ULOGA I UTICAJ MMF-A U KREIRANJU EKONOMSKE POLITIKE: PRIMER SRBIJE

Jovan Borišić

Beograd, Srbija

borisicj@yahoo.com

Apstrakt

Proces transformacije svetske privrede jeste izuzetno dinamičan i složen. Upravo u takvim uslovima je otežano vođenje uspešne ekonomske politike. Ovakve okolnosti zahtevaju kontinuirano praćenje stanja u zemlji, kao i istustva drugih zemalja u očuvanju stabilnosti i održivosti privrede. Jedna od vodećih globalnih institucija koja nadgleda svetski ekonomski sistem jeste MMF. Kao takva definiše pravila igra. Međutim za razliku od zakona koji su obligatorni, ova institucija ima savetodavnu ulogu u vođenju ekonomske politike. Cilj ovog istraživanja jeste ukazivanje na prednosti ali i nedostatke oslanjanja isključivo na preporuke MMF-a u vođenju ekonomske politike. Potvrda ovakve teze jesu i primeri uspešnih i neuspešnih fiskalnih konsolidacija i obnavljanja privreda na osnovu preporuka MMF-a. U prvom delu rada dat je uvid u osnovne karakteristike i načine funkcionisanja MMF-a. U drugom delu jestu analizirane kako pozitivne tako i negativne strane saradnje zemalja sa MMF-om, kao i prikaz odnosa sa Srbijom tokom vremena kroz ugovorene aranžmane. Poslednji segment se odnosi na potencijalnu mogućnost nastavka saradnje nakon isteka Stand-by aranžmana.

Ključne riječi: MMF, uslovljavanje, ekonomski rast.

ROLE AND IMPACT OF IMF IN MAKING ECONOMIC POLICY: CASE OF SERBIA

Abstract

The process of transformation the world economy is extremely dynamic and complex. In such conditions it is difficult to conduct a successful economic policy. Such circumstances require a continuous monitoring of the situation in the country, as well as other countries' perspectives in preserving the stability and sustainability of the economy. One of the world's leading institutions that supervises the world's economic system is the IMF. As such, it defines the rules of the game. However, unlike the laws that are mandatory, IMF has an advisory role in implementing economic policy. The aim of this research is to point out the advantages and disadvantages of relying entirely on the recommendations of the IMF in implementing economic policy. The confirmation of this claim are also examples of successful and unsuccessful fiscal consolidations and economic recovery based on IMF's policy recommendations. The first part of the paper gives an insight into the basic characteristics and mechanisms of the IMF. The second part analyzes both the positive and the negative sides of the countries' cooperation with the IMF, as well as evidence of relations with Serbia over time. The last segment refers to the potential possibility of continuing collaboration after the expiration of the Stand-By Arrangement.

Key words: IMF, conditionality, economic growth

JEL codes: F33, F42, O43

UVOD

Danas MMF predstavlja jednu od najznačajnijih međunarodnih institucija u svetu. Ideja za nastankom MMF-a se pojavila nakon velike ekonomske krize 30-tih godina prošlog veka. Nakon depresije koja se proširila na čitav svet, dolazi do opadanja životnog standarda, jačanja pesimizma i pojave globalne makroekonomske nestabilnosti. Kao posledica takvog stanja javlja se potreba za formiranjem organizacije koja bi sprečila dalje produbljivanje krize. Vajt (Harry Dexter White) sa jedne strane i Kejns (John Maynard Keynes) sa druge strane predlažu uvođenje celovitog monetarnog sistema [3]. Britanski ili Kejnsov plan se zalagao za osnivanje Međunarodne klirinške unije. Ideja je bila stvaranje kreditnih odnosa kako bi se smanjili rastući deficiti zemalja koristeći novo valutno sredstvo bankor. Sa druge strane, Vajtova koncepcija bila je u skladu sa interesima SAD-a. Prvobitna zamisao jeste bila održavanje stabilnog deviznog kursa korišćenjem zlatnog standarda. Sredstva fonda bi se formirala uplatama kvota u zlatu, nacionalnim valutama i hartijama od vrednosti. Oba plana su težila da obezbede konvertibilnost novca za bilo koju vrstu robe ili usluga. Vajtov plan jeste međunarodnog karaktera sa naglaskom na monetarnu disciplinu, za razliku od Kejnsove državne fiskalne politike. Ekonomska superiornost SAD-a jeste doprinela prihvatanju Vajtove ideje i Međunarodna zajednica formira Međunarodni Monetarni Fond 1944. godine u Bretonvudu. MMF od svog osnivanja pa do danas posmatra kretanje ekonomskih performansi na nacionalnom, regionalnom i globalnom nivou i predlaže vladama načine pomoću kojih mogu da prevaziđu probleme sa kojima se suočavaju.

OSNOVNE KARAKTERISTIKE I MEHANIZMI DELOVANJA MMF-A

Od perioda kada je MMF nastao pa do danas njegova osnovna svrha je obezbeđivanje finansijske stabilnosti. Polje delovanja se vremenom proširilo od vodećih svetskih sila ka manje razvijenim zemljama, poprimajući globalni karakter. Bazične aktivnosti koje obavlja MMF su [13]:

- Međunarodna saradnja kroz konsultacije i zajedničko rešavanje monetarnih problema
- Podsticanje rasta međunarodne trgovine, otvaranje novih radnih mesta, privredni rast i smanjenje siromaštva
- Omogućavanje stabilnosti deviznog kursa i nesmetano obavljanje međunarodnih plaćanje
- Obezbeđivanje finansijskih sredstava, privremeno i pod određenim uslovima, kako bi zemlja prevazišla platnobilansne probleme

Vremenom je evoluirala uloga MMF-a. Za razliku od prvobitnih načela prema kojima je MMF-a trebalo da obezbedi finansiranje državnih izdataka u cilju ostvarenja željenog nivoa agregatne tražnje, danas pod uticajem dominantne neoklasične paradigme unutar MMF-a se javlja averzija prema jačanju uloge države [15, str.80]. Razlog tome jeste verovanje da je državna uloga predimenzionirana i neefikasna, a

tržište efikasnije u rešavanju tekućih problema. Ovome u prilog idu i mere liberalizacije i jačanja preduzetništva podsticane i promovisane u okviru aranžmana MMF-a. Takođe promene u ideologiji su uticale na način rada globalnih institucija [14].

