

# Regeringens skrivelse

## 2017/18:52



Redovisning av verksamheten i Internationella  
valutafonden 2016 och 2017

Skr.  
2017/18:52

---

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 18 januari 2018

*Stefan Löfven*

*Magdalena Andersson*  
(Finansdepartementet)

## Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redogörs för verksamheten i Internationella valutafonden (IMF) 2016 och 2017. I skrivelsen redovisas också regeringens prioriteringar för arbetet i institutionen.

Skrivelsen behandlar IMF:s övergripande roll i den globala ekonomin, institutionens arbete med att övervaka och analysera den globala och regionala ekonomiska utvecklingen samt dess arbete med finansiell och monetär stabilitet. Vidare redogörs för IMF:s utlåning och resurssituation samt för medlemmarnas inflytande i och styrning av institutionen. Avslutningsvis redogörs för den förväntade inriktningen på IMF:s verksamhet under de närmaste åren.

# Innehållsförteckning

1	Inledning .....	3
1.1	Redovisning av IMF:s arbete med finansiell och monetär stabilitet .....	3
1.2	IMF:s verksamhet.....	3
2	Den internationella utvecklingen och dess inverkan på IMF .....	4
2.1	Ekonomisk och finansiell utveckling .....	4
2.2	Initiativ för finansiell och monetär stabilitet .....	5
3	Övervakning av den globala ekonomin och enskilda länders ekonomiska politik.....	7
3.1	IMF:s rapportering .....	7
3.2	IMF:s övervakning .....	8
3.3	IMF:s bedömning av Sveriges ekonomi .....	9
4	IMF:s utlåning och resurssituation.....	11
4.1	IMF:s utlåning .....	11
4.2	IMF:s resurssituation.....	12
5	Institutionella frågor.....	14
5.1	Inflytandefrågor.....	14
5.2	Styrningsfrågor.....	15
6	Viktiga framtida frågor i IMF .....	16
6.1	Befintliga verksamhetsområden .....	16
6.2	Nya verksamhetsområden .....	17
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 18 januari 2018.....	19

# 1 Inledning

## 1.1 Redovisning av IMF:s arbete med finansiell och monetär stabilitet

Med anledning av ett betänkande från finansutskottet har riksdagen i ett tillkännagivande anfört att regeringen vartannat år, i en särskild skrivelse, ska redovisa arbetet med frågor som rör finansiell och monetär stabilitet inom Internationella valutafonden (IMF) och andra internationella finansiella institutioner. Redogörelsen bör omfatta institutionernas arbete med att övervaka och analysera den globala och regionala ekonomiska utvecklingen, liksom institutionernas utlåning och resurssituation, nya låneformer och låneramverk samt inflytande i och styrningen av institutionerna (bet. 2016/17:FiU22 punkt 1, rskr. 2016/17:186).

Till följd av riksdagens tillkännagivande avser regeringen att i en skrivelse vartannat år redogöra för arbetet inom IMF (med start 2018) och vartannat år redogöra för arbetet inom såväl IMF som andra internationella finansiella institutioner (med start 2019). Regeringen anser därmed att tillkännagivandet är slutbehandlat.

Regeringen har tidigare i särskilda skrivelser redovisat verksamheten i de internationella finansiella institutionerna för verksamhetsåren 2003 och 2004, 2008 och 2009, 2010 och 2011, 2012 och 2013 samt 2014 och 2015 (skr. 2004/05:54, skr. 2009/10:153, skr. 2011/12:154, skr. 2013/14:139 och skr. 2015/16:145). Utöver dessa skrivelser har regeringen lämnat information till riksdagen i flera andra sammanhang. Exempelvis har riksdagen kontinuerligt informerats inför IMF:s och Världsbanksgruppens års- och vårmöten. Denna skrivelse omfattar 2016 och 2017 (redovisningsperioden), vilket innebär att riksdagen, tillsammans med föregående skrivelser på området, har erhållit regelbunden redovisning av IMF:s verksamhet fr.o.m. 2008.

Skrivelsen är uppdelad i områden som är valda med utgångspunkt i regeringens prioriteringar för det internationella ekonomiska samarbetet, det internationella arbetet med finansiell och monetär stabilitet och de frågor som har präglat IMF:s verksamhet under redovisningsperioden. På varje område redovisas hur frågorna har hanterats i institutionen samt regeringens prioriteringar eller överväganden. 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 och direkt från institutionen. All information om det ekonomiska läget har hämtats från IMF:s rapport World Economic Outlook (oktober 2017).

## 1.2 IMF:s verksamhet

IMF grundades 1944 och ska främja handel, sysselsättning och tillväxt genom att verka för internationellt monetärt samarbete samt makroekonomisk och finansiell stabilitet. Institutionen övervakar och analyserar den

globala ekonomiska och finansiella utvecklingen samt enskilda länders ekonomi. Institutionen tillhandahåller ekonomisk-politiskt villkorat finansiellt stöd, som syftar till att låntagarlandet ska genomföra nödvändiga reformer för att uppnå finansiell och monetär stabilitet samt långsiktigt hållbar tillväxt. Därutöver bistår IMF medlemsländerna med teknisk expertis och utbildning för att bygga upp och förstärka deras administrativa och institutionella kapacitet.

Tillsammans med de nordiska och baltiska länderna ingår Sverige i en valkrets som representeras av en gemensam styrelserepresentant. För närvarande representeras valkretsen av Sverige och Thomas Östros (mandatperiod 2016–2019). Länderna i valkretsen kommer överens om vilka frågor som ska prioriteras och samordnas i det dagliga arbetet i styrelsen. Regeringen driver även sina prioriterade frågor genom bilaterala kontakter med IMF och inom EU.

