

**Statsutskottets betänkande nr 35 om regeringens proposition
angående en fjärde tilläggsbudget för 1993**

Riksdagen remitterade den 15 september 1993 regeringens proposition nr 125 till statsutskottet för beredning.

I enlighet med ett beslut av riksdagen har grundlagsutskottet avgett utlåtande i ärendet. Utlåtandet bifogas detta betänkande.

Statsutskottets skattedelegation, som har berett betänkandet för utskottet, har hört lagstiftningsdirektören Pekka Laajanen, regeringssekreteraren Martti Anttinen och äldre regeringssekreteraren Auni-Marja Vilavaara vid finansministeriet, lagstiftningsrådet Pauliine Koskelo och lagstiftningsrådet Ilkka Rautio vid justitieministeriet, bankdirektören Esko Ollila och byråchefen Vesa Vihriälä vid Finlands Bank, avdelningschefen Risto Määttänen vid bankinspektionen, direktören Heikki Koivisto och biträdande direktören Liisa Halme vid statens säkerhetsfond, direktören Erkki Kontkanen vid Bankförbundet i Finland, direktören Jukka Räihä som representant för Sparbanksförbundet, verkställande direktören Taisto Joensuu och direktören Tuomas Hinttula vid Andelsbankernas Centralförbund, styrelseordföranden Eero Suomela vid CGR-föreningen, verkställande direktören Hannu Vänskä vid CGR-samfundet Arthur Andersen & Co Oy Ab, överdirektören Jussi Linnamo, professorn Jarmo Leppiniemi och biträdande professorn Ari Huhtamäki.

Regeringen föreslår inga ändringar i inkomsterna och utgifterna. Däremot föreslås att moment 28.87.51 ändras till ett reservationsanslag och att motiveringen till momentet kompletteras.

Med hänvisning till det ovan stående och i överensstämmelse med motiveringen till propositionen föreslår utskottet vördsamt att regeringens proposition skall godkännas med ändringarna nedan. Med hänvisning till principbeslutet i

sitt betänkande nr 95/1992 rd har utskottet dock ändrat förslaget till beslut i form av en kläm även i denna proposition så att det till den yttre formen överensstämmer med en normal tilläggsbudget.

Utskottet konstaterar att de villkor som riksdagen godkände för bankstödet i samband med årets första tilläggsbudget beträffande bankstödet och ställningstagandena i statsutskottets betänkande nr 95/1992 rd fortfarande gäller sedan denna tilläggsbudget har godkänts, om inte något annat direkt följer av det som uttryckligen framhålls i denna tilläggsbudget eller detta betänkande.

I ovan nämnda betänkande kompletterade statsutskottet motiveringen till moment 28.87.51 med ett nytt femte stycke om villkoren för bankstödet. Därtill förutsatte utskottet "att den primära formen för beviljande av stöd bör vara förvärv av ägande som garanterar statens säkerhetsfonds inflytande. När ägandet medför betydande inflytande i önskad omfattning kan kapitalbevis och borgen anlitas antingen utöver kapitalplaceringar eller i stället för dem." Till denna del framhåller utskottet dock dessutom att det för att statsstödet skall kunna minimeras är lämpligt att såsom regeringen föreslår i tilläggsbudgeten ge statlig proprieborgen före andra former av stöd och innan staten tar över ägandet. Säkerheterna får dock bara ges mot vederlag. Prioriteringen av säkerheterna gäller i detta läge enbart den nu aktuella tilläggsfullmakten.

Utskottet framhåller att det inte bara i den första tilläggsbudgeten och i statsutskottets betänkande om den har ställts upp generella villkor för bankstödet, utan att också statens säkerhetsfond ställt upp villkor. Utskottet konstaterar att också dessa villkor fortfarande gäller och att säkerhetsfonden skall kontrollera att de är tidens enliga också när förhållandena förändras.

Utskottet har erfärut att bankerna har bokfört

sina kreditförluster enligt en synnerligen varierande praxis, vilket i sin tur försvårar all utredning av det verkliga behovet av bankstöd. Statsutskottet upprepar sitt uttalande i betänkande nr 95/1992 rd, där det förutsatte "att regeringen omedelbart vidtar behövliga åtgärder för att se till att bankerna iakttar en enhetlig praxis vid bokföringen av kreditförluster".

