

Маја Гавриловић

Факултет политичких наука, Универзитет у Београду

УТИЦАЈ МЕЂУНАРОДНОГ МОНЕТАРНОГ ФОНДА НА ПОЛИТИЧКЕ ПРОЦЕСЕ У ДРЖАВАМА ЧЛАНИЦАМА

Сажетак

Кредитни аранжмани Међународног монетарног фонда имају економске и политичке импликације на државе чланице. Структура чланства, као и начин одлучивања у Међународном монетарном фонду омогућују формалне и неформалне утицаје најважнијим индустријским земљама, а посебно Сједињеним Америчким Државама. Услови кредита утичу на политичке процесе у земљама чланицама у правцу промена економског и политичког система, стимулисања или спречавања формирања опозиционих ставова или подршке ауторитарној власти, ради одржања унутрашње или регионалне стабилности. Услови Међународног монетарног фонда мењају понашање у спољној политици држава чланица у правцу усаглашавања са политиком Сједињених Америчких Држава и других индустријски развијених држава, којима се одражавају њихови геополитички циљеви.

Кључне речи: Међународни монетарни фонд, државе чланице ММФ, политика условљавања, политички утицај, спољна политика.

Међународни монетарни фонд је у перцепцији јавности једна од најконтроверзнијих институција у свету. Нису претеране тврдње да је он, с обзиром на економски и политички утицај, „*најмоћнија међународна институција у историји*“.¹ Ос-

¹ Stone, Randal: *Lending Credibility: International Monetary Fund and the Post-Communist Transition*, Princeton University Press, Princeton, NJ, 2002, p. 1. Цитирано према: Nelson, Stephen C., The International Monetary Fund's evolving role in global economic governance, у: Moschela Emanuela and Catherine Weaver, eds., *Handbook of Global Economic Governance – Players, power and paradigms*, Routledge, London, 2014, p. 156.

нивачки акт са конференције у Бретон Вудсу, 1944. године, дао је Фонду обележја међународне финансијске институције, међутим он није био замишљен као институција која ће утицати на социјалне и политичке прилике у државама којима је одобрио финансијска средства. Финансирање платнобилансних неравнотежа, као његов основни задатак, требало је да буде резултат специфичне понуде и тражње за девизним резервама. Међутим, утицај његових „акционара“, начин гласања о аранжманима, процедура избора извршног директора, теоријска и идеолошка оријентација Фонда, интереси извршних и политичких структура у државама које користе аранжмане, утицај интересних група, однос према социјалним проблемима и неједнакости и други фактори – чине испреплетани систем доношења одлука и њихових последица које имају политичке реперкусије, како у унутрашњој политици држава које склапају аранжмане са Фондом и у унутрашњој политици држава које га финансирају, тако и у спољној политици обе групе држава.

Дубља анализа овог сплета односа и издвајање (не)прихватљивог утицаја Међународног монетарног фонда на политичке процесе у државама чланицама, преко аранжмана финансирања и политике условљавања која их прати, треба да покаже да је Фонд изашао из свог првобитног мандата и да је, под утицајем интереса најмоћнијих држава чланица, постао прворазредни светски политички фактор. Ово је посебно важно стога што услови у кредитним аранжманима Фонда треба да буду „власништво“ државе која користи средства, у мери у којој иницира, прихвата или пристаје на имплементацију елемената условљавања. Наравно, „власништво“ треба схватити у условном смислу, јер је и сама Служба за (интерну) евалуацију ММФ, у свом прегледу политике условљавања из 2007. године, утврдила да је 84% консултованих мисија Фонда признало да је први нацрт меморандума о економској и финансијској политици државе корисника кредита било припремљено од стране стручњака Фонда, а таква пракса је вероватно настављена и касније.² Другим речима, у пракси кредитирања држава чланица присутан је својеврсни цинизам, пошто Фонд намеће услове, који често задиру у суверенитет држава чланица, а оне их прихватају као израз својих аутентичних интереса.

Да би се истражили политички аспекти политике условљавања, потребно је дати неколико општих напомена о главним актерима који учествују у доношењу одлуке о аранжманима, односно кредитирању држава чланица од стране Фонда.

² Griffiths Jesse and Konstantinos Todoulos, *Conditionally yours: An analysis of the policy conditions attached to IMF loans*, EUODAD, April 2014, p. 7.

Међународни монетарни фонд је скоро универзална међународна финансијска институција. Према подацима за 2017. годину Фонд је имао 189 држава чланица.³ Највећи „акционар“ биле су САД са 17,46 % учешћа у укупним квотама Фонда, што им даје 16,52% гласова, а заједно са групом најразвијенијих земаља (Г-7), располажу са 38,02% учешћа и 36,05% гласова. Свака земља из ове групе има сталне чланове у извршном одбору. За њима следе Кина, Русија и Саудијска Арабија са укупно 11,22% учешћа односно 10,70% гласова и са сталним члановима извршног одбора.⁴ Највиши орган Фонда је одбор гувернера, а главни оперативни орган, који доноси одлуке о аранжманима је извршни одбор, којим председава извршни директор (енгл. Managing Director).