## 2 Den internationella utvecklingen och dess inverkan på IMF

### 2.1 Ekonomisk och finansiell utveckling

År 2016 uppgick den globala tillväxten till 3,2 procent, vilket var den lägsta sedan den globala finanskrisen. Från mitten av 2016 stärktes dock världsekonomin, både i höginkomstländer och i tillväxtekonomier. Enligt IMF väntas den globala tillväxten stiga till 3,6 procent 2017 och till 3,7 procent 2018, vilket är en upprevidering i förhållande till prognoserna från april 2017. Detta förklaras bl.a. av ökade investeringar, samt en ökad världshandel och industriproduktion, och stärkt förtroende på de finansiella marknaderna. Tillväxten väntas särskilt återhämta sig i euroområdet, Ryssland och tillväxtekonomierna i Asien och Europa 2017 och 2018. Tillväxten är samtidigt fortsatt svag i många länder och inflationen i de flesta höginkomstländer ligger under målsatta nivåer. Råvaru- och oljepriserna sjönk något våren 2017, vilket bidrog till den dämpade inflationen. Inflationen väntas dock stiga framöver, i takt med att resursutnyttjandet och råvarupriserna stiger. På medellång sikt väntas den globala tillväxten avta, vilket bl.a. förklaras av en svag produktivitet-utveckling och förändrade demografiska förhållanden, såsom en åldrande befolkning. IMF framhåller samtidigt att den nuvarande positiva konjunkturen i världsekonomin, efter flera år med svag tillväxt, skapar en möjlighet att genomföra viktiga reformer för att skapa en mer hållbar tillväxt på sikt.

I gruppen höginkomstländer har tillväxten återhämtat sig något. IMF:s tillväxtprognos för dessa ekonomier har reviderats upp för 2017, vilket förklaras av starkare utfall än väntat i bl.a. euroområdet och Japan. Återhämtningen i euroområdet väntas fortsätta med en tillväxtökning om 2,1 procent av BNP 2017 och 1,9 procent 2018. Återhämtningen i höginkomstländerna 2017 återspeglar främst en exportökning, understödd av en starkt global ekonomi. Prognoserna för utvecklingen i Storbritannien och

USA har samtidigt reviderats ned på grund av svagare utfall än väntat i Storbritannien och osäkerhet om huruvida finanspolitiska stimulanser kommer att genomföras i USA. Tillväxtutsikterna för höginkomstländerna på medellång sikt är dämpade, vilket bl.a. beror på demografiska faktorer, en svag produktivitet samt en hög offentlig och privat skuldsättning i vissa länder.

En större global efterfrågan och goda finansiella förutsättningar bidrar till att tillväxt- och utvecklingsekonomierna väntas växa snabbare under de kommande åren. Deras tillväxt väntas öka från 4,3 procent av BNP 2016 till 4,6 procent 2017 och 4,8 procent 2018, vilket är en upprevidering från tidigare prognos. Därmed har inbromsningen i dessa ekonomier, som inleddes 2010, brutits. Upprevideringen av Kinas förväntade tillväxt, till 6,8 procent av BNP 2017 jämfört med tidigare prognos om 6,6 procent för samma period, bedöms vara den huvudsakliga drivkraften bakom upprevideringen av tillväxt- och utvecklingsekonomiernas väntade tillväxt. Upprevideringen av Kinas tillväxt baseras på förväntningar om en fortsatt expansiv kinesisk finanspolitik i syfte att nå det kinesiska målet om en fördubbling av BNP mellan 2010 och 2020. Även tillväxten i de andra asiatiska tillväxtekonomierna bedöms vara stark. Råvaruexporterande länder i Latinamerika, Afrika söder om Sahara, Östeuropa och Centralasien visar också tecken på ökad tillväxt, även om många utmaningar kvarstår i flera av dem.

Tillväxttakten i de afrikanska länderna söder om Sahara har avtagit jämfört med den snabba expansion som bevitnades efter millennieskiftet. Den regionala tillväxten sjönk från 3,4 procent av BNP 2015 till 1,4 procent 2016, vilket var den lägsta tillväxten på mer än två decennier. Detta förklaras till stor del av att de flesta olje- och naturresursexporterande länderna drabbades av sjunkande råvarupriser. De afrikanska länder som inte har stora naturresurser fortsatte dock att växa kraftigt. En viss återhämtning väntas i regionen, med en tillväxt om ca 2,6 procent 2017 och 3,4 procent 2018. Givet den höga befolkningstillväxten anser IMF att det är en för låg tillväxt för att länderna ska kunna uppnå en markant stigande levnadsstandard. Samtidigt som regionen har en stor tillväxtpotential har bristen på politiska reformer en negativ effekt på många länders ekonomier.

Latinamerikas och Karibiens tillväxt är fortfarande svag, och tillväxten uppgick till -1 procent 2016. Tillväxten väntas dock återhämta sig och uppgå till 1,2 procent av BNP 2017 och 1,9 procent 2018. Den negativa utvecklingen 2016 kan bl.a. förklaras av sjunkande råvarupriser.

## 2.2 Initiativ för finansiell och monetär stabilitet

Sedan våren 2016 har det pågått omfattande diskussioner i IMF om det globala finansiella skyddsnätet<sup>1</sup> och hur detta kan förstärkas. Diskussionerna har utgått från erfarenheterna av den globala finanskrisen, som

<sup>1</sup> Det globala finansiella skyddsnätet är inget strikt definierat begrepp, men inkluderar oftast de huvudsakliga mekanismer som länder kan använda sig av vid likviditets- och

bröt ut 2008. Diskussionerna har bl.a. berört IMF:s resursbehov, utlåningsfaciliteter och dess förhållande till de regionala finansieringsarrangemangen<sup>2</sup>. En av de viktigaste slutsatserna från diskussionen är att det globala finansiella skydds nätet har ökat betydligt i omfattning de senaste åren. Samtidigt har skydds nätet blivit mer fragmenterat och stora delar av nätet täcker enbart vissa länder. Framför allt bedöms skydds nätet vara svagt i vissa tillväxtländer. Många länder förlitar sig dessutom på stora valutareserver som försäkring i händelse av ekonomisk och finansiell kris. Valutareserver utgör ett relativt kostsamt skydd eftersom riskerna och kostnaderna inte delas mellan länder. IMF anser att dess nuvarande resurser bör ses som ett minimum (se vidare avsnitt 4.2).

