

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av 2 § i lagen om statsborgen för ett europeiskt finansiellt stabiliseringsinstrument

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

Det förslås att lagen om statsborgen för ett europeiskt finansiellt stabiliseringsinstrument ändras så att de bestämmelser som gäller det

totala beloppet av borgensexponeringen preciseras.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt.

ALLMÄN MOTIVERING

1 Nuläge

1.1 EFSF-ramavtalet och ändring av det

Det europeiska finansiella stabiliseringsinstrumentet (på engelska *European Financial Stability Facility*, nedan *EFSF*), är ett aktiebolag som har bildats i enlighet med Luxemburgs lag och ägs av staterna inom euroområdet. Dess uppgift är att bevilja finansiellt stöd till stater inom euroområdet. EFSF kan bevilja finansiellt stöd längst till och med utgången av juni 2013. EFSF är en del av Europeiska stabilitetsmekanismen (nedan *ESM*), som Europeiska unionens råd för ekonomiska och finansiella frågor beslutade om vid sitt extrainsatta möte den 9 och 10 maj 2010. De stater som hör till euroområdet ställer borgen för finansieringen av EFSF.

Euroområdets stater och EFSF godkände ett ramavtal den 7 juni 2010. I ramavtalet kom man överens om de förfaranden som ska iaktas om en stat inom euroområdet begär finansiellt stöd, om finansieringen av EFSF och om de förfaranden som ska iaktas när staterna inom euroområdet ställer borgen för finansieringen av EFSF. Vidare kom man överens om maximibeloppet för borgensåtagandena och om fördelningen av det mellan medlemsstaterna.

Stats- och regeringscheferna i de stater som hör till euroområdet kom vid sitt möte den 21 juli 2011 överens om att förbättra EFSF:s effektivitet och utöka dess stödkapacitet och flexibilitet. Dessutom fastställdes på vilka villkor finansiella stöd ska beviljas.

De viktigaste ändringarna i EFSF-ramavtalet gällde det sammanlagda beloppet av borgensåtagandena för det finansiella stabiliseringsinstrumentet och hur detta belopp bestäms, möjligheterna att med hjälp av nya instrument använda det finansiella stabiliseringsinstrumentet på ett flexiblarare sätt samt prissättningen av finansiella stöd i form av lån.

Genom ändringen ökade borgensmännens totala borgensåtaganden för finansieringen av EFSF från 440 miljarder euro till 780 miljarder euro. Av detta belopp utgör 726 miljarder euro tillgänglig borgen, eftersom Grekland, Irland och Portugal har utträtt som borgensmän och således inte längre ådrar sig nytt ansvar som borgensmän.

Borgen ska inte längre ställas som ett totalt borgensåtagande utan som borgen för den finansiering som ska garanteras. Räntorna och kostnaderna ingick tidigare i det totala borgensåtagandet. Räntorna och kostnaderna ingrips fortfarande i borgen, men de beaktas inte vid beräkningen av det maximala borgensåtagandet enligt ramavtalet. För att sä-

kerställa bästa möjliga kreditvärdering ökades avtalad överborgen från 20 till högst 65 procent. Samtidigt slopades däremot EFSF:s kontantbuffertar.

Finlands andel av borgensåtagandena ökade från ca 7,9 miljarder euro till ca 13 974 miljoner euro. Detta är den kalkylerade maximala borgensexponeringen enligt det ändrade ramavtalet, och den består av borgen för finansieringskapitalet och överborgen på 65 procent för det. Enligt ramavtalet ingår räntorna och kostnaderna för upplåningen i övrigt inte det ovannämnda maximibeloppet på 13 974 miljoner euro, trots att Finland i enlighet med sitt åtagande ansvarar även för dem samt för överborgen på 65 procent som ställs för dem. Finlands faktiska borgensexponering vid en enskild tidpunkt utgörs av de separata borgensåtaganden som med riksdagens medverkan har gjorts.

Genom ändringen av ramavtalet ökades effektiviteten och flexibiliteten i EFSF:s verksamhet genom att tre nya stödinstrument togs in i ramavtalet. Enligt det ändrade ramavtalet kan EFSF komma överens om ett system för finansiellt stöd i stället för att på begäran bevilja stödlån. Systemet för finansiellt stöd täcker lån, föregripande stöd, sådant stöd i låneform som beviljas eurostater för rekaptalisering av finansinstitut samt förvärv av obligationer (i finländsk lagstiftning oftast masskuldebrev) vid emission och på andrahandsmarknaden. Begreppet system för finansiellt stöd ersätter också i övrigt ramavtalets begrepp låneprogram. En förutsättning för förvärv av obligationer på andrahandsmarknaden är Europeiska centralbankens, nedan ECB, bedömning att det föreligger en exceptionell marknadssituation och ett hot mot den finansiella stabiliteten på euroområdet.

Enligt förslaget ska EFSF:s låneränta motsvara Europeiska kommissionens ränta på s.k. betalningsbalansstöd, dock så att räntan alltid täcker EFSF:s finansieringskostnader. Räntan på betalningsbalansstöd är för närvarande ca 3,5–4 procent.

1.2 Beslutsprocesser inom EFSF

I artikel 2.1 a i EFSF-ramavtalet konstateras det att om en begäran framställs angående

ett system för finansiellt stöd från någon av euroområdets medlemsstater till de övriga medlemsstaterna, ska kommissionen i samarbete med ECB och Internationella valuta-fonden (*International Monetary Fund*), nedan *IMF*, förhandla samförståndsavtal (*Memorandum of Understanding*, MoU) med den mottagande medlemsstaten. Enligt artikel 10.5 a i EFSF-ramavtalet ska beslutet om samförståndsavtalet fattas enhälligt. Efter det att euroområdets medlemsstater har godkänt samförståndsavtalet, ska kommissionen tillsammans med ECB utifrån en bedömning av marknadsförhållandena lämna förslag om de viktigaste villkoren i det system för finansiellt stöd som ska föreslås den mottagande medlemsstaten. Efter detta förhandlar EFSF om de närmare tekniska villkor för systemen för finansiellt stöd som ska tillämpas på den finansiering som erbjuds den mottagande medlemsstaten. Stödet ska i huvudsak motsvara den mall för ett system för finansiellt stöd (*Template Financial Assistance Agreement*) som euroområdets medlemsstater har godkänt.

EFSF kan i enlighet med sin finansieringsstrategi emittera finansiella instrument (artikel 2.2). Om inte annat följer av gällande marknadsvillkor ska EFSF finansiera de finansiella stöden så att de finansiella instrument som finansierar ett finansiellt stöd i huvudsak har samma finansiella profil i fråga om belopp, tidpunkten för emissionen, valuta, återbetalningsprofil, löptid och ränta (matchande finansieringsstrategi; *Matched Funding Strategy*). Beslut om stabiliseringsinstrumentets program, programmets storlek och godkännande av anbudsmaterial ska enligt artikel 10.5 e fattas enhälligt.

Om det på grund av gällande marknadsvillkor eller den volym finansiella instrument som ska utfärdas eller ingås enligt EFSF-programmet inte är genomförbart eller praktiskt att utfärda eller teckna finansiella instrument på en strikt matchad finansieringsgrund, kan borgensmännen enligt artikel 4.5 enhälligt tillåta viss flexibilitet i EFSF så att dess finansiering inte anpassas till de lån som EFSF beviljar (diversifierad finansieringsstrategi; *Diversified Funding Strategy*). Det har numera konstaterats att finansiering på en

strikt matchad finansieringsgrund inte är möjlig.

Enligt artikel 2.3 i ramavtalet ska varje borgensman vara skyldig att ställa borgen när det gäller finansiella instrument som emitteras eller tecknas, fristående eller enligt ett EFSF-program. Enligt artikel 10.5 e i EFSF-ramavtalet ska beslut om villkoren för EFSF-program, programmets storlek och godkännande av anbudsmaterial fattas enhälligt.

EFSF kan begära att borgensmännen ställer borgen för valuta- och ränteswappar och för andra skuldförbindelser som underlättar möjligheterna att få och upprätthålla en hög kreditvärdering för de finansiella instrument som emitteras av EFSF samt en effektiv finansiering av EFSF. Beslut om att ställa borgen för sådana ändamål ska fattas enhälligt av borgensmännen.

Enligt artikel 2.4 ska borgensmännen på tillbörligt sätt ställa borgen för schemalagd betalning av ränta och kapital på grundval av finansiella instrument som emitterats av EFSF. En borgensmans åtagande att ställa borgen är enligt artikel 2.6 oåterkalleligt, fast och bindande.

Om någon av euroområdet medlemsstater stöter på finansiella problem och ber om ett system för finansiellt stöd från EFSF, kan medlemsstaten i fråga enligt artikel 2.7 begära att andra borgensmän ska acceptera att den inte deltar i att ställa borgen för ytterligare skulder emitterade av EFSF. Medlemsstaten blir då en så kallad borgensman som utträtt. Beslut om en sådan begäran ska fattas senast när medlemsstaterna beslutar om att utfärda ytterligare system för finansiellt stöd eller skaffa ytterligare finansiellt stöd.

