

**Ekonomiutskottets betänkande nr 29 om regeringens proposition
med förslag till lag om ändring av lagen om statens säkerhetsfond**

Riksdagen remitterade den 16 september 1993 regeringens proposition nr 130 med förslag till lag om ändring av statens säkerhetsfond till ekonomiutskottet för beredning.

På basis av riksdagens beslut har grundlagsutskottet avgett ett utlåtande om propositionen, vilket ingår som bilaga till detta betänkande (GrUU 17).

Utskottet har i detta sammanhang behandlat rdm. Haavistos m.fl. lagmotion nr 31 med förslag till lag om ändring av lagen om statens säkerhetsfond och till lag om ändring av 36 kap. 8 § strafflagen som remitterades till utskottet den 17 september 1993.

Med anledning av propositionen och lagmotionen har ekonomiutskottet hört regeringsrådet Pekka Laajanen vid finansministeriet, ordföranden för statens säkerhetsfonds förvaltningsråd, riksdagsman Pentti Mäki-Hakola, direktören Heikki Koivisto vid statens säkerhetsfond, överdirektören Jorma Aranko vid bankinspektionen, bankdirektören Esko Ollila och byråchefen Vesa Vihriälä vid Finlands Bank, direktören Erkki Kontkanen vid Bankföreningen i Finland, verkställande direktören Taisto Joensuu vid Andelsbankernas Centralförbund, bankdirektören Jukka Räihä som representant för Sparbanksförbundet och professorn Jorma Leppiniemi.

Regeringens proposition

Regeringen föreslår att till lagen skall fogas stadganden om ägande och förvaltning av egendomsförvaltningsbolag. Fonden kan äga eller förvalta aktier också i ett aktiebolag vars syfte är att äga ett egendomsförvaltningsbolags aktier, och även i andra aktiebolag, om ägandet eller förvaltningen kan anses behövlig för att trygga en banks verksamhet och stabiliteten på finansmarknaden. Fonden kan bevilja bolaget lån, ställa borgen för lån och garantera förbindelser samt bevilja det också annat finansiellt stöd.

Statsrevisorerna och statens revisionsverk har rätt att granska fonden och en sådan banks, försäkringsfonds, annan sammanslutnings eller stiftelses ekonomi och verksamhet som får stöd och finansiering.

Fondens direktion beslutar om ärenden i anknytning till bolagens förvaltning. Statsrådets allmänna sammanträde avgör inom ramen för anslag och fullmakter som beviljats i statsbudgeten, på framställning av fondens direktion om teckning, förvärv och överlåtelse av aktier i egendomsförvaltningsbolag, om lån till bolagen, om borgen och garantier för dem och om annat finansiellt stöd samt om täckande av förluster.

Lagmotionen

I lagmotionen föreslås att till lagen om statens säkerhetsfond skall fogas stadganden om stöd- villkoren och om upplysningar som skall lämnas till riksdagen. Strafflagen föreslås bli ändrad så att missbruk av förtroendeställning ställs under allmänt åtal.

Utskottets ställningstaganden

Regeringens proposition

Utskottet anser att lagförslaget behövs och föreslår att det godkänns med följande ändringar.

Frånsett de operationer som Finlands Bank genomförde då den tog över Sparbankernas Central-Aktie-Bank har offentligt bankstöd getts ut i form av statliga kapitalplaceringar, kapitalbevis, andelskapital, borgen, lån och ansvarsdebenturlån. Ett egendomsförvaltningsbolag är inte en ny stödform utan en ny metod att sanera bankverksamheten då det är ändamålsenligt med tanke på helheten.

Samhälleligt stöd för företagsverksamhet som inte beviljas alla konkurrerande företag snedvrider alltid konkurrensen. Också bankstödet har oundvikligen denna egenskap. När egendomsförvaltningsbolag bildas i statsägda banker påverkar åtgärden inte konkurrensläget särskilt. Då en enskild bank får stöd i form av ett egendomsförvaltningsbolag är det möjligt att konkurrensen snedvrids såsom det konstaterats ovan om stödet för företagsverksamhet.

Stadgandena om egendomsförvaltningsbolag får inte alltför detaljerat styra bolagens verksamhet eftersom det är svårt att exakt förutse hur det är i praktiken. Alltför detaljerade stadganden kan rentav hindra att ett i och för sig behövt egendomsförvaltningsbolag bildas eller försvåra dess verksamhet i praktiken i strid med själva verksamhetstanken.

Att ett egendomsförvaltningsbolag bildas påverkar förmodligen inte behovet av bankstöd i väsentlig grad. Det är emellertid lättare att förvalta problematisk egendom i ett egendomsförvaltningsbolag än i en bank. Om ett bolag behöver stöd vet man exakt vad detta beror på. Stödet kan dessutom övervakas effektivare än i en bank. Egendomsförvaltningsbolagen kan sägas vara en ny metod för att övervaka hur bankstödet allokeras. Flera myndighetsorganisationer utövar tillsyn över bankstödet, inklusive egendomsförvaltningsbolagen. Nu utvidgas rätten att utöva tillsyn till att också gälla statsrevisorerna och statens revisionsverk.

Ett egendomsförvaltningsbolag kan köpa eller på annat sätt förvärva och sköta endast egendom och ansvarsförbindelser som tillhör en bank som är föremål för statens eller statens säkerhetsfonds stödåtgärder. I lagen anges inte hurdant stöd en bank har fått. I princip kan det anses vara allt statligt stöd till bankerna, också lån och borgen. I praktiken har de flesta banker tagit emot åtminstone statliga kapitalplaceringar.