IMF:s policyskapande organ, International Monetary and Financial Committee (IMFC), och G20 har uppmanat IMF att öka effektiviteten i sina utlåningsfaciliteter. Mot denna bakgrund har förslag om nya faciliteter och om hur IMF:s roll i det globala finansiella skydds nätet kan stärkas diskuterats. Ett övergripande syfte med de nya faciliteterna är att de ska komplettera IMF:s traditionella krisutlåning och förebygga kriser.

I juli 2017 godkändes ett nytt program för bilateral policyrådgivning av IMF:s styrelse. Programmet kan liknas vid ett IMF-program utan finansiering. Faciliteten är tillgänglig för alla medlemsländer och syftar till dels att signalera ett lands åtagande om att genomföra reformer, dels att möjliggöra finansiering från offentliga och privata långivare. Faciliteten innebär också en närmare dialog mellan IMF och programlandet genom att översynerna av landets ekonomiska politik, regelverk och ekonomiska utveckling blir tätare än vid institutionens reguljära övervakning, s.k. artikel IV-konsultationer.

Mot bakgrund av de regionala finansieringsarrangemangens ökade betydelse i det globala finansiella skydds nätet godkände IMF:s styrelse i juni 2017 ett antal principer för hur samarbetet med och koordineringen av dessa finansieringsarrangemang ska utformas. Principerna syftar både till att stärka samarbetet och att göra det mer enhetligt, med beaktande av de betydande olikheter som finns bland olika regionala finansieringsarrangemang. Arbetet med att genomföra principerna kommer i ett första steg att innebära att IMF, tillsammans med utvalda regionala finansieringsarrangemang, samfinansierar krisutlåning för att sedan utvärdera erfarenheterna.

För att bättre förebygga finansiella kriser har IMF under redovisningsperioden även stärkt sin analys och övervakning av den finansiella sektorn, bl.a. genom att bättre integrera den finansiella sektorn och realekonomin i övervakningen.

IMF har vidare sett över sitt policyramverk för hantering av internationella kapitalflöden<sup>3</sup>. Slutsatsen av översynen är att ramverket har fungerat

betalningsbalansproblem. Det inkluderar nationella valutareserver, bilaterala swapavtal mellan centralbanker, s.k. regionala finansieringsarrangemang och IMF:s globalt tillgängliga instrument.

<sup>2</sup> Europeiska stabilitetsmekanismen är ett exempel på ett regionalt finansieringsarrangemang.

<sup>3</sup> Historiskt har IMF varit en stark förespråkare av fria kapitalrörelser i alla länder, men denna syn nyanserades 2012 när ett nytt ramverk avseende när och hur länder bör hantera kapitalinflöden antogs. Ramverket anger att även om kapitalinflöden främjar ekonomisk

väl, men att institutionen ytterligare ska analysera vilken roll makrotillsynen bör ha i hanteringen av volatila kapitalflöden och för de finansiella risker som flödena kan ge upphov till. Dessa lärdomar ska sedan integreras i institutionens övervakning, inklusive dess policyrekommendationer (se vidare avsnitt 3.2).

## Regeringens prioriteringar

För en liten öppen ekonomi som Sverige är det viktigt att det globala finansiella skyddsnetet är förutsägbart, heltäckande och tillhandahåller skydd på likvärdiga villkor och i likvärdig omfattning. Med hänsyn till IMF:s mandat och dess globala medlemskap har institutionen en central roll i det finansiella skyddsnetet. Vid en förstärkning av skyddsnetet bör därför institutionen även fortsättningsvis ha en central roll. Det är också viktigt att värna ett starkt IMF, eftersom Sverige och flera länder i vårt närområde inte omfattas av Europeiska stabilitetsmekanismen (ESM)<sup>4</sup>, utan endast av EU:s mindre facilitet, betalningsbalansstödet. För att främja global finansiell stabilitet är det viktigt att IMF:s utlåningsfaciliteter svarar mot medlemsländernas förändrade behov och att institutionen även fortsättningsvis har tillräckliga resurser för att bedriva denna verksamhet.

## 3 Övervakning av den globala ekonomin och enskilda länders ekonomiska politik

### 3.1 IMF:s rapportering

IMF publicerar regelbundet rapporter om sin verksamhet samt omfattande analyser av den globala ekonomin, den finansiella utvecklingen och enskilda länders ekonomier. De mest väsentliga IMF-rapporterna på global nivå är World Economic Outlook (WEO), Global Financial Stability Report (GFSR) och Fiscal Monitor (FM). WEO är en rapport om världsekonomin och det makroekonomiska läget på kort och medellång sikt. I GFSR studeras det globala finansiella systemet och finansmarknaderna. I FM finns översyner av ländernas offentliga finanser. IMF gör också bedömningar av medlemsländernas finansiella sektor (s.k. Financial Sector Assessment Program – FSAP). Syftet med IMF:s bedömningar av medlemsländernas finansiella sektor är att bedöma stabiliteten i den finansiella sektorn och dess potentiella effekt på tillväxt och utveckling. IMF utvärderar vidare enskilda länders ekonomi i s.k. artikel IV-rapporter.

IMF publicerar därutöver andra rapporter och översyner, som i vissa fall berör Sverige. I IMF-rapporten *The Refugee Surge in Europe: Economic Challenges*, som publicerades 2016, undersöktes bl.a. Sveriges hantering

tillväxt medför de risker och tenderar att vara mest fördelaktiga för länder som nått en viss ekonomisk och institutionell utveckling. Avregleringar av kapitalmarknader bör därför genomföras vid rätt tidpunkt, vara välplanerade och genomföras gradvis.

<sup>4</sup> ESM omfattar endast de medlemsländer i EU som har euron som valuta.

