

Finansutskottet

Regeringens proposition till riksdagen om godkännande och sättande i kraft av avtalet om ändring av avtalet om överföring av och ömsesidighet för bidrag till den gemensamma resolutionsfonden

Till ekonomiutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen om godkännande och sättande i kraft av avtalet om ändring av avtalet om överföring av och ömsesidighet för bidrag till den gemensamma resolutionsfonden (RP 100/2021 rd): Ärendet har remitterats till finansutskottet för utlåtande till ekonomiutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Tuukka Taipale, finansministeriet
- byråchef Mervi Toivanen, Finlands Bank
- bankresolutionsexpert Harri Hämäläinen, Verket för finansiell stabilitet
- avdelningschef Samu Kurri, Finansinspektionen
- direktör, chefsekonom Veli-Matti Mattila, Finanssiala ry
- doktorand Antti Ronkainen, Helsingfors universitet
- tf. direktör för Centrum för Europa-forskning Timo Miettinen, Helsingfors universitet, Centrum för Europaforskning
- arbetslivsprofessor Vesa Vihriälä.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- politics doktor Peter Nyberg.

Inget yttrande av

- Näringslivets forskningsinstitut ETLA
- Löntagarnas forskningsinstitut.

Utlåtande FiUU 9/2021 rd

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt. Regeringen föreslår att riksdagen godkänner att avtalet om överföring av och ömsesidighet för bidrag till den gemensamma resolutionsfonden ändras så att den gemensamma finansiella säkerhetsmekanismen införs från och med 2022. Det är två år tidigare än vad parterna har kommit överens om tidigare, eftersom det i det ursprungliga ingår en övergångsperiod på åtta år som sträcker sig till och med 2023. Med ändringen av avtalet skapas det för de för närvarande helt nationella extraordinära efterhandsbidragen en likadan övergång till gradvis ömsesidighet ända fram till full ömsesidighet som för de förhandsbidrag som samlas in till fonden och som enligt det gällande avtalet är helt ömsesidiga när övergångsperioden tar slut.

Avtalet har förhandlats fram i en utvidgad eurogrupp som den 30 november 2020 fattade ett politiskt beslut om att införa en finansiell säkerhetsmekanism baserad på en riskbedömning och om ändring av avtalet om bidrag. Avtalet träder i kraft den dag då ratificerings-, godkännande- eller godtagandeinstrumenten har deponerats av samtliga signatärer som deltar i den gemensamma tillsynsmekanismen och den gemensamma resolutionsmekanismen. Också Finland har godkänt förhandlingsresultatet utifrån en samlad politisk bedömning och undertecknade avtalet den 27 januari 2021.

Propositionen har ett nära samband med regeringens proposition med förslag till ändring av fördraget om Europeiska stabilitetsmekanismen (ESM) (RP 99/2021 rd). I propositionen ingår bland annat ett förslag om genomförande av den gemensamma finansiella säkerhetsmekanismen för bankernas gemensamma resolutionsfond i samband med ESM. Förslagen bildar således ett regelverk som syftar till att slutföra den gemensamma finansiella säkerhetsmekanismen för EU:s bankunion.

Vid sakkunnigutfrågningen framfördes det liknande synpunkter som i de remissyttranden som kommenteras i propositionen. Inställningen till en tidigareläggning av den finansiella säkerhetsmekanismen var mestadels positiv och mekanismen ansågs bland annat förbättra den finansiella stabiliteten och öka den finansiella kapaciteten. Vidare ansågs resolutionen få större trovärdighet. Tidigareläggningen av avtalet ansågs också infalla vid en lämplig tidpunkt, när den ekonomiska tillväxten efter coronakrisen är stark.

Å andra sidan har det höjts röster för att avtalet uttryckligen inte bör godkännas just nu, eftersom det fortfarande är oklart vilka slutliga effekter coronapandemin har på bankernas solvens och på beloppet av kreditförluster. En tidigareläggning har också ansetts öka risken för att finländska banker blir tvungna att vara med och åtgärda de nuvarande problemen i bankerna i andra länder.

