

Zaposlenost, socijalna pravda i društveno blagostanje

Joseph E. Stiglitz
Columbia University
New York City, NJ, USA

UDK: 331.5:304.013

Svrha ekonomske aktivnosti jest povećanje blagostanja pojedinaca, a zaposlenost je ključna za to blagostanje. Čini se da su obje tvrdnje očite. Ipak, ekonomske politike često su protiv interesa radnika. Stiglitz tvrdi da objašnjenje tome leži u komodifikaciji rada u neoklasičnoj ekonomiji, što pogoršavaju stalni tržišni propusti, preslaba politička zastupljenost radnika i rašireno zagovaranje politika "sklonih tržištu", koje pretpostavljaju da se pitanja učinkovitosti mogu rješavati izolirano od pitanja pravičnosti i distribucije. Vlade – a u širem smislu i međunarodna zajednica – imaju ključnu ulogu u afirmiranju stajališta da razvitak znači više od samoga gomilanja kapitala.

Ključne riječi: neoklasična ekonomija, tržište, zaposlenost, socijalna pravda, društveno blagostanje.

Svrha ekonomske aktivnosti jest povećanje blagostanja pojedinaca,* a ekonomske strukture koje to mogu postići poželjnije su od onih koje to ne mogu.** Možda se čini da ta tvrdnja ublažava situaciju, no pri brižljivijem razmatranju čini se da je situacija daleko složenija. Sigurno je da političari – ljevice, desnice i centra – iskazuju počast tome. Pa ipak, politike koje se provode često se pokazuju suprotnima. Veći dio tradicionalne ekonomije uistinu je pružio znatnu utjehu onim političarima koji imaju drugačije prioritete, što je stvorilo znatnu zbrku onima koji su njima skloni.

Druga tvrdnja, koja je isto tako varljivo ublažujuća, glasi da je za veći dio svjetskoga stanovništva posao, tj. zaposlenost važna. Pojedincima koji izgube posao nije važan samo gubitak prihoda nego i individualnog poimanja sebstva. Nezaposlenost je povezana s nizom problema i patologija, od više stope razvoda, više stope samoubojstva do veće učestalosti alkoholizma. Ta veza nije samo korelacija: postoji i uzročna povezanost. Neki pojedinci mogu ostati sretni i smisleno "zaposleni" bez posla. No za mnoge je zaposlenost – činjenica da netko drugi priznaje njihov "doprinos" time što plaća doprinose za njih – važna.¹

* Ovaj je rad izvorno objavljen u časopisu *International Labour Review*, vol. 141. no. 1–2, 2002. a pod naslovom "Employment, social justice and societal well-being". Časopis izdaje **International Labour Office**, Geneva, a prijevod rada na hrvatski jezik i objavljivanje u časopisu odobrio je g. Iftikhar Ahmed, glavni i odgovorni urednik časopisa, na čemu mu najtoplije zahvaljujemo. (Prim. ur.)

** Ovaj članak temelji se na predavanju održanome u Međunarodnom uredu rada, prigodom Globalnog foruma o zaposlenosti koji je održan u Ženevi od 1. do 3. studenog 2001. godine. Autor želi odati priznanje korisnim diskusijama s Davidom Ellermanom i Jerryjem Levinsonom; te financijskoj podršci zaklada Ford i Rockefeller. Stajališta izražena u ovome radu isključivo su autorova stajališta, a ne bilo koje organizacije s kojom je povezan sada ili je bio povezan u prošlosti.

¹ Ovi su stavovi, naravno, socijalno uvjetovani: u zapadnim društvima, naprimjer, postoji povećani zahtjev žena za sudjelovanjem u radnoj snazi, dakle zahtjev koji nije samo odraz ekonomskih faktora.

Ovaj članak nastoji objasniti kako standardna ekonomska teorija koja se odražava u većem dijelu popularnoga političkoga folkloru, služi pobijanju gorenavedenih tvrdnji ili je u suprotnosti s njima. Prvi dio pokazuje kako politike koje se temelje na neoklasičnom pogledu na tržište rada, naposljetku slabe položaj radnika u pregovaranju zbog stalnih tržišnih propusta. Sljedeća dva dijela kritički raspravljaju o socijalnim implikacijama i implikacijama zaposlenosti na širi skup političkih mjera – od liberalizacije tržišta kapitala do procikličnoga fiskalnog i novčanog upravljanja, koje se slijede na temelju teoretske pretpostavke da se s učinkovitošću i pravičnošću/distribucijom može baviti zasebno. Četvrti dio zagovora je da se rad razmatra kao cilj sam sebi, a ne kao sredstvo proizvodnje, a razvitak kao transformacija društva. Peti dio razmatra ulogu međunarodne zajednice u postavljanju ciljeva socioekonomskog razvoja. Zaključni dio sažima raspravu i nudi neke prijedloge političkih mjera namijenjenih osiguravanju pune zaposlenosti i boljih uvjeta rada.

RAD I NEOKLASIČNA EKONOMIJA

Jedan od velikih "trikova" (neki bi mogli reći "uvida") neoklasične ekonomije jest tretirati rad kao svaki drugi faktor proizvodnje. Količina proizvedenoga tretira se kao funkcija uloženog – čelika, strojeva i rada. *Matematika* tretira rad kao robu, čime se podupire razmišljanje o radu kao o običnoj robi, kao što je čelik ili plastika. No rad nije poput druge robe. Radno okružje nebitno je za željezo; ne marimo za dobrobit čelika (iako se možemo brinuti da okružje ne dovede do njegova hrđanja ili da na neki drugi način negativno utječe na njegove karakteristike). Čelik ne mora biti motiviran da radi kao uloženi materijal. Čelik radi ono što mu je "naloženo". No uprave se općenito mnogo bave motiviranjem radne snage.

Razlika proizlazi iz *ljudskog aspekta* rada. Pojedinci *odlučuju* koliko će naporno raditi i s kojom pažnjom. Okružje utječe na njihovo ponašanje, uključujući i poticaje s kojima su suočeni. U standardnoj teoriji, pojedinci se ugovorno obvezuju za obavljanje određenog posla i plaćeni su samo ukoliko taj posao dovrše. Pretpostavlja se da je provođenje ugovora besplatno, djelomično zbog pretpostavke da postoji informacija o tome je li zadatak (koji je specificiran u detalje) dovršen. Ipak, nesavršenosti (imperfekcije) informacija brojne su u ekonomiji, i one uvijek imaju značajan utjecaj na način na koji se gospodarstvo ponaša. Ova je činjenica potvrđena i radom koji je nagrađen Nobelovom nagradom za 2001. godinu, a (koji se posebice bavio asimetrijama informacija). Iako ovo nije prigoda za razmatranje svih implikacija nesavršenosti informacija, želim naglasiti tri implikacije koje su posebice srodne tezama ovoga članka.

Prvo, nesavršena informacija vodi do nesavršene konkurencije. I začudni rezultat našega istraživanja bio je da čak i malen udjel nesavršenosti informacije – na primjer čak i malen trošak potrage za novim poslom – može imati velik učinak. Ekonomisti su uvijek znali da je informacija nesavršena, no nadali su se da male nesavršenosti mogu promijeniti ravnotežu samo na neznatan način, te da su nesavršenosti uistinu malene. Njihove se nade nisu temeljile na analitičkom radu nego na shvaćanju da bi, ukoliko te pretpostavke nisu istinite, modeli koje su ekonomisti koristili desetljećima i zaključci koji proizlaze iz tih modela, bili od male važnosti. Uz malo preuveličavanja može se reći da bi to "preko noći" većinu ekonomskih analiza učinilo zastarjelima. Ekonomija novih informacija pokazala je da čak i malen trošak potrage može omogućiti pad ravnoteže realne plaće s konkurentne razine na monopsonu razinu (Diamond, 1971.; Stiglitz, 1985.b i 1987.a).

Promatrači tržišta rada dugo su se bavili asimetrijama moći pregovaranja. Pokretljivost radnika je ograničena. Zaposlenici koji dobiju otkaz – naprimjer zato što traže veću plaću ili bolje uvjete rada – mogu biti stigmatizirani, što im otežava nalaženje novoga posla, čak i onda kad poslodavci nisu u dosluhu (a može postojati prešutni tajni dogovor). Nesavršenosti kreditnog tržišta (racioniranje kredita što samo posebi može biti objašnjeno nesavršenošću informacije) mogu nezaposlenom radniku otežati da dugo dobro živi, čime se radnik stavlja u mnogo osjetljiviju situaciju od poslodavca koji je izgubio rentu dobivanu od radnikova rada. Naša je analiza pokazala da, bez obzira na druge nesavršenosti tržišta koje postoje, samo ove mogu staviti radnike u izrazito nepovoljni položaj.

