

# INTERNATIONAL MONETARY FUND



**MMF-ovo ponovno zalaganje za  
ekonomiju ponude:  
Četiri decenije strukturnog  
prilagođavanja i mera štednje kao  
uslova za dobijanje kredita**



Međunarodna konfederacija sindikata

Ovaj priručnik je napravljen uz finansijsku pomoć ACTRAV-a

Kontakt: [washington@ituc-csi.org](mailto:washington@ituc-csi.org)

# Sadržaj

---

Predgovor .....	5
Sažetak .....	6
Uvod .....	8
Strukturno prilagođavanje tokom osamdesetih i devedesetih godina 20. veka .....	10
Delimično priznavanje neuspjnosti politika vodi ka inicijativama za olakšanje duga .....	12
„Pojednostavljenje uslova“ .....	14
MMF-ov prvi odgovor na krizu .....	16
Potpuna promena strategija da bi se podstakao oporavak .....	18
Zalaganje za deregulaciju evropskog tržišta rada .....	21
Stagnacija i dvostruka recesija .....	24
„Preuranjena“ fiskalna konsolidacija .....	27
Sindikati negoduju zbog sve veće nezaposlenosti i siromaštva .....	29
Ponovno zalaganje za mere štednje i strukturno prilagođavanje u regionima u razvoju .....	33
„Normalizacija“ mera štednje i strukturnog prilagođavanja .....	38



# Predgovor

---

Strukturno prilagođavanje, reforme tržišta rada i mere štednje predstavljaju 30 godina propalih politika Međunarodnog monetarnog fonda. Posledice po radnike, multilateralizam i našu planetu su ozbiljne i postaju sve gore.

MMF i Svetska banka došle su na loš glas zbog katastrofalne ekonomske, socijalne, političke i ekološke štete koju su naneli njihovi Programi strukturnog prilagođavanja tokom osamdesetih i devedesetih godina prošlog veka. Prilagođavanje je često sproveđeno preko uslova za kredite međunarodnih finansijskih institucija, ili *de facto* uslova u godišnjim izveštajima država po zavšetku konsultacija po Članu IV. Ovaj izveštaj koji je napisao Peter Bakvis, bivši direktor Kancelarije MKS/Globalnih sindikata u Vašingtonu, iznosi detalje o tome kako je MMF skrenuo sa kursa svog mandata koji podrazumeva promovisanje stabilnosti, saradnje i „visoke stope zaposlenosti i stvarnog prihoda“, i nametnuo strukturno prilagođavanje. To se desilo pod palicom tržišnih fundamentalista koji zagovaraju ekonomiju ponude, naročito Reganove administracije u SAD-u. Teškoće i nezadovoljstvo su narastali sve dok nije postalo jasno da su politike MMF-s potpuno pogrešne, što je na kraju kulminiralo ekonomskim krahom Argentine 2001. godine.

Ova priča je dobro poznata, a posledice se i danas osećaju. U godinama nakon ovog događaja, MMF je pokušao da povrati svoj imidž promenom vokabulara i proklamovanjem posvećenosti rešavanju socijalnih pitanja i nejednakosti.

U stvarnosti su, pak, uslovi za dobijanje kredita nesmetano nastavili da se primenjuju, a MMF snosi značajnu odgovornost za grešku koja je napravljena prelaskom na mere štednje 2010. godine koje su osujetile oporavak od globalne ekonomske krize. Usledila je dvostruka recesija u Evropi, a potom talas MMF-ovih zajmova i intervencija. Koristeći svoje uslove i savete u pogledu politika MMF je uništilo sisteme kolektivnog pregovaranja i doveo do pada zaposlenosti i životnog standarda. Od evropskih do skorijih programa kreditiranja u ekonomijama u nastajanju, MMF-ovi uslovi za dobijanje kredita osujetili su ekonomski oporavak i primorali radnike da na svojim leđima ponesu najveći deo tereta ekonomske krize.

Ukupni efekti mogu se videti u očaju i besu koji teraju ljudе na svim kontinentima da izađu na ulice i posledičnom talasu desničarske ksenofobije koja u potpunosti odbacuje multilateralizam. Ovo ne iznenađuje imajući u vidu nestabilna radna mesta i uslove života radnika širom sveta, napade na radnička prava, tridesetogodišnji pad u udelu prihoda na globalnom nivou i stanja ekonomije na svetskom nivou.

Uprkos tome, postoje znaci koji govore da Međunarodni monetarni fond ponovo počinje da se zalaže za „strukturne reforme“, što suštinski podsećа na Vašingtonski konsenzus i Programe strukturnog prilagođavanja. U MMF-ovoj reviziji uslova iz 2018. navodi se da postoji „rastuća potreba za ključnim reformama“ na tržištu rada i preporučuju se dodatna uključenost Fonda i novi uslovi. Pristup se nije promenio niti je prepoznato da su reforme tržišta rada koje je zagovarao Fond oštetile i radnike i ekonomski oporavak.

Ovo se dešava u trenutku kada je potrebno da koristimo delotvorne alate praktičnih politika i institucije, uključujući javne investicije, egzistencijalni minimum, centralizovane sisteme kolektivnog pregovaranja, industrijsku politiku i univerzalnu socijalnu zaštitu. Ove politike bi trebalo da osiguraju stvaranje novog društvenog ugovora na kojem počiva izgradnja održive i stabilne globalne ekonomije sa punom i dostojanstvenom zapošlenošću.

Svet ne može više priuštiti stalne neuspehe MMF-ovih uslova za dobijanje kredita i mera štednje. Hitno je potrebna akcija radi reformisanja multilateralizma.

## Šaran Barou

Generalni sekretar

Međunarodna konfederacija sindikata

# Sažetak

---

Međunarodni monetarni fond (MMF) osnovan je na kraju Drugog svetskog rata sa ciljem da se omogući stabilizacija kursa i pospeši visok stepen zaposlenosti. Nakon četrdeset godina, ova organizacija pretrpela je radikalnu transformaciju ka promovisanju nesputane i slobodne trgovine i protoka kapitala, fiskalne discipline i deregulacije. Ova promena se desila bez izmena u mandatu Fonda. Ona je pokrenuta iz redova rukovodstva MMF-a uz aktivnu podršku nekih ključnih predstavnika zemalja koji su zagovarali stanovište ekonomije ponude koje je bilo popularno u njihovim vladama.

MMF i Svetska banka su u jedinstvenoj poziciji da nameću svoje preferencije u pogledu politika kroz uslove koji se vezuju za zajmove koje ove institucije nude. Počev od sredine osamdesetih godina prošlog veka strukturno prilagođavanje i mere štednje postali su stalni element MMF-ovih uslova za odobravanje kredita. Do 1994. godine više od polovine MMF-ovih zajmova sadržali su uslove koji se odnose na pitanja u vezi sa tržištem rada.

Navodna svrha mera štednje i strukturalnih uslova bilo je povećanje privrednog rasta i smanjenje dugova u zemljama u razvoju. Do kraja dvadesetog veka, postalo je jasno, čak i nekima u okviru međunarodnih finansijskih institucija (MFI), da ovaj pristup nije dao rezultate. Stope privrednog rasta su se usporile, naročito u zemljama sa najnižim prihodima, a opterećenost dugovima neumitno je rasla. To je dovelo do nekoliko slučajeva nemogućnosti plaćanja suverenog duga tokom osamdesetih i devadesetih godina i do saznanja da veliki procenat dugova u zemljama u razvoju nije naplativ.

Negde na prelazu u dvadeset i prvi vek, pogođene kritikom civilnog društva i shvativši da barem nekoliko njihovih politika nije dalo željene ishode, MFI su osmisliće nekoliko novih pristupa politikama. Među njima su bile inicijative za olakšanje dugova; obaveza zemalja koje primaju ovu vrstu pomoći od MFI ili koncesione kredite da kao prioritet postave smanjenje siromaštva i konsultuju se sa civilnim društvom o sprovođenju mera; odobrenje kontrola kapitala u nekim okolnostima; i „pojednostavljenje uslova“, što bi dovelo do toga da MMF ograniči uslove za dobijanje kredita na one koji su „ključni“ za glavne ciljeve programa.

Nove inicijative nesumnjivo su dale mešovite rezultate. U kasnim dvehiljaditim došlo je do značajnog smanjenja broja uslova po kreditu koji su se odnosili na polje rada i penzija. Međutim, pad je najverovatnije bio izazvan značajnim opadanjem kredita odobrenih ekonomijama u nastajanju. MMF bi trebalo da bude glavni nadzorni organ u međunarodnom finansijskom sistemu, a nije uspeo da predvidi globalnu finansijsku krizu. To je bio katastrofalni propust Fonda. Međutim, Fond je preduhitrio druge multilateralne aktere zagovaranjem snažnog odgovora u formi politika početkom 2008. godine koji se sastojao od mera fiskalnih podsticaja, kao što su ubrzavanje infrastrukturnih projekata i povećanje obuhvata naknada za nazaposlenost i drugih oblika socijalne pomoći.

Program podsticaja koji je osmislio MMF, a koji je grupa G20 podržala sa zakašnjnjem, doprineo je da se ograniči trajanje Velike recesije na manje od dve godine, a globalni rast se 2010. vratio na nivoe pre krize. Međutim, čim je krenuo oporavak, MMF je počeo da ukida politike podsticaja. Čini se da su sledbenici sumnjive ideje o „espanzivnoj štednji“ došli u dominantnu poziciju. I pre nego što je „fiskalna konsolidacija“ odobrena od strane G20 kao centralna ekomska strategija sredinom dvehiljadedesetih, drastične mere štednje nametnute su zemljama pogodnjim krizom kroz MMF-ove uslove za dobijanje kredita. One su postavile stroge vremenske okvire za ukidanje budžetskog deficit, iako su zemlje bile u dubokoj recesiji i opredeljavale veliki ideo javnih sredstava da bi izbavile posrnule bankarske sisteme. Zaključak jedne procene Fondovih nezavisnih internih procenjivača iz 2014. bio je da je MMF „prenaglio“ u okretanju fiskalnoj konsolidaciji.

Obećavajući pristup koji je viđen kod kredita za Island krajem 2008. godine nije se mogao ponoviti u ostalim ugovorima o kreditu. Na Islandu su zaplenjena sredstva neplatežnih banaka, zaštićeni su socijalni programi i institucije za kolektivno pregovaranje, a progresivno oporezivanje je uvedeno da bi se finansirale mere za borbu protiv krize. Krediti koji su odobreni drugim evropskim zemljama, počevši od Grčke u maju 2010. godine, suštinski su doveli do toga da radnici i korisnici programa socijalne pomoći plaćaju troškove izbavljanja banki iz krize i smanjenja deficitia. Srezane su plate u javnom sektoru i socijalne naknade, a regresivno oporezivanje je povećano. Od 2012. godine velike stukrutne reforme bile su dodatni element većine zajmova, prvo u Evropi a

zatim i u zemljama čija privreda je u nastajanju i razvoju. Među uslovima naše su se mere za smanjenje penzija, zamrzavanje ili smanjenje minilalne zarade, ukidanje prava na socijalnu zaštitu za zaposlene i slabljenje ili ukidanje koordinisanog (na nivou zemlje i po sektorima) kolektivnog pregovaranja.

Mere štednje i programi strukturnog prilagođavanja koje je osmislio MMF imali su dugotrajne štetne posledice. Zvanične stope nezaposlenosti skočile su na skoro 30% u nekim južnim evropskim zemljama sredinom 2010., a na kraju decenije i dalje su bile skoro dupro veće od stopa pre krize. Obuhvat kolektivnog pregovaranja propao je u zemljama kao što su Grčka i Rumunija. Stvarne zarade su se srozale, a stope siromaštva skočile u evropskim zemljama zahvaćenim krizom, a još više (koristeći nacionalne definicije siromaštva) u zemljama u razvoju, kao što su Egipat i Argentina.

U gotovo svim slučajevima programi kreditiranja nakon globalne finansijske krize nisu dostigli svoje osnovne ciljeve: ponovno uspostavljanje privrednog rasta i smanjenje opterećenosti dugovima. Već 2012. godine rukovodstvo Fonda priznalo je da su pogrešni fiskalni multiplikatori doveli do ozbiljnog potcenjivanja uticaja mera štednje na privredni rast i javne finansije. Ovaj nalaz je od tada ponovo potvrđen, a poslednji se nalazi u MMF-ovoj reviziji uslova iz 2019.

Nijedna od kritičkih samoprocena rada Fonda nije dovela do značajnijih promena u načinu rada. Dijalog sa sindikatima je možda doprineo tome da odeljenje za istraživanja uputi savetodavno pismo zaposlenima u Fondu u kojem se upozoravaju da bi trebalo „da budu pažljivi“ kada daju savete za kompletno preuređenje institucija za kolektivno pregovaranje, ali ovo nije dovelo do vidljive promene u uslovima za kredite ili savetima za praktične politike na nivou pojedinačnih država. U 2013. godini Fond je pokrenuo proces, koji je 2015. proširen, za uključivanje pitanja nejednakosti u svoje godišnje revizije politika na nivou pojedinačnih država. Ova inicijativa je došla posle objavljinjanja istraživanja MMF-a u kojem se ukazuje na negativan uticaj visoke stope nejednakosti na privredni rast i stabilnost. Do 2019. godine nije bilo moguće naći primer izveštaja nekih država, gde bi se video da su iskoristile inicijativu da ozbiljno ispitaju distributivni uticaj MMF-ove standardne makroekonomskе politike i programa strukturne reforme, a kamoli da predlože smislene promene u pogledu saveta.

Očigledan neuspeh MMF-ovog kreditnog programa u Argentini, najvećeg u istoriji Fonda, da postigne malak i deo prognoziranih ishoda reprezentativan je primer. Umesto trogodišnjeg rasta od 4,5 procenata, kako je projektovano na početku programa u junu 2018., po Fondovoj revidiranoj prognozi (krajem 2019. godine) privredna aktivnost Argentine opala je za 6,6 posto. Stvarne zarade i penzije pale su za više od deset posto, a stopa siromaštva skočila je za skoro deset procentnih poena tokom godinu i po dana. Na kraju 2001. Fond je učestvovao u gotovo jednako istorijskom događaju kada je nadzirao slučaj neuspele otplate duga u Argentini, što je u tom trenutku bio najveći suvereni dug u istoriji. Ta zemlja je 19 godina unazad funkcionalisala zahvaljujući skoro neprekidnom nizu MMF-ovih zajmova.

Trenutno nema naznaka da je MMF nešto naučio iz svog poslednjeg debakla u Argentini, ili iz brojnih neuspeha u drugim državama tokom prethodnih deset godina, u pogledu uticaja njegovih uslova za dobijanje kredita i saveta za praktične politike. Nasuprot tome, početkom 2020. godine izgleda da će MMF udvostručiti napore da se sprovedu planovi za povećanje uslova za kredite za deregulaciju u polju rada. Organizacija tvrdi da ima „jake argumente“ za takvo postupanje na osnovu veoma upitnog „modelovanja“ koje predviđa pozitivne dobitke, koje treba posmatrati u kontekstu Fondovog veoma lošeg ukupnog salda u pogledu tačnosti prognoza.

Napori za dalju deregulaciju tržišta rada samo bi osnažili vladajuće trendove veće nesigurnosti zaposlenja, visokog stepena nejednakosti i političke polarizacije. MMF treba da se odrekne svoje fiksacije na „ekonomiju ponude“ i napravi potpuni zaokret ako želi da na korištan način doprinese otvaranju kvalitetnih radnih mesta, valjano finansiranim sistemima za javno obrazovanje, univerzalnoj zdravstvenoj nezi i socijalnoj zaštiti, ravnopravnijoj raspodeli zarada i prelasku na ekonomiju sa nultim ugljeničnim otiskom.

U januaru 2008. godine, osam meseci pre propasti investicione banke Braća Leman (*Lehman Brothers*), koja je obeležila vrhunac najgore globalne finansijske krize u prethodnih 80 godina, Međunarodni monetarni fond pozvao je vlade širom sveta da brzo sprovedu mere fiskalnih podsticaja. MMF je preporučio ovakvo delovanje kako bi predupredio ono za šta je i sam predviđeo da će postati veliko ekonomsko usporavanje; MMF je bio prva multilateralna institucija koja je tako nešto učinila. Do tog trenutka, nekolicina nezavisnih analitičara i nevladinih grupa, uključujući međunarodni sindikalni pokret, upozorili su da problemi u finansijskom sektoru SAD-a mogu brzo da se otmu kontroli i da dovedu do razornih gubitaka radnih mesta i opadanja životnog standarda u ekonomijama širom sveta.

Odluka MMF-a s početka 2008. godine da podrži „ciljane fiskalne podsticaje“ kao rešenje protiv recesije i da ojača propise u okviru finansijskog sektora prihvaćena je od strane vodećih svetskih ekonomija tek godinu dana kasnije.<sup>1</sup> Na drugom kriznom samitu grupe G20 u Londonu aprila 2009. godine, koji je vodila vlada Britanije (prvi samit bez jasnih zaključaka održan je u Vašingtonu četiri i po meseca pre toga), vlade su postigle sporazum da sprovedu strategiju oporavka koju je osmislio MMF. Vlade će sprovesti program fiskalnih podsticaja u 2009. godini, koji se postiže dopunskim programima potrošnje ili smanjenjem poreza, u ekvivalentnoj vrednosti od 2 procenta svog bruto domaćeg proizvoda.

Iako plan fiskalnih podsticaja grupe G20 nije bio ujednačen u pogledu samog sprovodenja, on je imao dovoljno uticaja na globalnu privredu, tako da je ona doživela samo jednu celu godinu recesije. Zbirni BDP zemalja koje je MMF klasifikovao kao napredne ekonome pao je za 3,3 posto u 2009. godini, ali se vratio na rast od 3,1 posto u 2010. godini, što je ista stopa rasta kao i u pretkriznoj 2006. godini. Međutim, posledice krize 2008-2009. bile su razorne; nezaposlenost je dostigla dvocifrenu vrednost, a stope siromaštva su skočile u zemljama širom sveta. Bilo je jasno da će biti potrebno mnogo godina koordinisane aktivnosti u javnom sektoru kako bi se osigurao ekonomski oporavak i popravio razoren finansijski sistem.

Ali takva koordinisana akcija je izostala, velikim delom zbog političkog zaokreta koji se desio u MMF-u i koji je vrlo brzo podržan od strane G20. Godine 2010, jedva dve godine nakon poziva da se daju fiskalni podsticaji radi zaustavljanja globalne ekonomске krize, MMF se okrenuo merama štednje koje se opisuju u ovom izveštaju. Uprkos visokoj stopi nezaposlenosti i ostalim znacima trajnog ekonomskog slabljenja globalne privrede, rukovodioци MMF-a izradili su predloge za fiskalnu konsolidaciju – brzo smanjenje javnih deficit-a koji su korišćeni za finansiranje potrošnje da bi se izbegla recesija – a lideri grupe G20 usvojili su plan na samitu lidera koji je održan u Torontu u junu 2010.

MMF je počeo da obavezuje svoje članice koje su tražile hitnu pomoć u borbi protiv krize, kao što je Grčka, da započnu ogromne programe fiskalne konsolidacije. Od 2012. godine kreditni zahtevi ili savet u vezi sa politikama Fonda prema evropskim zemljama koje su se našle u finansijskim poteškoćama uvek su sadržale preporuke za stanovite strukturne reforme. Među njima su bile zakonodavne i regulatorne mere, kao što je smanjenje prava za socijalno osiguranje zaposlenih, zamrzavanje ili smanjenje minimalnih zarada, smanjenje opsega kolektivnog pregovaranja, modernizacija penzionih sistema i privatizacija javnih preduzeća.

Kombinacija mera štednje, deregulacije i privatizacije proširena je kasnije tokom decenije na nekoliko zemalja sa tržišnom ekonomijom koje su tražile finansijsku pomoć od MMF-a. Uslovi za dobijanje kredita u ovim programima veoma su ličili na pakete politika za strukturno prilagođavanje iz osamdesetih i devedesetih godina prošlog veka, koji su poznati pod imenom Vašingtonski konsenzus, za koje je vođstvo MMF-a tvrdilo da nisu više deo Fondovih preporuka u pogledu praktičnih politika.

Tokom prethodne decenije, MMF je nametnuo mere štednje i za njih vezane strukturne uslove za odobrenje kredita ili je ovu formulu uključivao u preporučene politike na nivou pojedinačnih država. Prema opisu ovog izveštaja, posledica toga bila je propast politika MMF-a. Ovo je tačno čak i ako se rezultati mere u odnosu na ishode za koje je MMF tvrdio da će izaći iz programa, naročito oni koji se odnose na povećani privredni rast i smanjenu opterećenost javnim dugom. U velikom broju slučajeva, ciljane stope privrednog rasta nisu postignute, a odnos duga i BDP-a bio je daleko iznad Fondovih

<sup>1</sup> Dominique Strauss-Kahn, "The case for a Targeted Fiscal Boost," Financial Times, January 30, 2008.

predviđanja. Kada se uticaj prelaska na štednju i za nju vezane strukturne reforme meri na osnovu kriterijuma, kao što je siromaštvo, koji nisu nužno glavni ciljevi Fonda, negativni rezultati su često bili jednako loši.

