

Demokrati och Ekonomi i den globala sfären

- En studie av Internationella valutafonden

Jeanette Back och Angela Daggström

Abstract

Globalisation has left, and continues to leave, its mark on the contemporary world. The aspiration of creating a desirable development globally is often lead by global actors such as economic institutions.

In working for a sustainable global sphere, it is paramount that the global actors such as the International Monetary Fund (IMF) both consist of, and spread democratic as well as economic values. The ambition with this paper is to analyse the IMF as an organisation, together with its political agenda.

Ideally the IMF should find a balance between democratic and economic values, which are both intrinsic, in order to optimise its role as a legitimate, responsible, and accountable global institution.

In reality the analyse of the IMF shows that even though the institution has reformed, there is still a major concentration towards economic values, sometimes at the expense of the democratic ones, therefore, further reforms are seen as desirable.

Key words: global actors, IMF, Latvia, democracy, economy

Words: 7401

Innehållsförteckning

1	Inledning	1
1.1	Kort om IMF	2
1.2	Syfte	3
1.3	Frågeställning	4
1.4	Avgränsningar	4
1.5	Teori	5
1.6	Metod	6
1.7	Material	6
2	Normativa idealbilder	7
2.1	Idealbild 1: Demokrativärden.....	7
2.1.1	Ansvar och öppenhet.....	7
2.1.2	Brett deltagande.....	8
2.1.3	Beslutsprocesser	8
2.2	Idealbild 2: Ekonomivärden	9
2.2.1	Expertis och effektivitet	9
2.2.2	Viktat deltagande.....	10
2.2.3	Mål och resultatstyrning.....	10
3	Empirisk situation	12
3.1	Ansvar och öppenhet – Expertis och Effektivitet.....	12
3.2	Brett deltagande – Viktat deltagande	13
3.3	Beslutsprocesser – Mål och resultatstyrning.....	14
4	Illustrerande exempel – Lettland	16
5	Analys och diskussion	18
5.1	Analys av normativa idealbilder	18
5.2	Analys av Lettland	20
6	Slutsats	21
7	Referenser	23

1 Inledning

De senaste 50 åren har präglats av en utveckling mot ökad interdependens mellan världens nationer. Ett allt större utbyte i form av personförflyttningar, finansiella transaktioner och internationell handel har skapat en globaliseringstrend som delvis urholkat den suveräna statens tidigare oomstridda position som aktör på världsarenan (Post 2006:1ff). Utifrån ett kosmopolitiskt perspektiv är det centralt att upprätta och understödja globala institutioner för att överbygga det fortfarande dominerande systemet med suveräna stater som de främsta aktörerna. De globala institutionerna behövs för att angripa problem som inte tillåter sig begränsas av nationsgränser. Frågor som ekonomi, politik, miljö och säkerhet kräver inte sällan kraftfulla samarbeten på överstatlig nivå där institutionerna med sin dominans, inom väl avgränsade ansvarsområden, prioriteras framför de enskilda staternas självbestämmande (Buchanan, Keohane 2006:405ff). Klart är att de globala aktörernas agerande får implikationer på den nationella suveräniteten som delvis försvagas till fördel för ett globalt samfund (Vertovec, Cohen 2002:1ff).

I strävan efter en önskvärd global utveckling där ansvarfulla aktörer arbetar för en större nytta karaktäriserad av såväl demokratiska som ekonomiska framsteg blir det intressant att studera hur en global institution bör se ut. Med ett normativt perspektiv för ögonen gör sig en diskussion kring dessa aktörers legitimitet, sett från både en global- och nationell nivå, gällande. För att en världsomspännande institution ska uppfattas som legitim krävs en allmän uppfattning om att institutionen besitter rätten att existera och agera (Buchanan, Keohane 2006:405). Viktigt är således att de parter som representeras av institutionen, såväl som de som affekteras av den förda politiken, anser sig rättmätigt behandlade oavsett om dessa är globala eller nationella aktörer. Centralt och förknippat med föregående resonemang är hur dessa institutioners interna struktur och förda politik ter sig. Även i en ekonomiskt orienterad institution är det viktigt med demokratiska inslag i den egna organisationen och i utbytet med andra aktörer. Genom att vara en representativ global aktör med regelfästa incitament för insyn och granskning skapas goda grunder att uppfattas som legitim och rättvis. Det är även viktigt att ekonomiska värden som rationalitet, effektivitet och måluppfyllelse präglar organisationsstrukturen för att möjliggöra en dynamisk ekonomisk politik. Brist på dessa värden riskerar att urholka den ekonomiska institutionens ställning, något som i förlängningen kan få till konsekvens att dess fortlevnad kan komma att ifrågasättas. Följaktligen är det önskvärt att en ekonomisk institution och dess förda politik styrs av såväl demokratiska som ekonomiska ideal.

IMF som global ekonomisk institution har med sina 186 medlemsländer flertalet intressen att representera. Som finansiär och långivare är IMF:s främsta mål att stimulera ekonomisk tillväxt i världen genom att bistå medlemsländerna

med monetära lån (riksbank.se). IMF:s politik påverkar följaktligen det ekonomiska och politiska klimatet såväl globalt som nationellt. På den nationella nivån förstärks detta faktum av att de lån som beviljas är betingade med konditionalitet som låneländerna förväntas uppfylla som motprestation (Hermele 2004:41ff). Även om dessa krav får olika genomslag i de enskilda låneländerna samt faktumet att IMF, i likhet med andra globala institutioner, saknar medel att i praktiken bestraffa låneländer med bristande måluppfyllelse¹, medför konditionaliteten inte desto mindre implikationer på det nationella planet. Vidare har IMF:s interna struktur kritiserats i samhällsdebatten för att sakna demokratiska incitament för öppenhet och ansvarsutkrävning, principer vilka IMF aktivt försöker att sprida i medlemsländerna (Woods 2006:1ff). Således kan det ifrågasättas om IMF, från ett normativt perspektiv, kan anses vara en legitim global aktör. Vid ett nekande svar behövs ett resonemang kring hur IMF bör reformeras i syfte att på ett rättvist och hållbart sätt representera sina medlemsländer oavsett ekonomisk och politisk status.

IMF:s politik analyseras lämpligen med hjälp av ett illustrerande exempel. Den baltiska staten Lettland drabbades, precis som flertalet av världens länder, hårt av den ekonomiska krisen 2008. Då landet stod på ruinens brant var behovet av finansiellt stöd akut. Lettland vände sig därför till utomstående finansiärer, däribland IMF, för att låna pengar att injicera i den egna ekonomin. IMF ställde i sin tur upp flertalet krav vilka Lettland behövde uppfylla för att erhålla delbetalningar. Kravlistan innehöll bland annat kraftiga nedskärningar i den offentliga sektorn och det sociala skydds nätet, något som bemöttes av högljudda protester från den lettiska befolkningen, vilket i sin tur var en bidragande orsak till det regeringsskifte som ägde rum. Detta högaktuella exempel påvisar de demokratiska och ekonomiska implikationerna på det nationella planet.

1.1 Kort om IMF

Internationella valutafonden bildades tillsammans med Världsbanken efter år av diskussioner mellan främst USA och Storbritannien. Förhandlingarna kulminerade under Bretton Woods-konferensen som ägde rum 1944 i New Hampshire. Intentionen var att skapa institutioner vars uppgift var luckra upp den protektionistiska politik vilken förts av flertalet av världens länder som en reaktion på 30-talets depression (state.gov). Efter decennier av handelshinder och kraftiga valutafluktuationer ansåg världens stater att det krävdes ett nytt forum för ett internationellt samarbete kring ekonomiska och socialpolitiska frågor för att i förlängningen skapa fred och välfärd i en tid präglad av nationalism, fattigdom och konflikter (ibid).

¹ Jämför FN

IMF har som främsta mål att föra en politik som gynnar globalt valutasamarbete, ekonomisk tillväxt, internationell handel samt fattigdomsbekämpning (Woods 2006:1ff). Detta görs genom utlåning av pengar till medlemsländer i ekonomisk kris, där IMF utöver finansiellt stöd också genom krav på en reformerad politik i låneländerna söker att främja långsiktig ekonomisk tillväxt (riksbank.se). IMF:s främsta verktyg för att påverka är just den konditionalitet som utarbetas i samband med lånen. Utlåningen finansieras nästan uteslutande med kapital från de enskilda medlemsländerna. IMF bidrar även med teknisk support i form av stöd och expertis för att bygga upp institutioner, lagar och regelverk (riksbank.se). Under senare decennier har fler mål formulerats och begreppet ”good governance”² har fått en central roll på agendan. Avsikten är att främja öppenhet, ansvar, effektivitet och deltagande med hjälp av de krav som ställs på medlemsländerna institutioner (Woods 2000:824).