Enligt artikel 3 i ramavtalet ska kommissionen, i samarbete med ECB, före varje utbetalning av stöd enligt ett system för finansiellt stöd lämna en rapport där man analyserar hur den mottagande medlemsstaten iaktar de villkor och bestämmelser som anges i samförståndsavtalet och (i förekommande fall) i ett anknytande beslut av rådet. Borgensmännen utvärderar hur dessa regler följs och fattar ett enhälligt beslut om att bevilja eller inte bevilja finansiellt stöd. Om borgensmännen enhälligt anser att den mottagande medlemsstaten har uppfyllt villkoren i systemet för finansiellt stöd och är nöjda med

hur villkoren i samförståndsavtalet har uppfyllts, ska ett förslag till detaljerade villkor för finansiellt stöd begäras av EFSF. Om detta förslag godtas, ska EFSF till den mottagande medlemsstaten sända ett godkännande som bekräftar villkoren för det finansiella stödet. Senast efter undertecknandet av ett system för finansiellt stöd ska EFSF inleda processen för emission eller tecknande av finansiella instrument.

Om EFSF upptäcker att det inte har mottagit full planerad betalning för ett finansiellt stöd och att EFSF:s tillgängliga medel därför inte räcker till för en planerad betalning den dag betalningen, för vilken borgen ställts, förfaller till betalning, ska EFSF omedelbart underrätta varje borgensman om saken. EFSF informerar varje borgensman om dess andel av underskottet enligt avtalet och ber varje borgensman betala in sin andel av ett sådant underskott till EFSF. Om en borgensman får en anfordran att infria borgen, eller om borgensmännen ådrar sig kostnader, förluster, utgifter eller skulder i samband med det, och det sammanlagda beloppet av detta borgensåtagande överstiger borgensmannens andel av ställd borgen, ska borgensmännen ha rätt till ersättning och kompensation för sådan borgen från andra borgensmän så att varje borgensman slutligen ansvarar endast för sin egen andel av sådana sammanlagda borgensåtaganden (artikel 6).

I händelse av att en borgensman har stora ekonomiska svårigheter och begär ett system för finansiellt stöd eller får finansiellt stöd under ett liknande program, kan borgensmännen enligt artikel 8.2 begära att de andra borgensmännen tillåter att dess åtaganden att ställa ytterligare borgen suspenderas. De återstående borgensmännen kan enhälligt besluta att acceptera en sådan begäran. I det fallet behöver en borgensman som utträtt inte längre ställa borgen för nya instrument för finansieringen av EFSF. Justeringarna ska inte påverka det ansvar en borgensman som utträtt har enligt befintliga borgensåtaganden. Enligt borgensavtalet kan en borgensman som har utträtt även på nytt träda in som borgensman för att ansvara för sina åtaganden.

Alla centrala beslut om system för finansiellt stöd ska fattas enhälligt. Borgensmännen ska i enlighet med artikel 10.5 enhälligt be-

sluta om system för finansiellt stöd och om de instrument som ska användas inom ramen för det. Ett enhälligt beslut krävs också om uttag av medel inom ramen för ett system för finansiellt stöd och om ändringar av villkoren för systemet, om ändringar i borgensbeloppet för systemet och om sådana för EFSF:s finansiering relevanta omständigheter som gäller systemet för finansiellt stöd. Borgensmännen befullmäktigar EFSF att för en mottagande medlemsstat underteckna ett avtal om finansiellt stöd, förutsatt att borgensmännen enhälligt har godkänt avtalet. EFSF:s styrelse kan ge närmare anvisningar om uppföljningen av hur nya instrument prissätts, hur medel lyfts eller används, hur de förvaltas och hur de finanspolitiska villkoren följs. En förutsättning för att anvisningarna ska godkännas är emellertid att EFSF:s styrelse är enig om saken samt att också borgensmännen ger sitt enhälliga godkännande av anvisningarna eller ändringarna i dem.

1.3 Riktlinjer för tillämpningen av EFSF

Efter att EFSF-ramavtalet ändrades har vissa frågor som gäller tillämpningen av ramavtalet ytterligare preciserats. Euroområdet stats- och regeringschefer antog vid sitt toppmöte i Bryssel den 26 oktober 2011 riktlinjer (*Guidelines*) för EFSF. Riktlinjerna gäller tillvägagångssätten i samband med användningen av de nya instrumenten enligt ändringen av EFSF-ramavtalet och en utökning av EFSF:s kapacitet, det vill säga en s.k. hävstång. Avsikten är att mångfaldiga EFSF:s faktiska stödkapacitet.

Riktlinjerna för EFSF har beretts så att EFSF:s stödkapacitet ska kunna utökas inom ramen för existerande instrument. Riksdagen har informerats om saken (E 99/2011 rd). Nedan beskrivs det närmare innehållet i riktlinjerna.

Rekapitalisering av finansinstitut

Medlemsstaterna kan beviljas finansiering från EFSF för rekapitalisering av finansinstitut. Villkorligheten i samband med detta är mer detaljerad än när det gäller finansieringen av makroekonomiska anpassningsprogram. Som vanligt ska den politiska miljön

vara sund och förpliktelserna i stabilitetspakten iakttas. Också finanssektorn ska allmänt taget vara i skick. Stöd kan övervägas om finansinstitutet i fråga är viktigt för det finansiella systemet och problem kan hota den finansiella stabiliteten. Stödet ska i första hand komma från den privata sektorn och i andra hand från medlemsstaten i fråga. Utöver dessa villkor är stödet förknippat med vissa specialvillkor som gäller statliga stöd och finansinstitutet i fråga samt strukturreformer i den aktuella statens finanssektor.

Stödet beviljas inte direkt till finansinstitutet, utan det förmedlas via staten i fråga. Trots detta ska villkor som gäller finansinstitutet också skrivas in i EFSF-lånehandlingarna. Eventuell ekonomisk fördel för de stödmottagande medlemsstaterna ska beaktas i prissättningen av lån från EFSF.

Initiativet ska komma från regeringen i medlemsstaten i fråga, som ska ange vilket finansinstitut lånet ska kanaliseras till. Begäran ställs till eurogruppens ordförande. Därefter gör kommissionen och ECB en oavhängig bedömning. I bedömningen deltar efter behov europeiska tillsynsmyndigheter (Europeiska bankmyndigheten, Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten, Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten). Regeringen anger vilka finansinstitut som ska få stöd och vilka rekapitaliseringsinstrument som bör användas. Finansinstitutet stresstestas också.

När EFSF fattar sitt beslut gör kommissionen också en bedömning med fokus på statliga stöd. Beslut om lånet fattas av eurogruppen efter framställning från EFSF. En rapport om villkorligheten, som ska gälla både finansinstitutet och landet i fråga, ska ingå i samförståndsavtalet som utarbetas av kommissionen, ECB och de europeiska tillsynsmyndigheterna. För dokumentationen och uppföljningen ansvarar EFSF. Eurogruppens arbetsgrupp och EFSF:s styrelse beslutar efter framställning från EFSF enhälligt om utbetalning av lånet.

Förvärv av obligationslån på andrahandsmarknaden

Syftet med förvärv av obligationslån på andrahandsmarknaden är att stödja verksam-

heten och prissättningen på den statliga lånemarknaden under exceptionella förhållanden och att minska osäkerheten när marknaden blir svagare. Stödvillkoren baserar sig på ECB:s analys och medlemsstaternas gemensamma beslut som utgår från exceptionella förhållanden på finansmarknaden och de risker som hotar den finansiella stabiliteten. För att få använda instrumentet ska medlemsstaten genomföra de reformer som förutsätts i samförståndsavtalet. Ramen för uppföljning på EU-nivå är en utgångspunkt för lämplighetsbedömningen. För att en stat ska få rätt att använda instrumentet krävs det att den iakttar stabilitets- och tillväxtpakten, har en hållbar offentlig skuld, iakttar åtagandena enligt balansförfarandet, har tillgång till den internationella kapitalmarknaden med rimliga villkor och har en hållbar utlandsställning och en solid banksektor.

Medlemsstaten framställer en begäran om tillträde till programmet till eurogruppens ordförande. ECB uppmärksamgör i förhand eurogruppens arbetsgrupp på riskerna. Kommissionen utarbetar tillsammans med ECB omedelbart (inom loppet av några dagar) ett samförståndsavtal, där finansieringstiden, anpassningsbehoven och de strukturreformer som krävs finns angivna. Eurogruppen och EFSF:s styrelse antar samförståndsavtalet och stödprogrammet enhälligt.

För programmet för andrahandsmarknaden reserveras hela den lånekapacitet som finns tillgänglig i EFSF, och EFSF begär borgen för detta ändamål för hela den återstående stödkapaciteten på en gång. Behandlingen av borgen i de nationella parlamenten bör vara snabb och konfidentiell när det gäller detaljerna i programmet för andrahandsmarknaden.