Det har ansetts problematiskt att bestämma värdet på den egendom som överförs från en bank till ett egendomsförvaltningsbolag. Då staten har bestämmanderätt över banken och egendomsförvaltningsbolaget medför överföringsvärdet i praktiken inga betydande problem, även om utskottet anser att marknadsvärdet även här bör betraktas som överföringsvärde.

Om en enskild bank överläter en del av sin egendom till ett egendomsförvaltningsbolag med statlig majoritet kan problemet med överlåtelsevärdet elimineras om egendomens marknadsvär-

de betraktas som överlåtelsevärde. Då noteras skillnaden mellan ett eventuellt högre värde i bankens bokföring och marknadsvärdet som kreditförlust för banken. Försäljningspriset för säkerheter som ett egendomsförvaltningsbolag senare realiserar motsvarar marknadsvärdet vid realiseringstidpunkten. Om egendomens marknadsvärde vid överföringstidpunkten har värderats rätt övergår egendomen till egendomsförvaltningsbolaget enligt normala företagsekonomiska principer och realiseringspriset medför inte heller senare några överraskande förluster för egendomsförvaltningsbolagets ägare. Grundtanken i ett egendomsförvaltningsbolags verksamhet bör vara att bolaget inte går med förlust.

Värdet på en egendomspost som skall överföras bör bedömas ytterst omsorgsfullt och vid behov bör sinsemellan oberoende och opartiska bedömare anlitas, vid behov även utomstående sådana. Eftersom marknaden för närvarande är obefintlig eller allra minst svag på många områden är det inte möjligt att fastställa eller testa värdet av egendomsposter på den öppna marknaden. Överföringspriset får inte omfatta dolt stöd. Om avsikten faktiskt är att också ge stöd vid egendomsvärderingen bör beloppet anges klart och öppet. Egendomsposternas värde bör bedömas öppet. Eftersom bankerna och egendomsförvaltningsbolagen enligt lagstiftningen bör ha en av Centralhandelskammaren godkänd revisor bör hans sakkunskap anlitas vid värdering av egendomen. Vid behov bör också en utomstående revisor av detta slag anlitas.

Enligt regeringens proposition kan också en stödtagande finländsk banks egendom i utlandet bli föremål för överföring och inte enbart i Finland befintlig egendom som tillhör finländska banker. Att värdera och förvärva sådan egendom är förenat med andra risker och problem än när det gäller förvärv av egendom i Finland.

Utskottet finner det synnerligen angeläget att det innan egendom i utlandet överförs till ett egendomsförvaltningsbolag förrättas inspektioner som lagstiftningen både hos oss och i det land där egendomen är belägen kräver och möjliggör. Om det t.ex. på grund av lagstiftningen i det land där egendomen är belägen inte är möjligt att förrätta inspektioner bör egendomen inte överföras.

Också vid överföring av egendom som är belägen utomlands bör utgångspunkten vara att

den egendom som skall överföras inte medför enbart förlust för bolaget. Eftersom marknaden fungerar kan det vara lättare att fastställa marknadsvärdet på egendom som är belägen utomlands än vad fallet är i Finland, men det gäller att vara på sin vakt mot att t.ex. lagstiftningen i ett land inte medför överraskningar. Även tillsynsmyndigheterna bör noggrant ge akt på förvärv, förvaltning och realisering av egendom som är belägen utomlands.

Utskottet poängterar att tidpunkten för realisering av ett egendomsförvaltningsbolags egendom är av central betydelse med tanke på hela bolagets verksamhet. Bolagets verksamhetstänke får nämligen inte vara att egendomen så snabbt som möjligt förvandlas till pengar. Tvärtom bör ett egendomsförvaltningsbolag i sin verksamhet försöka sanera de kunders verksamhet som bolaget blivit tvunget att ta hand om eller köra ner verksamheten kontrollerat. Den egendom som är i bolagets besittning bör realiseras på ett så fördelaktigt sätt som möjligt och vid lämpligaste möjliga tidpunkt så att förlusterna kan minimeras. Vid bedömning av försäljningstidpunkten bör det också beaktas att realiseringsåtgärderna inte utgör ett störningsmoment för den övriga marknaden. Osunda företag får inte stödjas på de sundas bekostnad.

Regeringens villkor att en bank skall omfattas av bankstöd för att ett egendomsförvaltningsbolag skall få grundas är viktigt. För att en bolag skall få grundas förutsätts emellertid inte att staten får bestämma över banken. Däremot skall ett egendomsförvaltningsbolag alltid ha statlig majoritet. När ett egendomsförvaltningsbolag grundas genom ett särskilt beslut av statsrådet i varje enskilt fall måste villkoren för grundandet och bolagets verksamhet i detta sammanhang fastställas i detalj. Samtidigt gäller det att se till att ägarna i en bank som överlåtit egendom ansvarar för tidigare kreditförluster. Så sker det i själva verket när egendomen överförs till egendomsförvaltningsbolaget till sitt marknadsvärde.

Det allmänna villkoret för att staten skall bevilja stöd till bankerna skall alltid vara att stödet beviljas mot vederlag. Detta gäller också statliga medel som placerats i ett egendomsförvaltningsbolag.