IMF:s högsta beslutande organ är The Board of Governors där varje medlemsland är representerat med en guvernör, ofta finansministern eller centralbankschefen, samt en vice guvernör. Detta organ behandlar främst övergripande frågor som IMF:s stadgar och nya medlemmars inträde i organisationen. Styrelsen samlas en gång om året och flertalet beslut delegeras därför till The Executive Board som är IMF:s andra beslutande organ (imf.org1). The Executive Board består av 24 styrelseledamöter som representerar medlemsländerna (Mussa 2009:28). Följaktligen företräds de flesta länderna i kluster bestående av 4-24 nationer. Styrelseledamöterna tar beslut i frågor rörande ekonomiska policier med relevans för det globala ekonomiska klimatet. Vidare förs diskussioner kring det ekonomiska tillståndet i de olika medlemsländerna. De frågor som behandlas förbereds främst av IMF:s personal (imf.org2).

IMF har till skillnad från andra globala institutioner, såsom FN:s säkerhetsråd, ingen institutionaliserad vetorätt. Relevant för röstsystemet är dock att flertalet frågor inom The Executive Board kräver kvalificerad majoritet på 70-85% för att beslut ska tas. Dessa frågekategorier har ökat radikalt i antal genom åren, vilket i praktiken innebär att beslut som kräver 85% kvalificerad majoritet de facto kan blockeras av ett enskilt medlemsland som USA med 17% av det totala röstantalet (Woods 2006:27).

1.2 Syfte

Syftet är att, inom ramen för denna uppsats, studera en global ekonomisk institution (IMF) för att empiriskt beskriva och normativ utvärdera densamma. Relevant blir då att undersöka och fastställa vilken värdegrund institutionen lutar sig mot samt vilka ideal som förfäktas. För att illustrera hur den förda politiken ser ut och vilka konsekvenser den får på den nationella nivån, kommer IMF:s

² För IMF:s definition se: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/gov.htm>

interaktion med Lettland att belysas. Det önskvärda scenariot är en global sfär där ansvarsfulla aktörer med tillhörande allmängoda agendor sprider samhällsdrivande ideal som får en positiv inverkan även på det nationella planet.

1.3 Frågeställning

För att normativt utvärdera IMF som en global ekonomisk institution samt utröna vilka konsekvenser den förda politiken får på ett nationellt plan gör sig följande frågeställningar gällande:

- *Vilka värden bör präglade en global ekonomisk institution såsom internationella valutafonden (IMF), och dess förda politik?*
- *Hur är IMF konstruerat och vilka värden genomsyrar institutionen, samt vilka implikationer får IMF:s politik på ett nationellt plan (Lettland)?*

Den första av de två frågeställningarna är normativ och befinner sig på en högre abstraktionsnivå än den senare för att tillåta en mer generell diskussion kring hur globala ekonomiska institutioner bör se ut och agera i enlighet med ett kosmopolitiskt nyttoperspektiv. Den andra frågeställningen är empiriskt inriktad och ämnar beskriva verkligheten, vilken senare jämförs med det normativt önskvärda.

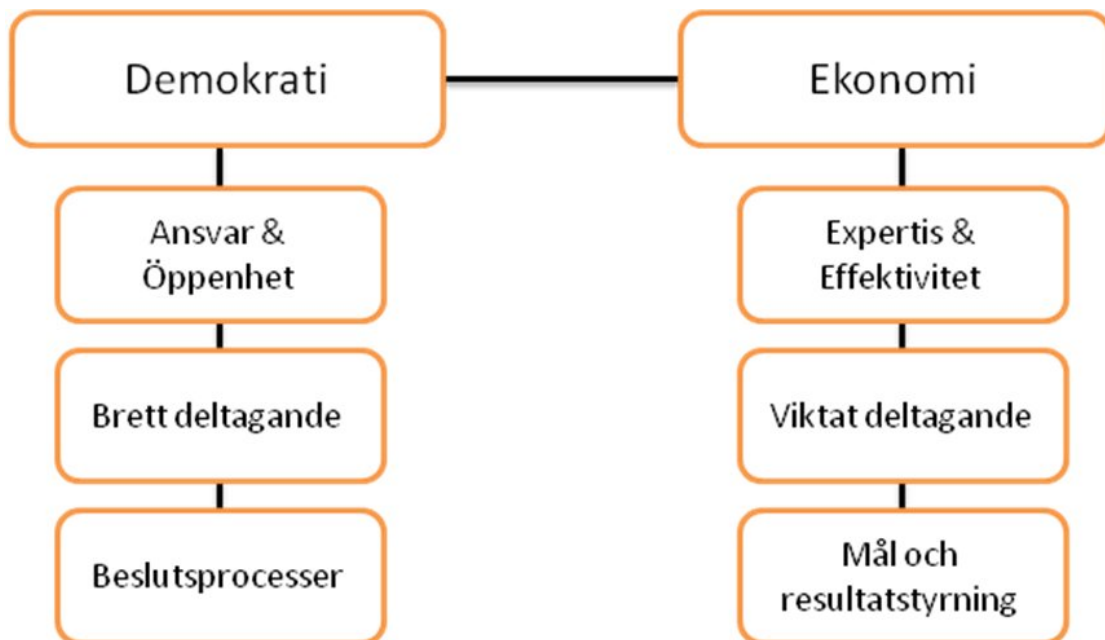
1.4 Avgränsningar

Det hade naturligtvis varit intressant att studera flertalet globala ekonomiska institutioner, såsom IMF:s systerorganisation Världsbanken eller Världshandelsorganisationen (WTO), för att möjliggöra generaliserbara slutsatser. Detta medges inte inom ramen för en kandidatuppsats av såväl tids- som resursskäl. Valet av IMF grundas dels i att det är en global ekonomisk institution vars politik påverkar suveräna stater. Vidare synliggör IMF och dess politik tydligt den komplicerade avvägningen mellan demokrati och ekonomivärden. Slutligen har IMF:s roll och dess arbete inte sällan utsatts för omfattande kritik från bland annat de enskilda medlemsländerna. Även i valet av låneland finns en uppsjö av länder världen över, vilka alla hade varit möjliga att använda som illustrerande exempel. Inom ramen för denna uppsats har Lettland valts som studieobjekt vilket i sig kan anses vara ett godtyckligt urval. Lettland tillåter en beskrivning av IMF:s politik idag vilket ger en aktuell bild av IMF och dess interaktion med ett låneland.

1.5 Teori

Uppsatsen tar sin teoretiska utgångspunkt i Lennart Lundquists teori om demokrati och ekonomivärden vilken stipulerar att det finns två överordnande värden som bör styra den offentliga verksamheten: Demokrati och ekonomi vilka sedan bryts ner i underkategorier.

Teorin, som ursprungligen är utvecklad för den offentliga sektorn menar att det idealt sett bör råda balans mellan de två diskurserna för att en verksamhet ska fungera optimalt (Lundquist 1998:62ff)³. Balansgången mellan demokrati och ekonomi gör sig gällande även på det globala planet, varför teorin är användbar även inom ramen för denna uppsats. De olika underkategorierna har dock omarbetats något i syfte att göra teorin applicerbar på globala ekonomiska institutioner. Lundquists teori fungerar således mer som inspiration än absolut utgångspunkt. Underkategorierna är självständigt konstruerade i syfte att vara representativa för respektive huvudkategori. De utgör även applicerbara parametrar i studiet av globala ekonomiska institutioner. Det ska påpekas att underkategorierna inom respektive diskurs är tänkta att utgöra en helhet, och ska därmed inte ses fristående från varandra. Däremot synliggör de tydligt den inte oproblematiska balansgången mellan de intrinsikala värdena demokrati och ekonomi. Även i denna modifierade teori är tanken att det ska råda jämviktstillstånd för att skapa ideala förhållanden för globala institutioner.



³ För originalteori se: Lundquist 1998.

1.6 Metod

För att på ett fullgott sätt kunna beskriva och analysera IMF används med fördel en intensiv studie (jämför Teorell, Svensson 2007:80). Detta för att anpassa den tid och de resurser som finns till förfogande. Fördelen med en sådan begränsning är att den tillåter en djupare och mer långtgående analys av det objekt som ämnas studeras (Teorell, Svensson 2007:80f).

