi pre svega kroz diverzifikaciju u druge sektore sa potencijalom izvoza. U suprotnom, rasta jednostavno ponestane. Ono što iskače u iskustvu istočnoazijskih zemalja je njihov kontinuirani fokus na potrebe realnog sektora i naglasak na adaptaciju i diverzifikaciju tehnologije.

Druga oblast koja zahteva pažnju je jačanje domaćih institucija za regulaciju konflikata. Najčešći uzrok kolapsa epizoda rasta je nemogućnost prevazičenja posledica eksternih šokova – na primer, promena uslova trgovine i odliv kapitala. Jačanje privrede protiv ovakvih šokova uključuje unapređenje vladavine prava, učvršćivanje (ili stvaranje) demokratskih institucija, kreiranje mehanizama participacije, i stvaranje sistema socijalne zaštite. Kada takve institucije postoje i funkcionišu, makroekonomska i druga prilagođavanja mogu biti preduzeta relativno glatko. Kada one nisu na mestu, rezultat su distributivni sukobi i ekonomski kolaps (Rodrik 1999). Različita iskustva Južne Koreje i Indonezije nakon azijske finansijske krize 1997.-98. instruktivan su primer u ovom pogledu.

Institucionalne reforme u ovim oblastima nije lako sprovesti i za njih je potrebno vreme. Ekonomska nauka tupično daje vrlo malo uputstava o tome kako ih izvesti (Avinash K. Dixit 2004). Ali poenta je da ove teškoće ne treba da stoje na putu formulisanja manje ambicioznih, selektivnijih, i pažljivije ciljanih mera koje mogu imati vrlo snažne efekte na ekonomski rast u kratkom roku. Ono što je potrebno da bi se *održao* rast ne treba pomešati sa onim što je potrebno da bi se rast *pokrenuo*.

## VII Zaključak

Vreme je ovde za priznanje. Kao što je prethodna diskusija trebalo da učini jasnim, ja smatram “Lekcije iz reformi” korisnim i važnim dokumentom u ne maloj meri zato što je centralna tema nalik onoj koju ja i moje kolege okupljene u Kennedi školi (na univerzitetu Harvard, prim. prev.) zagovaramo već neko vreme (videti naročito Rodrik 2005a; Hausmann, ORdrik i Velasco 2005; i Hausmann, Pritchett i Rodrik 2005). Prijatno i ohrabrujuće je videti da se naše ideje ozbiljno razmatraju, naročito u instituciji koju smo često kritikovali. Izveštaj Svetske banke daje mi kompliment i na drugi način: jedan od dva citata sa kojima studija

počinje uzet je iz mog rada (drugi je iz rada Al Harberger-a). I ja uzvraćam kompliment time što sam na koricama podržao studiju.<sup>13</sup> Da urednik ovog časopisa (*Journal of Economic Literature*, prim. prev.) nije insistirao, ne bih smatrao odgovarajućim da napišem ovaj pregledni članak.

Ipak, voleo bih da mislim da pohvalna nota ovog teksta nije samo izraz polaskanog ega. Dolazeći iz institucije koja je bila jedan od ključnih arhitekata ekonomskih reformi u poslednjih dvadeset godina, “Lekcije iz reformi” je zaista interesantan dokument: on je i *mea culpa* i putokaz napred. Tera nas da mislimo više i dublje o ekonomiji reformi nego o bilo čemu drugom. Upozarava nas da budemo skeptični prema sveobuhvatnim, jedinstvenim rešenjima nametnutim ‘od gore’ (“top-down”) – bez obzira koliko dobronamerna ona bila. I podseća nas da neophodna ekonomska analiza – koliko god teška bila u odsustvu nekontroverznih pravila – mora da se sprovodi od slučaja do slučaja.

Ovo bi trebalo da bude muzika za uvo svakog ekonomiste. Najposle, ono što razdvaja profesionalne ekonomiste od ideologa je da su pripremani da čine uslovne tvrdnje: mera *A* se preporučuje jedino ako su ispunjeni uslovi *x*, *y* i *z*.<sup>14</sup> Razboriti ekonomski saveti podrazumevaju jasno artikulisane konkretne predloge pretočene iz analiziranih postojećih uslova. Čini se da je u mišljenju o ekonomiji reformi u zemljama u razvoju često zaboravljan ovaj jednostavan ali suštinski princip, te da se često pribegavalo *a priori* i mehaničkom pristupu. Njegovo ponovno otkriće prema tome predstavlja dobru vest ne samo za siromašne zemlje već i za ekonomsku profesiju.

