

Framställning till riksdagen

2021/22:RB3

Medgivande för Riksbanken att ingå avtal om lån till Internationella valutafonden (IMF)

Sammanfattning

Riksbanken föreslår i denna framställning att riksdagen medger att Riksbanken ingår avtal om kredit till Internationella valutafonden (IMF). Detta gäller avtal för ytterligare lån till IMF:s fond för utlåning till låginkomstländer, Poverty Reduction and Growth Trust (PRGT), med ett belopp på 150 miljoner särskilda dragningsrätter (SDR) samt till IMF:s nya fond för hållbar utveckling, Resilience and Sustainability Trust (RST), med ett belopp om 637 miljoner SDR. Detta motsvarar totalt cirka 11 miljarder kronor.

Bakgrunden till förslagen är att riksbankschefen Stefan Ingves, i egenskap av svensk guvernör i IMF, har mottagit två skrivelser från IMF:s chef Kristalina Georgieva där hon efterfrågar lånemedel till PRGT, vars utlåning riktar sig till 70 låginkomstländer, samt till RST, som riktar sig till 143 låg- och medelinkomstländer. Coronapandemin har gjort att efterfrågan på lån från PRGT ökat kraftigt och därför efterfrågar IMF nu ny finansiering. IMF:s nya RST-fond kommer att bistå finansiellt sårbara länder i deras hantering av långsiktiga betalningsbalansbehov med hjälp av låneprogram som finansierar klimatomställningsåtgärder och pandemiförberedelser. De av IMF efterfrågade beloppen till RST och PRGT, skulle innebära en rimlig bördefördelning i relation till Sveriges ägarandel i IMF och betydelse i världsekonomin.

Av 7 kap. 4 § fjärde stycket lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank (riksbankslagen) framgår att Riksbanken, efter medgivande av riksdagen, får delta i en finansiering som är inom ramen för IMF:s verksamhet. Enligt Riksbankens bedömning utgör utlåningen till IMF för PRGT även i detta fall sådan utlåning som förutsätter riksdagens medgivande enligt nyss nämnda bestämmelse. Detsamma gäller utlåningen till IMF för RST eftersom utformningen

av RST speglar utformningen för PRGT. Riksbanken anser vidare att finansiering av PRGT och RST är förenligt med förbudet mot monetär finansiering i 8 kap 1 § riksbankslagen samt artikel 123 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) och artikel 21 i stadgan för Europeiska centralbankssystemet och Europeiska centralbanken (ECBS-stadgan).

Sammantaget är det enligt Riksbankens bedömning i dessa fall lämpligt att Riksbanken deltar i den finansiering som IMF föreslagit för PRGT och RST och behöver därför ingå avtal om lån till IMF.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Förslag till riksdagsbeslut	4
Bakgrund och redogörelse för ärendena	5
Bakgrund.....	5
Sveriges medverkan i PRGT	5
IMF:s nya fond för hållbar utveckling (RST)	6
Kreditriskhantering i PRGT och RST	7
Överväganden och förslag.....	7

Förslag till riksdagsbeslut

Riksbanken föreslår att riksdagen medger att:

1. Riksbanken får ingå avtal om kredit till Internationella valutafonden (IMF) för dess fond som riktar sig till låginkomstländer, Poverty Reduction and Growth Trust (PRGT), med ett belopp om 150 miljoner särskilda dragningsrätter (SDR), motsvarande cirka 2 miljarder kronor.
2. Riksbanken får ingå avtal om kredit till Internationella valutafonden (IMF) för dess hållbarhetsfond som riktar sig till låg- och medelinkomstländer, Resilience and Sustainability Trust (RST), med ett belopp om 637 miljoner SDR, motsvarande cirka 9 miljarder kronor, förutsatt att budgetmedel anslås till RST och Sverige bidrar till RST som helhet.

Stockholm den 13 september 2022.

På direktionens vägnar

STEFAN INGVES

/Jessica Penzo

Stefan Ingves, Anna Breman, Martin Flodén, Per Jansson och Henry Ohlsson har deltagit i beslutet.

Föredragande har varit Johannes Forss Sandahl.

Bakgrund och redogörelse för ärendena

Bakgrund

Riksbankschefen Stefan Ingves har, i egenskap av svensk guvernör i IMF, mottagit två skrivelser från IMF:s chef Kristalina Georgieva i vilka hon frågar om Riksbanken vill bidra med ytterligare 150 miljoner SDR i lån till IMF:s fond för utlåning till låginkomstländer, Poverty Reduction and Growth Trust (PRGT), samt om Riksbanken vill bidra med lånemedel till IMF:s fond för hållbar utveckling, Resilience and Sustainability Trust (RST), med cirka 637 miljoner SDR. Dessa förfrågningar motsvarar tillsammans cirka 11 miljarder kronor.

