

Ekonomiutskottet

Regeringens proposition till riksdagen om godkännande och sättande i kraft av avtalet om ändring av fördraget om inrättande av Europeiska stabilitetsmekanismen

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen om godkännande och sättande i kraft av avtalet om ändring av fördraget om inrättande av Europeiska stabilitetsmekanismen (RP 99/2021 rd): Ärendet har remitterats till ekonomiutskottet för utlåtande till finansutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört:

- finansråd Jouni Sinivuori, finansministeriet
- avdelningschef Samu Kurri, Finansinspektionen
- Senior Advisor Päivi Tissari, Finlands Bank
- bankresolutionsexpert Harri Hämäläinen, Verket för finansiell stabilitet
- forskningssamordnare, prognoschef Ilkka Kiema, Löntagarnas forskningsinstitut
- arbetslivsprofessor Martti Hetemäki, Helsinki Graduate School of Economics
- arbetslivsprofessor Vesa Vihriälä.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- politics doktor Peter Nyberg.

Inget yttrande av

- Näringslivets forskningsinstitut ETLA
- Finanssiala ry
- professor Antti Ripatti
- politics doktor Sixten Korkman.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Förslagets huvudsakliga innehåll. I och med den föreslagna regleringen (nationell lag för att sätta i kraft åtagandena enligt det internationella avtalet) genomförs en gemensam säkerhetsmekanism för kreditinstitutens resolutionsfond i form av en fullmakt att uppta lån till den europeiska

Utlåtande EkUU 30/2021 rd

stabilitetsmekanismen. Säkerhetsmekanismen är avsedd att användas som en sista utväg. Avsikten är att öka resolutionsfondens kapacitet i situationer där fondens egna medel är slut eller inte räcker till för att genomföra överenskomna åtgärder.

Enligt den föreslagna regleringen slopas instrumentet för direkt rekapitalisering av banker från finansieringsinstrumentet. I samband med införandet av säkerhetsmekanismen upphävs ESM-rådets beslut om ett instrument för direkt rekapitalisering.

Dessutom inför länderna i euroområdet vid ingången av 2022 de klausuler om kollektivt agerande som fastställts. Dessa klausuler gör det möjligt för stater att skuldsanera med kvalificerad majoritet.

Överväganden om fördjupat solidariskt ansvar. Euroområdets finansförvaltning har präglats av snabb problemlösning där de faktiska alternativen till de föreslagna lösningarna har varit ytterst få. Eurosystemet har strukturella drag som har visat att det inte är ekonomiskt optimalt. Inrättandet av Europeiska stabilitetsmekanismen (ESM) och utvecklingen av bankunionen är de viktigaste korrigerande åtgärderna i systemet. Dessutom har man strävat efter att stärka den ekonomiska samordningen genom en gemensam europeisk lagstiftning, även om genomförandet av reglerna i viss mån har varierat från medlemsstat till medlemsstat.

ESM är till sin juridiska karaktär ett internationellt finansinstitut som bildats av euroländerna och som verkar med eget kapital. Det är en permanent mekanism för skuldhantering som har till uppgift att bidra till att återställa den finansiella stabiliteten, hållbarheten i de offentliga finanserna och tillväxtförutsättningarna för samhällsekonomin, om en ekonomisk kris hotar ett euroland. Dess totala kapital uppgår till 704,8 miljarder euro och dess maximala utlåningskapacitet till cirka 500 miljarder euro. Av kapaciteten utnyttjas i dagsläget cirka 90 miljarder euro.

Även om ESM har massiv kapacitet kommer den bara att räcka till att lösa begränsade problem. Det är varken lämpligt eller möjligt att höja kapaciteten så mycket att den kunde fungera som automatiskt stöd för euroländer med omfattande ekonomiska problem. Riksdagen har vid godkännandet av ESM-fördraget (FvUB 13/2012 rd — RP 34/2012 rd) betonat att ESM framför allt bör ”vara en aktör lik IMF som är avsedd att så långt det går återställa den ekonomiska balansen och förtroendet på marknaden. I likhet med IMF kan ESM tala med de länders röst som skött sin ekonomi väl och via villkoren för stabiliseringsstödet snabba upp och effektivisera strukturella reformer i krisländerna.”

