

2. ALTERNATIVNI OBLICI SURADNJE MEĐUNARODNOG MONETARNOG FONDA S ČLANICAMA KOJI PROIZLAZE IZ FUNKCIJE NADZORA

UVOD

Međunarodni monetarni fond jedan je od ključnih čimbenika međunarodne monetarne suradnje. Takva uloga u međunarodnom gospodarstvu potječe iz samog statuta ove institucije u kojem se kao osnovni razlozi njezina utemeljenja, odnosno, svrha postojanja (članak I. Statuta) navode slijedeći zadaci:

- "razvijati međunarodnu monetarnu suradnju preko jedne stalne ustanove koja služi za savjetovanje i suradnju na međunarodnim problemima";
- "raditi na stabilnosti tečajeva",
- "pomagati uspostavljanju multilateralnog sustava plaćanja po tekućim transakcijama...i u uklanjanju deviznih ograničenja",
- "...skraćivati trajanje i smanjivati stupanj neravnoteže u platnim bilancama članica" ili
- "ulijevati sigurnost članicama stavljajući im privremeno na raspolaganje, uz odgovarajuća osiguranja, opća sredstva Fonda, dajući im na taj način priliku ispraviti neravnotežu u svojoj platnoj bilanci"¹

Ukratko, osnovni je cilj Fonda razvijati međunarodnu monetarnu suradnju, promovirajući i štiteći određena međunarodna pravila (gospodarskog) ponašanja kako bi se stvorio takav međunarodni monetarni sustav koji će omogućiti normalnu razmjenu roba, usluga i

¹ Članak I, Statuta Fonda.

kapitala između zemalja, trajni razvoj sređenih uvjeta potrebnih za financijsku i privrednu stabilnost, te stabilan (održivi) ekonomski rast. Svaka država svojim pristupanjem u članstvo MMF-a preuzima određena međunarodna (monetarna i devizna) pravila ponašanja, tj određene obveze. Često spominjan primjer takvih obveza su one iz članka IV. ili VIII. Statuta - obveza surađivanja s Fondom radi osiguranja pravilnih aranžmana za tečajeve i unapređivanja stabilnog sustava deviznih tečaja, obveza izbjegavanja manipuliranja deviznim tečajevim ili međunarodnim monetarnim sustavom radi sprečavanja uspješnog prilagođavanja platne bilance ili postizanja neopravdane konkurentske prednosti nad drugima (članak IV. Statuta), obveza izbjegavanja ograničenja na tekuće transakcije (članak VIII Statuta) i dr.

Isto tako, svaka država usprkos svom obvezivanju na određena međunarodna pravila ponašanja (kroz članstvo u međunarodnim institucijama) zadržava (određenu) slobodu u definiranju i provođenju svoje makroekonomske politike. Posljedice uporabe diskrecijskog prava u tom području nisu samo uskog nacionalnog značaja već imaju međunarodni karakter. U uvjetima globalizacije, to znači sve veće posredne i/ili neposredne implikacije makroekonomskih odluka pojedine zemlje na strane ekonomije (a time i sve veću odgovornost svake članice), što, obzirom na snažnu povezanost i međudjelovanje nacionalnih gospodarstava, otvara i jednu drugu dimenziju makroekonomske politike. Ona se ogleda u činjenici da je za svaku realnu procjenu makroekonomske politike pojedine zemlje, nužno sagledati sve relevantne varijable, stanje i trendove ne samo iz kuta uskog nacionalnog interese već i sa jednog šireg, globalnog aspekta.

Imajući za poticaj takvu situaciju, Fond je svoje djelovanje/odnos prema članicama, u cilju razvoja međunarodne monetarne suradnje, utemeljio na aktivnostima koje se, sukladno funkcijama koje ostvaruju, mogu razvrstati u tri osnovne kategorije: aktivnosti regulativnog karaktera, tj. one namijenjene praćenju provođenja odredbi Statuta Fonda; aktivnosti nadzora nad međunarodnim monetarnim sustavom (članak IV, Odjeljak

3a Statuta Fonda); te aktivnosti financijskog karaktera koje se uglavnom javljaju u obliku različitih financijskih aranžmana.

Svaka od tih kategorija aktivnosti uključuje različite oblike bilateralne i multilateralne suradnje Fonda i članica. Bilateralni oblici suradnje koji proizlaze iz druge kategorije aktivnosti Fonda, a to je "nadzor"(surveillance), biti će daljnji predmet razmatranja ovog teksta (Neformalno praćenje, Pojačani nadzor i Aranžman predostrožnosti).

Nadzor nad međunarodnim monetarnim sustavom uključuje u sebi nadzor Fonda nad politikom deviznog tečaja članice ("**Fund surveillance** over exchange rate policy") i ocjenu politike deviznog tečaja sa stajališta postavljenih načela. On kao takav predstavlja jednu od osnovnih funkcija Fonda (članak IV, Odjeljak 3a, Statuta).

U središtu pozornosti (aktivnosti) "nadzora" nalaze se makroekonomska pitanja, koja su od zajedničkog interesa međunarodne zajednice i članice, posebice u smislu obveza koje je potonja prihvatila svojim članstvom u ovoj međunarodnoj financijskoj instituciji. Radi se dakle o pitanjima gdje se isprepliću interesi nacionalnih gospodarstava, npr. devizni tečaj, devizni režim i/ili platna bilanca čija je uravnoteženost ključna za uspješno reguliranje inozemnih obveza članice.

