

REVISIONSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 2/2013 rd

Information till riksdagen om de europeiska finansiella stabilitetsmekanismerna

INLEDNING

Remiss

Revisionutskottet beslutade den 7 maj 2013 att lämna ett betänkande om övervakningsobjektet information till riksdagen om de europeiska finansiella stabilitetsmekanismerna. Utskottet ska enligt 90 § 1 mom. i grundlagen underrätta riksdagen om relevanta övervakningsiakttagelser.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- biträdande chef för ledningens stödfunktioner Nina Alatalo och ledande finanspolitisk inspektör Meri Virolainen, statens revisionsverk, riksdagen
- regeringssekreterare Aki Kallio, finansråd Pekka Morén, specialsakkunnig Tapio Passi-

nen och konsultativ tjänsteman Markku Puumalainen, finansministeriet

- ledningsgruppens vice ordförande Pentti Hakkarainen och avdelningschef Tuomas Saarenheimo, Finlands Bank
- professor Tuomas Ojanen, Helsingfors universitet.

Dessutom har ett skriftligt utlåtande lämnats av — finansministeriet.

Samband med andra handlingar

Utskottet har tidigare behandlat frågan som eget ärende TRO 3/2013 vp Eduskunnan tiedonsaanti Euroopan rahoitusvakausjärjestelyistä. Till behandlingen har fogats behandlingen av ett annat ärende, TRO 9/2012 vp EVM- ja ERVV-raportointi.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänna synpunkter

Riksdagen har i olika sammanhang bett om aktuell information och samlade bedömningar om Finlands exponeringar och risker till följd av den finanskris som startade 2008 och om den ekonomiska kris och skuldcrisis i euroområdet som senare utvecklades till en eurokris. Revisionsutskottet har i utlåtanden till finansutskottet

(ReUU 5/2012 rd — RP 34/2012 rd) och stora utskottet (ReUU 2/2012 rd — E 1/2012 rd) sagt att frågor som gäller Europeiska finansiella stabiliseringsfaciliteten (EFSF) och Europeiska stabilitetsmekanismen (ESM) är statsfinansiellt betydande för Finland.

Statens revisionsverk (SRV) har i sin revisionsberättelse om riksdagens tillgång till information om de finansiella stabiliseringsarrangemangen i Europa (SRV:s revisionsberättelser 16/2012) utrett huruvida riksdagen fått riktig,

tillräcklig och aktuell information om de europeiska stabiliseringsordningarna. Den granskningen avgränsades till handlingar daterade mellan början av 2012 och början av oktober, dvs. bland annat så att besluten av den 27 november 2012 om skuldsättningens hållbarhet i fråga om det andra grekiska låneprogrammet och återställande av stabilitet inte ingick. Dessutom använde SRV också material från 2011 i fråga om den höjda utlåningskapaciteten för ESM och EFSF.

Det som observerades var att finansministeriets uppgifter till riksdagen om EU:s finansiella stabiliseringsordningar i allt väsentligt varit korrekta när det gäller de granskade handlingarna. Det förekom fortfarande vissa inexaktheter i de tekniska detaljerna, men de försvagade inte informationens tillförlitlighet. Med beaktande av det snabba tempot och mångsidigheten i den ekonomiska krisen i Europa och av hur oöverskådliga stabiliseringsordningarnas överstatliga förberedelseprocesser är har finansministeriet informerat riksdagen samvetsgrant och allmänt taget på ett tillförlitligt sätt och i regel gett tillräckligt aktuell information.

Riksdagen har fått gott om aktuell information också om tekniska detaljer, men de samlade ekonomiska exponeringarna och riskerna har behandlats i relativt liten utsträckning, om man undantar proposition RP 34/2012 rd om godkännande av ESM-fördraget. Dessutom har också Finlands samlade politiska mål vid krishantering och krisåtgärdernas effektivitet behandlats endast i liten utsträckning.

Utskottet anser att finansministeriet ska ta fram mer samlad eurokrisinformation än för närvarande om risker och exponeringar förknippade med EU:s finansiella stabiliseringsordningar. Det är motiverat att riksdagen för sina beslut får en klarare helhetsbild av de frågor som ska beslutas, de olika alternativen och riskerna och de mest väsentliga effekterna. Ytterligare en svårighet när det gäller att bilda sig en uppfattning av Finlands sammanlagda exponeringar och risker är att inget organ i Finland kopplar landets indirekta exponeringar genom Europeiska centralbanken (ECB) till finska statens exponeringar.