Drugo, nesavršena informacija vodi do nezaposlenosti: čak i kada su plaće toliko visoke da je potražnja za radnom snagom manja od ponude, plaće se neće smanjivati, jer ukoliko tvrtka smanji plaće, naponi radnika mogu se umanjiti ili se kvaliteta rada unajmljenih radnika može smanjiti (kao što se i troškovi fluktuacije radne snage mogu povećati). U većem dijelu svijeta ovo nije novost. No standardnoj ekonomskoj teoriji jest: neoklasična teorija tvrdila je da su tržišta uvijek čista; ono što se čini poput nezaposlenosti nije ništa doli iznenadna promjena u potražnji slobodnog vremena. Informatička je ekonomija isto tako naglašavala da je decentralizirani proces prilagodbe često djelovao nesavršeno, što je dovelo do privremenih stopa nezaposlenosti koje su nadmašile čak i ravnotežu stopa nezaposlenosti povezanih s plaćama na temelju učinkovitosti. No, ipak tradicionalna teorija nije tome poklanjala pažnju. Naposljetku, s nesavršenom in-

formacijom lako se pomaknuti prema novoj ravnoteži svaki put kada dođe do poremećaja ekonomije.

Treće, informatička ekonomija izazvala je tradicionalnu ekonomsku teoriju koja tvrdi da su tržišta *autoregulacijska i učinkovita*, te da priroda ravnoteže (i njezina učinkovitost) ne ovisi ni o distribuciji ni o institucijama. Tradicionalnim ekonomistima zakon ponude i potražnje određuje dodjeljivanje resursa (uključujući i prihode), a ne institucije poput nepolicajenja. Pitanja učinkovitosti su stoga prikladno bila odvojena od pitanja distribucije. Informatička ekonomija osporila je obje tvrdnje: Bruce Greenwald i ja pokazali smo da u slučajevima kada je informacija nesavršena ili kada je tržište nepotpuno (a to znači uvijek), tržišta nisu čak ni neprirodno, *paretovski*² učinkovita, tj. u načelu su postojale intervencije na tržištu koje su uzele u obzir troškove informacije i stvaranja tržišta i koje su svima poboljšale položaj (Greenwald i Stiglitz, 1986.). Naša je analiza pokazala da su posvuda postojali tržišni propusti koji bi se, u načelu, mogli rješavati intervencijom vlade. Replika da smo zanemarili nesavršenosti informacija u javnom sektoru, jednostavno nije bila točna. Uze li smo ih u obzir. Zapravo smo otišli i dalje od toga i identificirali razloge koji su učinili vladin skup informacija, kao i ovlasti i ograničenja tih informacija, drugačijima od onih u decentraliziranom privatnom sektoru, što je objasnilo zašto, barem u načelu, vlada može poduzeti mjere za popravljivanje blagostanja (Stiglitz, 1989.).

Isto tako pokazali smo da bi priroda ravnoteže, uključujući i njezinu učinkovitost, mogla ovisiti o distribuciji bogatstva. To se najjasnije može vidjeti u slučaju jednostavnih poljoprivrednih ekonomija,

² Prema Vilfredu Pareto (1848.–1923.), talijanskom sociologu i ekonomistu, predstavniku tzv. matematičke škole ekonomije. (Prim. prev.)

no zapravo je to istinito i na općenitiji način. Problemi povezani s napoličarenjem pojavljuju se zbog oprečnosti između posjedovanja zemlje i kapitala. Problemi asimetrije informacija ne pojavljuju se kada radnici obrađuju vlastitu zemlju.³

Neću pokušavati nagađati jesu li na umu onih koji su formulirali i razvili neoklasične teorije bili politički prioriteti. No jasno je da su se te teorije pokazale pogodnima onima s određenim interesima. Ako se, kao što je neoklasična teorija tvrdila, pitanja učinkovitosti mogu razdvojiti od pitanja pravičnosti, onda se može provoditi politički program koji je usredotočen samo na prvo, što znači da ako društvo želi promijeniti distribuciju prihoda kroz politički proces, to je pitanje kojem se može okrenuti u svako doba. Bez obzira na mišljenje o pravičnosti, imalo je smisla otkloniti iskrivljenja u ekonomiji koja priječe učinkovitost.

U standardnim konkurentnim modelima, svako upletanje u slobodno djelovanje ekonomije imalo je suprotan učinak na učinkovitost, bez obzira radilo se o zakonima o minimalnoj plaći ili o sindikatima, što je dovelo do nesavršene konkurencije na tržištima rada, ili o zahtjevima za radne uvjete. Naposljetku, poslodavac koji nudi radnicima gore uvjete, mogao bi zaposliti radnike samo ukoliko bi im platio razmjerno veće plaće. Stoga bi tvrtke pažljivo balansirale dodatni trošak poboljšavanja uvjeta rada, nasuprot dodatnom trošku za plaće ukoliko ne učine isto, a ti dodatni troškovi za plaće predstavljaju marginalan dobitak poboljšanih uvjeta rada. Intervencije za povećanje sigurnosti na radu bile su predmetom kritika ne samo onda kada su ih poduzimale vlade nego čak i onda kada su bile rezultat kolektivnih pregovora, zato što su se smatrale dokazom moći monopola sindikata. I javne mirovinske sheme bile su isto tako kritizi-

rane, jer se smatralo da porezi na plaće vode do većih troškova rada i stoga objašnjavaju povećanje nezaposlenosti.

Naravno, nije bilo prikladno što su mnoge od središnjih tvrdnji imale malu empirijsku podršku. Card i Krueger (1995.) jasno su pokazali da zakonodavstvo o minimalnim plaćama nema ozbiljni negativan učinak na zaposlenost kakvu predviđa standardna teorija, te da čak može imati i pozitivan učinak. No ekonomska teorija nije učinila vjerodostojnima mnoge od tih tvrdnji, čak i bez obveze prema modernim informatičkim teorijama. Čak i kada naknade ne bi ovisile o doprinosima, porezi na plaće trebali bi biti znatno promijenjeni (osim u slučaju radnika koji primaju minimalne plaće), i stoga ne bi imali učinak na zaposlenost; u onom opsegu u kojem naknade ovise o doprinosima, učinak na potražnju za radnom snagom može biti malen ili nikakav (čak ne može biti pozitivan). No informatička je ekonomija jasno objasnila zašto je ravnoteža tržišta uglavnom neučinkovita, tj. zašto tvrtke “nedovoljno nude” ugovorne odredbe koje povećavaju sigurnost na radu (Shapiro i Stiglitz, 1984.).

Ukratko, mantra o povećanoj fleksibilnosti tržišta rada bila je tek slaboprikriveni pokušaj vraćanja na prijašnju razinu – pod krinkom “ekonomske učinkovitosti” – u pogledu onoga što su radnici postigli tijekom godina pregovaranja i političke aktivnosti. Naravno, sindikati su možda i više nego popravili neravnotežu pregovaračke moći koja je postojala ranije, i iskoristili su svoju moć da bi progurali *pretjeranu* zaštitu svojih članova nauštrb drugih radnika u gospodarstvu. No ako se to i dogodi, odgovor nije u pretvaranju da bi u nedostatku takvih zaštita konkurentsko tržište dovelo do učinkovitih ili pravičnih ishoda, nego treba pokušati ispraviti neravnoteže.

³ Iako asimetrije informacija mogu biti važne i na tržištima kredita.

Iako su sloboda udruživanja i prava sindikata važna u ispravljanju neravnoteže moći koja postoji na tržištu rada, čak su i oni radnici koji uživaju takva prava tipično u nepovoljnom položaju. Poslodavcima je lakše zamijeniti nepokorne radnike nego što je zaposlenicima lako "promijeniti" nepokornog poslodavca, pogotovo kada je stopa nezaposlenosti visoka. Stoga postoji velika uloga vlade, upravo u osiguravanju profesionalnog zdravlja i sigurnosti.

"POLITIČKE MJERE SKLONE TRŽIŠTU": NA ČIJI RIZIK?