Förvaltningen av egendom som överförts till ett egendomsförvaltningsbolag skall ordnas så att den är till största möjliga nytta för bolaget. Detta gäller likaledes realisering av bolagets egendom. Till den nytta som egendomsförvalt-

ningsbolaget ger bör enligt utskottets mening även räknas den indirekta förmån som banken får tack vare att dess rörelse i övrigt saneras medan bolaget effektivt förvaltar och övervakar de problemkunder som förts över till egendomsförvaltningsbolaget.

Utskottet anser att egendomsförvaltningsbolagen inte bör ta över vare sig hushåll som blivit problemkunder eller småföretag vars klientförhållande till banken inte kräver större specialisering på problemhantering än vad som behövs vid normal bankrörelse. Enligt utskottets mening är det inte förnuftigt att ett egendomsförvaltningsbolag tar över improduktiv egendom som banken direkt kan realisera. Bolaget bör förvalta klientgrupper som har möjlighet att bedriva livsduglig rörelse och som även ger bolaget inkomster.

Utskottet upprepar sin ståndpunkt att förvaltningen av bankstödet inom ramen för befintliga organisationer och deras fullmakter är mycket oredig just nu. Statsrådet kan disponera de medel och fullmakter som beviljats för bankstödet i huvudsak genom budgeten. Bankfullmäktige, som tjänstgör som förvaltningsråd för statens säkerhetsfond, har en problematisk sits i och med att t.ex. ett egendomsförvaltningsbolag kan grundas utan att bankfullmäktige hörs. Ansvar för hur medlen används och för tillsynen överlag är fördelad på ett sätt som enligt utskottets uppfattning inte är tillräckligt klart med tanke på tillsynsansvaret.

Utskottet hänvisar också till grundlagsutskottets utlåtanden om riksdagens och riksdagsutskottets rätt att få uppgifter. Enligt grundlagsutskottet är utgångspunkten obestridd den att utskotten bör få alla de uppgifter de behöver för att sköta sin uppgift. Denna utgångspunkt som grundlagsutskottet håller fast vid innebär att även om vissa uppgifter omfattas av till exempel bank- eller affärssekretessen utgör det inte i sig någon grund enligt riksdagsordningen eller med andra ord enligt grundlagen för att låta bli att lämna dem till ett utskott som begär dem för att sköta sitt uppdrag. Största möjliga offentliga insyn i bolagens verksamhet bör garanteras.

Vidare anser utskottet att denna lag inte tar ställning till regleringarna i fråga om Siltapankki Oy, som vidtagits bl.a. genom ägoregleringar och genom ett avtal om ansvarsfördelning redan innan det var möjligt att bilda egendomsförvaltningsbolag med stöd av lagen om statens säkerhetsfond.

Ändringsförslagen

1 § 5 mom. Utskottet föreslår att egendomsförvaltningsbolagens behörighet begränsas till att ett bolag bara får sköta egendom eller ansvarsförbindelser som köpts eller på annat sätt förvärvats för bolaget. Ett bolag som säkerhetsfonden har bestämmanderätten över får således inte gå in i en bank som är föremål för stödåtgärder utan egendomen måste föras över från banken på egendomsförvaltningsbolaget.

Vidare föreslår utskottet att stadgandet i samma moment för klarhetens skull preciseras med att fonden också får sälja eller på annat sätt överlåta egendom som köpts eller förvärvats på annat sätt för egendomsförvaltningsbolaget.

7 § 5 mom. Hänvisande till grundlagsutskottets utlåtande föreslår statsutskottet att momentet preciseras så att ett egendomsförvaltningsbolag nämns särskilt som föremål för granskningen.

19 a §. Dessutom föreslår utskottet att denna paragraf ändras så att där utförligare än vad regeringen föreslår stadgas om tillsynen över finansinspektionen och om inspektionsrätt och rätt att få upplysningar.

Lagmotionen

Utskottet föreslår att lagförslaget i lagmotionen förkastas.

De stödvillkor som föreslås i lagmotionen ingår i motiveringen till behörigt moment i första tilläggsbudgeten för 1993, där anslag beviljades till stöd för bankverksamhet och statsrådet bemyndigades att bevilja statsgarantier (Budgetserien 2/93). Statsrådet bestämmer om stödåtgärder med stöd av sina fullmakter enligt budgeter och tilläggsbudgeter. Statens stöd för bankverksamhet beviljas alltid mot vederlag.

Fondens stödfullmakter enligt lagen om statens säkerhetsfond har utnyttjats i stort sett fullt ut.

Med hänvisning till grundlagsutskottets utlåtande nr 37/1992 rd är det möjligt att de i lagförslaget föreslagna stadgandena om upplysningar som skall lämnas riksdagen begränsar riksdagens och riksdagsutskottets rätt att få upplysningar. Därför tillstyrker utskottet inte att lagen kompletteras med de föreslagna stadgandena.

Enligt vad utskottet har erfaren är den i motionen föreslagna strafflagsreformen under beredning, vilket betyder att en proposition om saken förmodligen kommer att avlåtas till riksdagen inom den närmaste framtiden.