Sveriges medverkan i PRGT

PRGT är IMF:s fond för de 70 länder som klassificeras som låginkomstländer och som får låna till subventionerad ränta. Finansieringen av PRGT är uppdelad i två komponenter – lånemedel och subventionsmedel. Lånemedel tillhandahålls av finansiellt starka medlemsländer som erhåller SDR-ränta för lånen. SDR-räntan är en sammanvägd marknadsränta som varierar över tid och har ett golv på 0,05 procent. När IMF lånar ut dessa medel till låginkomstländer är räntan kraftigt subventionerad. Subventionsmedlen finansierar skillnaden mellan SDR-räntan som bidragande länder erhåller och den låga ränta som låginkomstländerna betalar på sina lån.

Sverige har historiskt varit en stor givare av subventionsmedel till PRGT, och bidrog redan 1988 med gåvomedel till den fond som sedan utvecklats till PRGT (Redog. 1989/90:15). Regeringen har sedan dess bland annat bidragit med biståndsmedel till PRGT i samband med den principöverenskommelse som satte grunderna för fonden 1999 (bet 2001/02:FiU8). Sverige, genom Riksbanken, bidrog för första gången 2016 även med lånemedel till PRGT (bet. 2015/16:FiU40). För att bättre kunna stödja låginkomstländer under coronapandemin bad IMF 2020 om ytterligare lånemedel till PRGT. Då valde Sverige, genom Riksbanken, att delta (bet. 2019/20:FiU57).

När finansieringsbehov för PRGT uppstår vänder sig IMF i regel till resursstarka medlemsländer och ber om bidrag från dessa, vägledna av ländernas medlemsandelar i IMF. Beloppen som efterfrågas är därför skäliga i förhållande till landets proportion av världsekonomin. Denna framställning avser också lånemedel, för vilka Riksbanken skulle erhålla SDR-ränta. Villkoren för Riksbankens utlåning till IMF för PRGT och för IMF:s utlåning av PRGT-medel till låginkomstländer ska vara desamma som för de tidigare lånen.

IMF:s nya fond för hållbar utveckling (RST)

Resilience and Sustainability Trust (RST) har till syfte att adressera strukturella utmaningar som i framtiden kan innebära risker för den makroekonomiska stabiliteten. RST avser att erbjuda långsiktig utlåning till 143 kvalificerade låginkomstländer och ekonomiskt sårbara medelinkomstländer. Utlåningen kommer att ske som ett tillskottslån till länder med underliggande IMF-låneprogram med villkor gällande ekonomiska reformer, men löptiden för RST-lånen är längre än för reguljära lån och sträcker sig upp till 20 år. Med hjälp av RST-lån ska låntagare finansiera långsiktiga strukturella reformer med ett fokus på klimatomställning och pandemiberedskap, exempelvis genom finanspolitiska åtgärder och kapacitetsutveckling. Villkoren kan avse att till exempel inrätta en klimatanpassningsplan, införa koldioxidbeskattningar och introducera grön budgetering. Lånemedel till RST tillhandahålls, precis som beträffande PRGT, av finansiellt starka medlemsländer som erhåller SDR-ränta för lånen. När IMF lånar ut dessa medel via RST sker det till en ränta som differentieras mellan länders inkomstgrupper. Låginkomstländer betalar SDR-räntan med ett påslag på 0,55 procentenheter medan medelinkomstländer får ett påslag på 0,95 procentenheter.

Sverige och den nordisk-baltiska valkretsen har, via styrelsen på IMF, arbetat för att säkerställa att RST kompletterar IMF:s nuvarande verktygslåda och att det finns ett gediget kreditriskhanteringsramverk på plats för att säkerställa kreditkvaliteten på lånen. Den 13 april 2022 beslutade IMF:s styrelse att inrätta RST och att fonden kommer att operationaliseras i samband med IMF:s årsmöte som inleds den 10 oktober 2022. IMF bedömer att efterfrågan på RST-utlåning kommer att uppgå till cirka 33 miljarder SDR (motsvarande 460 miljarder kronor) och har bett om lånemedel från potentiella långivare.

Den maximala återbetalningstiden för RST är 20 år, varav 10,5 år är amorteringsfria. På grund av Rysslands invasion av Ukraina och en större efterfrågan på IMF:s vanliga låneprogram väntas också efterfrågan på RST-finansiering vara stor direkt efter lanseringen.

