



Notat

28. november 2010

Låneprogram til Irland – ydelsen af et EU-lånebidrag gennem den europæiske mekanisme for finansiel stabilisering (European Financial Stabilization Mechanism - EFSM)

Resumé

EU ventes gennem lånemekanismen EFSM at yde et lånebidrag til et samlet låneprogram til Irland i størrelsesordenen 85 mia. euro. EFSM's lånebidrag ventes at ville udgøre 22,5 mia. euro. Det samlede låneprogram vil derudover være finansieret af IMF, eurolandene og bilaterale lån fra Danmark, UK og Sverige, udover interne irske ressourcer. Låneprogrammet ventes at indeholde en række konditionaliteter, i lighed med andre internationale låneprogrammer til EU-lande. For Irlands vedkommende ventes en del af låneprogrammet skulle gå til tiltag, der skal sikre yderligere rekapitaliseringer og omstruktureringer i den irske banksektor, herunder afviklingen af ikke-levedygtige banker. De præcise konditionaliteter samt detaljerne omkring forrentning, udbetalings- og tilbagebetalingsprofil o.l. er ikke endeligt fastlagt.

Der er sent lørdag den 27. november 2010 indkaldt til uformelt møde for finansministrene fra eurolandene, UK, Sverige og Danmark søndag den 28. november 2010. Finansministrene ventes på dette møde at træffe principiel beslutning om låneprogrammet til Irland.

Baggrund og indhold

Irland anmodede d. 21. november om låneassistance fra EU og IMF mhp. at genoprette den finansielle sektor, sikre den finansielle stabilitet og understøtte de offentlige finanser. Det samlede lånebehov forventes at ligge i størrelsesorden 85 mia. euro, der forventes finansieret via IMF, eurolandenes lånefacilitet (EFSF), EU27-faciliteten (EFSM) og bilaterale lån fra Danmark, UK og Sverige. Irland vil selv bidrage til programmet ved hjælp af den overskydende likviditet, som Irland aktuelt har til rådighed fra tidligere statsobligationsudstedelser, i størrelsesordenen ca. 17,5 mia. euro.

EU's mekanisme for finansiel stabilisering (EFSM) ventes at bidrage til programmet med 22,5 mia. euro.

Der vil formentlig være tale om en model, hvorefter 50 mia. euro skal anvendes til at dække den irske stats finansieringsbehov i to år, og 35 mia. euro stilles til rådighed for yderligere kapitalindsud o.l. i irske banker, som fortsat er svækkede.

Forventet sammensætning af finansieringen

Der forventes en fordeling, hvor IMF bidrager med omkring en tredjedel, mens de sidste to tredjedele vil skulle fordeles mellem EFSF, EFSM og de bilaterale bidrag. Irlands egen overskydende likviditet ventes at bidrage til programmet med ca. 17,5 mia. euro.

Den forventede fordeling af finansieringsbidragene er angivet i tabel 1:

Tabel 1	
Fordeling af bidrag til samlet låneprogram	
Forventet samlet programbeløb	85 mia. EUR
Irlands overskydende likviditet	17,5 mia. EUR
<i>Eksternt lånebehov:</i>	67,5 mia. EUR
IMF's andel, 1/3 af lånebehovet ekskl. Irlands likviditet	22,5 mia. EUR
EU27-facilitet (EFSM), 1/3 af lånebehovet ekskl. Irlands likviditet	22,5 mia. EUR
Eurozone-facilitet (EFSF), forholdsmæssig andel af tilbageværende 1/3	17,7 mia. EUR
Bilaterale lånebilag fra DK, UK og SE, do.	4,8 mia. EUR
- heraf dansk bilateralt lånebidrag	0,4 mia. EUR

Denne model opererer med, at finansieringsbehovet, efter fraregning af Irlands overskydende likviditet, fordeles med 1/3 (22,5 mia. euro) fra IMF og 1/3 (22,5 mia. euro) fra EU27-faciliteten (EFSM.) samt 1/3 fra summen af lån fra dels euro-landene og dels lån fra Danmark, Sverige og UK.