У Извршном одбору Фонда гласа се пондерисаним гласовима, који су везани за износ квоте сваке државе чланице. Знатан део одлука доноси се квалификованом већином од 85% гласова, што даје могућност Сједињеним Државама, као највећем акционару, да може блокирати доношење најважнијих одлука. У случају гласања простом већином, САД могу да формирају „победничку коалицију“ са другим економски развијеним државама чланицама. Ова коалиција може омогућити САД да располажу са већим утицајем него што им пружа номинално власништво квоте, а нека истраживања показала су да у оквиру коалиција, САД могу располагати и са 62,3% гласова у извршном одбору.⁵

У односима са државама чланицама, Међународни монетарни фонд сарађује са извршном граном власти, односно владом државе чланице – посебно са министарством финансија, као и са централном банком. До 1999. године, садржина Писма о намерама и пратећих докумената државе чланице, који представљају захтев државе за одобравањем финансијског аранжмана са Фондом (односно, добијање кредита), као и садржина аранжмана са Фондом нису били доступни јавности, што је могло да доведе до асиметричности информација у самој држави чланици и да има одређене политичке реперкусије у односима са другим унутрашњим политичким чиниоцима, посебно са законодавном граном власти.

Утицај Фонда на политичке процесе у државама чланицама испољава се кроз политику условљавања која прати кредитне аранжмане. Он се може испољити као директни резултат политике условљавања, кроз наметање тзв. „критеријума извршења“,

3 <http://www.imf.org/en/About/Factsheets/IMF-at-a-Glance>

4 <http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/members.aspx>

5 Momani, Bessma, “American politicization of the International Monetary Fund“, *Review of International Political Economy*, Vol. 11, No.5, December 2004, p. 885.

односно услова које држава треба да испуни како би јој се сукцесивно одобрало повлачење кредитних средстава, или да настане као индиректна последица усвојене политике условљавања. Са становишта доносиоца одлука, оне могу бити резултат односа „политике моћи“ у извршном одбору или оријентације експерата Фонда, као и политичког односа снага и интереса у држави корисници финансирања. Имајући у виду бројност и специфичност аранжмана финансирања, почетни корак у анализи политичког утицаја Фонда може бити моделско профилисање доношења одлука.

Један од првих покушаја моделског приступа доношењу одлука у Међународном монетарном фонду⁶ формулише три модела одлучивања:

Функционалистички модел, односно модел бирократске стручности и ауторитета, полази од претпоставке да је Фонд експертска институција професионалаца, усмерених на испуњавање циљева Фонда, који су садржани у његовом статуту. Они треба да непристрасно, „технократски“, синтетишу добијене информације и да их интерпретирају у складу са доминантном теоријском оријентацијом Фонда (на пример, са „финансијским програмирањем“ или са неолибералистичком доктрином). Овај модел подразумева да политика Фонда према држави чланици произилази из експертске анализе финансијских података.

Модел политичке доминације претпоставља да политички чиниоци доминантно утичу на политику Фонда. Они су присутни у одлучивању у извршном одбору, у коме главну улогу имају најразвијеније капиталистичке државе чланице, посебно САД. Стога, „*најбољи индикатор могуће политике условљавања је политика доминантне државе чланице у Фонду...Додатно, могло би се очекивати да ће се у политици Фонда одражавати циљеви безбедности најважнијих сила, на начин да ће кључни савезници ових сила добијати специјалан третман и подршку, док ће револуционарним или радикалним режимима бити дозвољено да буду срушени у економском колапсу*“.⁷

Неофункционалистички модел уобличава скуп актера који доносе одлуке о аранжманима, унутар Фонда и унутар државе чланице. Ниједан актер сам по себи не контролише одлучивање, а утицај деле различите јединице, зависно од околности; свака ова јединца може имати сопствене интересе. То се односи на

6 Stiles, Kendal W., „IMF Conditionality: Coercion or Compromise?“, *World Development*, Vol. 18, No.7, pp. 959- 974, 1990.

7 Stiles, Kendal W., „IMF Conditionality: Coercion or Compromise?“, *World Development*, Vol. 18, No.7, pp. 959 - 974, 1990, p. 960.

одлучивање како у самом Фонду (теренске мисије, службенички корпус, извршни одбор), тако и на места одлучивања у државама корисницима аранжмана, али и на доношење одлука под утицајем других екстерних чинилаца (на пример, колективни притисак земаља у развоју). Према овом моделу, одлучивање о кредитима и условима, које држава чланица треба да испуни како би јој била одобрена средства, је децентрализовано и зависи од компромиса и сагласности различитих чинилаца; стога, оно отвара простор за испољавање политичког утицаја Фонда, који по дефиницији користи асиметричност информација у доношењу одлука.

Слична класификација одлучивања формулише моделе: (1) *рационалног избора*, у коме експерти Фонда наступају у улози агента, који у име принципала – држава чланица, доносе одлуке о финансирању користећи своја експертска знања, али уз тежњу да максимизују и сопствене интересе, укључујући и професионалне (повећање броја кредитних услова) и материјалне (плате и награде) и (2) *неформалне доминације*, у коме на одлуке Фонда утичу интереси економски доминантних држава, посебно Сједињених Држава.⁸

Утицај Међународног монетарног фонда на политичке процесе у земљама чланицама изражава се кроз модификацију унутрашњих и спољнополитичких интереса држава чланица.

1. УТИЦАЈ МЕЂУНАРОДНОГ МОНЕТАРНОГ ФОНДА НА УНУТРАШЊУ ПОЛИТИКУ ЗЕМАЉА ЧЛАНИЦА

Одобравање кредита Фонда држави чланици већ од почетка педесетих година прошлог века прати политика условљавања, која је оправдана потребом заштите интегритета средстава Фонда, као и интересом да се држава чланица „научи“ да не понавља грешке вођења економске политике, које су довеле до потребе за коришћењем средстава Фонда. Међутим, политика условљавања, поред економских ефеката, има утицај и на *политичке процесе* у земљама корисницама финансирања.

