

Recenzja książki:
Hilary Appel, Mitchell A. Orenstein,
From Triumph to Crisis. Neoliberal Economic
Reform in Postcommunist Countries,
Cambridge University Press 2018, 243 s.

Rafał Czachor, Andrzej Frycz Modrzewski *Cracow University*
(Cracow, Poland)

E-mail: rczachor@afm.edu.pl

ORCID ID: 0000-0002-5929-9719

Omawiana publikacja składa się z siedmiu rozdziałów uporządkowanych chronologicznie. Wywody rozpoczyna rozdział wprowadzający do przedmiotowej tematyki pt. *Triumf i kryzys neoliberalizmu*. Autorzy zadają w nim główne pytanie badawcze: z jakich powodów, wbrew początkowym oczekiwaniom ekspertów, okres wdrażania neoliberalnych reform w państwach postkomunistycznych trwał tak długo, od przełomu lat 80. i 90. XX wieku do końca pierwszej dekady XXI stulecia? Podkreślają oni, że bolesne reformy wolnorynkowe odcisnęły znaczące piętno na wskaźnikach makroekonomicznych omawianych krajów, a poziom życia obywateli w latach 90. istotnie pogorszył się, natomiast neoliberalne reformy wciąż były kontynuowane. Co ciekawsze, wprowadzane były one niezależnie od aktualnej orientacji politycznej rządzących w poszczególnych państwach. Dość wspomnieć, że największy pakiet neoliberalnych reform na Węgrzech wdrożył lewicowy rząd w 1996 roku, zaś w Rosji dokonywało się to w pierwszych latach prezydentury Władimira Putina. Autorzy książki wskazują, że głównej przyczyny tego stanu upatrują w „rywalizacyjnej sygnalizacji” (*competitive signaling*) krajów postkomunistycznych, a więc ich rywalizacji o napływ kapitału zagranicznego i bezpośrednich inwestycji. Pozycjonowanie się w roli lidera neoliberalnych reform pozwalało państwom postkomunistycznym nie tylko konkurować między sobą, lecz także z gospodarkami Ameryki Południowej i Azji. Jest to główna teza recenzowanej monografii.

Drugi rozdział nosi tytuł *Pierwsza faza: konsensus waszyngtoński*. Autorzy wskazują w nim, że opracowany przez międzynarodowe instytucje finansowe pakiet reform wolnorynkowych, który znalazł w latach 80. zastosowanie na gruncie latynoamerykańskim jako konsensus waszyngtoński, zyskał nowe życie wraz z upadkiem komunizmu

i rozpadem Związku Radzieckiego. Prywatyzacja, dyscyplina fiskalna, ograniczenie inflacji i liberalizacja handlu stały się głównymi elementami reform, które w pierwszej kolejności wdrożyły Węgry, Polska, Czechosłowacja, a następnie kolejne państwa bloku wschodniego. Wzmogły one negatywne zjawiska gospodarcze i społeczne, jednakże były kontynuowane nawet w drugiej połowie lat 90., gdy do władzy dochodziły ugrupowania o postsocjalistycznej proweniencji. Zdaniem autorów książki, przyczyną tego stanu rzeczy była potrzeba dopływu kapitału, która nie mogła być zaspokojona inaczej niż poprzez inwestycje zagraniczne. Wówczas też zaczął się proces rywalizacji o zainteresowanie zagranicznych inwestorów. Badacze wskazują, że dodatkowo przyczyniły się do tego same międzynarodowe instytucje finansowe, w tym głównie Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju (EBOR) oraz Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW), publikujące rankingi unaoczniające, kto jest liderem wolnorynkowych przemian, a kto się w nich opóźnia. Uwagę poświęcono mechanizmom prywatyzacji w państwach postkomunistycznych, szczególnie metodzie voucherów, która znalazła zastosowanie m.in. w Polsce w programie powszechnej prywatyzacji i wydawanych wówczas świadectwach udziałowych. Ogółem ten mechanizm badacze ocenili krytycznie, podkreślając iż był to mechanizm wcześniej na świecie niepraktykowany. Zaznaczają oni, że przyczynił się do rozkwitu korupcji, a z drugiej strony nie był przedmiotem zainteresowania ewentualnych inwestorów zagranicznych. Jednakże, jak wskazują dalej, w niektórych państwach władze podejmowały się wszelkich działań, by „zerwać z komunistyczną przeszłością i osiągnąć wyższy poziom przyszłego wzrostu” (s. 57).