För Finlands del innebär tillvägagångssättet en fullmakt att ställa borgen för programmet för andrahandsmarknaden till ett belopp som utgör hela den återstående borgensfullmakten. Borgensexponeringen skulle i fråga om kapitalet och överborgen för det vara ca 12 miljarder euro.

Att hela stödkapaciteten reserveras för programmet för andrahandsmarknaden innebär inte nödvändigtvis att hela kapaciteten används för detta program.

Kommissionen bedömer tillsammans med ECB hur villkoren i samförståndsavtalet uppfylls och rapporterar regelbundet om detta till eurogruppen och eurogruppens arbetsgrupp. Varje avvikelse leder till en omprövning av programmet. Omprövningen kan leda till att samförståndsavtalet och villkoren ändras eller till att förvärven på andrahandsmarknaden avbryts helt och hållet. Eurogruppen och eurogruppens arbetsgrupp bedömer månatligen hur programmet ska fortsätta.

Förvärv av obligationslån på förstahandsmarknaden

När EFSF förvärvar obligationslån på förstahandsmarknaden är syftet att säkerställa att en medlemsstat som redan deltar i ett EFSF-program eller utnyttjar föregripande stöd kan stanna på marknaden. Detta är förknippat med många fördelar. Marknadsinterventioner måste planeras noga och förläggas rätt i tiden. För detta ansvarar medlemsstaten i fråga eller EFSF.

EFSF:s andel får inte överskrida 50 procent av de skuldebrev som auktioneras ut.

En medlemsstat kan få finansiellt stöd från EFSF i samband med antingen ett makroekonomiskt anpassningsprogram eller ett förebyggande program. Det finansiella stödet kompletterar då basfinansieringen inom programmet. Om det finansiella underskottet inte kan täckas på detta sätt, täcks det genom ett normalt finansiellt stöd från EFSF. När eurogruppens arbetsgrupp och EFSF:s styrelse godkänner ett program för ett land, ska man vara beredd på detta tillvägagångssätt och skriva in det redan i avtalet om stödprogrammet.

Eurogruppens arbetsgrupp och EFSF:s styrelse beslutar efter framställning från EFSF enhälligt om dessa åtgärder efter det att kommissionen har avgett en rapport om villkorlighet och skuldkapacitet. Om det är fråga om ett förebyggande program, leder användningen av detta instrument till att villkorligheten i samförståndsavtalet omprövas och till en utredning av behovet av ytterligare reformer. Strävan är att främja IMF:s medverkan i uppföljningen.

Föregripande stöd

EFSF:s syfte med föregripande stöd är att stödja en sund ekonomisk politik och förebygga krissituationer genom att säkerställa tillgången till finansiering med tanke på eventuella problem på finansmarknaden. Eftersom det är fråga om ett förebyggande instrument kan förfarandena vara lättare än annars, men dock strikt villkorliga. Instrumentet för föregripande stöd används vid tillfälliga chocker och för att förebygga kriser. Detta påverkar dimensioneringen av medel, som bör vara tillräcklig för att vinna marknadens förtroende, t.ex. 2–10 procent av bruttonationalprodukten.

Villkorligheten kan variera från fall till fall. Om den stödtagande medlemsstaten är mycket sårbar, ställs även efterhandsvillkor för stödet. Kommissionen och ECB ska då höras i fråga om inledandet av korrigerande åtgärder. Instrumentet är avsett att användas i ett år, varefter det kan förnyas i två halvårsperioder. Kommissionen skärper uppföljningen under denna tid.

Proceduren inleds så att medlemsstaten begär stöd av eurogruppens medlemmar, som ger kommissionen och ECB i uppgift att bedöma riskerna och behovet av korrigerande åtgärder i samband med finansieringen. Eurogruppens medlemmar beslutar efter framställning från EFSF enhälligt om beviljande av stöd. För att man ska kunna handla snabbt behövs endast ett samförståndsavtal och ett avtal om finansiellt stöd, där de behövliga verksamhetsmodellerna slås fast. Kommissionen och ECB rapporterar till eurogruppens arbetsgrupp var tredje månad. Om en medlemsstat avviker från villkoren eller om dess åtaganden inte räcker till, kan eurogruppens medlemmar avbryta finansieringen, efter att de fått kommissionens och ECB:s analys och EFSF:s framställning. Då övergår man till ett normalt förfarande med finansiellt stöd.

I detta förfarande lägger medlemsstaten fram ett initiativ om aktivering av det finansiella stödet och informerar EFSF om detta minst en vecka i förväg. Det stödbelopp som kan lyftas fastställs i det ursprungliga beslutet. För detta gäller samma villkor som för EFSF-lån i regel. Eurogruppens arbetsgrupp bedömer villkorligheten i samförståndsavta-

let samt programmet utifrån EFSF:s framställning. Vid bedömningen beaktas kommissionens och ECB:s analys. Eurogruppens arbetsgrupp fattar beslut fall för fall.

Utökning av EFSF:s kapacitet

Euroområdet toppmöte fattade den 26 oktober 2011 beslut om en utökning av EFSF:s kapacitet (den s.k. hävstången). Eurogruppen godkände den 29 november 2011 två olika modeller för hävstången. Dessa verksamhetsmodeller kan vid behov användas parallellt, beroende på marknadsläget.

I den första verksamhetsmodellen ger EFSF medlemsländerna finansiellt stöd i form av ett certifikat om partiellt skydd (*Partial Protection Certificate, PPC*), som kan fogas till en medlemsstats emission av obligationer. Investerarna får i samband med emissionen ett certifikat som enligt planerna ger ett skydd på 20–30 procent av lånekapitalet vid betalningsstörningar. Certifikatet om skydd gäller också som instrument på andrahandsmarknaden. För att få betalning vid en betalningsstörning som definieras enligt internationell finansmarknadspraxis ska innehavaren av certifikatet dock alltid också äga den aktuella medlemsstatens obligationer. Dessa obligationer förutsätts inte härröra från samma emission som certifikatet om skydd gavs i samband med. Arrangemanget genomförs i praktiken via ett specialföretag som grundas enkom för detta. Finansieringen från EFSF genomförs i form av ett föregripande stöd med en särskild verksamhetsmodell för certifikatet om skydd. Den eftersträlvade utökningen av EFSF:s kapacitet är således 3–5-faldig.

I den andra modellen för utökning av EFSF:s kapacitet förvärvar det specialfinansieringsbolag som EFSF grundat obligationer av de stödmottagande medlemsstaterna på första- och andrahandsmarknaden. Vid en eventuell insolvenssituation bär EFSF och de stater som ställer borgen i första hand kreditförlusterna upp till en given gräns. Avsikten är att detta partiella riskdeltagande ska vara attraktivare för investerarna än direkt köp av obligationer av de stödmottagande staterna. På så sätt möjliggörs en utökning av EFSF:s stödkapacitet. Den utökning av EFSF:s kapacitet som denna verksamhetsmodell tillåter

beror på den tillgängliga externa finansieringens omfattning och pris.

Denna andra verksamhetsmodell genomförs i praktiken via ett specialfinansieringsbolag som EFSF grundar och som följer lagstiftningen i Luxemburg. EFSF beviljar bolaget lån som har lägsta betalningsprioritet. Bolagets övriga finansiering skaffas hos institutionella investerare, privata investerare, statliga investeringsfonder, centralbanker, banker och eventuellt IMF. Bolagets förvärv av obligationer ska följa EFSF:s riktlinjer för förvärv av obligationer. Också finansinstitut kan stödjas via specialfinansieringsbolaget. EFSF kan i denna modell vara borgenär antingen gentemot specialfinansieringsbolaget eller gentemot medlemsstaten. Alla köp ska vara förknippade med villkor i enlighet med målen för EFSF.

Specialföretag och specialfinansieringsbolag som utnyttjas i utökningen av kapaciteten skiljer sig bolagsrättsligt och till ägarstrukturen från varandra i någon mån. Ett specialföretag som emitterar och förvaltar certifikat om skydd ska enligt de krav som EU-rätten ställer vara oavhängigt av EFSF vad ägandet och beslutsfattandet beträffar. Enligt internationell finansmarknadspraxis är majoritetsägaren i ett specialföretag en självständig stiftelse som har inrättats för att förvalta företaget. Majoriteten i företagets styrelse består av medlemmar som är oavhängiga av EFSF. EFSF är minoritetsaktieägare i specialföretaget. EFSF har rätt att utse en företrädare till företagets styrelse, och för de viktigaste besluten om företagets verksamhet fordras godkännande av den styrelsemedlem som EFSF har utsett. Sådana beslut är t.ex. att upplösa företaget, försätta det i likvidation, inleda ett lagenligt insolvensförfarande och att ändra handlingar med anknytning till emission av certifikat för skydd.

Ett specialfinansieringsbolag som utnyttjas i den andra verksamhetsmodellen ska vara ett dotterbolag som helt och hållet ägs av EFSF, och dess styrelse ska bestå av personer utsedda av EFSF. Det faktum att lagstiftningen i Luxemburg tillämpas på bolaget gör det möjligt att inom bolaget inrätta separata delar som utgör självständiga egendomsmassor gentemot bolagets borgenärer och som själv-

ständigt kan svara för de finansiella instrument som bolaget emitterar.