## Regeringens prioriteringar

Regeringen anser att IMF har en mycket viktig roll i att analysera utvecklingen och göra prognoser för den internationella ekonomin, föreslå åtgärder för att stärka ekonomin i enskilda länder och globalt, förmedla forskning och kunskap samt utgöra ett forum för diskussion om ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbar utveckling.

### 3.2 IMF:s övervakning

IMF övervakar och utvärderar medlemsländernas ekonomiska och finansiella utveckling och deras ekonomiska politik för att upprätthålla finansiell och monetär stabilitet samt förebygga kriser i det internationella finansiella och monetära systemet. Institutionen övervakar även ekonomisk och finansiell utveckling samt ekonomisk politik på regional och global nivå. Som en del av denna process identifierar IMF potentiella risker för ekonomisk stabilitet och rekommenderar lämpliga ekonomiska åtgärder för att bl.a. främja den ekonomiska tillväxten, öka sysselsättningen, främja den finansiella och makroekonomiska stabiliteten, minska sårbarheten för kriser och höja levnadsstandarden.

Den ökade ekonomiska och finansiella integrationen har ökat riskerna för spridning av finansiella och ekonomiska störningar mellan länder. År 2016 och 2017 har IMF därför arbetat för att förbättra övervakningen av globala och regionala trender, 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 öka institutionens förståelse för kopplingen mellan den finansiella sektorn och realekonomin och för att bättre integrera denna förståelse i artikel IV-konsultationerna.

IMF har sett över sin vägledning för hur institutionen genom sin övervakning och utlåning ska motverka korruption. Översynen visar att tillämpningen av vägledningen överlag har fungerat väl, men att ambitionsnivån kan höjas ytterligare. En övergripande översyn av institutionens övervakning av korruptionsfrågor ska genomföras vart tredje år. IMF planerar att göra nästa översyn 2018.

Bland de huvudriskerna som IMF har identifierat under de senaste åren kan nämnas Kinas skulduppbyggnad, USA:s penningpolitiska åtstramning, ökad protektionism, brexit, den europeiska banksektorns strukturproblem och sårbarheter i tillväxtekonomier. Enligt IMF medför stimulanterna i Kinas ekonomi en högre tillväxt, men ökar samtidigt skuldnivån, vilket medför risker för den finansiella stabiliteten. En kraftig inbromsning i den kinesiska ekonomin kan få stora negativa effekter på världsekonomin. Vidare kan en snabbare penningpolitisk åtstramning än väntat i USA leda till stigande räntor för lån med långa löptider och stramare finansiella förutsättningar i omvärlden. Det kan i sin tur leda till fallande tillgångspriser och kapitalutflöden från tillväxtekonomier. Det finns även



en stor politisk osäkerhet kopplad till brexit. Protektionistiska strömningar kan skapa hinder för handel och påverka den ekonomiska utvecklingen negativt. Det finns också strukturproblem som behöver åtgärdas i den europeiska banksektorn. Låg lönsamhet och en hög andel dåliga lån kommer sannolikt att vara ett problem även framöver. Samtidigt gynnar den starka konjunkturen bankerna, som har kunnat stärka sina balansräkningar något.

Andra faktorer som IMF har identifierat som risker för den globala tillväxten och den finansiella stabiliteten är en omfattande finansiell avreglering och en varaktigt låg inflation. För att säkerställa en hållbar tillväxt i höginkomstländer anser institutionen att det krävs att länderna genomför strukturella reformer, fortsätter att anpassa sin penningpolitik och för en försiktig finanspolitik.

### **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 enskilda länder och den globala ekonomin. Nästan alla världens länder är representerade i institutionen och dess styrelse utgör därför ett lämpligt forum för att utvärdera och diskutera länders ekonomiska politik. Det är viktigt för regeringen att IMF ständigt anpassar sin roll och sin expertis till förändringar och utmaningar i världsekonomin.

### **3.3 IMF:s bedömning av Sveriges ekonomi**

IMF genomför årligen en översyn av den svenska ekonomin genom en artikel IV-konsultation. Den senaste översynen behandlades i IMF:s styrelse i november 2017.

IMF bedömde i sin artikel IV-rapport att den svenska ekonomin skulle växa med ca 3,1 procent 2017. Tillväxten bedömdes understödjas av bl.a. de stora investeringarna i bostäder, men väntas mattas av något 2018–2020.

I rapporten lyfter IMF bl.a. fram de strukturella problemen på bostadsmarknaden, behovet av ytterligare makrotillsynsåtgärder och risken för att inflationen inte långsiktigt når målet på 2 procent som huvudsakliga ekonomiska utmaningar för Sverige.

IMF noterar det ökande byggandet av bostäder i Sverige, men anser att bostadsmarknaden har stora strukturella problem. Byggkostnaderna är enligt institutionen för höga och konkurrensen i byggsektorn är bristfällig. De komplexa och svårgenomträngliga reglerna för byggande gör, tillsammans med den bristande konkurrensen, det svårt att minska kostnaderna. Bristen på bostäder är mest märkbar i de tre storstadsregionerna. Det befintliga beståndet av bostäder utnyttjas enligt IMF inte heller effektivt. Bruksvärdessystemet leder enligt institutionen till att utbudet av hyreslägenheter är mindre än det skulle behöva vara. Detta ökar efterfrågan och därmed priserna på bostadsrätter, vilket ökar hushållens redan höga skuldsättning.

För att komma tillrätta med problemen på bostadsmarknaden anser IMF att flera åtgärder är nödvändiga. De höga byggkostnaderna behöver sänkas genom förenklade byggprocesser och förbättrad konkurrens i byggsektorn. Det stöd till bostadsbyggande som regeringen har infört bör utökas. En förbättrad regional infrastruktur kan också avlasta de stora städernas bostadsmarknader. IMF anser vidare att bruksvärdessystemet bör fasas ut för att förbättra matchningen av utbud och efterfrågan på bostäder. Institutionen förordar även högre skatt på privatägda fastigheter, förändrad kapitalvinstbeskattning och minskade ränteavdrag. Dessa åtgärder skulle enligt institutionen bidra till att effektivisera bostadsmarknaden, dämpa den höga efterfrågan på köpta bostäder och därmed också den privata skuldsättningen.