Utskottets ståndpunkt. Finansutskottet anser att propositionen är motiverad och tillstyrker att avtalet och det tillhörande lagförslaget godkänns.

Vidare anser utskottet att en finslipning av det gemensamma resolutionssystemet spelar en viktig roll för att slutföra bankunionen. Tack vare resolutionssystemet kan de banker som drabbats av problem och som är viktiga för det finansiella systemet rekonstrueras så att de kan fortsätta med sin verksamhet utan att stabiliteten i det finansiella systemet sätts på spel.

Utlåtande FiUU 9/2021 rd

Utskottet understryker vikten av realiserat investeransvar och konstaterar att en tidigareläggning av den gemensamma säkerhetsmekanismen med två år inte ändrar något på huvudprincipen för den gemensamma resolutionen, det vill säga att ägarna i bankerna och investerarna bär det primära ansvaret för kostnaderna för resolutionen. Enligt utskottets bedömning är detta ägnat att öka bankernas eget ansvar och uppmuntra dem att vidta åtgärder som stöder deras solvens. På så sätt minimeras risken att skattebetalarnas pengar och statliga medel används för resolutionen som sista utväg.

Ökad kapacitet innebär inte att resolutionsfondens medel kan utnyttjas på lättvindigare grunder än tidigare, utan att villkoren för att använda fondens medel är oförändrade, påpekar utskottet. Den höga tröskeln för att använda medlen illustreras bland annat av att fonden än så länge inte har använts en enda gång.

Enligt grundlagsutskottet har tidigarelagt ikraftträdande av avtalet ingen betydelse för budgetsuveräniteten, eftersom den maximala förlusten för Finland i anslutning till stabilitetsmekanismen redan tidigare har begränsats till 11,14 miljarder euro. I detta sammanhang föreslår grundlagsutskottet inga ändringar i förslaget (GrUU 30/2021 rd). Tidigareläggningen av avtalets ikraftträdande och dess ekonomiska konsekvenser gäller framför allt kreditinstitut och värdepappersföretag samt ett läge där man på grund av problem som uppstår före 2024 måste tillgripa den gemensamma resolutionsfonden och ta ut extra bidrag av bankerna.

Både regeringen och sakkunniga anser det vara osannolikt att fonden kommer att användas. I praktiken kan extraordinära bidrag komma att tas ut bara om investeransvaret har realiserats och förhandsbidragen till fonden (för närvarande cirka 42 miljarder euro) har använts i sin helhet. Först därefter kan ytterligare bidrag tas ut av bankerna. I sista hand kan resolutionsnämnden fortfarande utnyttja den gemensamma säkerhetsmekanismen, och kostnaderna återkrävs av bankerna i efterhand.

Tidigareläggningen kan emellertid öka de finländska bankernas betalningsskyldighet redan under övergångsperioden. Det är svårt att uppskatta nettoeffekterna av exponeringar, men som mest kan de tredubblas under en treårsperiod. Å andra sidan kan finländska bidragsskyldiga dra nytta av avtalet om de själva är föremål för resolutionsåtgärder. Även om den finländska banksektorn för närvarande är stabil, hör den till de största i euroländerna i förhållande till bnp, vilket talar för stärkt finansiell stabilitet och resolutionskapacitet. Det är av relevans inte bara för de finländska kreditinstituten utan också för hela samhället att en kris i ett viktigt kreditinstitut i ett annat land inom bankunionen inte leder till mer omfattande störningar på finansmarknaden och i realekonomin.

Vad gäller bankernas risker var riskreducering ett relevant kriterium för tidigareläggningen av ikraftträdandetidpunkten. Enligt statsrådets utredning E 138/2020 rd har antalet nödlidande krediter minskat, medan exempelvis bankernas exponeringar för hemlandets risker är betydande. Det är dessutom oklart i vilken utsträckning coronapandemin har påverkat ekonomin i medlemsstaterna. För närvarande verkar konsekvenserna vara mindre än väntat, eftersom stimulanspolitiken, riktlinjerna för penning- och finanspolitiken och ECB:s köp av statslån har stött ekonomin i euroländerna, stärkt den ekonomiska tillväxten och samtidigt minskat behovet av krisfinansiering. Banksektorns tillstånd är dock förknippat med osäkerhet, eftersom det i dag är svårt att bedöma

Utlåtande FiUU 9/2021 rd

den slutliga omfattningen av kreditförlusterna bland annat i och med de omfattande programmen för amorteringsfrihet.