Kasnije revizije i procene koje je izvršio sam MMF na svojim uslovima za kredite i uticajima na rast na nivou država zaključile su da je bilo ozbiljnih grešaka u analizama Fonda, ali nikakve značajne ispravke Fondovih analitičkih alata ili saveta po pitanju politika nisu usledile.

Povratak na recepte politika iz prethodnih decenija još je značajnije u svetu MMF-ove tvrdnje, koju su izneli njeni glasnogovornici i koja je izneta u objavljenim dokumentima, da je organizacija učila na greškama iz prethodnih intervencija i da je u skladu sa time prilagodila svoje politike. U maju 2018. godine direktor Fonda za komunikacije izjavio je sledeće u vezi sa ulogom MMF-a u Argentini:

„Promenili smo se ... Danas pridajemo veću pažnju pitanjima nejednakosti i inkluzivnog rasta nego što je to bio slučaj pre 15 ili 20 godina.“<sup>2</sup>

On je ove komentare izneo u vreme pregovora u cilju postizanja dogovora oko prvog Fondovog kredita Argentine još od spektakularnog ekonomskog kraha u toj zemlji poslednje nedelje 2001, kada nije mogla da izmiri dugovanja u okviru MMF-ovog programa. Novi kredit odobren je u junu 2018, uz obećanje Fonda da će se povratiti rast i održivost dugovanja kroz program mera štednje. Međutim, samo godinu dana kasnije, argentinski radnici su se suočili sa naglim padom životnog standarda kako je kapital oticao iz zemlje, privreda zapala u sve veću recesiju, inflacija naglo skočila, a siromaštvo poraslo.

Nametanje striknog programa mera štednje u 2018. godini kako bi se rešio vladini deficit bez pridavanja dovoljno pažnje makroekonomskim i distributivnim uticajima, činio se u mnogo čemu kao ponovljeni MMF-ov kreditni program, opterećen strukturnim prilagođavanjima i uslovima štednje, koji su 2001. kulminirali nemogućnošću ove države da izmiri dugovanja. Posle tog debakla, Fond je isprva pokazao znake napora da se izvuku neke pouke iz tog neuspelog pokušaja u Argentine, isto kao što su pokušali da urade posle angažmana u zemljama Jugozapadne Azije nakon Azijske finansijske krize 1997-1998.

Kao odgovor na kritike da je opteretio zadužene države stotinama uslova za struktura prilagođavanja, MMF je otpočeo proces „pojednostavljenja uslova kreditiranja“, čime bi uslovi za dobijanje kredita bili ograničeni na one koji su ocenjeni kao najvažniji za ostvarivanje Fondovih ciljeva. Do kasnih dve hiljaditih pojavili su se pokazatelji koji su ukazivali na to da je smanjen broj uslova MMF-a u nekim oblastima, kao što su deregulacija tržišta rada, iako razlog tome može biti sveukupno manje zaduživanja, a ne promena u uslovima.

Fond je isto tako potpuno preokrenuo svoj stav po kome je zahtevao da tržišta kapitala budu potpuno slobodna. Fond je počeo da podržava kontrole kapitala u nekim državama u kriznim situacijama nakon što je zaključio da je ogromni i nekontrolisani odliv kapitala iz nekih azijskih zemalja bio glavni uzrok krize tokom 1997-1998. Zbog katastrofalnog uticaja nemogućnosti Argentine da otplati dugovanja 2001. godine, što je u tom trenutku bio najveći takav slučaj u istoriji, MMF je pokrenuo proces usmeren na uspostavljanje foruma koji bi dozvolio vladama sa neodrživim dugovanjima da pregovaraju sa privatnim inostranim kreditorima. Od ove ideje se kasnije odustalo, ali Fond se saglasio da otpiše svoja potraživanja kod više od trideset država sa niskim prihodima i zadržao svoj promenjeni stav o kontrolama kapitala time što povremeno odobrava njihovo sprovođenje.

Što se tiče fiskalne konsolidacije i uslova koji se odnosi na strukturno prilagođavanje koji su bili karakteristični za doba Vašingtonskog konsenzusa, prelaz na mere štednje u 2010. godini označio je početak oživljavanja takvih politika. Njihovo vraćanje osnaženo je skorašnjim visokoprofilnim izveštajima MMF-a koji su objavljeni 2019, a kojima se pokušava opravdati proširenje uslova za kredite. U ovom izveštaju iznosi se nekoliko primera štetnih ekonomskih uticaja mera štednje i strukturnog prilagođavanja, sa posebnim naglaskom na reforme tržišta rada. Povratak na mere štednje i za njih vezane strukturne reforme sputao je otvaranje radnih mesta i doprineo opadanju životnog standarda radnika i povećanju siromaštva, uprkos MMF-ovim tvrdnjama da organizacija sada vodi računa o raspodeli prihoda i podržava inkluzivni rast.

2 IMF, "Transcript of IMF Press Briefing," May 17, 2018.

# Struktturna prilagođavanja tokom osamdesetih i devedesetih godina prošlog veka

Međunarodni monetarni fond je nastao pred kraj Drugog svetskog rata kao jedna od multilateralnih institucija čiji cilj je bio da doprinesu ponovnoj izgradnji svetske ekonomije nakon petnaest godina ekonomske depresije i vojnog sukoba. Pošto su osnovani u istoimenom turističkom mestu u državi Nju Hempšir u julu 1944. godine, MMF i Svetska banka, iako sa sedištem u Vašingtonu, još uvek se ponekad nazivaju „bretonvudskim blizanicima“.

I dok je mandat Svetske banke bio finansiranje posleratnih projekata obnove i izgradnje, specifična uloga MMF-a pojašnjena je u prve dve tačke Statuta:

„(i) Promovisanje međunarodne monetarne saradnje kroz postojanje stalne institucije ...

(ii) Omogućavanje širenja i uravnoteženog rasta međunarodne trgovine, čime bi se doprinelo zagovaranju i održavanju visokih stopa zaposlenosti i stvarnih prihoda ...“<sup>3</sup>

Uloga MMF-a – sa naglaskom na pospešivanju monetarne stabilnosti i prioritetom u vidu stvaranja mogućnosti za zapošljavanje – dobila je široku podršku i ocenjena kao nesporna tokom prve tri decenije postojanja ove institucije, uključujući i podršku od sindikalnog pokreta i ostalih koji će kasnije postati najstroži kritičari Fondovih politika i praksi. Prve decenije rada Fonda poklapaju se sa periodom jakog i uglavnom stabilnog rasta, barem u industrijalizovanim zemljama, ali i sa periodom krupnih geopolitičkih i ekonomskih promena, uključujući dekolonizaciju delova sveta u razvoju, stvaranja proizvođačkih kartela u zemljama izvoznicama nafte i pojavu problema zaduživanja kod zemalja u razvoju.

Ipak, do sredine osamdesetih godina 20. veka desilo se nešto što se u skorašnjim akademskim radovima opisuje kao „MMF-ov spektakularan, premda skriveni, preobražaj u najistaknutijeg zagovornika neoliberalnih reformi“.<sup>4</sup> Pošto nije više videla značajnu budućnost MMF-a kao tela koje se fokusira na stabilizovanje kursa, uprava MMF-a je od kasnih sedamdesetih radila na pretvaranju ove institucije u vodećeg sponzora reformi za liberalizaciju tržišta, naročito u zemljama u razvoju.

3 IMF, "Articles of Agreement of the International Monetary Fund", April 2016.

4 Alexander E. Kentikelenis and Sarah Babb, "The Making of Neoliberal Globalization: Norm Substitution and the Politics of Clandestine Institutional Change," *American Journal of Sociology*, vol. 124, no. 6 (2019): 1720–62.

5 Ibid.

Fond će vršiti svoj izmenjeni mandat tako što će svoje zajmove uslovit usvajanjem reformi politika od strane vlada koje uzimaju kredit kroz ispunjenje uslova u domenu strukturnog pilagodavanja. Sposobnost MMF-a da nametne uslove za finansijsku pomoć odvojilo je Fond, kao i njenu sestrinsku instituciju, Svetsku banku, od agencija UN-a (čiji su deo bretonvudski blizanci nominalno bili) u pogledu njihove sposobnosti da promene politike vlada koje traže finansijsku podršku.

Prvi pokušaj uprave MMF-a da dobije ovlašćenje od izvršnog odbora, koga čine članovi vlada država, za nametanje strukturnih uslova za dobijanje kredita bio je odbijen početkom 1979. tokom revizije Fondovih smernica za uslove. Međutim, nekoliko godina kasnije, uprava MMF-a je uspela da dobije prošireni mandate zaoštavši zvanično odobrenje odbora, koje bi inače bilo neophodno da bi se promenile smernice za uslove ili Statut.

Umesto toga, promena je postignuta kroz „zaokret u operativnim normama“, bez ikakve otvorene promene u politici – pa otuda i upotreba termina „skriveni preobražaj“ u akademskoj literaturi. Međutim, preobražaj se desio zahvaljujući aktivnoj podršci nekih ključnih država članica, a najviše MMF-ove najmoćnije članice – Sjedinjenih američkih država, čiji su predstavnici u Fondu predvođeni lјutim zagovornicima ideje o ekonomiji ponude iz Ministarstva finansija Predsednika Ronalda Regana.

Počev od 1986. godine u državama sa niskim prihodima, a godinu dana kasnije i državama u razvoju koje odlikuju srednji prihodi, uslovi koji obavezuju zaduženu državu da privatize preduzeća u državnom vlasništvu, zauzda javnu potrošnju i dereguliše tržišta rada bili su, pored ostalih zahteva, uobičajeni deo MMF-ovih ugovora o kreditu.

„Do kasnih osamdesetih godina 20. veka strukturni uslovi su široko primenjivani kao standardna komponenta Fondovih operativnih pravila, iako je njegovim mandatom i smernicama bilo zabranjeno takvo prekravanje političke ekonomije država, [i] postali su uobičajena praksa koja više nije izazivala kontroverze u odboru MMF-a.“<sup>5</sup>

Nametanje strukturnog prilagođavanja kao uslova za dobijanje kredita postalo je poznato pod nazivom Vašingtonski konsenzus nakon objavljivanja članka 1990. godine, „Šta Vašington podrazumeva pod reformom politika“, od strane ekspertske grupe ekonomista koji su takođe savetovali MMF i Svetsku banku.<sup>6</sup> Fokus ovog rada bio je na tome „kako se nositi sa dužničkom krizom u Latinskoj Americi“, a „Vašington“ se odnosi na međunarodne finansijske institucije i Vladu SAD-a.

Iako je u članku više prostora posvećeno smanjenju fiskalnih deficit, liberalizaciji uvoza i privatizaciji, u njemu se takođe skreće pažnja na podršku Vašingtonskog konsenzusa deregulaciji „ograničenja za otpuštanje radnika“. I, zaista, do 1994. više od polovine svih MMF-ovih zajmova sadržalo je uslove koji se odnose na pitanja tržišta rada.

Izveštaj iz 2016. godine, sastavljen od strane nezavrsnog eksperta Ujedinjenih nacija o uticajima spoljnog duga i drugih finansijskih obaveza, daje na uvid nekoliko slučajeva MMF-ovih uslova za dobijanje kredita tokom osamdesetih i devedesetih godina prošlog veka radi smanjenja broja zaposlenih u javnom sektoru i njihove zarade, očigledno sa ciljem da se smanje fiskalni deficit, kao i mnoge primere smanjenja broja pravila koja se odnose na radnike u privatnom sektoru u vezi sa probnim radom, radom na određeno vreme, otpuštanjem i prekovremenim radom, kao i decentralizaciju kolektivnog pregovaranja.<sup>7</sup>

Studije koje navodi ovaj stručnjak UN-a pokazuju da su uslovi MMF-a koji se odnose na propise u okviru tržišta rada povezani sa opadanjem udela rada u proizvodnji, nižim stvarnim zaradama i smanjenom stopom organizovanja radnika u sindikate. U izveštaju se navodi nedostatak dokaza da je snižavanje standarda u oblasti rada potpomoglo ekonomski oporavak u zemljama u krizi zbog zaduženosti, što je bilo javno opravdanje za takve mere. U nekim zemljama, „čini se da su dužničke krize pre poslužile kao izgovor da bi se progurale reforme tržišta rada koje idu na ruku kompanijama, nego rešavanju ekonomskih problema“, gde su reforme dovele do veće nejednakosti prihoda.<sup>8</sup>

U izveštaju se ističe sledeće:

„Dokazi iz Latinske Amerike ukazuju na to da reforme koje su deregulisale individualno i kolektivno radno право u [nekoliko država], tokom osamdesetih i devedesetih nisu dovele ni do manje stope rada na crno ni do

smanjene nestabilnosti zaposlenja, koji su zapravo doživeli porast tokom ovog perioda. ... Opšte uzev, nema dovoljno dokaza da deregulacija tržišta rada pokreće oporavak u kontekstu finansijskih i ekonomskih kriza, dok je negativni uticaj na ekonomsku i socijalnu prava značajan.“<sup>9</sup>

U Africi su mere strukturnog prilagođavanja dovele do preuranjene deindustrializacije koja je osujetila tazvoj, diverzifikaciju privrede i zapošljavanje. Zambija, nekada jedna od zemalja sa najvišim prihodima među zemljama Subsaharske Afrike, krenula je u brzopoteznu liberalizaciju trgovine i otvaranje na zahtev MMF-a i Svetske banke. To je ozbiljno naškodilo proizvodnom sektoru, skoro pa desetkujući značajnu domaću tekstilnu i odevnu industriju u kojoj je zaposlenost pala sa 34 000 radnih mesta s početka devedesetih na 4 000 radnih mesta u 2011. godini. Ukupna stopa zaposlenosti u proizvodnji opala je za 42,5% od 1991, kada je zaista i počelo strukturno prilagođavanje, do 1998.<sup>10</sup>

Nakon MMF-ovog programa iz 1978. godine u Sudanu je strukturno prilagođavanje, uključujući liberalizaciju trgovine i spoljnotrgovinske razmene, dovele je do brzog smanjenja udela međufazne i finalne industrijske proizvodnje u BDP-u, istovremeno omogućavajući veći uvoz luksuzne potrošne robe od strane male bogate elite.<sup>11</sup> Strukturno prilagođavanje je ograničilo i ulaganja u zdravstvo i obrazovanje u Subsaharskoj Africi. Sanjaya Lal (Sanjaya Lall) je primetio da je strukturno prilagođavanje smanjilo „rashode u oblasti obrazovanja i zdravstvene nege, čime je oštećena osetljiva baza ljudskih resursa od koje zavisi dugoročni industrijski napredak.“<sup>12</sup>

Uslovi za dobijanje kredita od MMF-a u vidu mera štednje i strukturnog prilagođavanja takođe nisu učinili mnogo za rešavanje problema zaduženosti zemalja u razvoju. Nasuprot tome, zaduženost u zemljama u razvoju je porasla tokom osamdesetih i devedesetih dok nisu usvojene inicijative za otpis dugova. Među zemljama sa niskim prihodima, prosečni odnos duga i BDP-a skočio je sa 35 procenata u 1980. godini na 90 odsto u ranim devedesetim. Tokom poslednje decenije dvadesetog veka, postalo je očigledno da su mere štednje i strukturnog prilagođavanja pod etiketom Vašingtonskog konsenzusa neslavno propale u pokušaju da smanje zaduženost zemalja u razvoju, iako je to trebalo da bude osnovna korist od njih.

6 John Williamson, "What Washington Means by Policy Reform," in *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, ed. John Williamson (Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1990).

7 Juan Pablo Bohoslavsky, "Labour rights in the context of structural adjustment and financial consolidation policies," OHCHR report A/HRC/34/57, 27 December, 2016.

8 Ibid. 14.

9 Ibid. 17-18.

10 Lishala C. Situmbeko and Jack Jones Zulu, "Zambia: Condemned to Debt," World Development Movement, April 2004.

11 Howard Stein, "Deindustrialization, adjustment, the World Bank and the IMF in Africa," *World Development* vol. 20, no. 1 (1992): 83-95.

12 Sanjaya Lall, "Building Industrial Competitiveness in Developing Countries," OECD, 1990.

# Delimično priznavanje neuspeha politika vodi do inicijativa za smanjenje duga

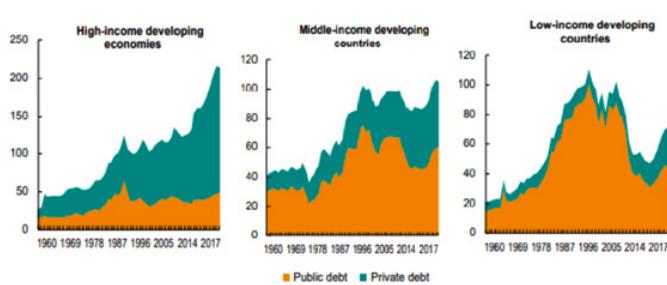
I MMF i Svetska banka su do druge polovine devedesetih zaključile da su dugovanja mnogih zemaljama sa niskim prihodima, od kojih je većina bila prema multilateralnim institucijama, kao što su Fond i Banka ili bilateralne agencije za razvoj, neodrživa i da nikada neće biti izmirena.

Godine 1996. MFI pokrenule su prvu od tri inicijative za smanjenje duga za Teško zadužene siromašne zemlje (TZSZ, eng. HIPC). Poslednja među njima, poznata kao Multilateralna inicijativa za smanjenje duga (MIOD, eng. MDRI), obavezala se 2005. da će u potpunosti otpisati dugove zemljama zaduženim kod multilateralnih institucija koje se kvalificuju za ovakav tretman. Kroz ove programe delimično ili potpuno je poništen spoljni dug ukupno 36 zemalja.

Program za teško zadužene siromašne zemlje i multilateralna inicijativa za smanjenje duga nisu ipak bili od pomoći zemljama u razvoju sa višim i srednjim prihodima, među kojima se našao veći deo Latinske Amerike, gde je procenat zaduženosti u odnosu na BDP naglo porastao tokom poslednje dve decenije dvadesetog veka (Slika 1). Veliki deo javnog duga u ovim zemljama dolazio je od banaka i drugih privatnih kreditora, koji su jedva čekali da profitiraju od više kamatne stope koju plaćaju korisnici zajmova sa novih tržišta.

## SLIKA 1

Ukupni dug, prema visini prihoda u zemlji, 1960-2017. (U procentima BDP-a)



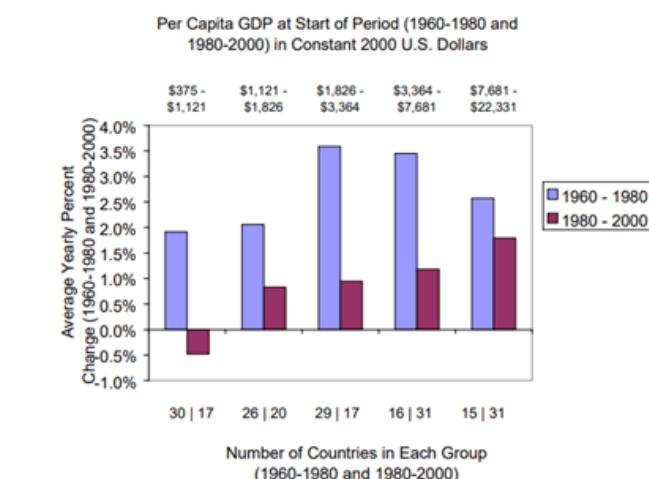
Izvor: [UNCTAD \(2019\)](#).

Nekoliko ovih zemalja došle su u situaciju da ne mogu da izmire dugovanja poveriocima tokom ekonomski turbulentnih osamdesetih i devedesetih godina 20. veka. Na svakom stepenu nacionalnog dohotka po glavi stanovnika, rast tokom poslednje dve decenije dvadesetog veka bio je niži od rasta u prethodne dve decenije. U proseku, što je zemlja bila siromašnija, to je njena stopa rasta po glavi stanovnika bila niža (Slika 2). Ali, čak i u Latinskoj Americi, koja predstavlja region sa srednjim prihodima, rast BDP-a po glavi stanovnika bio je negativan tokom osam od ukupno 20 godina, i veći deo kontinenta počeo je da nazaduje u pogledu stepena siromaštva.

Zbog restriktivne monetarne politike u SAD početkom osamdesetih pa opet početkom devedesetih, troškovi po osnovu kamate su skočili. Nesposobne da servisiraju svoja dugovanja onako kako su se obavezale, mnoge zemlje su zatražile smanjenje ili barem promenu rokova dospeća obaveza, često kada bi već propustile ratu za otplatu duga čime bi proglašile nemogućnost plaćanja.

## SLIKA 2

Rast BDP-a po glavi stanovnika, Rast po grupama zemalja prema prihodima



Izvor: [CEPR \(2001\)](#).

Broj slučajeva nemogućnosti plaćanja javnog duga nagle je skočio početkom osamdesetih i devedesetig godina dvadesetog veka: u ovom periodu desilo se 82 slučaja nemogućnosti otplate suverenog duga u poređenju sa 23 takva slučaja tokom šezdesetih i sedamdesetih.<sup>13</sup> To se dešavalo i u malim, ali i u velikim zemljama među kojima su Argentina, Brazil, Egipat, Meksiko, Maroko, Nigerija, Peru, Filipini, Rusija, Južnoafrička republika, Tajland, Turska, Ukrajina i Venecuela. Neke zemlje su više puta bile u situaciji da ne mogu da izmire dugovanja tokom poslednje dve decenije prošlog veka.

