

Finansutskottets betänkande 2020/21:FiU31

Medgivande för Riksbanken att ge kredit till IMF

Sammanfattning

Finansutskottet föreslår att riksdagen godkänner att Riksbanken ökar Sveriges åtagande i Internationella valutafondens (IMF) lånearrangemang NAB (New Arrangement to Borrow) till 4,5 miljarder SDR (särskilda dragningsrätter – IMF:s valutaenhet, motsvarande ca 58 miljarder kronor) och förlänger deltagandet i NAB med ytterligare fem år fr.o.m. tidigast den 1 januari 2021. Utskottet föreslår också att riksdagen godkänner att Riksbanken ingår ett nytt bilateralt avtal med IMF om en kredit på 7,4 miljarder SDR (motsvarande ca 95,4 miljarder kronor) som minskas till 3,2 miljarder SDR (motsvarande ca 41,3 miljarder kronor) när förlängningen och utökningen av NAB träder i kraft.

IMF finansierar sin utlåning via medlemsländernas insatskapital (de s.k. kvoterna), de kompletterande finansieringsformerna NAB och bilaterala kreditavtal med ett antal medlemsländer, däribland Sverige. I början av 2020 beslutade IMF att fördubbla medlemsländernas åtagande i NAB och minska de bilaterala åtagandena i motsvarande omfattning, under förutsättning att förändringen godkänns av medlemsländerna.

Enligt utskottet är det bra att de bilaterala åtagandena gentemot IMF minskar till förmån för ett större åtagande i det lite mer långsiktiga lånearrangemanget NAB. Fullt genomförd innebär förändringen att Sveriges totala åtaganden gentemot IMF minskar med 1,7 miljarder SDR (motsvarande ca 21,9 miljarder kronor).

Behandlade förslag

Riksbankens framställning 2019/20:RB6 Medgivande för Riksbanken att ge kredit till IMF.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och bakgrunden.....	4
Utskottets överväganden.....	6
Medgivande för Riksbanken att ge kredit till IMF	6
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	12
Framställningen.....	12
<i>Tabell</i>	
Tabell 1 Kvotöversynerna i IMF.....	9

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Förlängt deltagande och ett utökat åtagande inom NAB

Riksdagen godkänner att Riksbanken ökar Sveriges åtagande i Internationella valutafondens lånearrangemang NAB till 4,5 miljarder SDR (motsvarande ca 58 miljarder kronor) och förlänger Sveriges deltagande i arrangementet med ytterligare fem år fr.o.m. tidigast den 1 januari 2021.

Därmed bifaller riksdagen framställning 2019/20:RB6 punkt 1.

2. Nytt bilateralt kreditavtal med IMF

Riksdagen godkänner att Riksbanken får ingå ett avtal med Internationella valutafonden om en kredit på 7,4 miljarder SDR (ca 95,4 miljarder kronor) och att den krediten ska minska till 3,2 miljarder SDR (ca 41,3 miljarder kronor) när förlängningen och ökningen av Sveriges åtagande i lånearrangemanget NAB träder i kraft.

Därmed bifaller riksdagen framställning 2019/20:RB6 punkt 2.

Stockholm den 15 oktober 2020

På finansutskottets vägnar

Åsa Westlund

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Åsa Westlund (S), Gunilla Carlsson (S), Edward Riedl (M), Oscar Sjöstedt (SD), Ulla Andersson (V), Jan Ericson (M), Ingela Nylund Watz (S), Ingemar Nilsson (S), Mats Persson (L), Charlotte Quensel (SD), Karolina Skog (MP), Mattias Karlsson i Luleå (M), Björn Wiechel (S), Sofia Westergren (M), Rickard Nordin (C) och Alexander Christiansson (SD).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och bakgrunden

Internationella valutafondens (IMF) resurser för utlåning till medlemsländerna uppgår i dagsläget till 976 miljarder särskilda dragningsrätter (SDR – IMF:s valutaenhet, ca 12 000 miljarder kronor). Medlen kommer i huvudsak från tre källor – från ländernas medlemskapital (de s.k. kvotresurserna som även styr ländernas röststyrka i IMF) med 477 miljarder SDR, genom det nya lånearrangemanget NAB (New Arrangement to Borrow) med 182 miljarder SDR och genom bilaterala lån med enskilda medlemsländer med sammanlagt 317 miljarder SDR.

