

Statsrådets meddelande till Riksdagen om ställande av statsborgen för finansieringen av det europeiska finansiella stabiliseringsinstrumentet i syfte att bevilja Portugal lån

Portugals långvariga problem med försvagad ekonomisk konkurrenskraft, tillsammans med det osäkra läget på finansmarknaden i euroområdet, ledde under våren 2011 till att det blev allt svårare för den portugisiska staten att på marknaden skaffa den finansiering som den behövde för att betala de lån som förfaller och för att finansiera underskottet i de offentliga finanserna. Kulmen nåddes den 23 mars 2011 efter att premiärminister Sócrates hade meddelat att han avgår som en följd av att Portugals parlament förkastade regeringens förslag till ett nytt ekonomiskt stabiliseringsprogram. Räntan på Portugals statslån, som redan hade stigit i början av året, steg då dramatiskt, eftersom placerarnas förtroende för att den portugisiska regeringen skulle kunna klara av återbetalningen av det stora lån som förfaller i mitten av juni 2011 nu minskade betydligt.

Som en följd av den skärpta krisen begärde den regering som fungerar som expeditiönsminister i Portugal torsdagen den 7 april 2011 att stabiliseringsmekanismen för den europeiska ekonomin aktiveras i syfte att stabilisera läget genom lån till Portugal. I denna begäran lade Portugal inte ännu fram någon uppskattning av beloppet av den lånefinansiering som behövs.

Den 5 maj 2011 offentliggjorde Portugals regering huvuddragen i det saneringsprogram för den offentliga ekonomin som ställdes som villkor för lånet samt beloppet av den lånefinansiering som behövs, som uppgår till 78 miljarder euro.

Vid sitt regeringsmöte den 16 maj 2011 behandlade euroområdets och Europeiska unionens finansministrar Portugals begäran av den 7 april 2011 om aktivering av stabiliseringsmekanismen och godkände enhälligt beviljandet av stöd i form av lån till Portugal, med de specialvillkor som Finland hade framfört.

Efter regeringsmötet offentliggjorde finansministrarna ett gemensamt uttalande enligt vilket ministrarna delar Europeiska kommissionens och Europeiska centralbankens åsikt om att det är motiverat att bevilja lån till Portugal för att säkerställa finansiell stabilitet i euroområdet och i hela Europeiska unionen.

I utlåtandet konstaterades det också att stöd i form av lån från euroområdet och Europeiska unionen kommer att beviljas på basis av det program som de portugisiska myndigheterna och Europeiska kommissionen har förhandlat fram i samarbete med Internationella valutafonden (IMF) och Europeiska centralbanken. Ministrarna godkände ett treårigt EU/IMF-saneringsprogram som är ambitiöst, med tyngdpunkt på insatser i början av programperioden, men som ändå tryggar de mest sårbara samhällsgruppernas ställning. Som villkor för utbetalningar ur låneprogrammet ställs att Portugals ekonomi måste nå målen enligt saneringsprogrammet. Det totala beloppet av det finansiella stödet inom programmet är 78 miljarder euro. Denna summa fördelas så, att den europeiska finansiella stabiliseringsmekanismen (EFSM) täcker 26 miljarder euro, det europeiska finansiella stabiliseringsinstrumentet (EFSI) 26 miljarder euro och IMF 26 miljarder euro av stödet.

Programmet bygger på tre huvudpelare. Den första innefattar en ambitiös och realistisk anpassning av den offentliga ekonomin i syfte att säkerställa dess hållbarhet. Anpassningen innebär bl.a. att det alltför stora underskottet måste minskas enligt rådets ursprungliga tidtabell, dvs. före 2013. Den andra huvudpelaren innefattar reformer för att stärka tillväxten och

konkurrenskraften på arbetsmarknaden, inom rättssystemet, inom el- och telesektorn samt inom bostads- och servicesektorn i syfte att främja en hållbar och balanserad tillväxt och eliminera interna och externa obalanser. Det tredje centrala elementet i programmet är ett åtgärdscomplex som syftar till att anpassa den finansiella sektorn på ett balanserat och behärskat sätt och stärka bankernas kapitaltäckningsgrad, inklusive åtgärder som i tillräcklig grad stöder bankerna om de inte når de kapitaltäckningsmål som ställts upp för dem.

