

EKONOMIUTSKOTTETS UTLÅTANDE 9/2011 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till godkännande av ett tilläggsavtal till ramavtalet om det europeiska finansiella stabiliseringsinstrumentet mellan Belgien, Tyskland, Estland, Irland, Grekland, Spanien, Frankrike, Italien, Cypern, Luxemburg, Malta, Nederländerna, Österrike, Portugal, Slovenien, Slovakien, Finland och det europeiska finansiella stabiliseringsinstrumentet samt med förslag till lag om godkännande av de bestämmelser i tilläggsavtalet som hör till området för lagstiftningen och med förslag till ändring av 2 § i lagen om statsborgen för ett europeiskt finansiellt stabiliseringsinstrument

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 20 september 2011 en proposition med förslag till godkännande av ett tilläggsavtal till ramavtalet om det europeiska finansiella stabiliseringsinstrumentet mellan Belgien, Tyskland, Estland, Irland, Grekland, Spanien, Frankrike, Italien, Cypern, Luxemburg, Malta, Nederländerna, Österrike, Portugal, Slovenien, Slovakien, Finland och det europeiska finansiella stabiliseringsinstrumentet samt med förslag till lag om godkännande av de bestämmelser i tilläggsavtalet som hör till området för lagstiftningen och med förslag till ändring av 2 § i lagen om statsborgen för ett europeiskt finansiellt stabiliseringsinstrument (RP 31/2011 rd) till finansutskottet för behandling och bestämde samtidigt att ekonomiutskot-

tet ska lämna utlåtande i saken till finansutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- finansråd Mika Kuismänen och lagstiftningsråd Erkki Sarsa, finansministeriet
- byråchef Matti Koivu och analytiker Anton Tuomisalo, Finansinspektionen
- ledande rådgivare Jarmo Kontulainen, Finlands Bank
- överdirektör Aki Kangasharju, Statens ekonomiska forskningscentral
- ekonomie magister Kaarlo Jännäri
- politices doktor Peter Nyberg
- professor Vesa Kanninen, Helsingfors universitet

- professor Timo Korkeamäki, Svenska handelshögskolan.

I anknytning till temat har utskottet också hört doktor Dan Steinbock (TAO 2/2011 rd) som sakkunnig.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

De föreslagna ändringarna i EFSI-avtalet täcker in möjligheten att utnyttja facilitetens lånekapacitet fullt ut, de nya mekanismerna för finansiellt stöd och preciserade lånevillkor.

För att lånefaciliteten på 440 miljarder euro ska kunna införas fullt ut höjs det totala borgensbeloppet från 440 till 780 miljarder euro. På detta sätt ökas den överborgens som ska trygga facilitetens upplåning för hela beloppet av 440 miljarder euro till bästa möjliga kreditvärdering. I det totala beloppet har det beaktats att Grekland, Irland och Portugal för tillfället är borgensmän som utträtt. Genom ändringarna i avtalet blir det också möjligt att införa tre nya instrument för finansiellt stöd vid sidan av lån. De möjliggör förebyggande stöd, statligt lån för rekapitalisering av finansinstitut (inkl. stater utan fastställt anpassningsprogram) och, i undantagsfall, köp av statliga obligationslån på andrahandsmarknaden. Genom ändringen kommer också prissättningsgrunderna för marginalen som stödtagande länder ska betala att anges mer exakt. Cheferna för euroområdet kom vid sitt möte den 11 mars 2011 överens om ändringar i avtalet i fråga om höjning av borgenskapitalet och fastställande av marginalen (TaVP 10/2011 rd) och vid sitt möte den 21 juli 2011 i fråga om nya finansiella mekanismer (EkUU 6/2011 rd).

