

Мандат, основне функције и управљање у ММФ-у

1. Мандат

На конференцији посвећеној дефинисању новог међународног монетарног система, која је одржана у Бретонвудсу (у САД, 1944. године), договорено је следеће:

- да се успостави нови међународни монетарни систем са режимом фиксних девизних курсева по којем су централне банке обавезне да интервенишу (купују/продају домаћу валуту) на девизном тржишту да би одржале фиксни девизни курс,
- да се оснује међународна финансијска институција са јасним циљевима и задацима у том систему,
- да се обезбиједе међународне монетарне резерве за функционисање система прилагођавања (или подешавања) платног биланса.

Нови међународни монетарни систем који се тада успоставио познат је под називом Бретонвудски систем. Препознатљиво је да је тада замишљена међународна финансијска институција са јасним циљевима и задацима, у ствари, Међународни монетарни фонд – ММФ, који оперативно дјелује седму деценију, почевши од 1945. године. Ново међународно признато средство резерви је креирано 1969. године под покровитељством и строгим правилима ММФ-а, а са прилично сложеним називом – специјална права вучења (међународна ознака SDR или XDR). Специјална права вучења имају неизмијењену основну улогу и данас – да служе као свјетски признато средство резерви, користе се у свим трансакцијама ММФ-а са чланицама и служе као извјештајна и обрачунска јединица ММФ-а.

Сврха постојања ММФ-а налази се у опису мандата ММФ-а:

- да унаприједи међународну монетарну сарадњу путем трајно успостављене институције која обезбјеђује механизам консултација и сарадње у вези са међународним монетарним проблемима;
- да обезбиједи уравнотежен раст међународне трговине и тиме допринесе повећању запослености и реалног дохотка, као и развоју производних ресурса, као примарних циљева економске политике свих чланица;
- да обезбиједи стабилност девизних курсева одржавајући уређен систем између чланица уз избјегавање конкурентских депрецијација девизних курсева;
- да помогне на успостављању мултилатералног система плаћања у вези са текућим трансакцијама између чланица и на уклањању девизних ограничења која представљају препреку расту свјетске трговине;
- да код чланица створи увјерење (повјерење, сигурност) да ће им финансијска средства из општих извора средстава ММФ-а бити тренутно расположива под адекватним обезбјеђењем, како би чланице извршиле корекције платног биланса, али без предузимања мјера штетних за национални или међународни просперитет;
- да скрати трајање и умањи степен неравнотежа у међународним платним билансима чланица.

Извор за мандат ММФ-а: IMF's Articles of Agreement,
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/index.htm>

Поред бројности чланства (што значи да су скоро све земље свијета чланице ММФ-а) постоје два битна разлога због којих је ММФ посебна међународна финансијска институција у свијету:

1. спремност да свим чланицама у најкраћем року пружи финансијску помоћ за отклањање макроекономских (фундаменталних) неравнотежа,
2. обавеза ММФ-а да врши редован и свеобухватан надзор макроекономских система свих чланица.

2. Основне функције ММФ-а

2.1. Спремност ММФ-а да свим чланицама у најкраћем року пружи финансијску помоћ – Финансијска функција ММФ-а

Када се одређена земља чланица ММФ-а суочи са фундаменталном макроекономском неравнотежом, тада се у рјешење проблема, на њен позив, укључује ММФ. ММФ кроз преговоре са чланицом доноси оквирни програм који садржи макроекономске мјере и политике које чланица треба да усвоји и спроведе, као и услове које треба да испуни како би ММФ одобрио одговарајућу финансијску помоћ. Због наведене спремности да у најкраћем року чланицама пружи финансијску (и савјетодавну) подршку, за ММФ се на енглеском језику каже да је «Stand-by Lender». Ријеч «стендбај», се на нашим језицима може описно објаснити: стајати уз некога као подршка на коју може тренутно рачунати; ријеч се у изворном облику уобичајено користи у нашим језицима, иако се користи и као назив једне врсте кредита/финансијске помоћи коју ММФ одобрава, а то је „стендбај аранжман“.

