



Spelregler för globala marknader – svensk strategi för ökad internationell finansiell stabilitet

Till finansutskottet

Finansutskottet har berett utrikesutskottet tillfälle att avge yttrande över regeringens skrivelse 2002/03:118 *Spelregler för globala marknader – svensk strategi för ökad internationell finansiell stabilitet*.

Utrikesutskottet har beslutat att avge yttrande samt att, under förutsättning av finansutskottets medgivande, med detta yttrande överlämna motionerna 2002/03:Fi202 (m) yrkandena 3, 4 och 6 samt 2002/03:U263 (mp) yrkande 8 till finansutskottet.

Regeringens skrivelse lämnas mot bakgrund av vad finansutskottet anför i betänkande 2000/01:FiU25 *Global skatt på valutamarknaderna, s.k. Tobinskatt*. Utrikesutskottet avgav yttrande 2000/01:UU3y i det ärendet.

Utskottet

Utskottets beredning av ärendet

Yttrandet har arbetats fram av utskottets arbetsgrupp för bankfrågor. Bankgruppen har bl.a. tagit del av en rapport från Holger Gustafsson (kd), ledamot av utskottet och bankgruppen, om ett möte i *Parliamentary Network on the World Bank (PNoWB)* i mars 2003. Vidare har uppsatsen *Globalisation and democracy* av Carl B Hamilton (fp), också ledamot av utskottet och bankgruppen, tjänat som underlag för bankgruppens arbete.¹

Information om Världsbanken och IMF har inhämtats under utskottets besök i Washington i januari 2004 och vid en konferens om Bretton Woods-

¹ "Globalisation and Democracy", i Baldwin, R och Winters, L.A. (red), *Challenges to Globalisation*, University of Chicago Press, utkommer 2004.

institutionerna som hölls i riksdagen den 28 januari 2004. Konstitutionsutskottets utfrågning om EU och den parlamentariska demokratin den 3 februari 2004 belyste också frågor som diskuteras i detta yttrande.

Inledning

Regeringen redovisar i skrivelse 2002/03:118 *Spelregler för globala marknader – svensk strategi för ökad internationell finansiell stabilitet* en globaliseringsstrategi som ska utgöra grunden för Sveriges agerande i olika internationella församlingar. Utskottet behandlar inledningsvis några aspekter på parlamentets roll i den internationella politiken. Därefter behandlar utskottet motionerna och skrivelsen.

Parlamentets roll

Riksdagen hanterar allt fler internationella frågor i sitt dagliga arbete. Inom skilda politikområden aktualiseras internationella aspekter. Det internationella beroendet skapar både begränsningar och möjligheter. I en formell mening kan internationaliseringen synas begränsa utrymmet för riksdagens beslutsfattande. Reellt skapar dock internationaliseringen utrymme samt nya förutsättningar för riksdagen och dess ledamöter att utöva påverkan också på andra arenor än den nationella.

Samtidigt som internationella frågor har blivit allt viktigare för parlamentets vardagliga arbete har parlamenten blivit allt viktigare i den internationella politiken. Många internationella organisationer söker på olika sätt relatera till parlament och parlamentariker. Utvecklingen kan uppfattas som att internationella organisationer försöker skapa ökad legitimitet för den egna verksamheten, men inspiration kan också ha hämtats från den framgångsrika växelverkan mellan ministerråd och parlamentarikerförsamling som finns inom organisationer såsom Europarådet.

Internationella finansieringsinstitutioner och parlament

Ett exempel på den ökade parlamentariska aktiviteten i frågor kring internationella finansieringsinstitutioner är *Parliamentary Network on the World Bank (PNoWB)*. PNoWB är ett parlamentariskt nätverk som anordnat årliga möten sedan år 2000. Nätverket har bildats på initiativ av parlamentariker. Riksdagen har deltagit med en eller två deltagare vid varje möte, senast den 15–16 februari 2004 i Paris.

En bakgrund till nätverket är att Världsbankens arbetsmetoder och prioriteringar i den globala miljön har utsatts för kraftfull kritik av NGO:er (*non-governmental organizations*) och gatudemonstrationer. I syfte att arbeta med större öppenhet och i dialog med medborgarna globalt söker banken någon

form av parlamentariskt forum för dialog. Genom att vända sig till parlamentariker vinner man högre legitimitet.

Konferensen kan inte ses som en parlamentarisk församling i sig, utan i stället som ett löst sammansatt nätverk med parlamentariker som har ett speciellt intresse för den typ av bistånd och utveckling som Världsbanken förväntas bidra med. Det är en konferens där Världsbanken möter både givarländernas och mottagarländernas parlamentariker i ett försök till konstruktiv dialog kring komplicerade problem.

Också Internationella valutafonden (IMF) söker utveckla kontakterna med nationella parlamentariker.² Inom IMF har en arbetsgrupp tillsatts i detta syfte. IMF har arbetat nära *PNoWB* bl.a. genom att anställda vid IMF har deltagit i de årliga möten som anordnats av *PNoWB*. När frågor av intresse för IMF har diskuterats vid konferenser anordnade av Interparlamentariska unionen (IPU) har IMF deltagit som observatör. Vidare har IMF anordnat seminarier i enskilda länder, bl.a. i Zambia, Indonesien och Kenya, i syfte att förklara IMF:s roll för parlamentariker.

Utskottet vill framhålla att det är angeläget att söka legitimitet för ett effektivt bistånd hos bl.a. givarländernas medborgare genom ett engagemang från deras valda parlamentariker.

Parlamentarikers respektive intressegruppers aktivitet

Enskilda organisationer, s.k. NGO:er, är ofta aktiva i internationella sammanhang, t.ex. genom att de anordnar möten i anslutning till större internationella konferenser. Detta är i sig positivt.

Utskottet vill dock framhålla att parlamentariker är folkvalda. De har därigenom i allmänna val vunnit en legitimitet som företrädare för medborgarna i sitt hemland som NGO:er helt saknar. Trots detta har påtryckargrupper, som kan vara ett slag av NGO:er, normalt större genomslag i de opinionsbildnings- och inflytandeprocesser som föregår besluten i internationella sammanhang. Från demokratisk synpunkt är detta problematiskt bl.a. därför att det kan leda till en falsk föreställning om folklig förankring av beslut, när förankringen i stället skett hos en grupp aktivister utan definierat mandat eller ur demokratisk synpunkt säkra interna beslutprocesser och av vilka ansvar ej kan utkrävas.

