

FINANSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 22/2010 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om statsborgen för ett europeiskt finansiellt stabiliseringsinstrument

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 8 juni 2010 en proposition med förslag till lag om statsborgen för ett europeiskt finansiellt stabiliseringsinstrument (RP 71/2010 rd) till finansutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Seppo Tanninen, finansministeriet
- avdelningschef Antti Suvanto, Finlands Bank.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att det stiftas en lag om statsborgen för ett europeiskt finansiellt stabiliseringsinstrument. Avsikten är att statsrådet med stöd av lagen får ställa statsborgen för finansieringen av ett europeiskt finansiellt stabiliseringsinstrument. Det europeiska finansiella stabiliseringsinstrumentet utgörs av aktiebolaget European Financial Stability Facility som lyder under luxemburgsk lag. Bolaget ägs av alla medlemsstater i Europeiska unionen som hör till euroområdet. Bolaget beviljar lån eller kreditlinjer till sådana stater som hör till euroområdet och för vilka det har upprättats ett särskilt finansiellt stabiliseringsprogram som godkänts av de övriga länderna inom euroområdet.

Avsikten är att statsrådets allmänna sammanträde beslutar om ställandet av statsborgen sär-

skilt för varje masskuldebrevslån och skuldförbindelse som det europeiska finansiella stabiliseringsinstrumentet emitterar samt för anknytande ränte- och valutaswappar eller för skuldebrevemissionsprogram. Den form som föreslås är proprieborgen. Innan borgen beviljas ska statsrådet ge ett meddelande i frågan till riksdagen.

Enligt förslaget får borgen uppgå till ett sammanlagt värde av högst 7,92 miljarder euro. Beloppet motsvarar den kalkylerade andel av borgensförbindelserna på totalt 440 miljarder euro som bestämts utifrån Finlands andel i Europeiska centralbankens tecknade kapital. Borgen kan ställas i högst tre år från det att bolaget bildades.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft så snart som möjligt.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Bakgrund

Propositionen har anknytning till Ecofinrådets omfattande åtgärds paket för att stabilisera ekonomin i Europa. Systemet kallas den Europeiska finansiella stabiliseringsmekanismen. Mekanis men består av tre element, nämligen *Den europeiska finansiella stabiliseringsmekanismen* som finansieras med ca 60 miljarder euro ur EU:s budget, ett speciellt finansieringsbolag som bildas av de stater som hör till euroområdet och som går under benämningen *Det europeiska finansiella stabiliseringsinstrumentet* och vars upplåning euroländerna har beslutat garantera upp till 440 miljarder euro. Det tredje elementet i stabiliseringsmekanismen är Internationella valutafondens finansieringsandel om 250 miljarder euro. Sammanlagt uppgår stabiliseringspaketet alltså till 750 miljarder euro.

I ett läge där den kris som startade i Grekland såg ut att sprida sig till Portugal, Spanien och Irland och därmed äventyra marknadernas stabilitet i hela Europa ansågs det nödvändigt med ett så omfattande stabiliseringspaket. Euroländerna hade redan tidigare beslutat bevilja Grekland ett stödpaket på 110 miljarder euro, vilket ännu inte räckte för att lugna marknaderna eftersom räntorna fortsättningsvis steg kraftigt i synnerhet på problemländernas låne marknader. Förutom att lånekostnaderna i de olika staterna sköt i höjden började krisen också hota hela det europeiska banksystemet och därmed det annalkande uppsvinget på hela euroområdet.

För att Finland ska kunna ställa statsborgen för det europeiska stabiliseringsinstrumentet krävs riksdagens samtycke. Regeringen föreslår därför att en lag stiftas med stöd av vilken statsrådet kan ställa statsborgen för finansieringen av det europeiska finansiella stabiliseringsinstrumentet. Finlands andel av borgensbeloppet på 440 miljarder euro är 1,80 procent, dvs. 7,92 miljarder euro. Detta belopp nämns i lagförslaget som maximibeloppet för borgen. Enligt lagförslaget ska statsrådets allmänna sammanträde

besluta om beviljande av statsborgen men innan beslutet fattas ska riksdagen ges ett meddelande i frågan.

