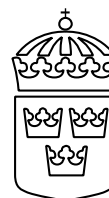


Regeringens skrivelse

2019/20:66



Redovisning av verksamheten i Internationella
valutafonden 2019

Skr.
2019/20:66

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 23 januari 2020

Ibrahim Baylan

Per Bolund
(Finansdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redogörs för verksamheten i Internationella valutafonden (IMF) 2019 och regeringens prioriteringar för arbetet i institutionen.

Skrivelsen behandlar IMF:s övergripande bedömning och policyrekommendationer gällande den internationella utvecklingen. Vidare beskrivs institutionens arbete med övervakning, utlåning och kapacitetsutveckling för att främja ekonomisk utveckling och finansiell stabilitet. Även IMF:s resurssituation samt frågor rörande medlemsstaternas inflytande i och styrning av institutionen behandlas i skrivelsen. Avslutningsvis redogörs för viktiga framtida frågor för institutionens verksamhet.

Innehållsförteckning

1	Inledning.....	3
2	Den internationella utvecklingen och IMF:s policyrekommendationer	4
2.1	Internationell ekonomisk och finansiell utveckling.....	4
2.2	IMF:s underlagsrapporter till G20: globala obalanser och åldrande befolkning	5
2.3	Inriktningen på IMF:s policyrekommendationer.....	5
3	Inriktningen på IMF:s arbete.....	6
3.1	Inledning	6
3.2	IMF:s övervakning	7
3.2.1	IMF:s metoder för övervakning.....	7
3.2.2	IMF:s bedömning av ekonomin i euroområdet.....	8
3.2.3	IMF:s bedömning av Sveriges ekonomi.....	9
3.3	IMF:s utlåning	11
3.3.1	Pågående utlåning.....	11
3.3.2	IMF:s låneprogram till Argentina.....	12
3.3.3	Utlåningsramverk	13
3.4	IMF:s kapacitetsutveckling	14
4	Resurser, inflytande och styrning.....	14
4.1	Resurser och inflytande	14
4.1.1	Sveriges andel av IMF:s resurser.....	15
4.1.2	IMF:s utlåningskapacitet	16
4.1.3	Inflytandefrågor.....	16
4.2	Styrningsfrågor.....	18
5	Viktiga framtida frågor i IMF	19
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 23 januari 2020.....	21

Riksdagen har i ett tillkännagivande anfört att det finns behov av en regelbunden skrivelse i vilken regeringen redovisar arbetet med frågor som rör finansiell och monetär stabilitet inom Internationella valutafonden (IMF) och andra internationella finansiella institutioner (bet. 2016/17:FiU22, rskr. 2016/17:186). Regeringen har i skrivelsen Redovisning av verksamheten i Internationella valutafonden 2016 och 2017 (skr. 2017/18:52), som lämnades till riksdagen i januari 2018, uttalat att regeringen avser att i en skrivelse vartannat år redogöra för arbetet inom IMF (fr.o.m. 2018), och vartannat år redogöra för arbetet inom såväl IMF som andra internationella finansiella institutioner (fr.o.m. 2019). Mot denna bakgrund överlämnade regeringen i januari 2018 Redovisning av verksamheten i Internationella valutafonden 2016 och 2017 (skr. 2017/18:52) till riksdagen samt i januari 2019 skrivelsen Redovisning av verksamheten i Internationella valutafonden, Världsbanksgruppen samt regionala utvecklings- och investeringsbanker 2016, 2017 och 2018 (skr. 2018/19:35).

Regeringen har i tidigare skrivelser redovisat verksamheten i de internationella finansiella institutionerna för 2003, 2004, och 2008–2015 (skr. 2004/05:54, skr. 2009/10:153, skr. 2011/12:154, skr. 2013/14:139 och skr. 2015/16:145). Vidare har regeringen i skrivelsen Resultatskrivelse om utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd genom multilaterala organisationer gett en samlad redovisning av resultat och svenskt arbete i multilaterala organisationer, som är aktiva inom internationellt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd, och som finansieras inom biståndsramen (skr. 2017/18:188).

Regeringen har även i andra sammanhang lämnat information till riksdagen på det aktuella området, bl.a. i samband med IMF:s och Världsbanksgruppens års- och vårmöten.

I denna skrivelse redovisar regeringen verksamheten inom IMF 2019. Skrivelsen behandlar frågor om IMF utifrån riksdagens ovan nämnda tillkännagivande, dvs. institutionens arbete med frågor som rör finansiell och monetär stabilitet, övervakning och analys av den ekonomiska utvecklingen, institutionens utlåning och resurssituation, nya låneformer och låneramverk samt inflytandet i och styrningen av institutionen. Skrivelsen är inriktad på frågor och insatser som har varit av särskild vikt för institutionen under redovisningsperioden.

I skrivelsen redogörs för hur frågor har hanterats i institutionen, och där så är relevant redogörs även för regeringens prioriteringar för IMF:s arbete. Regeringen verkar i alla relevanta sammanhang för att uppnå sina prioriteringar, men varje enskild åtgärd som regeringen har vidtagit för att driva sina prioriteringar redovisas inte i skrivelsen.

Faktauppgifterna i skrivelsen har hämtats från IMF:s offentliga redovisning av dess arbete och direkt från institutionen. I skrivelsen uttrycks IMF:s utlåning och resurser i svenska kronor. Redovisningen utgår från Riksbankens växelkurser den 30 december 2019.

2 Den internationella utvecklingen och IMF:s policyrekommendationer

2.1 Internationell ekonomisk och finansiell utveckling

Under 2019 bromsade den globala tillväxten in. Den beräknas ha minskat från 3,6 procent 2018 till 3 procent 2019.¹ IMF sänkte under året tillväxtprognoserna för såväl avancerade ekonomier som för framväxande ekonomier och utvecklingsekonomier.

Tillväxten i USA 2019 stöttades av en stark arbetsmarknad och en hög konsumtion, men dämpades ändå jämfört med föregående år. Även inom euroområdet dämpades tillväxten, bl.a. har den ekonomiska tillväxten i Tyskland varit mycket svag på grund av externa osäkerheter och handelskonflikter. Produktionen inom den tyska bilindustrin har också minskat till följd av att industrin haft svårigheter att anpassa sig till nya regler för avgasutsläpp.

I Kina pågår en förändring av ekonomin från exportberoende till inhemsk efterfrågan. Handelskonflikten med USA bidrog i kombination med åtgärder för att dämpa skulduppbyggnaden till att pressa ner tillväxten till nära 6 procent 2019. Bland andra större framväxande ekonomier kan nämnas Argentina och Turkiet, där utvecklingen var svag och oroande (se vidare avsnitt 3.3.2 beträffande utvecklingen i Argentina).