Bankunionen skapades för att säkerställa att bankerna i området skulle vara starkare och bättre övervakade. Harmoniserad reglering, gemensam tillsyn och en mekanism för ansvarsfördelning i krissituationer har ansetts kunna skapa en kapitalmarknad som effektivare än för närvarande klarar av ekonomiska cykler i Europa än vad enbart den nationella regleringen skulle kunna möjliggöra.

Bankunionens institutioner har redan en gemensam banktillsyn och ett gemensamt resolutions-system. Även om lagstiftningsramen för resolutionsmekanismen således är lagtekniskt klar, skulle övergångsperioden för uppbyggnad av fonden och integrering av andelar enligt gällande bestämmelser löpa ut först i slutet av 2023. Ekonomiutskottet tar mer ingående ställning till att tidi-

Utlåtande EkUU 30/2021 rd

garelägga ömsesidigheten för bidrag till den gemensamma resolutionsfonden vid behandlingen av den för ärendet relevanta propositionen (RP 100/2021 rd). Ekonomiutskottet påpekar dock redan i detta skede att ömsesidigheten för bidragen och skapandet av en säkerhetsmekanism för användning som sista utväg har en sådan inbördes koppling att det är ändamålsenligt att samordna ikraftträdandet av dem.

Resolutionsmekanismens syfte är att upprätthålla ett krisdrabbat instituts kritiska funktioner, förhindra betydande störningar i den finansiella stabiliteten och upprätthålla marknadsdisciplinen, skydda offentliga medel, trygga skyddade insättares och investerares tillgångar samt skydda kundmedel som institutet innehar. Mekanismen bygger på principen att kostnaderna för resolution i första hand ska bäras av bankernas ägare och investerare. Fonden tillgrips först efter tillämpningen av skuldnedskrivning.

Små och medelstora banker omfattas av de nationella insolvensförfarandena, såvida institutets verksamhet inte är viktig för den finansiella stabiliteten. Ekonomiutskottet påpekar att enbart den omständigheten att ett institut på grund av sin storlek är under tillsyn av ECB och SRB (resolutionsnämnden) ännu inte innebär att en eventuell resolution genomförs genom krisförvaltning och användning av fonden. Användningen av resolutionsfondens medel för att stödja resolution av ett kreditinstitut innebär inte nödvändigtvis att det tas ut högre stabilitetsavgifter av andra kreditinstitut för att täcka det underskott som användningen av fonden orsakar: Det stöd som betalas ur resolutionsfonden betalas i regel mot vederlag. Realiseringen av den egendom som fåtts som vederlag och inflödet av en fordran från institutet täcker i princip minskningen av fondens tillgångar till följd av stödandet av institutets resolution, och det uppstår inget behov av att ta ut högre stabilitetsavgifter av andra kreditinstitut.

Ekonomiutskottet har tidigare påpekat (EkUU 4/2020 rd — E 45/2020 rd) att en hög tröskel för användningen av resolutionsfonden, en knapp fond och en sträng kontroll över den aktör som fått stöd kan bidra till att medlemmarna i resolutionsmekanismen bibehåller incitamentet att organisera sin verksamhet så att de inte blir tvungna att ty sig till den. Ekonomiutskottet anser att detta fortfarande är en bra utgångspunkt som inte bör frångås ens när systemet ändras. Ekonomiutskottet påpekar att behovet av en gemensam insättningsgaranti, som är ett centralt om också inte slutfört element i bankunionen, i hög grad beror på hur väl resolutionen fungerar.

Finansmarknadernas och staternas ödesgemenskap. Att minska kopplingen mellan stater och banker har varit ett av bankunionens centrala mål ända sedan den grundades. Statsansvaret utgör dock fortfarande en betydande risk för banker vars statsansvar har koncentrerats till deras hemstater. Kopplingen mellan bankerna och deras hemstater har också identifierats som ett betydande hinder för en kontrollerad skuldsanering i medlemsstaterna. Färska iakttagelser visar att i och med åtgärderna i samband med coronastödet kopplas också företagen starkare än tidigare till ödesgemenskapen mellan bankerna och hemstaterna.

