

# Internationella valutafondens kvoter – om funktion och inflytande

AV ANNA-KARIN NEDERSJÖ

*Anna-Karin Nedersjö är verksam på internationella avdelningen.*

*I en värld som påtagligt förändrats i många avseenden sedan Internationella valutafonden (IMF) bildades 1944, är det naturligt att fråga sig om IMF:s formella kärna, kvotsystemet som reglerar de finansiella resurserna och inflytandet, alltså har den relevans och funktion som krävs för att uppnå fondens mål. Såväl kvoterna som representationen återspeglar en maktfördelning där rika industrinationer innehar makten inom IMF. Maktfördelningen har sedan IMF:s bildande varit intimt förbunden med organisationens operativa funktion; att tillhandahålla likviditet. Att potentiella finansiellt bidragande länder – kreditorer – har mer inflytande än potentiella låntagarländer rättfärdigas alltså inom ramen för kvotsystemet. IMF:s funktion har gått från ”likviditetsförsäkring” till stödjande av finansiella infrastrukturer. Fonden har i sin verksamhet satt fokus på att förebygga kriser. Härmed har också insikten om att större inflytande för tillväxtländer fordras för att nå IMF:s mål uppnåtts.*

## Kvotsystemet i ett historiskt perspektiv

**Kvoterna bestämmer storleken på IMF:s finansiella bas och har därför stor betydelse för fondens förmåga att fullgöra sina uppgifter.**

IMF:s kvotsystem är av vital betydelse för organisationen både med avseende på inflytande i organisationen och den operativa verksamheten. Med den operativa verksamheten menas här uppbyggnaden av en finansiell bas, medlemmarnas tillgång till och lån av valutareserver. Kvoterna bestämmer storleken på IMF:s finansiella bas och har därför stor betydelse för fondens förmåga att fullgöra sina uppgifter. Vid kvottilldelningen bestäms kvotens storlek

dels av en kvotformel<sup>1</sup>, dels genom en selektiv<sup>2</sup> bedömning. Kvoten ska relatera till medlemslandets ekonomiska andel av världsekonomin. Häri ingår utöver landets ekonomiska storlek även dess del av världshandeln. Varje medlemsland får ett maximalt finansiellt åtagande, som fonden kan kräva, bestämd av kvoten. Summan av alla kvoterna bildar den finansiella basen.<sup>3</sup> Kvoten reglerar även hur stor likviditet varje enskilt medlemsland direkt har tillgång till och hur mycket landet vid behov kan låna. Dessutom reglerar kvotsystemet även medlemsländernas organisatoriska inflytande i organisationen, alltså maktstrukturen. Det är kvoten uttryckt i procent som fastställer medlemslandets röstandel i IMF:s exekutiva styrelse, den så kallade representationen.

I dag känner de flesta IMF som en organisation som lånar ut pengar. De länder som numera lånar av IMF är fattiga länder och tillväxtländer, medan rika industriländer enbart är kreditgivare, alltså bidrar med kapital. Många känner också till att IMF lånar ut pengar för att medlemsländerna ska kunna fullgöra sina betalningsåtaganden till andra länder för att därmed främja den internationella handeln. IMF:s roll har debatterats mycket i media och från olika fristående grupper framförs krav på långtgående förändringar av IMF:s roll och ibland även på en avveckling av IMF.

---

**I dag känner de flesta IMF som en organisation som lånar ut pengar.**

---

Kvotsystemet i sig och målen är i stort sett desamma som när IMF bildades. Vad gäller kvotsystemet beror det sannolikt på dess dynamik, det vill säga dess förmåga att samspela med ändrade omständigheter. Här kan det således vara av intresse att lyfta fram hur IMF med hjälp av kvotsystemet lyckats anpassa den operativa verksamheten till nya förhållanden i världsekonomin. Bakgrunden är i stora drag att vid andra världskrigets slut var priserna på valuta osäkra och kapital- och valutamarknaderna reglerade. I dag finns en väl fungerande global marknad som ger tillgång till likviditet i form av lån, eller helt enkelt möjlighet att växla valuta till marknadspriser. För industriländerna i dag råder ingen brist på tillgång till likviditet. Andra faktorer av betydelse för förändringsprocessen var avkoloniseringen och Sovjetunionens fall. Antalet medlemsländer har ökat från 45 vid fondens tillkomst till i dag 183.

Målen för den operativa verksamheten regleras i IMF:s stadgar Articles for

<sup>1</sup> Kvotformeln bygger på ekonomiska faktorer som BNP, utrikeshandel och valutareserver. Över tiden har dessa faktorer tillmätts olika värde. Kvotformeln har således varierat under åren. Tillämpningen av olika kvotformler har tidvis också varit komplicerad. I Financial Organization and Operations of the IMF beskrivs kvotformlernas utveckling.

<sup>2</sup> I den selektiva bedömningen vägs faktorer in som svårigen eller inte alls kan beaktas i en kvotformel. Längre fram i texten redogörs för var i processen denna bedömning kommer in.

<sup>3</sup> Den finansiella resursbasen utgör IMF:s balansräkning och benämns General Resources Account (GRA).

---

**Verksamhetens mål är att främja den internationella handelns utveckling genom att verka för ett stabilt internationellt betalningsväsende.**

---

som utifrån målen borde vara huvudverksamheten. IMF har sedan 1970-talet bedrivit låneverksamhet till fattiga länder, med annat syfte än att stabilisera betalningssystemet.<sup>4</sup> Likaså finns det sannolikt en gräns för när lån till de stora tillväxtekonomierna mer kan betraktas som bistånd än att främja ett stabilt betalningsväsende.

Med tanke på den ekonomiska förändring som skett globalt sedan 1944 är det naturligt att närmare analysera kvotssystemets relevans och funktion, eftersom dess betydelse både för den rent operativa funktionen och för inflytande i organisationen finns kvar.

