

FINANSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 15/2008 rd

Regeringens proposition med förslag till statsgaranti i samband med utbetalning av depositioner vid Kaupthing Banks filial i Finland

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 2 oktober 2008 regeringens proposition med förslag till statsgaranti i samband med utbetalning av depositioner vid Kaupthing Banks filial i Finland (RP 182/2008 rd) till finansutskottet för beredning.

Utlåtanden

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet och ekonomiutskottet lämnat utlåtanden i ärendet. Utlåtandena (GrUU 25/2008 rd och EkUU 32/2008 rd) återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överdirektör Peter Nyberg och regeringsråd Veikko Kantola, finansministeriet
- avdelningschef Kimmo Virolainen, Finlands Bank
- direktör, juris doktor Erkki Kontkanen, Finansbranschens Centralförbund
- direktör Anneli Tuominen och biträdande direktör Jukka Vesala, Finansinspektionen
- landsdirektör Lauri Rosendahl, Kaupthing Bank, filialen i Finland
- chefen för juridiska ärenden Heikki Alanen, Nordea Bank Finland Abp
- direktionsmedlem Harri Luhtala, OP-Pohjola-gruppen
- chefen för juridiska ärenden Jukka Huotari, Sampo Bank Abp.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att riksdagen enligt 82 § 2 mom. i grundlagen ger sitt samtycke till att statsrådet eller, på de villkor statsrådet bestämmer, finansministeriet utan krav på motsäkerhet kan ge statsgaranti som borgen för arrangemang i samband med depositioner i Kaupthing Bank hf:s filial i Finland. Tre finländska affärsbanker har kommit överens om att utbetalningen av ca 10 000 insättares depositioner på ca 115 miljoner euro ska tryggas genom ett separat bolag som bildats och finansieras av Nordea Bank Fin-

land Abp, OP-Pohjola-gruppen och Sampo Bank Abp. Det är fråga om en uppgörelse inom den privata sektorn till marknadsmässiga villkor, där ovan nämnda banker bär den kommersiella risken och kreditrisken i anknytning till arrangemanget. Uppgörelsen ändrar inte på gällande principer för insättningsgaranti i Finland. Även om arrangemanget godkänts av de isländska myndigheterna, kan utbetalningen av depositioner i ett senare skede påverkas av återvinnings-talan som väcks på Island eller av andra jämför-

bara rättsliga risker, som det är nödvändigt att skydda sig mot med statsgaranti.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Med hänvisning till propositionen och övrig utredning finner utskottet propositionen behövlig och ändamålsenlig.

Enligt propositionen har isländska staten tagit kontroll över Kaupthing Bank hf och verksamheten vid bankens filial genom Finansinspektionens beslut avbrutits. Banken har ca 10 000 finländska insättare vars kontomedel i banken uppgår till ca 115 miljoner euro. I syfte att betala ut dessa insättningar har tre affärsbanker med verksamhet i Finland åtagit sig att bilda ett bolag och att finansiera dess verksamhet så att man kan betala ut de insättningar som den finländska filialens insättare gjort till fullt belopp plus ränta. Bolaget kommer som pant eller genom köp att få Kaupthing hf:s lånefordringar och andra tillgångar. När insättningarna har betalats ut är det meningen att realisera egendomen, och efter det kommer de banker som finansierat det separata bolaget att återfå sina utlånade tillgångar. Det nominella värdet på bankens tillgångar är ca 200 miljoner euro, så de uppskattas täcka insättningarna på 115 miljoner euro till fullo.

Affärsbankerna står för den kommersiella risk och kreditrisk som uppgörelsen innebär. De har emellertid krävt att staten bär de rättsliga riskerna. I praktiken kan de rättsliga riskerna vara kopplade till den uppgörelse om återbetalning av insättningarna som gjorts i Finland. Om Kaupthing försätts i likvidation kan medlen bli föremål för återvinningsanspråk eller andra jämförbara anspråk.

De arrangemang som är förknippade med ärendet måste genomföras snabbt för att säkerställa stabilitet på finansmarknaden och även för att skydda insättarna. De beslut som den föreslagna lösningen kräver måste fattas snabbt också av den anledningen att Finansinspektionen enligt 104 § i kreditinstitutslagen (121/2007) ska

besluta om eventuell användning av insättningsgarantin inom 21 dagar efter att ha fått en anmälan om att en bank inte betalar en insättares förfallna och ostridiga fordringar. Denna tidsfrist går ut den 30 oktober 2008, och därför måste de beslut som gäller den föreslagna lösningen fattas före det.