Ekonomiutskottet föreslår vördsamt

att lagförslaget i regeringens proposition godkänns sålydande:

Lag

om ändring av lagen om statens säkerhetsfond

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i lagen den 30 april 1992 om statens säkerhetsfond (379/92) 14 §, 15 § 1 mom. och 18 § 2 mom., sådana de lyder i lag av den 11 mars 1993 (246/93), samt

fogas till 1 §, sådan den lyder delvis ändrad genom nämnda lag av den 11 mars 1993 (246/93), ett nytt 5 mom., till 7 § ett nytt 5 mom. och till lagen en ny 19 a §, som följer:

1 §

Fondens uppgift

Fonden kan äga eller förvalta aktier i ett aktiebolag där staten eller fonden på grundval av aktieinnehav har bestämmanderätten och vars syfte är att köpa eller på annat sätt förvärva och sköta samt sälja eller på annat sätt överlåta egendom och ansvarsförbindelser som tillhör en bank som är föremål för statens eller fon-

dens stödåtgärder (egendomsförvaltningsbolag). Fonden kan äga eller förvalta aktier också i ett aktiebolag vars syfte är att äga ett egendomsförvaltningsbolags aktier, och även i andra aktiebolag, om ägandet eller förvaltningen kan anses behövlig för att trygga en banks verksamhet och stabiliteten på finansieringsmarknaden. Fonden kan bevilja egendomsförvaltningsbolag och andra bolag som avses i detta moment lån, ställa borgen för lån och garantera förbindelser samt bevilja dem också annat finansieringsstöd.

7 §

Bokslut och granskning

Statsrevisorerna och statens revisionsverk har rätt att granska fonden och en sådan banks, försäkringsfonds, *ett sådant egendomsförvaltningsbolags eller en sådan annan sammanlutnings eller stiftelses ekonomi* och verksamhet som får stöd och finansiering enligt denna lag, för utredning av om de för erhållande av stödet och finansieringen lämnade uppgifterna är riktiga och tillräckliga samt om stödet och finansieringen vederbörligen har använts för det givna ändamålet. Detsamma gäller den till vars förfogande mottagaren har överfört stödet och finansieringen. Statsrevisorerna och revisionsverket har för erhållande av de uppgifter som behövs vid granskningen rätt till handräckning från finansinspektionen.

Vidare föreslår utskottet

Helsingfors den 28 september 1993

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Louekoski, vice ordföranden Björkenheim, medlemmarna Jurva, Jääskeläinen, Kek-

14, 15 och 18 §§
(Såsom i regeringens proposition)

19 a §

Särskilda stadganden om bolag

(1 mom. utest.)

(1 och 2 mom. såsom 2 och 3 mom. i regeringens proposition)

Finansinspektionen skall utöva tillsyn över att stadgandena om kundskydd och tystnadsplikt iakttas. I frågor som gäller dessa stadganden har finansinspektionen granskningsrätt och rätt att få uppgifter enligt vad som stadgas i 11 § lagen om finansinspektionen (503/93).

Denna lag träder i kraft den 1993.

att lagförslagen i lagmotionen förkastas.

konen, Kivelä, Korhonen, Laivoranta, J. Lepänen, Linnainmaa, Luhtanen, Paloheimo och Vuoristo samt suppleanten Korva.

Reservationer

I

Ekonomiutskottet tar i sitt betänkande ställning till regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om statens säkerhetsfond (RP 130). Tillsammans med propositionen har lagmotion nr 31 behandlats. De i motionen föreslagna tilläggen till lagen om statens säkerhetsfond förkastades av utskottet.

Jag kan inte godkänna utskottsmajoritetens ståndpunkt.

Syftet med propositionen är att möjliggöra bildandet av egendomsförvaltningsbolag och därigenom skapa förutsättningar för att åtgärda bankkrisen. I propositionen ingår däremot inte några förslag till stadganden om övervakning av

det omfattande bankstödet som utgör en tung börda för statsekonomi. I detta avseende är propositionen betydligt sämre än den lagstiftning som riksdagen den 26 januari 1993 godkände att lämnas vilande till första lagtima riksdag efter val (RP 364/1992 rd).

Vid riksdagsbehandlingen av ovan nämnda proposition i januari 1993 ändrade riksdagen propositionen på flera viktiga punkter. Ändringarna baserade sig på principer som i stor omfattning godkännts i riksdagen. Enligt dessa principer skall bankstödet vara offentligt, övervakat och ges mot vederlag, och dessutom bör det särskilt ses till att det inte snedvrider konkurrensförhållandena på finansmarknaden. Ett offentligt stöd till näringslivet likt bankstödet medför alltid att konkurrensen snedvrids. Osunda företag stöds på bekostnad av sunda företag. Man bör försöka undvika en dylik snedvridning av konkurrensen. Det är ett bättre alternativ att trappa ner verksamheten i hopplösa och dåligt skötta företag än att på konstgjord väg hålla dem vid liv. Detta gäller också bankerna, särskilt Sparbanken.

De av riksdagen i januari 1993 uppställda målen har visat sig vara ännu mer motiverade sedan totalbeloppet av bankstödet ökat till över 40 miljarder mark. I och med att stödet hela tiden ökar har det visat sig vara samhälleligt sett ovillkorligen nödvändigt att användningen av bankstödet övervakas effektivt.

Enligt min åsikt borde lagen om statens säkerhetsfond ha ändrats så att till den skulle ha fogats stadganden om stöd villkor (12 § 1 mom.) samt om uppgifter som skall lämnas till riksdagen (19 b §), såsom det föreslås i lagmotion nr 31. De föreslagna stadgandena motsvarar de stadganden som riksdagen i januari beslöt att lämna vilande.