## Successiv anpassning av den operativa verksamheten

---

**Idag ger IMF huvudsakligen lån till medlemsländer som inte kan få lån på den fria kapitalmarknaden.**

---

Syftet när IMF bildades var som sagt att tillhandahålla likviditet till medlemsländerna för att stimulera handel över gränserna. Priset på en valuta, dollarn, säkrades genom att guld fastställdes som värdesäkring. Alla medlemsländers valutor var växlingsbara mot guld till ett fast pris i IMF:s valutareserv. Med dagens väl fungerande valuta- och kapitalmarknader kan man undra vad IMF i dag har för roll. Svaret är att IMF i praktiken har tagit en ny roll. I dess operativa verksamhet ges i dag lån huvudsakligen till medlemsländer som inte bedöms kreditvärdiga och därför inte kan få lån på den fria kapitalmarknaden. Priset på IMF:s lån sätts alltjämt på administrativ väg, utifrån ränteläget för de valutor som är viktigast för betalningar i världen i dag. Räntan sätts under marknadsräntan.

För att förstå IMF:s roll i dag är det värt att se närmare på hur fondens operativa verksamhet över tiden har samspelat med omvärldsförändringarna, som i grunden handlar om kvotssystemets dynamik. Några framstående ekonomer på

<sup>4</sup> Den låneverksamheten ligger utanför den finansiella resursbasen som regleras av kvotssystemet. IMF bildade Trust Fund 1976 av finansiella medel som genererades genom auktionering av en del av sin guldreserv 1976–1980. Även vinster från direktförsäljning av guld samt investerade medel placerades i denna fond. Structural Adjustment Facility (SAF) och Enhanced Structural Adjustment Facility (ESAF) är utlåningsfaciliteter som är kopplade till denna fond. Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF) är en facilitet för mjuk utlåning och för skuldlättnadsinitiativet.



båda sidor av Atlanten såg att förutsättningarna för återuppbyggnaden av Europas ekonomier var internationell handel och tillgång till likviditet. Detta måste emellertid ordnas organisatoriskt. Redan före andra världskriget, under 1930-talets ekonomiska depres-

sion, hade valuta- och betalningssystem brutit samman vilket kraftigt reducerade såväl handel som finansiering över gränserna. IMF:s syfte formulerades utifrån Harry Dexter Whites och John Maynard Keynes<sup>5</sup> idéer, som i sin tur byggde på en övertygelse om nödvändigheten av internationellt monetärt samarbete för att undvika ytterligare sammanbrott i det internationella betalningssystemet.

Målen formulerades och verksamheten utformades så att ett stabilt valutasystem skulle upprätthållas genom att ge medlemsländerna en försäkran om att de kunde finansiera tillfälliga bytesbalansunderskott. Centralt inom ramen för IMF:s verksamhet

skapades således möjligheter för länderna att finansiera sina underskott i bytesbalansen och på motsvarande sätt deponera överskott för att kunna upprätthålla den fastlagda växelkursen. Detta förutsatte i sig ett permanent fortlöpande samarbete för upprättande av gemensamma spelregler för betalningar mellan länder. Ramen för IMF:s verksamhet var tydlig och väl avgränsad. Redan inför Bretton Woodskonferensen hade ekonomer från främst USA och Storbritannien analyserat tekniska frågor som fördelning av kvoter, deponering av guld (contributions), tillgång till fondens resurser, fördelning av röster och ledning.

Den tydliga avgränsningen av IMF:s verksamhet gav samtidigt utrymme för respektive medlemsnation att fritt agera i enlighet med de riktlinjer som stakats ut för fondens verksamhet i stadgan. Endast i fråga om växelkursen var nationerna som medlemmar bundna till att fatta beslut i samarbete med IMF. Medlemsländerna fick således fortsätta att bedriva finans- och penningpolitik på eget bevåg för att nå interna mål som till exempel full sysselsättning. Alternativet hade kunnat vara en överstatlig organisation med strikta regleringar för respektive nation. För segrarnationerna efter andra världskriget var det emellertid av stor vikt att behålla suveräniteten för de nationer som blev medlemmar.

Segrnationerna var mycket motiverade att samarbeta om priset på valutor,

---

**Förutsättningarna för återuppbyggnaden av Europas ekonomier efter kriget var internationell handel och tillgång till likviditet.**

---

---

**Ett stabilt valutasystem skulle upprätthållas genom att ge medlemsländerna en försäkran om att de kunde finansiera tillfälliga bytesbalansunderskott.**

---

<sup>5</sup> White, som var anställd vid amerikanska finansdepartementet (the Treasury), började skriva "the White Plan" redan 1940. Keynes började skriva "the Keynes plan" 1941. Båda bidragen fick stor betydelse för utformningen av både valutafonden och Världsbanken.

---

**Osäkra valutapriser var ett skäl till att bristen på likviditet var stor hos medlemsländerna.**

---

bristen på likviditet var stor hos medlemsländerna<sup>6</sup> som då endast var 45 stycken. Genom att sätta stabila växelkurser i fokus för tillträde till internationell handel skulle import- och betalrestriktioner samt konkurrerande devalveringar motverkas.

IMF som ekonomisk Kooperation har genom åren mött motgångar när enskilda länders kortsiktiga särintressen ställts mot de övergripande konforma idéerna för att upprätthålla såväl stabila växelkurser som betalningsförbindelser till nytta för alla i ett långsiktigt perspektiv. Härmed kom den väl avgränsade ramen för IMF:s verksamhet vad gäller den finansiella basen och tillhandahållande av likviditet att genom historiens förlopp ständigt utmanas till anpassning av sin operativa uppgift.