Očigledno je da strukturno prilagođavanje nije bilo univerzalno rešenje za krize dugovanja, čemu su se MMF i drugi predлагаči ovakvih mera nadali, a kamoli za postavljanje zemalja u razvoju na put kontinuiranog rasta. Usporen ili čak negativni rast kao rezultat politika Vašingtonskog konsenzusa uticao je na rast zaduženosti u odnosu na BDP. U nekoliko zemalja mere štednje i strukturni uslovi nametnuti od strane MFI snosili su odgovornost za produbljivanje umesto rešavanje kriza, doveći u nekim slučajevima i do toga da država nije bila u mogućnosti da izmiri dugovanja.

Argentina je bila jedna od tih zemalja, koja je već dvaput tokom osamdesetih godina došla u situaciju da ne može da izmiruje dugovanja. Na kraju 2001, Argentina je bila na samoj ivici da proglaši u tom trenutku najveći slučaj nemogućnosti otplate kredita u istoriji. Ova zemlja je skoro 19 godina funkcionsala zahvaljujući vezanim MMF-ovim programima za kreditiranje, kojih je bilo 9, i među kojima su bili tek kratki prekidi. Programi su sa držali stroge uslove za dobijanje kredita. Ekonomija je upala u duboku recesiju 1999. godine, i na kraju izgubila 20 procenata BDP-a između 1998. i 2002.<sup>14</sup>

Dok se argentinska ekonomija urušavala, MMF je shvatio da bi neregulisani zastoj u izmirivanju dugovanja koji je bio na horizontu samo doveo do dubljeg haosa i štete po privredu. Argentina svakako nije bila prva zemlja koja se našla u takvoj situaciji, ali visina dugovanja koje je čekalo na naplatu na kraju je podstakla Fond da istraži nove načine za ograničavanje štete nastale usled „problematičnih slučajeva državnog bankrota“.

Konačno, krajem 2001. MMF je pokrenuo diskusiju, i u svojim krugovima, a i sa spoljnim zainteresovanim akterima, koja je za cilj imala uspostavljanje pregovaračkog foruma za vlade koje su uzele kredite a nisu u mogućnosti da otplate dugovanja i izmire račune sa inostranim poveriocima. Fond je ovaj koncept nazvao Mehanizam za restrukturiranje suverenog duga (MRSD, eng. SDR-M).<sup>15</sup>

Ovaj mehanizam nikada nije zaživeo. MMF je odlučio da odustane od ideje u 2003. godini zbog protivljenja SAD-a, koje se prvi put javilo u bankama Vol strita, a na kraju se proširilo na direktive Ministarstva finansija SAD-a. Pre toga MMF je imao konsultacije sa raznim organizacijama civilnog društva, uključujući sindikate, koje su dovele do toga da poverioci usvoje mere smanjenja dugova u zemljama u razvoju.

Slične konsultacije desile su se u okviru inicijative za Teško zadužene siromašne zemlje (HIPC) za otpis dugovanja zemljama sa niskim prihodima, i nije preterano reći da su kampanje vođene od strane pokreta civilnog društva, kao što je Jubilejska kampanja, bile ključni faktori u uveravanju grupe G7, a zatim i međunarodnih finansijskih institucija (MFI), da na kraju prihvate da zemljama koje se kvalifikuju za to u potpunosti otpisu dugovanja prema međunarodnim finansijskim institucijama. Inicijativa za ukidanje dugovanja iz 2005, koju je te iste godine odobrila grupa G7, prevazišla je ranije verzije inicijative za Teško zadužene siromašne zemlje usvojene 1996. i 1999. godine zahvaljujući kojoj se zemljama sa niskim prihodima koje ispunjavaju kriterijume samo delimično umanjio teret.

13 David Beers and Jamshid Mavalwall, "Database of Sovereign Defaults, 2017" Bank of Canada Technical Report No. 101, June 2017.

14 Mark Weisbrod and Luis Sandoval, "Argentina's Economic Recovery: Policy Choices and Implications," Center for Economic and Policy Research, October 2007.

15 Anne O. Krueger, "A New Approach to Sovereign Debt Restructuring," IMF, April 2002.

# „Pojednostavljenje uslova“

Tokom dvehiljaditih MMF i Svetska banka osmislili su politike kojima bi se njihove aktivnosti učinile iole transparentnijim i kako bi saslušale glasove kritičara, delom zbog rastućih kontroverzi koje je izazivala politika stukturnog prilagođavanja. Nisu mogli da ignorišu rastuće protivljenje uslovima za dobijanje kredita koji su sasekli finansiranje popularnih vladinih programa, privatizovali određene javne usluge i srozali životni standard radnika.

Navodno u nadi da će se otvoriti kanali komunikacije, od kraja devedesetih, MFI su postale prijemčivije za konsultacije sa nevladnim organizacijama oko svojih politika u pojedinačnim državama. Pored toga MFI otvorile su prostor za dijalog sa civilnim društвом tokom zvaničnih polugodišnjih okupljanja članova vlada.

Kada su postali svedoci uticaja uslova za dobijanje kredita na svoje članice, sindikati su počeli da zahtevaju sastanak sa MFI još oko 1990. godine. Prvi regionalni sastanak sindikata iz Severne i Južne Amerike sa MFI, čije sedište je u Bostonu, desio se 1992, a kasnije tokom decenije organizovani su globalni sastanci vođa sindikata sa upravom MMF-a i Svetske banke. Godine 2002. dva glavna međunarodna sindikalna tela u to vreme (Međunarodna konfederacija slobodnih sindikata – ICFTU, i Svetska konfederacija rada –WCL) postigla su dogovor o protokolu za redovne dvogodišnje sastanke njihovog vođstva i MFI i za druge razmene između sindikata i ovih institucija.

Kada su MMF i Svetska banka usvojile drugi program za Teško zadužene siromašne zemlje 1999. godine, uključujući su zahtev da bi zemlje kojima se smanjuju dugovanja ili koje su korisnici novih koncesionih kredita (sa skoro nultom kamatnom stopom) ili grantova trebalo da pripreme Strategiju za smanjenje siromaštva (eng. PRSP) u saradnji sa civilnim društвом. Druga inicijativa za Teško zadužene siromašne zemlje usvojena je zajedno sa obavezama da se ukidanje siromaštva učini glavnim ciljem MFI. Sredstva preostala nakon smanjenja dugovanja trebalo je da se iskoriste za finansiranje programa za iskorenjivanja siromaštva, i MFI su se zvanično saglasile sa argumentom da bi grupe civilnog društva mogle biti delotvorne u pomaganju da se utvrdi gde bi novci trebalo da odu, tj. makar dok ne istekne važenje zahteva za izradu Strategije za smanjenje siromaštva sredinom dvehiljadedesetih.

Odgovarajući na kritike, uključujući i radnički pokret koji je optužio MMF za pretrpavanje programa brojnim štetnim uslovima za dobijanje kredita, 2001. godine Fond je započeo proces radi „Pojednostavljenja uslova“. U jednom MMF-ovom izveštaju, koji je nastao posle konsultacija na ovu temu, zaključuje se sledeće:

.... trebalo bi uslove u manjoj meri primenjivati na strukturne mere koje jesu relevantne, ali nisu od ključnog značaja, naročito kada one jasno ne potпадaju pod Fondove ključne oblasti odgovornosti i ekspertize.<sup>16</sup>

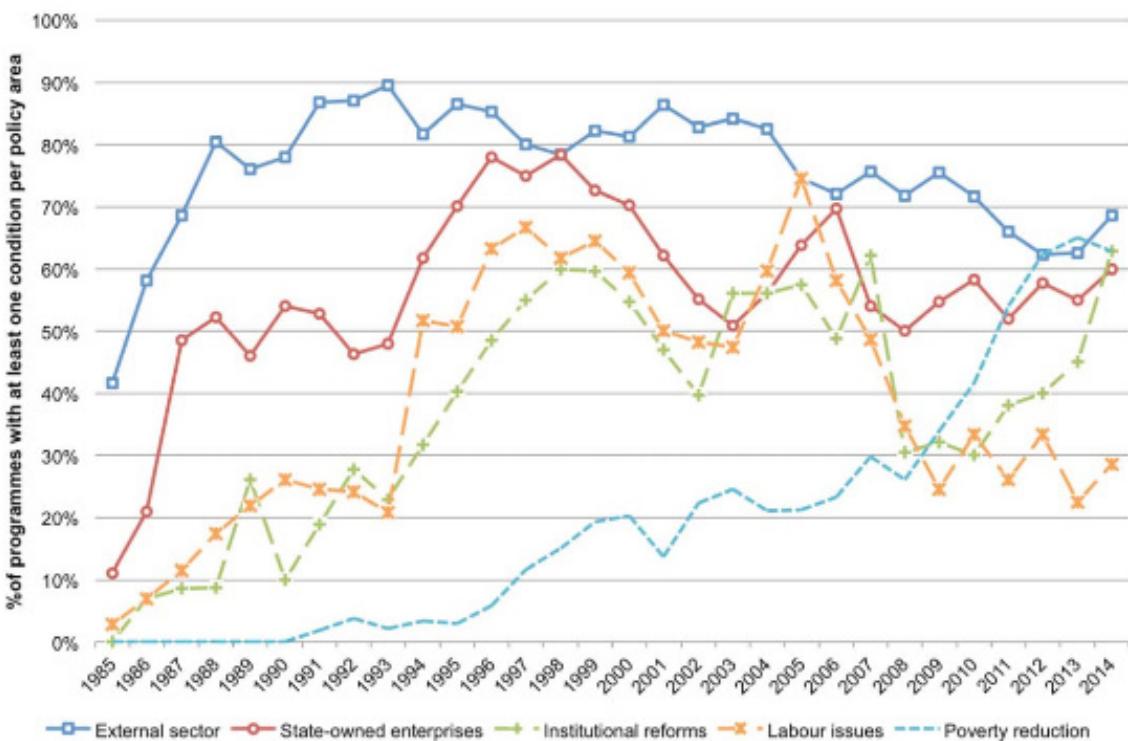
Međutim, izveštaj je vidno bio nejasan, zanemarivši da obezbedi primenljivu definiciju „ključnog“, kao i zbog toga što nije postavio jasne linije razgraničenja Fondo-vih ključnih oblasti ekspertize. Ova naizgled namerna nejasnoća bila je tema stalnih debata između Fonda i njegovih kritičara još od tog vremena, a stvarni uticaj procesa pojednostavljenja uslova bio je veoma neujednačen.

U nekim oblastima došlo je do primetnog pada broja uslova u prvoj deceniji 21. veka. Akademski istraživanja su utvrdila da su uslovi u oblasti radničkih pitanja, definisanih tako da obuhvataju reforme penzionog sistema kao i mere koje utiču na zaposlenost i zarade, postojali za 75 odsto kredita u 2005. godini, ali je njihov broj opao na 25 procenata u 2009. (Slika 3).<sup>17</sup> Međutim, treba napomenuti da je ukupna suma MMF-ovih kredita naglo opala tokom druge polovine dvehiljaditih, naročito među zajmoprincima sa srednjim nivoom prihoda gde je ova vrsta uslova možda bila zastupljenija.

16 MMF, “Managing Director’s Report to the International Monetary and Financial Committee—Streamlining Conditionality and Enhancing Ownership,” 6 November, 2001.  
17 Alexander E. Kentikelenis, Thomas H. Stubbs and Lawrence P. King, “IMF conditionality and development policy space, 1985-2014”, *Review of International Political Economy*, vol. 23, no. 4 (2016): 543-582.

### SLIKA 3

#### Rast BDP-a po glavi stanovnika, Rast po grupama zemalja prema prihodima



Izvor: [Kentikelenis et al. \(2016\)](#).

Kako su velike zemlje sa tržišta u nastajanju poput Argentine, Brazila, Indonezije i Turske okončale svoja dugovanja prema MMF-u, često isplaćujući kredite i pre konačnog dospeća, MMF-ova ukupna suma kredita na koje se plaća kamata dramatično je opala. Vlade koje su zatvarale svoje programe sa MMF-om u nekim slučajevima su izjavile da su to učinile kako bi se osloboidle od napadnih uslova za dobijanje kredita.

Kreditiranje putem stand-baj aranžmana, koji obuhvataju kredite sa uračunatom kamatom (ali isključuju znatno manje koncesione kredite siromašnim državama), opalo je sa ukupno 53,9 milijardi SDR, što odgovara sumi od 78,3 milijarde američkih dolara u aprilu 2004., na 7,5 milijardi SDR ili 12,2 milijarde američkih dolara u aprilu 2008.<sup>18</sup> Specijalno pravo vučenja (SDR, ili Special Drawing Right), odnosno MMF-ova valuta, predstavlja kombinaciju pet vodećih svetskih valuta.

Kao odgovor na sve manju sposobnost MMF-a da utiče na ekonomsku politiku kroz svoje kreditne aktivnosti, ova organizacija je 2006. godine pokušala da organizuje razgovore pet velikih ekonmskih sila (SAD, Evrozona, Japan, Kina i Saudijska Arabija) sa ciljem da se redefiniše njen mandat. Međutim, zbog nedostatka ozbiljne posvećenosti pomenutih sila, MMF je na kraju odustao od svih napora u tom smeru.

Pad ukupnog broja odobrenih kredita nije samo narušio Fondov kapacitet da utiče na politike država članica, već je negativno uticao i na finansije ove organizacije. Na početku 2008. Fond je najavio da se suočava sa „nedostatkom u prihodima“ od 400 miliona dolara (namera je izbegao da upotrebi termin „deficit“ u pogledu sopstvenih finansija) u odnosu na ukupne administrativne troškove od oko 1,7 milijardi dolara.<sup>19</sup> Glasnogovornici su izjavili da bi ova situacija mogla da primora Fond da pronađe nove izvore prihoda i da otpusti 400 od 2600 zaposlenih. Novi šef je dobio zadatak da zatvori ovu rupu u finansijama, a povela se i diskusija o tome da li je MMF nadživeo svoju upotrebnu vrednost.

18 IMF, "Financial Statements of the International Monetary Fund."

19 IMF, "Transcript of a Press Briefing by Masood Ahmed, Director, External Relations Department, International Monetary Fund," January 10, 2008.

# MMF-ov prvi odgovor na krizu

Suočen sa egzistencijalnom krizom na početku 2008. godine, MMF je bio prva multilateralna institucija koja je predvidela da je svetska privreda pred mogućim velikim padom aktivnosti. Imajući to u vidu, Fond ipak nije predvideo svetsku ekonomsku krizu, koja se prvi put manifestovala u iznenadnom smanjenju svetskih tržišta kredita početkom avgusta 2007. Takođe, MMF je na početku umanjio svoj uticaj na stvarnu ekonomiju i branio finansijske „inovacije“, kao što je čudesna konverzija koju su izvršile banke SAD-a kada su hipotekarne kredite koji nisu najvišeg rejtinga pretvorile u sredstva obezbeđenja sa najvišim, tj. AAA kreditnim rejtingom, što će vrlo brzo dovesti do finansijskog loma.

U govoru održanom nekoliko nedelja posle početka kreditne krize, MMF-ov odlazeći šef (koji je kasnije prešao u privatni bankarski sector, a odatle u zatvor zbog pronevere sredstava) rekao je da će globalna ekonomija nastaviti snažno da raste i upozorio regulatore da ne sputavaju stvaranje inovativnih finansijskih proizvoda:

„Prvo, ... i dalje očekujemo da će svetska ekonomija nastaviti da daje dobre rezultate, čak i u svetu nedavnih turbulencija na finansijskom tržištu. Drugo, premda su skorašnji događaji naglasili neke od rizika koji prate inovacije finansijskih instrumenata, verujemo da ove inovacije daju važan i ključan doprinos ... održivom i brzom rastu... U nekoliko industrijskih zemalja ... finansijska tržišta su tokom rethodne decenije značajno poboljšala ekonomski učinak zahvaljujući razvijanju velike lepeze proizvoda ... Jednostavna lekcija koju vlade treba da nauče jeste da odole iskušenju da usmeravaju kredite komercijalnih banaka ili preterano intervenišu u procesu osmišljavanja proizvoda.“<sup>20</sup>

Čak i nakon što je MMF pola godine kasnije priznao ozbiljnost situacije i predvideo pad aktivnosti, Velika recesija je na kraju bila mnogo gora nego njene prognoze iz januara 2008. MMF je u tom trenutku predvideo da će u SAD-u, gde je i počela svetska finansijska kriza, privreda nastaviti da raste u 2088. godini, mada, istina, stopom od skromnih 1,5 posto.<sup>21</sup> U stvarnosti američka privreda je već bila u recesiji na kraju 2007, a BDP će opasti za 4,3 odsto do sredine 2009.<sup>22</sup> Stopa nezaposlenosti u SAD-u će se udvostručiti na 10 procenata do oktobra 2009.

Kao što je pomenuto ranije, Fond je takođe zvanično bio prva međunarodna organizacija koja je u januaru 2008. apelovala na vlade da uvedu „ciljane fiskalne podsticaje ... tokom kritične faze“ u kojoj se našla globalna ekonomija.<sup>23</sup> Grupa G20 je postupila u skladu sa apelom, ali tek nakon 15 meseci, u aprilu 2009. Do tada je globalna ekonomija bila u mnogo gorem stanju nego što su stručnjaci MMF-a prognozirali na početku 2008.

Recesija koja je bila dublja nego što je očekivano desila se zbog gotovo potpunog urušavanja finansijskog sistema SAD-a, koje je imalo posledice svetskih razmera. Investiciona banka Braće Leman iz Njujorka objavila je bankrot u septembru 2008, a još nekoliko drugih ceneñih institucija na Vol Stritu bi zadesila ista sudbina da savezna vlada nije uskočila sa hitnim programom pomoći koristeći javna sredstva.

Tek je mogućnost opšteg finansijskog kolapsa konačno dovela do združenih aktivnosti vlada. U aprilu 2009. Samit G20 u Londonu podržao je MMF-ov apel da se daju finansijski podsticaji, savetujući države da izdvoje 2 procenta svojih BDP-a ovim merama. Na samitu je naloženo osnivanje novog Odbora za finansijsku stabilnost kako bi se razradili predlozi za preuređenje međunarodnog finansijskog sistema. Naknadi samiti grupu G20 dali bi ovlašćenje za značajno širenje Fondovih finansijskih resursa za pružanje pomoći državama koje zapadnu u teškoće, a istovremeno bi se rešilo pitanje Fondovog sopstvenog „nedostatka prihoda“.

Tako je MMF i pored zagovaranja na samitu G20 iskoristio svoje moći zajmodavca u slučajevima kada nema drugog rešenja time što je pregovarao sa zemljama u krizi oko hitnih kredita. Prva zemlja koja je zatražila pomoći zbog globalne finansijske krize bio je Island, koji se dogovorio da pozajmi 2,1 milijardu dolara od MMF-a u oktobru 2008. nakon tri nedelje pregovora i manje od šest nedelja nakon propasti Braće Leman.

Prenaduvani bankarski sektor Islanda imao je poteškoće još od 2007. Regulatori su mu dozvolili da se eksponencijalno proširi skoro bez nadzora tako što su inostranim deponentima obećavani neverovatno veliki prinosi. Iznenadni krah Braće Leman u septembru 2008. skrenuo je pažnju na osetljivost islandskih banaka. Odmah nakon toga tri najveće banke, sa ukupnom prijavljenom aktivom koja je bila 11 puta veća od BDP-a ove male dr-

20 IMF, "Economic Growth and Financial Market Development: A Strengthening Integration, Speech by Rodrigo de Rato, Managing Director of the International Monetary Fund," August 22, 2007.

21 IMF, "IMF Sees World Growth Slowing, With U.S. Marked Down," January 29, 2008.

22 Robert Rich, "The Great Recession", Federal Reserve Bank of New York, November 22, 2013.

23 Strauss-Kahn, "The case for a Target Fiscal Boost".

žave, zapale su u nelikvidnost i zapretile da zbrišu celokupni bankarski sistem zemlje.

Kako su banke počele da objavljaju bankrot, islandska berza izgubila je blizu 80 procenata svoje ukupne vrednosti početkom oktobra u nedeljama pre dogovora sa MMF-om. Taj kredit kao i drugi krediti od nekih evropskih zajmodavaca omogućili su vladi da zapleni sredstva banaka i restrukturira ih kako bi zaštitili domaće, ali u izvesnoj meri, i inostrane deponente.

Ugovor o kreditu sa Islandom sadržao je neke jedinstvene karakteristike u odnosu na kredite MMF-a u sličnim okolnostima, koji su bili odobravani pre ali i posle islandskog programa.<sup>24</sup> Na kraju bi se BDP ove zemlje smanjio za jednu desetinu između 2008. i 2010. Međutim, u velikoj meri zahvaljujući snazi radničkog pokreta na Islandu, jer ova zemlja ima 90 posto sindikalnog organizovanja, učinjen je napor da se teret podeli. Pregovori između vlade, poslodavaca i sindikata doveli su do tripartitnog odobrenja ugovora o kreditu sa MMF-om.