EFSF svarar för kostnaderna för specialföretag och specialfinansieringsbolag. EFSF:s styrelse beslutar om finansieringen av kostnaderna på motsvarande sätt som i fråga om andra kostnader i anslutning till EFSF:s verksamhet. De personer som företräder EFSF i specialföretagets och specialfinansieringsbolagets styrelser ska följa de bestämmelser om befogenheter och ansvar som ingår i lagstiftningen i Luxemburg. EFSF:s styrelse har krävt att alla viktiga avgöranden som gäller dessa företags och bolags verksamhet ska behandlas av EFSF:s styrelse innan beslut fattas.

1.4 Lagstiftning och praxis

EFSF-ramavtalet godkändes av riksdagen den 1 juli 2010 och av statsrådet den 8 juli 2010. Lagen om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i ramavtalet (669/2010) trädde i kraft den 16 augusti 2010.

En ändring av EFSF-ramavtalet godkändes av riksdagen den 28 september 2011 och av statsrådet den 29 september 2011. Lagen om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i tilläggsavtalet till ramavtalet (1059/2011) trädde i kraft den 21 oktober 2011.

I lagen om statsborgen för ett europeiskt finansiellt stabiliseringsinstrument (668/2010, nedan *EFSF-lagen*) föreskrivs om statsborgen för finansieringen av EFSF. Enligt lagens 2 § får statsrådet utan krav på motsäkerhet ställa statlig propriëborgen som säkerhet för masskuldebrevslån och andra skuldförbindelser samt andra lån som emitteras eller upptas av EFSF och för anknytande ränte- och valutaswappar och andra avtal samt för uppfyllandet av villkoren i dem. Borgen får gälla skulder och anknytande avtal till ett nominellt belopp av högst 13 974,03 miljarder euro.

I motiveringen till regeringens proposition om en ändring av 2 § i EFSF-lagen (RP 31/2011 rd) finns följande bristfälliga kommentar om det ändrade sättet att fastställa borgensåtagandena på: "Enligt det gällande ramavtalet inkluderas räntorna i borgen, me-

dan de enligt det nya tilläggsavtalet till ramavtalet inte kommer att ingå i borgen." Grundlagsutskottet konstaterade i sitt utlåtande GRUU 14/2011 rd att det har uppstått en felaktig uppfattning i riksdagen om Finlands ekonomiska åtaganden och förutsatte att lagen rättas till.

I EFSF-lagen föreskrivs det också att statsrådet ska ge riksdagen ett meddelande innan det beslutar om beviljande av statsborgen. Andra eventuella beslutssituationer ska hanteras i de förfaranden som avses i 96 och 97 § i grundlagen.

2 Målsättning och de viktigaste förslagen

Syftet med propositionen är att göra det oklara rättsläget tydligare på det sätt som riksdagen förutsätter.

För att rättsläget ska bli klarare ändras EFSF-lagen så att det maximibelopp enligt EFSF-ramavtalet som Finland har åtagit sig att ställa borgen för entydigt framgår av lagen. Också i övrig förtydligas läget genom att de utredningar riksdagen har krävt lämnas i detta sammanhang.

Finlands deltagande i stödåtgärder enligt EFSF-ramavtalet och i beslutsfattandet om genomförandet av stödprogrammen förutsätter riksdagens medverkan. En omständighet som har en avsevärd betydelse för riksdagens påverkansmöjligheter är att alla viktiga beslut om genomförande av ett stödprogram, såsom val av stödinstrument, utbetalning av stöddelar och ändringar av villkoren för stödprogrammet, förutsätter att borgensmännen är eniga.

Nya verksamhetsmodeller enligt EFSF-ramavtalet förutsätter att nya förfaringssätt tillämpas inom det nationella beslutsfattandet. Tidigare finansierade EFSF de beviljade lånen genom att emittera finansiella instrument på en matchad finansieringsgrund så att de finansiella instrument som användes för att finansiera ett finansiellt stöd i huvudsak hade samma finansiella profil i fråga om belopp, tidpunkt för emissionen, valuta, återbetalning, löptid och ränta. Numera har man i enlighet med EFSF-ramavtalet konstaterat att det på grund av marknadssituationen och an-

talet finansiella instrument som kan finansieras av EFSF samt på grund av diversifieringen av stödprogram och stödinstrument inte är möjligt att tillämpa en matchande finansieringsstrategi. Inom finansieringen har det också konstaterats vara nödvändigt att utnyttja de möjligheter som finansmarknaderna erbjuder att ordna finansieringen så förmånligt som möjligt.

Om EFSF beslutar att anta ett program om förvärv på andrahandsmarknaden i enlighet med riktlinjerna, aktiveras hela EFSF:s återstående kapacitet. Inom ramen för denna utvidgade borgensförbindelse kan alla system för finansiellt stöd som innefattar finansiella stödinstrument beviljas stöd. Med tanke på riksdagens budgetmakt är det väsentligt att riksdagen kan medverka i verkställigheten av en eventuell utvidgad borgensförbindelse som Finland ingår och som påverkar Finlands exponering. Det konfidentiella beslutsfattande som förvärv på andrahandsmarknaden kräver kan förutsätta särskilda åtgärder också i fråga om beslutsprocessen i Finland. Om besluten fattas inom ramen för den offentliga beslutsprocessen förlorar de sin betydelse, eftersom deras effekt på marknaden bygger på att de är snabba och överraskande. Målet är att skapa förfaranden som tryggar riksdagens möjligheter till medverkan, men som även uppfyller de krav som trycket från marknaden föranleder.

Beslut om att bevilja borgen för finansiering av EFSF fattas genom riksdagens meddelande. I övrigt har det lämnats öppet i den gällande EFSF-lagen på vilket sätt riksdagens medverkan ska utverkas i olika konkreta beslutssituationer. På denna punkt behöver man dock inte ändra EFSF-lagen, utan regeringens tillvägagångssätt behöver förtydligas på det sätt som riksdagen har tänkt sig.

Stora utskottet sade i sitt utlåtande StoUU 9/2011 rd att riktlinjerna för EFSF verkar innehålla sådana rättsgrundande element och element gällande statsborgen som enligt den etablerade tolkningen av Finlands statsförfattning faller inom riksdagens behörighet. Enligt 96 § i grundlagen ska statsrådet utan dröjsmål föra sådana förslag som beslut fattas om inom Europeiska unionen till riksdagen för behandling, om de till innehållet faller inom riksdagens behörighet. Riksdagens

utlåtande i dessa ärenden är enligt statsförfattningen en riktgivande utgångspunkt för statsrådets verksamhet. Enligt grundlagsutskottets vedertagna tolkning (t.ex. GrUU 5/2011 rd) kan 96 § i grundlagen också tillämpas i fråga om den nationella beredningen av beslut i organ som formellt sett är oavhängiga av unionen men som i sak kan jämsättas med den.

Utskottet har i praktiken godkänt att ärenden som avses i 96 § i grundlagen undantagsvis har tagits till utskottet också i ett – tekniskt sett lättare – förfarande enligt 97 § i grundlagen när t.ex. ärendets brådskande karaktär har krävt det.

Utskottet ansåg att de beslut som fattas i eurogruppen, på eurogruppens stats- och regeringscheferns möten, i eurogruppens arbetsgrupp och i EFSF:s styrelse samt i framtiden i ESM:s motsvarande organ är sådana åtgärder som avses i statsförfattningen och som ska föras till riksdagen för förhandsbehandling i enlighet med 96 § i grundlagen, om de till innehållet faller inom riksdagens behörighet. Förslag som fortfarande är under beredning i EFSF, såsom de förslag till riktlinjer som gäller hävstången, bör utan dröjsmål föras till riksdagen för behandling i enlighet med 96 § i grundlagen eftersom de faller inom riksdagens behörighet.

Enligt utskottet bör statsrådet förbättra informationen till riksdagen om det interna beslutsfattandet i EFSF och ESM så att riksdagens grundlagsenliga rättigheter tillgodoses trots EU:s och stabiliseringsinstrumentens otydliga och splittrade beslutsfattande. Härmed måste bl.a. de frågor som faller inom riksdagens behörighet identifieras i rätt tid och tillräckligt tydligt och beslutsärenden presenteras i enlighet med Finlands regler för beslutsfattandet. Utskottet fäste särskild vikt vid de situationer då Finlands ståndpunkt utformas i fråga om det beslutsfattande om EFSF som sker i samband med euroländernas stats- och regeringscheferns möten. I sådana situationer ska man tillämpa de krav på åtgärder i rätt tid och på tillräcklig information som gäller för de frågor som omfattas av 96 § i grundlagen. I dessa fall handlar det inte om att ge allmänna politiska riktlinjer, vilket är Europeiska rådets uppgift, utan om be-

slutsfattande som i själva verket kan jämsättas med lagstiftning.

