

*Александар Новаковић**

„НЕОЛИБЕРАЛИЗАМ“ И ТРАНЗИЦИЈА

*- критички осврт на тезу о „неолибералном“ карактеру српске транзиције***

Сажетак

У овом раду преиспитује се заснованост тезе групе аутора о неолибералном карактеру српске транзиције, помоћу анализе која се одвија на два нивоа: нивоу идеолошке оријентације реформатора, и нивоу остварених и емпиријски проверљивих „неолибералних“ мера. У случају првог, документује се изостанак програмског неолиберализма политичких актера задужених за реформу земље од 2000. године. У случају другог, анализом имплементације четири кључна параметра неолибералне стратегије у току транзиције (редукција социјалне државе, демонтажа гломазне администрације, повлачење државе из економије уз дерегулацију тржишта и брзог и ороченог процеса приватизације) показује се да ова теза нема емпиријску поткрепљеност. На основу ових разлога изводи се закључак да се ова теза мора одбацити.

Кључне речи: неолиберализам, транзиција, институционални капацитети, економске слободе, реформе

Упоришну тачку доминантног правца критике досадашњег тока транзиције представља теза по којој се у Ср-

* Институт за политичке студије, Београд.

** Овај рад је настао у оквиру пројекта бр. 179009, који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

бији након петооктобарских промена спроводе реформе по „неолибералном“ моделу (Голубовић 2004; Гавриловић, Јовановић 2011; Смиљковић 2011; Ковачевић 2012). По тој тези, видљиве идеолошке разлике и међусобно супротстављајуће политике влада које су сукцесивно вршиле власт од 2001. до данас, прикривају једно њихово дубинско слагање – принципијелно опредељење за имплементацију „неолибералне агенде“.¹ На основу ове критике следи да се постојеће разлике у изабраним стратегијама и практичним политикама приписују било аутентичној привржености генералној стратегији једних, било невољном испуњавању екстерно наметнутих неолибералних мера других влада.² С друге стране, прелиминарна анализа планираних мера и остварених резултата влада у спровођењу „неолибералних“ реформи наговештава другачију оцену укупног карактера дванаестогодишње транзиције у Србији. Наиме, уочава се значајна дискрепанца између циљева које критика реформских процеса приписује реформским владама и остварених резултата ових влада по питању тих циљева. Другим речима, анализа дванаестогодишњег транзиционог биланса упућује на закључак да се теза по којој су „неолиберално“ усмерене реформске владе спроводиле „неолибералну“ реформску политику не може емпиријски поткрепити. Задатак овог рада јесте да се преиспита полазна основа ове критике (теза о „неолибералном“ карактеру српске транзиције) и то на основу неколико базичних параметара подложних емпиријској евалуацији, и да се уједно понуди ваљана карактеризација транзиционих кретања у Србији.

1 У својој критици правца постсоцијалистичке трансформације неки аутори иду толико далеко да овај процес називају „транзиционом неолибералном транзицијом“ (Вујовић, Мацура, Гверо 2011).

2 Тако, на пример, прва транзициона влада (нерачунајући прелазну „троминистарску“ администрацију) Зорана Ђинђића (2001-2003) могла би се сврстати у прву категорију, као и њена једногодишња наследница на челу са премијером Зораном Живковићем (2003-2004). Влада Војислава Коштунице (2004-2007) представљала би егземпларан пример другог типа владе која одређене реформске мере спроводи „невољно“ и у смислу „изнуђених“ потеза (али их ипак спроводи), док би друга, реконструисана влада Војислава Коштунице (2007-2008), као и њена наследница на челу са премијером Мирком Цветковићем (2008-2012) могле бити сврстане у средњу категорију, између прве и друге.

Пре него што се упустимо у даље разматрање ове проблематике ваљало би оправдати употребу термина „неолиберализам“ у овом раду (или кованице „неолибералне реформе“), тим пре што је распрострањено коришћење овог појма често недовољно прецизно, магловито и чак погрешно (Ганев 2005). На другом месту показано је зашто овај појам, као и њему одговарајућа генерална теорија не поседује квалитет једне добро засноване научне теорије и ваљаног експланаторног модела (Новаковић 2012; Ganev 2005). Овде ћемо ипак, оставити по страни ту димензију разматрања проблематике значења појма „неолиберализам“ и провизорно прихватити легитимност његове употребе у оном смислу у коме то прихватају и заступници тезе о неолибералном карактеру реформи. Дакле, циљ је да се сама критика теорије неолиберализма анализира полазећи од њој подразумеваног садржаја речи „неолиберализам“.

По схватању критичара реформи које се описују као „неолибералне“ сâм појам неолиберализма треба да значи идејну оријентацију, политички покрет и историјске процесе који за циљ имају инсталирање „тржишне доминације“ или „тржишног фундаментализма“ (Josifidis, Lošonc, Supić 2010, 102) у оквиру савременог света. У сегменту транзиције пост-социјалистичких земаља одредница „неолибералне реформе“ има још специфичније значење које се односи на убрзани прелазак са социјалистичког на капиталистички економски модел и политичку демократију. Подразумева се да се тај прелазак одвија методом „шок терапије“ а парадигматичан пример представљају реформе у Русији и Пољској с почетка деведесетих година прошлог века. Такве реформе подразумевају остваривање следећих параметара: 1) укидање институција социјалне државе (држава благостања), 2) смањивање опсега државе у свим њеним сегментима, 3) повлачење државе из економије и дерегулацију тржишта и, 4) ужурбану приватизацију свих државних и јавних предузећа. Имплементација ових мера, по схватању поменутих аутора, доводи до стварања социјалних неједнакости и тензија, сиромаштва и подривања друштвене кохезије и солидарности.