Bestämmelser om statsborgen för finansieringen av EFSI 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 det europeiska finansiella stabiliseringsinstrumentet emitterar eller upptar samt för anknytande ränte- och valutaswappar samt andra avtal eller för masskuldebrevslån och skuldförbindelser av annat slag som ingår i ett emissionsprogram 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 EFSI, som innehåller bestämmelser om de förfaranden som ska följas när en stat i euroområdet begär lånefinansiering av andra stater i euroområdet, om finansieringen av EFSI och om de förfaranden som ska följas när stater i euroområdet beviljar statsborgen för finansieringen av EFSI. De bestämmelser i avtalet som hör till området för lagstiftningen har satts i kraft genom lag 669/2010.

Portugals åtgärder före krisen och den skärpta krisen

Den portugisiska regeringen vidtog åtgärder för att stabilisera den offentliga ekonomin i samband med att krisen i Grekland förvärrades i fjol och osäkerheten på finansmarknaden i euroområdet ökade.

I maj 2010 tillkännagav Portugal mer ambitiösa underskottsmål för de offentliga finanserna än tidigare, nämligen 7,3 procent år 2010 och 4,6 procent år 2011. De tidigare målen låg på 8,3 procent och 6,6 procent. Utöver dessa åtgärder har Portugal offentliggjort ett flertal åtgärdscomplex som syftar till att sanera den offentliga ekonomin, förbättra den ekonomiska konkurrenskraften och stärka marknadens förtroende. I juli meddelade Portugal att landet strävar efter att minska det alltför stora underskottet ett år tidigare än vad man kom överens om i förfarandet för alltför stora underskott. Det beslutades också om ett underskottsmål på 3 procent av bruttonationalprodukten år 2012 och 2 procent år 2013.

I december 2010 lade Portugal fram åtgärder som bl.a. omfattade ett nytt budgetramverk där man ställer upp kvartalsmål för samtliga ministerier, ytterligare åtgärder för det fall att målen inte nås samt inrättande av ett självständigt råd för den offentliga ekonomin med uppgift att övervaka genomförandet av den finanspolitiska planen. Bland arbetsmarknadsreformerna kan nämnas ändringar som gäller lönesättningssystemet, rätten till ersättning vid uppsägning samt anställnings- och uppsägningsförfarandena. Arbetsmarknadsparterna har under våren 2011 diskuterat arbetsmarknadsreformer.

Man ansåg länge att underskottsmålet för fjolåret sannolikt kunde ha nåtts, men som en följd av de korrigeringar i statistiken som man var tvungen att göra på begäran av Eurostat steg siffran för underskottet till 9,1 procent av bruttonationalprodukten.

Portugal aviserade i början av mars nya åtgärder för att nå underskottsmålet. Europeiska rådet godkände åtgärderna den 11 mars 2011. Också Europeiska kommissionen och Europeiska centralbanken välkomnade de nya åtgärderna och understödde dem. Genom dessa åtgärder skulle underskottet i förhållande till bruttonationalprodukten i år ha minskat med 0,8

procent. Till de viktigaste underskottsminskande åtgärderna hörde åtgärder som medför besparingar i hälso- och sjukvårdens administrativa och operativa kostnader, åtgärder för att minska utgifterna vid statsägda företag, åtgärder för att sträva åt de sociala förmånerna samt åtgärder för att minska kapitalutgifterna och öka inkomsterna bl.a. genom försäljning av of-fentliga fastigheter.

Dessutom presenterades utgiftsnedskärningar och inkomstökningar för 2012 och 2013 i syfte att nå de tidigare aviserade underskottsmålen (3 procent och 2 procent av bruttonational-produkten). Till de viktigaste åtgärderna när det gäller utgifterna hörde lönestopp i den offentliga sektorn, frysta indexhöjningar inom socialskyddet och pensionerna, åtgärder för att minska kostnaderna för läkemedel och kostnaderna på de lägre nivåerna i den offentliga hälso- och sjukvården, utbyggnad av ett tätare skolnätverk och åtgärder för att minska inkomstöverföringar mellan de lokala förvaltningarna och de autonoma regionerna. På inkomstsidan fanns bl.a. åtgärder som begränsar och ändrar skatteförmåner och skatteavdrag inom inkomst- och företagsbeskattningen, åtgärder för att rationalisera mervärdesskattestrukturen samt åtgärder för att se över punktskatterna.

Utöver åtgärder som ska minska underskottet omfattade paketet strukturella åtgärder. Det föreslogs intensifierade omstruktureringar på följande områden: främjande av inhemskt sparande, minskande av hushållens skuldsättning, arbetsmarknaden, rättssystemet, hyresmarknaden, energisektorn, hälso- och sjukvården, transportsektorn, servicesektorn och konkurrensen. För vissa av dessa områden läggs det fram mycket konkreta åtgärder (t.ex. ändringar i rätten till ersättning vid uppsägning), i fråga om en del områden rör det sig om genomförande av åtgärder som lades fram i december och i fråga om vissa områden är åtgärderna inte ännu klart specificerade.