Taj međunarodni karakter "nadzora" nalazi se u pozadini svih aktivnosti koje je Fond razvio u cilju obavljanja te funkcije, te ga treba imati na umu u razmatranju svih aktivnosti Fonda, u koje svakako pripadaju i redovite (godišnje) konzultacije Fonda i članice po članku IV Statuta.

Nadzor nad međunarodnim monetarnim sustavom Fond obavlja na osnovu pravila ponašanja (code of conduct) koje je razvio u cilju lakše operacionizacije procesa procjene spremnosti tj ocjene predanosti članice razvijanju ekonomskih odnosa s inozemstvom koje će počivati na pravednim osnovama. Pravila ponašanja uključuju obvezu izbjegavanja restrikcija na plaćanja koja proizlaze iz transakcija po tekućem računu

platne bilance, izbjegavanje diskriminatorne valutne prakse, izbjegavanje manipulacija deviznim tečajem s ciljem postizanja konkurentne prednosti, rad na stabilnosti održavanjem središnjeg monetarnog i deviznog sustava i sl. (članak IV Statuta). Njihovo poštivanje jedan je od osnovnih preduvjeta za postizanje onoga što se definira kao ravnotežna platna bilanca ili održiva vanjska pozicija temeljena na realističnom deviznom tečaju u uvjetima liberalnog deviznog i trgovinskog režima. Takva platna bilanca ključni je čimbenik uspješnog reguliranja gospodarskih odnosa članice s inozemstvom.

Ocjena platne bilance, što uključuje ocjenu stanja i trenda rezervne pozicije članice i visine njezine zaduženosti, međutim, ne može se, isto kao niti sam "nadzor", temeljiti isključivo na analizi varijabli koje odražavaju gospodarske odnose članice s inozemstvom. Međusobno prožimanje pojedinih područja "unutarnje" gospodarske politike i vanjskog sektora je neizbježno. Sukladno tome, nužno je za efikasno izvršenje nadzora nad politikom deviznog tečaja izvršiti i analizu svih aspekata makroekonomske politike. Samo na taj način moguće je utvrditi da li postojeći način makroekonomskog upravljanja doprinosi stvaranju preduvjeta nužnih za financijsku stabilnost i održivi rast gospodarstva, što čini sastavni dio obveza koji je članica prihvatila svojim članstvom u Fondu. Upravo stoga, Fond je razvio oblik suradnje s članicama poznat pod imenom **"konzultacije po članku IV. Statuta Fonda"**².

Redovite konzultacije po članku IV. Statuta su primarno sredstvo za ostvarivanje funkcije nadzora nad međunarodnim monetarnim sustavom, odnosno, nadzora Fonda nad politikom deviznog tečaja (članak IV, Odjeljak 3b Statuta - "Fund surveillance over exchange rate

² "...svaka se članica obvezuje surađivati s Fondom i s ostalim članicama radi osiguranja pravilnih aranžmana za tečajeve i unapređivanja stabilnog sustava deviznih tečajeva..." (članak IV, Statuta Fonda).

policy") u smislu bilateralnih odnosa³. Održavaju se uglavnom jednom godišnje u vidu bilateralnih sastanaka predstavnika Fonda s predstavnicima članice. Na sastancima se razmatraju osnovna gospodarska kretanja, tj. polazeći od realnog sektora, analizira se stanje i kretanja u fiskalnom sektoru, monetarnom sektoru, sektoru gospodarskih odnosa s inozemstvom kod kojeg je naglasak na politici deviznog tečaja, ocjeni platne bilance, rezervne pozicije članice i visine vanjske zaduženosti. Pri analizama uzimaju se u obzir i sva ona kretanja (npr. pitanja socijalne skrbi, tržišta rada, plaća i sl.) koja utječu na uspješnost provođenja makroekonomske politike, a koja u krajnjoj instanci zajedno sa analizama ostalih sektora, omogućavaju procjenu da li je članica predana razvijanju gospodarskih odnosa s inozemstvom koji će počivati na pravednim osnovama. U tom smislu, namjera je predmetnih bilateralnih sastanaka utvrditi i da li se članica pridržava, ne samo obveza definiranih člankom IV, Odjeljak 1. Statuta, već i onih iz članka VIII⁴, kojim su definirane opće obveze članice (izbjegavanje ograničenja na tekuća plaćanja, izbjegavanje diskriminatorne valutne prakse, konvertibilnost valute, dostavu informaciju itd.), odnosno, iz članka XIV, ukoliko se članica koristi prijelaznim aranžmanima. Po završetku predmetnih bilateralnih razgovora, predstavnici Fonda pripremaju gospodarsko izvješće o članici koje potom razmatra Odbor izvršnih direktora Fonda te koje, kao takvo, predstavlja temelj za formuliranje suradnje Fonda i članice u narednom razdoblju. Ukoliko se, na primjer, izvješćem utvrdi da članica trpi značajne platno bilančne teškoće i da postoji potreba za financijskim sredstvima, upravni organ Fond razmotriti će mogućnost financijske suradnje (treća kategorija aktivnosti) Fonda i članice u obliku financijskog aranžmana (Stand by aranžmana, Proširenog aranžmana i sl.).

³ U smislu multilateralne suradnje, osnovno sredstvo za realiziranje nadzora je analiza svjetskih ekonomskih kretanja (World Economic Outlook) koja je redoviti predmet razmatranja organa upravljanja Fonda.

⁴ Hrvatska je članak VIII Statuta Fonda prihvatila 29.5.1995., čime se obvezala da će izbjegavati uvođenje restrikcija na tekuće transakcije.