Hushållens sårbarhet ökar när de privata skulderna fortsätter att växa. Enligt institutionen kan ett förstärkt amorteringskrav bidra till att begränsa de makroekonomiska risker som följer av att hushållen tar allt större lån i förhållande till sina inkomster. IMF anser också att ytterligare åtgärder bör övervägas om det bedöms nödvändigt, t.ex. ett tak för respektive hushålls skuld i förhållande till dess inkomst.

IMF noterar i sin rapport att det fortfarande finns en osäkerhet om hur inflationen kommer att utvecklas. En hållbar inflationstakt runt målet på 2 procent främjar makroekonomisk stabilitet, men denna inflationstakt förutsätter enligt IMF en högre löneökningstakt än vad arbetsmarknadens parter kommit överens om i de centrala avtalen. Det krävs därför enligt institutionen tydligare tecken på en inflationsökning innan Riksbanken kan lätta på de penningpolitiska stimulanserna.

I rapporten lyfter också IMF fram områden där det skett en positiv utveckling i Sverige. Tillväxten är stark och institutionen förutser en minskad arbetslöshet. IMF anser att det finns flera lovande nya initiativ från bl.a. arbetsmarknadens parter för att komma till rätta med den höga arbetslösheten i gruppen utrikesfödda. De offentliga finanserna visar överskott och den finanspolitiska inriktningen är sund, med en svagt expansiv budget för 2018. Budgetens inriktning stärker enligt IMF klimat- och miljöarbetet, minskar ojämlikheterna och främjar integrationen av nyanlända på arbetsmarknaden.

## **Regeringens kommentar**

Regeringen delar bedömningen att det finns utmaningar för den svenska ekonomin, men delar inte fullt ut IMF:s uppfattning om vilka åtgärder som behöver vidtas, exempelvis avseende hyressättning och fastighetsbeskattning. För att stimulera utbudet av bostäder krävs reformer för att skapa bättre förutsättningar för en ökad nybyggnation och för att främja en större rörlighet på bostadsmarknaden. Regeringen har redan vidtagit flera åtgärder i syfte att stimulera utbudet av bostäder, t.ex. genom att införa investeringsstöd som främjar byggandet av energieffektiva hyresbostäder och bostäder till studerande. Sedan flera år arbetar regeringen systematiskt för att förenkla och förkorta bygg- och planprocessen. För att öka rörligheten på bostadsmarknaden har bl.a. reglerna för uppskov med kapitalvinst vid avyttring av privatbostad tillfälligt ändrats. För att trygga kompetensförsörjningen inom bl.a. byggbranschen har regeringen i budgetpropo-

sitionen för 2018 avsatt medel för fler utbildningsplatser på både högskola och yrkeshögskola (se utg.omr. 16 avsnitt 9.7.7 och 9.8.2). Skr. 2017/18:52

Åtgärder har även vidtagits för att dämpa riskerna med de ökande privata skulderna. I december 2017 godkände riksdagen regeringens förslag om att förtydliga Finansinspektionens möjligheter att, efter regeringens godkännande, vidta ytterligare makrotillsynsåtgärder. Förslaget innebär att processen för att införa begränsningar för kreditgivning till hushåll och företag, som bl.a. kan få effekter på bolånemarknaden, blir tydligare och snabbare. Ändringarna träder i kraft den 1 februari 2018. Vidare har Finansinspektionen, efter regeringens medgivande, fattat beslut om ett förstärkt amorteringskrav. De nya reglerna träder i kraft den 1 mars 2018.

## 4 IMF:s utlåning och resurssituation

### 4.1 IMF:s utlåning

IMF ger två typer av lån till stöd för ekonomiska reformprogram till medlemsländer med betalningsbalansproblem: ordinarie utlåning och subventionerad utlåning. Denna krishanteringsroll är kärnan i institutionens utlåning. Den ordinarie utlåningen baseras på IMF:s ordinarie resurser, de s.k. kvotresurserna (se vidare avsnitt 4.2), och tillhandahålls till marknadsmässiga räntor, medan institutionens utlåning till låginkomstländer, som finansieras via subventioner från medlemsländerna, erbjuder billigare lån till subventionerade räntor eller i vissa fall räntefritt.

Under budgetåret 2017<sup>5</sup> godkändes 11 reformprogram inom ramen för den ordinarie utlåningen, till ett totalt belopp om 18,6 miljarder SDR (IMF:s valuta, Special Drawing Rights)<sup>6</sup>. Totalt uppgick IMF:s utestående ordinarie utlåning till 48,3 miljarder SDR i juni 2017, vilket var en ökning med 0,5 miljarder SDR jämfört med året innan. Jämfört med 2015 har den totala utestående ordinarie utlåningen dock minskat med 6,9 miljarder SDR. Ordinarie lån från IMF betalas vanligtvis tillbaka inom fem år, men även längre löptider på upp till tio år förekommer. Det innebär att flera länder som fick stöd från IMF i början av den globala finanskrisen nu återbetalar sina lån, vilket bidrar till minskningen av utestående lån. Även förseningar i genomförandet av pågående reformprogram bidrar genom försenade utbetalningar till minskningen.

Under budgetåret 2017 godkändes nya subventionerade lån till stöd för reformprogram i låginkomstländer om totalt 1,1 miljarder SDR. Totalt hade IMF utestående biståndssubventionerade lån om totalt 6,3 miljarder SDR i juni 2017, vilket var en minskning med 0,2 miljarder SDR jämfört med juni 2016.