Nesolventnim bankama je dozvoljeno da uđu u prinudnu upravu, čime bi se izgubio sav kapital, ali je vlada ipak preraspodelila domaću aktivu i pasivu u državnu banku kako bi se izbegao potpuni kolaps bankarskog sistema. Troškove ove operacije radi spasavanja finansijskog sektora delom su finansirani kroz nove poreze na luksuz i kapitalnu dobit. Program je obezbedio sredstva za vladin primarni fiskalni deficit (deficit pre servisiranja dugovanja), koji je iznosio 0,6 procenata BDP-a u 2008. godini, koji je narastao na 8,5 procenata u 2009., ali trebalo ga je postepeno ukinuti do 2012.

Sindikati su se dogovorili da privremeno odustanu od uvećanja zarada jer je kurs pao a inflacija porasla, ali samo pod uslovom da kontrole kapitala budu sprovedene u cilju zaustavljanja odliva kapitala. Oni su takođe insistirali na garancijama, koje su i dobili, a koje bi zaštitile socijalni sistem i islandski režim sektorskog kolektivnog pregovaranja.

Nakon dve godine recesije privreda je počela opet da raste u 2011. godini, a 2013. je islandski BDP narastao za više od 4 procenta, dok je Evrozona u isto vreme bila u drugoj godini negativnog rasta. Još jedan važan ishod progresivnih mera usvojenih kada je MMF-ov program odobren 2008. godine bio je taj što je nejednakost u prihodima na Islandu smanjena tokom perioda obnove.

Privreda Islanda doživela je relativno brz oporavak, naročito u poređenju sa drugim evropskim zemljama koje su pregorale finansijsku krizu nakon prelaska na mere štednje koje ćemo analizirati kasnije. Brz oporavak je bio potpomognut i time što su države grupe G20 i ostale zemlje usvojile i sprovele ekspanzivne finansijske mere 2009. Za male ekonomije koje zavise od spoljne trgovine, kao što je Island, zajednički napor u cilju obnove koji je započet aprila 2009. nesumnjivo je imao povoljan uticaj.

MMF je počeo da ohrabruje davanje fiskalnih podsticaja godinu dana ranije, a pripremajući se za Samit u Londonu Fond je objavio izveštaje koji su u javnost izneli koliko se svaka zemlja obavezala u smislu davanja podsticaja i ponudili primere predloženih mera.<sup>25</sup> Među podsticajima navedeni su veća potrošnja u domenu infrastrukture, bolje naknade za nezaposlene i slična socijana davanja i ciljana smanjenja poreskih obaveza. Kasnije 2009. godine Fond je objavio izveštaje o „statusu primene fiskalnih podsticaja“ za svaku od G20 zemalja.<sup>26</sup>

Iako je sama realizacija obaveza u vezi sa davanjem fiskalnih podsticaja bila neujednačena među državama grupe G20 – nivo diskrecionih mera za suzbijanje krize varirao je između 0,2 i 4,1 posto BDP-a prema MMF-ovim proračunima – njihov uticaj je bio stvaran i značajan. Prema Fondovoj računici, dostignut je ciljni prosek zemalja G20 koje su izdvajale 2 odsto za diskrecione mere, a dodatni uticaj automatskih stabilizatora značio je da bi se se ukupni fiskalni deficiti u zemljama G20 povećao za 5,5 posto u 2009. godini.

Globalna ekonomija se smanjila za 0,1 posto u godini Velike recesije, tj. 2009. (u naprednim ekonomijama pad je bio 3,3 procenta), ali iduće godine rast se vratio na 5,4 posto. To je bilo tek ispod stope globalnog rasta pre krize od 5,6 posto u 2007. godini.

Ali, zahvaljujući vraćanju na mere štednje samo godinu dana posle samita grupe G20 u Londonu, brzina globalnog privrednog rasta počela je postepeno da opada nakon godinu dana snažnog oporavka. Tek što je MMF ubedio zemlje G20 da usvoje i sprovedu snažnu strategiju, već se krenulo ka ukidanju i demontaži politika u 2010 godini. Fiskalna konsolidacija bi došla ne место fiskalnih podsticaja, i rezultat bi bio nekoliko godina ekonomске stagnacije i dvostrukе recesije.

24 IMF, "Iceland: Request for Stand-By Arrangement," Country Report No. 08/362, November 25, 2008.

25 IMF, "Note by the Staff of the International Monetary Fund," Group of Twenty Meeting of the Deputies January 31–February 1, 2009 London, UK.

26 IMF, "Global Economic Prospects and Policy Changes," Meeting of G-20 Ministers and Deputies September 3-4, 2009 London, UK.

# Potpuna promena strategija da bi se podstakao oporavak

Čak i kada je MMF savetovao države G20 oko brzog sproveđenja mera ekonomskog oporavka pomoći fiskalnih podsticaja, MMF je postavljao osnove za potpuni zaokret. Još jula 2009. godine, tri meseca posle samita G20 u Londonu, MMF je poslao „napomenu o nadzoru“ predstavnicima zemalja G20 u kojoj MMF upozorava:

„Razrada jasnih i delotvornih strategija za izlazak iz izuzetnih političkih aktivnosti biće od ključnog značaja za osiguranje nesmetanog povratka na normalno funkcionisanje tržišta, čuvanje održivosti javnih finansija i zauzdavanje zabrinutosti oko inflacije.“<sup>27</sup>

Fondova napomena nije navela dokaze rastućih inflatornih pritisaka. Potreba da se brzinski demontiraju vladine intervencije manje od godinu dana nakon „normalnog tržišnog funkcionisanja“ finansijskog sektora skoro je razorilo globalnu ekonomiju. Što se tiče zabrinutosti zbog održivosti javnih finansija, dogadaji koji su se desili nekoliko godina kasnije pokazaće da su strategije protiv rasta koje je zagovarao Fond učinile više da ugroze fiskalnu održivost nego što bi to bio slučaj da su mere fiskalnih podsticaja nastavljene.

Prekorni saveti koje je MMF izneo pred tehnokratama G20 u drugoj polovini 2009. odražavali su promenu prioriteta u okviru institucije, pa rukovodstvo Fonda nije čekalo da lideri zemalja G20 daju zeleno svetlo pre internog sproveđenja promene u politikama. MMF-ovo fiskalno odeljenje olakšalo je proces pripremom detaljnog dokumenta pod naslovom „Od podsticaja do konsolidacije: politike prihoda i rashoda u naprednim ekonomijama i ekonomijama u nastajanju“, koji je na kraju postao predmet „diskusije“ Fondovog upravnog odbora maja 2010. Diskusije u okviru odbora izbegavaju zvanično glasanje ili donošenje odluka, ali ih rukovodstvo Fonda obično koristi da bi obezbedilo *de facto* odobrenje svojih pozicija.

Ovaj rad je postavio nacrt alata za donošenje politika koji bi se mogao koristiti u naprendnim ekonomijama i ekonomijama u nastajanju za fiskalnu konsolidaciju, tj. smanjenje deficit-a, nakon globalne finansijske krize. U radu se predlaže da mere štednje treba odmah da počnu. Najveći deo smanjenja deficit-a trebalo bi postići na rashodovnoj strani, najviše zauzdavanjem potrošnje u zdravstvu kroz mere kojima treba da se „ograničejav-

na davanja, ili smanji potražnja usluga javnog zdravlja“. Dodatna konsolidacija bi se desila kroz reforme penzionog sistema, kao što je podizanje zakonske granice za odlazak u penziju.

Na prihodovnoj strani predlog na samom vrhu spiska bio je povećanje prihoda od poreza na dodatu vrednost, što je uglavnom regresivna forma oporezivanja (što su niža nečija primanja, to je veći procenat koji se plaća na ime PDV-a). Neverovatno je da u dokumentu na 92 strane nema rasprave o makroekonomskom uticaju munjevitog prelaska sa mera fiskalnog podsticaja na konsolidaciju pre nego što je globalna ekonomija i počela da isplivava iz najgorje ekonomske krize još od tridesetih godina dvadesetog veka.

MMF-ov potpuni zaokret od podsticaja do konsolidacije 2010. godine nije bio predmet formalne odluke njegovog upravnog odbora, a još manje je zvanično odobren od strane vlada članica ove organizacije. Slično promeni u „operativnim normama“ koja je dovela do usvajanja uslova za dobijanje kredita koji su podrazumevali struktturna prilagođavanja sredinom osamdesetih godina 20. veka, rukovodstvo MMF-a je unutar organizacije preuzeo više koraka da promene politiku, ali nisu izašli u javnost sa promenom sve do njenog sproveđenja.

U maju 2010, istog meseca u kojem je MMF-ov upravni odbor „razmatrao“ plan fiskalne konsolidacije odeljenja za finansijske poslove, odobren je hitni kredit za Grčku koji je pripremio put za nekoliko drugih ugovora o kreditu u narednim godinama.<sup>28</sup> Kredit je bio u iznosi od 30 milijardi evra, a Evrozona se obavezala da ovoj državi pozajmi još 80 milijardi evra.

Zahtevi za odobrenje kredita Grčkoj podrazumevali su ozbiljan program štednje kako bi se smanjio primarni deficit za tri četvrtine u prvoj godini, a onda i potpuno ukinuo posle druge godine. Deficit je trebalo da se reši kroz umanjenje penzija, plata u javnom sektoru i troškova zdravstvenog sistema, kao i kroz povećanje PDV-a i još nekih poreza na potrošnju. Grčka vlada je takođe pristala na proces čiji je cilj „prodaja državne aktive“. Sve ove obaveze bile su predmet uslova za kredit.

27 IMF, “Global Economic Prospects and Effectiveness of Policy Response,” Group of Twenty Meeting of G-20 Deputies June 27, 2009 Basel, Switzerland.

28 IMF, “Greece: Staff Report on Request for Stand-By Arrangement,” Country Report No. 10/110, May 10, 2010.

Da bi se sprečila propast bankarskog sistema, Grčka vlađa je obezbedila nekoliko milijardi evra u vidu kapitalnih injekcija ili pomoći za likvidnost. Kako bi se „povećala konkurentnost“, vlada je izrazila nameru da smanji minimalnu zaradu određenim kategorijama, reformiše zakone o kolektivnom pregovaranju i revidira zakone koji uređuju socijalno osiguranje zaposlenih. Iako je osamdeset posto grčkih radnika obuhvaćeno kolektivnim ugovorima, nije bilo pokušaja da se zahteva tripartitni sporazum u vezi sa bilo kojom merom, kao što je urađeno na Islandu godinu i po dana ranije. Umesto toga, izgleda da se novi pristup sastojao od toga da se osigura da će radnici platili krizu koja je pre svega izazvana disfunkcijom finansijskog sistema na globalnom nivou.

MMF-ov zajam Grčkoj najavio je oštar preokret u pristupu fiskalnih podsticaja koji je G20 odobrio jedva godinu dana ranije u Londonu. Samit zemalja G20 nakon odbijanja kredita Grčkoj, koji je bio zakazan za Toronto za kraj juna 2010, trebalo je i zvanično da odobri prelaz na mere štednje koje je MMF već počeo da primenjuje u uslovima za kredite.

Politički zaokreti dešavali su se u okviru nekih važnih država iz grupe G20 od aprila 2009, čime je Fond lakše dobio zvanično odobrenje za novu politiku. Ključne među promenama bile su dolazak konzervativca Wolfganga Šaublea na mesto ministra finansija Nemačke u oktobru 2009, nakon što su socijaldemokrate napustile vladajuću koaliciju, na čije mesto je došla partija sa desnog političkog spektra, i dolazak konzervativaca na vlast u Britaniji maja 2010. godine, koji su zamenili prethodnu liberalnu vladu.

To što je ultra konzervativna Harperova vlada u Kanadi bila domaćin junskog samita G20 bila je srećna okolnost za one koji su imali želju da inaugurišaju prelazak na mere štednje. Kanadski ministar finansija proveo je nekoliko nedelja pre samita putujući u glavne gradove zemalja koje čine grupu G20 kako bi ubedio kolege da se uključe u fiskalnu konsolidaciju.

Neke zemlje sa tržistem u nastajanju uložile su prigovor zbog obavezivanja na učešće u merama štednje, naročito dok je oporavak još uvek bio slab. Ali grupa naprednih zemalja, koje su činile polovinu učesnika, činilo se da su se jednoglasno obavezale da će smanjiti svoj deficit. Prema završnoj izjavi sa samita G20 u Torontu:

„Napredne ekonomije su se obavezale na fiskalne planove koji će makar prepovoljiti deficite do 2013. i stabilizovati ili smanjiti udeo javnog duga u BDP-u do 2016. godine.... Ekonomije sa ozbiljnim fiskalnim izazovima treba da ubrzaju tempo konsolidacije.“<sup>29</sup>

29 "The G20 Toronto Summit Declaration," G20 Information Centre, June 27, 2010.

30 IMF, "IMF Survey: Europe Needs Comprehensive Action to Revive Growth," June 18, 2012.

Ostali MMF-ovi zajmovi namenjeni zemljama u Evrozonu ranih dve hiljadadesetih imali su sličan fokus kao i grčki kredit, jer je cilj bio da se fiskalni deficit smanje što pre je moguće. Takav je slučaj bio i sa Islandom gde je vlada, nakon preuzimanja svih neizmirenih obaveza propadajućeg bankarskog sektora u visini od približno 83 procenata BDP-a, ispregovarala kredit u decembru 2010, gde se Island obavezao da ukine primarni fiskalni deficit do kraja 2013. Onda je Portugal sklopio ugovor u maju 2011. kojim se obavezuje da će eliminisati primarni fiskalni deficit u toku prve godine programa.

Ovi zajmovi su se isto tako odnosili na dolazeće strukturne reforme tržišta rada. Na primer, Irska je obećala da će prilagoditi stope zamene za naknade za nezaposlene, po svoj prilici tako što će ih smanjiti, te da će umanjiti minimalnu zaradu i oslabiti ili eliminisati sporazume o zaradama na sektorskem nivou. Trebalo bi dodati da ove mere nisu bile deo uslova za ugovor o kreditu Irske, već su progurane kroz memorandume o razumevanju trojke koju čine MMF-a, Evropska komisija i Evropska centralna banka. Irski ugovor o kreditu podrazumevao je značajan dijalog sindikata sa Fondom, ali su odluka za spasavanje nesmotrenih privatnih banaka i identifikovanje kolektivnog pregovaranja po sektorima kao barijere za oporavak zasenili grčko iskustvo.

Kredit isplaćen Portugaliji pola godine kasnije sadržao je strukturne uslove u pogledu smanjenja isplate otpremnina i doprinosa za socijalno osiguranje radnika. Vlada Portugala je obavestila MMF da će smanjivati visinu i trajanje naknade za nezaposlenost i postaviti oštire grane mogućnosti da se dogovore sektorski sporazumi o zaradama.

Do 2012. strukturalna reforma je dobila na značaju i izbila u vrh prioriteta u evropskim programima za kredite. Ovo je bilo u vreme kada više od četiri petine ukupnih Fondovih kredita ide u Evropu. Novo isticanje strukturalnog prilagođavanja obeleženo je izveštajem evropskog odeljenja MMF-a objavljenog u junu 2012. pod naslovom „Podrška rastu u Evropi danas“. Rad je promovisan u MMF-ovom saopštenju u smislu da demonstrira da bi u evropskim državama „dalekosežne reforme mogле povećati BDP za 4,5 procenata u periodu od pet godina“ i sniziti stopu nezaposlenosti. Fond je takođe insistirao na urgentnosti uvođenja strukturalnog prilagođavanja u Evropu:

„Pošto strukturne reforme oslobođaju svoj potencijal postepeno, trebalo bi bez odlaganja sprovesti reforme tržišta proizvoda i usluga, kao i promene na tržištu rada i u penzionom sistemu“<sup>30</sup>

Rad je objavljen u isto vreme kada se održavao samit G20 u Los Kabosu u Meksiku, gde je na marginama sa mita direktor MMF-a posebno naglasio potrebu da se hitno reformiše tržište rada.

Ceo rad pod naslovom „Podrška rastu u Evropi danas“ zapravo je bio skromniji i nijansiraniji u pogledu očekivanih dobiti od deregulacije tržišta rada od MMF-ovih naduvanih saopštenja za javnost. Rad je upozorio na to da bi reforme tržišta rada zapravo mogle povećati nezaposlenost kada je ekonomija slaba (što je zasigurno bio slučaj 2012, kada je Evrozona po drugi put u tri godine ulazila u recesiju), i da bi mogla imati „visoku cenu u socijalnom smislu“. Međutim, Fond nije mogao da nađe mesta u radu od 43 strane da proceni tu cenu.

U dodatku izveštaju koji se odnosi na „nedostatke strukturne reforme“ u Evropi, od zemlje do zemlje, „nedostaci“ reforme tržišta rada ocenjuju se kao relativno mali u poređenju sa reformama koje su potrebne da bi se unapredili infrastruktura, obuka iz veština, funkcionisanje tržišta kredita i druge oblasti. Uprkos ovoj oceni da pitanja rada nisu velika prepreka rastu, u radu se na način koji očigledno ne prati logički sled tvrdi „su potrebne dalje mere, *naročito* zato da bi se popravilo funkcionisanje tržišta rada“ (naše isticanje).

U izveštaju se posle ove logičke nedoslednosti nastavlja tautologija. U drugom dodatku u radu objašnjava se da su u skoro svim od 17 država uzetih u obzir, reforme tržišta rada na samom vrhu spiska koji se odnosi na „MMF-ove preporuke za prioritetne reforme za svaku državu“, onako kako su ih utvrdili zaposleni MMF-a. Ovo je opravdanje za to što se u izveštaju ubedljivo iznosi da reforme tržišta rada moraju biti prve na listi prioriteta. Drugim rečima, „analiza“ Evropskog odeljenja dolazi do zaključka da reforme tržišta rada predstavljaju najhitniji prioritet jer zaposleni MMF-a kažu da bi one mogле biti najhitniji prioritet.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Bergljot Barkbu, Jesmin Rahman, and Rodrigo Valdes, “Fostering Growth in Europe Now”, IMF SDN 12/07, June 18, 2012.

# Zalaganje za deregulaciju tržišta rada u Evropi

MMF-ovi krediti u Evropi već su sadržali sve češće uslove koji se vezuju za pitanja tržišta rada u vreme kada je rad pod naslovom „Podrška rastu u Evropi danas” bio objavljen sredinom 2012. U drugim zemljama, zaposleni u Fondu zagovarali su deregulatorne reforme tržišta rada u svojim izveštajima o kreditima, a da ih nisu učinili zvaničnim uslovima.

U martu 2012. Fond je pregovarao i dogovorio novi kredit za Grčku od 28 milijardi evra, koji je prešao visinu kredita iz maja 2010. i podrazumevao mnogo složenije uslove.<sup>32</sup> Obećanje grčke vlade da će smanjiti minimalne zarade i revidirati sistem kolektivnog pregovaranja, koji se pojavio kao primer eventualnih namera u Memorandumu o ekonomskim i finansijskim politikama, koji je dodat prvom ugovoru o kreditu, sada su konvertovana u strukturne uslove kao „aktivnosti koje prvo treba sprovesti”. Ovo je značilo da isplata kredita može da počne tek kada su mere sprovedene.

Obim i detalji ostalih uslova za dobijanje kredita podsećali su na kompleksne i napadne ugovore o kreditima iz kasnih devedesetih u Jugoistočnoj Aziji, za koje su zvaničnici Fonda početkom dvehiljaditih tvrdili da se nikada neće ponoviti. Novi kredit za Grčku uključivao je, na primer spisak 35 preduzeća ili imovine u državnom vlasništvu koje je Grčka bila primorana da privatizuje. Spisak je obuhvatao morske luke, aerodrome, železnicu, auto-puteve, vodovodne sisteme, električnu energiju, poštanske usluge, deo sistema odbrane i Državnu lutriju.

Pitanja koja odnose na polje rada u prvom kreditu odborenom Grčkoj iz 2010. koja su uvrštena u eksplizitne uslove za dobijanje zajma ograničena su na ona koja imaju direktni fiskalni uticaj, tj. konkretno na plate u javnom sektoru i sredstva koja isplaćuje državni penzioni sistem. Revidirani zajam iz 2012. podrazumevao je novi fokus na snižavanje standarda rada i slabljenje praksi u privatnom sektoru. Do tada ove prakse su obuhvatale minimalnu zaradu koja je ugovorena kroz tripartitne konsultacije i sistem sektorskih kolektivnih ugovora koji su pre MMF-ovih programa pokrivali više od četiri petine radne snage.

Minimalna zarada trebalo je da se spusti za 22 procenta uz dodatnih 10 posto umanjenja zarada mlađih radnika, a zatim bi plate bile zamrzнуте do kraja MMF-ovog programa. Niz mera za ograničavanje širenja kolektivnih ugovora suštinski je doveo do ukidanja sektorskog pregovaranja.

Prema statističkim podacima MOR-a do 2014. godine obuhvaćenost kolektivnim pregovaranjem pala je na 15 procenata, sa nekadašnjih 84 procenata u 2009.<sup>33</sup> MMF-ovi zvaničnici prznali su 2013. godine da su reforme rada u cilju deregulacije za rezultat imale znatno niže zarade bez odgovarajućeg smanjenja cena koje bi taj pad kompenzovale, čime je potvrđeno da su radnici plaćali cenu prilagođavanja.<sup>34</sup> Ovo je dovelo do promene uslova za dobijanje kredita.

Slične zakonske promene koje su ograničile kolektivno pregovaranje desile su se i u Rumuniji. Rezultati su bili slični, pa je obuhvat kolektivnog pregovaranja pao sa 97 posto u 2010. na 35 posto u 2013, dve godine od uvođenja promena.