Inom ramen för den normativa analysen kommer konstrueras två idealbilder. Valet av demokratiskt respektive ekonomiskt ideal grundar sig i strävan att skapa idealbilder som på ett fullgott sätt återspeglar det önskvärda för att sedan matchas mot empirin och därmed kan anspråk göras på att beskriva, förklara och sedan utvärdera IMF som global aktör (Jämför Teorell, Svensson 2007:29ff). Genom att egenhändigt ställa upp två idealbilder kringgås problematiken med att analysera utefter studieobjektets egna premisser och värdegrunder (Beckman 2006:338). För att möjliggöra en analys av IMF som en global ekonomisk institution krävs en utvärdering i vilken IMF:s konstruktion och politik bedöms utefter den normativa analysen, detta då utvärdering är en efterhandsbedömning där ett konsekvent tillämpande av värdekriterier tillåter en granskning av studieobjektet (Vedung 1998:20f). Genom att presentera ett empiriskt avsnitt kan verkligheten beskrivas och ambitionen är sedan att i en analys kunna förklara IMF:s roll i ett globalt sammanhang. Efter detta genomförs en slutgiltig utvärdering av situationen vilken syftar till att belysa den eventuella diskrepans som återfinns mellan det önskvärda och faktiska scenariot. Fördelen med en utvärdering är att just att eventuella avvikelser mellan de uppställda normativa idealen och den faktiska empirin kan identifieras. Vidare tillåts en konstruktiv diskussion där önskvärda reformer kan formuleras och argumenteras för. För att styrka uppsatsens resultat behövs ytterligare vetenskapliga undersökningar och mer omfattande prövningar än de som ryms inom ramen för denna kandidatuppsats.

1.7 Material

I denna uppsats används olika typer av redan existerande källor, såsom artiklar, böcker och publikationer (jämför Teorell Svensson 2007:87). De normativa idealbilderna konstrueras i huvudsak med hjälp av vetenskapliga artiklar, böcker och forskning kring globala politiska institutioner och deras konstruktion. Genom att studera den existerande forskningen samt rådande diskurser ökar möjligheterna att uppfylla kravet på vetenskaplig kumulativitet (Jämför Esaiasson et al 2007:18 samt Lundquist 1993:108). När den empiriska situationen studeras används material från IMF:s hemsida och vetenskapliga artiklar. I studiet av IMF:s och Lettlands interaktion används tidningsartiklar från internationellt erkända tidningar. Genom att använda källor med olika bakgrund minskar riskerna för problem som tendensiöst och riktat material (Badersten 2007:50).

2 Normativa idealbilder

Nedan följer två representativa idealbilder med tillhörande värdegrunder utefter vilka man kan strukturera en global ekonomisk institution och dess politiska agenda. Önskvärt är en balans mellan dessa ideal för att en global ekonomisk institution ska anses vara dynamisk och legitim. Syftet med denna del är att besvara uppsatsens första frågeställning: *Vilka värden bör prägla en global ekonomisk institution såsom internationella valutafonden (IMF) och dess förda politik?*

2.1 Idealbild 1: Demokrativärden

Det demokratiska idealet representeras av värdeorden ansvarighet och öppenhet, brett deltagande samt beslutsprocesser.

2.1.1 Ansvar och öppenhet

Begreppet ansvarighet kan definieras på flertalet sätt. Här åsyftas rätten att hålla någon ansvarig att uppfylla de åtaganden denne är uppmanad att göra och om detta inte sker, möjligheten att ålägga sanktioner (Jämför Grant, Keohane 2005:29). Ansvarighet är en viktig komponent för effektiva institutioner i en fungerande demokrati (Stein 2001:523). Det är även centralt då det minskar riskerna för maktmissbruk. Det är ett så viktigt värde att somliga forskare hävdar att det är först då det finns mekanismer för ansvarsutkrävande som institutioner kan anses legitima. Globala ekonomiska institutioner anklagas ofta för att inte karaktäriseras av ansvarighet trots att ett vanligt förekommande mål i deras politik gentemot låneländerna är att söka skapa just detta inom de nationella institutionerna (Grant, Keohane 2005:29ff samt Woods 2000:823).

Det är väsentligt att diskutera inför vilka aktörer globala ekonomiska institutioner bör vara ansvariga, de som affekteras av institutionens politik eller de som investerat i organisationen. De två grupperna har inte sällan divergerande intressen. Det är i detta sammanhang viktigt att beakta båda grupperna i fråga om rätten till ansvarsutkrävande. Att endast bejaka en grupp riskerar att skapa en skevhet i systemet där de exkluderade känner sig förfördelade. Detta kan i sin tur urholka tilltron till den globala ekonomiska institutionen, något som i förlängningen äventyrar legitimiteten.

Det är viktigt att belysa att medlemsländerna bör ges reella möjligheter att utkräva ansvarighet. Detta kan ske genom kontinuerlig utvärdering av

institutionens arbete och beslut. Således är det önskvärt med en öppen och transparent organisation, där information såsom beslutsunderlag, rapporter och analyser, görs tillgängligt för medlemsländerna. Även låneförhandlingar och röstningsförfaranden bör publiceras (Buchanan, Keohane 2006:427 samt Glenn 2008:221). I en öppen och transparent organisation ökar sannolikheten för fungerande ansvarsutkrävning. Om medlemsländerna anser att de globala aktörerna inte uppfyller sina åtaganden bör det finnas reella möjligheter att ställa dem till svars. Önskvärt är därför ett fristående, objektiva och granskande kontrollorgan vilket kan utvärdera organisationernas arbete, samt vidta åtgärder om åtagandena inte uppfylls.

2.1.2 Brett deltagande

Globala ekonomiska institutioners politik påverkar, om än i varierande utsträckning, suveräna stater. Med detta i åtanke blir det centralt att diskutera medlemsländernas deltagande. Den klassiska deltagardemokratiska diskursen där alla medborgare deltar i politiska möten med öppna beslutsprocesser är emellertid sällsynt idag och den härskande demokratidoktrinen får anses vara den representativa (Woods, Narlikar 2001:569 samt Hague, Harrop 2007:43ff).

Globala aktörer verkar på en arena långt bort från de medborgare de idealt ska representera. Detta försvårar inflytandet över den förda politiken då det förefaller svårt att tillämpa den deltagardemokratiska diskursen. Det är därför önskvärt att medlemsstaterna företräder sina medborgare inom de globala institutionerna, något som stärker den politiska legitimiteten såväl globalt som nationellt (Woods 2001:84 samt Glenn 2008:218).

Med principen om brett deltagande åsyftas att alla medlemsländer ska finnas representerade inom organisationens samtliga organ oavsett nationella parametrar som ekonomisk tillväxt, militär styrka, BNP-nivå eller styrelseskick. En ojämn representation riskerar att skapa en maktkoncentration till fördel för vissa stater, på bekostnad av övriga. Detta kan i sin tur ha negativa konsekvenser på legitimiteten. För att undkomma dessa problem bör en jämn representation eftersträvas. Ett önskvärt system i syfte att nå detta är att tillämpa den Westfaliska röstningsmodellen: Ett land – en röst (Kelkar et al 2004:739). Denna modell tillgodoser idealet om brett deltagande. Ett system där alla länder finns representerade kan vidare generera robusta, effektiva diskussioner och i förlängningen medför detta ökad sannolikhet för välförankrade beslut (Chowla et al 2007:3ff)

2.1.3 Beslutsprocesser

Globala ekonomiska institutioner syftar främst till att hjälpa medlemsländer som drabbats av ekonomiska kriser och problem, bland annat genom att bevilja monetära lån (Barro, Lee 2005:1248). Lånen är inte sällan betingade med krav på makroekonomiska åtgärder och politiska reformer vilka lånelandet måste

implementera för att erhålla utbetalningar (Hermele 2004:41 samt Kreuger 1998:1985). Dessa krav är utarbetade av personalen inom den globala ekonomiska institutionen (imf.org3). Med detta i åtanke blir det intressant att belysa hur interaktionen mellan globala och nationella aktörer idealt sett bör se ut vilket med fördel exemplifieras av beslutsprocesser.

