

Mandat, osnovne funkcije i upravljanje u MMF-u

1. Mandat

Na konferenciji posvećenoj definiranju novog međunarodnog monetarnog sustava, koja je održana u Bretton Woodsu (u SAD, 1944. godine), dogovoreno je sljedeće:

- da se uspostavi novi međunarodni monetarni sustav s režimom fiksnih deviznih tečajeva po kojem su središnje banke obvezne da interveniraju (kupuju/prodaju domaću valutu) na deviznom tržištu da bi održale fiksni devizni tečaj,
- da se osnuje međunarodna financijska institucija s jasnim ciljevima i zadacima u tom sustavu,
- da se osiguraju međunarodne monetarne rezerve za funkcioniranje sustava prilagođavanja (ili podešavanja) platne bilance.

Novi međunarodni monetarni sustav koji se tada uspostavio poznat je pod nazivom Bretton Woodski sustav. Prepoznatljivo je da je tada zamišljena međunarodna financijska institucija s jasnim ciljevima i zadacima, u stvari, Međunarodni monetarni fond – MMF, koji operativno djeluje sedmu deceniju, počevši od 1945. godine. Novo međunarodno priznato sredstvo pričuva je kreirano 1969. godine pod pokroviteljstvom i strogim pravilima MMF-a, a s prilično složenim nazivom – specijalna prava vučenja (međunarodna oznaka SDR ili XDR). Specijalna prava vučenja imaju neizmijenjenu osnovnu ulogu i danas – da služe kao svjetski priznato sredstvo pričuva, koriste se u svim transakcijama MMF-a sa članicama i služe kao izvještajna i obračunska jedinica MMF-a.

Svrha postojanja MMF-a nalazi se u opisu mandata MMF-a:

- da unaprijedi međunarodnu monetarnu suradnju putem trajno uspostavljene institucije koja osigurava mehanizam konzultacija i suradnje u vezi s međunarodnim monetarnim problemima;
- da osigura uravnotežen rast međunarodne trgovine i time doprinese povećanju zaposlenosti i realnog dohotka, kao i razvoju proizvodnih resursa, kao primarnih ciljeva ekonomske politike svih članica;
- da osigura stabilnost deviznih tečajeva održavajući uređen sustav između članica uz izbjegavanje konkurentskih deprecijacija deviznih tečajeva;
- da pomogne na uspostavljanju multilateralnog sustava plaćanja u vezi s tekućim transakcijama između članica i na uklanjanju deviznih ograničenja koja predstavljaju prepreku rastu svjetske trgovine;
- da kod članica stvori uvjerenje (povjerenje, sigurnost) da će im financijska sredstva iz općih izvora sredstava MMF-a biti trenutno raspoloživa pod adekvatnim osiguranjem, kako bi članice izvršile korekcije platne bilance, ali bez preduzimanja mjera štetnih za nacionalni ili međunarodni prosperitet;
- da skрати trajanje i umanjí stupanj neravnoteža u međunarodnim platnim bilancama članica.

Izvor za mandat MMF-a: IMF's Articles of Agreement,
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/index.htm>

Pored brojnosti članstva (što znači da su skoro sve zemlje svijeta članice MMF-a) postoje dva bitna razloga zbog kojih je MMF posebna međunarodna financijska institucija u svijetu:

1. spremnost da svim članicama u najkraćem roku pruži financijsku pomoć za otklanjanje makroekonomskih (fundamentalnih) neravnoteža,

2. obveza MMF-a da vrši redovan i sveobuhvatan nadzor makroekonomskih sustava svih članica.

2. Osnovne funkcije MMF-a

2.1. Spremnost MMF-a da svim članicama u najkraćem roku pruži financijsku pomoć – Financijska funkcija MMF-a

Kada se određena zemlja članica MMF-a suoči s fundamentalnom makroekonomskom neravnotežom, tada se u rješenje problema, na njen poziv, uključuje MMF. MMF kroz pregovore sa članicom donosi okvirni program koji sadrži makroekonomske mjere i politike koje članica treba da usvoji i sprovede, kao i uvjete koje treba da ispuni kako bi MMF odobrio odgovarajuću financijsku pomoć. Zbog navedene spremnosti da u najkraćem roku članicama pruži financijsku (i savjetodavnu) podršku, za MMF se na engleskom jeziku kaže da je «Stand-by Lender». Riječ «stand-by», se na našim jezicima može opisno objasniti: stajati uz nekoga kao podrška na koju može trenutno računati; riječ se u izvornom obliku uobičajeno koristi u našim jezicima, iako se koristi i kao naziv jedne vrste kredita/financijske pomoći koju MMF odobrava, a to je „stand-by aranžman“.