Prvi MMF-ov kredit, ugovoren 2009. na vrhuncu recesije kada je BDP u Rumuniji pao za 5,5 posto, nije obuhvatao uslove vezane za tržite rada, ali jeste uključio uslov da se značajno smanji budžetska linija za penzije. Godine 2010. tokom revizije kredita, vlada je obavestila MMF da će mere koje ona treba da preduzme u cilju smanjenja deficitia prema uslovima za dobijanje kredita obuhvatiti umanjenje zarada u javnom sektoru za 25 procenata i povećanje stope poreza na dodatu vrednost (PDV) sa 19 na 24 procenata, kao i smanjenje penzija za 15 procenata.<sup>35</sup> Nijedan korak nije preduzet, niti je MMF instituirao na nekom od njih, u cilju reformisanja režima paušalnog naplaćivanja poreza na dohodak i prelaska na progresivni tip (čija stopa je bila 16 procenata) kao alternative za uvećanje regresivnog PDV-a.

Prvi kredit je istekao u martu 2011. i odmah je zamenjen novim aranžmanom za svaki slučaj, u okviru kojeg se isplate kredita vrše samo ako je neophodno. Ovaj ugovor se desio istovremeno kada i važne izmene zakonodavstva koje uređuje režim kolektivnog pregovaranja u

32 IMF, “Greece: Request for Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility”, Country Report No. 12/57, March 16, 2012.

33 ILO, ILOSTAT, Collective Bargaining Coverage Rate (%) – Annual.

34 IMF, “Transcript of a Conference Call on the Completion of the First and Second Reviews of Greece’s EFF Arrangement,” January 18, 2013.

35 IMF, “Romania: Fifth Review Under the Stand-By Arrangement,” Country Report No. 10/301, September 30, 2010.

Rumuniji i drugih propisa u oblasti rada koje su bile u toku. Ove zakonske mere izazvale su brzo opadanje zastupljenosti kolektivnog pregovaranja. One su usvojene ubrzo posle odobrenja novog MMF-ovog kredita.

Ugovor o kreditu iz 2011. nije sadržao uslove koji se tiču promena u polju rada i kolektivnog pregovaranja, ali jedan izveštaj zaposlenog u MMF-u promene je stavio u pozitivan kontekst, uz argument da će promene poboljšati „fleksibilnost“ pravila zapošljavanja ali i procesa utvrđivanja zarada. U izveštaju se ipak kaže da je novi kodeks socijalnog dijaloga „kontroverzan“ zato što je, pored ozbiljnog ograničavanja mogućnosti sektorskih ugovora, ukinuo kolektivno pregovaranje na nacionalnom nivou.<sup>36</sup>

Godinu dana kasnije, sredinom 2012, nova koaliciona vlada Rumunije objavila je, nakon tripartitnih konsultacija, svoju nameru da izmeni restriktivni zakon o kolektivnom pregovaranju posle strmoglavnog pada zastupljenosti kolektivnih pregovora za oko dve trećine. Svi sindikati i poslovna udruženja sa izuzetkom Američke privredne komore u Rumuniji podržali su predložene modifikacije, koje su podrazumevale ponovno uspostavljanje kolektivnog pregovaranja na nacionalnom nivou. Međutim, MMF se usprotivio izmenama i izneo je svoju zabrinutost u pismu koje je zajedno sa Evropskom komisijom poslao vladu. Pismo nije dato na uvid javnosti, ali MKS je pribavio kopiju i objavio je.<sup>37</sup>

MMF i Evropska komisija u tom pismu „odlučno zahtevaju“ od vlade da ne unosi izmene u zakon o socijalnom dijalogu i to po više osnova, među kojima je i činjenica da vlada nije dobila jednoglasnu podršku od svih poslovnih udruženja. Zanimljivo je da MMF nije izrazio zabrinutost zbog nedostatka jednoglasne saglasnosti za mnogo radikalnije promene zakona o socijalnom dijalogu iz 2011, kojima su se usprotivili svi sindikati i samo neka poslovna udruženja.

Uprkos MMF-ovom protivljenju vlada Rumunije je obustavila proces izmena i dopuna, a da ipak nije povukla predložene izmene. U narednom izveštaju o kreditu u julu 2013, Fond je ponovio svoje protivljenje izmenama za koje nije dobijena saglasnost „svih zainteresovanih strana“. To se, izgleda, odnosi na Američku privrednu komoru, jer je ona bila jedina „zainteresovana strana“ koja nije podržala izmene. Do tada je kredit ugovoren 2011. istekao.

Nekoliko nedelja posle izveštaja o kreditu iz jula 2013, vlada je konačno odustala od planova da izmeni zakon o socijalnom dijalogu sa namerom da preokrene strmo-

glavi pad zastupljenosti kolektivnog pregovaranja. Ubrzano posle toga, u septembru, MMF je najavio obnovljeni kredit za Rumuniju.

Treba naglasiti da nijedan od kredita odobrenih Rumuniji u periodu između 2009. i 2015. nije sadržao uslove koji se odnose na propise u polju tržišta rada ili kolektivno pregovaranje, ali je vlada odgovorila na MMF-ova upozorenja kao da su ona predstavljala eksplicitne uslove za dobijanje kredita. Isti je bio slučaj i u drugim zemljama koje su osetile da su u obavezi da primenjuju Fondove savete u pogledu politika čak i kada nisu u ulozi zajmoprimeca.

Poslednji kredit koji je Španija dobila od MMF-a bio je 1979. godine, ali je zemlja doživela ozbiljnu krizu bankarskog sektora nakon finansijskog kolapsa koji se desio 2008. u SAD i ostalim delovima sveta. Privreda je doživela nagli pad u 2009. godini Velike recesije, opravila se tokom 2010, a zatim opet tokom naredne tri godine upala u recesiju kako je uticaj mera štednje počeo da nagriza sisteme. Tokom ove druge recesije Španija je doživela najviše stope nezaposlenosti u Evrozoni posle Grčke.

Za razliku od Grčke i ostalih zemalja opisanih gore, Španija nije imala zvanični ugovor o kreditu sa Fondom. Umesto toga Španija je pozajmila 100 milijardi evra od institucija Evrozone da spasi nelikvidne banke, a MMF-u je data uloga kreiranja uslova i praćenja usklađenosti sa njima.<sup>38</sup> Ovaj ugovor je sklopljen u julu 2012.

U periodu između 2010. i 2011. Španija je sprovedla reformu zakona i propisa o radu nakon tripartitnih konsultacija koje su podrazumevale privremenu obustavu indeksiranja zarada, smanjenje određenih troškova otpuštanja radnika za poslodavce i veći opseg za kolektivne ugovore na nivou firmi uz zadržavanje sektorskih ugovora. Međutim, u godišnjem pregledu mera u Španiji (izveštaj o održanim konsultacijama po Članu IV Statuta MMF-a) u julu 2011, MMF je zahtevao od vlade da započne „širu reformu“ zakona o radu.<sup>39</sup>

Fond je insistirao da kolektivno pregovaranje treba da bude „konačno decentralizovano“, kroz „radikalniju reformu“, ukoliko je to potrebno; indeksiranje zarada u odnosu na troškove života je trebalo trajno ukinuti, čime će se obezbediti postepeno smanjenje stvarnih zarada; a otpremnine treba još smanjiti. Izveštaj MMF-a ukazuje na to da je vlada tada odbijala MMF-ove predloge radikalnijih reformi zakona o radu i da je mnogo značaja pridavala nastavku dobijanja saglasnosti na tripartitnoj osnovi za dalje mere.

36 IMF, “Romania: Sixth Review Under the Stand-By Arrangement,” Country Report No. 11/20, January 20, 2011.

37 IMF and European Commission, “Romania: Draft Emergency Ordinance to Amend Law 62/2011 on Social Dialogue,” October 12, 2012.

38 IMF and European Commission, “Terms of Reference for Fund Staff Monitoring in the Context of European Financial Assistance for Bank Recapitalization,” July 20, 2012.

39 IMF, “Spain: Staff Report for the 2011 Article IV Consultation,” Country Report No. 11/215, July 29, 2011.

Pet meseci kasnije, u decembru 2011, vladin otpor prema Fondovim predlozima nije više predstavljao problem pošto su na mesto konzervativne vlade došle socijaldemokrate. U roku od dva meseca, ukazom nove vlade usvojene je reforma zakona o radu koja je obuhvatila većinu MMF-ovih prethodno datih predloga. MMF-ov naknadni Izveštaj o održavanju konsultacija po Članu IV iz 2012. pohvalio je vladu zbog toga što je sprovedla „dubinsku reformu u ooblasti rada [koja] obećava značajne pomake u funkcionisanju tržišta rada”.<sup>40</sup>

Suštinski, 2018. godine, pet godina nakon „dubinskih reformi“ koje su počele 2012, stopa nezaposlenosti u Španiji i dalje je bila skoro duplo viša u odnosu na vreme pre krize. Ovo se desilo nakon što je sistem pregovaranja na sektorskom nivou u velikoj meri bio razmontiran a stvarne zarade pale. Vodeći se Fondovom argumentacijom koja se tiče ekonomije ponude, trebalo je da ovi faktori podstaknu firme da zapošljavaju radnike što bi dovelo do postepenog pada nezaposlenosti. Nijedan od izveštaja zaposlenih u MMF-u koji se tiču Španije ne priznaje neuspeh svojih predviđenja.

---

<sup>40</sup> IMF, "Spain: Staff Report for the 2012 Article IV Consultation," Country Report No. 12/202, July 27, 2012.

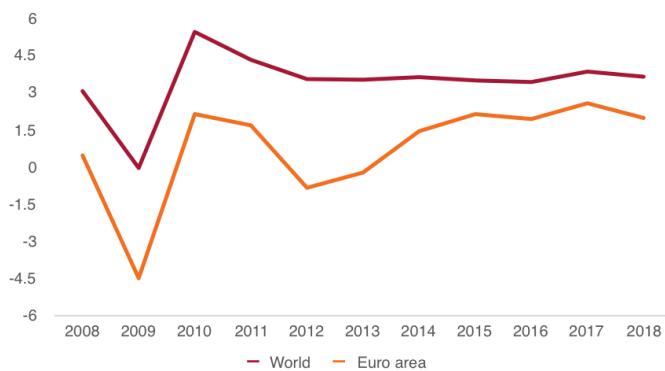
# Stagnacija i dvostruka recesija

Izlazak iz Velike recesije tek što je počeo u 2010. godini, kada je ponovo zaustavljen zahvaljujući politikama štednje koje su uveli MMF i G20. Nagli pad desio se 2011. Rast na globalnom nivou pao je u 2011. godini za više od jednog procenog poena na 4,3 posto (sa 5,4 posto u 2010); usporavanje ekonomskih aktivnosti bilo je još vidljivije među naprednim ekonomijama, koje su pale na 1,7 procenata u 2011. godini (sa nekadašnjih 3,1 posto).

To će se ispostaviti kao početak ekonomske stagnacije na globalnom nivou tokom više od pet godina, pošto je stopa rasta postepeno pala na 3,4 posto u 2016, koja je bila godina najnižeg rasta još od Velike recesije u periodu između 2008. i 2009. U nekim zemljama nastavak nerešene finansijske krize u kombinaciji sa negativnim uticajem mera štednje doveo je do ponovnog pada BDP-a, što je, drugim rečima, dovelo do potpune recesije u roku od nekoliko godina. To je naročito bio slučaj sa Evrozonom, koja je ušla u drugu fazu dvostrukе recesije tokom 2012. i 2013. Ove dve godine negativnog rasta desile su se samo dve godine posle naglog pada BDP-a iz 2009. (Slika 4).

## SLIKA 4

### Stvarni godišnji rast BDP-a po grupama zemalja



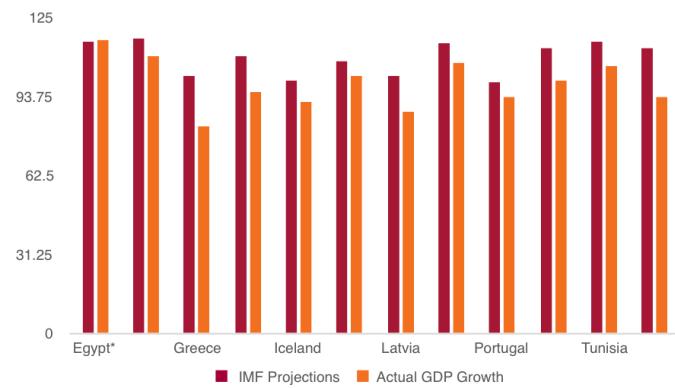
Izvor: Izveštaj MMF-a „Svetski ekonomski izgledi“ (2019). (IMF World Economic Outlook)

MMF, G20 i druge organizacije okrenule su se ideji da će se globalna ekonomija oporaviti na zdrav način ako fiskalni deficiti budu zauzdani a poverenje investitora vraćeno. Za zagovornike ove ideje „ekspanzionale štednje“, od kojih je jedan uveravao evropske donosioce politika u 2010. godini da će nagla smanjenja deficitata zahvaljujući smanjenju javne potrošnje odmah biti praćena održivim rastom, početak stagnacije i dvostruka recesije trebalo je da budu veoma neprijatno otrežnjenje.<sup>41</sup>

Nemogućnost ostvarenja mita o ekspanzionoj štednji naročito je izražena ako se uporede MMF-ove projekcije rasta u zemljama obuhvaćenim programom – onima koje su uzele kredite od MMF-a, zbog čega su bile u obavezi da ispune specifične uslove – sa stvarnim ishodima. Gotovo bez izuzetka zemlje koje su doživele ekonomsku krizu, a koje su se zadužile kod Fonda tokom dve hiljadadesetih, imale su značajno manji rast tri godine nakon početka programa od onoga što je MMF predvideo (Slika 5).

## SLIKA 5

### Kumulativni rast BDP-a, 3 godine od početka MMF-ovog programa (Indeks, godina početka programa = 100)



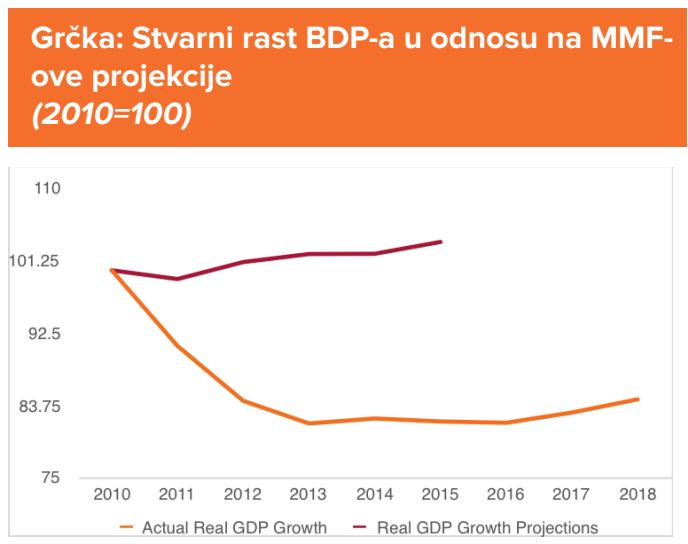
Podaci za Egipat uključuju projekcije za 2019.

Izvor: Izveštaj MMF-a „Svetski ekonomski izgledi“ (različite godine), autorovi proračuni.

<sup>41</sup> Robert Skidelsky, "Has Austerity Been Vindicated?", Project Syndicate, May 22, 2019.

Grčka je, na primer, obaveštena od strane MMF-a da može očekivati ekonomski rast od 2 posto tokom tri godine (2010-2013) tako što će ispuniti uslove trojke koji se odnose na mere štednje i strukturna prilagođavanja. Umesto toga, BDP je pao za 18 posto (Slika 6).

## SLIKA 6



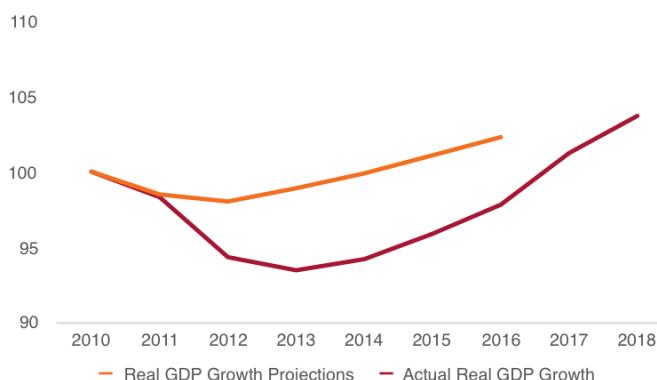
Izvor: Izveštaj MMF-a „Svetski ekonomski izgledi“ (2010, 2019)

Slični primeri velikih neslaganja između MMF-ovih projekcija rasta BDP-a i ostvarenih stopa prikazani su za Portugaliju i Rumuniju na Slikama 7 i 8.

Neuspeh MMF-a u skoro svim slučajevima da predviđa uticaj svojih programa makar približno realnim vrednostima odnosi se i na opterećenost država javnim dugom. Podsetićemo da je rukovodstvo MMF-a samo tri meseca otkako je G20 podržao programe fiskalnih podsticaja za borbu protiv recesije u aprilu 2009. naložio državama da donesu izlazne strategije.<sup>42</sup> Ovo je dovelo do obaveze koja je usvojena na samitu G20 u Toronto u „stabilizaciji ili smanjenju odnosa vladinog duga prema BDP-u“, uz upozorenje da „zemlje sa ozbiljnim fiskalnim problemima treba da ubrzaju tempo konsolidacije“.<sup>43</sup>

## SLIKA 7

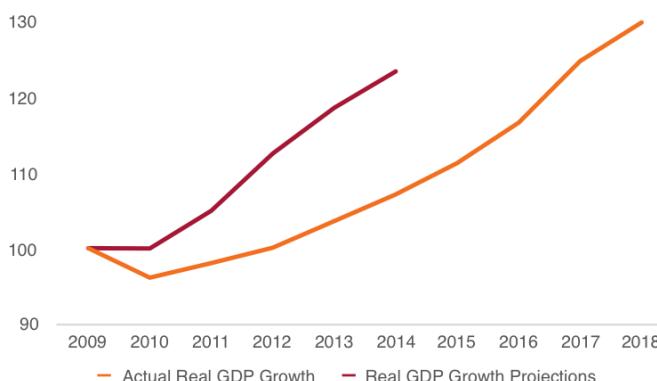
### Portugalija: Stvarni rast BDP-a u odnosu na MMF-ove projekcije (Indeks 2010=100)



Izvor: Izveštaj MMF-a „Svetski ekonomski izgledi“ (2010, 2019)

## SLIKA 8

### Rumunija: Stvarni rast BDP-a u odnosu na MMF-ove projekcije (Indeks 2009=100)



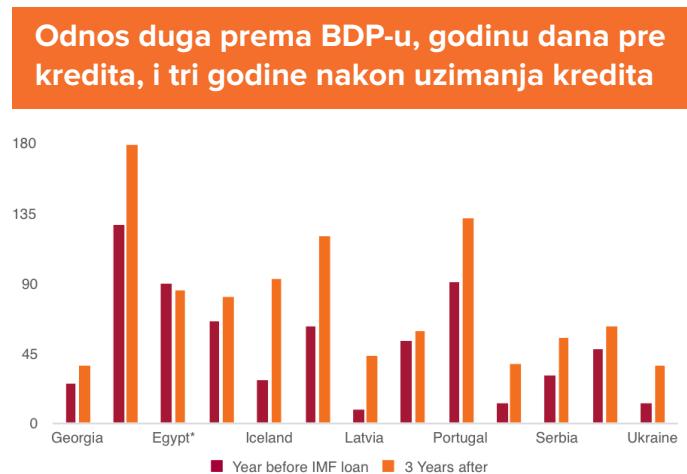
Izvor: Izveštaj MMF-a „Svetski ekonomski izgledi“ (2009, 2019)

42 IMF, “Global Economic Prospects and Effectiveness of Policy Response,” Meeting of G-20 Deputies June 27, 2009 Basel, Switzerland.

43 “The G20 Toronto Summit Declaration,” G20 Information Centre.

Mere fiskalne štednje predstavljene su kao nezaobilazni strateški pristup za kontrolisanje stepena zaduženosti, a ova potreba je bila još veća u zemljama sa ozbiljnim fiskalnim problemima, što se odnosilo na one koji traže finansijsku pomoć od MMF-a. Rezultati bez izuzetka pokazuju da je odnos dugova i BDP-a u zaduženim zemljama bio viši tri godine od početka MMF-ovog programa kreditiranja u odnosu na godinu dana pre uzimanja kredita (Slika 9).

### SLIKA 9



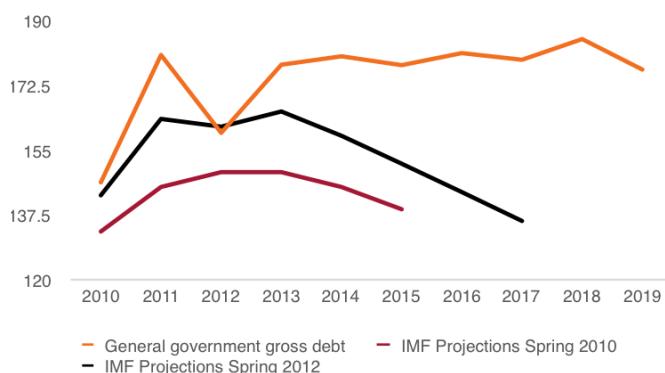
Podaci za Egipt uključuju projekcije.

