
MMF i zemlje u tranziciji

JOSIP BARIŠIĆ*

"The IMF is a political institution"

Joseph E. Stiglitz

Sažetak

Međunarodni monetarni fond je jedna od globalnih financijskih organizacija koja svojim djelovanjem ima veoma velik utjecaj na svjetska ekonomska kretanja, koja bi prvenstveno imala za cilj pomagati onim zemljama koje dolaze u teškoće, a to su najčešće one nerazvijene, i manje nerazvijene, kao što su zemlje u tranziciji. Povijesne okolnosti su se u zadnjih petnaestak godina promijenile, naročito u slučaju zemalja u tranziciji, a i politika centara svjetskog novčarstva, koji preko MMF-a i WTO-a sve manje vode brigu o gospodarskom razvitku zemalja sa kojima surađuju, smanjenju nezaposlenosti, otklanjanju socijalnih razlika, povećanju izvoza tih zemalja, poboljšanju zdravstvenog standarda, školstva i sl., a sve više vodeći brigu da su te zemlje naoko stabilne i liberalne, da imaju takav ustroj da je ulazak stranog kapitala i stranih ulagača slobodan i sa što manje prepreka, i da su te zemlje sposobne uredno vraćati strane zajmove.

Ključne riječi: MMF, financijske institucije, tranzicija, tranzicijske zemlje, gospodarstvo

Uvod

Nakon Drugog svjetskog rata i na svjetskom nivou se nastojalo osnivati međunarodne organizacije koje bi djelovale na uravnoteženju gospodarskog razvitka, prvenstveno kroz pomoć zemljama koje dođu u gospodarsku recesi-

*

Josip Barišić je magistar ekonomskih znanosti.

ju, te kako bi se u konačnici održavala ukupna svjetska potražnja. U političkom smislu su sa sličnom nakanom to bili Ujedinjeni narodi, koji su osnovani krajem Prvog svjetskog rata kako bi se u prvom redu održavao svjetski mir i smanjivale tenzije u svijetu. Uz MMF, treba naznačiti i Svjetsku banku i Svjetsku trgovačku organizaciju (WTO) kao one koje su veoma snažno djelovale u posljednjim financijskim krizama, te učestvovala u procesu prelaska tranzicijskih zemalja na tržišno gospodarstvo. Svjetska banka je imala zadatak davati zajmove za strukturne promjene, ali je ipak trebalo prethodno mišljenje MMF-a da se dotična zemlja ponaša u skladu sa savjetima u pogledu fiskalnog deficita, monetarne politike, vanjske zaduženosti i ostalih makroekonomski parametara. Ipak je MMF imao najtežu zadaću da na svjetskom planu potiče gospodarski rast i sprječava da zemlje zapadaju u teškoće, a pogotovo da se spriječi recesija u globalnom smislu. To se nije moglo ostvarivati bez određenog snažnog pritiska na zemlje koje dolaze u krizu i koje su neposlušne. Tada možemo govoriti i o političkim pritiscima, što i nije teško kada se radi o siromašnim zemljama koje su zbog potrebe za novčanom pomoći spremne ispuniti sve zahtjeve i "želje" MMF-a. Činjenica jest da se javlja sve više glasova koji osuđuju djelovanje MMF-a, koji poticanjem dosljedne liberalizacije dovodi siromašne zemlje i slabe države u situaciju koja nije razvojna, a nije ni socijalna, nego se čini da se teškoće povećavaju.

Ciljevi djelovanja MMF-a

Ostvarivanjem ciljeva Brettonwoodskog sporazuma htjela su se postići tri temeljna cilja, kao što je unapređivanje međunarodne monetarne suradnje i međunarodne trgovine, održavanje stabilnosti međunarodnih monetarnih odnosa i uklanjanje ograničenja koja bi smetala razvoju međunarodne suradnje putem uklanjanja deviznih ograničenja i sličnih prepreka.¹ Željelo se nakon rata stvoriti novi svjetski gospodarski sustav različit od prethodnog sustava svjetske međunarodne razmjene, kako bi se izbjegle krize i ubrzao gospodarski rast. Osnivači su od početka smatrali da se to mora postići novim načinom međunarodnog upravljanja novcem i novim ustrojem međunarodnog monetarnog uređenja. Može se reći da je MMF te zadaće izvršavao relativno dobro sve tamo do sedamdesetih godina kada je došao u pitanje Brettonwoodski sporazum, jer su SAD jednostrano bile prisiljene devalvirati dolar. Ipak je MMF nastavio svoju djelatnost, ali su se otvarale i mnoge proturječnosti. Velika se promjena dogodila osamdesetih godina prošlog stoljeća²

1

Međunarodni monetarni fond (IMF – International Monetary Fund) utemeljen je 27. prosinca 1945. godine nakon tzv. Brettonwoodske ekonomske konferencije. V. Mileta, *Uvod u međunarodne ekonomske odnose*, str. 120.

2

J. Stiglitz veli da je to "The most dramatic change in this institutions..." Stiglitz, V., Joseph, E., *Globalization and its discontents*, New York, London, 2002, str. 13.

pod utjecajem politike koju su provodili predsjednik Reagan u SAD-u i M. Thatcher u Velikoj Britaniji, koja je imala neoliberalna obilježja i to u ideološkom smislu. Tako i sam MMF napušta doktrinu jednog od učesnika u osnivanju J. M. Keynesa o tome da je uloga države kao regulatora agregatne potražnje porastom potrošnje i povećanja zaposlenosti, nužna i korisna. Tako se i MMF priklonio modelu po kojem se preporučalo članicama, a naročito onim siromašnijim kojima je prijeko bila potrebna pomoć, model otvorenosti tržišta, kapitalnih i ostalih liberalizacija. Razlog uvođenja novog koncepta je, kako navodi K. Rogoff,³ što je dotadašnji koncept dovodio do prevelikog rasta fiskalnog deficita, povećanja zaduživanja i štampanja novca bez pokrića⁴. No rezultati ovakve politike su često izazivali dvojbe, zbog izostanka rasta pojavljivala se depresija i nije izgledalo kao da te zemlje doživljavaju napredak. Pogotovo se to odnosilo na zemlje u razvoju, jer se polako stizalo do spoznaje da one ne samo da ne dostižu ili smanjuju razmak u razvijenosti u odnosu na razvijene zemlje, nego upravo još i zaostaju. Zato su mnogi ukazivali i ukazuju na potrebu da se MMF promijeni i više prilagodi novim uvjetima.