Så länge som instituten och deras hemstater är kopplade till varandra på nuvarande nivå, är också regleringen och övervakningen av deras ekonomi kopplade till varandra. Kopplingen bygger på ett ofta uttalat antagande att en medlemsstat i sista hand garanterar institutets fortsatta verksamhet, om statens finansiella ställning (i praktiken dess kreditbetyg) tillåter det. Bankens stabilitet granskas därför också mot bakgrund av nyckeltal för makrostabiliteten i bankens hemstat, vilket i

Utlåtande EkUU 30/2021 rd

sin tur försätter institut som är verksamma inom bankunionen i en ojämlig konkurrensställning, då bedömningen av bankens funktionsförmåga kopplas till läget för statsfinanserna.

I syfte att försvaga ödesgemenskapen bör man också bedöma möjligheten att införa begränsningar som baserar sig på incitament (t.ex. varierande riskvikt) för statslånens andelar. Den ödesgemenskap som statsstöden skapar kan å sin sida försvagas genom ett mer kategoriskt förbud att ge banker nationellt offentligt stöd.

Ekonomiutskottets tidigare ställningstaganden om en säkerhetsmekanism för resolution som sista utväg. Ekonomiutskottet har tagit ställning till beredskapsarrangemanget i flera tidigare utlåtanden (EkUU 4/2020 rd, EkUU 13/2020 rd, EkUU 28/2020 rd och EkUU 17/2021 rd). Utskottet har ansett det vara en viktig utgångspunkt att bankunionen med de korrigeringsmekanismer som behövs kan slutföras för att Europa ska klara av de cykliska ekonomiska fluktuationerna så bra som möjligt.

I regleringen av finanssektorn har det i olika skeden av coronapandemin vidtagits ett flertal lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder som syftar till att stödja bankernas förmåga att bevilja företag och hushåll lån under och efter undantagssituationen, bland annat genom att bestämmelserna om kapital- och likviditetsbuffertar har förenklats (EkUU 16/2020 rd — U 17/2020 rd). Dessutom har tillsynsmyndigheterna lindrat sina krav på regleringen om makrotillsynsbuffertar. Europeiska banktillsynsmyndigheten har också tagit initiativ för att mildra effekterna av pandemin.

Undantagsbestämmelser skapar oundvikligen dröjsmål med att ta upp ekonomiska fenomen och kan därmed fördunkla bilden av företagens och de enskilda personernas förmåga att sköta sina lån och därmed också om kreditinstitutens tillstånd. Ekonomiutskottet anser det vara klart att konsekvenserna av de exceptionella omständigheter som coronapandemin orsakar i sin helhet ännu inte kan synas ens i de senaste bedömningarna av riskreduceringen.

Statsrådet och ekonomiutskottet har ofta konstaterat att en förutsättning för att integrationen av finansmarknaden och solidariteten ska fördjupas är att banksektorernas balansräkningar till största delen har samma utgångsförhållanden och att skillnader i utgångsläge kan utjämnas genom medlemsstaternas och bankernas egna åtgärder. Ekonomiutskottet har noterat att denna villkorlighet ingår i artikel 5.2 a i det avtal som avses i regeringens proposition.

Utskottet betonade (EkUU 28/2020 rd — E 138/2020 rd) att tidigareläggning av solidariteten kan understödjas på villkor att ESM-fördraget samtidigt med detta beslut ändras på ett sätt som effektiviserar samarbetsklausulerna så att skuld hållbarheten granskas ur borgenärens synvinkel och att en skuldsanering inte kan bli ogenomförd på grund av motstånd från en enskild borgenär eller borgenärsgrupp. Utskottet har dessutom betonat att MREL-kraven ska ställas på inrättningarna på en på förhand överenskommen nivå. Kraven är en väsentlig del av den mekanism genom vilken en buffert för kriser skapas genom investeransvar.

