

EKONOMIUTSKOTTETS UTLÅTANDE 34/2008 rd

Regeringens proposition med förslag till beviljande av temporär statsborgen för finländska banker

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 22 oktober 2008 en proposition med förslag till beviljande av temporär statsborgen för finländska banker (RP 181/2008 rd) till finansutskottet för beredning och bestämde samtidigt att ekonomiutskottet skall lämna utlåtande till finansutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- förvaltnings- och kommunminister Mari Kiviniemi
- f.d. statsminister Esko Aho
- överdirektör Peter Nyberg och lagstiftningsdirektör Pekka Laajanen, finansministeriet
- byråchef Jouni Timonen, Finlands Bank
- biträdande direktör Jukka Vesala, byråchef Jaana Rantama och bankinspektör Meri Rimmanen, Finansinspektionen
- förvaltningsrevisionschef Hannu Rajamäki och sakkunnig hos leningen Marko Männikkö, Statens revisionsverk
- divisionschefchef Teppo Koivisto, Statskontoret

- direktör Erkki Kontkanen, Finansbranschens Centralförbund
- verkställande direktör Martti Porkka, Aktia Hypoteksbank Ab
- vice verkställande direktör Timo Ritakallio, Ömsesidiga Pensionsförsäkringsbolaget Ilmarinen
- direktör, investeringar Risto Murto, Ömsesidiga arbetspensionsförsäkringsbolaget Varma
- juridisk direktör Heikki Alanen, Nordea Bank Finland Abp
- vice verkställande direktör Heikki Vitie, OP-Pohjola-gruppen
- verkställande direktör Heikki Suutala, Paikallisosuuspankkiliitto ry (även som representant för Siilinjärven Osuuspankkia)
- direktör Kai Brander och Chief Legal Counsel Antti Vanne, Sampo Bank Abp
- verkställande direktör Pasi Kämäri, Sparbanksförbundet
- professor Matti Keloharju
- politices doktor Heikki Koskenkylä
- magister i ekonomiska vetenskaper Yrjö Tuokko.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Bakgrund

Regeringen föreslår att staten på vissa villkor och utan krav på motsäkerhet får ställa statsborgen för finländska banker eller deras holdingföretag. Borgen kan beviljas till säkerhet för återbetalning och uppfyllande av övriga villkor i fråga om bankcertifikat och masskuldebrevslån med en lånetid på högst fem år. Statens borgensansvar får sammantaget uppgå till 50 miljarder euro. Statsrådet ska före den 30 april bedöma behovet av ny borgen, och fullmakten att bevilja borgen upphör att gälla vid utgången av 2009.

Propositionen har samband med de åtgärder för att stabilisera finansmarknaden som EU kommit överens om och som Finland åtagit sig att genomföra i enlighet med Europeiska rådets beslut den 16 oktober 2008. Åtgärderna är desamma som ledarna för länderna inom euroområdet och Förenade kungadömet avtalade om den 12 oktober 2008 och Ekofinrådet antog den 7 oktober 2008. De nödvändiga besluten ska tas nationellt och samordnas nära med alla medlemsländer. EU-ländernas ambition är att med gemensamma insatser få läget på de finansiella marknaderna att lugna ner sig och länderna ställer sig alltså unisont bakom de stödåtgärder som behöver sättas in. Kommissionen och Europeiska centralbanken har i sin tur gått ut med rekommendationer för att harmonisera de nationella åtgärderna. Till de första stegen hör att införa en insättningsgaranti på minst 50 000 euro. Det har riksdagen fått en proposition om (RP 158/2008 rd) och håller nu på att behandla den. Hit hör också den nu aktuella möjligheten för staten att i förekommande fall bevilja statsborgen för att säkerställa bankernas likviditet. Om detta inte räcker till är följande steg att skjuta till kapital till bankerna och som sista utväg att staten övertar bankverksamheten.

Även i Finland pågår arbetet på att bereda lagstiftning som gör det möjligt att ta i bruk de instrument som ännu fattas. Eftersom propositionerna är nära sammankopplade med varandra, är

det viktigt att riksdagen kan bilda sig en uppfattning om hela lagkomplexet. Utskottet uppmanar följaktligen regeringen att skynda på med de återstående propositionerna.