Portugals parlament förkastade emellertid paketförslaget den 23 mars, varpå premiärminister Sócrates regering avgick. De politiska meningsskiljaktigheterna gällde snarare prioriteringen av anpassningsåtgärderna och åtgärdernas innehåll än anpassningens kvantitativa mål.

Förkastandet av stabiliseringsprogrammet och regeringens avgång i mars, statens kassaposition och det problematiska marknadsläget för Portugals statslån ledde till att Portugals regering den 7 april var tvungen att ansöka om finansiellt stöd av Europeiska unionen, euroområdet och IMF.

Portugals ekonomiska situation och ekonomiska utsikter

Portugal befinner sig nu i en situation där landet ovillkorligen, på grund av statens kassaposition, snabbt behöver externt finansiellt stöd. Staten har ett långfristigt masskuldebrevslån på 4,9 miljarder euro som förfaller till betalning i mitten av juni. Dessutom vet man att man utöver den ständiga underskottsfinansieringen ska betala kortfristiga skuldförbindelser till ett värde av mer än 4 miljarder euro, vilka förfaller till betalning i juli-augusti. Eftersom Portugals kreditbetyg har försämrats snabbt har det blivit allt svårare för den portugisiska staten att skaffa finansiering på marknaden. Utan externt finansiellt stöd är det sannolikt att Portugal inte fullt ut kan uppfylla alla sina åtaganden under de närmaste månaderna. I det rådande känsliga marknadsläget skulle detta ha mycket ogynnsamma och vittgående konsekvenser för finansmarknaden i euroområdet.

Portugals ekonomiska utsikter på kort sikt bjuder på stora utmaningar. Redan de uppdaterade ekonomiska prognoser som lades fram i samband med regeringens stabiliseringsprogram i mars antydde om en recession i Portugal i år. I EU/IMF-stabiliseringsprogrammet bedöms det att Portugals ekonomi kommer att krympa med 2,2 procent i år och med 1,8 procent år 2012. Först under första hälften av 2013 bedöms landet åter slå in på en uppåtgående till-

växtkurva. I de prognoser som togs fram som underlag för programmet bedöms arbetslöshetsgraden stiga till i genomsnitt närmare 13 procent år 2012, innan den så småningom börjar minska som en följd av den ekonomiska återhämtningen.

Enligt de korrigerade uppgifterna från Eurostat uppgick den offentliga sektorns skuld i Portugal till 160,5 miljarder euro vid slutet av 2010. Detta motsvarade 93 procent av bruttonationalprodukten. Skuldkvoten har ökat snabbt under 2000-talet, efter att ha varit ca 50 procent i början av årtusendet.

I programmet utgår man ifrån att de finanspolitiska åtgärderna och en begynnande ekonomisk tillväxt kommer att stabilisera den offentliga sektorns skuldsättning i förhållande till bruttonationalprodukten vid en nivå på ca 110 procent år 2013, varefter skuldkvoten småningom antas börja sjunka. Skuldkvoten bedöms emellertid också när den är som högst stanna på en lägre nivå än t.ex. Italiens skuldkvot i slutet av 2010 (119 procent).

Utvecklingen av skulden medför också uppenbara risker. Den mest centrala är risken för att den ekonomiska tillväxten blir svagare än väntat, vilket kan leda till en ohållbar skuldutveckling. I detta perspektiv är ett effektivt genomförande av strukturella reformer som stöder tillväxt ett ytterst viktigt element i anpassningsprogrammet.

De största portugisiska bankerna uppvisade i fjol klara vinstresultat och hade i slutet av 2010 god beredskap för stigande kreditförluster. Den portugisiska statens kreditvärdighet och landets svaga ekonomiska utsikter skapar problem för bankerna. Bl.a. av dessa orsaker får bankerna inte finansiering från marknaden, utan de har varit tvungna att vända sig till Eurosystemet för den finansiering som inte kan täckas genom depositioner. Enligt färskas uppgifter ökade Eurosystemets finansiering till de portugisiska bankerna till 48 miljarder euro i april, jämfört med 41 miljarder euro i slutet av förra året. Genom programmet syftar man till att sanera bankernas balansstruktur så att de blir klart mindre beroende av marknadsfinansiering.

Saneringsprogrammet för Portugal

Det treåriga saneringsprogrammet, som Europeiska kommissionen, Europeiska centralbanken och IMF förhandlat fram med Portugal, baserar sig i stor utsträckning på de ovan beskrivna åtgärder och förslag som Portugals regering lagt fram. Även oppositionen i Portugal har godkänt programmets mål och innehåll. Detta är avgörande eftersom det i början av juni ordnas parlamentsval i landet och det för närvarande är oklart vem som får i uppdrag att bilda en ny regering.