Tillsynen över frågor som anknyter till bankstödet kommer att höra till flera olika myndigheter. Statsutskottet anser att en effektiv tillsyn kräver att en enda myndighet har det huvudsakliga ansvaret för tillsynen och att finansinspektionen är bäst lämpad för detta uppdrag.

Utskottet förutsätter att bankernas ledning och ägare skall ha det primära ansvaret för att saneringsåtgärder vidtas och för att bankernas interna tillsyn effektivteras.

Utskottet påskyndar den strafflagsreform som är under beredning vid justitieministeriet. Genom den kommer missbruk av förtroendeställning i en bank och oredlighet som gäldenär till alla delar att höra under allmänt åtal och det sistnämnda brottet dessutom att ha en grov gärningsform.

Utskottet förutsätter att justitieministeriet med det snaraste bereder en proposition för riksdagen med förslag till en lag där preskriptionstiden för brott som lett till kreditförluster i en bank förlängs till minst fem år. Vidare förutsätter utskottet att regeringen skyndsamt bereder en proposition om att preskriptionstiden för skadestånd enligt 15 kap. 7 § lagen om aktiebolag förlängs från tre till fem år åtminstone i fråga om åtgärder som lett till skador i en bank i alla fall till den del det rör styrelsemedlemmar, medlemmar av förvaltningsrådet och verkställande direktören samt revisorerna.

Utskottet anser att det i samband med beredningen av lagstiftning om kredit- och finansinsitut särskilt bör uppmärksammas vilka uppgifter som allttjämt skall hållas hemliga och vilka som skall ges offentlighet. Utskottet menar att ekonomiutskottet bör utreda möjligheterna att offentliggöra stödtagande bankers redan realiserade kreditförluster som överstiger en viss gräns.

Utskottet förutsätter ökad offentlig insyn i bankstödet och omsorgsfull utredning av alla ekonomiskt betydelsefulla kreditförluster i samband med och som

ett villkor för att bankstöd beviljas. Utreda brott och förseelser bör behandlas vid en domstol, varvid de blir offentliga. Vid en specialrevision måste också de fall av missbruk bedömas där preskriptionstiden för skadeståndsansvar eller straffrättsligt ansvar har gått ut. *Utskottet förutsätter* likaså att regeringen omedelbart ser till att bankerna kommer ut med betydligt fler meddelanden och ökad information om sina bokslut.

Som ett ytterligare villkor för bankstöd bör statens säkerhetsfond regelbundet offentliggöra utredningar över kreditförluster som förorsakats stödtagande banker enligt bransch och region.

För att främja utredningen av missbruk är det dessutom skäl att utreda i vilken utsträckning handlingar i anknytning till krediter som banken beviljat kunde ges ut till borgensmännen och borgenärerna bakom en kund som gett upphov till kreditförluster för att säkerställa en riktig och effektiv utredning.

Efter ändringen är lagen om statens säkerhetsfond en allmän ramlag som medger att egendomsförvaltningsbolag vid behov anlitas genom ett särskilt beslut av regeringen från fall till fall i vilken bank som helst som får statligt stöd. Statsutskottet menar att den möjlighet att bilda egendomsförvaltningsbolag som denna tilläggsbudget medger bör utnyttjas bara i fråga om banker som staten de facto förvaltar. Utskottet har gjort ett tillägg om detta i första stycket under mom. 28.87.51.

Ett centralt problem i samband med att egendomsförvaltningsbolag bildas är överföringspriserna på förmögenhetsposter. Utskottet anser att gängse marknadspriser skall tillämpas. Bara om detta inte är möjligt med hänsyn till nödvändiga insatser för att sanera banksystemet eller besparing av statens medel, kan även andra värden än gängse värden tillämpas när medel förs över till ett egendomsförvaltningsbolag från en bank som staten äger och bestämmer.

Utskottet förutsätter att om andra värden än gängse värden tillämpas bör det tillses att minoritetsaktiernas värde inte stiger till följd av att ett egendomsförvaltningsbolag bildas för att bankstödet inte orättmätigt skall föras över till dem. När statens säkerhetsfond fattar besluten bör den se till att konkurrensen mellan bankerna inte snedvrids i onödan.

Utskottet förutsätter att säkerhetsfonden så fort ett egendomsförvaltningsbo-

lag har bildats ger statsutskottet en utredning över att det beslutade alternativet är det allra fördelaktigaste för att minimera bankstödet, förhindra konkurrenssnedvridning och sanera banksystemet. *Utskottet förutsätter* vidare att grunderna för bestämning av överföringspriserna på egendom som skjuts över till ett egendomsförvaltningsbolag.