Овако формулисана критика друштвених реформи у Србији мора да понуди два објашњења. Она треба да покаже да су заступници реформи заиста усвојили, барем деклара-

тивно, неолибералну агенду, и друго, она би морала да евидентира примену неолибералних мера у оквиру наведених параметара (тачке 1-4). Свакако, први захтев је од мање важности с обзиром на то да нека влада може усвојити одређену реформску стратегију а у пракси спроводити неку сасвим другачију. Ипак, овај захтев релевантан је у другом случају када се емпирички детектује поклапање одређене стратегије са оствареним мерама. Такође, чак и у случају непоклапања важно је евидентирати идеолошку и програмску оријентацију главних политичких актера (влада, политичких странака, утицајних група и појединаца) јер се тиме стварају претпоставке за ваљано разумевање политичких процеса у једном друштву. Друга врста објашњења је од кључне важности с обзиром на основну тезу критичара неолибералних реформи. Заправо она представља неку врсту лакмус папира за ваљаност ове тезе. Ако се покаже да су у пракси заиста спровођене реформе овог типа онда се и потврђује основаност саме тезе. Притом, критеријум успешности/неуспешности реформи није од пресудне важности за потврду/одбацивање ове тезе. Оно што је важно јесте потенцијално евидентирање обима примене конкретних (неолибералних) мера, а не то да ли су те мере производиле повољне или неповољне резултате (нпр. сиромаштво, глад и беспарицу). Уколико се емпиријско присуство тих мера не може детектовати онда теза нема емпиријску поткрепљеност и мора се одбацивати. У сваком случају, таква разматрања од користи су не само за прихватање или одбацивање једне одређене хипотезе већ и за разумевање карактера транзицијских процеса.

Реформске концепције транзиционих влада

Уколико се анализирају политички профили владајућих странака и реформске агенде вршилаца власти након демократских промена видеће се да се да теза о неолибералном идеолошком профилу постпетооктобарске политичке елите не почива на чврстим основама. Још је у експозеу првог демократског премијера Зорана Ћинђића назначено да је Србији као узор потребна нека врста *New Deal-a* (Ћинђић 2001), дакле, модела у коме држава не представља само пасивног посматрача и контролора унапред договорених правила игре

(неолиберални модел) већ активног учесника у економском животу једне земље. Ратовима и санкцијама разрушену економију требало је изградити активним деловањем државе у виду „покретања производње“, „оживљавања привреде“ и „изградње инфраструктуре“, а не на начин како је то у разрушеној Западној Немачкој чинила протржишно оријентисана влада Конрада Аденауера и њен министар финансија Лудвиг Ерхард (Reichel 2002), или у послератној Италији влада Луиђија Еинаудиа.³ Нове реформске владе нису усвојиле ни неки модел по узору на реформе у источној Европи (на пример, неолиберални пољски или естонски пример), већ су се определиле за неку врсту средњег пута који подразумева посебан реформски пакет састављен од различитих мера које су имплементирани у потпуно различитим реформским моделима источноевропских земаља.

С друге стране, реформски капацитет прве демократске владе, у чему је следе и потоње, био је силом прилика исцрпљиван на неуспешно решавање наслеђених политичких проблема из претходне деценије. Питања попут косовског проблема, криминалног наслеђе Милошевићевог доба, односа са партнером у федерацији као и проблем (не)сарадње са Хашким трибуналом представљали су неуралгичне тачке унутрашње и спољне политике које су у значајној мери онемогућавале да се влада у пуном капацитету посвети економским проблемима. Такође, борба за политичку превласт у систему постпетооктобарског двовлашћа у старту је зацементирала било какве структуралне реформе (Новаковић 2011). То је већ на самом почетку транзиције значило блокирање реформске трајекторије истовремено омогућавајући консолидацију снага *ancien régime*-а.

Дакле, када се у истраживању анализирају смернице реформских политика морају се имати у виду и различити социјални, политички и економски контексти спровођења реформских мера. Истраживање ове проблематике мора да одговори и на питање политичке легитимности и институ-

3 Сенатор Пјеро Басети (Piero Basseti) описао је основни реформски став послератне италијанске владе: „Одмах смо схватили да ми не можемо да водимо италијанско друштво. Друштво је било јаче од политике, чак паметније. Ништа не радити било је много бољи избор од многих владиних мера“ (Palmer 2012).

ционалних капацитета политичких актера који на себе преузимају терет спровођења структуралних реформи. Такође, то истраживање морало би да узме у обзир програмска начела главних политичких актера, њихову идеолошку оријентацију и степен привржености вредностима који стоје у темељу префериране идеологије. Тако, на пример, Демократска странка, као главни покретач демократских промена након 2000. представља странку социјалдемократске оријентације, а њена гледишта о социјалној сфери и заштити угрожених слојева становништва деле и све остале парламентарне странке деснице.⁴ Када се начелно анализира програмско профилисање политичких партија у Србији долази се до закључка да не постоји суштинска разлика између странака левице и странака деснице у њиховим схватањима улоге државе у економији као и о опсегу, значају и моделу социјалне државе. Оно што генерише разлике, сукобе и поделе у оквиру политичке сфере јесте пре свега стратешко позиционирање у односу на нека актуелна питања (основна спољнополитичка оријентација земље, однос према наслеђу политике Слободана Милошевића, став према национализму и идеји грађанске државе), а не потпуно различита схватања економије или улоге државе у економији.

У економској сфери, све значајне политичке формације залажу се за неку форму државног интервенционизма, протекционизма и регулације економских токова. Држави се приписује обавеза да штити домаћу производњу и да „потпомаже извоз“. Сматра се да је увозно оријентисана политика погрешна, и да представља производ стихијских реформи, нетрансформисаних привредних капацитета и утицаја моћних економских и политичких актера којима таква политика одговара. Уочљиви дисбаланс између увоза и извоза а у ко-

4 Упоредити програме Демократске странке (<http://www.ds.org.rs/dokumenti/ds-program.pdf>) и Демократске странке Србије (<http://dss.rs/socijalna-politika/>). И један и други програм ових политичких ривала почива на прихватању идеје „социјалне правде“ и активне улоге државе у прерасподели друштвеног богатства (ДСС: „Наша социјална политика заснива се на уверењу да преображај друштва и уобличавање демократског поретка морају почивати на начелима социјалне правде“ (<http://dss.rs/socijalna-politika/>); ДС: „Демократска странка свој трајни задатак види у успостављању институција које ће обезбедити праведну расподелу у нашем друштву“, (<http://www.ds.org.rs/dokumenti/ds-program.pdf>).