Handelskonflikten mellan USA och Kina präglade i hög grad den globala makroekonomiska bilden 2019, och ledde enligt IMF till ett försämrat förtroende hos marknaden och lägre investeringar. Tillverkningsindustrin hade en särskilt svag utveckling och tillväxten i den globala handeln var mycket svag. IMF justerade 2019 sin modell för bedömningar av handelskonfliktens effekter på BNP globalt samt för enskilda och grupper av länder. Modellen tar inte bara hänsyn till direkta tillväxteffekter av tullar, utan också till effekter av reaktioner på finansiella marknader och produktivitetseffekter. Utifrån tillgänglig information i oktober 2019 om åtgärder som vidtagits inom ramen för handelskonflikten uppskattade IMF att global BNP skulle bli 0,8 procent högre 2020 om åtgärderna inte hade vidtagits.

Den generellt expansiva inriktningen på penningpolitiken världen över har bidragit till att stötta tillväxten, samtidigt som IMF pekat på risker med en utdragen period med låga räntor. Exempelvis bidrar lägre räntor till en fortsatt uppbyggnad av finansiella sårbarheter, inte minst genom skulduppbyggnad inom företagssektorn och bland finansinstitut som inte är banker. Detta är särskilt riskfyllt då både den privata och den offentliga skuldsättningen i många delar världen redan är hög. Vidare har låga räntor lett till att institutionella investerare, såsom försäkringsbolag, pensionsfonder och kapitalförvaltare, har investerat i mer riskfyllda och mindre likvida tillgångar för att upprätthålla sin avkastning. Kapitalflöden har vidare rört sig från avancerade ekonomier till framväxande ekonomier, där ränteläget är högre, vilket ökat dessa länders externa skuldsättning.

¹ I detta avsnitt används statistiska uppgifter från IMF som publicerades i oktober 2019.

IMF bedömde i oktober 2019 att den globala tillväxten kommer att stärkas under 2020. Prognosen för den globala tillväxten drivs i hög grad av utvecklingen i vissa framväxande ekonomier.

För de avancerade ekonomierna som helhet väntas tillväxten bli oförändrad 2020. I såväl USA som Kina förutses dock en lägre tillväxttakt 2020 än 2019. I USA förväntas inte finanspolitiken stödja tillväxten i samma utsträckning som tidigare. I Kina väntas effekter av handelskonflikten och åtgärder för att stävja skulduppbyggnad även fortsättningsvis hålla tillbaka tillväxttakten. Tillväxten i euroområdet förväntas återhämta sig under 2020, vilket delvis förklaras av att utvecklingen i Tyskland väntas bli starkare.

Enligt IMF är det troligare att prognosen för den globala tillväxten är för optimistisk än för pessimistisk. Riskerna för prognosen består bl.a. av osäkerheter gällande tillväxten i de framväxande ekonomierna och de antaganden som ligger till grund för dessa, utvecklingen av den internationella handeln, samt att investerare minskar sina investeringar i mer riskfyllda tillgångar.

2.2 IMF:s underlagsrapporter till G20: globala obalanser och åldrande befolkning

IMF bidrar med underlagsrapporter till G20:s diskussioner. Exempelvis, publicerade institutionen i juni 2019 en rapport om globala obalanser och en om åldrande befolkningar. Institutionens analys visar att länders över- och underskott i sina bytesbalanser har minskat sedan början av den globala finanskrisen 2008. Obalanserna koncentreras vidare i större utsträckning än tidigare till avancerade ekonomier, vilket bl.a. förklaras av Kinas minskade bytesbalansöverskott, den amerikanska finanspolitiken och euroområdets ökade överskott. Bytesbalansöverskottet i euroområdet beror på en kombination av finanspolitisk anpassning i vissa skuldsatta medlemsstater och ökade överskott i andra. Globalt sett har länders tillgångar i, och skulder till, andra länder fortsatt att öka. Det sammanlagda värdet av dessa skulder och tillgångar uppgick 2018 till 40 procent av global BNP. Samtidigt som finansieringsvillkoren globalt sett varit förmånliga har bruttoskulden till utländska aktörer ökat i vissa länder, vilket kan riskera den finansiella stabiliteten.

Att befolkningen åldras är en gemensam trend för de flesta G20-länderna. Det innebär utmaningar för arbetskraftutbudet och tillväxtförutsättningarna, samt för de offentliga finanserna genom ökade kostnader för pensioner och sjukvård. En åldrande befolkning kan också bidra till lägre räntor genom ett högre sparande. Låga räntor kan i sin tur leda till att finansiella institutioner tar större risker för att bibehålla nivån på sin avkastning. På så sätt kan finansiella stabilitetsrisker uppstå.

2.3 Inriktningen på IMF:s policyrekommendationer

I s.k. artikel IV-rapporter lämnar IMF specifika policyrekommendationer till enskilda länder (se avsnitt 3.2). Utöver dessa rapporter lämnar IMF

rekommendationer om lämpliga åtgärder för att hantera ekonomiska och finansiella utmaningar.

IMF betonade under 2019 vikten av en relativt stödjande finans- och penningpolitik på många håll i världen. Samtidigt menar institutionen att finanspolitiken bör utformas utifrån utrymmet i respektive lands offentliga finanser, samt att övervakning och tillsynsåtgärder är viktiga, inte minst i ett läge då låga räntor under en längre tid kan bidra till en uppbyggnad av finansiella risker.

På finansmarknadsområdet framhöll IMF vikten av ramverk för makrotillsyn, inklusive regler för bankers kapitalbuffertar, stresstestning av banker och tillsynsverktyg för högt skuldsatta företag, samt att dessa ramverk verkligen tillämpas. Institutionen förespråkar vidare en stärkt tillsyn av institutionella investerare, däribland försäkringsbolag. Särskilt bland framväxande ekonomier finns även behov av en striktare hantering av den offentliga skuldsättningen.

Under 2019 underströk IMF vikten av multilateralt samarbete, särskilt när det gäller handel. Institutionen har också uppmanat länder att söka internationella lösningar för frågor som rör klimat, cybersäkerhet, penningtvätt och finansiering av terrorism. I ett läge med hög skuldsättning, en pågående handelskonflikt och en global konjunkturavmattning, där flera länder har begränsade möjligheter till finanspolitisk och penningpolitisk stimulans, är det enligt IMF viktigt att inte vidta åtgärder som kan bidra till ytterligare finansiell oro och osäkerhet.

Regeringens prioriteringar

Regeringen anser att IMF har en mycket viktig roll när det gäller att sammanställa prognoser för den ekonomiska och finansiella utvecklingen, att identifiera och uppmärksamma risker för finansiell stabilitet och ekonomisk utveckling samt att lämna förslag på lämpliga åtgärder.

IMF:s analyser av bl.a. förklaringar till den globala ekonomiska utvecklingen, risker och sårbarheter, samt kopplingar mellan skulduppbyggnad och lågräntemiljö, är centrala bidrag till den globala diskussionen om lämpliga åtgärder för att bidra till finansiell stabilitet och ekonomisk tillväxt.

3 Inriktningen på IMF:s arbete

3.1 Inledning

Övervakning, utlåning och kapacitetsutveckling utgör de centrala delarna av IMF:s arbete. Av institutionens driftskostnader, som budgetåret 2019² uppgick till nästan 14 miljarder kronor, avsattes drygt hälften till övervakning, ungefär en tiondel till att administrera utlåning och resterande del till kapacitetsutveckling.

