

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till beviljande av statsborgen för inlåningsbankers och hypoteksbankers upplåning

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att riksdagen ger sitt i 82 § 2 mom. i grundlagen avsedda samtycke till att statsrådet på de villkor det bestämmer utan krav på motsäkerhet kan ställa statsborgen för sådana masskuldebrev som emitteras av finländska inlåningsbanker eller hypoteksbanker eller av sådana bankers finländska moderbolag och som behövs för att säkerställa finansmarknadens och finansieringsförvaltningens verksamhet. Efter det att fullmakterna har trätt i kraft ska borgen enligt statsrådets prövning kunna beviljas för sådana masskuldebrevslån med en lånetid på högst fem år som emitteras utan andra säker-

heter. Säkerheter kan beviljas endast för sådana funktionsdugliga banker som uppfyller kraven på kapitaltäckning. För borgen kommer man att ta ut en marknadsmässig avgift och med stöd av de föreslagna fullmakterna kan borgensbeloppet uppgå till högst 17 miljarder euro. Beloppet motsvarar till sin storlek behovet av återfinansiering av de skuldebrev som ska garanteras. De temporära fullmakterna att bevilja statsborgen föreslås gälla 2010, dock så att statsrådet senast den 30 juni 2010 ska bedöma behovet av att bevilja ny borgen.

MOTIVERING

1 Inledning

Riksdagen gav den 12 december 2008 sitt samtycke till att temporär statsborgen kan beviljas finländska banker (riksdagens beslut 839/2008). Enligt samtycket får statsrådet eller, på villkor som statsrådet närmare fastställer, finansministeriet eller Statskontoret utan krav på motsäkerhet bevilja statlig proprieborgen till säkerhet för återbetalning och uppfyllande av övriga villkor i fråga om 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 kreditinstituts finländska moderbolag. Borgen får gälla lån till ett sammanlagt nominellt värde på högst 50 miljard

der euro. Enligt samtycket skulle statsrådet före den 30 april 2009 bedöma behovet av att bevilja ny borgen. Fullmakten att bevilja borgen upphör att gälla vid utgången av 2009.

Statsrådet beslutade den 12 februari och 13 maj 2009 om villkoren för statsborgen i enlighet med riksdagens samtycke.

2 Det ekonomiska läget

Den djupa recession som drabbat den globala ekonomin har haft omfattande konsekvenser för Finlands ekonomi under det senaste året. Trots att den senaste tidens fakta pekar på att världsekonomin håller på att återhämta sig kan man inte anse att det rör sig om en säker eller permanent utveckling. Dessutom ser det ut som om olika länder och regioner återhämtar sig i olika takt och med varierande styrka. I synnerhet väntar man sig

att det ekonomiska läget i Europa återhämtar sig långsamt och mödosamt, eftersom bland annat den ökande arbetslösheten får hushållen att vara försiktiga. I Förenta staterna uppskattas det ekonomiska läget stabilisera sig före årsskiftet. Även om tillväxtmarknaderna klarat sig relativt väl ur krisen kan inte heller de återhämta sig fullständigt om tillväxten i industriländerna är fortsatt svag. Ett nytt särdrag för den pågående recessionen är att världshandeln rasade, och som en följd av detta spreds konsekvenserna exceptionellt stort. Det har blivit svårare att finansiera handel och utvecklingspolitikens resurser har försämrats.

Finansmarknaden och kreditkanalerna måste börja fungera normalt för att krisen ska kunna övervinnas. Detta är emellertid inte tillräckligt i sig. Tills vidare har det gått långsamt för bankerna i många centrala länder att tillfriskna och utvecklingen har varit ojämn. Dessutom är alla problem inte lösta när det gäller att få bankerna i balans. Även strukturella drag är kopplade till krisen, och därmed kommer hela branscher, såsom banksektorn, sannolikt att genomgå en omfattande anpassning som troligtvis bara är i början. Återhämtningen kan i detta avseende bli exceptionellt långvarig.

Finlands ekonomiska situation har snabbt försvagats under de två senaste åren. Det kaos som rått inom finanssystemet och som började i Förenta staterna spred sig mycket snabbt till den internationella finansmarknaden, vilket med sex månaders fördröjning ledde till att den realekonomiska aktiviteten försvagades i så gott som alla industriländer. Finland ingår i den internationella ekonomiska ordningen och drabbades därför också av ekonomisk recession till följd av en kraftigt försämrad exportefterfrågan.

