

Mandat, osnovne funkcije i upravljanje u MMF-u

1. Mandat

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

- da se uspostavi novi međunarodni monetarni sistem sa režimom fiksnih deviznih kurseva po kojem su centralne banke obavezne da intervenišu (kupuju/prodaju domaću valutu) na deviznom tržištu da bi održale fiksni devizni kurs,
- da se osnuje međunarodna finansijska institucija sa jasnim ciljevima i zadacima u tom sistemu,
- da se obezbijede međunarodne monetarne rezerve za funkcionisanje sistema prilagođavanja (ili podešavanja) platnog bilansa.

Novi međunarodni monetarni sistem koji se tada uspostavio poznat je pod nazivom Bretonvudski sistem. Prepoznatljivo je da je tada zamišljena međunarodna finansijska institucija sa jasnim ciljevima i zadacima, u stvari, Međunarodni monetarni fond – MMF, koji operativno djeluje sedmu deceniju, počevši od 1945. godine. Novo međunarodno priznato sredstvo rezervi je kreirano 1969. godine pod pokroviteljstvom i strogim pravilima MMF-a, a sa 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 rezervi, 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 saradnju putem trajno uspostavljene institucije koja obezbjeđuje mehanizam konsultacija i saradnje u vezi sa međunarodnim monetarnim problemima;
- da obezbijedi 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 obezbijedi stabilnost deviznih kurseva održavajući uređen sistem između članica uz izbjegavanje konkurentskih deprecijacija deviznih kurseva;
- da pomogne na uspostavljanju multilateralnog sistema plaćanja u vezi sa 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 finansijska sredstva iz opštih izvora sredstava MMF-a biti trenutno raspoloživa pod adekvatnim obezbjeđenjem, kako bi članice izvršile korekcije platnog bilansa, ali bez preduzimanja mjera štetnih za nacionalni ili međunarodni prosperitet;
- da skрати trajanje i umani stepen neravnoteža u međunarodnim platnim bilansima 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 finansijska institucija u svijetu:

1. spremnost da svim članicama u najkraćem roku pruži finansijsku pomoć za otklanjanje makroekonomskih (fundamentalnih) neravnoteža,
2. obaveza MMF-a da vrši redovan i sveobuhvatan nadzor makroekonomskih sistema svih članica.

2. Osnovne funkcije MMF-a

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

Kada se određena zemlja članica MMF-a suoči sa 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 uslove koje treba da ispuni kako bi MMF odobrio odgovarajuću finansijsku pomoć. Zbog navedene spremnosti da u najkraćem roku članicama pruži finansijsku (i savjetodavnu) podršku, za MMF se na engleskom jeziku kaže da je «Stand-by Lender». Riječ «stendbaj», 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/finansijske pomoći koju MMF odobrava, a to je „stendbaj aranžman“.

Poznato je da je od iznosa finansijske pomoći MMF-a mnogo važnija poruka koja se upućuje svim ostalim bilateralnim i multilateralim investitorima – da se zemlja obavezala da će izvršiti potrebne reforme privrednog sistema, tj. da će izvršiti potrebne strukturne reforme i unapređenje cjelokupnog institucionalnog okvira. Finansijska pomoć od MMF-a obično nije dovoljna za rješenje svih problema, ali predstavlja svojevrstan katalizator, jer pokreće finansiranje od drugih institucija ili zemalja. Iz perspektive zemalja u razvoju, u rješenje problema se obično uključuje druga Bretonvudska institucija, Svjetska banka, čija je pomoć komplementarna pomoći od MMF-a. Što se tiče evropskih zemalja kojima je potrebna pomoć MMF-a a koje teže pristupanju u članstvo Evropske unije – EU, tu je i makrofinansijska pomoć EU (finansijska sredstva se obezbjeđuju preko Evropske komisije). Makrofinansijska pomoć EU se odobrava isključivo po ispunjenju uslova i po ocjeni ostvarenog napretka u okviru finansijskog aranžmana sa MMF-om.

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

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

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

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

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

Šta je definisano članom IV Statuta?

Od svake članice se zahtijeva da, u saradnji sa MMF-om i drugim članicama, vodi ekonomsku politiku i preduzima mjere za obezbjeđenje uređenog sistema međusobne razmjene i stabilnog sistema deviznih kurseva. 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 sistem, 3) izbjegavanje ili uzdržavanje od: manipulacija deviznim kursovima, sprečavanja efikasnog prilagođavanja platnog bilansa i ostvarenja konkurentskih prednosti u odnosu na druge članice, 4) provođenje politika deviznih kurseva koje su u skladu sa odredbama člana IV Statuta.