Riksdagens rätt till information

Enligt 47 § 1 mom. i grundlagen har riksdagen rätt att av statsrådet få de upplysningar som behövs för behandlingen av ett ärende. Den berörda ministern ska se till att utskott eller andra riksdagsorgan utan dröjsmål får handlingar och andra upplysningar som de behöver och som finns hos myndigheterna. Enligt 2 mom. har varje utskott rätt att av statsrådet eller respektive ministerium få utredningar i frågor som hör till utskottets behörighetsområde. Revisionsutskottet har ett bredare behörighetsområde än de andra fackutskotten, eftersom det enligt grundlagens 90 § 1 mom. ska övervaka statsfinanserna och iakttagandet av statsbudgeten.

Enligt grundlagsutskottet påverkas inte ett utskotts rätt att få information av att de upplysningar utskottet behöver är sådana till sin juridiska karaktär att de borde hållas hemliga (GrUB 7/1990 rd). Bestämmelser om behandlingen av sekretessbelagda handlingar i utskotten och utskottsmedlemmarnas tystnadsplikt finns i 50 § 2 och 3 mom. i grundlagen och 43 a § i riksdagens arbetsordning.

Den normhelhet som utgörs av grundlagens 47 § och vissa andra grundlagsbestämmelser (90 § 3 mom. och 96 och 97 §) understryker med eftertryck riksdagens och de enskilda ledamöternas omfattande rätt till information som en grundläggande förutsättning för riksdagens parlamentariska kontroll av statsrådet. I anknytning till detta har riksdagen å ena sidan rätt att av statsrådet få den information som behövs för behandlingen av ett ärende. Men å andra sidan har statsrådet en skyldighet att antingen på eget initiativ eller på riksdagens begäran lämna riksdagen de upplysningar den behöver. Exempelvis beslutade revisionsutskottet på sitt möte den 4 april 2013 att med stöd av 47 § 2 mom. i grundlagen be finansministeriet om allt bakgrundsmaterial som använts vid reformeringen av samskatt- och utdelningsskatterna i samband med rambeslutet för statsfinanserna, inklusive beräkningar av vilka effekter besluten och alternativa beslutsförslag skulle få och beräkningar av beslutens dynamiska ekonomiska effekter (ReUU 1/2013 rd — SRR 3/2013 rd, SRR 4/2013 rd).

Grundlagen anger inga grunder utifrån vilka statsrådet eller en enskild minister skulle kunna låta bli att lämna riksdagen vissa upplysningar. Med andra ord känner grundlagen inte till några uttryckliga sekretessgrunder i fråga om upplysningar som ges till riksdagen. Ett undantag utgörs av grundlagens 47 § 3 mom. där riksdagsledamöternas rätt till information begränsas till uppgifter "som inte skall hållas hemliga eller som inte gäller en proposition om statsbudgeten under beredning". Den bestämmelsen säger indirekt att vissa upplysningar kan vara sekretessbelagda med avseende på ledamöternas rätt till information i den meningen att de inte behöver lämnas till en ledamot. Dessutom framgår det av grundlagens 50 § 3 mom., som gäller offentlighet i riksdagens verksamhet, att ärendets natur under vissa förutsättningar som framgår av bestämmelsen kan kräva att utskottsmedlemmar iakttar sekretess. Detta krav på iakttagande av sekretess är ändå inte detsamma som sekretess som skulle påverka riksdagens rätt till information, dvs. det går inte att helt låta bli att lämna denna information till riksdagen.

Grundlagen utgår klart från att riksdagen har rätt att få information. Därför bör alla de grunder som skulle leda till att riksdagen inte lämnas vissa upplysningar tillämpas ytterst restriktivt, så att riksdagens rätt till information tillgodoses i största möjliga utsträckning. Statsrådet ska snarare lämna riksdagen för mycket än för litet information i syfte att garantera att riksdagens rätt till information realiserar. Sedan är det riksdagens sak att avgöra vilken betydelse den tillmäter informationen vid vart tillfälle.

