

Regeringens skrivelse

2009/10:153



Redovisning av verksamheten i Internationella valutafonden, Världsbanken och de regionala utvecklingsbankerna under 2008–09

Skr.
2009/10:153

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 11 mars 2010

Fredrik Reinfeldt

Anders Borg
(Finansdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redogörs för verksamheten inom Internationella valutafonden, Världsbanken och de regionala utvecklingsbankerna under 2008–09. Tyngdpunkten läggs vid de ställningstaganden regeringen har gjort i de policyfrågor som präglat såväl styrelsearbetet som institutionernas verksamhet.

Inledningsvis behandlas institutionernas övergripande roll, hur den finansiella och ekonomiska krisen har påverkat olika grupper av länder samt hur institutionerna på ett övergripande plan har hanterat krisens utmaningar inom ramen för sina respektive mandat.

Därefter redovisas arbetet med en rad centrala policyfrågor i institutionerna. De frågor som tas upp är institutionernas roll som övervakare av den globala ekonomin och enskilda länders ekonomiska politik, förändringar i institutionernas utlåningsramverk, resursförstärkning, styrnings- och inflytandefrågor, miljö och klimat samt resultatstyrning.

Avslutningsvis redogörs för den förväntade inriktningen av institutionernas verksamhet under de närmaste åren.

1	Inledning.....	3
1.1	Riksdagens tillkännagivande.....	3
1.2	Övergripande prioriteringar	3
2	De internationella finansiella institutionernas roll och den finansiella och ekonomiska krisen.....	4
2.1	De internationella finansiella institutionernas övergripande roll.....	4
2.2	Den finansiella och ekonomiska krisen.....	5
2.3	Regeringens prioriteringar	6
3	Övervakning av den globala ekonomin och enskilda länders ekonomiska politik	7
3.1	IMF:s översyn av Sveriges ekonomi.....	8
3.2	Regeringens prioriteringar	8
4	Förändringar i institutionernas låneramverk.....	9
4.1	Icke-koncessionell utlåning.....	10
4.2	Koncessionella bidrag och utlåning	11
4.3	Regeringens prioriteringar	12
5	Resursförstärkning av institutionerna	13
5.1	Regeringens prioriteringar	14
6	Styrnings- och inflytandefrågor	15
6.1	Regeringens prioriteringar	16
7	Miljö och klimat	17
7.1	Regeringens prioriteringar	19
8	Viktiga framtida frågor i institutionerna	20
8.1	Regeringens prioriteringar	20
	Bilaga Beskrivning av de internationella finansiella institutionerna ..	22
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 11 mars 2010.....	28

1.1 Riksdagens tillkännagivande

Riksdagen har beslutat (bet. 2003/04:UU3, rskr. 2003/04:112) att regeringen, med regelbundna intervall, i en särskild skrivelse ska redovisa hur arbetet inom Internationella valutafonden (IMF), Världsbanken och de regionala utvecklingsbankerna Asiatiska utvecklingsbanken (AsDB), Afrikanska utvecklingsbanken (AfDB), Interamerikanska utvecklingsbanken (IDB) och Europeiska utvecklingsbanken (EBRD) har bedrivits samt regeringens prioriteringar i arbetet med dessa institutioner. I januari 2005 redovisade regeringen i en särskild skrivelse verksamheten i de aktuella institutionerna under verksamhetsåret 2003/04 (skr. 2004/05:54).

Sedan dess har regeringen redovisat frågorna i flera olika sammanhang. Exempelvis har riksdagen kontinuerligt informerats inför IMF:s och Världsbankens års- och vårmöten och regeringen har överlämnat en skrivelse om biståndets resultat (skr. 2008/09:189). Under 2010 kommer ytterligare en skrivelse om biståndets resultat att överlämnas. Sammantaget innebär detta att denna skrivelse inte kommer vara en komplett redovisning av de internationella finansiella institutionernas verksamhet.

Den period som redovisas är 2008–09. Under denna period har den finansiella och ekonomiska krisen präglat såväl världsekonomin som de internationella finansiella institutionernas verksamhet. Detta innebär att skrivelsen även behandlar krisen och dess effekter. I enlighet med detta inleds skrivelsen med ett avsnitt om krisen och institutionernas olika roller i hanteringen av denna.

Valet av period innebär att hela perioden från överlämnandet av förra skrivelsen om verksamheten i de internationella finansiella institutionernas inte täcks av förevarande skrivelse. Detta är motiverat dels eftersom frågorna numera redovisas i flera olika sammanhang, dels eftersom perioden fram till 2008 delvis är inaktuell då krisen inneburit stora förändringar. Den här skrivelsen blir därmed en uppdatering av verksamheten i institutionerna och regeringens prioriteringar.

Skrivelsen är uppdelad i tematiska områden. Dessa är valda med utgångspunkt i centrala policyfrågor och processer som har präglat institutionernas verksamhet under redovisningsperioden. Frågornas utveckling i institutionerna och regeringens ståndpunkter redovisas.

Riksbanken och Sida har getts möjlighet att lämna synpunkter under utarbetandet av skrivelsen.

1.2 Övergripande prioriteringar

Sveriges prioriteringar i institutionernas löpande arbete baseras på den politik som slagits fast av riksdagen mot bakgrund av propositionen Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling (prop. 2002/03:122, bet. 2003/04:UU3). Därutöver finns regeringens prioriteringar redovisade i skrivelsen Sveriges politik för global utveckling (skr. 2007/08:89), regeringens Strategi för multilateralt

utvecklingssamarbete och i Policy för ekonomisk tillväxt inom svenskt utvecklingssamarbete 2010–2014 (UF2010/6949/UP). Övriga övergripande prioriteringar som regeringen driver är bland annat makroekonomisk och finansiell stabilitet, ekonomisk tillväxt och hållbar utveckling samt institutionell effektivitet.

Regeringen har för innevarande mandatperiod tre tematiska prioriteringar för utvecklingssamarbetet: miljö och klimat, mänskliga rättigheter och demokrati samt jämställdhet. Därtill prioriteras stärkt resultatstyrning och biståndseffektivitet.

Regeringen har för avsikt att under 2010 fatta beslut om organisationsstrategier som ytterligare specificerar prioriteringar och fastställer mål för Sveriges samarbete med Världsbanken och AfDB.

2 De internationella finansiella institutionernas roll och den finansiella och ekonomiska krisen

2.1 De internationella finansiella institutionernas övergripande roll

De internationella finansiella institutionerna fyller en grundläggande funktion i det internationella samarbetet. Kärnan i deras verksamhet är förmånliga lån och bidrag till sina medlemsländer. För utvecklingsländer fyller institutionerna en viktig roll i övergången från att vara biståndsmottagare till att kunna söka lån på de finansiella marknaderna. I institutionernas mandat ingår även att övervaka den globala ekonomin. Sammanfattningsvis har de stor betydelse för att främja ekonomisk tillväxt, global ekonomisk och finansiell stabilitet samt bekämpa fattigdom.

Verksamheten varierar från ekonomisk rådgivning och jämställdhetsfrågor till finansiering av jordbruksutveckling och stora infrastrukturprojekt. Genom sin bredd har de internationella finansiella institutionerna en överblick som få andra institutioner. För att sätta omfattningen av deras verksamhet i perspektiv kan nämnas att institutionerna under 2008 respektive 2009 godkände lån, garantier och bidrag om 117 respektive 232 miljarder US-dollar, något som kan jämföras med världens totala bistånd som 2008 uppgick till 119,8 miljarder US-dollar.

Även om de internationella finansiella institutionerna tillsammans har en tydlig roll i det internationella samarbetet skiljer sig mandatet åt mellan institutionerna. Till exempel är IMF:s och Världsbankens verksamhet global medan de regionala utvecklingsbankerna arbetar inom olika geografiska områden.

Efter flera års stark global ekonomisk utveckling utbröt den finansiella och ekonomiska krisen under hösten 2008. Krisen som uppstod i USA var startskottet för en händelseutveckling som haft långtgående effekter i det globala finansiella och ekonomiska systemet. Bland annat drabbades den globala ekonomiska aktiviteten och världshandeln av de kraftigaste minskningarna sedan andra världskriget.

Generellt sett har höginkomstländer¹ drabbats både tidigt och hårt av krisens effekter. Detta är delvis ett utslag av att många av de finansinstitut som själva bidragit till att orsaka krisen har starkt fäste i dessa länder, men också av att länderna präglas av en hög finansiell och ekonomisk integration.