Folkets valda representanter bör ha möjlighet att tidigt och i relevanta forum delta i den strategiska opinionsbildning som får betydelse för förhållandena i respektive hemländer. Alternativet är att parlamentarikerna i samband med ratifikation eller antagande av följdlagstiftning i det egna parlamentet bara kan acceptera eller förkasta dokument i sin helhet, vilka de själva inte kunnat påverka annat än marginellt men som starkt influerats av intressegrupper.

² *Report of the Working Group of IMF Executive Directors on Enhancing Communication with National Legislators*. 15 januari 2004.

Riksdagsledamöters möjlighet att delta i internationella konferenser

Utskottets resonemang om parlamentarikers legitimitet innebär att det är viktigt att riksdagens ledamöter har möjlighet att delta i internationella konferenser. Det är inte tillfredsställande om det främst är påtryckargrupper med stora ekonomiska resurser som kan göra sin röst hörd.

Riksdagen bör således avsätta tillräckliga finansiella resurser för detta ändamål. Vid beslut om vilka ledamöter som ska delta bör beaktas vikten av att politiska åsiktsskillnader avspeglas, men också att den tyngd väljarna givit åt olika uppfattningar får genomslag. En jämn könsfördelning ska eftersträvas.

En bedömning av vilka konferenser som riksdagens ledamöter ska delta i bör göras mot bakgrund av flera faktorer. Frågor där riksdagen särskilt har engagerat sig är viktiga att följa upp internationellt. Samtidigt kan andra frågor, som riksdagen ännu inte uppmärksammat, vara angelägna att informera sig om. En avvägning får också göras mot i vilken utsträckning parlamentarikerna kan förväntas få tillfälle att utöva inflytande, formellt eller informellt. Mindre meningsfulla konferenser ska undvikas.

Inte minst konferenser om internationell finansiell stabilitet kan beröra flera utskott. Det är då viktigt att finna former som innebär att alla berörda utskott engageras. Det kan röra sig om så enkla saker som att återrapporteringen sker inte bara till det utskott som skickat representanter utan till samtliga berörda utskott.

Riksdagsstyrelsen har tidigare gjort ställningstaganden som ligger i linje med vad utskottet anfört i denna del.

Parlamentariker i internationella sammanhang

Enskilda riksdagsledamöter som uppträder i internationella sammanhang kan inte binda riksdagen. Det torde dock vara en styrka i internationella sammanhang att kunna hänvisa till en riksdagens ståndpunkt i de frågor som diskuteras. Det är naturligt att riksdagens ledamöter söker olika vägar, också på den internationella arenan, i syfte att vinna genomslag för riksdagens uppfattningar i skilda frågor. En ökad internationell aktivitet kan i sig vara ett incitament för riksdagen i dess helhet att ägna internationella frågor ökad uppmärksamhet i det vardagliga arbetet. Om riksdagens syn på olika frågor sprids internationellt blir arbetet i riksdagen med frågorna mer relevant. Det är därför viktigt att de riksdagsledamöter som deltar i t.ex. en viss interparlamentarisk konferens är väl förtrodda med riksdagens beslut i de frågor som ska diskuteras. Regeringens särskilda roll i utrikespolitiken måste naturligtvis respekteras.

Vid WTO:s ministermöte i Singapore i december 1996 gavs ett intressant exempel på parlamentariskt inflytande. Dåvarande handelsministern, som ledde den svenska delegationen, har i ett tal redovisat följande:

I delegationen ingick två riksdagsledamöter, en socialdemokrat och en moderat, som dessutom var ledamöter i riksdagens EU-nämnd. Detta gjorde att jag genom sammansättningen av delegationen kunde för vissa

mig om parlamentarisk förankring när det blev nödvändigt. Jag frågade helt enkelt om de, på vägar av sina partigrupper, var emot att jag röstade på ett visst sätt i slutförhandlingarna. Det är samma formulering som EU-nämndens ordförande använder för att konstatera att det inte finns en majoritet emot regeringens föreslagna agerande i ministerrådet. Ett nekande besked från parlamentsledamöterna i Singapore gav mig ett väsentligt mandat.³

Detta är ett exempel på hur parlamentariker kan medverka i internationella processer.

Utskottet vill vidare erinra om att internationella frågor är lättare att förankra nationellt om valda parlamentariker kan få insyn och kunskap internationellt. Parlamentarikernas internationella arbete måste återkopplas till den nationella debatten. För riksdagens del innebär det att det ska ske en återkoppling till riksdagen sedan riksdagsledamöter deltagit i internationella konferenser.

Om de internationella erfarenheterna kan utnyttjas i den nationella politiken ökar också incitamenten för att vara aktiv i internationell politik. Koppling mellan internationell och nationell politik innebär att internationell aktivitet bör värdesättas nationellt. Det är viktigt att kunskap om de insatser som görs av parlamentariker internationellt sprids också nationellt.

Frågan om demokrati på internationell nivå kan ibland leda till krav på att organisationer som WTO och Världsbanken ska vara mer demokratiska. Det är dock oklart vad det är som åsyftas med detta. Är det demokratiskt att Maltas knappt 400 000 invånare har samma inflytande som Kinas nära 1,3 miljarder invånare? Varför ska icke-demokratiska länder ha samma inflytande som demokratiska länder, om det är demokrati som eftersträvas?

Riksdagens och regeringens dialog

I det föregående har utskottet argumenterat för vikten av att enskilda parlamentariker är aktiva i internationella sammanhang. Riksdagen bör också föra en löpande dialog med regeringen.

Utskottet vill hänvisa till sitt tidigare ställningstagande att regeringen bör verka för att folkets valda representanter får vederbörliga påverkansmöjligheter såväl i förberedelsefasen inför betydelsefulla internationella konferenser (exempelvis inom kommittéer som förbereder sådana konferenser) som när dessa konferenser genomförs (bet. 2001/02:UU4 s. 16).

