

# Jan Drahoukoupil: Globalization and the State in Central and Eastern Europe

**Ekonomický časopis (Ivan Lesay)**

Každý, kto sa zaujíma o nedávne dejiny stredoeurópskej transformácie, by rozhodne nemal obísť knihu Jana Drahoukoupiľa „Globalizácia a štát v strednej a východnej Európe. Politika priamych zahraničných investícií“. Kniha poskytuje nesmierne bohatý a teoreticky i metodologicky poctivo spracovaný materiál a dáva odpovede na mnohé kľúčové otázky. Zaujímavá a podnetná je hneď v niekoľkých ohľadoch. Globalizácia je pomerne frekvencovaný pojem v politike, ekonómii, i v akademickej sfére, avšak často sa používa príliš neuchopiteľne. Drahoukoupiľova kniha koncept rozmieňa na drobné a poskytuje empiricky podrobný popis praktických mechanizmov, ktoré abstraktnému pojmu globalizácia dávajú celkom konkrétnu tvár. Kniha je ďalej veľmi hodnotným príspevkom z hľadiska teórie štátu – je to jedna z najkvalitnejších štúdií závislého spôsobu integrácie v podstate periférnych častí Európy do štruktúr nadnárodného kapitalizmu. Kniha určite osloví aj tých, ktorí sa zaujímajú o najnovšie dejiny tohto regiónu – zmapovanie špecifik politickej ekonomie transformácie višegrádskej štvorky je aj bez ohľadu na výskumný cieľ knihy samo o sebe obohacujúce. No a určite nie v poslednom rade publikácia poskytuje originálny popis a interpretáciu stredoeurópskej politickej praxe na prípade priamych zahraničných investícií.

Drahoukoupiľ sa svojou knihou v zásade snaží odpovedať na otázku, čo spôsobilo konvergenciu národných stratégií v krajinách V4, a čo teda viedlo k formovaniu „štátov konkurencieschopnosti“ (competition states) v tomto regióne, resp. sa zamýšľa nad tým, prečo k tomuto momentu prichádza až desať rokov po páde komunizmu. Autor argumentuje, že na to, aby sa štát internacionalizoval, nestačia iba štrukturálne tlaky vonkajšieho prostredia – tie musia do lokálneho prostredia preložiť a adaptovať domáci nositelia transnacionalizácie. K tomuto záveru Drahoukoupiľ prichádza na základe analýzy jednej z najdôležitejších súčastí stratégie transformačných štátov – politiky vzťahu k priamym zahraničným investíciám (PZI). Predmetom analýzy je primárne prípad Českej republiky, ale nemalý priestor kniha venuje tiež jeho porovnávaniu s ostatnými krajinami višegrádskej štvorky a do menšej miery aj so Slovinskom.

V prvej kapitole autor kvalitatívne mapuje teoretické rámce, ktoré sú relevantné pri snahe zodpovedať ústrednú otázku knihy, teda čo spôsobilo konvergenciu národných stratégií v krajinách V4. Stavia proti sebe dve súperiace interpretácie. Prvá kladie dôraz na vonkajšie faktory – záujmy nadnárodného kapitálu, tlaky medzinárodných inštitúcií vrátane EÚ, diskurz neoliberalizmu a pod. mali stredoeurópske štáty unifikovať a začleniť do štruktúr globálneho kapitalizmu. Druhá interpretácia kladie dôraz na vnútorné faktory – domáce inštitúcie a politicko-ekonomické štruktúry, ktoré mali spôsobiť, že vyššie uvedené externé štrukturálne konvergentné tlaky povedú v jednotlivých štátoch k rôznym dopadom, interpretáciám a politikám. Drahoukoupiľ tento rozkol prekonáva formulovaním vlastného rámca, ktorý konvergenciu vo V4 interpretuje ako proces internacionalizácie štátu prostredníctvom „nadnárodne formovanej domácej politiky“ (transnationally constituted domestic policies).