Enligt de krav som Finland framfört krävs det i saneringsprogrammet för Portugal att de portugisiska myndigheterna ska inleda diskussioner med privata investerare för att dessa frivilligt ska bevara sina fordringar oförändrade.

I programmet ingår särskilda mål för finanspolitiken, regleringen och tillsynen över finanssektorn, omstruktureringsåtgärder inom den offentliga sektorn, arbetsmarknaden och utbildningen, marknaden för nyttigheter och tjänster, bostadsmarknaden och den allmänna verksamhetsmiljön. I programmet ingår även ett program för att privatisera statliga bolag.

De viktigaste målen med programmet är för det första att genom omstruktureringsåtgärder sträva efter att förbättra den portugisiska ekonomins konkurrenskraft, som har ansetts vara en av de största orsakerna till den pågående krisen. Ett stort problem med krisen i Portugal är att den ekonomiska produktiviteten är dålig och att den ekonomiska tillväxten är svag till följd av en till många delar osmidig struktur. I programmet har strukturereformerna en viktig roll (en flexiblare arbetsmarknad, en minskad statlig roll i ekonomin, privatisering, en re-

form av den offentliga förvaltningen inkl. regional- och lokalförvaltningen, en reform av rättsväsendet, konkurrens, offentlig upphandling, företagsklimatet).

Såväl i som utanför Portugal har man länge känt till att det finns ett behov av strukturreformer i landet. Vissa åtgärder vidtogs under premiärminister Sócrates regeringar, men resultaten har varit anspråkslösa. Till exempel har frågan om att öka flexibiliteten på arbetsmarknaden alltid varit alltför känslig i politiskt hänseende. Eftersom trycket på förändring nu kommer utifrån blir detta lättare att förverkliga. Under våren fick regeringen till stånd ett slags samförstånd mellan arbetsmarknadsorganisationerna om elementen i reformen. När det gäller denna del av saneringsprogrammet är avsikten att åtgärderna ska basera sig på detta preliminära arbetsmarknadsavtal.

För den offentliga sektorns del är avsikten att öka verksamhetens effektivitet (ekonomiförvaltning, rapportering och uppföljning bl.a. i skatteförvaltningen och i de statliga bolagen). Flera bedömningar gör gällande att den offentliga sektorn i Portugal är mycket ineffektiv och tung totalekonomiskt sett.

Avsikten är att EU och IMF ska låta göra en kritisk granskning av sådana investeringsprojekt (PPP-projekt) som genomförs gemensamt av den offentliga och den privata sektorn. Nya PPP-infrastrukturprojekt läggs på is och förberedelserna för den i offentligheten mycket omtalade höghastighetstågsförbindelsen mellan Lissabon och Madrid avbryts åtminstone fram till 2014. Det är meningen att man ska göra en helhetsutvärdering av Portugals PPP-politik.

De statliga bolagens omkostnader ska före utgången av detta år skäras ned med 15 procent jämfört med den genomsnittliga nivån 2009. Det ska utarbetas en övergripande utredning över de statliga bolagen och deras skuldtak blir klart stramare från och med 2012.

Skatteförvaltningen, tullen och statens informationsförvaltning kommer att slås samman till en enhet. Region- och lokalförvaltningen kommer att omorganiseras till sin struktur och antalet administrativa enheter kommer att skäras ned. I programmet ingår även många åtgärder som gäller hälso- och sjukvården, bostadsmarknaden, energimarknaden och företagens verksamhetsmiljö.

Avsikten är att regeringen ska försnabba sitt pågående privatiseringsprogram. Målet är att sälja ut två energibolag, EDP och REN, före utgången av detta år. Även det statsägda flygbolaget TAP är till salu. Tanken med den nuvarande planen var att sälja ut minoritetsandelar i bolagen, men nu är hela aktiestocken i bolagen till salu. Nästa år kommer ytterligare två stora, statliga bolag till försäljning, och i mars är det tänkt att hela privatiseringsprogrammet ska ses över. Dessutom ska man utarbeta en förteckning över kommunernas och regionförvaltningarnas egendom. För närvarande är avsikten att privatiseringen ska generera intäkter på ca 5,5 miljarder euro.

Ett annat viktigt mål är att stabilisera utvecklingen i fråga om den offentliga ekonomins underskott och skulder. I programmet nämns att åtgärderna kan bidra till att minska den offentliga sektorns skuld i förhållande till bruttonationalprodukten från och med 2013. I fjol var Portugals skuldkvot enligt bekräftade uppgifter 93 procent, vilket ligger nära Irlands kvot (96 procent), men är klart lägre än Greklands kvot (143 procent).