Daljim odredbama ovog člana je: 1) članicama dozvoljeno da po sopstvenom izboru definišu režim deviznih kurseva, osim u slučaju vezanosti vrijednosti domaće valute za zlato gdje je potrebna saglasnost od MMF-a, 2) dato ovlaštenje MMF-u da nadzire međunarodni monetarni sistem u smislu efikasnog funkcionisanja i usaglašenosti svake članice sa prethodno navedenim ciljevima, 3) definisano da MMF razvije čvrst nadzor nad politikama deviznih kurseva članica, te usvoji principe po kojima će se članice rukovoditi u provođenju navedenih politika, 4) definisano da će sve članice obezbijediti sve neophodne informacije MMF-u u vršenju funkcije nadzora, kao i da će se redovno konsultovati sa MMF-om na zahtjev te institucije.

Šta je definisano članom VIII Statuta?

Uspostavljen je pravni osnov za obavezu 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 platnog bilansa) i 3) da MMF-u obezbijede adekvatne informacije u tom smislu.

Šta je definisano članom XIV Statuta?

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

Tok aktivnosti obaveznih, bilateralnih i redovnih konsultacija po članu IV

1) Misija MMF-a, koju čini određena grupa osoblja institucije i jedan član osoblja kancelarije Izvršnog direktora izborne grupe¹ kojoj zemlja pripada, dolazi u posjetu zemlji koja je predmet bilateralnih konsultacija. Konsultacije traju 2-3 sedmice, a vrše se sa zvaničnim predstavnicima zemlje, kao i sa predstavnicima privatnog sektora, udruženja radnika (sindikata), nevladinim i regionalnim 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 izvještaj (u roku od najviše tri mjeseca) koji se zajedno sa izvještajem nadležnog izvršnog direktora upućuje na sjednicu Izvršnog odbora.

4) Na sjednici Izvršnog odbora, nakon diskusije, zaključuju se izvršene konsultacije po članu IV (ili VIII i XIV ako su u pitanju) tako što se usvajaju podneseni izvještaji i predlaže se termin sljedećih konsultacija. Zvaničnim predstavnicima članice se dostavlja rezime diskusije. Ukoliko su predstavnici članice saglasni sa sadržajem izvještaja (a to praktično znači da nisu eksplicitno, u pisanoj formi, dostavili primjedbe MMF-u), slijedi javno objavljivanje usvojenih izvještaja.

¹ Da bi se olakšalo operativno upravljanje u MMF-u, zemlje se svrstavaju u izborne grupe ili konstitucije, 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 – konstitucija.

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

Izvještaji o redovnim konsultacijama po članu IV za svaku zemlju članicu dostupni 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 sa pomoćnicima/zamjenicima.

Upravni odbor ili Odbor guvernera je, u skladu sa Statutom MMF-a, najviše upravljačko tijelo, koje ima direktnu vezu sa zemljama članicama. Svaka zemlja članica MMF-a u Odbor guvernera imenuje svog predstavnika koji se naziva guverner u MMF-u (a obavezno i zamjenika guvernera u MMF-u); uobičajeno je da zemlje delegiraju ministra finansija ili guvernera centralne banke ili funkcionera sličnog ranga za navedenu funkciju. Imenovani guverneri (zamjenici) nemaju svakodnevne radne obaveze 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 septembru ili oktobru. Od 1953. godine, uspostavila se praksa da se dva uzastopna godišnja zasjedanja održavaju u sjedištu institucije (u Vašingtonu, 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 budžeta i finansijskih izvještaja.

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 sa 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 sistem 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 osnovu političkih ili drugih sličnosti ili specifičnosti (posebnosti), kao i na osnovu regionalne 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 reprezentuju sve zemlje određene izborne grupe/konstituce.

Generalni direktor MMF-a je glavni izvršni funkcioner i predsjedavajući 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 Bretonvudskih institucija je uspostavljena praksa da je generalni direktor MMF-a iz Evrope, a predsjednik Svjetske banke iz SAD-a.

Upravljanje, kao i glasačka moć se u MMF-u (slično i u svim finansijskim 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 opštih izvora sredstava (General Resources Account - GRA)**, dok se pojedinačni dio svake članice naziva **kvota**. **Kvote** 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 učešće 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.