W kolejnym rozdziale, pt. *Druga faza: europeizacja*, autorzy przeanalizowali proces kontynuacji neoliberalnej polityki gospodarczej państw postkomunistycznych w okresie, gdy „wyczerpywało się paliwo” w postaci znanej z pierwszego okresu transformacji, tj. rywalizacji o napływ kapitału, zaś pojawiało się kolejne – realna dla części państw regionu perspektywa członkostwa w Unii Europejskiej. W rozdziale tym amerykańscy autorzy zastanawiają się także nad zagadnieniem, dlaczego „socjalistyczna” – z perspektywy Stanów Zjednoczonych – Unia Europejska nalegała na tak dalece idącą liberalizację gospodarki oraz ograniczenie sektora publicznego w państwach negocjujących warunki przyszłego członkostwa. Wskazują oni, iż UE zastosowała ten sam co MFW i EBOR mechanizm wyścigu i promowania liderów w dostosowywaniu się do warunków akcesyjnych. Podane zostały przykłady negocjowania warunków prywatyzacji przedsiębiorstw sektora ciężkiego i paliwowego, gdzie UE usztywniała swoje stanowisko wprost do groźby uniemożliwienia nabycia członkostwa. Autorzy uważają, że ten sam mechanizm zastosowano wobec państw postradzieckich, które choć nie musiały przyjmować *acquis* i nie zyskały możliwości aplikowania o członkostwo, to by uzyskać szansę na stowarzyszenie i środki pomocowe ze strony UE, musiały dokonywać kolejnych reform wolnorynkowych, zwłaszcza liberalizacji handlu i prywatyzacji.

Następna część recenzowanej książki, pt. *Trzecia faza: awangarda neoliberalizmu*, poświęcona jest analizie dalszych postępów neoliberalizmu w wybranych państwach Europy Środkowej i Wschodniej, które wykraczały poza ramy określone przez między-

narodowe organizacje finansowe, a nawet były przez nie krytycznie oceniane. Autorzy ze szczególnym zainteresowaniem odnotowali fakt, że – mimo istotnych kosztów gospodarczych i społecznych – państwa postkomunistycznie nie poprzestały tylko na tych neoliberalnych reformach, które wymagane były przez otoczenie międzynarodowe, w tym instytucje finansowe. Uwaga skupiona została na dwóch aspektach: wprowadzeniu podatku liniowego (w ponad 20 państwach omawianego regionu) oraz prywatyzacji systemu emerytalnego (w 14 przypadkach). Ich cel polegał, podobnie jak wcześniej, na próbie utrzymania atrakcyjności dla inwestorów zagranicznych oraz powstrzymania odpływu kapitału krajowego i stymulowaniu rozwoju własnych rynków kapitałowych. Kroki takie, szczególnie reforma podatkowa, były krytycznie postrzegane przez instytucje międzynarodowe, obawiające się o przyszłe dochody budżetowe poszczególnych krajów. Mimo to, niektóre państwa nie zawahały się i wdrożyły nowe rozwiązania. Autorzy recenzowanej publikacji upatrują w tym inspirującej i lobbystycznej roli amerykańskich *think tanków* oraz inspirującej roli, jaką odegrała książka Roberta Halla i Alvina Rabushki *The flat tax* (zob.: Hall, Rabushka 1998), określana jako „Biblia” dla reformistów z Europy Wschodniej (Appel, Orenstein 2018: s. 105). Kraje postkomunistyczne stały się światowym centrum podatku liniowego. Rozpowszechnienie tego modelu podatku stało się skutkiem przekonania o jego znaczeniu dla osiągnięcia przewagi konkurencyjnej, co unaocniają przywoływane w książce wypowiedzi czołowych polityków czeskich, węgierskich czy bułgarskich. Reforma podatkowa w państwach postkomunistycznych przyniosła istotne ograniczenie stawki, która w przypadku podatku CIT w 2016 roku wynosiła średnio 15,9% wobec 21,9% w Azji, 27,3% w Ameryce Południowej. Tak radykalne działania, zwłaszcza w przypadku poszczególnych państw (takich jak Rumunia i Bułgaria, gdzie nabrały cechy wyścigu o jak najniższą stawkę CIT), stały się przyczyną krytyki ze strony UE, obawiającej się o konkurencyjność gospodarek „starej Unii”.