Познато је да је од износа финансијске помоћи ММФ-а много важнија порука која се упућује свим осталим билатералним и мултилатералним инвеститорима – да се земља обавезала да ће извршити потребне реформе привредног система, тј. да ће извршити потребне структурне реформе и унапређење цјелокупног институционалног оквира. Финансијска помоћ од ММФ-а обично није довољна за рјешење свих проблема, али представља својеврстан катализатор, јер покреће финансирање од других институција или земаља. Из перспективе земаља у развоју, у рјешење проблема се обично укључује друга Бретонвудска институција, Свјетска банка, чија је помоћ комплементарна помоћи од ММФ-а. Што се тиче европских земаља којима је потребна помоћ ММФ-а а које теже приступању у чланство Европске уније – ЕУ, ту је и макрофинансијска помоћ ЕУ (финансијска средства се обезбјеђују преко Европске комисије). Макрофинансијска помоћ ЕУ се одобрава искључиво по испуњењу услова и по оцјени оствареног напретка у оквиру финансијског аранжмана са ММФ-ом.

Преглед врста финансијских помоћи/кредита ММФ-а дат је на интернет страници:

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

2.2. Обавеза ММФ-а да врши редован и свеобухватан надзор макроекономских система свих чланица – Функција надзора ММФ-а

Основ по којем је ММФ овлашћен да врши функцију надзора (енгл. „surveillance“) једнако за све земље чланице, садржан је у члановима IV, VIII и XIV Статута ММФ-а (Articles of Agreement, www.imf.org), као и у „Одлуци о вршењу надзора над политикама девизних курсева“ коју је усвојио Извршни одбор (Board of Executive Directors) ММФ-а 1977. године. Тиме је ММФ законски овлашћен да врши надзор да ли чланице поштују прихваћену обавезу да ће водити економску политику која је у складу са основним циљевима/мандатом ММФ-а.

Када се говори о функцији надзора ММФ-а, тада се под тим подразумевају **обавезне, билатералне и редовне консултације по члану IV Статута**. Стандарно се изводе годишње (иако у пракси цијели циклус може да траје 15 мјесеци).

Шта је дефинисано чланом IV Статута?

Од сваке чланице се захтијева да, у сарадњи са ММФ-ом и другим чланицама, води економску политику и предузима мјере за обезбјеђење уређеног система међусобне размјене и стабилног система девизних курсева. Експлицитно је наведено да се од сваке чланице захтијева да као основне циљеве економске политике постави: 1) уравнотежен економски раст уз прихватљиву стабилност цијена, 2) стабилан монетарни систем, 3) избјегавање или уздржавање од: манипулација девизним курсевима, спречавања ефикасног прилагођавања платног биланса и остварења конкурентских предности у односу на друге чланице, 4) провођење политика девизних курсева које су у складу са одредбама члана IV Статута.

Даљим одредбама овог члана је: 1) чланицама дозвољено да по сопственом избору дефинишу режим девизних курсева, осим у случају везаности вриједности домаће валуте за злато гдје је потребна сагласност од ММФ-а, 2) дато овлашћење ММФ-у да надзире међународни монетарни систем у смислу ефикасног функционисања и усаглашености сваке чланице са претходно наведеним циљевима, 3) дефинисано да ММФ развије чврст надзор над политикама девизних курсева чланица, те усвоји принципе по којима ће се чланице руководити у провођењу наведених политика, 4) дефинисано да ће све чланице обезбиједити све неопходне информације ММФ-у у вршењу функције надзора, као и да ће се редовно консултовати са ММФ-ом на захтјев те институције.

Шта је дефинисано чланом VIII Статута?