Två av de europeiska länder som drabbats hårdast, Island och Lettland, är medlemmar i Sveriges valkretsar i IMF och Världsbanken. Båda dessa länder har tvingats vända sig till bland annat IMF och sina nordiska grannländer för att försäkra sig om tillräckliga externa resurser. Sverige bidrar med lån på 495 miljoner euro till Island i ett finansieringspaket som omfattar totalt ca 5 miljarder US-dollar för att täcka det externa finansieringsbehovet och stödja genomförandet av Islands ekonomiska reformprogram i samarbete med IMF. De sammanlagda nordiska lånen uppgår till 1,775 miljarder euro och en första utbetalning av de nordiska lånen på totalt 300 miljoner euro (Sveriges andel var 84 miljoner euro) genomfördes i slutet av december 2009. När det gäller Lettland bidrar Sverige med 720 miljoner euro i ett finansieringspaket som omfattar totalt 7,5 miljarder euro. De sammanlagda nordiska lånen uppgår till 1,9 miljarder euro. Sveriges lån kommer att betalas ut under 2010 och 2011. För att komma tillrätta med krisen har Lettland utformat ett ekonomiskpolitiskt program i samråd med EU och IMF. Sverige har spelat en aktiv roll i diskussionerna om programmet. Även flera länder i Central- och Östeuropa, till exempel Ungern, Ukraina, Vitryssland och Rumänien har drabbats särskilt hårt av krisen, med lån från bland annat IMF, Världsbanken och Europeiska unionen som följd.

Medel- och låginkomstländer har generellt drabbats senare av krisens effekter och inte i lika hög omfattning som höginkomstländer. Detta har till stor del att göra med deras lägre grad av integration i den globala ekonomin. Många medel- och låginkomstländer har dock ändå påverkats kraftigt av den finansiella och ekonomiska krisen, och därtill ofta haft ett sämre utgångsläge. Samtidigt är flera medel- och låginkomstländer betydligt känsligare för ekonomiska fluktuationer, inte minst eftersom de i regel har små offentliga sektorer med begränsade sociala skyddssystem. Dessa länder har bland annat påverkats genom minskad export, minskade direktinvesteringar och minskade transaktioner från personer som skickar pengar till sina ursprungsländer (remitteringar).

¹ Skrivelsen utgår från Världsbankens klassificering av medlemsländer. Enligt definitionen hade låginkomstländer 2008 BNI per capita under 975 US-dollar, medelinkomstländer 976–11 905 US-dollar och höginkomstländer 11 906 US-dollar eller mer. Världsbanken skiljer på undre (976–3 855 US-dollar) och övre medelinkomstländer (3 856–11 905 US-dollar). I skrivelsen görs ingen sådan uppdelning.

Världsbanken beräknar att låginkomstländerna 2009 drabbades av minskad export om 5–10 %, minskade direktinvesteringarna om knappt 40 % och minskade remitteringar om 5–10 %. Ett ofta bristfälligt statistiskt underlag har försvårat bedömningen av krisens effekter och behovens omfattning. Världsbanken beräknar att 43 låginkomstländer drabbats hårt av krisen med följderna att stora budgetunderskott uppstått i deras ekonomier. Hårdast har krisen slagit mot de fattiga länder som redan drabbats av höga priser på energi och livsmedel.

Den finansiella och ekonomiska krisen har också inneburit ett starkt uppsving för G20² som politisk aktör i globala ekonomiska frågor. Gruppens möten har haft en påtaglig påverkan på den världsekonomiska dagordningen, inklusive frågor som behandlar de internationella finansiella institutionernas arbete.

Till följd av krisen har institutionernas medlemsländer krävt att institutionerna snabbt ska anpassa sig efter rådande förutsättningar och bidra till att minska krisens negativa effekter. Störst förändring har sannolikt IMF genomgått. Från att före den finansiella krisen ha varit en delvis ifrågasatt institution, med låg efterfrågan på dess resurser från medlemsländerna, betraktas i dag IMF:s roll i det globala samarbetet som central. IMF har exempelvis reviderat sina lånevillkor, fått kraftigt ökade resurser och förändrat sina prioriteringar för övervakning av den globala ekonomin. IMF har dessutom tilldelat sina medlemsländer så kallade särskilda dragningsrätter (Special Drawing Rights) till ett totalt värde om ca 318 miljarder US-dollar. Dragningsrätterna har fördelats till medlemsländerna i förhållande till deras ägarandel i IMF och innebär att ländernas valutareserver ökar. Tilldelningen av dragningsrätter tillför det globala systemet likviditet genom att medlemsländerna kan växla dem till likvida medel mot en låg ränta.

Såväl Världsbanken som de regionala utvecklingsbankerna har till följd av krisen upplevt en stor ökad efterfrågan på lån från medel- och låginkomstländer. Utvecklingsbankerna har agerat kontracykliskt genom att kraftigt öka sin utlåningsvolym.

Som en följd av den finansiella och ekonomiska krisen har institutionernas betydelse i det globala finansiella systemet ökat. Lån och gåvomedel från de internationella finansiella institutionerna har i viss mån fått ersätta uteblivna privata kapitalflöden till såväl medel- som låginkomstländer. Efterfrågan på institutionernas resurser väntas kvarstå på en hög nivå under de närmaste åren.

2.3 Regeringens prioriteringar

Regeringen anser att de internationella finansiella institutionerna fyller en grundläggande roll i det globala samarbetet. Detta har tydliggjorts i och med den finansiella och ekonomiska krisen. Institutionerna har generellt sett hanterat krisens stora utmaningar på ett gott sätt. De har

² De permanenta medlemmarna i G20 är Argentina, Australien, Brasilien, Frankrike, Förenta staterna, Indien, Indonesien, Italien, Japan, Kanada, Kina, Mexiko, Ryssland, Saudiarabien, Storbritannien, Sydafrika, Sydkorea, Turkiet och Tyskland.

visat prov på en betydande anpassningsförmåga inom ramen för sina respektive mandat. Anpassningsförmåga är en viktig egenskap i den föränderliga världsekonomin. Sverige har målmedvetet drivit, och driver fortsatt, att institutionerna ska ha tillräcklig kapacitet för att kunna hantera nya utmaningar. Det är samtidigt viktigt att verksamheten utvecklas med beaktande av komparativa fördelar och i enlighet med institutionernas mandat. Regeringen verkar för en tydlig rollfördelning institutionerna emellan för att främja ett effektivt utnyttjande av resurser.

En stor del av den anpassning som de internationella finansiella institutionerna har gjort för att möta den finansiella och ekonomiska krisen har drivits av G20. Regeringen välkomnar resultatet av flera av de frågor G20 drivit, men understryker samtidigt att frågor som berör de internationella finansiella institutionerna ska diskuteras på ett substantiellt sätt och beslutas i institutionernas respektive styrorgan. Detta är viktigt ur ett representationsperspektiv, eftersom i princip alla världens länder, direkt eller indirekt, är representerade i institutionernas styrelser, vilket inte är fallet i G20.

Insatserna i Island och Lettland är en viktig del av det arbete institutionerna genomfört i vår region. Genom internationellt samarbete kan effekterna av den finansiella krisen i Sveriges närområde mildras och spridning av en finansiell kris i en stat till andra stater kan motverkas.

3 Övervakning av den globala ekonomin och enskilda länders ekonomiska politik

Internationella valutafondens övervakning av den globala ekonomin och enskilda medlemsländers ekonomiska politik är central för att främja den globala ekonomiska och finansiella stabiliteten. Arbetet sker genom övervakning både på det ekonomiska och det finansiella området varvid sårbarheter identifieras och rekommendationer ges om ekonomisk politik. IMF:s övervakning av enskilda länder rapporteras genom regelbundna så kallade Artikel IV-rapporter och mindre frekventa *Financial Sector Assessment Program*-rapporter. De senare tas, vid utvärderingar av tillväxt- och utvecklingsländer, fram tillsammans med Världsbanken. Den globala övervakningen fokuserar på trender i den globala ekonomin och de globala finansmarknaderna och presenteras i IMF:s rapporter *World Economic Outlook* och *Global Financial Stability Report*, som publiceras halvårsvis. Även Världsbankens *World Development Report*, vilken utkommer en gång per år och fokuserar på utvecklingspolitik, är en viktig publikation i sammanhanget.

