

## Američko gledište o reformi MMF-a i Svjetske banke

VLATKO MILETA\*

### Sažetak

Međunarodni monetarni fond i Svjetska banka već dulje vrijeme trpe prigovore da su iznevjerili osnovne ciljeve i da bi ih trebalo ukinuti, jer su umjesto kanala za pomoć zemljama u razvoju postali kanal za njihovo discipliniranje. Na drugoj strani Sjedinjene Države protive se tim prijedlozima, umjesto ukidanja predlažu njegovu reanimaciju i čvrsto završavanje zadaća koje su im u osnivanju postavljene.

*Ključne riječi:* Međunarodni monetarni fond, Svjetska banka, američko gospodarstvo i američka trgovina, privatna tržišta kapitala

Međunarodni monetarni fond i Svjetska banka već dulje vrijeme trpe prigovore da su iznevjerili osnovne ciljeve i da bi ih trebalo ukinuti, jer su umjesto kanala za pomoć zemljama u razvoju postali kanal za njihovo discipliniranje. Na drugoj strani Sjedinjene Države protive se tim prijedlozima, umjesto ukidanja predlažu njegovu reanimaciju i čvrsto završavanje zadaća koje su im u osnivanju postavljene.

Zbog važnosti američkih stajališta u međunarodnoj ekonomskoj regulaciji i institucijama međunarodnog privređivanja ta je stajališta važno poznavati. Najbolje ćemo ih upoznati preko izlaganja američkog ministra za financije Timothyja F. Geithnera koje je održao pred Senatskim odborom za bankarstvo i Pododborom za međunarodnu trgovinu, u kojem je iznio gledište američke vlade o reformama Međunarodnog valutnog fonda i Svjetske banke (kako ih navodi *Tjedni pregled*, broj 19 (293), od 9. svibnja 2000. godine).

Temeljna teza u doministarskom izlaganju jest ta kako su bretonvudske institucije za Ameriku danas važnije nego što su bile u trenutku osnivanja. Teza se temelji na činjenici da je danas američko gospodarstvo otvorenije nego što je tada bilo pa je zbog toga i osjetljivije na uspješnost američke trgovine veća nego što je bila prije pedeset godina.

\* Prof. dr. Vlatko Mileta redoviti je profesor Fakulteta političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu

Na tu se tezu nadovezuju druge teze koje nisu manje važne, kao npr. kako je "prava iluzija" vjerovanja da privatna tržišta kapitala mogu sama financirati razvojne izazove u novonastalim državama i kako zbog toga ne trebaju institucije javnoga kapitala.

Kad bi preveli tu šifriranu poruku, onda ona glasi – privatni kapital ne može zadovoljiti brojne potrebe brojnih država, te je zato nedopustivo ukiđanje Svjetske banke i Međunarodnog valutnog fonda, ali se moraju promijeniti jer su se promijenile i potrebe koje su bitno drugačije od onih prije pedeset godina.

Zbog toga američka administracija smatra da bi promijenjene funkcije "bretonvudskih institucija" trebale biti u sljedećem:

- pomoći u sprječavanju izbijanja financijskih kriza i promicanja što skorijeg povratka gospodarskom rastu i financijskoj stabilizaciji;
- pomoći u ublažavanju financijske krize;
- promicati tržišno orijentiranu politiku koja pruža najbolje temelje trajnom i održivom gospodarskom rastu i smanjenju siromaštva u svim zemljama;
- baviti se zajedničkim globalnim promjenama koje nisu u domeni pojedinačnih zemalja i institucija i
- učvrstiti i pojednostaviti proces prilagođavanja globalnoj integraciji koji krije nevjerojatno velike potencijale za podizanje životnog standarda u SAD-u, ali i u cijelom svijetu.

Pri ispunjavanju svih tih zadataka svaka od spomenutih institucija ima drukčije odgovornosti, navodi Geithner. Glavna je zadaća MMF-a sprječavanje kriznih situacija i djelovanje u novonastalim državama, dok je djelovanje Svjetske banke usmjereno prema gospodarskom razvoju i smanjenju siromaštva u najsiriromašnijim državama. Te će institucije najvjerojatnije djelovati u istim državama u isto vrijeme. Zato je važno da se međusobno nadopunjuju, a ne međusobno natječu.