Den sidste 1/3 fordeles mellem de bilaterale långivere og eurolandene forholdsmæssigt efter den fordelingsnøgle, der benyttes i ECB. Eurolandenes bidrag sker gennem eurozonefaciliteten EFSF. De bilaterale långivere yder efter denne nøgle lån for i alt 4,8 mia. euro, mens eurolandene gennem EFSF yder lån for i alt 17,7 mia. euro, i alt 22,5 mia. euro. Efter denne model vil de tre bilaterale långivere Danmark, UK og Sverige således hver især yde forholdsvise bidrag, der er proportionale med de enkelte eurolandes forholdsvise bidrag gennem EFSF.

Danmarks andel af lånepakken

For Danmarks vedkommende indebærer ovenstående model et bilateralt lån på ca. 0,4 mia. euro svarende til i størrelsesordenen 3 mia. kr. Sverige ville ifølge denne model skulle yde bilateralt lån for ca. 0,6 mia. euro, mens UK's bilaterale lån ville være ca. 3,8 mia. euro.

På linje med alle andre EU-lande deltager Danmark proportionalt i EU-faciliteten EFSM med en andel svarende til andelen af EU-budgettet, dvs. ca. 3,7 mia. kr. i det konkrete låneprogram til Irland, hvor EFSM's tredjedel af det eksterne finansieringsbidrag svarer til 22,5 mia. euro. Det indebærer imidlertid ikke, at Danmark i forbindelse med lånepakken til Irland konkret skal stille midler til rådighed for EFSM. EFSM's finansiering tilvejebringes ved, at Kommissionen med sikkerhed i EU-budgettet, optager lån på markedet, som genudlånes til Irland. Danmark vil først skulle stille midler til rådighed for EFSM i en situation, hvor Irlands lån fra EFSM ikke tilbagebetales, når disse forfalder i fremtiden, og hvis Kommissionen i denne situation finder det nødvendigt at trække forholdsmæssigt på medlemslandene for den manglende tilbagebetaling.

Derudover yder Danmark også indirekte støtte til lånepakken gennem sit medlemskab af IMF. Heller ikke dette indebærer, at Danmark i forbindelse med lånepakken til Irland konkret skal stille midler til rådighed for IMF svarende hertil. Danmark vil først skulle dække sin andel i en situation, hvor IMF's lån til Irland ikke tilbagebetales, når disse forfalder i fremtiden, og hvis IMF i denne situation finder det nødvendigt at trække forholdsmæssigt på medlemslandene for den manglende tilbagebetaling. I et sådant scenarium, vil Danmarks andel af IMF's lån i forbindelse med det irske låneprogram være ca. 1,3 mia. kr. (ud fra Danmarks IMF-kvot). IMF råder dog bl.a. over betydelige reserver, der i første omgang vil kunne dække udlån, der ikke forfalder som aftalt.

Forrentning og timing

Den præcise forrentning og timing af låneprogrammet til Irland er ikke fastlagt, men forventes overordnet at følge IMF-vilkår.

Forrentning

For så vidt angår bidragene fra EFSF og EFSM arbejdes indtil videre med en rente til Irland baseret på en markedsreferencerente (f.eks. en interbankrente) i euroområdet med et nærmere specificeret tillæg samt gebyrer. Renten er efter det foreløbigt oplyste fastsat således, at den vil være i samme størrelsesorden som IMF's forrentning, som er sammensat af en række tillæg og gebyrer ovenpå SDR-renten.

Renten for eurolandenes lån til Grækenland var ligeledes IMF-konformt og lå efter det oplyste i størrelsesordenen ca. 5 pct.

En forretning for Danmarks bilaterale lån på omtrent samme niveau, kan sammenlignes med den relevante finansieringsomkostning for den danske stat, som aktuelt skønnes at være i størrelsesordenen 2-3 pct. bl.a. afhængigt af, med hvilken løbetid og i hvilken valuta, man ønsker at finansiere sig.

Udbetalingsrækkefølge og prioritet vedr. tilbagebetaling af lån

Det er en mulighed, at de bilaterale lån vil kunne udbetales parallelt med de øvrige finansieringsbidrag, eller evt. falde efter udbetalingen af de øvrige finansieringsbidrag.