Ändringen av EFSI-avtalet möjliggör eventuella nya finansiella beslut efter behov. Att lånefaciliteten införs fullt ut ökar tilltron till EFSI:s funktionskapacitet och de nya stödmekanismerna möjliggör i sin tur förebyggande ingrepp i olika slag av marknadssituationer, också när det krisar till sig. Ändringen i ramavtalet ökar inte automatiskt Finlands exponering, utan varje nytt finansiellt beslut ska tas upp särskilt i riksdagen och godkännas. I det sammanhanget kan riksdagen också ta ställning till villkoren för det till-

tänkta stödet. Hit hör också betryggande säkerheter, som Finland har krävt som ett villkor för att godkänna kommande finansiella beslut. Cheferna för euroområdet fattade beslut om möjligheterna att få säkerhet vid sitt möte den 21 juli 2011 (slutsats, punkt 9). Slutsatsen möjliggör ett sådant förfarande som Finland yrkat på, dvs. att om något euroland vänder sig till ESFI för att få stöd i form av lån efter lånet till Portugal, är Finland berett att överväga stöd bara på det villkor att landet i fråga kan ställa något slags säkerhet för Finlands borgensandel. På detta sätt kan Finlands faktiska exponering begränsas till de låneprogram som godkänts för Portugal och lån före det.

I sitt tidigare utlåtande i saken konstaterade utskottet att läget på marknaden som för stunden redan hade lugnat ner sig något åter visade allvarliga tecken på kris och att risken var att oron på marknaden skulle göra sig allt starkare påmind också i realekonomin. Läget har försämrats ytterligare sedan utlåtandet. Att de fem internationellt viktigaste centralbankerna den 15 september 2011 beslutade om dollarstöd för att värna likviditeten är ett bevis på hur djup och allvarlig krisen är för hela den globala ekonomin. Marknaden väntar sig målmedvetna och trovärdiga insatser från EU.

Situationen är exceptionell och därför kommer också experter med mycket divergerande uppfattningar om hur problemen ska lösas. Gemensamt för dem alla är att inte ett enda av alternativen garanterar ett säkert slutresultat och att samtliga är förknippade med stora risker. Där emot är det helt klart att om den ekonomiska situationen fortsatt försvagas och vänder i en lågkonjunktur och recession kommer ett öppet och exportberoende land som Finland att drabbas hårdare än andra länder. Med stödmekanismerna kan man i bästa fall köpa sig lite tid, men det

är omöjligt att undvika en eskalering om man inte snabbt vidtar ekonomiska saneringsåtgärder och får i gång projekt för att förbättra EU:s konkurrenskraft. Det hjälper inte med stöd om länderna inte hjälper sig själva genom att gå in också för svåra, strukturella reformer. Följaktligen spelar det en central roll att man går vidare inte bara med stödsystemet utan också med det finanspolitiska lagstiftningspaketet¹ och ännu viktigare är det att den nya lagstiftningen också följs.

Ekonomiutskottet hänvisar till sina tidigare uttalanden om EFSI-avtalet och konstaterar följande utifrån kompletterande utredning:

Förebyggande stöd. Enligt vad utskottet har erfarit ska förebyggande stöd bara kunna beviljas stater som uppfyller vissa grundläggande ekonomiska premisser. Så ska till exempel den offentliga skulden vara hållbar, underskottet i bytesbalansen under kontroll och banksektorn solid. Staten ska också kunna bevisa att den utnyttjat den internationella finansmarknaden med framgång. Så vitt ekonomiutskottet kan se är de förebyggande stödinstrumenten i stor utsträckning likadana som Internationella valutafondens motsvarande stödformer som har gett positivt resultat.

Lån för rekapitalisering av bankerna. Om en stat inom euroområdet söker lån från EFSI för att kunna rekapitalisera sina banker, ska villkoren för att få lån hänga samman med en sanering av banksektorn. Frågan prövas utifrån EU:s regler för statligt stöd. För att banken ska få stöd måste det finnas en reell risk för hela det finansiella systemet om den går omkull. Riskbedömningen görs av kommissionen, styrekonomerna och Europeiska centralbanken (ECB). Ett annat villkor är att varje stöddagande bank får en saneringsplan. För att garantera en fungerande ekonomi måste det i alla lägen ses till att också det finansiella systemet fungerar, poängterar ekonomiut-

skottet. Länder som saknar ett anpassningsprogram ska bara i undantagsfall kunna få lån från EFSI för att rekapitalisera sina banker. Utgångspunkten är att alla medlemsstater svarar för att de har en fungerande banksektor. Finansinstitutens ägare och investerarna ska bära sitt ansvar. Det är primärt bankernas ägare som har ansvaret för att rekapitalisera bankerna. Oavsett de stödinstrument som nu ska godkännas ska medlemsstaterna i förekommande fall räkna med att stödja sin egen banksektor. Om offentligt stöd blir aktuellt, ska det vara öppet, genomsebart och villkorat.