Odnosi MMF-a sa zemljama u tranziciji

MMF svoju aktivnost vrši uglavnom davanjem kredita kako bi članice mogle održavati stabilnost svojih nacionalnih valuta i sprječavati platno-bilančne poteškoće u koje bi članice mogle upasti. Kod prava vučenja je situacija relativno jasna jer svaka članica u slučaju potrebe ta sredstva povlači i za njih kupuje strana sredstva plaćanja kako bi otklonila opasnosti poremećaja za svoju monetarnu politiku. Kasnije jedino ima obvezu svoju valutu otkupiti u određenom roku. Ovom prilikom je i procedura jednostavnija i nije tako rigorozna u smislu analize općeg stanja države i društva dotične članice. Procedura davanja okvirnih kredita je znatno ozbiljnija, jer zemlja tražitelj mora proći kroz temeljitu analizu stanja i obećanja da će uočene nedostatke otkloniti. Nastaje vrlo složen odnos između dvije "strane". Analizu obavljaju timovi međunarodnih stručnjaka, ali bez davanja javnih informacija, osim kada se već odluči da će se nekoj članici dati kredit. Oni vrše analizu i iz domaćih i iz vanjskih izvora, te lociraju glavne točke oko kojih će se voditi razgovori sa domaćom stranom⁵. Nakon toga slijede terapije, a postoje dvije, oko kojih još ne-

3

Ekonomski savjetnik i direktor Direkcije za Istraživanje MMF-a.

4

Treba napomenuti da je već kod izrade nacрта Bretonwoodskog Sporazuma postojalo različito mišljenje između Britanca Keynesa i Amerikanca Whitea. Keynes je zagovarao više interese dužnika i njihovog razvoja, dok je White predlagao što veće vezanje tečaja za zlato (a već tada su SAD imale preko 70% zlata, pa se gospodarski rast trebao postići ekspanzijom američkog kapitala), garancije interesa vjerovnika, kapitala, te što veću slobodu međunarodne razmjene, sa što manje zapreka.

5

MMF ima ured pri HNB.

ma slaganja koja je primjerenija. Ako se radi o tzv. "šok" terapiji, tada se makroekonomska politika vodi tako da se brzo snižava inflacija (koja je postojala u gotovo svim tranzicijskim zemljama), a valuta postaje zamjenjiva, konvertibilna, ali je to vrlo bolno za stanovništvo, jer pada standard, raste nezaposlenost i socijalna situacija je napeta⁶. Drugi način je manje neugodan, ali je sporiji i sa socijalnog aspekta povoljniji jer nema naglog kresanja plaća i potrošnje, mada uvijek ostaje pitanje predugog odlaganja rješavanja problema i platnobilančnih i proračunskih neuravnoteženosti koje se ipak jednom moraju riješiti. Ovaj drugi način podrazumijeva i stanovitu monetarnu suverenost i samostalnost u donošenju odluka.

"Pismo namjere" (LOI – letter of intent) zemlje tražiteljice kredita znači da se očituje i izjašnjava koje će mjere poduzimati. Ona zapravo pristaje na predložene mjere i obećava da će ih dosljedno i neizostavno provesti. To su mjere iz područja pravne prilagodbe novim trendovima koji trebaju omogućiti pravno uređeno tržišno odvijanje gospodarskih aktivnosti i funkcioniranja institucija, zatim iz područja fiskalne i monetarne politike, ostale strukturne i trgovinske politike, te stvaranja infrastrukture i razvoja ljudskih potencijala. Hrvatska je koristila sredstva (EFF) u periodu 1997-2000. godine u iznosu 358,16 mil. SPV, a zatim joj je odobren stand-by aranžman u protuvrijednosti 105,88 SPV-a ili 29% kvote, pa budući da nisu zadovoljeni u prvom redu fiskalni uvjeti, prišlo se dogovoru za novi stand-by aranžman od 200 mil. SPV-a (55% kvote), ali bez namjere da se ta sredstva i iskoriste. Osnovni razlog za prihvaćanje novog aranžmana nisu bile pretjerano velike teškoće, zbog čega je bilo potrebno priteći u pomoć, već poboljšanje pozicija u pregovorima za ulazak u EU. Te pozicije su u svakom slučaju povoljnije ako se javne financije i drugi parametri prilagode zahtjevima koje postavlja MMF.

Dakle, tu se radi o odnosu MMF-a kao međunarodne institucije sa institucijama jedne države, odnosno, u krajnjoj liniji, sa državom samom. Prema tomu, to su politički odnosi jer se prethodni razgovori vode sa pregovaračima koji su vrlo visokog ranga u vladi, recimo potpredsjednici zaduženi za ekonomska pitanja. Čini se pak da je MMF-u svejedno sa kojom vladom raspravlja, pa izgleda da to može znatno smanjiti povjerenje javnosti u sam MMF i njegove mjere ako politički subjekti ne mogu biti sigurni da će se poraditi na onim smjernicama za koje su glasali. No, to je već objektivno pitanje kako će se i koliko će nacionalne države biti sposobne snaći se u uvjetima globalizacije i globalnog širenja kapitala. A budući da Fond, ne samo što ulazi u fundus osnovnih podataka države, svojim savjetima ulazi i u sam suverenitet odlučivanja dotične države, u Pismu namjere država se sama očituje o svojem pristanku, a obično se navodi da su podaci kojima se služe sa web-siteova statističkih zavoda, ministarstava, vlade, komora i centralnih banaka. Tu analizu MMF

6

I WTO u svojim analizama uzima 2.15 \$ kao standardnu liniju siromaštva. Tako se pokazalo da se za deset godina tranzicije i zemljama CIS (kao što su Rusija, Armenija i dr.) toj liniji približilo još više stanovnika. V.: *Transition: The First Ten Years* (analize i lekcije za Istočnu Europu i Sovjetski Savez), World Bank, Washington DC (www.worldbank.org/ecc).