Förutom medlemskapitalet på 4,43 miljarder SDR (ca 54 miljarder kronor) deltar Sverige via Riksbanken i NAB med ett låneåtagande på 2,3 miljarder SDR (ca 29,7 miljarder kronor) och med ett bilateralt låneåtagande på 7,4 miljarder SDR (ca 95,4 miljarder kronor).

NAB bildades 1998 i samband med en omfattande utlåning till Brasilien och består av kreditavtal mellan IMF och 40 medlemsländer. Avtalen löper under femårsperioder, och den innevarande perioden löper ut i november 2022. Låneresurserna i NAB kan endast aktiveras om deltagare motsvarande minst 85 procent av kapitalet ger sitt godkännande.

De bilaterala lånen kom till under finanskrisen 2008–2009 när IMF:s behov av resurser för utlåning ökade kraftigt. För tillfället har 42 länder bilaterala låneavtal med IMF, däribland Sverige, och avtalen löper under maximalt fyra år. Sveriges nuvarande avtal löper ut den 31 december 2020. De bilaterala låneavtalen kan endast aktiveras om IMF:s totala medel för utlåning understiger 100 miljarder SDR och NAB är aktiverat eller tomt på resurser. Vilka länder som deltar i NAB och de bilaterala låneavtalen och med hur stora belopp framgår av bilaga 1 och 2 i Riksbankens framställning 2019/20:RB6.

Omfattningen av IMF:s utlåningsmedel har diskuterats under det senaste året bl.a. eftersom den innevarande NAB-perioden och flertalet bilaterala avtal snart löper ut. IMF:s utgångspunkt är och har varit att behålla de totala utlåningsresurserna på den nuvarande nivån för att möta medlemsländernas lånebehov i det osäkra globala ekonomiska läget, en osäkerhet som ökat ytterligare till följd av effekterna av coronapandemin. Att ersätta delar av medlen från de temporära arrangemangen NAB och de bilaterala lånen med ett ökat medlemskapital är svårt och tidskrävande. Den senaste höjningen av medlemskapitalet, vilken innebar en fördubbling av kapitalet, tog omkring sex år att genomföra från förslag till att ett tillräckligt stort antal medlemsländer godkände höjningen och betalade in kapitalet till IMF.

IMF presenterade därför vid årsmötet hösten 2019 ett finansieringsförslag som innebär att medlen inom NAB fördubblas medan medlen via de bilaterala lånen minskas i motsvarande utsträckning. IMF:s styrelse godkände förslaget

om en dubbling av NAB i januari 2020 under förutsättning att nationella parlament ger sitt godkännande. Förlängningen och minskningen av de bilaterala lånen godkändes i slutet av mars 2020.

För Sveriges del innebär förslaget när det är genomfört att åtagandet inom NAB ökar från 2,3 miljarder SDR till 4,5 miljarder SDR (motsvarande ca 58 miljarder kronor) medan åtagandet bilateralt minskar från 7,4 miljarder SDR till 3,2 miljarder SDR (motsvarande 41,3 miljarder kronor). Sammantaget betyder det att Sveriges åtagande gentemot IMF minskar med 1,7 miljarder SDR (motsvarande ca 21,9 miljarder kronor), vilket beror på att Sveriges andel av de bilaterala lånen hittills varit större än andelen i NAB. Fördelningen av bördorna mellan länderna som deltar i NAB och bilateralt blir jämnare genom förslaget.

Riksbanken förslår i framställningen att riksdagen godkänner att Riksbanken förlänger och ökar sitt åtagande i NAB enligt IMF:s förslag. Riksbanken föreslår också att riksdagen godkänner att det bilaterala lånet förlängs på nuvarande nivå på 7,4 miljarder SDR för att minska till 3,2 miljarder SDR när det nya NAB-avtalet träder i kraft. Även detta är i enlighet med IMF:s förslag.