Izvor: Izveštaj MMF-a „Svetski ekonomski izgledi“ (2010, 2012, 2019)

U Grčkoj je, na primer, javni dug u 2009, odnosno godinu dana pre prvog MMF-ovog kredita, bio 129 procenata BDP-a. Taj nivo se 2013. popeo skoro do 180 posto uprkos delimičnom restrukturiranju duga koje se desilo prethodne godine. MMF je predviđao tri godine ranije da će odnos duga prema BDP-u biti manji od 150 procenata u 2013. godini (Slika 10).

### SLIKA 10

#### Grčka: Odnos duga prema BDP-u



Izvor: Izveštaj MMF-a „Svetski ekonomski izgledi“ (2010, 2012, 2019)

# „Preuranjena“ fiskalna konsolidacija

Još nekoliko skrupuloznih aktera u okviru MMF-a bili su spremni da priznaju da su pogrešili iznoseći isuviše optimistična i pogrešna predviđanja o oporavku – s tim da nisu išli dogleđi da kažu da je ideja ekspanzione štednje, koju su mnoge njihove kolege prihvatile, bila potpuna prevara.

Na godišnjim sastancima MMF-a i Svetske banke u oktobru 2012, glavni ekonomista Fonda otkrio je da je odeljenje za istraživanja koristilo netačne fiskalne multiplikatore koji su ozbiljno potcenili uticaj fiskalne konsolidacije na ekonomsku proizvodnju, čime je objasnio zašto njegovi prognozni nisu predviđeli dubinu ekonomskog pada u periodu 2011–2012.<sup>44</sup> Odeljenje za istraživanja je naknadno objavilo tehničku napomenu „Greške u prognozama rasta i fiskalni multiplikatori“, koja je potvrdila činjenicu da je Fond koristio multiplikatore koji su potcenili uticaj politika štednje.<sup>45</sup>

Skoro dve godine kasnije, u oktobru 2014, MMF-ova Kancelarija za interno vrednovanje objavila je ovu procenu Fondovog odgovora na globalnu finansijsku i ekonomsku krizu:

„MMF-ovi rezultati u polju nadzora bili su mešoviti. Njegovi pozivi da se uvedu globalni fiskalni podsticaji u periodu 2008–2009. bili su pravovremeni i imali su uticaja, ali je njegovo podržavanje prelaska na konsolidaciju tokom 2010–11. u nekim od najvećih i naprednijih ekonoma bilo preuranjeno.“<sup>46</sup>

MKS i njegovi partneri iz Globalnih sindikata izvršili su istu procenu tačno četiri godine pre toga u izjavi podnetoj MMF-u i Svetskoj banci za vreme održavanja njihovih godišnjih sastanaka 2010. godine i ispravno predvideli da će prelazak na fiskalnu konsolidaciju dovesti do usporavanja rasta i dvostrukе recesije:

„Globalni sindikati su veoma zabrinuti zato što će nedavni prelazak međunarodnih finansijskih institucija sa podrške politikama koje se odnose na podsticaje na zagovaranje fiskalne konsolidacije ugroziti osetljivi oporavak i produžiti trenutno visoke stope nezaposlenosti u godinama pred nama. Znaci usporavanja privrednog rasta u nekim regionima sveta tek nekoliko meseci od

početka oporavka povećavaju mogućnost za pojavu dvostrukе recesije kojoj bi doprinele promene u politikama.“<sup>47</sup>

Deset godina posle Velike recesije MMF je u novoj reviziji uslova objavljenoj u maju 2019. priznao da njegovi uslovi za kredite nisu uspeli da dostignu mnoge ishode koji su najavljeni. Ovaj izveštaj analizirao je kredite u periodu od kraja 2011. do kraja 2017, čime je obuhvaćen značajan deo kreditnih aranžmana nakon prelaska sa mera štednje i za njih vezanih strukturnih reformi koje su započete 2010. Izveštaj je utvrdio slučajevе čestih „preterano optimističnih“ pretpostavki i predviđanja među zaposlenima u MMF-u u pogledu stopa rasta i stepena zaduženosti kod kreditiranih zemalja:

„Pretpostavke programa koje se tiču rasta često su bile odveć optimistične .... One su bile proizvod grešaka u pravljenju globalnih projekcija u okolnostima koje su usledile posle globalne finansijske krize, potcenjenih fiskalnih multiplikatora, i precenjenosti isplativosti strukturnih reformi .... U nekoliko programa, od kojih je najveći deo potpuno iskliznuo sa koloseka, dug je u velikoj meri premašio projekcije ...“<sup>48</sup>

Važno je reći da jedan od nalaza poslednje revizije uslova ukazuje na to da je došlo do značajnog rasta broja strukturnih uslova za dobijanje MMF-ovih kredita u odnosu na prethodnu reviziju koja je obuhvatila period između 2002. i 2011:

„Broj strukturnih uslova se povećao, odražavajući rastuće strukturne izazove .... Posle pada u periodu Revizije uslova iz 2011. godine, prosečan broj strukturnih uslova po godini usvajanja programa porastao je za 30 procenata na vremenskom uzorku iz 2018.“<sup>49</sup>

Nezavisne analize su potvrdile rastući trend uslova za kredite. U izveštaju koji je objavila Evropska mreža za dug i razvoj 2018. godine utvrđeno je da je prosečan broj uslova koji se tiču strukturne politike po MMF-ovom kreditu porastao za 37 procenata između perioda 2011–2013. i 2016–2017.<sup>50</sup>

44 IMF, “Transcript of the World Economic Outlook Press Conference,” October 9, 2012.

45 Olivier J. Blanchard and Daniel Leigh, “Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers,” Working Paper No. 13/1, January 3, 2013.

46 IEO, “IMF Response to the Financial and Economic Crisis,” 2014.

47 Global Unions “Global Employment Crisis Requires IFI Support for Job Creation, Not Austerity,” October 2010.

48 IMF, “2018 Review of Program Design and Conditionality,” Policy Paper No. 19/012, May 20, 2019, 1-2.

49 Ibid, 2.

50 Gino Brunswijck, “Unhealthy conditions: IMF loan conditionality and its impact on health financing,” European Network on Debt and Development, November 28, 2018.

Porast broja strukturnih uslova potvrđuje da je prelazak sa mera štednje bio praćen ukidanjem toliko hvaljenog odobrenja „pojednostavljenja uslova“ MMF-ovog upravnog odbora iz 2001, o čemu je već bilo reči. Ovo je bila važna promena u razmišljanju u odnosu na očigledni konsenzus početkom dve hiljaditih, u smislu da je Fond preopteretio zadužene zemlje uslovima za dobijanje kredita. Ovaj nalaz je takođe sasekao tvrdnje vodećih struktura MMF-a da je strukturno prilagođavanje stvar prošlosti, ili kako je Fondov generalni direktor rekao na konferenciji za štampu 2014. godine: „... strukturalna prilagođavanja? To je bilo pre mog mandata. Nemam pojma šta je to. Mi to više ne radimo.“<sup>51</sup>

Pored toga što je potvrđeno da je broj strukturnih uslova zaista porastao od 2011, najnovija revizija uslova Fonda nije postavila važna pitanja o njihovoj sve većoj upotrebi. Sasvim suprotno, izveštaj tvrdi da postoje „sve veće potrebe za važnom reformom (npr. reforme tržišta rada i tržišta proizvoda) u zajedničkim i marginalnijim oblastima“ koje bi mogle opravdati porast broja uslova. „Zajedničke“ se odnosi na odgovornosti za koje MMF veruje da deli sa ostalim institucijama, naročito sa Svetskom bankom; „marginalnije“ se odnosi na teme izvan glavnih MMF-ovih polja ekspertize i odgovornosti.

Izveštaj iznosi argumente koji izdvajaju reforme u oblasti rada kao polje gde bi broj MMF-ovih uslova mogao porasti:

„Reforme tržišta rada (RTR) i reforme tržišta proizvoda (RTP) mogu pomoći da se uspostavi fleksibilnost zarađa i cena kako bi se povratila cenovna konkurentnost i promovisalo spoljno prilagođavanje kroz unutrašnju devalvaciju u zemljama sa fiksnim kursom. RTR i RTP mogu takođe doprineti i podizanju potencijala za srednjeročni rast. Međutim, RTR i RTP činile su manje od 3 procента svih strukturnih uslova, pri čemu je najveći broj takvih reformi koncentrisan u nekoliko programa nakon globalne finansijske krize.“<sup>52</sup>

Ostala MMF-ova odeljenja takođe su iznosila predloge da se poveća broj strukturnih uslova u polju reforme tržišta rada, kao što je opisano u poslednjem odeljku ovog izveštaja.

51 IMF, “Transcript of the International Monetary and Financial Committee (IMFC) Press Briefing,” April 12, 2014.  
52 IMF, “2018 Review of Program Design and Conditionality,” 36.

# Sindikati negoduju zbog veće stope nezaposlenosti i siromaštva

Nacionalni sindikati u raznim zemljama gde MMF sprovođi programe kreditiranja ili ima jak uticaj na politiku vlade odlučno su se usprotivili vladama, ali su i pokušali da se sastanu sa pripadnicima misije MMF-a. Njihove namere bile su da obaveste Fond o dubokoj zabrinutosti zbog mera programa štednje i strukturnih prilagođavanja i njihovih posledica na životni standard radnika.

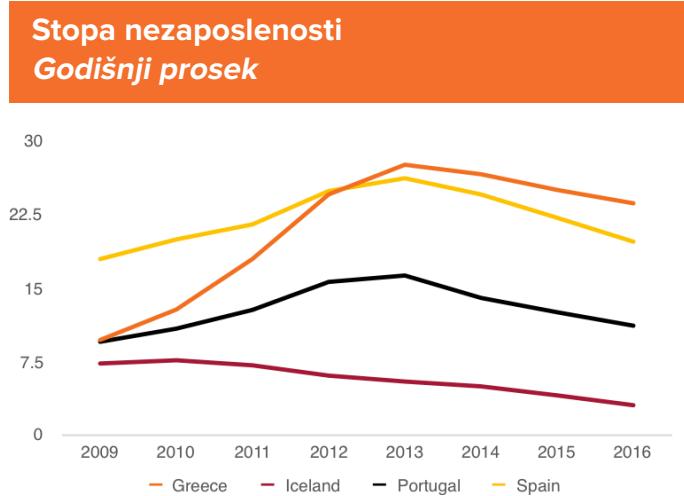
Između ostalog, iskazali su zabrinutost zbog sve manjih prihoda i rastućeg siromaštva zbog gubitka radnih mesta i umanjenja socijalne pomoći za slučaj nezaposlenosti i penzija; zbog veće nejednakosti usled gubitka zarađa i socijalne pomoći kao i većeg PDV-a, za koji se MMF zalagao pre nego za progresivno oporezivanje; i zbog gubitka zaštite usled sve manje zastupljenosti kolektivnog pregovaranja. Verovatno najdramatičnija posledica prelaska na štednju bio je iznenadni skok nezaposlenosti koji je izazvan štednjom na makroekonomskom nivou i manjim brojem prava za zaštitu radnika u ime veće „fleksibilnosti“ tržišta rada. Najveći skok nezaposlenosti desio se u Evropi početkom i sredinom dve hiljadadesetih, u vreme kada je kontinent bio u najvećem fokusu Fonda u smislu finansijskih sredstava.

Umesto pada posle završetka Velike recesije u 2009., stope nezaposlenosti neumoljivo su narasle u evropskim zemljama, što je u skladu sa oštrim merama štednje i programima za strukturalna prilagođavanja koje su osmislili Fond i njegovi partneri u ovoj „trojci“ – Evropska centralna banka i Evropska komisija. Prema podacima OECD-a stopa nezaposlenosti u Grčkoj nastavila je da raste četiri godine posle zvaničnog završetka Velike recesije, i to za 9,6 posto u 2009. do najviše vrednosti od 27,5 posto u 2013. U Portugaliji nezaposlenost je skočila sa 9,4 na 16,2 posto u istom intervalu, dok je stopa nezaposlenosti u Španiji porasla sa 17,9 na 26,1 posto između 2009. i 2013. U ovim zemljama nezaposlenost se tek postepeno smanjila nakon ovog perioda (Slika 11).

Island je bio važan izuzetak od scenarija u kojem nezaposlenost skače na nivo velike depresije u zemljama koje se zadužuju kod MMF-a i njegovih partnera. Kao što je pomenuto ranije, Island je odbacio pristup u kojem radnici treba da preuzmu najveći deo troškova spašavanja banaka koje tonu. Umesto toga, po dogovoru nakon tripartitnih pregovora, usvojene su politike za zaštitu radnih mesta i socijalnu zaštitu radnika. Stopa ne-

zaposlenosti porasla je malo između 2009. i 2010, sa 7,2 na 7,6 posto, što je ujedno bio i vrhunac nezaposlenosti, a onda je polako opadala do 5,4 posto u 2013. i ispod 3 posto u 2016. godini.

## SLIKA 11



Izvor: OECD (2019).

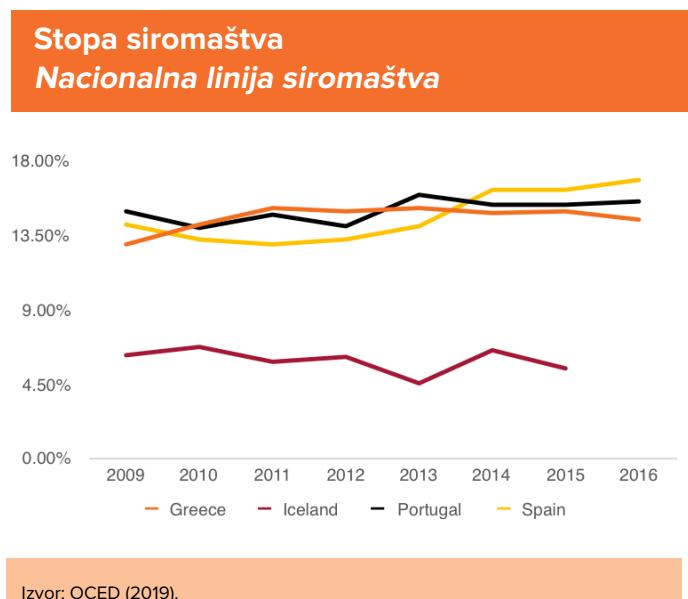
Period nakon Velike recesije i prelazak na mere štednje takođe je bio i period većeg siromaštva u većini evropskih zemalja pogodjenih krizom. Stope siromaštva (koristeći standardnu definiciju OECD-a) skočile su za tri procentna poena u Španiji i dva procentna poena u Grčkoj i Portugaliji poredeći nivoe tokom 2009–2010. i najviše vrednosti u 2014. U naredne dve godine nije bilo nekog značajnijeg poboljšanja u ovim zemljama (Slika 12).

Na Islandu je, međutim, stopa siromaštva opala za dva procentna poena u periodu između 2010. i 2013. Jednogodišnji skok u stopi siromaštva desio se 2014. zbog smanjenja nekih socijalnih davanja koje je uvela nova vlast desnog centra krajem 2013. Ove stope su se uglavnom vratile na staro godinu dana kasnije, pa je siromaštvo ponovo opalo u 2015.

Pokušaji sindikata da utiču na uslove MMF-ovih programa i savete u pogledu mera na nivou konkretnе države bili su u većini slučajeva neuspešni. Na međunarodnom nivou, MKS je ulagala brojne žalbe MMF-u i njegovim izvršnim direktorima (koji zastupaju vlade članice) u po-

kušaju da natera ovu instituciju da odbaci prelazak na štednju i deregulaciju tržišta rada te da podrži strategiju obnove.

## SLIKA 12



Izvor: OCED (2019).

Ovi napori su bili ograničenog uspeha i vrlo malo su uticali na MMF-ove uslove i savete u pogledu politika na državnom nivou. Na primer, MKS i nekoliko podružnica učestvovali su u razgovorima sa Fondovim odeljenjem za istraživanja na temu mera koje se tiču tržišta rada u periodu 2012–2015. Sindikati su iskoristili ove sastanke da ospore obrazloženje koje stoji iza MMF-ovog insistiranja na primeni fiskalne konsolidacije kroz mere koje su podrazumevale smanjena davanja za socijalnu zaštitu istovremeno podrivajući sigurnost radnih mesta i slabeći institucije kolektivnog pregovaranja.

U radu pod naslovom „Politike tržišta rada i MMF-ovo savetovanje naprednih ekonomija tokom Velike recesije“, čiji koautor je bio glavni ekonomista Fonda, odeljenje za istraživanja priznaje neke od zabrinutosti koje su sindikati izneli, istovremeno nudeći objašnjenje za MMF-ove logike u pogledu zagovaranja „fleksibilnosti“ tržišta rada. U njemu se, sasvim suprotno mnogim primerima u Evropi (od kojih su neki navedeni gore), tvrdi da je praksa MMF-a bila da podstakne zemlje da povećaju trajanje isplate pomoći u slučaju nezaposlenosti iako se zalagao za manje prava koja se odnose na zaštitu zaposlenih u zemljama u krizi:

„MMF-ov savet se sastojao u tome da se održi ukupna potražnja koliko je to moguća i da se pritisak smanjene potražnje amortizuje produženjem isplate osiguranja za slučaj nezaposlenosti.“<sup>53</sup>

53 Olivier J Blanchard, Florence Jaumotte and Prakash Loungani, “Labor Market Policies and IMF Advice in Advanced Economies during the Great Recession,” SDN No. 13/02, March 29, 2013.

54 ITUC, “IMF Involvement in Labour Market and Social Protection Reforms in European Countries,” February 2013.

ITUC, “ITUC Background Paper: Labour Market Deregulation Measures in IMF Loan Conditionality and Policy Advice for European Countries,” June 15, 2014.

55 Florence Jaumotte and Carolina Osorio Buitron, “Inequality and Labor Market Institutions,” SDN No. 15/14, July 1, 2015.

U pogledu institucija kolektivnog pregovaranja, dokument koji je sastavilo odeljenje za istraživanja priznaje značajnu ulogu centralizovanog ili koordinisanog pregovaranja. Savetujući da „MMF treba oprezno da postupa“ u tom polju, čini se da je odeljenje izrazilo diskretnu kritiku MMF-ovih praksi u Evropi koje su, kao što smo videli, podrazumevale pritiske na vlade da u potpunosti ukinu nacionalne ili druge tipove koordinisanog pregovaranja:

„Kombinacija nacionalnog pregovaranja i onog na nivou kompanije čini se kao privlačno rešenje za ispunjene potreba za fleksibilnošću ali i koordinacijom. Ugovori na nivou kompanije mogu prilagoditi zarade specifičnim uslovima kojima je kompanija izložena. Nacionalni ugovori mogu postaviti donje pragove, a kada je potrebno, pomoći da se zarade i cene prilagode kao reakcija na velike makroekonomski udare. Imajući ovo u vidu, slabo se razumeju implikacije alternativnih struktura za kolektivno pregovaranje. Na osnovu ovoga MMF bi trebalo da pažljivo postupa kada deli savete za politike u ovom polju“.

MKS je dao detaljne informacije MMF-ovom odeljenju za istraživanja o slučajevima koji se odnose na uslove i savete o politikama koji su bili u neskladu sa pristupima koje je, prema izveštaju o politikama tržišta rada, Fond upotrebo ili je trebalo da ih upotrebi. Nekoliko primera obuhvaćeno je MKS-ovim potpornim dokumentima postavljenim 2013. i 2014. koje su sindikati pripremili pre razgovora sa MMF-om.<sup>54</sup>

Konačno, ove razmene informacija nisu mnogo uticale na operativne prakse Fonda, iako je manji broj MMF-ovih istraživača sa ekspertizom iz pitanja tržišta rada nastavio da piše izveštaje koji su implicitno osporavali MMF-ove savete i uslove koji se tiču tržišta rada. Jedan primer koji treba istaći je rad o „Nejednakosti i institucijama tržišta rada“ koji je objavilo odeljenje za istraživanja 2015. godine:

„Našli smo jake dokaze da je osipanje institucija tržišta rada u naprednim ekonomijama koje su predmet istraživanja u vezi sa povećanjem nejednakosti u prihodima .... Naši rezultati impliciraju da je slabljenje sindikata doprinelo povećanju udela najplaćenih radnika u ukupnom prihodu i slabijoj preraspodeli, a erozija minimalne zarade u značajnoj meri je dovela do veće nejednakosti.“<sup>55</sup>

Ovaj rad je objavljen u periodu kada su programi i saveti MMF-a u Evropi ozbiljno oslabili kapacitet sindikata za kolektivno pregovaranje i urušili minimalnu zaradu, ali i u trenutku kada je Fond objavio da će obratiti više pažnje pitanjima nejednakosti nego što je to činjeno u prošlosti.