---

**Den finansiella basen byggdes upp genom att länderna betalade 25 procent av sin kvot i guld eller dollar.**

---

Grunden för IMF:s verksamhet utgörs av den finansiella basen. Den byggdes upp genom att länderna betalade 25 procent av sin kvot i guld eller dollar. Reglerna för tillgång till likviditet var, då som nu, att IMF tillhandahåller valuta genom att ett land i behov av valuta kan använda sin i IMF deponerade valuta. Upp till motsvarande 25 procent av landets kvot behövs ingen särskild förfrågan till IMF, eftersom 25 procent av IMF:s medlemsländers totala kvot direkt finns placerat bland fondens tillgångar. Resterande 75 procent av landets kvot hålls i landets egen valuta. Denna utgör det resterande åtagandet medlemslandet gjort för att bistå med landets valuta – en ”checkräkningskredit” till IMF. I takt med att behoven av reserver ökade infördes möjligheten för medlemsländerna att under vissa omständigheter köpa valuta över 25 procent av sin kvot, men först efter prövning och på särskilda villkor. Formaliserat kallas ett sådant arrangemang för lånefacilitet. Den första faciliteten infördes redan 1952 och kallas ”stand by arrangement” (SBA). Arrangemang av detta slag innebär att IMF måste dra på sin ”checkräkningskredit” i den efterfrågade valutans så kallade valuta-tranch.

Det operativa stödet var redan från IMF:s bildande utformat så att det fanns möjlighet för medlemsländer med icke konvertibel valuta att i fonden växla till sig

<sup>6</sup> Australien, Belgien, Bolivia, Brasilien, Chile, Colombia, Costa Rica, Danmark, Dominikanska republiken, Ecuador, Egypten, El Salvador, Etiopien, Filippinerna, Frankrike, Grekland, Guatemala, Haiti, Honduras, Indien, Irak, Iran, Island, Jugoslavien, Kanada, Kina, Kuba, Liberia, Luxemburg, Mexiko, Nederländerna, Nicaragua, Norge, Nya Zeeland, Panama, Paraguay, Peru, Polen, Sovjetunionen, Storbritannien, Sydafrika, Tjeckoslovakien, Uruguay, USA och Venezuela.



konvertibel valuta till ett fast pris. Ankaret för det fasta priset i Bretton Woodssystemet var dollarns fastlagda värde mot guld med garanterad inlösen mot guld. Andra valutors värde knöts antingen direkt till guld eller indirekt till dollarn. I början på 1950-talet uppgick USA:s innehav av världens guldrreserver till 70 procent. USA:s roll med stor kvot och därmed stort bidrag med sin reservtranch, på den tiden fullt konvertibel till guld, gjorde dollarn till den viktigaste reservvalutan.

---

**USA:s roll med stor kvot fullt konvertibel till guld gjorde dollarn till den viktigaste reservvalutan.**

---

Eftersom behovet av finansiering av återuppbyggnaden efter kriget var stort uppstod relativt snabbt brist på dollar. När handeln kom i gång växte denna snabbare än tillgången på valuta. Förklaringen var bristen på konvertibla valutor. Ett sätt för länder att lösa bristen på likviditet vid handel över gränserna var att tillämpa olika kurser för sin valuta, så kallade multiple rates. Detta var en handling som gick stick i stäv med IMF:s strävan om stabila, enhetliga kurser. Till att börja med var det bara de latinamerikanska länderna som tillämpade denna teknik, men i takt med att likviditetsbristen ökade började även länder i Västeuropa att tillämpa multiple rates om än av andra orsaker. Den senare kategorin satt i trångmål med sina betalningar till och från länder som inte hade konvertibla valutor. Under större delen av IMF:s första decennium var det endast den amerikanska och den kanadensiska dollarn som var konvertibla. Följden blev diskriminerande prissättning, vilket skapade underskott i betalningsbalanser så att valutakursen påverkades för utsatta länder.

---

**Under större delen av IMF:s första decennium var det endast den amerikanska och den kanadensiska dollarn som var konvertibla.**

---

När återuppbyggnaden efter kriget i stort sett var avklarad och produktionen åter var någorlunda i balans mellan de större ekonomierna och Europa, följde en expansionsfas i den internationella handeln. För att hindra länderna att återinföra restriktioner, uppmanade IMF länder med handelsbalansproblem att dra på fondens valutareserver. En kvothöjning<sup>7</sup> började då förberedas för att höja nivån på IMF:s valutareserv.

Ett antal medlemsländer tog sitt ansvar och meddelade att deras valutor blivit konvertibla.<sup>8</sup> Härmed reducerades möjligheten för dessa länder att diskrimine-

<sup>7</sup> Kvothöjningen genomfördes 1959.

<sup>8</sup> Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Grekland, Irland, Italien, Luxemburg, Nederländerna, Norge, Portugal, Storbritannien, Sverige, Västtyskland och Österrike accepterade 1958 att deras respektive valutor skulle kunna växlas in mot guld och dollar av annat medlemsland. De kunde däremot inte användas som "repurchase" i fonden, dock minskade behovet av att dra på fondens valutareserv. Artikel VIII i stadgan kompletterades senare, bland annat med påbud om statistiska data över nationens ekonomiska status för fondens bedömning ifall avvikelser från paragrafen begärs eller görs.

---

**Ett flertal av medlemsländerna tog sitt ansvar och meddelade att deras valutor blivit konvertibla.**

---

ramen för IMF och artikel VIII. Detta byggdes 1961 på med den så kallade Baselöverenskommelsen<sup>9</sup>, för att begränsa det då uppkomna snabbt rörliga kapitalet.