Detta innebär att ett ministerium regelbundet ska lämna riksdagen alla de upplysningar som är väsentliga för beslutsprocessen och helhetsbilden eller för att riksdagen ska kunna formulera sin ståndpunkt. Detsamma gäller upplysningar som är väsentliga när det gäller att bedöma större effekter på statsfinanserna och samhällsekonomin. Det finns ur grundlagens synvinkel inga grunder för att låta bli att lämna riksdagen sådana upplysningar. Om sådana väsentliga eller betydande upplysningar är förenade med känsliga aspekter eller risker för störningar på markna-

den är det rätta tillvägagångssättet ur grundlagens synvinkel att kräva att utskottsmedlemmarna iakttar sekretess och inte att låta bli att lämna upplysningarna till riksdagen.

De kriterier som ett ministerium skulle kunna tillämpa för att inte behöva lämna riksdagen vissa upplysningar är sannolikt mycket få till antalet och gäller främst fall där upplysningarna är uppenbart oväsentliga och otillförlitliga, spekulativa eller föråldrade. I vissa situationer kan handlingar som berör internationellt samarbete innehålla sådan information vars avslöjande kan medföra betydande och omfattande skada på viktiga allmänna intressen, såsom Finlands relationer med främmande makt. Sådant material ska hanteras på behörigt sätt, vilket man bör fästa särskild vikt vid eftersom det är fråga om Finlands tillförlitlighet som internationell samarbetspartner. Också i fråga om sådan information är det primära tillvägagångssättet med avseende på grundlagen att utskottsmedlemmarna förväntas iaktta sekretess och inte att riksdagen över huvud taget inte får denna information. Grundlagen känner inte till den möjligheten att exempelvis säkerhetsklassificerad information inte lämnas till riksdagen.

Enbart det faktum att informationen till exempel kan vara känslig för marknadsläget utgör inte i sig någon grund för att inte lämna informationen. Och inte heller en risk för att någon läcker informationen räcker i sig ur grundlagens synvinkel till för att riksdagen inte ska få informationen. Om det finns risk för att någon läcker ut informationen ska man försöka förebygga denna risk och inte låta bli att lämna ut informationen till riksdagen.

Eftersom riksdagens och mer allmänt också Finlands ställningstaganden i aktuella EU-ärenden mycket väl kan påverkas av andra länders grundläggande inställning till ett ärende som bereds inom unionen anser utskottet att man inte bör utesluta väsentliga upplysningar om andra länders ståndpunkter från riksdagens rätt till information. Men självfallet måste sådana upplysningar behandlas på behörigt sätt, vilket man bör fästa särskild vikt vid eftersom det är fråga om Finlands tillförlitlighet som EU-medlemsstat.

Den tydliga huvudregeln för grundlagens vidkommande är att statsrådet och ministerierna säkerställer riksdagens rätt att få information framför allt genom de handlingar de tillställer riksdagen. Utskottet anser det viktigt att denna huvudregel iakttas också i praktiken. Om det exempelvis på grund av brådska eller någon liknande orsak inte är möjligt så ska handlingarna ges in i skriftlig form i efterhand, om utskottet så kräver.

Krishanteringen i de olika etapperna och överlag

Utskottet uttrycker sin oro över att det hittills varit svårt att överblicka Finlands samlade exponeringar och risker. Det bör understrykas att antingen bristen på en överskådlig bild eller det faktum att bilden inte blivit klarare också har begränsat möjligheterna att göra en övergripande konstitutionell bedömning av de europeiska finansiella stabiliseringsordningarnas inverkan på riksdagens budgetmakt och mer allmänt på Finlands suveränitet. Därför har grundlagsutskottet i sitt ställningstagande den 12 december 2012 (PeVP 92/2012 vp, 3 §) om hur Ekonomiska och monetära unionen (EMU) ska utvecklas sagt att utvecklingen av EMU är en omfattande och mångfasetterad helhet som enligt planerna ska genomföras i flera etapper och under vars beredning statsrådet i möjligaste mån bör lägga fram en uppskattning av vilka konstitutionella effekter de föreslagna lösningarna ger. Utskottet lade till att försöken att få bukt med den ekonomiska och finansiella krisen i euroområdet har gjorts etappvis, vilket lett till att det varit svårt att bedöma vilka totala effekter lösningarna har exempelvis för riksdagens budgetmakt.

En annan brist har varit att vissa handlingar som getts in till riksdagen har varit tekniska och detaljerade i stället för att innehålla konsekvensanalyser eller behandla viktiga policymål för Finlands del eller hur dessa mål eventuellt behöver justeras. Det framgår redan av revisionsberättelsen att riksdagens och dess utskott till följd av dessa kritikutsatta aspekter inte alltid haft de bästa förutsättningarna för en tillräckligt omfat-

tande och ingående politisk debatt om den ekonomiska krisen i Europa och de finansiella stabiliseringsordningarna och om Finlands viktigaste policymål.