Enligt vad utskottet erfarit har bankpersonalen på chefsnivå bättre anställningsvillkor än inom industrin, vilket inte kan anses vara ändamålsenligt. Utskottet hänvisar till denna del till de villkor som statens säkerhetsfond redan tidigare har ställt upp och

förutsätter att anställningsvillkoren för ledningen i en stödtagande bank skall vara skäliga och att eventuella orättvisor elimineras.

Vidare upprepar utskottet sitt uttalande om sin rätt att få uppgifter i sitt tidigare betänkande om bankstödet: "Enligt 49 § 1 mom. riksdagsordningen skall statsutskottet få tillgång till alla räkenskaper och handlingar som hänför sig till statshushållningen. Utskottet anser att det bör ha rätt att få tillgång till alla de handlingar som statsrådet eller finansministeriet, som fattat beslut om det stöd denna tilläggsbudget gäller, har haft tillgång till vid beslutet." Utskottet anser att regeringen självant bör ge statsutskottet en adekvat utredning över bankstödet användning.

Hänvisande till sitt tidigare betänkande

förutsätter statsutskottet att statsrådet ger riksdagen ett meddelande om sina planer för sanering av det finansiella systemet, om de medel som står till buds för saneringen och om återbetalning av det offentliga stödet till staten så att meddelandet kan behandlas i riksdagen under höstsessionen 1993.

Hänvisande till det ovan anförda samt 24 § arbetsordningen för riksdagen föreslår statsutskottet, som med stöd av 45 § 3 mom. riksdagsordningen har utsett ordföranden för statsutskottets skattedelegation till föredragande för att vid ärendets behandling vid riksdagens plenum meddela erforderliga upplysningar, vördsamt

att Riksdagen beslutar godkänna moment 28.87.51 i statsbudgeten för 1993 enligt följande:

UTGIFTER

Huvudtitel 28

FINANSMINISTERIETS FÖRVALTNINGSOMRÅDE

87. Stabilisering av finansmarknaden

51. *Stödjande av bankverksamheten* (reservationsanslag 3 år)

Anslaget får också användas till att teckna och på annat sätt förvärva aktier i bolag som avses i 1 § 5 mom. lagen om statens säkerhetsfond (379/92), till att täcka bolagens förluster samt till övriga utgifter som bolagen förorsakar, *om bolaget har bildats för en bank som staten eller statens säkerhetsfond har bestämmanderätt över.* Dessa åtgärder för vidtas samt förbindelser som gäller dem ingås under detta och kommande år så att staten åsamkas utgifter om högst 30 000 000 000 mk.

Statsrådet berättigas att överlåta sådana aktier i depositionsbanker som redan har förvärvats eller kommer att förvärvats med anslag under detta moment.

Dessutom ändras ordalydelsen i borgensfullmakten i momentet som följer:

Statsrådet berättigas att, på de villkor det bestämmer, år 1993 utan motsäkerhet ställa:

1) statlig *proprieborgen* som säkerhet för inhemska och utländska lån som upptagits av affärsbankernas och Postbanken Ab:s säkerhetsfond, sparbankernas säkerhetsfond och andelsbankernas säkerhetsfond samt för uppfyllande av övriga överenskomna villkor,

2) statlig *proprieborgen* och statliga garantier som säkerhet för medelanskaffning som sker på samma villkor som när depositionsbankerna anskaffar eget kapital samt som säkerhet för uppfyllande av övriga överenskomna villkor, samt

3) statlig *proprieborgen* och statliga garantier som säkerhet för inhemska och utländska lån som upptagits av bolag som avses i 1 § 5 mom. lagen om statens säkerhetsfond samt som säkerhet för övriga förbindelser och överenskomna villkor.

Samtidigt berättigas statsrådet att avstå från sådan regressrätt som 1993 anknyter till borgensförbindelser och garantier. Dessutom berättigas statsrådet att, på de villkor det bestämmer, 1993 ingå sådana förbindelser om återköp som gäller kapitalbevis och riskdebenturlån som har

emitterats av depositionsbankerna. Värdet på alla lån och alla kapitalplaceringar i någon annan valuta än finska mark beräknas enligt den medelkurs som Finlands Bank tillämpar när borgen ställs. Borgensförbindelser, garantier och övriga i detta och föregående stycke nämnda förbindelser får ingås så, att deras sammanräknade kapitalbelopp är högst 35 000 000 000 mk eller, tillsammans med övrigt stöd som beviljats ur anslag under detta moment, högst 50 000 000 000 mk.