Међународни монетарни фонд се у првим деценијама своје активности, све док је његово кредитирање земаља чланица било под доминацијом модела „финансијског програмирања“, односно било ограничено на формулисање економских параметара који су могли, по мишљењу Фонда, да доведу до кориговања економске политике у циљу отклањања краткорочне неравнотеже у платном

8 Stone, Randal: The Scope of IMF Conditionality, *International Organization*, February 2008.

билансу, придржавао политика „економске неутралности“, која је произилазила из оснивачког акта. То значи да су земљама чланицама као услови за коришћење средстава прописивани само захтеви везани за смањење буџетског дефицита и рестриктивну монетарну политику, као и за девалвацију домаће валуте у циљу постизања екстерне конкурентности.

То не значи да овако заснована политика кредитирања није имала за последицу развојне и социјалне ефекте, пошто је углавном била усмерена на ограничавање домаће тражње, што је имало за последицу контракцију економске активности. Политика штедње у земљама корисницима финансирања Фонда, међутим, имала је индиректно дејство и на унутрашње политичке процесе. На пример, у аранжману са Суданом, један од услова везаних за санацију буџета (уз подизање цене нафте) био је и повећање цене хлеба, што је после протеста становништва, изазвало смену владе Судана (истовремено са захтевом Фонда и САД су блокирале 67 милиона долара економске помоћи Судану захтевајући да се ти услови испуне).⁹

Поред тога, политика условљавања имала је и директне последице по унутрашње политичке процесе.

Прво, она је била средство за реализацију политичких циљева владајућих партија – односно владе која је закључивала аранжман, везаних за спровођење реформских процеса за које није имала политичку сагласност опозиционих партија. Пребацивање на Фонд одговорности за иницирање непопуларних мера може бити значајна заштита владе пред бирачима. За опозицију, с друге стране, увођење ММФ као фактора реформи *„подиже трошкове одбацивања предлога власти, пошто одбацивање није више само одбацивање власти, него и Фонда. Потпуно одбацивање ММФ не само да ограничава кредит који ће Фонд одобрити држави, него он шаље и скупе негативне сигнале другим кредиторима и инвеститорима“*.¹⁰

Последице овог инволвирања Фонда у унутрашњи политички процес јесу, с једне стране, смањивање политичке партиципације у њему, односно немогућност да се изразе сви политички интереси. С друге стране, влада настоји да непопуларне аранжмане са Фондом

9 Schechter, Henry: „IMF Conditionality and the International Economy: A US Labor Perspective“, у: Myers, Robert John: *The Political Morality of the International Monetary Fund*, Ethics and Foreign Policy, Vol. 3, Transaction Books, New Brunswick, NJ, 1987, p.

10 Vreeland, James Raymond: *Institutional determinants of IMF agreements*, Yale University, Department of Political Science, New Haven, 28 September 2001, p. 4. Супротно: Stone, Randal W., „The Scope of IMF Conditionality“, *International Organization* February 2008, p. 43.

закључи ван изборног периода, рачунајући на „кратко памћење“ бирача.

Друго, у случајевима када у политичком процесу постоје тзв. „вето играчи“, односно актери који могу блокирати реформе, улога политике условљавања Фонда јесте да убрза процес доношења политичких одлука у држави која је корисник финансирања. Вето играчи не морају бити опозиција, могу бити и коалициони партнери, који не одобравају реформе. У таквим условима, владе могу бити склоне у преговорима са ММФ, ради остваривања унутрашње легитимације, „да прихвате неповољније услове ако су ограничене законодавном опозицијом или бројним коалиционим партнерима, пошто су ти услови, за лидере, средство да пониште ограничења домаће политике“.¹¹ Последица може бити да Фонд лакше преговара са државама које имају мање „вето играча“ и да је стога склонији закључивању аранжмана са диктаторским, него са демократским режимима („Фонд ретко среће диктатуру која му се не свиђа“).¹²

Од 1980-тих година, „одговарајући на политичке притиске и нове економске идеје“, политика кредитирања Фонда и политика условљавања која је из ње произилазила, наметнула је земљама корисницима аранжмана (а све до друге деценије овог века развијене државе нису користиле средства) низ нових економских и политичких услова, сажето изражених у концепту тзв. структурног условљавања. Поред претходног економског садржаја, који је спадао у компетенције Фонда, политика условљавања укључила је и политички садржај. Наметање структурног условљавања државама чланицама представљало је „инволвирање Фонда у осетљиве политичке области, као што су приватизација државних предузећа, либерализација трговине и финансија и дерегулација привреде. У току каснијих година, домаћај условљавања је даље напредовао, покривајући низ области политике, укључујући социјалну политику, реформе тржишта рада и ‘добро управљање’“.¹³

Треће, доминантна држава чланица Фонда могла је, кроз утицај на одобравање кредита Фонда, наметнути своје посебне захтеве некој од земаља чланица, за коју сматра да је у фокусу

11 Stone, Randal W., „The Scope of IMF Conditionality“, *International Organization* February 2008, p. 9.

12 Vreeland, James Raymond: *Institutional determinants of IMF agreements*, Yale University, Department of Political Science, New Haven, 28 September 2001, p. 22. сунотро становиште налазимо код: Stone, Randal W., „The Scope of IMF Conditionality“, *International Organization*, February 2008, p. 39-40.

13 Kentikelenis, Alexander E., Thomas H. Stubbs and Lawrence P. King, „IMF conditionality and development policy space, 1985-2014“, *Review of International Political Economy*, 2016, p. 7.