Utskottet förutsätter att regeringen ytterligare stärker och förtydligar målsättningen för euroområdets framtid, alternativa framtidsscenarioer och de ingående riskerna och att regeringen lämnar riksdagen en samlad bild av målsättningen. Detta ska också inbegripa de risker och exponeringar som uppkommer via Europeiska centralbankssystemet.

Rapportering av Finlands totalexponeringar till riksdagen och riskhantering

Finska staten har deltagit i åtgärderna för finansiell stabilitet i EU och euroområdet genom olika mekanismer sedan 2008. Finansministeriets senaste promemoria om finska statens ansvarsförbindelser, som riksdagen har fått, finns också på ministeriets publika webbplats (Muistio 15.3.2013, på finska). Promemorian går igenom de olika typerna av åtaganden, exponeringar och fordringar som riksdagen har godkänt. Där beskrivs bl.a. maximibeloppen på de åtaganden Finland gjort och de beslut om finansiellt stöd som fattats utifrån åtagandena och som tillämpats för att genomföra krisländernas program.

Utskottet noterar att de siffror finansministeriet presenterar om ansvarsförbindelserna i allt väsentligt är korrekta. Ministeriet har blivit bättre på att informera om de krisrelaterade exponeringarna exempelvis i det avseendet att givna åtaganden och åtaganden som redan tillämpas anges separat. Dessutom finns en särskild redogörelse för vad exponeringarna består av. Små inexaktheter av teknisk natur gör inte informationen mindre tillförlitlig.

Efter det att revisionsberättelsen hade publicerats beslutade finansministrarna i euroområdet den 27 november 2012 om åtgärder för att återställa hållbar skuldsättning och stabilitet i Grekland. Dessa frågor tas således inte upp i berättelsen. Finansministrarnas beslut innebär att i) räntemarginalen för de bilaterala lånen sänktes med en procentenhet, ii) garantiavgiften till EFSF slopades, iii) betalningen av räntor till

EFSF sköts upp till år 2022, iv) de nationella centralbankerna överlåter vinster som härrör från programmet för värdepappersmarknaden SMP (Securities Markets Programme) till Grekland, v) löptiden för bilaterala lån förlängdes med 15 år och vi) löptiden för EFSF-lån förlängdes med 15 år. Dessutom kom ministrarna överens om att överväga ytterligare åtgärder för att Greklands skuldkvot i förhållande till BNP ska vara 124 % senast 2020.

Enligt finansministeriets uppskattning medför dessa åtgärder inga direkta tilläggsutgifter för Finlands del. Den sänkta räntesatsen på de bilaterala lånen innebär uppskattningsvis att Finlands ränteinkomster kommer att minska med cirka tio miljoner euro per år. Att garantiavgiften till EFSF slopas påverkar inte Finland eftersom Finland avstått från den vinst de grekiska lånen genererar genom att avtala om säkerheter. EFSF måste täcka inkomstbortfallet från den uppskjutna räntebetalningen till 2022 genom upplåning. EFSF kommer att behöva låna upp ca 44 miljarder euro 2012—2022 till följd av de obetalda räntorna. Enligt EFSF:s uppskattning kräver detta inte nya garantier av medlemsstaterna, utan kapitalet kan anskaffas inom ramen för det redan godkända upplåningsprogrammet. (Finansministeriet: Toimenpiteet Kreikan velkasuhteen alentamiseksi — arvioita vaikutuksista Suomelle. 28.11.2012)

I finansministeriets promemoria av den 28 november 2012 framgår det att det inte i detta skede går att uppskatta vilka förluster Finland orsakas av att de nationella centralbankernas SMP-vinst överförs till Grekland. Revisionsverket anser att ministeriets uppskattningar av Greklandsprogrammets ekonomiska konsekvenser för Finland är inexakta. Exempelvis presenteras det ingen uppskattning av kostnaderna för finansieringsbehovet till följd av den förlängda löptiden på lånen. När det gäller överföringen av SMP-vinst vore det bra med en uppskattning av storleksordningen på den eventuella förlusten för finska staten.