Grundlagsutskottets utlåtande

Grundlagsutskottet har granskat ärendet i ljuset av den allmänna jämlikhetsbestämmelsen i grundlagens 6 § 1 mom., eftersom insättningsgarantin enligt kreditinstitutslagen (121/2007) och det högsta beloppet enligt den föreslagna uppgörelsen inte sammanfaller (GrUU 25/2008 rd). Grundlagsutskottet har ändå ansett att det inte föreligger några konstitutionella hinder för att bevilja den föreslagna statsgarantin. Bland annat har utskottet konstaterat att det rör sig om ordningar var grunder och egenskaper är olika och att avsikten med statsgarantin är att se till att förtroendet för insättningsverksamheten allmänt taget inte rubbas. Ett sådant väsentligt mål med avseende på finansmarknadens stabilitet utgör enligt grundlagsutskottet en mycket vägan- de samhällelig grund för den föreslagna åtgärden.

Grundlagsutskottet har emellertid också noterat att statsgarantin enligt propositionen utöver bankerna också ska gälla den skada som insättarna orsakas, vilket utskottet ansett vara ett exceptionellt arrangemang. Utskottet har ansett det motiverat att finansutskottet klargör vilka förluster och kostnader som slutligen kan räknas till det insättningsbelopp på 115 miljoner euro som anger den övre gränsen för statsgarantin.

Ekonomiutskottets utlåtande

Även ekonomiutskottet anser propositionen vara motiverad (EkUU 32/2008 rd). Den har ändå an-

sett att man i fortsättningen måste skydda kundernas tillgångar i enlighet med de gällande bestämmelserna om insättningsgaranti och att den föreslagna lösningen är ett särfall för statens del. Ekonomiutskottet föreslog därför att samtycke kan ges, om statsgarantin begränsas så att den bara gäller kundernas insättningar till den del som det belopp som ska ersättas i övrigt skulle överstiga gränsen för den insättningsgaranti som gäller vid utbetalningen.

Finansutskottets ståndpunkt

Finansutskottet anser att propositionen är motiverad. Syftet när man beviljar statsgarantin är att se till att förtroendet för insättningsverksamhet rent generellt inte rubbas. Utskottet instämmer i grundlagsutskottets synpunkt att ett sådant väsentligt mål med avseende på finansmarknadens stabilitet utgör en mycket vägande samhällelig grund för den föreslagna åtgärden.

Finansutskottet anser att lösningen bör stödjas också av den anledningen att affärsbankerna bär den kommersiella risken för uppgörelsen och också den risken att den kreditstock och de övriga tillgångar som utgör säkerhet inte täcker lånet. Dessutom innebär den lösning som regeringen föreslår att inga statsmedel behövs för betalning av insättningarna. Enligt uppgift har åtminstone inte hittills något annat land där Kaupthing har filialer genomfört något liknande arrangemang. I exempelvis Sverige och Norge har man valt att betala insättarnas fordringar av statsmedel, i Sverige med stöd av Riksbanken och i Norge ur insättningsgarantifonden. Det framgick också under sakkunnigutfrågningen att man bedömt att det föreslagna förfarandet inte försvagar de finländska bankernas soliditet.

Enligt propositionen kommer staten att svara för eventuellt ekonomiskt ansvar som de rättsliga riskerna ger upphov till. Ingen bedömning av storleken på detta ansvar görs, men enligt de sakkunniga som utfrågats är det väldigt svårt att bedöma dessa risker. De anses ändå vara små och dessutom anses det osannolikt att de realiserar. Riskerna är förknippade till en situation där

anspråk till följd av en eventuell konkurs för Kaupthing Bank riktas mot finländska banker eller insättare. Statens risk blir delvis mindre på grund av att den isländska lagstiftningen ger insättarna en prioriterad ställning vid en eventuell bankkonkurs. Den föreslagna uppgörelsen är fördelaktig för staten så till vida att staten inte står för de kommersiella riskerna eller kreditriskerna.

Till skillnad från ekonomiutskottets ståndpunkt anser finansutskottet att statsgarantin inte i något avseende ska begränsas till insättningsgarantin, utan att garantin ska täcka insättningar och räntorna till fullt belopp. På detta sätt kan man upprätthålla förtroendet för det finländska bank- och finanssystemet och för banksättningar som en form av sparande och investering. Detta är viktigt eftersom finansieringen av banksystemet särskilt i Finland till betydande del bygger på insättningar.

Utskottet vill dessutom peka på att största delen av insättningarna i Kaupthing Bank hf är proportionellt sett små. De är i snitt ca 8 000 euro och av dem överstiger bara ca 10 procent den för närvarande ännu gällande insättningsgarantigränsen på 25 000 euro. Enligt en proposition som nyligen lämnats till riksdagen (RP 158/2008 rd) är det meningen att höja den garantin till 50 000 euro retroaktivt från och med den 8 oktober 2008. Detta minskar ytterligare antalet insättningar som överstiger insättningsgarantin.

Finansutskottet anser det vara motiverat att statsgarantin sträcker sig såväl till bankerna och det separata bolag de bildat som till insättarna i Kaupthing Bank hf:s filial i Finland. Utskottet anser att detta ingår i den helhetslösning som stärker förtroendet för och stabiliteten i insättningssystemet och finansmarknaden. På detta sätt skapas också beredskap för en situation där återvinningen också riktas mot insättarna.

