

Regeringens proposition 2014/15:9



Tilläggsavtal om lån till Irland

Prop.
2014/15:9

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 9 oktober 2014

Stefan Löfven

Magdalena Andersson
(Finansdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att riksdagen godkänner ett tilläggsavtal till Sveriges avtal om lån till Irland. Tilläggsavtalet möjliggör att Irland gör förtida återbetalningar om sammanlagt 15,7 miljarder s.k. särskilda dragningsrätter, vilket i dagsläget motsvarar ca 18,3 miljarder euro, av sitt lån till Internationella valutafonden, utan att en motsvarande andel av Sveriges lån till Irland behöver återbetalas.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Ärendet och dess beredning	4
3	Internationellt finansiellt stöd till Irland	4
3.1	Stabiliseringsprogrammet för Irland.....	4
3.2	Sveriges lån till Irland	5
3.3	Kreditrisken för lån till Irland	5
4	Det ekonomiska läget i Irland	6
4.1	Den ekonomiska återhämtningen blir starkare	6
4.2	De offentliga finanserna är en fortsatt utmaning	7
4.3	Irlands räntekostnader	7
5	Godkännande av tilläggsavtal om lån till Irland	8
6	Ekonomiska konsekvenser	9
Bilaga	Låneavtal	10
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 9 oktober 2014.....	13

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner tilläggsavtalet om lån till Irland (avsnitt 5).

2 Ärendet och dess beredning

I november 2010 utfäste sig EU och Internationella valutafonden (IMF), samt Danmark, Förenade kungariket och Sverige att ge finansiellt stöd till Irland. Sverige ingick under våren 2012 avtal med Irland om lån till landet. Enligt samtliga ingångna låneavtal måste Irland vid en förtida återbetalning av något av lånen göra en motsvarande återbetalning pro rata till övriga långgivare.

Den 19 september 2014 ansökte Irland hos den svenska regeringen om att få göra förtida återbetalningar av IMF:s lån till landet om högst 18,3 miljarder euro, utan att någon återbetalning samtidigt görs till Sverige.

Regeringen beslutade den 2 oktober 2014 att uppdra åt Riksgäldskontoret att bistå regeringen vid utformningen av ett tilläggsavtal till avtalet om lån till Irland, som skulle möjliggöra en förtida återbetalning (dnr Fi2014/3271). Riksdagens finansutskott informerades den 8 oktober 2014 om Irlands begäran.

Företrädare för den svenska och den irländska regeringen har enats om ett tilläggsavtal som regeringen denna dag har beslutat att underteckna (dnr Fi2014/3271). Avtalet, som i svensk översättning har fogats som *bilaga* till denna proposition, gäller med förbehåll för riksdagens godkännande. I propositionen föreslås att riksdagen godkänner tilläggsavtalet.

Under beredningen av denna proposition har synpunkter inhämtats från Riksgäldskontoret och Riksbanken, som inte haft några invändningar.

3 Internationellt finansiellt stöd till Irland

3.1 Stabiliseringsprogrammet för Irland

I november 2010 begärde Irlands regering internationellt finansiellt stöd efter en längre tids nedgång i landets ekonomi och kraftigt ökande svårigheter för den irländska staten att uppta lån på de finansiella marknaderna. Vid ett möte mellan EU-ländernas ministrar för ekonomiska och finansiella frågor den 28 november 2010 utfäste sig EU och Internationella valutafonden (IMF) att ge finansiellt stöd till Irland om sammanlagt 67,5 miljarder euro. Det externa stödpaketet bestod av lån från IMF (ca 22,5 miljarder euro), EU genom European Financial Stabilisation Mechanism (EFSM) (22,5 miljarder euro) och European Financial Stability Facility (EFSF) (17,7 miljarder euro) samt bilaterala lån från Danmark (0,4 miljarder euro), Förenade kungariket (ca 3,8 miljarder euro) och Sverige (0,6 miljarder euro). En förutsättning för samtliga lån till Irland var att landet genomgick ett särskilt stabiliseringsprogram.