W piątym rozdziale pt. *Rywalizacyjna sygnalizacja i bezpośrednie inwestycje zagraniczne* autorzy pracy, odwołując się do ustaleń poczynionych we wcześniejszych rozdziałach, tłumaczą istotę wprowadzonego przez siebie pojęcia „rywalizacyjnej sygnalizacji”. Wskazują oni, że przyczyną neoliberalnych reform było nie tylko oczekiwanie określonych korzyści płynących z samych gospodarek, lecz także „sygnalizowanie swojej atrakcyjności inwestorom zagranicznym” (Appel, Orenstein 2018: s. 116). Rozwinięty został wątek międzynarodowych rankingów, m.in. *Ease of Doing Business Index* czy *Global Competitiveness Index* w stymulowaniu dalszych reform i rywalizacji państw postkomunistycznych o palmę pierwszeństwa w tym zakresie. Przytoczono przykład Gruzji, która wręcz rozpoczęła szeroko zakrojoną kampanię medialną, by wykreować swój obraz jako bezpiecznego miejsca dla inwestorów (Appel, Orenstein 2018: s. 126). Autorzy potwierdzają tezę, że kontynuowanie neoliberalnych reform w XXI w. miało bezpośrednie przełożenie na dalszy, bardzo duży napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych, szczególnie w latach 2004–2008. W zjawisku tym upatrują oni zauważalną poprawę kondycji gospodarek państw postkomunistycznych oraz poprawę sytuacji obywateli (choć w dużym stopniu poprzez ułatwiony dostęp do kredytów konsumenckich).

Szósty rozdział recenzowanej książki, zatytułowany *Kryzys neoliberalizmu*, dotyczy zmian w polityce państw postkomunistycznych po kryzysie rynków finansowych w 2008 roku. Badacze wychodzą od stwierdzenia, że kryzys we wdrażaniu neoliberalnych reform w państwach Europy Środkowej i Wschodniej nastąpił po 2008 roku, a więc około półtorej dekady później, niż przewidywano na przełomie lat 80. i 90. Jako główną przyczynę odwrótu od dalszej liberalizacji i ograniczania roli państwa w sferze publicznej wskazują oni kryzys finansowy z 2008 roku oraz kolejny, z początku drugiej dekady bieżącego stulecia. W jego efekcie zwiększyła się regulacyjna rola państwa w gospodarce, wycofano się z części reform, m.in. systemu emerytalnego, prywatyzacji sektora bankowego. Wskazują oni na ścisły związek przyczynowo-skutkowy ogólnoświatowego załamania rynków finansowych, które bardzo mocno odczuła większość państw postkomunistycznych, i wzrostu popularności partii populistycznych, ponownej aprecjacji roli państwa w gospodarce i keynesizmu. W książce zaprezentowano opinie neoliberalistów, którzy twierdzili, że zagraniczne banki miały w okresie kryzysu wręcz stabilizujący wpływ na gospodarki państw Europy Środkowej i Wschodniej, jak i krytyków – głównie polityków, m.in. Władimira Putina, utożsamiającego neoliberalizm z zachodnim systemem wartości. W tej części publikacji autorzy nie są przekonujący. Prezentują wyniki badań sondażowych z lat 2006–2010, z których wynika znaczny sceptycyzm wobec wolnego rynku wśród obywateli w zasadzie wszystkich państw postkomunistycznych. Nie przedstawiono jednakże takich danych odnośnie do okresu wcześniejszego. Wówczas należałoby zrewidować tezę o kryzysie w postrzeganiu neoliberalizmu po roku 2008, bowiem w opinii społecznej nie cieszył się on poparciem także wcześniej. Autorzy pracy dyskutują odwrót od neoliberalizmu w szerszym, światowym kontekście, uwzględniając przypadki Ameryki Łacińskiej i Azji Południowo-Wschodniej z lat 90., i sami wskazują, że zjawiska, o których piszą w kontekście państw postkomunistycznych zaszły tam już wcześniej. Tym samym można mówić nie o lokalnym fenomenie odejścia od reform neoliberalnych po 2008 roku, lecz określonej, już zbadanej, prawidłowości. Co więcej, głębokość „antyliberalnego zwrotu” nie jest duża – potwierdzają to m.in. dane Instytutu Frasera, zgodnie z którymi także po kryzysie finansowym sprzed ponad dekady państwa Europy Środkowej i Wschodniej wciąż notują niewielki postęp w kategorii „wolność gospodarcza” (zob.: Fraser Institute 2017).