Cieľom druhej kapitoly je sumarizovať a periodizovať ekonomické dejiny 90. rokov v krajinách V4 vo vzťahu k PZI. Autor predstavuje národno-štátne projekty zo začiatku desaťročia, ktoré – až na maďarskú výnimku – zahraničným investorom nepriali, a to napriek tomu, že v celom regióne už dominoval koncept neoliberalného transformačného štátu (radikálna liberalizácia, čiastočná privatizácia a sociálna kompenzácia dopadov transformácie). Tieto projekty z rôznych dôvodov v druhej polovici dekády zlyhali. Zmena postoja štátu voči PZI prebehla v Poľsku postupne, zatiaľ čo v republikách bývalého Česko-Slovenska nastal radikálny zlom naraz v roku 1998. Na prelome tisícročí už v celom regióne V4 dominoval koncept štátu, ktorý svoju hospodársku i sociálnu politiku podriaďuje súpereniu o prilákanie PZI. Ekonomiky regiónu sa tak úspešne internacionalizovali, avšak preukázateľne závislým spôsobom.

Aj keď tretia kapitola nie je vyvrcholením knihy, rozhodne patrí medzi jej najzaujímavejšie a najprínosnejšie časti. Na základe rozsiahleho zmapovania existujúcich zdrojov a čerpajúc z rozhovorov s aktérmi v nej autor v podstate rekonštruje príbeh českej postsocialistickej transformácie. Hlavnú úlohu hral bezpochyby český premiér Václav Klaus a jeho tím radikálnych neoliberalných reformátorov. Nimi presadený režim národnej akumulácie spôsobil, že zahraniční investori sa – napriek svojmu záujmu – dostali k českému kapitálu iba v malej miere. Reformátorom oponovala druhá skupina – Drahoukoupiľ ju nazýva „gradualisti/industrialisti“. Tu treba poznamenať, že obe konkurenčné skupiny sa tešili značnej politickej autonómii, ktorú umožňoval napr. fakt, že – na rozdiel od Poľska či Slovinska – štát ovládal štátne podniky. Ďalším faktorom autonómie bola izolovanosť rozhodovania od spoločnosti a záujmových skupín – napr. české odbory v prvých rokoch po zmene režimu podporovali neoliberalné reformy. Gradualisti sa zasadzovali za postupnú liberalizáciu a privatizáciu, čiže za opatrnejšiu transformáciu. V otázke formy privatizácie preferovali industrialisti štátom riadenú reštrukturalizáciu českých podnikov a ich následný predaj zahraničným investorom.

Zvíťazila ale predstava Klausu a jeho reformátorov. Tento výsledok umožnilo viacero faktorov. Okrem už spomenutej autonómie politického rozhodovania Klausovi výrazne pomohla antikomunistická a nacionalistická rétorika. Návrhy štátnych intervencií z dielne gradualistov sa označovali za pozostatky bývalého režimu, čo umožnilo proti nim mobilizovať občanov nespokojných s politicko-ekonomickou stagnáciou posledných desaťročí československého komunizmu. A hoci Klaus pôvodne nebol veľký nacionalista, dokázal využiť strach časti obyvateľov z toho, že po páde režimu sa vlasť rozpredá cudzincom. Jeho alternatívou bola kupónová privatizácia. Tá mala z bežných ľudí spraviť kapitalistov v malom, a zabezpečiť tak politickú podporu transformačnému projektu. Z ideologického hľadiska mala podniky očistiť od zásahov štátu. Dôležitý bol tiež nacionalizmus – avšak nie len v zmysle ľudových nálad, ale aj ako mylné presvedčenie Klausu a spol., že české podniky sú v stave konkurovať podnikom západným. Z pragmatického hľadiska tento projekt transformácie vyústil do vzniku vrstvy bohatých, ktorí spätne jeho realizáciu a realizátorov (Klausu a ODS) finančne podporovali. No ale najpodstatnejšie bolo, že z ekonomického hľadiska táto stratégia nebola udržateľná a v 2. polovici 90. rokov skrachovala. Akademicky však projekt Drahoukoupiľovi výborne poslúžil, aby na ňom demonštroval, ako sú pre výsledky transformácie štátu dôležité nielen štrukturálne faktory, ale i

stratégie domácich aktérov.