Utskottets överväganden

Medgivande för Riksbanken att ge kredit till IMF

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen godkänner att Riksbanken ökar Sveriges åtagande i IMF:s lånearrangemang NAB till 4,5 miljarder SDR och förlänger deltagandet i NAB med ytterligare fem år fr.o.m. tidigast den 1 januari 2021. Riksdagen godkänner också att Riksbanken ingår ett nytt bilateralt avtal med IMF om en kredit på 7,4 miljarder SDR som minskas till 3,2 miljarder SDR när förlängningen och utökningen av NAB träder i kraft.

Enligt utskottet är det bra att Sveriges bilaterala åtagande gentemot IMF minskar till förmån för ett större åtagande i det lite mer långsiktiga lånearrangemanget NAB. Fullt genomförd innebär förändringen att Sveriges totala åtaganden gentemot IMF minskar med 1,7 miljarder SDR, motsvarande ca 21,9 miljarder kronor.

Sammanfattning av Riksbankens framställning

För att bevara IMF:s nuvarande resurser för utlåning, öka långsiktigheten i tillgången på utlåningsmedel och säkerställa ett så brett deltagande bland medlemsländerna som möjligt föreslog IMF vid sitt årsmöte hösten 2019 att utlåningsresurserna från NAB skulle dubbleras från nuvarande 182,4 miljarder SDR till 367 miljarder SDR medan medlen via bilaterala lån skulle minska i motsvarande omfattning. Ökad utlåning via NAB skulle ge IMF en mer stabil finansiering och en bättre fördelning av finansieringsbördan mellan medlemsländerna eftersom bidragen i NAB i högre grad än vad som gäller för de bilaterala lånen är fördelade i proportion till medlemmarnas ägarkapital. IMF:s styrelse godkände dubblingen av NAB i januari 2020, vilket ger medlemsländerna tid fram till 31 december 2020 att godkänna förändringen. I mars 2020 beslutade IMF:s styrelse att godkänna förlängningen och minskningen av de bilaterala lånen. Både förändringen i NAB och förändringen i de bilaterala lånen ska enligt förslaget träda i kraft den 1 januari 2021. Om det dröjer innan NAB kan träda i kraft, vilket kan inträffa eftersom förändringen kräver att länder som står för minst 85 procent av resurserna har ratificerat avtalet i sina nationella beslutsprocesser, fördröjs även minskningen av de bilaterala lånen.

För Sveriges del innebär förslaget att Sveriges åtagande inom NAB ökar med 2,5 miljarder SDR till 4,5 miljarder SDR (motsvarande 58 miljarder kronor) medan Sveriges bilaterala lån till IMF minskar med 4,2 miljarder SDR till 3,2 miljarder SDR (motsvarande 41,3 miljarder kronor). Sammantaget

innebär det att Sveriges åtagande gentemot IMF minskar med 1,7 miljarder SDR, eftersom Sverige har haft en större andel i de bilaterala lånen än i NAB.

Riksbanken delar IMF:s bedömning att utsikterna för den globala ekonomin är osäkra och att behovet av ett välfinansierat IMF är stort även under de kommande åren.

Av 7 kap. 4 § andra stycket riksbankslagen framgår att Riksbanken, efter godkännande av riksdagen, i valutapolitiskt syfte får bevilja kredit till internationella finansorgan som Sverige är medlem i. För att Riksbanken ska kunna öka åtagandet, förlänga Sveriges deltagande i NAB och ingå ett nytt bilateralt låneavtal med IMF krävs alltså ett godkännande från riksdagen.

Riksbanken föreslår därför att riksdagen medger att Riksbanken ingår ett avtal med IMF som förlänger Sveriges deltagande och ökar Sveriges åtagande i NAB fr.o.m. tidigast 1 januari 2021 enligt IMF:s förslag. Det är enligt Riksbanken rimligt att Sverige deltar i förlängningen och utvidgningen för att säkerställa IMF:s resurser och för att få en lite bättre fördelning av utlåningen till IMF mellan medlemsländerna. Enligt Riksbanken förväntas samtliga nuvarande deltagare i NAB förlänga sina åtaganden.