Utskottet påpekade att riktlinjerna för andrahandsmarknadsoperationer innehåller ett krav på att borgensåtagandena behandlas snabbt och konfidentiellt i de nationella parlamenten när det gäller sådana detaljer i ett program för andrahandsmarknaden som preciseras senare. Utskottet konstaterade preliminärt att det är möjligt att behandla beslut som fattas av EFSF:s styrelse snabbt och konfidentiellt i riksdagen genom att tillämpa förfarandena enligt 96 och 97 § i grundlagen och bestämmelsen om sekretess i 50 § 3 mom. i samma lag. Det förutsätter dock att riksdagen tidigare har beslutat att ställa statsborgen för andrahandsmarknadsoperationer.

Utgångspunkten är att statsrådet i enlighet med 97 § i grundlagen ska hålla riksdagens stora utskott underrättat i frågor om beslutsfattandet i EFSF som ett led i den nationella beredningen av det beslutsfattande som gäller euroområdet. Dessutom ska riksdagens samtycke begäras i enlighet med 96 § i grundlagen när det gäller kärnfrågorna inom beslutsfattandet om EFSF, eftersom de påverkar riksdagens budgetmakt. I övriga frågor ska riksdagen informeras i enlighet med 97 § i grundlagen.

I 3 § i EFSF-lagen sägs det att riksdagen ska ges ett meddelande innan statsrådet fattar beslut om borgen. Efter behandlingen av meddelandet ska riksdagen rösta om förtroendet för statsrådet eller en minister. Meddelandet ska ges innan företrädare för Finlands regering inom EFSF:s beslutsfattande har godkänt ett beslut som leder till att Finland från EFSF får en anfordran att infria borgen.

Innehållet i borgensåtagandena och borgensmännens ansvar konkretiseras i systemen för finansiellt stöd. Systemen för finansiellt stöd har hittills förts till riksdagen för behandling samtidigt med beloppet av den anknyttande finansieringen. Nu har situationen förändrats i och med att borgen kan omfatta ett större finansieringsprogram, så som framgår av den allmänna motiveringen. Eftersom systemen för finansiellt stöd binder riksdagens budgetmakt, ska de program som inte har behandlats i riksdagen utifrån ett meddelande föras till riksdagen för godkän-

nande genom statsrådets skrivelse i enlighet med 96 § i grundlagen.

De återstående borgensmännens ansvar ökar också om en av borgensmännen har utträtt. Även ett sådant beslut bör föras till riksdagen för behandling i enlighet med 96 § i grundlagen eftersom ett beslut om en borgensman som har utträtt innebär att de återstående borgensmännens ansvar ökar. Inte heller i detta fall får borgen, i fråga om kapitalet och den överborgen som ställs för det, gälla ett större belopp än 13 974,03 miljoner euro. På detta ska dock räntorna, kostnaderna och överborgen för dem räknas.

EFSF kan enligt artikel 2.1 b i EFSF-ramdirektivet förvärva obligationslån på andrahandsmarknaden på grundval av en ECB-analys. Att EFSF förvärvar en stats obligationer på andrahandsmarknaden betyder inte att staten blir en borgensman som har utträtt. På grund av särdragen hos förvärv på andrahandsmarknaden har man i riktlinjerna för EFSF bestämt hur sådana förvärv ska hanteras. För undvikande av marknadsspekulationer kräver de system för finansiellt stöd som gäller förvärv på andrahandsmarknaden snabba beslut som omfattas av särskild konfidentialitet. Uppgiften om att ett program för andrahandsmarknaden eventuellt kommer att inledas kunde vålla betydande skada för Finlands internationella förhållanden och för kapital- och finansmarknaden. Konfidentialitet betonas också i riktlinjerna för förvärv på andrahandsmarknaden. Där sägs det att inledandet av ett program för andrahandsmarknaden ska behandlas i hemliga kommittéer i parlamenten när detta är nödvändigt. Därför föreslås det att man ska överväga ett förfarande där förvärv på andrahandsmarknaden i övrigt behandlas i riksdagens stora utskott i enlighet med 43 a § i riksdagens arbetsordning (40/2000) efter det att riksdagen har behandlat meddelandet om ställande av borgen, om statsrådet bedömer att uppgifternas offentlighet behöver begränsas och gör en sekretessbegäran.

Enligt 43 a § i riksdagens arbetsordning är utskottens handlingar sekretessbelagda bland annat om utlämnande av uppgifter ur dem skulle vålla betydande skada för Finlands internationella förhållanden eller kapital- och finansmarknaden. Också handlingar som om-

fattas av den sekretess som utskottet beslutar om med stöd av 50 § 3 mom. i grundlagen är sekretessbelagda. Utskottens medlemmar ska då iakttä sådana sekretess som utskotten av tvingande skäl anser att ett ärende särskilt kräver. Vid behandlingen av Finlands internationella förhållanden eller ärenden som gäller Europeiska unionen ska medlemmarna dock iakttä sådana sekretess som stora utskottet efter att ha hört statsrådet har ansett att ärendets art kräver. Vid behandlingen av ärenden som gäller Finlands internationella förhållanden eller Europeiska unionen iakttas statsrådets sekretessbegäran tills det behöriga utskottet har fattat ett beslut med anledning av begäran.

På sekretesstiden för utskottshandlingar tillämpas 31 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999), om inte utskottet bestämmer en kortare tid.

Talmanskonferensen kan utfärda närmare anvisningar om offentlighet för utskottens handlingar. I lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet finns bestämmelser om rätten att ta del av offentliga myndighetshandlingar och om begränsning av rätten att ta del av handlingar. En handlings offentlighet ska bedömas från fall till fall, och vid bedömningen ska det beaktas om utlämnandet av handlingen skulle skada ett intresse som enligt lagen ska skyddas, t.ex. om utlämnandet av uppgifter skulle medföra skada eller olägenhet för Finlands internationella förhållanden, inbegripet unionens institutioner och andra medlemsländer. En handling ska lämnas ut eller beslutet att inte lämna ut den motiveras utan dröjsmål. Vid bedömningen av offentligheten för en handling som härrör från en EU-institution ska man vid tolkningen av offentlighetslagen beakta EU:s regelverk, i synnerhet Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar. Medlemsstaten ska rådgöra med institutionen i fråga, om det inte är uppenbart att handlingen ska eller inte ska lämnas ut. Särskilda bestämmelser gäller för behandlingen av handlingar som uppgetts vara känsliga. I en förklaring i samband med Finlands anslutning till unionen sägs det att Finland också som medlem i EU kommer att fortsätta att tilläm-

pa offentlighetsprincipen innefattande rätt att ta del av allmänna handlingar.

Andra viktiga frågor med anknytning till EFSF-beslut ska föras till riksdagen för behandling i ett förfarande enligt 96 eller 97 § i grundlagen, beroende på ärendets art.

3 Ekonomiska konsekvenser

I takt med att krisen fördjupas har betydelsen av EFSF vid krishanteringen framhävts. Finlands totala borgensåtagande, som ursprungligen var ca 7,92 miljarder euro, ändrades i oktober 2011 i samband med ändringen av ramavtalet på så sätt att Finland inom finansieringen av EFSF har åtagit sig att, i fråga om kapitalet och den överborgens på 65 procent som ställs för det, ställa borgen för ett sammanlagt värde av högst 13 974,03 miljoner euro. Utöver detta belopp täcker borgen även räntorna, kostnaderna och den överborgens som ställs för dem när det gäller finansieringen av EFSF. Dessa var tidigare inbegripna i det totala borgensåtagandet.

3.1 Borgensåtaganden för finansieringen av EFSF

När en bedömning av finska statens EFSF-borgensexponering görs är det viktigt att skilja mellan den nuvarande totala borgensexponeringen och eventuell ny borgensexponering som hänger samman med de åtaganden som gjorts.

Befintliga borgensåtaganden

Det konkreta innehållet i och det maximala penningbeloppet av Finlands borgensexponering för EFSF:s del bestäms i sista hand enligt borgensavtalen mellan finska staten och EFSF.

EFSF bidrar med en kapitalandel på 17,7 miljarder euro till finansieringen av det stabilitetsprogram på 85 miljarder euro för Irlands ekonomi som godkändes i november 2010. EFSF har enligt det gamla ramavtalet emitterat lån till ett värde av 5 miljarder euro för Irlands stabilitetsprogram och enligt det ändrade ramavtalet till ett värde av 3 miljarder euro. Finlands borgensexponering av detta

belopp är sammanlagt ca 257 miljoner euro, inklusive räntor och överborgens.

I fråga om finansieringen av det stabilitetsprogram på 78 miljarder euro för Portugals ekonomi som godkändes i maj 2011 bidrar EFSF med en kapitalandel på 26 miljarder euro. EFSF har hittills emitterat lån för Portugals program till ett värde av 8 miljarder euro. Finlands borgensexponering mot detta belopp är sammanlagt ca 236 miljoner euro, inklusive räntor och överborgens.