Poznato je da je od iznosa financijske pomoći MMF-a mnogo važnija poruka koja se upućuje svim ostalim bilateralnim i multilateralnim investitorima – da se zemlja obvezala da će izvršiti potrebne reforme gospodarskoga sustava, tj. da će izvršiti potrebne strukturne reforme i unapređenje cjelokupnog institucijskog okvira. Financijska pomoć od MMF-a obično nije dovoljna za rješenje svih problema, ali predstavlja svojevrstan katalizator, jer pokreće financiranje od drugih institucija ili zemalja. Iz perspektive zemalja u razvoju, u rješenje problema se obično uključuje druga Bretton Woodska institucija, Svjetska banka, čija je pomoć komplementarna pomoći od MMF-a. Što se tiče europskih zemalja kojima je potrebna pomoć MMF-a a koje teže pristupanju u članstvo Europske unije – EU, tu je i makrofinancijska pomoć EU (financijska sredstva se osiguravaju preko Europske komisije). Makrofinancijska pomoć EU se odobrava isključivo po ispunjenju uvjeta i po ocjeni ostvarenog napretka u okviru financijskog aranžmana s MMF-om.

Pregled vrsta financijskih pomoći/kredita MMF-a dat je na internet stranici:

<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/eng/list.aspx>

2.2. Obveza MMF-a da vrši redovan i sveobuhvatan nadzor makroekonomskih sustava svih članica – Funkcija nadzora MMF-a

Osnova po kojoj je MMF ovlašten da vrši funkciju nadzora (engl. „surveillance“) jednako za sve zemlje članice, sadržana je u člancima IV, VIII i XIV Statuta MMF-a (Articles of Agreement, www.imf.org), kao i u „Odluci o vršenju nadzora nad politikama deviznih tečajeva“ koju je usvojio Izvršni odbor (Board of Executive Directors) MMF-a 1977. godine. Time je MMF zakonski ovlašten da vrši nadzor da li članice poštuju prihvaćenu obvezu da će voditi ekonomsku politiku koja je u skladu s osnovnim ciljevima/mandatom MMF-a.

Kada se govori o funkciji nadzora MMF-a, tada se pod tim podrazumijevaju **obvezne, bilateralne i redovne konzultacije po članku IV Statuta**. Standarno se izvode godišnje (iako u praksi cijeli ciklus može da traje 15 mjeseci).

Šta je definirano člankom IV Statuta?

Od svake članice se zahtijeva da, u suradnji s MMF-om i drugim članicama, vodi ekonomsku politiku i preduzima mjere za osiguranje uređenog sustava međusobne razmjene i stabilnog sustava deviznih tečajeva. Eksplicitno je navedeno da se od svake članice zahtijeva da kao osnovne ciljeve ekonomske politike postavi: 1) uravnotežen ekonomski rast uz prihvatljivu stabilnost cijena, 2) stabilan monetarni sustav, 3) izbjegavanje ili uzdržavanje od: manipulacija deviznim tečajevima, sprečavanja efikasnog prilagođavanja platne bilance i ostvarenja konkurentskih prednosti u odnosu na druge članice, 4) provođenje politika deviznih tečajeva koje su u skladu s odredbama članka IV Statuta.

Daljim odredbama ovog članka je: 1) članicama dozvoljeno da po sopstvenom izboru definiraju režim deviznih tečajeva, osim u slučaju vezanosti vrijednosti domaće valute za zlato gdje je potrebna suglasnost od MMF-a, 2) dano ovlaštenje MMF-u da nadzire međunarodni monetarni sustav u smislu efikasnog funkcioniranja i usuglašenosti svake članice s prethodno navedenim ciljevima, 3) definirano da MMF razvije čvrst nadzor nad politikama deviznih tečajeva članica, te usvoji principe po kojima će se članice rukovoditi u provođenju navedenih politika, 4) definirano da će sve članice osigurati sve neophodne informacije MMF-u u vršenju funkcije nadzora, kao i da će se redovno konzultirati s MMF-om na zahtjev te institucije.

Šta je definirano člankom VIII Statuta?

Uspostavljena je pravna osnova za obvezu zemalja da: 1) održavaju konvertibilnost svojih valuta kupujući je od članica (na njihov zahtjev) koje drže njihovu valutu, 2) omoguće trgovinsku razmjenu bez primjene restriktivnih ili diskriminatornih mjera (osim u slučaju kada MMF to odobri kao privremene mjere za potrebe platne bilance) i 3) da MMF-u osigura adekvatne informacije u tom smislu.