Avsikten är att man med hjälp av utgiftsbesparingarna och åtgärderna för att öka inkomster ska sträva efter att minska underskottet inom den offentliga ekonomin från 10 miljarder euro i år till ca 7,6 miljarder euro år 2012, drygt 5 miljarder euro år 2013 och ca 4,5 miljarder euro år 2014. Grovt räknat kommer ungefär en tredjedel av saneringen att bestå av ökade skatteinkomster och två tredjedelar av utgiftsbesparingar.

I fjol var underskottet inom den offentliga sektorn enligt Eurostats reviderade uppgifter 15,8 miljarder euro, dvs. 9,1 procent av bruttonationalprodukten. Den totala saneringssumman i euro är alltså 11,3 miljarder euro på fyra år, vilket motsvarar ca 6,5 procent av bruttonationalprodukten 2010. I det program som EU/IMF lagt upp har man ett år mer tid på sig att minska underskottet inom den offentliga ekonomin till under 3 procent jämfört med det stabiliseringsprogram som parlamentet förkastade i mars. Det faktum att man har blivit tvungen att skjuta fram målet beror på att underskottet var större än beräknat 2010.

I år är målet för underskottet inom den offentliga ekonomin i förhållande till bruttonationalprodukten 5,9 procent. Avsikten är att detta mål ska nås genom att man följer den budget som har godkänts för i år och vidtar de ytterligare åtgärder som Portugals regering beslutade om i våras. I programmet har det inte fastställts några ytterligare åtgärder för i år. Portugal har redan i år infört sparåtgärder inklusive en nedskärning på 5 procent av statstjänstemännens löner och en höjning av mervärdesskatten.

De nya saneringsåtgärderna koncentrerar sig till åren 2012 och 2013. Nästa år är målet för underskottet 4,5 procent av den beräknade bruttonationalprodukten, medan målet är 3 procent för 2013. Utgiftsbesparingarna inriktas i mycket stor utsträckning på olika delar av den offentliga sektorn. Till de betydande sparprojekten i programmet hör att effektivisera statsförvaltningens verksamhet, att stävja ökningen av den lönesumma som betalas till hela den offentliga sektorn i förhållande till nationalprodukten och att, genom att begränsa antalet nyanställningar, minska arbetskraften inom den offentliga förvaltningen med 1 procent per år inom staten och med 2 procent per år inom lokalförvaltningen 2012–2014. Hälso- och sjukvården, utbildningen och de statliga bolagens utgifter anses också vara viktiga sparobjekt.

Lönerna inom den offentliga förvaltningen ska frysas för åren 2012 och 2013. Också pensionerna, med undantag för de allra lägsta, hålls kvar på 2011 års nivå under 2012, och pensioner som överstiger 1 500 euro per månad skärs ned enligt en viss progression.

Avsikten är att man ska öka inkomsterna främst genom att utvidga skattebaserna för samfunds- och personbeskattningen. Till exempel när det gäller samfundsbeskattningen slopas alla nedsatta skattesatser och avdragsposter. Även i fråga om fastighetsbeskattningen kommer olika undantagsbestämmelser att slopas. Mervärdesskattegraden kommer inte att höjas, men undantagen minskas och beskattningsstrukturen ändras så att nyttigheter och tjänster överförs från lägre till högre mervärdesskattesatser. Punktskatterna kommer att höjas t.ex. på tobak. Ingrepp mot kringgåendet av skatt väntas ge tilläggsinkomster på minst 175 miljoner euro.

Det tredje viktiga målet är att vid behov stödja banksektorns kapitaltäckning med det anslag på 12 miljarder euro som ingår i programmet, och därutöver bereder sig staten på att vid sidan av programmet ställa 35 miljarder euro som garanti för bankernas finansiering. De portugisiska bankerna får för närvarande ingen finansiering från marknaden.

Bankerna ska i primärt kapital mätt nå en kapitaltäckningsgrad på 9 procent före utgången av 2011 och en kapitaltäckningsgrad på 10 procent före utgången av 2012. Bankerna ska före utgången av juni 2011 lägga fram en plan över hur de mål som ställts på kapitaltäckningen ska nås. Utgångspunkten är att bankerna själva sköter sitt behov av extra kapital enligt marknadsvillkor. Bankerna kommer att stå under centralbankens speciella tillsyn, i synnerhet när det gäller deras kapitaltillgång. Bankerna ska också före utgången av juni överlämna en plan till centralbanken över hur de tänker ordna sin finansiering på medellång sikt.

