

EKONOMIUTSKOTTETS BETÄNKANDE 21/2008 rd

Regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av 105 § i kreditinstitutslagen och 7 a och 9 a § i lagen om utländska kreditinsti- tuts och finansiella instituts verksamhet i Fin- land

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 14 oktober 2008 en proposition med förslag till lagar om ändring av 105 § i kreditinstitutslagen och 7 a och 9 a § i lagen om utländska kreditinstituts och finansiella instituts verksamhet i Finland (RP 158/2008 rd) till ekonomiutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Seppo Tanninen, finansministeriet
- avdelningschef Kimmo Virolainen och ekonomisk expert Jyrki Haajanen, Finlands Bank
- biträdande direktör Jukka Vesala och jurist Raimo Husu, Finansinspektionen

- ombudsman Johanna Palin, Insättningsgarantifonden
- direktör Erkki Kontkanen, Finansbranschens Centralförbund
- Legal Counsel Elina Marimo, Nordea Bank Finland Abp
- ekonomidirektör Harri Luhtala, OP-Pohjola-gruppen
- chefen för juridiska ärenden Jukka Huotari, Sampo Bank Abp
- landdirektör Lauri Rosendahl, Kaupthing Bank h.f, filialen i Finland
- professor Eva Liljeblom Svenska handelshögskolan
- politices doktor Heikki Koskenkylä.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslår regeringen en sådan ändring av 105 § i kreditinstitutslagen att maximibeloppet av de insättningar som ersätts av insättningsgarantifondens medel höjs från 25 000 euro till 50 000 euro. Bestämmelserna i 7 a och 9 a § i lagen om utländska kreditinstituts och finansiella instituts verksamhet i Finland föreslås bli ändrade på så sätt att en filial i Finland till ett utländskt kreditinstitut som har fått koncession

inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet kan ansöka om kompletterande skydd hos insättningsgarantifonden för ett belopp på högst 50 000 euro och att maximibeloppet av insättningsgarantin för en filial till ett utländskt kreditinstitut som har fått koncession i en stat utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet på motsvarande sätt höjs till 50 000 euro då filialen hör till insättningsgarantifonden.

Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt. Avsikten är att tillämpa ändringen av kreditinstitutslagen från och med den 8 oktober 2008. Insättningsgarantifonden föreslås kunna bestämma att ett förhöjt skydd enligt ändringen av la-

gen om utländska kreditinstituts och finansiella instituts verksamhet i Finland ska tillämpas på filialer till kreditinstitut från stater inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet från och med den 8 oktober 2008.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Insättningsgarantin och insättningsgarantifonden

Bestämmelser om insättningsgaranti ingår i 7 kap. i kreditinstitutslagen. Däremot ingår bestämmelser om filialer till utländska banker i Finland i lagen om utländska kreditinstituts och finansiella instituts verksamhet i Finland.

Insättningsgarantin i vår lagstiftning grundar sig på direktivet om system för garanti av insättningar. I direktivet fastställs den gemensamma lägsta garantinivån till 20 000 euro. Gränsen tillämpas på samma insättares insättningar i samma kreditinstitut. Nivån på insättningsgarantin i kreditinstitutens filialer i andra medlemsstater och andra regler följer lagstiftningen i den stat där kreditinstitutet har sitt säte. Om insättningsgarantin är högre i den stat där filialen finns än i kreditinstitutets hemstat, har filialen rätt att få kompletterande skydd som motsvarar skillnaden mellan insättningsgarantierna i värdstaten. Det är systemet för garanti av insättningar i värdstaten som svarar för det kompletterande skyddet till filialer.

För att skydda insättarnas tillgodohavanden måste banken höra till Insättningsgarantifonden i Finland. Fonden har 92 medlemmar, däribland filialen till en utländsk bank, filialen i Finland till den isländska banken Kaupthing Bank h.f. OP Pohjola-gruppen där centralinstitutet och de publikinstitut som ingår där svarar för varandras skulder och åtaganden är en enda medlem.