Šta je definirano člankom XIV Statuta?

Definira se tzv. „prelazni aranžman“ za zemlje koje još uvijek nisu prihvatile obveze po članku VIII. Prilikom pristupanja članstvu MMF-a, zemlja obavještava MMF da li će prihvatiti definicije iz članka XIV o privremenom prelaznom aranžmanu ili je spremna da prihvati obveze navedene člankom VIII. Pod prelaznim aranžmanom se podrazumijeva da zemlja privremeno održava određene restrikcije u međunarodnim plaćanjima po tekućem računu platne bilance, ali da će raditi na izmjeni uvjeta i da će ukloniti restrikcije što prije to dozvole okolnosti.

Tijek aktivnosti obveznih, bilateralnih i redovnih konzultacija po članku IV

1) Misija MMF-a, koju čini određena grupa osoblja institucije i jedan član osoblja ureda Izvršnog direktora izborne grupe¹ kojoj zemlja pripada, dolazi u posjetu zemlji koja je predmet bilateralnih konzultacija. Konzultacije traju 2-3 tjedna, a vrše se sa zvaničnim predstavnicima zemlje, kao i s predstavnicima privatnog sektora, udruge radnika (sindikata), nevladinim i regijskim organizacijama i članovima akademske zajednice.

2) Na kraju posjete, članovi misije MMF-a obavljaju završnu diskusiju i predočavaju zvaničnim predstavnicima članice preliminarne nalaz o stanju ekonomije, rizicima za eventualno izbijanje krize, buduće izglede/očekivanja/prognoze, te na kraju predlažu preporuke.

3) Po povratku u sjedište MMF-a, osoblje sačinjava izvješće (u roku od najviše tri mjeseca) koje se zajedno s izvješćem nadležnog izvršnog direktora upućuje na sjednicu Izvršnog odbora.

4) Na sjednici Izvršnog odbora, nakon diskusije, zaključuju se izvršene konzultacije po članku IV (ili VIII i XIV ako su u pitanju) tako što se usvajaju podnesena izvješća i predlaže se termin sljedećih konzultacija. Zvaničnim predstavnicima članice se dostavlja rezime diskusije. Ukoliko

¹ Da bi se olakšalo operativno upravljanje u MMF-u, zemlje se svrstavaju u izborne grupe ili konstituence, po svom izboru. Izvršni odbor broji 24 direktora, od kojih pet postavljaju vodeće zemlje svijeta (SAD, Japan, V. Britanija, Francuska i Njemačka), ostalih 19 direktora se biraju iz izbornih grupa – konstitueneci.

su predstavnici članice suglasni sa sadržajem izvješća (a to praktično znači da nisu eksplicitno, u pisanoj formi, dostavili primjedbe MMF-u), slijedi javno objavljivanje usvojenih izvješća.

Najveći značaj bilateralnog nadzora tj. redovnih konzultacija po članku IV, ogleda se u kontinuiranom i sveobuhvatnom praćenju i analizi makroekonomskih pokazatelja, što je sadržano u krajnjem rezultatu konzultacija – **izvješću i preporukama**, koji se **javno objavljuju za svaku zemlju**. Korisnici objavljenih pokazatelja i informacija su analitičari sa svjetskih financijskih tržišta, agencije za određivanje rejtinga zemalja čije analize utječu na očekivanja investitora i visinu premije za kreditni rizik zemlje prilikom određivanja cijene njenog duga.

Izvješća o redovnim konzultacijama po članku IV za svaku zemlju članicu dostupna su na internet stranici MMF-a <http://www.imf.org/external/country/index.htm>.

3. Upravljanje u MMF-u

MMF je institucija koja je odgovorna (podnosi račun) vladama 188 zemalja članica. Institucijom upravlja:

- Upravni odbor ili Odbor guvernera (Board of Governors),
- Izvršni odbor ili Odbor izvršnih direktora (Board of Executive Directors),
- Generalni direktor s pomoćnicima/zamjenicima.

Upravni odbor ili Odbor guvernera je, u skladu sa Statutom MMF-a, najviše upravljačko tijelo, koje ima izravnu vezu sa zemljama članicama. Svaka zemlja članica MMF-a u Odbor guvernera imenuje svog predstavnika koji se naziva guverner u MMF-u (a obvezno i zamjenika guvernera u MMF-u); uobičajeno je da zemlje delegiraju ministra financija ili guvernera središnje banke ili funkcionara sličnog ranga za navedenu funkciju. Imenovani guverneri (zamjenici) nemaju svakodnevne radne obveze u MMF-u. Mandat delegiranih guvernera traje do momenta dok članica ne imenuje novog.