I stöd villkoren för bankstödet bör det bestämmas att stödet beviljas mot vederlag på det sätt som statsrådet bestämmer. Den belastning på statsekonomi som stödet orsakar bör övervakas, och det bör förhindras att stödet medför olägenheter för konkurrensen bland företagen och i finansieringsverksamheten. Enligt stöd villkoren bör situationen för skuldsatta hushåll och företag underlättas med iakttagande av skuldsaneringslagstiftningens principer. Det skall däremot inte vara behövligt att anlita sådant myndighetsförfarande som avses i denna lagstiftning.

Offentligheten i fråga om användningen av bankstödet skall säkerställas genom ett stad-

gande om att det till riksdagen årligen skall överlämnas en berättelse över såväl säkerhetsfondens som egendomsförvaltningsbolagens verksamhet liksom även om iakttagandet av stöd villkoren. Riksdagens ekonomiutskott, till vars behörighet banklagstiftningen hör, bör liksom få erforderliga uppgifter om övervakningen av användningen av stödet på det sätt som stadgas i den lag som riksdagen godkände att lämnas vilande.

Till ett här avsett egendomsförvaltningsbolag borde endast enhetliga kundgrupper överföras.

Till övriga delar omfattar jag motiveringen i utskottets betänkande.

På basis av det ovan anförda föreslår jag

att Riksdagen skall godkänna lagförslaget i enlighet med betänkandet utom att lagens 12 § och en ny 19 b § godkänns sålydande:

12 §

Stöd villkor

Stödlån och andra stödatgärder skall förenas med villkor som gäller den stödtagande säkerhetsfonden och den banks verksamhet och förvaltning som skall stödas. Genom villkoren bör det eftersträvas att

1) det kapitalstöd fonden beviljas ges mot vederlag på det sätt som statsrådet bestämmer,

2) belastningen på statsekonomi blir så liten som möjligt med tanke på fondens uppgift,

3) stödet i så liten utsträckning som möjligt skadar konkurrensen mellan företagen och inom finansieringsverksamheten och inte snedvrider fastighets- och kapitalmarknaden,

4) dividend på bankens aktiekapital, vinstandel på grundfundsandelar eller ränta på tilläggsinsatser, andra andelsavgifter och placeringsandelar får delas ut endast om bankens utdelningsbara vinstmedel föreslår sedan ränta betalats till fullt belopp på statens och statens säkerhetsfonds kapitalbevis,

5) situationen för skuldsatta hushåll och företag, om de så önskar, underlättas med iakttagande av de i lagen om sanering av företag (47/93) och lagen om skuldsanering för privatpersoner (57/93) stadgade principerna om förbud mot försäljning av säkerheter och om begränsning av skuldkapitalet och om andra arrangemang som stärker gäldenärens ställning.

19 b §

Uppgifter till riksdagen

Statsrådet överlämnar årligen till riksdagen en berättelse över fondens verksamhet. I berättelsen skall också ingå uppgifter om de i 1 § 5 mom. nämnda kreditinstitutens och aktiebolagens ansvarsförbindelser samt om de juridiska personer och stiftelser som är gäldenärer, om det ekonomiska resultatet och om verksamheten i övrigt samt om de i 12 § stadgade stödvillkoren och om hur de har iakttagits.

Det riksdagsutskott som avses i 50 § riksdagsordningen skall på begäran och även annars efter

behov få en utredning av statsrådet om fondens verksamhet samt om en stöddagande banks verksamhet utan hinder av vad som stadgas om aktiebolags affärshemligheter. Utredning kan dock inte ges om den ekonomiska situationen för en bank, en kund i en bank eller någon annan person eller om deras privata förhållanden eller affärs- och yrkeshemligheter om inte den, till vars förmån tystnadsplikten gäller, ger sitt samtycke till att saken får yppas.

Medlemmarna i det utskott som avses i 2 mom. har tystnadsplikt i den utsträckning statsrådet anser ärendets art kräva.

Helsingfors den 28 september 1993

Eero Paloheimo

II

1. Modellen med egendomsförvaltningsbolag

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om statens säkerhetsfond går ut på att ta med egendomsförvaltningsbolag, dvs. s.k. avstjälningsbanker bland bankstödsmetoderna. Riksdagen förkastade en liknande proposition i januari 1993, delvis just för att modellen med egendomsförvaltningsbolag ingick i den.

Syftet med regeringens förslag om egendomsförvaltningsbolag är att i princip av alla med bankstöd understödda bankers eller av dem ägda finansbolags kreditförlustkrediter och egendom skall kunna bildas fristående egendomsförvaltningsbolag.

Skattebetalarnas stöd till bankerna ges på grund av denna stödform bland annat så att säkerhetsfonden förvärvar aktier i ett sådant egendomsförvaltningsbolag medan den understödda banken, i vars balans kreditförlusterna ingick, fortsätter med sin verksamhet utan att dess resultat belastas av oförmånliga fordringar och lågavkastande egendom, som annars skulle försämra bankens soliditet. Enligt propositionen skall statsrådet (på förslag av säkerhetsfonden) när egendomsförvaltningsbolag grundas bestämma i vilken utsträckning den bank som "saneras" skall delta i egendomsförvaltningsbo-

lagets förvaltning och täckande av slutliga förluster (antingen som aktieägare eller bära risken på annat sätt). Största delen av egendomsförvaltningsbolagens slutliga förluster kommer att stanna staten till last och rent av kommer de årliga utgifterna för bolagens löpande verksamhet att täckas med anslag i statsbudgeten (propositionens allmänna motivering, s.11).