---

**I mitten av 1960-talet blev behovet av så kallad hårdvaluta än mer påtagligt, tillgången till likviditet var långt ifrån tillräcklig.**

---

I mitten av 1960-talet blev behovet av så kallad hårdvaluta än mer påtagligt, tillgången till likviditet var långt ifrån tillräcklig vare sig för industri- eller utvecklingsländer. Restriktioner för långsiktig finansiering som direktinvesteringar användes alltmer av medlemsländerna. Dock såg man fördelarna med fria kortsiktiga kapitalflöden. Här uppkom en skiljelinje mellan industriländerna och utvecklingsländerna. Utvecklingsländerna gick stegvis alltmer över till restriktioner av olika slag vad gäller handel och kapitalflöden över gränserna när betalningsbalansproblem uppstod och reserverna inte räckte till. Tio år efter Stand by lånen (SBA), sjuöskades The Compensatory and Contingency Financing Facility. Denna facilitet gav ett medlemsland, i behov av valutareserv som översteg 100 procent av dess kvot, möjlighet att för kortare tid låna valuta från IMF. Fonden medgav denna typ av krediter efter granskning av landets faktiska betalningsbalans och vidare en bedömning av den framtida utvecklingen av betalningsbalansen. Härmed utvidgades fondens uppgift till att inte bara säkerställa likviditet utan också till att i större omfattning omfördela likviditet.

Beviljande av lån utöver landets egen totala kvot gav möjlighet till omfördelning av likviditet bland medlemsländerna, eftersom i princip varje lands reserver eller egen valuta som inte används för egna behov kan lånas ut till annat land som tillfälligt har betalningsbalansproblem som inte täcks genom dess egen valutareserv i fonden. Här har utformningen av kvoterna betydelse, eftersom bidraget av reserver står i överensstämmelse med respektive lands ekonomiska storlek samt dess del av den internationella handeln.<sup>10</sup>

För att fonden skulle kunna behålla sin roll som omfördelare av likviditet behövdes nu påfyllning av olika valutor till fondens reserver i spåren av de valutor

<sup>9</sup> Stärkt samarbete mellan centralbanker om att hålla en bred valutareserv och inte genast växla in mindre attraktiva valutor mot guld eller dollar.

<sup>10</sup> I tekniska termer innebär en så kallad dragning av valuta att IMF minskar sin reservtranch i den valutan, vilket innebär att reserven i den valutan krymper. Systemet bygger på att medlemslandet betalar tillbaka den lånade valutan genom att återta sin egen valuta deponerad i fonden. På så sätt ska reserverna finnas tillgängliga igen för nästa medlemsland med tillfälliga betalningsbalansproblem.



som bestämts vara konvertibla. Eftersom en kvothöjning skulle tära på ländernas egna reserver gjordes 1961 ett avsteg från att tillgripa kvothöjning. I stället skapades General Arrangements to Borrow (GAB)<sup>11</sup> inom vilket de större industriländerna ombads att delta med sina respektive valutor utanför den reguljära finansieringen, det vill säga ett separat lånearrangemang. Detta var grunden för den så kallade Tiogruppen (G10) som byggde upp ett särskilt samarbete i internationella finansiella frågor. En kvothöjning blev likafullt nödvändig 1963.<sup>12</sup>

I syfte att öka reserverna i det internationella finansiella systemet och samtidigt reducera dollarns dominans som reservvaluta, vilket i sig hotade det fasta växelkurssystemet, skapades 1969 Special Drawing Rights (SDR).<sup>13</sup> Den globala likviditeten höjdes då genom att medlemsländerna tilldelades SDR som tillgodohavande i IMF och samtidigt skapades en motsvarande skuldpost i centralbankernas balanser. Ett medlemsland kan växla SDR mot den valuta som landet är i behov av. Trots införandet av SDR såg sig USA 1971 tvungen att uppgge dollarns knytning till guld. Därmed var grunden för Bretton Woods fasta växelkurssystem borta.<sup>14</sup> USA:s expansiva penning- och finanspolitik under 1960-talet ledde till bristande förtroende till dollarn. Andra länders dollarreserver började tydligt överstiga USA:s guldreserv, vilket föranledde länder som höll dollar att växla in dem mot guld.

Sammanfattningsvis kan sägas att den operativa verksamheten, det vill säga uppbyggnaden av den finansiella resursbasen och låneverksamheten, fortlöpande stått i centrum för IMF:s anpassning till de förändringar som skett sedan dess tillkomst.

---

**För att fonden skulle kunna behålla sin roll som omfördelare av likviditet behövdes påfyllning av olika valutor till fondens reserver.**

---

---

**I syfte att öka reserverna i det internationella finansiella systemet skapades 1969 Special Drawing Rights (SDR).**

---

<sup>11</sup> Belgien, Frankrike, Italien, Japan, Kanada, Nederländerna, Storbritannien, Sverige, Västtyskland och USA. Lånefaciliteten kopplades till bilateral handel för att undvika dominans av en valuta i transaktionerna.

<sup>12</sup> Redan 1965 hade fyra kvothöjningar ägt rum.

<sup>13</sup> SDR kan ses som ett värdepapper utgivet av IMF. Likviditeten i värdepapperet garanteras av IMF men endast vid transaktioner mellan medlemsländer. Medlemsländerna tilldelades SDR efter kvot. Samtliga länder fick härmed en större valutareserv eftersom de när som helst hade möjlighet att växla in eller betala med SDR.

<sup>14</sup> Härfter har en mängd olika system av växelkurssamarbeten funnits, ofta knutna till den amerikanska dollarn samt till D-marken och det brittiska pundet.