Utskottet vill särskilt betona att när det gäller viktigare internationella konferenser som den svenska regeringen anordnar är det en självklarhet att riksdagsledamöter erbjuds utrymme att delta och påverka.

Vid konferensen om Bretton Woods-institutionerna i riksdagen den 28 januari 2004 framhöll flera talare vikten av att stärka det parlamentariska inflytandet. Statsrådet Gunnar Lund anförde att regeringen har som ambition att ha en närmare dialog med riksdagen. Inför årsmötena i IMF och Världsbanken borde det, enligt statsrådet, tas kontakt mellan riksdagen och regeringen. För

³ Björn von Sydow *Decision making in a European Perspective* (tal 1997-06-14).

närvarande finns en sådan kontakt mellan regeringen och intresseorganisationerna.

Utskottet välkomnar utvecklade kontakter mellan riksdag och regering i dessa frågor. Som utskottet anfört ovan har parlamentariker mer demokratisk legitimitet än intresseorganisationer och en ordning där intressegrupper har större inflytande än riksdagen över Sveriges agerande i Bretton Woods-institutionerna är olämpligt.

Utskottet förutsätter således att regeringen utvecklar en närmare dialog med riksdagen kring dessa frågor. Regeringen bör ta initiativ till en diskussion om formerna för dialogen.

Utskottet vill i detta sammanhang erinra om riksdagens tillkännagivande i betänkande 2003/04:UU3 *Sveriges politik för global utveckling* (s. 160):

Flera motioner efterfrågar ett ökat inflytande för riksdagen. Utskottet noterar att Världsbanken initierat ett flertal möten med parlamentariker för att öka dessa aktörers intresse för och inflytande över bankens verksamhet. Utskottet välkomnar detta men anser samtidigt att det är angeläget att den svenska riksdagen av regeringen informeras om och kan påverka bankens arbete. Utskottet anser att detsamma bör gälla för IMF och de regionala bankerna. Utskottet anser det därför angeläget att regeringen med regelbundna intervall för riksdagen, i en särskild skrivelse, redovisar hur arbetet i dessa institutioner förloper och vilka de svenska prioriteringarna är. Riksdagen får därigenom möjlighet att delge sina synpunkter på regeringens arbete i de olika bankerna och finansieringsinstitutionerna. Detta bör ges regeringen till känna.

Den skrivelse som riksdagen beställt torde jämte kontakterna inför institutionernas årsmöten skapa goda förutsättningar för riksdagen att få insyn och kunna utöva inflytande. Det ligger också i regeringens intresse att förankra de ståndpunkter som framförs internationellt. Det är en styrka att kunna hänvisa till att ståndpunkterna är förankrade.

Utskottet övergår nu till att behandla skrivelsen och motionerna.

Tobinskatten – global skatt på valutatransaktioner

Skrivelsen

Regeringen erinrar i skrivelsen om att 1990-talets kriser, och då särskilt Asienkrisen, har medfört en intensifierad debatt om finansiell stabilitet. Det som i dagligt tal kallas för globaliseringen har ofta hamnat i centrum för debatten. Genom globaliseringen har de nationella finansiella marknaderna integrerats och omfattningen av de globala kapitalflödena har ökat dramatiskt.

Debatten kring den finansiella globaliseringen och behovet av att främja finansiell stabilitet har ånyo väckt intresset för förslaget om en omsättnings-skatt på valutatransaktioner. Professor James Tobin lanserade på 1970-talet en nygammal idé om omsättningsskatt på valutatransaktioner. Förslaget syftade i första hand till att skapa större handlingsutrymme för länder att bedriva en

självständig finans- och penningpolitik. Frågan om finansiella kriser var av underordnad betydelse i Tobins resonemang, liksom frågan om skatteintäkterna. Det är emellertid dessa två aspekter av förslaget som rönt störst uppmärksamhet på senare år.

Det råder starkt delade uppfattningar huruvida valutamarknadens omsättning är en väsentlig orsak till finansiella kriser och om förslaget om en Tobinskatt skulle kunna motverka uppkomsten av sådana kriser. Debatten om skatten har varit mest framträdande i Europa och Kanada. Frankrikes president Jacques Chirac och f.d. premiärminister Jospin gjorde uppmärksammade uttalanden till stöd för Tobinskatten. Tysklands förbundskansler Schröder har manat till debatt i EU, men har samtidigt framhållit att han är tveksam till Tobinskatten. I november 2001 fattade Frankrikes nationalförsamling ett principbeslut om att Frankrike ska införa en Tobinskatt så snart som samtliga EU:s medlemsländer ställer sig bakom förslaget. På liknande sätt antog Kanadas federala parlament i mars 1999 ett positivt, men icke bindande, uttalande om en transaktionsskatt på den internationella valutahandeln.

Andra har intagit en mer kritisk hållning till förslaget. Den europeiska kommissionen presenterade i mars 2002 för EU:s finansministrar en globaliseringsrapport som bl.a. berör Tobinskatten. Kommissionen pekade på att en Tobinskatt, tvärtemot Tobins avsikt, riskerar att öka fluktuationerna i valutakurser. En stor del av de kortsiktiga valutatransaktionerna har nämligen en stabiliserande funktion. Varje valutatransaktion med en bakomliggande kapital- och varutransaktion ger upphov till en lång rad affärer mellan olika banker där valutahandlare i flera led försöker täcka risken av valutatransaktionen. En Tobinskatt skulle därmed kunna leda till ökade risker och verka destabiliserande på valutamarknaderna. Dessutom drog kommissionen slutsatsen att en Tobinskatt sannolikt är för begränsad för att avskräcka valutaspekulanter eller kapitalflykt vid förväntningar om en devalvering, och det är just vid sådana tillfällen som valutarörelserna blir som häftigast.