рист увоза, тумачи се као основни показатељ слабе развијености домаће привреде, њене неконкурентности у односу на регионално и шире окружење, и погрешно постављене економске политике која гуши и уништава домаћу производњу. Влада општи консензус у оквиру читаве политичке елите (позиционе и опозиционе) да се држава мора окренути „извозној стратегији“, да она мора потпомоћи развој домаће извозно оријентисане привреде, али да пре тога, мора увести неку форму заштите за домаће привредне актере и производе, како их не би угушила „нелојална“ инострана конкуренција. Истовремено, активно помагање у „оживљавању“ некадашњих привредних магната сматра се главним еталоном транзиционе мудрости која изгледа јако прија гласачком телу урођеном у носталгична сећања на југословенско „златно доба“. У том смислу се и пример словеначке градуалистичке реформе промовише као најподеснији модел и за Србију, јер је Словенији – по овом схватању – успело да очува „напредне“ компоненте југословенског социјализма и у новом, европском институционалном амбијенту.⁵ Такође, словеначка политика „националних шампиона“ (ревитализованих социјалистичких привредних магната) доживљава се као истински пут за економски процват читавог друштва. Нарочито у сегменту пољопривредне политике влада неупитно схватање – поткрепљено сличном устаљеном праксом у оквиру ЕУ – о активної субвенционистичкој политици као окосници здравог и напредног аграра. Заиста, у том погледу ни једна политичка странка није отишла даље од стратегије

5 Таквом мишљењу супротстављена је следећа оцена успешности словеначке транзиције: „Ако упоредимо Словенију са осталима државама, које су почеле да реформишу економију и институције у исто време, мит о успешној Словенији нема више никаквих реалних темеља. Да је Словенија неприпремљена за бржи раст и прилагођавање пословним циклусима показују и катастрофални резултати економије те државе у садашњој привредној економској кризи. Смањење БДП-а у последњом кварталу у просеку је било два пута веће него у осталим државама еуро подручја; уз то, контракција словеначког БДП је скоро највећа у целокупној ЕУ. Све то је „последница“ чувене словеначке економске политике градуализма или споре трансформације, политике фаворизирања националних шампиона (предузећа, која морају да остану под државном контролом и власништвом, јер представљају најзначајнији елемент словеначке економије) и изолационизма (затварање тржишта за стране инвеститоре)“ (Rezdir 2009).

која треба само да побољша, али не и да из корена промени наслеђени (из доба социјализма) однос државе према аграру.

Овакви ставови о економији и улози државе у њој представљају константу партијског и *policy makers* размишљања о реформама. Од почетка транзиције детектује се залагање политичке елите за реализацију градуалистичких – „безболних“ – реформи које треба да имају слуха за транзиционе губитнике, а не за остваривање императива Вашингтонског консензуса (приватизација, стабилизација и дерегулација). У свим предизборним кампањама, од 23. децембра 2000. па до мајских избора из 2012. године, акценат се ставља на социјалну димензију транзиције и питање како извршити што безболније реформе. Питање којим се политички актери нису заокупљали јесте дилема да ли уопште могу постојати безболне реформе. Краткотрајна фаза ужурбане приватизације која се спроводила током владавине прве демократске владе представља можда једину меру (уз, евентуално, закон о раду из 2001. године) за коју би се могло рећи да представља испуњавање неолибералног обрасца реформи, али изгледа да ту меру нису пратиле и остале неолибералне мере.

Посвећеност постпетооктобарске политичке елите идеалима социјалне правде, идеалу друштвене солидарности и социјалној држави, чињеница је која се тешко може оспорити из угла тезе о неолибералном карактеру српске транзиције. Ту најпре није реч само о симболичкој посвећености, нити о пуком популистичком захтеву, већ о базичном схватању односа државе према друштву, који је најзад задобио и своје законско утемељење у виду највишег државног акта – устава из 2006. године (Устав РС, члан 1.). У том сегменту се нови устав надовезује на „социјалистички“ устав из 1991. године. Али, у много других сегмената устав из 2006. године надилази и „унапређује“ стари устав стављајући акценат на групна (мањинска) права и суспендујући на тај начин грађански карактер и оријентацију претходног устава (посебно 75. члан). Преовлађујуће обележје новог устава РС јесте његова мултикултуралистичка оријентација. Такође, јасно се уочава велферистички тон новог устава, нарочито у смислу настојања да се кроз неке одредбе које се тичу економског уређења истакне компонента заштите радничких права пре свега преко институције социјалног партнерства синдиката и послодава-

ца (члан 82.). Додуше, нови устав (попут старог) јемчи слободно предузетништво али у истом ставу (реч је о 83. члану) где се истиче обавеза тог јемства, каже се да се слободно предузетништво може ограничено услед неких екстерних разлога којима уставописац придаје супермацију у односу на институцију слободног тржишта (екологија, здравље популације, природна богатства и безбедност).⁶ Устав је донет под патронатом конзервативне партије ДСС (уз подршку тада главне опозиционе странке ДС) чиме се потврђује вредносна приврженост идеалу социјалне правде подједнако левице и деснице.

У прилог констатацији да велферистичку државу није демонтирала неолиберална транзиција (како стоји у тези критичара неолибералних реформи) говори и податак да у сегменту здравственог, образовног и пензионог система не само да још увек није дошло до корених реформи, већ оне практично нису ни планиране. Било би за очекивати – следећи тезу о неолибералном карактеру српских реформи, да се бар нека од транзиционих влада од 2001. године упустила у темељно реформисање ових сектора по неком *унапред* предвиђеном плану или *по угледу* на успешније неолибералне примере реформи у транзиционим земљама. Конкуренција у здравственим, образовним и осигуравајућим услугама практично не постоји, нити су институционализоване могућности да се она развије. Приватном сектору није омогућено да се укључи у ове друштвене сегменте. Штавише, регулатива у овим областима је толико компликована и захтевна да се практично искључује свака могућност снажнијег развоја приватне алтернативе државним услугама овог типа. Не само да су транзиционе владе успорено спроводиле стратешке реформе у овим областима, већ су оне, заправо, у потпуности

6 Додуше, нови устав укинуо је институцију друштвене својине преведећи је у приватну (Члан 86.) али то је једна компонента у којој нови устав унапређује стари (а и ту је, заправо, реч само о констатовању фактичког стања). Начелно гледано, у новом уставу присутан је сукоб различитих принципа и то на више равни, од тога да се истовремено потенцирају међусобно искључујуће концепције права (индивидуална – грађанска и колективна – групна права), до тога да се истиче залагање за слободно предузетништво али под условима „социјалне правде“ – што представља својеврсни *contradictio in adjecto*. Уз све мане које постоје у уставу из 1990. године, тешко је оповргнути тезу да је тај устав у правном смислу, као и у погледу вредносног склопа на коме је изграђен, конзистентнији од свога наследника, и то у значајној мери.