Finansutskottet anser propositionen nödvändig och förordar lagförslaget med vissa ändringar.

Den europeiska finansiella stabiliseringsmekanismen

Som ovan har konstateras består Ecofinrådets stabiliseringsmekanism, som godkändes den 10 maj 2010, dels av IMF-finansiering, dels av två olika finansieringsinstrument. Dessa är den europeiska finansiella stabiliseringsmekanismen som finansieras genom EU:s budget och det europeiska finansiella stabiliseringsinstrumentet som är ett specialfinansieringsbolag. I propositionen är det fråga om att ställa statsborgen för detta bolag. Av de ovan nämnda är stabiliseringsmekanismen primär och den har redan inrättats genom en förordning som trädde i kraft den 13 maj 2010.

Lån och kreditarrangemang i anslutning till stabiliseringsmekanismen beviljas i sin helhet ur unionens budget medan själva upplånings- och utlåningsåtgärderna sker genom regler som är tillämpliga på åtgärder som inte hänför sig till budgeten. Det utestående beloppet av lån eller kreditlinjer har begränsats till den tillgängliga marginalen inom ramen för unionens egna medel för betalningsbemyndiganden. Enligt kommissionens uppskattning uppgår detta belopp till högst 60 miljarder euro. Beslut om lån eller kreditarrangemang fattas med kvalificerad majoritet i rådet och den medlemsstat som beviljas ett lån står för alla kostnader som mekanismen föranleder.

Om de medel som EU:s gemensamma stabiliseringsmekanism förfogar över har använts men ytterligare finansiellt stöd behövs beviljas lån i det andra skedet via specialfinansieringsbolaget.

Specialfinansieringsbolaget ägs av alla de länder som hör till euroområdet och beslut kräver enhällighet. Euroländernas andelar av borgensarrangemangen grundar sig på deras ande-

lar av tecknat kapital i ECB. Vid varje skuldebrev som emitteras begränsas borgensansvaret för varje enskild stat till 120 procent av skuldebrevets kapital. Avsikten med detta är att säkerställa att de skuldebrev som emitteras får bästa möjliga kreditbetyg. Om de stater som hör till euroområdet ställde borgen endast i relation till sin kapitalandel av ECB skulle de emitterade skuldebrev få samma kreditbetyg som den medlemsstat med det lägsta kreditbetyget har.

Specialfinansieringsbolagets finansiella bistånd är ett tidsbundet arrangemang som ska kunna pågå i tre år från det att bolaget grundas. Utskottet konstaterar att detta inte begränsar den tid emitterade skuldebrev eller beviljade lån är i kraft och inte heller de borgensförbindelser som medlemsstaterna inom euroområdet ställer.

En viktig utgångspunkt för vardera finansieringsinstrumentet är att den finansiering ett medlemsland får är knutet till stränga villkor. Avsikten är att binda upp det land som ansöker om stöd till ett ekonomiskt stabiliseringsprogram. Enligt utskottet är detta stränga villkorande oundgängligt för att hela systemet ska uppfattas som trovärdigt. Av samma orsak är det också viktigt att specialfinansieringsbolaget snabbt kommer i gång med sin verksamhet så att det är berett att agera så fort det behövs.

Euroländerna och stabiliseringsmekanismen kommer genom ett ramavtal överens om detaljer i bolagets verksamhet och förfaringsätt. Ramavtalet kommer att behandlas av riksdagen. I den tredje tilläggsbudgeten för detta år (RP 70/2010 rd) har det nya specialfinansieringsbolaget beaktats genom ett förslag till ett anslag på en miljon euro för att teckna aktier i bolaget och betala andra utgifter i samband med arrangementet.

