

Reforma Mezinárodního měnového fondu je nevyhnutelná[#]

Jana Marková*

Úvod

Každé kulaté výročí je důvodem k bilancování toho, čeho bylo dosaženo na straně jedné a čeho se nepodařilo dosáhnout a proč, na straně druhé. Nejinak je tomu i v případě Mezinárodního měnového fondu (*International Monetary Fund*), založeného na základě Dohody (*Articles of Agreement*), od jejíž ratifikace 27. prosince 1945, uplyne koncem letošního roku pětadesát let. V případě Fondu by však nemělo jít pouze o bilancování minulých aktivit, ale především, a to hlavně, o navržení nových opatření a změn v dosavadním mechanismu jeho činnosti. Jejich realizace je nezbytným předpokladem pro to, aby si Fond uhájil i nadále své nezastupitelné místo v mezinárodním měnovém systému a byl schopen včas a efektivně reagovat na aktuální potřeby, které jsou výsledkem měnící se situace na mezinárodních finančních trzích.

Fond postupně během své existence upadal do pohodové nostalgie, ze které ho vyrušily až země, které postihla v devadesátých letech minulého století finanční krize, a plně se probral po propuknutí finanční krize v USA v roce 2008, jež postupně přerostla v globální krizi. Série problémů související s finančními krizemi způsobily, že již od asijské krize zintenzivnily diskuse o nutnosti vytvoření nové architektury světových financí včetně zamyšlení nad budoucím posláním Fondu.

Efektivní práce Fondu závisí na jeho legitimitě v očích všech členských zemí. Nově rozvíjející se tržní ekonomiky hrají stále větší roli ve světové ekonomice a to se musí odrazit i v jejich postavení ve Fondu. V souladu s tím je nezbytné, aby byla urychlena reforma kvót, od kterých je odvozena hlasovací síla, s cílem zohlednit rostoucí význam těchto rychle se rozvíjejících tržních ekonomik. Reformou by měly ale projít všechny principy činnosti Fondu, které se od počátku jeho fungování nijak nezměnily a neodrážejí změny ve světové ekonomice. Jde o celou řadu mechanismů od výběru kandidáta na nejvyšší funkci až po způsoby nakládání s finančními zdroji a jejich zpřístupňování členským zemím. Návrhů na zlepšení činnosti Fondu je dost, otázkou ale je, zda bude i dostatečná politická vůle je uskutečnit. Pokud nebude ochota realizovat potřebné reformy, může se stát, že Fond vlastní vinou a ke škodě celého mezinárodního společenství upadne do bezvýznamnosti a stane se pouze „trafikou“ pro vysloužilé politiky. Záměrem této statě je přiblížit nejpálčivější problémy se kterými se Fond musí potýkat včetně dosavadních přístupů k jejich řešení.

Co předcházelo konferenci v Bretton-Woods

Historie Mezinárodního měnového fondu sahá do dob hospodářské krize 30. let, která postihla všechny země světa. Hospodářská krize se svými vážnými dopady do ekonomické a sociální oblasti, byla doprovázena i krizí měnovou. Opuštění vazby emitovaných bankovek na

[#] Výzkum byl podpořen ze zdrojů IGA v rámci grantového projektu F1/10/2010 *Měnové a regulatorní aspekty nestability finančních trhů*.

^{*} Doc. Ing. Jana Marková, CSc. – docentka; Katedra měnové teorie a politiky, Fakulta financí a účetnictví, Vysoká škola ekonomická v Praze, nám. W. Churchilla 4, 130 67 Praha 3; <markovaj@vse.cz>.

zlato a devalvace většiny měn vyvolaly nedůvěru v národní měny a narušily vzájemné zahraničně obchodní vztahy. Na nepříznivé důsledky hospodářské krize reagovaly jednotlivé země zaváděním protekcionistických opatření, kterými se snažily zmírnit negativní dopad krize do jejich vnitřních ekonomik. Rozšiřoval se okruh státních zásahů v oblasti vnějších vztahů, a ty měly za následek omezování zahraničněobchodní spolupráce. Spolu s umělým snižováním hodnoty vlastní měny, s cílem zvyšovat konkurenceschopnost domácích výrobků na světových trzích, to vedlo k dalšímu prohlubování krize a k všeobecnému úpadku. Protekcionistická opatření byla právě hlavním důvodem, proč krize trvala tak dlouho a měla tak devastující dopady na jednotlivé ekonomiky.

Mezinárodní hospodářské i měnové vztahy tak zaznamenaly v meziválečném období značný krizový vývoj a zcela rozvráceny byly během druhé světové války. Rozbory příčin a důsledků krize plně odhalily nedostatek koordinovaného postupu jednotlivých zemí při řešení krizových problémů a přispěly k poznání nutnosti spolupráce v oblasti mezinárodních úvěrových a měnových vztahů. V reakci na uvedené skutečnosti se objevila myšlenka pravidelných mezinárodních konferencí a zřízení stálého orgánu, který by dohlížel na dodržování dohodnutých principů mezinárodní měnové spolupráce a pomohl tak čelit opakování podobných katastrof, jakými hospodářská krize byla.

„Pod vlivem výše uvedených skutečností byla již v průběhu druhé světové války věnována značná pozornost poválečnému mezinárodnímu měnovému uspořádání. Jeho základy byly položeny na konferenci konané ve dnech **1. až 22. července 1944 v americkém městečku Bretton-Woods** za účasti delegátů ze 44 zemí. Cílem konference bylo dohodnout a nastolit takový mezinárodní měnový systém, který by podporoval rozvoj mezinárodního obchodu, zajišťoval stabilitu mezinárodních hospodářských vztahů a vytvářel tak atmosféru vzájemné důvěry. Samotné konferenci předcházela řada jednání a diskusí o novém uspořádání mezinárodních měnových vztahů.“ (Marková, 2006, s. 21).

