

WASHINGTONSKI KONSENZUS

mr. sc. Marina KESNER-ŠKREB
Institut za javne financije, Zagreb

Pojmovnik*
UDK 338.1
JEL O38

Priča o *washingtonskom konsenzusu* vuče korijene iz 1989. godine, kada je Institut za međunarodnu ekonomiku (Institute for International Economics) u Washingtonu, DC, organizirao konferenciju o Latinskoj Americi. Valja znati da u to doba nije postojala jedinstvena politika (platforma) institucija¹ o tome kako riješiti dužničku krizu u Latinskoj Americi. Stoga su pozvani brojni autori koji su trebali iznijeti svoje mišljenje kako pomoći tim zemljama da riješe svoje ekonomske probleme. Kao podlogu za tu konferenciju John Williamson² pripremio je tekst u kojemu je objasnio deset reformi za koje je smatrao da čine minimum za koji se ekonomska struka slaže da ih svaka zemlja treba poduzeti (odatle riječ konsenzus). Kako je bila riječ o institucijama sa sjedištem u Washingtonu, DC, nazvao ih je *washingtonskim konsenzusom*.

Ponovimo, riječ je o skupini tržišno usmjerenih reformi koje su trebale pomoći stagnirajućim državnim gospodarstvima Latinske Amerike u ponovnom privlačenju privatnog kapitala u regiju (iz koje je taj kapital pobjegao zbog krize). Paket reformi naglašavao je makroekonomsku disciplinu (posebno fiskalnu), tržišno gospodarstvo i otvorenost prema svjetskoj ekonomiji (posebno prema slobodnoj trgovini i izravnim stranim ulaganjima) kao osnovama za oživljavanje gospodarstva.

Navodimo deset “zapovijedi” *washingtonskog konsenzusa*.

Fiskalna disciplina. Te su zemlje uglavnom imale velike fiskalne deficite koji su stvarali platnobilančne probleme i inflaciju. Stoga je fiskalna disciplina postala nužnost. Inflacija je najviše pogadala siromašne, jer su bogati vrijednost svog novca mogli sačuvati prebacivanjem u inozemstvo i/ili pretvaranjem u druge valute.

Preusmjeravanje javnih rashoda. Cilj te mjere jest usmjeravanje javnih rashoda u osnovnu zdravstvenu zaštitu, obrazovanje i infrastrukturu, čime bi se potaknuo rast i pomoglo najsiromašnijim slojevima stanovništva.

* Prilježeno (*Received*): 21.5.2004.
Prihvaćeno (*Accepted*): 28.5.2004.

¹ Misli se na važne institucije sa sjedištem u Washingtonu, DC, a to su Međunarodni monetarni fond, Svjetska banka, Ministarstvo financija SAD-a te Središnja banka SAD-a.

² Ekonomist zaposlen u Institute for International Economics u Washingtonu, DC, SAD.

Porezna reforma. Cilj reforme je formiranje poreznog sustava sa što širom poreznom osnovicom i umjerenim graničnim poreznim stopama.

Liberalizacija kamatnih stopa. Ta mjera podrazumijeva financijsku liberalizaciju, no kao što je kasnije sam autor priznao, ona ne treba biti brza i uz nju je nužno razvijati i kvalitetnu prudencijalnu superviziju financijskih institucija.

Konkurentski tečaj. Williamson je smatrao da tečajna politika mora biti takva da osigurava konkurentnost izvoza. Iako se zalagao za tzv. hibridna tečajna rješenja, struka je sve više smatrala da su za tečaj prihvatljiva samo ekstremna rješenja, a to je ili čvrsto vezanje tečaja za neku valutu – sidro ili potpuno prepuštanje plutanja tečaja tržišnim silama.

Liberalizacija trgovine. Iako se liberalizacija trgovine smatra nužnom reformom, postoje dvojbe o brzini kojom bi se ona trebala provoditi. No postignut je konsenzus o smjeru njezina kretanja.