Flertalet länder har lånat pengar av olika ekonomiska institutioner exempelvis har majoriteten av dagens utvecklingsländer ansökt och beviljats lån (Barro, Lee 2005:1246). Då dessa länder inte utgör någon homogen grupp. Mot bakgrund av detta bör skraddarsydda lösningar sökas och handlingsplaner utformas med hänsyn till den nationella kontexten. Detta innebär inte att lånekraven ska exkluderas ur institutionernas politik, utan istället att lånelandet bör inkluderas i utformandet av kraven något som har flertalet fördelar. Med situationsbestämda lösningar utformade i samråd med lånelandet kan nationsspecifika parametrar tillvaratas då lånelandet troligtvis besitter en djupare kunskap om den egna situationen än den ekonomiska institutionen. Inkludering i beslutsprocesserna kan vidare generera en välfungerande implementeringsprocess, som skapar ökade chanser att nå utstakade mål såsom ekonomisk tillväxt eller fattigdomsbekämpning (Woods 2000:823ff). Beslutsprocesser bör därför vara inkluderande där lånelandet konsulteras och ges reella möjligheter att påverka.

2.2 Idealbild 2: Ekonomivärden

Det ekonomiska idealet utgörs av värdeorden expertis och effektivitet, viktat deltagande samt mål- och resultatstyrning.

2.2.1 Expertis och effektivitet

För att nå uppställda mål är det viktigt med effektiva och välfungerande arbetsprocesser, vilka inte bör försvåras av invecklad detaljstyrning. Med detta i åtanke är det viktigt att organisationsstrukturen innehåller klara incitament i syfte att skapa effektiv och professionell hantering av institutionens olika uppdrag.

Utifrån ett ekonomiskt perspektiv förefaller det rationellt att utforma institutionerna utefter den weberianska byråkratimodellen, som föreskriver ett flertal kriterier för hur en välfungerande administrations lämpligen byggs upp (se Weber 1983:146ff). Mer konkret innebär detta bland annat en oberoende administration bestående av tjänstemän med expertkunskaper där arbetsfördelningen sker utefter kompetensområde. Vidare bör organisationsstrukturen vara hierarkisk i syfte att skapa karriärmöjligheter för personalen och för att nyttja kompetensen inom organisationen (Weber 1982:146ff). Resonemanget kan med fördel liknas vid det om expertstyre inom förvaltningen där tjänstemännens professionalism är central för en välfungerande administrativ apparat (jämför Christensen et al 2005:118). Det är önskvärt att globala ekonomiska institutioner fokuserar på effektiva och produktiva

arbetsprocesser fria från detaljstyrning. Demokratiska värden som öppenhet, transparens och offentlighet kan ha en negativ inverkan på effektiviteten då det kan leda till att arbetsprocesserna riskerar att bli föremål för påtryckningar från externa aktörer med konkurrerande värdegrunder.

2.2.2 Viktat deltagande

För att globala ekonomiska institutioner ska fungera och utvecklas dynamiskt är kontinuerlig tillförsel av resurser nödvändigt. I syfte att stimulera medlemsländerna att investera och därmed säkra ett kapitalinflöde behövs inbyggda strukturella incitament.

Att vara medlem i en global ekonomisk institution kan tyckas vara ett nog så starkt incitament för att investera i organisationen. Detta resonemang tar dock inte hänsyn till att länder har olika behov av att låna pengar och därmed rimligtvis inte besitter samma förmåga att investera. Genom att skapa ett system där medlemsländerna erbjuds privilegier och fördelar i proportion till investerat kapital garanteras tillförsel av kapital. Systemet kan skapas med hjälp av ett viktat röstsysteem där inflytande är betingat hur stora investeringar medlemslandet bidragit med (Jämför Gianaras 1990:922). Resonemanget är inte olik principen om hur aktiebolag fungerar. Bolagsformen stipulerar att aktieägarnas andel i företag bestämmer hur många röster de erhåller och därmed också hur stort inflytande de besitter i beslutsfattandet (foretagarguiden.nutek) . Från ett ekonomiskt perspektiv är en funktionell strategi att upprätta ett system som medger inbyggda incitament för medlemsländerna att investera sig till röster och därmed inflytande inom organisationen i stort.

2.2.3 Mål och resultatstyrning

I en rationell ekonomisk institution behövs klara strategier för att uppnå såväl kort- som långsiktiga verksamhetsmål. En strategi som kommit att bli vanligt förekommande både inom den privata och offentliga sektorn är mål- och resultatstyrning (Christensen et al. 2005:114ff). Mål syftar på fastslagna principer som blir gemensamma för institutionen och med styrning avses i sin tur direkta handlingsåtgärder för att nå olika mål. (Svensson 1999:11).

Vanliga argument till fördel för mål- och resultatstyrning är att effektivitetshämmande detaljstyrning undviks och att situationsberoende lösningar premieras framför rutinmässig arbetsgång. Vidare innebär denna styrmodell en formell administrativ process. Målen bör vara konkreta och utformas i relation till resurstillgången gällande såväl finanser som humankapital. När målen formulerats påbörjas den verkställande processen vars implementering är starkt knuten till hur realistiska de uppställda målen är. Idealt ska målen vara mätbara för att slutsatser ska kunna dras kring hur effektivt och i vilken utsträckning målen uppfyllts (Svensson 1999:16ff). Genom att medarbetarna har klara och realistiska mål att

arbeta mot behövs inget rigoröst kontrollsystem under arbetets gång, något som kan riskera att hämma individens ansvarstagande och professionella utveckling. Huvudsyftet med mål- och resultatstyrning blir därmed att skapa en effektiv och produktiv organisation med en ändamålsinriktad verksamhet (Svensson 1999:14ff). Denna styrmodell är en del av New Public Management (NPM) som förfäktar ekonomiideal inom organisationsteorin (Christensen et al. 2005:14). IMF:s uttalade mål bör stå i centrum för verksamheten och måluppfyllelse präglade processerna inom institutionen. Risken med bristande måluppfyllelse är att en organisation kan förlora sin trovärdighet och legitimitet inom sitt specifika ansvarsområde men även generellt sett från allmänhetens sida.

3 Empirisk situation

Värdeorden kommer att behandlas parvis, trots att de inte är direkt motsvarande. Empirin är strukturerad så att ansvarighet och öppenhet ställs mot expertis och effektivitet, viktat deltagande mot brett deltagande och beslutsprocesser kontrar mål- och resultatstyrning. Med denna uppställning möjliggörs en beskrivning och förklaring av vilka värden som IMF och dess politiska agenda främst präglas av. Detta avsnitt syftar främst till att belysa hur IMF är konstruerat och vilka värden som genomsyrar institutionen.

3.1 Ansvar och öppenhet – Expertis och Effektivitet

Formellt är IMF ansvariga inför samtliga medlemsländer, oavsett vilket förhållande de har till fonden (Gianaris 1990:917). IMF har anklagats för att inte präglas av ansvarighet och transparens och har därmed kritiserats för inte leva upp till de krav man ställer på medlemsländernas nationella institutioner (Woods 2000:824). Reformförsök inom fonden har gjorts i syfte att skapa en intern struktur präglad av ansvarighet och öppenhet. Förändringarna har medfört att man numera mer eller mindre kontinuerligt publicerar rapporter, analyser och beslut (Woods, Narlikar 2001:575)

”Where previously most institution’s documentation was inaccessible to anyone outside the walls of the institution, the Fund now publishes most of its work with individual countries on its website” (Woods, Narlikar 2001:575).

Trots reformeringar menar utomstående granskare att det finns mycket kvar att förändra innan principerna om ansvarighet och öppenhet kommer till sin fulla rätt. Det beslutsfattande organet The Executive Board har anklagats för hemlighetsmakeri, icke-transparens och slutenhet där omvärldens möjlighet till insyn är begränsad (Glenn 2008:221).

”Loan negotiations are shrouded in secrecy and are not made publicly available /.../ The IMF: s executive board remains opaque. Most notable neither votes, nor are the minutes of the executive board published. Because the executive board is the ultimate decision-making forum of the Fund, withholding this information limits our ability to hold the government to account for their actions at the fund” (Glenn 2008:221).