Konzultacije po članku IV jesu osnovni oblik bilateralne suradnje Fonda i članica, međutim ne i jedini postojeći. Naime, Fond je u cilju fleksibilnog pristupa problemima članicama, a u okviru politike nadzora, razvio i druge oblike suradnje. Tako članica, čiju makroekonomsku situaciju karakterizira odsustvo platno bilančnih teškoća, može od Fonda zatražiti i čvršću, tj. intenzivniju suradnju s Fondom, od one koja se u pravilu jednom godišnje odvija putem konzultacija po članku IV Statuta Fonda. Ovakav zahtjev, koji članica ima pravo podnijeti sukladno članku V, Odjeljak 2 (b) Statuta Fonda, može biti motiviran različitim faktorima, bilo davanjem signala međunarodnoj zajednici da provodi odgovarajuću gospodarsku politiku ili gospodarski program (npr. u cilju stjecanja kredibiliteta na svjetskom financijskom tržištu) bilo osigranjem pomoći Fonda u formuliranju i provođenju gospodarske politike, posebice prilikom donošenja značajnijih odluka u ključnim složenijim situacijama.

Pojavni oblici ovakvih tipova suradnje su Neformalno praćenje (Informal Monitoring), Pojačani nadzor (Enhanced Surveillance) i Aranžman predostrožnosti (Precautionary arrangement) .

1. NEFORMALNO PRAĆENJE

Neformalno praćenje obilježava intenzivnija i čvršća suradnja članice s djelatnicima Fonda, u čijoj se nadležnosti nalazi (nadalje, misija Fonda), nego što to omogućavaju redovite konzultacije po članku IV Statuta Fonda.

Ovaj oblik suradnje članica dogovara direktno s misijom Fonda. Misiji Fonda podnosi i odgovarajući zahtjev. Odbor izvršnih direktora, u većini slučajeva, samo se formalno izvješćuje Odbor izvršnih direktora o dogovorenom.

Neformalno praćenje se, obzirom na različite potrebe i specifičnosti članica, javlja u više oblika⁵: od nešto čvršće suradnje na gospodarskoj politici članice koje se odvija kroz učestale dodatne konzultacije članice i misije Fonda (nego što bi to bio slučaj s klasičnim konzultacijama po članku IV Statuta), pa do tzv. Programa u sjeni (Shadow Program).

Osnovni razlikovni elementi tih pojavnih formi su učestalost konzultacija Fonda i članice, stupanj participacije misije Fonda u definiranju (dijela ili cjelovite) makroekonomske politike/programa članice, odnosno, uloga i jačina njezina doprinosa, te preciznost i kvantificiranost makroekonomske politike/programa članice.

Najblaži oblik neformalne suradnje - koji se odvija ipak učestalije nego što bi to bio slučaj u okviru redovitog ciklusa konzultacija po članku IV Statuta - su **"intenzivne konzultacije s misijom Fonda" (intensive dialogue)**. Makroekonomsku situaciju članica koje traže takve dodatne konzultacije s misijom Fonda, obilježava odsustvo platnobilančnih teškoća, zadovoljavajuća razina deviznih rezervi, ali i neki nerješeni postojeći ili potencijalni složeni makroekonomski/gospodarski problemi (definiranje budžeta, procjena postojeće gospodarske politike i njenih posljedica za budućnost i sl.), koji traže temeljito razmatranje i odluku dalekosežnih reperkusija. Upravo ti razlozi navode članicu tražiti intenzivniju suradnju u obliku češćih konzultacija, kako bi se razmijenila mišljenja i stavovi s predstavnicima Fonda (ovaku suradnju imale su Češka, Mauricijus, ali i još neke članice - vidi nastavak). Sudjelovanje Fondovih predstavnika je isključivo savjetodavnog karaktera, a sastoji se u razmjeni mišljenja o smjernicama, sadržaju i provođenju, onog što se

⁵ Do 1993. godine "Neformalno praćenje" javljalo se i u formi "Praćenja od strane Fonda" (Fund monitoring), u okviru kojeg je članica podnosila svoj program na uvid Izvršnom odboru Fonda, koji je potom donosio odluku da će pratiti provedbu programa i gospodarsku politiku članice, češće nego što se vrše redovne konzultacije po članku IV Statuta Fonda. Redovnom revizijom procedure o nadzoru, ovakav tip suradnje je, zbog svojih karakteristika, svrstan u kategoriju "Pojačanog praćenja".

smatra da bi bila odgovarajuća makroekonomska politika, i pružanju tehničke pomoći.

Makroekonomski program članice - predmet suradnje - detaljno se ne kvantificira. Dakle, ne utvrđuju se "strukturalne točke" programa, ni "kvantitativni kriteriji izvršenja" tipični za sve klasične financijske aranžmane. Ukoliko to članica i učini, to ne implicira (ikakvo) sudjelovanje Fondovih predstavnika u samoj izradi ili praćenju kvantifikacija programa.

Neformalne, "intenzivnije konzultacije s misijom Fonda", traže obično članice s kojima je Fond već ugovorio ili s kojima je već intenzivno surađivao na više financijskih aranžmana (npr. Čile, Meksiko, Brazil). Postoje i slučajevi da su ga tražile i neke razvijene zemlje (Italija, Grčka, Turska). U slučaju Italije i Grčke, radilo se o gospodarskim programima koji bi stvorili preduvjete za priključivanje tih zemalja Europskoj uniji, odnosno, postizanje "kriterija kovergencije" definiranih Maastrichtskim Ugovorom.