EFSF emitterade den 5 januari 2012 ett lån på sammanlagt 3 miljarder euro för Irlands och Portugals program. Finlands borgensexponering i samband med detta lån, inklusive räntor och överborgens, är ca 100 miljoner euro.

Den borgensexponering mot finansieringen av EFSF som är bindande för finska staten utgör för närvarande ca 593 miljoner euro av den sammanlagda finansieringen på 19 miljarder euro för Irland och Portugal samt ca 1 486 miljoner euro, inklusive räntor och överborgens, av den återstående andelen på 36 miljarder euro av EFSF:s finansieringsprogram på 55 miljarder euro, som eurogruppen godkände den 21 oktober 2011. Borgensexponeringen inklusive räntor för Irlands och Portugals program har beräknats utifrån lånetider och kupongräntor i enlighet med emissionerna. I fråga om EFSF:s kommande emissioner har räntekalkylen gjorts upp utifrån antagandet att lånetiden är 7,5 år och kupongräntan 4 procent. EFSF-borgensexponeringen uppgick således vid ingången av 2012 till sammantaget ca 2,1 miljarder euro.

Eventuell ökning av borgensexponeringen

En eventuell ökning av finska statens EFSF-borgensexponering från ovannämnda 2,1 miljarder euro beror på om de åtaganden som har gjorts för finansieringen av EFSF kommer att aktiveras.

Finlands borgensexponering ökar, om ett nytt program godkänns utöver de redan godkända programmen för Irland och Portugal, i vilket fall ytterligare finansiering av EFSF krävs. En ökning av Finlands borgensexponering förutsätter alltid särskilt godkännande av riksdagen. Beslutsläget konkretiseras san-

nolikt i fråga om det nya programmet för Grekland i januari-februari 2012.

Finlands maximala borgensåtagande enligt ramavtalet är i fråga om kapitalet och överborgen som ställs för det tillsammans ca 13 974 miljoner euro. Utöver detta belopp täcker borgen räntor, kostnader och överborgen för dem inom finansieringen av EFSF.

Om man beslutar att aktivera EFSF:s sammanlagda kapacitet på 440 miljarder euro och det i fråga om räntorna antas att medellöptiden för EFSF:s finansiering är 7,5 år och räntan 4 procent, blir Finlands borgensexponering mot ränteutgifterna inklusive överborgen ca 4,2 miljarder euro. Finlands totala borgensexponering mot borgensåtagandena för finansieringen av EFSF är således då ca 18,2 miljarder euro. Räntan på EFSF:s tioåriga lån var den 19 januari 2012 ca 3,15 procent på andrahandsmarknaden.

Om EFSF beslutar att godkänna ett program för förvärv på andrahandsmarknaden och EFSF:s hela återstående kapacitet aktiveras på en gång, ökar Finlands borgensexponering inklusive uppskattade ränteutgifter genast till det ovannämnda beloppet på 18,2 miljarder euro, om Finland godkänner programmet. Om någon av borgensmännen i samband med detta begär utträde som borgensman och Finland godkänner också det, ökar Finlands borgensexponering mot räntorna så att den överstiger den ovannämnda kalkylen.

Om det efter aktivering av den totala stödkapaciteten skulle uppstå en situation där t.ex. Italien och Spanien godkänns som borgensmän som har utträtt, ökar Finlands borgensandel från nuvarande 1,9248 procent till ca 2,83 procent. I det fallet skulle Finlands borgensexponering mot ränteutgifterna inklusive överborgen vara ca 6,2 miljarder euro. Den totala borgensexponeringen skulle då utgöra ca 20,1 miljarder euro.

Om det ovannämnda antagandet om löptid och räntenivå för finansieringen av EFSF ändras, ändras Finlands åtagande i fråga om borgen för räntorna på finansieringen på motsvarande sätt. En högre räntenivå och en längre löptid ökar Finlands borgensexponering och vice versa.

I en exceptionell, men ytterst sannolik situation kan Finlands borgensexponering öka

till mer än 30 miljarder euro. Detta är möjligt endast om en stödfinansiering av EFSF på 440 miljarder euro har beviljats för 30 år. De länder som beviljats finansiellt stöd betalar ingen ränta alls, och efter 30 år konstaterar man att de stater som mottagit stöd inte kan betala tillbaka någonting av stödet. Då består borgensmännens förlust både av 30 års ränteutgifter för EFSF:s finansiering och av finansieringskapitalet.

3.2 Risker i samband med borgensexponeringen

Finlands risker i samband med EFSF-borgensexponeringen hänger samman med vilken förmåga de euroländer som fått finansiellt stöd har att svara för sina åtaganden, dvs. att betala tillbaka det beviljade finansiella stödet med ränta. Finland kan på grundval av borgen ställd för finansieringen av EFSF bli tvunget att betala, om en stat som beviljats finansiellt stöd inte kan betala tillbaka det stöd som EFSF beviljat eller räntorna på det. I det fallet skulle Finland bli tvunget att i proportion till sin borgensandel betala det belopp som behövs för att EFSF ska kunna betala sina finansörer i enlighet med sina egna åtaganden.

EFSF:s mångsidiga finansieringsstrategi är dessutom förknippad med operativa risker samt motpartskreditrisk och marknadsrisk, samt kan realiseras delvis även oberoende av den mottagande statens betalningsförmåga.

Risker föranledda av en utökning av EFSF:s kapacitet

Vardera verksamhetsmodellen för en utökning av EFSF:s kapacitet ökar riskerna föranledda av finansieringen av EFSF och därmed också borgensmännens risker, eftersom EFSF:s fordringar blir mer riskfyllda.

Följande exempel beskriver på ett förenklat sätt riskökningen. Låt oss anta att EFSF:s tillgängliga stödkapacitet är 250 miljarder euro, att kapaciteten med hjälp av en hävstång utökas fyrfaldigt till 1 000 miljarder euro, och att hävstångeffekten realiseras så att borgensmännen är de första i ordningen som ansvarar för 25 procent av förlusten på häv-

stångsfinansieringen. Hävstångseffekten ökar inte sannolikheten för att den stat som beviljas finansiellt stöd ska råka ut för skuldsanering, men EFSF:s och dess borgensmäns förväntade förlust ökar avsevärt till följd av hävstångseffekten, eftersom det i fall av skuldsanering i första hand är EFSF och dess borgensmän som före andra investerare svarar för förluster.

Om en stat som med hjälp av EFSF:s hävstångseffekt har beviljats finansiering på 1 000 miljarder euro senare råkar ut för skuldsanering där borgensmännen blir tvungna att bära en 25 procents förlust på sina fordringar, blir EFSF:s förlust i det fallet 250 miljarder euro, eftersom EFSF är den första i ordningen som bär förluster upp till en gräns på 25 procent. Utöver kapitalförlusten tillkommer eventuellt ränteutgifter på 250 miljarder euro i anslutning till finansieringen. De övriga finansiärerna som deltagit i hävstångsfinansieringen skulle få tillbaka sina investeringar till fullt belopp. Utan hävstångseffekt och ytterligare risktagning skulle finansieringen av EFSF utgöra 250 miljarder euro, och kapitalförlusten på den skulle vara 62,5 miljarder euro.

3.3 Riskhantering

Skuldtålighetsanalys och stöd villkor

För hanteringen av risker före EFSF:s finansieringsbeslut görs en skuldtålighetsanalys upp utifrån vilken betalningsförmågan för den stat som ansöker om finansiellt stöd bedöms i ljuset av det anpassningsprogram som ska överenskommas. Av de mottagande medlemsstaterna förutsätts dessutom som ett villkor för finansieringen strikt budgetdisciplin och sanering av ekonomin för att stärka betalningsförmågan. Man följer kvartalsvis hur anpassningsprogrammet fullföljs, och utbetalningen av stöd kan avbrytas om de överenskomna villkoren inte uppfylls.

Begränsning av riskerna genom kreditförstärkning

Enligt regeringsprogrammet är Finland berättat att efter Portugal överväga EFSF-stöd i

form av lån till någon eurostat endast på det villkor att staten i fråga ställer säkerheter för Finlands borgensandel. När regeringsprogrammet utarbetades var lånefinansiering den enda möjliga EFSF-stödformen. Efter det har eurostaterna godkänt nya instrument för finansiellt stöd. Utgångspunkten är fortfarande att kravet på säkerheter gäller all finansiering av EFSF som behövs för att finansiera nya låneprogram, inbegripet hävstångsarrangemang.

Hur ett kreditförstärkningsarrangemang realiseras beror i praktiken på de instrument för finansiellt stöd som används och de villkor som är förenade med systemet. Lån som beviljas medlemsstater för rekapitalisering av banker förenas t.ex. alltid med särskilda villkor för att stödet ska beviljas samt med krav på vederlag och återbetalning i syfte att trygga skattebetalarnas och staternas intresse. Aktier i det finansinstitut som ska stödjas kan i detta sammanhang fungera som kreditförstärkning. Kreditförstärkningsarrangemang måste alltid bedömas från fall till fall, utifrån Finlands intresse som det centrala kriteriet.