Međunarodne su financijske institucije u svoje vrijeme dale velik doprinos gospodarskom napretku. Odigrale su presudnu ulogu u ostvarivanju glavnih gospodarskih uspjeha u posljednjih 30 godina. Ali usprkos tim uspjesima još gotovo polovica svjetske populacije živi s manje od 2 dolara dnevno.

Zato se može raspravljati, tvrdi Geithner, je li kod svakog slučaja izabran pravi pristup. Te institucije ne mogu kompenzirati pogreške vlada niti mogu izolirati određena gospodarstva od utjecaja rata, epidemija, prirodnih katastrofa i negativnih financijskih reakcija. Međutim, one su najučinkovitije i najpovoljnije sredstvo kojim raspolažemo za promidžbu gospodarskog rasta i financijske stabilnosti diljem svijeta. U tom su smislu istodobno one od najveće važnosti za promidžbu američkih interesa u današnjem složenom svijetu koji se ubrzano mijenja, zaključuje Geithner.

Geithner navodi što se pod američkim utjecajem u radu spomenutih institucija promijenilo. Posebno izdvaja transparentnost i odgovornost. Os-

novni programski dokumenti MMF-a i Svjetske banke sada se sustavno objavljuju, što javnosti omogućuje procjenu uvjeta koji prate financijsku pomoć i lakše nadgledaju njezinu primjenu. Također je zasluga Amerike i promidžba uspostave neovisnih mehanizama procjene u mnogim međunarodnim institucijama. Tako je u MMF-u osnovana posebna jedinica za procjenu koja je neovisna u radu. Podaci o financijskim resursima MMF-a mogu se dobiti na WEB stranicama, gdje se može pročitati i godišnje izvješće. Izvršni odbor Fonda nedavno je postigao suglasnost o tromjesečnom objavljivanju operativnog proračuna, koji se sada zove Plan financijskih transakcija (PFT).

Uspješno su uvedene promjene u raspon i prirodu gospodarskih reformi, posebno podržavajući one institucije koje omogućuju tržištima učinkovito funkcioniranje, stvaraju jače i elastičnije financijske sustave, otvoreniju trgovinsku politiku, veću otvorenost na nacionalnoj razini, mehanizme za zaštitu siromašnih od učinka gospodarskog prilagođavanja i kriza i druge mjere u očuvanju okoliša i rješavanju drugih pitanja.

Pod utjecajem Amerike MMF i Svjetska banka stavile su borbu protiv korupcije u prvi plan svojih napora. Obje su institucije suspendirale ili prekinule programe zajmova kod kojih je opasnost od korupcije postala akutna i obje su se založile za značajnu primjenu polaganja računa vanjskim partnerima.

Američka "intervencija" u pravila ponašanja spomenutih i drugih multilateralnih financijskih institucija, kao što je Interamerička banka, u kompleksnom pregledu sadržana je u Planu administracije za buduće promjene u MMF-u i drugim razvojnim bankama (MRV-ovima). Plan je načinio L. H. Summers, zamjenik ministra financija.

Plan se sastoji od dva dijela. U prvom dijelu su sadržaji vezani za reformu Međunarodnog monetarnog fonda, a drugi dio uz Svjetsku banku i regionalne banke za razvoj (kao što je Interamerička banka).

Plan Američke administracije za provođenje reforme Međunarodnog valutnog fonda polazi od današnje stvarnosti da je privatni kapital nadmoćan izvor kapitala za gospodarski razvoj. U tom kontekstu MMF se treba više usredotočiti na jačanje nacionalnih bilanca i svoju veću stratešku ulogu u novonastalim državama koja se ponajprije bavi sprječavanjem širenja negativnih pojava i pružati odgovarajuću financijsku pomoć u kriznim situacijama. U tom pravcu Fond treba organizirati svoje financijske instrumente i prilagoditi ih inicijativama povezanim s financiranjem.