IMF genomför regelbundet översyn av sin övervakning, något som senast gjordes hösten 2008. Vid styrelsediskussionen om 2008 års översyn noterades att IMF:s övervakningsarbete har förbättrats under de senaste åren, bland annat med ett tydligare multilateralt perspektiv och ökat fokus på övervakning av den finansiella sektorn.

Vidare betonades vikten av att förstärka övervakningen av den finansiella sektorn och dess kopplingar till den reala ekonomin. Frågan har fått ökad aktualitet i och med den finansiella och ekonomiska krisen.

I och med denna fördes kritik fram att IMF:s övervakning är otillräcklig och att särskilt övervakning av den finansiella sektorn bör stärkas så att IMF:s förmåga och verktyg för att förebygga och förhindra finansiella kriser förbättras. Sedan dess har IMF, tillsammans med Financial Stability Board (FSB)³, utvecklat en metod för att uppmärksamma systemriskerna på global nivå på ett tidigt stadium. Metoden (s.k. Early Warning Exercise) lyfter fram risker med låg sannolikhet att inträffa, men där kostnaderna skulle bli stora om så sker, och föreslår åtgärder för att undvika eller mildra dessa risker. Det förs i dag även en diskussion om hur IMF:s roll som övervakare av den finansiella sektorn ska kunna stärkas, bland annat vad gäller övervakningen av finansiella flöden. I praktiken är IMF aktiv på området, men diskussioner förs om att utöka verksamheten och att formalisera arbetet genom en breddning av IMF:s formella mandat.

I september 2009 reviderade IMF sina prioriteringar för övervakningsarbetet. I prioriteringarna ingår nu övervakning av de samordnade strategier som planeras för att dra tillbaka de extraordinära stimulansåtgärder som satts in under krisen. På begäran från G20 kommer IMF och Världsbanken också att göra en analys av G20-ländernas ekonomiska politik.

3.1 IMF:s översyn av Sveriges ekonomi

IMF:s senaste översyn av den svenska ekonomin slutfördes sommaren 2009. I rapporten och i styrelsediskussionen noterades att Sverige har drabbats hårt av konjunktur nedgången men att väl avvägda stabilitetsåtgärder hjälpt till att minska de negativa effekterna av krisen. IMF förde fram att den strikta budgetdisciplinen bör bibehållas. Institutionen påpekade att de etablerade indikatorerna för att utvärdera uppfyllelse av överskottsmålet blir svårare att tolka vid den rådande konjunktur nedgången. Med anledning av detta menade IMF att det är viktigt att fortsätta respektera utgiftstaket och förtydliga hur det bestäms.

3.2 Regeringens prioriteringar

Det är angeläget att IMF har en helhetssyn för att i god tid kunna upptäcka risker i det globala ekonomiska och finansiella systemet. Det är också viktigt att den bilaterala övervakningen håller hög kvalitet samtidigt som den anpassas till medlemsländernas specifika problem och sammanhang. Särskilt fokus bör läggas på att öka övervakningen av den finansiella sektorn och att bättre integrera denna i övrig övervakning. Även den regionala övervakningen behöver utvecklas för att bättre identifiera gränsöverskridande effekter.

Regeringen verkar för ökad transparens och öppenhet inom IMF. Sverige driver exempelvis att det bör vara obligatoriskt att publicera alla

³ FSB:s syfte är att främja internationell finansiell stabilitet genom att utveckla regelverk och standarder för finansmarknader. Institutionen kontrollerar också enskilda länders efterlevnad av dessa regler och standarder.

landrapporter och att uppföljningen av IMF:s policyrekommendationer bör förbättras. Detta är viktigt för att IMF:s övervakning ska få större effekt. Skr. 2009/10:153

Regeringen har i huvudsak ställt sig bakom IMF:s bedömningar av den globala ekonomiska situationen, inklusive dess rekommendationer för olika regioner och länder. Regeringen delar också i många avseenden IMF:s syn på Sveriges ekonomi, särskilt vad gäller att bibehålla en strikt budgetdisciplin och att stärka den finansiella sektorn. Vad gäller utgiftstaket anser regeringen att det har fungerat väl. Regeringen delar IMF:s uppfattning att det kan förtydligas hur utgiftstaket bestäms. Frågan är en del av den pågående översynen i Regeringskansliet av det finanspolitiska ramverket.

4 Förändringar i institutionernas låneramverk

Under åren före den ekonomiska och finansiella krisen präglades det globala finansiella systemet av överskottslikviditet. Detta ledde, särskilt i medelinkomstländerna, till ett ifrågasättande av de internationella finansiella institutionernas mervärde. Den finansiella och ekonomiska krisen, och den därmed ökade efterfrågan på institutionernas resurser, innebär att diskussionen i stället har kommit att präglas av huruvida institutionerna har tillräckliga resurser.

För att motverka krisens negativa effekter i sina medlemsländer intog de multilaterala utvecklingsbankerna en kontracyklisk roll. Detta innebar att utlåningen ökade kraftigt och i flera fall översteg den långsiktigt hållbara utlåningsnivån. I vissa fall mer än fördubblades utlåningen under 2008 och 2009. Världsbanken utökade sin utlåning till 54 miljarder US-dollar 2009, vilket är en ökning med ca 60 % jämfört med året innan. För Världsbanken är generellt budgetstöd den typ av lån som ökat mest under krisen, främst då det varit ett effektivt instrument för att bekämpa krisens effekter genom att tillföra betydande resurser direkt till statsbudgeten. Under 2009 expanderade de regionala utvecklingsbankerna sin långivning: AfDB mer än fördubblade sin långivning, från 5,4 miljarder US-dollar till ca 12,3 miljarder US-dollar; IDB ökade sin utlåning från 11,2 miljarder US-dollar till 15,5 miljarder US-dollar; AsDB ökade sin utlåning från 11,3 till 18,8 miljarder US-dollar; EBRD:s utlåning ökade med ca 60 % från 7,3 miljarder US-dollar 2008 till 11,4 miljarder US-dollar 2009. En stor del av utvecklingsbankernas utlåningsökning möjliggjordes genom tidigareläggning av redan planerade utbetalningar av gåvor och lån från fonderna. Helt nya resurser har hittills tillförts bankerna i betydligt mindre omfattning.

Institutionerna har även genomfört förändringar i de interna regelverken som möjliggjort en effektivare användning av existerande kapital.

De internationella finansiella institutionernas låneramverk är uppdelade i koncessionell och icke-koncessionell utlåning. Den koncessionella utlåningen är helt eller delvis finansierad av biståndsmedel och erbjuds huvudsakligen låginkomstländer. Den icke-koncessionella utlåningen sker i stället på marknadsmässiga villkor och

ges i regel till medel- och höginkomstländer. Även den icke-koncessionella utlåningen innebär dock att låntagarländerna erhåller lägre räntor än de skulle ha erhållit på den privata marknaden. Eftersom den koncessionella och icke-koncessionella utlåningen har olika utlånings- och finansieringsvillkor behandlas de här var för sig.

4.1 Icke-koncessionell utlåning

Som en följd av problemen på finansmarknaderna drabbade krisen generellt hög- och medelinkomstländer först. Efterfrågan på finansiering följde delvis nya mönster där rikare länder framför allt behövde garantier snarare än lån. IMF genomförde våren 2009 en omfattande översyn av sitt icke-koncessionella låneramverk. En av de främsta förändringarna var introduktionen av ett nytt instrument, s.k. FCL (Flexible Credit Line). Genom FCL tillhandahåller IMF garantier om finansiering till länder som av IMF bedöms föra en god ekonomisk politik utan de makroekonomiska policykrav IMF regelmässigt ställer på låntagarländer. I december 2009 hade Mexiko, Colombia och Polen FCL-program, vilka sammanlagt stod för ca 70 % av IMF:s totala godkända lån och garantier. Översynen av IMF:s icke-koncessionella låneramverk innebar också att låneinstrument som det inte funnits efterfrågan på, eller som ansågs överlappa andra låneinstrument, avskaffades. Dessutom höjdes lånetaken, vissa låns löptider förlängdes och policykraven lättades. IMF:s icke-koncessionella utlåning och garantier ökade under 2009 till 117,8 miljarder US-dollar från 2008 års nivå om 47,1 miljarder US-dollar.

Världsbankens fokus på medelinkomstländerna har ökat sedan finanskrisen bröt ut. Detta märks inte minst genom den ökade utlåningen från Internationella återuppbyggnads- och utvecklingsbanken (IBRD), Världsbankens icke-koncessionella utlåningsfönster, främst till Latinamerika samt Östeuropa och dess närområden. Totalt ökade IBRD:s utlåning till 39,7 miljarder US-dollar under 2009 från 22,6 miljarder US-dollar 2008.

