



Notat

3. december 2010

Reformer af Den Internationale Valutafond (IMF)

IMF's bestyrelse er nået til enighed om en reform af IMF. Reformen omfatter en kvote- og stemmereform, der flytter over 6 pct. af kvoterne i IMF til fordel for de dynamiske emerging market lande og udviklingslande og som samlet set øger de underrepræsenterede landes kvoter med over 6 pct.-point. Danmarks stemmeandel i IMF reduceres fra 0,78 pct. til 0,71 pct. Reformaftalen omfatter endvidere reformer af IMF's styring, herunder en reduktion af de udviklede europæiske landes repræsentation i IMF's bestyrelse med 2 stole til fordel for emerging market lande og udviklingslande. Reformpakken, som nødvendiggør en række justeringer af IMF's vedtægter, er sendt til afstemning blandt IMF's repræsentantskab. Regeringen støtter reformaftalen.

Baggrund

På IMF's årsmøde i oktober 2009 nåede IMF's medlemslande til enighed om principperne for en reform af kvote- og stemmefordelingen i IMF for at øge IMF's legitimitet og effektivitet. Det anerkendtes, at fordelingen af kvoter i højere grad bør afspejle landenes relative vægt i verdensøkonomien, som er ændret betydeligt i lyset af den høje vækst i emerging market landene og udviklingslandene.

På den baggrund nåede man til enighed om at fremrykke deadline for den kommende 14. generelle kvotetilpasning i IMF fra januar 2013 til januar 2011¹. Landene forpligtede sig til, at tilpasningen skulle resultere i et skift i kvoteandele på 5 pct. til dynamiske emerging market lande og udviklingslande fra overrepræsenterede lande til underrepræsenterede lande med udgangspunkt i den nuværende kvoteformel. Landene forpligtede sig samtidig til at beskytte de fattigste landes stemmeandel i IMF. Samtidig opfordredes IMF's bestyrelse til at undersøge hele spektret af IMF's styring.

Justeringen af kvote- og stemmefordelingen i IMF forventedes at komme i tillæg til den allerede aftalte kvote- og stemmereform, som IMF's repræsentantskab godkendte i april 2008. Aftalen fra 2008 øger en række særligt underrepræsenterede landes kvote- og stemmeandele og introducerer en ny og forenklet formel til bestemmelse af landenes kvoteandele i IMF². Aftalen øgede endvidere antallet af såkaldte basisstemmer, hvilket især tilgodeser små lande og udviklingslande. Aftalen

¹ IMF's beslutningsstruktur er tæt koblet til størrelsen af medlemslandenes bidrag, som opgøres i kvoter. Kvoterne bestemmer således ca. 95 pct. af medlemslandenes stemmewægt i IMF's repræsentantskab, ministerkomité (IMFC) og bestyrelse, mens de resterende ca. 5 pct. fordeles ligeligt mellem landene – de såkaldte basisstemmer.

² Formlen består af fire variable – BNP, åbenhed, variabilitet og reserver – som indgår med vægtene 50 pct., 30 pct., 15 pct. og 5 pct. BNP indgår som et vægtet gennemsnit med 60 pct. BNP i markedspriser og 40 pct. købekraftskorrigeret BNP. Formlen indeholder desuden en kompressionsfaktor på 0,95, dvs. at formelen opløftes i 0,95-potens, hvorved betydningen af forskelle i landestørrelse udjævnes.

venter imidlertid fortsat på at blive implementeret som følge af manglende godkendelse af aftalen i flere lande³.

Indhold

På G20 finansministermødet den 22.-23. oktober 2010 opnåedes efter måneders forhandlinger i IMF's bestyrelse, IMF's ministerkomité (IMFC) og G20 enighed om en reform af IMF, som omfatter en kvote- og stemmereform og en række øvrige reformer af IMF's styring. Reformaftalen er efterfølgende blevet godkendt den 5. november i IMF's bestyrelse.

IMF kvote- og stemmereform

Kvote- og stemmereformen i IMF omfatter en fordobling af IMF's samlede kvoteressourcer i forhold til niveauet fra 2008-aftalen. IMF's samlede kvoteressourcer, som er IMF's primære finansieringskilde, øges således fra omkring 238,4 mia. SDR (ca. 2.023 mia. kr.) til omkring 476,8 mia. SDR (ca. 4.050 mia. kr.).

Fordoblingen af kvoteressourcerne styrker IMF som en kvotebaseret institution og ledsages af en tilsvarende reduktion i de ekstraordinære midler, som en bred gruppe af IMF's medlemslande stiller til rådighed for IMF via finansieringsfaciliteten New Arrangements to Borrow (NAB). IMF's bestyrelse godkendte i april 2010 en ca. tidobling af NAB fra 34 mia. SDR til 367 mia. SDR for at styrke IMF's samlede udlånskapacitet i lyset af krisen. Med aftalen om en fordobling af IMF's kvoteressourcer som følge af kvote- og stemmereformen reduceres NAB med 238,4 mia. SDR, så den fremadrettet vil udgøre omkring 128,6 mia. SDR.