Při jednáních se prakticky vycházelo ze dvou návrhů, které byly oficiálně uveřejněny v letech 1942 a 1943 – britského (Keynesův plán) a amerického (Whiteův plán). Rozdíly mezi ekonomikami těchto dvou zemí se v průběhu druhé světové války výrazně prohloubily, což se odrazilo v jimi navrhovaných projektech poválečné mezinárodní měnové spolupráce. Velice výstižně vyjádřil podstatu jejich návrhů prof. Bakule, když napsal: „Uvedené plány ve své podstatě možno charakterizovat jako plány egoistické, neboť odrážely nejen výše uvedené retrospektivní a perspektivní pohledy, ale i tehdejší vlastní zájmy Spojených států amerických jako výrazně věřitelské země, a vlastní zájmy Spojeného království jako výrazně dlužnické země. Protože v těchto situacích nabývá vrchu věřitel, v procesu formování Mezinárodního měnového fondu převážily stanoviska a postoje Whiteovy koncepce.“ (Bakule, 2001).

Charakteristickým rysem obou těchto návrhů byla snaha vytvořit takový systém mezinárodní měnové spolupráce, který by nespočíval pouze v pořádání pravidelných mezinárodních konferencí, ale opíral by se o činnost stálé instituce, jako základny pro trvalou spolupráci v oblasti mezinárodních měnových a finančních vztahů a který by plně realizoval požadavek stability při volné měnové konvertibilitě. V tom se oba předložené projekty shodovaly. Rozcházely se však v dalších návrzích spolupráce, a to až už šlo o úlohu zlata v mezinárodním měnovém systému a charakter nově vytvořených institucí a jejich úvěrovou kapacitu, nebo o způsob vytváření rezervních fondů a jejich čerpání členskými zeměmi aj.

Přijatý projekt byl výsledkem řady kompromisů mezi oběma navrženými plány, s tím, že v konečném znění převážily prvky americké koncepce poválečného mezinárodního měnového uspořádání. Šlo o koncepci opírající se zlato a americký dolar, systém pevných měnových

kursů v mezinárodních měnových vztazích a zásadu návratnosti a podmíněnosti ve finančních vztazích.

Principy tohoto měnového systému pak měly být realizovány nově vytvořenými institucemi – **Mezinárodním měnovým fondem a Mezinárodní bankou pro obnovu a rozvoj** (Světová banka). Dohoda o založení těchto institucí (*The Articles of Agreement*) vešla v platnost 27. prosince 1945, poté co ji ratifikoval dostatečný počet zemí. Podle ustanovení Dohody to mělo být v tom okamžiku, kdy ji podepší státy, jejichž podíl na celkovém objemu kvót bude alespoň 65 %. Země, které podepsaly Dohodu do uvedeného data, jsou považovány za „původní členy“. Bylo to 29 z celkového počtu 44 zemí, které se zúčastnily konference. Ostatní země se pak postupně k Dohodě připojovaly, nicméně některé účastnické země, ji vůbec neratifikovaly (např. Sovětský svaz).

Cíle Mezinárodního měnového fondu

Politika a činnost Fondu jsou řízeny jeho stanovami, které jsou známé jako „Články dohody“ (*Articles of Agreement*). V tomto dokumentu jsou formulovány cíle, kterými se má Fond řídit při každém svém jednání a při všech rozhodnutích takto: (Sucharda, 1979a, s. 12)

- podporovat mezinárodní měnovou součinnost stálou institucí, která zabezpečí mechanismus konzultací a spolupráce v mezinárodních měnových otázkách členských zemí;
- usnadňovat rozmach a vyrovnaný růst mezinárodního obchodu a přispívat tak k podpoře a udržování vysokého stupně zaměstnanosti a reálného důchodu i k rozvoji výrobních zdrojů všech členů jakožto prvořadých cílů hospodářské politiky;
- podporovat kursovou stabilitu, udržovat řádná devizová ujednání mezi členy a zabránit konkurenčnímu znehodnocování měny;
- napomáhat při ustanovení mnohostranné soustavy plateb pro běžné transakce mezi členy a při odstraňování devizových omezení, která brání rozvoji světového obchodu;
- dodávat členům důvěru tím, že jim budou za přiměřených jistot dočasně přístupné všeobecné zdroje Fondu, a poskytovat jim takto možnost napravit poruchy ve vyrovnanosti jejich platebních bilancí, aniž by se Fond uchýloval k opatřením škodlivým národní či mezinárodní prosperitě;
- v souladu s tím, co bylo uvedeno, zkracovat trvání a zmírnit stupeň nerovnováhy v mezinárodních platebních bilancích členů.

Původní stanovy byly poprvé zásadně změněny na základě Dohody o zvláštních právech čerpání, uzavřené v Rio de Janeiro v roce 1967 (s účinností od 28. 7. 1969) a podruhé Dohodou o reformě mezinárodního měnového systému podepsané v Kingstonu na Jamajce v roce 1976 (s účinností od 1. 4. 1978). Třetí dodatek upravující vztahy se zeměmi, které nespolupracují s Fondem a neplní své závazky vešel v platnost v roce 1992 a zatím poslední dodatek, na základě kterého došlo k nové emisi SDR byl schválen v roce 2009.