Članica može tražiti još intenzivniju suradnju sa misijom Fonda od gore navedene, ukoliko želi veću involviranost misije Fonda u definiranju ili praćenju svog gospodarskog programa/politike. Takav oblik suradnje javlja se u obliku "Programa praćenog od strane misije Fonda" (**Staff-Monitored Program**). Predmnijeva se da takva članica nema potrebu za financijskom pomoći Fonda, a time niti za klasičnim financijskim aranžmanom koji se inače zaključuje samo ukoliko se ocijeni da članici prijeti, tj. da postoji potencijalna ili stvarna opasnost od platnobilančnih teškoća (uključujući i stanje međunarodnih pričuve).

Zahtjev za "Programom praćenog od strane misije Fonda" ponekad je potaknut i ugovorima o zajmu između članice i Svjetske banke. Naime, članice ga koriste kao signal Svjetskoj banci da su spremne provoditi odgovarajuću gospodarsku politiku što upućuje i na uspješno provođenje, učinkovito korištenje i pravovremeno vraćanje zajma Svjetske banke u pitanju.

Osnovno obilježje ovog oblika suradnje očituje se u karakteristikama gospodarskog programa koji je povod samom programu, ali i ulozi misije Fonda pri njegovu definiranju i/ili praćenju. Naime, za razliku od prvotno navedenog oblika suradnje, ovi gospodarski programi izrađeni su u principu na jasnom kvantitativnom okviru koji služi kao referentna točka za daljnje praćenje provođenja programa. U izradi, ali i praćenju ovakvog - kvantificiranog - programa, sudjeluje svojim savjetima i misija Fonda. Ovakav program obično prati i intenzivna tehnička pomoć.

Zahtjev za ovim oblikom suradnje članica podnosi, za nju, nadležnim djelatnicima Fonda za članicu (dakle, misiji Fonda). Misija, u pravilu, izvješćuje Odbor izvršnih direktora o dogovorenoj suradnji kao i o, u skladu s njom, definiranoj gospodarskoj politici/programu članice. Odbor izvršnih direktora se o tome, kao i o provođenju samog programa, informira putem neformalnih sastanaka o situaciji članica ili redovnih konzultacija po članku IV. Statuta. Odbor izvršnih direktora svoj stav o navedenom programu izražava tek u okviru sažetka, kojim se zaključuju redovite konzultacije po članku IV Statuta. U tom sažetku, Odbor izvršnih direktora iznosi smjernice za daljnje djelovanje članova Fonda nadležnih za članicu, kako glede savjeta tako i pružanja odgovarajuće (tehničke) pomoći. Međutim, bez obzira na postojanje tih generalnih smjernica, Odbor izvršnih direktora ne izražava nikakav formalni stav glede programa, što je, za razliku od slučaja klasičnog financijskog aranžmana ili Aranžmana predostrožnosti, karakteristično i za ostale neformalne suradnje/praćenja. Iz tog razloga, gospodarska politika koju članica provodi, ne smatra se, svojim sadržajem i oblikom, potpunim rezultatom zajedničkog rada Fonda i članice, što ne znači da ona (gospodarska politika) kao uživa punu potporu Fonda.

Motivi zahtjeva za suradnjom u obliku "Programa praćenog od strane misije Fonda" mogu biti vrlo različiti, od potrebe stvaranja preduvjeta za ugovaranje novog, ili za nastavak već ugovorenog, ali uslijed neizvršavanja preuzetih obveza prekinutog, financijskog aranžmana, pa do davanja signala međunarodnoj zajednici o provođenju adekvatne

makroekonomske politike i u uvjetima kada (više) ne postoji potreba za financijskim sredstvima Fonda.

Različiti motivi, a posebice vrlo različita polazišna makroekonomska situacija članica, dovela su do postojanja dvije podvrste "Programa praćenog od strane misije Fonda" (nadalje, SMP), "Signalizirajućeg SMP-a" i "Track-record" SMP-a (Program praćenja postojećeg stanja od strane misije Fonda).

a. "Signalizirajući SMP" često je nastavni oblik suradnje Fonda i one članice, s kojom je već imao razvijenu suradnju, i pozitivno iskustvo po klasičnom financijskom aranžmanu.

Osnovni motiv zbog kojeg članica traži ovakav oblik suradnje je potreba učvršćivanja, ili čak, i jačanja kredibiliteta članice kod njenih inozemnih partnera, tj. međunarodnih financijskih subjekata. Ova potreba može proizlaziti, što je vrlo čest slučaj kada je prethodio financijski aranžman s Fondom, iz nužnosti uvjeravanja postojećih ili potencijalnih inozemnih vjerovnika (bilo multilateralnih bilo bilateralnih), o kontinuitetu provođenja adekvatne makroekonomske politike. Taj motiv bio je odlučujući za Barbados, Guatemalu, Trinidad i Tobago, Tunis pri odabiru Signalizirajućeg SMP-a, kao oblika daljnje suradnje s Fondom.

Potreba učvršćivanja kredibiliteta u vidu pružanja sigurnosti inozemnim partnerima kako se definira i provodi (ili se nastavlja provoditi) adekvatna makroekonomska politika, temeljene na odgovarajućem kvantificiranom makroekonomskom okviru, može proizaći iz postojećih ili potencijalnih političkih ili gospodarskih turbulencija kod članice. Ovakvi razlozi koji su prvenstveno privremenog karaktera, motivirali su odluku Ekvadora, Guatemale, Paragvaja, Poljske⁶ o dogovaranju Signalizirajućeg SMP-a kao oblika suradnje s Fondom.