Det ska dock tilläggas att IMF sedan 1996 kontinuerligt utvärderar sin egen verksamhet. År 2001 tillsattes ett intern utvärderingsorgan: The Independent

Evaluation Office (IEO), vars syfte är att genomföra oberoende och objektiva utvärderingar av IMF:s olika policies och aktiviteter. Intentionen är även att öka kunskapen hos omvärlden om IMF. Utvärderingarna kan initieras på enskilda medlemsländers initiativ (imf.org5 samt ieo.imf.org)

Det finns inom IMF:s interna struktur även drag av det ekonomiska värdet effektivitet och expertis. Internationella Valutafonden har ca 2400 anställda varav de flesta är stationerade vid huvudkontoret i Washington D.C. En mindre andel av personalen finns vid något av IMF:s lokala kontor runt om i olika städer såsom Guatemala City, Paris och Warszawa (imf.org3). Av de anställda är drygt hälften legitimerade ekonomer med examina från ansedda universitet i England, USA och Kanada (Woods 2000:834). Personalen i Washington D. C fördelas inom åtta olika departement vilka utgör en del av en större arbetsstruktur (imf.org3) med såväl horisontella som vertikala inslag. De horisontella inslagen söker främja ett diskussionsvänligt klimat mellan beslutsfattare och personal (Momami 2006:43). De vertikala inslagen kommer till uttryck genom att departementen i arbetsstrukturen är direkt underställda två centrala beslutsfattande organ: The Board of Governors och The Executive Board (imf.org6). Den vertikala strukturen förstärker även den hierarki inom vilken personalens karriärmöjligheter tydligt definieras. Nyanställd personal börjar på nivå A9 och kan sedan arbeta sig upp till nivå A15, Senior Department Position (SDP). Tanken bakom systemet är att det ska premiera de medarbetare som visar prov på effektivitet och kompetens. Personalen har med sin expertis en central roll inom IMF då det är de anställda som utformar lånekrav, bereder låneförhandlingar och genomför de analyser som ligger till grund för IMF:s politik. De avgörande besluten tas dock av The Executive Board, där företrädare för medlemsländerna sitter (Momami 2006:41 samt Imf.org2). Det har hävdats att The Executive Board endast besitter den formella rätten att fatta beslut, medan det är personalen i arbetsstrukturen som besitter de reella möjligheterna att påverka (Woods 2000:89)

3.2 Brett deltagande – Viktat deltagande

Deltagandet inom IMF studeras med fördel genom medlemsländernas representation inom institutionens olika organ. Det högst beslutande organet, The Board of Governors, utgörs av en guvernör samt en vice guvernör för varje medlemsland. Det åligger medlemsländerna själva att utse dessa kandidater. The Board of Governors är ytterst ansvariga för IMF:s verksamhet gentemot medborgarna i medlemsländerna men sammanträder endast en gång per år, varför en stor del av beslutsfattandet delegeras till The Executive Board. De möts veckovis och består av 24 exekutivdirektörer, vilka representerar ett enskilt medlemsland eller ett kluster av länder. Endast sju av 186 medlemsländer har en

egen representant⁴, vilket har kritiserats flitigt genom åren (imf.org1 samt imf.org2).

”The [Executive] Board does not adequately represent the countries with the most intensive relationship with the institution. The representativeness of the board of the institution is too distant from the government they represent /.../ this means that most national government have only the weakest link to formal deliberations and decision-making processes of the institutions. For example the 21 Anglophone African countries, members of the IMF at least 11 of which have an ‘intensive care’ relationship with the institution and all of which are deeply affected by its work, are represented by just one Executive Director” (Woods 2001:84f).

Det är även relevant att diskutera IMF:s röstningssystem, vilket är tvådelat. Varje medlemsland tilldelas 250 basröster och syftet var ursprungligen att garantera en viss jämlikhet medlemsländerna emellan. Basrösterna syftade även till att ge de fattiga nationerna möjligheten att påverka, trots att de inte kunnat bidra med något kapital. Detta är ett exempel på brett deltagande inom IMF. Den andra delen av röstsystemet består av en viktad del där antalet röster står i proportion till investerat kapital (Mitchell 2006:1ff samt Glenn 2008:218). Basrösterna utgjorde 1944 11,3 % av det totala antalet röster. Idag har det viktade systemet vuxit och basrösternas andel är 2.1 %. Kritiker menar att detta förhållande har skapat ett system där kapitalrika aktörer såsom G7⁵ och OECD⁶ investerat sig till en stor andel röster och har därmed möjligheten att blockera viktiga beslut. De fattiga länderna har endast få eller inga röster utöver basrösterna, och därigenom begränsade möjligheter att påverka den förda politiken. Försök att reformera systemet har gjorts men något enhälligt beslut har inte kunnat nås (Barro, Lee 2005:1247).

3.3 Beslutsprocesser – Mål och resultatstyrning

IMF:s ändamål uttrycks i ”Article of Agreement of the International Monetary fund”. I artikel ett stipuleras bland annat att IMF ska verka för ökad världshandel, ekonomisk tillväxt, växelkursstabilitet samt frigörandet av resurser genom utlåning till medlemsländerna. Vidare syftar verksamheten till att reducera handelshinder och stimulera friktionsfria finansiella transaktioner över nationsgränserna (imf.org7). Nya mål har tillkommit och verksamheten har breddats. Ytterligare ett mål på agendan är att reducera fattigdomen i världen, något som görs med hjälp av ”Poverty Reduction Growth Facility” (PRGF) (imf.org8).

⁴ USA, Tyskland, Frankrike, Japan, Storbritannien, Ryssland och Saudi Arabien

⁵ Frankrike, Italien, Kanada, Storbritannien, Tyskland och USA

⁶ Organization for Economic Co-operation and Development

IMF:s stadgade mål får anses vara övergripande och fundamentala för institutionens verksamhet. I enlighet med det ekonomiska idealet mål och resultatstyrning är det således dessa som bör präglade utformandet av IMF:s agenda och förda politik. Ett viktigt instrument har varit de krav IMF ålägger låneländerna (Boughton 2003:9). Kraven har dock en begränsande effekt på lånelandets utrymme att själva reglera hur de lånade kapitalet ska spenderas. De uppställda kraven utformas i linje med IMF:s målsättningar, något kritiserats (Hermele 2004:41).

”Many developing countries feel that they are compelled to adopt the adjustment programmes recommended by the IMF. Moreover as a result of loan conditionality /.../ decision-making power by international financial institutions has increased at the expense of state autonomy” (Glenn 2008:222)

Det har vidare ifrågasatts huruvida IMF:s kravpolitik verkligen genererar måluppfyllelse. Kritiker har genom olika undersökningar visat att konditionaliteten till och med kan ha en negativ inverkan på den ekonomisk tillväxten⁷. För att nå ökad måluppfyllelse har IMF försökt inkorporera låneländerna i utformandet av policies och program (Woods 200:823 samt Glenn 2008:222).

”We don’t impose conditions on governments. If a program were to be imposed from outside its chances to be fulfilled, to be implemented would be minimal. For a program to have its chances, it has to be seen as really the program of the country, elaborated by the country” (Managing Director Of IMF, Dominique Strauss-Kahn i Woods 2000:825)

Det är inte längre exklusivt för Washington D.C. att besluta om policies och program. Den tidigare förda politiken inom IMF med den anglosaxiska tankeskolan i fokus ifrågasätts och ersätts ofta med mer situationsanpassade lösningar, där hänsyn tagits till nationella förhållanden. Genom att inkludera låneländerna i beslutsprocessen ökas chanserna till lyckad implementering av programmen (Woods:2000:873).

⁷ För exakt undersökningsmetod och resultat se undersökningarna i: Barro och Lee 2005 samt Eke och Kutan 2009.

4 Illustrerande exempel – Lettland

Följande avsnitt behandlar Lettland som låntagare och dess interaktion med Internationella valutafonden under de senaste åren. Den beskrivande studien synliggör vilka implikationer IMF:s förda politik får på ett nationellt plan.

De baltiska staterna Estland, Lettland och Litauen tillhörde fram till 1990-talets början Sovjetunionen. År 1991 blev Lettland självständigt och därefter har omfattande makroekonomiska reformer genomförts. Bland annat tilläts privata företag och nationsgränserna öppnades för utländska investerare. Handelshinder såsom tullar har reducerats eller tagits bort helt (The Banker samt am.gov.lv1). Lettland hade mellan 2004 och 2007 en genomsnittlig tillväxt på 7 % och kom därmed att bli en av de snabbast växande ekonomierna i Europa (Cordero 2009:4 samt The Economist1).