Autor v štvrtjej kapitole stavia prípad českej transformácie do komparatívnej perspektívy, aby o. i. vysvetlil, prečo vo väčšine regiónu podporovali neoliberalní reformátori model domácej akumulácie. Pripúšťa tlaky zo zahraničia – poradcovia, konzultanti, medzinárodné finančné inštitúcie a pod. presadzovali celkom konkrétnu predstavu o transformácii, avšak upozorňuje, že dokumentácia činnosti aktérov zvonka ešte nič nemusí hovoriť o ich vplyve. A naozaj, podľa Drahokoupila je z hľadiska interpretácie rôznosti národných stratégií v regióne dôležitejšia štrukturálna autonómia štátu. Tú určuje výška a charakter zahraničného dlhu krajiny (miera autonómie vyššia pri nízkom dlhu resp. pri dlhoch verejným inštitucionálnym veriteľom) a štruktúra riadenia podnikov (viac autonómie pri priamej štátnej kontrole podnikov).

Tak sa dá napr. vysvetliť, prečo dve ešte za minulého režimu najviac internacionalizované ekonomiky – maďarská a slovenská – prijali tak odlišné stratégie. Maďarsko bolo mimoriadne vysoko zadlžené. Značnú časť dlžil štát súkromným bankám, a tak nebolo možné dlh reštrukturalizovať (ako napr. v Poľsku). Keďže vláda kontrolovala štátne podniky, rozhodla sa ich predať – 85 % z privatizačných príjmov sa použilo na splatenie štátneho dlhu. Ako jediná z krajín regiónu tak Maďarská republika lákala zahraničných investorov už od začiatku transformácie. Slovincu sa po rozpade Juhoslávie podarilo vyjednať priaznivé podmienky splácania dlhu. V podnikoch nerozhodoval štát, a aj preto bolo dominantnou privatizačnou metódou skupovanie podnikových akcií zamestnancami a vedením. Obe skutočnosti viedli k tomu, že Slovinsko proti prúdu zvolilo cestu postupného národného sociálno-demokratického rozvoja; jeho nepriaznivý postoj k PZI zmenil až v roku 1997 prístupový proces do EÚ. Aj poľské podniky mali autonómne vedenie a privatizácii dominoval rozpredaj zamestnancom a vedeniu. Na rozdiel od Maďarska sa Poľsku podarilo vyjednať výrazné odpustenie dlhu, v neposlednom rade aj preto, lebo dlžilo najmä vládam západnej Európy. A keďže ani zo strany zahraničných investorov nebol o Poľsko veľký záujem, bola krajina vlastne predurčená na postupný a dovnútra orientovaný vývoj. Republiky bývalého Československa mali najvyššiu mieru autonómie, keďže mali nízky dlh a štát ovládal podniky. Po rozdelení sa na Slovensku upustilo od kupónovej privatizácie a kapitál sa privatizoval netransparentným a klientelistickým spôsobom. O Slovensko mali v 1. polovici 90. rokov investori najmenší záujem. Mečiarov projekt zlyhal v roku 1998 z politických dôvodov.

Piata kapitola je jadrom Drahokoupilovej knihy. Jej hlavným argumentom je, že ekonomické vyčerpanie Klausovho modelu transformácie spôsobilo v ČR obrat o 180 stupňov vo vzťahu k zahraničným investorom. Na predaj sa im ponúkli krachujúce štátne banky, pričom účet za vymazanie zlých úverov z ich portfólia pred predajom sa zaplatil z financií Českej konsolidačnej agentúry, čiže z daní. Lákание zahraničných investícií sa však zďaleka neobmedzovalo len na finančný sektor. Privatizácia „Českou cestou“ zanechala mnohé podniky v tak zlom stave, že vstup zahraničného kapitálu sa javil ako jediné riešenie, ako udržať nad vodou výrobu a služby. Kľúčovú úlohu pri internacionalizácii štátu prostredníctvom lákania PZI, a teda pri budovaní štátu konkurencieschopnosti, zohral „sektor služieb zahraničnému kapitálu“ (comprador service sector). Týmto pojmom Drahokoupil označuje štátnych úradníkov z CzechInvestu a Ministerstva priemyslu a obchodu, zahraničné obchodné komory, miestne pobočky globálnych konzultačných firiem, ich miestnych konkurentov a pod. (tento sektor sa o. i. vyznačuje vysokou mobilitou pracovníkov medzi jeho štátnou a súkromnou časťou). Hoci pôsobil už od počiatku 90. rokov, kľúčovú úlohu začal hrať tento sektor až počnúc bodom zlomu v roku 1998. Systematickou propagačnou prácou prispel k tomu, že elity českej spoločnosti začali vnímať príchod a aktívne lákanie zahraničných investorov ako prakticky jedinou cestu k hospodárskemu rozvoju. Aktéri dovtedajšieho národného modelu rozvoja novému sektoru nekonkurovali – ich model zlyhal a oni sa postupne a často ochotne prispôbili modelu medzištátnej súťaže o PZI.

