

REVISIONSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 5/2012 rd

Regeringens proposition till riksdagen om godkännande av fördraget om inrättande av Europeiska stabilitetsmekanismen (ESM) och med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i fördraget som hör till området för lagstiftningen

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 3 maj 2012 regeringens proposition om godkännande av fördraget om inrättande av Europeiska stabilitetsmekanismen (ESM) och med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i fördraget som hör till området för lagstiftningen (RP 34/2012 rd) till finansutskottet för beredning och bestämde samtidigt att revisionsutskottet ska lämna utlåtande till finansutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- finansråd Pekka Morén och lagstiftningsråd Seppo Tanninen, finansministeriet
- stabschef Tytti Yli-Viikari och ledande effektivitetsrevisor Nina Alatalo, Statens revisionsverk, riksdagen
- avdelningschef Tuomas Saarenheimo, Finlands Bank.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Revisionsutskottet tar i sitt utlåtande till finansutskottet om budgetpropositionen för 2012 (ReUU 5/2011 rd — RP 59/2011 rd) upp EU:s stabilitetsmekanismer och Finlands ekonomiska åtaganden. Grundlagen garanterar riksdagen rätt att få en rättvisande bild av statens ekonomiska ställning, bland annat av inkomster och utgifter, tillgångar och åtaganden och om hur budgeten har utfallit och vilka effekter regeringens och förvaltningens verksamhet har haft. Detta gäller såväl riksdagens proaktiva beslutsfattande som dess rapportering i efterhand, men också riksdagens

konstitutionella tillsyn över statsfinanserna.

I ett parlamentariskt skick har regeringen till uppgift att förse riksdagen med tillförlitlig och heltäckande information för beslutsfattandet. I motiven till en proposition får riksdagen den information som behövs för att den ska kunna godkänna statens internationella åtaganden och ge sitt godkännande för statsborgen. Utskottet anser att det väsentliga är att den riksdagshandling som ligger till grund för beslutsfattandet ger riksdagen en rättvisande och tillräckligt klar bild av hela den fråga som den ska fatta beslut om

och om de faktorer som påverkar beslutsfattandet.

Statens revisionsverk lämnade den 22 maj 2012 en särskild rapport om revisionen av statens bokslutsberättelse 2011 till riksdagen. Verket rapporterar utifrån sin finanspolitiska granskning om informationen om Finlands åtaganden och den finansiella stabiliseringsmekanismen för euroområdet. Granskningen har framför allt gällt huruvida riksdagshandlingarna ger riksdagen rättvisande och tillräcklig information om konsekvenserna av och riskerna med den finansiella stabiliseringsmekanismen för sitt beslutsfattande (B 14/2012 rd).

Åtagandena på grund av stabiliseringsmekanismen för Europa och krisländerna i euroområdet har ökat statens ekonomiska exponeringar och risker i väsentlig grad. Enligt statens bokslutsberättelse 2011 hade statens borgensåtaganden och garantier ökat till totalt 10,9 miljarder euro i slutet av året. Merparten av summan, 5,7 miljarder euro, berodde på åtaganden och exponeringar i anknytning till EU:s och euroområdets stabiliseringsmekanism. I beräkningen ingår utöver kapitalanskaffningen för EFSF också Finlands kalkylerade exponering mot finansiering från IMF och EFSM och stöd till betalningsbalansen från IMF och EU. De största riskerna för finska statens exponeringar vid sidan av Greklandslånet är förknippade med åtagandena för kapitalanskaffningen för EFSF. I takt med att skuldkrisen blivit utdragen och fördjupats har trycket på att införa nya stödmekanismer ökat. När till exempel Europeiska stabilitetsmekanismen ESM inleder sin verksamhet i juli 2012 ökar Finlands statsskuld med 1,44 miljarder euro till följd av betalningen av kapitalandelen. Utskottet anser att stödmekanismen är komplicerad. Det har varit svårt för riksdagen att utifrån de offentliga dokumenten få ett grepp om helheten och inte minst riskerna (t.ex. EFSM, EFSF, ESM, Finlands Bank, ECB och IMF).