Under 2008 upplevde världen en djup ekonomisk kris som lämnade få stater oberörda. Särskilt hårt drabbades de länder vars kredit- och eller fastighetsmarknader blomstrade, däribland Lettlands (Griffiths Moore 2009:1). Landet befann sig dessutom vid 2008 års början i en högkonjunktur. Krisen medförde dock en kraftig recession med hög arbetslöshet till följd. Lettland stod inför konkurs och för att överleva blev stöd från internationella finansiärer nödvändigt. EU, IMF, Världsbanken och flertalet nordiska länder sjösatte ett stort räddningspaket om 9,2 miljarder US-dollar. Inom ramen för detta bidrog IMF med 2,4 miljarder US-dollar och upprättade ett såkallat Stand By Arrangement (SBA). Programmet är till för medelrika låneländer som hamnat i akut men kortsiktig ekonomisk obalans och upprättas mellan det berörda lånelandet och IMF (Cordero 2009:11). Vanligtvis varar detta låneprogram mellan 12 till 24 månader, för Lettland är SBA-programmet upprättat på 27 månader och målet är att skapa ekonomisk tillväxt och välfärd i landet (Eke, Kutan 2009:11 samt IMF Survey Magazine1). Representanter för IMF menar att detta mål idealt ska nås utan att de redan fattiga och utsatta i landet drabbas ännu hårdare (Griffiths, Moore 2009:1).

”The program aims to alleviate immediate liquidity pressures, restore long term stability and enhance competitiveness” (Managing Director Of IMF: Dominique Strauss-Kahn i IMF Survey Magazine1).

Vid upprättandet av SBA-programmet sammanträdde en delegation bestående av tjänstemän från IMF samt den lettiska regeringen i Riga för att utarbeta en handlingsplan, vilken senare genom omröstning i The Executive Board godkändes (IMF Survey Magazine1). Då IMF:s lån är en del av en större stimulanspaket koordinerades insatserna från de olika internationella finansiärerna, något som

varit tidskrävande (IMF survey Magazine2). Inom SBA-programmet upprättas lånevillkor som Lettland successivt ska implementera och genomföra för att erhålla utbetalningar från IMF. Planerade utbetalningarna har försenats då Lettland inte lyckades nå de uppställda kraven (imf.org¹⁰ samt Eurobusiness).

I utformandet av handlingsplaner och krav har man tagit hänsyn till att ett av Lettlands långsiktiga mål är att införa euron och därmed även att nå Maastrichtkriterierna⁸ (IMF Survey Magazine2). Hänsyn har även tagits till Lettlands uttryckta önskan att trots ekonomisk kris behålla sin inhemska valuta⁹ i fast växelkurs till euron.

"It is[The program] centred on the authorities [Latvian government] objective of maintaining the current exchange rate peg, recognizing that this calls for extraordinarily strong domestic policies (Managing Director Of IMF, Dominique Strauss-Kahn i IMF Survey Magazine1).

Med en fast växelkurs medges inga möjligheter till devalvering som annars är en bruklig strategi vid liknande kriser. En devalvering skulle ge förödande konsekvenser då en stor andel av Lettlands hushåll och företag har lån i euro. För att uppfylla konditionaliteten utan att devalvera har den Lettiska regeringen tvingats göra stora nedskärningar i de statliga utgifterna, bland annat med 720 miljoner euro i 2009 års budget. Även de statliga myndigheterna ses över och skatterna har höjts. Vidare har man sänkt de statliga pensionerna och lönerna med 10 respektive 20 % (The Economist² samt Griffith, Moore 2009:2). De hårda sparkraven och åtgärderna orsakade turbulens under december 2007 då kravaller och upplopp ägde rum i protest mot den då sittande regeringen som anklagades för att missköta landets ekonomi. Regeringen avgick när det ekonomiska krisen i Lettland kulminerade och ersattes av en ny koalitionsregering med dåvarande finansminister Valdis Dombrovskis som premiärminister. Även denna regering har utsatts för kritik av den Lettiska befolkningen, främst från de som fått sina löner och pensioner sänkta (Euronews¹ samt Euronews³).

"I have to choose – either to eat or to pay for rent. I'm afraid i have to leave the country" (Euronews⁴).

Även om det ekonomiska läget i slutet av 2009 blivit något stabilare återstår fortfarande ett massivt arbete för såväl den nya regeringen, IMF och EU för att lyckas vända det ekonomiska läget och skapa tillväxt i Lettland (i Griffith, Moore 2009:1 ff).

⁸ Även kallade konvergenskriterier. I detta fall avses kriteriet att landet inte får ha ett budgetunderskott på mer än 3% av BNP (se Fregert, Jonung 2003:461).

⁹ Lats (am.gov.lv²)

5 Analys och diskussion

Utifrån ett kosmopolitiskt perspektiv behövs globala ekonomiska institutioner då de kan hantera frågor vilka inte begränsar sig till de nationella gränserna. Det är viktigt att såväl de som affekteras av politiken som de som representeras uppfattar institutionerna som legitima aktörer på den globala arenan. Legitimitet kan skapas genom att den interna strukturen präglas av ansvarighet och jämn representation, men även genom att bedriva en allmängod politik inom sitt kompetensområde. Följaktligen finns det ett samband mellan hur globala ekonomiska institutioner uppfattas utifrån ett legitimitetsperspektiv och vilken genomslagskraft den förda politiken får.

Såväl demokrati som ekonomi är intrinsikala värden i strävan efter att globala ekonomiska institutioner ska fungera optimalt men även för en önskvärd global utveckling. Det är viktigt att beakta både den demokratiska som ekonomiska diskursen, då det finns ett samband mellan dem. Utan demokratiska inslag inom globala ekonomiska institutioner minskar möjligheterna att bedriva en legitim ekonomisk verksamhet. På samma sätt förefaller det svårt att utan ekonomiska inslag upprätthålla någon demokratisk status. Önskvärt är därför balans mellan demokrati- och ekonomivärdena, där inget av dem ges större utrymme på bekostnad av det andra. Internationella valutafonden har kritiserats för att sakna den demokratiska värdegrund som behövs för att uppfattas som legitim. Även IMF:s ekonomiska inriktning har utsatts för kritik då det hävdats att den inte resulterar i ekonomisk tillväxt. Detta kan få till följd att IMF riskerar att förlora sin ställning som en global ekonomisk aktör. Det blir därför intressant att analysera IMF som organisation utifrån den teorin kring demokrati- och ekonomivärdena.

5.1 Analys av normativa idealbilder

Det kan konstateras att det inom IMF:s interna struktur återfinns tydliga inslag av den weberianska byråkratimodellen, bestående av en oberoende och högutbildad tjänstemannakår med karriärmöjligheter. Denna arbetsstruktur borde skapa goda förutsättningar för en administration präglad av effektivitet och produktivitet.

Gällande ansvarighet och öppenhet har kritik riktats mot IMF då det hävdats att fonden inte lever som den lär. Det tycks dock återfinnas en trend inom IMF att i allt större utsträckning publicera och offentliggöra rapporter, analyser och beslutsunderlag. Ökad öppenhet och transparens skapas även genom det interna utvärderingsorgan som tillsatts där medlemsländer kan initiera undersökningar och granskningar. Detta ökar möjligheterna till insyn och kontroll som skapar

goda grunder för medlemsländerna att utkräva ansvar av IMF. Det återfinns fortfarande inga reella möjligheter för de ansvarsutkrävande medlemsländerna att ålägga IMF sanktioner. Även om reformeringar skett finns det utifrån det demokratiska idealet om ansvarighet och öppenhet mycket kvar att önska.

Ansvar och öppenhet inom IMF ska vägas emot den inverkan det kan ha på det ekonomiska värdet expertis och effektivitet. Man bör inte söka tillfredsställa den demokratiska principen till fullo om detta ger en överhängande negativ inverkan på expertis och effektivitet. Det kan konstateras att balansgången mellan det demokratiska och de ekonomiska värdena är svår. Önskvärt är att IMF fortsätter sin utveckling mot mer ansvarighet och öppenhet.

The Board of Governors är ett fullgott exempel på principen kring brett deltagande då varje medlemsland representeras av en guvernör samt en vice guvernör. I detta organ är således röstsystemet representativt, och de olika medlemsländerna ges direkt inflytande. Det är viktigt att påpeka att The Board of Governors endast samlas en gång per år, då de främst beslutar om stadgar, allmänna förhållningssätt och medlemsfrågor som inte nödvändigtvis har någon direkt inverkan på den praktiska politiken. Det organ som istället får anses vara det centrala är The Executive Board som samlas frekvent och beslutar mer direkt om konkreta frågor såsom ekonomiska policier och lån. Inom detta organ kommer det viktade deltagandet till uttryck då de flesta medlemsländerna representeras i kluster ihop med andra stater vilka inte nödvändigtvis har samma eller ens liknande intressen. Detta medför att flertalet medlemsländer endast ges en indirekt representation utan reella möjligheter att påverka. De länder som har egna representanter utgörs nästan uteslutande av rika västländer, något som motverkar den demokratiska principen om brett deltagande.