Riksbanken föreslår också att riksdagen godkänner att Riksbanken ingår ett nytt bilateralt avtal med IMF när det nuvarande avtalet förfaller den 31 december som ger IMF rätt att låna upp till 7,4 miljarder SDR (motsvarande 95,4 miljarder kronor fr.o.m. den 1 januari 2021). Åtagandet ska minska till 3,2 miljarder SDR (motsvarande 41,2 miljarder kronor) när dubblingen av åtagandet i NAB träder i kraft. Enligt Riksbanken är det lämpligt att Sverige även i fortsättningen deltar i de bilaterala lånen och därmed bidrar till den internationella överenskommelsen att behålla IMF:s utlåningskapacitet på en god nivå. Ett alternativ hade enligt Riksbanken varit att öka åtagandet i NAB ännu mer och därmed minska behovet av bilaterala lån ytterligare, men det fanns inte tillräckligt stöd för en sådan lösning bland medlemsländerna.

Riksbanken framhåller i framställningen att utlåning till IMF är förknippad med mycket låg risk. Hittills har IMF aldrig gjort några förluster på sin utlåning. IMF är en s.k. prioriterad fordringsägare, vilket innebär att återbetalningar av lån från IMF ska prioriteras framför andra långivare. IMF har också reservkonto för att täcka eventuella kreditförluster om ett låntagarland trots allt skulle ställa in betalningarna.

Tidigare riksdagsbehandling

NAB

Våren 1997 godkände riksdagen att Riksbanken deltog i lånearrangemanget NAB under fem år med ett åtagande på 859 miljoner SDR (då motsvarande 8,5 miljarder kronor, redog. 1996/97:RB3, bet. 1996/97:FiU16). Våren 2003 godkände riksdagen att Riksbanken deltog i NAB under ytterligare en femårsperiod med ett åtagande på 859 miljoner SDR (framst. 2002/03:RB4, bet. 2002/03:FiU17, rskr. 2002/03:139). Våren 2008 godkände riksdagen att Riksbanken förlängde Sveriges deltagande i NAB med ytterligare fem år med

ett fortsatt åtagande om 859 miljoner SDR (framst. 2007/08:RB3, bet. 2007/08:FiU17, rskr. 2007/08:145). I början av 2011 godkände riksdagen att Riksbanken ökade Sveriges åtagande i NAB med nästan 3,6 miljarder SDR till 4,44 miljarder SDR (då motsvarande 48,8 miljarder kronor). Højningen var en följd av IMF:s kraftigt ökade utlåningsbehov i samband med finanskrisen (framst. 2010/11:RB7, bet. 2010/11:FiU17, rskr. 2010/11:145). I november 2011 godkände riksdagen att Sveriges åtagande i NAB minskade i samband med att den beslutade fördubblingen av Sveriges medlemskapital i IMF trädde i kraft (prop. 2011/12:13, bet. 2011/12:FiU16, rskr. 2011/12:42). I början av 2017 godkände riksdagen att Riksbanken förlängde Sveriges deltagande i NAB med ytterligare fem år och med ett åtagande om 2,3 miljarder SDR (då motsvarande 28 miljarder kronor, framst. 2016/17:RB4, bet. 2016/17:FiU29, rskr. 2016/17:173).

Bilaterala lån

Våren 2010 godkände riksdagen att Riksbanken slöt ett bilateralt låneavtal med IMF med ett åtagande om 2,47 miljarder euro (då motsvarande ca 25,5 miljarder kronor, framst. 2009/10:RB2, bet. 2009/10:FiU13, rskr. 2009/10:199). Lånet var en följd av en snabb förstärkning av IMF:s utlåningskapacitet bl.a. på initiativ av den s.k. G20-gruppen. Hösten 2012 godkände riksdagen att Riksbanken ingick ett nytt bilateralt avtal med IMF om ett åtagande på 6,7 miljarder SDR (då motsvarande ca 70 miljarder kronor), bl.a. till följd av den s.k. skuldcrisen i Europa (framst. 2012/13:RB5, bet. 2012/13:FiU17, rskr. 2012/13:52). I början av 2017 godkände riksdagen att Riksbanken ingick ett nytt bilateralt avtal med IMF om ett åtagande på 7,4 miljarder SDR (då motsvarande 92 miljarder kronor, framst. 2016/17:RB3, bet. 2016/17:FiU28, rskr. 2016/17:173).