Odbor guvernera MMF-a se sastaje redovno, jednom godišnje, obično u rujnu ili listopadu. Od 1953. godine, uspostavila se praksa da se dva uzastopna godišnja zasjedanja održavaju u sjedištu institucije (u Washingtonu, SAD), a svako treće zasjedanje održava se u jednoj od zemalja članica. Osnovne nadležnosti Odbora guvernera MMF-a su:

- odobravanje prijema u ili isključenja iz članstva,
- odlučivanje o visini kvota,
- donošenje amandmana na Statut,
- usvajanje proračuna i financijskih izvješća.

Potreban kvorum za glasanje u Odboru guvernera iznosi najmanje dvije trećine od ukupne glasačke moći u MMF-u. Guverneri imaju mogućnost da glasaju bez održavanja sastanka, o čemu postoji posebna procedura. Iz svih navedenih razloga, Odbor guvernera MMF-a je prenio na Izvršni odbor ili Odbor izvršnih direktora odlučivanje u vezi s operativnim radom i politikom institucije.

Izvršni odbor ili Odbor izvršnih direktora rukovodi dnevnim, operativnim aktivnostima MMF-a. Da bi se olakšalo operativno upravljanje, u MMF-u postoji sustav izbornih ili glasačkih grupa zemalja (konstituenci) iz kojih se imenuju izvršni direktori koji predstavljaju određenu grupu zemalja na sastancima Izvršnog odbora. Izborne ili glasačke grupe zemalja (konstituence) formiraju se po slobodnom izboru, na osnovi političkih ili drugih sličnosti ili specifičnosti (posebnosti), kao i na osnovi regijske pripadnosti.

Izvršni odbor se sastoji od ukupno 24 izvršna direktora. Pet vodećih zemalja svijeta (SAD, Japan, V. Britanija, Njemačka i Francuska, koje su ujedno najveći dioničari MMF-a – imaju najveće kvote a samim tim i najveću glasačku moć), imenuju po jednog izvršnog direktora. Od ostalih 19, Saudijska Arabija, Rusija i Kina imaju mogućnost da same izaberu izvršne direktore. Preostalih 16 izvršnih direktora bira oko 180 zemalja koje su svrstane u izborne grupe/konstituce, tako da navedeni izvršni direktori reprezentiraju sve zemlje određene izborne grupe/konstituce.

Generalni direktor MMF-a je glavni izvršni funkcionar i predsjedatelj Izvršnog odbora, ali bez prava glasa osim u slučaju neriješene situacije. Generalnom direktoru pomažu u radu ukupno četiri pomoćnika/zamjenika od kojih je jedan prvi zamjenik/pomoćnik generalnog direktora. Izvršni odbor bira generalnog direktora, a od osnivanja Bretton Woodske institucije je uspostavljena praksa da je generalni direktor MMF-a iz Europe, a predsjednik Svjetske banke iz SAD-a.

Upravljanje, kao i glasačka moć se u MMF-u (slično i u svim financijskim institucijama u svijetu) zasniva na visini uplaćenog i upisanog kapitala članova institucije. U slučaju MMF-a, za ukupan uplaćeni i upisani kapital koristi se naziv **Račun općih izvora sredstava (General Resources Account - GRA)**, dok se pojedinačni dio svake članice naziva **kvota**. **Kvota** članica se izražavaju u SDR, a **određuju**:

- 1) kreditni potencijal MMF-a,
- 2) glasačku moć članice,
- 3) visinu kreditnog zaduženja članice od MMF-a,
- 4) pripadajući dio ukupnog iznosa odobrene alokacije SDR.

Određivanje agregatne kvote, kao i formule za određivanje pojedinačnih kvota članicama, u nadležnosti je Odbora guvernera MMF-a. Kvote se redovno preispituju svakih pet godina.

Detaljnije se može pogledati na internet stranici MMF-a:

<http://www.imf.org/external/about/govern.htm>

<http://www.imf.org/external/about/quotas.htm>

Glasačka moć odražava udjel članice – njenu kvotu u agregatnoj kvoti MMF-a (ukupnom kapitalu). Svaka članica prilikom učlanjenja dobija 250 osnovnih glasova i po jedan glas na svakih 100.000 SDR-a od iznosa vlastite kvote. Najveći dioničari su upravo one članice koje samostalno imenuju svoje izvršne direktore u Izvršni odbor MMF-a.