Postoji niz drugih političkih mjera koje se ponekad čine prilično udaljenima od tržišta rada, koje utječu na rezultat procesa pregovaranja. Liberalizacija tržišta kapitala jača pregovaračku moć kapitala: ona daje "kapitalu" pravo da objavi da će napustiti zemlju ukoliko je nerazmjerno oporezivan ili ukoliko se usvoje druge nepovoljne mjere. To povećava mogućnost prijetnje kapitala i stoga pomici rezultat u njegovu korist. U krajnjem slučaju, to znači da se kapital uopće ne može oporezivati. Da su slične mjere upotrijebljene za povećanje pokretljivosti radne snage, to bi ograničilo mogućnost oporezivanja rada (Stiglitz, 1983.a i 1983.b). Dobropoznati standardni rezultat u poreznoj teoriji kaže da bi optimalni porezi trebali biti obratno povezani s elastičnošću ponude; stoga liberalizacija tržišta kapitala vodi do nižega optimalnog poreza.

"Fleksibilnost tržišta rada" i "liberalizacija tržišta kapitala" stoga se mogu činiti simetričnim politikama koje oslobađaju tržišta rada, odnosno kapitala, no one imaju vrlo asimetrične posljedice, i obje služe povećanju blagostanja kapitala nauštrb radnika. Ta pravila su postala toliko ukorijenjena u mantri dobre politike da su se njihove distribucijske posljedice gotovo u potpunosti zanemarivale; narav-

no, ako se učinkovitost i distribucija mogu razdvojiti, kao što je to tvrdila tradicionalna teorija, možda taj propust i nije bio toliko važan.

No nisu samo zagovornici tih politika previdjeli nesavršenosti konkurencije i informacije. Postoje i druge nesavršenosti tržišta (od kojih neke proizlaze iz nesavršenosti informacija) koje su isto tako zanemarili. Kada je tržište osiguranja nesavršeno, pojedinci brinu o nepostojanoosti svoga prihoda. To mogu izgubiti samo na nesavršen način, često uz velike troškove. Rizik je pritom značajniji nego što bi bio da su tržišta savršena. Uistinu, ankete siromašnih radnika pokazuju da je nesigurnost jedan od glavnih problema, a da je nestabilnost među najvažnijim uzrocima i manifestacijama siromaštva (World Bank, 2000.). Ipak, takozvani "Washingtonski konsenzus" nije samo promicao političke mjere koje potiču nestabilnost, nego i eliminaciju zaštite sigurnosti radnog mjesta (što sama tržišta često ne nude).

Drugi važan niz nesavršenosti tržišta tiče se upravljanja korporacijama. Menadžeri tvrtki ne moraju djelovati u interesu dioničara, većinski dioničari ne moraju djelovati u interesu manjinskih dioničara i, šire gledano, problemi drugih dioničara ne moraju biti adekvatno odraženi u procesu odlučivanja tvrtke (Stiglitz, 1985.a).

Zagovornici tih "političkih mjera sklonih tržištu" (koje bi se bolje mogle nazvati "mjerama sklonim tržištu kapitala") nisu dosljedno slijedili simetrije neoklasičnoga modela. Naprimjer, oni govore o disciplini hirovitog tržišta, koje prikazuje ne samo iracionalnu razigranost nego (s vremena na vrijeme) i iracionalni pesimizam. Oni koji su se podvrgli toj disciplini, znaju da ona ima i posebne perspektive i ideologije. Zamislite kako bi drugačija ta disciplina bila kad bi kvalificirana radna snaga, ili nekvalificirana radna snaga, bila savršeno pokretljiva. Ona bi mogla, na-

primjer, zaprijetiti odlaskom iz zemlje koja im ne omogućuje adekvatnu kvalitetu zraka ili ima na koja drugi način ugrožen okoliš.

Druga manifestacija “političkih mjera sklonih tržištu kapitala” jest nedavno promicanje privatizacije socijalnog osiguranja, uz zamjenu programa definiranih naknada programima definiranih doprinosna. Iako ovo nije mjesto za potpunu raspravu o tim pitanjima,⁴ trebalo bi biti jasno da bi privatizacija bila neizmjerljivo korisna onim tvrtkama koje upravljaju mirovinskim fondovima i osiguravaju isplatu mirovinskih renti, no u isto bi vrijeme nametnula veće rizike radnicima, jer tržišta u većini zemalja ne pružaju vrijednosne papire koji su u potpunosti indeksirani protiv inflacije. Štoviše, postoje dokazi koji ukazuju da su čak i na visokoučinkovitim tržištima kapitala, poput tržišta Ujedinjenog Kraljevstva, troškovi transakcija toliko visoki da su naknade nakon privatizacije smanjene za 40% (Murthi, Orstag i Orszag, 1999.).

Zagovornici doktrina sklonih tržištu (kapitala) nisu tvrdili da sve institucije nisu važne. Tvrdili su da su monetarne institucije važne. Kako nisu bili zadovoljni mijenjanjem širega ekonomskog okružja na načine koji mijenjaju ravnotežu moći, zagovarali su monetarne institucije koje još više naginju na jednu stranu ravnoteže moći, zahtijevajući nezavisne, nerezeprezentativne banke čije bi područje isključivo bila stabilnost cijena. Oni su po-

kušali iskoristiti ekonomsko “uvjeravanje” da bi potkrijepili svoje zaključke, s regresijama koje pokazuju da zemlje s nezavisnim središnjim bankama imaju nižu inflaciju.⁵ No oni su pobrkali ciljeve sa sredstvima – baš kao što čitavo poduzetništvo, koje radnu snagu gleda isključivo kao faktor proizvodnje, miješa ciljeve sa sredstvima. Inflacija je bitna samo do mjere u kojoj vodi do gorih *realnih* rezultata, kao naprimjer nižeg rasta, većeg siromaštva i veće nejednakosti. A veza između nezavisnih središnjih banaka i tih *realnih* rezultata je, u najboljem slučaju, krhka.⁶

Čak i ako vjerujemo da je *institucionalno* bolje imati nezavisnu središnju banku,⁷ nezavisnost nije isto što i nerezeprezentativnost. Može postojati nezavisna središnja banka u kojoj su zastupljeni različiti interesi različitih dioničara. To nije slučaj postojanja jedne dominantne Paretove politike,⁸ one s kojom se svi “razumni” ljudi mogu složiti. I sve dok je to slučaj, ne može se ili se barem ne bi trebalo dodjeljivati donošenje odluka teokratima. Još bi se manje trebalo delegirati donošenje odluka jednoj grupi čiji su interesi znatno različiti od interesa drugih grupa. No vratit ću se ovom pitanju na kraju sljedećeg odjeljka.

RAZINA ZAPOSLENOSTI

U prethodnom se odjeljku tvrdilo da postoji uloga vlade na tržištu rada koja osigurava pravo na kolektivno djelovanje

⁴ Za raspravu o nekima od zabluda koje su skrivene u argumentima za privatizaciju, vidjeti Orszag i Stiglitz (2001.).

⁵ Nove, klasične doktrine, ponovno su ojačale te perspektive. One su tvrdile da, dugoročno gledano, tu ne postoji zamjena. No čak i ukoliko nema dugoročne zamjene, može postojati kratkoročna. Sve dok je NAIRU nesiguran, različiti okviri političkih mjera nameću različite rizike (Stiglitz, 1997.).

⁶ Jedan od razloga je, naravno, taj što je teško uspostaviti značajan negativan odnos između inflacije i rasta u gospodarstvima s niskom inflacijom (Bruno i Easterly, 1996.).

⁷ Slučaj koji smatram uvjerljivijim u zemljama s dugom poviješću visoke inflacije nego u onima koje nemaju takvu povijest.

⁸ Iako je jedan ogranak istraživanja u modernoj makroekonomiji – onaj koji tvrdi da postoji vertikalna Phillipsova krivulja, pokušao tvrditi nešto blisko ovome.

i nameće minimalne standarde. Ideja da tržišta ne uspijevaju osigurati socijalno učinkovite (i poželjne) rezultate, poznata je odavno. Keynes ukazuje na to da može postojati trajna nezaposlenost. No mađioničarskim trikom, ono što se kasnije počelo nazivati neoklasičnom sintezom (Samuelson, 1997.) tvrdilo se da, kada ispravimo tržišni neuspjeh masovne nezaposlenosti, tržišta djeluju učinkovito. Stoga – sa svojim implikacijama učinkovitosti – prevladava standardni neoklasični model. Neoklasična sinteza bila je jednostavno zahtjev, nada, pokušaj onih odanih tržišnom modelu da ograniče opseg potencijalne vladine intervencije. Bruce Greenwald i ja tvrdili smo da je daleko uvjerljivije pretpostaviti da postoje trajni propusti tržišta, čija je najočitija manifestacija masivna nezaposlenost, vrh "sante leda" koja se ne može ignorirati (Greenwald i Stiglitz, 1987.). Istraživanje ekonomije informacija pomoglo je pri objašnjavanju onoga što je krivo u standardnom neoklasičnom modelu; zašto može postojati ravnoteža nezaposlenosti,⁹ zašto se šokovi koje trpi ekonomija mogu pojačati i rezultirati ekonomijom koja djeluje daleko ispod svoga "potencijala" tijekom produljenih vremenskog razdoblja i ustrajanjem razina nezaposlenosti daleko većih od "uravnotežene" razine (Greenwald i Stiglitz, 1993.).