IMF:s övervakning innebär att organisationen följer och utvärderar medlemsländernas ekonomiska och finansiella politik, och ger råd om åtgärder för att främja finansiell stabilitet och ekonomisk tillväxt. Institutionen genomför årligen ungefär 150 övervakningsuppdrag i medlemsländerna. Övervakning sker också på regional och global nivå.

IMF:s utlåning är ett mycket viktigt verktyg för att stödja länder i behov av att finansiellt stöd samt för att främja tillväxt och finansiell stabilitet. Institutionen beviljar lån till länder mot att de uppfyller en rad villkor för att komma till rätta med ekonomiska och finansiella problem. Lånen och tillhörande villkor ingår i s.k. låneprogram. IMF ger två typer av lån till medlemsländer med betalningsbalansproblem, dels ordinarie utlåning, dels utlåning som subventioneras av biståndsmedel. Den ordinarie utlåningen sker till marknadsmässiga räntor. På grund av den nuvarande låga räntenivån är räntan på den subventionerade utlåningen till låginkomstländer för närvarande noll. IMF kan bevilja lån antingen om ett land redan har betalningsbalansproblem eller i förebyggande syfte. De förebyggande programmen är en sorts säkerhetslinor, vilket innebär att programmen beslutas innan omedelbara betalningsbalansproblem uppstår, och utbetalningar görs först om det låntagande landet efterfrågar stöd från institutionen.

IMF arbetar också med kapacitetsutveckling, i form av tekniskt stöd och utbildning, i medlemsländer som efterfrågar det, inom områden som offentliga finanser, penningpolitik, finansiell tillsyn, juridik och statistik. Kapacitetsutvecklingsinsatser genomförs exempelvis genom att experter stationeras tillfälligt i medlemslandet. Utbildningar för personal på exempelvis centralbanker, finansministerier och skattemyndigheter i medlemsländerna är en annan central del av dessa insatser.

3.2 IMF:s övervakning

3.2.1 IMF:s metoder för övervakning

IMF:s övervakning syftar till att upprätthålla stabilitet och förebygga kriser i det internationella finansiella och monetära systemet. Enskilda länder utvärderas genom artikel IV-konsultationer, som genomförs årligen. IMF gör också särskilda utvärderingar av medlemsländernas finansiella sektorer, s.k. Financial Sector Assessment Programs. Utvärderingar av detta slag genomförs med olika frekvens i medlemsländerna, beroende på bl.a. den finansiella sektorns storlek.

Den globala finanskrisen visade att den ökade ekonomiska och finansiella integrationen har ökat riskerna för spridning av finansiella och ekonomiska störningar mellan länder. De senaste åren har IMF därför arbetat för att förbättra analysen av globala och regionala trender och risker, bl.a. genom att stärka kompetensen hos personalen. Kompetensförstärkningen gäller särskilt rådgivning i samband med artikel IV-konsultationer om frågor som är kritiska för makroekonomisk stabilitet. Initiativ har även tagits för att stärka institutionens kompetens när det gäller kopplingen mellan den finansiella sektorn och den reala ekonomin. Under 2019 pågick översyner av IMF:s övervakningsarbete. De väntas avslutas under första halvåret 2020.

IMF arbetar alltmer med klimatfrågor. Institutionen har bl.a. presenterat finanspolitiska verktyg för hur nationella klimatstrategier kopplade till Parisavtalet kan genomföras.

Regeringens prioriteringar

Regeringen anser att IMF fyller en viktig funktion genom att institutionen, med en hög grad av integritet och oberoende, utvärderar och lämnar rekommendationer om såväl enskilda länder som den globala ekonomin. Nästintill alla världens länder är representerade i institutionen och dess styrelse utgör därför ett lämpligt forum för att utvärdera och diskutera länders ekonomiska politik. Regeringen anser att det är viktigt att IMF ständigt anpassar sin verksamhet och kompetens till förändringar och utmaningar i världsekonomin. Institutionen bör exempelvis på ett strukturerat sätt integrera frågan om klimatförändringarnas påverkan på ekonomisk utveckling och finansiell stabilitet i sitt arbete, samt bidra med analyser av hur länder kan minska sina utsläpp av växthusgaser på ett kostnadseffektivt sätt och anpassa sig till klimatförändringar.

3.2.2 IMF:s bedömning av ekonomin i euroområdet

IMF genomför varje år en artikel IV-konsultation för euroområdet. Den senaste konsultationen genomfördes i juli 2019. Då konstaterade institutionen att tillväxten i euroområdet förväntades återhämta sig under 2019, till följd av en stark inhemsk efterfrågan. Samtidigt bedömde institutionen att en upptrappning av handelskonflikten mellan USA och Kina eller en avtalslös brexit skulle dämpa återhämtningen. IMF varnade för de effekter som sådana händelser skulle få för högt skuldsatta länder inom euroområdet. Med tanke på den fortsatt låga inflationen inom euroområdet bedömde institutionen att en fortsatt expansiv penningpolitik var befogad, som dock måste åtföljas av en aktiv makrotillsyn. Högt skuldsatta euroländer behövde enligt institutionen minska sina budgetunderskott, för att stärka de offentliga finanserna inför en eventuell kommande, påtaglig konjunkturnedgång. Euroländer med starka offentliga finanser bör enligt IMF utnyttja det låga ränteläget och låna för att finansiera tillväxtskapande investeringar.

IMF bedömde att arbetet med att utveckla EU:s bankunion går alltför långsamt på grund av avsaknad av politisk vilja och enighet. För närvarande går flera nationella myndigheters agerande i frågor som rör kapitaltäckning och likviditet emot bankunionens idé om en gemensam bankmarknad. För att komma till rätta med dessa problem krävs ambitiösa reformer. Exempelvis bör enligt IMF den gemensamma tillsynsmekanismen få utökade befogenheter när det gäller kapital- och likviditetskrav för multinationella banker, och en europeisk insättningsgaranti inrättas.

IMF förespråkar att euroområdet etablerar en central finanspolitisk stabiliseringsmekanism. Överenskommelsen mellan euroländernas ledare att arbeta för ett gemensamt budgetinstrument för konvergens och konkurrenskraft inom euroområdet bedöms vara ett steg i rätt riktning.

IMF:s senaste artikel IV-konsultation avseende Sverige genomfördes i februari 2019 och behandlades i institutionens styrelse i mars samma år. I rapporten bedömde institutionen att tillväxten i Sverige skulle minska från 2,3 procent 2018 till 1,2 procent 2019, som en följd av bl.a. minskade investeringar i bostäder samt en svagare konsumtion och minskad export. I rapporten bedömde IMF att Riksbankens senareläggning av sedan tidigare planerade räntehöjningar var ändamålsenlig.