изостале. „Реформске“ политике исцрпљивале су се у покушају да „унапреде“ и „поправе“ постојећи систем, а не да га у потпуности измене. У прилог томе говори чињеница да, на пример, ни једна влада није изнела бар начелни план реформе пензионог *pay-as-you-go* система који у толикој мери оптерећује државни буџет да држава мора да се задужује у иностранству ради финансирања пензија и плата.⁷ За владајуће креаторе политике (неолибералне) реформа пензионог система која предвиђа увођење више „стубова“ (*multy pillar system*) налик оној у Мађарској, Словачкој (Melicherčík, Ungvarský 2009) или Естонији (Rahnel, Rahe, Roosa 2011), још увек није приоритет, док о амбициознијим решењима налик чилеанском (Piñera 1995) нема ни назнака. То је само један, од многих индикатора који нам може помоћи у утврђивању основаности тезе о неолибералном карактеру српске транзиције у овом случају из угла предложених мера, политичких програма и идеолошких оријентација креатора политике.

(Не)имплементирани неолиберализам

Други, можда пресудни индикатор оцене ваљаности горње тезе, тиче се евидентирања *остварених* неолибералних мера у процесу транзиције. У овом случају, чини се да се код заступника тезе о неолибералним реформама јавља једна врста „скока у закључивању“ којим се поражавајући транзициони биланс доводи у директну везу са имплементацијом неолибералних мера *без* да је претходно недвосмислено утврђен неолиберални карактер тих мера. Тако се узроци свеопште друштвене кризе (низак животни стандард, финансијска и монетарна нестабилност, висок обим сиромаштва и криза легитимитета политичке демократије), проналазе у опредељењу постмилошевћевских власти за прихватање неолибералне реформске агенде на почетку транзиције, нарочито стратегије брзе и свеобухватне приватизације (Драшковић 2011).

Поставља се питање зашто ти исти узроци – под условом да је заиста реч о истоветним узроцима – нису произвели истоветне резултате и у успешним транзиционим земљама?

7 О потреби реформе пензионог система као и о стању у постојећем систему пензионог осигурања видети више у Ристановић, Војтешки-Кљенак (2011), Грк (2011) и Стојилковић, Девеџић (2010).

Зашто је пољска, чешка или естонска транзиција била успешна (што се потврдило чак и у условима светске кризе, нарочито у случају Пољске) а румунска, бугарска или српска није? Ако је примењиван исти „неолиберални“ модел, како то да нема истих повољних резултата? Компаративна анализа постсоцијалистичких транзиција нуди одговор на ово питање: изостанак и блокирање структуралних реформи – што заједно доводи до стања које се описује као фаза „транзиционог еквилибријума“⁸ – представља неку врсту транзитолошког маркера помоћу кога можемо да објаснимо успешност или неуспешност неке транзиционе политике. Тамо где су се реформе спроводиле у краћем временском периоду (од неколико до највише 5-6 година) и конзистентно, тамо су учинци по правилу повољнији у односу на земље у којима је транзиција више пута прекидана па настављана, и где, дакле, не постоји континуитет у реформама нити посвећеност више конзекутивних влада да их спроводе. Примери прве групе су свакако Пољска, Чешка, Естонија и у периоду након 2000. Словачка, а друге Албанија, Румунија и Бугарска у којима су се уместо успешних реформи одигравали велики друштвени потреси и економске кризе.⁹

Дакле, узроке неуспешности транзиције неког друштва не треба тражити једино у типу реформских мера и избору генералног модела по коме се врше реформе, већ и у посвећености политичких актера да се те мере примене и имплементирају. Стога је од суштинске важности за проверу тезе о неолибералном карактеру српске транзиције евидентирати обим имплементације неолибералних мера. Управо изложени компаративни аргумент наговештавају да се присуство

8 У литератури о транзицији често се помиње феномен „замке еквилибријума“ или „еквилибријум парцијалних реформи“ (World Bank 2002). Реч је равнотежи која се успоставља након првобитних транзиционих мера коју одржавају добитници из прве фазе трансформације, заједно са владајућим политичким естаблишментом. Њиховом интересу одговора блокирање и пролонгирање реформи, нарочито оних који се тичу унутрашње и спољашње либерализације и изградње институција владавине права. Мрежа повезаности *political friendly* привредника (тајкуна), корумпираних политичара, политичког популизма, демагогије и отпора становништва (пре свега оног његовог дела запосленог у државном сектору), блокира даље реформе и одржава погубно стање еквилибријума залеђених реформи (Новаковић, Пешић 2010).

9 Румунија је 1996. доживела распад финансијског система, Бугарска хиперинфлацију 1997, док је Албанију током 1997. задесио распад државе и краткотрајни грађански рат (Новаковић 2012, 36).

таквих мера, у случају Србије, не може потврдити. Међутим, да би се конклузивно одговорило на ово питање неопходно би било да се овој начелној констатацији да конкретна поткрепљеност. Најбољи начин за такво нешто јесте да се испита у којој мери је транзициона политика спровођена од 2001. имплементирала језгро „неолибералних“ реформи у виду ослобађања тржишта, дерегулације и укидања протекционизма.

Мерење степена економских слобода у једном друштву представља најпоузданији маркер неолибералности, с обзиром да слободно тржиште изграђено на приватним власничким правима представља срж неолибералне идеологије. Аргумент који ће се овде изложити јесте следећи: што је тржиште у некој земљи слободније то је карактер економије те земље неолибералнији. Реч је о некој врсти „круцијалног теста“ за неолибералност који нам поуздано може помоћи у утврђивању карактера реформи кроз које је нека земља прошла, или још увек пролази. У питању је тест који почива на објективним параметрима, дакле на економским параметрима који се могу евидентирати и измерити. Такође, то је идеолошки неутралан тест јер не разматра *намере* или *зацртане* програме и стратегије реформиста већ само степен тржишне слободе у некој земљи.