Delvis som följd av en kapitalhöjning kunde AsDB under 2009 öka sin utlåning med 3 miljarder US-dollar till länder i akut behov av extern finansiering genom ett nytt icke-koncessionellt instrument (Countercyclical Support Facility). AfDB inrättade ett liknande instrument (Emergency Lending Facility) om 1,5 miljarder US-dollar. Efterfrågan på resurser från detta instrument har dock inte varit särskilt hög på grund av en högre lånekostnad. Också IDB har inrättat ett liknande instrument (Liquidity Program for Growth and Sustainability) om totalt 3 miljarder US-dollar, som under 2009 möjliggjorde åtaganden om 1,1 miljard US-dollar.

EBRD:s verksamhet är främst icke-koncessionell. Bankens verksamhet ska enligt dess regelverk vara additionell, något som innebär att den inriktas på relativt höga risknivåer som kommersiella aktörer inte accepterar. Detta har varit särskilt tydligt under krisen då ett stort antal projekt genomförts på risknivåer som banken normalt inte skulle acceptera. Under krisen har EBRD åter ökat verksamheten i Central-europa och Baltikum, regioner som banken tidigare var på väg att dra sig ur. Bankens krisåtgärder har varit av stor betydelse för att stabilisera

situationen i en rad länder såsom Ukraina, Ungern, Rumänien, Georgien, Serbien och Lettland. Skr. 2009/10:153

Utvecklingsbankerna inrättade dessutom särskilda instrument för att stödja bortfallet av finansiering av global och regional handel. AsDB och AfDB avsatte snabbt 1 miljard US-dollar vardera för ökad handelsfinansiering och AfDB bidrog med ca 750 miljoner US-dollar till Internationella finansieringsbolagets (IFC)⁴ s.k. Trade Finance Facility. I flera fall har utvecklingsbankerna dessutom ökat sin finansieringsandel av investeringar när inhemska och utländska privata finansörer dragit sig ur.

Sammanlagt tillhandahöll de internationella finansiella institutionerna icke-koncessionella lån och garantier om ca 100 miljarder US-dollar för 2008 och ca 209 miljarder US-dollar 2009.

4.2 Koncessionella bidrag och utlåning

Låginkomstländerna drabbades hårt av finanskrisen, men på grund av deras jämförelsevis låga grad av integration i världsekonomin skedde detta med en eftersläpning. Utvecklingsbankerna och IMF har genom sina fonder ett stort engagemang i låginkomstländer. Sveriges bidrag till dessa fonder överstiger i regel kraftigt Sveriges andel av den globala ekonomin. Sverige bidrar på detta sätt till att institutionerna kan mildra krisens effekter i låginkomstländerna.

Tack vare stora resurstillskott till utvecklingsbankernas koncessionella fonder före krisen har dessa haft god förmåga att agera kraftfullt. Dessa fonder kunde därför effektivt möta de stora behoven i låginkomstländerna genom att tidigarelägga utlåning och gåvobidrag som var planerade för senare år. Fondernas resurser är dock små i jämförelse med de privata kapitalflöden som de behövt ersätta. Sammanlagt tillhandahöll de internationella finansiella institutionerna koncessionella lån och bidrag om ca 18 miljarder US-dollar 2008 och ca 24 miljarder US-dollar 2009.

Utvecklingsbankernas långsiktiga engagemang, med både utlåning på koncessionella och icke-koncessionella villkor, samt deras omfattande erfarenhet och kunskaper, har inneburit att de haft en viktig rådgivande funktion till länder i kris. Framför allt de mest resurssvaga låginkomstländerna har haft stor nytta av utvecklingsbankernas rådgivning.

För att stödja de fattigaste länderna i krisen har Världsbankens koncessionella utlåningsfönster, Internationella utvecklingsfonden (IDA), etablerat ett låneinstrument för att tidigarelägga utbetalningar, gåvomedel och koncessionella lån. Instrumentet omfattar ca 2 miljarder US-dollar. Totalt ökade IDA sin utlåning till 14 miljarder US-dollar under 2009, vilket kan jämföras med 11,2 miljarder US-dollar under 2008. Andra åtgärder som utvecklingsbankerna vidtagit inbegriper en tidigarelagd förhandlingsrunda för ytterligare resurser till Afrikanska utvecklingsfonden.

⁴ IFC ingår i Världsbanksgruppen och finansierar privatsektorutveckling genom lån och rådgivning till privat sektor.

Även om EBRD har begränsad koncessionell verksamhet administrerar banken ett antal fonder som stödjer bland annat avveckling av kärnkraftverk, energieffektivisering och miljöåtgärder i regionen.

Efterfrågan på IMF:s koncessionella utlåning har ökat kraftigt till följd av krisen och utlåningen har, sett till historiska nivåer, nästintill fyrfaldigats under 2009 och uppgår nu till ca 8 miljarder US-dollar. Något som bidragit till den utökade utlåningen var att IMF:s styrelse i april 2009 beslutade om en fördubbling av lånetaken för det koncessionella låneramverket och en sänkning av lånekostnaderna. Dessa förändringar gjordes på temporär basis som ett svar på krisen, men permanentades i juli 2009 i samband med en mer övergripande översyn av IMF:s utlåning till låginkomstländer. Utöver redan nämnda förändringar etablerades ett nytt ramverk för utlåning till låginkomstländer, s.k. PRGT (Poverty Reduction and Growth Trust). Ramverket har tre låneinstrument som skiljer på om det betalningsbalansproblem som motiverar lånet är kort-, medel- eller långsiktigt. I förhållande till tidigare låneramverk är lånevillkoren mer enhetliga mellan de olika låneinstrumenten. Tidigare erbjöds låntagarländer i större uträkning olika lånevillkor beroende på vilket instrument de begärde lån från, något som uppfattats som godtyckligt.

Ytterligare en metod som användes för att utvidga tillgängligheten avseende resurser var att öka flexibiliteten i det så kallade skuldållbarhetsramverket. Ramverket begränsar utlåning till länder som riskerar att ta större lån än deras ekonomier klarar av. Världsbanken och IMF:s styrelser beslutade i augusti 2009 att, under vissa omständigheter, lätta på kraven för de låginkomstländer som analyseras under ramverket och på så sätt möjliggöra ökad utlåning till dessa länder.

4.3 Regeringens prioriteringar

Regeringen stödjer de internationella finansiella institutionernas agerande för att svara på sina medlemsländers kraftigt ökade behov till följd av krisen. Att institutionerna snabbt lyckades att tillhandahålla mer resurser är positivt.

Regeringen anser att villkor för långivning behövs både för att garantera att resurserna används effektivt och för att låntagarländerna i regel behöver reformera sin ekonomiska politik. Samtidigt är det viktigt att villkoren för långivning inte är onödigt rigida och att de bygger på låntagarländernas prioriteringar. Villkoren bör vara flexibla och anpassas efter respektive lands situation, något som Sverige fört fram i institutionernas styrelsediskussioner. Det är därför angeläget att fördelarna med policyvillkor bevaras, samtidigt som det är motiverat att tillhandahålla resurser snabbt och flexibelt till länder som på förhand bedöms ha god ekonomisk politik eller upplever stor nöd till följd av exceptionella omständigheter. Andra viktiga villkor för utlåningen är att institutionernas finansiella stabilitet bibehålls, att medlemsländer inte tillåts skuldsätta sig i sådan omfattning att de inte klarar av att betala tillbaka lånen och att hänsyn tas till låntagarländernas förmåga att använda resurserna effektivt (s.k. absorptionsförmåga).

Regeringen anser att det har varit motiverat med de multilaterala utvecklingsbankernas expansion i den finansiella krisens spår. Det är dock viktigt att poängtera att tillfälligt ökade insatser bör avvecklas när behoven åter har normaliserats. Det är också viktigt att undvika påskyndade krisinitiativ som leder till otillräckligt förberedda eller dåligt motiverade projekt. Regeringen anser vidare att det är viktigt att ta hänsyn till den internationella institutionella arkitekturen så att institutionerna verkar inom ramen för sina respektive mandat. Inrättandet av överlappande krisinstrument främjar inte en effektiv användning av institutionernas resurser.

5 Resursförstärkning av institutionerna

Som en följd av de ökade utlåningsvolymerna har de internationella finansiella institutionerna efterfrågat ytterligare resurser till såväl koncessionell som icke-koncessionell utlåning. Samtidigt har krisen inverkat negativt på möjligheten till bidrag från medlemsländerna.

