

Lilja D. Alfreðsdóttir og Þorbjörn Jónsson¹

Starfsemi Alþjóðagjaldeyrissjóðsins og samstarf Norðurlanda og Eystrasaltsríkja

Í þessari grein verður stuttlega greint frá meginstarfsemi Alþjóðagjaldeyrissjóðsins, einkum því sem hæst ber um þessar mundir. Einnig er sagt frá samstarfi Norðurlanda og Eystrasaltsríkja á vettvangi sjóðsins en árin 2002-2003 leiðir Ísland samstarf þessara ríkja þar.

Stofnun og hlutverk Alþjóðagjaldeyrissjóðsins

Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn á rætur að rekja til ráðstefnu Sameinuðu þjóðanna í Bretton Woods í New Hampshire í Bandaríkjunum árið 1944.² Þar var lagður grunnur að þremur alþjóðlegum stofnunum, Alþjóðagjaldeyrissjóðnum (e. International Monetary Fund), Alþjóðabankanum (e. World Bank)³ og Heimsviðskiptastofnuninni (e. International Trade Organization). Síðastnefnda stofnunin komst þó ekki á laggirnar en GATT-samkomulagið⁴ kom í staðinn, uns Alþjóðaviðskiptastofnunin (e. World Trade Organization) tók til starfa árið 1995. Á ráðstefnunni í Bretton Woods voru samankomnir fulltrúar frá 45 þjóðríkjum og samþykktu þeir að mynda nýjan vettvang fyrir efnahagssamvinnu sem gæti unnið gegn óheppilegri framvindu efnahagsmála eins og þeirri sem átti sinn þátt í kreppunni miklu fyrr á öldinni. Hinum nýja vettvangi var ætlað að efla alþjóðlega samvinnu í gjaldeyrismálum, stuðla að stöðugu gengi mynta og greiða fyrir frjálsum gjaldeyrisviðskiptum.⁵

Ísland er eitt 29 stofnríkja Alþjóðagjaldeyrissjóðsins en nú eru aðildarríki hans 184 talsins. Starfsemi sjóðsins er fjármögnuð með framlögum (e. quotas) aðildarríkjanna samkvæmt reglum sem taka tillit til efnahagslegrar stærðar þeirra og er því hlutur iðnríkjanna stærstur. Upphaflegt hlutverk Alþjóðagjaldeyrissjóðsins var að tryggja stöðugleika í heimsviðskiptum með því að veita lán til að jafna tímabundinn viðskiptahalla aðildarríkjanna ef þörf krefði. Þessu hlutverki hefur sjóðurinn sinnt með því að fylgjast með þróun efnahagsmála aðildarríkjanna. Hann hefur einnig veitt aðildarríkjum sínum lána- fyrirgreiðslu og tæknilega aðstoð í þeim tilgangi að styrkja hagkerfi þeirra. Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn hefur þróast í takt við breytingar á alþjóðlegu efnahagssumhverfi og tekist á hendur ný verkefni án þess að vanrækja meginverkefni sitt. Undanfarin ár hefur mikið verið lagt upp úr aðgerðum sem tryggja stöðugleika fjármálakerfa og koma í veg fyrir fjármálakreppu. Jafnframt hefur sjóðurinn í samvinnu við aðrar alþjóðastofnanir tekið þátt í því að létta skulda- byrði fátækustu ríkjanna með markvissum hætti.

Stjórnskipulag

Æðsta vald í málefnum Alþjóðagjaldeyrissjóðsins er hjá sjóðráði (e. Board of Governors) sem er skipað einum fulltrúa frá hverju landi, venjulega fjármálaráðherra eða seðlabankastjóra. Sjóðráð kemur saman að jafnaði einu sinni á ári. Næst sjóðráði stendur fjár-

1. Höfundar starfa á alþjóðasviði Seðlabanka Íslands og vinna að mál- efnum Alþjóðagjaldeyrissjóðsins.
2. Vefslóð Alþjóðagjaldeyrissjóðsins: <http://www.imf.org>.
3. Alþjóðabankinn heitir réttu nafni „International Bank for Recon- struction and Development“ (IBRD).
4. General Agreement on Tariffs and Trade.
5. Stofnskrá Alþjóðagjaldeyrissjóðsins, Stj.tíð. C, nr. 18/1978, Seðla- banki Íslands 1979.