IMF konstaterade att Sverige hade genomfört olika arbetsmarknadsreformer de senaste åren, men att arbetslösheten bland utrikes födda och lågutbildade fortfarande är hög. Institutionen rekommenderade att ytterligare reformer på arbetsmarknaden, t.ex. när det gäller anställningsskydd och Arbetsförmedlingen, bör inriktas på att stödja sysselsättningen bland utrikes födda och lågutbildade. Etableringsjobb framhölls som en åtgärd som kan bidra till att komma till rätta med den låga sysselsättningen bland utrikes födda och lågutbildade.

IMF ansåg att arbetsmarknadens parter bör se över lönebildningsprocessen i Sverige. Enligt institutionen har den nuvarande modellen, där den exporterande industrin sätter det s.k. märket, medfört låga löneökningar i förhållande till läget på arbetsmarknaden. Det har enligt institutionen bidragit till låga räntor och en svagare krona.

Liksom tidigare år lyfte IMF fram situationen på den svenska bostadsmarknaden. IMF beskrev hur bostadspriserna, med undantag för en nedgång i slutet på 2017, kraftigt ökat de senaste decennierna. Samtidigt har de långa köerna till hyreslägenheter på förstahandmarknaden inneburit högre hyror för nybyggnation och lägenheter på andrahandsmarknaden.

För att komma till rätta med problemen på bostadsmarknaden föreslog IMF olika sorters åtgärder. En friare hyressättning, exempelvis i kombination med utökade bostadsbidrag, skulle enligt IMF medföra en bättre fungerande hyresmarknad. IMF föreslog också en förändrad beskattning, i form av en höjd fastighetsskatt, en utfasning av ränteavdraget och ett avskaffande av räntebeläggningen av uppskovsbeloppet för att öka rörligheten på bostadsmarknaden. Genom förenklade planprocesser, stärkt konkurrens i byggsektorn och utökade subventioner för byggnation av hyresrätter, studentbostäder och äldreboenden bedömde IMF att produktionen av prisvärda bostäder skulle kunna öka.

IMF bedömde att Sverige har finansiellt utrymme att låta de s.k. automatiska stabilisatorerna³ verka fullt ut under 2019, för att motverka en avmattning i ekonomin.

IMF rekommenderade den svenska regeringen att under 2020 stimulera ekonomin genom att anpassa finanspolitiken till överskotts målet på 0,33 procent av BNP. Om det, för att hantera demografiska utmaningar och andra strukturella behov, finns behov av att öka de offentliga investering-

³ Automatiska stabilisatorer används som ett samlingsbegrepp för faktorer som gör att det offentlig-finansiella sparandet varierar med konjunkturen, utan att aktiva beslut fattas. I lågkonjunkturer försvagas det finansiella sparandet utan att det beslutas om skattesänkningar eller utgiftsökningar. Detta beror på dels att skatteintäkterna är lägre när BNP är lägre än normalt, dels att de arbetslöshetsrelaterade utgifterna är högre än normalt när arbetslösheten är högre än normalt. Utgifterna fungerar stabiliserande för konjunkturen.

arna utöver det historiska genomsnittet rekommenderade institutionen regeringen att överväga att temporärt sänka överskottsmålet.

IMF bedömde vidare att det förstärkta amorteringskravet för hushållen har bidragit till att hålla de finansiella riskerna under kontroll. Samtidigt framhöll institutionen att de ansvariga myndigheterna måste fortsätta hålla hushållens skuldsituation, bankernas riskhantering och de kommersiella fastighetsutvecklarnas ekonomi under uppsikt. Vidare bör myndigheterna enligt IMF stärka regelverket och fokusera på regionalt samarbete för att motverka penningtvätt och finansiering av terrorism.

Regeringens överväganden med anledning av IMF:s bedömning av Sveriges ekonomi

Regeringen har redan vidtagit flera åtgärder i syfte att stimulera utbudet av bostäder, t.ex. genom återinförandet av investeringsstödet. Plan- och byggprocessen har setts över och flera lagändringar, som syftar till att göra planprocessen mer effektiv och ändamålsmässig, har genomförts de senaste åren. Regeringen har även tillsatt en utredning i syfte att undersöka konkurrensen på marknaden för nybyggnation av bostäder (dir. 2019:31). Fri hyressättning vid nybyggnation ska vidare införas, och lägenheternas kvalitet och läge ska låtas få ett större genomslag i hyressättningen. Behovet av åtgärder på skatteområdet med koppling till bostäder måste ses långsiktigt och övervägas utifrån de stora effekter som de kan få för hushållens ekonomi.

Regeringen delar IMF:s bedömning att de genomförda makrotillsyns-åtgärderna, inklusive det förstärkta amorteringskravet, har varit väl motiverade och minskat riskerna inom det finansiella systemet. Åtgärderna har bidragit till en sundare amorteringskultur och stärkt hushållens motståndskraft. Regeringen instämmer även i att det är viktigt att myndigheterna fortsätter att hålla de av institutionen angivna finansiella riskerna under uppsikt.

Regeringen prioriterar arbetet med bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. Enbart på det administrativa området lämnades 2019 fyra propositioner till riksdagen och en tillkommande lagrådsremiss beslutades. Flertalet tidigare beslutade reformer på området har vidare trätt i kraft. Nya strukturer för ett förbättrat regionalt tillsynssamarbete på strategisk och operativ nivå har även skapats under året.

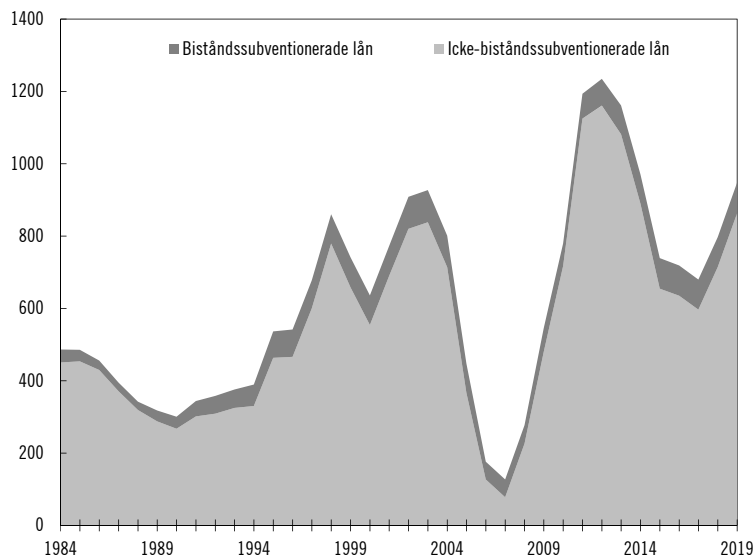
IMF:s bedömning av behovet av att stödja sysselsättningen bland utrikes födda och lågutbildade är i linje med regeringens prioriteringar. Utöver etableringsjobb, som regeringen har som ambition att införa under andra halvåret 2020, avser regeringen att genomföra andra reformer inriktade på att få fler utrikes födda i arbete, t.ex. det s.k. intensivåret. En av grundpelarna i den svenska arbetsmarknadsmodellen är dock att arbetsmarknadens parter har huvudansvaret för lönebildningen.