Stabiliseringsprogrammet för Irland förhandlades fram i slutet av november 2010 av företrädare för den irländska regeringen å ena sidan och Europeiska kommissionen, IMF och Europeiska centralbanken (ECB) å andra sidan. Huvudsyftet med programmet var att återställa den finansiella stabiliteten i banksektorn, konsolidera statsfinanserna samt säkerställa en god konkurrenskraft och en hållbar ekonomisk tillväxt.

Tolv kvartalsöversyner utfördes av hur stabiliseringsprogrammet genomfördes. Den sista översynen genomfördes i november 2013 och den 15 december samma år avslutades programmet. Den irländska regeringen har arbetat målmedvetet med att genomföra programmet. Detta har bidragit till att omvärldens förtroende för Irlands ekonomi stärkts. Det stärkta förtroendet har, tillsammans med bl.a. ECB:s kris- hanteringsåtgärder, medfört att landets statsobligationsräntor sjunkit under en lång period.

3.2 Sveriges lån till Irland

Efter förhandlingar enades företrädare för den svenska och den irländska regeringen om villkor för ett svenskt lån till Irland om 600 miljoner euro. Den 9 maj 2012 bemyndigade riksdagen regeringen att besluta om lånet (prop. 2011/12:119, bet. 2011/12:FiU41, rskr. 2011/12:209). Avtalet undertecknades sedan den 11 maj 2012. Fyra utbetalningar om vardera 150 miljoner euro skedde under 2012 och 2013.

Lånet till Irland löper med en årlig tremånadersränta för interbanklån i euro (EURIBOR) + 1 procentenhet. För att täcka de administrativa kostnaderna tas även en avgift om 0,2 procent av utbetalade belopp ut. För det fall Sveriges upplåningskostnad skulle överstiga EURIBOR ska mellanskillnaden läggas till räntesatsen på lånet. Lånet ska betalas tillbaka i lika stora poster som det har betalats ut 7,5 år efter respektive utbetalning och vara helt återbetalat 10,5 år efter den första utbetalningen. Detta innebär att lånet kommer att återbetalas vid fyra tillfällen 2019–2021.

3.3 Kreditrisken för lån till Irland

För utlåning som finansieras med lån i Riksgäldskontoret ska enligt 6 kap. 4 § första stycket budgetlagen (2011:203) ränta eller avgift tas ut som motsvarar statens förväntade kostnad för lånet, om inte riksdagen har beslutat annat. Då Sverige ingick låneavtalet med Irland i maj 2012 bedömdes räntebasen EURIBOR och påslaget om 1 procentenhet täcka upplåningskostnaderna och kreditrisken (se prop. 2011/12:119 s. 17).

Att uppskatta kreditrisken vid utlåning till en stat är svårt, då det innebär att göra bedömningar om den makroekonomiska utvecklingen i såväl landet som dess omvärld. Irland är ett land med stor exportsektor och dess ekonomi är därmed känslig för den ekonomiska utvecklingen i främst euroområdet och USA. Därtill spelar politiska faktorer in. En naturlig utgångspunkt vid bedömningen av kreditrisken är de betyg som utdelas av de internationellt verksamma kreditvärderingsinstituten. De tre

mest betydelsefulla instituten är Moody's, Standard & Poor's och Fitch. I tabell 1 redovisas institutens kreditbetyg för Irland i maj 2012, då låneavtalet mellan Sverige och Irland undertecknades, och motsvarande kreditbetyg i september 2014.

Tabell 1 Kreditbetyg för Irland i maj 2012 och september 2014

	Maj 2012	September 2014
Moody's	Ba1	Baa1
Standard & Poor's	BBB+	A-
Fitch	BBB+	A-

Samtliga tre kreditvärderingsinstitut har höjt sitt kreditbetyg för Irland mellan maj 2012 och september 2014. Ytterligare en indikator som tyder på att kreditrisken nu bedöms som lägre är att räntan på irländska statslån har sjunkit under en längre tid. Finansmarknadens förtroende och intresse för irländska statsobligationer förefaller därmed ha återvänt.