Efter initiativ från G20, vid toppmötena i London och Pittsburgh, finns en internationell överenskommelse om att bedöma utvecklingsbankernas kapitalbehov. I Världsbanken, AfDB, IDB och EBRD påbörjades översyner av kapitalbehoven under 2009. Dessa är planerade att avslutas under det första halvåret 2010. AfDB hade redan planerat en kapitalhöjning, vilken därmed fått tidigareläggas ett år. Utvecklingsbankerna har själva indikerat att det behövs kapitalhöjningar om 50–200 %. På basis av bankernas presentationer kommer medlemsländerna att göra en bedömning av hur stora resurser som behövs och hur mycket som ska kanaliseras genom respektive institution.

Beslut om en 200-procentig kapitalhöjning för AsDB fattades i maj 2009.⁵ Beslutet, som föregåtts av fleråriga diskussioner, påskyndades av krisen bland annat eftersom bristen på krediter på den asiatiska marknaden medförde en kraftigt ökad efterfrågan på lån från AsDB.

IMF, som 2007 hade sin lägsta utlåningsnivå någonsin, mötte i samband med krisen en kraftigt ökad efterfrågan på lån från sina medlemsländer. Detta är delvis kopplat till de förändringar av låneramverket som framgått ovan (avsnitt 4). För att möta efterfrågan beslutades det på G20:s toppmöte i april 2009 att tredubbla IMF:s icke-koncessionella resurser från ca 250 miljarder US-dollar till 750 miljarder US-dollar, ett mål som bekräftades vid IMF:s vårmöte strax därefter.

IMF:s resursökning sker i tre steg. Det första är bilaterala lån och köp av IMF-obligationer om ca 250 miljarder US-dollar. Dessa lån är temporära, och kommer att upplösas då mer långsiktiga avtal om resurser är på plats. Även om alla bilaterala avtal ännu inte är formaliserade hade det redan under sommaren 2009 kommit in löften som översteg denna

⁵ Överenskommelsen innebär en kapitalhöjning från cirka 55 miljarder US-dollar till cirka 165 miljarder US-dollar. Sveriges andel av det totala kapitalet är 0,34 %. Kapitalhöjningen består till 93 % av garantier och kommer att betalas ut under 2011–2014.

summa.⁶ Det andra steget är att expandera storleken på och antalet medlemsländer i det multilaterala låneramverket, det s.k. NAB (New Arrangements to Borrow).⁷ Löften om resurser genom NAB har överträffat förväntningarna, och 34 medlemsländer (nuvarande avtal har 28 länder) har utlovat totalt ca 540 miljarder US-dollar, vilket innebär att NAB totalt kommer att uppgå till ca 594 miljarder US-dollar.⁸ Förhandlingen om NAB-avtalet pågår för närvarande och förväntas avslutas under våren 2010. Det tredje steget är att bestämma hur stort IMF:s grundkapital (som utgörs av de så kallade kvoterna) ska vara. En översyn av kvoterna sker för närvarande (se vidare avsnitt 6) och ska vara avslutad senast i januari 2011. I diskussionerna behandlas bland annat storleken på en eventuell kvothöjning, hur den ska fördelas mellan medlemsländerna samt hur fördelningen mellan långsiktiga resurser (kvoter) och kortsiktiga resurser (NAB) ska se ut.

IMF har prognostiserat att även den koncessionella utlåningen behöver resurstillskott för att möta den ökade efterfrågan. Resurser behövs både till själva utlåningen och till att subventionera densamma så att lånekostnaden blir lägre än den marknadsmässiga. Subventionsresurserna är, till skillnad från låneresurserna, biståndsklassificerade gåvomedel. IMF uppskattar att det behövs ca 15 miljarder US-dollar i låneresurser samt 2,5 miljarder US-dollar i subventionsresurser fram till 2015. Medan låneresurserna främst förväntas komma från enskilda medlemsländer mobiliseras merparten av subventionsresurserna från interna källor, bland annat inkomsten från försäljningen av delar av IMF:s guldreserv.

5.1 Regeringens prioriteringar

Det är av stor vikt för den globala ekonomin att de internationella finansiella institutionerna har kapaciteten att agera stabiliserande och bistå sina medlemsländer, inte minst de fattigaste medlemmarna, i en ekonomisk samt miljömässigt och socialt hållbar utveckling. Sverige har under lång tid varit en stor finansiär av det multilaterala systemet. För att försäkra sig om att svenska skattemedel används effektivt och i överensstämmelse med svenska prioriteringar bör det också betonas att svenska bidrag är kopplade till graden av inflytande i institutionerna.

I takt med att länders ekonomiska styrka och inflytande i IMF ökar följer ett ansvar att bidra med resurser. Regeringen verkar för att givarländerna, inklusive de nya biståndsgivarna bland medelinkomstländerna, tar sitt ansvar i institutionernas resursförstärkningar och finansieringen av institutionernas skuldavskrivningar.

⁶ Det svenska lånet uppgår till 23 miljarder kronor (ca 1,3 % av de totala bilaterala lånen). Sveriges riksbank tecknar avtal för Sveriges räkning.

⁷ NAB är ett multilateralt avtal som innebär att IMF, då de ordinarie resurserna är uttömda, kan låna ytterligare resurser av de medlemsländer som deltar i avtalet.

⁸ EU-länderna bidrar med nya resurser om upp till 175 miljarder US-dollar till NAB. Dessa 32 % av de totala bidragen till NAB motsvarar EU:s ägarandel i IMF. Inom EU bidrar varje medlemsland med motsvarande sin ägarandel av IMF. Sverige bidrar med totalt 5,75 miljarder US-dollar (42,44 miljarder kronor) i nya resurser. Det är Riksbanken som ingår svenskt NAB-avtal.

Regeringen stödjer beslutet om en allmän kapitalhöjning i AsDB. Avgörande skäl var den roll den ekonomiska utvecklingen i Asien spelar för möjligheterna att uppnå millennieutvecklingsmålen, för miljömässigt hållbar utveckling och för en global ekonomisk återhämtning.

Regeringen anser att de kapitalöversyner som ska avslutas under 2010 för flera utvecklingsbanker bör bedömas enligt samma kriterier. Detta är viktigt både för att nå enhetlighet i bedömningen av resursbehov och för att ställa motsvarande krav på institutionerna. Regeringen har verkat för en samsyn inom EU om hur processen och kriterier för kapitaltillskott ska se ut. Detta kräver noggranna analyser av bland annat institutionernas långsiktiga resursbehov och hur de begränsade resurserna ska kunna användas så effektivt som möjligt. Volymökningar bör inte ske i en takt som innebär att bankernas kapacitet ansträngs alltför mycket. Dessutom har regeringen understrukit vikten av att bankerna fortsätter att arbeta inom sina respektive mandat för att undvika en ökad överlappning och ineffektiv arbetsfördelning institutionerna emellan.

6 Styrnings- och inflytandefrågor

IMF och de multilaterala utvecklingsbankerna är stora och komplexa organisationer med ett globalt ägarskap och verksamhet som spänner över breda områden. Detta innebär stora utmaningar för en effektiv styrning för såväl medlemsländerna som för institutionernas respektive ledningar. Trots dessa utmaningar är IMF och utvecklingsbankerna relativt väl fungerande och effektiva institutioner. Utvecklingsbankerna har också under de senare åren genomgått en positiv organisationsutveckling och stärkt sina system för resultatstyrning. I några fall, exempelvis AsDB, har institutionerna tagit fram långsiktiga strategier. I andra fall, såsom i Världsbanken, är en sådan på väg att tas fram. Ramverk för resultatstyrning med tydliga mål och indikatorer har också etablerats för utvecklingsbankernas koncessionella låneramverk.

En av de centrala frågorna i diskussionerna om IMF och utvecklingsbankernas styrning har handlat om medlemsländernas inflytande över institutionernas inriktning av verksamheten, och delvis också om balansen mellan olika grupper av länder och enskilda medlemsländers inflytande i institutionerna. Vid FN:s internationella konferens om utvecklingsfinansiering i Monterrey i Mexiko 2002 togs ett första beslut om att öka tillväxt- och utvecklingsländernas inflytande i IMF och Världsbanken. Eftersom dessa länder har större inflytande i de regionala utvecklingsbankerna pågår inte motsvarande diskussion där.