Den statsborgen som det nu handlar om ska minska finansieringsrisken och därmed säkerställa bankernas egen medelsanskaffning, upprätthålla samma villkor för bankerna och hindra att konkurrensen snedvrids på de finansiella marknaderna inom EU. Borgensförfarandet tryggar för sin del de finländska bankernas tillgång till finansiering på sikt och gör det möjligt för dem att fortsatt bevilja hushåll och företag krediter till skäligt pris.

Utskottet anser att den rätt att bevilja statsborgen som regeringen föreslår är motiverad med tanke på de finländska bankernas likviditet och lika konkurrensvillkor, men anser att det föreslagna samtycket från riksdagen bör preciseras på nedan angivet sätt.

Statens fordringar måste säkerställas

Utskottet vill med enfass understryka att statens fordringar måste tryggas. Finansministeriet uppger att det inte går att stipulera särskilda villkor om säkerhet för den nu föreslagna statsborgen. Kommissionen kräver att statsborgen bara får användas när det är absolut nödvändigt för att marknaderna ska fungera. Om ett kreditinstitut klarar av att ställa motsäkerhet för borgen, kan den statliga stödåtgärden inte anses nödvändig. Kapitaltillskott till banker däremot är en helt annan sak.

Utskottet förutsätter att man särskilt ser till att statens fordringar säkerställs när man bereder bestämmelser om kapitaltillskott. När en bank tillförs kapital bör staten i gengäld garanteras en motsvarande andel exempelvis i aktier eller annat ägande, beslutanderätt i bankens förvaltning och rätt till vinstutdelning. Särskilt viktigt är det att säkerställa statens ford-

ringar, när en banks kapitaltäckning är hotad eller när en bank helt eller delvis förlorar sitt värde. Likaså gäller det att noga fundera hur en fordran som sammanhänger med att en bank beviljas statsborgen ska säkerställas i händelse av kapitaltillskott.

Bankernas kapitaltäckning, övervakning

Kommissionen utgår i sina rekommendationer från att statsborgen ska kunna beviljas för att underlätta finansieringen på lång sikt för i grunden sunda banker utan solvensproblem. Kriteriet uppfylls nationellt genom kravet att bankerna ska ha ett primärt kapital som i enlighet med 55 § 1 mom. i kreditinstitutslagen (121/2007) åtminstone räcker till för att täcka deras kreditrisk. Statskontoret ska innan det beviljar borgen be av Finansinspektionen att få ett utlåtande om hur livskraftig och kapitalstark banken i fråga är. Utlåtandet grundar sig på Finansinspektionens övervakning av kreditinstitutens verksamhet och ekonomi. Det är viktigt att denna övervakning är effektiv, poängterar utskottet, eftersom den bidrar till att minska statens risk i det fall att borgensansvaret realiserar.

Utskottet menar att verksamheten vid de banker som beviljats borgen bör övervakas extra effektivt. Övervakningen bör särskilt inriktas på att kapitaltäckningen är tryggad och på eventuella volymmässiga och målgruppspecifika förändringar i kreditgivningen. För att kunna genomföra en effektiv övervakning behöver Finansinspektionen mer resurser. För att prövningen ska kunna vara noggrann krävs det också att tillräckligt med resurser och tid avsätts för handläggningen av borgensansökningarna. Utskottet föreslår att riksdagens samtycke preciseras med att ett av de primära kriterierna för borgen ska vara att banken i fråga är solvent och livskraftig.

Läget på bankfronten

Enligt en utredning som Finansinspektionen gjorde i september 2008 har den finansiella krisen ännu inte förorsakat bankerna likviditetsproblem. Läget har delvis hjälpts upp av att insättningarna ökat kraftigt och bankerna därmed inte haft något större behov av att skaffa långsiktig finansiering till ett allt dyrare pris. Den information utskottet fått från bankerna sammanfaller med Finansinspektionens utredning. Som läget är nu anser bankerna det motiverat att Finland bereder sig på att bevilja borgen för att lika konkurrensvillkor ska gälla. Om statsborgen börjar beviljas i större utsträckning inom gemenskapen, kan det hända att borgen blir ett kriterium för att få långfristig finansiering eller åtminstone en faktor som i allt väsentligt påverkar priset på finansieringen.