њеног националног интереса, и на тај начин усмеравају унутрашњу политику државе корисници кредита. То су Сједињене Државе користиле ради одржавања савезничких режима на власти, односно спречавања формирања политичке опозиције у случају криза у Индонезији и Аргентини, крајем прошлог века. Кризе су фактор политичке дестабилизације. *„Обезбеђивањем издашног зајма ММФ може смањити оштрину захтеваног економског прилагођавања и на тај начин спречавање појављивања политичке опозиције“*.¹⁴

Нова оријентација политике Фонда била је уобличена у тзв. Вашингтонском консензусу, у складу са теоријском парадигмом неолиберализма, која је апсолутизовала утицај слободног тржишта и смањење регулаторне улоге државе. Међународни монетарни фонд је постао једна од институција која је управљала неолибералном трансформацијом светске привреде.¹⁵ Фонд, Светска банка и америчко Министарство финансија (Трезор) су усвајале исте препоруке везане за реформе земаља у развоју и бивших комунистичких држава и својим инструментима финансирања утицале су на реализацију тих реформи. Политичке реперкусије такве политике условљавања, имале су и изражено идеолошко усмерење. Оне су земљама корисницима кредита постављале услове који се обично везују за демократију као облик политичког система.¹⁶

Повећани број услова, посебно оних који су тражили озбиљне структурне реформе, као и превелика усмереност ка препорукама Вашингтонског консензуса, пробудиле су бројне критике. Многе земље су критиковале овај нови правац који је узео ММФ сматрајући да је инвазиван, да је изражен кроз програме „стежања каиша“ (енгл. Austerity Programs) и да на тај начин повећава сиромаштво и социјално раслојавање у државама чланицама, као и да подрива национално „власништво“ над програмом, као и да је на овај начин ММФ постао превише укључен у реформе које су изван његових основних области компетентности. С друге стране, овакав утицај Фонда, усмерен у *„области које у суштини припадају области политике“*,¹⁷ оспоравао је национални суверенитет и домаћу

14 Oatley, Thomas and Jason Yackee, „American Interests and IMF Lending“, *International Politics*, 2004, p. 418.

15 Williamson, John, „Democracy and the ‚Washington Consensus‘“, *World Development*, Vol. 21, No. 8, pp. 1329- 1336, 1993.

16 Martinez-Vazquez, Jorge, Felix Rioja, Samuel Skogstad and Neven Valev, „IMF Conditionality and Objections: The Russian Case“, *The American Journal of Economics and Sociology*, Vol. 60, No. 2 (Apr., 2001), pp.501-517.

17 Stiglitz, Joseph E., *Globalization and its Discontents*, W.W. Norton, New York, 2002, p. 44 – 45.

аутономију у формулисању политике, посебно због тога што је измештао процес политичког одлучивања са репрезентативних (законодавних) тела, која по дефиницији треба да усмеравају политичке процесе и одговарају бирачима и ставља их у отуђени центар технократског одлучивања, Међународни монетарни фонд, који је уз то и подложен утицају доминантних држава чланица (*“Ми смо их позвали у помоћ, а не да се мешају у наше унутрашње ствари“*, изјавио је портпарол грчке владе поводом политике условљавања коју је ММФ прописао у аранжману са Грчком, 2010. године).¹⁸

Посебна пажња биће усмерена на унутрашње-политичке реперкусије политике структурног условљавања Фонда у једној од области која има највише политичког потенцијала: положај радничке класе (рада). Ова класа представља политички фактор стога што је најбоље организована социјална група, способна да артикулише своје политичке интересе. Остале социјалне групе (на пример, пензионери, сиромашни слојеви) имају мању способност политичке артикулације својих интереса, али су и они, у кризним околностима, политички фактор.

До 1987. године, политика условљавања није садржала услове везане за положај радника.¹⁹ Од тада, структурни услови који се односе на положај и права радника фигуришу у скоро сваком аранжману Фонда (пored оних који се индиректно односе на рад у условима везаним за фискалну консолидацију), посебно у погледу: реформе радног законодавства у правцу постизања „флексибилности тржишта рада“, што је еуфемизам за одредбе које олакшавају отпуштање радника, реформе колективног преговарања у правцу смањења права радника, ограничавања зарада радника (плафони раста плата), одређивања ниже минималне цене рада, директног отпуштања радника, посебно у државном сектору, смањењу социјалних права радника, и др.²⁰

Ови услови садржани су или као услови претходне политике (који се морају испунити пре повлачења кредита) или као структурни показатељи, али који се третирају као „критични“ за реализацију аранжмана (на пример, у аранжману са Србијом,

18 Цитирано код: Nelson, Stephen C., „The IMF Evolving Role in Global Economic Governance“, Manuela Moschella and Catherine Weaver, eds., *Handbook of Global Economic Governance – Players, power and paradigms*, Routledge, London, 2014, p. 165.

19 Caraway, Teri L., Stephanie J. Rickard and Mark S. Anner, „International Negotiations and Domestic Politics: The Case of IMF Labor Market Conditionality“, *International organization*, Volume 66, Issue 1, January 2012, p. 30.

20 Видети код: Kentikelenis, Alexander, Thomas H. Stubbs and Lawrence P. King, „IMF conditionality and development policy space, 1985-2014, *Review of International Political Economy*“, 2016, p. 16.