Jag kan inte acceptera förslaget om "avstjälningsbanker" i propositionen eftersom det befriar bankerna från kommersiella risker utan ägaransvar och skjuter över riskerna på de skattskyldiga utan några som helst villkor. Propositionen slår inte fast grunderna för säkerheter som skall realiseras eller när en dålig kreditstock skall överföras från en bank som inte är i statens besittning, vilket innebär en möjlighet till förtäckt stöd, trots att allt stöd borde vara öppet och synligt. Utskottet har inte korrigerat denna brist.

Arrangemanget överför i stor utsträckning beslutanderätt från riksdagen till statsrådet i fråga om kreditarrangemang, vars godtagbarhet inte på förhand kan bedömas, eftersom lagen föreslås bli generell.

Enligt min uppfattning kan egendomsförvaltningsbolag visserligen anlitas förnuftigt och kontrollerat för att minimera bankstödet när en bank redan ägs av staten. Men också då måste villkoren för egendomsförvaltningsbolaget be-

stämmas genom en speciallag i varje enskilt fall. Myndigheterna och bankerna får inte ges makt generellt.

I det klämuttalande riksdagen godkände i januari i år utgick man från att också ägarnas ansvar bör uppfyllas, eftersom det både vid misslyckad bankverksamhet och misslyckad affärsverksamhet i allmänhet är ägarna som skall bära ansvaret och syftet med bankstödet inte är att rädda ägarna utan banksystemet och samtidigt hela landets ekonomi. Det var meningen att ägarnas ansvar skulle komma till synes i form av sänkt aktiekapital medan staten i sin tur skulle stödja banken genom att därefter teckna aktier i banken vid en avgiftsbelagd nyemission. Egenomsförvaltningsbolag accepterades alltså då inte för att rädda bankernas ägare. Genom detta arrangemang hade staten när det ekonomiska läget förbättras fått tillbaka en så stor del som möjligt av bankstödet genom aktiernas värdestegring.

Enligt min uppfattning måste stödet fortfarande bedömas utgående från detta: statens bestämmanderätt och ägarandel bör utökas i den takt bankerna i framtiden får stöd i form av pengar eller säkerheter.

Modellen med egenomsförvaltningsbolag inbegriper inga som helst bestämmelser om på vilka villkor egenomsförvaltningsbolagen bildas utan allt blir beroende av statsrådets fria prövning. Där sägs ingenting om ägarens ansvar, fastställs inte grunderna för överlåtelsepriserna osv.

På dessa grunder kan jag inte godkänna denna proposition som innebär en allmän fullmakt att bilda egenomsförvaltningsbolag. Enligt mitt förslag bör det (nya) 5 mom. i 1 § i förslaget i betänkandet lyda som följer: "Fonden kan äga eller förvalta aktier i ett aktiebolag där staten eller fonden på grundval av aktieinnehav har bestämmanderätten och vars syfte är att köpa eller på annat sätt förvärva eller sköta (utesl.) egendom och ansvarsförbindelser som tillhör en bank som är i statens eller *säkerhetsfondens besittning* (egenomsförvaltningsbolag). (Utesl.) Fonden kan bevilja egenomsförvaltningsbolag (utesl.) lån, ställa borgen för lån och garantera förbindelser samt bevilja dem också annat finansieringsstöd."

Kreditförluster i bankernas balanser är fortfarande dolda bakom den heltäckande bankhemligheten. I propositionens 18 § 2 mom. utgår regeringen rent av från att ett riksdagsutskott inte har rätt att få uppgifter om vad stödet används för. Detta synsätt avvisas emellertid helt

riktigt i grundlagsutskottets utlåtande nr 17 om propositionen. Bankhemligheten förhindrar och försvårar också undersökningen av ekonomisk brottslighet. Medborgarna har av förståeliga orsaker svårt att acceptera det massiva bankstödet om kreditförluster förorsakade av ekonomiska brottslingar samtidigt blir täckta. Betalarna har rätt att få veta vart deras pengar går.

2. Bankstödet och mottagarnas offentlighet — principen med beslutsfattandets genomskinlighet

Jag föreslog i utskottet att rdm. Seppäns lagmotion (LM 21) som gäller lagen om depositionsbanker och bankinspektionen borde ha tagits upp till behandling. Enligt motionen borde statsunderstödda depositionsbankers kreditförluster på mer än en miljon mark antecknas i ett offentligt kreditförlustregister vid bankinspektionen. Lagmotionen utgår från att bankhemligheten bevaras i stora drag oförändrad men med det undantaget att myndigheter som beviljar bankstöd och polismyndigheter som undersöker ekobrott ges möjlighet att få uppgifter om detaljer i poster som antecknas som kreditförluster.

Samhällets intresse att få uppgifter om föremålen för bankstödet (banker, kredittagare och krediter) kan till sin karaktär delas in i tre kategorier. Uppgifter om objekten för bankstöden behövs på tre nivåer:

— Riksdagen fastställer på ett allmänt plan villkoren för bankstödet genom att stadga om bl.a. försäkringsfondslagen (medborgarnas och riksdagsmännens behov av uppgifter).

— Myndigheterna måste när de beviljar stöd veta hurdana de krediter är som bokförs som kreditförluster och på vilka villkor de har beviljats.

— Också vid utredningen av ekonomiska brott måste polisen ha rätt att på eget initiativ inleda undersökningar och rätt att få uppgifter om i olika bolagsformer eventuellt verksamma ekonomiska brottslingars krediter och ägande.