Liberalizacija inozemnih izravnih investicija. Ponajprije je riječ o liberalizaciji kapitalnog računa bilance plaćanja pojedine zemlje (preciznije, izravnih ulaganja). Williamson tvrdi da se on nije zalagao za potpunu liberalizaciju kapitalnih tokova.

Privatizacija. Ideja privatizacije bila je široko prihvaćena. Prema Williamsonu, važno je kako se ona provodi: ona može biti popraćena snažnom korupcijom, tijekom koje se imovina prenosi povlaštenoj eliti za cijenu koja iznosi samo mali dio stvarne vrijednosti imovine. No činjenica je da, provodi li se na ispravan način, privatizacija donosi niz koristi: bolju kvalitetu usluga i razvoj konkurentskog tržišta.

Deregulacija. Deregulacija ne znači odbacivanje bilo kakvih pravila. Ona znači smanjivanje prepreka za ulazak na trži-

šte i izlazak s njega, no uz zadržavanje regulacije na području zaštite okoliša, sigurnosti ili državne regulacije nekonkurentskih industrija.

Vlasnička prava. Kao uvjet za transparentno tržišno poslovanje potrebno je jasno postaviti vlasnička prava. To se posebno odnosi na siromašnije, kojima treba omogućiti da imaju prava vlasništva uz razumne troškove.

Zanimljivo je primijetiti da se prva tri pravila odnose na fiskalni sustav, u širem smislu na javne financije, a prema Williamsonu, te su mjere najmanje sporne od svih predloženih.

Iako se deset pravila *washingtonskog konsenzusa* odnosilo na minimum zajedničke politike prema rješavanju krize u Latinskoj Americi, ubrzo su se ta pravila počela smatrati svojevrsnom "manтром" ekonomskih reformi u svijetu uopće. Štoviše, s vremenom je *washingtonski konsenzus* postao ne samo nadomjestak za centralno planiranje i za uvozno supstitutivne strategije, već je smatran tipičnim primjerom neoliberalnih, slobodnotržišnih ekonomskih ideja. Iako se sam autor često borio protiv posljednje interpretacije, činjenica je da se *washingtonski konsenzus* vezuje upravo uz reforme slobodnog tržišta.

Nadalje, i sam autor misli kako je deset nužnih reformi, u kojima je jak naglasak na liberalizaciji, primjereno situaciji u zemljama Latinske Amerike 1989. godine i ne može se interpretirati kao agenda za sve zemlje u svim razdobljima. I u samoj Latinskoj Americi uspjeh konsenzusa bio je dvojbjen. Početkom 1990-ih proračuni su postali uravnoteženiji, inflacija niža, smanjila se vanjska zaduženost i zabilježen je gospodarski rast. No u mnogim zemljama nezaposlenost je porasla, a siromaštvo je postalo raširenija pojava nego pri-

je. Otvorenost tržišta učinila je mnoge zemlje ranjivijima na učinke globalizacije kao što je pojačan priljev kratkoročnoga privatnog kapitala koji zemlju napušta brže nego što je u nju ušao.

Između 1994. i 1999. godine velike su se financijske krize proširile i na druge dijelove svijeta, posebno na Jugoistočnu Aziju i Rusiju i snažno su uzdrmale životni standard stotina milijuna ljudi. Kriza se širila iz zemlje u zemlju i ekonomisti su se počeli baviti pitanjem razmjera, dinamike i posljedica deregulacije i liberalizacije. Prevladalo je mišljenje da tržišno usmjerene reforme, uz potrebnu makroekonomsku ravnotežu, nisu ispunile očekivanja. Postalo je jasno da washingtonski plan reformi mora doživjeti određene izmjene. Kao što je već rečeno, jedino oko čega su se ekonomisti potpuno složili bila su prva tri fiskalna kriterija: fiskalna disciplina, preusmjerenje javnih rashoda i porezna reforma. Ekonomisti su se složili i oko toga da su za dugoročan i održiv ekonomski rast potrebne investicije u ljudski kapital, obrazovanje i zaštitu okoliša te snažna državna regulativa. Sve je to rezultiralo i formalnim kritikama *washingtonskog konsenzusa*.