Ve druhé polovině devadesátých let byl připraven ke schválení dodatek k Dohodě, na jehož základě mělo dojít k liberalizaci operací na kapitálovém účtu. V důsledku propuknutí krize v jihovýchodní Asii bylo od tohoto záměru upuštěno. Nicméně Fond byl v devadesátých letech minulého století, v souvislosti s propuknutím krize v řadě členských zemí, postaven před úkol pomoci řešit krizi postiženým zemím problémy spojené s odlivem kapitálu. Na významu nabývají i jeho aktivity směřující k řešení problémů nízkopříjmových zemí. Jeho okruh zájmu se tak postupně rozšířil nad původní mandát. V této souvislosti se nabízí otázka,

do jaké míry je tato nová činnost v souladu s původními zásadami jeho fungování a zda je na tyto nové výzvy, které přináší postupující se proces globalizace dostatečně připraven. Týká se to nejen objemu potřebných zdrojů, ale, a to především efektivnosti řešení těchto problémů, a posouzení, zda by tedy některé z těchto jeho nových aktivit nerealizovala lépe jiná nadnárodní instituce. Fond se často zapojuje do řešení problémů, se kterými nemají jeho pracovníci potřebné zkušenosti. To zvyšuje riziko, že jejich rozhodnutí nebudou dostatečně profesionální, což nahrává kritikům Fondu, a ohrožuje jeho činnost i v oblastech, kde dosahuje dobrých výsledků.

Brettonwoodská instituce

Všechny původní aktivity Fondu, zakotvené v Dohodě, měly směřovat k udržení mezinárodní měnové stability ve smyslu stability kursové. Té mělo být dosahováno dodržováním principů kursového mechanismu mezinárodního měnového systému, který vešel do povědomí jako brettonwoodský měnový systém. Jeho základními postuláty byla vazba národních měn na zlato a dolar, směnitelnost dolaru za zlato při oficiální ceně 35 USD za jednu trojskou unci a systém pevných měnových kursů, který zavazoval centrální banky členských zemí k udržování tržního kursu jejich měn k americkému dolaru v pásmu $\pm 1\%$ od základní parity.

Mezinárodní měnový systém se tak opíral o jednu národní měnu a to americký dolar. Stabilita takového měnového systému stojí a padá s touto měnou. Až do počátku sedmdesátých let se Fondu dařilo vytyčené cíle plnit i když ne vždy je možné jeho činnost hodnotit zcela pozitivně. Dodržováním principů kursového mechanismu mezinárodního měnového systému jednotlivými členskými zeměmi se podařilo dosáhnout požadované měnové stability. Tato měnová stabilita byla ale na druhé straně vykoupena vysokými náklady na udržování devizových rezerv k potřebným intervencím, což pro některé země bylo i obtížně realizovatelné. Vážným problémem pro řadu zemí byla i ztráta autonomie v oblasti kursové politiky, kterou pociťovaly především v poválečném období. Udržování systému pevného měnového kursu znesnadňovalo těmto zemím využívat kursu jako nástroje hospodářské politiky. Fond svojí činností dále přispěl k postupnému odstranění restriktivních opatření ve vzájemných obchodních a devizových vztazích členských zemí. Tím byly vytvořeny předpoklady pro zavedení vzájemné směnitelnosti národních měn. Ne všem zemím se to ve sledovaném období podařilo a u některých zemí byl tento krok spojen s nepříznivými dopady na jejich vnitřní ekonomiky. Vyhlášením devizové směnitelnosti se dané ekonomiky otevřely zahraničním subjektům, což zvýšilo konkurenci na domácích trzích a vedlo k nežádoucí restrukturalizaci a nárůstu nezaměstnanosti. Pozitivně by bylo možné hodnotit pomoc členským zemím při řešení nepříznivého stavu jejich platebních bilancí poskytováním finanční pomoci. Ale ani v tomto případě se Fond nevyhnul pochybením, když poskytnutí pomoci podmiňoval realizací opatření, která ve většině případů byla konstruována podle jednotného scénáře a mnohdy nepřinesla požadované výsledky. V některých případech došlo dokonce po zavedení navrhovaných opatření ke zhoršení ekonomické situace v dané zemi.

Počátkem 70. let dochází k zásadním změnám v činnosti Fondu. Je skutečností, že samotný Fond tyto změny nevyklučoval, nýbrž spíše s nimi počítal, neboť již na jednom z výročních zasedání v polovině 60. let zaznělo: „Politika a praxe Fondu není statická. Byla modifikována a přizpůsobována v jednotlivých letech měnícím se podmínkám. Může být i nadále modifikována, aby mu umožnila plnit efektivní úlohu jak při zajišťování likvidity, tak i v ostatních funkcích, zejména pak úlohu ochránce pravidel mezinárodního slušného chování v měnové oblasti. A pro budoucnost nelze vyloučit ani změnu legálních pravidel, jimiž se řídí

jeho činnost, bude-li shledáno, že to přispěje k tomu, aby mohl plně vykonávat své funkce.“ (IMF, 1963)

Změna mechanismu fungování Fondu souvisela se změnou postavení amerického dolaru, na kterém spočíval mezinárodní měnový systém. Od počátku 60. let docházelo k oslabování jeho pozice a objevovaly se tendence k jeho znehodnocování. Příčinou bylo prohlubující se pasivní saldo platební bilance USA jako důsledek narůstajících vnitřních ekonomických problémů (rostoucí inflace, pokles konkurenceschopnosti amerických výrobků na světových trzích a pokračující vývoz kapitálu). Ty spolu s vnějšími faktory (zavádění směnitelnosti měn západoevropských zemí a rostoucí konkurenceschopnost výrobků těchto zemí na světových trzích) vedly k růstu nedůvěry v americký dolar a k následnému útěku od této měny ke zlatu.