Slutsatser

Enligt utskottet måste borgensförbindelserna oundgängligen godkännas eftersom den nu föreslagna statsborgen är en väsentlig del av det knippe av åtgärder som syftar till att säkerställa den finansiella stabiliteten inom euroområdet. Stabiliseringspaketet stärker den finansiella sta-

biliteten på hela euroområdet och därmed också i Finland. De åtgärder som man redan har fattat beslut om innebär samtidigt att man får tilläggs- tid för en långsiktigare stabilisering av euroländernas och EU-ländernas ekonomier. Om man inte hade kunnat komma fram till de nämnda besluten skulle det högst sannolikt ha haft allvariga och vittgående konsekvenser.

Det har inte presenterats några noggrannare analyser av hur sannolikt det är att borgensförbindelserna realiserar. I samband med expertutfrågningen i utskottet framgick det ändå att de risker som är förknippade med borgen är små. Utskottet delar uppfattningen att det är osannolikt att borgensförbindelserna realiserar. Stabiliseringspaketet är övertygande och trovärdigt och IMF:s medverkan har en avgörande betydelse för en positiv utgång. Specialfinansieringsbolagets ansvar är dessutom sekundärt. Om något land inom euroområdet behöver finansiellt stöd betalas det i första skedet genom den europeiska finansiella stabiliseringsmekanismen.

Utskottet konstaterar ändå att ställande av borgen alltid medför risk för att ansvaret ska realiserar. När man ställer en borgensförbindelse måste man vara beredd på att ansvaret kan förverkligas också under ekonomiskt svåra förhållanden.

Ecofinrådets stabiliseringspaket har lugnat ner marknaderna, räntorna på statliga lån i problemländerna har sjunkit och därefter utvecklats i en stabil riktning. Men osäkerhet råder fortfarande på de globala finansieringsmarknaderna och i den europeiska ekonomin. För att stabiliseringen ska lyckas krävs det absolut i förlängningen att alla euroländer förbinder sig att bedriva en hållbar och ansvarsfull politik för att bryta spiralen av stora underskott och överskuldssättning.

Utskottet behandlar nedan bestämmelserna i lagförslagets 2 och 3 § om finansieringen av specialfinansieringsbolaget och säkerställandet av dess likviditet. Efter att ha hört sakkunniga anser utskottet att det finns anledning att justera bestämmelserna.

Detaljmotivering

För de länder som ställer borgen är det viktigt att specialfinansieringsbolaget och skuldebrev som bolaget emitterar får ett så gott kreditbetyg som möjligt. Enligt utredning till utskottet får bolaget inte omedelbart kreditbetyget AAA, vilket har föranlett euroländerna att be om sakkunnigyttranden från kreditbetygsexperter om vilka åtgärder det skulle krävas för att bolaget och skuldebrev som bolaget emitterat ska få ett så gott kreditbetyg som möjligt.

Experterna har konstaterat att det med hänsyn till bolagets likviditet inte är tillräckligt att bolaget kan skaffa medel för långivning endast genom att emittera skuldebrev och andra skuldförbindelser, vilket varit propositionens utgångspunkt. Experterna har ansett det nödvändigt att bolaget ska kunna ingå avtal med exempelvis finansieringsinstitut, om kreditlinjer och andra skuldebrev, för vilka euroländerna har ställt borgen. Det att möjligheten finns betyder inte att den utnyttjas men kreditklassificerarna skulle uppfatta det som ett problem att möjligheten saknas.

Experter på kreditklassificering har också konstaterat att det måste vara möjligt för bolaget att effektivt skydda sig mot olika typer av risker och i det syftet sluta derivatavtal. Denna möjlighet måste innefatta åtminstone möjlighet till ränte-, valuta- och maturitetsswappar. Det vore önskvärt att bolaget i teorin kunde ingå vilken typ av avtal som helst som är lämpligt i en viss given situationen utan att denna rätt begränsas på förhand. Enligt experterna är detta möjligt trots att borgensstaterna i sitt beslutsfattande om bolagets verksamhet i praktiken begränsar möjligheterna att ingå sådana avtal.