Masskuldebrevslån med säkerheter i fastighet

Sakkunniga som utskottet hört att framhållit att statsborgen också bör omfatta hypoteksbankernas masskuldebrevslån med säkerhet. I Sverige omfattas motsvarande obligationslån av statsgaranti. Om man vill värna om neutrala konkurrensförhållanden, bör de nordiska reglerna om de finansiella marknaderna harmoniseras i görligaste mån, menar utskottet. Med tanke på statens totala ekonomiska ansvar står dessa lån för en relativt liten andel. Enligt uppgift förfaller under 2009 masskuldebrevslån med säkerhet i fastighet till ett värde av ca 250 miljoner euro.

Utskottet föreslår att sådana masskuldebrevslån med säkerhet i fastighet där de underliggande tillgångarna enbart är bostadslån ska omfattas av statsborgen och att samtycket preciseras i analogi härmed.

Finländsk bank

Regeringen föreslår att statsborgen ska omfatta bankcertifikat eller masskuldebrevslån med en lånetid på högst fem år som emitterats av en finländsk bank eller dess holdingföretag.

Enligt uppgift avses i detta sammanhang med finländska banker inlåningsbanker enligt kredit-

institutslagen (121/2007) och, om borgen utvidgas till att även gälla masskuldebrevslån med säkerheter i fastighet, hypoteksbanker enligt lagen om hypoteksbanker (1240/1999). Med holdingföretag avses en finländsk inlåningsbanks eller hypoteksbanks finländska moderbolag. För att räknas som finländskt måste moderbolaget ha sitt säte i Finland.

Gränsdragningen grundar sig på kommissionens tolkning av EG-fördraget och reglerna för statligt stöd. Kommissionen kräver att alla banker som fått auktorisation i respektive land bemöts på samma sätt, oavsett ägare. En utländsk banks dotterbolag ska följaktligen omfattas av det statliga stödet i etableringslandet. Däremot utgör EU-reglerna inget hinder för att utländska bankers filialkontor i Finland och finländska bankers utländska moderbolag undantas från den borgen finska staten beviljar.

Utskottet föreslår att det oklara begreppet finländsk bank preciseras i riksdagens samtycke.

När en utländsk banks dotterbolag blir filial

Utskottet har också diskuterat vad som händer om en utländsk banks dotterbolag som beviljats statsborgen blir filial. Utskottet har undersökt om man då kan ställa som villkor för statsborgen att borgen återtas om bolaget blir filial eller kräva att moderbolagets etableringsstat lämnar finska staten en motgaranti. I det fall att borgen förenas med ett villkor om återtagande, är det helt uppenbart att statsborgen inte går att använda. Då är det bankens finländska kunder som får lida. Kravet på motgaranti åter leder till att marknadsaktörerna i strid med reglerna för statlig garanti blir särbehandlade beroende på var ägarföretaget har sitt säte, och kommissionen skulle inte godkänna ett sådant villkor.

Utskottet förutsätter trots allt att regeringen samråder särskilt med den svenska och den danska regeringen och utreder om det finns andra säkerhetsmekanismer för gränsöverskridande bankverksamhet

än borgensvillkor. Hur kriterierna för borgen ska tillämpas om ett dotterbolag blir filial hör till de frågor som behöver undersökas. Utskottet menar att åtgärder som de nordiska staterna förenar sig om följer den linje Europeiska rådet utstakat genom sina beslut och som bl.a. innebär att eventuella oönskade överlappningar ska undvikas och skattebetalarnas intresse tillvaratas.

Ansvarsförbindelser som borgen gäller

Statsborgen föreslås gälla bankcertifikat med en lånetid på minst tre och längst 12 månader och masskuldebrevslån med en lånetid på minst ett och längst fem år som emitterats av banker som är berättigade till borgen.

Bankcertifikat och obligationer hör vid sidan av insättningar till bankernas traditionella upplåningsinstrument för att trygga tillgången till långsiktig finansiering. Det är till säkerhet för dessa skuldcertifikat, som bjuds ut till andra banker och institutionella investerare, som statsborgen beviljas.