Do danas su se iskristalizirale uglavnom dvije snažne kritičke struje *washingtonskog konsenzusa*: jedna se kritika odnosi na to da on zanemaruje razvoj institucija, a druga da je zapostavio rješavanje problema neravnomjerne raspodjele, odnosno siromaštva. Osim makroekonomske stabilnosti, privatizacije i liberalizacije što ih propovijeda *washingtonski konsenzus*, čini se da su upravo razvoj institucija i raspodjela dohotka dva temelja bržeg razvoja manje razvijenih zemalja. Razvojna ekonomika došla je do vrlo jasne spoznaje o krucijalnoj ulozi institucija u osiguravanju efikasnog funkcioniranja gospodarstva. Tako su Ross Levine i William Ea-

sterly u svojem radu iz 2002. godine zaključili kako je jedina varijabla koja može objasniti različitost dosegnutog stupnja razvoja neke zemlje upravo razvijenost institucija. Što su institucije razvijenije, i zemlja je razvijenija. Sljedeća kritika odnosila se na raspodjelu dohotka. Postoje dva načina kako siromašni mogu postati bogatiji: jedan je povećanje ukupnoga ekonomskog kolača, čime svi dobivaju više. Drugi je način da se postojeći kolač drugačije preraspodijeli. Dohodak se obično preraspodjeljuje putem fiskalnog sustava: progresivnim oporezivanjem bogatih, od čijih se prihoda financira npr. socijalno osiguranje siromašnih. Kritičari *konsenzusa* tvrde kako je mnogo važnije od fiskalne preraspodjele raspodjelu dohotka poboljšati mjerama koje će siromašnima učiniti dostupnim sredstva kojima će se izvući iz siromaštva. Kao mjere koje će siromašnima omogućiti lakši pristup sredstvima obično se navode obrazovanje, razvoj mikropoduzeća i mikrokreditiranja te, u nekim slučajevima, agrarna reforma koja će im omogućiti pristup zemlji.

Rasprava o pravom cilju konsenzusa, uporabi te sintagme, njezinim dobrim i lošim obilježjima nije ni danas završena. Govori se i o *postwashingtonskom konsenzusu*, o potrebi njegove dogradnje, potpunog odbacivanja itd. Istina, s vremenom je sam pojam *washingtonski konsenzus* toliko promijenio svoj izvorni sadržaj da je vjerojatno bolje odustati od njegova budućeg korištenja i time izbjeći daljnje konfuzije. Pitanja poput onoga koji je to skup mjera i faktora što mogu ubrzati ukupni (a unutar toga i ekonomski) razvoj neke zemlje u struci ni dandanas nemaju jedinstveni odgovor. Jednako je tako vrlo vjerojatno da ne postoji skupina jednostavnih recepata koja odgovara svim zemljama u svakom vremenskom trenutku njihova ra-

zvoja. Stoga je najbolje pozorno pratiti nova teoretska znanja i iskustva uspješnih zemalja te ih primijeniti na razvoj pojedine zemlje.

LITERATURA

Levine, R. and Easterly, W., 2002. "Tropics, Germs, and Crops: How Endowments Influence Economic Development". *Centre for Global Development, Working Paper* No. 15.

Stiglitz, E. J., 1998. "More Instruments and Broader Goals: Moving toward the Post-Washington Consensus". *United Nations University, WIDER Annual Lecture* 2.

Williamson, J., 2000. "What Should the World Bank Think about the Washington Consensus?". *The World Bank Research Observer*, 15 (2), 251-64.

Williamson, J., 2003. "From Reform Agenda". *Finance and Development*, (September), 10-13.