U tom pogledu u dosadašnjoj reviziji kreditnih kriterija eliminiran je niz uvjeta, koji više nisu potrebni, dok je smanjeni broj nužnih kriterija podvrgnut institucionalizaciji.

U najsiromašnijim zemljama vidljiva je uloga MMF-a, no sada je to uloga koja se više usredotočuje na podršku makroekonomskoj stabilnosti i gospodarskom rastu kao novom razvojnom okviru MMF-a i Svjetske banke s naglaskom na smanjenju siromaštva. Novim se pristupom smanjenje siromaštva stavlja u središte programa MMF-a i Svjetske banke, za najsiromaš-

nije zemlje i naglašava bolja integracija makroekonomske politike i smanjenja siromaštva.

Novi program, naglašava Geithner, povlači jasnu podjelu posla između Banke i Fonda. Banka bi preuzela vodstvo u savjetovanju zemalja glede sastavljanja strategija za jačanje gospodarstva i smanjenja siromaštva te strukturalnih reforma, dok bi se Fond usredotočio na promidžbu zdrave makroekonomske politike i s njom povezanih strukturalnih reformi na područjima poput porezne politike i fiskalnog menadžmenta.

Na drugoj strani Plan američke administracije za provođenje reformi u Svjetskoj banci i međunarodnim financijskim institucijama kao što su regionalne banke za razvoj iskazuje se u tri točke. Prvo, Svjetska banka i druge međunarodne financijske institucije trebale bi podržavati učinkovite gospodarske napore i one investicije koje dovode do smanjenja siromaštva u siromašnijim državama; drugo, usmjeravati pozajmljivanje zemljama koje imaju pristup privatnim tržištima na ona područja na kojima je evidentan neuspjeh; i treće, promidžba nabave globalnih javnih dobara za međunarodne napore za zaštitu zdravlja i okoliša. Novonastale zemlje koje imaju pristup privatnim sredstvima sukobljavaju se s drugim problemima, tvrdi se u spomenutom dokumentu. Zato je za njih predviđen drugi scenarij od onog koji je usmjeren na siromašne zemlje.

Zajmovi Svjetske banke i međunarodnih financijskih institucija prema Planu trebalo bi usmjeriti na područja u kojima se mogu povećati kapaciteti dotične države kako bi ostvarili pristup vanjskim resursima, a njima bi se dodala vrijednost koja se na privatnim tržištima ne može pribaviti.

Na osnovi dosadašnjih iskustava Svjetska bi banka trebala naći načina za brz i učinkovit odgovor na krizne situacije i trebala bi više "raditi" na tome da financiranje bude produktivnije i napose da se dâ podrška privatnom sektoru.

Sukladno tome, u Planu se izriče kako ne treba davati zemljama i sektorima u kojima je privatno financiranje pristupačno po prikladnim uvjetima i gdje postoji opasnost da bi se njihovo financiranje koristilo samo sa ciljem potkopavanja privatnog financiranja. Tu spadaju kreditni programi koji uglavnom podržavaju opsežnu industriju i opsežnu infrastrukturu bez značajnijeg naglaska na ekološku korist te zajmovi u sektorima poput telekomunikacija, gdje je privatni sektor već aktivan.

Plan američke administracije inzistira na tome da financiranje Svjetske banke i drugih međunarodnih financijskih udruga (međunarodne financijske institucije) bude usmjereno prema globalnim problemima svijeta, jer se bez globalne suradnje ne mogu riješiti globalni problemi koji sve više opterećuju svijet. Posebno se spominju ekološki problemi (klima, zagađivanje i slično), zatim zdravstveni problemi (HIV/AIDS, nova cjepiva i slično) i na kraju ekonomski problemi (financijski kriminal, korupcija).

Savjetodavno povjerenstvo međunarodnih financijskih institucija na Plan američke administracije dalo je brojne primjedbe, koje doministar Geithner

sintetizira kao podudaranje, odnosno nepodudaranje s američkim planom. Po njemu američka administracija dijeli mišljenje sa ciljevima koje je sastavilo Savjetodavno povjerenstvo međunarodnih financijskih institucija. Ali iako nemamo uvida u cjelovita stajališta Povjerenstva, iz američkog odgovora vidi se značajno razilaženje.