vrši pomoću Tehničke pomoći po Sektorima. To su Sektor za fiskalna pitanja (FAD), koji analizira porezni sustav, državnu riznicu, izvršenje državnog proračuna i dr., te Sektor za statistiku (STA) i Sektor za monetarna i devizna pitanja koji analizira i pomaže savjetima financijski sektor⁷. Osnovni koncept MMF-a bio je da se zemljama u tranziciji pomogne da se iz planskih privreda tržišno orijentiraju, strukturalno promjene i uspostave takve institucije i provode takve mjere koje će to omogućiti. Prihvatanjem koncepta MMF-a te zemlje moraju neprestano dokazivati kako je ulazak stranih investitora i kapitala dobrodošao i slobodan, jer je to neophodno da se te zemlje putem tranzicije oporave i iz stagnacije krenu u napredak i gospodarski prosperitet. Drugi kreditori i svjetske novčarske institucije lakše daju kredite tim zemljama jer znaju da ih je MMF svojim strogim tretiranjem i bonitetnom kontrolom, učinio kredibilnijim i pouzdanijim partnerima, i drugim institucijama, kao što su ulagački fondovi, banke i druge novčarske institucije. Tako je i Hrvatska nakon uspješno završenih aranžmana sa MMF-om odmah poboljšala rejting kod važnih kuća⁸.

Politika MMF-a i tranzicijske zemlje

Devedesetih godina prošlog stoljeća, neposredno nakon pada Berlinskog zida pojavila se skupina zemalja koja je izašla iz sustava tzv. planske privrede i komunističkog društvenog sustava, koje su u političkom smislu postale demokratske po standardima zapadnih demokracija. Na tim temeljima demokratizacije te su zemlje trebale prolaziti neki prijelazni oblik prema društvu blagostanja, a za to su svjetske institucije kao što su MMF i Svjetska banka (WTO) imale specifičnu terapiju, koja bi stvorila uvjete za tržišno funkcioniranje gospodarstva. Taj proces se nazvao "tranzicija", a te države zemlje u tranziciji⁹. U tu skupinu spada i Republika Hrvatska, zajedno sa Češkom, Poljskom, Slovačkom, Slovenijom, Mađarskom i dr.¹⁰ Što se tiče samog MMF-a i broja glasova, Hrvatska je u tzv. Nizozemskoj grupi, zajedno sa Armenijom, Bugarskom, Ciprom, Gruzijom, Izraelom, Makedonijom, Moldavijom, Ru-

7

IMF Country Report

8

Nakon prvog stand-by aranžmana agencija Dun&Bradstreet odmah je povisila naš kreditni rejting sa zemlje "visokog rizika", na zemlju "umjerenog rizika".

9

Dakako da sam pojam tranzicije znači u širem smislu svako mijenjanje, promjenu u društvu i to na planu, ne samo ekonomskom, nego i političkom, znanstvenom i td.

10

Countries in Transition, The Vienna Institute for International Economic Studio. Isti Institut pak u grupu zemalja CEEC (Central and East European Countries) svrstava Bugarsku, Češku, Mađarsku, Poljsku, Slovačku i Sloveniju. Prema analizama WTO-a i na početku novog tisućljeća postoji velika razlika između zemalja centralne i jugoistočne Europe i Baltika (CSB) i nezavisnih država nastalih raspadom SSSR-a (CSB).

munjskom i Ukrajinom¹¹. Pretpostavka je bila da su te zemlje najspособnije za provedbu reformi te brži razvitak i uključivanje u svjetsku privredu u globalnom smislu. Ako globalizaciju gledamo kao proces sve veće međuovisnosti svijeta u gospodarskim, političkim i socijalnim aspektima, onda se čini da su se neminovno morali stvoriti uvjeti koji će omogućiti neodložne reforme u tim zemljama Srednje i Istočne Europe. Plansko dirigiranje gospodarstvom od strane države, uz nepostojanje demokratskih institucija nije davalo nade u napredak tih država i te zemlje su se već krajem osamdesetih nalazile u predtranzicijskoj krizi. One dakako nisu bile niti članice MMF-a sve do tih promjena i političkog konstituiranja na demokratskoj osnovi. Sve su te zemlje u svoj politički sustav uvele višestranačje, ojačale funkciju parlamenta, počele raditi na jačanju pravne države i poštivanju ljudskih prava ali ove promjene političkog sustava nisu bile ni izdaleka praćene spektakularnim gospodarskim promjenama, iako je prošao izvjestan vremenski period kada se već može prijeći sa analize uvjeta na analizu rezultata. Naime, sva ta gospodarstva još uvijek muku muče da dostignu barem razinu proizvodnje prije procesa tranzicije, što je ipak najobjektivnije mjerilo ostvarivanja ciljeva, a ne želja. Na drugoj strani imamo neželjene pojave kao što je preveliko socijalno raslojavanje koje stvara tenzije, vrijednosne i moralne krize, te raznolike društvene deformacije kao što je tajkunizacija, velike društvene razlike i dr. Institucije državnog, javnog života u tranzicijskim zemljama su daleko od onih standarda kakvi postoje u razvijenim zemljama. Pa iako se općenito smatra da su reforme koje traži MMF na tragu neoliberalizma i gospodarstva na temelju otvorene tržišne utakmice, ovaj cilj se ne može ostvariti bez nekih pretpostavki. To je proturječnost koja bi mogla često dovoditi do teškoća. Da bi tržište moglo funkcionirati, u tim državama je potrebno u prvom redu ojačati institucije koje će štiti konkurentsku utakmicu, a u biti osigurati da se strani investitori osjećaju sigurnima. Apostrofirali smo kritiku MMF-a od strane J. Stiglitz koji je već po svojoj visokoj funkciji u poziciji da "obratom" razotkrije stvarnu suštinu djelovanja institucije, bez obzira što ona mislila o sebi. Njegov kolega, K. Rogoff¹² pak odgovara da nije kriv tržišni koncept, koji ostaje najbolji regulator utakmice, u svakom slučaju bolji od državne regulacije, nego vlast i kriza institucija u zemljama u razvoju. Prema nekim istraživanjima¹³ glavni uvjet za gospodarsku tranziciju je konstituiranje takvih instituci-

11

IMF Survey.