Enligt utredning till utskottet fick man tillgång till kreditklassificeringsexperternas yttranden först efter att propositionen godkänts i statsrådet. Yttrandena, som inhämtats av euroländerna, kunde därför inte beaktas när propositionen bereddes.

Enligt utskottet är det viktigt att bolaget och de skuldebrev som bolaget emitterar har ett så gott kreditklassificeringsbetyg som möjligt och att formuleringar i lagen inte begränsar bolagets

möjligheter att anskaffa medel på många olika sätt eller äventyrar dess likviditet. Utskottet föreslår därför följande preciseringar i 2 § 1 mom. och 3 § 1 mom.

2 §. Enligt lagförslaget får statsrådet utan krav på motsäkerhet ställa statlig proprieborgen som säkerhet för masskuldebrevslån och andra skuldförbindelser som emitteras av det europeiska finansiella stabiliseringsinstrumentet och för anknytande ränte- och valutaswappar samt för uppfyllandet av villkoren i dem.

Med hänvisning till det som sagts ovan föreslår utskottet att paragrafens 1 mom. ändras så att borgen kan ställas inte bara för masskuldebrevslån och skuldförbindelser utan dessutom som säkerhet för *andra skulder som det europeiska finansiella stabiliseringsinstrument tar upp*. Vidare föreslår utskottet att borgen får gälla skulder och anknytande ränte- och valutaswappar *samt andra* avtal. Utskottet föreslår också att momentets sista mening justeras så att hänvisningen till ränte- och valutaswappar stryks och att det sägs att borgen får gälla skulder och anknytande *avtal* till ett värde av högst 7,92 miljarder euro.

3 §. Enligt lagförslaget beviljas statsborgen enligt denna lag separat för varje masskuldebrevslån och skuldförbindelse av annat slag som det europeiska finansiella stabiliseringsinstrumentet emitterar samt för anknytande ränte- och valutaswappar eller för masskuldebrevslån och skuldförbindelser av annat slag samt för anknytande ränte- och valutaswappar som ingår i ett emissionsprogram.

Utskottet föreslår att paragrafens 1 mom. ändras så att statsborgen beviljas separat även för *andra skulder som det europeiska finansiella stabiliseringsinstrument upptar än emitterade masskuldebrevslån och andra skuldförbindelser* samt även för *andra* anknytande avtal än ränte- och valutaswappar. Paragrafen borde dessutom preciseras så att borgen inte bara beviljas för masskuldebrevslån och skuldförbindelser av annat slag som ingår i ett emissionsprogram utan också *avtal om andra skulder som ingår i ett motsvarande program med anknytande avtal*.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslaget enligt propositionen men med följande ändringar i 2 och 3 §:

Utskottets ändringsförslag

2 §

Statsrådet får utan krav på motsäkerhet ställa statlig propriéborgen som säkerhet för masskuldebrevslån och andra skuldförbindelser *samt andra lån* som emitteras *eller upptas* av det europeiska finansiella stabiliseringsinstrumentet och för anknytande ränte- och valutaswappar *och andra avtal* samt för uppfyllandet av villkoren i dem. Borgen får gälla skulder och anknytande *avtal* till ett värde av högst 7,92 miljarder euro.

Helsingfors den 15 juni 2010

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Hannes Manninen /cent
vordf. Kari Rajamäki /sd
medl. Christina Gestrin /sv
Pertti Hemmilä /saml (delvis)
Bjarne Kallis /kd
Kyösti Karjula /cent
Esko Kiviranta /cent
Mikko Kuoppa /vänst
Reijo Laitinen /sd
Mika Lintilä /cent
Olli Nepponen /saml

Sekreterare i delegationen var

utskottsråd Hellevi Ikävalko.

(2 mom. som i RP)

3 §

Statsborgen enligt denna lag beviljas separat för varje masskuldebrevslån och skuldförbindelse av annat slag *eller för annat lån* som det europeiska finansiella stabiliseringsinstrumentet emitterar *eller upptar* samt för anknytande ränte- och valutaswappar *samt andra avtal* eller för masskuldebrevslån och skuldförbindelser av annat slag som ingår i ett emissionsprogram *och för andra skulder som ingår i ett motsvarande program* samt för anknytande *avtal*. Statsrådets allmänna sammanträde beslutar om beviljande av statsborgen.