⁶ U trenutku dogovaranja SMP-a, makroekonomsku situaciju Poljske, obilježavo je snažan priljev kapitala iz inozemstva, povećanje deficita tekućeg računa platne bilance. SMP je tražen radi temeljitije ocjene situacije i poduzimanja odgovarajućih makroekonomskih mjera.

b. "Track-record" SMP, za razliku od "Signalizirajućeg SMP-a", uglavnom prethodi klasičnom financijskom aranžmanu, bilo da se radi o stvaranju preduvjeta za sasvim novi, ili nastavku, uslijed neizvršavanja preuzetih obveza, prekinutog financijskog aranžmana.

Makroekonomska/gospodarska situacija i politika, i/ili postojeći institucionalni/pravni sustav članice, koja je subjekt ovog oblika suradnje, u razdoblju koji prethodi "Track-record" SMP-u, često posjeduje određene manjkavosti koje ne omogućavaju uspostavu stabilnosti i održivog rasta privrede. Takvu situaciju u pravilu prati i nepovjerenje Fonda prema članici, pogotovo ukoliko se radi o, uslijed neizvršavanja obveza, prekinutom financijskom aranžmanu, i/ili inozemnih bilateralnih ili multilateralnih vjerovnika. Upravo tu se nalazi i motiv članice u izboru "Track-record" SMP-a, kao opcije suradnje s Fondom: stjecanje (ne održavanje, kao što je to slučaj kod Signalizirajućeg SMP-a) kredibiliteta i prava na korištenje Fondovih izvora sredstav. "Track-record" SMP koji se ugovora radi ponovnog stjecanja, uslijed neizvršenja preuzetih obveza izgubljenog, prava na sredstva Fonda, poznat je još pod nazivom "Program u sjeni" (Shadow program). "Program u sjeni" imale su Tanzanija, Kamerun, Čad, Nepal, Makedonija, Tadžikistan). Najsvježiji primjer "Track-record" SMP-a je onaj koji je ugovorio Sudan -i to u vrlo rigidnom obliku - koji se zbog neizmirenih obveza prema Fondu nalazio pred isključenjem iz članstva ove financijske institucije.

Ugovaranje "Track-record" SMP-a u smislu pripreme, tj. stvaranja preduvjeta za novi financijski aranžman, uglavnom je bio prisutno kod članica pogođenim prirodnim nepogodama, ratom, ili ozbiljnim nedostacima/zlouporabama u vođenju gospodarske politike. Ovakav "Track-record" SMP ugovorila je Angola i Ruanda.

Signalizirajući SMP, kao i "Track-record" SMP, temelji se na temeljitom makroekonomskom programu s razrađenim kvantitativnim okvirom za srednjoročno razdoblje, koji je izrađen u suradnji sa misijom Fonda, a čiji pokazatelji služe kao referentna točka za praćenje programa. Međutim,

to ne znači da članica, odnosno, misija Fonda mora na razmatranje ili uvid Odboru izvršnih direktora podnijeti Memorandum o gospodarskoj politici ili Pismo namjere, kao što je slučaj kod klasičnog financijskog aranžmana.

U principu, u slučajevima "Track record" SMP-a (iako to eksplicite nije isključeno niti kod "Signalizirajućeg SMN-a") Odbor izvršnih direktora se izvješćuje o ciljnim kvantitativnim točkama programa i pokazateljima njihova ostvarenja, koje je utvrdila misija Fonda u suradnji s članicom, a putem kojih prati uspješnost programa.

Kao što je već navedeno oba oblika SMP-a imaju prije svega savjetodavni karakter te ne impliciraju direktnu involviranost izvršnih organa upravljanja Fonda (Odbora izvršnih direktora), a što znači da iza predmetne makroekonomske politike članice, koja je dogovorila SMP, ne stoji Fond.

Diskusije u Fondu tijekom protekle godine pokazale su da SMP, kao oblik suradnje s članicom, većina u organima odlučivanja Fonda podržava samo u uvjetima kada članica provodi gospodarsku politiku koja je u skladu s definiranim ciljevima programa i savjetima Fonda, a koje Odbor izvršnih direktora iznosi u kontekstu redovnih konzultacija po članku IV Statuta.

2. POJAČANI NADZOR

Slična situacija je i sa Pojačanim nadzorom. "Pojačani nadzor" (Enhanced Surveillance) kao oblik suradnje bilateralne suradnje Fonda, također ne izražava formalnu suglasnost Fonda gospodarskom programu članice, niti uključuje korištenje Fondovih sredstava. "Pojačani nadzor" kao oblik suradnje Fonda s članicama inicira se na zahtjev članice.

Naime, članica, ukoliko smatra potrebnim, sukladno članku V, Odjeljak 2 (b) Statuta, podnosi zahtjev Fondu za praćenjem makroekonomske i

strukturne politike/programa kojeg ona provodi. Izvršni odbor prima na uvid precizno definiran gospodarski program (koji uključuje sve potrebne kvantifikacije⁷), izrađen u konzultacijama s misijom Fonda, te zavisno od njegove kvalitete, ali i iskustva s članicom po prijašnjim programima, odobrava zahtjev članice za pojačanim nadzorom. Međutim, odluka Izvršnog odbora kojom on odobrava zahtjev članice za Pojačanim nadzorom, ne znači da Izvršni odbor odobrava makroekonomski program članice, te da preuzima bilo kakvu odgovornost za program i njegovo provođenje (dakle, ne postoji formalna suglasnost na program od strane Fonda). Praćenje makroekonomskog programa vrši se putem polugodišnjih revizija. Polugodišnja izvješća misije Fonda (djelatnika nadležnih za dotičnu zemlju), o makroekonomskom programu i njegovu provođenju predočavaju se za informaciju Izvršnom odboru, s tim da Generalni direktor Fonda može, u slučaju da se ocijeni potrebnim, zatražiti i formalno razmatranje predmetnog izvještaja od strane Odbora. Ova izvješća se, obzirom na činjenicu da je zahtjev za pojačanim nadzorom vrlo često bio motiviran unapređivanjem odnosa članice na međunarodnom financijskom tržištu, kako sa oficijelnim, tako i sa komercijalnim kreditorima uz suglasnost članice, mogu dati i na uvid njenim vjerovnicima i donatorima.