12

Rogoff, K., *An Open Letter (To J. Stiglitz)* (www.imf.org/external), 2002.

13

Brunetti, Aymo, Kisunko, Gregory i Weder, Beatrice, "Institution in Transition Reliability of Rules and Economic Performance in Former Socialist Countries", *World Bank Policy Research Working Paper No. 1809*, Washington DC. TWB. U tom istraživanju za pripremu Izvještaja Svjetske banke (World Development Report) se testirala hipoteza da veća pouzdanost sustava institucija znači veće povjerenje stranih ulagača i veći ekonomski rast. Predmet ispitivanja je bilo pet kategorija institucionalne pouzdanosti:

- predvidljivost pravila,
- politička stabilnost (manja neizvjesnost od promjena vlasti),
- zaštita vlasničkih prava,

ja koje podržavaju tržišni sustav. Nisu, dakle, dovoljne samo osnovne demokratske pretpostavke, kao što su slobodni izbori, parlamentarizam, višestranačje. Za strani kapital su važne stabilne političke prilike i sustav koji se ne ponaša s previše iznenađenja.

Naglasak na to da je nepostojanje informacija kao uzrok nefunkcioniranja tržišta te da je tržište ipak nezamjenljivo uz korektive, davao je J. Stiglitz¹⁴, ali je i on, nakon iskustva kao glavni ekonomski savjetnik WTO-a, kasnije evoluirao i kritizirao MMF kao ustanovu koja nije ništa drugo nego politička institucija¹⁵, koja se najmanje rukovodi u donošenju svojih odluka brigom za socijalne probleme tih zemalja, a još manje za očuvanje resursa i okoline. Ovdje kao da je problem zapravo vrlo "lukavo" (u Hegelovom smislu) postavljen, pa kritika takvog programa nije moguća osim sa neke pozicije zaštite socijalne države, malih naroda, njihove imovine i resursa, dakle sa gotovo izumrle lijeve pozicije, a s druge strane nije rijedak slučaj da su "desne" (Berlusconi) vlade često uspješnije i odlučnije u provođenju ovih reformi nego lijeve.

MMF i Republika Hrvatska

Iste godine, 1992., kada je Republika Hrvatska postala međunarodno priznata država i time ravnopravan i suveren subjekt međunarodnih odnosa, primljena je i u članstvo Međunarodnog monetarnog fonda¹⁶. Time su se stekli uvjeti za užu suradnju sa ovom organizacijom na planu ostvarivanja ciljeva fonda, kao što je unapređenje međunarodne trgovine, proizvodnih mogućnosti, monetarne politike, pa kroz suradnju na održanju stabilnosti deviznih tečajeva i intervalutarnih odnosa i zaštite od neželjenih valutnih utjecaja i učešću u međusobnim tekućim transakcijskim plaćanjima, uz otklanjanje deviznih i kapitalnih ograničenja, i kroz dobivanje kredita, kako bi se povećala zaposlenost, dohodak i boljitak za sve žitelje uopće. Tako je RH postala članicom MMF-a kao dio jednog geostrateškog procesa kojim se cijele regije, a u našem slučaju zemlje u "tranziciji", sve čvršće vežu za globalni gospodarski

- pouzdanost sudstva,
- nedostatak korupcije.

Kao najpouzdaniji ekonomski pokazatelji utjecaja ovih kategorija uzeti su direktne strane investicije (FDI) u odnosu na GDP i ekonomski rast.

14

Savjetnik predsjednika Billa Clintona i nobelovac 2001. Profesor na Columbia University.

15

Stiglitz, J., *Globalization and its Discontents*, Penguin books, 2003.

16

HNB vodi sve depozitne račune u vlasništvu međunarodnih financijskih organizacija u njihovo ime i za njihov račun. HNB obavlja i sve druge financijske transakcije s tim organizacijama kao fiskalni agent države. Pravni temelj je Zakon o prihvatanju članstva RH u Međunarodnom monetarnom fondu i drugim međunarodnim financijskim organizacijama na temelju sukcesije (NN 89/92).

a onda i politički sustav¹⁷. Kao i druge tranzicijske zemlje i Hrvatska je izgubila velik dio tržišta. Osim toga slijedile su godine recesije, smanjenja deviznih rezervi i galopirajuće inflacije, a k tome su nastale i ekonomske krize u Istočnoj Europi i nekim zemljama Srednjeg i Bliskog istoka, gdje je Hrvatska izvozila još 1989. godine 38% svog robnog izvoza, a još k tome je nestalo i tržište bivše države. Tako je Hrvatska imala mnogo težu situaciju prilikom pristupa procesu reformi nego ostale tranzicijske zemlje (ratne štete, prognanici i s time u vezi povećanje javne potrošnje, okupiranost velikog dijela teritorija i zbog toga zatvaranje mnogih prometnica i dr.). U takvim je uvjetima nastavljena i daljnja privatizacija u cilju povećanja efikasnosti gospodarskih subjekata, zaoštavanje financijske discipline, a liberalizirano je i devizno poslovanje, sve u funkciji otvaranja našeg malenog tržišta svijetu i stvaranja uvjeta za ulazak stranog kapitala i razvijanja tržišnih uvjeta u novčarstvu. S time je istovremeno trebala teći i prilagodba zakonodavstva¹⁸, ali i razvijanje instrumenata socijalne skrbi. Osnovni cilj bio je da se ukidanjem inflacije i stabilnim cijenama i čvrstim tečajem privuku inozemni ulagači, a oni žele takve uvjete u kojima će se gospodarski ciklusi moći odvijati uz što manje političkih ili poslovni rizika. To su ujedno bile i činjenice koje je vlada Republike Hrvatske mogla u Pismu namjere predložiti MMF-u u sklopu sporazumijevanja oko stand-by aranžmana. Iako se opetovano ponavlja kako neka država može bez MMF-a i njegovih mjera, kada do toga dođe ili bi moglo doći, jasno je da je snaga utjecaja MMF-a takva da zemlja gubi rejting, a to znači posuđivanje pod težim uvjetima i većom kamatom i osiguranjima, što samo otežava položaj te zemlje. Ovakva situacija je to teža za zemlje koje niti ne mogu funkcionirati kao manje ili više zatvorene privrede, a to je slučaj sa zemljama u tranziciji. Tako je i Vlada Republike Hrvatske u svojem Pismu namjere u sklopu pregovora oko novog stand-by aranžmana iznijela program aktivnosti za period od 2003. do 2005. godine koji obuhvaća fiskalne okvire, monetarni program i niz drugih strukturnih mjera koje trebaju pratiti ove programe. Osnovna su obećanja da će se održati inflacija na razini nižoj od 3,5%, te održavanje deficita na računu platne bilance na razini od blizu 3,5% BDP-a i pokrivenost uvoza roba i usluga međunarodnim pričuvama na razini većoj od 5 mjeseci. Ovi se ciljevi lakše postižu ukoliko se poboljšava sigurnosna situacija u regiji, na što se isto stavlja naglasak (CEFTA, odnosi sa susjednim zemljama). Još će se pažnja posvetiti održavanju stabilnog tečaja, unatoč mnogim neizvjesnim šokovima izvana i održavati fiskalna prilagodba, te ograničavati rast plaća, a veća pažnja