Den fördjupade finans- och skuldkrisen har skapat stor osäkerhet och förtroendebrist på finansmarknaden. Utskottet ser med stort allvar inte bara på situationen i Grekland utan också exempelvis på läget i den spanska bank- och fi-

nanssektorn och samhällsekonomin svaga konkurrenskraft, massarbetslösheten och den marknadsosäkerhet som tillväxtutsikterna skapar i Spanien. Sakkunniga bedömer att ESM:s och EFSF:s återstående finansieringskapacitet enligt ESM-avtalet just nu inte räcker till för att täcka in eventuella risker och allvarliga störningar, om skuldkrisen i de stora euroländerna (t.ex. Spanien, Italien) tillspetsas.

Krishanteringsmekanismerna har tagits fram i mycket snabbt tempo och när krissituationerna har förvärrats har det funnits bara lite faktiskt svängrum för beslut. Hanteringen av EU:s skuld- och finanskris präglas i själva verket av ständig brådska och upprepade krisbeslut och krismöten. Det har gjort det mycket svårt för den nationella beredningen och riksdagens medverkan. Utskottet har den uppfattningen att unionen har lagt sig till med arbetsmetoder som inte garanterar en god beredning och som samtidigt urholkar grundfördragets principer om demokrati, rättstat och god förvaltning. När det gäller stabilitetsmekanismerna har revisionsutskottet särskilt försökt bedöma om riksdagen har fått en rättvisande och tillräckligt utförlig bild av statens ekonomiska åtaganden och förbindelser och riskerna med dem. Enligt utskottets tidigare iakttagelser har exponeringarna och åtagandena ökat i betydande grad. Riksdagen bör ges en tydligare uppfattning inte minst av vilka riskerna och de ekonomiska konsekvenserna är (ReUB 1/2011 rd, ReUU 5/2011 rd). För beslutsfattande i riksdagen är det i dagens läge viktigare än någonsin att kunna bedöma alternativen för och resultaten av krishanteringsmetoderna i relation till Finlands ekonomiska bärkraft i olika situationer. Det kräver att regeringen kommer med tillförlitliga bedömningar och analyser i sina propositioner, också om alternativa tillvägagångssätt.

Nu har riksdagen att behandla regeringens proposition RP 34/2012 rd med förslag om godkännande av fördraget om inrättande av Europeiska stabilitetsmekanismen (ESM) och med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i fördraget som hör till området för lagstiftningen. Propositionen överlämnades till riksdagen.

gen den 26 april 2012. Det är bra att också riskerna med krishanteringsinstrumenten tas upp i propositionen, anser utskottet. De ekonomiska konsekvenserna omfattar en bedömning av hur stora de totala riskerna är för Finland och av den ekonomiska krisens följder för Finlands förmåga att uppfylla sina åtaganden.

Riskerna bör klassificeras enligt typ och bedömas såväl kvalitativt som kvantitativt. Dessutom bör det klargöras vilket slag av risker som över huvud ska tas och hur de ska hanteras (riskhanteringspolitik). I samband med frågan om riskerna med ESM-fördraget bör man titta på hur Finlands kreditvärdering har utvecklats och vilken inverkan det har på kostnaderna för Finlands kapitalanskaffning (kreditvärderingsrisker). Tre kreditvärderingsinstitut ger för tillfället Finland bästa möjliga kreditbetyg, ett av dem har visserligen ställt kreditvärderingen under observation, vilket kan betyda en nedvärdering inom en nära framtid. Kreditbetygen för hela euroområdet har ställts under observation; länderna kan alltså komma att nedvärderas bl.a. på grund av skuldkrisen i euroområdet. Utskottet vill hålla fast vid regeringens mål att finska staten också i fortsättningen ska bevara högsta möjliga kreditbetyg.

Vid utfrågningen av sakkunniga i utskottet framfördes den åsikten att det har varit billigt att skaffa kapital till EFSF trots att kreditvärderingen har sjunkit. En sänkt kreditvärdering förefaller således inte få de fruktade räntekonsekvenserna, åtminstone inte på kort sikt. Regeringen bör tydliggöra sin syn på denna fråga för att riksdagen ska kunna bedöma vilken roll det spelar att kreditvärderingen eventuellt förändras.