Recessionen har lett till att stimulansåtgärderna i många länder, inklusive Finland, legat på rekordhöga nivåer och varit mycket omfattande. Finanssystemet har i flera länder stötts på många olika sätt, såsom offentliga garantier och kapitalstöd. Centralbankernas monetära politik har varit tillväxtfrämjande och inom finanspolitiken har den offentliga konsumtionen ökat och investeringsprogram dragits igång. Syftet med stimulansåtgärderna är att dämpa konjunktursvackan, få arbets-

lösheten att öka långsammare och se till att konjunktorens inverkan på företagens villkor, tillgången till arbetskraft och produktiviteten blir så liten som möjligt. Det är än så länge för tidigt att utvärdera utfallet av stimulansåtgärderna, men de har haft en väsentlig inverkan på den senaste tidens uppmuntrande besked om ekonomisk aktivitet både inom och utanför landets gränser.

Enligt den allmänna uppfattningen kommer den internationella ekonomin att börja återhämta sig mot slutet av året. Vi kommer därmed att märka av denna återhämtning relativt långsamt, eftersom Finlands samhällsekonomi är exceptionellt exportberoende, särskilt när det gäller investeringsvaror. Finland kommer därför sannolikt att återhämta sig först när de viktigaste exportländerna har återhämtat sig. Även om den brantaste produktionsminskningen torde ha passerats kommer vår samhällsekonomi i år att krympa med 6–7 procent, och den förväntade tillväxten 2010 är bara 0,5 procent.

Arbetslösheten ökar snabbt och redan nästa år kommer arbetslösheten sannolikt att stiga till 10,5 procent i genomsnitt, dvs. antalet arbetslösa kommer att vara nästan 300 000. Sysselsättningsnivån sjunker till ca 66 procent, vilket är samma nivå som för tio år sedan. En så stor misshushållning med resurser hotar att också märkbart försvaga våra tillväxtmöjligheter, eftersom en del av produktionsresurserna förlorar sin funktionsduglighet. Dessutom vet vi att konjunktursvängningar leder till att en del av arbetslösheten blir långtidsarbetslöshet, vilket ytterligare förvärrar situationen bland annat genom att humankapitalet förfaller.

En annan starkt bidragande faktor till långsam återhämtning kommer att vara situationen inom exporten. Den långvariga positiva exportutvecklingen tog slut när den aktuella recessionen började. År 2008 var exportens andel av bnp rekordhöga 47 procent. Med andra ord är exporten av central betydelse för en återhämtning, och hur den utvecklas i framtiden beror dels på hur den internationella ekonomin återhämtar sig, dels på hur återhämtningen sker. Exportindustrins beroende av efterfrågan på investeringsvaror, som återhämtar sig långsamt, kastar en skugga över de närmaste årens tillväxtutsikter. Dess-

utom har den starka euron under den senaste tiden försämrat vår konkurrenskraft i förhållande till konkurrerande länder.

Banksektorn i Finland har tills vidare klarat sig väl genom krisen, och beskrivande för detta är att inte en enda bank har behövt statsborgen för sin upplåning. Detta beror delvis på Europeiska centralbankens monetära politik och tillgången till likviditet och delvis på att företagens kreditefterfrågan blivit svagare. Bankernas stramare långivning och företagens brist på investeringar har bidragit till detta. Europeiska centralbankens monetära politik och tillgången till likviditet kommer enligt prognoserna generellt att se ut ungefär som i dag lång in på nästa år.

Med tanke på bankernas lönsamhet kan man ändå vänta sig att de svåraste tiderna kommer i vinter och därefter. Även om den värsta ekonomiska stört dykningen uppenbart redan är över kommer företagens problem att tillspetsas och arbetslösheten att nå sin kulmen först senare. Båda faktorerna kommer att inverka på såväl bankernas kreditförluster som deras finansnetto. Även om bankernas soliditet fortfarande är hög och deras förlusttålighet god är det i praktiken omöjligt att uppskatta hur den övergripande utvecklingen i och utanför Finland kommer att påverka de förväntningar sin inverkar på förtroendet.

Om det går riktigt illa kan en svagare lönsamhet för bankerna leda till att deras egen finansiering bli dyrare och särskilt tillgången till långfristig finansiering komma att påverkas. Detta gäller i synnerhet om den spirande tillväxten utomlands till stor del har byggt på omfattande stimulanspaket från statens sida. Men det är också möjligt att investeringarna tar fart inom en viss del av ekonomin samtidigt som recessionen inom en annan del av ekonomin är som värst. I båda fallen är det ytterst viktigt att trygga företagens finansiering. Därför bör bankerna även fortsättningsvis ha möjlighet att få statsborgen för sin upplåning.