Om bankerna inte själva kan nå de kapitaltäckningsmål som nämns, är det portugisiska staten som ska investera de medel som behövs. De gamla ägarnas situation kommer inte att förändras. Tanken är att betona att statens roll som ägare är tillfällig, och att staten säljer

tillbaka sina investeringar så snart som bankens situation stabiliseras. Staten äger för närvarande redan Portugals största bank (Caixa Geral de Depósitos), och avsikten är att bankens livförsäkringsverksamhet ska säljas ut. Man försöker också snabbt sälja ut den lilla bank (BPN) som har hamnat under dess styrning.

Om staten blir ägare i portugisiska privatbanker innebär det att det sker förändringar och begränsningar i administrationen av bankerna och att en finansiell saneringsplan måste överlämnas till kommissionen enligt bestämmelserna om statsbidrag.

Portugals låneprogram

Portugal beviljas 78 miljarder euro i lån under åren 2011—2014. Av detta sammanlagda belopp lånas 26 miljarder euro av EFSM, 26 miljarder euro av EFSI och 26 miljarder euro av IMF. Den genomsnittliga lånetiden föreslås vara 7,5 år och räntan för lånen av EFSI föreslås vara EFSI:s finansieringskostnader för lånet ökade med en marginal på 208 räntepunkter.

Ecofinrådet fattade beslut om lånefinansieringen från EFSM den 17 maj 2011. Eurogruppen fattade preliminärt beslut om lånefinansieringen från EFSI den 16 maj. Avsikten är att IMF:s direktion ska fatta beslut i ärendet så snart som möjligt efter det att EU-parterna har fattat sina beslut.

Avsikten är att det låneavtal som ingås med Portugal ska motsvara det avtal som tidigare ingåtts med Irland. I avtalet ska det dock tas in en bestämmelse om att ifall den ändring av EFSI-ramavtalet som euroländernas ministrar nådde politisk enighet om den 16 maj godkänns, ska låneavtalet ändras så att det motsvarar ändringarna i ramavtalet. I det låneavtal som ingås med Portugal är låneräntan i regel fast, men avsikten är att räntan med borgensmännens samtycke också ska kunna vara rörlig. Avsikten är att den ränta som tas ut alltid ska täcka minst kostnaderna för EFSI:s egen finansiering. Den ränta som tas ut av Portugal föreslås motsvara räntan för Irlands lån.

Finansieringen av EFSI och den borgen som ställs för den

EFSI skaffar de medel som behövs för lånefinansieringen till Portugal på marknaden genom att emittera masskuldebrevslån eller genom andra finansieringsinstrument, såsom kreditlinjer. Masskuldebrevslånen är det primära medlet för finansieringen.

Emitteringen av masskuldebrevslån baserar sig på emissionsprogrammet. Det kommer inte att upprättas något särskilt emissionsprogram för Portugal, utan avsikten är att beloppet av det emissionsprogram på 27 miljarder euro som det tidigare fattats beslut om i anslutning till lånefinansieringen till Irland ska höjas så att det täcker den finansiering som behövs för de båda ländernas låneprogram. På detta sätt behöver EFSI inte ansöka om nytt kreditbetyg för emissionsprogrammet. På så sätt sparar EFSI också kostnaderna för kreditbetyget, som enligt uppskattning skulle uppgå till 3 miljoner euro. Euroländerna ställer borgen för emissionsprogrammet för att de emitterade skuldebrevska få bästa möjliga kreditbetyg och för att finansieringen av EFSI således kan ske på fördelaktigaste sätt. Detta ligger också i borgensmännens intresse, eftersom det minskar deras borgensansvar.

Den borgen som ställs täcker inte bara kapitalet för de masskuldebrevslån som emitterats inom ramen för emissionsprogrammet utan också de räntor och övriga kostnader som ska betalas.

Det höjda emissionsprogrammet uppgår till 55 miljarder euro. Detta har fastställts utifrån det antagandet att EFSI:s finansiering under 2011 sker på basis av det gällande EFSI-ramavtalet. Dessutom utgår man från att ändringen av EFSI-ramavtalet kommer att före ut-

gången av detta år träda i kraft i den form som euroländerna har nått politisk enighet om den 16 maj. Då kommer finansieringen för åren 2012–2013 att ske utifrån det ändrade EFSI-ramavtalet. Enligt ändringen av ramavtalet behöver EFSI inte längre hos låntagaren på förhand ta ut nettovärdet av marginalen till kontantreserven, liksom inte heller den lånespecifika kontantbufferten, varför EFSI:s behov av finansiering minskar. Borgensmännens borgensansvar minskar också i motsvarande grad.

