

Statsrådets meddelande till riksdagen om förlängning av giltighetstiden för statsborgen som ställts för finansieringen av det europeiska finansiella stabiliseringsinstrumentet

Bestämmelser om statsborgen för ett europeiskt finansiellt stabiliseringsinstrument (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 20 juli 2012.

Ändring av villkoren för det finansiella stöd som Grekland, Portugal och Irland beviljats via EFSF

Euroområdets finansministrar kom den 27 november 2012 överens om principer och villkor för hur det andra anpassningsprogrammet för Grekland och finansieringen av det ska kunna fortsätta. Viktiga faktorer för att enighet skulle uppnås var en förlängning av återbetalningstiden med 15 år och ett uppskov med betalningen av ränta med 10 år för de lån som Grekland beviljats via EFSF. Statsrådet lämnade den 9 november 2012 till riksdagen en utredning med anledning av genomförandet av och fortsättningen med anpassningsprogrammet för Greklands ekonomi (E 128/2012 rd). Utredningen handlade om de ändringar som ska göras i Greklands anpassningsprogram och om de verkningar som dessa har på villkoren för systemet för finansiellt stöd till Grekland. Efter det lämnades kompletterande utredningar daterade den 19 och 23 november 2012. Riksdagens stora utskott godkände statsrådets handlingslinje (stora utskottets ställningstaganden StoUX 167/2012 rd, StoUX 172/2012 rd och StoUX 176/2012 rd). Den 28 november 2012 fick stora utskottet dessutom en separat utredning med en bedömning av de konsekvenser som åtgärderna för att minska Greklands skuldkvot har för Finland.

Den 12 april 2013 fattade Europeiska unionens råd och euroområdets finansministrar därtill beslut om att återbetalningstiden för det finansiella stöd som beviljats Portugal och Irland via europeiska finansiella stabiliseringsmekanismen (EFSM) och EFSF förlängs med sju år. I anslutning till förlängningen av lånetiden för lånen till Portugal och Irland lämnade statsrådet den 28 februari 2013 till riksdagen en utredning med anledning av Portugals och Irlands återinträde på skuldebrevsmarknaden (E 15/2013 rd). Efter det lämnades en kompletterande utredning daterad den 5 april 2013. Riksdagens stora utskott godkände förlängningarna av lånetiderna på det sätt som anges i statsrådets utredningar.

En förlängning av lånetiden med 15 år för de lån som Grekland beviljats via EFSF innebär att den genomsnittliga lånetiden för de lån som beviljats via EFSF förlängs från 17,5 år till 32,5 år och att den sista amorteringen av lånen betalas år 2058. En förlängning av lånetiderna med sju år för de finansiella stöd som Portugal och Irland beviljats via EFSF innebär att Portugals och Irlands genomsnittliga lånetid förlängs från nuvarande högst 15 år till högst 22 år.

För Greklands del utgör förlängningen av lånetiden för det lån som EFSF beviljat en del av ett omfattande paket som förhandlades fram i slutet av 2012. Genom paketet återställdes det andra anpassningsprogrammet för Grekland inom ramen för de mål som uppställts för det. Paketet är nödvändigt för att dessa mål ska uppnås. En central utgångspunkt för paketet var att säkerställa att Greklands skuldkvot på lång sikt fås ner till en hållbar nivå. Syftet med lösningen var också att minska det framtida finansieringsbehovet inom programmet. Förlängningen av lånetiderna för det finansiella stöd som Grekland beviljats av EFSF var en central faktor för att de båda ovan nämnda målen skulle uppnås. För Portugals och Irlands del är målet att säkerställa att programmen slutförs på avtalat sätt utan att sådana stora amorteringar av stödlånen som infaller under åren efter programmen äventyrar ländernas betalningsförmåga och investerarnas förtroende. Genom en sådan förlängning av lånetiden kan man bidra till både Portugals och Irlands förutsättningar att på ett varaktigt och hållbart sätt återinträda på obligationsmarknaden efter att de nuvarande programmen upphört.