структурни показатељи били су: замрзавање пензија у периоду 2009-2011. године и подизање старосне границе за одлазак у пензију).²¹

Програми прилагођавања пребацују терет штедње углавном на раднике (и сиромашне слојеве); „*најконзистентнији ефекат који се чини да политика ММФ има, јесте редистрибуција дохотка од радника*“²². И политика Фонда у односу на развијене државе чланице Европске монетарне уније поводом санације њихове презадужености (после 2010. године), има такве реперкусије; чак је и амерички синдикат АФЛ–ЦИО тражио од америчког Конгреса да у политици условљавања ММФ заштити права радника.²³

Носиоци унутрашњих политичких одлука везаних за склапање аранжмана са Међународним монетарним фондом морају водити рачуна о утицају синдикалног и политичког организовања радника, пошто је разумљиво да ће се радници супротставити условима који ограничавају њихова права и материјални положај. Суочен са отпорима радника, Фонд је све више пажње у политици условљавања посветио унутрашњем социјалном консензусу у државама корисницама кредита;²⁴ али, услови везани за рад и даље су део структурног условљавања. Исти је случај и са односом према другим компонентама социјалне заштите: „*иако је некакав прогрес учињен, формална тврдња да 'у програмима које подржава ММФ, он помаже државама да заштите и чак и да повећају социјална давања' не поткрепљују стварни подаци*“.²⁵ Такав несклад између службених тврдњи Фонда и стварних података, који показују да су структурни услови и даље присутни у политици условљавања Фонда и да стварни резултати његове политике у области рада и социјалне заштите нису у складу са службеним тврдњама,

21 IMF, *Republic of Serbia: Letter of Intent, and Technical Memorandum of Understanding*, December 9, 2010, Washington, DC.

22 Pastor, Manuel. „*The International Monetary Fund and Latin America: Economic Stabilization and Class Conflict*“. Westview Press, Boulder, 1987, стр. 89, цитирано према: Vreeland, *International and Domestic Politics of IMF Programs*, Reinventing Bretton Woods Committee and World Economic Forum conference on The Fund's Role in Emerging Markets: Reassessing the Adequacy of its Resources and Lending Facilities. Amsterdam, November 18-19, 2004, De Nederlandsche Bank, Westeinde 1., p. 28.

23 Цитирано према: Broz Lawrence and Michael Brewster Hawes, *US domestic politics and International Monetary Fund policy*, Annual Meeting of the American Political Science Association, Philadelphia, August 28-31, 2003, p. 95.

24 За ангажовање ММФ у европским државама, чланицама Економске и монетарне уније, видети: Takagi, Shinji, | International Monetary Fund, Independent Evaluation Office: *The IMF and the crises in Greece, Ireland, and Portugal*, Washington, DC : International Monetary Fund, 2016, p. 26.

25 Kentikelenis, Alexander, Thomas H. Stubbs and Lawrence P. King, „IMF conditionality and development policy space, 1985-2014, *Review of International Political Economy*“, 2016, p. 23.

представља „хипокризију Фонда“, коју он успешно одржава.²⁶

Које су границе политике условљавања, када је реч о унутрашње политичким процесима? До које границе државе чланице – које су формални носиоци „власништва“ над програмима прилагођавања, пристају на услове Фонда? Видели смо раније зашто пристају; а граница је легитимитет власти, односно социјална и политичка издржљивост становништва (укључујући и сиромашног). Легитимитет се проверава на изборима, али и оспорава, с једне стране у независним институцијама (нпр. уставни судови, као у примеру Португалије) али и на улици, као што се показало у случају Грчке, Аргентине и других држава.²⁷ Овај други начин је далеко опаснији и за унутрашњу власт и за Фонд.

2. УТИЦАЈ МЕЂУНАРОДНОГ МОНЕТАРНОГ ФОНДА НА СПОЉНУ ПОЛИТИКУ ЗЕМАЉА ЧЛАНИЦА

Импликације политике кредитирања Међународног монетарног фонда на спољну политику земље која користи финансијска средства Фонда испољавају се као процес прилагођавања спољне политике државе чланице, која користи средства, са интересима доминантних држава чланица, посебно САД. Фонд у великом броју случајева представља трансмисију спољнополитичких интереса САД.

Овако рационализована политика ММФ и њен утицај на спољну политику држава зајмопримаца може се анализирати кроз постулате модела политичке доминације. У оквиру овог модела, развијени су посебни приступи, када је реч о доминантним чиниоцима условљавања: приступ *доминантног хегемона* и приступ *колективне хегемоније*; са различитим интересима спољнополитичког или геополитичког карактера, као и интересима капитала (посебно финансијског).

Студију која је отворила поље анализе спољнополитичке интеракције доминантне државе финансијера и држава корисника, посредством финансирања Међународног монетарног фонда, објавио је 1999. године Сторм Такер (енгл. Storm C. Thacker). Циљ истраживања био је да се анализира политички карактер одлука Фонда, „*кроз статистичко тестирање политичког објашњења*

26 Kentikelenis, Alexander, Thomas H. Stubbs and Lawrence P. King, „IMF conditionality and development policy space, 1985-2014“, *Review of International Political Economy*, 2016, p. 4.

27 Brown Chelsea, „Democracy's Friend or Foe? The Effects of Recent IMF Conditional Lending in Latin America“, *International Political Science Review* (2009), Vol. 30, No. 4, 431-457

образаца кредитирања Фонда“. Наиме, иако се претпоставља да ММФ одобрава кредите државама чланицама са платнобилансним проблемима на бази објективних економских критеријума, постоји неколико разлога који доводе у сумњу његову непристрасност: он кредитира и даље дужнике који нису вратили претходне кредите; чланови извршног одбора су именовани од стране држава чланица; пондерисано гласање у овом органу Фонда оставља простора за политички утицај, а „моћније чланице Фонда манипулишу њима да би промовисале своје економске и политичке интересе“.²⁸

Политички утицај Сједињених Држава је доминантан фактор који утиче да се одобравање кредита Фонда не врши на непристрасан начин, већ према политичким преференцама. Поред економских критеријума, које формулишу експерти Фонда, на одобравање кредита утичу и политички критеријуми: уколико је држава која тражи финансирање „политички блиска“ САД или уколико показује „политичко кретање“ у правцу блискости са интересима САД на међународној сцени, постоји већа вероватноћа да ће добити кредит, пошто САД имају механизам утицаја на одлуку Фонда о добијању кредита, као и на у њој садржане услове.