Od Keynesa i velike depresije, malo je ljudi vjerovalo u Sayov zakon po kojem bi povećanje ponude radne snage automatski dovelo do povećanja potražnje. Teorije koje su se pozivale na gorenavedeno, objašnjavale su da vladina intervencija može pomoći pri stabilizaciji ekonomije s manje nepostojanosti i većim razinama ravnoteže nezaposlenosti. Propisi protucikličke fiskalne i monetarne politike počeli su se učiti kao dio standardne makroekonomije

na sveučilištima diljem svijeta. No usprkos tome, zanimljivo je što (kad pogledamo podatke) vidimo da se vlade u manje razvijenim zemljama redovito upuštaju u prociklične fiskalne političke mjere. Još je gore to što smo vidjeli da IMF zagovara fiskalno i monetarno stezanje pred prijetjećom recesijom. Vidjeli smo kako takve političke mjere pogoršavaju recesiju u istočnoj Aziji te pomažu da ona preraste u depresiju od koje se neke zemlje tek trebaju u potpunosti oporaviti. IMF je isto tako uveo strategije za restrukturiranje financijskog tržišta, koje su negativno utjecale na makroekonomski učinak. U svojim strukturalnim programima prilagodbe, često je kombinirana liberalizacija trgovine s kamatnim stopama koje su bile tako visoke da bi stvaranje radnih mjesta i poduzeća bilo nemoguće čak i u najboljim ekonomskim okolnostima, a kamoli u nepovoljnijim okolnostima koje su prevladavale u većini zemalja u razvoju. Kako se zemlje pogođene time nisu mogle nadmetati s visokosubvencioniranom poljoprivrednom robom iz SAD i drugih zemalja, načela usporedne prednosti nisu završavala na način kakav predviđaju standardni udžbenici. Umjesto da se kreću od sektora niske produktivnosti do više produktivnosti, resursi su se jednostavno kretali od niske produktivnosti do nezaposlenosti.

I u tranzicijskim ekonomijama politički okvir često nije uspijevaio dovesti do stvaranja radnih mjesta. Čak iako je nedostatak sigurnosne mreže ukazivao na to da neki poslodavci ne otpuštaju svoje radnike, što je rezultiralo manje otvorenom nezaposlenošću nego što bi inače mogla biti, to je značilo da su radnici bili nedovoljno zaposleni i često neplaćeni. Sada znamo razorne učinke: BDP u Rusiji je 40 posto niži nego prije deset godina, a stopa siromaštva popela se sa 2 na više

⁹ Vidjeti obimnu literaturu o efikasnim plaćama (Stiglitz, 1974. i 1987.b; Shapiro i Stiglitz, 1984.), a većinom proizlazi iz problema nesavršenosti informacija.

od 40 posto. Privatizacija, koja je trebala biti temelj stvaranju bogatstva (i radnih mjesta), položila je temelje za pražnjenje aktive i uništavanje radnih mjesta.

Učestalo smo vidjeli začarani krug na djelu: s izrazito visokim stopama nezaposlenosti, smanjivanjem socijalne kohezije, popraćenim višestrukim društvenim manifestacijama od urbanog nasilja do nereda i građanskih sukoba, što je stvaralo neprivačno okruženje za ulaganje i otvaranje radnih mjesta. Vidjeli smo to u Indoneziji, za koju sam u prosincu 1997. godine predvidio da će u roku od šest mjeseci doći do političkoga i građanskog prevrata ukoliko se zadrže visokokontraktivne monetarne i fiskalne političke mjere. Na žalost, moje se predviđanje pokazalo i previše točnim.

Dok visoke kamatne stope sprečavaju otvaranje radnih mjesta, u slučaju visokozaduženih tvrtki velika povećanja kamatnih stopa doprinose ukidanju radnih mjesta – ponovno kao što smo vidjeli i u istočnoj Aziji. Takva povećanja tjeraju tvrtke u stečaj, čak i ako resursi naposljetku budu preusmjereni (iako u tom procesu može doći do znatnih gubitaka u aktivni i vrijednosti aktive), a u međuvremenu može doći do visoke nezaposlenosti. Nažalost, smanjenje kamatnih stopa u toj fazi ne ukida štetu: tvrtke u stečaju ne izlaze iz njega. Ovo je jedan u nizu važnih učinaka zaostajanja unutar tržišta rada.

U razvoju, tranziciji i krizi, ili čak u običnom ekonomskom trendu opadanja, tržišta ne vode automatski brzo do pune zaposlenosti. Sada je gotovo općenito poznato da vlada ima važnu ulogu u olakša-

vanju stvaranja radnih mjesta i održavanja ekonomije, uz punu zaposlenost. Sada znamo mnogo o tome kako kreirati učinkovite stimulatívne programe. Znamo da je monetarna politika učinkovitija u zadržavanju ekonomije u procvatu nego u stimuliranju ekonomije u recesiji, te da se stoga trebamo oslanjati na fiskalne mjere. Isto tako znamo mnogo o tome kako kreirati učinkovite fiskalne mjere, tj. mjere koje brzo djeluju, imaju visoke, umnožavajuće učinke i koje ne jačaju socijalne podjele u zemljama u kojima su takve podjele izražene.¹⁰ Primjer tome mogle bi biti političke mjere koje mijenjaju cijene da bi potaknule potrošnju i ulaganje tijekom razdoblja očekivane nezaposlenosti (u kojima su prikrivene cijene resursa niske), smanjujući ograničenja likvidnosti koja ograničavaju izdatke za ulaganja ili potrošnju.¹¹ Takve mjere su uistinu učinkovitije nego, primjerice, smanjenje poreza za bogate ili trajni krediti za poreze na ulaganje.

No bez obzira koliko dobro upravljamo ekonomijom, uvijek će biti trendova opadanja, a s njima i nezaposlenosti. Ipak, unatoč tome što znamo više o makroekonomskom upravljanju,¹² ekonomske krize su postale sve učestalije i dublje diljem svijeta: gotovo stotinu zemalja iskusilo je krize u posljednjoj četvrtini dvadesetog stoljeća. Vjerujem da postoje razlozi za to: promjene u globalnoj ekonomskoj arhitekturi, uključujući liberalizaciju tržišta kapitala, povećale su rizike i uzdigle ih iznad mogućnosti za njihovo prevladavanje u mnogim zemljama u razvoju. Stoga, iako zemlje treba potaknuti na stvaranje adekvatnih sigurnosnih mreža,¹³

¹⁰ To, naravno, nisu jedini poželjni rezultati koje stimulacijski paketi trebaju postići; oni bi isto tako trebali ojačati dugoročan položaj ekonomije, ili joj barem ne nanijeti nepotrebnú štetu.

¹¹ Ta ograničenja objašnjavaju se asimetrijama informacije (Stiglitz i Weiss, 1981.).

¹² Uistinu, u SAD-u, iako još uvijek postoje ekonomske fluktuacije, postoji malo dokaza o redovnom poslovnom ciklusu; ekspanzije su postale dulje, a kontrakcije kraće.

¹³ Iako istovremeno treba priznati neadekvatnost takvih sigurnosnih mreža (čak i u naprednim industrijskim zemljama) u poljoprivrednom sektoru i sektoru privatnih poduzetnika koji prevladavaju u manje razvijenim zemljama.

svatko tko se bavi zaposlenošću i doličnim radom mora brinuti zbog onih obilježja globalne ekonomske arhitekture koji doprinose nepostojanosti. Obratno, čini se izopačenim istovremeno zagovarati mjere koje povećavaju globalnu nepostojanost i protiviti se mjerama koje povećavaju sigurnost radnika. No zamjetljivo je da je upravo to stav koji su zauzeli zagovornici neoliberalnih doktrina.