Enligt uppgifter från Finansinspektionen finns det totalt 338 inlåningsbanker i Finland. European Banking Federation publicerade 2006 en uppgift som visar att det fanns 7 169 inlå-

ningsbanker i de 27 medlemsstaterna och av dem fanns 5 469 inom euroområdet.

En filial till ett utländskt kreditinstitut som är medlem i en inlåningsbank eller Insättningsgarantifonden ska årligen betala en garantiavgift till fonden för att skydda sina insättares tillgodohavanden. Garantiavgiften grundar sig på bankens kapitaltäckning och läggs fast enligt en procentsats i kreditinstitutslagen.

År 2007 tog Insättningsgarantifonden ut ungefär 43,4 miljoner euro i garantiavgift av sina medlemmar. I slutet av 2007 var värdet av de medel som hade placerats i fonden ungefär 473,6 miljoner euro. Vid samma tidpunkt uppgick de skyddade insättningarna till cirka 41 miljarder euro, vilket betyder att fondens tillgångar var ungefär 1,15 procent av de skyddade insättningarna.

Enligt kreditinstitutslagen ska fondens medel placeras på ett säkert och effektivt sätt som tryggar fondens likviditet och med beaktande av principen om riskspridning. Avkastningen på investeringarna ska läggas till insättningsgarantifondens kapital. Enligt årsredovisningen för 2007 var tillgångarna i slutet av året investerade i åtaganden (54 %) på Finlands och övriga EU-staters ansvar, åtaganden på finländska kommuners ansvar (13 %), räntebärande fonder i euro (9 %), åtaganden i kreditinstitut som inte ingår i insättningsgarantifonden (12 %) och i andra organisationers åtaganden (9 %). Resten, cirka 16,3 miljoner euro, var kontanta medel i insättningsgarantifonden.

I slutet av september 2008 uppgick tillgångarna i insättningsgarantifonden till cirka 523 miljoner euro. Läget i slutet av fjolåret var att ungefär 52,5 miljarder euro var skyddade med den nya garantinivån 50 000 euro. Därmed minskar

relationen mellan fondens medel och åtaganden med ungefär 1 procent enligt den nya nivån på insättningsgarantin.

En insättare kan göra en anmälan Finansinspektionen, om en inlåningsbank inte har betalat ut insättarens förfallna och ostridiga fordringar som finns på konto i banken. Finansinspektionen ska inom 21 dagar efter att ha fått en anmälan eller efter att på något annat sätt fått kännedom om saken besluta om insättningsgarantifonden är skyldig att betala insättningsgarantifondens fordringar. En förutsättning för att betalningsskyldighet ska föreläggas är att orsaken till att en fordran lämnas obetald har varit bankens betalningssvårigheter eller andra ekonomiska svårigheter som enligt Finansinspektionens bedömning inte är tillfälliga. Insättningsgarantifonden ska betala ut insättningsgarantifondens tillgodohavanden inom tre månader efter finansinspektionens beslut.

Från Insättningsgarantifondens medel ersätts en insättningsgarantifondens tillgodohavanden registrerade på konto i en inlåningsbank och andra tillgodohavanden än de som är registrerade på kontot och är föremål för betalningsförmedling till ett belopp om högst 25 000 euro. Inlåningsbanker som helt eller delvis svarar för varandras åtaganden eller skyldigheter betraktas som en enda inlåningsbank. Det lagstadgade solidariska ansvaret gäller därmed inlåningsbankerna i OP-Pohjola-gruppen.

Också de övriga staterna i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet har liknande system för insättningsgaranti för privatpersoner och inlåningsbanker och de grundar sig på direktivet om system för garanti av insättningar.

Insättarens tillgodohavanden betalas ut till fullt belopp om insättaren på ett tillförlitligt sätt kan visa att fordran grundar sig på medel som han eller hon har fått vid försäljning av en bostad som har varit i eget bruk och att medlen används för att köpa en ny bostad för eget bruk. Detta gäller bara medel som har satts in på ett konto i en inlåningsbank högst sex månader före Finansinspektionens beslut om betalningsskyldighet. Denna regel skiljer sig från praxis i andra EES-stater.