Preteky v tom, ktorý štát poskytne investorom viac výhod, spustilo práve zavedenie českej schémy investičných stimulov. Vzostup štátnych stratégií konkurencieschopnosti naprieč regiónom v tom istom čase je predmetom šiestej kapitoly. Drahokoupil v nej analyzuje, ako sa z konkurencieschopnosti stal hegemonický projekt a podpora príchodu zahraničných investorov bola vyhlásená za otázku verejného záujmu (explicitne napr. Ivanom Miklošom). Úloha a vplyv sektora služieb zahraničnému kapitálu boli najväčšie v ČR, ale dajú sa pozorovať aj vo zvyšných krajinách V4. Na Slovensku sa v agente PZI najviac angažovalo ministerstvo hospodárstva a vládny splnomocnenec pre rozvoj automobilového priemyslu. V Maďarsku boli silné globálne konzultačné firmy, ale najmä Americká obchodná komora. Poľsko sa vyznačovalo najmä regionálnym a ad hoc rozmerom budovania koalícií lobujúcich za prílev PZI. Okrem svojich aktivít v rámci kolektívnych snáh organizovaného sektora lobovali nadnárodné korporácie často aj priamo. Zaujímavý je Drahokoupilov postreh: Pri geografickom umiestňovaní investície hrali vládami sľúbené stimuly málokedy hlavnú rolu, no napriek tomu o ne investori a sektor služieb zahraničnému kapitálu vehementne žiadali. Globalizácia národných ekonomík spôsobila, že navonok orientovaný projekt konkurencieschopnosti podporoval v krajinách V4 aj domáci kapitál. A keď sa v zmysle hesla „čo je dobré pre firmu, je dobré i pre zamestnancov“ ku kapitálu pridali i pracujúci, hegemonický projekt zavŕšil víťazstvo.

Posledná kapitola analyzuje, ako sa hegemonický projekt v praxi reprodukoval na regionálnej a miestnej úrovni. V lokalite, do ktorej investor ohlásil zámer investovať, sa formovali mašinérie na podporu investícií. Tvorili ich najmä regionálni, okresní a mestskí politici a úradníci (hoci napr. v Poľsku to boli často i odbory). Podstatou ich činnosti bolo ponúknuť investorovi viac, než konkurenčná lokalita. Propagáciu lokality a lákanie investora často sprevádzalo obchádzanie a porušovanie inštitucionálnych pravidiel. Legitimizované bolo hegemonicky – „všeobecným záujmom“ „morálnej väčšiny“, tvorbou pracovných miest, rastom a rozvojom (resp. ich príslubom). Odpor v podaní niekoľkých jednotlivcov, skupín, resp. mimovládnych organizácií bol marginálny. Sústredil sa na nepriaznivé dopady investícií na životné prostredie, resp. na absenciu monitorovania a hodnotenia nákladov a prínosov investičných stimulov.