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 villkoren för det finansiella stöd som Grekland, Portugal och Irland beviljats via EFSF är det inte nödvändigt att ändra det finansieringsprogram på 241 miljarder euro som godkänts redan tidigare. EFSF har bedömt att den nya finansiering som föranleds av ändringarna kan anskaffas inom ramen för det nuvarande finansieringsprogrammet på 241 miljarder euro, förutsatt att räntenivån för finansieringen av EFSF är högst ca 3,6 procent. Den nuvarande genomsnittsräntan för finansieringen av EFSF ligger på ca 1,65 procent.

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. Överborgen har hittills uppgått till

60,78313 procent. Till följd av sänkningen av Frankrikes kreditbetyg har det blivit nödvändigt att se över formeln för beräkning av överborgen. EFSF har lagt fram ett förslag om detta i slutet av mars 2013. I praktiken medför förslaget att överborgen i fortsättningen bestäms enligt 65 procent.

I samband med förslaget om beräkning av överborgen har EFSF dessutom konstaterat att på grund av förlängningen av återbetalningstiden för de lån Grekland beviljats via EFSF måste även giltighetstiden för de borgensförbindelser som ställts för finansieringen av EFSF förlängas. Trots att Greklands lånetider förlängdes med 15 år, räcker det att giltighetstiden för borgen förlängs med endast 10 år. Behovet av att förlänga giltighetstiden för borgensförbindelserna framfördes inte när det fattades beslut om förlängda lånetider.

På borgensavtalen tillämpas engelsk lag. Enligt gällande borgensavtal får EFSF inte anskaffa finansiering efter år 2048 och på motsvarande sätt inte heller bevilja lån som förfaller till betalning efter år 2048. Detta beror på att EFSF enligt borgensavtalen inte får 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 15 år av återbetalningstiden för de lån som beviljats Grekland kommer det sista lånet och finansieringen av det att förfalla till betalning år 2058. Av detta följer att borgensförbindelserna för finansieringen av EFSF måste gälla till utgången av 2070.

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 10 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.

Till riksdagen har samtidigt med detta meddelande överlämnats regeringens proposition med förslag till lag om ändring av 5 § i lagen om statsborgen för ett europeiskt finansiellt stabiliseringsinstrument. Lagändringen gör det möjligt att även efter utgången av juni 2013 ställa sådan nödvändig statsborgen som behövs på grund av ändringar i villkoren för de finansiella stöd som avtalas i anpassningsprogrammen för Grekland, Portugal och Irland.

Finlands exponeringar och risker

Av det finansieringsprogram på 241 miljarder euro som i februari 2012 godkändes för EFSF används enligt läget vid utgången av mars 2013 ca 172,7 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 5,17 miljarder euro. Den nuvarande genomsnittsräntan för finansieringen av EFSF är ca 1,65 procent. Om genomsnittsräntan för finansieringen av EFSF hålls på nuvarande nivå, uppgår EFSF:s återstående behov av finansiering till uppskattningsvis ca 50 miljarder euro. Om man dessutom antar att den genomsnittliga lånetiden för denna finansiering är fem år, uppgår Finlands totala borgensexponering för finansieringen av anpassningsprogrammen för Grekland, Portugal och Irland, inklusive räntor och överborgen, till ca 6,9 miljarder euro.

Den nuvarande räntan för finansieringen av EFSF ligger dock på en historiskt sett väldigt låg nivå. Det är alltså högst sannolikt att genomsnittsräntan för finansieringen i framtiden kommer att vara högre. EFSF gjorde i november 2012 en bedömning av de konsekvenser som Greklandsprogrammet har för finansieringen. I april 2013 gjordes motsvarande bedömning av konsekvenserna av ändringarna av Portugals och Irlands lånevillkor. EFSF:s bedömning utgick från att genomsnittsräntan för finansieringen är tre procent. En sådan ränta