Posebnu pažnju jeste potrebno posvetiti finansijskoj strukturi ove organizacije koja određuje kanale njenog globalnog uticaja. MMF je formiran kao deoničarsko preduzeće u koje zemlje članice uplaćuju svoje uloge odnosno kvote. Kvota se za svaku zemlju članicu određuje pojedinačno i predstavlja osnovni izvor finansija MMF-a. Ujedno predstavljaju i osnovni izvor pomoći na osnovu koje se određuje koliko zemlja članica može povući ili pozajmiti od fonda. Formula za određivanje kvota glasi [10]: ponderisani prosek BDP-a (određuje 50% kvote), otvorenost zemlje (30%), varijabilnost ekonomije (15%) i međunarodne rezerve (5%). Kvote su iskazane u specijalnim pravima vučenja (SDR) i određuju pregovaračku moć zemalja članica.

Svaka zemlja dobija dodatni glas za svakih 100000 SDR-a uplaćenih Fondu što dovodi do neravnomernosti u glasovima. Nejednakost u donošenju odluka i sistemu glasanja navodi na potrebu modifikovanja načina utvrđivanja kvota ili njihovo eliminisanje. U sve većoj meri jeste predmet istraživanja ostvarivanje moći odlučivanja i pribavljanje sredstava iz Fonda na bazi bilansa plaćanja i realnog BDP-a zemalja članica. Takav scenario bi doprineo većoj pravičnosti u alokaciji resursa i dodatnom uključivanju zemalja sa niskim nivoom dohotka u rad MMF-a.

Analiza instrumenata i mehanizama MMF-a jeste ključan pokazatelj saradnje sa zemljama članicama. Od '60-ih godina MMF počinje da koristi Stand-by aranžmane. Stand by aranžmani su osnovni i najrasprostranjeniji oblik finansijske podrške MMF-a. Zemlje pregovaraju sa MMF-om radi ostvarivanja prava za buduće zajmove, kako bi oni bili na raspolaganju u trenutku kada se javi potreba. za njima. Ovaj aranžman je razvijen kako bi se prevazišli platnobilansni problemi zemlje. Ovakvi dogovori iz predostrožnosti pružaju mogućnost da u uslovima većeg odstupanja makroekonomskih veličina od targetiranih zemlja ima pravo pozajmljivanja sredstava iz Fonda shodno visini propisane kvote.

Specijalna prava vučenja (SDR) predstavljaju devizne rezerve koje je formirao MMF kako bi na organizovan način uticao na ostvarenje međunarodne likvidnosti, nezavisno od nacionalnih monetarnih politika. SDR se distribuiraju prema zemljama članicama u skladu sa njihovim kvotama u fondu. Tokom istorije moguće je uočiti da zemlje u krizi i sa niskim kreditnim rejtingom upravo kroz SDR uspevaju da pribave neophodna sredstva za dinamiziranje nivoa agragatne tražnje i podsticanje razvoja privredne aktivnosti. Kao takva doprineso procesu kontinuiranog rasta i razvoja.

Pored ova dva osnovna mehanizma delovanja MMF-a vremenom se razvijaju i drugi instrumenti pomoći i saradnje [6]. Proširene linije fonda (EFF) omogućavaju obezbeđivanje dugoročne pomoć zemljama članicama u sprovođenju strukturnih reformi i prevaziraženju platnobilansnog deficita. Fleksibilne kreditne linije (FCL) služe za odobravanje kredita razvijenim privredama u cilju prevencije ili sprečavanja produbljiivanja krize javnih finansija. Linije predostrožnosti i likvidnosti (PLL) predstavljaju finansijska sredstva namenjena članicama sa dobrom ekonomskom osnovom i razvijenom institucionalnom infrastrukturuom u kojima idalje postoje određeni nedostaci.

Funkcionisanje MMF-a je moguće okarakterisati kao vođenje politike uslovljavanja. Krediti i pozajmice se odobravaju od strane Fonda ukoliko ono što je dogovoreno u okviru aranžmana jeste zaista i ispunjeno. Visina kamate zavisi od dužine sporazuma i preovlađujuće kamatne stope na tržištu. Uslovi koje nameće MMF, a koje su zemlje nužne da ispune su [8]:

1. Primarne aktivnosti – aktivnosti koje zemlja treba da obavi pre pribavljanja kredita
2. Kvantitativne performanse (QPC) – specifični i merljivi uslovi koji moraju biti ispunjeni (vrednosti makroekonomskih pokazatelja)
3. Targeti – kvantitativni targeti koji pokazuju progres ka ostvarivanju cilja
4. Strukturna obeležja – oblasti koje su kritične i ključne za implementaciju programa i ostvarenje krajnjih ciljeva

Na osnovu prethodno navedenih karakteristika i načina funkcionisanja primetno je razvijanje stabilizacionih programa sa ciljem uspostavljanja spoljnoekonomske ravnoteže. U skladu sa tim koriste se monetarna, fiskalna i politika deviznog kursa čije usklađivanje je ključno za uspešnost ovih programa. Fokus jeste usmeren prema jačanju politika zasnovanim na smanjenju veličine javnog sektora, reformi sistema prikupljanja javnih prihoda i većoj interakciji među stanovništvom [7, str.15]. Inkluzivan rast zasnovan na uključivanju ljudi u društveni život, reforma javnog sektora kroz efikasnije prikupljanje prihoda i smanjivanje državnih izdataka jesu presudni u ostvarivanju neinflatornog ekonomskog rasta. Prisutno je poslednjih godina manje oslanjanje na efikasnost u stvaranju resursa, a sve veće na pravičnost u raspodeli resursa između zemalja članica.

METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA

Empirijska istraživanja uticaja MMF-a na ekonomski rast se zasnivaju na nekom od navedenih pristupa [5, str 7-9]:

1. Before-After – poređenje stanja u zemlji pre otpočinjanja saradnje i nakon njenog završetka,
2. With-without – upoređivanje ekonomskog rasta zemlje koja je sklopila saradnju sa MMF-om sa kontrolnom grupom (zemlja sa istom inicijalnom pozicijom),
3. Regression analysis – korišćenje višetruke regresione analiza u cilju indentifikovanja uticaja elemenata programa MMF-a na ekonomski rast.

Before-After pristup podrazumeva posmatranje samo one zemlje koja je predmet analize. Kroz ovaj okvir jeste moguće uvideti specifičnosti posmatrane privrede i u skladu sa tim primeniti odgovarajuću politiku. Dubina ovakve analize se ogleda u posmatranju institucionalne infrastrukture kao osnove svakog društva. Upravo iz tog razloga jeste u ovom radu korišćen before-after pristup, jer uspešnost dogovorenih mera zavisi od njihovog prihvatanja od strane pojedinca kao društvenog bića. Posmatrajući početno i krajnje stanje u okviru saradnje sa MMF-om, moguće je uočiti efekte implementiranih mera. Slabost ovog pristupa jeste što zemlja članica se odlučuje za saradnju sa MMF-om najčešće u kriznim uslovima što otežava implementiranje dogovorenih reformi. Nepovoljni inicijalni uslovi često daju

preterano negativnu sliku o saradnji sa MMF-om posmatrano kroz ovaj pristup. Zbog toga jeste neophodno ovaj pristup upotpuniti odgovarajućim metodološkim oruđem u cilju dobijanja realne slike o MMF-u.

U svrhu ovog istraživanja korišćeni su deskriptivni, istorijski i komparativni metod. Opisivanje stvarnosti jeste način ispoljavanja sopstvenih stavova o posmatranim pojavama. Daje slobodu istraživaču ne samo o predmetu već i u načinu istraživanja. Za razliku od deskripcije, modeliranje pojednostavlja stvarnost ugrožavajući preciznost same analize. Takođe predstavlja rigidniji pristup uz teškoću utvrđivanja pravilnog obuhvata modela. Uz to problem razgraničavanja endogenih od egzogenih varijabli dodatno otežava sprovođenje ovakvih istraživanja. Istorijski metod, povezujući prošlost sa sadašnjosti, daje kontinuitet posmatranja pojava i procesa tokom vremena. To je upravo ona karika koja daje širu sliku o posmatranju saradnje sa MMF-om. Alternativni pristup, koji bi se opredilio za posmatranje samo jedne tačke u vremenu, zanemaruje sve one događaje koje prethode tekućem stanju privrede. Komparacija odnosno poređenje jeste korišćeno u cilju upoređivanja početka i završetka trajanja aranžmana sa MMF-om, kao i posmatranje transformacije privrede. Pristup with-without se u najvećoj meri oslanja na komparativni metod. Najveći nedostatak ovog pristupa jeste teškoća utvrđivanja zemlje sa istim inicijalnim uslovima u odnosu na koju poredimo dobijene rezultate. Ovaj problem jeste moguće prevazići poređenjem stanja u privredi posmatrane zemlje bez uključivanja drugih u analizu usled nepostojanja identičnih privreda.

Regresiona analiza jeste danas najčešće korišćeni pristup u istraživanjima. Sa jedne strane fleksibilnost u izboru faktora koji utiču na posmatranu pojavu i dobijanje vrednosno iskazanih rezultata favorizuje ovaj u odnosu na ostale pristupe. Međutim upravo endogenost faktora koji čine model analize, kao i opasnost preteranog uprošćavanja stvarnosti usled njegovog modeliranja otežavaju dobijanje preciznih rezultata. Sa stanovišta institucionalne analize najadekvatniji je before-after pristup jer daje uvid u transformaciju institucionalnog okvira tokom trajanja saradnje sa MMF-om uz primenu navedenih metoda istraživanja.

ODNOS IZMEĐU MMF-A I ZEMALJA

U cilju boljeg razumevanja globalnog uticaja Međunarodnog Monetarnog Fonda, neophodno jeste sagledati pozitivne i negativne strane ove organizacije, kao i način pružanja finansijske pomoći i njene revizije.

Saradnja između MMF-a i zemalja može da omogući uspostavljanje fiskalne i monetarne stabilnosti. Ukoliko centralna banka i vlada nemaju dovoljno sredstava za nesmetano funkcionisanje privrede, jedna od opcija je sklapanje aranžmana sa MMF-om. MMF pruža podršku zemljama koje se suočavaju sa platnobilansnim problemima i kojima je neophodna finansijska pomoć da bi se ekonomski stabilizovale, pre svega kreditirajući zemlje trećeg sveta koje su zapale u dužničku krizu. Tokom globalne finansijske krize MMF je brzo reagovao obezbeđujući spasonosna sredstva velikom broju zemalja.

Suština finansijske pomoći MMF-a je stvaranje povoljnih uslova kako bi zemlje mogle da uvećaju devizne rezerve, stabilizuju svoju valutu, nastave da ispunjavaju

međunarodne finansijske obaveze i uspostave uslove za snažan i trajan ekonomski rast [18, str.160]. Reforma međunarodnih finansijskih institucija na najbolji način omogućava zadržavanje svih prednosti koje pruža liberalizacija finansijskih tržišta, dok se istovremeno umanjuju negativni efekti koje ona može da proizvede.