Přes veškeré snahy, jak samotných USA, tak i dalších členských zemí Fondu, se nepodařilo zabránit znehodnocování dolaru. Narůstající problémy vyvrcholily v roce 1971 zrušením směnitelnosti dolaru za zlato (15. 8.) a jeho následnou devalvací (18. 12.). Tím také došlo k opuštění původních principů mezinárodní měnové spolupráce dohodnutých v Bretton-Woods a k zavedení nových mechanismů měnové spolupráce a to na základě dohod podepsaných v Kingstonu na Jamajce, které vešly v platnost v roce 1978. Systém pevných měnových kursů spočívající na měnových paritách vyjadřovaných ve zlatě nebo v amerických dolarech, při existenci pevné ceny zlata a směnitelnosti dolaru za zlato, byl nahrazen systémem připouštějícím jakoukoliv kursovou soustavu. Mohlo jít o systém pevných nebo pohyblivých kursů, opírajících se o ústřední kursy s vazbou na SDR, individuální měnový koš nebo nějakou volně směnitelnou měnu. Současně došlo k omezení peněžních funkcí zlata v mezinárodním měnovém systému a přímo bylo zakázáno vyjadřování měnových parit ve zlatě. Fond tak opustil koncepci dlouhodobé kursové stability a kursová politika přešla do pravomoci jednotlivých členských zemí. Kingstonská dohoda byla konečnou tečkou za brettonwoodským měnovým systémem, jenž ve své původní podobě fungoval až do počátku sedmdesátých let. Jeho principy vycházely ze skutečností platných v době jeho vzniku, tedy z výsadního postavení USA ve světové ekonomice a dolaru jako nejdůležitější obchodní a rezervní měny. Opuštěním těchto principů Fond přešel na kvalitativně zcela nový mechanismus, kterým reagoval na změněnou situaci na mezinárodních finančních trzích. „Označení Fondu jako Bretton-Woodské instituce má po změnách statutu už spíše charakter historický a neodpovídá jejich obsahu.“ (Sucharda, 1979b, s. 27)

Snahy o reformu Fondu

Mezinárodní měnový fond vznikl za zcela jiných podmínek, než jaké existují v současné době, kdy objem devizových operací několikanásobně převyšuje objem světového obchodu a kdy systém volně pohyblivých měnových kursů vytváří předpoklady pro spekulativní pohyby kapitálu s cílem dosažení maximálního zisku. V období formování principů poválečné mezinárodní měnové spolupráce nemohl ani nikdo tušit, jaké úrovně bude dosaženo v oblasti informačních technologií a jak rozporuplnou tvář nabídne světu globalizace. Postupně se měnila i struktura členské základny. Ve Fondu zaujímaly na počátku jeho fungování rozhodující postavení ekonomicky vyspělé země. S rozšiřováním členské základny o rozvojové země rostl jejich podíl na čerpaných zdrojích a výrazně sílila i jejich aktivita ve Fondu. Tyto země se od samého začátku snažily prosadit jeho reformu. Především požadovaly revizi mechanismů a podmínek přístupu ke zdrojům Fondu s ohledem na příčiny finančních potíží rozvojových zemí a na jejich suverénní právo na samostatnou volbu cest a strategií rozvoje. Dále usilovaly o zvětšení objemu zdrojů Fondu a o přijetí mezinárodních pravidel pro postup jednání v otázkách zadluženosti aj.

Fondu byla ze strany rozvojových zemí vytýkána nedemokratičnost některých článků Dohody, především to, že vedoucí postavení mají ekonomicky nejsilnější země, což vytváří prostor pro různé tlaky na oslabování výlučné národní suverenity v určitých otázkách. V této souvislosti usilují o přehodnocení kritérií pro vymezení členských kvót v zájmu spravedlivějšího rozdělení hlasů a rovnoprávné účasti všech zemí na činnosti Fondu a na řešení problémů reformy mezinárodního měnového systému. Revizí by měl projít i mechanismus jmenování nejvyššího představitele Fondu.

A právě reforma členských kvót patří v současné době mezi nejaktuálnější témata, kterými se Fond zabývá. Důvodem je rostoucí nespokojenost většiny členských zemí se stávajícím rozložením hlasovací síly, která je odrazem členských kvót. Po změně volají jak rychle se rozvíjející ekonomiky v čele s Čínou, Indií a Brazílií, jejichž hlasovací síla již neodpovídá jejich silicím ekonomickému postavení ve světové ekonomice, tak také nejchudší rozvojové země, které usilují o získání většího vlivu na rozhodovacím procesu. O rozložení hlasovací síly mezi jednotlivé země a konstituce vypovídají údaje v následující tabulce. Z uvedených údajů vyplývá, že 165 členských zemí disponuje hlasovací silou do 1 %.

Tab. 1: Rozdělení hlasů mezi členské země Fondu v roce k 12. 3. 2010

Země	Hlasovací síla v %
5 zemí	4,1 – 17,0
3 země	3,1 – 4,0
4 země	2,1 – 3,0
9 zemí	1,1 – 2,0
70 zemí	0,1 – 1,0
95 zemí	0,0 – 0,09

Zdroj: vlastní výpočty podle IMF (2010a).

Z údajů v následující tabulce pak vyplývá, že 5 hospodářsky nejvyspělejších zemí disponuje hlasovací silou ve výši skoro 40 %, čili na zbývajících 181 zemí připadá asi 60 %. Navíc USA s hlasovací silou 16,74 % mají nepsané právo veta. To jim umožňuje zablokovat přijetí jakéhokoli opatření vyžadující souhlas 85 % hlasů. Bez zajímavosti není ani skutečnost, že EU má v nejvyšším řídicím orgánu Fondu, kterým je Rada výkonných ředitelů, vedle tří ředitelů, které mohou jmenovat země s největší kvótou (v tomto případě Německo, Francie a Velká Británie) další čtyři zástupce, kteří stojí v čele konstitucí (Belgie, Nizozemsko, Španělsko a Itálie) a zastupují celkem 38 zemí. Z toho titulu pak zástupci z EU disponují hlasovací silou ve výši 34 %.