Köp av obligationer på andrahandsmarknaden. Det kan bara i undantagsfall bli aktuellt med köp av obligationer på andrahandsmarknaden. Utskottet hänvisar till sina tidigare uttalanden om ECB:s roll och noterar att möjligheten för ECB att förvärva statliga obligationer på andrahandsmarknaden minskar trycket för centralbanken att delta i hanteringen av krisen och medger samtidigt större insyn i aktionerna.

Beslutsfattande. Enligt avtalet innebär besluten om lån (inkl. lån för rekapitalisering av banker till länder som inte har något fastställt anpassningsprogram), förebyggande stöd och köp av obligationer på andrahandsmarknaden finansiellt stöd som det bara kan fattas enhälliga beslut om inom eurogruppen. Detta garanterar att Finland och riksdagen kan pröva från fall till fall vilket stödbehovet är och villkoren för det. Det krävs enhälliga beslut också om eventuella närmare riktlinjer för de finansiella besluten i EFSI:s styrelse, där Finland sitter med.

Med hänsyn till det som sagts ovan anser utskottet att det i det rådande läget är nödvändigt att godkänna ändringarna i EFSI-avtalet. Det väsentliga är att Finland från fall till fall har möjlighet att pröva behovet av finansiella beslut och villkoren för dem. Detta säkerställs genom lagstiftning om att alla beslut om ökad ekonomisk exponering för enskilda medlemsstater ska fattas enhälligt.

¹ EkUU 27/2010 rd

Utlåtande

Ekonomiutskottet föreslår

*att finansutskottet beaktar det som sägs
ovan.*

Helsingfors den 21 september 2011

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Mauri Pekkarinen /cent
vordf. Marjo Matikainen-Kallström /saml
medl. Lars Erik Gästgivers /sv
Teuvo Hakkarainen /saf
James Hirvisaari /saf
Johanna Karimäki /gröna
Miapetra Kumpula-Natri /sd
Jukka Kärnä /sd

Eero Lehti /saml
Jari Myllykoski /vänst
Sirpa Paatero /sd
Arto Pirttilahti /cent
Kaj Turunen /saf
ers. Lasse Männistö /saml
Matti Saarinen /sd (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Tuula Kulovesi.

AVVIKANDE MENING 1

Motivering

Regeringens proposition RP 31/2011 rd om tilltänkta ändringar i ramavtalet om det europeiska finansiella stabiliseringsinstrumentet EFSI är helt fel sorts ekonomisk politik i Sannfinländarnas tycke. Enligt vår mening håller man nu på att utvidga befogenheterna och borgensåtagandena inom euroländernas finansiella stabiliserings-system stick i stäv med Finlands intressen.

Samtidigt som den offentliga debatten är fokuserad på Finlands krav på säkerheter från Grekland står regeringen i begrepp att höja totalbeloppet av statsborgen till EFSI från 7,9 till 13,974 miljarder euro genom en ändring av ramavtalet. Dessutom möjliggör ändringen för skuldsatta länder bland annat att få förebyggande stöd, oavsett om de har ett fastställt finansiellt anpassningsprogram eller inte. Därtill kan Finland få lov att bevilja lån för rekapitalisering av ett skuldsatt lands finansinstitut, med andra ord att sticka handen djupt i skattebetalarnas fickor för att kunna finansiera andras bankstöd.

Genom de nya förebyggande insatserna bygger man upp ett system där länder som Spanien och Italien som kämpar med ekonomiska svårigheter kan be de andra euroländerna om stöd redan innan de gjort slut på pengarna. Deras anspråk skulle vara förpliktande också för Finland. Även om Finlands medgivande behövdes för stödbesluten skulle det ökade politiska trycket hindra beslut som beaktar Finlands intressen, precis som hittills. I praktiken betyder det här att vår statskassa skulle kunna dammsugas till sista slanten för att rädda eurojättarna och att vårt eget

ekonomiska svängrum skulle reduceras till obefintlighet. Och till sist skulle lejonparten av stödpengarna ändå hamna i utomeuropeiska investerarens fickor.