Utskottet anser det vara viktigt att det i avtalstillämpningen görs en ingående bedömning av om riskreduceringen räcker till och att bankernas risksituation också i fortsättningen bevakas noga. Bankerna måste målmedvetet arbeta för att reducera sina risknivåer. Extra viktigt är det att ytterligare minska ödesgemenskapen mellan stater och banker, eftersom bankerna i många medlemsstater fortfarande har ett stort antal inhemska obligationer eller direkta lånefordringar i sina balansräkningar. Utskottet understryker avslutningsvis vikten av samordnad banklagstiftning och tillsynspraxis och av effektiv och förutsägbar banktillsyn.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Finansutskottet anför

att ekonomiutskottet bör beakta det som sägs ovan.

Helsingfors 8.10.2021

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johannes Koskinen sd
vice ordförande Arto Pirttilahti cent
medlem Anders Adlercreutz sv
medlem Tarja Filatov sd
medlem Vilhelm Junnila saf
medlem Heli Järvinen gröna
medlem Anneli Kiljunen sd
medlem Esko Kiviranta cent
medlem Jari Koskela saf
medlem Katri Kulmuni cent
medlem Pia Lohikoski vänst
medlem Matias Marttinen saml
medlem Sari Multala saml
medlem Sami Savio saf
medlem Iris Suomela gröna
medlem Pia Viitanen sd
medlem Ville Vähämäki saf
ersättare Markku Eestilä saml
ersättare Sari Essayah kd
ersättare Petri Honkonen cent
ersättare Merja Kyllönen vänst.

Utlåtande FiUU 9/2021 rd

Sekreterare var

utskottsråd Hellevi Ikävalko.

Utlåtande FiUU 9/2021 rd Avvikande mening 1

Avvikande mening 1 /saf

Motivering

Sannfinländarna har konsekvent motsatt sig solidariskt kostnadsansvar för bankerna vid en eventuell bankkras. Därför motsätter vi oss också en tidigareläggning den gemensamma säkerhetsmekanismen. I och med de föreslagna ändringarna tidigareläggs banksektorns solidariska ansvar och inträder redan från och med 2024. En tidigareläggning ökar nämligen riskerna inom vår nationella banksektor. Riskerna hänger i synnerhet samman med de ekonomiska skillnaderna mellan banksektorn i Finland och i andra medlemsstater.

Utskottet hänvisar till sakkunnigyttranden, där den gemensamma säkerhetsmekanismen anses förbättra den finansiella stabiliteten. Utlåtandet konstaterar att krishanteringskapaciteten ökar i och med tidigareläggningen av säkerhetsmekanismen. Den gemensamma säkerhetsmekanismen för bankernas gemensamma resolutionsfond genomförs i anslutning till ESM. Finlands maximala förlust via europeiska stabilitetsmekanismen har begränsats till 11,14 miljarder euro.

Stabilitet uppstår via löfte om transfereringar, inte på grund av försäkring

Det finns inga tecken på att den finansiella stabiliteten skulle förbättras genom försäkringseffekten, det vill säga via en diversifieringseffekt vid asymmetriska chocker. Snarare förefaller det som om större finansiell stabilitet skulle vara en följd av en stödförpliktelse som faller på banker med bättre ekonomi och deras hemländer. Stödskyldigheten riktar sig till banker i svagare skick samt till deras hemländer.

Det handlar alltså om en transferering, det vill säga en socialisering av den undermåliga situationen i vissa länder till besvär för andra länder. Hela den påstådda nyttan av säkerhetsmekanismen vilar på en mekanism för transfereringar, där Finland med stor sannolikhet är nettobidragsgivare.