Ytterligare information

Medlemskapitalet i IMF

IMF:s ordinarie utlåningsresurser utgörs av medlemsländernas kapitalinsats. Insatsen styr också respektive lands röststyrka i IMF. Enligt IMF:s stadga ska en översyn av kapitalinsatsen eller kvoterna göras minst vart femte år. Syftet med översynerna är att återkommande anpassa resurserna till den verksamhet som krävs av fonden. Ett annat syfte är att anpassa medlemmarnas kvoter eller röststyrka till ländernas ekonomiska styrka. Översynerna kan tidigareläggas om exekutivstyrelsen anser att det finns behov av det.

Som framgår av tabell 1 gick Sverige in i IMF 1951, och Sveriges kvot vid inträdet sattes till 100 miljoner dollar. Sveriges kvot växte i samband med översynerna till 325 miljoner dollar i slutet av 1960-talet. IMF:s reservvaluta särskilda dragningsrätter (SDR) skapades i slutet av 1960-talet för att stödja det fasta växelkurssystemet Bretton Woods, och värdet på SDR var från början definierat i guld. När det fasta växelkurssystemet brakade samman i början av

1970-talet omdefinierades värdet av SDR till att fastställas genom en korg av valutor som i dag består av euro, yen, pund och dollar.

Den senaste höjningen av medlemskapitalet gjordes vid den fjortonde tidigarelagda översynen 2010/2011 för att förstärka IMF:s utlåningsresurser till följd av finanskrisen. Sveriges kvot fastställdes då till 4 430 miljoner SDR (då motsvarande 45,2 miljarder kronor, en höjning med 20,7 miljarder kronor), och Sveriges andel av samtliga medlemmars kapitalinsats (röstandelen) minskade från 1,01 procent till 0,929 procent. Riksdagen godkände höjningen av Sveriges medlemskapital i slutet av 2011 (prop. 2011/12:13, bet. 2011/12:FiU16, rskr. 2011/12:42) men höjning trädde i kraft först i början av 2016 efter att USA:s kongress godkänt förändringarna.

Av tabell 1 framgår att den senaste höjningen som innebar en fördubbling av medlemskapitalet är den största höjningen som genomförts i IMF:s historia.

Tabell 1 Kvotöversynerna i IMF

Kvotöversyner	Total kvothöjning	Sveriges kvot
Sveriges inträde i IMF 1951		100 miljoner USD
1:a översynen	–	–
2:a översynen	–	–
Extra översyn 1958/59	60,7 %	150 miljoner USD
3:e översynen	–	–
4:e översynen	30,7 %	225 miljoner USD
5:e översynen	35,4 %	325 miljoner USD
6:e översynen	33,6 %	450 miljoner SDR
7:e översynen	50,9 %	675 miljoner SDR
8:e översynen	47,5 %	1 064,3 miljoner SDR
9:e översynen	50 %	1 614 miljoner SDR
10:e översynen	–	–
11:e översynen	45 %	2 395,5 miljoner SDR
12:e översynen	–	–
13:e översynen	–	–
14:e översynen	100 %	4 430 miljoner SDR

Källa: Riksbanken

Utskottets ställningstagande

Grunden för finansieringen av IMF:s utlåning till medlemsländerna är ländernas insatskapital, de s.k. kvoterna. Som kompletterande finansiering har IMF tillgång till lånearrangemanget NAB och bilaterala kreditavtal med olika medlemsländer. Förutom insatskapitalet deltar Sverige i NAB med ett kreditåtagande på 2,3 miljarder SDR (ca 29,7 miljarder kronor) och med ett bilateralt låneåtagande gentemot IMF på 7,4 miljarder SDR (ca 95,4 miljarder kronor).

Den nuvarande avtalsperioden i NAB löper ut i slutet av 2022, och IMF:s bilaterala avtal med olika länder löper ut inom kort. Sveriges bilaterala kreditavtal med IMF gäller till den 31 december 2020.