Trycket på att höja borgensåtagandena slutar ingalunda heller här. Det finns en verklig risk för att Finlands borgensåtaganden med tiden blir trefalt större. På marknaden bedömer man att EFSI/ESM i själva verket behöver utvidgas från nuvarande 726 till hela 2 000 miljarder euro för att råda bot på krisen. Finlands bidrag till potten ligger kring 40 miljarder euro, alltså nästan lika mycket som vår årliga statsbudget. Har vi råd med sådant? Nej, det har vi inte.

Ändå tillåts allt det här trots att Maastrichtfördraget på gemensam överenskommelse förbjuder betalning av andra medlemsstaters skulder.

Alla de här tilltänkta ändringarna för att rädda euron i dess dödskamp påskyndar samtidigt utvecklingen mot en federalistisk union. Ändringen i stödmekanismen binder framför allt små, välskötta euroländer till händer och fötter på ett sätt som inte ligger i Europas och ännu mindre Finlands och de finska skattebetalarnas intresse.

Avvikande mening

Vi föreslår därför

att utskottet konstaterar att det inte godkänner regeringens proposition eftersom den går emot Finlands ekonomiska intressen och att propositionen därför bör förkastas.

Helsingfors den 21 september 2011

Kaj Turunen /saf
Teuvo Hakkarainen /saf
James Hirvisaari /saf

AVVIKANDE MENING 2

Motivering

Europeiska valutaunionen och den gemensamma valutan såg dagens ljus den 1 januari 1999. Det stod klart från första början att euroområdet blir ett monetärt förbund mellan mycket olika stater. Det skilde sig stort i ekonomisk struktur, produktivitetsutveckling och verksamhetskultur i olika delar av området.

När vi arbetade fram våra egna avgöranden 1997—1998 var Centern i Finland, bland annat med hänvisning till sagda olikheter, av den åsikten att Finland åtminstone inte i det läget bör gå med i den gemensamma valutan. Vi hänvisade också till att våra europeiska gelikar i Norden ställer sig utanför.

Vi föreslog en folkomröstning, precis som i Danmark, Sverige och en del andra länder. Det passade inte regeringen Lipponen—Niinistö. Med de dåvarande regeringspartiernas gemensamma krafter anslöts Finland till den monetära unionen.

Men den gemensamma monetära unionen visade sig inkapabel att bevaka den finanspolitiska disciplinen. Många länder bröt i åratal också mot de spelregler som man lyckades bygga upp.

Detta euroområde höll ut en fallskärm även för de mest släpphänta länderna, som med hjälp av fallskärmen i många års tid kunde göra av med mer pengar än de någonsin tjänade. Det blev kutym med underskott i den offentliga ekonomin och i många länder överskred skuldernas bnp-andel klart gränsen för vad som var hållbart.

Våren 2010, i efterdyningarna av den globala finanskrisen, stod gjutfelen i euroområdet avslöjade i all sin nakenhet. Grekland blev det första landet att drabbas av krisen. Inte långt därefter riktades misstankarna mot två andra små euroländer, Irland och Portugal, och deras kapacitet att klara av sina skuldåtaganden.

Precis som regeringarna i de andra länderna ansåg den centerledda regeringen i Finland att det bråskade med en lösning som hindrade att problemen spred sig ytterligare. Därför var vi

redo för gemensamma beslut med de övriga euroländerna och IMF för att lindra den akuta krisen i Grekland med ett låneprogram. En tillfällig europeisk finansiell stabiliseringsfacilitet inrättades som en beredskapsåtgärd inför möjligheten att problemen tillspetsas i Irland och Portugal.

Storleken på facilitetens utlåningskapacitet som omfattades av medlemsstaternas borgensåtagande bestämdes så att krisen skulle kunna begränsas till dessa små euroländer och inga andra.

De verksamhetsformer som faciliteten tillåter är snäva och noga avgränsade. Den kan låna ut pengar bara till ett land som går direkt med i skuldprogrammet. Villkoret för lån är ett stramt anpassningsprogram.