Röststyrkan i IMF och Världsbanken baseras till stor del på medlemsländernas kapitalandelar i institutionerna. Andelarna kallas kvotandelar i IMF och röstandelar i Världsbanken. Dessa är ursprungligen beräknade utifrån ländernas relativa styrka i världsekonomin. Den andra komponenten i medlemsländernas röststyrka är de så kallade basrösterna. Dessa fördelas lika mellan medlemsländerna i syfte att stärka små ekonomiers röststyrka. Flera av dessa länder är tillväxt- och utvecklingsländer. Till följd av den kraftiga ekonomiska tillväxten i många länder, inte minst i tillväxtländer i Asien, återspeglar inte längre

röstandelarna i IMF och Världsbanken respektive lands styrka i världsekonomin. Utöver detta har tidigare kapitalökningar i IMF och Världsbanken resulterat i att basrösternas andel av den totala röststyrkan minskat, något som har lett till ett minskat inflytande för små ekonomier. För att åtgärda detta pågår inom både IMF och Världsbanken reformprocesser för att öka tillväxt- och utvecklingsländernas inflytande och representation.

Inom IMF beslutades 2006, som ett första steg, att öka kvotandelarna för ett fåtal tillväxtekonomier som uppfattades vara kraftigt underrepresenterade. Våren 2008 fattade IMF:s guvernörsstyrelse beslut om ett reformpaket som inkluderar en ökning av medlemsländernas basröster och en möjlighet för valkretsar med många länder att tillsätta en ytterligare biträdande exekutivdirektör. Båda dessa reformer gynnar låginkomstländer; den senare eftersom det enbart är de afrikanska valkretsarna som är så stora att de omfattas av beslutet. Dessutom fastställdes en ny metod för att beräkna medlemsländernas kvotandelar. Vidare beslutades en kvotökning om 11,5 % för att minska vissa länders underrepresentation.⁹

IBRD:s guvernörsstyrelse beslutade 2008 om ett första reformpaket. Detta innefattar bland annat en ökning av medlemsländernas basröster och ytterligare en styrelseplats för länderna söder om Sahara för att öka regionens inflytande i styrelsen. Utöver dessa reformer ingick en röstandelsökning för vissa tillväxtländer, interna styrningsreformer, ökad mångfald i personalrekryteringen och ytterligare decentralisering av verksamhet från huvudkontoret i Washington till fältkontor samt en transparent och meritbaserad process vid tillsättning av chef för Världsbanken.

Inför beslut av den andra fasen av IMF och IBRD:s reformer fortsätter diskussionerna, vilka även breddats till att inkludera fler inflytande- och styrningsfrågor. Inom IMF diskuteras, utöver röststyrka, bland annat styrelsens storlek och sammansättning, beslutsmajoriteter samt hur en tydligare vägledning av ministrar ska uppnås. Inom IBRD diskuteras främst hur en ny metod för beräkning av röststyrka ska utformas, med tonvikt på hur medlemsländernas ekonomiska vikt och bidrag till banken ska beräknas samt dess utvecklingsmandat. IBRD ska fatta beslut vid vårmötet 2010 och IMF i januari 2011.

6.1 Regeringens prioriteringar

Regeringen anser att det är viktigt att medlemsländernas inflytande och representation i de internationella finansiella institutionerna följer den världsekonomiska utvecklingen. Detta innebär att länder som har vuxit kraftigt ekonomiskt också ska ha ökat inflytande, något som främst berör tillväxtländerna. Dessutom är det av grundläggande betydelse att

⁹ Första fasen av reformerna i IMF och Världsbanken har ännu inte trätt i kraft eftersom ett otillräckligt antal medlemsländer ratificerat ändringarna (det krävs godkännande av minst tre femtedelar av medlemsländerna som innehar åtminstone 85 % av röststyrkan). Riksdagen har godkänt ändringarna i december 2009 (prop. 2009/10:14, bet. 2009/10:FiU16, rskr. 2009/10:134).

institutionerna uppfattas som legitima av sina medlemmar. Det är därför viktigt att ha ett brett perspektiv på styrnings- och inflytandefrågor där man ser till helheten för att öka institutionernas legitimitet och effektivitet.

En grundtanke i Sveriges politik för global utveckling är att fattiga människors perspektiv ska vara centralt inom utvecklingssamarbetet. Regeringen prioriterar därför frågan om stärkt inflytande för utvecklingsländerna i institutionerna, främst för Afrika söder om Sahara. Inom Världsbanken, där en metod för att beräkna röstandelarna diskuteras, är det även viktigt att också premiera länder som ger stora resursbidrag. Detta skapar incitament för länder att öka sina bidrag och därmed bidra till att säkra bankens resursbas och dess långsiktiga arbete med fattigdomsminskning.

I diskussionen om representation och inflytande anser regeringen även att det är viktigt att bevaka Sveriges och våra respektive valkretsars inflytande i de internationella finansiella institutionerna. De stora resurser som Sverige och övriga valkretsmedlemmar gemensamt bidrar med till de aktuella institutionerna bör följas åt av ett adekvat inflytande, inte minst för att bibehålla inflytande över hur svenska skattemedel används. Om Sveriges inflytande i en viss institution minskar så mycket att det inte längre medger tillräcklig styrning av de svenska bidragen till institutionen är en möjlig konsekvens reducerade resursbidrag till institutionen ifråga.

Regeringen anser att IMF:s och Världsbankens styrelser i huvudsak fungerar väl och att deras sammansättning reflekterar medlemsländerna på ett tillfredsställande sätt. Det är därför inte motiverat att minska antalet styrelseplatser i dessa institutioner, något vissa medlemsländer argumenterar för. En mindre styrelse skulle också innebära en reducerad representation, vilket inte är önskvärt.

Regeringen prioriterar frågan om resultatstyrning i den svenska utvecklingspolitiken och driver den följaktligen i de multilaterala utvecklingsbankerna. Under 2007 och 2008 gjorde Sverige organisationsbedömningar av Världsbanken, AfDB och AsDB. I dessa bedömdes organisationernas interna och externa effektivitet samt deras relevans i förhållande till de biståndspolitiska målen. Bedömningarna synliggjorde en rad styrningsfrågor av vikt, bland annat ett behov av ökad föltnärvaro, av stärkt resultatstyrning samt av förbättrad personalpolitik och effektivare styrelser. För att öka effektivitet och ansvarsutkrävande samt säkra att svenska skattemedel används på bästa sätt bör institutionerna ha utvecklade och väl fungerande uppföljningssystem med tydliga mål och mätbara indikatorer.

Regeringen driver fortsatt frågan om institutionell effektivitet, inbegripet korruptionsbekämpning, i samtliga aktuella institutioner.

7 Miljö och klimat

De internationella finansiella institutionernas utlåning har en möjlighet att påverka inte bara den ekonomiska och sociala utvecklingen i låntagarländerna, utan också den lokala miljön och gemensamma

nyttigheter såsom luft, vatten, skogar och det globala klimatet. Ett utarmat ekosystem och en otillräcklig anpassning till klimatförändringarna undergräver möjligheterna att uppnå FN:s millennieutvecklingsmål att halvera fattigdomen till 2015. Därför måste utvecklingsbankerna ta stor hänsyn till utlåningens miljö- och klimatpåverkan. Utlåning till investeringar i infrastruktur inom framför allt transport- och energisektorerna är grundläggande för ekonomisk utveckling och fattigdomsbekämpning. Investeringar inom dessa sektorer, framför allt när det gäller energiproduktion, innebär ofta svåra avvägningar mellan utvecklingseffekter och miljö- och climateffekter på såväl kort som lång sikt.

I och med den ökade internationella uppmärksamheten av klimatförändringarna har möjligheterna till storskalig omställning till lägre koldioxidintensitet i samband med bankernas energiinvesteringar lyfts fram. Samtidigt har utvecklingsbankernas finansiering av exempelvis utvinning av fossila bränslen och energiproduktion som är beroende av kol, olja eller gas ifrågasatts från ett miljöperspektiv. Detta har gett upphov till långa och ibland uppslitande diskussioner i utvecklingsbankernas styrelser om energisektorns betydelse för tillväxt och hållbar utveckling.