## IMF:s fortsatta samspel med finansmarknadens utveckling

Så länge växelkurssamarbetet om knytningen till guld och dollar bestod var tillämpningen av det operativa stödet klar och relativt enkel. Successivt kom både valuta- och kapitalmarknaderna att växa fram till väl fungerande marknader för priser på valuta och tillgång till kapital. Teknisk utveckling och ett idogt arbete med att avreglera marknaderna har medfört att tillgången till kapital i stort sett är global och att priserna på de vanligaste valutorna inte längre är administrativt satta. Under denna omvandling av finansmarknaden kom förutsättningarna för IMF:s operativa stöd successivt att bli alltmer komplicerade. Särskilt har vikten av ett bredare inflytande i organisationen betonats för effektiviteten i det operativa stödet.

---

**Den operationella verksamheten inriktades vid 1970-talets början på att skapa lånefaciliteter för betalningsbalansproblem utanför medlemslandets egen kontroll.**

---

Den operationella verksamheten inriktades vid 1970-talets början på att undan skapa lånefaciliteter för betalningsbalansproblem som låg utanför medlemslandets egen kontroll, som oljeprischocken 1973, i syfte att upprätthålla betalningar mellan länderna och därmed handeln. När många utvecklingsländer med betydligt större betalningsbalansproblem tillkom som medlemmar under 1970- och 1980-talet, leddes verksamheten så småningom in på skuldproblematiken i dessa länder. IMF:s roll kom härmed att lämna den renodlade rollen som ”smörjare” av det internationella betalningssystemet till att vid sidan av Världsbanken få en roll som stödjare av ekonomisk utveckling och byggen av stabila finansiella infrastrukturer i fattiga länder. Utvecklingen ledde fram till att industriländerna i växande grad utnyttjade de internationella finansmarknaderna för att tillgodose större lånebehov och att IMF:s reserver huvudsakligen omfördelas till fattiga länder och tillväxtekonomier. Stabila industrinationer med hög BNP per capita bidrar liksom tidigare till fondens reserver i högre grad än små ekonomier med låg BNP per capita.

---

**IMF har blivit tvungen att ikläda sig en ny roll där övervakning och förebyggande åtgärder står i fokus.**

---

Länder med behov av lånefinansiering från IMF, det vill säga valutabehov över 100 procent av sin kvot, har i regel svåra strukturella problem som inte kan åtgärdas på kort sikt. IMF har blivit tvungen att ikläda sig en ny roll där övervakning och förebyggande åtgärder står i fokus. Den övervakande rollen var redan från begynnelsen en del av den operationella verksamheten, så kunde till exempel växelkursjusteringar gö-

ras om det ansågs nödvändigt när ett lands ekonomiska status förändrats i förhållande till växelkursen. Reserverna användes för att tillfälligt finansiera underskott i betalningsbalansen och därmed göra det möjligt att bevara ett fast växelkurssystem. Med mer långsiktigt bestående problem måste den övervakande rollen utvecklas mer mot att förutse och i dialog förebygga ekonomiska obalanser.

Teknikutvecklingen och liberaliseringen av kapitalmarknaderna gav förutsättningar för den numera etablerade internationella kapitalmarknaden med alltmer integrerade

finansiella system. Industriländerna får numera sina valuta- och finansieringsbehov uteslutande tillgodosedda på den internationella kapital- och valutamarknaden. Möjligheter för tillväxtländer att ”lätt” finansiera sig är på gott och ont för den industrialiserade världen. Nya marknader för handel är potentialen för tillväxt; i missbruk av kapital och osäkra finanssystem finns risken. Inte minst är risken för kraftiga kapitalutflöden stor när strukturproblemen i länderna ger upphov till obalanser i ekonomin. Skuldkriserna har setts avlösa varandra och fonden har agerat som ”lender of last resort”, något som på sikt kan verka destabiliserande på den internationella kapitalmarknaden. IMF är liksom tidigare en garant för att länder med betalningsproblem får direkt hjälp. Av lika stor vikt i dag är att IMF dels ska verka för att länder vidtar krisförebyggande åtgärder, dels ska verka för att länder snabbt kommer tillbaka till kapitalmarknaden efter en kris eller begynnande kris.

Utifrån IMF:s huvudmål är den operativa verksamheten mer svårtolkad i dag än när fonden grundades. IMF:s operativa åtaganden på finansmarknaden i dag ger inga enkla lösningar på enskilda länders problem som

uppstår. Särskilt påtagligt är att riskerna i det internationella betalningssystemet ökat i takt med att större och mer tillgänglig likviditet för finansiering föreligger. För att säkerställa återbetalningar av fondens lån har villkoren för lånen blivit allt mer specificerade. Suveräniteten över ekonomin, som från början var av stor vikt för segrarnationerna, riskerar nu att gå förlorad för utvecklings- och fattiga länder. Ytterligare problem kan härmed komma att adderas, eftersom dessa nationer sannolikt inte heller är benägna att erkänna att de själva är ansvariga för de rådande förhållandena inom landet. För att få åtgärdsprogram för ett medlemsland att fungera tillfredställande har IMF erfarit att landet i fråga måste känna ansvar för problemen och delaktighet i besluten om åtgärderna. Den maktfördelning som kvotsystemet i dag åstadkommer har härmed kommit att ifrågasättas, främst

---

**Möjligheter för tillväxtländer att ”lätt” finansiera sig är på gott och ont för den industrialiserade världen.**

---

---

**Riskerna i det internationella betalningssystemet har ökat i takt med att större och mer tillgänglig likviditet för finansiering föreligger.**

---

av de stora tillväxtländerna. Som låntagare önskar dessa möjlighet att få vara med och utöva större inflytande i IMF och då kanske särskilt vid utformandet av lånevillkor. Delaktighet ger också incitament till att ta ansvar som åtminstone delägare till problemen. En förskjutning av maktbalansen inom IMF måste samtidigt vägas mot behovet för industriländerna, som tillsammans står för den stora delen av kapitalinsatsen, att hålla kontroll på riskerna i användningen av fondens finansiella resurser.