Политичка блискост или политичко кретање у правцу блискости са САД, може се мерити преко резултата тзв. кључних гласања за САД у генералној скупштини Уједињених нација, поводом питања које оне сматрају важним за своје националне интересе. Гласања, по мишљењу америчке администрације, „која легитимно могу бити тумачена као мера подршке САД су она гласања која ми можемо идентификовати као важна за нас и за која ћемо лобирати код других нација“.²⁹ Амерички Конгрес је до 2001. године усвојио најмање 60 императивних захтева америчким представницима у Фонду да искористе политику условљавања у одобравању аранжмана, како би се остварили посебни амерички циљеви.³⁰ И администрација Доналда Трампа је скорије (децембра 2017. године), поводом одлуке о премештању америчке амбасаде у Израелу у Јерусалим, на осуду у генералној скупштини ОУН реаговала „пописивањем гласова“ ради претње обустављања помоћи САД.³¹ Ова „висока политика“, како је назива Такер, омогућава утицај политике кредитирања Међународног

28 Thacker, Storm C., „The High Politics of IMF Lending“, *World Politics*, 52, October 1999, p. 42.

29 Цитирано код: Thacker, Storm C., „The High Politics of IMF Lending“, *World Politics*, 52, October 1999, p. 53.

30 Oatley, Thomas and Jason Yackee, „American Interests and IMF Lending“, *International Politics*, 2004, 41, (415-429), p. 416.

31 Landler, Mark, „Trump Threatens to End American Aid: ‘We’re Watching Those Votes’ at the U.N.“, *The New York Times*, 20. 12. 2017.

монетарног фонда на спољнополитичке потезе држава чланица; посебно да кроз ММФ САД „награђују пријатеље, а кажњавају непријатеље“.

Изведени начин „високе политике“ ММФ је и колективна хегемоније најразвијенијих држава чланица у оквиру извршног одбора Фонда и њен утицај на спољнополитичку оријентацију држава корисника финансирања. Политику условљавања дефинишу и интереси других пет највећих држава чланица које, такође, детерминишу и улогу и аутономију експерата Фонда у формулисању политике условљавања; „скоро да је незамисливо да се одлуке о кредитима доносе без сагласности ове групе“.³² Ова група има значајан интерес везан за кредитирање ММФ, пошто је углавном одговорна за стабилност међународног финансијског система. Али, њихов утицај има и снажан политички аспект, везан за геополитичке факторе и економске интересе; у таквом случају Фонд ће одобрити веће кредите, под повољнијим условима земљама које се сматрају за економски и геополитички важне. Крајњи циљ може бити и контрола ресурса геополитички важне државе.³³

Из наведених истраживања може се закључити да развијене државе чланице, које доминирају у одлучивању у Фонду, користе средства ММФ да промене „гласачко понашање“ или да награде земље у развоју за гласање у складу са својим интересима; другим речима, развијене државе користе механизме међународних финансијских институција да „подмите или награде државе кориснице кредита“³⁴. Карактеристично је у том погледу истраживање понашања несталних чланица савета безбедности ОУН: њихови гласови у одлукама које су од интереса за САД су предмет политичке трговине, пошто на тај начин Сједињене Државе добијају легитимацију за своје спољнополитичке активности. Гласање поводом Заливског рата (1990-1991. године) усаглашено са САД омогућило је неким несталним чланицама Савета безбедности да добију кредите ММФ по блажим условима (нпр. Зимбабве, Румунија, Еквадор). „Привремено чланство у Савету безбедности повећава вероватноћу добијања програма ММФ за око 20%“.³⁵

32 Copelovitch, Mark: *Master or Servant? Agency Slack and the Politics of IMF Lending*, Department of Political Science & La Follette School of Public Affairs University of Wisconsin-Madison, November 2006, p. 7.

33 Reynaud, Julien and Julien Vauday, „IMF Lending and Geopolitics“, *ECB Working Paper Series*, No. 965, November 2008, p. 11.

34 Dreher, Axel and Jan-Egbert Sturm, *Do IMF and World Bank Influence Voting in the UN General Assembly?*, April 2006, p. 2.

35 Axel Dreher, Jan-Egbert Sturm, James Raymond Vreeland, „Does membership on the UN Security Council influence IMF decisions? Evidence from panel data“, *CESIFO Working*

Зашто развијене државе користе механизме ММФ и других међународних финансијских институција да би кроз политику условљавања садржану у њиховим кредитима утицале на државе кориснике, уместо да то чине директно политички или кроз билатералну помоћ? Чини се да је разлог унутрашње политичке природе за обе групе држава: политички притисак је непопуларан и може изазвати негативну репутацију; такође, ММФ може наметнути „кажњавање“ држава чланица кроз политику условљавања много ширег опсега; најзад, кредити међународних финансијских институција су „много вреднији потенцијалним корисницима него што су скупи за САД“.³⁶

Како САД користе своју позицију у ММФ да би, неформалним каналима, утицали на спољну политику држава чланица? Канали утицаја су начин доношења одлука – сагласношћу чланова извршног одбора, као и централизација информација у Фонду. У првом случају САД контролишу суштину предлога за одобравањем аранжмана, пошто једине имају неформалан приступ тим предлозима и на тај начин преузимају прерогативе формулисања предлога од извршног директора Фонда. С друге стране, постоји низ неформалних правила која спречавају друге извршне директоре да буду укључени у програме везане за поједине државе чланице па дакле и у формулисању политике условљавања. Последице неформалног утицаја САД на политику условљавања ММФ огледају се у чињеници да су циљеви Фонда, посебно везани за унапређење дугорочног раста и отвореног тржишта, подређени стратешким интересима доминантне државе чланице, САД.³⁷