Europaparlamentet har också behandlat frågan vid ett flertal tillfällen. Parlamentet höll bl.a. en diskussion om Tobinskatten redan 1993, efter krisen för det europeiska växelkurssamarbetet, EMS. I mars 1999 lade parlamentet fram en ingående rapport om Tobinskatten. Rapporten var kritisk till påståendet att en Tobinskatt skulle bidra till minskad risk för valutakriser medan inkomsterna av en skatt antogs vara betydande. Med hänvisning till problemen med att införa en skatt på valutatransaktioner drog rapporten också slutsatsen att en Tobinskatt måste införas på global nivå för att nå syftet att öka den finansiella stabiliteten.

Samma slutsats drog G7-ländernas finansministrar i ett uttalande om Tobinskatten vid toppmötet i Genua i juli 2001. De menade att skatten kan öka den finansiella instabiliteten om det inte råder en global överenskommelse om att införa den. Dessutom pekade G7-länderna på risken för att skatten bidrar till ökade växelkursfluktuationer, att den inte är tillräckligt avskräckande för att motverka kapitalflykt och att den drabbar samtliga former av kortfristiga kapitalflöden och därmed är skadlig för tillväxten.

Också i internationella organisationer har förslaget om Tobinskatten diskuterats vid flera tillfällen, men då mer med utgångspunkt i skattens eventuella inkomstbringande fördelar. Framför allt har skatten behandlats inom ramen för FN. Den s.k. Carlsson - Ramphal – kommissionen (1995) presenterade bl.a. Tobinskatten som ett sätt att finansiera FN:s bistånd och annat utvecklingsbistånd. Rapporten underströk också behovet av att beakta de många praktiska problem som finns med förslaget. På senare tid aktualiserades frågan om skatt på valutatransaktioner i förberedelserna inför det s.k. högnivåmötet om utvecklingsfinansiering, UN Conference on Financing for Development, som ägde rum i mars 2002 i Monterrey, Mexiko.

Regeringen anför att det således råder mycket delade uppfattningar om huruvida Tobinskatten skulle vara ett effektivt medel för att motverka finansiella kriser. Vissa har förkastat förslaget. Andra pekar på olösta frågor som förslaget aktualiserar. Stort samförstånd råder emellertid om att en eventuell Tobinskatt kräver en global överenskommelse. Skatten måste vara baserad på ett multilateralt åtagande från alla relevanta länder i det finansiella systemet. Därmed är Tobinskattens införande avlägset i dagsläget.

Samma sak gäller en rad andra förslag som, i likhet med Tobinskatten, lagts fram i kölvattnet av Asienkrisen. Bland annat har förslag formulerats om växelkurssamarbete mellan USA, EU och Japan, en global centralbank, en form av internationell finansinspektion, eller ett offentligt försäkringsbolag för att skydda privata investerare mot betalningsinställelser på skuld.

Det råder i många fall tveksamhet om fördelarna med dessa förslag och om olika praktiska aspekter av dem. Det har därför inte hittills varit möjligt att nå en överenskommelse om att genomföra den här typen av reformer. Därmed har behovet ökat av att undersöka andra vägar att främja finansiell stabilitet som inte i första hand förutsätter nya institutionsbyggen eller fullständig global enighet. När vi värderar och prioriterar olika sätt att främja internationell finansiell stabilitet, måste vi beakta de frågetecken kring Tobinskattens förmåga att uppnå avsedda effekter liksom det faktum att den förutsätter internationell enighet. Andra vägar att förebygga och hantera finansiella kriser bör ges prioritet.

Motionerna

I flera motioner diskuteras Tobinskatten. I motionerna 2003/04:Fi12 av Karin Pilsäter m.fl. (fp), 2002/03:Fi202 av Sten Tolgfors (m), 2003/04:U322 av Bo Lundgren m.fl. (m) samt 2002/03:U294 av Lars Leijonborg m.fl. (fp) avvisas tankarna på en Tobinskatt. Stöd för Tobinskatt uttrycks i motionerna 2003/04:Fi251 av Ulla Hoffmann m.fl. (v) samt 2002/03:U263 och 2003/04:Fi264, båda av Lotta N Hedström m.fl. (mp).

Utskottet

Utskottet har tidigare anfört att de problem som tas upp i debatten om Tobinskatten är väsentliga för den internationella utvecklingen i stort, inte minst eftersom de utgör aspekter på vad som kommit att kallas globaliseringen (yttr.

2000/01:UU3y). Problemen hänger inbördes samman och det har föreslagits en rad olika medel, däribland införandet av en Tobinskatt, för att komma till rätta med dem.

Som regeringen konstaterar råder det mycket delade uppfattningar om huruvida Tobinskatten skulle vara ett effektivt medel för att motverka finansiella kriser. Vissa har förkastat förslaget medan andra pekar på olösta frågor som förslaget aktualiserar. Stort samförstånd råder emellertid om att en eventuell Tobinskatt kräver en global överenskommelse. Skatten måste vara baserad på ett multilateralt åtagande från alla relevanta länder i det finansiella systemet. Därmed är Tobinskattens införande i praktiken en omöjlighet.

Man måste beakta den omfattande kritiken av inte bara Tobinskattens förmåga att uppnå avsedda effekter utan också det faktum att den förutsätter total internationell enighet. Regeringen pekar i skrivelsen på andra vägar att förebygga och hantera finansiella kriser. Dessa vägar bör användas.

Utskottet finner inte någon riksdagens åtgärd påkallad med anledning av motionerna.

Åtgärder för finansiell stabilitet samt IMF:s och Världsbankens verksamhet

Skrivelsen

Regeringen anför i skrivelsen att Mexikokrisen och Asienkrisen blev väckarklockor för det internationella samfundet. Sedan dess pågår ett intensivt och omfattande arbete för att öka stabiliteten i det globala finansiella systemet. Det handlar om att förebygga kriser, men också om att hantera de kriser som trots allt kommer att uppstå i framtiden.

Det finns inga enkla lösningar. Olika kriser och länder kräver olika typer av insatser. För att nå resultat krävs en bred uppsättning åtgärder och att ett stort antal länder respekterar dem. Att förstärka det finansiella systemet är en fortlöpande process. Regeringen välkomnar den internationella diskussion som tagit fart om vilken typ av åtgärder som är lämpliga för att främja finansiell stabilitet på lång sikt, men strävar samtidigt efter att åstadkomma förbättringar inom existerande strukturer.