2.1 Europeiska unionen

Stats- och regeringscheferna för länderna i euroområdet antog en förklaring på sitt toppmöte den 12 oktober 2008 om euroområdet och Storbritanniens gemensamma åtgärder

för att återställa stabiliteten på finansmarknaden.

Under tiden mellan oktober 2008 och mitten av juli 2009 godkände Europeiska kommissionen 16 garantiordningar i Europeiska unionens medlemsstater till ett sammanlagt belopp av 2 900 miljarder euro. Garantier har beviljats till ett värde av cirka 918 miljarder euro. I mitten av april 2009 inleddes en ny runda garantiprogram med Storbritannien i spetsen. Efter det har tio andra medlemsstater förlängt sina program.

Enligt Europeiska kommissionen (*DG Competition's review of guarantee and recapitalisation schemes in the financial sector in the current crisis, 7 August 2009*) kan det statliga stödet till banksystemen avslutas först när finansmarknaden har återhämtat sig och fungerar på ett hållbart sätt. Diskussioner har förts om tidpunkten och hur den ska bestämmas och också om hur stödåtgärderna ska fasas ut, men än så länge har något beslut om att avsluta stöden inte fattats.

2.2 Danmark och Sverige

Danmark och Sverige är centrala länder när det gäller de finländska bankernas verksamhet och konkurrensförutsättningar. Den 17 augusti 2009 godkände Europeiska kommissionen att de garantier som danska staten gett bankerna för upplåning förlängs med sex månader, dvs. från den 18 augusti 2009 till den 2 februari 2010. Villkoren för garanti-programmet förblir oförändrade.

Fram till mitten av juli 2009 hade tre banker ansökt om statlig garanti för upplåning till ett sammanlagt belopp av 157,5 miljarder danska kronor (cirka 21,1 miljarder euro). Till den största av dessa banker, Danske Bank, beviljade staten i juni en garantilimit på 100 miljarder danska kronor för ett år. Med den kan banken ansöka om garantier för skuldmissioner med en löptid på högst tre år. Motsvarande program för de två andra bankerna uppgår till sammanlagt 57,5 miljarder danska kronor.

Enligt Danmarks regering råder det fortfarande stor osäkerhet när det gäller bankernas långfristiga upplåning. Europeiska kommissionen instämmer i regeringens ståndpunkt i sitt beslut.

Sveriges regering beslutade den 8 oktober 2009 att fortsätta den statliga garantiordningen för bankernas upplåning med sex månader. Ordningen fortsätter med oförändrade villkor från och med början av november 2009. Europeiska kommissionen godkände förlängningen den 26 oktober 2009. Ordningen förlängdes senast i april 2009, och då ändrades också kriterierna för de deltagande bankernas skulder så att bankerna fram till den 31 oktober 2009 kan ansöka om garantier för kreditinstrument med en löptid som överstiger tre månader. Det totala beloppet på garantierna kvarstod dock på 1 500 miljarder svenska kronor (cirka 150 miljarder euro).

I april gjorde den svenska regeringen den bedömningen att den kortfristiga upplåningen inte är ett problem för bankerna, men att så pass stor osäkerhet är kopplad till den mer långfristiga upplåningen att statliga garantier kan komma att behövas. Även i oktober 2009 såg regeringen ett behov att förlänga garantiordningen, trots att utvecklingen på finansmarknaden tydligt hade stabiliserats och de större bankerna i Sverige exempelvis enligt Finansinspektionens stresstester under sommaren inte hade några större problem. Syftet med åtgärden är att skapa beredskap för nya allvarliga problem på finansmarknaden som kan försvåra de svenska bankernas långfristiga upplåning. Den svenska regeringen pekade också på behovet att på EU-nivå få till stånd gemensamma spelregler och en samordnad och kontrollerad nedkörning av stödprogrammen för banksystemen.

Den reviderade garantiordningens högsta tillåtna belopp är fortsatt 1 500 miljarder svenska kronor och av denna summa kan 500 miljarder svenska kronor användas till att garantera kreditinstrument med en längre löptid än tre år, men högst fem år. Det högsta tillåtna garantibeloppet per bank motsvarar det sammanlagda beloppet av kreditinstrument vars löptid går ut tiden mellan den 1 september 2008 och 31 oktober 2009 eller alternativt ett belopp som motsvarar 20 procent av allmänhetens kontomedel i den berörda banken i början av september 2008.