Када је реч о „ниској политици“ утицаја на политику условљавања Међународног монетарног фонда, политички интерес доминантних држава чланица да утичу на спољнополитичку оријентацију корисника кредита Фонда везан је за интерес њихових банака, које имају улагања у државе кориснике кредита; политички утицај огледа се у одобравању кредита Фонда оним државама у којима су пре свега присутне америчке банке, како би могли да се сервисирају дугови тих банака,³⁸ као и да се у случају санације финансија државе корисника кредита, обезбеди враћање већ одобрених комерцијалних кредита (тзв. „морални хазард Фонда“).³⁹

Paper, No. 1808, September 2006, p. 4.

36 Видети шире у: Dreher, Axel and Jan-Egbert Sturm, *Do IMF and World Bank Influence Voting in the UN General Assembly?*, April 2006, p. 16.

37 Видети шире у: Stone, Randal: „The Scope of IMF Conditionality“, *International Organization*, February 2008, p. 13.

38 Oatley, Thomas and Jason Yackee, „American Interests and IMF Lending“, *International Politics*, 2004, 41, (415-429).

39 Calomiris, Charles W., „The IMF's Imprudent Role as a lender of Last Resort“, *Cato Journal*, Vol. 17, No. 3, Winter 1998, pp. 275-294.

Поред овог, посебног утицаја на политику условљавања Фонда, ова институција има и генералан значај за САД, иако су у овој земљи чести гласови да Фонд треба укинути. У прилог томе говори неколико аргумената: ова институција проширује број опција које стоје на располагању америчкој спољној политици, а САД задржавају право да делују и једнострано, користећи за финансијску помоћ другим државама сопствена средства; друго, мултилатерална институција је корисна јер омогућава увећање средстава која се могу користити за решавање финансијских криза и увођење остатка међународне заједнице у подношење ризика за такве операције; треће, без обзира на то што САД доприносе само 1/6 ресурса Фонда, оне имају право вета на главне одлуке Фонда и далеко су најутицајнији појединачни члан; „ни једна међународна организација не одражава верније преференце економске политике САД од ММФ“.⁴⁰

Бројни су примери политичког утицаја Сједињених Америчких Држава на спољну политику држава корисница кредита ММФ посредством политике условљавања Фонда. Неки карактеристични случајеви „политичке злоупотребе“ Фонда представљају и „награде“ Русији за подршку америчкој и НАТО интервенцији на Косову и Метохији, 1999. године,⁴¹ док су подршку за гласање у савету безбедности ОУН за рат у Ираку (1990. године) САД везале за кредите ММФ. Јемен је одбио да гласа у прилог америчке агресије на Ирак, 1999. године, „из очигледних разлога домаће и регионалне политике“, након чега је јеменски амбасадор добио ноту америчког државног секретара, Џејмса Бејкера (енгл. James Baker) у којој је писало: „то је најкупље гласање које сте икад обавили“. САД су укинуле сву помоћ Јемену у износу од 70 милиона долара, а Јемен наредних шест година није добио аранжман Међународног монетарног фонда.⁴²

Посебну студија случаја политичког утицаја на политику Међународног монетарног фонда у циљу остваривања спољнополитичких интереса САД налазимо у студији Бесме Момани (енгл. Bessma Momani).⁴³ Студија случаја односи се на два кредита ММФ одобрена Египту 1987. и 1991. године, који су садржавали блаже услове, настало као резултат активног учешћа САД у процесу преговарања Египта за аранжман са Фондом.

40 Henning, Randall C., „US Interests and the International Monetary Fund, Peterson Institute for International Economics“, *Policy Brief*, No. PB 09 – 12, June 2009, p. 7.

41 Blackmon, P., „The IMF: A New Actor in Foreign Policy Decision Making“, у: *Proceedings of the 41st Annual Convention of the International Studies Association*, 14-18 March 2000. Los Angeles: pp. 1-16.

42 Dreher, A., et al., „Global horse trading: IMF loans for votes in the United Nations Security Council“, *European Economic Review*, 2009, p. 5.

43 Momani, Bessma, „American politicization of the International Monetary Fund“, *Review of International Political Economy*, Vol. 11, No.5, December 2004, pp. 880-904.

Активности Сједињених Држава имале су за последицу да је мишљење експерата Фонда о условима садржаним у наведеним кредитима био игнорисано и да је одлука о одобравању кредита била донета под политичким притиском те државе. Иако Египат није испунио ни те блаже услове аранжмана, САД су инсистирале на комплетирању програма, пошто су биле забринуте за одржавање политичке стабилности у Египту, посебно важне за очување мира на Блиском истоку, као и за награду савезнику који је био важна карика у давању легитимитета америчком рату против Ирака.

Анализа глобалног положаја најразвијенијих држава чланица Међународног монетарног фонда и њиховог формалног и неформалног утицаја на политику кредитирања Фонда показала је да ова институција није имуна на њихове политичке притиске, који имају за циљ реализацију посебних интереса. Иако се на тај начин ограничава аутономија експерата Фонда и сузбија њихова тежња за спровођењем експертске политике, која нужно не мора да следи интересе свих чланица Фонда, тај утицај додатно ограничава демократски легитимитет Фонда. Све ово доводи до закључка да су потребне његове дубље реформе како би се он вратио оригиналном мандату.