Stabiliseringsåtgärderna i euroområdet och deras effekter

Enligt revisionsverket har riksdagen fått gott om aktuell information också om tekniska detaljer men inte någon heltäckande eller övergripande bild av eurokrisen med tillhörande risker. De samlade stabiliseringsåtgärderna och anknyttande ekonomiska exponeringar och risker har behandlats i relativt liten utsträckning i dokumenten. Det finns dock undantag, framför allt proposition RP 34/2012 rd om godkännande av ESM-fördraget.

Dokumentet går också jämförelsevis lite in på hur och under vilka omständigheter de föreslagna krishanteringsåtgärderna kan ge resultat. De ger alltså inte alltid en tillräckligt bra samlad bild av den fråga som ska avgöras, alternativen, målen och de mest väsentliga effekterna. På den punkten är de alltså inte förenliga med principerna i justitieministeriets anvisningar om samverkan mellan riksdagen och statsrådet i EU-frågor eller målen enligt 96 och 97 § i grundlagen (U-ärenden, U-skrivelser, E-ärenden och tillhörande utredningar) om att den parlamentariska ansvarstäckningen ska säkerställas i frågor som är väsentliga för dem som fattar de politiska besluten. Enligt revisionsverket behövs Finlands ståndpunkter i fråga om de yttersta syftena med stabilitetsmekanismerna tydliggöras. Till viss del kan det dock vara fråga om att man inte fullt ut har kunnat eller velat ställa upp mål.

Det framgick också att riksdagen utifrån de dokument den har fått har haft ett ganska snävt underlag för debatt om olika alternativ i eurokrisen. I intervjuer kom det fram att finansministeriet på många sätt arbetar kring risker och scenarier. Ändå ges de här frågorna ganska lite utrymme i de officiella riksdagshandlingarna. Riskerna analyseras inte systematiskt i allt material som lämnats till riksdagen och det makroekonomiska helhetsperspektivet behandlas inte så ingående. Exempelvis kreditrisken, skuldållbarheten och andra politiska alternativ i fråga om Grekland hade behövt behandlas mer öppet. Dessutom kommer det genast att behövas mer information om risker och riskhantering i fråga

om den höjda utlåningskapaciteten i ESM, så snart de anknytande detaljerna klarnar.

Granskningen visade att det kan vara svårt att ta in skriftliga alternativa scenarier i riksdagshandlingarna, för det kan leda till problem i form av signaleffekter och åtföljande reaktioner på marknaden. Riksdagen har fått information i konfidentiella frågor, men i hög grad bara muntligt. Det är ett problem att den muntliga informationen ökar, för muntliga utredningar och upplysningar från sakkunniga är ursprungligen bara avsedda att komplettera den information som finns i riksdagshandlingarna. Revisionsverket rekommenderar därför att finansministeriet tillsammans med riksdagen tänker igenom vilka handlingsmodeller och metoder det finns att mer systematiskt lämna konfidentiellt skriftligt material till underlag för riksdagens beslut.

I och med den ekonomiska krisen har finansministeriets personella resurser omdisponerats och expertisen stärkts. I november 2011 inrättades en krisgrupp för euroområdet med ca 20 årsverken. Det har varit till hjälp när arbetet och ansvaret fördelats. Hösten 2012 inrättades dessutom en ledningsgrupp för krisärenden i euroområdet. Den ska behandla förberedelser inom ramen för krishantering och frågor som gäller arbetsfördelning och arbetsmotivation.

Enligt revisionsverket har finansministeriet tagit personalpolitiken och arbetsmotivationen på allvar. Krisgruppen för euroområdet och ledningsgruppen för krisärenden i euroområdet inrättades ändå ganska sent med hänsyn till att krisen började så tidigt som 2008. Nu har arbetsläget och arbetsfördelningen helt klart förbättrats jämfört med 2011.

Finlands Banks risker och exponeringar

Den största ekonomiska risken för Finlands Bank hänger samman med dels hur de finanspolitiska operationerna utvecklas, dels hur banken förvaltar sina finansiella tillgångar. I och med finanskrisen har de finanspolitiska operationerna och programmen för köp av obligationer blivit fler. Samtidigt har bankens risker ökat. Finlands

Bank garderar sig inför riskerna genom att utöka sina reserver och sitt kapital.