Finansieringslösning för RST

Ett lands deltagande i RST bygger på finansiering i tre olika delar, som alla krävs vid ett deltagande i fonden. Den första delen består av ett lån från centralbanken. Den andra delen består av ett avsättningskonto som finansieras av ett lån från centralbanken. Syftet med avsättningskontot är att generera avkastning som i sin tur ska användas för att bygga upp fondens reserver. Båda dessa delar finansieras via utlåning från centralbanker och avsikten är att centralbankerna i sin tur ska erhålla SDR-ränta. Den tredje delen består av ett bidrag från statens budget. Den sistnämnda delen är fondens finansiella buffert för eventuella kredit- och likviditetsrisker, såsom förluster och sena återbetalningar från låntagarländer. Denna framställning avser de två första delarna. Riksbankens deltagande i utlåningen till IMF för RST är dock beroende av att budgetmedel anslås för den tredje delen.

Kreditriskhantering i PRGT och RST

Riksbankens kreditrisk för ett IMF-lån bedöms som relativt låg. PRGT-lånen har en bra betalningshistorik med endast ett fåtal fall av längre dröjsmål under de dryga 30 år som PRGT funnits. I princip samma kreditriskhanteringsramverk som finns för PRGT har etablerats för RST. IMF är i båda fallen även så kallad prioriterad fordringsägare, vilket innebär att återbetalningar av lån till IMF ska prioriteras framför återbetalningar till andra långivare. Om en betalningsinställelse från ett låntagarland till IMF trots allt skulle ske så finns reservkonton i de båda fonderna som syftar till att täcka eventuella kreditförluster.

Kreditriskhanteringsramverken för RST är uppbyggt på samma sätt som för PRGT, vilket innebär att fordringar på IMF i form av lån och avsättningar från centralbanker ska kunna klassas som reservtillgångar. Avsättningar från centralbanker och bidrag från statsbudgetar investeras i värdepapper med låg kreditrisk och hög likviditet. Av avtalsvillkoren för fonderna ska framgå att Riksbanken och andra centralbanker har rätt att få ut sin insättning och eventuellt utbetalda lån vid betalningsbalansbehov (så kallad "encashment regime"). En del av finansieringen består därför av en buffert för beredskap att kunna återbetala en avsättning eller ett lån med kort varsel.

Överväganden och förslag

Enligt 7 kap. 4 § fjärde stycket lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank (riksbankslagen) får Riksbanken, efter medgivande av riksdagen, delta i finansiering inom ramen för IMF:s verksamhet. Medgivande behövs dock inte om finansieringen har ett valupolitiskt syfte eller om det finns särskilda skäl. Den av IMF föreslagna finansieringslösningen för PRGT och RST har inget valupolitiskt syfte. Riksdagen har tidigare bedömt att utlåningen till PRGT är sådan utlåning inom ramen för IMF:s verksamhet som omfattas av 7 kap. 4 § fjärde stycket riksbankslagen och riksdagen har 2016 samt 2020 medgett att Riksbankens lämnar kredit till IMF för PRGT (bet. 2015/16:FiU40 respektive 2019/20:FiU57). Enligt Riksbankens bedömning utgör utlåningen till IMF för PRGT även i detta fall sådan utlåning som förutsätter riksdagens medgivande enligt nyss nämnda bestämmelse. Detsamma gäller utlåningen till IMF för RST eftersom utformningen av RST speglar utformningen för PRGT.

Riksbanken anser även att den nu aktuella finansieringen av PRGT samt RST är förenligt med förbudet mot monetär finansiering i 8 kap 1 § riksbankslagen samt artikel 123 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) och artikel 21 i stadgan för Europeiska centralbankssystemet och Europeiska centralbanken (ECBS-stadgan). Förbudet mot monetär finansiering innebär i korthet att Riksbanken inte får bevilja kredit till eller förvärva skuldförbindelser direkt från staten, annat offentligt organ eller institution inom EU. Förbudet omfattar all den offentliga sektorns åtagande mot tredje

parter, inte bara krediter (artikel 123 i EUF-fördraget och artikel 1 i rådets förordning (EG) nr 3603/93¹).

Eftersom det är landet Sverige som är medlem i IMF är utgångspunkten att Riksbanken finansierar ett statligt åtagande om den finansierar ett IMF-initiativ. Av artikel 7 i rådets förordning (EG) 3603/93 framgår dock att de nationella centralbankernas finansiering av den offentliga sektorns åtaganden gentemot IMF – exempelvis utlåning för PRGT och RST – är undantagna från förbudet. Det bakomliggande motivet för detta är att de resulterar i fordringar på utlandet som har karaktär av reserver eller liknande tillgångar (reservtillgångar). Med reservtillgångsstatusen avses för detta ändamål externa tillgångar som är lättillgängliga och kontrolleras av monetära myndigheter i syfte att tillgodose finansieringsbehov, interventioner på valutamarknaderna samt för andra relaterade ändamål såsom att upprätthålla förtroendet för valutan och ekonomin eller utlandsupplåning.²

För att fordringar ska anses lättillgängliga och kunna klassificeras som reservtillgångar, måste de (utlånade medlen) vara möjliga att snabbt omvandlas till likvida medel i utländsk valuta för att tillgodose betalningsbalansens finansieringsbehov och andra liknande ändamål. Som beskrivs i det föregående bedömer Riksbanken att utlåningen till PRGT och RST kommer att bli tillräckligt säkra och likvida för att göra det. Utlåningen är därför förenlig med förbudet mot monetär finansiering.