Regeringen delar i stort IMF:s bedömning att Sverige bör låta de automatiska stabilisatorerna verka fritt och att en viss finanspolitisk stimulans de närmaste åren inte riskerar att överhetta ekonomin. Beträffande överskottsmålet instämmer regeringen även i bedömningen att målnivån bör kunna ses över, under förutsättning att en bredare samsyn om detta finns i riksdagen.

3.3.1 Pågående utlåning

Vid slutet av december 2019 hade IMF utestående lån om 948 miljarder kronor varav ca 85 miljarder kronor eller ca 9 procent var subventionerade lån till låginkomstländer, se diagram 3.1.

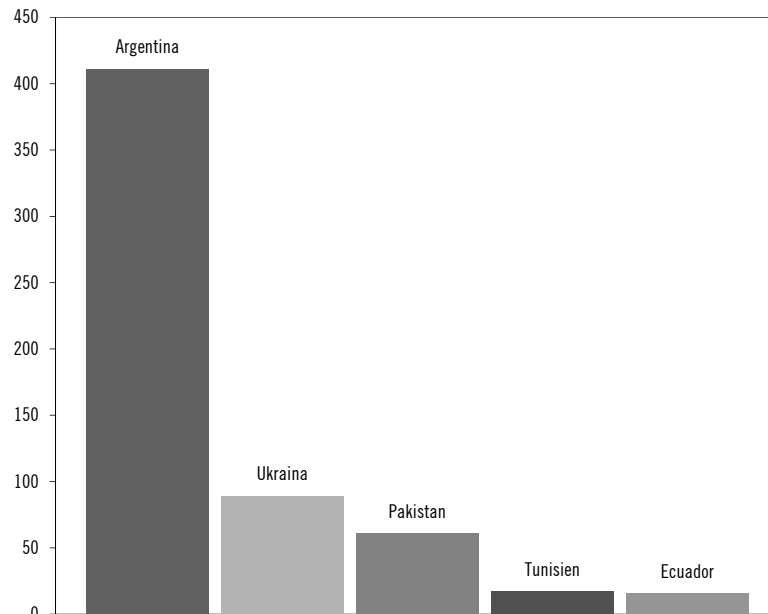
Diagram 3.1 IMF:s totala utestående utlåning (miljarder kronor)



Källa: IMF.

Under 2019 ökade den faktiska utlåningen med ca 150 miljarder kronor, eller ca 19 procent. IMF beslutade om nya låneprogram, med utlåning upp till ca 138 miljarder kronor, varav ca 55 miljarder kronor utgjordes av lån till Pakistan och 40 miljarder kronor av lån till Ecuador.

Som framgår av diagram 3.2 är de största utestående lånen ställda till Argentina, Ukraina, Pakistan, Tunisien och Ecuador. Därutöver kan nämnas att Mexiko har ett lånelöfte om ca 574 miljarder kronor. Landet har haft olika program med lånelöften sedan 2009, men aldrig utnyttjat dem. Under 2019 förlängde Mexiko sitt program med ytterligare två år, men till ett lägre belopp för att signalera sin ambition att fasa ut användningen av program av detta slag.

Diagram 3.2 IMF:s största utestående lån (miljarder kronor)

Källa: IMF.

3.3.2 IMF:s låneprogram till Argentina

I juni 2018 beslutade IMF:s styrelse om ett låneprogram till Argentina. Argentina motiverade sin ansökan om stöd med att landet hade svaga offentliga finanser, med stora offentliga lån i utländsk valuta, som hade förvärrats av att den argentinska valutan kraftigt minskat i värde. Under 2019 godkände IMF:s styrelse den tredje och fjärde översynen av låneprogrammet, och totalt ca 411 miljarder kronor av ca 525 miljarder kronor har betalats ut.

Under 2019 var den ekonomiska och finansiella utvecklingen i Argentina svag, med stigande inflation, arbetslöshet och negativ tillväxt. I augusti samma år ökade turbulensen i landets ekonomi, efter att primärvalen inför presidentvalet i oktober visat ett starkt stöd för oppositionens presidentkandidat. Efter primärvalen avgick landets finansminister, den argentinska peson föll i värde, och svårigheterna för landet att få extern finansiering förvärrades. Kapitalkontroller infördes för att förhindra utströmning av kapital.

Mot bakgrund av den osäkra ekonomiska och politiska situationen i Argentina sköt IMF upp den utbetalning till landet om ca 50 miljarder kronor som var planerad att ske i september 2019. I presidentvalet i oktober samma år vann oppositionens kandidat Alberto Fernandez. Han tillträdde som ny president i december 2019. Strax efter valet stramade den argentinska centralbanken åt kapitalkontrollerna ytterligare, för att hindra utflödet av US-dollar och en fortsatt försvagning av valutan.

Under december 2019 pågick diskussioner mellan IMF och Argentinas nya politiska ledning gällande IMF:s stödprogram. Enligt IMF:s prognos

från oktober förväntades tillväxten uppgå till -3,1 procent 2019, med en inflation om 54,4 procent. Skr. 2019/20:66

3.3.3 Utlåningsramverk

Under 2019 beslutade IMF att uppdatera sina regelverk för villkor i samband med utlåning och för den subventionerade utlåningen till låginkomstländer.

Översyn av programutformningen och villkoren för utlåning

I april 2019 avslutades en översyn av hur IMF-program utformas och villkoren för utlåning, i syfte att förbättra programmets utfall och effekter. Institutionens styrelse beslutade mot denna bakgrund att under 2020 uppdatera sina riktlinjer för programvillkor. Det konstaterades bl.a. att tre fjärdedelar av IMF:s program under perioden september 2011–december 2017 hade varit lyckade, dvs. löst betalningsbalansproblem och främjat ekonomisk tillväxt. Programmets tillväxtprognoser bör dock förbättras, då dessa ofta har varit alltför optimistiska jämfört med utfallen. Vidare ska åtgärder vidtas för att höja kvaliteten på tillväxtfrämjande reformer som genomförs i programmen.

Enligt översynen har skuldållbarheten förbättrats i de allra flesta fall, och de program som omfattat skuldstruktureringar har i större utsträckning än övriga program varit lyckade. Metoden för att genomföra skuldållbarhetsanalyser ska förbättras och IMF:s insyn i ländernas skuldsituation ska öka. Antalet strukturella reformvillkor har ökat, vilket återspeglar ökande strukturella utmaningar i många länder. Programvillkoren är alltför fokuserade på IMF:s kärnområden, men det finns ett ökat behov av villkor inom andra områden, t.ex. avseende jämställdhet, och detta ska tillgodoses genom en ökad kompetens inom dessa områden. Strukturella villkor ska prioriteras och mer realistiska tidsplaner ska tillämpas.

Regelverket för utlåning till låginkomstländer

I maj 2019 beslutade IMF:s styrelse om vissa justeringar i fondens regelverk för utlåning till låginkomstländer, bl.a. avseende utlåningsnivåerna. Gränsen för hur mycket ett land kan låna från IMF sätts i relation till landets kvotandel (se avsnitt 4). Eftersom kvoternas storlek inte höjts, samtidigt som många länders BNP har ökat, beslutade styrelsen att höja gränserna för utlåningen, vilket kommer att möjliggöra större lån.