I slutet av september 2009 uppgick svenska statens garantier för upplåning till 309 miljarder svenska kronor (drygt 30 miljarder

euro). Av de beviljade garantierna gäller nästan 90 procent (275 miljarder svenska kronor) bolag inom finanskoncernen Swedbank. Andra stora svenska banker (*Svenska Handelsbanken, Skandinaviska Enskilda Banken och Nordea*) har inte använt sig av garantier för sin upplåning. Cirka en miljard svenska kronor har återbetalats till staten.

2.3 Finland

Den statsborgen som föreslås avses gälla inlåningsbankers och hypoteksbankers upplåning med en löptid som går ut 2010. En fortsättning av den statliga garantiordningen även 2010 kräver att Europeiska gemenskapernas kommission godkänner den som statligt stöd.

Under 2010 kommer löptiden för högst femåriga masskuldebrev som finländska inlåningsbanker emitterat att gå ut motsvarande ett belopp på cirka 4,5 miljarder euro och hypoteksbankers masskuldebrev med säkerhet i fastigheter till ett belopp motsvarande cirka 2,5 miljarder euro.

Enligt statsrådets beslut av den 13 maj 2009 skulle kreditinstitut berättigade till statsborgen ha kunnat få begränsad garanti för sådan mer långfristig finansiering, dvs. masskuldebrevslån med en löptid på högst fem år, som skaffas i stället för kortfristiga bankcertifikat med en löptid på högst tolv månader. Statsrådet fastställde en för alla kreditinstitut gemensam övre gräns på 10 miljarder euro för en sådan förlängning av finansieringen. Det är meningen att denna möjlighet ska gälla också 2010.

På den borgen och de avgifter som tas ut för borgen tillämpas lagen om statens långivning samt statsborgen och statsgaranti (449/1988). Borgen kan vid behov dock beviljas utan tryggnad säkerhet. Borgen kan beviljas masskuldebrevslån med en lånetid på högst fem år. På temporär statsborgen enligt riksdagens gällande samtycke tillämpas statsrådets förordning om avgifter för depositionsbanker och hypoteksbanker för temporär statsborgen (67/2009). Enligt den är den årsavgift som tas ut för borgen för masskuldebrevslån vars lånetid är 1–5 år marknadspriset plus ett tillägg på 0,5 procentenheter. Tillägget för masskuldebrevslån med säker-

het i fastighet är 0,25 procentenheter. Marknadspriset är 0,375 procent av borgenskreditens belopp, om den som erhåller borgen har beviljats minst den näst högsta kreditvärdighetsklassen av ett internationellt kreditvärderingsföretag, och 0,43 procent av borgenskreditens belopp i annat fall. Avgifterna bygger på Europeiska centralbankens rekommendation av den 22 oktober 2008. Avsikten är att ta ut en lika stor avgift för statsborgen enligt denna proposition.

Genom propositionen kan man säkerställa de finländska bankernas upplåning i ett läge där allvarliga störningar på finansmarknaden kan återkomma och tillgången till marknadsfinansiering kan försvåras. Detta gäller i synnerhet mer långfristig upplåning. På detta sätt går det att undvika att bankernas upplåningsproblem påverkar företagens och hushållen möjligheter att få lån eller kostnaderna för dessa lån och därmed hela den finska ekonomins återhämtning efter en svår kris.

Tills vidare har de finländska bankerna inte ansökt om statsborgen, men det rådet fortfarande stor osäkerhet om den ekonomiska utvecklingen under det närmaste året, och denna osäkerhet kan leda till att situationen förändras. Denna proposition utgör förberedelse inför en sådan situation. Borgenssystemets blotta existens medför inga kostnader för staten, men det kan ha en prisnedsättande inver-

kan på bankernas upplåning på marknadsvillkor.

Riksdagen har också fäst uppmärksamhet vid att de finländska bankerna ska kunna konkurrera på lika villkor med i synnerhet de svenska och danska bankerna. Konkurrensläget kommer att förbli oförändrat tack vare propositionen.

Med stöd av vad som anförts ovan föreslås det

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 masskuldebrevslån utan säkerhet eller masskuldebrevslån med säkerhet i fastighet som har en lånetid på minst ett och högst fem år, när dessa emitterats av en livskraftig och solid finländsk insättningsbank eller hypoteksbank eller ett sådant kreditinstituts finländska moderbolag. Borgen får gälla lån till ett sammanlagt nominellt värde på högst 17 000 000 000 euro. Statsrådet ska före den 30 juni 2010 bedöma behovet av att bevilja ny borgen. Fullmakten att bevilja borgen upphör att gälla vid utgången av 2010.

Helsingfors den 27 november 2009

Republikens President

TARJA HALONEN

Finansminister Jyrki Katainen