Sverige och den nordisk-baltiska valkretsen har historiskt varit mycket positiva till IMF:s arbete med låginkomstländer, som kombinerar långivning med stöd och rådgivning för att stärka ekonomin i dessa länder. Sverige har tidigare bidragit till både subventionsdelen och lånedelen av PRGT. Många av de länder som precis som Sverige redan bidrar med lån till PRGT har också utlovat preliminära åtaganden om att bidra även denna gång. Bland annat har Tyskland, Storbritannien, Kanada, Frankrike, Spanien, Italien och Litauen lovat att bidra med låne- eller subventionsmedel och ytterligare länder överväger också att bidra. Jämfört med storleken på andra länders förväntade bidrag, och i jämförelse med Sveriges medlemsandel i IMF (den så kallade ”kvoten”), så ter sig ett låneavtal om 150 miljoner SDR rimligt. I förhållande till Sveriges nuvarande lån till PRGT, om sammanlagt 1 miljard SDR är summan dessutom relativt liten. Den nu föreslagna summan innebär en rimlig bördefördelning mellan de länder som tidigare också har bidragit till PRGT.

Vidare har IMF:s nya hållbarhetsfond, RST, också ett brett stöd internationellt. Flera länder, inklusive Frankrike, Italien, Japan, Kanada, Kina, Nederländerna, Sydkorea, Saudiarabien, Spanien, Storbritannien och Tyskland, har redan under våren 2022 uttryckt sitt stöd och avser delta i finansieringen. För att lansera fonden under IMF:s årsmöte som planerat under hösten 2022 behö-

¹ Rådets förordning (EG) nr 3603/93 av den 13 december 1993 om fastställande av definitioner för tillämpningen av de förbud som avses i artikel 104 och 104b.1 i fördraget.

² Se ex. CON/2021/39 och IMF, Balance of Payments and International Investment Position Manual (2009), sid.. 111.

ver IMF säkerställa att det finns tillräckligt med finansiella bidrag. I diskussionerna kring RST har Sverige, och den nordisk-baltiska valkretsen, varit mycket engagerade för att säkerställa att fonden bidrar med ett mervärde inom IMF:s mandat för att stödja internationell finansiell stabilitet. IMF:s utlåning via fonden bedöms kunna möjliggöra ytterligare extern finansiering för att skynda på klimatomställningen i låg- och medelinkomstländer, via privat och annan multilateral finansiering. IMF föreslår att varje tillfrågat land bidrar med 15-20 procent av 2021 års SDR-allokering, vilket skulle innebära en rimlig bördefördelning i relation till respektive lands ägarandel i IMF.

De kvalifikationsvillkor som finns för att länder ska få tillgång till lånen, den riskreserv som är kopplad till PRGT och RST-utlåningen, förväntat brett deltagande i finansieringen av RST, samt IMF:s status som prioriterad fordringsägare förväntas ge en bra säkerhet för lånen. Riksbanken erhåller även SDR-ränta för utlåningen. Detta talar sammantaget för att även Sverige bör delta.

I förslaget till ny riksbankslag (prop. 2021/22:41) föreslås att Riksbanken ska göra en framställning till regeringen om att lämna krediter eller delta i annan finansiering som avser låginkomstländer istället för till riksdagen. Denna nya arbetsordning föreslås träda i kraft den 1 januari 2023. För att lansera RST-fonden som planerat under IMF:s årsmöte i oktober 2022 behöver IMF redan då säkerställa att det finns tillräckligt med finansiella bidrag. Riksbanken anser därför att ett medgivande inte kan avvakta att den nya lagen träder i kraft utan att en framställning ska lämnas till riksdagen som då under hösten 2022 därmed kan besluta om att medge att Riksbanken ingår de aktuella avtalen.

Riksbanken föreslår sammanfattningsvis att riksdagen med stöd av 7 kap. 4 § fjärde stycket riksbankslagen medger att Riksbanken ingår avtal om kredit till IMF:s två fonder, PRGT och RST, med belopp om 150 miljoner SDR respektive 637 miljoner SDR.