Samtidigt ökades möjligheterna för låginkomstländer med högre inkomstnivåer, och bättre tillgång till internationella finansmarknader, att blanda biståndssubventionerade lån med vanliga lån. Justeringen av villkoren för blandlån syftar till att säkerställa att subventionerade lån främst används för utlåning till de fattigaste och mest sårbara länderna. Skuldsituationen i många låginkomstländer är bekymmersam. Av denna anledning har övervakningen av ländernas skuldsituation förstärkts. Vidare gjordes vissa anpassningar av regelverken för utlåning till sviktande och konfliktpåverkade stater, och för utlåning till stater som är sårbara för naturkatastrofer.

Regeringens prioriteringar gällande IMF:s utlåning

IMF har en central roll i det globala finansiella skyddsnätet och dess utlåning är en viktig del i institutionens arbete för att hjälpa länder i behov av finansiellt stöd samt främja global finansiell och monetär stabilitet.

Regeringen anser att villkoren i IMF:s program ska vara strikta och ändamålsenliga. Villkoren bör bidra till att länders makroekonomiska obalanser hanteras, skapa förutsättningar för tillväxt och samtidigt säkra institutionens resurser. Regeringen välkomnar att IMF har sett över utformningen av regelverket för utlåning till låginkomstländer och hur villkoren för utlåning kan förändras. Det är viktigt att länder som lånar av IMF behandlas lika, samtidigt som viss flexibilitet vid utformningen av programmen kan behövas utifrån landspecifika omständigheter.

3.4 IMF:s kapacitetsutveckling

IMF tillhandahåller kapacitetsutveckling i form av tekniskt stöd och utbildning till medlemsländer. Verksamheten riktar sig till såväl utvecklingsekonomier och framväxande ekonomier som avancerade ekonomier.

Under 2019 genomförde IMF en rad åtgärder för att öka effektiviteten och genomslaget i kapacitetsutvecklingen, bl.a. i syfte att förtydliga ansvaret och förbättra koordineringen mellan interna och externa aktörer, samt att stärka prioriteringen och styrningen av aktiviteter och i högre grad anpassa dem till mottagarländerna.

Från svenskt håll bidrar Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) till IMF:s arbete med kapacitetsutveckling i låginkomstländer och vissa medelinkomstländer genom stöd till två av IMF:s tematiska fonder för kapacitetsutveckling. Den ena fonden ger stöd till åtgärder som avser skattepolitik och skatteförvaltning. Den andra fonden som Sida bidrar till ger stöd till arbete för att bedöma och hantera risker och sårbarheter i finansiella sektorer. Riksbanken bistår Sida med kompetens inom detta område.

Regeringens prioriteringar

Regeringen anser att IMF:s arbete med kapacitetsutveckling utgör ett viktigt komplement till institutionens övervakning och utlåning. Genom att stödja medlemsländernas arbete med att bygga nödvändiga institutioner och kapacitet för att genomföra en sund ekonomisk politik bidrar institutionen till tillväxt och finansiell stabilitet.

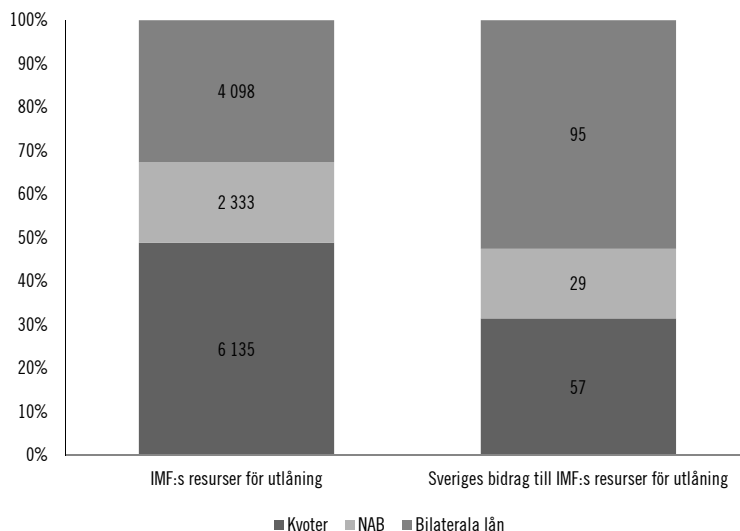
4 Resurser, inflytande och styrning

4.1 Resurser och inflytande

IMF:s resurser för utlåning uppgår till 12 566 miljarder kronor. Resurserna utgörs dels av permanenta resurser, dels av temporära resurser. De perma-

nenta resurserna består av s.k. kvotresurser, och de temporära resurserna består av bilaterala lån och de s.k. NAB-lånen⁴ från vissa medlemsländer. Som framgår av diagram 4.1 utgör IMF:s temporära resurser drygt hälften av fondens totala resurser.

Diagram 4.1 IMF:s resurser för utlåning och Sveriges bidrag till IMF:s resurser för utlåning (miljarder kronor)



Källa: IMF.

För att finansiera utlåningen till medlemsländer med betalningsbalansproblem använder IMF i första hand sina permanenta resurser. Om dessa inte räcker för att möta ländernas behov kan temporära resurser användas, i första hand NAB-lån och i andra hand de bilaterala lånen.

4.1.1 Sveriges andel av IMF:s resurser

Totalt har Sverige åtagit sig att bidra till IMF:s utlåningsresurser med 181,5 miljarder kronor (motsvarande 1,44 procent av institutionens resurser)⁵. Det gör det möjligt för institutionen att vid behov nyttja delar av den svenska valutareserven, som förvaltas av Riksbanken. Om IMF väljer att nyttja det svenska åtagandet uppstår en relativt låg alternativkostnad som utgörs av skillnaden mellan den ränta Sverige erhåller från institutionen och avkastningen på den svenska valutareserven.

⁴ NAB, New Arrangement to Borrow, bildades 1998 och är en uppsättning kreditavtal mellan IMF och 38 medlemsländer och institutioner (däribland Riksbanken).

⁵ Riksbanken har även åtaganden relaterade till de s.k. särskilda dragningsrätterna (SDR) som IMF har tilldelat sina medlemsländer. Därutöver ingick Riksbanken i november 2016 ett låneavtal under IMF:s Poverty and Reduction Trust. Detta avtal möjliggör utlåning om 500 miljoner SDR (motsvarande ca 6,4 miljarder kronor). Utlåningen riktar sig till låginkomstländer.