Regeringens strategi för främjandet av finansiell stabilitet identifierar fyra övergripande områden där reformarbetet behöver drivas vidare:

- Regelverk
- Kapitalflöden
- Krishantering
- Styrformer.

Regeringen presenterar ett antal förslag inom respektive område.

Regelverk

- Utvärderingen och vidareutvecklingen av existerande regelverk och tillsyn av de finansiella marknaderna måste fortsätta. Reglerna måste hålla jämna steg med den snabba utvecklingen på de finansiella marknaderna.
- Införandet av redan utarbetade minimiregler inom det finansiella området måste intensifieras. Införandet ska i första hand ske på frivillig basis med hjälp av bistånd och under övervakning av IMF. Däremot behövs olika typer av påtryckningar från det internationella samfundet för att få de länder som brister i genomförande att införa minimireglerna. Dessutom krävs tvingande åtgärder mot de länder som underlättar eller direkt inbjuder till missbruk av det finansiella systemet, i form av t.ex. penningtvätt.
- För att förbättra utvecklingsländernas möjligheter att införa minimiregler och riktlinjer för tillsyn måste det tekniska biståndet och olika typer av kunskapsstöd till länderna öka. Det svenska biståndet för att främja efterlevnaden av internationella minimiregler och finansiell tillsyn bör höjas. Det kan ske genom ökat stöd till IMF:s tekniska bistånd för genomförande av minimiregler och genom samverkan med t.ex. Världsbanken och de regionala utvecklingsbankerna.
- Kraftfulla åtgärder krävs mot de länder som inte vill införa de internationella minimireglerna och som inte vill samarbeta eller utbyta information med andra länders tillsynsmyndigheter. IMF bör få en mer framträdande roll i övervakningen av dessa länder. Samtidigt måste det gränsöverskridande samarbetet och kunskaps- och informationsutbytet mellan tillsynsmyndigheterna öka.
- Ambitionsnivån i kampen mot penningtvätt måste höjas. Bankernas incitament att kontrollera kontoinnehavare och anmäla misstänkta fall av penningtvätt måste stärkas. Det gäller också samarbetet och informationsutbytet mellan bankerna och myndigheterna i respektive land och mellan olika länder. Analyser bör genomföras om de metoder som utvecklas mot bekämpning av terroristfinansiering även kan användas i bekämpningen av den generella penningtvätten.

Kapitalflöden

- IMF bör fortsätta att identifiera potentiella risker i enskilda medlemsländer samt vidareutveckla metoder för att hantera olika risker. En risk som bör uppmärksammas är ländernas val av växelkurssystem.
- Studier av 1990-talets kriser visar att problem kan uppstå i en situation med fast växelkurs och fria kapitalrörelser. Det visar att tillväxtländer med fast växelkurs bör gå gradvis till väga när de tar bort olika kapitalbegränsningar. Metoder för gradvisa kapitalliberaliseringar som skräddarsys efter enskilda länders förutsättningar och omständigheter bör utvecklas. IMF kan hjälpa länder att liberalisera kapitalrörelserna.
- I vissa situationer kan det vara motiverat att länder inför begränsningar i de kortfristiga kapitalflödena. Det mest kända exemplet än när Chile i början av 1990-talet införde begränsningar av det kortfristiga kapitalflödet. Den

internationella acceptansen för denna typ av åtgärder bör öka. Begränsningarna ska vara icke-diskriminerande, marknadsmässiga och temporära. De måste ingå i ett bredare ekonomiskt åtgärds paket, och dessutom måste en plan för avveckling av begränsningarna presenteras. IMF bör i dessa sammanhang ha en rådgivande roll.

Krishantering

- IMF bör fortsatt vara den organisation som har det främsta ansvaret för att hantera internationella finansiella kriser genom både utlåning och rådgivning. Grunden i konditionaliteten, dvs. de villkor som IMF ställer på de länder man lånar ut till, bör vara att de villkor som ställs ska rymmas inom IMF:s kärnområden, dvs. makroekonomiska och finansiella frågor. Konditionaliteten bör också bli mer resultatorienterad. Det innebär att villkoren för lån hellre bör utgå i från de resultat man vill uppnå i stället för vilka enskilda ekonomisk-politiska åtgärder som ska genomföras. Därmed ökar flexibiliteten och låntagarländernas ansvar för att själva vidta de åtgärder som krävs för att häva den akuta krisen och skapa en långsiktigt hållbar ekonomisk utveckling. Vidare måste öppenheten öka. Vid en lånesituation måste tydligt framgå vad som är IMF:s krav eller konditionalitet och vilka mål låntagarländerna själva sätter inom ramen för låneprogrammet.
- Den privata sektorns deltagande i och ansvar för finansieringen och hanteringen av finansiella kriser måste öka. Systemet och ramverket för den privata sektorns medverkan måste stärkas och förtydligas. Till exempel bör s.k. standardklausuler i obligationskontrakt användas i större utsträckning. Standardklausuler ökar möjligheterna till omförhandlingar av villkoren i obligationslån.
- En internationell konkurs- eller skuldomstruktureringsmekanism bör skapas. En sådan mekanism skulle ge en mer ordnad och snabbare skuldomstruktureringsmekanism, eller t.o.m. nedskrivning av skulder, för de länder som hamnat i en ohållbar skuldsituation. Därmed skulle också förloppet vid kriser bli mindre utdraget och den slutliga kostnaden för krisen lägre.