Ostatnia część recenzowanej książki nosi tytuł *Rewizja teorii transformacji*. Jest to swoiste podsumowanie wcześniejszych wywodów. Autorzy słusznie zauważają, że od długiego czasu teoria transformacji postkomunistycznej nie była aktualizowana, zaś wiele dawnych założeń wymaga przeglądu. Jednym z obszarów, które należy poddawać analizie, to polityka gospodarcza, która okazała się być bardziej otwarta i skłonna do wdrażania rozwiązań neoliberalnych. Skuteczne zaszczepienie neoliberalizmu w państwach Europy Środkowej i Wschodniej wiązać należy m.in. z mniejszymi niż zakładano turbulencjami we wdrażaniu reform politycznych i gospodarczych (Greskovits 1998). Wskazano również, że każde państwo regionu reprezentuje inną „odmianę kapitalizmu”, choć ich szczegółowa analiza wykracza poza ramy książki.

Ogółem recenzowaną publikację należy ocenić jako interesujące opracowanie, w którym podjęto próbę uogólnienia transformacji polityki gospodarczej państw postkomunistycznych. Autorzy we właściwy sposób wywiązali się z postawionego sobie zadania ustalenia przesłanek odpowiedzialnych za trwający tak długo i tak głęboki proces liberalizacji gospodarki, poczynając od przelotu lat 80. i 90. wieku do współczesności. Za główny czynnik w tej materii uznano presję międzynarodową (ze strony MFW, EBOR, UE) oraz regionalną i ponadregionalną rywalizację byłych państw komunistycznych o zasoby kapitałowe i bezpośrednie inwestycje zagraniczne. Cały wywód recenzowanej pracy skupia się wokół tej tezy i nieco zawęża perspektywę badawczą. Za naukowo ryzykowne należy uznać podjęcie próby wyciągania wniosków na podstawie równoległej analizy tak odmiennych od siebie przypadków, jak Estonia, Słowenia, Polska, Rosja czy Uzbekistan. Prawdopodobnie do rozbieżnych, a przynajmniej bardziej pogłębionych wniosków, autorzy doszliby badając oddzielnie państwa Europy Środkowej i republiki postradzieckie, tym bardziej że w tych ostatnich sfera gospodarcza jest z reguły ściśle uzależniona od decyzji politycznych (Czachor 2018). Niektóre wnioski z pracy wydają się zbyt uproszczone. Przykładowo, rażące jest konstruowanie dychotomicznego obrazu rzeczywistości politycznej, w której jakiegokolwiek odejście od założeń neoliberalnych (a za takie uznano m.in. przypadek wprowadzenia bezpłatnej komunikacji miejskiej w Tallinnie) jest klasyfikowane jako „populizm”.

Mimo powyższych uwag, książka jest cennym opracowaniem, które może służyć jako punkt wyjścia do dalszych badań porównawczych nad przemianami politycznymi i gospodarczymi w państwach Europy Środkowej i Wschodniej.

Rafał Czachor – doktor habilitowany, profesor Wydziału Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego. Zainteresowania badawcze obejmują teorię demokratyzacji i transformacji, systemy polityczne oraz samorząd lokalny państw postkomunistycznych. Wybrane monografie: *Abchazja, Osetia Południowa, Górski Karabach: geneza i funkcjonowanie systemów politycznych* (2014), *Transformacja systemu politycznego Białorusi w latach 1988-2001* (2016).

Rafał Czachor – habilitated doctor, Associate Professor at the Faculty of Law, Administration and International Relations, Andrzej Frycz Modrzewski Cracow University. His research interests include the theory of democratisation and transformation, political systems and local self-government in the postcommunist countries. Recent books: *Abchazja, Osetia Południowa, Górski Karabach: geneza i funkcjonowanie systemów politycznych* (2014), *Transformacja systemu politycznego Białorusi w latach 1988-2001* (2016).

➔ Bibliografia:

APPEL Hilary, ORENSTEIN Mitchell A. (2018), *From Triumph to Crisis. Neoliberal Economic Reform in Postcommunist Countries*, Cambridge University Press.

CZACHOR Rafał (2018), *Instytucjonalne uwarunkowania rywalizacji o władzę w postradzieckich systemach autorytarnych*, „Politeja. Pismo Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politycznych UJ”, nr 4 (55).

FRASER INSTITUTE (2017), *Economic Freedom*, <https://www.fraserinstitute.org/economic-freedom/map?geozone=world&page=map&year=2017> (21.04.2020)

GRESKOVITS Bela (1998), *The Political Economy of Protest and Patience: East European and Latin American Transformations Compared*, Budapest.

HALL Robert, RABUSHKA Alvin (1998), *Podatek liniowy*, tłum. R. Domagalski, Warszawa.