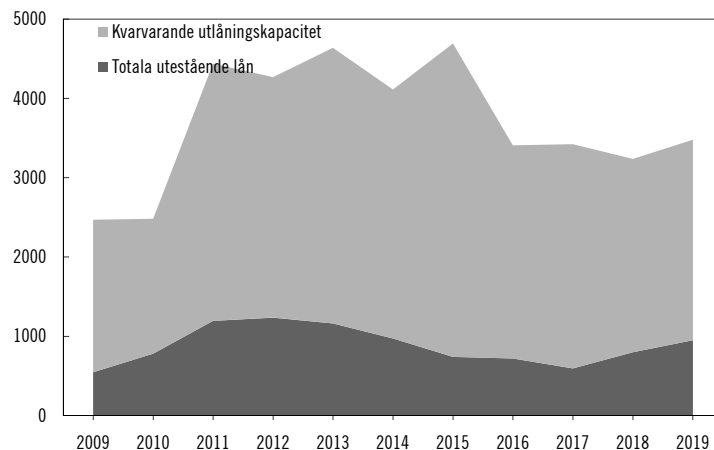
Av det totala bidraget utgör 57,1 miljarder kronor kvoter (motsvarande 0,93 procent av IMF:s totala kvoter), som är IMF:s grundkapital. Sveriges andel av NAB-lånen omfattar 29,1 miljarder kronor (motsvarande 1,2 procent av NAB-lånen). NAB-lånen löper ut i november 2022. Sverige har även ingått ett bilateralt låneavtal om 95,4 miljarder kronor (motsvarande 2,3 procent av de bilaterala låneavtalen), för att tillfälligt ytterligare kunna öka IMF:s utlåningskapacitet. Det bilaterala lånet löper ut i december 2020.

4.1.2 IMF:s utlåningskapacitet

IMF definierar sin utlåningskapacitet som kvotresurser och planerade återbetalningar, med avdrag för planerade utbetalningar, avsättningar till en säkerhetsbuffert och vissa länders kvotresurser som inte används för utlåning. Om de temporära resurserna (NAB-lånen och de bilaterala lånen) har använts, vilket måste godkännas av medlemsländer och förutsätter att kvotresurserna fallit under en viss nivå, inkluderas även dessa i utlåningskapaciteten.

Utlåningen uppgick i december 2019 till 948 miljarder kronor, vilket kan jämföras med den totala utlåningskapaciteten på 2 530 miljarder kronor. Som framgår av diagram 4.2 har IMF i dagsläget utrymme för ytterligare utlåning. Vid användning av de temporära resurserna skulle utrymmet öka ytterligare.

Diagram 4.2 IMF:s totala utestående lån samt kvarvarande utlåningskapacitet (miljarder kronor)



Källa: IMF.

4.1.3 Inflytandefrågor

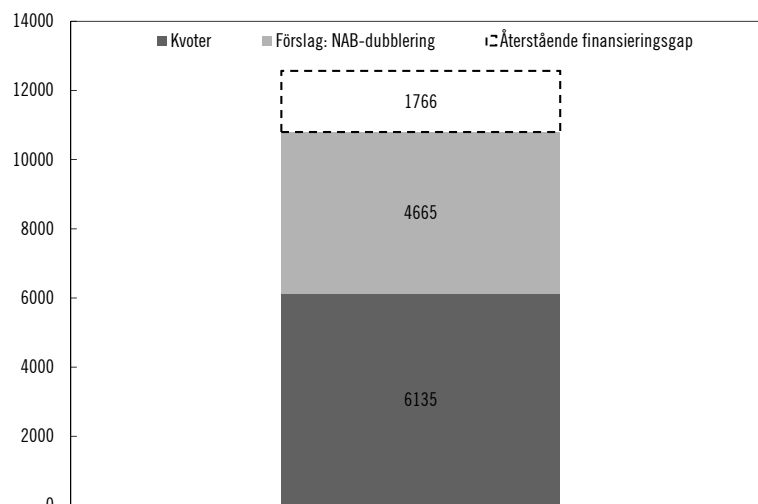
Sveriges ägande i IMF styrs av de s.k. kvotandelarna. Sveriges kvotandel uppgår till 0,93 procent. I IMF ingår Sverige i den nordisk-baltiska valkretsen som representeras av en gemensam styrelserepresentant. År 2016–

2019 representerades valkretsen av Thomas Östros från Sverige. Från och med januari 2020 representeras valkretsen av Mika Pösö från Finland. Skr. 2019/20:66

Som redogjorts för i skrivelsen Redovisning av verksamheten i Internationella valutafonden, Världsbanksgruppen samt regionala utvecklings- och investeringsbanker 2016, 2017 och 2018 (skr. 2018/19:35) ses storleken på kvotresurserna, och därmed kvotandelarna, över inom ramen för IMF:s femtonde kvotöversyn. Översynen hade inte avslutats i december 2019. USA meddelade i början av 2019 att landet inte skulle stödja en kvothöjning. Eftersom USA har en blockerande minoritet i dessa frågor innebär det att någon kvothöjning inte kommer att genomföras. När de bilaterala lånen och NAB-lånen löper ut, vilket sker 2020 respektive 2022, kommer därför, om inga andra beslut fattas, IMF:s resurser att minska med drygt hälften. I samband med årsmötet i oktober 2019 konstaterades att IMF:s medlemsländer ska arbeta för att bevara institutionens resurser på nuvarande nivå, samt att en lösning skulle kunna vara att dubblera NAB-lånen och överväga nya bilaterala lån.

Som framgår av diagram 4.3 skulle IMF:s totala utlåningskapacitet, även vid en fördubbling av NAB-lånen, minska med ca 14 procent, eftersom ökningen inte fullt ut kompenserar för förlusten av de bilaterala lånen.

Diagram 4.3 IMF:s resurser med föreslagen dubbling av NAB-lånen (miljarder kronor)



Källa: IMF.

Ytterligare en fråga under den femtonde kvotöversynen är framtagandet av en ny s.k. kvotformel, som avgör hur röstandelar ska fördelas mellan medlemsländerna vid en kvothöjning. Denna fråga har varit särskilt angelägen för vissa framväxande ekonomier, som önskar ett ökat inflytande i IMF i takt med att deras ekonomier växer. Eftersom någon överenskommelse om en kvothöjning inte kunnat nås väntas beslut fattas om att skjuta fram frågan om en ny kvotformel till den sextonde kvotöversynen.

Det tidigare åtagandet från 2010 om att europeiska avancerade ekonomier ska minska sin representation i IMF:s exekutivdirektörsstyrelse,

till förmån för framväxande ekonomier och utvecklingsländer, behandlades inte heller under den femtonde översynen.

I samband att den femtonde översynen avslutas kommer den sextonde kvotöversynen påbörjas, under vilken diskussioner om IMF:s resurser och medlemmarnas inflytande kommer att fortsätta.

Regeringens prioriteringar

Regeringen anser att IMF ska ha tillräckliga resurser för att även i ekonomiskt och finansiellt turbulenta perioder kunna främja finansiell och monetär stabilitet och en positiv ekonomisk utveckling i medlemsländerna. Det är viktigt att det finns förtroende på de internationella finansmarknaderna för IMF:s förmåga att hantera krissituationer. Av legitimitetsskäl, och för att säkerställa förutsägbarheten, är det också viktigt att kvotandelarna, som är kopplade till medlemsländernas rösträtt, utgör den största delen av institutionens utlåningskapacitet.