Finlands Bank svarar själv helt och hållet för risker knutna till sina finansiella tillgångar. När det gäller riskerna med ECB:s finansiella operationer svarar Finlands Bank vanligen med sin kapitalandel, som är 1,79 procent. Som motvikt till riskerna får Finlands Bank en lika stor andel av avkastningen från finanspolitiken. Denna finansiella inkomst består av ränteintäkter från finanspolitiken minus ränteutgifterna för finanspolitiken. Inkomsterna är en betydande årlig inkomstkälla för Finlands Bank.

I takt med att skuldskrisen förvärrades fick penninginstituterna i de starka länderna en överskottslikviditet som de delvis har deponerat hos centralbankerna i sina länder. Följaktligen har penninginstitutens insättningar i Finlands Bank ökat avsevärt. I balansräkningen har motposterna till insättningarna, dvs. Finlands Banks tillgodohavanden i eurosystelet (huvudsakligen Target-saldot) ökat. I dessa fordringar är ECB motpart och de är inte förknippade med några risker så länge eurosystelet har sin nuvarande form, enligt Finlands Bank.

I krisländerna ökade penninginstitutens skulder till centralbankerna och samtidigt ökade ländernas Target-skulder till ECB. Som regel delar länderna riskerna i den utsträckning som skulderna hänför sig till operationer inom ramen för den gemensamma penningpolitiken. Övrig upplåning, huvudsakligen nödfinansiering, ligger dock på varje nationell centralbanks ansvar. Både vid penningpolitiska operationer och vid nödfinansiering ger centralbankerna krediter mot garanterade säkerheter värderade till marknadspris.

Det senaste halvåret har stämningen på marknaden visavi skuldskrisen så småningom blivit lugnare. Samtidigt har penningströmmarna från krisländerna till starka länder avtagit och i viss mån vänt. Det betyder att insättningarna i Finlands Bank har minskat. Samtidigt har bankens Target-fordringar krympt avsevärt: från drygt 70 miljarder euro i början av 2012 till cirka 47 miljarder euro i slutet av januari 2013.

Analysen av Finlands Banks risker täcker in risker i dels bankens egna finansiella tillgångar, dels eurosyste­met. Riskerna bedöms med hjälp av konventionella modeller för marknads- och kreditrisker. Modellerna är visserligen vedertagna och utbredda, men de fungerar främst under normala förhållanden och ger därför inte en uttömmande bild av den totala riskutsättningen. Därför kompletterar Finlands Bank riskbedömningarna med scenarioanalyser av de finansiella riskerna i extrema scenarier vars sannolikhet är liten. När alla risker adderas, utom priset på guld som har ett eget värdeförändringskonto, är den totala risken på årsnivå ungefär 2,3 miljarder euro. Beloppet beskriver den förväntade kostnad som uppstår om riskerna realiserar enligt det sämsta utfallet med en procents sannolikhet.

Centralbankerna försöker undvika onödiga risker, men ofta krävs det överlagd risktagning för att kunna driva en effektiv penningpolitik. Finlands Bank garderar sig mot risker genom att se till att ha en stark balansräkning. Riskbuffertarna i balansräkningen täcker in kända risker i de penningpolitiska åtgärderna och den egna investeringsverksamheten. Dessutom har riskbuffertarna också utökats med tanke på oförutsedda risker. Sammanlagt uppgår Finlands Banks alla poster under eget kapital till ungefär 8 miljarder euro.

Finlands Banks årsbok innehåller en mycket bred beskrivning av riskerna i bankverksamheten. Dessutom avrapporterar banken sina risker regelbundet till riksdagen via bankfullmäktige. Vidare övervakas Finlands Bank av riksdagens revisorer. Finlands Bank rapporterar regelbundet till ekonomiutskottet och i förekommande fall även till andra utskott.

Revisionsutskottet påpekar att ECB och centralbankssystemet spelar en allt mer framträdande roll för att få bukt med finans- och skuld­krisen. Möjligheterna att få en samlad bild av läget försvåras av att rapporteringen om ECB och Finlands Bank i dag av konstitutionella skäl sker via andra kanaler än rapporteringen om stabilitetsmekanismen som ligger inom statsrådets ansvarsområde. Utskottet anser att det bör tas fram och införas en mekanism som tillåter att åtgärder

för att säkerställa finansiell stabilitet analyseras i ett vidare perspektiv.

