

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 5 § i lagen om statsborgen för ett europeiskt finansiellt stabiliseringsinstrument

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att lagen om statsborgen för ett europeiskt finansiellt stabiliseringsinstrument ska ändras. Enligt propositionen ska statsborgen som avses i lagen få ställas också för sådan finansiering som det europeiska finansiella stabiliseringsinstrumentet behöver för betalning av finan-

siellt stöd som ingår i ett förlängt ekonomiskt anpassningsprogram. Beslutet om att förlänga ett anpassningsprogram ska fattas innan programmet löper ut.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt, dock senast den 1 januari 2015.

MOTIVERING

1 Nuläge och föreslagna ändringar

Det europeiska finansiella stabiliseringsinstrumentet (på engelska *European Financial Stability Facility*), nedan *EFSF*, är ett aktiebolag som den 7 juni 2010 bildades av staterna inom euroområdet i enlighet med Luxemburgs lag. Dess uppgift är att bevilja finansiellt stöd till stater inom euroområdet. Staterna inom euroområdet ställer borgen för finansieringen av EFSF. EFSF inrättades som ett temporärt finansiellt stabiliseringsinstrument. Sedan juni 2013 har inget nytt finansiellt stöd kunnat beviljas via EFSF.

Den 7 juni 2010 godkände staterna inom euroområdet och EFSF ett ramavtal som gäller det europeiska finansiella stabiliseringsinstrumentets verksamhet. I ramavtalet kom man överens om de förfaranden som ska iakttas om en stat inom euroområdet begär finansiellt stöd, om finansieringen av EFSF och om de förfaranden som ska iakttas när staterna inom euroområdet ställer borgen för finansieringen av EFSF.

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 5 § 2 mom. får statsborgen ställas för betalning av finansiellt stöd i enlighet med de ekonomiska anpassningsprogram som beslutats före den 8 maj 2013. Till de anpassningsprogram som avses i bestämmelsen räknas Irlands anpassningsprogram, som godkändes i november 2010, Portugals anpassningsprogram, som godkändes i maj 2011 och Greklands andra anpassningsprogram, som godkändes i februari 2012. Den statsborgen som ställs kan basera sig på de villkor för finansiellt stöd som det beslutats om före den tidpunkt som anges i bestämmelsen eller på sådana ändringar av villkoren som görs därefter. Med stöd av bestämmelsen är det inte möjligt att ställa statsborgen för nytt finansiellt stöd eller för en ökning av det finansiella stöd som det avtalats om i de nämnda anpassningsprogrammen.

Euroländerna behandlade i november–december 2014 den femte halvtidsöversynen av det andra anpassningsprogrammet för Grekland och en förlängning av anpassningsprogrammet. Eurogruppen konstaterade den 8 december 2014 att det inte är möjligt att tekniskt slutföra den femte halvtidsöversynen av det andra anpassningsprogrammet för Grekland så att den delutbetalning på ca 1,8 miljarder euro som ingår i halvtidsöversynen kan göras före utgången av 2014, då anpassningsprogrammet löper ut. Eurogruppen kom överens om att förlänga giltighetstiden för anpassningsprogrammet med två månader, om Grekland ber om det. På så sätt kan man säkerställa att Grekland genomför de reformer och övriga åtgärder som ingår i anpassningsprogrammet. En förlängning av anpassningsprogrammet gör att halvtidsöversynen kan godkännas och den sista delutbetalningen till Grekland göras år 2015. En sådan förlängning möjliggör fortsatt övervakning av att villkoren i reformprogrammet följs. Den ger också tid att skapa en tydlig handlingsstrategi för hur Grekland på ett hållbart sätt ska kunna återvända till obligationsmarknaden under de följande 6–24 månaderna.

Statsrådets utredning med anledning av avslutande av det andra anpassningsprogrammet för Grekland och eventuella fortsatta åtgärder lämnades till riksdagen den 3 november 2014 (E 137/2014 rd), och en kompletterande utredning lämnades den 5 december 2014. Riksdagens stora utskott godkände statsrådets handlingslinje (stora utskottets ställningstagande StoUX 102/2014 rd och protokoll 52/2014 rd, 17 §).

Förlängningen av det andra anpassningsprogrammet för Grekland utgör inte ett beslut om ett nytt ekonomiskt anpassningsprogram, utan det rör sig fortfarande om det anpassningsprogram som det beslutades om i februari 2012, dock med förlängd giltighetstid. I den gällande lagens 5 § 2 mom. har möjligheten att ställa statsborgen begränsats till att gälla anskaffning av sådan finansiering som EFSF behöver för betalning av finansiellt stöd i enlighet med de ekonomiska anpassningsprogram som det beslutats om före den 8 maj 2013. Även om det beträffande förlängningen av anpassningsprogrammet för

Grekland i sak rör sig om en situation som hör till tillämpningsområdet för bestämmelsen, är bestämmelsen med beaktande av ordalydelsen samt motiveringen till bestämmelsen i regeringens proposition (RP 46/2013 rd) tvetydig till denna del. Med beaktande av den ekonomiska betydelsen av den statsborgen som ställs för EFSF:s finansiering är det inte ändamålsenligt att statsrådets rätt att ställa statsborgen för finansieringen baserar sig på en tvetydig bestämmelse. För att eliminera denna tvetydighet föreslås det att 5 § 2 mom. i EFSF-lagen ändras så, att statsborgen även kan ställas med stöd av en förlängning av ett tidigare antaget ekonomiskt anpassningsprogram. Ett ytterligare villkor är att beslutet om förlängning har fattats före den tidpunkt då anpassningsprogrammet ursprungligen skulle ha löpt ut.