Tab. 2: Rozdělení hlasovací síly v MMF mezi země a konstituce (k 12. 3. 2010)

Země, konstituce	Počet zemí v konstituci	Hlasovací síla v %
USA		16,74
Japonsko		6,01
Německo		5,87
Francie		4,85
Velká Británie		4,85

Země, konstituence	Počet zemí v konstituenci	Hlasovací síla v %
Belgie	10 zemí	5,13
Nizozemsko	13 zemí	4,77
Španělsko	8 zemí	4,44
Itálie	7 zemí	4,10
Čína	Čína	3,65
Kanada	12 zemí	3,63
Malajsie	13 zemí	3,52
Korea	13 zemí	3,44
Norsko	8 zemí	3,43
Egypt	13 zemí	3,19
Saudská Arábie	Saudská Arábie	3,16
Siera Leone	20 zemí	3,01
Švýcarsko	8 zemí	2,78
Rusko	Rusko	2,69
Irán	7 zemí	2,42
Brazílie	9 zemí	2,42
Indie	4 země	2,35
Argentina	6 zemí	1,95
Rwanda	23 zemí	1,34

Zdroj: IMF (2010b).

Pod vlivem sílících hlasů volajících po spravedlivějším zastoupení všech členských zemí byla v roce 2006 na výročním zasedání Fondu v Singapuru přijata rezoluce o kvótách a reprezentaci. Na základě této rezoluce byla čtyřem rozvíjejícím se ekonomikám (Čína, Jižní Korea, Mexiko, Turecko) navýšena kvóta celkem o 1,8 %. Tato změna ovšem byla od samého počátku považována ze strany rychle se rozvíjejících a rozvojových zemí za nedostatečnou a v reakci na rostoucí nespokojenost ze strany těchto zemí byla schválena 28. dubna 2008, rozsáhlá reforma členských kvót. Mezi hlavní opatření této reformy patří:

- schválení nového modelu pro výpočet členských kvót,
- ad hoc navýšení členských kvót 54 nejvíce podreprezentovaných zemí,
- ztrojnásobení základních hlasů ze současných 250 na 750, s tím že by i do budoucna měl být jejich podíl na celkovém počtu hlasů ve výši 5,5 % zachován.

V navrženém novém modelu, který má nahradit stávající bretton–woodský, zůstaly zachovány prakticky stejné proměnné, které výši kvóty ovlivňují, ale jsou jim přiřazeny jiné váhy. Nový model má tento tvar:

$$Q = (0,5 \text{ HDP} + 0,3 \text{ otevřenost} + 0,15 \text{ variabilita} + 0,05 \text{ rezervy})^{0,95}$$

Nejvýznamnější proměnnou je HDP, který je odrazem ekonomické síly dané země. Jeho váha se oproti původnímu modelu zvýšila o 20 % (z 30 % na 50 %). HDP je považován za důležitého indikátora signalizujícího potenciální potřebu čerpání zdrojů od Fondu a také možnost podílet se na tvorbě jeho zdrojů. Největším problémem bylo rozhodnutí o způsobu přepočtu HDP. Využití tržního kursu by více nahrávalo ekonomicky vyspělým zemím a použití parity kupní síly by naopak zvýhodňovalo rozvojové země a nově vznikající tržní

ekonomiky. Výsledkem jednání bylo, že HDP bude z 60 % přepočítán pomocí tržního kurzu a ze 40 % pomocí parity kupní síly. K vyhodnocení tohoto postupu by mělo dojít po dvaceti letech.

Druhou, neméně významnou proměnnou, jejíž váha se naopak oproti původnímu modelu snížila z 50 % na 30 %, je otevřenost dané země vůči zahraničí. Počítá se jako průměr devizových příjmů a výdajů na běžném účtu platební bilance za pětileté období. Další proměnná, kterou je variabilita, by měla měřit potenciální zranitelnost platební bilance a signalizovat tak možnou potřebu čerpání zdrojů od Fondu. Propočítává se u běžných příjmů a čistých kapitálových toků jako směrodatná odchylka od trendu odhadnutá pomocí tříletého klouzavého průměru za třináctileté období. Poslední proměnnou v novém modelu jsou devizové rezervy. Jde o indikátor vypovídající o velikosti zdrojů dané země a tudíž její schopnosti přispívat do Fondu. Zatímco váha variability se v novém modelu zvýšila o 2 %, váha devizových rezerv se ve stejném rozsahu snížila.

Novým prvkem v modelu je kompresní faktor ve výši 0,95, jehož úlohou je snížení rozdílu mezi kvótami především malých zemí (převážně rozvojových, nově vznikajících tržních ekonomik ale také některých členských zemí EU), při zachování pořadí mezi těmito zeměmi. Opodstatněnost kompresního faktoru bude vyhodnocena rovněž po dvaceti letech.