Samtidigt är det viktigt att konstatera att den höga statsskulden utgör en sårbarhet för Irlands ekonomi och att det finns ett fortsatt behov av att förbättra landets offentliga finanser (se vidare avsnitt 4.2). Att ersätta IMF:s lån med marknadsfinansiering till en lägre räntekostnad skulle dock ge Irland en önskvärd möjlighet att minska sina upplåningskostnader och förbättra statsskuldens hållbarhet (se vidare avsnitt 4.3). I någon mån kan detta därmed minska Sveriges kreditrisk.

4 Det ekonomiska läget i Irland

4.1 Den ekonomiska återhämtningen blir starkare

En liten öppen ekonomi med stor exportsektor som Irland är känslig för den ekonomiska utvecklingen i omvärlden. Den ekonomiska tillväxten har sedan 2012 varit negativ för euroområdet som helhet. Trots det går återhämtningen i den irländska ekonomin bra. Sedan nedgången 2008–2010 har landets BNP-utveckling varit högre än genomsnittet i euroområdet. BNP-utvecklingen blev visserligen lägre än beräknat 2013, -0,3 procent i stället för 0,3 procent, som Europeiska kommissionen prognostiserade i sin vinterprognos, se tabell 2. Under första kvartalet 2014 tog dock tillväxten åter fart och BNP ökade med 4,1 procent i årstakt och 2,7 procent i kvartalstakt. Tecknen på återhämtning fortsatte under andra kvartalet samma år, då BNP steg med 1,5 procent jämfört med första kvartalet, och med 7,7 procent jämfört med motsvarande kvartal 2013.

Tabell 2 Ekonomiska nyckeltal 2011–2015

Prop. 2014/15:9

	2011	2012	2013	2014	2015
BNP (% årlig förändring)	2,2	0,2	-0,3	1,7	3,0
Bytesbalans (% av BNP)	1,2	4,4	6,6	7,4	8,9
Inflation (% HIKP)	1,2	1,9	0,5	0,6	1,1
Arbetslöshet (% av arbetskraften)	14,7	14,7	13,1	11,4	10,2
Finansiellt sparande (% av BNP)	-13,1	-8,2	-7,2	-4,8	-4,2
Primärsaldo (% av BNP)	-9,9	-4,5	-2,5	-0,1	-0,6
Offentlig bruttoskuld (% av BNP)	104,1	117,4	123,7	121,0	120,4

Anm.: Utfall för 2011–2013, prognos för 2014 och 2015.
Källa: Europeiska kommissionen.

Även arbetsmarknadsindikatorerna i Irland fortsätter att visa tydliga tecken på verklig återhämtning. Arbetslösheten beräknades i juli 2014 uppgå till 11,5 procent, och var därmed nere på samma nivå som genomsnittet för euroområdet enligt uppgifter från Eurostat. Andelen långtidsarbetslösa fortsätter att minska. Därtill ökar både sysselsättningen och arbetskraftsdeltagandet. Sysselsättningsutvecklingen medverkar till att den inhemska efterfrågan för första gången sedan 2007 beräknas ge ett positivt bidrag till Irlands BNP 2014.

Den fortsatt mycket låga inflationen är emellertid bekymmersam. Inflationen, mätt som det harmoniserade indexet för konsumentpriser (HIKP), var 0,5 procent i juli 2014. Ökningen i prisnivån mätt som HIKP sedan 2005 är 8 procentenheter lägre än genomsnittet i euroområdet. Givet de mycket höga offentliga och privata skulderna försvårar den låga inflationen skuldminskningar.

4.2 De offentliga finanserna är en fortsatt utmaning

Underskotten i Irlands offentliga finanser är fortsatt stora, men den goda ekonomiska utvecklingen bidrar till att finanserna stärks, bl.a. genom att den positiva utvecklingen på arbetsmarknaden även innebär att skatteintäkterna ökar och att utgifterna för arbetslöshetsrelaterade kostnader minskar. Europeiska kommissionen bedömde i sin vårprognos maj 2014 att den offentliga bruttoskulden som andel av BNP nådde sin högsta nivå i slutet av 2013 och att den fortsättningsvis skulle sjunka, se tabell 2.