Med stöd av bestämmelsen är det fortfarande inte möjligt att ställa statsborgen för nytt finansiellt stöd ur EFSF eller för en ökning av det finansiella stöd som ingår i anpassningsprogrammet. Bestämmelsen ska endast gälla slutförandet av den andra anpassningsprogrammet för Grekland.

2 Propositionens konsekvenser

Propositionen har inga direkta ekonomiska konsekvenser eller konsekvenser för statsbudgeten.

Lagändringen säkerställer att möjligheten enligt den gällande lagen att efter juni 2013 ställa nödvändig statsborgen på grund av framtida ändringar av räntan för EFSF:s finansiering eller ändringar i villkoren för det finansiella stöd som betalats till Grekland, Portugal och Irland gäller EFSF:s finansiering som helhet. Eventuella nya statsborgen skulle komma att öka Finlands borgensexponering.

Finansiellt stöd ur EFSF har betalats till Irland, Portugal och Grekland. Det ekonomiska anpassningsprogrammet för Irland löpte ut vid utgången av 2013 och anpassningsprogrammet för Portugal i maj 2014.

Av det belopp på 241 miljarder euro som godkändes för EFSF:s finansieringsprogram i februari 2012 var i slutet av september 2014 ca 195 miljarder euro i användning för finansiering av anpassningsprogrammen för Grek-

land, Irland och Portugal. Finlands kalkylerade borgensandel av det belopp som var i användning uppgick inklusive den faktiska räntan och andelen överborgen till ca 6,66 miljarder euro. Finlands totala borgensexponering för finansieringen av EFSF uppgår med överborgen till ca 8,35 miljarder euro, om man antar att den genomsnittliga lånetiden för den återstående finansieringen på 46 miljarder euro är fem år och räntan tre procent.

Som ett led i anpassningsprogrammet har ur EFSF betalats medel till Greklands fond för finansiell stabilitet (på engelska *Hellenic Financial Stability Fund*, nedan *HFSF*) för kapitalisering av de grekiska bankerna. Medlen har betalats ur EFSF i form av skuldebrev. Den samlade bedömning av balansräkningen och de stresstest som Europeiska centralbanken genomförde hösten 2014 i fråga om de banker som i november 2014 började omfattas av centralbankens övervakning visade att de berörda medlen inte behöver användas för kapitalisering av dessa banker. Greklands centralbank genomförde vid samma tidpunkt bedömningar av balansräkningen och stresstest vid de mindre banker som fortfarande omfattas av den nationella tillsynen. Alla banker fick inte godkänt betyg i denna nationella bedömning. Utifrån bedömningarna av balansräkningar kommer uppskattningsvis högst ca 8—11 miljarder euro av medlen i HFSF att bli oanvända. Enligt de nuvarande villkoren i anpassningsprogrammet får medlen endast användas för bankernas sanerings- och stabiliseringsåtgärder. Godkännandet av den sista halvtidsöversyn som ingår i det ekonomiska anpassningsprogrammet för Grekland och delutbetalningen i samband därmed gör det möjligt att bevilja en kreditfacilitet från Europeiska stabilitetsmekanismen (ESM) som baserar sig på beloppet av de medel i HFSF som blir oanvända. Därmed skulle Finlands kalkylerade borgensexponering minska med ca 293—399 miljarder euro. Samtidigt skulle öka emellertid kreditfaciliteten öka Finlands kalkylerade exponering via ESM med ca 143—195 miljarder euro. I det fall att giltighetstiden för det andra anpassningsprogrammet för Grekland inte förlängs och det löper ut den 31 december 2014 kommer de medel i HFSF som för-

blivit oanvända att återföras till EFSF. Dessutom kommer inte den sista delutbetalningen att betalas till Grekland. Detta skulle minska Finlands kalkylerade borgensexponering med ca 465 miljarder euro. Återföringen av medlen skulle emellertid inte minska maximibeloppet för EFSF:s finansieringsprogram.

Positionen har inga konsekvenser för Finlands borgensarrangemang i fråga om Grekland.