Borgensfullmakten på 50 miljarder euro ska, enligt information, fördelas som följer:

Instrument som förfaller 17.10.2008—30.4.2009

- bankcertifikat ca 34,4 miljarder euro
- masskuldebrevslån utan säkerhet ca 3,2 miljarder euro

Instrument som förfaller 1.5—31.12.2009

- bankcertifikat ca 4,0 miljarder euro
- masskuldebrevslån utan säkerhet ca 2,5 miljarder euro
- masskuldebrevslån med säkerhet i fastighet ca 250 miljoner euro.

Under den tid statsborgen är i kraft förfaller alltså statsgarantiberättigade skuldinstrument till ett sammanlagt värde av 45,35 miljarder euro.

Utskottet anser att borgen, med tillägg för masskuldebrevslån med säkerhet i fastigheter, är betryggande för att skapa lika villkor för de finländska bankerna.

Borgensavgift och borgensvillkor

Enligt förslag är det statsrådet, eller på villkor som statsrådet närmare bestämmer, finansministeriet eller statskontoret som bestämmer om de exaktare villkoren. Villkoren ska fastställas med hänsyn till att statsborgen är statligt stöd enligt EG-fördraget och att de ska godkännas av Europeiska kommissionen. Kommissionen och Europeiska centralbanken (ECB) har genom råd och anvisningar försökt samordna medlemsstaternas åtgärder när det gäller avgiften för borgen och andra borgensvillkor. Tanken är att det inte ska uppstå en situation där medlemsstaterna går in för olika stödmekanismer med snedvridningar på finansmarknaden som följd.

Regler för hurdana de nationella villkoren får vara ingår i lagen om statens långivning samt statsborgen och statsgaranti (449/2988). Enligt 15 § 1 mom. utfärdas bestämmelser om fastställande av borgensavgiften genom förordning. De villkor i förordningen som gäller avgifter kommer enligt uppgift att vara förenliga med ECB-rådets rekommendation av den 20 oktober 2008. Europeiska kommissionen anser att medlemsstaterna inte får gå under den i rekommendationen angivna nivån. Prissättningen i ECB:s rekommendation bygger på priserna på kreditförsäkringar. Borgenstidens längd, borgensansvarets belopp och bankens kreditvärdighet är andra faktorer som kommer att vägas in.

Finlands bank uppger att åtminstone elva EU-länder redan tagit eller håller på att ta i bruk möjligheten att utfärda statliga likviditets- och lånegarantier. De statliga garantier som det finns uppgifter om varierar mellan Tysklands 400 miljarder och Österrikes 85 miljarder euro. Garantivillkoren uppges variera från land till land.

Kommissionen har i ett meddelande den 13 oktober 2008¹ angivit de principer som den kommer att följa då den bedömer om stöd till banker ska betraktas som otillåtet statligt stöd. Syftet med villkoren är att hindra bankerna att få

oberättigade fördelar av det stöd som bekostas med skattepengar. Av principerna följer bl.a. att stöden ska vara tidsbegränsade, att begränsningar görs i bankernas verksamhet och att stöden är icke-diskriminerande. Ett grundläggande villkor för stöd till bankerna är att stödet inte får användas för verksamhetsexpansion. Därför kräver kommissionen att så länge stödet är i kraft ska en eventuell ökning av bankernas balansomslutning bindas till historiska riktmärken såsom bruttonationalprodukt eller tillväxten inom banksektorn i EU. Vidare kräver kommissionen att för att stöd ska få betalas måste bankledningens löner, särskilt bonusar och andra extra arvoden såsom optioner, begränsas. Utskottet förutsätter att i villkoren för beviljande av nationell borgen skrivs in behöriga bestämmelser om begränsning av ledningens löner och andra förmåner (såsom optioner, pension och avgångsvederlag) och om en god personalpolitik.

Som ovan konstaterats har ECB:s och kommissionens rekommendationer inte helt förmått medlemsstaterna att samordna sina garantivillkor. Det är därför viktigt att kommissionen effektivt bevakar statsstöden och griper in när något går snett. En ytterligare skärpning medför kommissionens krav att medlemsstaterna ser över stödeffekterna minst var sjätte månad och rapporterar till kommissionen om resultatet av översynen. Utifrån rapporteringen bedömer kommissionen om ordningen är förenlig med den gemensamma marknaden.