Kvoteudvidelsen består af to elementer; en generel kvotetildeling (60 pct. af den samlede kvoteudvidelse) til alle medlemslande på baggrund af landenes beregnede kvoteandele målt ved IMF's kvoteformel samt en række ad hoc tildelinger (40 pct.), der primært rettes mod lande, som ikke nødvendigvis er underrepræsenteret ifølge kvoteformlen, men hvis vægt i verdensøkonomien målt ved et snævert BNP-mål er større end den vægt kvoteformlen tilsiger. Den generelle kvotetildeling tilgodeser især underrepræsenterede lande, hvor imod ad hoc tildelingerne især tilgodeser emerging market lande og udviklingslande samt enkelte store lande. For at sikre et større kvoteskift over mod især emerging market landene afgiver alle udviklede lande endvidere 1,35 pct. af deres IMF-kvoteandel (G20-lande afgiver 1,37 pct.).

Resultatet af kvote- og stemmereformen er en større omfordeling af kvoterne og stemmerne i IMF. Således sikres et kvoteskift til de dynamiske emerging market lande og udviklingslande på 6 pct.-point.⁴ Målt på stemmeandele i IMF, som bestemmes

³ Endelig godkendelse af 2008-kvotaftalen forudsætter, at mindst 3/5 af IMF's medlemslande (svarende til 112 lande) repræsenterende mindst 85 pct. af de samlede stemmer i IMF har godkendt aftalen. Pr. 26. oktober 2010 havde 94 medlemmer, herunder Danmark, der repræsenterer 82,57 pct. af stemmerne i IMF godkendt aftalen.

⁴ Dynamiske emerging market lande og udviklingslande defineres af IMF som de lande, der enten er underrepræsenteret ifølge IMF' kvoteformel, eller hvis aktuelle kvoteandel er lavere end landets relative størrelse målt ved IMF-formlens BNP-mål (jf. fodnote 2), dog forudsat at landet p.t. ikke er overrepræsenteret med mere end 25 pct.

ud fra landenes kvoteandele og såkaldte basisstemmer, resulterer reformen i et stemmeskift til de dynamiske emerging market lande og udviklingslande på 5,7 pct.-point og samtidig et skift på 5,8 pct.-point til gruppen af alle underrepræsenterede lande. Gruppen af alle emerging market lande og udviklingslande sikres samlet set en 2,6 pct.-point større stemmeandel i IMF. Lavindkomstlandene⁵ i IMF beskyttes på individuel basis mod lavere stemmeandele.

Tabel 1					
Kvotefordeling og stemmefordeling i den nordisk-baltiske IMF-valgkreds					
	Beregnet Kvotefordeling ¹	Kvotefordeling		Stemmeandel	
		2008- reform	2010- reform	2008- reform	2010- reform
Sverige	0,94	1,00	0,93	0,98	0,91
Danmark	0,73	0,79	0,72	0,78	0,71
Norge	0,81	0,79	0,79	0,78	0,77
Finland	0,51	0,53	0,51	0,53	0,51
Litauen	0,11	0,08	0,09	0,10	0,12
Letland	0,09	0,06	0,07	0,09	0,10
Island	0,10	0,05	0,07	0,08	0,09
Estland	0,07	0,04	0,05	0,07	0,08
Nordisk-baltisk valgkreds	3,37	3,34	3,23	3,40	3,28

1: Angiver et lands potentielle kvotefordeling beregnet vha. IMF's kvotefordelingsformel.

Kilde: IMF

Reformen medfører, at Danmarks kvotefordeling i forhold til 2008-aftalen reduceres fra 0,79 pct. til 0,72 pct., jf. tabel 1. Danmarks stemmeandel reduceres fra 0,78 pct. til 0,71 pct. Den samlede kvotefordeling for den nordisk-baltiske IMF-valgkreds, som Danmark er en del af, reduceres fra 3,37 pct. til 3,34 pct., og valgkredsens samlede stemmeandel reduceres fra 3,40 pct. til 3,28 pct. Danmark vil sammen med de tre øvrige store nordiske lande gå fra at være lidt overrepræsenteret til at være en anelse underrepræsenteret målt i forhold til IMF's kvotefordelingsformel. De baltiske lande vil alle se en forøgelse af deres kvote- og stemmeandele, men med relativt langt mindre end de store emerging market lande.

Som led i kvote- og stemmeaftalen er man endvidere nået til enighed om, at der bør gennemføres en omfattende evaluering af kvotefordelingsformlen fra 2008 inden næste planlagte kvote- og stemmejustering. Evalueringen skal således gennemføres senest i

⁵ Omfatter lande, der er berettiget til rentesubsidierede lån fra IMF og som i 2008 havde et BNP pr. indbygger under 1.135 USD (det dobbelte for små lande), svarende til Den Internationale Udviklings-sammenslutnings (IDA) indkomstgrænse.

januar 2013. Samtidig er der enighed om, at gennemførelsen af næste kvote- og stemmejustering fremrykkes til januar 2014.