Godine 2013. MMF je objavio dokument o politikama u kojem je rekao da će obratiti više pažnje na „ulogu koju Fond može imati u pomaganju zemljama da dostignu svoje težnje ka jačem i inkluzivnjem rastu i otvaranju radnih mesta“.<sup>56</sup> Ovaj novi fokus na pitanja raspodele naslonio se na radove odeljenja za istraživanja još iz 2011, koji su došli do sledećih zaključaka:

„Nalazimo da su duži periodi rasta u snažnoj vezi sa ravноправnjom raspodelom prihoda, ... [što je analiza koja] možda zaista čini da prevagu odnese ideja da vođenje računa o neravnopravnosti može doneti značajne dugoročne dobrobiti za rast.“<sup>57</sup>

Godine 2015. Fond je započeo proces pilot projekata u kojima MMF-ove misije po državama mogu da se dobrovoljno prijave da analiziraju pitanja nejednakosti u godišnjim izveštajima o obavljenim konsultacijama po Članu IV pripremljenim za svaku zemlju. Nekoliko ovih analiza podrazumevalo je konsultacije sa sindikatima počev od 2017.

Nacionalni sindikati i organizacije civilnog društva koje su konsultovane često su podsticali MMF-ove misije da težište stave na utvrđivanje kako će Fondove glavne preporuke u pogledu politika uticati na prihode i nejednaku raspodelu bogatstva, i da po potrebi preispitaju te predloge. Naročito u prvim pilot izveštajima, Fond je uglavnom tretirao neravnopravnost kao pitanje koje treba ublažiti merama kao što je još preciznija isplata socijalne zaštite. Izveštaji zemalja nisu konstatovali način na koji bi glavne preporuke za politike MMF-a – kao što su brza fiskalna konsolidacija, povećanje PDV-a ili deregulacija tržišta rada – u stvari mogle da dovedu do čak većih nejednakosti.

Izveštaj koji je objavio Oxfam u oktobru 2017. analizirao je petnaest „pilota neravnopravnosti“ prema MMF-ovom Članu IV i zaključio da „postoji značajno razilaženje MMF-ove retorike i nalaza istraživača o neravnopravnosti i njegovog delovanja“. Iako hvale Fond zbog toga što je počeo da se bavi pitanjima neravnopravnosti, zamera mu se zbog toga što nije uspeo na sistematski način da obuhvati neravnopravnost u svoje diskusije o osnovnim izborima politika tokom konsultacija u okviru

Člana IV koji su trebali da se fokusiraju na pitanja neravnopravnosti:

„Piloti se fokusiraju na strukturne reforme i u njima nema procene distributivnih uticaja glavnih makroekonomskih ciljeva i saveta za politke. Nijedan pilot ne istražuje u potpunosti moguće alternative za brzo fiskalno i monetarno stezanje, kako bi se na minimum sveo njihov uticaj na siromaštvo i nejednakosti. Fokus je na tome kako nadoknaditi izgubljeno gubitnicima, a ne na preispitivanju strukturalnih reformi kao takvih.“<sup>58</sup>

U još jednoj naknadnoj napomeni o MMF-ovoj politici pod naslovom „Kako operacionalizovati pitanja nejednakosti u radu sa konkretnim zemljama“, koja je objavljena u junu 2018, pet godina nakon obećanja da će se u radu MMF-a posvetiti više pažnje neravnopravnosti, priznaje se da su predlozi politika MMF-a na nivou konkretnih država mogli dovesti do veće nejednakosti:

„Neke politike i reforme za promovisanje makroekonomske stabilnosti i rasta mogu imati štetan uticaj u pogledu raspodela. Zbog ovoga je potrebno osmislitи alternativne pakete politika da bi se predupredili takvi negativni spoljni uticaji i politike ublažavanja koje bi zaštitile najosetljivije od nepovoljnih uticaja.“<sup>59</sup>

Primeri koji se navode u MMF-ovoj napomeni naglašavaju mere ublažavnja kao protivtežu ekonomskim politikama koje pogoršavaju neravnopravnost više od potpuno razvijenih alternativa. Često se pominju primeri „preciznije usmerene“ socijalne pomoći za siromašne, ali ne i visok stepen isključenosti siromašnih domaćinstava koja se dovode u vezu sa ciljanim, a ne toliko sa univerzalnim programima. Podstiču se konsultacije sa sindikatima i organizacijama civilne zaštite, ali u napomeni se stiče utisak da je ovo više radi odnosa sa javnošću nego radi ozbiljnog menjanja Fondovih pristupa:

„Terenski rad zaposlenih po pitanju neravnopravnosti sa organizacijama civilnog društva i sindikatima od ključnog je značaja za podizanje svesti o Fondovim nastojanjima da potpomognе inkluzivni rast, ali i za sagledavanje stvari iz njihove perspektive. Blizak dijalog sa organizacijama civilnog društva mogao bi pomoći da se sakupe šire perspektive o uticaju Fondovog rada, odagnaju zablude javnosti po pitanju MMF-a i njegovih aktivnosti, poveća vlasništvo nad programom i olakša prihvatanje reformi.“<sup>60</sup>

56 IMF, “Jobs and Growth: Analytical and Operational Considerations for the Fund,” March 14, 2013.

57 Jonathan David Ostry and Andrew Berg, “Inequality and Unsustainable Growth: Two Sides of the Same Coin?”, SDN No. 11/08, April 8, 2011.

58 Chiara Mariotti, Nick Galasso and Nadia Daar, “Great expectations: Is the IMF turning words into action on inequality?”, Oxfam International, October 10, 2017.

59 IMF, “How to Operationalize Inequality Issues in Country Work,” June 13, 2018.

60 Stephen Kidd, Bjorn Gelders and Diloá Bialej-Athias, “An assessment of the effectiveness of the proxy means testpoverty targeting mechanism”, ESS – Working Paper No. 56, International Labour Office and Development Pathways, 2017/

Prema tome, argumentacija naginje ka tome da se consultacije vide kao mogućnost za promovisanje MMF-a i reformskih mera za koje se opredelio, pre nego za korišćenje ulaznih informacija od organizacija rada i civilnog društva kako bi se osmislile ravnopravnije ekonomske politike i strategije razvoja.

# Ponovno zalaganje za mere štednje i struktурно prilagođavanje u regionima u razvoju

Države u Evrozoni koje su bile predmet strogih mera štednje nakon Velike recesije 2008–2009, zbog čega su se naše zaglavljene u dvostrukoj recesiji nekoliko godina kasnije, postepeno su isplivale iz situacije negativnog rasta. Može biti da je primena „nekonvencionalnih“ monetarnih politika Evropske centralne banke nakon 2012. godine bila faktor koji je doprineo postepenom vraćanju na put pozitivnog rasta. Tokom godinu dana, konkretno 2016, rast BDP-a u Evrozoni bio je čak i veći nego u grupi naprednih ekonomija posmatranoj kao celina – 2,4 naspram 2,0 posto – ali razlog tome je delom bilo opadanje ekonomskih aktivnosti na grudim mestima, i nije se ponovilo u narednim godinama.

Postepeni oporavak zemalja Evrozone nije se desio, osim u nekoliko izuzetaka, zbog opuštanja mera fiskalne konsolidacije ili mera struktturnog prilagođavanja koje su već sprovedene. Ove mere su i dalje ostale, što je trebalo da znači da je oporavak bio veoma spor, a nezaposlenost je i dalje bila prilično iznad nivoa pre krize. Nezaposlenost tokom 2018. od 19,3 odsto u Grčkoj i 15,3 odsto u Španiji i posle je ostala otprilike dvostruko veća od procenata pre krize, odnosno 8,4 procenta za obe zemlje u 2017.

U drugoj polovini prošle decenije, MMF-ov kreditni portofolio u Evropi se smanjio i fokus ove organizacije premešten je na druge regije. Ona vrsta mera štednje i za njih vezanih struktturnih reformi koje su sprovedene zahvaljujući uslovima ili savetima u vezi sa politikama u Evropi biće pregalački primenjivane i na mnoge tržište ekonomije u razvoju ili nastajanju.

Nekoliko zemalja Bliskog istoka i Severne Afrike (države grupe MENA) sklopile su ugovore o kreditu sa Fondom u godinama nakon Velike recesije i prelaska na mere štednje 2010. godine. Do sredine druge decenije 21. veka, zemlje grupe MENA pretekle su Evropu i zauzele mesto najvećeg korisnika (u smislu regionala) MMF-ovih kredita, pošto je nekoliko kreditnih programa u Evropi u tom trenutku isteklo.

Tunis je ugovorio sa MMF-om svoj prvi aranžman u više od dvadeset poslednjih godina, prihvativši zajam od 1,7 milijardi dolara u junu 2013.<sup>61</sup> Kredit je uzet na osamnaest meseci, a formalni uslov ovog ugovora o kreditu je uglavnom bio ograničen na fiskalna pitanja, uz zahtev da vladin primarni fiskalni deficit treba smanjiti sa 5,5 procenata u 2013. na 2,0 posto u 2015. Najvažniji nefiskalni zahtevi odnosili su se na restrukturiranje bankarskog sektora koji je bio na samoj ivici i usvajanje novog „kodeksa investiranja“ sa ciljem da se otklone ograničenja za inostrane investitore.

Slično onome što se desilo u nekoliko ugovora o fiskalnoj pomoći u Evropi, koje su osmisili MMF i njegovi partneri u trojci, izbavljanje posrnulog bankarskog sektora u Tunisu zahvaljujući javnom sektoru trebalo je da u najvećoj meri finansiraju radnici i obični građani. Plan je bio da se plate u javnom sektoru drže pod kontrolom ograničavanjem rasta zarada, a program subvencija za držanje cena osnovnih energenata i prehrambenih proizvoda na niskom nivou trebalo je smanjivati postepeno dok ne opadne fiskalni trošak.

MMF-ov izveštaj za Tunis koji je objavljen oktobra 2015, deset meseci posle isteka prvog kredita, objavio je da je ispunjen uslov koji se tiče značajnog smanjenja primarnog deficita.<sup>62</sup> U izveštaju se dodaje da je dokapitalizacija banaka delimično završena i da je finansijski sistem i dalje osetljiv. Međutim, on otkriva „uspešan“ ishod navodeći da je rast zarada između 2012. i 2014. bio ispod stope inflacije, tako da su stvarne plate i u privatnom i u javnom sektoru pale.

U izveštaju se takođe navodi da je realizovani troškovi socijalnih programa bili 14 posto ispod simboličnog „donjeg praga potrošnje u socijalne svrhe“ koji je MMF uključio u neke od svojih kreditnih programa, što je objašnjeno na sledeći način:

„Nije se prešlo preko indikativne donje granice finansiranja socijalnih programa zbog novčanih davanja osetljivim domaćinstvima koja su bila niža od onih koja su bila

<sup>61</sup> IMF, “Tunisia: Request for a Stand-By Arrangement,” Country Report No. 13/161, June 17, 2013.

<sup>62</sup> IMF, “Tunisia: 2015 Article IV Consultation, Sixth Review Under the Stand-By Arrangement,” Country Report No. 15/285, October 15, 2015.

predviđena programom (što reflektuje problem u mehanizmima sprovođenja mera u udaljenim regionima).<sup>63</sup>

MMF je najavio da će zajedno sa Svetskom bankom raditi na osmišljavanju sistema gotovinskih transfera za osetljiva domaćinstva kako bi se građanima sa niskim primanjima kompenzovali dodatni troškovi koji potiču od zahteva Fonda da se smanje subvencije. Činjenica da su socijalna davanja bila ispod „donje granice“ potvrđuje kritike mnogih analitičara koji kažu da sistemi ciljane socijalne pomoći često ne dođu do nameravanih korisnika. Ovakav rezultat je još verovatniji kada se institucija kao što je MMF upusti u oblasti izvan svog „najužeg kruga ekspertize“, koji ne podrazumeva osmišljavanje socijalnih programa.

U izveštaju zaposlenih MMF-a o tunižanskom zahtevu za kredit 2013. godine stoji sledeće: „Reformisanje tržišta rada će takođe biti važno.“ Ali, nije bilo formalnog uslova za takvu reformu u prvom zajmu. Nazavši ga „dobrim početkom“, izveštaj hvali proces tripartitnog dijaloga koji je započet 2013. godine između sindikata, poslodavaca i vlade, a čiji je cilj bio „izrada sveobuhvatne strategije tržišta rada ... i brže otvaranje novih radnih mesta“.<sup>64</sup>

Međutim, kasniji izveštaj nakon isteka kredita koji je objavljen 2015. ukazuje na to da se reforma tržišta rada nije odvijala dovoljno brzo po mišljenju MMF-a:

„Reforme tržišta rada treba uvesti brzo ... između ostalog revizijom nefleksibilnih politika zapošljavanja i otpuštanja, sistema za zaštitu radnika i kompenzacije na relaciji javnog i privatnog sektora.“<sup>65</sup>

Drugi četvorogodišnji kredit od 2,9 milijardi dolara одобрен je 2016. godine. MMF je objavio izveštaj svojih zaposlenih o novom kreditu u kojem je, pored zapažanja da je odluka doneta da bi se odložili uslovi za reforme tržišta rada i penzionog sistema tokom perioda demokratske tranzicije, ponovo izraženo nestrpljenje zbog brzine tripartitnog procesa:

„Vlasti nastavljaju da grade konsenzus između zainteresovanih strana kako bi se dovršila strategija zapošljavanja koja se bavi problemom neusklađenosti veština, politikama zapošljavanja i otpuštanja, zaštite radnika i kompenzacije na relaciji između javnog i privatnog sektora. Zaposleni su zahtevali od vlasti da ubrzaju rad u ovoj oblasti uz tehničku pomoć Međunarodne organizacije rada.“<sup>66</sup>

Do 2019, kada je kredit ulazio u četvrtu, a samim tim poslednju godinu, izveštaji zaposlenih u MMF-u prestali su da pokazuju makar i mlaku podršku tripartitnom dijalogu. Umesto toga, izveštaj iz jula 2019. je vrlo kritičan prema „moćnim sindikatima“ koji su odbili da prihvate stepen ograničavanja zarada koje je Fond zahtevao i navodi da su se „desila iskakanja [u pogledu ispunjenja uslova MMF-a za dobijanje kredita] usred dva generalna štrajka koje su organizovali sindikati UGTT-a“ (Opšti sindikat radnika Tunisa je tunižanska podružnica MKS-a).<sup>67</sup>

Važno je napomenuti da su, prema priznanju samog MMF-a u prilogu izveštaju zaposlenih, povećanja plata u javnom sektoru koje su ugovorili sindikati i vlada za period 2019. i 2020. bila jednaka „otprilike polovini stope inflacije“, za koju se prognoziralo da će da bude na nivou od 7 procenata godišnje. Sindikati su prema tome prihvatali smanjenje stvarnih plata od više od 3 procenta na godišnjem nivou. Ovo očito nije bilo dovoljno MMF-u, koji je insistirao da nominale zarade treba zamrznuti, što bi predstavljalo smanjenje stvarnih plata u duplo većem procentu.

U Egiptu, koji je ušao u trogodišnji program kreditiranja 2016., tj. tri godine nakon što je Sisijeva vlada preuzela vlast pomoću državnog udara, nije bilo „isklizavanja“ u usklađenosti sa MMF-ovim uslovima. Fondov konačni izveštaj o reviziji kredita koji je objavljen u oktobru 2019., pohvalio je vladina postignuća u pridržavanju Fondovih uslova:

„Kritične makroekonomске reforme koje su sprovedene od strane vlasti kako bi se izjednačile spoljne i unutrašnje neuravnoteženosti imale su uspeha u postizanju makroekonomskog stabilizacije .... Ovogodišnji budžet je na pravom putu da dostigne primarni suficit od 2 posto BDP-a, koji bi kompletirao fiskalno prilagođavanje od 5,5 procenata BDP-a tokom tri godine.“<sup>68</sup>

Fiskalna konsolidacija koja je za rezultat imala primarni suficit na kraju programa izvršena je sprovođenjem značajnih rezova u javnim finansijama, uključujući finansiranje zdravstva i obrazovanja; smanjenje subvencija za osnovne prehrambene potrepštine i energente; povećanje nacionalnog PDV-a; i privatizaciju preduzeća u državnom vlasništvu. Međutim, preduzeća koja su pripadala vojsci bila su izuzeta od privatizacije, a i oslobođena plaćanja PDV-a. Ogromna devalvacija valute na početku programa, koja je trebalo da poveća međunarodnu konkurentnost egipatske ekonomije, bila je još jedna važna odlika programa.

63 Ibid. 30.

64 IMF, “Tunisia: Request for a Stand-By Arrangement,” Country Report No. 13/161, June 17, 2013.

65 IMF, “Tunisia: 2015 Article IV Consultation, Sixth Review Under the Stand-By Arrangement,” 29.

66 IMF, “Tunisia: Request for an Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility,” Country Report No. 16/138, June 2, 2016.

67 IMF, “Tunisia: Fifth Review Under the Extended Fund Facility,” Country Report No. 19/223, July 18, 2019.

68 IMF, “Arab Republic of Egypt: Fifth Review Under the Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility,” Country Report No. 19/311, October 10, 2019.

Egipat je bio jedna od retkih država koje se zadužuju, a u kojima je Fondov ciljni rast ispunjen (Slika 5) a značna stopa nezaposlenosti opala tokom trajanja programa. Ali, kao što se ističe u analizi ishoda MMF-ovog programa, učešće radne snage takođe je opalo, nago-veštavajući da su se mnogi radnici okrenuli neformalnoj ekonomiji zbog nedostupnosti radnih mesta u formalnom sektoru.<sup>69</sup> Skorašnja publikacija MOR-a procenjuje da je 63,3 posto egipatskih radnika uključeno u neformalne oblike zaposlenja.<sup>70</sup>

Mere fiskalne konsolidacije bile su uglavnom regresivne prema svom uticaju, a rezultat u smislu smanjenja životnog standarda Egipćana sa nižim primanjima desio se brzo i bio je ogroman. Prema zvaničnoj statistici Egipta, stopa siromaštva na nivou države skočila je sa 27,8 procenata 2015, tj. godinu dana pre kredita, na 32,5 procenata u 2017.<sup>71</sup>

Nagli skok stope siromaštva za 4,7 procentnih poena za samo dve godine može se objasniti uticajem regresivnih mera kao što su smanjenje subvencija za prehrabene proizvode i zdravstvenu negu i povećanje PDV-a, ali i činjenicom da prihodi radnika u većini slučajeva nisu išli u korak sa većim troškovima života. Inflacija je dostigla 30 odsto 2017. godine nakon devalvacije domaće valute za više od 50 posto krajem 2016. godine, što je zahtevao MMF.

Porast stope siromaštva u Egiptu od trenutka kada je počeo da teče ugovor o kreditu sa MMF-om bio je dvaput veći od porasta stope siromaštva u južnoevropskim državama koje su iskusile nezaposlenost na nivou depresije tokom dvehiljadedesetih (Slika 12). Štaviše, povećanje stope siromaštva u Egiptu desilo se tokom kraćeg vremenskog perioda. Trebalo bi i naglasiti da kriterijumi za definisanje linije siromaštva nisu isti za Egipat i za evropske zemlje.

Egipatski „uspeh“ u ispunjenu ciljeva programa MMF-a očigledno je imao ogromnu cenu za obične građane Egipta. Teško je zamisliti da bi se tako očigledan slučaj nametanja tereta prilagođavanja Egipćanima sa nižim i srednjim prihodima mogao desiti bez opšte represije nad nezavisnim medijima i civilnim društvom, uključujući nezavisne sindikate, što je bilo pravilo od državnog udara 2013. godine.

Sasvim nedavno, posle Bliskog istoka i Severne Afrike, krajem dvehiljadedesetih MMF se vratio po prvi put posle više od deset godina u Severnu i Južnu Ameriku sa ogromnim kreditima. Godine 2018. Argentina je skloplila ugovor za najveći kredit u istoriji Fonda: prvi ugovor na 50 milijardi dolara iz juna povećan je na 57 milijardi

dolara četiri meseca kasnije. Taj kredit je bio dvadeset i prvi za Argentinu, što ovu zemlji čini jednom od najvernijih klijenata, ali sa nesumnjivo prosečnim rezultatima.

Kao što je opisano u uvodnom delu ovog dokumenta, Argentina je zapala u duboku recesiju početkom 21. veka dok je sprovodila striktan program mera štednje i strukturnog prilagođavanja koji joj je nametnuo MMF. Recesija je na kraju dovela do toga da država proglaši nesposobnost izmirenja dugovanja prema inostranim kreditorima na kraju 2001. Vlade u Argentini koje su usledile zaklele su se da se nikada više neće okrenuti MMF-u u potrazi za finansijskom pomoći, ali je Makrijeva vlada, koja je izabrana oktobra 2015, pogazila to obećanje trideset meseci nakon izbora. Ona se kasnije okrenula MMF-u delom zato što je uklonila neke od instrumenata koje su prethodne vlade uspostavila da bi zaštitile ekonomiju od štetnih preokreta na međunarodnim tržištima kapitala.

Na opšte zadovoljstvo finansijskih tržišta, ali na veliku štetu Argentine, ubrzo nakon što je izglasana Makrijeva vlada je ukinula kontrole kapitala koje su bile uvedene u periodu nakon ekonomskog kolapsa i nemogućnosti države da izmiri dugovanja 2011. godine. Ona je ponudila i velikodušno poravnanje „lešinarskom fondu“ – malom broju inokreditora koji su otkupili nenaplative obveznice Argentine po zanemarljivoj ceni u poređenju sa njihovom nominalnom vrednošću i poveli spor pred američkim sudovima za punu otplate, a da nisu učestvovali pregovorima za restrukturiranje duga. Učinivši to, nova vlada je podrila kredibilitet ranijeg procesa restrukturiranja duga zahvaljujući kojem je 93 procenta argentinskih poverilaca prihvatiло delimično umanjenje visine svojih potraživanja.