Trots att de offentliga finanserna stärks är nivån på den offentliga sektorns skuld mycket hög. I euroområdet är det bara Grekland, Italien och Portugal som har högre offentliga skuldkvoter, dvs. den offentliga bruttoskulden mätt som andel av BNP, än Irland. Den irländska skuldkvoten var i slutet av 2013 nära 30 procentenheter högre än genomsnittet i euroområdet.

4.3 Irlands räntekostnader

Den pågående ekonomiska återhämtningen i Irland har bidragit till att finansmarknaderna har återfått förtroendet för landets ekonomi och att

intresset för att köpa irländska statsobligationer har ökat betydligt. Räntorna som den irländska staten betalar är numera jämförelsevis låga. Landets tioåriga statsobligationsränta uppgick den 30 september 2014 till 1,6 procent, och är därmed nere på en lägre nivå än vad den var vid inledningen av finanskrisen. Trots att räntesatserna är förhållandevis låga innebär den höga statsskulden att Irlands ränteutgifter är höga. Landets räntenetto, dvs. skillnaden mellan dess ränteutgifter och ränteinkomster, motsvarade 2013 nära 5 procent av BNP.

IMF tillämpar olika räntemarginaler kopplat till tröskelvärden av lånets storlek i förhållande till landets IMF-kvot. För Irlands del innebär det att landet betalar den högsta räntan på drygt 80 procent, eller 18,3 miljarder euro, av IMF:s lån till landet. Enligt uppgift från irländska finansdepartementet uppgår den årliga räntan som Irland betalar till IMF, inklusive kostnader för valutasäkring, för den delen av lånet till ca 5 procent. Det finns därmed en möjlighet för landet att ersätta IMF:s lån med marknadsfinansiering till en lägre räntekostnad, och därmed minska sina upplåningskostnader.

5 Godkännande av tilläggsavtal om lån till Irland

Regeringens förslag: Regeringen föreslår att riksdagen godkänner tilläggsavtalet om lån till Irland.

Skälen för regeringens förslag: Enligt Sveriges avtal om lån till Irland måste Irland göra en förtida återbetalning av det svenska lånet pro rata, om landet gör en förtida återbetalning till någon av de andra långivarna. För att minska sina lånekostnader har Irland den 19 september 2014 ansökt om att få göra förtida återbetalningar till IMF om sammanlagt 15,7 miljarder s.k. särskilda dragningsrätter (SDR), vilket i dagsläget motsvarar ca 18,3 miljarder euro, utan att någon återbetalning måste ske till Sverige och övriga långivare. I sin ansökan har Irland uppgett att återbetalningen kommer att förbättra den irländska statsskuldens hållbarhet, att IMF kommer fortsätta delta i övervakningen av Irlands ekonomiska utveckling och att en förutsättning för att en återbetalning görs i förtid till IMF är att det finns en enighet mellan samtliga europeiska långivare om att göra undantag från pro rata-återbetalningen.

Som en liten och öppen ekonomi är Sverige känsligt för finansiell instabilitet i Europa, i synnerhet i vår närmaste omgivning. Irland har tydliga finansiella kopplingar till många av de största ekonomierna i Europa och resten av världen. Regeringen bedömer att utvecklingen av den irländska ekonomin kan ha en påverkan på andra mindre euroländers ekonomier och även på Sveriges ekonomi. Den ekonomiska återhämtningen är på god väg i Irland. Landets offentliga skuldkvot är emellertid fortsatt hög. Att ersätta IMF:s lån med marknadsfinansiering till en lägre räntekostnad ger Irland en önskvärd möjlighet att minska sina upplåningskostnader.