Att tilldela varje medlemsland 250 röster uttrycker en vilja att tillgodose principen om brett deltagande. Dessa röster utgör dock en försvinnande liten andel av det totala röstantalet varför det viktade deltagandet är dominerande. Medlemsländerna kan investera sig till fler röster och därigenom även ökade möjligheter att påverka. Utifrån ett ekonomiskt perspektiv och för IMF:s överlevnad är detta rationellt i fråga om att institutionalisera incitament för investeringar. Faktumet att det viktade deltagandet och aktiebolagsprincipen fått en allt större del är dock inte oproblematiskt. Det viktade deltagandet uppvisar tendenser att skapa en maktcentralisering och ett system där rika länder som kan investera sig till representation gynnas, inte sällan på bekostnad av de fattiga. Utifrån ett demokratiskt perspektiv riskerar avsaknaden av brett deltagande att äventyra IMF:s roll som representativ aktör med samtliga medlemsländers intresse för ögonen. Det är därför önskvärt att IMF reformerar sitt röstsystem mot brett deltagande för att inte förlora sin trovärdighet som en legitim aktör.

Mål och resultatstyrning är av vikt för att en global ekonomisk institution ska uppfattas som handlingskraftig och trovärdig på den globala arenan. Bristande målfyllelse riskerar att försvaga institutionernas position som ekonomisk aktör. Ifråga om IMF kan en serie uttalade och klart definierade mål identifieras. Dessa mål ska stå i fokus och reflekteras IMF:s förda politik. Ett viktigt verktyg blir därför de krav lånen till medlemsländerna är betingade med. Genom

konditionalitetens konkreta åtgärdskrav ökar möjligheterna till en välfungerande implementeringsprocess och i förlängningen även måluppfyllelsen. IMF har emellertid utsatts för hård kritik för bristande måluppfyllelse och kravpolitiken har anklagats för att främst utgöras av standardiserade paketlösningar utan större hänsyn till den nationsspecifika kontexten. I allt större utsträckning försöker IMF att inkludera lånelandet i utformandet av handlingsplaner. Tendensen går numer i riktning mot inkluderande beslutsprocesser. Det bör dock vara IMF som fattar de slutgiltiga besluten för att inte underminera sin ställning som överstatlig institution. Mellan ekonomivärdet mål och resultatstyrning och demokrativärdet beslutsprocesser tycks det inte återfinnas samma avvägning och balansgång som mellan övriga värden. Här fungerar beslutsprocesser istället snarare som ett instrument för att tillgodose det ekonomiska värdet.

5.2 Analys av Lettland

IMF:s förda politik har exemplifierats genom den rådande situationen i Lettland. Lettland drabbades hårt av den finansiella kris som 2008 svepte över världen. Landet riskerade konkurs och enda möjligheten att möta de ekonomiska problemen var genom en injektion av kapital. Att IMF:s tjänstemän sammanträdde tillsammans med den lettiska regeringen kan ses som ett uttryck för inkluderande beslutsprocesser. Effektivitet och expertis kommet till uttryck då det slutgiltigt är The Executive Board som godkänt låneprogrammet.

Det faktum att IMF:s bidrag koordinerades med andra finansiärers kan ha haft en hämmande effekt på administrationen då den blivit föremål för externa aktörers värdegrunder och agendor. Utifrån Lettland som illustrerande exempel kan det även konstateras att lånekraven tycks effektiva då utbetalningar uteblivit när åtaganden inte uppfyllts. Detta kan tolkas som att IMF fäster stor vikt vid principen om måluppfyllelse. Konditionaliteten har emellertid blivit föremål för diskussion då de kraftiga nedskärningarna till stor del drabbat de sämst ställda, något som IMF menade skulle undvikas. Det kan utifrån detta ifrågasättas huruvida IMF:s handlingsplaner har någon nationell förankring. Även om hänsyn tagits till Lettlands önskemål om fortsatt fast växelkurs samt ambitionen att nå Maastrichtkriterierna, hade det varit önskvärt med en ökad inkludering av landet för att undvika de sociala problem som skapats. Vilka ekonomiska konsekvenser IMF:s interaktion med Lettland ger är för tidigt att avgöra. Klart är dock att IMF:s politik ger såväl demokratiska som ekonomiska implikationer nationellt.

6 Slutsats

Den normativa analysen som svarar mot den första frågeställningen besvaras med hjälp av de konstruerade idealbilderna. Idealt sett ska det råda balans mellan de intrinsikala värdena demokrati och ekonomi. Även om värdena i de två idealbilderna inte genomgående är motsvarande återfinns det främst i ansvarighet och öppenhet ställt mot expertis och effektivitet samt brett kontra viktat deltagande en trade-off som bör beaktas. Genom utökad integrering i beslutsprocesserna skapas en positiv spill-over på mål- och resultatstyrningen vilket ökar institutionens möjligheter till god måluppfyllelse. Dessa värden står därmed inte i direkt konflikt. Det önskvärda är följaktligen en optimering där de demokratiska och ekonomiska diskurserna möts och samexisterar för att därmed prägla globala ekonomiska institutioner och deras förda politik. Med en avvägning mellan de olika värdena skapas en grund för den globala aktören att uppfattas som legitim vilket ökar sannolikheten att den förda politiken får ett positivt mottagande och genomslag på det nationella planet.

Genom att empiriskt beskriva och förklara hur IMF är strukturerat och vidare illustrera vilka konsekvenser interaktionen med Lettland fått nationellt kan den andra frågeställningen besvaras. Klart är att de ekonomiska värdena har en dominerande ställning inom IMF. Även om institutionen reformerats har det inte entydigt skett i riktning mot ökad demokratisering. Ansvarighet och öppenhet och inkluderande beslutsprocesser har fått större utrymme i organisationen och den förda politiken medan deltagandet förändrats mot ökad koncentration på det viktade systemet.

Interaktionen med Lettland har fått flertalet implikationer såsom politisk oro och misstro från medborgarnas sida i fråga om sina folkvalda politiker som ytterst ska implementera de med IMF upprättade handlingsplanerna. Ekonomiska nedskärningar i enlighet med IMF:s modell där ekonomiska kriser söks lösas genom omfattande rationalisering av den offentliga sektorn och tillhörande sociala skyddsnet väckte starkt missnöje hos den lettiska befolkningen vilket var en bidragande faktor till att den demokratiskt valda regeringen avgick. Denna situation exemplifierar de konsekvenser dåligt förankrade beslut kan få och varför brist på demokratiska strukturer och processer globalt kan orsaka negativa följder på det nationella planet.

En utvärdering av IMF som global institution och aktör görs genom att det normativa ställs mot den faktiska empirin. Det framgår då att det finns en diskrepans mellan det önskvärda och verkligheten. IMF är mer ekonomiskt orienterat än vad som är önskvärt utifrån de normativa idealbilderna vilket också får genomslag i politiken. IMF kan därmed komma att, som en redan omdebatterad och inte sällan hårt kritiserad institution, ifrågasättas som global aktör. Risker är att denna institution förlorar sig legitimitet på den globala arenan

och därmed i förlängningen äventyrar sin ställning som en dominerande aktör inom sitt ämnesområde. Därför är en reformering av institutionen inte bara önskvärd utan även nödvändig från ett kosmopolitiskt perspektiv.