Mnoge zemlje doživljavaju MMF kao nadnacionalnu instituciju koja pruža sigurnost u očuvanju stabilnosti štiteći zemlje članice od rizika kojem su izložene. Finansijski podstičaju u uslovima otežanog funkcionisanja privrede mogu dati blagotvorne efekte i predstavljati osnovu daljeg razvoja. Ovome u prilog idu i stabilizacioni programi MMF-a koji pored makroekonomske stabilnosti kao jedan od osnovnih ciljeva definišu uravnoteženje platnog bilansa zemlje. Jedno od osnovnih načela MMF-a jeste davanje pozajmica zemljama članicama koje kroz fina prilagođavanja platnog bilansa, bez potrebe za pribegavanjem merama koje potencijalno mogu ugroziti dalji prosperitet [5, str.6]

Danas se sve više preispituje uloga MMF-a u kreiranju ekonomskih politika zemalja. Povećava se broj onih koji kritikuju rad MMF-a. Stvara se zabrinutost zbog toga što se novac prvenstveno usmerava u zemlje koje imaju rizične projekte i kao takva ova politika u velikoj meri nije isplativa [16, str.157].

Veliki broj zemalja nastavlja da sklapa aranžmane sa MMF-om, iako u brojnim slučajevima nije došlo do privrednog razvoja i smanjenja siromaštva. Nasuprot tome šok terapija i ekstremna liberalizacija jeste ugrozila ekonomski rast i povećala nejednakost u raspodeli bogatstva. Ipak vlade idalje sarađuju sa MMF-om kako bi obezbedile politički leveridž. Saradnjom je omogućen balans između štapa (neophodnih kredita) i šargarepe (uslovljavanja MMF-a) [20]. Ovako posmatrano, proces pregovaranja jeste poželjan za vladu. Razlog tome jeste stvaranje dvostruke odgovornosti, gde sa jedne strane uspeh se pripisuje vladi, a u slučaju neuspeha odgovornost se prenosi na MMF. Tako se formira svest u javnosti o nametnutoj saradnji iako ona zavisi od odluke vlade zemlje članice. U praksi dogovori se uspostavljaju ne samo zbog postojanja platnobilansnih problema već i zbog poverenja koje se dobija kod kreditora i investitora i uticaja na domaću javnost. Istraživanja pokazuju da iako im nisu potrebna finansijska sredstva zemlje sarađuju sa Fondom kako bi sprovela bolne reforme, a pritom izbegla smanjenje podrške glasača na izborima [20, str. 21].

Jedan od najvećih kritičara MMF-a jeste Jozef Štiglic. On ističe da MMF u svojim tajnim dokumentima planira i podstiče socijalne nemire u mnogim siromašnim i tranzicionim zemljama kojima bi trebalo da pomažu. Tako posmatrano MMF kao globalni igrač nameće pravila igre koja favorizuju razvijene tržišne privrede na štetu nerazvijenih i zemalja u razvoju.

Sarađujući sa MMF-om zemlja pravi četiri koraka ka prokletstvu [19]:

- 1) Privatizacija
- 2) Liberalizacija
- 3) Tržišno određivanje cena
- 4) Slobodna trgovina

Svaka zemlja se pojedinačno analizira ali dobija isti program koji se zasniva na ova četiri koraka. Prvo vlada mora da sprovede privatizaciju pre svega velikih javnih preduzeća. Kao imperativ se postavlja rasprodaja javnih preduzeća iz oblasti elektroprivrede, vodoprivrede, energetike i naftne industrije po niskim cenama.

Privatizacija upravo ovih sektora gde postoji potreba za prirodnim monopolima stvara dalekosežne negativne posledice u budućnosti. Tržišni mehanizmi nisu u stanju da obezbede optimalnu količinu ovih usluga. Nakon masovne privatizacije donosi se zakonska regulativa o liberalizaciji tržišnog kapitala. Tako je omogućeno nesmetano kretanje kapitala u i iz zemlje. Međutim na legalan način se u velikoj meri kapital izvlači iz zemlje što dodatno povećava siromaštvo. MMF zahteva od vlade drastično povećanje kamatne stope kako bi privukla kapital koji je isisan iz sistema i tako uništava industrijsku proizvodnju. U sledećem koraku MMF dodatno produbljuje krizu u zemlji jer uvodi tržišno određivanje cena. Tako je omogućen rast cena hrane, vode, energenata i ostalih osnovnih dobara. Pritom plate i penzije ne rastu što dodatno narušava životni standard. Otvaranjem privrede razvijene evropske zemlje i SAD slobodno ulaze na tržišta Azije, Latinske Amerike i Afrike istiskujući domaća preduzeća, a stvaraju barijere ulaska zemljama u razvoju na svoja tržišta. Iako nerazvijene, programi MMF-a ih dodatno specijalizuju za proizvodnju i izvoz sirovina i poluproizvoda i uvoz proizvoda finalne faze obrade. Nameće se svest nedovoljno edukovanom stanovništvu o superiornosti zapadnih civilizacija u znanju i veštinama koje zemlje trećeg sveta svojim fizičkim radom treba da dodatno pospešuju. Merama štednje u uslovima recesije privreda sve više zavisi od inostranog kapitala u procesu oporavka. Akumulacija isključivo na bazi inostranog kapitala nije dugoročno održiva što potvrđuju i brojni primeri bekstva kapitala iz filijala u centrale inostranih kompanija.

Rigidnost ovakvih politika jeste posledica uslovljavanja od strane MMF-a. Uslovljavanjem možemo definisati upotrebu političkih instrumenata koje jedan akter koristi (MMF) kako bi oblikovao akcije drugog aktera (zemlje članice Fonda). Aranžmani koje Fond odobrava, a čije izvršenje uslovljava, treba da omoguće i spoljnu i unutrašnju ravnotežu države. Mere bi trebale da budu primerene uslovima i specifičnostima privrede zemlje u kojoj se primenjuju što najčešće nije slučaj u praksi. Stvara se uzajamni dogovor gde vlada preuzima na sebe obavezu da ispuni dogovorene uslove a MMF pruža finansijsku ili tehničku pomoć. Ovaj vid uslovljavanja je ex ante gde MMF odobrava kreditnu tranšu nakon ispunjenja uslova. Ključna stvar za zemlje Zapadnog Balkana je kredibilitet pretnji i obećanja koja su deo uslovljavanja. Problem leži u činjenici da li će ispunjenje uslova zaista dovesti do prosperiteta i privrednog rasta kao što se i očekuje.