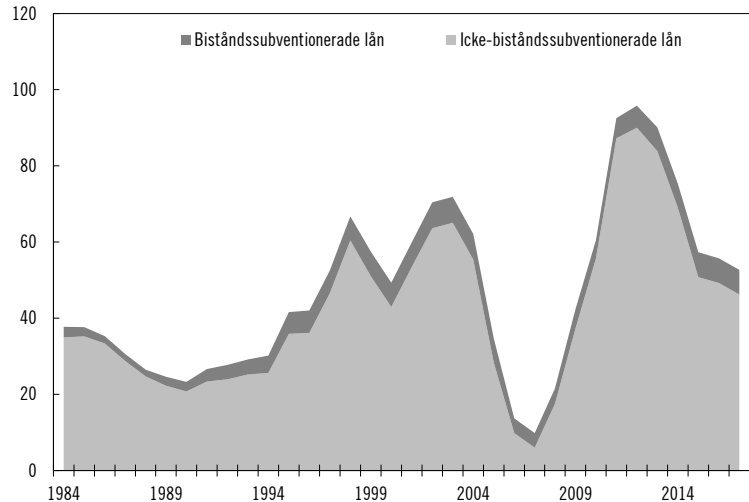
IMF:s totala utestående utlåning ligger på en högre nivå än före den globala finanskrisen, trots en viss global ekonomisk återhämtning (se figur 1). Vidare har IMF gett förebyggande lånelöften, som ännu inte har lett till låneutbetalningar. De förebyggande faciliteterna beviljas genom ett

<sup>5</sup> IMF har brutet budgetår. Budgetåret 2017 avser därför perioden 1 juli 2016–30 juni 2017.

<sup>6</sup> Den 2 januari 2018 motsvarade 1 SDR 11,6354 SEK, enligt Riksbanken.

beslut av styrelsen och kan liknas vid ett löfte från IMF om att låntagaren, utan något ytterligare beslut av styrelsen, kan utnyttja lånet om betalningsbalansproblem skulle uppstå. Trots att mycket få länder faktiskt utnyttjat krediter som beviljats med stöd av de förebyggande faciliteterna binds resurserna upp, eftersom de i IMF:s balansräkning behandlas på samma sätt som övrig utlåning.

Figur 1: IMF:s totala utestående utlåning (miljarder SDR)



Källa: IMF.

Mot bakgrund av det fortsatt osäkra världsekonomiska läget, och det stora finansieringsbehovet i låg- och medelinkomstländerna, är det svårt att bedöma behovet av finansiering under de närmaste åren.

## Regeringens prioriteringar

Utlåningen är en viktig del i IMF:s arbete att verka för finansiell och monetär stabilitet. Regeringen anser att institutionens utlåning bör återspegla dess uppdrag och kompetensfördelar. Det innebär att IMF bör fokusera på de områden där institutionen har sin grundkompetens, samtidigt som utlåningen bör anpassas efter behoven i världsekonomin. Att institutionens utlåning ökar kraftigt i kristider är naturligt, eftersom institutionen har i uppdrag att värna global finansiell stabilitet genom att ge lån till medlemsländer med betalningsbalansproblem. Att utlåningen nu minskar något är rimligt mot bakgrund av att behovet av finansiellt stöd i världsekonomin efter den globala finansiella krisen har avtagit.

## 4.2 IMF:s resurssituation

För att IMF ska kunna fullgöra sitt uppdrag och bl.a. verka för finansiell och monetär stabilitet, behöver institutionen ha tillräckliga resurser. IMF har tillgång till utlåningskapital från flera källor, både temporära och

permanenta. I första hand används de permanenta s.k. kvotresurserna, som alla medlemsländer ställer till IMF:s förfogande. Institutionen har påbörjat ett mer omfattande arbete med att se över kvotresurserna inom ramen för den femtonde kvotöversynen. Institutionens styrelse har beslutat att förlänga tidsfristen för att slutföra denna översyn med två år, fram till oktober 2019 (se vidare avsnitt 5.1). En viktig fråga i översynen blir att fastställa hur stor utlåningskapacitet IMF bör ha framöver.

Om IMF:s permanenta medel inte räcker för att finansiera utlåningen har institutionen möjlighet att aktivera låneavtalet New Arrangements to Borrow (NAB). När den fördubbling av kvotresurser som beslutades 2010 trädde i kraft under 2016 minskades NAB med nästan lika mycket, vilket innebär att IMF:s resursbas sedan dess i större utsträckning består av permanenta medel. Låneavtalet omfattar 182,4 miljarder SDR. I november 2016 beslutade de medlemsländer som deltar i NAB att förlänga avtalet fram t.o.m. november 2022.

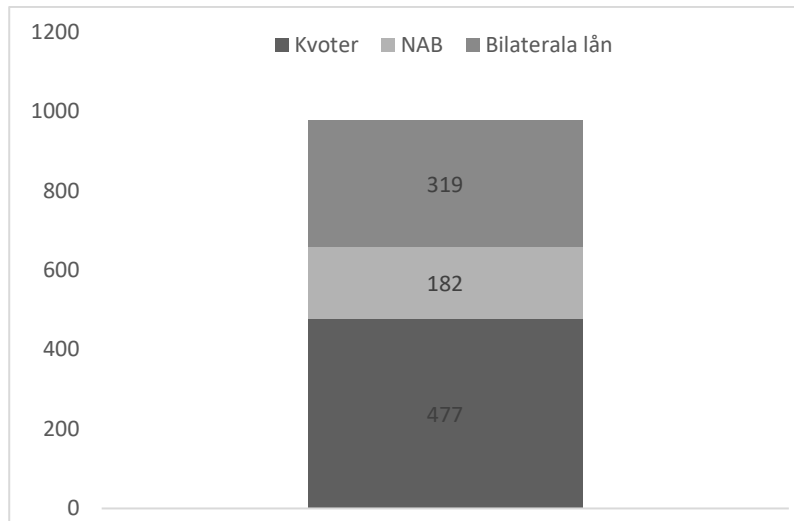
Om NAB inte aktiveras finns en möjlighet att aktivera låneavtalet General Agreements to Borrow (GAB). I GAB deltar elva avancerade ekonomier, däribland Sverige. Avtalet omfattar 17 miljarder SDR. GAB löper fram t.o.m. december 2018 och kommer inte att förlängas.