Under de senaste åren har hållbar utveckling fått ett allt större fokus inom utvecklingsbankernas ordinarie verksamhet. Till exempel har flera av institutionernas miljö- och klimatriktlinjer reviderats. Världsbanken antog hösten 2008 ett nytt så kallat strategiskt ramverk för hanteringen av de utvecklingsutmaningar som följer av klimatförändringarna. Under 2009 har arbete pågått för att ta fram en ny strategi för energisektorn som slår fast bankens huvudsakliga mandat, det vill säga att motverka fattigdom och bidra till ekonomisk utveckling, samt tydliggör behovet av att den ekonomiska utvecklingen också är miljö- och klimatmässigt hållbar. En viktig fråga i diskussionerna om strategin är framtagandet av tydliga kriterier som anger i vilka fall som banken kan finansiera investeringar i energisektorn. Strategin beräknas antas i mitten av 2010.

I de regionala utvecklingsbankerna står miljö- och klimatfrågorna också högt på dagordningen. I AsDB antogs 2008 en långsiktig strategi för bankens arbete fram till 2020 enligt vilken en miljömässigt hållbar utveckling anges som en av bankens tre huvudsakliga målsättningar. Under 2009 antogs också en ny energistrategi som uppdaterade riktlinjerna på detta område. Strategin slår fast nödvändigheten av kraftiga investeringar för att öka tillgången till energi för att kunna uppnå millennieutvecklingsmålen. Strategin innebär också att banken höjer sin ambition för att finansiera investeringar i förnyelsebar energi, att använda den bästa möjliga tekniken för investeringar i icke-förnyelsebar energiproduktion samt att bistå låntagarländerna med finansiering och kunskap för en miljö- och klimatmässigt hållbar utveckling. I EBRD, som också antagit nya riktlinjer, har det slagits fast att banken ska beakta miljöaspekten i alla insatser och att strategiska mål ska sättas för att främja projekt med högt mervärde för miljön och insatser som bekämpar klimatförändringar. Vidare ska banken söka tillämpa EU:s miljöstandarder och bidra till genomförande av EU-strategier på området.

EBRD förvaltar stödfonder för två viktiga klimat- och miljöinstrument, vilka initierats av Sverige. Båda är partnerskap mellan EBRD, andra

internationella organisationer, EU-kommissionen och bilaterala givare. Eastern Europe Energy Efficiency and Environment Partnership, i vilket även Världsbanken är partner, syftar till att stödja energieffektiviseringsprojekt i Östeuropa. Northern Dimension Environmental Partnership har som mål att minska miljöutsläppen i Ryssland och Vitryssland, framför allt de med gränsöverskridande effekt på Östersjön.

Den globala miljöfonden, GEF, som förvaltas av Världsbanken, finansierar utvecklingsbankernas merkostnad för insatser som främjar global miljönytta under ett antal internationella miljökonventioner. Inom ramen för Världsbankens klimatfonder har också ett samarbete inletts mellan utvecklingsbankerna.

Inför klimatmötet i Köpenhamn tydliggjorde de internationella finansiella institutionerna att de står beredda att ta på sig en viktig roll i den framtida arkitekturen för klimatfinansiering. Världsbankens framtida arbete mot klimatförändringar beror inte enbart på vad som kommer att beslutas vid framtida klimatmöten utan är även direkt kopplat till den pågående reformeringen av banken och den kapitalhöjning som eventuellt kommer att genomföras.

7.1 Regeringens prioriteringar

Miljö och klimat utgör en av regeringens tre tematiska prioriteringar för utvecklingssamarbetet under mandatperioden. Det kommer också att vara den tematiska inriktningen för regeringens resultatskrivelse om utvecklingssamarbetet som ska överlämnas till riksdagen under 2010.

Regeringen anser att klimat- och miljöhänsyn ska integreras i allt utvecklingssamarbete och i ländernas egna utvecklingsplaner. Utvecklingsbankerna, särskilt Världsbanken, har en central roll som finansiell kanal i detta arbete, bland annat genom att klimatsäkra de projekt institutionerna investerar i. Det behövs betydande resurser för att stödja de länder som drabbas av klimatförändringar att stärka sin anpassningsförmåga och motståndskraft mot till exempel naturkatastrofer. Utvecklingsbankerna har också en nyckelroll för att hjälpa länder att minimera utsläppen av ämnen som bidrar till klimatförändringarna.

För att kunna uppnå FN:s millennieutvecklingsmål bedömer regeringen att det är nödvändigt med mycket stora investeringar i energisektorn i de fattigaste länderna. Det är i detta sammanhang viktigt att Sverige och andra biståndsgivare samarbetar såväl multilateralt som direkt med mottagarländerna, för att bidra till att den mest miljövänliga tekniken används. Sverige ska även verka för att utvecklingsbankerna ökar andelen investeringar i icke-fossilbaserad teknik som andel av institutionernas totala utlåning inom energisektorn.

Regeringen anser att det är viktigt att utvecklingsbankerna, och då särskilt Världsbanken, spelar en viktig roll i den framtida arkitekturen för klimatfinansiering. Det är också viktigt att banken även fortsättningsvis stödjer utvecklingsländernas arbete med att integrera miljö och klimatfrågorna i nationella utvecklings- och fattigdomsminskningsstrategierna.

Den finansiella och ekonomiska krisen har på nytt satt fokus på de internationella finansiella institutionerna som viktiga aktörer i det gemensamma arbetet för att främja ekonomisk och finansiell stabilitet samt en hållbar och rättvis global utveckling. Betydelsen av multilateralt samarbete för att möta de globala utmaningarna har ökat och diskussioner pågår avseende institutionernas framtida roller, styrning och långsiktiga verksamhetsinriktning.

Som svar på den finansiella och ekonomiska krisen har institutionerna kraftigt utökat sin utlåning. Efterfrågan på resurser via de internationella finansiella institutionerna väntas kvarstå på en hög nivå under de närmaste åren. En viktig uppgift framöver blir att bedöma institutionernas resursförstärkningsbehov. För IMF handlar det både om institutionens framtida roll och huruvida den höga efterfrågan kommer att bestå. Det finns exempelvis förslag, som ska diskuteras framöver, om att IMF ska utöka sin försäkringsroll för att minska medlemsländernas behov av reservuppbyggnader för att reducera de globala obalanserna. För utvecklingsbankerna handlar det om att bedöma behoven både på kort och medellång sikt och om villigheten hos medlemsländerna att bistå med resursförstärkningar i form av kapitalhöjningar och bistånd.

Den ökade utlåning som sker till följd av krisen innebär en risk för att nya ohållbara skuldnivåer uppstår i många länder. De internationella finansiella institutionerna har i detta avseende en viktig roll för att bevaka och förbättra låntagarländernas skuldhanteringsförmåga.

Utöver de krisrelaterade insatserna har utvecklingsbankernas roll som finansiell kanal inom klimat- och miljöområdet ökat. För dessa globala utmaningar krävs både långsiktighet och stora investeringar. Världsbanken har uppmanats av G20 att ta ledningen i arbetet att, tillsammans med övriga regionala utvecklingsbanker, verka för miljöfrämjande och matsäkerhet samt att bekämpa klimatförändringar.

För att de internationella finansiella institutionerna ska kunna möta dessa utmaningar krävs det att institutionerna har förtroende bland sina medlemsländer och att institutionerna präglas av både handlingskraft och flexibilitet. De pågående styrningsreformerna i IMF och Världsbanken syftar till att stärka utvecklingsländernas inflytande i beslutsprocesserna, öka transparensen och höja effektiviteten.

Stärkt resultatstyrning och ökad effektivitet kommer även framöver att vara centrala frågor i de internationella finansiella institutionerna.

8.1 Regeringens prioriteringar

Sveriges politik bör präglas av en helhetssyn på det globala systemet och de olika institutionernas arbete. Institutionernas komparativa fördelar och mandat, bedömningen av utvecklingsbankernas kapitalbehov och de pågående styrnings- och inflytandereformerna är grundläggande komponenter som hänger ihop och därmed bör avgöras samlat.

Etableringen av en genomgripande resultatstyrningskultur i de internationella finansiella institutionerna kommer fortsatt att vara en högt prioriterad fråga.

Utvecklingsbankernas arbete på klimat- och miljöområdet är högt prioriterat och kommer att följas upp, bland annat inom ramen för årets resultatskrivelse till riksdagen. Skr. 2009/10:153

Som ett resultat av den kraftigt utökade utlåningen, som också förväntas bestå några år framöver, är det viktigt för regeringen att tillse att utlåningen inte bara sker ansvarsfullt utan också att de internationella finansiella institutionerna spelar en aktiv roll för att förbättra skuldsituationen och skuldhanteringsförmågan i låntagarländerna, framför allt i låginkomstländerna. Regeringen anser att det är viktigt att se till att nya ohållbara skuldnivåer undviks.