Činjenica da postoje mnoge nesigurnosti u dinamici svake ekonomije, ukazuje na to da postoje i mnoge nesigurnosti u pogledu posljedica svake politike. Danas, naprimjer, ne znamo koliko će duboka biti recesija, ili kolika bi bila bez intervencije vlade. Svako odlučivanje mora uzeti u obzir te rizike; to vodi do procesa sekvencijskog odlučivanja, s revidiranjem politike kada nove informacije postanu dostupne. No strukture politike isto tako moraju uzeti u obzir neopozivosti i nelinearnosti, poput prethodno uočene činjenice da iako mala povećanja kamatnih stopa možda ne tjeraju tvrtku u stečaj, velika povećanja to mogu učiniti, što ima goleme implikacije na nestajanje organizacijskog kapitala, a naknadno smanjivanje kamatnih stopa ne može poništiti načinjenu štetu. Različite političke mjere povlače za sobom i različite rizike, a rizike snose različite grupe unutar društava. Nije iznenađujuće što političke mjere koje zagovaraju oni s financijskim interesom, rezultiraju neproporcionalnim udjelom rizika koji snose radnici.

U oblikovanju makroekonomske politike moramo biti usmjereni krajnjim ciljevima, a ne posrednim varijablama, tj. na zaposlenosti, rastu i životnom standardu, a ne kamatnim stopama, stopama inflacije ili tečaju valute. Takve su varijable važne samo u onoj mjeri u kojoj utječu na

varijable od temeljnog značaja. No, međutim, makroekonomske analize se tipično oblikuju oko razmjene između varijable koja je od izravnog značaja – danas su to zaposlenost i proizvodnja te posredne varijable: inflacije. *Tvrđi se da će viša inflacija dovesti do nižeg rasta, iako je teško pronaći dokaze da je takav odnos statistički i ekonomski važan za zemlje koje su, poput SAD, suočene s niskom inflacijom. Tvrđi se da je teško, kad inflacija jednom počne rasti, vratiti je na prijašnju razinu, a da je ekonomija na rubu provalije stabilnosti cijena, s kojeg je lako pasti. Opet, ne postoje dokazi za ovu "teoriju provalije". Naposljetku, tvrdi se da kad inflacija jednom počne, veoma je teško poništiti je. No dokazi pokazuju suprotno – da je "povećana Philipsova krivulja" linearna ili konveksna, a ne konkavna, barem za SAD (Stiglitz, 1997.).*

Nije čudno da je bilo tako malo analiza o razmjenama između varijabli od temeljnog značaja: iznimno je teško uspostaviti takve razmjene. No čak i kada bi se to moglo, analiza se mora usredotočiti na rizike: koji su rizici povezani s pretjerano agresivnim politikama? Koji su rizici povezani s nedovoljno agresivnim politikama? I tko snosi rizike? Trebalo bi biti jasno da alternativne politike prisiljavaju različite grupe unutar društva da snose te rizike.¹⁴ Iz toga slijedi da makroekonomska politika nije isključivo tehnička stvar, te se stoga ne bi smjela dodjeljivati tehnokratima. Još jasnije je da je, u najmanju ruku, problematično odrediti da o njoj odlučuje nezavisna središnja banka koja ne predstavlja različite grupe na koje utječe makropolitika, kojom dominiraju financijski interesi i koja poklanja malo, a možda i nimalo pažnje nezaposlenosti.

¹⁴ Priroda takvih rizika ovisi, naravno, o temeljnim strukturalnim odnosima. Naprimjer, ako je lako poništiti lagano povećanje u inflaciji (kao što se čini da dokazi pokazuju), tada bi trebali biti agresivniji (Stiglitz, 1997.; Council of Economic Advisers, 1996. i 1997.).

Briga za zaposlenost i radnike stoga nas navodi da zagovaramo ne samo snažne makroekonomske politike posvećene održavanju pune zaposlenosti, politike koje vode prema većoj ekonomskoj stabilnosti i snažnim sigurnosnim mrežama koje štite radnike od neizbježnih fluktuacija što postoje čak i u najboljim ekonomskim politikama, nego i institucionalne sporazume koji osiguravaju da interesi i problemi radnika budu adekvatno odraženi. Diljem svijeta, čak socijaldemokratske vlade nisu uspjele u tome, zbog prepuštanja nereprezentativnim i nezavisnim središnjim bankama. Postoji malo dokaza u prilog stavu da zemlje s nezavisnim središnjim bankama imaju brži razvoj, visoku zaposlenost, više životne standarde ili više stvarne plaće (ako je sve ostalo konstantno). Naravno, nije iznenađujuće to da nezavisna središnja banka, koja se usredotočuje isključivo na inflaciju, vodi do niže inflacije nego, kao što sam ranije izjavio, inflacija je samo posredna varijabla. Osim toga, čak i ako se slažemo s nezavisnošću, iz toga ne slijedi da bi se područje djelovanja središnje banke trebalo usredotočiti isključivo na inflaciju. Tvrdim da je šire područje federalnih rezervi, što uključuje i zaposlenost i rast, dobro služilo SAD. Iako se tvrdi da bi monetarna politika trebala uzeti u obzir zaposlenost i druge ciljeve, implicira se da ako je središnja banka nezavisna, njome ne bi trebali dominirati financijski interesi; radnici bi u tome trebali imati svoj glas, i to važan.

RAD KAO SREDSTVO NASUPROT CILJA TE RAZVOJ KAO TRANSFORMACIJA DRUŠTVA

Iako se veći dio ovoga članka usredotočuje na ekonomsku analizu, primjerice na institucije i politike koje doprinose povećanju zaposlenosti te na neprimjerenost neoliberalnog modela, bio bih namaran kada ne bih napomenuo da u pitanju nisu samo modeli toga kako ekonomija djeluje nego i njezini *ciljevi*. Kao što je ranije uočeno, veći dio neoliberalne doktrine promatra rad samo kao unos u proizvodnju, poput svakoga drugog unosa. No ukoliko je poboljšavanje životnog standarda cilj ekonomije, onda povećanje blagostanja radnika postaje samo po sebi cilj. Samo ukoliko se vjeruje da tržište vodi do učinkovitih rezultata, s pouzdanjem se ne mora obraćati pažnja na blagostanje radnika, u uvjerenju da će tržište obaviti sve potrebne razmjene.¹⁵

U drugom radu (Stiglitz, 1998.) tvrdio sam da je razvoj više nego samo akumulacija kapitala i smanjivanje iskrivljenja (neučinkovitosti) u ekonomiji. To je transformacija društva, odmak od tradicionalnih načina obavljanja poslova i tradicionalnih načina razmišljanja. Da je razvoj tek pitanje akumulacije kapitala, onda bi uspješan razvoj kao posljedicu prvenstveno imao to da zemlju učini atraktivnijom za kapital te da poveća "sigurnost" kapitala.¹⁶

No ako se razvoj temelji na nečem širem, onda moramo poklanjati barem jednaku pažnju radnicima i *njihovoj* sigurnosti. Moramo ih uvjeriti da će im promje-

¹⁵ Iako sam se usredotočio na nekoliko nedostataka tržišta, postoje i drugi nedostaci poput onih povezanih s obrazovanjem i obukom, s nesavršenim ugovaranjem i sl. (Arnott i Stiglitz, 1985.).

¹⁶ Ovdje stavljamo nastranu pitanje jesu li aktualne politike koje zagovara IMF uistinu uspjele u tome. Dokazivo je da je liberalizacija tržišta kapitala, iako je otvorila pristup kapitalu, isto tako dovela do povećane nestabilnosti, veće učestalosti kriza i u tom smislu, na globalnoj razini, možda zapravo i nije povećala "sigurnost" kapitala. Ima onih koji tvrde da namjera nije bila povećati sigurnost kapitala, nego povećati prihode od kapitala. Povećana pokretljivost kapitala, kao što je već napomenuto, ograničava opseg za oporezivanje kapitala i, uzevši u obzir veću mogućnost pojedinaca s većim prihodima i velikih korporacija da snose rizike, povećana rizičnost globalnoga ekonomskog okružja preraspodjeljuje prihod u njihovu korist.

na koristiti. No ako su oni izloženi povećanoj nesigurnosti i većoj nezaposlenosti, neće im ona koristiti, a mnoge od “reformatorskih” politika učinile su upravo to. S pozitivnije strane motreno, uspješan demokratski razvoj za posljedicu ima preispitivanje vlasti i sudjelovanje u odlučivanju – demokratska radna sredina,¹⁷ kao i demokratske političke procese. Posljedica toga su demokračićnije strukture vlasti na svim razinama.¹⁸