Успостављен је правни основ за обавезу земаља да: 1) одржавају конвертибилност својих валута купујући је од чланица (на њихов захтјев) које држе њихову валуту, 2) омогуће трговинску размјену без примјене рестриктивних или дискриминаторних мјера (осим у случају када ММФ то одобри као привремене мјере за потребе платног биланса) и 3) да ММФ-у обезбиједе адекватне информације у том смислу.

Шта је дефинисано чланом XIV Статута?

Дефинише се тзв. „прелазни аранжман“ за земље које још увијек нису прихватиле обавезе по члану VIII. Приликом приступања чланству ММФ-а, земља обавјештава ММФ да ли ће прихватити дефиниције из члана XIV о привременом прелазном аранжману или је спремна да прихвати обавезе наведене чланом VIII. Под прелазним аранжманом се подразумева да земља привремено одржава одређене рестрикције у међународним плаћањима по текућем рачуну платног биланса, али да ће радити на измјени услова и да ће уклонити рестрикције што прије то дозволе околности.

Ток активности обавезних, билатералних и редовних консултација по члану IV

1) Мисија ММФ-а, коју чини одређена група особља институције и један члан особља канцеларије Извршног директора изборне групе¹ којој земља припада, долази у посјету земљи која је предмет билатералних консултација. Консултације трају 2-3 седмице, а врше се са званичним представницима земље, као и са представницима приватног сектора,

¹ Да би се олакшало оперативно управљање у ММФ-у, земље се сврставају у изборне групе или конституенце, по свом избору. Извршни одбор броји 24 директора, од којих 5 постављају водеће земље свијета (САД, Јапан, В. Британија, Француска и Њемачка), осталих 19 директора се бирају из изборних група – конституенци.

удружења радника (синдиката), невладиним и регионалним организацијама и члановима академске заједнице.

2) На крају посјете, чланови мисије ММФ-а обављају завршну дискусију и предочавају званичним представницима чланице прелиминарни налаз о стању економије, ризицима за евентуално избијање кризе, будуће изгледе/очекивања/прогнозе, те на крају предлажу препоруке.

3) По повратку у сједиште ММФ-а, особље сачињава извјештај (у року од највише три мјесеца) који се заједно са извјештајем надлежног извршног директора упућује на сједницу Извршног одбора.

4) На сједници Извршног одбора, након дискусије, закључују се извршене консултације по члану IV (или VIII и XIV ако су у питању) тако што се усвајају поднесени извјештаји и предлаже се термин следећих консултација. Званичним представницима чланице се доставља резиме дискусије. Уколико су представници чланице сагласни са садржајем извјештаја (а то практично значи да нису експлицитно, у писаној форми, доставили примједбе ММФ-у), слиједи јавно објављивање усвојених извјештаја.

Највећи значај билатералног надзора тј. редовних консултација по члану IV, огледа се у континуираном и свеобухватном праћењу и анализи макроекономских показатеља, што је садржано у крајњем резултату консултација – **извјештају и препорукама**, који се **јавно објављују за сваку земљу**. Корисници објављених показатеља и информација су аналитичари са свјетских финансијских тржишта, агенције за одређивање рејтинга земаља чије анализе утичу на очекивања инвеститора и висину премије за кредитни ризик земље приликом одређивања цијене њеног дуга.

Извјештаји о редовним консултацијама по члану IV за сваку земљу чланицу доступни су на интернет страници ММФ-а <http://www.imf.org/external/country/index.htm>.

3. Управљање у ММФ-у

ММФ је институција која је одговорна (подноси рачун) владама 188 земаља чланица. Институцијом управља:

- Управни одбор или Одбор гувернера (Board of Governors),
- Извршни одбор или Одбор извршних директора (Board of Executive Directors),
- Генерални директор са помоћницима/замјеницима.

Управни одбор или Одбор гувернера је, у складу са Статутом ММФ-а, највише управљачко тијело, које има директну везу са земљама чланицама. Свака земља чланица ММФ-а у Одбор гувернера именује свог представника који се назива гувернер у ММФ-у (а обавезно и замјеника гувернера у ММФ-у); уобичајено је да земље делегирају министра финансија или гувернера централне банке или функционера сличног ранга за наведену функцију. Именовани гувернери (замјеници) немају свакодневне радне обавезе у ММФ-у. Мандат делегираних гувернера траје до момента док чланица не именује новог.