Istraživanja odnosa između politike uslovljavanja MMF-a i ekonomskog rasta u najvećem broju slučajeva pokazuju negativnu korelaciju. Dogovoreni aranžmani, ne prilagođeni specifičnostima privrede dovode do smanjenja nivoa investicija, ugrožavanja vladavine prava i demokratije i veće otvorenosti privrede [2]. Ovakvi rezultati iz prakse ide u prilog o potrebi razvoja sopstvenog modela razvoja, bez uključivanja u programe MMF-a. Najuočljiviji primer neuspešne saradnje jeste produbljivanje sistemske krize u Grčkoj koja je idalje zemlja sa najvećim dugom prema Fondu.

Na osnovu evidencije iz prakse postoje razlozi za i protiv saradnje sa MMF-om. Međutim najveći nedostatak ovakvih istraživanja jeste monotono posmatranje veza i odnosa zemalja sa MMF-om bez uključivanja i ostalih faktora. Politička volja jeste upravo onaj element koji ideje transformiše u njihovu realizaciju. To je presudan faktor koji razdvaja dogovoreno od implementiranog. Pored spremnosti vlade za

promenama neophodno jeste i postojanje poverenja u vladajuću klasu. Ono se bazira ne samo na tekućim merama i odlukama, već i na rezultatima postignutim u prošlosti. Nepoverenje u političke partije otežava implementaciju dogovorenih programa sa MMF-om čineći ovu saradnju neuspešnom. Ovome u prilog ide i izuzetno nizak nivo poverenja u političke partije, naročito među zemljama Zapadnog Balkana, gde prednjači Srbija sa samo 7% populacije koja veruje političkim partijama [1]. Danas MMF obuhvata 186 zemalja, gde se uočava povećavanje pozajmica zemljama u razvoju i smanjenje uslovljavanja tokom vremena. Ovaj trend jeste posebno prisutan nakon izbijanja svetske ekonomske krize pa sve do danas.

Slika 2: Broj uslova u okviru programa MMF-a

Izvor: IMF Finance Department

Slika 3. Visina i struktura kredita odobrenih od strane MMF-a

Izvor: IMF Finance Department

Prisutno je smanjenje stand-by aranžmana u korist fleksibilnih linija naročito u programima pomoći nerazvijenim privredama. Ovi krediti jesu denominovani u specijalnim pravima vučenja (SDR). Ovakva kretanja nam pokazuju promenu u vođenju politike od strane MMF-a. Poučeni svetskom ekonomskom krizom i nedelotvornim merama štednje u Grčkoj, MMF se okreće programima pružanja pomoći u cilju sprečavanja izbijanja krize. Prevencija jeste najefikasniji lek za sprečavanje izbijanja nastanka deficita i izbijanja krize. Programi sprečavanja a ne rešavanja nastalog problema su se pokazali uspešnijim u praksi. Posebnu pažnju treba posvetiti karakteristikama i mentalitetu ljudi, koji u uslovima otežanog funkcionisanja privrede i pada životnog standarda često nisu spremni da preuzmu na sebe teret reformskih mera. Pesimizam u ljudskoj svesti prouzrokovan otežanim uslovima

života dodatno ograničava sprovođenje dogovorenih programa sa MMF-om. Visoki socijalni troškovi ovih reformi su i najčešći uzrok njihovog neuspeha.

MMF ističe potrebu za daljom fiskalnom konsolidacijom, stvaranjem poslova i političkom voljom za sprovođenje daljih reformi. Saradnja MMF-a, Evropske Unije i Evropske Centralne Banke je ključna za ostvarivanje pametnog, inkluzivnog i održivog privrednog rasta evropskih zemalja što je u skladu sa strategijom Evropa 2020.

SARADNJA MMF-A SA SRBIJOM

Republika Srbija, koja spada u grupu zemalja u razvoju, jeste često sklapala ananžmane sa MMF-om. Učešće Srbije u ukupnoj kvoti, a samim tim i njena pregovaračka moć iznosi 0,14%. Odnos Srbije i MMF-a možemo sumirati pomoću sledeće tabele:

Tabela 1: Finansijska pozicija Srbije u Fondu na dan 28.2.2018.

Datum pristupa Fondu: Decembar 14, 1992				
Sedstva na računu: Kvota 654.8 SDR (milioni)				
Finansijski aranžmani sklopljeni sa MMF-om:				
Tip saradnje	Datum početka aranžmana	Datum isteka aranžmana	Odobren iznos (SDR)	Iskorišćen iznos (SDR)
Stand-By	23.2.2015	22.2.2018	935.40	0.00
Stand-By	29.9.2011	28.3.2013	935.40	0.00
Stand-By	16.1.2009.	15.4.2011.	2,619.12	1,367.74
EFF	14.5.2002.	28.2.2006	650.00	650.00

Izvor: IMF Finance Department

Poslednji vid saradnje je dogovoren 23.2.2015. godine u okviru Stand-by aranžmana iz predostrožnosti. Srbiji jeste odobrena jedna milijarda dolara (200% kvote) ukoliko u periodu od 36 meseci sprovede politiku koja je dogovorena sa MMF-om. Nepovoljna ekonomska situacija u zemlji koja se ogledala u padu GDP-a, inflaciji ispod targetirane, nezaposlenosti preko 17%, budžetskom beficitu od 8% i javnom dugu od 68%. Takvo stanje je bilo dugoročno neodrživo i ugrožavalo makroekonomsku stabilnost i ekonomski rast. Prihvatajući uslove koje nameće MMF, težilo se jačanju tržišta, ekspanziji privatnog sektora, porastu investicija i ekonomskom rastu. Da bi se ostvarili ovi ciljevi neophodno je bilo smanjiti veličinu javni sektor, poboljšati poresku administraciju, održavati inflaciju u okviru targeta i poboljšati kreditni rejting kroz smanjenje nenaplativih kredita. Cilj ove saradnje jeste bio ostvarivanje fiskalne konsolidacije i sprovođenje strukturnih reformi uz podršku od strane MMF-a.