На основу најновијег истраживања *Heritage* фондације Србија се, по економским слободама, налази на незавидном 98. месту (од 179. ранжираних земаља), између Шри Ланке и Бразила.¹⁰ Њен укупни скор од 58.0 бодова сврстава је по критеријумима ове истраживачке куће у економски „углавном неслободне“ (*mostly unfree*) земље, што представља претпоследњу категорију у рангирању (последња категорија је категорија економски „репресивних“ земаља). Када се пореде земље Европе, Србија се налази на још незавиднијој

10 Мерење економских слобода врши се на основу четири категорије: владавине права, величине државе, регулаторне ефикасности и отворености тржишта. Свака категорија састоји се од више ставки које су подложне емпиријском мерењу. Тако се у оквиру категорије владавине права мере степени поштовања власничких права и слободе од корупције, у категорији обима државе мери се фискална слобода и владина потрошња; категорија регулаторне ефикасности односи се на три ставке, пословну, радну и монетарну слободу. И, на крају, у категорији отвореног тржишта мери се слобода трговања, инвестициона и финансијска слобода. Дакле, на основу постојања/непостојања или, нивоа заступљености ових ставки, одређује се степен економских слобода присутних у некој земљи.

позицији у односу на светско рангирање. Србија је по присуству економских слобода на самом зачељу Европе, на 37. месту од 43. европске земље. Ни у погледу региона Србија не представља никаквог шампиона неолибералних реформи. Све земље бивше Југославије, осим Босне и Херцеговине (104. позиција), боље се котирају од Србије. Традиционално социјалистички усмерена Словенија налази се на 69. месту (29 места ниже на лествици) као економски „умерено слободна“ земља („modesty free“). Црна Гора на 72. а Хрватска на 83, док најбољу позицију има Македонија која се налази на 43. месту.

Узрок поразног економског стања по питању изградње слободно-тржишне економије аутори истраживања налазе у томе што се, по њима, „економска слобода и даље ограничава услед недостатка политичке воље да се предузму преко потребне, смеле реформе“ (Heritage 2012, 365). А то је производ чињенице да је „владина потрошња и даље неефикасна, висока и лоше усмеравана“, па се констатује да су „потребне дубље институционалне реформе да би се смањила бирократија, изборило са корупцијом и ојачао правни систем који је подложен политичком утицају“ (Ibidem, 365). Још песимистичнију анализу стања домаће економије доноси истраживање Светског економског форума у извештају о глобалној конкурентности за 2012-2013 (Schwab 2012). По том извештају се од 144 разматране економије по конкурентности српска налази на 95. позицији. Посебно је интересантно да се по питању слободе унутрашњег тржишта, његове отворености за конкуренцију и присутности конкуренције, Србија обрела на 137. позицији, што говори о профили домаћег тржишта.¹¹

Када се овим параметрима додају подаци везани за величину државне администрације и државне потрошње (око 45% од БДП),¹² висину јавног дуга (55,4 % од БДП)¹³, буџетског дефицита (текући дефицит је 7,1 посто од БДП),¹⁴ нере-

11 Сличне песимистичне анализе дају и други извештаји, попут извештаја Светске банке (Doing Business 2013) и анализе Фрејзер института (Economic Freedom of the World – 2012 Annual Report).

12 Према подацима Привредне коморе Србије (ПКС 2012, 9).

13 Према подацима Управе за јавни дуг (<http://mfp.gov.rs/pages/issue.php?id=7139>, датум приступа: 10.11.2012).

14 Према подацима које је изнео министар финансија и привреде Србије Млађан Динкић (<http://www.bizlife.rs/vesti/vest/48336/skupstina-usvojila-rebalans-ovogodisnjeg-budzeta.html>, датум приступа: 7.11.2012)

формисаних система социјалног, пензионог и здравственог осигурања,¹⁵ великог броја неприватизованих јавних предузећа,¹⁶ као и обима у коме држава контролише цене (једног од главних параметра за утврђивање да ли је неко тржиште слободно)¹⁷, онда се тек може изградити целовита представа о карактеру дванаестогодишње транзиције. Тек тада се, дакле, може донети коначни суд о томе да ли је по среди неолиберална транзиција или, заправо, њен изостанак, који се у тези коју овде разматрамо, што је парадоксално, изједначава управо са применом неолибералне реформске агенде.

За стварање утемељене представе о карактеру транзиције у Србији веома важна може бити и анализа једног сегмента реформи за који се сматра да представља непобитни доказ имплементације неолибералне агенде. Централну тачку критике неолибералне транзиције представља процес приватизације. Тај процес, иако започет током прве транзиционе владе, још увек није завршен.¹⁸ Приватизација је започињала, па заустављена,¹⁹ па поново настављана са неизвесним исхо-

15 „Ниво социјалних давања (посматран као % БДП) је у односу на Србију виши само у Аустрији, Грчкој и Португалији, док је учешће накнада за запослене у јавном сектору у БДП Србије на нивоу учешћа ових накнада у Хрватској и Пољској, али изнад нивоа учешћа у Бугарској, Румунији, Аустрији или Чешкој“ (ПКС 2012, 10).

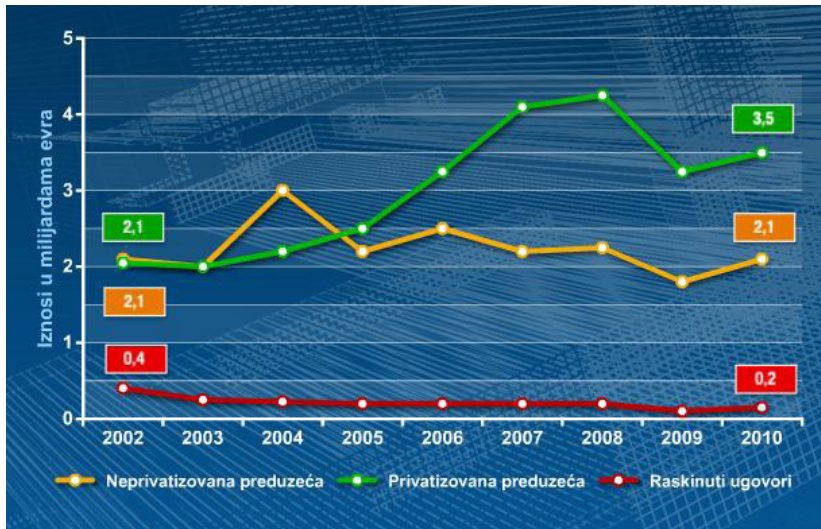
16 „Процењује се да тренутно послује око 1.300 предузећа која су под државном контролом, било по основу већинског државног власништва или по основу ефективне управљачке контроле (предузећа у реструктурирању), са око 280 хиљада запослених, тј. преко 15% од укупног броја формално запослених у Србији“ (Арсић 2011, 1).