Одбор гувернера ММФ-а се састаје редовно, једном годишње, обично у септембру или октобру. Од 1953. године, успоставила се пракса да се два узастопна годишња засједања одржавају у сједишту институције (у Вашингтону, САД), а свако треће засједање одржава се у једној од земаља чланица. Основне надлежности Одбора гувернера ММФ-а су:

- одобравање пријема у или искључења из чланства,
- одлучивање о висини квота,
- доношење амандмана на Статут,
- усвајање буџета и финансијских извјештаја.

Потребан кворум за гласање у Одбору гувернера износи најмање двије трећине од укупне гласачке моћи у ММФ-у. Гувернери имају могућност да гласају без одржавања састанка, о чему постоји посебна процедура. Из свих наведених разлога, Одбор гувернера ММФ-а је пренио на Извршни одбор или Одбор извршних директора одлучивање у вези са оперативним радом и политиком институције.

Извршни одбор или Одбор извршних директора руководи дневним, оперативним активностима ММФ-а. Да би се олакшало оперативно управљање, у ММФ-у постоји систем изборних или гласачких група земаља (конституенци) из којих се именују извршни директори који представљају одређену групу земаља на састанцима Извршног одбора. Изборне или гласачке групе земаља (конституенце) формирају се по слободном избору, на основу политичких или других сличности или специфичности (посебности), као и на основу регионалне припадности.

Извршни одбор се састоји од укупно 24 извршна директора. Пет водећих земаља свијета (САД, Јапан, В. Британија, Њемачка и Француска, које су уједно највећи акционари ММФ-а – имају највеће квоте а самим тим и највећу гласачку моћ), именују по једног извршног директора. Од осталих 19, Саудијска Арабија, Русија и Кина имају могућност да саме изаберу извршне директоре. Преосталих 16 извршних директора бира око 180 земаља које су сврстане у изборне групе/конституенце, тако да наведени извршни директори репрезентују све земље одређене изборне групе/конституенце.

Генерални директор ММФ-а је главни извршни функционер и предсједавајући Извршног одбора, али без права гласа осим у случају неријешене ситуације. Генералном директору помажу у раду укупно четири помоћника/замјеника од којих је један први замјеник/помоћник генералног директора. Извршни одбор бира генералног директора, а од оснивања Бретонвудских институција је успостављена пракса да је генерални директор ММФ-а из Европе, а предсједник Свјетске банке из САД-а.

Управљање, као и гласачка моћ се у ММФ-у (слично и у свим финансијским институцијама у свијету) заснива на висини уплаћеног и уписаног капитала чланова институције. У случају ММФ-а, за укупан уплаћени и уписани капитал користи се назив **Рачун општих извора средстава (General Resources Account - GRA)**, док се појединачни дио сваке чланице назива **квота**. Квоте чланица се изражавају у SDR, а **одређују:**

- 1) кредитни потенцијал ММФ-а,
- 2) гласачку моћ чланице,
- 3) висину кредитног задужења чланице од ММФ-а,
- 4) припадајући дио укупног износа одобрене алокације SDR.

Одређивање агрегатне квоте, као и формуле за одређивање појединачних квота чланицама, у надлежности је Одбора гувернера ММФ-а. Квоте се редовно преиспитују сваких пет година.

Детаљније се може погледати на интернет страници ММФ-а:

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

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

Гласачка моћ одражава учешће чланице – њену квоту у агрегатној квоти ММФ-а (укупном капиталу). Свака чланица приликом учлањења добија 250 основних гласова и по један глас на сваких 100.000 SDR-а од износа властите квоте. Највећи акционари су

управо оне чланице које самостално именују своје извршне директоре у Извршни одбор ММФ-а.