Utskottet tog inte upp motionen till behandling i samband med propositionen.

3. Utdelning av aktier i Sparbanken i Finland Ab till finska medborgare

Sparbanken i Finland Ab är en statsägd bank, dvs. en bank som man enligt min uppfattning

kunde tillämpa egendomsförvaltningsbolag på om det visar sig ändamålsenligt.

Oberoende av om förfarandet blir detta för bankens vidkommande eller inte anser jag att det vore ändamålsenligt att privatisera den på det sätt som föreslås i rdm. Anderssons m.fl. lagmotion 32.

Jag hänvisar i detta sammanhang till synpunkterna i motionens motivering om varför banken borde privatiseras genom utdelning av aktier till medborgare.

Inte heller denna motion togs upp till behandling i samband med propositionen.

Med stöd av det ovan anförda föreslår jag

att lagförslaget i övrigt skall godkännas i den form utskottet föreslår men att för-

slaget till nytt 5 mom. i 1 § lagen om statens säkerhetsfond godkänns sålydande:

1 §

Fondens uppgift

— — — — —
Fonden kan äga eller förvalta aktier i ett aktiebolag där staten eller fonden på grundval av aktieinnehav har bestämmanderätten och vars syfte är att köpa eller på annat sätt förvärva eller sköta (*utesl.*) egendom och ansvarsförbindelser som tillhör en bank som är i statens eller *säkerhetsfondens besittning* (egendomsförvaltningsbolag). (*Utesl.*) Fonden kan bevilja egendomsförvaltningsbolag (*utesl.*) lån, ställa borgen för lån och garantera förbindelser samt bevilja dem också annat finansieringsstöd.

Helsingfors den 28 september 1993

Martti Korhonen

RIKSDAGENS
GRUNDLAGSUTSKOTT

Bilaga

Helsingfors
den 17 september 1993
Utlåtande nr 17*Till Ekonomiutskottet*

När riksdagen den 15 september 1993 remitterade regeringens proposition nr 130 med förslag till lag om ändring av lagen om statens säkerhetsfond till ekonomiutskottet för beredning bestämde den samtidigt att grundlagsutskottet skall avge utlåtande i ärendet till ekonomiutskottet.

Utskottet har hört regeringsrådet Pekka Laajanen vid finansministeriet, direktören Heikki Koivisto vid statens säkerhetsfond, verkställande direktören Taisto Joensuu vid Andelsbankernas Centralförbund, direktören Jukka Räihä vid Sparbanksförbundet, direktören Erkki Kontkanen vid Bankföreningen i Finland, professorn Mikael Hidén och professorn Kaarlo Tuori.

Efter att ha behandlat ärendet från statsförfattningsrättslig synpunkt anför grundlagsutskottet vördsamt följande.

Regeringens proposition

I propositionen föreslås att lagen om statens säkerhetsfond skall ändras genom att lagen kompletteras med stadganden om fondens möjligheter att äga eller förvalta aktier i ett egendomsförvaltningsbolag vars syfte är att köpa, på annat sätt förvärva eller sköta egendom och ansvarsförbindelser som tillhör en bank som är föremål för statens eller fondens stödåtgärder. Till lagen skall också fogas stadganden om statsrevisorernas och statens revisionsverks granskningsrätt.

Statsrådets allmänna sammanträde skall inom ramen för de anslag och fullmakter som beviljas för ändamålet i statsbudgeten besluta om statens deltagande i åtgärderna för att bilda ett bolag och i dess verksamhet samt om hur förlusterna av verksamheten skall täckas.

Propositionen ansluter sig till statens fjärde tilläggsbudget. Den föreslagna lagen avses träda i kraft så snart den har antagits och stadfästs.

Enligt propositionens motivering i fråga om lagstiftningsordningen påverkar de föreslagna

ändringarna inte syftet med eller omfattningen av säkerhetsfondens verksamhet, fondens organisation eller beloppet av dess disponibla medel och inte heller kompetens- eller ansvarsfördelningen mellan riksdagen, statsrådet och fonden. Fonden grundar sig på en lag som stiftats i den ordning 67 § riksdagsordningen stadgar. Sålunda gäller ändringarna inte omständigheter som skulle påverka fondens statsförfattningsrättsliga status.

Dessutom konstateras det i motiveringen i fråga om lagstiftningsordningen med hänvisning till ordalydelsen i 71 § regeringsformen att de föreslagna stadgandena om statsrevisorernas och revisionsverkets granskningsrätt inte torde förutsätta grundlagsordning. På grund av att ärendet ger rum för tolkning har regeringen emellertid ansett det önskvärt att grundlagsutskottets utlåtande inhämtas om lagstiftningsordningen.

Utskottets ställningstaganden*Statsförfattningsrättslig bedömning*

Lagen om statens säkerhetsfond stiftades i grundlagsordning. I sin tolkningspraxis har grundlagsutskottet utgått från att en lag som kommit till som en avvikelse från grundlag kan ändras i vanlig lagstiftningsordning om den nya lagen inte utvidgar den avvikelse från grundlagen som genomfördes genom den lag som skall ändras. Genom de nu föreslagna ändringarna utvidgas inte det undantag från grundlagen som gjorts genom den gällande lagen. Därför kan lagförslaget bedömt från denna utgångspunkt behandlas i den ordning 66 § riksdagsordningen föreskriver.