De pågående styrnings- och inflytandereformerna i IMF och Världsbanken har en stor betydelse för att säkra institutionernas legitimitet och handlingskraft. Ännu är inte alla analyser gjorda om de bästa sätten att uppnå detta, men regeringens avsikt är att stödja reformer som säkrar att institutionerna fortsatt ska kunna spela en grundläggande roll i den internationella finansiella arkitekturen och stödja hållbar ekonomisk utveckling samt fattigdomsbekämpning.

Beskrivning av de internationella finansiella institutionerna

Skr. 2009/10:153
Bilaga

Internationella valutafonden¹⁰

Verksamhetsmål	Att säkra stabiliteten i det internationella monetära och finansiella systemet
Huvudkontor	Washington D.C., USA
Sveriges valkrets	Danmark, Estland, Finland, Island, Lettland, Litauen, Norge och Sverige
Beviljad utlåning 2008 (2009)	USD 48,1 miljarder (USD 120,4 miljarder)
varav icke-koncessionella medel	USD 47,1 miljarder (USD 117,8 miljarder [inkl. garantiåtaganden om USD 81,4 miljarder])
varav koncessionella medel	USD 1,04 miljarder (USD 2,6 miljarder)
Sveriges andel av kapitalet	1,1 % (1,1 % röststyrka)
Budgetanslag 2008	Inget. Riksbanken svarar för Sveriges kapitalinsats (kvot) på ca SEK 23 miljarder. Dessa ingår i Riksbankens valutareserv och används löpande av IMF. Under 2008 utnyttjade IMF i snitt (räknat som ett genomsnitt av utnyttjande per månad) 7,95 % av den svenska kvoten, vilket motsvarar ca. SEK 2 miljarder. Riksbanken har även garantiåtagande inom ramen för NAB, som under 2008 uppgick till ca SEK 9,8 miljarder. NAB har inte aktiverats sedan 1998.
Antal anställda	Ca 2 400
Antal anställda svenskar	13 (april 2008)
Största ägare (röststyrka)	USA 16,8 %, Japan 6,1 %

¹⁰ Sveriges riksbank och regeringen har ett delat ansvar för Internationella valutafonden.

Världsbanken¹¹

Verksamhetsmål	Att stödja utvecklingsländers arbete med att bekämpa fattigdom
Huvudkontor	Washington D.C., USA
Sveriges valkrets	Danmark, Estland, Finland, Island, Lettland, Litauen, Norge och Sverige
Beviljad utlåning 2008 (2009)	USD 34 miljarder (USD 54 miljarder)
varav icke-koncessionella medel	USD 22,6 miljarder (USD 39,7 miljarder)
varav koncessionella medel	USD 11,4 miljarder (USD 14,3 miljarder)
Sveriges andel av kapitalet	IBRD: 0,95 % (0,94 % röststyrka ¹²) IDA: 2,95 % (2 % röststyrka)
Budgetanslag 2008	SEK 1 767 miljoner
Antal anställda	Ca 10 000
Antal anställda svenskar	115
Största ägare (röststyrka)	USA (16,36 %), Japan (7,85 %)

¹¹ Världsbanksgruppen omfattar fem institutioner: Internationella återuppbyggnads- och utvecklingsbanken (IBRD), som ger lån och utvecklingsstöd till medelinkomstländer och kreditvärdiga låginkomstländer, Internationella utvecklingsfonden (IDA), som ger förmånliga lån och gåvor till de fattigaste länderna, Internationella finansieringsbolaget (IFC), som finansierar privatsektorutveckling, Multilaterala investeringsgarantiorganet (MIGA), som utfärdar garantier för politiska risker vid privata investeringar i utvecklingsländer, och Internationella centret för lösning av investeringstvister (ICSID), som medverkar till tvistelösning mellan utländska investerare och regeringar i samarbetsländer. Med begreppet Världsbanken avses IBRD och IDA, och med begreppet Världsbanksgruppen avses alla fem institutioner.

¹² När det första steget i Världsbankens reform för att öka inflytandet för tillväxt- och utvecklingsländer, vilket antogs 2008, är ratificerat (se avsnitt 6) kommer medlemsländernas röstandel att ändras. Sverige kommer att ha 0,92 % röstandel, USA 15,85 % och Japan 7,61 %.

Afrikanska utvecklingsbanken

Verksamhetsmål	Att bidra till en hållbar ekonomisk och social utveckling i Afrika.
Huvudkontor	Huvudkontoret i Abidjan, Elfenbenskusten, är tillfälligt placerat i Tunis, Tunisien.
Sveriges valkrets	Danmark, Finland, Norge, Indien, Schweiz och Sverige
Beviljad utlåning 2008 (2009)	USD 5,4 miljarder (USD 12 miljarder)
varav icke-koncessionella medel	USD 2,8 miljarder (USD 8,9 miljarder)
varav koncessionella medel	USD 2,6 miljarder (USD 3,1 miljarder)
Sveriges andel av kapitalet	ADB: 1,54 % (1,54 % röststyrka) ADF: ca 4 % (2,6 % röststyrka)
Budgetanslag 2008	SEK 577 miljoner
Antal anställda	1 491
Antal anställda svenskar	4
Största ägare (röststyrka)	Afrikanska utvecklingsbanken (ADB): Nigeria (8,7 %), USA (6,5 %)

Asiatiska utvecklingsbanken

Verksamhetsmål	Att utrota fattigdomen i Asien och Stillahavsområdet.
Huvudkontor	Manila, Filipinerna
Sveriges valkrets	Danmark, Finland, Irland, Nederländerna, Norge, Kanada och Sverige.
Beviljad utlåning 2008 (2009)	USD 11,3 miljarder (USD 18,8 miljarder)
varav icke-koncessionella medel	USD 8,8 miljarder (USD 15,6 miljarder)
varav koncessionella medel	USD 2,5 miljarder (USD 3,2 miljarder)
Sveriges andel av kapitalet	0,34 % (0,57 % röststyrka)
Budgetanslag 2008	SEK 84 miljoner
Antal anställda	2 500
Antal anställda svenskar	8
Största ägare (röststyrka)	Japan (12,8 %) och USA (12,8 %)

Interamerikanska utvecklingsbanken

Verksamhetsmål	Verka för fattigdomsminskning och hållbar utveckling i Latinamerika och Karibien
Huvudkontor	Washington D.C., USA
Sveriges valkrets	Danmark, Finland, Frankrike, Norge, Spanien och Sverige
Beviljad utlåning 2008 (preliminära siffror för 2009)	USD 11,2 miljarder (USD 15,5 miljarder)
varav icke-koncessionella medel	USD 11,1 miljarder (USD 15,1 miljarder)
varav koncessionella medel	USD 138 miljoner (USD 400 miljoner)
Sveriges andel av kapitalet	0,325 % (0,327 % röststyrka)
Budgetanslag 2008	SEK 0
Antal anställda	1 745
Antal anställda svenskar	4
Största ägare (röststyrka)	USA (30 %), Argentina och Brasilien (10,8 % vardera)

Europeiska utvecklingsbanken

Verksamhetsmål	Att stödja den ekonomiska omvandlingen i Central- och Östeuropa.
Huvudkontor	London, Storbritannien
Sveriges valkrets	Estland, Island och Sverige
Beviljad utlåning 2008 (2009)	USD 7,3 miljarder (USD 11,4 miljarder)
varav icke-koncessionella medel	USD 7,3 miljarder (USD 11,4 miljarder)
varav koncessionella medel	EBRD har ingen reguljär koncessionell verksamhet.
Sveriges andel av kapitalet	2,3 % (2,3 % röststyrka)
Budgetanslag 2008	SEK 0
Antal anställda	ca 1 300
Antal anställda svenskar	17
Största ägare (röststyrka)	USA (10,1 %), Storbritannien, Frankrike, Tyskland, Italien och Japan (8,6 % var). Sammanlagt äger EU ca 60 %.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 11 mars 2010

Närvarande: statsministern Reinfeldt, ordförande, statsråden Olofsson, Odell, Bildt, Ask, Husmark Pehrsson, Larsson, Erlandsson, Carlgren, Hägglund, Björklund, Carlsson, Littorin, Borg, Sabuni, Billström, Björling

Föredragande: statsrådet Borg

Regeringen beslutar skrivelse 2009/10:153 Redovisning av verksamheten i Internationella valutafonden, Världsbanken och de regionala utvecklingsbankerna under 2008–09