Det ventes, at IMF's lånebidrag i overensstemmelse med normal praksis vil have højeste prioritet i forhold til øvrige kreditorer, i en situation, hvor låntageren ikke ville kunne tilbagebetale hele sin gæld. Det ventes ligeledes, at bidraget via EFSM vil kunne få en tilsvarende prioritet som IMF. Det forventes, at de bilaterale lån vil have samme prioritet som lånene fra eurolandenes bidrag gennem EFSF.

Låneprogrammets løbetid

I lyset af ubalancerne i den irske økonomi samt behovet for en større omstrukturering, forventes en spredning af tilbagebetalingsbyrden over flere år. Det overvejes at tilrettelægge det irske låneprogram inden for en ramme, hvor lånet udbetales over en periode på 3-4 år, og tilbagebetales i en periode, der starter kort efter sidste udbetaling og slutter 10 år efter første udbetaling.

Forventede betingelser (konditionaliteter) knyttet til låneprogrammet

Låneprogrammet ventes efter normal praksis at forudsætte, at der fastsættes nærmere økonomisk-politiske og øvrige betingelser, der skal sikre en holdbar økonomisk og finansiel udvikling i Irland og bidrage til at genoprette den irske stats adgang til at finansiere sig på almindelige markedsvilkår. Der vil være tale om en koordinering af disse konditionaliteter mellem de forskellige bidragsydere til programmet, herunder IMF, EU, eurolandene og de bilaterale donorer. De nærmere konditionaliteter er endnu ikke fastlagt i detaljer, men ventes bl.a. at berøre følgende temaer:

Den finansielle sektor

Det forventes, at låneprogrammet til Irland vil være betinget af gennemførelsen af yderligere tiltag i den finansielle sektor for at sikre finansiel stabilitet. Irland har over de seneste to år gennemført betydelige rekapitaliseringer af de største irske banker. Det forventes, at en del af låneprogrammet skal anvendes til at rekapitalisere de levedygtige banker og at der også vil blive tale om, at ikke-levedygtige banker afvikles. Desuden er Irland ved at gennemføre en proces, hvor dårlige lån knyttet til især ejendomshandel og byggeri fjernes fra bankernes balance, og flyttes over i et afviklingselskab, med det formål at fremskynde afskrivning af tab og en realistisk værdiansættelse af bankernes udlånporteføljer. Det ventes at låneprogrammets betingelser vil bygge videre på de hidtidige tiltag, herunder nedbringelse af bankernes balancer samt omstruktureringer i banksektoren og de enkelte banker for at understøtte en mere robust og levedygtig finansiel sektor. Det ventes at være en grundlæggende præmis, at de konkrete tiltag vil være i overensstemmelse med EU's statsstøtteregele og de retningslinjer herfor, som er blevet opstillet for offentlige interventioner i den finansielle sektor som led i den aktuelle finansielle krise.

Låneprogrammet ventes at stille 35 mia. euro til rådighed for sådanne tiltag i den finansielle sektor, inkl. Irlands overskydende likviditet på ca. 17,5 mia. euro.

Finanspolitikken

For så vidt angår finanspolitikken er Irland på baggrund af et offentligt underskud på 14,3 pct. af BNP i 2009 omfattet af en EU-henstilling fra december 2009 vedr. nedbringelsen af et uforholdsmæssigt stort offentligt underskud. Henstillingen indebærer, at Irland skal gennemføre en strukturel stramning af finanspolitikken på gennemsnitligt mindst 2 pct. af BNP om året i perioden fra 2010 til 2014. Irland gennemførte i budgettet for 2010 en sparepakke på 2,5 pct. af BNP med betydelige reduktioner i offentlige lønninger, offentligt forbrug, social velfærd og offentlige investeringer.

Henstillingen til Irland indebærer, at Irland skal bringe det offentlige underskud ned under 3 pct. af BNP i 2014. I lyset af den alvorlige situation ventes denne frist forlænget til 2015.