Sammanfattningsvis kan sägas att kraven på en förändrad maktfördelning i IMF bör ses mot bakgrund av att fondens operativa verksamhet gått från att vara en försäkring för tillgång till likviditet till att säkra den finansiella infrastrukturen bakom likviditeten. Att förebygga problem i det internationella betalningssystemet – som är grundförutsättningen för den globala ekonomin – kräver samarbete. Det nuvarande kvotssystemet, som inflytandet i IMF bygger på, gynnar inte samarbete på någorlunda lika villkor för de länder som har de största problemen med kreditvärdighet. Härmed finns det risk för att effektiviteten i IMF:s operativa insatser reduceras, eftersom dessa länders inflytande över sina egna ekonomier riskerar att begränsas.

## Representationen och maktfördelningen

### *Faktaruta*

IMF:s exekutivstyrelse bär ansvaret för den löpande verksamheten inom IMF, vilket innefattar flertalet beslut. Sammansättningen av representanter i IMF:s exekutivstyrelse regleras i artikel XIII i fondens stadga och benämns representationen. Exekutivstyrelsen ska bestå av en verkställande direktör, fem länder ska representeras direkt av var sin direktör i egenskap av att de innehar de största kvoterna, därutöver ska 15 direktörer väljas som representanter för de övriga medlemsländerna. De senare representerar valkretsarna. Den nuvarande exekutivstyrelsen består i dag av 24 direktörer varav 19 direktörer väljs och representerar valkretsarna.<sup>1</sup>

En valkrets kvot och röstetal utgör summan av de enskilda ländernas kvot och röstetal. Medlemsländerna har regelbunden kontakt inför diskussioner och beslut. Genom valkretsarna, som de för närvarande är utformade med medlemsländer som har olika politisk, kulturell och ekonomisk bakgrund, finns det utrymme i arbetsprocessen med IMF:s olika uppgifter för diskussioner. Den blandade sammansättningen av medlemsländer kan verka överbryggande inför övervägande och att uppnå ömsesidig förståelse samt konsensus kring frågor. Möjligheten finns här att ge IMF:s kooperativa karaktär ett forum.

Riskerna med att göra större ändringar i valkretsarna är att de blandade valkretsarna, med både långivar- och låntagarländer, går förlorade. Samarbetet i valkretsarna bygger på att arbeta fram konsensus i alla frågor som bereds. Varje medlemsland har rätt att lägga sin egen röst, såväl inom valkretsen som beslut som tas i guvernörsstyrelsen (Board of Governors), det högsta beslutande organet i IMF. Varje lands individuella rösträtt kan och har i



Board of Governors utnyttjats inom grupperingar som till exempel G7<sup>2</sup>, genom att länderna informellt säkrar beslut inom någon av dessa kretsar. Fyra små industriländer har också i vissa frågor slutit sig samman, G4<sup>3</sup>. De har 16 procent av rösterna och kan därmed utgöra en blockerade minoritet, eftersom många beslut kräver 85 procents majoritet. Ett färre antal valkretsar ger visserligen högre kvoter och fler röster per valkrets, men risken med alltför stora valkretsar är att samarbetet för konsensus i besluten blir svårare och att rösträtten i stället används inom ramen för andra konstellationer inför beslut. Härmed kan idén med valkretsar som forum för samarbete kring beslut i exekutivstyrelsen komma att urholkas.

<sup>1</sup> Beslutet att ha 24 representanter i stället för 20 måste återbekräftas vartannat år av en majoritet på 85 procent. USA har 17,5 procent av röstetalet. Nästa val är i september 2002.

<sup>2</sup> Det finns ett flertal grupper och klubbar som utgör kretsar av medlemsländer i IMF. Kretsarnas syfte är att gemensamt utarbeta riktlinjer för gemensamma intressen. Det går att läsa om dem på IMF:s webbplats ([www.imf.org/About the IMF; /A brief Guide to Committees, Groups, and Clubs](http://www.imf.org/About%20the%20IMF/A%20brief%20Guide%20to%20Committees,%20Groups,%20and%20Clubs)). I G7 ingår Frankrike, Italien, Japan, Kanada, Storbritannien, Tyskland och USA.

<sup>3</sup> Belgien, Nederländerna, Schweiz och Sverige.

Kvoterna styr även inflytandet i IMF. Att genomföra en förskjutning av maktbalansen med en ändrad sammansättning av kvotsystemet kräver höjning av den finansiella basen.<sup>15</sup> I regel sker en höjning av den finansiella basen vid en generell kvotöversyn, som enligt artikel III i valutafondens stadga ska ske minst vart femte år. Både vid justeringar av kvoter och vid så kallade ad hoc-ändringar som sker dessemellan kan länder vars ekonomi vuxit snabbt få höjd kvot.<sup>16</sup>

Krav som framförts på senare tid att få insyn i IMF:s verksamhet gäller även kvotformlerna. En transparent kvotformel är inte lätt att utforma eftersom många överväganden ingår. Vid IMF:s bildande var kvotberäkningen på sätt och vis enklare eftersom IMF då i princip fungerade som en kooperativ bank där länder skulle bidra med likviditet och få tillgång till valuta utifrån sin storlek och kapitalinsats till ett fast pris. Så småningom har länderna, som vi vet, också fått låna av IMF:s totala finansiella resursbas utöver vad de själva har kunnat bidra med.

**Krav som framförts på senare tid att få insyn i IMF:s verksamhet gäller även kvotformlerna.**

Vad gäller inflytande i organisationen så har denna utveckling försvårat övervägandena inför kvotformlerna. Om samtliga medlemsländer, någorlunda homogena, bidrar utifrån tydliga villkor – efter förmäga – skulle funktionen vara viktigare än inflytande i IMF:s verksamhet. Så var det ursprungligen. Det är tveksamt om det utifrån dagens situation går att skapa en enkel formel som ger fonden en tillräcklig finansiell bas och samtidigt ger ett funktionellt inflytande i organisationen.