17 „Либерализација цена је заустављена и тај процес делимично иде у обратном смеру. Контролише се неких 22% цена производа и услуга по индексу потрошачке корпе и, за нека добра, држе се цене које су испод нивоа трошкова и одрживости. Држава је увела индиректну контролу цена за извесне групе добара (углавном прехрамбене производе). Државним декретом који ће бити на снази до краја 2012, одржавају се малопродајне марже на 10% за ове производе. Влада наставља са директном контролом цена јавних услуга, али и индиректно тако што је поставила границу повећања цена комуналних и услуга јавног градског превоза које су под контролом локалних власти. Свеукупно, државна контрола цена присутна је у значајној мери и либерализација цена је заустављена“ (European Commission 2012).

18 Ради поређења треба рећи да је, на пример Естонија, за само неколико година практично окончала читав процес.

19 Влада Војислава Коштунице (2004-2007), заправо мањинска влада која је обезбедила подршку тада још увек нерепорисане Социјалистичке партије Србије, покушала је да се обрачуна са крхким наслеђем започетих реформи у Србији. То је најпре учињено за време мандата министра Драгана Маршићанина када је процес приватизације не само заустављен (ни једно једино предузеће није продато за годину дана), већ и начелно доведен у питање, под изго-

дом.²⁰ Преовлађујућа перцепција о приватизацији јесте да је у питању врло нетранспарентан, корупционашки и генерално гледано, неуспешан процес. Заступници тезе о неолибералној транзицији сматрају да такву приватизацију (мешовити – тендерски и аукцијски модел) није требало спроводити, већ је требало или усвојити неки други модел (ваучерски тип, на пример), или већи део привреде оставити у државном власништву. Упркос владајућој представи о неуспешној приватизацији недавна анализа овог процеса даје другачију слику његових перформанси. Према анализи Агенције за приватизацију (АЗП) која је истраживала учинке процеса приватизације, примећује се значајна разлика у оствареним приходима и вредности имовине приватизованих, неприватизованих и предузећа у којима је приватизација раскинута. Графикон 1. анализира кретање прихода у ове три категорије предузећа у временском размаку од 2002-2010, и пореди стање из 2002. године са стањем из 2010:

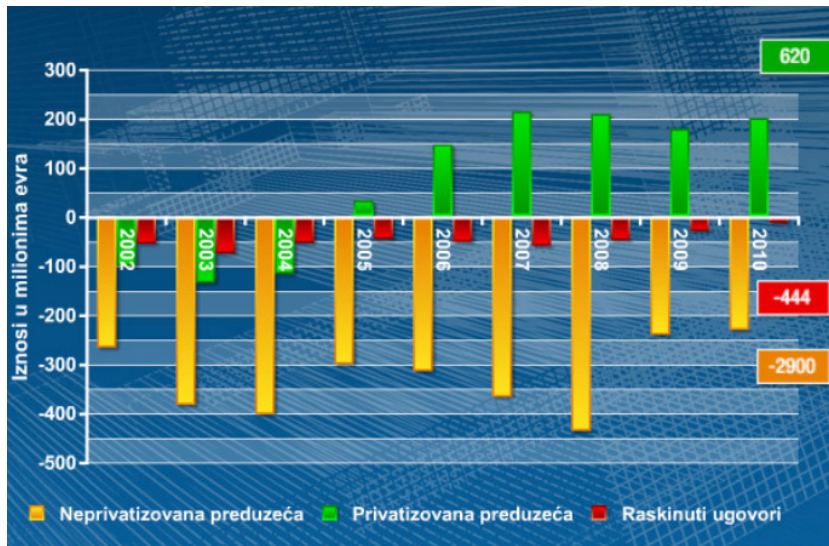


Извор: АЗП 2012.

вором да је неопходно „преиспитати“ сву дотадашњу праксу приватизације.

20 По налазима Европске комисије, процес приватизације је поновно заустављен: „Заустављена је приватизација компанија у друштвеном власништву. У 2011. години продата су само два предузећа на јавном тендеру... и два предузећа аукцијском продајом. Као резултат одлагане приватизације, раскидања уговора и поновне национализације, држава још увек има контролу над одређеним бројем великих компанија у производном сектору“ (European Commission 2012).

На основу ових података произлази да су приходи код приватизованих предузећа повећани за 69%, да су неприватизована предузећа остала на истом нивоу, а да су предузећа код којих је дошло до раскида уговора о приватизацији умањила приходе за 55% (АЗП 2012). Следећи графикон показује пословни резултат остварен код приватизованих, неприватизованих и предузећима у којима је раскинут уговор о приватизацији у временском размаку од 2002-2010 и поређењем стања из 2002. са стањем у 2010:



Извор: АЗП 2012.

Као и у претходном случају, подаци говоре да су приватизована предузећа пословала успешније и то у значајнијој мери у односу на неприватизована предузећа. По овој анализи испада да су:

„2002. године сва предузећа правила губитак, док 2010. године једино приватизована праве добитак. Приватизована предузећа су у 2002. правила губитак од 102. милијарди евра, док су 2010. годину завршила са 200 милијарди евра добитка. Неприватизована предузећа константно праве губитак.“ (АЗП 2012).

Сличан однос бележи се и када је у питању продуктивност која је код приватизованих предузећа увећана у овом временском периоду за 4,3 пута, што представља „значај-

но“ увећање продуктивности (АПЗ 2012). Међутим, можда су, управо због тезе о негативном утицају приватизационог процеса на запосленост, најинтересантнији подаци који се односе на утврђивање учинка приватизације на раст незапослености (Стајић 2009). Наиме, уобичајена је теза да је приватизација одговорна за велику незапосленост и отпуштања радника. Закључак овог истраживања јесте да се та корелација не може успоставити јер се показује да су сва предузећа (приватизована, неприватизована, и она са раскинутим купопродајним уговором) током протекле деценије смањивала број запослених. Стога се констатује да је „пад броја запослених очигледан показатељ да су сва друштвена предузећа у Србији запошљавала превелики број радника“ (АЗП 2012), те да процес приватизације не може, сам по себи, бити одговоран за отпуштање радника и незапосленост.