Den föreslagna möjligheten till kreditgivning är samtidigt förknippad med att möjligheten till direkt rekapitalisering av banker slopas. Bemyndigandet ändrar således inte ESM:s totala stödkapacitet och ökar därmed inte heller den förlustrisk som uppstår för medlemsstaterna genom ESM.

Utlåtande EkUU 30/2021 rd

I och med ändringen inkluderas i staternas skuldebrev en ny slags samarbetsklausul i de skuldebrev som emitteras vid ingången av 2022: En majoritet av borgenärerna kan lättare tvinga en minoritet att acceptera en skuldsanering. Möjligheterna att genomföra statsskultsreglering förbättras i enlighet med principerna om investeransvar.

Vidare stöds en ökad sannolikhet för skuldsanering i svåra situationer också av preciseringen av förutsättningarna för stöd. ESM kan i fortsättningen bevilja finansiellt stöd endast till de ESM-medlemsstater vars skulder anses vara hållbara och vars återbetalningsförmåga har säkerställts. Dessutom skärps villkoren för det förebyggande finansieringsstödet.

Slutsatser. Ekonomiutskottet har i sina tidigare ställningstaganden tagit upp frågan om att åtgärder för att fördjupa bankunionen kan få skadliga konjunkturförstärkande effekter eller skapa en moralisk risk, om tidsplanen för åtgärderna eller de grundläggande lösningarna misslyckas. Risken för konjunkturförstärkande effekter hänför sig i synnerhet till åtgärder som syftar till att förbättra kreditinstitutssektorns motståndskraft mot störningar och försvaga den tidigare beskrivna ödesgemenskapen med hemstaten.

Även om det ovan bedömts att utvecklingen av möjligheterna till skuldsanering enligt ESM-fördraget vänder säkerhetsmekanismerna i en riktning som talar för att de ska vara godtagbara, är en aktivare användning av möjligheten till skuldsanering dock inte helt oproblematisk. Redan ostyrkta förhandsbesked om att ett skuldsaneringsförfarande eventuellt kommer att inledas för en stat kan leda till brist på förtroende på finansmarknaden, oberoende av hur solvent staten i fråga är. Investerarnas reaktioner på hotet om en försämring av borgenärernas ställning kan spridas snabbt och inverka negativt på den finansiella stabiliteten.

Ekonomiutskottet påpekar att analysen av solidariteten och den gemensamma beredskapen inte innehåller några scenariegranskningar av hur systemen fungerar om problemen inom finanssektorn eskalerar i stor skala och det blir uppenbart att de buffertar och tilläggsbetalningsskyldigheter som samlats in i och med den preliminära beredskapen inte kan täcka behoven hos alla som deltar i arrangemanget.

Utskottet ser det som viktigt att i vårt nationella beslutsfattande om eurosystelet utifrån en så bred diskussion som möjligt bedöma vilka våra mål och specialvillkor är för att föra utvecklingen vidare. I det rådande ekonomiska läget är ekonomisk stabilitet av primär vikt för den begynnande återhämtningen i vår samhällsekonomi. Makrostabiliteten vilar på finansiell stabilitet. Ekonomiutskottet betonar vikten av marknadsdisciplin och medlemsstaternas eget ansvar: Den gemensamma valutan kräver en kraftig harmonisering av den europeiska bank- och finansverksamheten, men en fiskal union eller en betydande begränsning av medlemsstaternas budgetsuveränitet är inte förutsättningar för ett stabilt gemensamt valutasystem och sund konkurrens på finansmarknaderna.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Ekonomiutskottet föreslår

Utlåtande EkUU 30/2021 rd

att finansutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 6.10.2021

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Sanni Grahn-Laasonen saml
vice ordförande Hanna Kosonen cent
medlem Atte Harjanne gröna
medlem Mari Holopainen gröna
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Eeva Kalli cent
medlem Minna Reijonen saf
medlem Hussein al-Tae sd
medlem Veikko Vallin saf
medlem Tuula Väättäinen sd
ersättare Aki Lindén sd
ersättare Kai Mykkänen saml.