hagsnefndin (e. International Monetary and Financial Committee, áður Interim Committee) sem fundar að jafnaði tvisvar á ári, vor og haust. Nefndin er ráðgefandi fyrir sjóðráð og mótar áherslur í starfi framkvæmdastjórnar sjóðsins (e. Executive Board)⁶. Dagleg yfirstjórn Alþjóðagjaldeyrissjóðsins er í höndum framkvæmdastjórnarinnar sem heldur fundi tvisvar til þrisvar í viku. Fyrir fundi framkvæmdastjórnar eru lagðar fram skýrslur sérfræðinga sjóðsins. Framkvæmdastjórnin fjallar meðal annars um framvindu og stöðu efnahagsmála í aðildarlöndunum og stöðu heimsbúskaparins, lánveitingar til einstakra ríkja, ráðstafanir til að fyrirbyggja fjármálakreppu, stuðning við fátækustu aðildarríkin og síðast en ekki síst stefnu sjóðsins og eftirlitshlutverk hans.

Helstu verkefni

Meðal helstu mála sem unnið hefur verið að síðustu misserin eru leiðir til að koma í veg fyrir og leysa fjármálakreppu. Einnig má nefna umræður um eftirlitshlutverk sjóðsins, fjármálastöðugleika, framkvæmd áætlunar um skuldaeftirgjöf fátækra landa, lánastarfsemi sjóðsins og aðstoð við Tyrkland, Argentínu og Brasilíu. Umfjöllun um mikilvægi stjórnfestu (e. governance) og gagnsæis (e. transparency) hefur jafnframt verið áberandi hjá sjóðnum. Hér á eftir verður gerð nánari grein fyrir þessum verkefnum.

1. Lausn á greiðsluferfiðleikum

Algennt er að skuldbett ríki, einkum þróunarríki og nýmarkaðsríki, lendi í greiðsluferfiðleikum. Þegar erlend lán til ríkja voru aðallega sambankalán var tiltölulega einfalt að kalla saman lánardrottna og semja um skuldbreytingu. Með ört vaxandi útgáfu markaðsskuldabréfa þar sem kaupendur bréfanna eru fjölmennur og dreifður hópur er ekki jafn einfalt og áður að ná samkomulagi um skuldbreytingar. Því hefur verið talin þörf á að finna lausn á þessu vanda máli. Annars vegar hefur verið fjallað um að setja upp samstarfsvettvang lánardrottna og skuldara með breytingum á viðbótarákvæði í skilmála skuldabréfa (e. Collective Action Clauses, CACs) sem heimila boðun funda þar sem meirihluti skuldabréfaeigenda

getur samþykkt aðgerðir til að skuldbreyta. Hins vegar eins konar formlegt vinnuferli undir verndarvæng sjóðsins þar sem fylgt verður ákveðnu verklagi við lausn greiðsluferfiðleika ef ríki lýsa yfir greiðslustöðvun (e. Sovereign Debt Restructuring Mechanism, SDRM). Hægt yrði að fara fram á greiðslustöðvun og leita eftir samkomulagi við alla lánardrottna til að leysa úr fjárhagskreppu viðkomandi ríkis. Fylgt yrði svipuðum reglum og gilda um gjaldþrot fyrirtækja víða um lönd, einkum í Bandaríkjunum. Tilgangurinn er að flýta fyrir og tryggja viðunandi lausn á greiðsluferfiðleikum ríkja og draga þannig úr truflandi áhrifum á alþjóðlega lánamarkaði og því langvarandi vantrausti sem getur fylgt því að ríki hætti að greiða af lánum sínum.