Anslaget får också användas till betalning av utgifter som föranleds av beviljade borgensförbindelser, garantier och andra förbindelser som avses ovan.

En borgensförbindelse eller en annan ovan nämnd förbindelse kan för en bank vara den främsta stödform som avses i det uttalande som

Helsingfors den 8 oktober 1993

godkändes i samband med den första tilläggsbudgeten för år 1993.

Enligt 86 § riksdagsordningen beslutar riksdagen om publicering av statsbudgeten i Finlands författningssamling. Budgeten iakttas från och med den dag då den publicerades. Meningen är att den föreliggande budgeten skall tillämpas så fort det i praktiken är möjligt.

Hänvisande till det ovan sagda föreslår utskottet vördsamt

*att Riksdagen beslutar publicera denna tilläggsbudget i Finlands författningssamling och
och att den tillämpas räknat från den 18 oktober 1993.*

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Saari, vice ordföranden Luttinen, medlemmarna Alaranta, Heikkinen, Hämäläinen, Jokiniemi, Laaksonen, Lahtinen, Lahti-Nuutti-

la, Luukkainen, Malm, Ranta, Ryynänen, Tiuri och Vihriälä samt suppleanterna Ala-Nissilä, Apukka, Backman, Enestam, Rauramo (delvis) och Savela.

Reservationer

I

Statsutskottet skrev in en lång rad viktiga tilläggsvillkor om förvaltningen, tillsynen, offentligheten och rapporteringen när det gäller bankstödet. I regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om statens säkerhetsfond och i ekonomiutskottets betänkande ställs inga krav t.ex. på villkor för att bilda egendomsförvaltningsbolag, verksamhetsplaner eller offentliggörande av kreditförluster.

Varken förslaget till lag om ändring av lagen om statens säkerhetsfond eller ekonomiutskottets betänkande kräver sträng styrning och kontroll, som är ett villkor för att stödåtgärderna skall ha effekt, eller något krav på att boet skall köras ner, dvs. kontrollerad indragning av bankens verksamhet.

Vidare är de villkor som skrivs in i tilläggsbudgeten tillfälliga engångsvillkor, dvs. de upplöses så fort fullmakterna har nyttjats fullt ut. I framtiden blir det alltså nödvändigt att bestämma villkoren för de miljardbelopp som skall rädda bankerna från fall till fall, vilket inte uppfyller jämställdhetskravet.

Utskottet borde därför ha tagit in ett motiv- ringsuttalande i sitt betänkande om att de ändringar i förvaltningen och tillsynen över bankstödet som det föreslår i betänkandet skrivs in i själva lagen om statens säkerhetsfond.

En annan väsentlig brist är att överföringspriset bestäms enligt prövning i både tilläggsbudgeten och förslaget till lag om ändring av lagen om statens säkerhetsfond. Om överföringspriset är

något annat än marknadspriset innebär detta direkt dolt stöd, som snedvrider konkurrensen mellan bankerna. Tilläggsbudgeten och lagen om statens säkerhetsfond borde därför kompletteras med ett krav på att priset kan bestämmas enligt något annat pris än marknadspriset bara om den stöddagande banken skall köras ned.

Med stöd av det ovan sagda föreslår jag

att utskottet kompletterar betänkandets motivering med följande uttalanden:

Helsingfors den 8 oktober 1993

Hannele Luukkainen

II

Den primära stödformen och ägarens ansvar

Vi godkänner inte borgen som den primära formen av stöd. Vi anser att ägarnas ansvar först bör förverkligas genom en sänkning av aktiekapitalet så att statens kapitalplacering vid den avgiftsbelagda emission som härfter genomförs blir 45—50 % av aktiekapitalet. Först sedan ägarnas ansvar infriats kan borgensförbindelser utnyttjas.

I ett land med marknadshushållning är det nödvändigt att ägarnas ansvar infrias för att det ekonomiska systemet skall fungera och moralen bibehållas. Hos oss har detta problem med "moral hazard" inte uppmärksammats på allvar än. Den offentliga makten kan inte förbinda sig att bära förlusterna i stället för ett företags ägare för att rädda ägarna. I detta hänseende kan bankernas ägare inte behandlas olika än ägare av andra företag.