Mišljenja se slažu o potrebi afirmacije (i to snažne afirmacije) važnosti MMF-a i banaka za multilateralni razvoj, zatim o potrebi jasnijeg razdvajanja Svjetske banke i MMF-a, te jasnijih prioriteta:

- usmjerenost na veću transparentnost država i institucija,
- važnost sastavljanja snažnijih inicijativa država za smanjenje njihove osjetljivosti na krizna stanja;
- važnost jakih, otvorenih financijskih sustava i fleksibilnih tečajnih režima;
- potreba za učinkovitijim programima podrške za razvoj;
- potreba za uvođenjem značajnijih olakšica za vraćanje dugova i stvaranje većeg paketa koncesijske financijske pomoći usmjerene prema najsiromašnijim zemljama u razvoju;
- opće priznanje da nema tih volumena službenih financija u svijetu koji mogu nadoknaditi napore u određenoj zemlji, koja primjenjuje reforme na koje se sama obvezala.

Po Geithnerovom mišljenju, ključne preporuke Savjetodavnog povjerenstva međunarodnih financijskih institucija ne odgovaraju američkom strateškom i gospodarskom interesu. Geithner bez uvijanja navodi "da bi glavna preporuka, kada bi se primijenila... u osnovi oslabila te institucije do te mjere da one više ne bi bile učinkovite u promidžbi naših ključnih (čitaj - američkih ključnih) vrijednosti i interesa u svijetu" (navodi se prema *Tjedni pregled*, Američko veleposlanstvo, broj 19, od 5. svibnja 2000., strana 13).

Zauzeti opći stav Geithner temelji na sljedećim stajalištima. Prvo, on ne vjeruje da bi bilo ispravno spriječiti MMF da odgovara na financijske krize u zemljama koje mogu udovoljiti ograničenom broju kriterija o podobnosti. Kriteriji koje bi odredila većina umanjili bi kapacitet MMF-a za pružanje podrške oporavku u velikom broju slučajeva, a tu bi se mogle naći i novonastale države, koje je zahvatila financijska kriza (1997. i 1998.). Provedbom režima u kojem bi se automatski kvalificirale za financijsku pomoć uveliko bi se povećala opasnost za globalni financijski sustav i povećao bi se rizik za njegovo funkcioniranje.

Geithner vjeruje da je nužno održavati kapacitet političkih dogovora u čitavom nizu raznolikih okolnosti i učinkovito i fleksibilno angažirati međunarodne financijske institucije (MFI) u pogledu kriza koje prijete interesima Amerike i njenih saveznika. On odriče izvjestan automatizam i zalaže se za aktivnu ulogu Sjedinjenih Država i drugih razvijenih država, uvjetno bi mogli reći, Pariškog kluba.

Drugo, Geithner ne vjeruje da je u interesu SAD-a i sustava kao cjeline da MMF financira države koje ne ispunjavaju uvjete. To bi po njegovom sudu bilo neodgovorno.

Treće, on ne vjeruje da bi bilo ispravno Svjetsku banku i regionalne banke istisnuti iz posla davanja zajmova novonastalim tržišno orijentiranim privredama. S obzirom na činjenicu da se većina svjetske populacije i najveći dio svjetskog outputa, osim vodećih industrijskih zemalja, nalazi u nastalim tržišno orijentiranim zemljama, ne vidimo zašto bi imalo smisla eliminirati naš kapacitet za promidžbu gospodarskog rasta i reformi u tim zemljama. U našem je interesu, zaključuje Geithner, pomagati novonastalim zemljama da ostvaruju gospodarski rast do trenutka kad više neće biti toliko osjetljive na krizna stanja i kad će sve manje trebati pomoć međunarodnih financijskih institucija.

Četvrto, ne vjerujemo da ima smisla prebaciti vodeće aktivnosti na regionalne banke gdje često nemamo toliko utjecaja i čiji kapaciteti često kasne za kapacitetima Svjetske banke. Učiniti takvo što jednostavno bi izazvalo smanjenje naše mogućnosti određivanja i primjene najučinkovitijih razvojnih rješenja, tvrdi Geithner.