ULOGA MEĐUNARODNE ZAJEDNICE

Načela izložena u ovom članku dosada nisu bila radikalna, premda se mogu činiti takvima u terminima tržišno-fundamentalističkih doktrina koje prevladavaju u određenim krugovima. Ovaj odjeljak o ulozi međunarodne zajednice počinje s jednostavnom pretpostavkom koja ne bi trebala biti sporna, iako se bojim da bi se mogla učiniti takvom. Ta pretpostavka jest da međunarodna zajednica ne bi trebala zagovarati politike koje *osporavaju* gorenavedena načela. Pa ipak, međunarodna zajednica čini upravo to, i to putem mjera Washingtonskog konsenzusa koje prevladavaju u međunarodnim ekonomskim institucijama. Provode se makroekonomske politike koje rezultiraju nepotrebno visokom nezaposlenošću, s procikličnim monetarnim i fiskalnim mjerama, a najgore i najdramatičnije manifestacije toga dogodile su se u istočnoj Aziji. Međutim, onima koji su radili u zemljama u razvoju, njihovi učinci jasni su već godinama. Međunarodne ekonomske institucije zagovaraju financijske politike koje su zamijenile automatske stabilizatore s automatskim destabilizatorima. Kako ekonomije odlaze u recesiju, nedje-

lotvorni zajmovi se povećavaju a strogo provođenje standarda prikladnosti kapitala tjera banke na smanjivanje kredita, što automatski ubrzava pad. Zagovara se privatizacija starosnih mirovina, što izlaže starije osobe rizicima od kojih su inače mogli biti zaštićeni, i nameće im se troškove transakcija koji znatno smanjuju naknade koje stariji primaju, a obogaćuju pružatelje financijskih usluga. Ne samo da se zagovaraju politike poput liberalizacije tržišta kapitala koje izlažu zemlje golemim rizicima, kojima ne mogu dobro upravljati, nego se zagovara i “fleksibilnost tržišta rada”, zbog koje radnici još više podnose glavni teret nepovoljnih posljedica takve politike. Zahtjevima za pravo na kolektivno djelovanje protiv se (ili ih barem ne podržavaju) argumentima da bi to zadiralo u politiku – iako su u bezbroj drugih konteksta savršeno mirni dok čine isto. Ovo nije prigoda za pokušaj objašnjavanja zašto su dotične institucije zauzele takav stav iako, s obzirom na njihove upravljačke strukture, teško da je to iznenađujuće: njima upravljaju ministri financija i guverneri središnjih banaka, čiji interesi, perspektive i ideologije nisu uvijek skloni problemima radnika.

No mislim da bi međunarodna zajednica trebala otići i dalje. IMF je uspostavljen prije više od pola stoljeća, iz straha da će svijet ponovno potonuti u globalnu recesiju nakon završetka Drugoga svjetskog rata. IMF je trebao natjerati zemlje da provode ekspanzionističku politiku – priznajući da trendovi opadanja u jednoj zemlji imaju učinak pretakanja tih trendova u druge zemlje (negativno vanjsko svojstvo), te osigurati resurse s kojima bi to moglo biti učinjeno. IMF nije samo napustio svoje prvotno područje; izopa-

¹⁷ Postoje neki dokazi da demokračićnija radna sredina povećava ekonomsku učinkovitost (Blinder, 1998.; Levine, 1995.).

¹⁸ Nasuprot tome, IMF-u uvjetovanost često služi potkopavanju demokračićkih procesa, pogotovo kada se (kao u Koreji) uvjetovanost proteže dalje od pitanja koja su izravno povezana s krizom, prema ključnim političkim pitanjima (Feldstein, 1998.).

čeno se zauzeo za suprotnu stvar i prečesto osiguravao sredstva zemljama samo pod uvjetom da se bave kontrakcijskom politikom. Kao što je ranije napomenuto, mnoge zemlje u razvoju imaju procikličnu fiskalnu politiku. Ova izopačenost često ne proizlazi iz nedostatka znanja o modernoj ekonomiji nego iz nedostatka sredstava. Obično se kaže, banke vole posuđivati novac onima kojima ne treba njihov novac. Tako, kad zemlje u razvoju uđu u recesiju, banke povlače svoje zajmove, čime zaoštravaju trend opadanja. Stoga zemlje u razvoju mogu biti suočene ne samo s pretjeranim kamatnim stopama – pristojbama za rizik koje odražavaju iracionalan pesimizam koji je suprotnost pretjeranom veselju u doba procvata, nego mogu shvatiti da nisu u mogućnosti doći do kredita. Sada postoji značajna podrška za hipotezu da može doći do racioniranja kredita (Eaton i Gersovitz, 1981.), prisustvo čega se može objasniti teorijama o nesavršenoj i asimetričnoj informaciji (Stiglitz i Weiss, 1981.). Prisustvo takvog racioniranja kredita (ponekad se to naziva ograničenjima likvidnosti) pruža opravdanje za IMF, tj. opravdava zašto je potrebna međunarodna javna institucija. No nažalost, umjesto da osigurava potrebnu likvidnost zemljama u razvoju, koja bi im omogućila provođenje politike pune zaposlenosti, IMF tipično osigurava likvidnost zemljama samo pod uvjetom da vode kontrakcijsku politiku.

No postoji i bitnija kritika strategija IMF-a koja je usredotočena na trgovačke deficite zemalja. Zemljama s velikim trgovačkim deficitima kaže se da ih smanje, no nikad se ne kritizira zemlje koje održavaju trajne trgovačke viškove. Ako su deficiti porok, tada bi viškovi trebali biti vrlina. Po čemu se to razlikuje od Keynesove koncepcije? U njoj se zemlje s

viškovima smatraju izvorom problema, jer njihovo ustrajanje na visokim razinama štednje doprinosi “nedovoljnoj potrošnji” i nedovoljnosti ukupne potražnje, što prijeti globalnom prosperitetu. Čak se raspravljalo i o nametanju kazni zemljama s viškovima.

Čini se da moderniji IMF nije shvatio u čemu je stvar: zbroj svih trgovinskih viškova i deficita mora iznositi nulu, tako da ukoliko neke zemlje – poput Japana ili Kine – inzistiraju na tome da imaju velike viškove, druge zemlje moraju imati razmjerno velike deficite. Deficiti su poput vrućih krumpira: kada je jedna zemlja prisiljena eliminirati svoj deficit, on se mora pojaviti negdje u sustavu. Sa žarištem u trgovačkim deficitima, nije ni čudno da uvijek postoji prijetuća kriza negdje u svijetu.

Ova su pitanja danas postala urgentnija jer svijet klizi prema velikom usporavanju. Pitanje nije hoće li rast biti negativan: bit je u tome da globalna ekonomija djeluje znatno ispod svog potencijala, a jaz će neizbježno rezultirati povećanjima nezaposlenosti.

No postoji jednostavan lijek! Kao što je upravo napomenuto, problemi nedovoljnosti globalne ukupne potražnje bili su na umu Keynesu i ostalima u vrijeme kada je IMF uspostavljen. Postoji okvir za jačanje ukupne kupovne moći putem stvaranja SDR (*Special Drawing Rights*).¹⁹ Jedan način razmišljanja o ovome je slijedeći: pretpostavimo da narodi svijeta žele zadržati rezerve jednake fiksnom postotku svojih BDP; pri globalnom BDP približne vrijednosti od 40 trilijuna USD i rastom od oko 2 posto, ako rezerve iznose 5 posto BDP-a, ukupne rezerve bi rasle za 40 bilijuna USD godišnje. Uzevši u obzir viškove Kine i Japana, dvostruko veći broj bio bi realističniji. Godišnje izdavanje SDR u tom iznosu samo bi na-

¹⁹ *Special Drawing Rights* – rezervna aktiva IMF-a koju mogu podizati zemlje-članice. (Prim. prev.)

doknadilo kupovnu moć stavljenu na stranu u rezervama, i stoga ne bi izazivalo inflaciju. SDR bi se mogli koristiti za bavljenje globalnim interesima – od pomažanja najsiromašnijim zemljama do poboljšavanja svjetskog okruženja.