Styrformer

- Arbetet i olika organisationer med att utveckla finansiella standarder och koder behöver samordnas bättre. De organisationer som arbetar med att utveckla minimiregler och riktlinjer bör också utöka antalet medverkande länder. Det kan ske genom samråd eller genom utvidgat medlemskap. Fler tillväxtländer bör inkluderas i arbetet för att öka ländernas motivation att genomföra reformer och införa minimiregler.
- Alla länder ska ha möjlighet att delta i diskussionen om reformeringen av det internationella finansiella systemet. Utvecklingsländerna måste kunna göra sina röster hörda. Därför bör t.ex. utvecklingsländernas formella inflytande i IMF stärkas. Vidare bör utvecklingsländerna ges ökat tekniskt stöd för att effektivisera deras arbete i IMF och förbättra deras kompetens i de frågor som IMF ansvarar för. IMF:s årsmöten bör ges en tydlig och för-

- stärkt roll som en global avstämning av åtgärder för förebyggande och hantering av finansiella kriser. Därmed skulle man kunna få en fortlöpande inventering av existerande åtgärder, förslag om nya åtgärder samt en översyn av behovet av resurser för att genomföra åtgärderna.
- För att förbättra regelverken och tillsynen i relevanta tillväxt- och utvecklingsländer krävs utökade resurser. Den privata sektorn bör delta i finansieringen av sådan verksamhet eftersom stabila finansmarknader även ligger i den privata sektorns intresse. En möjlighet är att nå en överenskommelse mellan industriländerna i t.ex. OECD om att höja avgifterna för finansmarknadernas tillsyn och avsätta detta belopp till internationella stödsatser. Denna möjlighet bör utredas närmare.

Motionerna

I motionerna tas olika aspekter av internationell finansiell stabilitet upp.

I motion 2003/04:Fi12 av Karin Pilsäter m.fl. (fp) anfördes att Sveriges arbete kring de internationella finansmarknaderna bör inriktas på fem områden. För det första bör Sverige fortsatt verka för ytterligare avregleringar av marknaderna samt för ett ökat stöd till länder som vill öppna sin ekonomi mot omvärlden, för det andra verka för ökad öppenhet. På nationell nivå innebär detta att staters öppenhet kring beslut och mål för den ekonomiska politiken bör öka samt att den ekonomiska statistiken bör bli mer tillförlitlig. Till exempel bör övervägas hur IMF ytterligare kan pressa enskilda länder att offentligöra de rapporter om landets ekonomiska situation som IMF tar fram. På företagsnivå handlar det om riktlinjer för revision och öppenhet om aktieägare m.m. För det tredje bör Sverige verka för att regler och tillsynsstandarder genomförs, bl.a. genom att arbeta för ökat tekniskt bistånd till t.ex. tillväxtländerna. För det fjärde bör Sverige verka för mer skuldavskrivningar för de fattigaste länderna, och för det femte bör Sverige driva på för en ökad samordning av det internationella reformarbete på det finansiella området som pågår. Vidare bör u-ländernas ställning i IMF och andra internationella forum stärkas, t.ex. vad gäller frågor om öppenhet och finansiell stabilitet. Enligt motionärerna bör det också övervägas att införa en internationell finansinspektion. En alternativ lösning är att IMF:s tillsynsverksamhet tydligare än i dag särskiljs från IMF:s övriga verksamheter (yrkande 3).

I motion 2003/04:U322 av Bo Lundgren m.fl. (m) anfördes att den viktigaste lärdomen av u-ländernas finanskriser är att det behövs kraftfulla finansinspektioner och tydliga lagar som reglerar förhållandet på kreditmarknaderna. Banker, försäkringsbolag och andra kreditinstitutioner måste stå fria från ländernas regimer. Risker är annars stora att den offentliga lagstiftningen sätts ur spel genom att statsägda och regimnära banker de facto följer andra och dolda spelregler. Sverige bör därför i IMF verka för en kod för transparenta och öppna finansmarknader så att otillbörlig statlig och annan påverkan på banker och andra finansiella aktörer förhindras (yrkande 4).

I motion 2003/04:Fi251 av Ulla Hoffmann m.fl. (v) anföras att IMF och Världsbanken i utlåningssituationer pådyvlat de låntagande länderna hårda ekonomiska program som inte tagit hänsyn till vare sig ländernas betalningsförmåga eller programmens sociala eller ekologiska effekter. Sverige bör därför i internationella sammanhang verka för att hindra IMF och Världsbanken från att påtvinga enskilda länder en viss ekonomisk politik, som t.ex. avregleringar av valutamarknaderna. Varje land bör själva få bestämma vilken politik och vilka verktyg som ska användas för att uppnå finansiell stabilitet (yrkande 3). Regeringen bör också ta initiativ till en internationell diskussion om vilka institutioner och regelverk som behövs för att inte 1980- och 1990-talens spekulationskaruseller ska upprepas. Tonvikten bör ligga på finansiella verktyg som premierar stabilitet, ekologisk uthållighet och utjämning mellan länder (yrkande 4).

I motion 2003/04:Fi251 av Ulla Hoffmann m.fl. (v) anföras vidare att Sveriges strategi i internationella församlingar måste bli mer öppen och transparent. Till exempel är det viktigt att medborgarna i de nordiska och baltiska länderna får information om hur deras representanter i den nordisk-baltiska representationen agerar i IMF och Världsbanken. I andra länder presenteras årsrapporter om representationens arbete, utfrågningar anordnas och information läggs ut på Internet. Någon sådan ordning finns inte i de nordisk-baltiska länderna. Regeringen bör därför arbeta för att införa en liknande ordning vad gäller den nordisk-baltiska representationen (yrkande 6). Vidare bör regeringen årligen rapportera till riksdagen om Sveriges agerande i IMF och Världsbanken. Inför institutionernas vår- och höstmöten bör också ansvarig minister offentliggöra och diskutera den svenska linjen i olika frågor (yrkande 7).

Utskottet

Utskottet har nyligen behandlat frågor om de internationella finansieringsinstitutionerna i sitt betänkande om Sveriges politik för global utveckling. Utskottet vill erinra om följande uttalande i betänkandet (bet. 2003/04:UU3 s.160):

Världsbanken och IMF har förändrat sin verksamhet väsentligt under de senaste åren och anpassat den till en fördjupad förståelse kring vad som är effektivt utvecklingssamarbete och relevanta makroekonomiska åtgärder i fattiga länder. Verksamheten behöver dock anpassas kontinuerligt till nya rön och förändrade förutsättningar. Utskottet anser det därför viktigt att Världsbanken och IMF fortsätter denna förändringsprocess inklusive ett ökat inflytande för utvecklingsländerna. Sverige har sedan länge drivit en politik för att Världsbanken skall ta mer sociala och miljömässiga hänsyn vid utformningen av sina projekt och program. Sedan 1997 har en omfattande reformprocess genomförts i banken med syfte att effektivisera verksamheten och fokusera tydligare på fattigdomsbekämpning. Världsbanken gör i dag också ambitiösa miljökonsekvensbedömningar och har nyligen även presenterat en miljöstrategi. Utskottet menar att Bretton Woods-institutionerna fyller en viktig funktion, inte minst beträffande den internationella finansiella stabiliteten liksom för finansieringen av fattigdomsbekämpningen.