Stalno nadgledanje i kontrolisanje javnih finansija zemalja članica jeste sastavni deo rada MMF-a. Fokus jeste na makroekonomskim pokazateljima i u zavisnosti od njihovih veličina preporučuju se dalje mere. Moguće je zamrzavanje ili obustava aranžmana ukoliko zemlja nije ispunila unapred dogovorene obaveze. U cilju sagledavanja razvoja privrede, neophodno je pružiti uvid u posete misije MMF-a Republici Srbiji i njihovom izveštavanju o trenutnom stanju, kao i preporukama za vođenje buduće politike.

Prema reviziji u okviru trajanja stand-by aranžmana iz novembra 2016. godine uočen je napredak Srbije. Prihvatajući preporuke MMF-a, Srbija je uspeła da ostvari ekonomski oporavak. Rast BDP od 0,75% u 2015. godini i 2,8% u 2016 godini jesu pokazatelji postepenog unapređenja privredne aktivnosti. Misija MMF jeste posebno naglasila napredak u oblasti rudarstva i energetike, porast investicija i stvaranje novih poslova kroz strane direktne investicije. Smanjen je deficita jeste posledica fiskalne konsolidacije i ekspanzije izvoza. Na ovakav rezultat je uticala i bolja naplata prihoda i smanjenja izdataka. Za ostvarivanje budućeg privrednog razvoja tokom 2017. i 2018. MMF jeste predlagao dalje smanjenje veličine javnog sektora, usklađivanje plata i penzija i smanjivanja subvencija za poljoprivredu i javnim predezećima. Posmatrajući iz sadašnjeg ugla, pozitivni rezultati otpočinjanja saradnje nisu iskorišćeni u svrhu strukturalnih reformi i jačanja institucionalnog okruženja što ograničava perspektive budućeg razvoja.

U sedmom izveštaju iz avgusta 2017. godine istaknut je dalji progres u implementaciji programa. Na tržištu rada jeste uočen napredak usled smanjenja nezaposlenosti i priliva stranog kapitala. Pобољшanje javnih finansija jeste posledica daljeg sprovođenja fiskalne konsolidacije i manjeg nivoa javnih rashoda od planiranih. U cilju nastavka uspešne saradnje MMF jeste istakao potrebu modernizacije obrazovanja, modifikovanje poreske politike i njene administracije, eliminisanje birokratskih ograničenja i restrukturiranje javnih preduzeća. Pozitivno jeste ocenjena stabilnost u monetarnoj sferi kroz održavanje inflacije na planiranom nivou i stabilnog deviznog kursa. Jedna od osnovnih zamerki MMF-a jeste nerazvijen privatni sektor kao posledica preobimnog javnog sektora. Kako bi se omogućio napredak u ovoj oblasti, neophodno je smanjenje parafiskalnih nameta uz olakšavanje postupka registrovanja imovine, jačanje sudstva kroz povećanje stepena nezavisnosti i ubrzavanje procesa donošenja odluka [11]. Do danas nažalost ove mere unapređenja poslovnog okruženja nisu u dovoljnoj meri implementirane u praksi.

Osmi i poslednji pregled Stand-by aranžmana jeste obavljen 2017. godine. Saradnja jeste ocenjena kao uspešna kroz poboljšanje ekonomskih performansi mereno padom javnog duga, fiskalnog deficita i nezaposlenosti [12]. U dogovoru sa vladom predloženo je povećanje penzija i plata pre svega u zdravstvu i obrazovanju, što je i učinjeno početkom ove godine kroz rast od 10%. Takođe je neophodno povećanje nivoa i efikasnosti javnih investicija u budućnosti uz smanjenje poreskog opterećenja radnicima sa nižim prihodima. Određeni pomaci su načinjeni krajem prošle i početkom ove godine kroz rast ulaganja u infrastrukturu i povećanje minimalne osnovice za obračun poreza i doprinosa uz rast minimalne nadnice. Prema procenama MMF-a projekcija fiskalnog deficita za 2018. godinu je 0,7% BDP-a što je na nivou fiskalne održivosti. Javni dug jeste opao na 65,4% BDP-a što je napredak za više od 10 procentnih poena u odnosu na početak primene aranžmana. Kao jedan od najvećih

nerešenih problema ostaje finansiranje javnih preduzeća. Njihovim restrukturiranjem i privatizacijom uz reformu javne administracije je moguće poboljšati kvalitet javnih usluga i smanjiti fiskalni rizik. Modernizacija poreske uprave bi dodatno doprinela poboljšanju stanja u javnim finansijama. Sa druge strane inflacija je održana na targetiranom nivou. Kao rezultat ovakvih kretanja ostvaren je rast BDP-a od 2% u 2017. godini. Nažalost idalje je prisutna selektivnost u sprovođenju reformi.

U martu ove godine jeste završen trogodišnji aranžman sa MMF-om. Ostvaren je značajan progres u odnosu na stanje od pre tri godine. Slika br.4 pruža uvid u poboljšanje makroekonomskih performansi tokom trajanja saradnje sa MMF-om.