(2 och 3 mom. som i RP)

Kirsi Ojansuu /gröna
Markku Rossi /cent
Matti Saarinen /sd
Petri Salo /saml
Sari Sarkomaa /saml
Minna Siirö /vänst (delvis)
Pia Viitanen /sd
ers. Leena Harkimo /saml
Matti Kauppila /vänst (delvis)
Tuula Väättäinen /sd.

RESERVATION 1

Motivering

Propositionen handlar om en mycket mer omfattande förbindelse än lånet på 1,6 miljarder euro till Grekland. För Finlands vidkommande kan statsborgen till det europeiska finansiella stabiliseringsinstrumentet ställas för högst 7,92 miljarder euro. Beloppet motsvarar en kalkylerad andel av det totala borgensbeloppet på 440 miljarder euro och har räknats ut på basis av den kapitalandel som Finland har tecknat i Europeiska centralbanken.

I det första skedet erbjuder den europeiska finansiella stabiliseringsmekanismen en medlemsstat med ekonomiska svårigheter lån eller kreditlinjer till maximalt 60 miljarder euro — ett belopp som kommissionen har skjutit till. I sista hand är det givetvis medlemsstaterna, inklusive Finland, som står bakom denna finansiering.

För Finlands del har statsborgen för stabiliseringsinstrumentet formen av proprieborgen. Det här betyder att det i sista hand är Finland som betalar den summa man ställt säkerhet för om de länder som har fått stöd genom det finansiella stabiliseringsinstrumentet inte klarar av att återbeta sina skulder. Om man räknar ihop de lån

som beviljats i Grekland och Lettland med borgensbeloppet rör det sig inalles om 10 miljarder euro. I värsta fall kan finska staten och därigenom skattebetalarna bli tvungna att stå för hela detta belopp.

Man måste också ta hänsyn till medborgarna i de länder som får stöd från stabiliseringsinstrumentet. De blir föremål för hårda anpassningsprogram vilket innebär att de offentliga utgifterna, dvs. service och socialskydd, skärs ner samtidigt som skatterna höjs. I förlängningen är det här ett hinder för ekonomisk tillväxt i anpassningslandet, som drabbas av arbetslöshet och ytterligare problem med att komma ur sin ekonomiska situation.

Enligt vår uppfattning är lösningen varken förnuftig eller rättvis. De banker och andra investerare som har finansierat krisländerna behöver inte bära ett enda strå till stacken.

Förslag

Vi föreslår

att lagförslaget i propositionen förkastas.

Helsingfors den 15 juni 2010

Mikko Kuoppa /vänst

Minna Sirnö /vänst

Matti Kauppila /vänst

RESERVATION 2

Motivering

Enligt socialdemokraterna är det viktigt att Finland, när borgen eventuellt realiserar, kräver en genomgång av bankernas och andra investerares ansvar. Vi kräver likaså att Finlands regering visar handlingskraft när det gäller översynen av spelreglerna för finansieringsmarknaderna. Detta är helt nödvändigt för att motverka demoralisering på marknaderna.

Förslag

Med stöd av det som anføres ovan föreslår vi

att ett nytt fjärde stycke fogas till motiveringstexten i betänkandet under rubriken "Slutsatser":

Utskottet anser det viktigt att när den ställda borgen eventuellt realiserar ska Finland samtidigt kräva att bankernas och andra investerares ansvar ses över. Utskottet förutsätter också att Finlands regering visar handlingskraft när det gäller att revidera spelreglerna för finansieringsmarknaden. Detta är nödvändigt för att motarbeta en demoralisering på marknaderna.

Helsingfors den 15 juni 2010

Kari Rajamäki /sd
Matti Saarinen /sd
Tuula Väättäinen /sd

Pia Viitanen /sd
Reijo Laitinen /sd