En filial i Finland till ett utländskt kreditinstitut har rätt att anhölla om medlemskap i insättningsgarantifonden för att komplettera sin insättningsgaranti enligt reglerna i hemstaten, om garantinivån där inte anses vara lika heltäckande som i Finland. Efter att ha fått yttrande från Finlands Bank och Finansinspektionen har insättningsgarantifonden rätt att avslå en medlemsansökan om garantinivån i det utländska kreditinstitutets hemstat måste anses vara tillräckligt hög. I själva verket har fonden mycket begränsad prövningsrätt i dessa fall. Den måste ta hänsyn till likvärdiga konkurrensmöjligheter för alla aktörer och behandla de finländska insättningsgarantifondens lika.

Insättningsgarantifonden kan ta upp lån för sin verksamhet om dess kapitalbas inte räcker till för att betala ersättningar. I sina stadgar måste fonden ha en bestämmelse om att de inlåningsbanker som ingår i fonden är skyldiga att bevilja fonden lån för att den ska kunna uppfylla sina förpliktelser. Enligt kreditinstitutslagen anges inlåningsbankernas skyldighet att medge Insättningsgarantifonden lån i samma proportion som den inlåning i den som ersätts utgör av det sammanlagda beloppet av den inlåning som ersätts i alla de inlåningsbanker som hör till Insättningsgarantifonden.

Enligt vår gällande lagstiftning bidrar inte Finska staten till finansieringen av Insättningsgarantifonden. Statliga medel används inte heller till att ersätta insättningar. Det krävs ett beslut av riksdagen under alla förhållanden om staten ska kopplas in på systemet för garanti av insättningar.

Insättningsgarantin i vissa andra EU-länder

Innan en del länder ensidigt höjde insättningsgarantin hösten 2008 var insättningsgarantin det lägsta beloppet enligt direktivet, 20 000 euro i tretton EU-stater. Italien hade det högsta garantibeloppet, 103 291 euro. I Storbritannien var det högsta beloppet 31 700 pund (cirka 45 000 euro) och i Frankrike 70 000 euro. I Tyskland var den lagstadgade garantinivån 20 000 euro, men bankgrupperna har egna garantisystem som

i princip kan medge insättningsgaranti till fullt belopp.

I slutet av september meddelade den irländska regeringen att den irländska staten kommer att garantera insättningar i irländska banker till fullt belopp. Samtidigt höjdes garantin från 2 000 till 100 000 euro. Den höjda insättningsgarantin gäller också filialer till utländska banker, men de berörs inte av den statliga garantin. Enligt vad utskottet har erfart håller Irland på att förbereda anknytande lagstiftning.

Efter det irländska beslutet och i takt med den allt djupare finansiella krisen har ett flertal EU-länder höjt sin insättningsgaranti. Storbritannien var den första att höja garantin till 35 000 pund (cirka 50 000 euro) och därefter till 50 000 pund (cirka 71 000 euro). I det brittiska systemet ingår nettning, vilket betyder att ersättning betalas ut först när insättarens tillgodohavanden är större än hans eller hennes skuld till banken. På grundval av befogenheterna i lag är det Financial Services Authority, den myndighet som utövar tillsyn över finansmarknaden, som beslutar om nivån på insättningsgarantin.

Sveriges riksdag har fått en proposition om att höja insättningsgarantin från 250 000 till 500 000 kronor (cirka 51 000 euro). Den höjda insättningsgarantin föreslås bli tillämpad från och med den 8 oktober 2008. Samtidigt föreslås en speciallag där den svenska regeringen garanterar personer med insättningar i svenska filialer till banker från EES-länder samma insättningsgaranti på 400 kronor, om systemet i filialens hemstat inte ersätter svenska insättare för den andel som bankens hemstat inte garanterar.

