

Statsrådets meddelande till riksdagen om förlängning av giltighetstiden för statsborgen som ställts för finansieringen av Europeiska finansiella stabiliseringsfaciliteten

Bestämmelser om statsborgen för ett europeiskt finansiellt stabiliseringsinstrument (Europeiska finansiella stabiliseringsfaciliteten, EFSF) finns i lagen om statsborgen för ett europeiskt finansiellt stabiliseringsinstrument (668/2010). Enligt lagens 3 § 1 mom. beviljas statsborgen separat för varje masskuldebrevslån och skuldförbindelse av annat slag eller för annat lån som EFSF emitterar eller upptar samt för anknytande ränte- och valutaswappar samt andra avtal eller för masskuldebrevslån och skuldförbindelser av annat slag som ingår i ett finansieringsprogram och för andra skulder som ingår i ett motsvarande program samt för anknytande avtal. Statsrådets allmänna sammanträde beslutar om beviljande av statsborgen. I paragrafens 2 mom. sägs det att innan statsrådet beslutar om beviljande av statsborgen ska riksdagen ges ett meddelande i frågan.

Riksdagen godkände den 2 juli 2010 ramavtalet om EFSF, som innehåller bestämmelser om de förfaranden som ska följas när en stat i euroområdet begär lånefinansiering av de andra staterna i euroområdet och om finansieringen av EFSF och de förfaranden som ska följas när stater i euroområdet beviljar statsborgen för finansieringen av EFSF. De bestämmelser i avtalet som hör till området för lagstiftningen har satts i kraft genom lag 669/2010. Riksdagen godkände en ändring av ramavtalet den 28 september 2011. De bestämmelser i det ändrade avtalet som hör till området för lagstiftningen har satts i kraft genom lag 1059/2011.

Det gällande statsrådsbeslutet om ställande av statsborgen för finansieringen av EFSF fattades den 30 maj 2013.

1 Ändring av villkoren för det finansiella stöd som Grekland beviljats via EFSF

Euroområdets finansministrar kom den 22 juni 2018 överens om åtgärder för att säkerställa hållbarheten för Greklands skuld genom att begränsa de årliga bruttofinansieringsbehoven. Detta underlättar Greklands återgång till finansiering på marknadsvillkor och frigörande från utomstående finansiellt stöd. De åtgärder som eurogruppen kommit överens om gäller en andel på ca 96,4 miljarder euro av det belopp på 130,9 miljarder euro som Greklands EFSF-lån totalt uppgår till. Den genomsnittliga viktade återbetalningstiden för de lån som Grekland beviljats via EFSF förlängdes med 10 år till 42,5 år och uppskovet med betalningen av ränta förlängdes med ytterligare 10 år utöver de nuvarande 10 amorteringsfria åren. Eurogruppen kom dessutom överens om att om eventuella fortsatta åtgärder på lång sikt beslutas senare, senast år 2032, när den amorteringsfria tiden för Greklands EFSF-lån löper ut.

Ändringarna i villkoren för Greklands EFSF-lån och deras verkningar behandlades i statsrådets kompletterande utredning (EK 16/2018 rd - E 137/2014 rd) som lämnades till riksdagen den 15 juni 2018. Riksdagens stora utskott godkände statsrådets handlingslinje som lades fram i den kompletterande utredningen (riksdagens ståndpunkt StoURS 76/2018 rd). Åtgärderna för att lindra Greklands skuldbörda och deras verkningar har också bedömts i statsrådets kompletterande utredningar av den 20 maj 2016 (EK 10/2016 rd - E 137/2014 rd) och den 17 maj 2017 (EK 12/2017 rd - E 137/2014 rd). Riksdagens stora utskott godkände statsrådets handlingslinje som lades fram i utredningarna (riksdagens ståndpunkter StoURS 39/2016, StoURS 49/2017).

2 Finansieringen av EFSF och borgen för den

Staterna i euroområdet ställer borgen för finansieringsprogrammet för att de obligationer som EFSF har emitterat ska få bästa möjliga kreditbetyg och för att finansieringen av EFSF således kan ske på fördelaktigaste sätt. Detta ligger också i borgensmännens intresse, eftersom det minskar deras borgensexponeringar.

Finansieringen av EFSF genomförs genom att man utnyttjar den mångsidiga finansieringsstrategi som avses i ramavtalet. I finansieringsprogrammet fastställs inte lånetiden för de obligationer som emitteras. Lånetiderna fastställs under programmets lopp i samband med emissionerna på basis av marknadssituationen och behovet av finansiering av EFSF. EFSF skaffar de medel som behövs för lånet till de länder som omfattas av stödprogrammen på marknaden genom att emittera obligationslån eller genom andra finansieringsinstrument, såsom kreditlinjer. Emissionen av finansieringsinstrument grundar sig på finansieringsprogrammet.