Přepočet členských kvót podle nového modelu by znamenal navýšení kvót nejvíce podreprezentovaných zemí o 11,5 %. Druhým krokem, který je součástí navrhovaných opatření je i navýšení kvót u 54 zemí ze skupiny nejdynamičtěji se rozvíjejících, a to na úkor některých zemí ze skupiny G-7, které se svého navýšení vzdaly. Realizaci těchto návrhů by se kvóty nejvíce podreprezentovaných zemí zvýšily v rozmezí 12 – 106 %. V případě Jižní Koreje by šlo o navýšení o 106 %, u Singapuru o 63 %, u Turecka o 51 %, u Číny o 50 % a u Brazílie, Mexika a Indie o 40 %. (IMF, 2007) Toto navýšení vypadá opticky velice optimisticky, ale tady je nutné si uvědomit, z jaké výchozí základny se propočet provádí a co by to pro dané země znamenalo.

Součástí navrhovaných opatření je i ztrojnásobení základních hlasů a to ze stávajících 250 na 750 čímž by se podíl základních hlasů na celkovém počtu hlasů zvýšil na 5,5 %. Tento podíl by měl být zachován i v budoucnosti. Systém základních hlasů je zakotven již v původních Článcích dohody o Mezinárodním měnovém fondu. V článku XII. Část 5 odst. a) se uvádí „Každý člen bude mít dvěstěpadesát hlasů a jeden další hlas za každou část své kvóty rovnající se stotisíci zvláštních práv čerpání.“ (Sucharda, 1979a, s. 34) Podíl základních hlasů na celkovém počtu hlasů byl při založení Fondu 11,3 % (z celkového počtu 99250 připadalo na základní hlasy 11250). Tento podíl se v důsledku rozšiřování členské základny a neměnnosti základních hlasů postupně snižoval až na stávajících 2,09 % (z 2220817 počtu hlasů tvoří základní hlasy 46500). (IMF, 2010c) Uplatňování mechanismu základních hlasů při odvozování hlasovací síly zvýhodňuje ekonomicky slabší země s nízkými kvótami, a tak by navýšení těchto hlasů mohlo zlepšit jejich postavení ve Fondu.

Nový model výpočtu kvót byl schválen Radou guvernérů 28. 4. 2008 většinou hlasů (92,9 %). Oproti předchozímu Bretton Woodskému modelu nabízí výrazné zjednodušení propočtu kvót a splňuje požadavek větší transparentnosti. Předpokladem jeho uvedení do praxe je nutná ratifikace členskými zeměmi. Doposud však požadovaného počtu 85 % hlasů tento návrh nezískal. K počátku března 2010 se pro něho vyslovilo pouze 65 zemí disponujících 70 % z celkové hlasovací síly. (IMF, 2008) Řada nově se rozvíjejících a rozvojových zemí považuje tuto reformu za nedostatečnou a proto se pod ní nepodepsala. Důvodem je to, že i po provedení této reformy by např. Čína disponovala pouze 3,81 %, Indie 2,34 %, Brazílie

1,72 % Korea 1,36 % hlasovací síly, zatímco hlasovací síla Spojených států a dalších západních zemí by se příliš nezměnila. Proto také řada nově se rozvíjejících zemí v čele s Čínou volají po přijetí adekvátního řešení. K tomu by měla přispět výzva Mezinárodního finančního výboru (IMFC), na základě které probíhá čtrnáctá revize členských kvót, která by měla být dokončena v lednu 2011. Petr Sedláček k tomu uvádí: „Ukazuje se však, že ani při využití nového modelu pro výpočet členských kvót by zřejmě nedošlo k posunu hlasovací síly ve prospěch emerging markets a rozvojových zemí, vyššímu než 3 %. Řešením by pak bylo jediné výrazným způsobem změnit model pro výpočet členských kvót anebo se politicky dohodnout na dodatečném posunu hlasů (až do cílových 5 %)“. (Procházka – Sedláček, 2009, s. 14)

Reforma členských kvót však není jediným problémem, kterým by se Fond měl zabývat. Větší transparentnost by si zasloužil i výběr nejvyššího představitele Fondu. Podle nepsané dohody je v jeho čele vždy Evropan. Doposud měla svého člověka ve vedení Fondu jednou Belgie (5 let), Nizozemsko (5 let), Německo (4 roky), Španělsko (4 roky), dvakrát Švédsko (12 let), a čtyřikrát Francie (celkem 35 roků). Tato zaběhnutá praxe se ale přestává líbit neevropským zemím, které požadují nejen větší otevřenost a transparentnost při výběru nového výkonného ředitele ale rovněž rozšíření kandidátů mimo Evropu. Odchod jednoho z nejdéle sloužících výkonných ředitelů, Francouze Camdessus v roce 2000 ukázal, že změna dosavadní praxe nebude jednoduchá. O tom se přesvědčilo i Japonsko, druhý největší akcionář Fondu po USA, které chtělo na nejvyšší post prosadit v roce 2000 svého kandidáta. Ten však nezískal potřebnou podporu. Stejnou zkušenost získalo i Rusko, když jako svého kandidáta v roce 2007 nominovalo Josefa Tošovského. Šlo sice o kandidáta z členské země EU ale nominovaného jinou než evropskou zemí, a to bylo pro USA nepřijatelné. Proto ani v této oblasti nelze v dohledné době očekávat nějakou změnu. I zde bude chybět potřebná vůle, bez které žádná podstatná změna není myslitelná. „Dokud ale budou vedoucí grémia obsazována podle klíče finanční moci toho kterého státu a dokud Evropa nedokáže přinejmenším vyvážit hospodářskou sílu USA, nelze v tomto ohledu čekat změnu“. (Němec, 2000, s. 31).