Naime, pojačani nadzor, kao oblik suradnje Fonda s članicama pojavio se 1985. godine, te je, do revizije politike nadzora Fonda 1993. godine, bio prije svega vezan za višegodišnje reprogramme duga (Multyi-Year Rescheduling Arrangements) članice. Ovaj oblik suradnje vrlo se rijetko primjenjuje.

⁷ Gospodarski program mora biti izrađen na način istovjetan onome koji se prezentira Izvršnom odboru kada se traži korištenje Fondovih sredstava (npr. u okviru Stand by aranžmana) što znači da mora uključivati kvantificirani makroekonomski okvir, "strukturalne točke" programa kao i "kriterije izvršenja".

3. ARANŽMAN PREDOSTROŽNOSTI

Kao što se iz iznesenog vidi, niti jedan od navedenih oblika bilateralne suradnje Fonda s članicama, za razliku od financijskih aranžmana (koje Fond ugovara s članicama), ne uključuje formalnu suglasnost Fonda gospodarskom programu članice, kojom bi on preuzeo (djelomičnu) odgovornost bilo u definiranju, bilo u njegovom provođenju.

Prema tim odredbama, članica, čiju makroekonomsku situaciju ne karakterizira postojanje platnobilančnih teškoća, a koja provodi gospodarski program, ne može osigurati potpunu potporu/suglasnost Fonda odnosnom gospodarskom programu, kojom bi međunarodnoj zajednici jasno signalizirala adekvatnost programa i naznačila svoju predanost njegovu provođenju. Naime, osnovni uvjet za sklapanje financijskih aranžmana (članak V, Odjeljak 3. Statuta)⁸ (odnosno, korištenje Fondovih sredstava) postojanje je platnobilančnih teškoća, neadekvatna razina rezervi ili negativan trend u kretanju rezervi.

U tom cilju, Fond je polazeći od principa fleksibilnosti (da svoje djelovanje prilagodi potrebama članicama), usvojio smjernice kojima se članica "podupire na usvajanje korektivnih mjera, koje mogu biti podržane korištenjem Fondovih sredstava ,... kao mjera predostrožnosti u slučaju pojavljivanja platnobilančnih teškoća"⁹. Na taj način, otvorio se put za razvijanje jednog (među)oblika suradnje koji bi po svojim karakteristikama bio negdje između konzultacija po članku IV, "Neformalnog praćenja" i "Pojačanog nadzora" s jedne strane, i financijskih aranžmana s druge strane.

⁸ Detaljnije o oblicima financijskih aranžmana Fonda vidi u, Grupa autora, "Hrvatska i međunarodne financijske institucije", Svjetska pravila usmjeravanja razvoja", 1996. IMO, Zagreb.

⁹ Korištenje Općih sredstava Fonda i Stand by aranžmani - Smjernice vezane za uvjete korištenja Fondovih sredstava i Stand by aranžmane (Odluka br. 6056-(79/38)).

"Aranžman predostrožnosti" predstavlja varijantu klasičnog "Stand by", odnosno, "Proširenog aranžmana", a ugovara se u slučajevima kada, u trenutku sklapanja aranžmana, makroekonomsku situaciju ne karakteriziraju platnobilančne teškoće¹⁰, kada su strukturalne promjene u gospodarstvu nužne, a njihovo provođenje nije moguće ostvariti u kratkom roku.

"Aranžman predostrožnosti" sklapa se na način da zemlja članica ugovara sa Fondom klasični "Stand by", tj "Prošireni aranžman", kojeg odobrava Izvršni odbor s time da članica, u "Pismu namjere", izražava odsustvo namjere korištenja financijske potpore Fonda. Dakle, ugovara se aranžman bez povlačenja financijskih sredstava. Međutim, izražavanje odsustva namjere korištenja financijske potpore Fonda nema obvezujući karakter. Iz toga razloga, u Pismu namjere se definira i iznos sredstava koji članica namjerava povući u slučaju nužde, tj. koje je, tijekom aranžmana, Fond spreman članici staviti na raspolaganje, ukoliko se pokaže da je došlo do pogoršanja platno bilančne situacije (dakle, da su potrebna dodatna sredstva za postizanje odgovarajuće međunarodne likvidnosti članice).