Det är i själva verket inte ens relevant att det finns en gräns för den maximala förlusten i Finland. Den springande punkten är om sannolikheten för att Finland blir tvunget att betala bankstöd till andra länder ökar. Propositionen tidigarelägger och ökar Finlands risker, och den övre gräns för exponeringar som eventuellt följs ändrar ingenting på den omständigheten.

Upprepa tills det går igenom, kamouflera stora rörelser som små steg

Vi i Sannfinländarna vill särskilt påminna om att EU:s vana att upprepa samma sak varje år med bara smärre ändringar, så länge ett förslag går igenom, inte kan anses vara ett tecken på respekt för den representativa demokratin. Exakt samma förslag valsade runt i utskotten åtminstone 2019 och 2020 och på nytt nu 2021. Finland har än så länge inte fört någon offentlig principiell debatt om den tilltagande integrationen i euroområdet. I utskottsarbetet bör vi ägna mycket mer tid åt att fundera över denna fråga och inte bara godta enskilda steg mot en ekonomisk federation. Också med mer blygsamma steg kommer man nämligen fram förr eller senare.

Utlåtande FiUU 9/2021 rd
Avvikande mening 1

På dessa grunder motsätter sig Sannfinländarna den föreslagna tidigareläggningen, eftersom den i sig ökar finländarnas betalningsskyldigheter och som ett led i de övriga stegen binder vårt land vid federala strukturer på ett sätt som gör att det kommer att vara mycket svårt att avveckla systemet. Dessutom kommer vi inte att ha något inflytande på riktigt över aktiviteterna.

Avvikande mening

Vi anför

att ekonomiutskottet bör beakta det som sägs ovan.

Helsingfors 8.10.2021

Ville Vähämäki saf
Sami Savio saf
Jari Koskela saf
Vilhelm Junnila saf

Utlåtande FiUU 9/2021 rd
Avvikande mening 2

Avvikande mening 2 /kd

Motivering

Kristdemokraterna ser en risk för att vi som bankkunder blir tvungna att betala notan när banker i Sydeuropa kraschar. Riskerna inom banksektorn i de stater som ingår i bankunionen varierar fortfarande mycket. Många medlemsländer har också problem med ineffektivitet och överkapacitet inom banksektorn, och därför kommer banker att läggas ner de närmaste åren. Dessutom har coronapandemin fört med sig en exceptionellt stor osäkerhet, vars följder inte har utretts tillräckligt. I den globala ekonomin finns det för närvarande betydande risker som snabbt kan återspeglas i banksektorns stabilitet, och därför är tidpunkten för att främja ett tidigarelagt införande den sämsta möjliga.

Ett villkor för riskdelning måste vara att riskerna reduceras tillräckligt mycket. Banker som inte är livsdugliga måste först avvecklas och slås samman. Bankunionen får fullbordas till vilket pris som helst.

Det bör noteras att regeringen, även om statsrådet i sin egen utredning konstaterar att riskredueringen inte har framskridit märkbart, utifrån en samlad politisk bedömning godkände tidigarelagt införande av säkerhetsmekanismen och ändring av avtalet om bidrag och förordade förfarandena för undertecknande och ratificering samt behövliga ändringar av de lagar och anvisningar som anknyter till ESM.

Enligt en bedömning är nettoeffekten av ändringen av fördraget negativ för den finländska banksektorn, om de finländska bankerna bedöms ha en betydligt bättre ekonomisk ställning än de övriga bankerna i euroområdet. De extraordinära bidrag som tas ut till förmån för banksektorn i andra länder kan uppgå till flera miljarder euro.

I den tidigare behandlingen av ärendet ansåg grundlagsutskottet att det med avseende på det samlade avtalet och den konstitutionella bedömningen av det inte är utan betydelse att avtalet innehåller en övergångsperiod.

Avvikande mening

Jag anför

att finansutskottet bör beakta det som sägs ovan och föreslå att propositionen förkastas.

Helsingfors 8.10.2021

Sari Essayah kd