Protetkih nekoliko desetljeća IMF se usredotočio na spašavanje vjerovnika i promicanje neoliberalnih prioriteta. Vrijeme je da se IMF vrati svojoj prvotnoj misiji, tj. osiguravanju globalne likvidnosti da bi se omogućio održivi globalni razvoj, a s tim rastom i puna zaposlenost. No mislim da bi međunarodna zajednica trebala otići i dalje: nije dovoljno samo “ne štetiti” ili vratiti IMF njegovoj ulozi u promicanju globalnoga ekonomskog prosperiteta. Međunarodna zajednica trebala bi zagovarati *dostojan* rad, punu zaposlenost i bolje uvjete rada. Danas postoji i međunarodni nadzor zemalja, u smislu njihova pridržavanja međunarodnih normi za makroekonomske politike i financijske institucije. Članak IV. Konzultacija IMF-a prerastao je kontrolu toga pridržavaju li se zemlje dijelova sporazuma, te postao nametljiva kontrola niza političkih mjera. No dok neki makroekonomski pokazatelji privlače iznimnu pažnju, neki su drugi, poput razine zaposlenosti, razine plaća i nerazmjer u plaćama, posve zanemareni. Čvrsto sam uvjeren da informacija pomaže oblikovanju ponašanja: ako se usredotočimo na nezaposlenost, gotovo neizbježno ćemo pokušati osigurati da ona ostane unutar razumnih granica, a ukoliko ne ostane u okviru njih, istraživat ćemo zašto je to tako. Ako zahtijevamo da postoji “izjava o značaju rada” prije nego što se usvoje programi (kao što su strukturalni programi prilagodbe), tada će se vjerojatnije usvojiti političke mjere koje će minimalizirati negativna djelovanja na radnike.

Stručnjaci za tržište rada moraju provoditi kontrole. Krajnje je vrijeme da prihvatimo činjenicu da u ekonomskim

politikama postoje zamjene i da ne postoji jedinstvena, dominantna paretovska politika. Isto tako, trebali bismo prihvatiti da postoji znatna nesigurnost u pogledu posljedica ekonomskih politika i da, možda iznenađujuće, postoji i korelacija između onih s određenim perspektivama/interesima i dominantnih stavova o ekonomiji. Predstavnicima financijske zajednice bili su najgorljiviji zagovornici liberalizacije tržišta kapitala, i prelazili su preko nedostatka uvjerljivih empirijskih i teoretskih dokaza da ona povećava rast, ali i prisustva uvjerljivih dokaza da povećava i nestabilnost. Unutar ekonomske profesije, ekonomisti rado bili su najskeptičniji prema tvrdnjama da čak i umjerene minimalne plaće rezultiraju značajnom nezaposlenošću. No čak i ukoliko se ne prihvate otkrića Carda i Kruegera (1995.) da ne postoji negativan učinak, njihovi rezultati uvjerljivo pokazuju da, ukoliko negativni učinak i postoji, on nije velik.

Trebamo novi okvir za članak IV. Konzultacija, koji bi se izvodio s većom otvorenošću i transparentnošću i sa širim sudjelovanjem. Te konzultacije ne bi služile za nametanje uvjeta zemljama, nego za poboljšanje takvih dijaloga o ekonomskoj politici koji bi trebali biti ključni za demokraciju.

To je možda skromna reforma, ali to je i malen korak koji možemo poduzeti prema stvaranju ekonomskih politika koje promiču socijalnu pravdu i socijalno blagostanje.

ZAKLJUČNE PRIMJEDBE

Radna politika je u mnogim zemljama bila obuhvaćena širom ekonomskom politikom kojom su često dominirali komercijalni i financijski interesi. Oni koji brane takve interese uspješno su promovirali ideju da politike koje unapređuju svoje interese koriste svima – nova verzija ekonomije blagostanja koje se nužno širi s vrha naniže, a koje sugeriraju da radnici

ne moraju dugo čekati, ili možda uopće ne moraju čekati da bi osjetili blagodati te mudre politike. Oni tvrde da postoji jedinstvena, dominantna paretovska politika, i stoga se ekonomska politika može jednostavno povjeriti tehnokratima, čiji je posao oblikovanje te dominantne paretovske politike. Predugo je radna snaga pristajala na to, ponekad postajući učinkovitiji zagovornik dominantne paretovske politike od onih čijim je interesima ona služila.

Ono što prizivam nije povratak klasičnoj borbi, nego jednostavno priznavanje starih načela: postoje razmjene; postoji nesigurnost; različite politike različito utječu na različite grupe; uloga ekonomskog savjetnika jest obavijestiti kreatore politike o posljedicama različitih odluka, a uloga političkog procesa jest donošenje tih odluka.

Činjenica da su ta načela često bila potkopavana, ima neke važne implikacije. Iako svi strastveno govorimo o važnosti demokratskih načela, isto tako moramo priznati da su naše demokracije nesavršene, i da se glasovi nekih grupa čuju glasnije od glasova drugih. U areni međunarodne ekonomske politike glasovi komercijalnih i financijskih interesa čuju se znatno glasnije od interesa radnika i potrošača. Kao što sam upravo napomenuo, oni su pokušali uvjeriti druge, s iznimnim uspjehom, da ne postoji sukob interesa – što znači da nema razmjena. No posljedice govore same za sebe: rastuće nezadovoljstvo s politikama reforme²⁰ djelomično je posljedica i činjenice da su toliki zapravo završili gore nego ranije. U Meksiku, naprimjer, prihodi 30% najsiromašnijeg stanovništva zapravo su

se smanjili tijekom posljednjih 16 godina. Sva povećanja prihoda (odražena u povećanju *prosječnog* BDP po glavi stanovnika) dogodila su se među 30% najbogatijih, a pogotovo između 10% onih zaista najbogatijih. Prema podacima Inter-American Development Bank, nijedna zemlja Latinske Amerike (za koju su dostupni podaci o distribuciji prihoda) ne može se pohvaliti smanjenjem nejednakosti prihoda tijekom devedesetih godina dvadesetog stoljeća (IDB, 2000.).

Vlade i međunarodne ekonomske institucije, koje su *međuvladine* javne institucije,²¹ igraju značajnu ulogu u određivanju ekonomskog okvira (uključujući i ona pitanja koja utječu na radne odnose). Stoga se politika ne može odvojiti od ekonomije, jer su one intimno isprepletene. To je shvatio i Teddy Roosevelt na prijelazu prošloga stoljeća. Njegov napad na trustove nije bio motiviran gubitkom učinkovitosti zbog Harbergerova trokuta što je bio rezultat monopolske moći, nego gubitkom demokracije zbog koncentracije političke moći koja proizlazi iz koncentracije ekonomske moći. Strožiji zakoni koji se odnose na koncentraciju medijske moći odražavaju slične razloge za zabrinutost. Pa ipak, ekonomske politike, što su ih često promicale međunarodne institucije, rezultirale su slabljenjem srednje klase i povećanjem ekonomske moći. Kada se nacionalni monopoli prodaju prije uspostavljanja učinkovitih regulacijskih i protustrustovnih institucija, oni koji imaju te monopolske moći koristit će svoje bogatstvo da ih produže. Bill Gates i John D. Rockefelleri ovoga svijeta očito nisu najžešći zagovornici konkurentne politike! Međuigra politike

²⁰ Za Latinsku Ameriku, studija IDB sugerira da 60% stanovništva misli da je ekonomija u nevolji, a 70% ne vidi mogućnost za poboljšanje u bližoj budućnosti (IDB, 2000.).

²¹ One su odigrale značajnu ulogu u ponavljanju mita da postoji jedinstvena paretovska dominantna strategija – i ideje da je ekonomska politika apolitična. Ne samo da ne bi trebale ulaziti u politička pitanja (iako to rade redovno i neizbježno), one o vladama zemalja članica govore kao o dioničarima, što sugerira da su sličnije korporacijama nego političkim institucijama.

i ekonomije najdramatičnije se mogla vidjeti u Rusiji, u kojoj je proces privatizacije rezultirao uništavanjem srednje klase i stvaranjem izrazitih nejednakosti i oligarhije koja će, ako želi uspostaviti vladavinu prava, koristiti svoje bogatstvo i moć, pokušavajući osigurati da vladavina prava favorizira samu sebe.²²

U ovom članku pokušao sam proširiti diskusiju iza ograničenja ekonomije: postoje propusti tržišta i postoji uloga vlade u korigiranju tih propusta. Sama tržišta mogu doživjeti neuspjeh, i to ne samo u stvaranju pune zaposlenosti nego i u osiguravanju prave vrste radnih uvjeta. Postoje nesavršenosti konkurencije i nesavršenosti korporacijskog upravljanja, a zakoni koji daju radnicima pravo na udruživanje i kolektivno pregovaranje, mogu služiti i za vraćanje ravnoteže i jačanje ukupne ekonomske učinkovitosti.