Åren 2009—2013 var Grekland inne i en djup recession under vilken landets bruttonationalprodukt minskade med ca 25 procent och arbetslösheten steg till närmare 30 procent. I år har Greklands ekonomi börjat återhämta sig från recessionen. Den ekonomiska tillväxtprognosen för åren 2015—2016 är positiv och jämvikten i de offentliga finanserna börjar återställas. Investerarna har emellertid inte ännu fullt förtroende för att landets ekonomiska reformer kommer att fortsätta utan de villkor som ingår i anpassningsprogrammet. Om anpassningsprogrammet förlängs för att säkerställa att programmet kan slutföras på ett kontrollerat sätt bidrar detta till att bygga upp förtroendet och främja ett hållbart återinträde för Grekland på obligationsmarknaden.

Om anpassningsprogrammet förlängs skapar det bättre förutsättningar för att Internationella valutafonden ska fortsätta sitt eget program för finansiellt stöd fram till år 2016. Ett belopp på cirka 16 miljarder euro från valutafondens program är fortfarande inte utbetalt.

Den grekiska statens kreditbetyg möjliggör inte i sig att den grekiska statens skuldebrev blir godtagbara som säkerheter vid Europeiska centralbankens finanspolitiska transaktioner. En teknisk förlängning av anpassningsprogrammet garanterar att den grekiska statens obligationer och de obligationer som de banker och företag som den grekiska staten ställer borgen för fortfarande är godtagbara som säkerheter vid Europeiska centralbankens finanspolitiska transaktioner. Också dessa faktorer kan bedömas förbättra den grekiska statens utsikter att återvända till obligationsmarknaden på ett hållbart sätt under de närmaste 6—24 månaderna.

Att anpassningsprogrammet för Grekland slutförs på ett kontrollerat sätt kan bedömas

öka den finansiella stabiliteten i euroområdet, som på grund av den långsamma ekonomiska tillväxten alltjämt är utsatt för spridningsrisker. I detta perspektiv kan en förlängning av anpassningsprogrammet anses vara motiverad ur Finlands synvinkel.

3 Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts vid finansministeriet.

4 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft så snart som möjligt, dock senast den 1 januari 2015.

5 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Enligt 82 § 2 mom. i grundlagen får statsborgen 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 en lag endast i fråga om generella fullmakter att bevilja vissa typer av borgensförbindelser och garantier. Riksdagens särskilda beslut krävs

när det är fråga om sådana borgensbeslut om vilka det inte finns bestämmelser i speciallagar. I sådana fall avser riksdagens samtycke en enskild situation och innebär ingen generell fullmakt. Av lagen eller riksdagens samtycke ska borgensförbindelsernas och garantiernas maximibelopp framgå.

Riksdagens grundlagsutskott har bedömt EFSF-lagens förhållande till grundlagen och konstaterat att maximibeloppet för borgen och de anknyttande bikostnaderna anges tillräckligt tydligt (GrUU 3/2012 rd). Grundlagsutskottet har också betonat tryggheten av riksdagens påverkningsmöjligheter i beslutsfattandet om utökade åtaganden när det bedömt riskerna och åtagandena i anslutning till den finansiella stabiliteten i Europa (GrUU 49/2010 rd, GrUU 5/2011 rd, PeVP 18/2012 vp, 4 §).

Genom den föreslagna ändringen ökar inte Finlands ekonomiska åtaganden, och beslutsfattandet i anslutning till EFSF:s verksamhet ändras inte till någon del.

I enlighet med det ovanstående kan lagförslaget enligt regeringens uppfattning behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

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

*Lagförslag***Lag****om ändring av 5 § 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) 5 § 2 mom., sådant det lyder i lag 481/2013, som följer:

5 §

Med stöd av denna lag får statsborgen ställas för anskaffning av den finansiering som det europeiska finansiella stabiliseringsinstrumentet behöver

1) för betalning av finansiellt stöd avtalats i de ekonomiska anpassningsprogram som beslutats om före den 8 maj 2013, eller

2) för betalning av finansiellt stöd som ingår i en sådan förlängning av ett i 1 punkten avsett ekonomiskt anpassningsprogram som beslutats om innan det ekonomiska anpassningsprogrammet löpte ut.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 10 december 2014

Statsminister

ALEXANDER STUBB

Utrikesminister *Erkki Tuomioja*

*Bilaga
Parallelltext*

Lag

om ändring av 5 § 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) 5 § 2 mom., sådant det lyder i lag 481/2013, som följer:

Gällande lydelse

5 §

Med stöd av denna lag får statsborgen ställas för anskaffning av sådan finansiering som det europeiska finansiella stabiliseringsinstrumentet behöver för betalning av finansiellt stöd i enlighet med de ekonomiska anpassningsprogram som beslutats före den 8 maj 2013.

Föreslagen lydelse

5 §

Med stöd av denna lag får statsborgen ställas för anskaffning av den finansiering som det europeiska finansiella stabiliseringsinstrumentet behöver

1) för betalning av finansiellt stöd *avtalats* i de ekonomiska anpassningsprogram som beslutats *om* före den 8 maj 2013, *eller*

2) för betalning av finansiellt stöd som *ingår* i en sådan förlängning av ett i 1 punkten avsett ekonomiskt anpassningsprogram som beslutats *om* innan det ekonomiska anpassningsprogrammet löpte ut.

Denna lag träder i kraft den 20 .