

Utrikesdepartementet
Enheten för global utveckling

103 39 Stockholm

Yttrande över Betänkandet SOU 2001:96 ”En rättvisare värld utan fattigdom”

Sammanfattning

Riksbankens allmänna bedömning är att betänkandet inte tillräckligt belyser de multilaterala organisationernas roll och hur den föreslagna svenska politiken ska samordnas dels med dessas verksamhet, dels i de valkretsar där Sverige ingår. Dessa frågor bör utredas ytterligare i den fortsatta beredningen. Specifikt önskar Riksbanken framföra följande:

a) I linje med slutsatserna vid Monterrey-konferensen är det mest effektivt att de internationella organisationerna koncentrerar sig på sitt respektive huvudområde samtidigt som samordningen dem emellan förbättras; *b)* Riksbanken avvisar tankar på att söka ändra IMF:s uppbyggnad; detta skulle med största sannolikhet minska resurserna för fondens utlåning; *c)* Delar av det internationella arbetet för finansiell stabilitet, nämligen det som avser norm- och regelskapande, hanteras mest effektivt av organisationer med begränsat medlemskap. Ett väl fungerande remissförfarande möjliggör god förankring bland länder världen över; *d)* Inrättas en ”koordineringsfunktion” i regeringskansliet, måste dess riktlinjer för en politik för global utveckling (PGU) hållas på en övergripande nivå vad avser IMF-frågor. Utan flexibilitet riskerar Sverige sitt inflytande på den nordisk-baltiska positionen i valutafondens exekutivstyrelse, *e)* Beträffande skuldlättnad borde det primära vara att få tillräcklig finansiering för *nuvarande* HIPC-initiativ samt *f)* Riksbanken utgår från att de nationella fattigdomsstrategier som nämns i betänkandet avser ”Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs)”.

1. Bakgrund

För Riksbanken är det angeläget att kommentera de avsnitt i kommitténs betänkande som rör relationen mellan den föreslagna svenska politiken för global utveckling och Internationella valutafondens (IMFs) verksamhet. Den främsta orsaken till detta är att Riksbanken är kontaktorgan i Sverige för IMF samt att Riksbanken tillsammans med Regeringen - i detta fall Finansdepartementet jämte UD i u-landsfrågor - utarbetar de svenska positionerna i IMF-frågor. (Dessa samordnas sedan med synpunkterna från övriga länder i den nordisk-baltiska valkretsen till en gemensam position i IMFs exekutivstyrelse).

2. Riksbankens synpunkter

2.1 Övergripande syn

Riksbanken anser att betänkandet inte tillräckligt belyser de multilaterala organisationernas roll och hur den föreslagna svenska politiken ska samordnas dels med dessas verksamhet, dels i de valkretsar där Sverige ingår. En sådan samordning är av vikt både för mottagarländerna för svenskt bistånd och för Sverige. Enligt Riksbankens mening bör dessa frågor utredas ytterligare i den fortsatta beredningen av ärendet.

2.2 En förbättrad samordning mellan de internationella organisationerna

Enligt kommittén har de multilaterala organisationerna inte kapacitet att ensamma hantera de globala utmaningarna (sidorna 23; 296-97; 300-302). Vidare sägs att Carlsson-Ramphal-kommissionens rapport (sidan 299) kan vara en utgångspunkt för en diskussion om de globala ödesfrågorna; ett framträdande förslag däri är inrättandet av ett rådgivande "ekonomiskt säkerhetsråd".

Riksbanken vill erinra om att en av slutsatserna vid Monterrey-konferensen var att man skulle söka förbättra samarbetet mellan *nuvarande* internationella organisationer. Riksbanken stöder denna tanke. Förvisso krävs – som kommittén skriver - ett integrerat synsätt i dagens globala värld. För att uppnå detta är det dock mer effektivt om de internationella organisationerna koncentrerar sig på sitt respektive huvudområde samtidigt som de bygger in samarbetet med andra organisationer i planeringen av sin verksamhet.