---

<sup>13</sup> Da dopunimo “incestoidnost” ove veze, Lant Pritchett, moj koautor za Hausmann, Pritchett, i Rodrik (2005), služio je kao glavni autor za dva poglavlja u studiji Svetske banke.

<sup>14</sup> Kao izandala ali ipak korisna ilustracija može poslužiti liberalizacija trgovine, koja je jedna od najčešćih reformi predlaganih zemljama u razvoju (uglavnom bezuslovno) (Rodrik 2005a). Ekonomska teorija kaže da liberalizacija trgovine sigurno vodi rastu samo ako je ispunjena duga lista uslova: liberalizacija mora biti poptuna, ili je potrebno uzeti u obzir potencijalno veoma komplikovanu strukturu supstitucije i komplementarnosti među ograničenim dobrima. Ne smeju postojati mikroekonomske tržišne imperfekcije osim konkretnih trgovinskih restrikcija, ili ako već postoje, posledične interakcije ne smeju biti nepovoljne. Dotična privreda mora biti “mala” u odnosu na svetsko tržište, ili liberalizacija mora biti takva da ne postavi privredu na pogrešnu stranu “optimalnog nivoa carinske zaštite”. Ekonomija mora funkcionisati na nivou pune zaposlenosti, ili monetarne i fiskalne vlasti moraju da imaju efektivne instrumente za upravljanje agregatnom tražnjom. Društvo ne sme negativno da oceni redistributivne efekte liberalizacije na dohodak, ili ako to čini, moraju postojati transferni poreski instrumenti koji bi pomogli ali koji ne nose visoke dodatne troškove. Ne sme postojati nepovoljan uticaj na fiskalni bilans, ili ako je prisutan, moraju se naći alternativni i brzi načini da se nadomesti gubitak fiskalnih prihoda. Liberalizacija mora biti politički održiva i kredibilna kako ekonomski učesnici ne biti strahovali ili očkivali zaokret. Još duža lista uslova potrebna je da bi liberalizacija dovela do *ekonomskog rasta*, t.j. da bi obezbedila više od statičkih Harbergerovih trouglova. Dok teorija drugog najoptimalnijeg rešenja (“second-best”) ne treba da nas potpuno obuzme, ne treba ni da je se tako lako odričemo kao što često činimo pri davanju ekonomskih saveta.

## Literatura

- Acemoglu, Daron, Simon Johnson, and James A. Robinson. 2001. "The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation." *American Economic Review*, 91(5): 1369–1401.
- Ancharaz, Vinaye D. 2003. "Determinants of Trade Policy Reform in Sub-Saharan Africa." *Journal of African Economies*, 12(3): 417–43.
- Chen, Shaohua, and Martin Ravallion. 2004. "How Have the World's Poorest Fared since the Early 1980s?" World Bank Policy Research Working Paper 3341.
- Collier, Paul, and David Dollar. 2001. "Can the World Cut Poverty in Half? How Policy Reform and Effective Aid Can Meet International Development Goals." *World Development*, 29(11): 1787–1802.
- Diaz-Alejandro, Carlos. 1985. "Good-Bye Financial Repression, Hello Financial Crash." *Journal of Development Economics*, 19(1–2): 1–24.
- Dixit, Avinash K. 2004. *Lawlessness and Economics: Alternative Modes of Governance*. Princeton: Princeton University Press.
- Easterly, William. 2005. "National Policies and Economic Growth: A Reappraisal." In *Handbook of Economic Growth, Vol. 1A*, ed. P. Aghion and S. Durlauf. Amsterdam: North-Holland, 1015–59.
- Easterly, William, and Ross Levine. 2003. "Tropics, Germs, and Crops: How Endowments Influence Economic Development." *Journal of Monetary Economics*, 50(1): 3–39.
- Glaeser, Edward L., Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, and Andrei Shleifer. 2004. "Do Institutions Cause Growth?" *Journal of Economic Growth*, 9(3): 271–303.
- Hausmann, Ricardo, Lant Pritchett, and Dani Rodrik. 2005. "Growth Accelerations." *Journal of Economic Growth*, 10(4): 303–29.
- Hausmann, Ricardo, and Dani Rodrik. 2003. "Economic Development as Self-Discovery." *Journal of Development Economics*, 72(2): 603–33.
- Hausmann, Ricardo, and Dani Rodrik. 2005. "Discovering El Salvador's Production Potential." *Economia*, (6)1: 43–102.
- Hausmann, Ricardo, Dani Rodrik, and Andrés Velasco. 2005. "Growth Diagnostics." John F. Kennedy School of Government, Harvard University. Mimeo.
- Jones, Benjamin F., and Benjamin A. Olken. 2005. "The Anatomy of Start-Stop Growth." NBER Working Papers, no. 11528.
- Krueger, Anne O. "Meant Well, Tried Little, Failed Much: Policy Reforms in Emerging Market Economies", remarks at the Roundtable Lecture at the Economic Honors Society, New York University, March 23, 2004.
- Kuczynski, Pedro-Pablo, and John Williamson, eds. 2003. *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*. Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- Naim, Moises. 1999. "Fads and Fashion in Economic Reforms: Washington Consensus or Washington Confusion?" Paper Prepared for the IMF Conference on Second Generation Reforms, Washington, D.C.
- Nellis, John. 2003. "Privatization in Africa: What Has Happened? What Is To Be Done?" Center for Global Development Working Paper 25.