<sup>15</sup> Stadgan medger inte minskning av kvoten utan samtycke av berörda länder.

<sup>16</sup> Under våren 2001 fick Kina höjd kvot.

nen för både potentiella långgivare och låntagare. Formlerna har ständigt varit föremål för revideringar och är så än i dag. Ledstjärnan för en kvotförändring är alltid att kvotformeln ska ge en kvotfördelning som återspeglar IMF:s huvudsakliga mål, vilka regleras i artikel 1 i valutafondens stadga.

---

**Det finns risker med att bygga in potentiella finansiella behov i kvotformeln i syfte att öka låntagarnas inflytande.**

---

Det finns risker med att bygga in potentiella finansiella behov i kvotformeln i syfte att öka låntagarnas inflytande. Särskilt om kvotformeln riskerar att generera negativa incitament. Användningen av vissa variabler kan ge incitament till att bygga upp strukturella obalanser, vilket i princip är lätt gjort i dag med tillgång till en privat finansiell marknad.<sup>17</sup> Krishärdarna i Asien och Latinamerika är exempel på detta. Balans mellan långgivare och låntagare krockar även med kvotformelns syfte att säkra tillgången till en finansiell resursbas, det vill säga tillräckliga finansiella resurser att fördela. Kvoternas relativa karaktär innebär till exempel att länder som nära nog ständigt och i hög grad är låneländer i IMF inte kan ha en för stor kvot, eftersom det i så fall skulle innebära att det potentiella insatskapitalet kommer att minska resursbasen.<sup>18</sup> Till exempel kan en kvotformel med stor vikt för BNP-variabeln ge en sådan omfördelning av kvoterna bland medlemsländerna, eftersom ett land med stor BNP kan ha ett stort lånebehov. Transparens i formeln förutsätter även rent ekonomiska parametrar som är enhetliga och därmed jämförbara enligt klara definitioner samt lätta att samla in i stabila statistiska serier.

---

**Genom den selektiva bedömningen som finns i dag har styrelsen möjlighet att justera de beräknade kvoterna.**

---

Genom den selektiva bedömningen som finns i dag har styrelsen möjlighet att justera de beräknade kvoterna utifrån aspekter som inte låter sig fångas av en kvotformel. Tillämpningen av den selektiva bedömningen har i generella drag givit en fördelning där länder med stora beräknade kvoter, främst industriländer, har en något lägre verklig kvot efter den selektiva bedömningen, medan länder med små kvoter, främst utvecklingsländer och fattiga länder, har en något högre faktisk kvot (se tabell 1).

<sup>17</sup> Ett exempel på en variabel som riskerar ge negativa incitament är variabiliteten i de externa inkomsterna, det vill säga variabiliteten i alla flöden och inkomster från utlandet. Ett stort inflöde av till exempel finansiella krediter kan bygga upp risker, med snabba utflöden som följd om landet har byggt upp obalanser i ekonomin.

<sup>18</sup> Det är summan av alla länders kvotvärde som uttrycks i SDR som respektive lands kvot utgör en procentandel av. Ju högre kvotvärde desto större finansiell bas. Värdet som tilldelats summan av alla kvoter kan justeras, och justeras alltid uppåt. Det är dock viktigt att det finns tillräckligt med valuta att bidra med till den finansiella basen för att IMF ska kunna upprätthålla likviditets- och låneverksamheten.

**Tabell 1. Kvotfördelning med avseende på senast beräknad kvot samt verklig kvot**

Land	Beräknad kvot, 11 revideringen	Verklig kvot, jan. 1999	Skillnad kolumn 2-1
Sverige	1,26	1,13	-0,13
Norge	0,96	0,79	-0,17
Danmark	1,00	0,78	-0,22
Finland	0,64	0,6	-0,04
Island	0,04	0,06	0,02
Estland	0,03	0,03	0,00
Lettland	0,05	0,06	0,01
Litauen	0,06	0,07	0,01
Nordisk-Baltiska valkretsen	4,04	3,52	-0,52
G7	54,48	46,68	-7,80
G4	8,12	7,41	-0,71
EU 15	37,12	30,53	-6,59
Tillväxtländer	11,55	16,13	4,58

Källa: External Review of the Quota Formulas; EBAP/00/52, statistik appendix del 1.

De stora industriländerna har från början och genom årens lopp varit de be-  
loppsmässigt stora kreditgivarna i IMF genom kvotkonstruktionen som ger dessa  
länder en stor andel av IMF:s finansiella bas. Maktfördelningen är utifrån ett kre-  
ditgivarperspektiv klar. Den som lånar ut tar risker och strävar därför naturligt ef-  
ter makten. USA har cirka en fjärdedel av den totala reservpositionen och är där-  
med det land som bidrar mest till utlåningen inom ramen för fondens balansräk-  
ning. De övriga G7-länderna bidrar med nära 40 procent av den totala  
reservpositionen, vilket innebär 65 procent för G7-länderna sammantagna.

Inflytande i organisationen har, som tidi-  
gare redogjorts för, i dag även andra viktiga  
grunder än förmåga att bidra till fondens ka-  
pitalbas som vid IMF:s bildande. Att förebyg-  
ga kriser för ekonomier som alltför lättvindigt erhållit lån eller riskvilligt kapital  
från den internationella marknaden, det vill säga där en kvalificerad riskanalys  
har uteblivit, är i dag en av IMF:s viktigaste uppgifter. Större inflytande för dessa  
länder inom IMF är sannolikt viktigt för att uppnå bra resultat i arbetet med att  
förebygga kriser.