Vid eurogruppens möte den 3 oktober 2011 kom man överens om särskilda principer och villkor enligt vilka finska staten kan få kreditförstärkning för krediter som grekiska staten beviljas av EFSF samt om de grunder på vilka kreditförstärkningarna fastställs. Överenskommelsen gällde särskilt följande principer: 1) kreditförstärkningen täcker den del av risken som gäller kapitalet, 2) Finland får i fall av insolvens för den mottagande medlemsstaten betalning för kreditförstärkningarna när EFSF-lånen förfaller till betalning (efter 15—30 år), 3) Finland får ränta på sin kreditförstärkning från den tidpunkt när borgensåtagandet realiseras, 4) Finlands andel av EFSF:s eventuella vinster minskar med beloppet av den förväntade förlustandelen för Greklands skuldebrev (som är 40 procent av lånekapitalet), 5) Finland betalar ESM:s inbetalda kapital på 1,44 miljarder euro som ett engångsbelopp, och i ESM:s vinstutdelning beaktas på motsvarande sätt Finlands tillfälligt högre andel av ESM:s inbetalda kapital. För Greklands del är det uppskattade beloppet av kreditförstärkningar 880 miljoner euro.

3.4 Konsekvenser för statens förmåga att ansvara för sina åtaganden

De konsekvenser som Finlands åtaganden för finansieringen av EFSF har för statens förmåga att uppfylla sina förpliktelser beror i sista hand på hur väl systemet för finansiellt stöd lyckas.

Finlands mål i krishanteringens har varit att trygga stabiliteten i euroområdet och att begränsa riskerna för en spridning av krisen på så sätt att Finlands ekonomiska tillväxt och statens finansiella ställning tryggas.

Samtidigt ökar EFSF:s finansiering Finlands statsskuld och därigenom sannolikt statens räntekostnader. Finlands åtaganden ökar dessutom statens implicita ansvar, vilket sannolikt påverkar räntorna på liknande sätt. Att krisen har dragit ut på tiden och spritt sig har också redan lett till att kreditvärderingen för Finland och andra eurostater som har haft det bästa kreditbetyget har satts under lupp.

Om stödprogrammen för krisstaterna slår väl ut, deras betalningsförmåga kvarstår och

Finlands borgensexponering inte realiserar, kan man anta att Finlands deltagande i krishanteringens slutligen främjar statens förmåga att uppfylla sina förpliktelser.

Om däremot det totala borgensåtagandet aktiveras och riskerna av systemen för finansiella stöd och Finlands borgensexponering realiserar i stor omfattning, kan finska statens förmåga att uppfylla sina förpliktelser försämrar avsevärt. En sådan situation vore ytterst svår, eftersom den centrala orsaken till att borgensexponeringen realiserar sannolikt skulle vara en internationell ekonomisk recession. Recessionen skulle inverka negativt på den ekonomiska utvecklingen och kreditvärdigheten för såväl de stater som omfattas av finansiella stöd som de stater som ställer borgen.

4 Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts vid finansministeriet.

DETALJMOTIVERING

1 Lagförslag

2 §. Enligt förslaget ska den precisering göras i paragrafen som grundlagsutskottet förutsätter och som gäller Finlands borgensexponering. Bestämmelsen görs dessutom tydligare genom att de skulder och andra åtaganden som borgen gäller indelas i punkter i 1 mom. I 3 punkten preciseras det att borgen också gäller räntor. I övrigt är ändringen lagteknisk, och momentet motsvarar i sak den första meningen i 2 § i den gällande lagen.

Bestämmelser om maximibeloppet av borgensfullmakten finns i paragrafens 2 mom. Enligt förslaget får borgen, i fråga om de i 1 mom. avsedda skuldernas och andra åtagandenas kapital och den överborgen på 65 procent som ställs för det, gälla ett sammanlagt värde av högst 13 974,03 miljoner euro. Utöver detta maximibelopp gäller borgen också de räntor och kostnader som dessa åtaganden

medför samt den överborgen på 65 procent som ställs för dem.

Borgen gäller också sådana åtaganden som är nära förknippade med finansieringen, inklusive derivatavtal, och vars användning borgensmännen enhälligt har godkänt. Beslut om att derivatavtal ska ingå i det kapital av det maximala borgensåtagandet som anges i EFSF-ramavtalet ska fattas enhälligt av borgensmännen. Hittills har inget sådant beslut fattats. Innan ärendet avgörs inom ramen för EFSF:s beslutsfattande ska statsrådet föra det till riksdagen för behandling.

EFSF-ramavtalet innehåller tre centrala artiklar med bestämmelser om borgensmännens ansvar. I artikel 2.6 föreskrivs att varje borgensman ska ställa borgen upp till sina maximala borgensåtaganden för den finansiering som har godkänts inom EFSF. Omfattningen av borgen anges i artikel 2.3 i ramavtalet till att även gälla överborgen. Borgen

bestäms som produkten av tre faktorer, dvs. fördelningsnyckeln (för Finland 1,9248 %), överborgensprocentsatsen och de åtaganden som följer av finansieringen av EFSF. Dessa åtaganden är kapital, räntor samt kostnader som följer av vissa avtalsvillkor för de finansiella instrumenten. Sådana avtalsvillkor som anknyter till de finansiella instrumenten har hittills inte tillämpats inom finansieringen av EFSF.

I artikel 2.3 i ramavtalet anges vidare borgensmannens maximala ansvar i fråga om kapitalet. Enligt artikeln kan en enskild borgensmans nominella borgensexponering (*Guarantee Notional Exposure*) inte överstiga en stats maximala borgensåtagande (*Guarantee Commitment*). Finlands maximala borgensåtagande är 13 974 miljoner euro. Den nominella borgensexponeringen är summan av två faktorer, dvs. medlemsstatens andel, i enlighet med fördelningsnyckeln, av det nominella värdet av EFSF:s finansiella instrument samt det belopp som en borgensman betalar på grund av borgen (minskat med återbetalningar).

Under hösten 2011 konstaterades det att de bestämmelser i ramavtalet som gäller maximibeloppen av borgensåtagandena är inexacta. Därför gjordes en sådan precisering att en uttrycklig bestämmelse om ansvarsbegränsning när det gäller maximibeloppet av borgensexponeringen införs i borgensavtalen mellan de stater som ställer borgen och EFSF. Bestämmelsen begränsar entydigt dessa staters maximala ansvar i fråga om kapitalet och överborgen för det till det maximibelopp av borgensåtagandena som anges i ramavtalet.

Paragrafens 3 mom. motsvarar 2 mom. i den gällande paragrafen.

2 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Grundlagsutskottet ansåg i sitt utlåtande GrUU 14/2011 rd att det rådde olika uppfattningar om de ekonomiska konsekvenserna när riksdagen beslutade höja totalbeloppet av statsborgen till EFSF. Det här berodde på de otydliga uttrycken i propositionen.

I utskottsbehandlingen av regeringens proposition (RP 31/2011 rd) konstaterade grund-

lagsutskottet (GrUU 5/2011 rd, s.4/I) att de utredningar som inkommit visat att "den övre exponeringsgränsen för finska staten — inklusive överborgen — är lagstadgad". Oklarheten ansågs bero på att skillnaden mellan borgensåtagandena och borgensexponeringen inte framgick tydligt av regeringens proposition. Det överenskomna eurobeloppet anger Finlands borgensåtaganden, som har fastställts som det nominella värdet av det skuldkapital som borgen avser. I så fall läggs räntor, avgifter och överborgen till den eventuella borgensexponeringen.

Grundlagsutskottet ansåg att propositionen är utarbetad på ett sätt som kan ge en felaktig bild av omfattningen av Finlands åtaganden. Därför är det enligt utskottet nödvändigt att klargöra rättsläget i samband med att borgensförfarandet för EFSF eventuellt vidareutvecklas eller genom en ny regeringsproposition.

Grundlagsutskottet lyfte i detta sammanhang fram 82 § 2 mom. i grundlagen, enligt vilket statsborgen får beviljas med riksdagens samtycke. Av motiveringen till bestämmelsen (se RP 1/1998 rd, s.136/I) framgår det att detta samtycke kan utgöras av ett separat beslut eller ingå i en lag. I motiveringen nämns dessutom explicit att de statliga borgensförbindelsernas maximibelopp ska framgå av samtycket. Även om omnämnandet enbart ingår i motiveringen, uttrycker det tydligt lagstiftarens avsikt. Därför bör reglering som gäller statens ekonomiska åtaganden vara så exakt och entydig som möjligt.

På grund av överväganden som hänger samman med en rationell skötsel av statsfinanserna ansåg utskottet det vara möjligt att kravet på att maximibeloppet ska anges kan tillgodoses genom att det i fråga om poster i anslutning till kapitalet, såsom räntor, även beskrivs tillräckligt utförligt i bestämmelsen vilka dessa bikostnader är och genom att det även i motiveringen till propositionen görs en bedömning av den förmodade storleken på dem.