Vlada koja je snažno podržavala slobodno tržište mnogo se zadužila na međunarodnim tržištima tako što je izdavala obveznice u dolarama, i isprva su strani investitori pohrlili da upumpaju kapital u Argentinu. Ali, dve godine kasnije oni su se naglo povukli. Do 2018. Argentina se suočila sa kolapsom vrednosti valute u sada potpuno neregulisanom tržištu stranih valuta, pa je vlada zatražila rekordni kredit koji je MMF odobrio u junu.

Isto kao i u slučaju nekoliko evropskih država početkom dvehiljadedesetih, MMF je zahtevao stroge mere štednje da bi se brzo smanjio fiskalni deficit. Argentina i Fond su u to vreme dogovorili uvećanje kredita u oktobru 2018. da bi u narednoj godini u potpunosti ukinuli primarni fiskalni deficit, koji je 2017. iznosio 4,3 procenta BDP-a. Otklanjanje deficit-a je trebalo postići merama koje su obuhvatale snižavanje plata u javnom sektoru, penzija, socijalne pomoći i novčanih davanja pokrajina-

69 Tom Stevenson, “Egypt and the IMF: Success or failure?”, *Middle East Eye*, August 6, 2019.

70 ILO, *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture*, Third Edition (Geneva: International Labour Office, 2018).

71 Amr Khafagy, “Celebrating poverty: the IMF in Egypt,” *OpenDemocracy*, November 15, 2019.

ma (koji se koriste za zdravstvo i druge ključne javne usluge).

MMF je skrenuo pažnju na uvrštanje donje granice troškova socijalne pomoći u uslove za dobijanje kredita kao jedan od „ključnih stubova“ argentinskog programa. Ovo je opisano na sledeći način od strane generalnog direktora Fonda:

„Treći stub treba da zaštiti najranjivija društva starajući se da potrošnja iz budžeta za socijalnu pomoć izražena kao ideo BDP-a ne padne tokom sledeće tri godine programa. Pored toga, ako se socijalni uslovi pogoršaju, postoje načini da se dodatno uveća opredeljivanje sredstava iz budžeta za socijalne prioritete.“<sup>72</sup>

Treba napomenuti da se „donji prag potrošnje za socijalnu pomoć“ sastoji od ograničenog spektra programa za pomoć i da on ne uključuje zdravstvenu negu, starašne penzije ili razne druge vrste potrošnje u vidu socijalnih davanja, koji su suštinski bili podvrgnuti značajnim umanjenjima. Štaviše, kako je jedan MKS-ov analitičar naznačio posle prve godine programa, MMF je suštinski „pomerio stative gola“ tokom trajanja kredita povećanjem ukupnog broja programa pomoći koji su zaštićeni donjom granicom sa pet na devet, a ostavio je nepromenjenim ukupan broj garantovanih troškova programa:

„Donja granica potrošnje za socijalne programe postavljena je na 1,3 posto BDP-a i na početku je obuhvaćen spisak četiri programa socijalne pomoći .... Spisak programa ispod donjeg praga se proširio u poslednjoj reviziji kredita [zajma] od prva četiri programa do ukupnog broja od devet. Iako bi ovo moglo da zvuči kao pozitivna promena u smislu više programa koji su zaštićeni, ovo isto tako znači da je isti donji prag podeljen na više programa, što daje manevarski prostor za moguće rezove i pomera stative gola kojima se štiti finansiranje socijalne pomoći.“<sup>73</sup>

Ukupna fiskalna kompresija od 4,3 posto tokom dve godine koja je bila neophidni deo argentinskog programa jednako je drastična kao i najteži evropski programi ranih dve hiljadadesetih. Ne iznenađuje što je Fondovo obećanje brzog povratka na ekonomski rast u Argentini ispaо još jedna epizoda u fantaziji zvanoj „ekspanziona štednja“.

Kada je ugovor o kreditu potpisana jun 2018, MMF je projektovao da će privreda Argentine izbeći recesiju zahvaljujući programu i da će porasti za 4,5 procenata između početne 2017. godine do 2020. MMF-ovi zaposleni su bili primorani da naprave značajne revizije ovih prognoza tokom svakog pregleda kredita na kvartalnom nivou kako se osetio uticaj mera štednje. Do oktobra 2019, Fondovi prognozeri predviđali su da će ekonomija da se smanji za 6,6 posto tokom trogodišnjeg perioda koji ističe 2020. godine (Slika 13).

MMF-ovo obećanje na početku argentinskog ugovora o kreditu sklopljenog u junu 2018. da će zahvaljujući programu kojem podršku daje Fond, „i rast i otvaranje radnih mesta porasti pri čemu će siromaštvo opasti“ do jula 2019. pretvorilo se u priznanje da će „oporavak od recesije najverovatnije biti dug“. <sup>74</sup>

Stopa nezaposlenosti, za koju je MMF prognozirao da će na početku programa biti 8,6 posto u 2019, sada od Fonda dobija prognoze da će dostići 9,9 posto. Zbog uticaja visoke inflacije u kombinaciji sa ograničenjima rasta plata i penzija, čija se stvarna vrednost srozala tokom perioda od 14 meseci između 2018. i 2019: -11,5 odsto kod osnovnih penzija; -13 odsto kod prosečne zarade; i -18,9 procenata kod minimalca.<sup>75</sup>

Zvanična stopa siromaštva porasla je sa 25,7 posto u drugoj polovini 2017. (pre kreditnog programa) na 35,4 posto posle 18 meseci u prvoj polovini 2019.<sup>76</sup> Skok od 9,7 procenatnih poena bio je dvostruko veći od porasta stope siromaštva u Egiptu koji se desio tokom dve godine i nekoliko puta veći od porasta u zemljama koje su preživele krizu na jugu Evrozone (ipak, kriterijumi za definisanje nivoa siromaštva variraju od države do države). Kontrast nije mogao biti veći kada se zna obećanje glasnogovornika MMF-a tokom pregovora o kreditu sa Argentinom da će „promenjeni“ MMF doneti „inkluzivni rast“ državi. Umesto rasta Argentina je dobila recesiju, a umesto inkluzivnosti dobila je porast stope siromaštva.

Krajem avgusta 2019. odlazeća vlada prihvatala je zahteve opozicije i ponovo uvela kontrole kapitala.<sup>77</sup> Suočena sa verovatnoćom da neće moći da izmri dugovanja za izdate obveznice, vlada je pozvala kreditore da prihvate dobrovoljnu „promenu profila“ duga.<sup>78</sup> Nije teško zamisliti da su izgledi da Makrijeva vlada sklopi dogovor za reprogramiranje duga bili veoma mali, pa je odmah nakon preuzimanja vlasti ponudila bolje uslove „lešinarskim fondovima“ nego istaknutoj većini nosilaca ob-

72 IMF, “Transcript of the IMF Press Conference on the IMF’s Executive Board Approval of Argentina’s Stand-By Arrangement,” June 21, 2018.

73 ITUC, “Doubling Down on a Failed Approach: Argentina’s IMF Programme, One Year Later,” July 2019.

74 IMF, “Argentina: Request for Stand-By Arrangement-Press Release and Staff Report,” Country Report No. 18/219, July 13, 2018.

75 IMF, “Argentina: Fourth Review under the Stand-By Arrangement,” Country Report No. 19/232, July 15, 2019.

76 ITUC, “Doubling Down on a Failed Approach: Argentina’s IMF Programme, One Year Later”

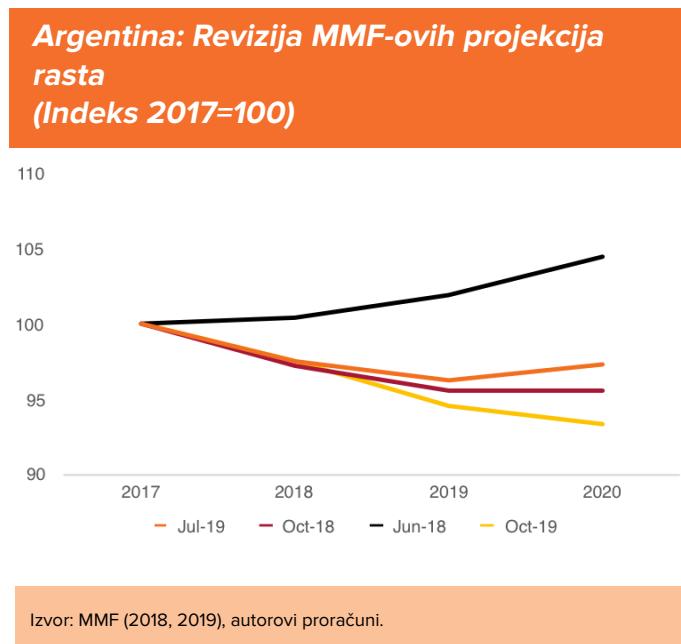
77 Indec, “Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos: Primer semestre de 2019.” Condiciones de vida, vol. 13, no. 13.

77 Philip Sanders, “Argentina Imposes Capital Controls as Reserves Drain Away,” Bloomberg, September 1, 2019.

78 Eliana Raszewski and Hugh Bronstein, “Argentina says to extend maturities of international bonds, IMF debt,” Reuters, August 28, 2019.

veznica koji su prihvatili dogovorenog umanjenje duga. Vlada je suštinski nagradila mali broj kreditora koji ne pristaju na reprogramiranje duga zbog toga što su odbili da pregovaraju. Makrijeva vlada je izgubila kredibilitet kod Argentinaca, te je izgubila vlast na nacionalnim izborima 27. oktobra.

### SLIKA 13



# „Normalizacija” štednje i struktturnog prilagođavanja

U mesto vraćanja „normalnoj“ fiskalnoj politici posle globalne finansijske i ekonomske krize, politike koje su naškodile celoj Evropi, a zatim i drugim zemljama koje su se vratile na mere štednje i struktturnog prilagođavanja, početkom dve hiljadadesetih postaju „normalne“ u većem delu sveta.

U ažuriranom istraživanju dvojice ekonomista iz ekspecktskih krugova (Ortis i Kamins) pod naslovom „Štednja, nova normalnost: obnovljeni Vašingtonski konzensus 2010–2024“ koriste se fiskalne projekcije iz MMF-ovih izveštaja pojedinačnih država (izveštaji zapošljenih nakon obavljenih Konsultacija po Članu IV Statuta) kako bi se došlo do zaključka da će novi šok mera štednje koje počinju u periodu između 2020. i 2021. uticati na 130 zemalja i oko 75 procenata svetskog stanovništva. U njemu se navodi 69 zemalja, od koji je 48 u delu sveta koji je u razvoju, a koje će pretprieti „preterano kontrahovanje“ zbog rezova u javnoj potrošnji u odnosu na BDP koji će ih dovesti na nivo pre krize.<sup>79</sup>

Među najčešćim vrstama reformi koje navode pomenuti autori su reforme penzija, socijalnog osiguranja i socijalne pomoći koje podrazumevaju ograničenja ili umanjenja davanja; postavljanje gornje granice plata u javnom sektoru; reforme koje se tiču fleksibilizacije rada; smanjenje subvencija za potrošače; uvećanje regresivnih poreza na potrošnju, kao što je PDV; privatizacija javnih usluga i proširenje javno-privatnih partnerstava; i reforme javnog zdravstva sa ciljem smanjenja troškova.

Kao što je napomenuto u primerima po zemljama opisanim u ovom radu, reforme tržišta rada sa ciljem deregulacije često su deo prioritetnih struktturnih reformi koje zagovara MMF. Nekada se ovo dešava kroz uslove za dobijanje kredita, a nekada kroz savete u vezi sa politikama koje se prezentuju tako da ih države vide kao *de facto* uslov, kao što je bio slučaj sa Rumunijom. Reforme tržišta rada su takođe izdvojene u reviziji uslova Fonda iz maja 2019. kao oblast gde se čini da je opravdano postojanje većeg broja uslova.

MMF je radio na tome da ponudi obrazloženje za deregulaciju tržišta rada i ostale strukturne reforme čije usvajanje je ohrabrio među državama ili ih je obavezivao na ovaj korak preko uslova za dobijanje kredita. Ranije tokom decenije evropsko odeljenje Fonda izgledalo je kao najpoletnija grupa u okviru Fonda u pogledu zagovaranja struktturnih reformi, kao što smo mogli da vidimo u izveštaju „Podrška rastu u Evropi danas“, koji je naveden u prethodnom delu dokumenta.

Odeljenje za istraživanja preuzealo je vođstvo u skorijem periodu, objavivši izveštaje u kojima se podstiču strukturne reforme, a koji su objavljeni u okviru glavnog MMF-ovog izveštaja „Svetski ekonomski izgledi“ (SEI), prvo bitno sa fokusom na bogatije a kasnije i na zemlje u razvoju. Prvi izveštaj „Da li je vreme za povećanje ekonomije ponude? Makroekonomski uticaji reformi tržišta rada i proizvoda u naprednim ekonomijama“ objavljen je u aprilu 2016, a drugi, „Ponovno buđenje rasta na tržištima u nastajanju i ekonomijama sa niskim prihodima: koja je uloga struktturnih reformi?“ u oktobru 2019.<sup>80</sup>

Predgovor glavnog ekonomiste izveštaja SEI iz aprila 2016 sažeto predstavlja poglavje o reformama u naprednim ekonomijama i nedvosmisleno utvrđuje da „strukturne reforme tržišta rada i proizvoda mogu biti delotvorne za povećanje produktivnosti, čak i na kraće staze“.

Nalazi ovog poglavlja zapravo su dosta nijansiraniji nego što sažetak tvrdi:

„Analiza pokazuje da reforme koje pojednostavljaju propise za otpuštanje prijavljenih radnika nemaju u proseku statistički značajan uticaj na zaposlenost i druge makroekonomski promenljive. [Dalje,] velika smanjenja trajanja isplate naknada za nezaposlene nemaju u proseku statistički uticaj na nezaposlenost ...“ (naše isticanje)

Itveštaj je utvrdio izuzetke za ovaj drugi navedeni slučaj samo srednjeročno gledano kada se skraćivanje isplaćivanja naknada za nezaposlene „sprovodi zajedno sa reformama koje unapređuju kreiranje aktivnih mera tržišta rada“.

79 Isabel Ortiz, Mathew Cummins, “Austerity: The New Normal: A Renewed Washington Consensus 2010-24”, Institute for Policy Dialogue Working Paper, October 2019.

80 IMF, “Chapter 3: Time for a Supply-Side Boost? Macroeconomic Effects of Labour and Product Market Reforms in Advanced Economies,” World Economic Outlook, April 2016.

IMF, “Chapter 3: Reigniting Growth in Emerging Market and Low-Income Economies: What Role for Structural Reforms?,” World Economic Outlook, October 2019.

Slično tome, u predgovoru izveštaju SEI iz oktobra 2019. tvrdi se da poglavlje „predstavlja jak argument za ponovno zagovaranje uvođenja strukturnih reformi na tržišta u nastajanju, ekonomije u razvoju i slabo razvijene zemlje sa niskim primanjima.“ Ali, opet, nalazi u samom poglavlju daleko su manje kategorični.

Mere za deregulaciju tržišta rada koje su analizirane u još novijoj publikaciji SEI ne uključuju skraćivanje vremenskog trajanja naknada za nezaposlene, pošto one ne postoje u većem delu sveta u razvoju. Fokus je pre na slabljenju ili ukidanju propisa koji se odnose na zaštitu zaposlenih kao što su postojanje otkaznog roka ili konsultovanje radničkih predstavnika o otpuštanjima; i mogućnost da radnik dobije nadoknadu za nepravedni otkaz.

U izveštaju SEI ispitivan je uticaj deregulatornih strukturnih reformi tržišta rada i pet ostalih oblasti – domaće finansije, spoljne finansije, trgovina, tržišta proizvoda i upravljanje – prema njihovom uticaju na proizvod (BDP). Iako autori iznose hipotezu da sve deregulatorne reforme treba da pokažu pozitivan uticaj na produktivnost, oni nisu uspeli da pronađu nijedan koji se odnosi na reforme tržište rada:

„Međutim, nije utvrđeno da su uticaji deregulisanja socijalne zaštite zaposlenih na kratkoročne i srednjeročne ishode i produktivnost značajno zastupljeni u konvencionalnim nivoima.“ (dodata isticanje)

Izveštaj zamagljuje ovaj nalaz time što ga sklanja iz pasa koji pokazuje donekle pozitivne rezultate deregulacije na produktivnost u pet drugih oblasti. U njemu se grafikon koji se odnosi na polje rada zamenuje drugim koji prikazuje pozitivnan rezultat od manje od jednog procenta na nivou formalne zaposlenosti u slučaju „velikog pojednostavljenje zakonodavstva koje uređuje socijalnu zaštitu radnika – slično promeni zakona o radu u Kazahstanu iz 2000. godine, kojim su olakšane procedure za otpuštanje i smanjene otpremnine“.

Fondov izveštaj zalazi u još sumnjiviju teritoriju kada predstavlja „analizu na osnovu modela“ koja predviđa da će „velike“ reforme sa ciljem deregulacije tržišta rada doneti „veću dobit od proizvodnje na duže staze od one koja se može naći u srednjeročnim empirijskim analizama“. Treba istaći da se ozbiljni ekonomisti ne oslanjaju na ovakve opšte ekonomski modele ravnoteže, koji se zasnivaju na nerealnim prepostavkama kao što su puna zaposlenost i tržišta koja savršeno funkcionišu, ako treba da daju verodostojne prognoze ekonomskih ishoda.

Valja naglasiti da je naučnik iz Amerike kome idu zasluge za veći deo analitičkog rada u MMF-ovom izveštaju SEI iz oktobra 2019, odnosno poglavlju o koristima deregulacije, ista osoba koja je obavestila evropske ministre finansijskih 2010. da će iznenadna rezanja budžeta neverovatnije biti „neposredno praćena održivim rastom“ u njihovim zemljama.<sup>81</sup> Kao što je već opisano, ministri finansija evropskih država imali su tu nesreću da da ovu neverovatno pogrešnu prognozu prihvate kao ozbiljan savet, te je Evrozona brzo zapala u drugu fazu dvostrukе recesije.

Isto tako je vredno pomenu to da se čini da MMF, iako se jako oslanja na naučnika čija je tačnost u predviđanju bila daleko od sjajne, uporno ignoriše ogroman broj naučnih studija objavljenih tokom prethodnih decenija o efektima deregulacije tržišta rada na ekonomiju. Fondova sestrinska institucija, Svetska banka, sprovela je opsežan pregled ekonomski literaturu na ovu temu u publikaciji „Izveštaj o svetskom razvoju 2013: poslovi“. Ovaj izveštaj iznosi nalaz da iako neke vrste propisa o radu doprinose ravnopravnijoj raspodeli prihoda (što je cilj za koji Fond tvrdi da ga podržava), ukupni uticaj na zaposlenost je generalno zanemarljiva.

„Na osnovu mnogih novih istraživanja, ukupni uticaj zakona koji regulišu socijalnu zaštitu zaposlenih i minimalne zarade je manji nego što to intenzitet debate o ovoj temi nagoveštava. Većina procena uticaja na nivoe zaposlenosti su beznačajne ili skromne.“<sup>82</sup>

Glavni godišnji istraživački izveštaj Svetske banke o politikama nije utvrdio postojanje doslednih dokaza da deregulacija tržišta rada predstavlja neku vrstu „magičnog štapa“ za povećanje privrednog rasta ili veću zaposlenost. Međutim, nekada je potrebno da prođu generacije kako bi se promenilo uobičajeno razmišljanje, bez obzira na to koliko je neutemeljeno, a nedostatak dokaza nije odvratilo MMF i još neke međunarodne finansijske institucije od toga da nastave da guraju svoje planove za sprovođenje deregulacije.

Tvrđnja MMF-ovog odeljenja za istraživanja iz 2019. da ima „jake argumente“ za ukidanje mogućnosti da se nepravedno otpušteni radnici konsultuju sa sindikatima oko otpuštanja iznova se poziva na podršku Vašingtonskog konsenzusa radi lakšeg otpuštanja radnika. Ovu poslednju tvrdnju trebalo bi sagledati u vezi sa MMF-ovom revizijom uslova objavljenom nekoliko meseci pre toga, gde je zaključeno da pitanja tržišta rada predstavljaju oblast koja zahteva još veći broj uslova za dobijanje kredita.

<sup>81</sup> Skidelsky, "Has Austerity Been Vindicated?"

<sup>82</sup> World Bank, "World Development Report 2013: Jobs"

Odbacivanje pravila koja štite radnike je nepotrebna ali očigledno često ponovljena opsesija MMF-a. Ponovno zagovaranje još veće deregulacije tržišta rada osnažilo bi postojeće trendove veće nesigurnosti zaposlenja, višokog stepena neravnopravnosti i političke polarizacije. MMF-ovi uslovi i mera štednje su u velikoj meri doprineli postojanju ovih pretećih trendova. MMF treba da odustane od svoje fiksacije na ekonomiju ponude.

**Peter Bakvis**

Autor se zahvaljuje LArī Merling i Leu Baunahu na komentarima i pomoći.