Reformer af IMF's styring

Reformpakken omfatter også større reformer af IMF's styring, herunder vedr. størrelsen og sammensætningen af IMF's bestyrelse. IMF's vedtægter foreskriver, at IMF-bestyrelsen består af 20 medlemmer, men siden 1992 har det været fast praksis, at bestyrelsen løbende er blevet udvidet til 24 medlemmer. Udvidelsen kræver godkendelse hvert andet år i IMF's repræsentantskab med 85 pct. flertal, men i forbindelse med dette års valg til bestyrelsen lykkedes det i første omgang ikke at sikre det nødvendige flertal.

Som led i den samlede reformpakke er der opnået enighed om at videreføre bestyrelsens nuværende størrelse på 24 medlemmer, og alle lande forpligter sig til at sikre dette i forbindelse med de regelmæssige afstemninger herom. IMF-bestyrelsens nuværende størrelse indføres imidlertid ikke i IMF's vedtægter, som fortsat vil referere til en bestyrelse bestående af 20 medlemmer. Bestyrelsens sammensætning vil fremadrettet blive evalueret hvert 8. år mhp. at sikre, at bestyrelsens sammensætning afspejler udviklingen i verdensøkonomien.

Med henblik på at øge repræsentationen af emerging market lande og udviklingslande i IMF's bestyrelse forpligter landene sig til at reducere antallet af bestyrelsesmedlemmer, der repræsenterer udviklede europæiske lande, med 2 medlemmer senest fra 2012. Reduktionen ventes bl.a. opnået ved øget anvendelse af rotation i de europæisk ledede valgkredse, som også omfatter større emerging market lande, så landene i de respektive valgkredse skiftes til at have valgkredsens plads i bestyrelsen, svarende til gældende praksis i den nordisk-baltiske valgkreds. Det kan imidlertid ikke udelukkes, at der også vil være behov for, at de europæiske lande konstituerer sig i anderledes sammensatte valgkredse.

Reformaftalen omfatter endvidere, at alle medlemmer af IMF's bestyrelse fremover skal vælges af IMF's medlemslande (All-elected Board). Under de nuværende regler udpeger de 5 lande med størst kvote i IMF sine bestyrelsesmedlemmer, mens de øvrige bestyrelsesmedlemmer vælges af de resterende IMF-medlemslande. Overgangen til en bestyrelse hvor alle medlemmer er på valg vil stille landene mere lige, herunder i forhold til at indgå i valgkredse. Overgangen vil nødvendiggøre en ændring af IMF's vedtægter.

Endelig inkluderer reformaftalen, at den nedre grænse for hvor mange lande en valgkreds skal bestå af for at kunne udpege et ekstra stedfortrædende bestyrelsesmedlem (stedfortrædende eksekutivdirektør) reduceres fra 19 til 7 lande. Ændringen vil bidrage til at øge repræsentationen af de lande, som indgår i relativt store valgkredse. Nordisk-baltisk valgkreds består af 8 lande og vil med den lavere grænse være berettiget til at gøre brug af denne mulighed.

Den samlede reformpakke er godkendt i IMF's bestyrelse og er sendt til afstemning blandt IMF's repræsentantskab. Såfremt reformpakken vedtages med mere end 85 pct. af stemmerne vil aftalen, herunder landenes foreslåede kvotetildelinger og de foreslåede ændringer af IMF's vedtægter, skulle sendes til endelig godkendelse i IMF's medlemslande⁶. Aftalen ventes vedtaget og implementeret som en samlet pakke. Det forventes, at godkendelsesprocessen er afsluttet senest i 2012.

Proces

Der var i IMF's bestyrelse den 5. november opbakning til IMF-stabens reformforslag på baggrund af enigheden på G20 finansministtermødet 22.-23. oktober, og det vurderes sandsynligt at reformen vil blive vedtaget i IMF's repræsentantskab senest den 15. december.

Dansk holdning

Regeringen er principielt enig i at kvote- og stemmefordelingen i IMF og sammensætningen af IMF's bestyrelse skal afspejle udviklingen i verdensøkonomien, og regeringen støtter derfor reformaftalen.

Regeringen havde imidlertid gerne set, at reformaftalen også have omfattet en styrkelse af IMF's ministerkomité, IMFC. IMFC er et globalt repræsentativt organ, som bør styrkes med henblik på at kunne drøfte de centrale økonomiske og finansielle spørgsmål, der vedrører hele verdensøkonomien.

Regeringen finder endelig, at det bør overvejes at gøre bestyrelsens nuværende størrelse på 24 medlemmer permanent ved at indskrive det i IMF's vedtægter.

Regeringen agter at støtte, at nationalbankdirektør Nils Bernstein på Danmarks vegne i IMF's repræsentantskab stemmer for reformaftalen.

⁶ Endelig vedtagelse af kvote- og stemmereformen kræver, at medlemslande der repræsenterer 70 pct. af de samlede IMF-kvoter godkender deres respektive kvotetildelinger. Endelig vedtagelse af ændringerne af IMF's vedtægter kræver at 3/5 af IMF's medlemslande der repræsenterer 85 pct. af de samlede stemmer i IMF godkender ændringerne.