På basis av de ändrade villkor för det finansiella stöd som Grekland beviljats via EFSF som eurogruppen godkänt i juni är det inte nödvändigt att ändra det finansieringsprogram på 241 miljarder euro som godkänts redan tidigare. EFSF har bedömt att den nya finansiering som behövs på grund av ändringarna mot bakgrund av nuvarande prognoser om ränteutvecklingen kan genomföras inom ramen för det nuvarande finansieringsprogrammet på 241 miljarder euro. Om räntenivån för EFSF:s finansiering dock stiger oförutsett och det maximala finansieringsbeloppet riskerar överskridas, återtogs de lättnader i fråga om EFSF-lånevillkoren som beviljats Grekland i juni 2018 på basis av eurogruppens beslut av den 22 juni 2018.

Den genomsnittsränta som EFSF betalar för sin finansiering är för närvarande ca 1,44 procent och den förutspås stiga till ca 3,1 procent år 2030. Lånetiderna för de obligationslån som EFSF emitterat har under de senaste åren förlängts för att ränterisken i samband med en höjning av räntenivån ska kunna minskas. Detta har också varit en del av de skuldlättnadsåtgärder på kort sikt som eurogruppen godkände för Grekland den 25 maj 2016.

Medlemsstaterna i euroområdet ställer borgen för finansieringen av EFSF. Borgensandelen för varje borgensman bestäms i enlighet med vad som avtalats i EFSF-ramavtalet. Enligt ramavtalet utfärdar s.k. borgensmän som utträder ingen borgensförbindelse. I ramavtalet sägs det direkt att Grekland, Portugal och Irland är borgensmän som utträder. I samband med att anpassningsprogrammet för Cypern godkändes blev landet en borgensman som utträder. Finlands borgensförbindelses andel är nu 1,9288 procent. Enligt ramavtalet bestäms borgen enligt finansieringskapitalet, men den täcker även räntorna på finansieringen. Enligt ramavtalet får borgen ställas med en överborgen på högst 65 procent, så borgensförbindelsen utgör högst 165 procent av kapitalet för och räntan på finansieringen. Det exakta beräkningssättet för överborgen anges i borgensavtalen.

I Finland föranleder förändringarna när det gäller beräkningen av överborgensprocentsatsen inte några ändringar av den ställda statsborgen. Finlands statsborgen har ända från början definierats enligt en full överborgen. En förlängning av giltighetstiden för borgen med 12 år förutsätter däremot en ändring av den gällande statsborgen. I 3 § i lagen om statsborgen för ett europeiskt finansiellt stabiliseringsinstrument sägs att innan statsrådet beslutar om beviljande av statsborgen ska riksdagen ges ett meddelande i frågan.

På borgensavtalen tillämpas engelsk lag. Enligt gällande borgensavtal får EFSF inte anskaffa finansiering som till följd av lånetiden, förlängd med den föreskrivna preskriptionstiden, förfaller till betalning efter år 2060. Preskriptionstiden enligt engelsk lag är 12 år. Efter den förlängning med 10 år av den genomsnittliga viktade återbetalningstiden för de lån som beviljats Grekland kommer det sista lånet och finansieringen av det att förfalla till betalning år 2070.

Av detta följer att borgensförbindelserna för finansieringen av EFSF måste gälla till utgången av 2082.

Nuvarande statsborgen för finansieringen av EFSF som statsrådet beviljade den 30 maj 2013 gäller till och med den 31 december 2070. EFSF har i september 2018 meddelat att eurogruppens beslut gällande Greklands lån innebär att den nuvarande giltighetstiden för statsborgen för finansieringen av EFSF bör förlängas åtminstone till den 31 december 2082.

3 Finlands exponeringar och risker

Av det finansieringsprogram på 241 miljarder euro som i februari 2012 godkändes för EFSF används enligt läget vid utgången av september 2018 ca 197,6 miljarder euro för finansiering av anpassningsprogrammen för Grekland, Portugal och Irland. Finlands kalkylerade borgensandel av det belopp som är i användning uppgick, inklusive den faktiska räntan och den andel av överborgen som är i användning, till ca 6,92 miljarder euro. Den genomsnittsränta som EFSF för närvarande betalar för sin finansiering är ca 1,44 procent och den förutspå stiga till ca 3,1 procent år 2030. Den nuvarande räntan för finansieringen av EFSF ligger på en historiskt sett väldigt låg nivå.

Även om EFSF inte har betalat finansiellt stöd efter 2014, blir man tvungen att täcka den amorteringsfria tiden för Greklands EFSF-lån samt infogandet av ränta till lånekapitalet genom ny finansiering som ökar finansieringsbeloppet. Den förlängning av amorteringsfriheten och uppskovet av räntebetalningen som det beslutades om i juni 2018 gäller endast en del av Greklands EFSF-lån, vilket innebär att Grekland börjar amortera EFSF-lånens speciallånandel på 34,6 miljarder euro år 2023. Irland och Portugal har hela tiden betalat ränta på EFSF-lånen och inleder amorteringarna av EFSF-lånen åren 2029 och 2025. Dessa faktorer minskar finansieringsbehovet. EFSF hade i slutet av juni fordringar på sammanlagt 183,9 miljarder euro hos de länder som fått finansiellt stöd.