Den irske regering har fremlagt en genopretningsplan, der indebærer yderligere finanspolitisk konsolidering på 15 mia. euro i perioden 2011-2014, svarende til 10 pct. af BNP, fordelt på udgiftsreduktioner på 10 mia. euro og øgede indtægter på

5 mia. euro. Konsolideringen planlægges bl.a. gennem moms- og indkomstskatteforhøjelser, og øvrige tiltag på både indtægts- og udgiftssiden. Planen indeholder en "frontloading" af konsolideringen med omkring 6 mia. euro i 2011, svarende til ca. 4 pct. af BNP. Det ventes, at låneprogrammet til Irland som minimum vil være betinget af en finanspolitisk konsolidering i denne størrelsesorden, og at den planlagte konsolidering konkretiseres yderligere og implementeres effektivt.

Den irske regerings genopretningsplan indeholder desuden initiativer for at øge konkurrencen, og initiativer vedr. reform af social- og arbejdsmarkedspolitikken o.l., for at øge beskæftigelse og vækst.

Hjemmelsgrundlag

EFSM's lån til Irland som del af det samlede låneprogram er hjemlet i forordningen, der etablerer EFSM, vedtaget den 9.-10. maj 2010.

Ifølge forordningen træffer Rådet på forslag fra Kommissionen og på baggrund af et samlet program for økonomisk genopretning i det pågældende medlemsland udarbejdet under inddragelse af Kommissionen og ECB, beslutning med kvalificeret flertal om ydelsen af lånet, de økonomisk-politiske betingelser for lånet, samt løbetiden og de øvrige betingelser for lånet eller kreditfaciliteten.

Nærhedsprincippet

Ikke relevant.

Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke konsulteres om udbetalinger under EFSM, men skal efterfølgende orienteres om låneprogrammet.

Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

Ikke relevant.

Statsfinansielle konsekvenser

Danmark deltager i EU-faciliteten EFSM, svarende til Danmarks andel af EU-budgettet. Det svarer til ca. 3,7 mia. kr. i det konkrete låneprogram til Irland efter den ventede fordeling af finansieringen, der indebærer, at EFSM yder lån for 22,5 mia. euro.

Det indebærer imidlertid ikke, at Danmark i forbindelse med lånepakken til Irland konkret skal stille midler til rådighed for EFSM. EFSM's finansiering tilvejebringes ved, at Kommissionen med sikkerhed i EU-budgettet, optager lån på markedet, som genudlånes til Irland. Danmark vil først skulle stille midler til rådighed for EFSM i en situation, hvor Irlands lån fra EFSM ikke tilbagebetales, når disse forfalder i fremtiden, og hvis Kommissionen i denne situation finder det nødvendigt at trække forholdsmæssigt på EU-landene for den manglende tilbagebetaling.

Derudover vil Danmarks bilaterale lån til Irland kunne have statsfinansielle konsekvenser i en situation, hvor Irlands lån ikke tilbagebetales.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

Ydelsen af lånet til Irland, herunder bidraget fra EFSM, vurderes at have positive samfundsøkonomiske konsekvenser gennem en understøttelse af den finansielle stabilitet i EU.

Høring

Sagen har ikke været i ekstern høring.

Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen om et låneprogram for Irland med bidrag fra EU-lånemekanismen EFSM har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.

Holdning*Foreløbig dansk holdning*

Regeringen støtter ydelsen af et EFSM-lån til Irland, der ventes at udgøre i størrelsesordenen 22,5 mia. euro, som led i et samlet låneprogram medfinansieret af IMF og bilaterale lån fra eurolandene gennem disses lånefacilitet (EFSF) samt fra Danmark, UK og Sverige.

Regeringen støtter det overordnede ventede indhold af låneprogrammet. Regeringen lægger i den videre konkretisering og fastlæggelse af låneprogrammet vægt på, at programmet understøtter en tilpas hurtig og ambitiøs udvikling mod en holdbar økonomisk politik for Irland, særligt en styrkelse af de irske offentlige finanser.

Andre landes holdning

Der ventes generel opbakning til ydelsen af et EFSM-lån til Irland, der ventes at udgøre i størrelsesordenen 22,5 mia. euro, som led i et samlet låneprogram.