I oktober 2008 antog Folketinget i Danmark en lag om ekonomisk stabilisering där det bland annat föreskrivs att Danska staten till fullt belopp garanterar alla insättningar i Danmark i danska banker och i danska filialer till utländska banker. Lagen gäller till och med september 2010 och tillämpas från och med den 5 oktober 2008.

I Nederländerna har insättningsgarantin höjts från 20 000 till 100 000 euro. Insättarnas tillgodohavanden och skulder avräknas på samma sätt

som i Storbritannien. I Nederländerna är det centralbanken som har hand om insättningsgarantin.

Tyskland och Österrike har meddelat att insättningarna kommer att säkerställas till fullt belopp från och med oktober 2008, men än så länge finns det ingen närmare information om metoden.

Nyligen behandlade ekonomiutskottet statsrådets skrivelse om ett förslag till ändring av direktivet om insättningsgaranti (U 56/2008 rd — EkUU 38/2008 rd). Enligt förslaget ska den lägsta insättningsgarantin höjas från 20 000 till 50 000 euro senast 2008 och till minst 100 000 euro inom 2009.

Statsrådet kan acceptera förslaget att höja den lägsta insättningsgarantin till 50 000 euro eftersom det ligger i linje med våra nationella åtgärder. Däremot anser statsrådet det dubbla beloppet vara ett problem och förslaget bristfälligt motiverat.

I utlåtandet påpekar ekonomiutskottet att det är motiverat att höja insättningsgarantin till minst 50 000 euro. På grund av konkurrensneutraliteten hade det däremot varit nödvändigt att införa ett lägsta och ett högsta belopp. I övrigt anser utskottet att ändringarna och deras effekter bör övervägas och bedömas betydligt grundligare än kommissionen gör.

Slutsatser

Ett fungerande, tillförlitligt och stabilt finansiellt system är ett absolut villkor för störningsfri verksamhet i samhället på alla samhällsnivåer, framhåller ekonomiutskottet. Det är motiverat att höja insättningsgarantin i Finland för att insättarna ska kunna lita på att deras tillgodohavanden är i säkert förvar i inlåningsbankerna och inte behöver flytta över sina insättningar till utländska banker för att få bättre skydd. Insättningsgarantin i Finland måste ligga på samma nivå som i utländska inlåningsbanker, särskilt som de nordiska bankerna konkurrerar om samma finansmarknad, för att våra finländska banker ska kunna konkurrera på samma villkor som de.

Vidare påpekar utskottet att insättningar spelar en viktig roll för lån i Finland. Förhandssta-

tistik för september 2008 från Finlands Bank visar att de finländska kreditinstitutens lån till hushållen uppgår till cirka 91,5 miljarder euro och hushållens insättningar till 72,3 miljarder euro. Hushållens insättningar täckte alltså 78 % av deras lån.

EU-kommissionen har lagt ett förslag om ändring av direktivet om system för garanti av insättningar. Förslaget gäller nivån på insättningsgarantin och utbetalningstiden för ersättningar. Ekonomiutskottet ställer sig kritiskt till förslaget, vilket framgår ovan. Det är riktigt att medlemsstaterna kan enas om lika stor insättningsgaranti för att säkerställa konkurrens på lika villkor. Vidare är det angeläget att vi i Finland snabbt reagerar på ändrade insättningsgarantier i konkurrentländerna till dess att EU kan enas om en harmonisering som gör att länderna inte konkurrerar med varandra genom betydligt bättre insättningsgarantier.

I EU bör Finland medverka till att tillsynsmyndigheterna satsar på bättre och effektivare gränsöverskridande samarbete oavsett om kreditinstituten utövar sin verksamhet som bolag eller filialer. Tillsynsmyndigheten i världsstaten bör ha adekvat rätt att få information och möjlig-

heter att delta i tillsynen i samråd med den behöriga myndigheten i hemstaten.