De lättnader av Greklands EFSF-lånevillkor som eurogruppen beslutade om i juni avbryts, om maximibeloppet för EFSF:s finansieringsprogram på 241 miljarder euro riskerar att överskridas. Eurogruppen meddelade dessutom att den kommer att bedöma behovet av eventuella fortsatta åtgärder senast år 2032, när den amorteringsfria tiden för Greklands EFSF-lån löper ut. Förlängningen av lånetiderna och uppskovet av återbetalningen för Greklands EFSF-låns låneandel på 96,4 miljarder euro med tio år innebär enligt Europeiska stabilitetsmekanismens (ESM) bedömning av ränteutvecklingen ett kalkylerat tilläggsfinansieringsbehov för finansieringsprogrammet på cirka 36 miljarder euro. Med tanke på utvecklingen för finansieringsprogrammets totala omfattning är de centrala frågorna utvecklingen för finansieringens räntenivå samt inledningen av amorteringarna för Greklands, Portugals och Irlands EFSF-lån åren 2023, 2025 och 2029. Finansieringsprogrammets känslighet för en stegring av räntenivån har dock betydligt minskat tack vare de längre lånetiderna för de obligationer som EFSF emitterat. Den låga allmänna räntenivån och det att EFSF:s obligationslån tagits med i Europeiska centralbankens köpprogram för den offentliga sektorns värdepapper har bidragit till att minska sannolikheten för att finansieringsprogrammets maximibelopp överskrids.

Innan amorteringarna inleds måste EFSF ersätta den finansiering som förfaller till betalning med ny finansiering. En eventuell räntestegring påverkar Finlands borgensandel. På de grunder som nämnts ovan och på basis av det ränteantagande som EFSF använder förutsätter förlängningarna av lånetiderna för Greklands EFSF-lån inte någon höjning av beloppet för EFSF:s finansieringsprogram och de leder således inte till någon höjning av det totala beloppet för finska statens borgensexponering. Förlängningarna av EFSF-lånens lånetider förlänger tiden för finansieringen av EFSF och därför är Finland tvunget att förlänga giltighetstiden för sitt EFSF-borgensåtagande med 12 år från den 31 december 2070 ända fram till den 31 de-

cember 2082. Den förlängda borgenstiden ökar risken för att borgen ska förfalla till betalning eftersom tiden för giltighetstiden för statsborgen förlängs.

4 Regeringens ståndpunkt

Finland anser att det är ytterst viktigt att Grekland på ett hållbart och bestående sätt kan återgå till finansiering på marknadsvillkor när låneprogrammen avslutas. Den målsättning som styr lösningarna är att säkerställa återbetalningen av Greklands skuld. Finland kan inte godta lösningar som ökar Finlands övergripande ansvar, skär ned Finlands direkta fordringar eller innebär att Greklands skuldhanteringsutgifter täcks ur medlemsstaternas budgetar.

Regeringen betonar att genom det tredje anpassningsprogrammet för Grekland och de förändringar i lånevillkoren som man kommit överens om har det skapats förutsättningar för att Grekland ska få sin ekonomi i balans och för att landets skuldkvot ska bli mera hållbar. I de förändrade villkoren ingick framför allt en förlängning av återbetalningstiden med 10 år för de lån som Grekland beviljats via EFSF. En förlängning av lånetiderna främjar grekiska statens förmåga att återbetala sina skulder, eftersom arrangemanget mildrar Greklands amorteringstidtabeller. På så sätt kan stora återbetalningar av engångsnatur undvikas. På så sätt minskas också risken för att Grekland skulle bli tvunget att söka tilläggsfinansiering av Europeiska stabilitetsmekanismen (ESM) genom ett nytt program för finansiellt stöd. Regeringen anser att man med alla till buds stående medel ska minska sannolikheten för att nya system för finansiellt stöd genomförs. En förlängning av lånetiden för EFSF-lånen möjliggör att återbetalningen av Greklands bilaterala lån kan inledas på överenskommet sätt år 2020.

Regeringen betonar att en förlängning av giltighetstiden för statsborgen inte ökar Finlands totala borgensexponeringar. Å ena sidan kan en förlängning av giltighetstiden för den statsborgen som Finland ställt för EFSF öka risken för att borgen realiserar, av den anledningen att borgen gäller en längre tid. Å andra sidan kan Finlands risker minska, eftersom en förlängning av lånetiderna på motsvarande sätt minskar grekiska statens årliga behov av finansiering och förbättrar dess återbetalningsförmåga.

Regeringen betonar att det är fråga om en teknisk förlängning av giltighetstiden för borgen, inte beviljande av nytt stöd.