17

Sličan proces uz "pomoć" MMF-a i drugih međunarodnih institucija se odvija i u drugim regijama, naročito u Latinskoj Americi i Aziji. I u zemljama tih regija je 80-tih vladala recesija i gospodarska kriza. U Koreji i u Tajlandu su na vlast došle nove elite, većinom obrazovane na Zapadu, koje su po doktrini već poznatoj bile "tržišno" orijentirane, što je tim zemljama trebalo donijeti boljitak. Promjene su se dogodile i u Indoneziji, četvrtoj po veličini zemlji svijeta, svrgavanjem Suharta. I tu su po istom receptu stvorene pretpostavke za velik ulazak stranog kapitala, putem međunarodnih multinacionalnih kompanija i novčarskih institucija. A još je predsjednik Clinton u vrijeme svog predsjednikovanja najavljivao dobrodošlicu u demokratski svijet Nigeriji i Indoneziji.

18

Doneseni su npr. Zakon o trgovačkim društvima, Zakon o računovodstvu i td.

će se posvetiti i strukturnim reformama. Najveća pažnja se ovdje posvećuje fiskalnoj prilagodbi, održavanju deficita na računu platne bilance, pogotovo u uvjetima smanjenja proračunskih prihoda i malog učešća prihoda od privatizacije, što onda podrazumijeva smanjenje stavki rashoda kroz izmjene poreznog sustava i sustava doprinosa za zdravstveno i mirovinsko osiguranje. "Ključ uspjeha" ovog fiskalnog programa bila bi odlučna politika plaća (kroz smanjenje broja zaposlenih i nepovećavanja osnovice mjesečne plaće). Smanjenje deficita se vidi i kroz racionalizaciju i smanjenje zaposlenih (riječ je o otpuštanju i prekvalifikaciji) u sektoru obrane, te racionalizacija u brodogradnji i željeznici. Jedino se povećanje predviđa kod gradnje autocesta, sudstva, obrazovanja i poljoprivrede. Takva fiskalna politika, ako bi bila uspješno provedena, olakšava i monetarnu i tečajnu politiku, kako bi se lakše kontrolirao visok rast kreditnog zaduživanja. U sklopu toga su predloženi limiti za kredite devet javnih poduzeća, predložena je i reforma financijskog sektora, a novi devizni zakon bi još više liberalizirao devizni sustav u zemlji. Vlada se dalje očituje oko daljnje privatizacije poduzeća u portfelju Hrvatskog fonda za privatizaciju, te izražava "odlučnost prodati gotovo sva javna poduzeća i zadržati udjel u samo nekima od njih", a od Hrvatskog fonda za privatizaciju se očekuje smanjenje portfelja od 1100 poduzeća na polovinu. Dalje se poimenično nabrajaju javna poduzeća u kojima se kani provoditi restrukturiranje i privatizacija (INA, HT i dr.). Po neoliberalnoj doktrini, otvorenost tržišta je postulat za svaku zemlju, a to znači smanjenje uloge države te usporo do provedba rigidne privatizacije. Kod nas se ovo moglo jako teško provoditi jer je uloga države već zbog samog rata, obrane, šteta, velikog broja prognanika i sl., bila još povećana. Dakako da je bio problem što i sama država nije imala jasnu viziju kako rješavati gospodarske probleme, uz nekontrolirano bujanje zaposlenosti u javnom sektoru, korupcije i drugim negativnim pojavama. Uz to, reforme u zdravstvenom i mirovinskom sustavu nisu ni započele. Sve to, naravno, nije moglo proći bez porezne reforme (porez na dodanu vrijednost), jer je državi trebalo što više prihoda za povećane rashode a tako je ostalo i sve do danas. Tako se u spomenutom Izvješću¹⁹, uza sve pohvale za pomake u pojedinim sferama, navodi da u Hrvatskoj država još uvijek ima preveliko učešće u gospodarstvu (cca 50% GDP-a čini državna potrošnja), znatne su i državne subvencije, a zaostaje i pravna regulativa. Doduše i razvijene zemlje kao Njemačka ili Francuska još nisu uspjele privatizirati sektore zdravstva ili telekomunikacija, a provođenje reformi se plaća gubitkom povjerenja birača (Schroeder). Doduše, prema nekim istraživanjima²⁰ i simulacijama za nekoliko slijedećih godina, Hrvatska ne treba imati straha čak ni u slijedećim godinama, ako se gleda na ispunjavanja tzv. maastrichtstih kriterija po kojima su određeni uvjeti za ulazak u EU, a to su maksimalni dopušte-

19

Izvješće članova Misije od 16. srpnja 2004. g.