För att skapa ytterligare säkerhet i en världsekonomi med stora risker ingick 35 medlemsländer, däribland Sverige, med början 2012, bilaterala låneavtal med IMF. Syftet var att temporärt stärka institutionens utlåningskapacitet för att den skulle kunna möta ett potentiellt högre lånebehov i efterdyningarna av den globala finanskrisen. I december 2012 godkände riksdagen att Riksbanken ingick ett låneavtal med IMF om motsvarande ca 6,7 miljarder SDR (bet. 2012/13:FiU17, rskr. 2012/13:52). Avtalet löpte inledningsvis i två år, med möjlighet till förlängning två gånger med ett år i taget, dvs. en maximal löptid om fyra år. Eftersom betydande risker i världsekonomin kvarstod efter två år var det motiverat att förlänga de bilaterala lånen. Under hösten 2016 och våren 2017 tecknade IMF nya bilaterala låneavtal med 40 av sina medlemsländer, däribland Sverige. Sveriges låneavtal motsvarar ca 7,4 miljarder SDR (bet. 2016/17:FiU28, rskr. 2016/17:172). Lånen sträcker sig fram t.o.m. 2019, med möjlig förlängning fram t.o.m. 2020.

Som figur 2 visar uppgår IMF:s nuvarande resurser till 978 miljarder SDR, varav något mindre än hälften består av permanenta resurser, s.k. kvoter. Resterande del består av temporära resurser i form av NAB och bilaterala lån. De temporära resurserna kan inte garanteras på lång sikt.

IMF bedömer att de nuvarande resurserna är tillräckliga för de kommande två till tre åren, tack vare förlängningen av de temporärt lånade resurserna under denna tidsperiod.

Figur 2: IMF:s resurser (miljarder SDR)



Källa: IMF.

## Regeringens bedömning

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

## 5 Institutionella frågor

### 5.1 Inflytandefrågor

I slutet av 2015, efter flera år av politisk låsning, godkände USA:s kongress 2010 års beslut i IMF om en ökning av kvotresurserna. Det innebär att beslutet kunde träda ikraft i januari 2016. Eftersom kvoterna i stor utsträckning avgör medlemsländernas röststyrka påverkade ikraftträdandet även medlemmarnas inflytande i IMF. Bland annat ökade låg- och medelinkomstländernas röststyrka med nära 3 procentenheter och Kinas röststyrka gick från att vara den sjätte till den tredje största i IMF efter USA och Japan. Enligt 2010 års beslut skulle ytterligare en översyn

av kvotformeln<sup>7</sup> och kvoterna slutföras 2014. Denna tidsfrist har dock förlängts flera gånger, dels på grund av förseningarna med ratificeringen av 2010 års beslut, dels för att det fortfarande finns en stor oenighet bland medlemsländerna om hur stora resurser IMF ska ha, och om hur kapital- och röstandelar ska fördelas. I slutet av 2016 fastslog IMF:s guvernörer att översynen av kvoterna ska slutföras till IMF:s årsmöte 2019.

En annan del av 2010 års överenskommelse bestod i att minska de europeiska höginkomstländernas representation i IMF:s styrelse med två styrelseplatser, till förmån för låg- och medelinkomstländerna. Den största delen av detta åtagande är redan uppfyllt genom sammanslagningar av europeiska valkretsar och ökad rotation mellan länder på styrelseplatsen i vissa europeiska valkretsar. Valet av styrelseledamöter 2016 föregicks av en diskussion mellan europeiska länder om hur den sista delen av åtagandet skulle uppfyllas. Resultatet av diskussionen blev ett förslag om att skjuta på åtgärden några år framåt, vilket också accepterades av övriga IMF-medlemmar. Frågan väntas behandlas på nytt under hösten 2018.

## **Regeringens prioriteringar**

Regeringen välkomnar att 2010 års kvotöversyn har trätt i kraft. Det innebär en stabilare resursbas för IMF och att röststyrkan i IMF bättre speglar länders positioner i världsekonomin, vilket är viktigt för institutionens legitimitet. Inför den kommande kvotöversynen anser regeringen att en heltäckande bedömning av institutionens resursbehov bör ligga till grund för en eventuell kvothöjning. Fördelningen av nya resurser till IMF bör baseras på såväl länders ekonomiska storlek som deras andel av internationell handel och finansiella flöden. Det bör även finnas en koppling mellan frivilliga finansiella bidrag till institutionen (t.ex. bilaterala lån) och ländernas representation.

## **5.2 Styrningsfrågor**

IMF anser att en personalstyrka med varierande bakgrund och egenskaper är en viktig komponent för att möta de varierande och komplexa makroekonomiska frågor som institutionens verksamhet omfattar. Därför har institutionen som ambition att ha en diversifierad personalkår, både vad gäller kön och ursprung. Till 2020 har institutionen t.ex. som mål att minst 30 procent av personalen på seniora tjänstemannapositioner ska vara kvinnor och att minst 21 procent ska komma från underrepresenterade regioner. Den senaste rapporten på dessa områden visar att målen är på god väg att uppfyllas. Dessutom har styrelsen påbörjat ett arbete med att förbättra könsbalansen bland tjänstemännen på de kontor som varje valkrets i IMF:s styrelse (24 stycken) förfogar över. På sikt är förhoppningen att detta kan göra att fler kvinnor kommer i fråga för positionerna som styrelseledamot och ställföreträdande styrelseledamot. Institutionens

<sup>7</sup> Kvotformeln används för att bestämma medlemsländernas respektive andel av en kvothöjning. Formeln består bl.a. av BNP, storlek på handel och finansiella flöden samt storlek på valutareserven.

styrelse har i dagsläget en kraftig överrepresentation av manliga ledamöter.