Peto, Geithner također ne vjeruje da je realno ili poželjno prebaciti čitav koncesijski kapacitet pomoći multilateralnih razvojnih banaka sa zajmova na prijenos sredstava. Mislimo da nije realno nuditi mogućnost stopostotnog oprosta duga od strane međunarodnih financijskih institucija, a da se ne priznaju i ne stvaraju troškovi koji nastaju u svezi s tim, tvrdi Geithner.

Sustav koji se zasniva na prijenosu sredstava znatno bi smanjio američki kapacitet pružanja pomoći za razvoj. Također je nezamislivo da bi Kongres mogao financirati bilo koji dio od otprilike 29 milijardi dolara dodatnih troškova stopostotnog oprosta duga od strane MMF-a koji je otpao na Ameriku, tvrdi Geithner.

I na kraju šesto. Geithner ne vjeruje da je poželjno i realno prebaciti se na mehanizam pomoći za razvoj, koji bi kanalizirao isplate privatnim dobavljačima sa sredstvima koja se dodjeljuju samo nakon cjelokupnog ostvarenja projekta. Razvojno iskustvo pokazuje da bez političkog okruženja države ne mogu osigurati ni osnovno obrazovanje, čistu vodu i zdravstvenu skrb, a to su stvari koje vlade država moraju osigurati. To ne mogu činiti isključivo privatni poduzetnici. Teško je zamisliti da bi privatni ulagači bili spremni financirati takve aktivnosti.

Također, Geithner misli da nema smisla MMF izvući iz najsiromašnijih država. Kad bi se to učinilo, više se ne bi mogli primjenjivati uvjeti makroekonomske politike i drugih gospodarskih politika, niti bi se mogla voditi borba protiv korupcije. Postavljeni uvjeti su ključni za pravilnu uporabu financijskih sredstava i da nema tih uvjeta, dobivena sredstva potrošila bi se "bez veze", zaključuje Geithner.

Iz izlaganja američkog ministra financija pred Senatskim odborom za bankarstvo i Pododborom za međunarodnu trgovinu i financije pokazuje

koja su američka stajališta o reformi Međunarodnog monetarnog fonda i Svjetske banke, te drugih međunarodnih udruga na tom području, kao što je Interamerička banka ili Afrička banka za razvoj, a koje su u nekoj povezanosti s Regionalnim ekonomskim komisijama organizacije Ujedinjenih naroda.

Na potrebu reforme bretonvudskih institucija odavno se ukazuje. Na dokazivanju te potrebe naročito su uporne zemlje u razvoju. One idu tako daleko da optužuju Ameriku kao svjetskog gospodarskog policajca, pod čijim su utjecajem usvojena (Amerika raspolaže s više od 17 posto glasova u Fondu) pravila za kreditiranje, koje Geithner slikovito naziva polugama za gospodarski razvoj.

Sada je također veliki pritisak na reforme, naprosto iz razloga što pomoć za razvoj nerazvijenih ne promiče prave razvojne potrebe, već je u funkciji stjecanja zarade i ekskluzivnog razvoja najrazvijenijih.

Prema najnovijem izvještaju o globalnim ekonomskim kretanjima kojeg redovito sačinjava Međunarodni valutni fond, zemlje u razvoju duguju krajem 2000. godine 2. 064 milijarde dolara, dok su tranzicijske države dužne 365,2 milijarde dolara. Početkom posljednje dekade prošlog stoljeća zemlje u razvoju bile su dužne 1.349 milijardi. To znači da se dug promatranih država u tom razvoju popeo za 715 milijardi, što je godišnji porast od otprilike 90 milijardi.

Ako se to stavi u odnos prema dohotku per capita, vidi se da silne investicije u zemlje u razvoju nisu donijele nikakav boljitak. Usprkos investicijama siromaštvo raste, pa je tako broj ljudi koji dnevno proživljavaju s manje od jednog dolara porastao s jedne milijarde na milijardu i petsto milijuna. Realni porast društvenog proizvoda poništen je dospjelim otplatama kredita, pa tako ispada da se napredak koncentrira u drugih, onih koji su svjetski vjeronici. Stvarna realna korist je u tome da je jedan dio pučanstva radio i stjecao neki dohodak za potrošnju. Preživljavao je, a to ipak nije smisao gospodarskih napora (Usporedi World Economic Outlook, May 2000, IMF, Washington, 2000, str. 116, 121 i 126).