Судећи по изнесеним подацима може се констатовати изостанак структуралних (неолибералних) реформи – које, пре свега, значе радикално и значајно смањење државне администрације, довршавање приватизације (нарочито великих државних фирми), економске либерализације и читавог спектра реформских мера кроз које су пролазиле земље у транзицији. Тај изостанак надокнађиван је додатним јачањем политичке и институционалне контроле над привредом. Данас је држава Србија главни послодавац, главни зајмодавац, главни гарант пословања, што је обрнуто сразмерно неолибералном концепту улоге државе у економији. Уместо да је дошло до значајног смањења администрације (што нужно следи из тезе о доминацији неолибералног транзиционог модела), свака нова влада је експоненцијално расла. Штавише, раст државе се огледа и у повећању броја њених органа, новим функцијама у оквиру постојећих ресурса и нарочито рапидним умножавањем броја државних агенција.²¹

21 У Србији има више од 100 агенција, регулаторних тела и других врста владиних органа: „У Србији постоји 46 агенција, комисија, фондова и других регулаторних тела владе, према списку који је на свом сајту објавио владин Савет за свеобухватну реформу прописа, односно јединица за спровођење реформе ... У тој групи, међутим, није обухваћен списак републичких органа, организација, служби које нису категоризоване као регулаторна тела а налазе се на републичком буџету, којих, према евиденцији овог владиног тела има укупно 54.“, *Танјуг*, 29. септембар 2009.

*

На основу остварених резултата транзиције који су у овом раду сагледавани кроз четири неолиберална параметра (редукција социјалне државе, демонтажа гломазне државе, повлачење државе из економије уз дерегулацију тржишта, и брзог и ороченог процеса приватизације) може се констатовати да ни по једном од ових параметара није остварен резултат којим би се историјат реформских политика окарактерисао као „неолибералан“. Штавише, показано је да ни намере, планови и предложене реформске концепције креатора политике у протеклих дванаест година нису биле конципиране на неолибералној идеолошкој матрици. Даље, круцијални тест за присуство неолиберализма који је спроведен у овом раду, конклузивно побија тезу која у постпетооктобарским трансформацијским процесима види имплементирање неолибералне агенде. Уколико су се спроводиле неолибералне мере то би се морало одразити на степен развијености економских слобода у друштву. Међутим, више реномираних истраживачких агенција у својим анализама показује да је Србија практично економски неслободна земља. Односно, по развијености економских слобода Србија се сврстава у економски „углавном неслободне“ земље. Последично, јасно је да не може бити речи о неолибералној транзицији, јер нема неолиберализма без економских слобода и слободног тржишта.

У случају Србије је то посебно уочљиво, јер ни једна реформска влада није усвојила неолибералну агенду нити је спроводила неолиберални план (без обзира на то да ли је усвојила ово прво). Друга је ствар уколико се свака врста постсоцијалистичких реформи и неопходност приватизационог процеса разуме као „пут у неолиберализам“. У том случају јасно је да је реч о транзицијски „реакционарној“ критици која неопходност друштвених реформи не сагледава из угла проблема које свака планска привреда заснована на негацији приватних власничких права производи – и фактичког наслеђа такве политике, већ из идеолошког угла марксизма. Но, у овом раду идеолошка равн овог проблема није била примарна, већ детекција имплементираних мера којом се *a*

posteriori може одговорити и о идеолошкој оријентацији креатора политике.

Посебно је проблематична констатација која непостојање било каквог реформског плана идентификује са неолибералним планом. Тако и долази до поменутог аргументативног скока којим се фактичких неуспех транзиције (блокирана транзиција са поразним економским резултатима) и њен изостанак, идентификује са применом неолиберализма. Но, као што је речено, идеолошка план разматрања у овом раду није био примаран, и овде се приступило анализи оправданости једне тезе не само ради ње саме, већ ради одговора на питање о карактеру транзиције у Србији. Таква разматрања могу бити од користи у смислу развејавања конфузије која представља производ погрешног лоцирања узрока једне неуспешне транзиције.

Aleksandar Novakovic

“NEOLIBERALISM” AND TRANSITION:

- Critical Review of the Thesis of the “Neoliberal” Character of Transition in Serbia

Summary

This paper examines the merits of the thesis, supported by several authors, of the neoliberal character of Serbian transition through the analysis that is been carried out on two levels: the level of the ideological orientation of the reformers, and the level of actual and empirically verifiable neoliberal measures. In the first case, the lack of ideological or programmatic neoliberalism of political actors involved in the reforms since 2000, is been documented. In the second case, the analysis of the implementation of four key parameters of “neoliberal” strategy during the period of the transition (reduction of the welfare state, dismantling cumbersome administration, withdrawal of the state from the economy accompanied with market deregulation, and the process of rapid privatization) shows that this hypothesis cannot be empirically

supported. Based on these findings, it can be concluded that this argument must be rejected.

Keywords: neoliberalism, transition, institutional capacity, economic freedom, reforms

Литература

- Арсид, М., „Реформе државних и друштвених предузећа“, *Квартални мониторинг економских трендова и политика у Србији*, бр. 1 (јануар/јул)/2011.
- Барта, Ј., „Реформе пензијског осигурања у Мађарској“, *Зборник радова Правног факултета*, Нови Сад, вол. 45, бр. 3/2011, стр. 817-830.
- Вујовић, С. Маџура, Р. Гверо, М., „Транзициона неолиберална тиранија у Србији“, *Социјална мисао*, вол. 18, бр. 4/2011, стр. 11-24.
- Ganev, V. I., „The 'Triumph of Neoliberalism' Reconsidered: Critical Remarks on Ideas-Centered Analyses of Political and Economic Change in Post-Communism“, *East European Politics and Societies*, Vol. 19, No. 3/2005, pp. 343-378.
- Гавриловић, М. Ивановић, И., „(Не)постојање друштвене одговорности у привреди Србије у процесу приватизације“, *Мегатренд ревија*, вол. 8, бр. 1/2011, стр. 337-349.
- Голубовић, З., „Елементи критике неолибералног модела транзиције“, *Социолошки преглед*, вол. 38, бр. 1-2/2004, стр. 5-21.
- Грк, С., „Реформа пензионог система у Србији - у сенци привредног раста и неповољне демографске структуре“, *Српска политичка мисао*, бр. 1/2011, стр. 163-186.
- Драшковић Б., „Да ли је могућ коперникански обрт у стратегији развоја Србије?“, *Економски видици*, вол. 16, бр. 1/2011, стр. 19-29.
- Тинђић, З. (2001), *Експозе Зорана Ђинђића, мандатара за састав нове Владе Републике Србије*, Интернет: <http://www.arhiva.srbija.gov.rs/cms/view.php?id=2054>. (приступ: 08.10.2012).