Povlačenje dogovorenog iznosa sredstava uvjetovano je klasičnim mehanizmima "Stand by", tj. "Proširenog aranžmana" (tzv. "conditionality"), a to je poštivanje "kvantitativnih kriterija izvršenja", izvršavanje obveza koje proizlaze iz "strukturalnih točaka" programa i slično, a koji se definiraju "Pismom o namjerama". Svrha ovakvog aranžmana može se razmatrati s više aspekata. S jedne strane, on omogućava tijesnu suradnju Fonda i članice (u smislu otvaranja mogućnosti Fondu za sudjelovanje u izradi gospodarskog programa članice, njegovu analiziranju i praćenju) i u uvjetima nepostojanja platno bilančnih teškoća, a koje su prema odredbama Fonda posredan ili neposredan motiv drugih "klasičnih" oblika suradnje Fonda i članice. S

¹⁰ U praksi je bilo slučajeva kada su platnobilančne teškoće članice bile očite, a članica se bez obzira na to, odrekla prava povlačenja sredstava.

druge strane, ovakav aranžman vrlo često predstavlja "pozitivan signal" međunarodnom tržištu kapitala da Fond podržava gospodarsku politiku, odnosno, gospodarske reforme članice. Time se, utječe i na reputaciju članice u međunarodnim financijskim krugovima. Taj utjecaj može se promatrati i kao pozitivan i kao negativan, ovisno o prilikama zemlje članice (odnosno, da li se indicira mogućnost pojave platnobilančnih teškoća u jednoj stabilnoj ekonomiji ili se radi o gospodarstvu koje je savladalo početne platnobilančne teškoće, no koje se nalazi u procesu restrukturiranja, čiji je cilj ostvariti punu stabilnost gospodarstva).

Vrlo je čest slučaj da se ugovori o reprogramu duga, posebice sa kreditorima Pariškog kluba, uvjetuju financijskim aranžmanom s Fondom, koji zavisno od makroekonomskih prilika u zemlji članici, može imati i karakter "Aranžmana predostrožnosti".

Za razliku od kreditora Pariškog kluba, Svjetska banka, u principu, smatra kako "Aranžman predostrožnosti" Fonda, bilo glede sigurnosti provođenja (i iznalaženja optimalnog rješenja) ekonomskog programa, bilo glede financijskog aspekta, nije zadovoljavajuće rješenje za pružanje odgovarajuće potpore zajmovima strukturalnog ili sektorskog prilagođavanja, koje Svjetska banka odobrava članici. Tako, odredbe Svjetske banke vezane za politiku zajmova za prilagođavanje eksplicite navode kako je bitno osigurati adekvatno financiranje ukupnog ekonomskog programa od strane raznih kreditora i donatora, a posebice Fonda, koji je i primarno odgovoran za politiku stabilizacije članice. No, treba naglasiti da postoje i iznimke u takvoj politici Svjetske banke, a one se odobravaju tek nakon temeljitih konzultacija s Fondom i to isključivo zavisno od slučaja (engl. "case - by - case basis"). S treće strane, ovakvim tipom aranžmana Fond pruža sigurnost članici (a time i svim ostalima koji surađuju s članicom) da će u slučaju pojave platnobilančnih teškoća, tijekom trajanja aranžmana, financijski poduprijeti članicu, u smislu odobravanja sredstava. U trenutku pojave platnobilančnih teškoća i davanja prava članici na povlačenje sredstava Fonda, "Aranžman predostrožnosti" poprima oblik klasičnog "Stand by", odnosno, "Proširenog aranžmana".

Visina sredstava, koju će članica imati pravo povući (u slučaju pojave platnobilančnih teškoća) u okviru aranžmana predostrožnosti, nije precizno definirana i ovisit će prije svega o stvarnim potrebama članice, odnosno o osjetljivosti platne bilance, kao i uspješnosti provođenja programa. Uglavnom, radi se o manjim iznosima nego što je to slučaj kod "klasičnih" aranžmana. Prema dosadašnjem iskustvu, visina sredstava koju su članice imale pravo povući kretala se na godišnjoj razini u rasponu od 20 % - 34 % kvote članice, u slučaju Stand by aranžmana, tj. 59%, u trogodišnjem razdoblju, u slučaju Proširenog aranžmana. Povlačenje sredstava u okviru tzv. Proširenog aranžmana, uz klasične kamate, predmnijeva i obvezno plaćanje troškova u visini od 0.25% iznosa.

Aranžmane predostrožnosti do sada su, u okviru Stand by aranžmana, sklopile Papua Nova Gvineja (1991), Costa Rica (1992), Guatemala (1992), El Salvador (1993), Latvija (1993.), Mađarska (1996.), dok je jedino Egipat, 1993. godine, sklopio od samog početka Prošireni aranžman koji je imao karakter predostrožnosti.

Mađarska je sklopila Aranžman predostrožnosti u obliku Stand by-a kako bi podržala uspjeh, godinu dana ranije započetog vlastitog programa stabilizacije, i riješila preostale fiskalne i strukturalne probleme svog gospodarstva. Makroekonomski pokazatelji odnosa s inozemstvom, odnosno, platnobilančna pozicija Mađarske obilježena je u trenutku sklapanja aranžmana silaznim trendom deficita tekućeg računa platne bilance (uzrokovan rastom izvoza i padom uvoza), neto zaduženost u inozemstvu, rastom direktnih investicija i priljevom kapitala iz inozemstva, te međunarodnim pričuvama koja pokriva 9 1/2 mjesečni uvoz. Prošireni aranžman Egipta bio je uvjetovan od strane kreditora Pariškog kluba s kojima je sklopljen ugovor o reprogramu duga. Makroekonomsku situaciju Egipta u trenutku sklapanja aranžmana karakterizirao je suficit platne bilance, rezerve su pokrivale godišnji uvoz, a aranžmanom se nastojao osigurati nizak uvoz, obzirom da je postojala opasnost značajnog smanjenja priliva po doznakama radnika, te održiva

platna bilanca za koju je ključan faktor bilo postizanje dogovora o reprogramu duga prema kreditorima Pariškog kluba. Visina sredstava koju je Egipat tijekom tri godine povukao u okviru gore navedenog aranžmana iznosio je 59% kvote Egipta u Fondu. Aranžman predostrožnosti imao je i Meksiko, koji je za razliku od Egipta, svoj klasično zaključeni četverogodišnji Prošireni aranžman u tijeku zadnje godine provođenja transformirao u Aranžman predostrožnosti, odustajući od povlačenja sredstava odobrenih mu po Proširenom aranžmanu zbog povoljne platnobilančne pozicije i stanja međunarodnih pričuva.