20

V.: Kraft, E. i Stučka T., *Fiskalna konsolidacija, inozemna konkurentnost i monetarna politika: odgovor WIW-u*, HNB, P-13. IX/2003.

ni udio duga u GDP-u 60%, maksimalni udio proračunskog deficita u GDP-u 3% i inflacija 1%, ali uvjet za to je da "nije razborito" očekivati stopu rasta veću od 4%. Naime Hrvatska ima još prostora za održavanja potrebne ravnoteže s obzirom na devizne priljeve od turizma i drugih usluga, stranih ulaganja i prihoda od prodaje onoga što još nije privatizirano. Ovakav rast je predviđen i prema novom Memorandumu sa MMF-om. Ovako mali rast nije ništa drugo nego opet odgađanje boljeg sutra za neko neizvjesno buduće vrijeme.

Hrvatska u tranziciji i međunarodni odnosi

Hrvatska kao mala zemlja sa malenim gospodarstvom mora biti otvorena prema svijetu, jer izolirana ne može zadovoljiti sve svoje potrebe. Hrvatska je početkom devedesetih bila zatvoreno tržište i jedina od istočnoeuropskih zemalja u tranziciji nije bila članica trgovačkih sporazuma i međunarodnih programa kao što su WTO, EFTA, CEFTA, PHARE itd²¹. Bili su to uvjeti uz koje je Hrvatska prišla reformama, koje su se odvijale uz manje ili više uspjeha i rezultata, koji dakako ovise o ocjeni misija Međunarodnog monetarnog fonda, koju oni iznose u svojim izvješćima nakon povremenih posjeta. Ipak u najnovijem Izvješću Misije MMF-a²² od 16.7.2004. g., neposredno pred zaključenje drugog stand-by aranžmana, uza sve pohvale pod točkom 2. stoji da Hrvatska "... unatoč napretku i dinamičnom privatnom sektoru, ... još uvijek zaostaje za srednjoeuropskim i istočnoeuropskim zemljama."

Ukupni tranzicijski indikatori prema EBRD-u 1998.-2002.

	1998.	1999.	2000.	2001.	2002.
Bugarska	2,7	2,9	3,0	3,0	3,1
Hrvatska	3,0	3,0	3,1	3,1	3,2
Češka	3,4	3,4	3,5	3,5	3,5
Mađarska	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7
Poljska	3,5	3,5	3,5	3,6	3,6
Slovačka	3,1	3,2	3,3	3,3	3,3
Slovenija	3,2	3,2	3,3	3,3	3,3

Indeksi od 1 (najniži) do 4. Izvor: Isto izvješće, EBRD

21

Češka, Slovačka, Poljska, Mađarska i Rumunjska su postale članicama CEFTA-e 1993, Slovenija 1996., a Hrvatska 2003. Mađarska sporazum o pridruživanju EU potpisala 1994., Češka, Poljska i Slovačka 1995., Slovenija 1996. a RH u listopadu 2001. (i to znatno slabiji ugovor).

22

Izvješće članova Misije o konzultacijama za novi stand-by aranžman od 16. srpnja 2004.

Iščitavajući tablicu malo pažljivije, može se reći da ipak prema ovome pripadamo u neki drugi krug. Kako smo već napomenuli da su članice MMF-a te koje opisuju način na koji će se ponašati u svojim budućim odnošajima, i Republika Hrvatska je to formulirala u nekoliko Pisama namjere namijenjenih MMF-u, što je rezultiralo Stand by aranžmanom u kolovozu 2004. g. Mjere koje je predlagao MMF, nakon detaljnih analiza cjelokupnog sustava, najlakše su se mogle provoditi preko financijskog sektora, jer on ima direktan utjecaj na gospodarski sustav, a i sustav moći²³. Sustav financijskog sektora je ipak bio najsposobniji da se najbrže prilagodi pravilima razvijenih zemalja, ali u kojima su razvijena sekundarna financijska tržišta, a u ovim zemljama to nije bio slučaj, što je često bilo uzrokom neadekvatnosti i neučinkovitosti mjera koje su se predlagale. Tim se putem, preko ulaska kapitala u banke, mogao ostvariti i ostvarivao se ulazak stranog kapitala u zemlje i početak transformacije gospodarstva u tim društvima.

Najdosljednije je neoliberalni koncept kod nas proveden u bankovnom sustavu. U RH je baš taj sektor bio izrazito napredniji od drugih, iako domaće gospodarstvo jednostavno nije pripremljeno za to, a zbog brzine događanja – ni javnost. Banke su se još krajem osamdesetih počele pripremati za restrukturiranje, tako da su one već početkom devedesetih bile pretvorene u dioničarska društva na način da su glavni dioničari postala poduzeća koja su istovremeno bila i najveći dužnici. Tako je stvoren krug koji nije mogao ostvarivati zdrav odnos i ostvarivati u svom poslovanju dobit, profit, što je cilj dioničarskih društava. Bio je to izvor kasnijih problema. Ipak je bilo značajno to da su one već bile počele primjenjivati moderne kriterije u poslovanju. Usporedo je donesena i nova zakonska regulativa kao što je *Zakon o bankama*, koji je na moderniji način regulirao bankarski sustav, kao i drugi propisi. No strukturalno se nije moglo promijeniti dok se nije prišlo sanaciji bankovnog sustava na teret poreznih obveznika, koji su morali podnijeti tu žrtvu, a i ona sama nije dosljedno provedena, uz velik utjecaj politike. Tako ozdravljeni bankovni sustav, očišćen od dubioza i problematičnih komitenata (koje je preuzela Agencija) u jednom je kratkom periodu između 1998. i 2000. g. prešao u ruke stranih banaka. Bio je to najsigurniji način ulaska stranog kapitala u Hrvatsku, a prema podacima najveći dio stranih ulaganja ušao je u Hrvatsku na taj način. Tako je udio privatnog sektora u gospodarstvu od 60% upravo temeljen na prodaji banaka. Međutim, po liberalnom načelu tržišnih ekonomija ovakva državna intervencija trebala bi izostati, i sve takve banke bi trebale ići u stečaj, te se vjerovnici naplatiti po tržišnoj vrijednosti, koliko kome dopadne²⁴. Tako je i u ovom slučaju eskulpiran liberalni recept, isto kao i kod tumačenja preliberalnog osnivanja novih banaka, kada se dogodio pravi "bum" u porastu broja novih banaka. Tada se mislilo da će ti novi financijski

23

Tako se može reći da MMF djeluje kao centralna banka centralnih banaka, u situaciji kada pomaže premostiti teškoće u likvidnosti neke zemlje.