En förutsättning för det svenska stödet till Irland var att även andra bilaterala långgivare deltog i stödpaketet. Danmark och Förenade kungariket, som är bilaterala långgivare med motsvarande krav på återbetalning på sina lån till Irland vid en förtida återbetalning till någon av de övriga långgivarna som Sverige, har förklarat sig villiga att tillmötesgå Irlands begäran om att göra en förtida återbetalning till IMF. Båda länderna har uttryckt en önskan om att samtliga bilaterala långgivare ska agera gemensamt. Även EU har uttryckt stöd för Irlands förtida återbetalning av lånet till IMF under förutsättning att samtliga långgivare tillmötesgår Irlands begäran.

Utlåningen till Irland som finansierades med lån i Riksgäldskontoret förutsatte enligt 9 kap. 8 § andra stycket regeringsformen och 6 kap. 3 § budgetlagen (2011:203) riksdagens medgivande. För att tillmötesgå Irlands ansökan krävs ändringar i det avtal som ingicks efter riksdagens medgivande.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att riksdagen godkänner ett tilläggsavtal om lån till Irland, som möjliggör för landet att göra förtida återbetalningar till IMF om sammanlagt 15,7 miljarder SDR, utan att någon återbetalning behöver göras till Sverige. Den föreslagna ändringen innebär att Sverige kommer att agera gemensamt med övriga bilaterala långgivare.

6 Ekonomiska konsekvenser

Enligt låneavtalet mellan Sverige och Irland ska återbetalningar på lånet göras vid fyra tillfällen 2019–2021. Irlands planerade förtida återbetalningar till IMF påverkar inte denna återbetalningsplan. Irlands finansminister har vidare den 1 oktober 2014 bekräftat att landet kommer att genomföra de planerade återbetalningarna till Sverige. Tilläggsavtalet bedöms därför inte få några statsfinansiella konsekvenser för Sverige i förhållande till den bedömning som gjordes i samband med att det ursprungliga avtalet ingicks.

Låneavtal

DETTA ÄNDRINGSAVTAL (detta "**Ändringsavtal**") är daterat den [datum] och har ingåtts mellan:

- (1) **IRLAND**, som låntagare ("**Låntagaren**"); och
- (2) **SVERIGE**, som långgivare ("**Långgivaren**").

1. BAKGRUND

- 1.1 Låntagaren och Långgivaren har ingått ett låneavtal om 600 000 000 EUR daterat den 11 maj 2012 ("**Låneavtalet**").
- 1.2 Om inte särskilt definierat i detta Ändringsavtal ska begrepp som används i detta Ändringsavtal ha samma betydelse som i Låneavtalet och de tolkningsprinciper som anges i Låneavtalet ska äga tillämpning även på detta Ändringsavtal.
- 1.3 Med verkan från och med Ikraftträdandedagen (såsom definierad i klausul 6 [*Ikraftträdandet*] nedan), ska hänvisningar till "detta Avtal", om inte sammanhanget föranleder annat, tolkas som hänvisningar till Låneavtalet såsom ändrat i enlighet med villkoren i detta Ändringsavtal.
- 1.4 "SDR" avser de "Särskilda Dragningsrätter" som administreras av IMF, med ett värde beräknat av IMF baserat på en valutakorg bestående av större valutor.

2. INFORMATION OM ANDRA STÖDGIVARES AVSTÅENDE

Låntagaren ska senast sju (7) bankdagar efter en förtida återbetalning till IMF på en stödfacilitet tillhandahållen av IMF ("**Perioden**"), till Långgivarens Agent leverera tillfredställande bevis på vederbörligen utförda och godkända avståenden från de övriga stödgivarna (exklusive IMF) av sådana stödgivares rätt till pro rata förtida återbetalning när en förtida återbetalning under en stödfacilitet tillhandahållen av IMF görs av Låntagaren (varje sådant avstående ska utgöra ett "**Relevant Avstående**").