7 Referenser

- Am.gov.lv1=<http://www.am.gov.lv/se/stockholm/turistinformation/> [ONLINE] Hämtad 091223
- Am.gov.lv2 = <http://www.am.gov.lv/se/stockholm/vanligt-forekommande-fragor/> [ONLINE] Hämtad 091223. .
- Badersten, Björn. 2005. *Normativ metod att studera det önskvärda*. Lund: Studentlitteratur.
- Barro, Robert J – Lee, Jong-Wha. 2005. “IMF Programs: Who is chosen and what are the effects” *Journal of Monetary Economics* no:52.
- Beckman, Ludvig. 2006. ”Idékritik och statsvetenskapens nytta” *Statsvetenskaplig Tidsskrift* 2006 årgång 108 nummer 4.
- Boughton, James M . 2003. ”Who’s in charge ownership and conditionality in IMF supported programs” *IMF working paper*. WP 03/191.
- Buchanan, Allen – Keohane, Robert O. 2006. “The legitimacy of global governance institutions” *Ethics and international affairs* vol: 20.
- Cordero, Jose Antonio. 2009. “The IMF’s Stand-by Arrangements and the Economic Downturn in Eastern Europe. The Cases of Hungary, Latvia and Ukraine” *Centre of Economic and Policy Research CEPR*. Tillgänglig på: <http://www.cepr.net/documents/publications/imf-2009-09.pdf> .
- Chowla, Peter – Oatham, Jeffrey – Wren, Clair. 2007. “Bridging the democratic deficit: Double majority decision making and the IMF” *One World Trust, Bretton Woods Project*.
- Christensen, Tom - Laegreid, Per - Roness, Paul G. - Røvik, Kjell Arne, 2005. *Organisationsteori för offentlig sektor*. Malmö: Liber
- Eke, Burcu – Kutun, Ali M. 2009. ”Are International Monetary Fund Programs Effective? Evidence from East European Countries” *Eastern European Economics* volume 47 umber 1. Pages 5 – 28
- Esaiasson, Peter – Gilljam, Mikael – Oscarsson, Henrik – Wägnerud, Lena. 2007 *Metodpraktikan konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Tredje upplagan. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Euronews1 2009. “Anti-Government riots in Riga” *Euronews*. Tillgänglig via: <http://www.euronews.net/2009/01/14/anti-government-riots-in-riga/>
- Euronews2 2009 ”Latvia: On the brink of collapse” *Euronews*. Tillgänglig via <http://www.euronews.net/2009/03/01/latvia-on-the-brink-of-collapse/>
- Foretagarguiden.nutek=<http://foretagarguiden.nutek.se/sb/d/341/a/1292> [ONLINE] Hämtad 091130. Sidan senast uppdaterad 070101.
- Euronews3 2009. “Latvia slashes public spendings” *Euronews*. Tillgänglig via <http://www.euronews.net/2009/06/12/latvia-slashes-public-spending/>
- Euronews4 2009 ”Latvia protest budget cuts” *Euronews* Tillgänglig via: <http://www.euronews.net/2009/06/19/latvia-protests -budgets-cuts/>.
- Fregert, Klas – Jonung, Lars 2005 *Makroekonomi – Teori, politik och institutioner* Lund: Studentlitteratur.

- Gianaris, William N. 1990. "Weighted Voting in the International Monetary Fund and The World Bank" I Law Journal Library.
- Grant, Ruth W – Keohane, Robert O. 2005. "Accountability and abuses of power in world politics" *American Political Science Review* vol 99 no: 1
- Glenn, John. 2008. "Global governance and the democratic deficit: stifling the voice of the south" *Third world Quarterly*. Vol 29 no: 2.
- Griffiths, Mark – Moore, David 2009. "The international financial support: Helping Latvia through the downturn".
<http://www.imf.org/external/country/LVA/rr/2009/110609.pdf> [ONLINE] Hämtad 091222.
- Hague, Rod – Harrop, Martin. 2007. *Comparative Government and politics and introduction*. 7th edition. Hampshire and London: Macmillan Press Ltd.
- Hermele, Kenneth. 2004. *Världens oordning : 60 år med Världsbanken och IMF*. Stockholm: Agora : Forum Syd : Nätverket Jubel, cop
- Ieo.imf.org=<http://www.ieo-imf.org/about/> [ONLINE] Hämtad 0911s28
- Imf.org1 = <http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/members.htm> [ONLINE] Hämtad 091125. Sidan senast uppdaterad 091117
- Imf.org2 = <http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/eds.htm> [ONLINE] Hämtad 091126. Sidan senast uppdaterad 091111
- Imf.org3= <http://www.imf.org/external/about/staff.htm> [ONLINE] Hämtad 091126
- Imf.org4=<http://www.imf.org/external/about/lending.htm> [ONLINE] Hämtad 091130.
- Imf.org5=<http://www.imf.org/external/about/govaccount.htm> [ONLINE] Hämtad 091128
- Imf.org6=<http://www.imf.org/external/np/obp/orgcht.htm> [ONLINE] Hämtad 091127. Sidan senast uppdaterad 070430
- Imf.org7=<http://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/index.htm> [ONLINE] Hämtad 091120
- Imf.org8=<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/mdg.htm> [ONLINE] Hämtad 091201
- Imf.org9=<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/prgf.htm> [ONLINE] Hämtad 091128. Sidan senast uppdaterad 090731
- Imf.org10=<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/howlend.htm> [ONLINE] Hämtad 091130. Sidan senast uppdaterad 090909.
- IMF Survey Magazine1=
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2008/CAR121908A.htm> [ONLINE] Hämtad 091215
- IMF survey Magazine2 =
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2009/INT080309A.htm> [ONLINE] Hämtad 091213. Sidan senast uppdaterad 090728
- Kelkar, Vijay – Yadav, Vikash – Chaudry, Praveen. 2004. "Reforming the governance of the international monetary fund" *The world economy*. Vol 27 Issue: 5
- Kreuger, Anne O.1998 "Whither the world bank and the IMF" I *American Economic Association*. Vol 36 Issue: 4.
- Lundquist, Lennart. 1998. *Demokratins väktare*. Lund: Studentlitteratur
- Lundquist, Lennart 1993. *Det vetenskapliga studiet av politik*. Lund: Studentlitteratur.
- Mitchell, Susanna. 2006. "Stifling the whispers: current 'voice reform' proposals at the IMF" i *New Economic Foundation*.
- Momami, Bessma. 2006. "IMF staff: Missing link in fund reform proposals". *The Review of International Organizations* vol:2 no.1
- Mussa, Michael 2009. "IMF surveillance" *The American Economic Review*. Volume 2. pp 28 – 31 .

- Post, Robert. 2006. "Introduction" i Post, Robert (red) *Another Cosmopolitanism*. Oxford: Oxford University Press.
- Riksbank.se = <http://www.riksbank.se/templates/Page.aspx?id=20359> [ONLINE] Hämtad 091126. Sidan senast uppdaterad 080221.
- Teorell, Jan – Svensson, Torsten. 2007. *Att fråga och att svara. Samhällsvetenskaplig metod*. Malmö: Liber.
- The Banker 1992 "Soviets – The Baltics" *The Banker*. Volume 142 Issue 747. Page 14.
- The Economist1 2009 "Europe: Still afloat in the Baltics, just: The Troubled Baltics" *The Economist* Volume 391 Issue 8626 page 52.
- The Economist2 2008 "Europe Brink: Latvia's troubles economy" *The Economist* Volume 389 Issue 611 page 78.
- Svensson, Bengt A. 1999. *Mål och resultatstyrning inom privat och offentlig verksamhet*. Stockholm: Försvarshögskolan.
- State.gov= <http://www.state.gov/r/pa/ho/time/wwii/98681.htm> [ONLINE] Hämtad 091220.
- Stein, Eric.2001. "International Integration and Democracy: No Love at first sight" *The American Journal of International Law*. Vol 95 No: 3.
- Vertovec, Steven – Robin Cohen (eds.) 2002. *Conceiving Cosmopolitanism. Theory, Context, Practice*. Oxford: Oxford University Press
- Vedung, Evert. 1983. *Ekonomi och samhälle: Förståendesociologins grunder 1, sociologiska begrepp och definitioner, Ekonomi, samhällsordning och grupper*. Översättare: Agne Lundquist. Lund: Agos 1983.
- Weber, Evert. 1998. *Utvärdering I politik och förvaltning*. Andra upplagan. Lund: Studentlitteratur.
- Woods, Ngaire – Narlikar, Amrita. 2001. "Governance and the limits of accountability: the WTO, the IMF and the World Bank" *World development* vol. 28 no: 5
- Woods, Ngaire. 2000. "The challenge of good governance for the IMF and the World Bank themselves" *World Development*. Vol. 28 No: 5.
- Woods, Ngaire. 2001. "Making the IMF and the World Bank more accountable". *International Affairs*. Vol:77 no: 1.
- Woods, Ngaire 2006. *The globalizers – The IMF, The World bank and their borrowers* . Cornell University Press: Ithaca och London.