Napredne industrijalizirane zemlje razvile su niz institucija – uključujući i snažnu, nezavisnu akademiju, institute za teoretska istraživanja i nevladine organizacije, koje izražavaju šire nacionalne probleme, interese potrošača i radnika, te koje ograničavaju opseg specijalnih interesa, pa makar i na nesavršen način. No to nije slučaj u mnogim zemljama u razvoju. Pa ipak, u tim zemljama u pitanju nije samo ekonomska učinkovitost nego i vrsta društva u koju će se one razviti, te stvaranje ili opstanak smislene političke demokracije. Drugim riječima, distribucija prihoda i stvaranje institucija koje učinkovito izražavaju brige radnika, bitni su ne samo zbog ekonomske učinkovitosti nego i zbog dinamike političke i ekonomske promjene. Razmotrimo samo jedan primjer: agrarnu reformu. U mnogim zemljama svijeta zemljište je izrazito ne-

pravično raspodijeljeno i većina zemljišta održava se napoličarenjem. Udjel od 50% što ga zemljoradnici moraju platiti, oslabljuje poticaje. No kad bi vlada nametnula porez od 50%, međunarodne ekonomske institucije glasno bi progovorile o slabljenju poticaja. Prividan nedostatak zabrinutosti IMF-a²³ i nije iznenađujući: agrarna bi reforma poremetila uspostavljene ekonomske interese i mogla dovesti u pitanje postojeća vlasnička prava, bez obzira na to kako su ta prava na vlasništvo uspostavljena. Može se dati čak i snažniji argument za agrarnu reformu: nekoliko najuspješnijih zemalja u razvoju provelo je velike agrarne reforme prije, ili u ranim fazama svoje razvojne transformacije. Kada se interesi sindikata poklapaju s interesima bezemljaša,²⁴ udruženi oni mogu biti snažan poticaj za agrarnu reformu.

Razvoj znači više nego samo gomilanja kapitala i jačanje učinkovitosti dodjeljivanja resursa; razvoj znači transformaciju društva. Pravičan, održiv i demokratski razvoj zahtijeva osnovna radnička prava, uključujući slobodu udruživanja i kolektivno pregovaranje.

Ako ćemo mi, kao međunarodna zajednica, promicati pravičan, održiv i demokratski razvoj – razvoj koji promiče društveno blagostanje i pridržava se osnovnih načela socijalne pravde, onda moramo reformirati i međunarodnu ekonomsku arhitekturu. Moramo glasnije progovoriti protiv politika koje djeluju protiv interesa radnika. U najmanju ruku, moramo ukazati na razmjene i ustrajati na demokratskim procesima, u smislu određivanja kako se donose ekonomske odluke. Jer, predugo šutimo o tim pitanjima, a posljedice su ozbiljne.

²² Vidjeti Hoff i Stiglitz (2001.) za raspravu o tome kako su makroekonomske i druge politike izazvale političke mjere smanjivanja aktive umjesto stvaranja bogatstva, i time povećale vjerojatnost uspjeha politika koje su srodnije prvome nego drugome.

²³ Svjetska banka je zapravo počela promicati agrarne reforme koje se temelje na tržištu.

²⁴ Agrarna reforma smanjuje migracijski pritisak, što vodi do silaznog pritiska na urbane plaće.

LITERATURA

- Arnott, R. J., Stiglitz, J. E. (1985.) Labor turnover, wage structure and moral hazard: The inefficiency of competitive markets, *Journal of Labor Economics* 3(4):434–462.
- Blinder, A. S. (ed.) (1990.) *Paying for productivity: A look at the evidence*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Bruno, M., Easterly, W. (1996.) Inflation and growth: In search of a stable relationship, *Federal Reserve Bank of St. Louis Review* 78(3):139–146.
- Card, D., Krueger, A. B. (1995.) *Myth and measurement: The new economics of the minimum wage*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Council of Economic Advisers (1997.) *Economic Report of the President*. Washington, D.C.
- Council of Economic Advisers (1996.) *Economic Report of the President*. Washington, D.C.
- Diamond, P. (1971.) A model of price adjustment, *Journal of Economic Theory* 3: 156–168.
- Eaton, J., Gersovitz, M. (1981.) Debt with potential repudiation: Theoretical and empirical analysis, *The Review of Economic Studies* 48(2):289–309.
- Feldstein, M. (1998.) Refocusing the IMF, *Foreign Affairs* 77(2):20–33.
- Greenwald, B. C., Stiglitz, J. E. (1993.) Financial market imperfections and business cycles, *Quarterly Journal of Economics* 108(1):77–114.
- Greenwald, B. C., Stiglitz, J. E. (1987.) Keynesian, new Keynesian and new classical economics, *Oxford Economic Papers* 39(1): 119–133.
- Greenwald, B. C., Stiglitz, J. E. (1986.) Externalities in economies with imperfect information and incomplete markets, *Quarterly Journal of Economics* 101(2):229–264.
- Hoff, K., Stiglitz, J. E. (2001.) Modern economic theory and development, in: G. Meier and J. E. Stiglitz (eds.) *Frontiers of development economics: The future in perspective*. Oxford: Oxford University Press.
- IDB (Inter-American Development Bank) (2000.) *Economic and social progress in Latin America: Development beyond economics*. IPES 2000. Washington, D.C.
- Levine, D. I. (1995.) *Reinventing the workplace: How business and employees can both win*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Murthi, M., Orszag, M. J., Orszag, P. R. (1999.) *The charge ratio on individual accounts: Lessons from the U.K. experience*. Birbeck College Working Paper 99–2. London: University of London, Mar. [Available at <http://www.econ.bbk.ac.uk/ukcosts>].
- Orszag, P. R., Stiglitz, J. E. (2001.) Rethinking pension reform: Ten myths about social security systems, in: R. Holzmann and J. E. Stiglitz (eds.) *New ideas about old age security: Toward sustainable pension systems in the 21st century*. Washington, D.C.: World Bank.
- Samuelson, P. (1997.) *Economics: The Original 1948. Edition*. New York, NY: McGraw-Hill Professional.
- Shapiro, C., Stiglitz, J. E. (1984.) Equilibrium unemployment as a worker discipline device, *American Economic Review* 74(3): 433–444.
- Stiglitz, J. E. (1998.) *Towards a new paradigm for development: Strategies, policies and processes*. Ninth Raul Prebisch Lecture, delivered at the Palais des Nations, Geneva, 19 Oct., UNCTAD.
- Stiglitz, J. E. (1997.) Reflections on the natural rate hypothesis, *Journal of Economic Perspectives* 11(1):3–10.
- Stiglitz, J. E. (1989.) The economic role of the State: Efficiency and effectiveness, in: A. Heertje (ed.) *The economic role of the State*. Oxford: Basil Blackwell.
- Stiglitz, J. E. (1987.a) The causes and consequences of the dependence of quality on prices, *Journal of Economic Literature* 25(1):1–48.
- Stiglitz, J. E. (1987.b) Design of labor contracts: Economics of incentives and risk-sharing, in: Haig Nalbantian (ed.) *Incentives, cooperation and risk sharing*. Totowa, NJ: Rowman & Allanheld.
- Stiglitz, J. E. (1985.a) Credit markets and the control of capital, *Journal of Money, Credit and Banking* 17(2):133–152.

- Stiglitz, J. E. (1985.b) Equilibrium wage distributions, *Economic Journal* 95(379): 595–618.
- Stiglitz, J. E. (1983.a) Some aspects of the taxation of capital gains, *Journal of Public Economics* 21:257–294.
- Stiglitz, J. E. (1983.b) Public goods in open economies with heterogeneous individuals, in: J. F. Thise and H. G. Zoller (eds.) *Locational analysis of public facilities*. Amsterdam: North-Holland Publishing Company.
- Stiglitz, J. E. (1974.) Alternative theories of wage determination and unemployment in LDCs: The Labor Turnover Model, *Quarterly Journal of Economics* 88(2):194–227.
- Stiglitz, J. E., Weiss, A. (1981.) Credit rationing in markets with imperfect information, *American Economic Review* 71(3): 393–410.
- World Bank (2000.) *World Development Report, 2000./2001: Attacking poverty*. Washington, D.C.

Prevela s engleskog jezika
Marijana Javornik Čubrić

Summary

EMPLOYMENT, SOCIAL JUSTICE AND SOCIETAL WEL-BEING

Joseph E. Stiglitz

Columbia University
New York City, NJ, USA

The purpose of economic activity is to increase the well-being of individuals, and employment is central to that well-being. Both propositions seem obvious. Yet economic policies often go against workers' interests. The explanation, Stiglitz argues lies in the commodification of labour in neoclassical economics, compounded by pervasive market failures, the political under-representation of labour and widespread advocacy of "market-friendly" policies that assume efficiency issues can be addressed in isolation from equity and distributional issues. Governments – and, in a broader sense, the international community – have a key role to play in ensuring that development means more than the accumulation of capital.

Key words: neoclassics economics, market, employment, social justice, societal well-being.