Utskottet erinrade vidare i betänkandet om att Sverige inom EU har verkat för att ge stöd till en förstärkning och rationalisering av FN-systemet, inklusive de operativa fonderna och specialprogrammen och varit drivande när det gäller att tillförsäkra givarna en effektiv kontroll och insyn i både de ekonomiska processerna och i att stärka koordinering mellan de olika FN-organen, Bretton Woods-institutionerna, WTO och de regionala utvecklingsbankerna.

Utskottet vidhåller sin uppfattning.

Vidare kan utskottet konstatera att motionärernas krav i det nu aktuella ärendet om större öppenhet, förbättrade regelverk och tillsyn och ett ökat inflytande för utvecklingsländerna i IMF i flera avseenden överensstämmer med den syn som regeringen redovisar i skrivelsen.

Utskottet vill också erinra om följande uttalande (bet. 2003/04:UU3 *Sveriges politik för global utveckling* s. 32):

Utskottet menar att demokrati och god samhällsstyrning utgör ett grundläggande huvuddrag i politiken för en rättvis och hållbar global utveckling. Betydelsen av demokrati och god samhällsstyrning har inte lyfts fram tillräckligt i tidigare utvecklingsansträngningar. Demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet är grundläggande förutsättningar för en rättvis och hållbar global utveckling och de kan sägas vara både mål och medel.

Utskottet anförde också (bet. 2003/04:UU3 s. 170):

Demokrati kräver bl.a. fria val och fungerande politiska partier som kan representera medborgarnas intressen. En viktig aktör i detta arbete är parlamenten och de politiska partierna.

Demokrati och god samhällsstyrning är således av stor vikt.

Man kan diskutera orsakssambanden, men erfarenheten visar att fattigdom och svält är mindre vanligt förekommande i demokratier än i icke-demokratier. En annan aspekt, som erinrades om vid konferensen om Bretton Woods-institutionerna i riksdagen den 28 januari 2004, är att det inte finns några empiriska exempel på att demokratier går i krig med varandra.⁴

I en motion reses frågan om information om den nordisk-baltiska representationens agerande i IMF och Världsbanken. Utskottet har ovan under rubriken *Riksdagens och regeringens dialog* diskuterat hur riksdagens kontakter med regeringen kan utvecklas. Utskottet förutsätter att regeringen söker förbättra informationen både till riksdagen och medborgarna om den nordisk-baltiska representationens agerande.

Motionerna kan med det anförda anses delvis tillgodosedda. Utskottet finner inte skäl till någon riksdagens åtgärd med anledning av motionerna.

Stockholm den 17 februari 2004

På utrikesutskottets vägnar

⁴ Levy, J. (2002), "War and Peace" i W. Carlsnaes, T. Rissne och Beth A. Simmons (red.), *Handbook of International Relations*, SAGE Publications, London.

Urban Ahlin

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Urban Ahlin (s), Berndt Ekholm (s), Carl B Hamilton (fp), Carina Hägg (s), Birgitta Ahlqvist (s), Holger Gustafsson (kd), Kent Härstedt (s), Göran Lindblad (m), Cecilia Wigström (fp), Kenneth G Forslund (s), Ewa Björling (m), Lotta N Hedström (mp), Sermin Özürcüt (v) och Kaj Nordquist (s).

Avvikande meningar

1. Tobinskatt

Lotta N Hedström (mp) och Sermin Özürküt (v) anför:

Fria och globala marknader ger inte bara guld utan också högst påtagliga kostnader och nackdelar. Företag och länder tvingas till en mördande konkurrens där man för att överleva tvingas tumma på miljö, anständighet och medmänsklighet.

Som många namnkunniga ekonomer konstaterat – se t.ex. Tobin (2001), Eichengreen (2000), Krugman (1999) och Stiglitz (1999) – har globaliseringen lett till alltmer omfattande finanskriser och till att behovet av kapitalregleringar fått förnyad aktualitet. Finanssektorn drabbades enligt Världsbanken mellan 1980 och 1998 av 114 bank- och finanskriser. Under 1990-talet inträffade flera omfattande valutakriser. Detta bevisar att den s.k. effektiva marknaden inte existerar i sinnevärlden. Omsättningshastigheten på ett kapital som inte längre har direkt koppling till äkta produktion är svindlande. Den globala valutahandeln omsätter dagligen ca 1 785 miljarder dollar.⁵ Valutahandeln i världen är i dag ca 50 gånger större än varuhandeln.

Därför har förslaget om införandet av en skatt, ca 0,1 % på varje transaktion, på globala valutatransaktioner, en s.k. Tobinskatt, fått brett stöd, inte bara inom den framväxande globala rättviserörelsen utan också av presidenterna i Brasilien, Frankrike och Chile. De avslutade nyligen ett besök hos FN:s generalsekreterare där de framlade förslag om införande av en skatt på valutatransaktioner för att finansiera en fond att användas till hungerbekämpning i enlighet med FN:s millenniemål.

Syftet med skatten är dels att bromsa spekulatören, dels att generera inkomster till finansiering av FN:s millennieutvecklingsmål som har som första prioritet att avskaffa extrem fattigdom och hunger. I ett första steg mot förverkligandet av global skatt på valutatransaktioner räcker det med att ett antal länder visar vägen.