Riksbanken avvisar tankar på att söka ändra IMFs uppbyggnad (sidan 251; 300). Valutafonden är uppbyggd som en ekonomisk förening enligt principen att varje medlemsland bidrar till fondens resurser i enlighet med sin ekonomiska styrka och erhåller en rösträtt baserad härpå. Valutafondens ordinarie utlåning baseras på medlemmarnas valutareserver, för vilka vanligen finns hårda krav på säker placering. En ändring av valutafondens uppbyggnad så att kreditorlänternas inflytande över användningen av resurserna skulle urholkas, skulle med största sannolikhet innebära en kraftigt minskad vilja hos kreditorerna i fonden, d.v.s. främst industristaterna, att bidra till denna utlåning.

Även om fondens *mjuka* utlåning finansieras på ett särskilt sätt - framför allt via bilaterala bidrag över statsbudgeten - torde även denna utlåning påverkas negativt om bidragsgivarnas inflytande över medlen minskar. Att söka ändra valutafondens uppbyggnad, så att kreditorländernas inflytande över de medel de ställer till förfogande skulle minska, skulle därför få negativa effekter för utlånarna. Även valutafondens roll för att främja finansiell stabilitet skulle påverkas negativt.

2.3 Internationell finansiell stabilitet och väl fungerande internationella finansmarknader

I betänkandet framförs att fria kapitalmarknader kan leda till kraftigare och mer frekventa ekonomiska svängningar (sidan 46). Riksbankens bedömning är att avreglerade finansiella marknader och ekonomisk öppenhet inte behöver öka risken för stora konjunktursvängningar, eftersom internationella lån kan överbrygga tillfälliga nedgångar. Länder i tillfälliga ekonomiska svårigheter kan sålunda nå extern balans med mindre makroekonomiska åtstramningar än vad som annars varit nödvändigt. Öppenhet för internationella kapitalrörelser hotar normalt inte den makroekonomiska stabiliteten, förutsatt att liberaliseringen genomförs gradvis och med nödvändig omreglering och skärpning av den finansiella tillsynen.

Kommittén pekar också på de ökade risker för bank- och valutakriser som globaliseringen kan medföra (sidan 122). Riksbanken instämmer i att det finns sådana risker, men anser att dessa normalt kan motverkas genom att länderna för en politik inriktad på makroekonomisk stabilitet och genomför reformer i sina finansiella system. En viktig del i detta är tillämpning av de normer och standards som utvecklats under senare år i det internationella samfundets regi. Det finns också tecken på att de finansiella marknaderna har blivit mer robusta på senare år, bland annat på grund av förbättrad riskhantering och bättre genomlysning. Marknaderna har visat sig kunna stå emot såväl terrorattacker mot USA, finanskrisen i Argentina, Enrons betalningsinställelse som den spruckna IT-bubblan.

Riksbanken delar kommitténs uppfattning avseende en skatt på internationella valutatransaktioner, den så kallade Tobinskatten (sidorna 123-124). En sådan skatt är sannolikt inte ett effektivt medel för att åstadkomma målet ökad finansiell stabilitet och skulle dessutom ha negativa konsekvenser för finansmarknadernas funktionssätt. Som nämnts ovan, finns det andra åtgärder, som på ett bättre sätt kan stärka den finansiella stabiliteten utan att fördelarna med en väl fungerande valutamarknad försvinner. Det är önskvärt med ett fortsatt aktivt internationellt arbete för att ta fram ytterligare åtgärder för att stärka de globala finansmarknadernas funktionssätt. Inom ramen för Bank for International Settlements (BIS) och IMF bedrivs ett arbete med denna inriktning.

Vad gäller vikten av demokratiskt inflytande i arbetet för internationell finansiell stabilitet (sidan 124) anser Riksbanken att vinsterna av ett brett deltagande

måste vägas mot de negativa konsekvenserna för arbetets effektivitet. Organisationer med begränsat medlemskap, till exempel Baselkommittén för banktillsyn ger icke-medlemsländer möjlighet att påverka gruppens förslag och har därmed kunnat kombinera en effektiv arbetsprocedur med en god förankring bland de länder som berörs. En viktig förklaring till att arbetet i t.ex. Basel har fungerat väl är att den direkta representationen varit begränsad till en mindre krets länder, med väl utvecklade finansiella system, som relativt snabbt kunnat utarbeta förslag som sedan diskuterats och remitterats i breda kretsar av länder världen över.