Egendomsförvaltningsbolag

För att undvika att egendomsförvaltningsbolagen utnyttjas som ett dolt stöd till bankerna har vi föreslagit att de skall kunna bildas bara i statsägda banker, eftersom övergångspriset inte har någon betydelse då ägarna delar upp sin egendom. Om däremot egendomsförvaltningsbolag bildas i andra banker är det av central

1) *"Utskottet förutsätter att de ändringar i förvaltningen, tillsynen och offentligheten beträffande bankstödet som anförs i statsutskottets betänkande också tas in i lagen om statens säkerhetsfond. Utskottet förutsätter att regeringen avlåter en proposition om detta till riksdagen"*.

2) *"Vid överföring av egendomsposter till ett egendomsförvaltningsbolag kan priset bestämmas enligt något annat värde än marknadsvärdet bara om den stöddagande bankens verksamhet dras in på ett kontrollerat sätt"*.

betydelse för stödet hur övergångspriserna bestäms. Till all lycka har utskottet intagit denna ståndpunkt.

Uppspjälkningen och försäljningen av SBF Ab

I samband med behandlingen av denna tilläggsbudget har regeringen inte på något sätt redovisat eller omtalat vare sig för oss i statsutskottet eller för medlemmarna i ekonomiutskottet i samband med behandlingen av säkerhetsfondslagen något sådant som skulle tyda på att avsikten vore att snabbt spjälka upp och sälja Sparbanken i Finland Ab till andra banker.

Senare har påståenden av detta slag anförts i offentligheten. Vi anser att om SBF Ab säljs i delar till andra banker skall det med tanke på skattebetalarna absolut ske till fullt pris. I annat fall innebär förfarandet dolt stöd till köparbankerna. Dolt stöd kan misstänkas särskilt om finska banker, som inte har förutsättningar för köp, i god sams delar upp SBF Ab mellan sig.

Enligt vårt förslag skall momentets motivering ändras i sin helhet.

På basis av det ovan anförda föreslår vi

att Riksdagen i stället för motiveringen till 28.87.51 i tilläggsbudgeten i utskottets betänkande godkänner följande helt ändrade motivering:

28.87.51. *Stödjande av bankverksamheten* (reservationsanslag, 3 år)

"1. Under momentet beviljas 15 000 000 000 mk. Med hjälp av anslaget kan tecknas eller annars förvärvas aktier och andelar i depositionsbanker som ansöker om stöd samt därefter, på det sätt och i den ordning som anges nedan, även tecknas kapitalbevis enligt 24 a § lagen om depositionsbankernas verksamhet som en depositionsbank emitterat samt skuldebrev, om detta är nödvändigt för att trygga bankens verksamhet och stabiliteten på finansmarknaden. Anslaget får användas också för teckning och annat förvärv av aktier i sådana bolag som avses i 1 § 5 mom. om lagen om statens säkerhetsfond (379/92), för täckande av bolagens förluster samt för andra utgifter för bolagen, om bolagen har bildats för en bank som staten eller statens säkerhetsfond har bestämmanderätt över. Dessa åtgärder får vidtas och förbindelser om åtgärder ingås så att åtgärderna under innevarande år och under senare år åsamkar staten utgifter om högst 30 000 000 000 mk.

2. Av anslaget kan, på de villkor som statsrådet bestämmer, beviljas lån till affärsbankernas och Postbanken Ab:s säkerhetsfond, sparbankernas säkerhetsfond och andelsbankernas säkerhetsfond. En förutsättning för att lån skall kunna beviljas är att en eller flera banker som hör till en säkerhetsfond som ansöker om lån har råkat i så stora ekonomiska svårigheter, att det är nödvändigt att bevilja banken understödslån eller bidrag från säkerhetsfonden för att bankens verksamhet och stabiliteten på finansmarknaden skall kunna tryggas, samt att säkerhetsfondens egna medel inte räcker till för ändamålet. Lånen kan beviljas utan att säkerhet krävs.