Zbog tih neadekvatnih procesa traži se promjena načina financiranja platno-bilančnih i razvojnih potreba. Tražnja ima dugu povijest i dosad je uglavnom bila izmanipulirana. Sada je problem takav da je nemoguća njegova manipulacija. Međunarodna zaduženost poprimila je tolike razmjere da je nemoguće zanemariti njenu veličinu, ako se ne želi doći u totalnu globalnu krizu.

I dosad je bilo kriznih situacija, pa su se za potrebe prevladavanja krize rabili i realizirali različiti planovi. U tom smislu poznati su Bradyjev i Bakerov plan. Prvi je u svojoj biti polazio od potrebe smanjivanja duga oprastanjem dugovanja određenoj kategoriji država (najsiriromašnijim državama). Drugi je polazio od potrebe povećanja kreditne mase za posuđivanje. Formalno nijedan nije prihvaćen, ali u praksi su povećane kvote i ukupni osnovni kapital Međunarodnog fonda i Svjetske banke.

Sada smo na neki način u trećoj rundi pregovaranja, koja je karakteristična po kombinaciji dvaju spomenutih principa. Drugim riječima, radi se o tome da se najzaduženijim državama oproste dugovi, odnosno da se istodobno izvrše sadržajne promjene koje bi više nego što je sada slučaj MMF i Svjetsku banku pretvarale u savjetodavne čimbenike plasmana odobrenih investicija.

U tom je kontekstu predloženo da se najzaduženijim državama znatnim dijelom dugovi brišu. Takvih je 40 država i one su krajem prošle godine dugovale 212,6 milijardi dolara. Međutim, akcija je obuhvatila i 12 najsiromašnijih, koje su ukupno dužne 163 milijarde dolara.

Akcija prema HIPC državama (The Heavily Indebted Poor Countries) svedena je na 34 milijarde dolara koje su teško zaduženim siromašnim državama iz Afrike (18) i Azije (4) oproštene. U prosjeku to je 47 posto njihova ukupnog duga (IMF Survey, No 1, 2001, p. 1).

Ako međunarodnu zaduženost promatramo u kontekstu stajališta američkog ministra za financije (Clintonova administracija), onda se to može smatrati uspjehom. Iz izloženih stajališta Geithnera može se zaključiti da je Amerika protiv smanjivanja dugova i davanja zajmova za prijenos sredstava (misli se na oprost dugova). Ona želi sadržati kontrolu nad plasmanima, bez obzira na činjenicu da privatni kapital dominira u financiranju razvoja.

Dalje, Geithner ne vjeruje da je u interesu Sjedinjenih Država da financiraju države koje ne ispunjavaju uvjete. U tom pogledu oni će inzistirati na dogovorima koje će postići s razvijenim zemljama posebno Pariškog kluba. Međutim, ako dogovor i ne bude postignut, Amerikanci imaju dovoljno argumenata da ih navedu na svoje stajalište. Argumenti su u glasačkoj snazi, koji su tako uvjerljivi da se ništa radikalno ne može izvesti bez američke suglasnosti.

Nedavno smo se u to uvjerali kod izbora novoga čelnika Fonda, kad je dugo odbijan prijedlog da to ne bude Amerikanac. Europske su države predložile Horsta Köhlera koji je tek nakon duljeg oklijevanja izabran na tu funkciju.

---

### *Summary*

---

The International Monetary Fund and the World Bank have been exposed to criticism for quite some time now for having betrayed their basic goals. Thus, it is claimed that they should be dissolved because they have turned out to be a mechanism for bringing developing countries under discipline instead of rendering them assistance. The United States, on the other hand, strongly object to such proposals, suggesting furthermore their reanimation and thorough fulfillment of the tasks, as identified and defined at their foundation.