För att behålla utlåningsresurserna på den nuvarande nivån och bl.a. bredda deltagandet bland medlemsländerna beslutade IMF:s exekutivstyrelse i början av 2020 att förlänga och dubblera åtagandena i NAB och minska krediterna via bilaterala lån i motsvarande omfattning. För Sveriges del innebär förslaget att åtagandet inom NAB ökar med 2,5 miljarder SDR till 4,5 miljarder SDR (motsvarande 58 miljarder kronor) medan Sveriges bilaterala kredit till IMF minskar med 4,2 miljarder SDR till 3,2 miljarder SDR (motsvarande 41,3 miljarder kronor). Sammantaget innebär det att Sveriges åtagande gentemot IMF minskar med 1,7 miljarder SDR, eftersom Sverige har haft en större andel i de bilaterala lånen än i NAB.

Riksbanken föreslår i framställningen att riksdagen godkänner att Riksbanken ingår nya avtal med IMF i enlighet med IMF:s förslag.

IMF är enligt utskottet en mycket viktig internationell finansiell organisation, och det är avgörande för utvecklingen av den internationella ekonomin att IMF har tillgång till de resurser som krävs för att kunna hantera kriser i det internationella betalningssystemet.

Utskottet har ingen anledning att ifrågasätta IMF:s och Riksbankens bedömningar att det osäkra globala ekonomiska läget motiverar att IMF:s totala utlåningsresurser hålls kvar på nuvarande nivå och att IMF även i fortsättningen bör ha tillgång till krediter via NAB och bilaterala lån vid sidan av medlemsländernas insatskapital. Under det senaste halvåret har också medlemsländernas efterfrågan på lån från IMF ökat relativt kraftigt till följd av de ekonomiska effekterna av coronapandemin.

I samband med beredningen av Sveriges senaste bilaterala avtal med IMF (framst. 2016/17:RB3, bet. 2016/17:FiU28, rskr. 2016/17:173) ansåg utskottet att finansieringen av IMF:s utlåningsverksamhet via bilaterala låneavtal med medlemsländerna endast bör förekomma i begränsad omfattning och under begränsade perioder för att täcka tillfälliga eller oförutsedda behov. Merparten av IMF:s utlåning borde i stället i största möjliga utsträckning finansieras genom det permanenta medlemskapitalet, som också styr ländernas inflytande och röststyrka i organisationen.

Enligt utskottet är det därför bra att Sveriges utlåning via bilaterala avtal mer än halveras när det nya förslaget till finansiering är fullt genomfört. Utlåning via NAB är att föredra eftersom det är en något mer långsiktig finansieringsform och eftersom åtagandena i NAB i högre grad är fördelade i proportion till ländernas ägarkapital i IMF. Enligt utskottet hade det varit bättre om åtagandet i NAB hade ökat ännu mer och det bilaterala åtagandet minskat ytterligare men enligt Riksbanken fanns det inte tillräckligt stöd bland medlemsländerna för ett sådant beslut.

Sammantaget anser utskottet att riksdagen bör godkänna att Riksbanken ökar Sveriges åtagande i NAB till 4,5 miljarder SDR och förlänger Sveriges deltagande i NAB med ytterligare fem år fr.o.m. tidigast den 1 januari 2021.

Riksdagen bör även godkänna att Riksbanken ingår ett nytt bilateralt avtal med IMF om en kredit på 7,4 miljarder SDR som minskas till 3,2 miljarder SDR när förlängningen och utökningen av NAB träder i kraft.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Framställningen

Framställning 2019/20:RB6 Medgivande för Riksbanken att ge kredit till IMF:

1. Riksbanken utökar Sveriges åtaganden i Internationella valutafondens lånearrangemang NAB till 4,5 miljarder SDR (motsvarande ca 58 miljarder kronor) samt förlänger det arrangemanget med ytterligare fem år från och med tidigast den 1 januari 2021.
2. Riksbanken får dels ingå ett avtal med Internationella valutafonden om en kredit på 7,4 miljarder SDR (motsvarande ca 95,4 miljarder kronor), dels minska den krediten till 3,2 miljarder SDR (ca 41,3 miljarder kronor) vid ikraftträdandet av lånearrangemanget enligt punkt 1.