ECB har tagit sig an eurokrisen med hjälp av extraordinära medel. Bankerna har obegränsat erbjudits kortfristiga krediter mot säkerhet. De har också erbjudits betydande belopp (1 000 miljarder euro) i långfristiga krediter (LTRO) med lindrigare krav på säkerheter. Dessutom började ECB köpa upp obligationer i problemstaterna våren 2010 och slutade med det hösten 2011. Köpen uppgick till ett nominellt värde av 218 miljarder euro, varav Finlands Bank står för en kalkylerad andel på 3,6 miljarder euro. I september 2012 meddelade ECB sin beredskap för att köpa skuld­papper via det så kallade OMT-programmet (Outright Monetary Transactions), förutsatt att staterna i trångmål först ansöker om stöd från ESM och uppfyller stöd­villkoren.

Det är en allmän uppfattning att ECB har spelat en framträdande roll för att få bukt med eurokrisen. Samtidigt har ECB:s profilhöjning väckt frågor om centralbankernas exponeringar och risker. Enligt reglerna för det europeiska centralbankssystemet får Finlands Bank en andel av avkastningen från penningpolitiken som motsvarar dess relativa storlek. Enligt samma regel fördelas förlusterna av penningpolitiska lån mellan de nationella centralbankerna, och Finlands Banks andel är lika stor som den så kallade kapitalandelen, 1,79 procent. Centralbanksverksamheten är emellertid av den karaktären att det är svårt att splittra upp förluster. Det är sannolikt att förluster realiserar genom att inbetalningarna till staten minskar.

Möjligheterna att bilda sig en samlad uppfattning av Finlands totala ansvarsförbindelser och risker försvåras av att ingen i Finland kopplar samman de indirekta exponeringar som kommer via ECB med finska statens exponeringar. Som revisionsverket säger är det svårt att få grepp om Finlands samlade ansvarsförbindelser och risker. Risker och ansvarsförbindelser uppkommer dels via beslut av riksdag och regering, dels via ECB och Finlands Bank.

Lagstiftningen ger inte till exempel finansministeriet någon särskild rätt att få information av Finlands Bank och Finlands Bank har ingen

skyldighet att lämna information till finansministeriet. Ministeriet och banken har inte eftersträvat någon samordning av sina uppgifter för att det ska gå att få en samlad bild i riksdagshandlingarna. Ministeriet får samma information som Finlands Bank lämnar till andra. Finansministeriet har varit medvetet om centralbankens operationer och deras storleksordning. Däremot har ministeriet inte varit informerat om vilken typ av säkerheter det handlat om.

Möjligheterna att få information från ECB förväntas bli bättre med OMT-programmet. ECB har gett löfte om att ge ut uppgifter om storleksordningen på OMT-operationer plus siffrorna för enskilda länder. Finansministeriet har inte tolkat och förklarat uppgifter från Finlands Bank för riksdagen utan har ansett att det är bankens sak att göra det. Revisionsutskottet att man bör komma överens om en mekanism för detta. Finlands Bank kan lämna de uppgifter till finansministeriet som behövs för att få en samlad bild och ministeriet kan med hänvisning till Finlands Bank som källa inkludera informationen i ett dokument till riksdagen.

Den tillsynsbefogenhet som grundlagen ger revisionsutskottet sträcker sig till Finlands Bank. Utskottet kan således behandla den typen av risker knutna till centralbanksverksamheten som inte kan behandlas öppet i eurosyste­met. Att följa centralbanksverksamheten och bedöma de anslutna riskerna och beskriva centralbankssystemets åtgärder och roll i de finansiella stabiliseringsmekanismerna varken begränsar eller sätter den självständighet på spel som fördraget om Europeiska unionens funktionssätt ger centralbankerna, framhåller utskottet.

ESM och EFSF

I ett utlåtande till finansutskottet (ReUU 5/2012 rd — RP 34/2012 rd) och till stora utskottet (ReUU 2/2012 rd — E 1/2012 rd) har utskottet tagit upp frågan om hur årsrapporterna och boksluten från ESM och EFSF ska behandlas i riksdagen. Frågor om de här fonderna spelar en stor statsfinansiell roll för Finland, framhåller utskottet i utlåtandena. Rapporteringen i efterhand

av fondernas åtgärder är viktig med avseende på riksdagens finansiella befogenheter enligt 3 § i grundlagen och befogenheten att utöva tillsyn över statsfinanserna enligt 90 § i grundlagen. Därför är det också angeläget att riksdagen ges möjlighet att behandla fondernas bokslut och revisionsrapporterna om dem.