2. Eftirlitshlutverk Alþjóðagjaldeyrissjóðsins

Almennt eftirlit (e. surveillance) með efnahagslífi aðildarlandanna er eitt af meginverkefnum Alþjóðagjaldeyrissjóðsins. Eftirlitið er einkum með tvennum hætti. Annars vegar eru aðildarríkin heimsótt árlega af sérfræðingum sjóðsins sem gera úttekt á stöðu og horfum í efnahagslífi og hins vegar er gerð heildstæð úttekt á stöðu og horfum á heimsbúinu og á alþjóðafjármálakerfinu. Eftirlitið í aðildarríkjunum felst einkum í því að sjóðurinn metur hvort efnahagsþróun og efnahagsstefna í aðildarríkjunum leiði til sjálfbærs hagvaxtar og stöðugleika. Í viðræðunum við aðildarríkin er meðal annars fjallað um gengismál, ríkisfjármál, peningamál, greiðslujöfnuð og fjármálastöðugleika. Í lok hverrar heimsóknar afhendir sendinefnd sjóðsins álit (e. concluding statement) og í kjölfar þess semur sendinefndin skýrslu. Fjölmörg aðildarland sjóðsins birta nú þessar skýrslur opinberlega, þ.m.t. Ísland. Hverju aðildarríki er í sjálfsvald sett hvort það fylgir efnahagsráðgjöf sjóðsins. Eftirlitsstarfsemi Alþjóðagjaldeyrissjóðsins hefur þróast talsvert í tímans rás. Á fyrstu starfsárum sjóðsins var aðallega fylgst með peningamálum, ríkisfjármálum og viðskiptajöfnuði en í kjölfar frjálsari fjármagnsflutninga hefur eftirlit beinst í vaxandi mæli að öðrum þáttum, ekki síst fjármálastöðugleika og leiðum til þess að afstýra fjármálakreppu.

3. Lánastarfsemi

Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn býður aðildarríkjum sem eiga í greiðsluferfiðleikum lánafyrirgreiðslu. Þessi lán eru yfirleitt með hagstæðari kjörum en lán sem bjóð-

6. Ólafur Ísleifsson: Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn (seinni grein), *Vísindning* 7. desember 2001, 48.tölublað 19. árgangur.

ast á almennum fjármáلامarkaði en eru jafnan skilyrt því að efnahagsumbætur eigi sér stað í lántökuríkjunum. Auk þess að veita hefðbundin lán og neyðarlán hefur sjóðurinn unnið með skuldsettum þróunarríkjum í þeim tilgangi að létta skuldabyrði þeirra. Iðnríki hafa ekki haft þörf fyrir fjárhagsaðstoð sjóðsins um langt skeið. Ísland fékk síðast lán frá sjóðnum árið 1982 og rifja má upp að Bretland samdi á miðjum áttunda áratugnum um lán frá sjóðnum. Um þessar mundir eru 88 aðildarríki Alþjóðagjaldeyrissjóðsins með lánasamninga við hann og eru útistandandi lán hans nú jafnvirði um 90 milljarða Bandaríkjadala. Stærstu lánasamningar sem gerðir hafa verið í ár eru við Tyrkland og Brasilíu. Bæði löndin hafa lent í umtalsverðum þrengingum en vinna að því skipulega í samvinnu við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn að koma efnahagsmálum sínum á réttan kjöl. Undanfarið hefur einnig verið leitað leiða til að koma Argentínu til aðstoðar. Þar hefur ríkt neyðarástand í efnahagsmálum síðan stjórnvöld hættu að geta greitt af erlendum lánnum sínum undir lok síðasta árs og gengi argentínska pesans var aftengt gengi Bandaríkjadals.

4. Fjármálastöðugleiki

Í kjölfar fjármáalakreppunnar sem reið yfir Asíu árið 1997 réðust Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn og Alþjóðabankinn í aðgerðir til að styrkja innviði í fjármálakerfum aðildarríkjanna í samstarfi við stjórnvöld. Þetta sameiginlega verkefni er mat á fjármálastöðugleika (e. Financial Sector Assessment Program, FSAP) og hófst það árið 1999. Alþjóðagjaldeyrissjóðnum var falið að meta fjármálakerfi aðildarlanda, kanna uppbyggingu þeirra, áhættuþætti og laguumgjörð. Í lok ársins 2000 kom sendinefnd frá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum til Íslands, skipuð sérfræðingum um fjármálastöðugleika og greiðslumiðlunarkerfi. Gerð var úttekt á því hverjir væru styrkleikar og veikleikar fjármálakerfisins og hversu ítarlega væri fylgt alþjóðlegum viðmiðunum varðandi fjármáلامarkaði. Ísland var eitt af fyrstu aðildarríkjum sjóðsins sem gekkst undir heildstæða úttekt á fjármálastöðugleika. Niðurstöður úttektarinnar voru birtar á heimasíðum Seðlabankans og Alþjóðagjaldeyrissjóðsins. Stefnt er að því að ljúka við úttekt allra 184 aðildarlandanna á árinu 2005 og er það verk vel á veg komið.