24

Kao u Estoniji devedesetih godina 20. st.

subjekti sa svježim kapitalom i privatnom inicijativom u zdravoj konkurenciji na tržištu, koje je trebalo profunkcionirati samo od sebe, biti motori gospodarskog napretka. Međutim, tržišni principi u danim uvjetima nisu zaživjeli, vjerovnici nisu bili dovoljno zaštićeni, nadzor nad bankama nije uspio sustići takav tijek događaja, a ni zakonska regulativa nije bila još zaživjela, što je dovelo do dvije bankovne krize, te temeljitijeg procesa sanacije sustava. Naravno da su i ovdje osnovni uzroci ležali u realnom sektoru, koji, kako opet tvrde zagovornici liberalizma, nije privatiziran po konceptu za kojeg su se oni zalagali, dakle na jasnoj regulaciji okruženja i podjelom vaučera širokom sloju pučanstva. Svi se slažu da je ovdje država napravila loš posao, jer se samo nastojalo bivše državno vlasništvo prenijeti na nove, privatne vlasnike, a i sami vlasnici su, kao i država bili bez vizije što dalje, osim iznimaka. Nije rijedak slučaj da su ti nesposobni vlasnici državi vraćali iscijeđene tvrtke. Ono što se nije prodalo ostalo je u vlasništvu države i u posljednjem aranžmanu sa MMF-om je navedena točna dinamika kako će se okončati privatizacija ostatka u državnom portfelju. Dakako da su se strane banke onda radije okretale sektoru stanovništva, koje su izdašno kreditirale za kupnju roba iz njihovih domicilnih zemalja, nego da ulažu u ovakvo gospodarstvo, a onda ne može biti druge posljedice osim recesije. U svakom slučaju je Slovenija, koja je bila suzdržana u suradnji sa MMF-om (i to joj nije smetalo da uđe u EU) imala adekvatniji pristup, očuvavši svoje nacionalne proizvodne resurse (Lek, Gorenje, Krka, Union, Laško, Elan i dr.), vještim i strpljivim političkim pregovorima. A sjetimo se da su i jedna i druga imale sličnu političku poziciju: isti dan priznanja²⁵. A s druge strane je u Rusiji, koja se slijepo pridržavala recepata MMF-a u gotovo deset godina proizvodnja smanjena za 60 %. Ipak na uzvik J. Stiglitz "Who lost Russia?"²⁶, K. Rogoff odgovara da je neučinkovitost MMF-a bila uzrokovana i time što se nije radilo samo o vrhuncu ekonomske krize, nego i socijalne i političke krize.²⁷

Općenito se sve više dolazi do spoznaje da se u međunarodnim gospodarskim odnosima izdvaja jedan segment koji postaje sve samostalniji. To su financije, novčarstvo. Polazeći od neke banke na mikrorazini, već tamo je kapital anoniman skup sredstava mnogobrojnih komitenata. Isto tako, nakon zadovoljavajuće suradnje sa MMF-om kao ulagači se pojavljuju ne samo strane banke, nego i razni investitori poput Investicionih fondova i sl., za koje se često ne zna niti sa kojeg su otoka, a kamoli vlasnička ili nacionalna struktura. Zbog toga se i opravdava postojanje velikog broja međunarodnih institucija i nastojanje da se poboljšaju kontrolni i regulatorni mehanizmi, kako bi se eventualni rizici sveli na najmanju moguću mjeru. Tu je uloga MMF-a (zajed-

25

15. siječnja 1991. g., a isti su bili i akteri iz Europe: Genscher, Mock i de Michelis.

26

Vidi u: Stiglitz, J., Joseph E., *Globalization and its Discontents*, New York, London, 2002, str. 133 i dalje.

27

Op. cit.: Rogoff, K. *An Open Letter (To J. Stiglitz)* (www.imf.org/external), 2002.

no sa organizacijama kao što su WTO, Svjetska banka i druge) vrlo značajna, jer upravo nakon takvih tretmana svjetski kapital mnogo više ulazi u te zemlje, mada i taj proces nije bez zamki i kriza i u nekim zemljama i regijama nailazi na specifične uvjete (Argentina, Meksiko), tako da se javljaju ideje o regionalnim organizacijama, sličnih MMF-u²⁸. Svjetski financijski tokovi su se gotovo potpuno odvojili od roba u materijalnom smislu i još će proteći mnogo vremena dok se shvati prava narav tih procesa i smanje proturječnosti između razvijenih i manje razvijenih. Neki autori kažu da tvrdoglavo inzistiranje na liberalnom konceptu otvorenog tržišta jednostavno globalno ne može donijeti napredak i da je tu izvor velikih budućih socijalnih potresa, ako se jaz između bogatih i siromašnih bude povećavao. Ako bismo se vratili starom konceptu i državi dali veću ulogu, buduću da je dobro organizirana država u mogućnosti zauzdati hirove otvorenog tržišta, tako da se izbjegnu nepravde i uspostavi socijalna ravnoteža, pitanje je koliko će to biti moguće u onoj mjeri da se zadovolje kriteriji socijalne pravednosti i zahtjevi vlasnika kapitala, koji su anonimni i disperzirani. Teško je vjerovati da će netko reći da ne postoje i da oni svojom nevidljivom moći neće i ne mogu utjecati na nove elite (jer i država ima prvenstveno svoju ljudsku dimenziju, dakle ljude, ostalo je nevažno) da upravo provođenje politike koja je njima po volji vodi tranzicijska društva u bolju budućnost, samo se naravno treba dovoljno strpjeti. Iako je prošlo već više od deset godina ne bi se moglo reći da se u tim zemljama takvo nešto dogodilo. Ili još treba čekati. Ali do kada?

