

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 14/2011 rd

Ministeriets utredning om ändring av statsborgen för det europeiska finansiella stabilitetsinstrumentet och om grunderna för bestämning av Finlands exponeringar

Till finansministeriet

INLEDNING

Remiss

Grundlagsutskottet begärde den 20 oktober 2011 av finansministeriet en utredning enligt 47 § 2 mom. i grundlagen om ändring av statsborgen för det europeiska finansiella stabilitetsinstrumentet och om grunderna för bestämning av Finlands exponeringar

Finansministeriet har den 31 oktober gett den begärda utredningen och den 9 november en kompletterande utredning företrädesvis om Sveriges budgetlag (MINU 1/2011 rd).

Sakkunniga

Utskottet har hört

- finansråd Asta Niskanen, finansråd Arto Eno och lagstiftningsråd Seppo Tanninen, finansministeriet
- generaldirektör, juris doktor Tuomas Pöysti, Statens revisionsverk
- professor Mikael Hidén
- professor Olli Mäenpää
- professor Juha Raitio
- professor Kaarlo Tuori.

Samband med andra handlingar

Utskottet har tidigare behandlat ärendet med beteckningen PEO 1/2011 vp.

FINANSMINISTERIETS UTREDNING

I sin utredning den 31 oktober 2011 konstaterade finansministeriet att i motiveringen till regeringens proposition om förslag till ändring av statsborgen för ett europeiskt finansiellt stabiliseringsinstrument (EFSI) (RP 31/2011 rd) har maximibeloppet för borgen uttryckts felaktigt. Motiveringen till lagen kan ge den uppfattningen att maximibeloppet för borgen inte inbegriper räntor och kostnader. Enligt ministeriet är uttrycket exakt i 2 § i själva lagen om statsborgen för EFSI och det framgår att borgensåtagandena

omfattar räntor och kostnader. I paragrafen hänvisas det till statlig proprieborgen som säkerhet för lån som upptas av stabiliseringsinstrumentet och för anknytande ränte- och valutaswappar och andra avtal samt för uppfyllandet av villkoren i dem. Enligt samma paragraf i dess ändrade form får borgen gälla skulder och anknytande avtal till ett nominellt belopp av högst 13 974,03 miljoner euro.

I sin utredning hänvisar ministeriet till att man med nominellt belopp avser det värde som

framgår av låneavtalet och som anger värdet på dess ursprungliga lånekapital. Eftersom också räntor och kostnader hör till avtalsvillkoren i låneavtalet utgör de även en väsentlig del av det lån som ska täckas av borgen.

Enligt ministeriet är det oklart om bestämmelsen i 82 § i grundlagen med "maximibeloppet" för borgen avser det nominella värdet eller bruttovärdet som inbegriper räntor, kostnader, eventuella avtal om valutaswappar och andra avtal som anknyter till skuldebrevets nominella värde. Ministeriet utgår från tolkningen att lagstiftaren, genom att låta omnämmandet av maximibeloppet för borgen ingå i motiveringen till grundlagsbestämmelsen i fråga, har velat lämna utrymme för tillämpningar som blir aktuella i

olika situationer. I praktiken har man också gått till väga på detta sätt.

Om man går in för tolkningen att konsekvenserna av användningen av ränteswappar och andra avtal i anknytning till borgen ska beräknas så att borgen säkert täcker kostnaderna, måste man enligt ministeriet i praktiken utfärda avsevärd överborgen. Utöver en eventuellt växlande räntenivå ska även löptider och tillräckliga säkerhetsmarginaler beaktas. Det här kan leda till att finska statens faktiska exponeringar fördunklas och medföra att kreditvärderingsinstitutet beräknar att finska statens exponeringar är större än de verkligen är, vilket å sin sida kan höja ränteutgifterna för statsskulden betydligt.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Grundlagsutskottet har bett om den aktuella utredningen av finansministeriet, eftersom det är uppenbart att det rådde olika uppfattningar om de ekonomiska konsekvenserna när riksdagen beslutade höja totalbeloppet av statsborgen till det europeiska finansiella stabiliseringsinstrumentet. Det här berodde på de otydliga uttrycken i propositionen.

I propositionens huvudsakliga innehåll sägs det att Finlands andel av borgensåtagandena ökar från ca 7,9 miljarder euro till ca 13,974 miljarder euro. I följande mening konstateras det att borgen inte längre ska fastställas som totala borgensåtaganden utan för det nominella värdet av det skuldkapital som borgen avser. Höjningen av borgensåtagandena framgår också av sida 10 i propositionen. *Utöver* detta påpekas det att borgen *dessutom* ändras så att den inte avser hela skuldbeloppet utan endast skuldens nominella belopp, "vilket i Finland är det sedvanliga sättet att ställa statsborgen."

Under riksdagsbehandlingen av propositionen ansåg utskottet (GrUU 5/2011 rd) med stöd av erhållen utredning att "den övre exponeringsgränsen för finska staten — inklusive överborgen — är lagstadgad." Oklarheten berodde på att

skillnaden mellan borgensåtagande och borgens exponering inte framgick tydligt av propositionen. Det överenskomna eurobeloppet anger Finlands *borgensåtagande* och det har fastställts som det nominella värdet av det skuldkapital som borgen avser. Den eventuella *borgensexponeringen* utökas då dessutom med räntor, kostnader och överborgen.

Den enda möjliga slutsatsen av det som sagts ovan är att propositionen är upprättad på ett sätt som har kunnat ge en felaktig bild av hur omfattande finska statens exponeringar är. Därför anser utskottet att rättsläget bör klarläggas i samband med att borgensförfarandet för det europeiska finansiella stabiliseringsinstrumentet eventuellt ses över eller genom en ny proposition.

Grundlagsutskottet uppmärksammar i det här sammanhanget också generellt 82 § 2 mom. i grundlagen, som säger att statsborgen får beviljas med riksdagens samtycke. Det framgår av bestämmelsemotiven (se RP 1/1998 rd) att detta samtycke kan vara ett särskilt beslut eller ingå i lag. Dessutom nämns det uttryckligen i motiven att borgensförbindelsens maximibelopp ska framgå av samtycket. Även om detta endast nämns i motiven uttrycker det klart lagstiftarens vilja. Därför måste bestämmelser om statens

ekonomiska åtaganden vara så exakta och entydiga som möjligt.

Grundlagsutskottet värdesätter finansministeriets rationella hållning i fråga om statsfinanserna. Därför anser utskottet att kravet på angivande av maximibelopp kan uppfyllas i fråga om poster hänförliga till kapitalet, bland annat räntor, också genom en beskrivning i ord i bestämmelsen som tillräckligt tydligt anger vilka dessa anknytande poster är och genom en uppskattning av beloppet i motiven.

Helsingfors den 11 november 2011

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Johannes Koskinen /sd
vordf. Outi Mäkelä /saml
medl. Sauli Ahvenjärvi /kd
Tuija Brax /gröna
Maarit Feldt-Ranta /sd
Kalle Jokinen /saml
Ilkka Kantola /sd (delvis)
Pia Kauma /saml (delvis)

Ställningstagande

Grundlagsutskottet anser

att särskilt avseende bör fästas vid att bestämmelserna om statens ekonomiska åtaganden är tydliga och exakta och att innehållet i åtagandena bör beskrivas i detalj i propositionsmotiven.

Kimmo Kivelä /saf
Anna Kontula /vänst
Markus Lohi /cent
Elisabeth Naucclér /sv
Tom Packalén /saf
Vesa-Matti Saarakkala /saf
Tapani Tölli /cent
ers. Kimmo Sasi /saml (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Risto Eerola.