- Nelson, Richard R. 1956. "A Theory of the Low-Level Equilibrium Trap in Underdeveloped Economies." *American Economic Review*, 46(5): 894–908.
- Rodríguez, Francisco. 2005. "Cleaning Up the Kitchen Sink: On the Consequences of the Linearity Assumption for Cross-Country Growth Empirics." Unpublished.
- Rodrik, Dani. 1999. "Where Did All the Growth Go? External Shocks, Social Conflict, and Growth Collapses." *Journal of Economic Growth*, 4(4): 385–412.
- Rodrik, Dani. 2005a. "Growth Strategies." In *Handbook of Economic Growth, Vol. 1A*, ed. P. Aghion and S. Durlauf. Amsterdam: North-Holland, 967–1014.
- Rodrik, Dani. 2005b. "Why We Learn Nothing from Regressing Economic Growth on Policies." Unpublished.
- Rodrik, Dani, Arvind Subramanian, and Francesco Trebbi. 2004. "Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development." *Journal of Economic Growth*, 9(2): 131–65.
- Rosenstein-Rodan, Paul N. 1943. "Problems of Industrialization of Eastern and South-Eastern Europe." *Economic Journal*, 53: 202–11.
- Sachs, Jeffrey D., John W. McArthur, Guido Schmidt-Traub, Margaret Kruk, Chandrika Bahadur, Michael Faye, and Gordon McCord. 2004. "Ending Africa's Poverty Trap." *Brookings Papers on Economic Activity*, (1): 117–216.
- Singh, Anoop, Agnes Belaisch, Charles Collyns, Paula De Masi, Reva Krieger, Guy Meredith, and Robert Rennhack. 2005. "Stabilization and Reform in Latin America: A Macroeconomic Perspective of the Experience since the 1990s." IMF Occasional Paper 238
- U.N. Millennium Project. 2005. *Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*. New York: United Nations.
- Williamson, John, ed. 1990. *Latin American Adjustment: How Much Has It Happened?* Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- Williamson, John. 2000. "What Should the World Bank Think about the Washington Consensus?" *World Bank Research Observer*, 15(2): 251–64.
- World Bank. 2005. *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*. Washington, D.C.: World Bank.

**Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? A Review of the World Bank's Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform**

**Abstract:** Proponents and critics alike agree that the policies spawned by the Washington Consensus have not produced the desired results. The debate now is not over whether the Washington Consensus is dead or alive, but over what will replace it. An important marker in this intellectual terrain is the World Bank's Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform (2005). With its emphasis on humility, policy diversity, selective and modest reforms, and experimentation, this is a rather extraordinary document demonstrating the extent to which the thinking of the development policy community has been transformed over the years. But there are other competing perspectives as well. One (trumpeted elsewhere in Washington) puts faith on extensive institutional reform, and another (exemplified by the U.N. Millennium Report) puts faith on foreign aid. Sorting intelligently among these diverse perspectives requires an explicitly diagnostic approach that recognizes that the binding constraints on growth differ from setting to setting.

*Prevod: Mr Marko Klačnja*