5. Eftirgjöf skulda fátæku ríkjanna

Mörg fátæk ríki, einkum í Afríku, munu ekki ráða við endurgreiða erlendar skuldir sínar án utanaðkomandi aðstoðar. Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn og Alþjóðabankinn hafa í sameiningu komið á laggirnar framkvæmdaáætlun til að létta skuldabyrði af stórskuldugum fátækum ríkjum (e. Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative). Áætlunin byggist á þátttöku alþjóðasamfélagsins, þá einkum alþjóðlegra fjármálastofnana, og miðast að því að koma greiðslubyrði stórskuldugra ríkja í viðráðanlegt horf til frambúðar. Í HIPC-áætluninni er ennfremur lögð sérstök áhersla á að efla samfélagslega þætti í þátttökuríkjunum, einkum heilsugæslu og menntun, enda sé það grunnforsenda fyrir frekari þjóðfélagsuppbyggingu og efnahagsumbótum. Skilyrði fyrir aðstoð gegnum HIPC-áætlunina eru einkum tvö. Annars vegar þarf skuldastaða ríkis að vera óviðráðanleg og hins vegar þarf það að sýna fram á samstarfsvilja og getu til að takast á hendur endurbætur og uppbyggingu í efnahagsmálum í samvinnu við bæði Alþjóðagjaldeyrissjóðinn og Alþjóðabankann. Fyrsta skrefið er að ríki setji fram áætlun sem miðar að því að draga úr fátækt (e. Poverty Reduction Strategy Paper, PRSP). Þessi áætlun er gerð í samvinnu við stjórnvöld, sjóðinn, bankann og í nánú samstarfi við breiðan hóp heimamanna. Framkvæmdin er í höndum heimamanna en sjóðurinn og bankinn fylgjast með og gefa ráð eftir fongum. Að jafnaði er gert ráð fyrir að áætluninni sé fylgt í eitt ár áður en frammi staða er metin og ákvörðun tekin um næsta skref, og þá er samið um ný eða áframhaldandi markmið. Gert er ráð fyrir að lánardrottnar séu sveigjanlegir og aðstoði við HIPC-áætlunina. Sem fyrr er miðað við að fylgt sé skynsamlegri stefnu í efnahagsmálum og leitast við að viðhalda efnahagslegum stöðugleika ásamt því að vinna að kerfisumbótum. Þegar um sömdum markmiðum er náð eru skuldir afskrifaðar eða lækkaðar þannig að eftirstandandi skuldir séu viðráðanlegar, svo fremi að ekki komi til óvæntra utanaðkomandi áfalla.

6. Stjórnfesti

Hugtakið stjórnfesti (e. governance) nær meðal annars yfir stjórnun á fjármálum hins opinbera og almenna hagstjórn auk lagaramma stjórnvaldsaðgerða. Í seinni tíð hefur athyglin einnig beinst að stjórnfestu í atvinnulífi, ekki síst í stórfyrirtækjum.

Spilling er þrengra hugtak sem snýr að hugsanlegri misnotkun valdhafa á almannafé eða aðstöðu. Þessi tvö hugtök eru nátengd því að það umhverfi sem skortir stjórnfestu getur verið gróðrarstía fyrir hvers kyns spillingu. Orsök spillingar er oft efnahagslegs eðlis og afleiðingarnar líka, því að spilling er skadleg öllu efnahagskerfinu. Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn leggur mikið upp úr því að góð stjórnfesta ríki hjá aðildarlöndum sínum og hefur látið þessi mál til sín taka. Góðir stjórnarhættir auka líkurnar á því að efnahagskerfið sé skilvirkt. Sjóðurinn hefur stuðlað að vönduðum stjórnunarháttum meðal annars með því að aðstoða aðildarríkin við að auka gagnsæi opinberrar stjórnsýslu og hindra spillingu. Fjallað er um þennan málaflokk í árlegum skýrslum um efnahagsmál í aðildarríkjunum í kjölfarið á reglubundnum heimsóknum sérfræðinga sjóðsins. Auk þess hefur Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn í samvinnu við Alþjóðabankann unnið skipulega að því að hindra peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka.