Sekreterare var

utskottsråd Teija Miller.

Utlåtande EkUU 30/2021 rd

Avvikande mening

Avvikande mening

Motivering

Sannfinländarna anser att vissa punkter i propositionen kan understödjas, medan vissa är omöjliga att understöda, och därför kan vi inte stödja propositionen.

Underlättande av skuldsaneringen kan understödjas

Det kan anses värt att understöda att statens skuldsanering underlättas så att det i fortsättningen inte längre förutsätts att gäldenärerna är eniga. Kravet på enhällighet skyddar visserligen borgenären, men i en situation där överskuldssättningen är uppenbar och skuldsanering nödvändig, skulle kravet på enhällighet styra så kallade gaminvesteringar till att köpa skuldebrev som är på väg att bli föremål för nedskärning, varefter investeraren skulle kräva full ersättning som villkor för sitt samtycke till skuldnedskärningen. Kravet på enhällighet höjer alltså kostnaderna för skuldnedskärningar, och därför är det inte ett problem för finländarna att avstå från det i detta uttryckliga sammanhang.

Värt att stöda är också förslaget att ESM:s stöd ska vara möjligt endast för länder som bedömts vara skuldtåliga och vars skuldåterbetalningskapacitet har säkerställts. Visserligen var till exempel IMF:s beslut att stödja Grekland mot reglerna, då landet saknar skuldtålighet, men det genomfördes ändå. Sannfinländarna delar inte utskottets förtroende för att reglerna för beslutsfattandet respekteras i krissituationer. Därför kan vi inte ge systemet vårt samtycke även om det delvis omfattar villkor som kan understödjas.

Bankernas och statens ödesgemenskap ska kännas svår

I utskottets utlåtande sägs att kopplingen mellan kreditinstitut och banker genom skuldkvot, tillsyn och reglering är ett osunt drag, vilket försvårar bland annat skuldnedskärningar och ökar instabiliteten. I och med kopplingen bedöms bankernas ekonomiska skick också utifrån det ekonomiska läget i deras hemstat. Sannfinländarna håller med om detta, men kan inte acceptera tanken att detta skulle försätta bankerna i en ”ojämlig konkurrensställning”. Enligt Sannfinländarna bör exempelvis de grekiska bankernas skick bedömas med beaktande av den grekiska statens skick, och om den grekiska staten eller de grekiska företagen befinner sig i en svag situation bör detta också återspeglas i de grekiska bankernas tillstånd.

Solidaritet är inte rätt väg att bryta ödesgemenskapen och återupprätta förtroendet.

Att använda bankunionen som en metod för att hantera bankernas risker genom solidariskt ansvar är inte rätt strategi. Solidariskt ansvar styr inte till att prissätta bankernas balansrisk, bankernas marknadsvärde eller riskerna med statsobligationer på rätt sätt. Att socialisera riskerna ens delvis är fel mot dem som skött sig väl, och dessutom leder det till moralisk förlust. Inte heller eukrisen skulle ha uppstått i realiserad skala om inte investerarna hade bedömt det solidariska ansvaret på rätt sätt.

Utlåtande EkUU 30/2021 rd
Avvikande mening

Utskottet har tidigare betonat att en förutsättning för att fördjupa bankunionen är att bankerna ställs i jämförbar ställning bland annat i fråga om improduktiva lån. En fördjupad bankunion bör alltså vara en lösning som inte ökar risken för Finland. Så länge potentiella krisstater och banker i euroområdet är desamma som tidigare och de sannolika nettobetalarna för krisförfaranden är desamma som tidigare, är bankernas situation inte jämförbar. Enligt Sannfinländarna är det inte de finländska bankernas uppgift att garantera och betala räkningen för att banker i andra länder misslyckas, och finska staten har inte till uppgift att via ESM betala för resolution av banker i andra länder.

Avvikande mening

Vi föreslår

att finansutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 6.10.2021

Veikko Vallin saf
Minna Reijonen saf