Tobinskatten står och faller inte med att alla länder ansluter sig. Tvärtom. Därför är det viktigt att länder som Sverige står upp och kämpar för förslaget. Ett förslag till fördrag finns redan framtaget. Det ska vara öppet för alla länder att ansluta sig till fördraget, men det behövs inte någon global enighet. Det ska träda i kraft när 30 länder har anslutit sig eller när ett antal stater motsvarande minst 20 % av den globala valutamarknaden är med. Denna grupp länder kan starta när som helst, det enda som behövs är att ett land tar initiativ. Heikki Patomäki, professor vid Nottingham Trent University har i boken *Democratising globalisation*⁶ utvecklat en modell för Tobinskatten

⁵ Bank for International Settlements <http://www.bis.org/press/p011009.pdf>

⁶ http://www.nigd.org/docs/HPatomaki_leaflet.pdf

enligt vilken det skulle räcka med ett 30-tal länder för att inleda ett Tobin-skattsamarbete.

Innan Patomakis modell avvisats finns det ingen anledning att avfärda Tobinskatten på grund av föreställningen att den kräver global uppslutning. Innan Patomakis modell avvisats finns det ingen anledning att misstro Tobinskatten som ett effektivt medel för att den kräver global uppslutning.

2. Åtgärder för finansiell stabilitet samt IMF:s och Världsbankens verksamhet

Sermin Özürküt (v) anför:

IMF och Världsbanken har i utlåningssituationer pådyvlat de låntagande länderna hårda ekonomiska program som inte tagit hänsyn till vare sig ländernas betalningsförmåga eller programmens sociala eller ekologiska effekter. Sverige bör därför i internationella sammanhang verka för att hindra IMF och Världsbanken från att påtvinga enskilda länder en viss ekonomisk politik, som t.ex. avregleringar av valutamarknaderna. Varje land bör självt få bestämma vilken politik och vilka verktyg som ska användas för att uppnå finansiell stabilitet. Regeringen bör också ta initiativ till en internationell diskussion om vilka institutioner och regelverk som behövs för att inte 1980- och 1990-talens spekulationskaruseller ska upprepas. Tonvikten bör ligga på finansiella verktyg som premierar stabilitet, ekologisk uthållighet och utjämning mellan länder.

Vidare vill jag framhålla att Sveriges strategi i internationella församlingar måste bli mer öppen och transparent. Till exempel är det viktigt att medborgarna i de nordiska och baltiska länderna får information om hur deras representanter i den nordisk-baltiska representationen agerar i IMF och Världsbanken. I andra länder presenteras årsrapporter om representationens arbete, utfrågningar anordnas och information läggs ut på Internet. Någon sådan ordning finns inte i de nordisk-baltiska länderna. Regeringen bör därför arbeta för att införa en liknande ordning vad gäller den nordisk-baltiska representationen. Vidare bör regeringen årligen rapportera till riksdagen om Sveriges agerande i IMF och Världsbanken. Inför institutionernas vår- och höstmöten bör också ansvarig minister offentliggöra och diskutera den svenska linjen i olika frågor.

3. Insyn i IMF och Världsbanken

Lotta N Hedström (mp) anför:

De internationella finansiella institutionerna Internationella valutafonden (IMF) och Världsbanken (WB) har en mycket stor påverkan på fattiga länders utveckling genom sin makt över fattiga länders makroekonomiska reformer och genom sitt direkta finansiella stöd.

Sverige ingår i en nordisk-baltisk krets och bekläder därför enligt en rullande turordning IMF/WB-mandaten för vår del av världen. Dock förs diskussionen mellan dessa länder kontinuerligt, varför UD konstant är uppdaterat

om aktuella ärenden och omröstningar. IMF och Världsbanken håller två gånger per år mer policyorienterade möten där många länders ministrar deltar. Det vore rimligt att den linje som Sverige framför på dessa möten först diskuteras och sedan redovisas offentligt i riksdagen, så att den också görs tillgänglig för allmänheten. Den position som Sverige genom valkretsens avser att inta offentliggörs för riksdagen och blir föremål för debatt, särskilt om principiellt intressanta fall är aktuella eller om en ny policy ska beslutas. Därmed kan riksdagen vara med och påverka regeringens arbete i ett tidigare skede.

Den stora direkta vinsten skulle vara den öppna och säkert livliga debatt om ekonomiska världsordningsfrågor som skulle bli följderna inför varje höst- och vårmöte i Världsbanken och IMF. Genom t.ex. kammardebatter och utfrågningar öppna för engagerade frivilligorganisationer skulle de globala frågorna och fattigdomsbekämpningen i mycket större utsträckning bli en medborgerlig angelägenhet.

Riksdagen är naturligtvis redan i dag indirekt involverad i många beslut som rör Sveriges agerande i IMF och Världsbanken genom sina anslag och finansieringen av olika fonder och initiativ. Det har dock varit betydligt sämre med informationen kring de mer övergripande positioner som Sverige verkat i. En utförligare årlig rapportskrivelse från Regeringskansliet, i likhet med vad som nu tillställs riksdagen om FN-arbetet, är således ett elementärt krav.

Den dunkla ordning som nu råder är för övrigt inte alls allom given, utan i många andra länder, inte minst USA, Frankrike, Italien och England, är detta förankringsarbete en erkänd del i den parlamentariska vardagen. På sikt bör även möjligheten att kunna skicka uppvaktande parlamentarikerdelegationer till ministermöten och involvera riksdagen i nomineringsförfarandet diskuteras.

Innehållsförteckning

Utskottet	1
Utskottets beredning av ärendet	1
Inledning	2
Parlamentens roll	2
Internationella finansieringsinstitutioner och parlament	2
Parlamentarikers respektive intressegruppers aktivitet	3
Riksdagsledamöters möjlighet att delta i internationella konferenser	4
Parlamentariker i internationella sammanhang	4
Riksdagens och regeringens dialog	5
Tobinskattn – global skatt på valutatransaktioner	6
Skrivelsen	6
Motionerna	8
Utskottet	9
Åtgärder för finansiell stabilitet samt IMF:s och Världsbankens verksamhet	9
Skrivelsen	9
Regelverk	10
Kapitalflöden	10
Krishantering	11
Styrformer	11
Motionerna	12
Utskottet	13
Avvikande meningar	16
1. Tobinskattn	16
2. Åtgärder för finansiell stabilitet samt IMF:s och Världsbankens verksamhet	17
3. Insyn i IMF och Världsbanken	17