innebär enligt EFSF:s bedömning att Greklands uppskov med räntebetalningen med 10 år och förlängningen av återbetalningstiden med 15 år ökar behovet av finansiering med ca 43,8 miljarder euro. På motsvarande sätt ökar förlängningen av Portugals och Irlands lånetider med sju år EFSF:s behov av finansiering med ca 6,79 miljarder euro. När genomsnittsräntan för finansieringen av EFSF överstiger ca 3,6 procent kommer beloppet av det nuvarande finansieringsprogrammet inte längre att vara tillräckligt år 2021. Risken för en höjning av maximibeloppet för finansieringsprogrammet och för ytterligare borgen är som störst åren 2021 och 2022, när alla lånerater har utbetalats men återbetalningen av lånen ännu inte har inletts. När återbetalningen av lånen till EFSF inleds efter år 2022 börjar behovet av att höja finansieringsprogrammets maximibelopp och ställa ytterligare borgen så småningom minska.

Under den tid då anpassningsprogrammen är i kraft måste EFSF ersätta den finansiering som förfaller till betalning med ny finansiering. En räntehöjning inverkar på Finlands borgensandels storlek. När genomsnittsräntan för finansieringen av EFSF ligger på ovan nämnda tre procent, uppgår EFSF:s behov av finansiering för att finansiera programmen för Grekland, Portugal och Irland till ca 232,8 miljarder euro. Om den genomsnittliga lånetiden för finansiering antas vara fem år, uppgår Finlands borgensexponering, inklusive räntor och överborgen på 65 procent, till ca 8,52 miljarder euro. Om genomsnittsräntan är 3,5 procent, uppgår behovet av finansiering på motsvarande sätt till ca 239,4 miljarder euro och Finlands borgensexponering till 8,95 miljarder euro.

På de grunder som nämnts ovan och på basis av det ränteantagande som EFSF använder förutsätter förlängningarna av lånetiderna för lån som beviljats via EFSF 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 lånetiderna förlänger tiden för finansieringen av EFSF och därför är Finland tvungen att förlänga giltighetstiden för sitt EFSF-borgensåtagande med 10 år från den 31 december 2060 ända fram till den 31 december 2070. Den förlängda borgenstiden ökar risken för att borgen ska förfalla till betalning eftersom tidshorisonten för giltighetstiden för statsborgen förlängs.

Regeringens ståndpunkt

Finlands mål är att få bukt med den finansiella krisen i Europa och i euroområdet, återställa den finansiella stabiliteten i euroområdet, begränsa finska statens exponeringar och förhindra att krisen smittar av sig på den finländska ekonomin. Regeringens primära mål är att trygga den ekonomiska tillväxten och sysselsättningen i Finland. För att uppnå dessa mål godkände regeringen i november med riksdagens samtycke euroländernas och Internationella valutafondens avtal om en omfattande ändring av anpassningsprogrammet för Grekland samt i april 2013 förlängningar av lånetiderna för de lån som Portugal och Irland beviljats via EFSM och EFSF.

Regeringen betonar att genom det andra anpassningsprogrammet för Grekland och de förändringar i lånevillkoren som överenskommits i programmet 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 15 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 betalningstidtabeller. På så sätt kan stora återbetalningar av engångsnatur undvikas. För Portugals och Irlands del underlättar arrangemanget på motsvarande sätt ländernas återgång till marknadsfinansiering samtidigt som investerarnas förtroende för länderna ökar. På så sätt minskas också risken för att länderna skulle bli tvungna att söka tilläggsfinansiering av europeiska stabilitetsmekanismen (ESM) via det nya systemet för finansiellt stöd. Reger-

ingen anser att man med alla till buds stående medel ska minska sannolikheten för att nya system för finansiellt stöd genomförs.

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 realiseras, av den anledningen att borgen gäller en längre tid. Å andra sidan kan Finlands risker minska, eftersom syftet med förlängningen av återbetalningstiden för Irlands och Portugals del är att underlätta ländernas återinträde på marknaden och för Greklands del att på motsvarande sätt minska statens behov av finansiering och förbättra statens återbetalningsförmåga.

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