Enligt det 5 mom. som föreslås bli fogat till lagens 7 § har statsrevisorerna och statens revisionsverk en i stadgandet närmare angiven rätt att granska fonden och de enheters ekonomi och

verksamhet som fått stöd och finansiering enligt säkerhetsfondslagen. I propositionens motivering anses det vara tolkbart om momentet kan stiftas i vanlig lagstiftningsordning. Att ärendet ger rum för tolkning kan föranledas av att fonden enligt 3 § säkerhetsfondslagen är en sådan under riksdagens garanti stående fond som avses i 83 § riksdagsordningen och att fondens förvaltning och räkenskaper enligt 7 § i lagen granskas av de av riksdagen utsedda revisorer som avses i 83 § 5 mom. riksdagsordningen.

I 71 § regeringsformen har omfattningen av såväl statsrevisorernas som statens revisionsverks granskningsrätt angetts med hjälp av begreppet statshushållningen. I regeringens proposition nr 262/1990 rd, som ledde till en revidering av 6 kap. regeringsformen, gavs begreppet ett omfattande innehåll. I detta avseende förblev situationen oförändrad. Före revideringen hade det ansetts möjligt att utsträcka granskningsrätten till bl.a. fonder som står utanför budgeten och sådana som får statligt ekonomiskt stöd för sin ekonomi och verksamhet.

Trots hänvisningen i 3 § i den lag som gäller säkerhetsfonden är fonden inte direkt jämförbar med de fonder som ursprungligen avsågs i 83 § riksdagsordningen (se GrUU 4/1992 rd). Fonden är snarare en utanför budgeten stående fond som finansieras genom sedvanlig statlig medelanskaffning. Den verkar ej heller organisatoriskt i samband med Finlands Bank utan det ankommer tvärtom på fonden att biträda finansministeriet vid beredningen av beslut och att utföra vissa övervakningsuppdrag.

Statsrevisorernas rätt att granska statshushållningen grundar sig på 71 § regeringsformen. Statsrevisorerna utses på samma sätt som de revisorer som avses i 83 § 5 mom. riksdagsordningen av riksdagen och agerar på sätt och vis på riksdagens vägnar. Med beaktande av dessa omständigheter och det som ovan konstaterats om fondens ställning kan inte den hänvisning till 83 § riksdagsordningen som har tagits in i säkerhetsfondslagen — som trots att den kommit till i kvalificerad lagstiftningsordning är en vanlig lag med tanke på sin hierarkiska ställning — utgöra ett hinder för att på föreslaget sätt genom en vanlig lag stadga om statsrevisorernas grundlagsfästa granskningsrätt.

Statens revisionsverks granskningsrätt hänför sig på samma sätt som statsrevisorernas till statshushållningen. Då det som ovan konstaterats om säkerhetsfondens ställning beaktas i föreliggande fall finns det enligt utskottets uppfattning med tanke på grundlagen inte något

hinder för att utsträcka ämbetsverkets granskningsrätt till fonden.

Utskottet ägnar uppmärksamhet åt att det i 7 § 5 mom. inte särskilt nämns egendomsförvaltningsbolag och deras holdingbolag, som granskningsrätten enligt motiveringen avses omfatta. Det är skäl att överväga om momentets ordalydelse borde preciseras till denna del.

Andra omständigheter

Utskottet upprepar vad det anförde i sitt utlåtande nr 37/1992 rd om rätt för riksdagens utskott att få upplysningar och om denna rättighets förhållande till t.ex. bank- och affärssekretessen. Utskottet påpekar också att varken gällande ordalydelse i 18 § 2 mom. eller ordalydelsen i propositionens ändringsförslag motsvarar det som utskottet anförde i ovan nämnda sammanhang.

Utskottet understryker här att ett egendomsförvaltningsbolag som staten har bestämmanderätten över i så stor utsträckning som möjligt bör ge offentlighet åt vad det äger. I sin vidaste bemärkelse gäller detta krav de fastigheter och aktier som bolaget äger. Bolaget bör t.ex. registrera sitt aktieinnehav. Ett sådant bolag bör t.ex. publicera branschvisa uppgifter i sammandrag om sina skuldförhållanden.

På grund av bankstödet ojämeförligt stora statsekonomiska och allmänna samhällsliga betydelse borde de normer som bankstödet bygger på och de procedurer och tillvägagångssätt normerna tillåter ägnas mycket stor uppmärksamhet. Normerna har av olika orsaker kommit till liksom bit för bit och i allmänhet alltid under stor brådska.

Utskottet poängterar behovet av en övergripande utvärdering av bankstödet och normerna för det. Det kan t.ex. nämnas att villkoren för bankstödet på grund av regeringens proposition nu förefaller att bli nämnda endast i motiveringen till årets första tilläggsbudget. Med beaktande av ärendets betydelse bör det stadgas i lag om villkoren. Det är snarare den formella organisationen för beslutsfattande — lagen om statens säkerhetsfond — än värde målsättningarna, de strategiska alternativen och de praktiska tillvägagångssätten för stödet till bankerna som hittills gett upphov till förslagen att reglera bankstödet. Dylika omständigheter har främst behandlats i motiveringarna till propositionerna.

På basis av det ovan sagda anför grundlagsutskottet vördsamt

att lagförslaget kan behandlas i den ordning 66 § riksdagsordningen föreskriver.

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Niinistö, medlemmarna Kaarilahti, Kekkonen, M. Laukkanen, J. Leppänen, Moilanen,

Nikula, Vistbacka, Vähänäkki och Väistö samt suppleanterna Komi och Lamminen.