---

**Att förebygga kriser för ekonomier  
som alltför lättvindigt erhållit lån är i  
dag en av IMF:s viktigaste uppgifter.**

---

Inflytandet för enskilda medlemsländer har även att göra med deras repre-  
sentation i exekutivstyrelsen. En ändrad representation kan innebära att såväl an-  
talet stolar som ländersammansättningen bakom varje stol förändras.

# Drivkrafterna bakom justeringar i maktbalansen

---

**IMF:s ekonomiska konstruktion kan än i dag ses som ett försäkringsarrangemang där länderna alltid är garanterade tillgång till sin premie eller reservposition.**

---

Under IMF:s historia har handeln haft möjlighet att utvecklas till andra marknader, från industriländer till tillväxtekonomier, och vuxit stort. IMF är dock inte längre en viktig organisation för industriländernas tillgång till kapital. I takt med att de rika länderna skaffat valuta och kapital på den internationella marknaden har IMF allt mer kommit att försörja utvecklingsländer och fattiga länder med valuta och lån. Historien visar att uppbyggnaden av IMF:s finansiella resursbas med kvotsystemet som fördelningsnyckel innefattar en intressant dynamik som trots omvärldsförändringarna fortfarande kan verka stabiliserande i världsekonomin. IMF:s ekonomiska konstruktion kan än i dag ses som ett försäkringsarrangemang där länderna, lite förenklat, alltid är garanterade tillgång till sin premie eller reservposition för obalans i betalningsbalansen. Det operativa stödet för att upprätthålla den internationella handeln är dock i dag främst ett medel att säkra infrastrukturen bakom penningflödet världen över. Tillgång till IMF-finansiering utöver reservtrancher kan och bör inte vara automatisk.

---

**IMF ägnar en stor del av sitt arbete åt att förebygga och lösa betalningskriser på en till stor del avreglerad marknad.**


---

Härmed ökar behovet av att verka för att länder genomför ekonomiskpolitiska åtgärder för att motverka institutionella hinder för utveckling och främja en stabil finansmarknad. Detta bekräftas inte minst genom att IMF ägnar en stor del av sitt arbete åt att förebygga och lösa betalningskriser på en till stor del avreglerad marknad. För de stora tillväxtmarknaderna som till exempel Mexiko, Brasilien och Kina är således inte själva tillgången på likviditet, utifrån den globala likviditeten, i dag normalt något problem för tillväxtpotentialen. Snarare råder det omvända förhållandet. Det är bättre att reformera de finansiella sektorerna än att på olika sätt hindra flödet av likviditet.

Lättvindig kreditgivning från den privata marknaden har bidragit till upp-

Bland de generella drivkrafter som finns för förskjutning av maktbalansen står främst IMF:s nya roll i en globaliserad värld. Nya marknader och tillväxt av marknader innebär att såväl politisk maktbalans som det finansiella riskläget i världen har förskjutits.

Utöver svårigheter och slarv med riskbedömning hos långivare på kapitalmarknaden, och ”moral hazard” finns betydande risk för kriser i medlemsländer med politisk instabilitet och ojämn resursfördelning och fattigdom.



byggnad av obalanser både i den offentliga och i den privata sektorn i vissa länder. Det förstnämnda gäller främst krishärdar i Latinamerika medan det senare främst gäller krishärdarna i Asien under 1990-talet. För dessa länder kvarstår i hög grad att, utöver ytterligare harmonisering i form av liberalisering, även genomföra strukturella reformer. Viktiga beslut avseende dessa frågor fattas i IMF:s exekutivstyrelse vars sammansättning – representation – återspeglar såväl kvotfördelningen som valkretsindelningen. Det är sannolikt inte särskilt effektivt att bortse från utvecklingsländernas krav på inflytande i IMF:s verksamhet genom att man då undandrar möjligheten till en ömsesidig dialog. Samtidigt är det svårt att se att finansiellt bidragande länder skulle ge avkall på sitt inflytande över hur de finansiella medlen används. I IMF:s beslutstruktur finns det möjlighet för alla medlemsländer till inflytande via de blandade valkretsarna, i den mån dialogen och arbetet för att konsolidera valkretsen inför beslut fungerar. Genom att stödja processerna inom valkretsarna och i största möjliga utsträckning ta avstånd från att utnyttja den informella makten, det vill säga sin rösträtt för beslut inom de olika G-kretsarna, kan aktiv delaktighet för alla länder beredas. IMF är således alltför jämt en organisation med stor potential för att verka som ett kooperativt forum för monetära frågor och monetärt stöd.





## Referenser

- Carlens, M., Götherström, M. & Srejber, E., (1999), Internationella valutafondens roll i krishantering: fallet Asien, *Ekonomisk Debatt*, årg. 27, nr 2.
- Götherström, M., (1998), Internationella valutafondens utveckling och finansiella struktur, *Penning- och valutapolitik*, nr 4, sid. 33–47.
- Horsefield, J.K., (1969), *The International Monetary Fund 1945–1965, volym 1: Chronicle*, International Monetary Fund.
- Horsefield, J.K., de Vries, M.G. with the collaboration of God, J., Gumbart, M.H., Lovasy, G. & Spitzer, E.G., (1969), *The International Monetary Fund 1945–1965, volym 2: Analyses*, International Monetary Fund.
- de Vries, M.G., (1985), *The International Monetary Fund 1972–1978, volym 1: Narrative and Analyses*, International Monetary Fund.
- de Vries, M.G., (1986), *The IMF in a Changing World 1945–1985*, International Monetary Fund.
- International Monetary Fund, (1992), *Articles of Agreement*, Publication Services.
- International Monetary Fund, (2000), Annual Report.
- IMF:s webbplats ([www.imf.org](http://www.imf.org)).