Drahokoupilova kniha ponúka komplexný a koherentný argument, ktorý jednoznačným spôsobom prispieva do štúdia medzinárodnej politickej ekonomickej prechodu od plánovaného k trhovému hospodárstvu v postkomunistickej Európe. Autor obratným spôsobom prepája hlboké teoretické poznatky s empirickým materiálom, ktorý študuje, a formuluje fundované závery. Obzvlášť by som chcel zdôrazniť prínos rozhovorov, ktoré autor v priebehu rokov absolvoval s kľúčovými aktérmi analyzovaných procesov. Okrem obsahového štúdia sekundárnych zdrojov to boli pravdepodobne práve rozhovory, vďaka ktorým bol Drahokoupil schopný presvedčivo prerozprávať „priebeh“ priamych zahraničných

investícií v krajinách V4 (najmä v ČR). V knihe sa ideálne prepája teoretická znalosť štrukturálnych možností a obmedzení politiky s analýzou prostredníctvom (agency) aktérov a ich diskurzu. Jasná štruktúracia zdrojmi nabitého argumentu, ale najmä jeho podrobné a teóriou i empiriou podložené rozpracovanie robia z knihy dielo, ktoré sa oplatí prečítať.

Publikácii nemožno veľa vyčítať – ak, tak iba maličkosti. Napríklad definícia kľúčového pojmu, ktorý Drahokoupil zavádza – *comprador service sector* – prichádza až v druhej polovici knihy. Ďalej sa zdá, že autor používa pojmy globalizácia, transnacionalizácia a internacionalizácia ako synonymá.

Ešte možno napríklad kacírsky uvažovať, či sa Drahokoupilovi podarilo dilemu (či sú dôležitejšie štruktúry vonkajšieho prostredia a konvergentné tlaky, alebo diverzita domácich faktorov) prekonať, alebo sa jej len vyhnúť. Aj autori, ktorí prioritizujú externé resp. interné faktory totiž nikdy úplne nevyklúčujú platnosť alternatívneho vysvetlenia, len mu pripisujú menší význam. Šalamúnsky by bolo možné tvrdiť, že dôležité sú obe. Tých, čo hľadajú jednoznačnú odpoveď, tak Drahokoupil nepoteší. To však podľa všetkého ani nie je jeho cieľom a jeho kniha odmieta takto postavenú otázku. Ja osobne považujem jeho koncept nadnárodne formovanej domácej politiky za presvedčivý. Len by ma v tejto súvislosti potešilo, keby autor svoje výskumné závery z krajín V4 doplnil o úvahu, aké by mohli mať implikácie v iných regiónoch sveta. Je nadnárodne konštituovaná politika regionálnym špecifikom, alebo je konceptom platným vo všetkých periférnych ekonomikách sveta, a ak áno, za akých predpokladov sa skúsenosť napr. ČR môže aspoň sčasti opakovať inde? Aspoň stručná diskusia na túto tému by publikáciu ešte vylepšila.

Publikácii by ďalej možno tiež prospelo ešte viac rozobrať prípad Slovinska. Hoci sa mu Drahokoupil v krátkosti venuje, zaslúžilo by si snáď o niečo väčší priestor. A to práve preto, že na rozdiel od krajín V4 sa Slovinsku podarilo nastúpiť na menej závislý model integrácie a pri formulovaní rozvoja uplatnilo vyššiu mieru autonómie. Faktory, ktoré umožnili tento odklon od mainstreamu, vrátane ignorovania odporúčaní Medzinárodného menového fondu, sú identifikované v druhej a štvrtej kapitole, potešila by však rozsiahlejšia diskusia. Konkrétne napr. aj v súvislosti s vyššie uvedenou otázkou, aké implikácie by mohol mať stredo európsky model transformácie – vrátane slovinskej výnimočnosti – pre iné regióny sveta. Diskusia o implikáciách záverov knihy by výborne zapasovala do záveru, ktorý je pomerne stručný a skromný.

Ešte raz však opakujem, že sú to iba marginálne výhrady, resp. nesplnené očakávania recenzenta, ktoré ale legitímne nemuseli byť súčasťou zámeru Drahokoupilovej knihy a môžu smerovať za jej rámec. Kniha ako celok je vyčerpávajúca a verím, že sa niekedy dočká prekladu do češtiny alebo slovenčiny. Takýchto angažovaných a odborných sociologicko-ekonomických analýz u nás vychádza žiaľostne málo, čo sa tiež odráža na miere nepochopenia resp. dezinterpretácie vlastných najnovších dejín transformácie v podaní spoločenských elít. Knihu Jana Drahokoupila preto srdečne odporúčam čo najširšiemu okruhu čitateľiek a čitateľov.