Reformou by měly projít i ostatní mechanismy činnosti Fondu, které se od počátku jeho fungování prakticky nezměnily. Fond nemůže být netečný vůči změnám na mezinárodních finančních trzích a nemůže ani nerespektovat změněnou strukturu členské základny. Z tohoto hlediska je samozřejmostí, že musí pokračovat progresivní transformace Fondu tak, aby byl schopen předcházet finančním krizím, zabraňovat jejich přenášení do okolních zemí a při jejich propuknutí by měl napomáhat s eliminací jejich nepříznivých důsledků na vnitřní ekonomiky členských zemí. Nelze však očekávat, že změna mechanismu činnosti Fondu tak, aby odpovídala novým podmínkám světové ekonomiky, proběhne jako jednorázová akce, která by vyvrcholila nějakým zásadním rozhodnutím, jež by zcela tuto instituci změnilo. Naopak je nutné počítat s tím, že půjde o proces zdoluhavý. Některé konkrétní kroky vedoucí ke změně fungování této instituce však již byly učiněny.

Počátkem roku 2001 přijal Fond novou strategii, podle které je hlavní prioritou **prevenace finančních krizí**. V této souvislosti je věnována značná pozornost analýze příčin krizí. Vzhledem k tomu, že příčiny krize jsou spojovány s problémy bankovního sektoru doprovázené nekontrolovatelným pohybem zahraničního kapitálu, soustřeďuje se Fond na analýzu bank a ostatních finančních institucí a na analýzu tzv. ukazatelů vnější zadluženosti (např. poměr zahraničního dluhu a exportních příjmů), které mají signalizovat případné problémy.

Výsledky těchto analýz mohou sice upozornit na hrozící nebezpečí vzniku krize, ale nemohou vzniku krizí zabránit. Proto je současně nutné motivovat představitele jednotlivých

zemí, aby nevhodnými opatřeními v oblasti hospodářské politiky nezvyšovali pravděpodobnost propuknutí krize. To však znamená nejen provádět tradiční makroekonomickou politiku podporující finanční stabilitu a trvalý ekonomický růst ale je rovněž nezbytné, aby hospodářská politika byla prováděna transparentně a aby se řídila v přiměřeném rozsahu mezinárodně přijatými standardy a kodexy.

Fond přiznává, že modely včasného varování, které využívá k předvídání finančních krizí, nejsou příliš spolehlivé. „Největším problémem je vysoké procento „planých poplachů“. Předpovídají totiž krize, které následně nevzniknou. Odhaduje se, že u 80 % předpovídaných krizí se jejich prognózy nenaplnily“. (Sedláček, 2008, s. 48)

Fond rovněž přistoupil ke změně podmínek, za kterých poskytuje finanční pomoc členským zemím. Fond by neměl poskytovat levné zdroje zemím, jejichž dlouhodobá prosperita je trvale ohrožována jejich špatnou hospodářskou politikou. Proto byly zrušeny některé speciální finanční facility. Dále došlo ke zvýšení poplatků a ke zkrácení doby splatnosti čerpaných zdrojů s cílem zabránit tomu, aby finanční pomoc od Fondu nahrazovala soukromé financování. To ale současně předpokládá nutnost vytvořit podmínky, které by vedly ke zvýšení důvěry mezi dlužníky a věřiteli. Snahou je, aby soukromý sektor nezhoršoval situaci odlivem kapitálu ze země a na druhé straně, aby byl ochráněn proti důsledkům krize.

Jakákoliv změna mechanismu fungování Fondu není možná bez užší spolupráce s členskými zeměmi. Proto je naprosto nezbytné, aby jednotlivé země poskytovaly Fondu včas a v požadované kvalitě informace o stavu svých ekonomik. Na základě jejich analýzy je pak možné v dostatečném předstihu odhalit finanční napětí a navrhnout vhodná opatření, jejichž realizace by zabránila propuknutí krize a přispěla k dosažení celkové mezinárodní měnové stability.

Fond však nemá k dispozici žádné mechanismy, kterými by realizaci navržených opatření prosadil (platí dvojnásob u zemí, které nejsou zdrojově závislé na Fondu). Pokud členské země nebudou ochotny s Fondem spolupracovat a nepodřídí se jeho doporučením, pak sebelepší navržené opatření nemůže rizika vzniku krizí odhalit, natož zabránit či alespoň zmírnit jejich nežádoucí důsledky a žádná reforma Fondu by na tom nic nezměnila.

Na druhé straně je možné vyzdvihnout kroky, které Fond učinil ve snaze o zvýšení jeho transparentnosti. Ještě počátkem 90. let patřila tato instituce mezi uzavřené. Prakticky vůbec neinformovala veřejnost o zasedáních jeho vrcholných orgánů a o názorech a doporučeních jednotlivým členským zemím. Za posledních dvacet let se informovanost podstatně zvýšila a na jeho webových stránkách se mohou zájemci dočíst o jeho aktivitách a o členských zemích. Pravdou je, že tato otevřenost je na druhé straně i předmětem kritiky, která jí považuje za přehnanou a často na hranici důvěrnosti informací.

Větší transparentnost a odpovědnost Fondu má své opodstatnění v tom, že jde o instituci, která značným způsobem ovlivňuje dění ve světové ekonomice a i v řadě členských zemí finančně závislých na jeho pomoci. Větší informovanost o činnosti Fondu je nezbytným předpokladem, proto aby mohl obhájit v očích členských zemí a široké veřejnosti nutnost a nezastupitelnost své existence, a získat tak podporu pro své aktivity.

Závěr

Na reformě Fondu závisí budoucnost této instituce. Problémem, kterému je v současné době věnována největší pozornost, je nedostatečné zastoupení rychle se rozvíjejících ekonomik, mezi kterými dominuje Čína ale také Indie, které neodráží jejich současné ekonomické postavení na světových trzích a pozice nejchudších rozvojových zemí v této instituci. Stále přetrvává rozhodující vliv ekonomicky nejvyspělejších zemí v čele s USA, Japonskem a vyspělými západoevropskými zeměmi, jejichž podíl na hlasovací síle je kolem 55 % a mohou tím významným způsobem ovlivňovat směřování této instituce. Za neúměrně vysoké je považováno zastoupení EU a to v kontextu s jejím klesajícím postavením ve světové ekonomice.