2.4 Väl fungerande samordning mellan en ev. ”samordningsfunktion” och den nordisk-baltiska IMF-koordineringen

Kommittén föreslår att en ”koordineringsfunktion för en svensk politik för global utveckling (PGU)” inrättas i regeringskansliet (sidorna 22; 282; 299). Den föreslås bl.a. ta initiativ till interdepartementala arbetsgrupper. Enligt betänkandet krävs för en väl sammanhängande politik inte endast samråd inom regeringskansliet utan också med andra berörda aktörer (sidan 282). För Riksbanken är här två aspekter av stor vikt:

Riksbanken måste ha samma möjlighet som idag att i samråd med Regeringen, d.v.s. i detta fall Finansdepartementet samt i u-landsfrågor även UD, utarbeta de svenska positionerna i IMF-frågor (som sedan arbetas in i den gemensamma positionen för valkretsen). Detta innebär att en lika snabb och väl fungerande rutin som idag måste utarbetas i de fall då IMF-frågor involveras i den föreslagna samordningsfunktionen. Detta gäller också då gemensamma EU-positioner ska utarbetas i vissa IMF-frågor.

Vidare måste denna funktion – då den enligt betänkandets förslag fastställer riktlinjer för PGU - beakta att Sverige i IMF (och i Världsbanken jämte de regionala utvecklingsbankerna) företräds av en *valkretsgemensam* exekutivdirektör. De åsikter som denne företräder blir av naturliga skäl resultatet av en kompromiss i valkretsen. För att kunna ha ett inflytande i förhandlingarna i valkretsen måste flexibilitet finnas. Exekutivdirektören måste ha en möjlighet att kompromissa med andra medlemmar av exekutivstyrelsen. Ovannämnda riktlinjer får därför inte vara snäva utan måste hålla sig på en övergripande nivå.

2.5 Fullföljande av HIPC-initiativet

I betänkandet förespråkas att Sverige ska verka för ”snabbare och mer kraftfulla internationella skuldavskrivningar” för de fattigaste och mest skuldtyngda länderna (bl.a. sidan 249, punkt 7.1.1). Riksbanken vill erinra om följande:

HIPC-initiativet ger numera även möjlighet till s.k. ”additionellt stöd”, om exogena faktorer medför att ett land inte uppnår en hållbar skuldsituation (enligt initiativets definition). För att finansiera detta krävs dock ytterligare tillskott av medel från medlemsländerna. I IMF:s fall räknar man visserligen med att kunna finansiera sin del av detta ”additionella stöd” med nu tillgängliga resurser; det

skulle då ske på bekostnad av utlåning från den mjuka lånefaciliteten "PRGF (Poverty and Growth Facility)". Enligt Riksbanken borde det primära därför vara att få tillräcklig finansiering för *nuvarande* HIPC-initiativ.

En annan komplikation är att en mer kraftfull eller total skuldavskrivning för HIPC-länderna sannolikt skulle finansieras genom en minskning av de rikare ländernas bilaterala bistånd. Det finns därför också anledning att erinra om att det stora flertalet av de fattiga i u-länderna lever i icke-HIPC-länder, vilka vid en mer omfattande skuldavskrivning således skulle riskera att få ett minskat stöd. Det är också viktigt att erinra om att enbart skuldlättnad inte leder till utveckling. Här för krävs också reformer i mottagarländerna (som ju krävs i HIPC-initiativet).

2.6 Relationen mellan nationella fattigdomsstrategier och existerande "PRSPs"

Betänkandet beskriver vikten av att u-länderna – med stöd bilateralt och multilateralt - utarbetar nationella fattigdomsstrategier som bas för utvecklingen (bl. a. sidorna 16-17; 236, 287). Samtidigt nämns positivt men mycket kortfattat de existerande fattigdomsstrategierna, "Poverty Reduction Strategy Papers, PRSPs", som utarbetas av fattigare u-länder (inkl. HIPC-länder) med stöd av Världsbanken och IMF. För närvarande finns "PRSPs" i ca 60 länder. Det framgår inte helt klart av betänkandet om kommittén med fattigdomsstrategier menar "PRSPs".

För Riksbanken framstår det som naturligt att "PRSPs" utgör de ovannämnda nationella fattigdomsstrategierna. Sverige stöder ju idén med "PRSPs".

På direktionens vägnar

Lars Heikensten

Kerstin Alm

I beslutet har deltagit Lars Heikensten, (ordförande), Eva Srejber, Villy Bergström, Lars Nyberg och Kristina Persson. Föredragande har varit Margareta Forselius.