Irlands andel av finansieringen enligt det justerade emissionsprogrammet på 55 miljarder euro är 21,8 miljarder euro i stället för det tidigare beloppet på 27 miljarder euro. Av detta belopp har 5 miljarder euro redan emitterats i januari 2011. Portugals andel av det justerade emissionsprogrammet är 30,8 miljarder euro. I programmet ingår dessutom en säkerhetsmarginal på 2,4 miljarder euro.

Den finansiering av EFSI som behövs för lånet till Portugal och vars kapital uppgår till 30,8 miljarder euro är 4,8 miljarder euro större än EFSI:s andel på 26 miljarder euro av låneprogrammet, eftersom låneavtalet med Portugal ingår till bruttobelopp. I enlighet med vad som anges ovan har man i programmet med tanke på finansieringen för 2011 berett sig på att EFSI för nettolånet på 13,3 miljarder euro till Portugal 2011 blir tvungen att skaffa finansiering till ett värde av 18 miljarder euro på grund av de kontantbufferter som följer det gällande ramavtalet och som fastställts för att få bästa kreditbetyg. Den sammanlagda finansieringen för 2012 och 2013, som baserar sig på antagandet att ändringen av ramavtalet träder i kraft under 2011, beräknas uppgå till 12,8 miljarder euro och nettolånet till Portugal till sammanlagt 12,7 miljarder euro. Orsaken till att skillnaden mellan brutto- och nettolånen år 2012–2013 är endast 100 miljoner euro är att Portugal enligt det ändrade ramavtalet på förhand behöver betala endast en andel av räntemarginalen som uppgår till 50 räntepunkter för att täcka kostnaderna för EFSI:s finansiering.

I emissionsprogrammet fastställs inte några löptider för de skuldebrev som emitteras. Löptiderna fastställs under programmets lopp i samband med emissionerna på basis av marknadssituationen och behovet av finansiering av EFSI. I regel försöker man samordna skuldebrevslånets löptider med delutbetalningarna av lånet så att de har samma löptid. Enligt nuvarande uppskattning kommer löptiden för skuldebreven att vara 5–10 år, då den genomsnittliga löptiden är 7,5 år. EFSI uppskattar på basis av de förmodade marknadsutsikterna att dess kostnader för finansieringen år 2011 kommer att uppgå till 3,85 procent och åren 2012 och 2013 till 4,4 procent. Uppskattningarna är synnerligen försiktiga. Den uppskattade räntan för 2011 är 0,70 procentenheter högre än marknadens ränteförväntningar på basis av ränteswapavtal, och på motsvarande sätt har den uppskattade räntan för 2012 och 2103 höjts med en procentenhet.

Enligt emissionsprogrammet kan masskuldebrevs emitteras i euro, US-dollar eller någon annan valuta. EFSI:s styrelse har beslutat att masskuldebrevslånen emitteras i euro, om detta bara är möjligt med tanke på marknadssituationen. Programmet innehåller också en möjlighet att vid behov ingå avtal om ränte- och valutaswappar. Syftet med dessa är att säkerställa bolagets ställning och skydda det mot ränte- och valutarisker.

Masskuldebrevslånen enligt programmet emitteras i serier och poster. Varje serie kan innehålla en eller flera poster. Antalet serier och poster kan inte fastställas på förhand eftersom antalet är beroende inte bara av antalet delutbetalningar av lånet utan också av marknadssituationen. En viktig aspekt som måste beaktas vid EFSI:s finansiering är förutom säkerställandet av dess likviditet också en strävan efter att minimera riskerna för borgensmännen. Av denna orsak måste EFSI vara flexibelt när det gäller finansieringen. Avsikten är att EFSI:s masskuldebrevslån även framöver ska listas på börsen i Luxemburg. Skuldebrev kan också listas på andra börser eller handelsplatser. De masskuldebrevslån som emitteras kan vara både innehavarskuldebrev och vanliga skuldebrev.

Den oåterkalleliga proprieborgen som staterna inom euroområdet ställer är, enligt vad som överenskommits i ramavtalet, den primära säkerheten för de masskuldebrev som EFSI emitterar. Borgensförbindelserna är inte solidariska, utan varje stat går i borgen endast för en andel som är lika stor som statens bidragsförklaring vid finansieringen av EFSI. Andelen av Finlands borgensförbindelse, när Irland och Portugal anhållit om lån, är 1,944 procent. Över borgensförbindelserna uppgörs en särskild garantiurkund på vilken engelsk lag tillämpas, på samma sätt som i fråga om ramavtalet och masskuldebrevslånen.