Regeringen anser att IMF ska vara en kvotbaserad institution och beklagar att en kvothöjning inte kommer att kunna genomföras inom ramen för den femtonde kvotöversynen. Regeringen anser att en heltäckande bedömning av institutionens resursbehov bör ligga till grund för en eventuell kvothöjning inom ramen för den sextonde kvotöversynen. Fördelningen av nya resurser till IMF bör baseras på såväl ländernas ekonomiska storlek som deras andel av internationell handel och finansiella flöden.

Det är inte rimligt att förvänta sig att IMF:s resurser ska kunna täcka de mest omfattande kriserna, men givet riskerna för den globala ekonomin anser regeringen att resurserna inte bör minska alltför kraftigt.

Regeringen anser att det även bör finnas någon slags koppling mellan ländernas frivilliga finansiella bidrag till institutionens utlåningskapacitet, t.ex. genom att tillhandahålla bilaterala lån, och deras röststyrka och representation inom IMF.

4.2 Styrningsfrågor

IMF:s styrelse och ledning anser att en personalstyrka med varierande bakgrund och kompetens är en viktig komponent för att möta de varierande och komplexa makroekonomiska frågor som institutionens verksamhet omfattar. Institutionen har därför som ambition att ha en diversifierad personalstyrka, både vad gäller kön och ursprung. Institutionen har som mål för 2020 att minst 30 procent av personalen på seniora positioner ska vara kvinnor och att minst 21 procent ska komma från underrepresenterade regioner. Målet avseende kvinnor har redan uppfyllts. Dessutom har styrelsen påbörjat ett arbete med att förbättra könsbalansen bland personalen på de kontor som varje valkrets (24 stycken) förfogar över. För närvarande är endast 26 procent av de anställda kvinnor. Förhoppningen är att en ökning av antalet kvinnor på dessa kontor på sikt kan leda till fler kvinnor i direktorsstyrelsen och bland de ställföreträdande styrelseledamöterna. Institutionens styrelse har i dagsläget en kraftig överrepresentation av män, med endast 3 kvinnor bland de 24 ledamöterna.

IMF:s styrelse beslutade i december 2019 om ett nytt löne- och ersättningssystem. En viktig förändring är att ersättningssystemet nu i större utsträckning än tidigare ska möjliggöra för män och kvinnor att arbeta inom institutionen på lika villkor, bl.a. har en ny ersättning för barnomsorg införts. I takt med att IMF utvecklar sin verksamhet krävs också förstärkt kompetens på nya områden, vilket innebär att institutionen behöver kunna erbjuda personal med specifik kompetens särskilda villkor. Förändringarna av löne- och ersättningssystemet ska göras inom den tidigare beslutade lönebudgeten.

Regeringens prioriteringar

Regeringen stödjer ambitionen att öka diversifieringen och jämställdheten bland IMF:s personal, inte minst målsättningen att öka jämställdheten i direktörsstyrelsen. När 2020 års mål har uppnåtts bör mer ambitiösa mål beslutas. Regeringen har understrukit att lönesystemet i IMF ska vara prestationsbaserat och transparent. Regeringen stödjer reformer av ersättningssystemet som gör det lättare för föräldrar med små barn att arbeta i IMF, vilket bedöms vara en förutsättning för en jämnare könsfördelning bland personalen.

5 Viktiga framtida frågor i IMF

IMF kommer även fortsättningsvis att fokusera på att främja finansiell stabilitet och ekonomisk tillväxt, genom framför allt övervakning, utlåning och kapacitetsutveckling. Institutionen har en viktig roll på detta område, inte minst mot bakgrund av riskerna i världsekonomin (se avsnitt 2).

IMF har under de senare åren breddat sin verksamhet till att inkludera ytterligare några områden som har betydelse för länders makroekonomiska utveckling och tillväxt. Genom att främja makroekonomisk utveckling bidrar institutionen till en hållbar utveckling. IMF har vidare utökat sitt arbete med att bidra till att uppnå de hållbara utvecklingsmålen. Agenda 2030 och Addis Ababa Action Agenda är integrerade delar av IMF:s verksamhet på ett övergripande plan och institutionen kommer även fortsättningsvis att bidra till genomförandet av agendorna.

Klimatförändringar är en av de största globala utmaningarna, med både en direkt och indirekt påverkan på den makroekonomiska utvecklingen och den finansiella stabiliteten, bl.a. genom risker kopplade till naturkatastrofer och till länders övergång till att bli mindre utsläppsintensiva ekonomier. Hur IMF kan arbeta med klimatfrågor diskuteras bl.a. i pågående översyner av institutionens övervakning.

Förutsättningarna för en hållbar tillväxt, finanspolitisk hållbarhet och makroekonomisk stabilitet försämras i ett samhälle som inte är jämlikt och jämställt. Reformerna för ökad jämställdhet och jämlikhet har uppmärksamats allt mer av IMF och väntas förbli centrala i verksamheten även framöver, bl.a. utifrån strategin om sociala utgifter som institutionen beslutade om 2019.

En ökad digitalisering innebär både möjligheter och risker för finansmarknader och världsekonomin, och påverkar därmed den finansiella stabiliteten och det finansiella systemet. Fintech, dvs. teknologiskt driven innovation inom finanssektorn, och cybersäkerhet förutses få ökad betydelse för IMF, bl.a. vid institutionens övervakning och rådgivning. Inom ramen för sitt mandat kommer IMF att driva dessa frågor i nära samarbete med andra relevanta internationella organisationer. Olagliga finansiella flöden är en global utmaning och IMF kommer fortsatt bidra till det globala arbetet mot penningtvätt och finansiering av terrorism, bl.a. genom att se över metoderna för övervakning av den finansiella sektorn.

Ökad skuldsättning och inhemsk resursmobilisering förväntas också bli centrala frågor för IMF, bl.a. genom uppföljningen av G20:s riktlinjer för hållbar finansiering och översynen av IMF:s ramverk för skuldållbarhetsanalys för länder med tillgång till marknadsfinansiering.

Regeringens prioriteringar

Regeringen har kontinuerligt uttryckt sitt stöd för IMF:s arbete med inkluderande tillväxt, jämställdhet och klimatfrågor. Det är positivt att institutionen fördjupar sin analytiska och operativa förmåga på dessa områden. Samtidigt är det viktigt att verksamheten bedrivs inom IMF:s mandat och att IMF, när det är lämpligt, samarbetar med andra institutioner så att resurser utnyttjas effektivt.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 23 januari 2020

Närvarande: statsrådet Baylan, ordförande, och statsråden Hallengren, Hultqvist, Bolund, Damberg, Shekarabi, Ygeman, Eriksson, Ekström, Eneroth, Dahlgren, Nilsson, Ernkrans, Lindhagen, Lind, Hallberg, Nordmark, Micko

Föredragande: statsrådet Bolund

Regeringen beslutar skrivelse 2019/20:66 Redovisning av verksamheten i Internationella valutafonden 2019