Våra nationella borgensvillkor kommer enligt uppgift att följa ECB:s och kommissionens rekommendationer, som inte desto mindre medger ett visst nationellt spelrum.

Utskottet anser det viktigt att den nationella prövningen sker med hänsyn till att villkoren inte blir så attraktiva att borgen blir avsevärt fördelaktigare än långfristig finansiering till marknadsvillkor eller så stränga att de blir ett hinder för att an hålla om borgen. För Finland är det särskilt viktigt att följa hur motsvarande villkor regleras i de övriga nordiska länderna. Det gäller att noga bevaka vilka

¹ Meddelande från kommissionen — Tillämpning av reglerna om statligt stöd på åtgärder till förmån för finansinstitut med anledning av den globala finanskrisen (2008/C 270/02)

marknadseffekter borgensvillkoren får och i förekommande fall ändra de nationella reglerna för att hindra marknads-snedvridningar.

Övrigt

Som det sägs i propositionen ska statsrådet senast den 30 april 2009 bedöma behovet av att bevilja ny borgen.

Utskottet förutsätter att också riksdagen får en rapport om läget senast den 30 april 2009.

Utlåtande

Ekonomiutskottet föreslår

att finansutskottet beaktar det ovan anförda och

att riksdagens samtycke ändras som följer:

att riksdagen med stöd av 82 § 2 mom. i grundlagen ger sitt samtycke till att

statsrådet eller, på villkor som statsrådet närmare fastställer, finansministeriet eller statskontoret utan krav på motsäkerhet kan bevilja statlig proprieborgen till säkerhet för återbetalning och uppfyllande av övriga villkor i fråga om (utesl.) bankcertifikat eller sådana masskuldebrevslån utan säkerhet eller masskuldebrevslån med säkerhet i fastighet där de underliggande tillgångarna enbart är bostadslån som har en lånetid på högst fem år, när dessa emitterats av en livskraftig och solid finländsk insättningsbank eller en hypoteksbank eller ett sådant kreditinstitut finländska moderbolag så, att borgen får gälla lån till ett sammanlagt nominellt värde på högst 50 000 000 000 euro och så att statsrådet före den 30 april 2009 ska bedöma behovet av att bevilja ny borgen samt så att fullmakten att bevilja borgen upphör att gälla vid utgången av år 2009.

Helsingfors den 18 november 2008

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Jouko Skinnari /sd
vordf. Antti Rantakangas /cent
medl. Janina Andersson /gröna
Hannu Hoskonen /cent
Anne Kalmari /cent
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
Ulla-Maj Wideroos /sv
ers. Sampsa Kataja /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Tuula Kulovesi.

AVVIKANDE MENING

Motivering

Regeringen föreslår i proposition RP 181 att riksdagen ger fullmakt för statlig proprieborgen på 50 miljarder euro utan krav på motsäkerhet. Jag motsätter mig att borgen utan krav på motgaranti beviljas.

Den diagnos som framför allt medierna ställt på finanskrisen är enligt min mening felaktig och de läkemedel som kommissionen ordinerat för att åtgärda läget är följaktligen inte de rätta. Krisen på finansmarknaden är egentligen inte en konsekvens av en förtroendekris utan kommer sig snarare av en enorm global kreditexpansion, som varit möjlig för att regler saknats, och en oundviklig uppbromsning när matematiska gränser tornat upp sig. När situationen redan är utom kontroll och den ekonomiska ordningen totalt kaotisk på grund av obalansen mellan skulder

och tillgångar, är det helt onödigt för finska staten att bevilja borgen utan motgaranti. Det enda rätta sättet hade varit att ta över banker som saknar kapitaltäckning och därefter sätta in välöversvägda stödinsatser.

Proposition RP 181 i kombination med U 56 (en höjning av insättningsskyddet till 50 000 euro + överföring av beslutanderätten till kommissionen) ökar risken för att finska staten och därmed de finländska medborgarna ska tvingas punga ut med väldiga summor när kreditbubblan spricker och en ekonomisk depression breder ut sig.

Förslag

Jag föreslår

att propositionen förkastas.

Helsingfors den 18 november 2008

Markku Uusipaavalniemi /cent