I takt med att IMF breddar sin verksamhet krävs också förstärkt kompetens på nya områden. Institutionens personalbudget har dock varit oförändrad under flera år. Institutionen har signalerat att det så småningom kan behövas en höjning av budgeten för att säkerställa en hög kompetens inom alla dess verksamhetsområden.

## **Regeringens prioriteringar**

Regeringen stödjer ambitionen att öka diversifieringen och jämställdheten bland IMF:s personal och valkretsarnas representanter. När 2020 års mål har uppnåtts bör mer ambitiösa mål slås fast. Regeringen är framöver beredd att överväga en marginellt utökad budget för institutionen, under förutsättning att det finns välgrundade argument för att den breddade verksamheten kräver det.

## **6 Viktiga framtida frågor i IMF**

### **6.1 Befintliga verksamhetsområden**

Under senare år har övergripande frågor kopplade till IMF:s roll för att förebygga och hantera ekonomiska och finansiella kriser diskuterats inom institutionen. Ambitionen har varit att dra lärdom av tiden före, under och efter den globala finanskrisen för att förbättra institutionens möjligheter att förebygga liknande kriser framöver. Lärdomarna kan också bidra till att utveckla IMF:s verktyg i form av lån och andra stödåtgärder. Denna diskussion kommer att vara central även fortsättningsvis och inbegripa bl.a. följande frågor:

- behovet av utökad övervakning av den finansiella sektorn samt dess kopplingar till realekonomin och de offentliga finanserna,
- behovet av kontinuerlig utvärdering av IMF:s utlåningsfaciliteter och balansen mellan förebyggande kreditlinor och krislån, samt
- behovet av närmare samarbete med regionala finansieringsarrangemang för att säkerställa att de olika delarna i det globala finansiella skyddsnetet fungerar effektivt tillsammans.

Mot bakgrund av inbromsningen av produktivitetsutvecklingen under åren efter finanskrisen kommer reformer för att främja ökad produktivitet att vara en viktig fråga för IMF framöver. Under 2018 kommer styrelsen att diskutera hur institutionen ska kunna uppdatera och förstärka sin rådgivning när det gäller strukturreformer som kan bidra till ökad produktivitet.

Frågan om möjligheter och risker kopplade till en ökad digitalisering av världsekonomin, inte minst finansmarknaderna, kommer också att vara



viktig. IMF kommer bl.a. att förstärka sin analysverksamhet och bevakningen av hot mot den digitala ekonomin i form av t.ex. kriminell verksamhet och teknologiska sårbarheter.

Stöd till låginkomstländer, både i form av makroekonomisk rådgivning och stödlån, är en viktig del av IMF:s verksamhet. Genom stödet till dessa länder bidrar institutionen bl.a. till att uppfylla de globala målen för hållbar utveckling. För att säkerställa att de lånefaciliteter som erbjuds till låginkomstländer på ett effektivt sätt uppfyller sitt syfte ska en översyn av dessa faciliteter genomföras 2018.

Det är fortfarande oklart vilka frågor den amerikanska administrationen kommer att driva i IMF. Flera amerikanska nyckelpersoner har kritiserat institutionen och förespråkat en mer begränsad roll för institutionen. Frågor om länders bytesbalans kan komma att drivas i linje med Amerika först-agenan. USA har också länge varit ovilligt att bidra med nya resurser till IMF och det är osäkert om landet kommer att acceptera en ökning av kvotresurserna.

## **Regeringens prioriteringar**

Regeringen anser att det är viktigt att IMF som organisation har en god förmåga att dra lärdomar från tidigare erfarenheter och att utvecklas för att kunna hantera skiftande makroekonomiska risker i omvärlden. Det är därför positivt att lärdomar från krisåren om bl.a. kopplingen mellan finansmarknader, den reala ekonomin och offentliga finanser får genomslag i verksamheten samt att institutionen bygger kapacitet för att hantera nya riskområden.

## **6.2 Nya verksamhetsområden**

Under de senaste åren har IMF breddat sin övervaknings-, program- och analysverksamhet till områden som tidigare ansetts ligga utanför institutionens mandat. Till dessa områden hör jämlikhet, jämställdhet, migration, klimatförändring och korruption. IMF:s ledning anser att delar av dessa områden omfattas av institutionens mandat, eftersom de har relevans för länders makroekonomiska utveckling och tillväxt. Ökat kvinnligt arbetskraftsdeltagande innebär t.ex. en större tillväxtpotential. Vidare kan stora ekonomiska klyftor i ett land ha en negativ inverkan på den ekonomiska tillväxten. Migration utgör en stor utmaning för många länder, särskilt i form av ökade behov av integration av migranter på arbetsmarknaden och deltagande i ekonomin. Korruption utgör i olika grad en begränsning av den ekonomiska utvecklingen i de flesta av världens länder. Arbetet inom dessa områden kommer att fortsätta parallellt med en diskussion om hur arbetet ska avgränsas.

## **Regeringens prioriteringar**

Regeringen har kontinuerligt uttryckt stöd för att IMF arbetar med makroekonomiska aspekter av t.ex. inkluderande tillväxt, jämställdhet och

Skr. 2017/18:52

klimatförändring. Det är mycket positivt att IMF nu fördjupar sin analytiska och operativa förmåga på dessa områden. Samtidigt är det viktigt att verksamheten håller sig inom IMF:s mandat och att samarbete med andra institutioner och ansvarsfördelningen mellan dem sker på ett resurs-effektivt sätt.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 18 januari 2018

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Lövin, Wallström, Y Johansson, Baylan, Bucht, Hultqvist, Andersson, Hellmark Knutsson, Bolund, Damberg, Bah Kuhnke, Shekarabi, Fridolin, Eriksson, Linde, Skog, Ekström, Fritzon, Eneroth

Föredragande: statsrådet Andersson

---

Regeringen beslutar skrivelse 2017/18:52 Redovisning av verksamheten i Internationella valutafonden 2016 och 2017.