Slika 4. Finalni rezultati saradnje sa MMF-om

Izvor: Ministarstvo finansija Republike Srbije

Pozitivne stope privrednog rasta počevši od 2015. godine uz tendenciju daljeg rasta i niska i stabilna stopa inflacija stvaraju dobru osnovu za dalji privredni razvoj. Uravnoteženje budžeta uz smanjenje javnog duga dodatno doprinose stabilnosti i održivosti privrede. Projekcije rasta od 3,5% u 2018. godini i dalje smanjenje javnog duga uz rast zaposlenosti stvaraju optimizam u budućnosti.

Iako su makroekonomske performanse poboljšane, postoje brojne poteškoće i nedostaci na mikro nivou koji se ogledaju u niskom nivou životnog standarda. Nepostojanje adekvatne institucijalne infrastrukture koja bi podržala mlade u pronalasku odgovarajućih poslova jeste jedan od najvećih nedostataka. Upravo iz tog razloga se Srbija već dugi niz godina nalazi na vrhu svetske liste po odlivu mozgova. Takođe predimenzioniran javni sektor otežava funkcionisanje privatnog sektora i razvoj preduzetništva. Tome u prilog ide ne samo brojnost zaposlenih i njihovo nedovoljno smanjenje, već i visoke subvencije za nereformisana javna preduzeća. Ovaj problem je posebno izražen u hemijskoj industriji i rudarstvu. Za stvaranje pozitivne poslovne klime, pored restrukturiranja i privatizacije javnih preduzeća, neophodno je i smanjenje birokratskih procedura kao i unapređenje rada sudstva. Pravni okvir kao osnovna konstituenta regulisanja privrede zahteva dalje reforme u cilju jačanja nezavisnosti sudstva i smanjenje kašnjenja u donošenju odluka.

Za sve ove promene jeste neophodna politička volja, koja često nije prisutna usled težnje za opstankom ili dolaskom na vlast. U tranzicionim privredama kakva je i Srbija, usklađivanje i prilagođavanje ekonomskih načela u političke svrhe najčešće rezultira neuspehom. Razlog tome jesu i politički ciklusi koji kroz značajne državne izdatke ograničavaju dostupnost resursa za druge namene.

Nakon isteka saradnje sa MMF-om sve su aktuelnije debate o mogućem nastavku saradnje. Jedan od potencijalnih scenarija jeste najava MMF-a o uspostavljanju daljih odnosa sa Srbijom kroz instrumente političke koordinacije (PCI). Ovo jeste jedan od novijih instrumenata saradnje koji podrazumeva savetovanje i monitoring bez pružanja finansijske pomoći. Tehnička podrška i savetodavna uloga bez davanja kredita u perocesu pridruživanja EU jesu realna opcija koju bi vlada Srbije mogla da prihvati.

Sa druge strane potrebno jeste sagledati dalji put razvoja i smernice koje daje MMF. Pored saveta inostranih stručnjaka neophodno je posmatrati karakteristike domaćeg tržišta. Predložene mere mogu biti u konfliktu sa karakteristikama domicilnog stanovništva što izaziva visoke transakcione troškove. Ovi troškovi se mogu manifestovati emigracijom ili pružanjem otpora promenama što dovodi do nestabilnosti i ugrožava dalji rast i razvoj. Potencijalan rizik preovladavanja interesa krupnog kapitala nad nacionalnim interesima jeste uvek prisutan usled oslanjanja isključivo na savete međunarodnih institucija.. Postoji opasnost gubitka suvereniteta i nezavisnosti države ukoliko je vođena i kontrolisana od strane globalnih institucija. Veličina ekonomije i njena politička moć smanjuju mogućnosti autonomnog razvoja. Alternativni pristup ovoj problematici jeste razvoj sopstvenog modela razvoja baziranog na domaćim resursima uz praćenje trendova na lokalnom i globalnom tržištu.

Nezavisno od nastavka saradnje sa MMF-om, neophodan je kontinuitet strukturnih reformi u cilju ostvarivanja dugoročnog rasta. Idalje postoje problemi nereformisane javne uprave, nerešavanje sudbine javnih preduzeća i nedovoljnog nivoa javnih investicija. Razvoj državnih institucija i povratak poverenja u njih, uz postavljanje javnih preduzeća na tržišne osnove moraju se postaviti kao prioriteti rada vlade u budućnosti.

ZAKLJUČAK

U današnje vreme bi bilo nezamislivo funkcionisanje svetske ekonomije bez postojanja Međunarodnog Monetarnog Fonda. Uloga MMF-a je da predvidi i reši sve probleme i poteškoće sa kojima se međunarodni monetarni sistem susreće. Dogovori, konsultacije i saradnja unutar jedne organizacije mogu doprineti prevazilaženju svih finansijskih problema. Sa druge strane, nejednaka raspodela moći unutar Fonda i dostupnost resursa pod određenim uslovima ne pružaju jednake uslove za sve zemlje članice.

Kao što i Daglas Nort [17] u svom radu ističe istorija i institucije su ključne u razumevanju sadašnjeg stepena razvijenosti privreda. Istorijski posmatrano, divergentan put razvoja jeste delimično i posledica uključivanja u aranžmane sa MMF-om. Isti recept za lečenje ne daje uvek blagotvorne efekte po pacijenta što potvrđuju i neuspesi programa zasnovanih na preporukama Vašingtonskog koncenzusa. Razlog tome je nepostojanje usklađenosti između mera koje se primenjuju i društva koje treba da prihvati te promene.

Prisustvo MMF-a dodatno doprinosi jačanju tenzija između formalnih i neformalnih institucija. Svest stanovništva o nepoverenju u državne i međunarodne institucije

ističe potrebu za razvojem modela razvoja prilagođenog specifičnostima okruženja. Značajan nedostatak ovih programa jeste zanemarivanje položaja ljudi u okviru reformskih programa izlaska iz krize. Razlog tome jeste prenošenje tereta reformi na stanovništvo, koje u većini slučajeva nema motiva i sredstava da podnese takav teret. Politička volja jeste osnovni činilac uspeha stabilizacionih programa nezavisno od toga da li su podržani i promovisani od strane MMF-a ili ne. Usled postojanja vremenskih kašnjenja u sprovođenje monetarne i fiskalne politike, elementi programa moraju biti prilagođeni stvarnom stanju privrede, uz njihovo pravovremeno implementiranje. Nedoslednost i nepotpunost prilikom sprovođenja reformi otežava distinkciju između neuspeha prouzrokovanog merama vlade ili neadekvatnim savetima MMF-a.