Je vcelku pochopitelné, že se žádná země nechce vzdát svého vlivu v této instituci, ale stávající systém je dlouhodobě neudržitelný. Lze očekávat, že pokud nebude tato záležitost uspokojivě řešena, bude se zvyšovat počet zemí, které nebudou Fond považovat za nejvhodnější platformu pro řešení nejen jejich problémů ale problémů mezinárodní finanční stability. Je jen otázkou času, kdy Čína, která je již v současné době třetí největší ekonomikou (podle výše HDP) bude ochotna tento stav tolerovat a kdy a jakým způsobem dá najevo svůj nesouhlas s touto situací.

O nutnosti reformy Fondu nepochybuje nikdo. Jasně jsou i kroky, které by měly být realizovány k dosažení konečného cíle. Chybí však politická vůle tyto kroky realizovat. Jedná se však o příliš širokou problematiku, ve které se proplétá mnoho zájmů a zájmových skupin, a proto zůstává skutečné reformní snažení v obecné rovině. Reforma Fondu tak probíhá nikoliv podle toho, co je věcně potřebné, ale co je politicky průchodné a ekonomicky a mocensky výhodné pro ekonomicky vyspělé země v čele se Spojenými státy, které nejsou ochotni vzdát se svého vlivu v této instituci.

Literatura

- [1] Bakule, V. (2001): *Mezinárodní měnový fond: Cíle a jejich realizace I.* Ekonomie a Management, 2001, roč. 4, č. 1, s. 7-11.
- [2] IMF (1963): *Summary Proceedings of the 18th Annual Meeting of the Board of Governors.* Washington, D.C., International Monetary Fund, 1963.
- [3] IMF (2007): *Reform of IMF Quotas and Voice: Responding to Changes in the Global Economy.* [on-line], Washington, D. C., International Monetary Fund, c2007, [cit. 30. 4. 2010], <<http://www.imf.org/external/np/exr/ib/2007/041307.htm>>.
- [4] IMF (2008): *Reform of IMF Quotas and Voice: Responding to Changes in the Global Economy.* [on-line], Washington, D. C., International Monetary Fund, c2008, [cit. 30. 4. 2010], <<http://www.imf.org/external/np/exr/ib/2008/040108.htm>>.
- [5] IMF (2010a): *International Financial Statistics.* Washington, D. C., International Monetary Fund, 2010.
- [6] IMF (2010b): *IMF Executive Directors and Voting Power.* [on-line], Washington, D. C., International Monetary Fund, c2010, [cit. 30. 4. 2010], <<http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/eds.htm>>

- [7] IMF (2010c): *Members' Quotas and Voting Power, and IMF Board of Governors*. [on-line], Washington, D. C., International Monetary Fund, c2010, [cit. 30. 4. 2010], <<http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/members.htm>>
- [8] Marková, J. (2006): *Mezinárodní měnová spolupráce*. Praha, Oeconomica, 2006.
- [9] Němec, P. (2000): *MMF se musí vrátit ke zdrženlivosti*. Bankovníctví, 2000, roč. 8, č. 1, s. 31.
- [10] Procházka, P. – Sedláček, P. (2009): *MMF: Reforma po reformě*. Bankovníctví, 2009, roč. 17, č. 11, s. 14.
- [11] Sedláček, P. (2008): *Mezinárodní měnový fond ve 21. století*. Praha, C. H. Beck, 2008.
- [12] Sucharda, B. (1979a): *Články dohody*. Praha, Československá obchodní a průmyslová komora, 1979.
- [13] Sucharda, B. (1979b): *Mezinárodní měnová soustava v pohybu*. Praha, Československá obchodní a průmyslová komora, 1979.

Reforma Mezinárodního měnového fondu je nevyhnutelná

Jana Marková

ABSTRAKT

Předložená stat' se zabývá Mezinárodním měnovým fondem, který hraje důležitou roli v mezinárodním měnovém systému a svými aktivitami přispívá k dosažení mezinárodní měnové stability. Kromě charakteristiky základních principů, cílů a mechanismů fungování této instituce, je pozornost věnována především probíhající reformě členských kvót a problémům, které ji provázejí. Tyto problémy jsou odrazem chybějící politické vůle hospodářsky vyspělých zemí, vzdát se svého vlivu v této instituci. Obsahem statí jsou i další navrhované reformní kroky, které je nezbytné realizovat v zájmu zvýšení transparentnosti Fondu a jako předpoklad efektivního plnění nových úkolů, které přináší globalizace světové ekonomiky.

Klíčová slova: Bretton-Woodský měnový systém, reforma MMF, členské kvóty.

Reform of the International Monetary Fund Is Necessary

ABSTRACT

Submitted paper deals with International Monetary Fund that plays crucial role in international monetary system and by its activities contributes to achievement of international monetary stability. Except characterization of main principles, targets and mechanism of functioning of this institution an attention is especially paid to ongoing reform of member's quotas and to the problems that are going with it. These problems reflect lack of a political will of developed countries to give up its dominance in this institution. The paper further consists in suggested reform steps that are needed to realize in the interest of an increase of IMF's transparency and as a prerequisite of effective performance of the task going with world economy globalization.

Key words: Bretton-Woods monetary system; IMF reform; Member's quotas.

JEL classification: F33.