3. Den primära formen för beviljande av stöd är förvärv av ägande som garanterar statens inflytande. När statens ägarandel i aktie- eller andelskapitalet ger inflytande i önskad omfattning kan kapitalbevis och statlig proprieborgen utan krav på motsäkerhet anlitas antingen utöver kapitalplaceringen eller i stället för den. Innan äganderätt förvärvas bör det ses till att statens andel av ägandet står i rätt proportion till tidigare ägande som förlorat i värde. En sådan sänkning av det nominella värdet på eget kapital som eventuellt behövs för att rätt förhållande skall uppstå skall genomföras innan fonden tecknar aktier, och för att säkerhetsfondens ägande skall vara opartiskt skall en aktieemission genomföras med aktier jämförbara med tidigare ägande och inte till exempel genom aktie-

serier med begränsad rösträtt, för att den beslutandemakt som förvärvas genom dem skall motsvara de gamla ägarnas rättigheter.

4. Statsrådet berättigas att på ovan beskrivet sätt och med ovan angivna begränsningar fatta beslut om att teckna aktier och andelar i en bank samt därefter om att teckna kapitalbevis och skuldebrev eller om att ställa statlig borgen för lån som en depositionsbank eller dess säkerhetsfond tagit upp 1993. Borgen får uppgå till högst 35 000 000 000 mk, eller tillsammans med annat stöd som beviljats enligt detta moment till högst 50 000 000 000 mk.

5. För stödåtgärder ställs vissa villkor på den stödtagande bankens verksamhet och förvaltning. Om tecknande av aktier och andelar samt om lån och andra stödåtgärder beslutar statsrådet vid allmänt sammanträde.

6. Utom att den primära formen för beviljande av stöd är förvärv av ägande som garanterar statens inflytande bör statsrådet på de villkor som avses i 5 stycket eftersträva att

1) kapitalstödet ges mot vederlag,

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

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

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

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

7. Lån och andra stödåtgärder som avses i detta moment kan anlitas endast på de villkor att stödmottagaren och banken i fråga förbinder sig att godta sådan specialgranskning av den stödtagande banken som bankspektionen eller statens säkerhetsfond kräver och närmare beslutar om. Berättelsen över granskningen skall tillställas den som beviljat stödet, bankspektionen och statens säkerhetsfond. Granskningen skall vid behov kunna inriktas på enskilda krediter."

Dessutom föreslår vi

att i betänkandets motivering uttalas:

”Utskottet förutsätter att regeringen skyndsamt avlåter en proposition till riksdagen om

ändring av banksekretessen så att beträffande kreditförluster på mer än en miljon mark vid en bank som får stöd av säkerhetsfonden lämnas uppgifter som anger kredittagaren, orsaken till förlusten samt den bank och den person som beviljat krediten.”

Helsingfors den 8 oktober 1993

Timo Laaksonen

Asko Apukka

RIKSDAGENS
GRUNDLAGSUTSKOTT

Helsingfors
den 17 september 1993
Utlåtande nr 16

Till Statsutskottet

När riksdagen den 15 september 1993 remitterade regeringens proposition nr 125 angående en fjärde tilläggsbudget för 1993 till statsutskottet för beredning bestämde den samtidigt att grundlagsutskottet skall avge utlåtande i saken till statsutskottet.

Utskottet har hört statssekreteraren Eino Keinänen och äldre regeringssekreteraren Auni-Marja Vilavaara vid finansministeriet, professor Mikael Hidén, professorn Antero Jyränti, professorn Ilkka Saraviita och professorn Kaarlo Tuori.

Grundlagsutskottet har behandlat ärendet från statsförfattningsrättslig synpunkt och anför vördsamt följande.

Regeringens proposition

Regeringen föreslår att ändamålet för moment 28.87.51 (Stödande av bankverksamheten) skall utvidgas så att förlusterna av de egendomsförvaltningsbolag som avses i regeringens proposition nr 130 med förslag till lag om ändring av statens säkerhetsfond skall kunna täckas med statliga medel. Stödfullmakterna föreslås bli utvidgade så att staten med hänsyn till de planerade bolagens storlek bereder sig på att täcka förluster om högst 30 miljarder mark.

I tilläggsbudgeten föreslås fullmakter enligt statsrådets principbeslut för att bevilja Föreningsbanken i Finland Ab och Kansallis-Osake-Pankki borgen och garantier i syfte att trygga deras kapitalförsörjning.

Anslaget under momentet föreslås bli ändrat till ett reservationsanslag.