7. Gagnsæi

Mikið hefur verið lagt upp úr því undanfarin misseri að auka gagnsæi (e. transparency) bæði hjá opinberum aðilum og fyrirtækjum. Góður og greiður aðgangur að upplýsingum er mikilvægur fyrir hvers kyns stefnumótun og aðhald enda virðist hagsæld vera meiri hjá ríkjum sem hafa tileinkað sér slík vinnubrögð. Sjóðurinn hefur m.a. beitt sér fyrir setningu reglna um gagnsæi peningamála og ríkisfjármála.⁷

Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn hefur einnig lagt sitt af mörkum til að auka gagnsæi stofnunarinnar. Fyrir tæpum tíu árum birti sjóðurinn aðeins brot af þeim gögnum sem þar urðu til. Nú er hins vegar greiður aðgangur að vinnu sérfræðinga sjóðsins á heimasíðu hans.⁸ Nánast öll stefnumótandi vinna er birt á heimasíðunni og um 60% skýrslna sem fjalla um hagkerfi einstakra ríkja eru gefnar út á opinberum vettvangi. Öll iðnríkin láta birta sínar skýrslur og flest ríkin í Mið- og Austur-Evrópu. Aftur á móti birta aðeins 20% ríkja í Mið-Austurlöndum, 36% í Asíu og 46% í Afríku skýrslur sjóðsins um hagkerfi viðkomandi ríkja. Sjóðurinn hvetur aðildarríki sín

eindregið til að birta opinberlega skýrslur sem hann vinnur. Jafnframt er birt opinberlega öll innri endurskoðun á starfi Alþjóðagjaldeyrissjóðsins.

Samstarf Norðurlanda og Eystrasaltsríkja

Ísland á samstarf við Norðurlöndin og Eystrasaltsríkin á vettvangi Alþjóðagjaldeyrissjóðsins. Norðurlöndin hafa starfað saman í áratugi á vettvangi sjóðsins en Eystrasaltsríkin gengu til liðs við þau árið 1992 eftir að þau höfðu hlotið aðild að sjóðnum. Saman mynda þessi ríki eitt af 24 svokölluðum kjördæmum (e. constituencies) sjóðsins. Ísland gegnir forystuhlutverki í kjördæminu árin 2002 og 2003. Í fjárhagsnefnd sjóðsins á hvert kjördæmi einn fulltrúa sem er ráðherra eða seðlabankastjóri. Geir H. Haarde, fjármálaráðherra, tók sæti í fjárhagsnefndinni fyrir hönd kjördæmisins til tveggja ára í upphafi árs 2002. Hvert kjördæmi velur einn fulltrúa í framkvæmdastjórn sjóðsins og í ársbyrjun 2002 tók Ólafur Ísleifsson, framkvæmdastjóri alþjóðasviðs Seðlabankans, sæti í henni. Jafnframt stýrir Ólafur skrifstofu kjördæmisins í Washington en á henni starfa sérfræðingar frá Norðurlöndum og Eystrasaltsríkjum.

Fjárhagsnefnd Norðurlanda og Eystrasaltsríkjanna (e. Nordic Baltic Monetary and Financial Committee) fjallar einkum um samstarf landanna á vettvangi sjóðsins og mótar megináherslur kjördæmisins. Í henni sitja tveir fulltrúar frá hverju landanna. Ingimundur Friðriksson, nú seðlabankastjóri, varð formaður nefndarinnar í byrjun árs 2002 en auk hans situr Ólafur Davíðsson ráðuneytisstjóri í forsætisráðuneytinu í nefndinni fyrir hönd Íslands. Undir þessari nefnd starfar varafulltrúanefnd sem í sitja fulltrúar allra landanna átta.

Forystuhlutverki Íslands í kjördæminu tilheyrir meðal annars að annast samræmingu á afstöðu kjördæmisins til helstu mála sem til umfjöllunar koma í framkvæmdastjórn sjóðsins hverju sinni og er það viðfangsefni í höndum Seðlabankans. Fyrir fundi framkvæmdastjórnar eru sjónarmið kjördæmisins í mikilvægum málum samræmd á vettvangi seðlabanka og fjármála- eða efnahagsráðuneyta Norðurlanda og Eystrasaltsríkja. Að öðru leyti undirbýr skrifstofa kjördæmisins í sjóðnum afstöðu kjördæmisins í samræmi við viðurkennda stefnu þess.

7. Sjá grein um gagnsæi í *Peningamálum* 2000/3.

8. <http://www.imf.org>.