Specifičnost istraživanja odnosa između zemalja i MMF-a leži u tome što jedino ex post možemo sagledati uspešnost ovakve saradnje. Nepoznavanje alternativnog scenarija, odnosno stanja privrede da zemlja nije sklopila aranžman sa MMF-om, otežava donošenje univerzalnih zaključaka o potrebi pregovaranja i saradnje sa MMF-om.

BIBLIOGRAFIJA

1. Atlas of European Values, (2008), confidence in political parties, dostupno na: <http://www.atlasofeuropeanvalues.eu/new/europa.php?ids=221&year=2008> datum pristupa (20.3.2018)
2. Barro R., Lee J., (2005), IMF programs: Who is chosen and what are the effects?, Journal of Monetary Economics, Vol. 52, Issue 7, Elsevier
3. Boughton J., (2002), Why White, Not Keynes? Investing the Post-War International Monetary System, IMF Working Paper No. 02/52
4. Boughton J., (2004), The IMF and the Force of History: Ten Events and Ten Ideas That Have Shaped the Institution, IMF Working Paper No. 04/75
5. Dreher A., (2004), IMF and Economic Growth: The Effect of Programs, Loans and Compliance with Conditionality, TWI Research Paper Series 1, Thurgauer Wirtschaftsinstitut, Universität Konstanz
6. Glossary of Selected Financial Terms, IMF, dostupno na: <https://www.imf.org/external/np/fin/tad/Docs/Glossary.pdf>
7. Griffiths, J. and Todoulos, K. (2014) Conditionally Yours: an Analysis of the Policy Conditions Attached to IMF Loans, Eurodad, Brussels
8. IMF Conditionality, dostupno na: <https://www.imf.org/external/np/exr/facts/conditio.htm> datum pristupa (15.3.2018)
9. IMF Members' Quotas and Voting Power, and IMF Board of Governors, dostupno na: <https://www.imf.org/external/np/sec/memdir/members.aspx> datum pristupa (11.3.2018)
10. IMF Quotas dostupno na: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/quotas.htm> datum pristupa (8.3.2018)
11. International Monetary Fond, (2017), Seventh review under the stand-by arrangement, IMF Country Report No. 17/263
12. IMF Staff Completes Final Review Mission to Serbia, dostupno na: <http://www.imf.org/en/News/Articles/2017/11/07/PR17425-IMF-Staff-Completes-Final-Review-Mission-to-Serbia> datum pristupa (23.3.2018)
13. International Monetary Fond, What we do dostupno na: <http://www.imf.org/external/about/whatwedo.htm> datum pristupa (6.3.2018)

14. Kalač B., Mikić A., (2016), Ideologija i ekonomija – međusobna određenja, Ekonomski izazovi br.9, Internacionalni univerzitet u Novom Pazaru
15. Lučev J., (2010), Ekonomija i ideologija: slučaj MMF-a, Politička misao, Fakultet političkih znanosti Zagreb, br.4
16. Macesich G., (2000), International monetary fond: A new role?, Ekonomski pregled, Hrvatsko društvo ekonomista, Zagreb, br. 1-2
17. North, D. 1990. Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge: Cambridge University Press.
18. Paspalj M., Marković J., Karić D., (2013) Uloga i značaj MMF-a u razvoju ekonomija u tranziciji, Glasnik za društvene nauke, Fakultet za trgovinu i bankarstvo Alfa univerziteta Beograd, br.5
19. Stiglitz J., (2001), IMF's four steps to damnation, The Guardian, dostupno na: <http://www.theguardian.com/business/2001/apr/29/business.mbas> datim pristupa (18.3.2018)
20. Vreeland J.R., (2003), The IMF and Economic Development, Cambridge University Press

RESUME

Nowadays, the functioning of the world economy wouldn't be possible without existence of the International Monetary Fund. The role of the IMF is to anticipate and solve all the problems and difficulties that the international monetary system encounters. Arrangements, consultations and co-operation within an organization can help countries to overcome all financial problems. On the other hand, unequal distribution of power within the Fund and the availability of resources under the Conditionality policy, do not provide equal conditions for all Member States.

As Douglas Nort [16] points out, history and institutions are crucial in understanding the present level of economic development. Historically, the divergent path of development is partly the result of co-operation with the IMF. The same prescription for treatment doesn't always give beneficial effects to the patient, which is confirmed by the failure of the programs based on the recommendations of the Washington Consensus. The reason for this is the lack of compatibility between the measures that apply and the societies that need to accept these changes.

The presence of the IMF further contributes to the strengthening of tensions between formal and informal institutions. People's distrust towards state and international institutions emphasizes the need to develop a model of development adapted to the specifics of the environment. A significant disadvantage of these programs is neglecting state of people within existing reforms. The reason for this is the transfer of reform to the common people, which in most cases don't have motive and resources to bear such a burden.

Political willingness is the main factor of successful stabilization programs, whether they are supported and promoted by the IMF or not. Due to the existence of time delays in the implementation of monetary and fiscal policy, the elements of the program must be adapted to the real state of the economy. Inconsistency and incompleteness in the implementation of reforms makes it difficult to distinguish failure caused by government measures or inadequate IMF's advices.

The specificity of researching realtions between the countries and the IMF stands in the fact that only ex post we can realize the success of such cooperation. Not knowing the alternative scenario, in which the state didn't conclude an arrangement with the IMF, makes it difficult to make universal conclusions about the need for negotiation and cooperation with the IMF.