3. ÄNDRING

- 3.1 Klausul 7.1.2 i Låneavtalet föreskriver att om Låntagaren gör en förtida återbetalning under någon stödfacilitet måste Låntagaren göra en förtida återbetalning på Lånet pro rata.
- 3.2 Långgivaren godkänner härmed att klausul 7.1.2 i Låneavtalet inte ska tillämpas enligt följande:

- (a) till och med den sista dagen i Perioden, avseende förtida återbetalningar till IMF under en stödfacilitet tillhandahållen av IMF upp till ett sammanlagt belopp om 15,7 miljarder SDR; och/eller
- (b) under Låneavtalets löptid, avseende förtida återbetalningar under faciliteter tillhandahållna av IMF upp till ett sammanlagt belopp om 15,7 miljarder SDR (med förbehåll för eventuell minskning i enlighet med klausul 3.3).

3.3 Oaktat klausul 3.2:

- (a) om beloppet på Låntagarens förtida återbetalning till IMF som omfattas av en stödgivares avstående i något Relevant Avstående är lägre än 15,7 miljarder SDR, ska sådant lägre belopp ses som ett avstått belopp även mellan Låntagaren och Långgivaren under Låneavtalet:
- (b) om Låntagaren har underlåtit att leverera något Relevant Avstående från någon Stödgivare (exklusive IMF), ska det avstådda beloppet mellan Låntagaren och Långgivaren enligt Låneavtalet vara noll;
- (c) för att undvika tveksamheter, för det fall att en stödgivare har gett två eller fler Relevanta Avståenden, ska det sammanlagda belopp som anges i sådana Relevanta Avståenden omfatta det belopp som den stödgivaren har avstått.

3.4 Således, godkänner Långgivaren härmed att Låntagaren ska tillåtas göra förtida återbetalningar under stödfaciliteter tillhandahållna av IMF upp till ett belopp som avståtts genom tillämpningen av klausul 3.2 och 3.3 (det ”**Godkända Beloppet**”) utan att behöva göra en förtida återbetalning på Lånet *pro rata*. Om Låntagaren gör en förtida återbetalning under någon stödfacilitet som tillhandahålls av IMF som överstiger det Godkända Beloppet (annat än vad som anges i klausul 3.2(a)) måste Låntagaren, i enlighet med klausul 7.1.2 i Låneavtalet och oaktat annat som anges i Låneavtalet, göra en förtida återbetalning på Lånet *pro rata*, om inte Långgivaren godkänner annat vid ett sådant tillfälle.

4. BESTÅENDE AV LÅNEAVTALETS GILTIGHET

Var och en av parterna till Låneavtalet samtycker härmed till att bortsett från ändringarna som föreskrivs i detta Ändringsavtal ska bestämmelserna i Låneavtalet förbli giltiga och bindande.

5. **TILLÄMPLIG LAG OCH JURISDIKTION**

Klausul 18 (*Tillämplig lag och jurisdiktion*) i Låneavtalet ska tillämpas på detta Ändringsavtal som om den angetts i detta Ändringsavtal.

6. **IKRAFTTRÄDANDET**

Detta Ändringsavtal ska godkännas i enlighet med relevanta nationella förfaranden, inklusive godkännande av det svenska parlamentet (*riksdagen*). Ändringsavtalet träder ikraft den dag då parterna har underrättat varandra att Ändringsavtalet har godkänts enligt de erforderliga nationella förfarandena ("**Ikraftträdandedagen**").

Datum: _____

IRLAND
som Låntagare

Namn:

Datum: _____

SVERIGE
som Långgivare

Namn:

Finansdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 9 oktober 2014

Närvarande: statsministern S Löfven, ordförande, och statsråden Å Romson, M Wallström, Y Johansson, M Johansson, I Baylan, S-E Bucht, P Hultqvist, H Hellmark Knutsson, I Lövin, M Andersson, A Ygeman, A Johansson, P Bolund, M Kaplan, M Damberg, A Bah Kuhnke, A Strandhäll, A Shekarabi, G Fridolin, G Wikström, A Hadialic

Föredragande: statsrådet M Andersson

Regeringen beslutar proposition 2014/15:9 Tilläggsavtal om lån till Irland