Riksdagen har också fått för behandling E-skrivelser om ESM:s stadgar (E 47/2012 rd) och investerings-, riskhanterings- och utdelningspolitiken (E 49/2012 rd). ESM:s riskhanteringspolitik och fortsatta riskutvärdering spelar en central roll och därför ser utskottet gärna att det tillsätts en särskild risknämnd. Riskhanteringspolitikens principer och riktlinjer är viktiga för alla medlemsstater och bör ingå i ESM-rådets politiska beslutanderätt; de får inte beslutas uteslutande av ESM:s verkställande direktör eller sty-

relse. Styrelsen har den operativa övervakningen av riskhanteringspolitiken och genomförandet av principer och mål som antagits av rådet på sitt bord.

Det är absolut nödvändigt att riksdagen får årsrapporterna från ESM och ESM:s revisionsnämnd för behandling, menar utskottet. Statsrådet bör skicka årsrapporterna till riksdagen i form av E-skrivelser. Det ger riksdagen och revisionsutskottet tillfälle att årligen granska riskerna med stabiliseringen av euroområdet och områdets finansiella stabilitet.

I ESM-stadgan finns närmare bestämmelser om internrevision och externrevision av ESM enligt artikel 28—30 i ESM-fördraget. Enligt propositionen ska den temporära stabiliseringsfaciliteten EFSF fortsätta i enlighet med eurogruppens principbeslut parallellt med ESM längst till slutet av juni 2013 och även därefter fortsätter EFSF administrera den finansiering den beviljat och tagit upp så länge obligationerna löper. EFSF kan användas parallellt med ESM endast i det fall att ESM:s kapacitet inte räcker till för finansiellt stöd. Om ESM saknar tillräcklig stödkapacitet kan EFSF genom enhälligt beslut börja användas på nytt efter en övergångsperiod (1.7.2012—30.6.2013). Också av den anledningen är det nödvändigt med större insyn i revisionen av EFSF, anser utskottet. Ett alternativ är att ESM:s revisionsnämnds befogenheter utsträcks till EFSF och avrapportering sker årligen till riksdagen.

För bankerna är utgångspunkten alltid primärt att bankerna själva stärker sitt kapital och sin balans och att man bevakar bankernas kapitaltäckning, förbättrar regleringen och utvecklar till exempel användningen av stresstest. Det är av största vikt att bankstöd som eventuellt delvis finansieras via stabilitetsfonderna beviljas mot full ersättning. Utskottet anser att ersättningen för bankstöd ska tas från bankens genuina primärkapital, vilket betyder att ersättningen utgörs av aktier i banken. Ersättningen för bankstöd ska alltid tryggas i villkoren för stabilitetsfondernas låneprogram.

I fortsättningen kommer ESM i likhet med IMF att ha prioriterad status som fordringsäga-

re. Detta gör det ännu viktigare med en omsorgsfull skuldhållbarhetsanalys. En stat som får finansiellt stöd ska ha förutsättningar att sköta sin skuld. Om statens skuldsituation inte är hållbar måste den se till att återställa skuldhållbarheten innan programmet inleds. Skuldreglering är ett sätt att åter uppfylla kravet på skuldhållbarhet. ESM är ingen stödausomat, utan ansvaret vilar alltid på medlemsstaten själv, för att undvika moraliska risker.

Om prioriterat finansiellt stöd beviljas en stat med svag skuldhållbarhet får det negativa konsekvenser för tillgången till privat finansiering. När en stats privata skuld på marknadsvillkor småningom ersätts av prioriterad programfinan-

siering i den takt programmet fortskrider är det en allt mindre grupp privata borgenärer som utsätts för kreditrisk. I ett sådant läge kan statens möjligheter att åter få marknadsfinansiering försämrats radikalt. För att målet att förbättra förtroendet för privat sektor och för staten att åter få tillträde till marknaden ska nås, måste stödfinansieringen bygga på en trovärdig skuldhållbarhet i medlemslandet.

Ställningstagande

Revisionsutskottet föreslår

att finansutskottet beaktar det som sagts ovan.

Helsingfors den 30 maj 2012

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Tuija Brax /gröna
medl. Sirkka-Liisa Anttila /cent
Olli Immonen /saf
Eero Lehti /saml

Mika Lintilä /cent
Pirkko Ruohonen-Lerner /saf
Kari Tolvanen /saml
Erkki Virtanen /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Nora Grönholm
utskottsråd Matti Salminen.