Finansutskottet konstaterar att det föreslagna förfarandet inte kan anses vara prejudicerande, utan att man i fortsättningen ska skydda kundernas tillgångar i enlighet med de gällande bestämmelserna om insättningsgaranti.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår finansutskottet

att riksdagen enligt 82 § 2 mom. i grundlagen ger sitt samtycke till att statsrådet eller, på villkor som statsrådet närmare fastställer, finansministeriet utan krav på motsäkerhet kan bevilja statsgaranti, med vilken finska staten åtar sig att till fullt belopp ersätta Nordea Bank Finland Abp, OP-Pohjo-

la-gruppen och Sampo Bank Abp samt dessa bankers separata bolag eller deponenter av Kaupthing Bank hf:s filial i Finland för alla skador som de eventuellt orsakas av återvinningsanspråk eller andra motsvarande insolvensrättsliga anspråk med anledning av återbetalningen av depositionerna vid Kaupthing Bank hf:s filial i Finland, dock så att garantin högst gäller anspråk beträffande ett maximalt sammanlagt depensionsbelopp på 115 000 000 euro.

Helsingfors den 24 oktober 2008

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Hannes Manninen /cent
vordf. Kari Rajamäki /sd
medl. Christina Gestrin /sv
Pertti Hemmilä /saml
Bjarne Kallis /kd
Kyösti Karjula /cent
Esko Kiviranta /cent
Jari Koskinen /saml
Mikko Kuoppa /vänst
Reijo Laitinen /sd
Tuija Nurmi /saml
Kirsi Ojansuu /gröna
Heikki A. Ollila /saml

Matti Saarinen /sd
Petri Salo /saml (delvis)
Minna Sirnö /vänst (delvis)
Pia Viitanen /sd
ers. Hanna-Leena Hemming /saml
Timo Kalli /cent
Reijo Kallio /sd (delvis)
Matti Kauppila /vänst (delvis)
Valto Koski /sd (delvis)
Lauri Kähkönen /sd (delvis)
Eero Reijonen /cent
Kimmo Sasi /saml
Tuula Väättäin /sd (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Hellevi Ikävalko
utskottsråd Maarit Pekkanen.

RESERVATION 1

Motivering

Tre finländska affärsbanker har avtalat om att överta ansvaret för det ansvar och de fordringar Kaupthing Banks filial har. De bär också de företagsekonomiska riskerna och kreditförlustriskerna, som emellertid bedömes vara skäligen små. Det juridiska ansvaret däremot faller på finska staten och för den risken har inga gränser kunnat dras.

Insättningsfordringarna kan snabbt tryggas med en insättningsgaranti, något som bidrar till att lugna ner finansmarknaden här hemma. Genom att insättningarna är tryggade kan också ekonomin och sysselsättningen räddas vid de företag som har insättningar på bank.

Det är motiverat att garantera insättningskapitalet med garantibeslutet. Däremot borde ett tak ha lagts för de alltför höga räntorna och räntan på insättningarna bestämts till en medelränta ut-

räknad på de finska insättningsbankernas inlåningsränta. På så vis skulle man inte ha premierat eller tryggt den giriga risktagning som klart och tydligt begränsats i fråga om vissa insättningar.

Förslag

Vi föreslår att följande uttalande godkänns:

Samtidigt som riksdagen godkänner propositionen förutsätter den att regeringen, innan beslutet om statsgaranti genomförs, noggrant utreder var gränsen mellan företagsekonomisk risk, kreditförlustrisk och juridisk risk går, för att statens ansvar inte ska spränga beslutets ramar och förelägger riksdagen en rapport för behandling i enlighet med 82 § 2 mom. i grundlagen.

Helsingfors den 24 oktober 2008

Kari Rajamäki /sd
Reijo Laitinen /sd
Matti Saarinen /sd
Pia Viitanen /sd

Reijo Kallio /sd
Valto Koski /sd
Lauri Kähkönen /sd
Tuula Väättäinen /sd

RESERVATION 2

Motivering

I en ekonomisk kris genererad av en oreglerad marknadsekonomi är det helt klart att staten i förkommande fall måste ta på sig ansvaret för att trygga bankkundernas intressen och sysselsättningen. Men i motsats till åtgärderna under bankkrisen i början av 1990-talet bör staten kompenseras med lika mycket av bankernas egendom som den ger ut stöd till bankerna

Förslag

Vi föreslår att riksdagen godkänner följande uttalande

I och med att bankernas kapitaltäckning, insättarnas ställning och företagens kreditmöjligheter tryggas för att säkerställa sysselsättningen och investeringar förutsätter riksdagen att staten som kompensation för olika stöd till bankerna får ägaraktier eller ägarandelar till samma värde i respektive bank.

Helsingfors den 24 oktober 2008

Mikko Kuoppa /vänst
Minna Sirnö /vänst
Matti Kauppila /vänst