Utskottets ställningstaganden

Enligt 69 § 3 mom. regeringsformen avläts en tilläggsbudgetproposition, om det är nödvändigt att ändra budgeten. Detta stadgande, som fick

en ny lydelse 1991, motsvarar det tidigare. I enlighet med utskottets tidigare praxis (GrUU 7/1985 rd) kan sådana tillägg i allmänhet anses vara nödvändiga som, om de framskjuts till statsbudgeten för följande finansår, kan ge upphov till avsevärda olägenheter för folk- eller statshushållningen eller för samhällets normala funktioner.

I sitt utlåtande nr 9/1993 rd tar utskottet ställning till om detta nödvändighetskriterium gäller riksdagens samtycke även i någon annan form än i statsbudgeten. Hänvisande till de alternativ som står till buds för riksdagen att ge sitt samtycke ansåg utskottet att en tilläggsbudgetproposition inte behöver bedömas med tanke på nödvändighetskriteriet till den del det är fråga om att inhämta riksdagens samtycke genom propositionen. I linje med detta menar utskottet att den i tilläggsbudgetpropositionen föreslagna ändringen i garantifullmakten i momentet på grund av 75 § 2 mom. riksdagsordningen inte behöver bedömas med tanke på nödvändighetskriteriet.

Ändringen av ändamålet för anslaget under momentet har samband med lagförslaget om egendomsförvaltningsbolag. Förslaget utgör ett komplement till de instrument som finns för att klara av bankkrisen. Reformen avses träda i kraft så fort som möjligt, enligt vad utskottet erfarit redan under pågående finansår. Utskottet ser det som helt naturligt att staten genom tilläggsbudgeten går in för att säkerställa att eventuella förluster av egendomsförvaltningsbolagens verksamhet redan under innevarande finansår kan täckas med medel från momentet. Enligt utskottets uppfattning är det med hänsyn till folk- och statshushållningen helt i linje med det i regeringsformen stadgade nödvändighetskriteriet att ändamålet för anslaget för stödjande av bankverksamheten utvidgas på föreslaget sätt i tilläggsbudgetpropositionen.

I propositionen föreslås att det fasta anslaget till stöd för bankverksamheten ändras till ett

reservationsanslag. Anslaget på momentet är 15 miljarder mark och hittills har en miljard utnyttjats. Enligt vad utskottet har erfarit är det högst antagligt att ytterligare 4—6 miljarder mark av anslaget utnyttjas innan finansåret går ut. Den del av anslaget som vid årsskiftet ännu inte har använts skulle återgå, om anslaget inte ändras till ett reservationsanslag såsom föreslås. Ett alternativ till att ändra anslaget är att ta upp ett anslag för stödande av bankverksamheten som ett reservationsanslag i nästa års ordinarie budget.

Med tanke på riksdagens budgetmakt finns det ingen nämnvärd skillnad mellan dessa alternativ. För reglering av bankverksamheten erbjuder tilläggsbudgetpropositionen en naturlig och enhetlig helhet. Den ger riksdagen, som i sak har förbundit sig att ordna med behövligt bankstöd för att få krisen under kontroll, tillfälle till koncentrerad utskotts- och plenarbehandling.

I regeringens proposition nr 262/1990 rd, som ledde till en revidering av 6 kap. regeringsformen, konstaterades uttryckligen att det kan bedömas om det är nödvändigt att ändra budgeten både vad gäller varje enskilt förslag och med hänsyn till tilläggsbudgetpropositionen som hel-

het. Utskottet anser att hela det komplex av bankstödsarrangemang som tilläggsbudgetpropositionen medger dels är ändamålsenligt, dels nödvändigt för att få bankkrisen under kontroll och menar därför att också den föreslagna ändringen av anslaget som ett naturligt led i propositionen för denna exceptionella situation uppfyller det i regeringsformen stadgade nödvändighetskriteriet.

I riksdagens skrivelse med anledning av regeringens proposition angående den första tilläggsbudgeten för 1993 ingår riksdagens beslut och en rad uttalanden. Grundlagsutskottet uppmärksamgör statsutskottet på att det också av klarhetshänsyn bör bedöma i vilken utsträckning det är skäl att upprepa eller bearbeta innehållet i detta beslut och uttalandena, i synnerhet om villkoren för bankstöd, i samband med behandlingen av den föreliggande tilläggsbudgetpropositionen.

Med stöd av det ovan sagda anför grundlagsutskottet vördsamt

att statsutskottet i sitt betänkande bör beakta det som anförs i detta utlåtande.

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.