- Josifidis, K. Lošonc, A. Supić, N., „Neoliberalism: Befall or Respite?“, *Panoeconomicus*, 1/2010, pp. 101-117.
- Melicherčík, I. Ungvarský, C., „Pension Reform in Slovakia: Perspectives of the Fiscal Debt and Pension Level“, *Czech Journal of Economics and Finance*, 54, 2004, pp. 9-10.
- Млађен, К., „Неолиберализам у Србији – успон и пад“, *Нови стандард*, 2. мај 2012.
- Новаковић, А., „Теорија неолиберализма – квазинаука или успешан хеуристички модел?“, *Српска политичка мисао*, вол. 38, бр. 4/2012.
- Новаковић, А., „Транзиција, реформе и перцепције о реформама – поређење српске и транзиције земаља ИЦЕ“, *Српска политичка мисао*, вол. 35, бр. 1/2012, стр. 29-50.
- Новаковић, А. Пешић, М., „Србија у транзиционом еквилибријуму – императиви превазилажења стања блокираних реформи“, *Политичка ревија*, вол. 9, бр. 2/2010, стр. 235-260.
- Palmer, G.T., *After the Welfare State*, Atlas Economic Research Foundation, Washington D.C., 2012.
- Пездир, Р., „Деструктивни мит о 'успеху' словеначке транзиције“, 2009, Интернет: (приступ: 11.10.2012).
- Pertti, R. Katrin, R. Kaarel, R., „Estonia's Multi-Pillar Pension System: Solid First Miles of the Marathon“, *Journal of Investment Consulting*, Vol. 12, No. 2 (December 1)/2011, pp. 42-52.
- Piñera, J., „Empowering Workers: the Privatization of Social Security in Chile“, *The Cato Journal*, Vol. 15, No. 2-3/1995.
- ПКС, „Предлог нове економске политике за период 2012-2016. године“, *Корак*, бр. 72/2012.
- Ристановић, В. Војтешки-Кљенак, Д., „Глобална финансијска криза и нужност реформе пензијског и социјалног осигурања Србије“, *Геронтологија*, вол. 38, бр. 2/2011, стр. 17-39.
- Richard, R., „Germany's Postwar Growth: Economic Miracle or Reconstruction Boom?“, *Cato Journal*, Vol. 21, No. 3 (Winter)/2002.

- Смиљковић, Р. Љ., „Морално-економска криза буржоаске рестаурације у Србији и одговорност елите моћи“, *Политичка ревија*, вол. 10, бр. 2/2011, стр. 125-156.
- Стајић, Д., „Приватизација у Србији између неолиберализма и социјалне државе (смисао социјалног дијалога у локалној средини – пример приватизације у Врању)“, *Политичка ревија*, вол. 17, бр. 3/2009, стр. 971-980.
- Стојилковић, Ј. Девеџић, М., „Однос броја пензионера и запослених у контексту демографског старења у Србији“, *Зборник Матице српске за друштвене науке*, бр. 131/2010, стр. 177-186.
- Анализе и извештаји:
- АПЗ, *Анализа ефеката приватизације у Србији*, Агенција за приватизацију, 2012. Интернет: <http://www.priv.rs/O+Agenciji/9319/Analiza+efekata+privatizacije+u+Srbiji.shtml> (датум приступа 10.11.2012).
- Doing Business, 2013 - Smarter Regulations for Small and Medium-Size Enterprises*, International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2012.
- Economic Freedom of the World – 2012 Annual Report*, Gwartney, J. Lawson, R. Hall, J. Fraser Institute, Vancouver, B.C, 2012.
- European Commission, *Commission Staff Working Document Serbia 2012 - Progress Report Accompanying the Document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Enlargement Strategy and Main Challenges 2012-2013*, Brussels, 2012. Интернет адреса: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/sr_rapport_2012_en.pdf
- Miller, T. Holmes, K. R. Feulner, E.J., *Index of Economic Freedom*, The Heritage Foundation, Washington D.C., The Wall Street Journal, New York, 2012.
- Schwab, K., *The Global Competitiveness Report 2012–2013*, World Economic Forum, Geneva, 2012.
- World Bank, *Transition, The First Ten Years*, Washington D.C., 2002.

Resume

This paper critically examines the thesis of the neoliberal character of the transition in Serbia. It is shown that this thesis cannot be corroborated both on the level of ideological orientation of policy makers, and on the level of the implemented policies („implemented neoliberalism”). Therefore, the paper analyzes program commitments of the main political actors and shows that they stand at the opposite pole from what can be considered as a “neoliberal” ideological orientation. It is shown that the policy-makers involved in Serbian transition from 2000 to the present, were guided primarily by social democratic political paradigm and respect for the existing institutions of the welfare state. This example is particularly striking in terms of left and right consensus which has found its embodiment in the new Constitution of the Republic of Serbia. Also, absence of any “neoliberal” strategy of political actors (the transitional governments, policy makers and major political parties) is being documented. The conclusion is that there exists a general consensus among the political elite (both within government and the opposition) regarding the acceptance of the social role of the state. The existing differences in the political life of Serbia are to be explained primarily through the positioning of political parties toward some political issues (e.g. the Kosovo issue, the cooperation with the Hague Tribunal, the problem of nationalism) and not toward different understanding of economics and the role of the state in the redistribution of wealth. On the other hand, at the level of „implemented neoliberalism“, the thesis of the „neoliberal“ character of Serbian transition cannot be corroborated. Through the analysis based on the detection of achieved „neoliberal“ measures on four key segment of what is often perceived as a corner stone of „neoliberal“ political and economic agenda, and with the support of a kind of a „crucial argument”, it is shown that this thesis falls. By analyzing the size of government, the degree of market regulation, state protectionism and process of privatization during the period of 12 years of Serbian transition, it is asserted that in none of these spheres the implementation of so called “neoliberal” measures is been evident. On the contrary, the analysis finds a strong commitment of political elite to a preservation of social

and economic status quo, lack of reforms and political will to implement reforms. Finally, strategy of measurement of the economic freedoms in transitional Serbia should represent a „crucial test“ of the thesis. Based on the test findings it is shown that Serbian economy is to be characterized as „mostly unfree“. Consequently, the examined thesis is to be conclusively rejected. The causes of the problematical character of the thesis, in addition ideological commitments of its authors, can be found in the inappropriate and basically wrong equalization of unsuccessful transition and the lack of reforms with the „neoliberal“ reforms.

Овај рад је примљен 25. новембра 2012. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 20. децембра 2012. године.