Grundlagsutskottet ansåg att särskild vikt bör läggas vid att reglering som gäller statens ekonomiska åtaganden är tydlig och exakt och att åtagandenas innehåll bör redovisas på

ett uttömmande sätt i motiveringen till propositionerna.

Dessutom har grundlagsutskottet i sina utlåtanden GrUU 1/2011 rd och GrUU 5/2011 rd förutsatt att riksdagens inflytande tryggas och dessutom beskrivit vilka omständigheter som måste redovisas för riksdagen för att tillförsäkra den möjligheter till medinflytande. När det gäller betydande borgensexponeringar har utskottet också förutsatt en granskning av eurobeloppet och riskerna samt konsekvenserna i fråga om finska statens kapacitet att klara av sina åtaganden.

Enligt 3 § i grundlagen fattar riksdagen beslut om statsfinanserna. I 82 § 2 mom. i grundlagen föreskrivs det att statsborgen får beviljas med riksdagens samtycke. Uttrycket ”riksdagens samtycke” innefattar inte bara samtycke genom beslut av riksdagen utan också samtycke i form av en lag. Enligt motiveringen till propositionen om grundlagen (RP 1/1998 rd) används lagformen endast i fråga om generella fullmakter att bevilja vissa typer av borgensförbindelser och garantier. Riksdagens särskilda beslut krävs när det är fråga om borgensbeslut om vilka det inte finns bestämmelser i speciallagar. I sådana fall avser riksdagens samtycke en bestämd situation och innebär ingen generell fullmakt. Av lagen eller riksdagens samtycke ska borgensförbindelsernas och garantiernas maximibelopp framgå.

Bestämmelser om statsborgen för EFSF finns i lagen om statsborgen för ett europeiskt finansiellt stabiliseringsinstrument. I 2 § i EFSF-lagen anges det maximibelopp som riksdagen får ge sitt samtycke till. Av lagförslaget framgår maximibeloppet av borgensfullmakten och dessutom till vem och för vilka åtaganden borgen kan ställas.

För att riksdagen effektivt ska kunna utöva de beslutsbefogenheter som den har enligt 3 § i grundlagen och bestämmelserna om statsfinanserna i 7 kap. i samma lag, måste riksdagen få tillförlitliga och riktiga uppgifter om frågor som är väsentliga för beslutsfattandet och om alternativ för beslutsfattandet.

Enligt 96 § i grundlagen ska statsrådet ge de riksdagsutskott som saken gäller information om ärendets behandling i unionens institutioner. Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande ansett att beslutsfattandet om det europe-

iska finansiella stabiliseringsinstrumentet väsentligen hänför sig till Europeiska unionens verksamhet, och därför ska förfarandet enligt 96 och 97 § i grundlagen tillämpas på detta beslutsfattande.

Grundlagsutskottet konstaterade i sitt utlåtande GrUU 49/2001 rd att statsrådet med stöd av 93 § 2 mom. i grundlagen svarar för den nationella beredningen av beslut som fattas i Europeiska unionen och beslutar om Finlands åtgärder som hänför sig till dem, om inte beslutet kräver godkännande av riksdagen. Utskottet anser i sitt betänkande om grundlagspropositionen att uttrycket i 93 § 2 mom. i grundlagen ”också täcker frågor som formellt sett inte omfattas av unionens behörighet men som både till sitt innehåll och sina konsekvenser kan jämföras med unionsfrågor” (GrUB 10/1998 rd, s. 25/II).

Det är endast de EU-medlemsstater som hör till euroområdet som omfattas av och kan delta i EFSF. EFSF:s enda uppgift är att trygga stabiliteten inom euroområdet som helhet genom att bevilja euroländer lånefinansiering av medel som EFSF har skaffat på marknaden. Euroländerna ställer borgen för finansieringen av EFSF. Kommissionen och Europeiska centralbanken har en central roll vid utarbetandet av ett ekonomiskt anpassningsprogram för stöddagaren. Programmet ska vara förenligt med de rådsbeslut som fattas inom ramen för EU-fördraget. Tvister om EFSF-ramavtalet avgörs av Europeiska unionens domstol. Grundlagsutskottet ansåg att fördraget om inrättande av europeiska stabilitetsmekanismen är ett ärende som ska avgöras inom Europeiska unionen (GrUU 1/2011 rd).

Dessutom har grundlagsutskottet i sina utlåtanden GrUU 1/2011 rd och GrUU 5/2011 rd förutsatt att riksdagens inflytande tryggas och dessutom beskrivit vilka omständigheter som måste redovisas för riksdagen för att tillförsäkra den möjligheter till medinflytande. När det gäller betydande borgensexponeringar har utskottet också förutsatt en granskning av eurobeloppet och riskerna samt konsekvenserna i fråga om finska statens kapacitet att klara av sina åtaganden. En uttömmande redogörelse för dessa omständigheter ingår nu i denna proposition.

I enlighet med det ovanstående torde lagförslaget kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

3 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft så snart som möjligt. Ändringen av EFSF-lagen trädde i

kraft den 21 oktober 2011. Eftersom den föreslagna lagen innehåller en precisering av en inexacthet i den lagen, ska den nya lagändringen tillämpas från och med samma datum.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs Riksdagen följande lagförslag:

Lagförslag

Lag

om ändring av 2 § i lagen om statsborgen för ett europeiskt finansiellt stabiliseringsinstrument

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om statsborgen för ett europeiskt finansiellt stabiliseringsinstrument (668/2010) 2 §, sådan den lyder delvis ändrad i lag 1060/2011, som följer:

2 §

Statsrådet får utan krav på motsäkerhet ställa statlig propriëborgen som säkerhet för

1) masskuldebrev och andra skuldförbindelser som emitteras av det europeiska finansiella stabiliseringsinstrumentet,

2) andra lån som upptas av det europeiska finansiella stabiliseringsinstrumentet,

3) sådana räntor, ränteswappar, valutawappar och andra åtaganden som har anknytning till de skulder som avses i 1 och 2 punkten, samt

4) uppfyllandet av villkoren i de åtaganden som avses i 1—3 punkten.

Borgen får, i fråga om de i 1 mom. avsedda skuldernas och andra åtagandenas kapital och den överborgen på 65 procent som ställs för

det, gälla ett sammanlagt värde av högst 13 974,03 miljoner euro. Utöver detta gäller borgen de räntor och kostnader som följer av de åtaganden som omfattas av borgen samt den överborgen på 65 procent som ställs för räntorna och kostnaderna.

Motvärdet av lån i andra valutor än euro beräknas enligt den gällande kurs på euron som Europeiska centralbanken publicerar vid den tidpunkt när borgen ställs.

Denna lag träder i kraft den 20 .
Lagen tillämpas redan från och med den 21 oktober 2011.

Helsingfors den 27 januari 2012

Republikens President

TARJA HALONEN

Finansminister *Jutta Urpilainen*

*Bilaga
Parallelltext*

Lag

om ändring av 2 § i lagen om statsborgen för ett europeiskt finansiellt stabiliseringsinstrument

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om statsborgen för ett europeiskt finansiellt stabiliseringsinstrument (668/2010) 2 §, sådan den lyder delvis ändrad i lag 1060/2011, som följer:

Gällande lydelse

2 §

Statsrådet får utan krav på motsäkerhet ställa statlig proprieborgen som säkerhet för masskuldebrevslån och andra skuldförbindelser samt andra lån som emitteras eller upptas av det europeiska finansiella stabiliseringsinstrumentet och för anknytande ränte- och valutaswappar och andra avtal samt för uppfyllandet av villkoren i dem. Borgen får gälla skulder och anknytande avtal till ett nominellt belopp av högst 13 974,03 miljoner euro.

Motvärdet av lån i andra valutor än euro beräknas enligt den gällande kurs på euron som Europeiska centralbanken publicerar vid den tidpunkt när borgen ställs.

Förslagen lydelse

2 §

Statsrådet får utan krav på motsäkerhet ställa statlig proprieborgen som säkerhet för

1) masskuldebrev och andra skuldförbindelser som emitteras av det europeiska finansiella stabiliseringsinstrumentet,

2) andra lån som upptas av det europeiska finansiella stabiliseringsinstrumentet,

3) sådana räntor, ränteswappar, valutaswappar och andra åtaganden som har anknytning till de skulder som avses i 1 och 2 punkten, samt

4) uppfyllandet av villkoren i de åtaganden som avses i 1—3 punkten.

Borgen får, i fråga om de i 1 mom. avsedda skuldernas och andra åtagandenas kapital och den överborgen på 65 procent som ställs för det, gälla ett sammanlagt värde av högst 13 974,03 miljoner euro. Utöver detta gäller borgen de räntor och kostnader som följer av de åtaganden som omfattas av borgen samt den överborgen på 65 procent som ställs för räntorna och kostnaderna.

Motvärdet av lån i andra valutor än euro beräknas enligt den gällande kurs på euron som Europeiska centralbanken publicerar vid den tidpunkt när borgen ställs.

*Denna lag träder i kraft den 20 .
Lagen tillämpas redan från och med den 21 oktober 2011.*