ЛИТЕРАТУРА

- Blackmon, P., "The IMF: A New Actor in Foreign Policy Decision Making", *y: Proceedings of the 41st Annual Convention of the International Studies Association*, 14-18 March 2000. Los Angeles: pp. 1-16.
- Broz Lawrence and Michael Brewster Hawes, *US domestic politics and International Monetary Fund policy*, Annual Meeting of the American Political Science Association, Philadelphia, August 28-31, 2003.
- Brown Chelsea, „Democracy’s Friend or Foe? The Effects of Recent IMF Conditional Lending in Latin America“, *International Political Science Review* (2009), Vol. 30, No. 4, pp. 431-457.
- Calomiris, Charles W., „The IMF’s Imprudent Role as a lender of Last Resort“, *Cato Journal*, Vol. 17, No. 3, Winter 1998, pp. 275-294.
- Caraway, Teri L., Stephanie J. Rickard and Mark S. Anner, „International Negotiations and Domestic Politics: The Case of IMF Labor Market Conditionality“, *International organization*, Volume 66, Issue 1, January 2012.
- Copelovitch, Mark: *Master or Servant? Agency Slack and the Politics of IMF Lending*, Department of Political Science & La Follette School of Public Affairs University of Wisconsin-Madison, November 2006.
- Dreher, A., et al., „Global horse trading: IMF loans for votes in the United Nations Security Council“, *European Economic Review*, 2009.

- Dreher, Axel and Jan-Egbert Sturm, *Do IMF and World Bank Influence Voting in the UN General Assembly?*, April 2006.
- Dreher, Axel, Jan-Egbert Sturm, James Raymond Vreeland, „Does membership on the UN Security Council influence IMF decisions? Evidence from panel data“, *CESIFO Working Paper*, No. 1808, September 2006.
- Griffiths Jesse and Konstantinos Todoulos, *Conditionally yours: An analysis of the policy conditions attached to IMF loans*, EURODAD, April 2014.
- Henning, Randall C., „US Interests and the International Monetary Fund“, Peterson Institute for International Economics, *Policy Brief*, No. PB 09-12, June 2009.
- IMF, *Republic of Serbia: Letter of Intent, and Technical Memorandum of Understanding*, December 9, 2010, Washington, DC.
- Kentikelenis, Alexander, Thomas H. Stubbs and Lawrence P. King, „IMF conditionality and development policy space, 1985-2014“, *Review of International Political Economy*, 2016.
- Landler, Mark, „Trump Threatens to End American Aid: ‘We’re Watching Those Votes’ at the U.N.“, *The New York Times*, 20. 12. 2017.
- Martinez-Vazquez, Jorge, Felix Rioja, Samuel Skogstad and Neven Valev, „IMF Conditionality and Objections: The Russian Case“, *The American Journal of Economics and Sociology*, Vol. 60, No. 2 (Apr., 2001), pp.501-517.
- Myers, Robert John: *The Political Morality of the International Monetary Fund*, Ethics and Foreign Policy, Vol. 3, Transaction Books, New Brunswick, NJ, 1987.
- Moschella Manuela and Catherine Weaver, eds., *Handbook of Global Economic Governance – Players, power and paradigms*, Routledge, London, 2014.
- Momani, Bessma, „American politicization of the International Monetary Fund“, *Review of International Political Economy*, Vol. 11, No.5, December 2004, pp. 880-904.
- Oatley, Thomas and Jason Yackee, „American Interests and IMF Lending“, *International Politics*, 2004, 41, pp. 415-429.
- Reynaud, Julien and Julien Vauday, „IMF Lending and Geopolitics“, *ECB Working Paper Series*, No. 965, November 2008.
- Stiglitz, Joseph E., *Globalization and its Discontents*, W.W. Norton, New York, 2002.
- Stiles, Kendal W., „IMF Conditionality: Coercion or Compromise?“, *World Development*, Vol. 18, No.7, 1990, pp. 959-974.
- Takagi, Shinji,| International Monetary Fund, Independent Evaluation Office: *The IMF and the crises in Greece, Ireland, and Portugal*, Washington, DC: International Monetary Fund, 2016.
- Thacker, Storm C., „The High Politics of IMF Lending“, *World Politics*,

52, October 1999.

- Vreeland, James Raymond: *Institutional determinants of IMF Agreements*, Yale University, Department of Political Science, New Haven, 28 September 2001.
- Vreeland, *International and Domestic Politics of IMF Programs*, Reinventing Bretton Woods Committee and World Economic Forum conference on The Fund's Role in Emerging Markets: Reassessing the Adequacy of its Resources and Lending Facilities. Amsterdam, November 18-19, 2004.
- Williamson, John, „Democracy and the ‘Washington Consensus’”, *World Development*, Vol. 21, No. 8, 1993, pp. 1329-1336.

Maja Gavrilović

THE IMPACT OF INTERNATIONAL MONETARY FUND ON POLITICAL PROCESSES IN MEMBER COUNTRIES

Resume

The International Monetary Fund's credit arrangements have economic and political consequences on member countries. Membership composition and decision making procedures within the Fund work in favor of formal and informal influence of major industrial nations, particularly United States. Such position enables them to adjust Fund's credit policy according to their interests in a manner of facilitating or tightening the conditions attached to IMF programs. Loan conditions influence domestic political developments in borrowing countries in the way of changing economic and political systems, sometimes encouraging and sometimes preventing the creation of opposing opinions, or support to authoritarian political rulers in order to preserve inner or regional stability. IMF conditionality modifies external politics of borrowing countries aligning them to the interests of the United States and other major industrial nations reflecting their geopolitical goals.

Keywords: International Monetary Fund, IMF Member Countries, Conditionality, Political Influence, External Politics.