Zaključak

Međunarodni monetarni fond se u odnosima prema zemljama u tranziciji služio istim receptima kao i prema drugim nerazvijenim zemljama. Zbog svoje relativno veće razvijenosti bilo je za očekivati da će se ti procesi pokazati ovdje uspješnijima u obliku pokrenutog gospodarskog rasta, porasta blagostanja i smanjenje nezaposlenosti. No to se nije dogodilo i svi pokazatelji manje više govore da mnogi parametri još nisu ni na nivou prije izlaska iz prijašnjeg sustava, iako je prošlo, čini se, već dovoljno vremena od početka procesa preobrazbe. S političkog stanovišta, svi su ti recepti nastali na temelju liberalnog koncepta u ekonomiji, a može se reći i ideološki. Na Zapadu ovaj neoliberalni koncept još ima svojih kritičara, a u tranzicijskim zemljama gotovo bi se moglo reći da se ovaj koncept prihvaća bez kritika. Nove elite to prihvaćaju gotovo kao "religiju", dok neki čak kažu da se ovaj stari koncept "prodaje novim jezikom", ali suština ostaje ista. Za provođenje ovakvog koncepta obično se kaže da su pripadnici novih elita školovani u inozemstvu i često čak i za-

28

Vidi: Bergsten, F., *Reviving the Asian Monetary Fund*, *Policy Brief 98.8*, Institute for International Economics, Washington DC, 1998. i Woolf, M.: *Asia needs the freedom of its own monetary fund*, *Financial Times*, 19.5.2004.

vrše kao uposlenici u tvrtkama koje su u stranom vlasništvu. Po tom konceptu, otvorenost tržišta je neizostavni ambijent u kojem se odvija slobodna tržišna utakmica gospodarskih subjekata, a takvo gospodarstvo globalno, u svjetskim razmjerima ne trpi uplitanje države. Osim toga, sve više značaja imaju razne međunarodne naddržavne institucije, fondovi, međunarodne banke i dr. Dakako, ako se pokaže da neoliberalni koncept ipak ne daje željene rezultate i da se socijalna funkcija države ne može u danim uvjetima zanemariti, kriva je situacija, odnosno nemogućnost primjene neoliberalnih recepata, a ideje su same po sebi dobre. Pri tome se misli da naprosto nema osnovnih uvjeta za funkcioniranje slobodnog tržišta, od samih institucija, do nepostojanja pravne strukture i informacija i sl. Ipak, ako nema približavanja gospodarskom blagostanju nakon određenog proteka vremena, a razlike između manjine koja ima puno i većine koja ima sve manje je sve veća, da ne spominjemo i druge suprotnosti koje su sve veće, onda je očito da treba podržati volju koja ima za cilj održati veću težnju ka potrebi za stvarnim gospodarskim napretkom, promicanjem socijalne pravde i većom kontrolom nad vlastitim dobrima u uvjetima slobodnog priljeva kapitala.

Literatura

- Baletić, Z. i skupina autora, *Hrvatsko gospodarstvo u tranziciji*, Ekonomski institut Zagreb, Zagreb, 1999.
- Barisitz, S., "The Development of the Croatian Banking Sector since Independence", *Focus on Transition 2.*, ACB, Oesterreichische Nationalbank, 2000. Blejer, M., Škreb, M., *Financial sector transformation: lesson from economies in transition*, Cambridge, N.Y. 1999. (Papers presented at the second Dubrovnik conference on transition economies)
- Bonin, J., et al., *Banking in transition economies: developing market oriented banking sectors in Eastern Europe*, Celtenham, UK, Nordhampton, MA, USA, 1998.
- Countries in Transition*, The Vienna Institute for International Economic studies, 2001, 2002.
- IFS (International Financial Statistics), IMF, 2001., 2002.
- IMF survey,
- IMF Country Report
- Brunetti, A., Kisunko, G., Weder, B. "Institution in Transition Reability of Rules and Economic Performance in Frame Socialist Countries", *World Bank Policy Research Working Paper No.1809*. Washington DC. (Ili:<http://fmwwwwbcedufecp/datawb/worldbank.survey.ecdevel.html>)
- Drazan, A. i Isard P., "Can Public Discussions Enhance Program Ownership"?, *NBER working papers No.10927*, 2004.
- Faini, R. i Grilli, E., *Who runs the IFIs?*, CEPR, (available online at: www.cepr.org/pubs/dps/DP4666.asp), 2004.

- Keynes, J. M., *Izabrana djela*, Matica Hrvatska, Zagreb, 1994.
- Mileta, V., *Uvod u međunarodne ekonomske odnose*, Narodne novine, Zagreb, 1988,
- Mileta, V., *Gospodarska sinteza Europe*, Školska knjiga, Zagreb, 1993.,
- Rogoff, K., *An Open Letter (To J. Stiglitz)* (www.imf.org/external), 2002.
- Rogoff, K., *Straight talk: Moral Hazard in IMF Loans How Big a Concern?* (www.imf.org/external), 2002.
- Stiglitz, E. Joseph, *Globalization and its Discontents*, New York, London, 2002.
- Stiglitz, E. J., Meier, G. M., editors: *Frontiers of development economics; the future in perspective – World Bank*, Washington, D.C.; Oxford University Press, 2001.
- Sundararajan i autori, *Financial Soundness Indicators: Analytical Aspects and Country Practices*, IMF, Washington DC, 2002.
- Transition: The First Ten Years (analize i lekcije za Istočnu Europu i Sovjetski Savez)*, World Bank, Washington DC (www.worldbank.org/ecc)
- Vujčić, B., Šonje, V.: *Hrvatska u drugoj fazi tranzicije 1994-1999.*, Zagreb, HNB, 1-4, lipanj, 2000.

Summary

International Monetary Fond (IMF) is one of the global financial organizations which has a great impact on the global economic movements, and which before all should have a goal to help those countries in difficulties, especially undeveloped and less developed countries, often those going through the process of transition.

In the last fifteen years historical circumstances have been changed, especially in transitional countries, and the policy of the global transaction centers using IMF and WTO is dealing less with economic development of the countries they cooperate with, reducing unemployment and social differences, improving export and health standards, as well as educational standards, and more with the question are those countries stable and liberal, do they have the structure which guarantee free entrance of foreign investments and investors with as little obstacles, and whether those countries are capable to pay off foreign loans.