Det är absolut nödvändigt att riksdagen föreläggs årsrapporten från ESM och den årliga rapporten från ESM:s revisionsnämnd i form av E-skrivelser. Då kan riksdagen årligen behandla de risker som är knutna till stabiliseringen av euroområdet och den finansiella stabiliteten. En liknande mekanism bör tillämpas på EFSF.

I fortsättningen bör riskhanteringen i ESM bevakas och rapporteras på ett sätt som tillåter att riksdagen informeras regelbundet. Det betyder att riksdagen ska bli informerad innan ESM-rådet och styrelsen fattar större beslut och få en riktig och tillräcklig bild av verksamheten och ekonomin i ESM. Vidare ska riksdagen bli informerad om hur det är ställt med Finlands exponeringar och risker och i efterhand få veta vilka resultat åtgärderna för att säkerställa finansiell stabilitet har gett.

Enligt grundlagen hör det till riksdagen att utöva tillsyn över regeringen. Regeringen förutsätts ha riksdagens förtroende; detta är grunden för hur Finlands företrädare handlar i EU och europeiska rådet. A och O är att riksdagen utifrån tillförlitlig information om frågeställningarna kan påverka kommande beslut i ESM. Grundlagsutskottet (t.ex. GrUU 3/2013 rd) anser att åtgärder för att påverka ESM och EFSF kan jämföras med att behandla EU-ärenden. Följaktligen ska 96 och 97 § i grundlagen tillämpas på ESM och EFSF. Riksdagen måste få en tillförlitlig bild av ESM:s och EFSF:s verksamhet och åtgärder i de finansiella stabiliseringsmekanismerna och riskhanteringen också genom efterhandsrapportering.

Enligt ESM-fördraget ska ESM-rådet göra årsrapporten tillgänglig för ESM-medlemmarnas nationella parlament och högsta revisionsorgan samt för Europeiska revisionsrätten senast 30 dagar efter att ha fått den från revisionsnämnden. Med avseende på riksdagens påverknings-

möjligheter är det viktigt att den årliga rapporten från ESM:s revisionsnämnd lämnas till riksdagen som E-skrivelse så snart som möjligt efter att den har blivit tillgänglig.

När riksdagen behandlar årsrapporten från ESM och den årliga rapporten från revisionsnämnden bör den samtidigt kunna behandla en mer omfattande lägesrapport om verksamheten i ESM för att få en så heltäckande bild som möjligt av frågorna. Samtidigt med årsrapporten bör riksdagen gå närmare in på insatserna för att stabilisera euroområdet och de risker som är knutna till stabiliteten i fonderna.

Riksdagen måste informeras om de viktigaste frågorna som behandlas i ESM-rådet genom det grundlagsfästa förfarandet för behandling av unionsärenden, som med hjälp av sekretessbestämmelserna i riksdagens arbetsordning i förekommande fall kan tillämpas för sekretessändamål. I princip måste riksdagen ha möjligheter att påverka alla viktiga finansiella beslut i ESM. Enligt utskottets uppfattning innefattar detta regler för också finansiella instrument godkända av ESM-rådet och policyn för investeringar, riskhantering och utdelning.

Efterhandsrapporteringen måste också inkludera uppgifter om hur fonderna har använts med så kallad finansiell hävstång. Riksdagen bör informeras genom E-skrivelser. För närvarande behandlar riksdagen regeringens utredning E 109/2012 rd där dessa frågor står i fokus. I rapporteringen och övervakningen i efterhand bör riksdagen göra en bedömning av hur Finlands mål har uppfyllts och hur ESM har utnyttjat sina program och instrument.

Utskottets förslag till riksdagens ställningstagande

Riksdagen förutsätter att regeringen ytterligare stärker och förtydligar målsättningen för euroområdets framtid, alternativa framtidsscenarier och de ingående riskerna och att regeringen lämnar en samlad bild av målsättningen till riksdagen. Detta ska också inbegripa de risker och exponeringar som uppkommer via europeiska centralbankssystemet.

Helsingfors den 8 maj 2013

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Tuija Brax /gröna
vordf. Matti Saarinen /sd
medl. Olli Immonen /saf
Eero Lehti /saml (delvis)
Mika Lintilä /cent

Pirkko Ruohonen-Lerner /saf
Kari Tolvanen /saml
Anu Urpalainen /saml
ers. Kauko Tuupainen /saf.

Sekreterare var

utskottsråd Nora Grönholm
utskottsråd Matti Salminen.