Den centerledda regeringens policy för att stabilisera euron var starkt villkorat, avsåg att bevara den nationella suveräniteten och krävde att problemländerna som motvikt till stöd följer ett anpassningsprogram i sin finansiella politik.

Våren och sommaren 2011 har gjort det klart att skuldproblemet inte kommer att lätta i alla de länder som redan omfattas av stödet. Det är framför allt Grekland som inte har gått i land med att anpassa sin ekonomi till programmet. Portugal har också problem. En alldeles ny hotbild som seglat upp med skuldkrisen i euroområdet är marknadens bristande förtroende för Italiens och Spaniens förmåga att klara av sina skuldåtaganden.

I linje med cheferna för euroländerna presenterar Finlands regering nu sin lösning på den djupnande krisen, ett förslag till lag om ändring av lagen om det europeiska finansiella stabiliseringsinstrumentet.

Propositionen innebär att euroländernas borgensförbindelser gentemot den temporära krisfonden mer eller mindre fördubblas och att fonden får befogenhet för många nya åtgärder som de allt fåtaligare euroländerna med ekonomin i skick solidariskt får bära ansvaret för:

— Propositionen bemyndigar EFSI att köpa obligationslån på andrahandsmarknaden.

— Den möjliggör förebyggande stöd från EFSI till stater som saknar ett fastställt finansiellt anpassningsprogram.

— Den möjliggör för EFSI att rekapitalisera finansinstitut i ekonomiska problem på begäran av den behöriga staten.

De här policyerna går tvärt emot Finlands tidigare ståndpunkt. Regeringen motiverar sitt avgörande med att vi nu kan utverka säkerheter för våra borgensåtaganden. Även om vi lyckas få säkerheter till ett visst belopp finns det inga garantier för likvida säkerheter till fullt belopp. För denna uppfattning talar också det faktum att det inte står någonting om säkerheter för borgensländer i lagförslaget.

Vi kan inte acceptera den möjlighet som den föreslagna ändringen i EFSI ger krisländer och deras borgenärer till ytterligare finansiering. Lika lite kan vi acceptera de föreslagna ändringarna i EFSI:s verksamhetsformer, eftersom de för oss i riktning mot euroobligationer, nya finanspolitiska instrument med solidariskt ansvar.

Förfarandet resulterar i att den solidariska bördan inom euroområdet ökar ofantligt samtidigt som bördan läggs på allt färre axlar i den takt fler länder ser sig tvungna att ty sig till finansiering genom EFSI. Det förlänger, fördjupar och utvidgar krisen ytterligare. Med sin proposition bidrar regeringen till en utveckling som går genom en kris över ökad s.k. tvingande maktutövning i riktning mot en federal stat.

Det finnas inga bra och enkla alternativ för att hantera krisen. Alla alternativ målar upp en dys-

ter framtid, inte minst för ekonomin i euroområdet. Det återverkar i sin tur på hela den globala ekonomin.

Allt fler vetenskapsmän och ekonomiska experter runtom i Europa förespråkar en kontrollerad skuldsanering som botemedel på krisen i stället för ökade gemensamma stödinsatser.

Vi delar denna syn. Genom att avstå från omfattande nya stöd kan vi påskynda kontrollerade skuldsaneringar i de mest skuldsatta länderna. Om krisländerna och deras finansiärer inte får nya stödpengar måste de själva ta fram lösningar på problemen genom skuldsanering.

— Därmed är det slut på krisländernas möjligheter att leva över sina tillgångar och ställer deras levnadsstandard på den nivå som deras samhällsekonomi medger.

— Därmed ställs banker och andra finansinstitut som varit släpphänta med lånepengar inför stora förluster. Det blir de här bankernas hemländer som får stå för rekapitaliseringen av bankerna i stället för skattebetalarna i solventa euroländer, som regeringens proposition innebär.

Vår åsikt är att Finland inte bör godkänna regeringens proposition om ändring av det europeiska finansiella stabiliseringsinstrumentet EFSI.

Avvikande mening

Vi föreslår följaktligen

att regeringens proposition med förslag till ändring av ramavtalet om ett europeiskt finansiellt stabiliseringsinstrument förkastas.

Helsingfors den 21 september 2011

Mauri Pekkarinen /cent

Arto Pirttilahti /cent