Ekonomiutskottet ber regeringen om en internationell jämförelse av systemet för garanti av insättningar och för det aktuella läget i olika länder. Följaktligen föreslår utskottet att riksdagen godkänner ett uttalande om detta (*Utskottets förslag till uttalande*).

Förslag till beslut

Sammanfattningsvis föreslår ekonomiutskottet

att lagförslagen godkänns utan ändringar och

att ett uttalande godkänns (Utskottets förslag till uttalande).

Utskottets förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att regeringen inom 2009 lämnar en redogörelse till ekonomiutskottet om systemen för garanti av insättningar och det aktuella läget för insättningsgarantin.

Helsingfors den 21 november 2008

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Jouko Skinnari /sd
vordf. Antti Rantakangas /cent
medl. Janina Andersson /gröna
Hannu Hoskonen /cent
Harri Jaskari /saml
Matti Kangas /vänst
Toimi Kankaanniemi /kd
Jouko Laxell /saml

Eero Lehti /saml
Päivi Lipponen /sd
Marjo Matikainen-Kallström /saml
Petteri Orpo /saml
Sirpa Paatero /sd
Markku Uusipaavalniemi /cent
Antti Vuolanne /sd (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Eelis Roikonen.

RESERVATION

Motivering

I proposition RP 158/2008 rd föreslår regeringen att det högsta beloppet för insättningsgarantin höjs från 25 000 till 50 000 euro och att filialer till utländska kreditinstitut med etableringsrätt i EES-stater ska kunna anhänga om kompletterande skydd från insättningsgarantifonden. Då ska det sammanlagda beloppet för garanti för hemstaten och från Insättningsgarantifonden vara högst 50 000 euro. Jag motsätter mig ändringarna.

Regeringen godtar att det högsta beloppet höjs till 50 000 euro, men anser det ändå vara problematiskt att det lägsta beloppet ska höjas till 100 000 euro (skrivelsen U 56/2008 rd). I motiven säger regeringen att 100 000 euro snarare är en investeringsgaranti än konsumentskydd, vilket är målet med insättningsgarantin. I Finland finns det 92 institut där konsumenterna kan sätta in pengar och vara skyddade genom insättningsgarantin. Därför räcker den nuvarande gränsen på 25 000 euro mycket bra till för att uppfylla kravet på ett system för garanti av insättningar som är målet för konsumentskyddet.

Den diagnos på den ekonomiska krisen som i första hand har fått stor uppmärksamhet i medierna är i mitt tycke fel och följaktligen sätter inte kommissionen in rätt botemedel. Krisen på finansmarknaden är inte direkt någon förtroendekris, utan det handlar om en global och omfattande kreditexpansion som möjliggörs av avsak-

naden av regler i kombination med en oundviklig avmattning när de matematiska gränserna är nådda. Läget har redan nu eskalerat och det ekonomiska systemet befinner sig i fullständigt kaos på grund av den ojämna fördelningen mellan skulder och förmögenhet. I det läget är det onödigt för Finska staten att bevilja borgen utan säkerhet eller öka statsborgen via insättningsgarantin, trots att staten juridiskt sett, som jag förstår det, (genom det aktuella beslutet inte direkt är skadeståndsskyldig om Insättningsgarantifonden skulle gå i konkurs, utan då krävs det godkännande från riksdagen). Den enda rätta vägen vore att ta över företagsverksamheten i en bank som förlorar sin kapitaltäckning och därefter sätta in mycket väl övervägda åtgärder.

Regeringens proposition RP 158/2008 rd, men också RP 181/2008 rd och skrivelsen U 56/2008 rd (50 miljarder euro i borgensförbindelse för bankerna, höjd insättningsgaranti till 100 000 euro och överförd beslutanderätt till kommissionen) ökar i betydande grad Finska statens risker och därigenom också finländarnas risk för att bli tvungna att betala gigantiska belopp när kreditbubblan spricker med en allvarlig ekonomisk kris som följd.

Förslag

Jag föreslår

att propositionen avvisas.

Helsingfors den 21 november 2008

Markku Uusipaavalniemi /cent