I garantiurkunden fastställs samma detaljerade faktorer och förfaranden som ingår i ramavtalet, t.ex. övergarantin på 20 procent enligt det gällande avtalet (60,8 procent när ändringen av ramavtalet har trätt i kraft), fastställandet av borgen, borgensmännens andelar enligt den justerade bidragsförklaringen, förfaranden som iakttas om någon borgensman utträder efter det att borgensförbindelsen getts samt förfaranden om borgensmännen blir tvungna att betala på grund av borgensförbindelsen. Borgen är giltig till dess alla masskuldebrevslån som emitterats på basis av emissionsprogrammet har betalats tillbaka till fullt belopp och nya masskuldebrevslån inte längre kan emitteras på basis av programmet och borgensmännen har uppfyllt de skyldigheter som borgen medför, dock högst till utgången av 2050.

Regeringens ståndpunkt

När Finland förhandlade om Portugal-programmet förutsattes det att Portugal ska inleda förhandlingar med sina privata långgivare för att dessa i utbyte mot programmet och lånet ska hålla sig kvar i landet. Detta villkor har på Finlands begäran skrivits in i saneringsprogrammet för Portugal.

Ett absolut villkor för att Finland ska delta i programmet är dessutom att återbetalningen av lån till EU-länderna säkerställs genom arrangemang från Portugals sida, på så sätt att Portugal förbinder sig att sälja statlig egendom. Också detta villkor godkändes.

Eftersom de villkor som Finland har ställt uppfylls, anser regeringen att den kan godkänna saneringsprogrammet för Portugal och Finlands deltagande i låneprogrammet för Portugal.

Regeringen anser att Portugals begäran om finansiell hjälp och om aktivering av stabiliseringsmekanismen för den europeiska ekonomin för beviljande av lån till Portugal är berättigad för att förhindra att landet försätts i kassakris, eftersom dess följder för den europeiska finansieringsmarknaden är synnerligen svåra att förutse.

Finlands regering uppskattar att Portugals insolvens sannolikt omedelbart kommer att avspegla sig även på marknadens inställning till Spanien, som under början av 2011 genom sina politikåtgärder har lyckats återställa investerarnas förtroende. I denna situation finns det uppenbar risk för att detta kumulerar i en mycket instabil marknadsutveckling med negativa återverkningar för den totalekonomiska utvecklingen i synnerhet inom euroområdet. Efter att ha gjort en grundlig bedömning av scenarierna och riskerna i anslutning till olika förfaranden anser regeringen att medborgarnas och nationens intressen bäst kan tillgodoses och riskerna minimeras genom att man godkänner Finlands deltagande i låneprogrammet för Portugal.

Regeringen anser att målen i saneringsprogrammet för Portugal är realistiska och att Portugal med hjälp av programmet kan ta sig tillbaka ut på finansmarknaden. Elementen i saneringsprogrammet för Portugal har inte visat på några sådana omständigheter som skulle utgöra ett hinder för Finland att medverka i det.

Med stöd av vad som anförts ovan anser regeringen det vara motiverat att Finland beviljar statsborgen för den finansiering av EFSI som lånefinansieringen till Portugal förutsätter. Finlands andel av kapitalet för den finansiering av EFSI som behövs för lånet till Portugal, som enligt EFSI:s uppskattning uppgår till 30,8 miljarder euro, är 1,944 procent, dvs. 598,8 miljoner euro. Det totala värdet av Finlands borgensförbindelse uppskattas vara 1,07 miljarder euro. Den andel av det totala borgensbeloppet som hänför sig till 2011 beräknas uppgå till ca 540 miljoner euro, vilket består av kapitalandelen på 350 miljoner euro, den uppskattade räntan på beloppet och den övergaranti på 20 procent som beviljas på dessa belopp. Den andel som hänför sig till 2012 och 2013 beräknas på motsvarande sätt uppgå till ca 530 miljoner euro, vilket består av kapitalandelen på 248,8 miljoner euro, den uppskattade räntan på beloppet och den övergaranti på 60,8 procent som beviljas på dessa belopp.

Om ändringen av ramavtalet inte träder i kraft under den tid låneprogrammet till Portugal gäller, är behovet av finansiering av EFSI för utlåningen till Portugal 36 miljarder euro, varav Finlands andel är 700 miljoner euro. Då uppgår Finlands totala borgen inklusive räntan på nämnda kapitalandel samt den övergaranti på 20 procent som täcker kapitalet och räntan till ca 1,08 miljarder euro.

Finlands regering betonar att finansieringen av programmet för Portugal, liksom även de tidigare programmen för Grekland och Irland, är lån som ska återbetalas.