ZAKLJUČNE NAPOMENE

Obzirom na obilježja svakog od navedenih oblika suradnje, članica Fonda bi se trebala prilikom izbora suradnje rukovoditi ocjenom nekih osnovnih elemenata:

- postojećeg stanja u gospodarstvu, kao i perspektive njegova daljnjeg razvoja, u smislu ostvarivanja održivog rasta privrede;
- postojeće platno-bilančna situacije i razine međunarodnih pričuva, kao i prevladavajućeg trenda u srednjoročnom razdoblju;
- ukupnih (ranijih, postojećih i budućih) odnosa sa multilateralnim i bilateralnim vjerovnicima, također u srednjoročnom razdoblju;
- ukupnih, ranijih i postojećih odnosa/oblika suradnje s Međunarodnim monetarnim fondom, posebice u svjetlu adekvatnog pozicioniranja u međunarodnim financijskim krugovima.

Niti jedan od ovih elemenata ne može se pojedinačno izdvojiti kao odlučujući, već ih treba promatrati u njihovoj cjelini. Prilikom izbora, članica, mora jasno razlučiti kakva je njezina platno-bilančna pozicija i razina međunarodnih pričuva, promatrana u srednjoročnoj perspektivi, a u svjetlu postojeće gospodarske situacije i ciljeva koje želi ostvariti.

Nadalje, treba se uzeti u obzir da će se svaka njena odluka glede odabira oblika suradnje tumačiti u svjetlu gospodarske situacije i kretanja u proteklom razdoblju. Najočigledniji primjer toga je dualni karakter "Programa praćenog od strane misije Fonda", koji se, stoga, i javlja u dva oblika: "Signalizirajući SMP" i "Track-record SMP". Dualni karakter poruke može sugerirati i "Aranžman predostrožnosti". Naime, ukoliko ovakav aranžman ugovara članica koja do sada nije imala zaključen financijski aranžman, to će dati negativnu konotaciju gospodarskoj situaciji članice. S druge strane, ovaj aranžman nosit će u sebi pozitivnu konotaciju ukoliko ga zaključi članica pri završetku uspješnog provođenja financijskog aranžmana (primjer Meksika).

Članica treba odlučiti koliko jaku involviranost Fonda želi, tj. da li želi da se makroekonomski program koji provodi ima punu potporu/suglasnost Fonda (dakle, organa odlučivanja Fonda, što znači Odbora izvršnih direktora), tj. da Fond "stoji iza njega" /tzv. "Fund endorsement"/, ili pak želi, a to joj vlastiti kredibilitet dozvoljava, njegovu djelomičnu neformalnu involviranost, prije svega kao savjetodavca i/ili pružatelja tehničke pomoći. Pri tome treba imati na umu da jedino "Aranžman predostrožnosti" osigurava potpunu involviranost i potporu/suglasnost Fonda glede gospodarskog programa članice, a drugi gore navedeni oblici uključuju samo i prije svega suradnju s misijom Fonda.

Također, ne smiju se zanemariti niti stvarne mogućnosti samostalnog odlučivanja članice glede odabira oblika suradnje. U slučajevima postojećih jakih veza s multilateralnim (ili bilateralnim) vjerovnicima, može se očekivati njihov snažan pritisak na punu suradnju s Fondom, kojom bi se osigurali da se radi o adekvatnom makroekonomskom programu i politici koja će se i stvarno provoditi. Ponekad, motiv takvog pritiska može biti i nastojanje da se podijeli financijski teret. Članica treba imati i viziju vlastitog razvojnog puta odnosa s Međunarodnim monetarnim fondom. Naime, samo su članice sa pretežno zdravim gospodarstvom, tj. one koje mogu vlastitim snagama riješavati eventualne makroekonomske probleme na putu stvaranja održivog

gospodarskog rasta, koji ujedno omogućuje adekvatno pozicioniranje prema inozemstvu, u mogućnosti održavati suradnju s Međunarodnim monetarnim fondom kroz redovni ciklus konzultacija po članku IV Statuta Fonda.

Fond procjenjuje, da će se potrebe članica u tranziciji, koje su postigle značajan uspjeh u makroekonomskoj stabilizaciji i strukturnim reformama, za sredstvima Fonda smanjivati, posebice stoga što dio njih već ima otvoren pristup međunarodnom tržištu privatnog kapitala. Međutim, još je uvijek, zbog relativne stabilnosti većine privreda članica u tranziciji, upitna konstantnost tog pristupa, u slučaju pojave platnobilančnih teškoća. Fond stoga ocjenjuje kako je za očekivati da će te članice još neko vrijeme, ali samo privremeno tražiti pristup Fondovim sredstvima (sklapanjem financijskih aranžmana s Fondom) u slučaju pojave platnobilančnih teškoća. U međuvremenu čini se da će te zemlje, kao i zemlje u razvoju, posebice zbog posljedica koje sa sobom nosi globalizacija ekonomije, češće tražiti čvršću suradnju s Fondom, koja međutim ne implicira klasični financijski aranžman, već gore navedene oblike suradnje posebice "Neformalno praćenje" i "Aranžman predostrožnosti".