

Hallituksen esitys Eduskunnalle valtioneuvoston lainanottovaltuudesta

Finanssipolitiikan eräksi keskeiseksi tavoitteeksi on 1990-luvun lopulla ja 2000-luvun alussa omaksuttu valtiontalouden liikkumavaran kasvattaminen ja varautuminen tulevaisuuden haasteisiin muun muassa vähentämällä valtionvelkaa. Tähän pyritään käyttämällä merkittävä osa valtion omaisuuden myyntituloista velan vähentämiseen ja pyrkimällä tiukan finanssipolitiikan avulla saavuttamaan valtiontaloudessa rakenteellinen ylijäämä. Velanhoitoon tämä finanssipoliittinen linjaus vaikuttaa siten, että pääpaino on siirtynyt valtiontalouden alijäämän mahdollisimman edullisesta kattamisesta velan ja siitä aiheutuvan kustannustaakan vähentämiseen.

Yhteisvaluutan käyttöönotto on muuttanut olennaisesti velanhoidon toimintaympäristöä. Velan ottaminen ja hoitaminen ovat sidoksissa euroalueen rahoitusmarkkinoihin. Yhteisvaluutan ja ylijäämäisten talousarvioiden oloissa velanhoidossa on keskeisintä velan kustannustehokas hallinta ja vähentäminen. Velkaa voidaan vähentää joko jättämällä alkuperäisten sopimusehtojen mukaisesti erääntyvät lainat uudelleen rahoittamatta tai ostamalla velkoja takaisin markkinahintaan. Velanhoidossa tavoitellaan kustannustehokkuutta muun muassa mahdollisimman tarkoituksenmukaisella valtionvelan rakenteella. Budjettitalouden ylijäämä mahdollistaa velan vähentämisen, mikä yhdessä tehokkaan velanhoidon edellyttämien toimintavaltuuksien kanssa merkitsee sitä, että bruttomääräinen lainanottovaltuus saattaa kasvaa hyvinkin suureksi ilman, että velan kokonaisuus pysyvästi kasvaa. Tästä syystä bruttomääräinen lainanotto joudutaan asettamaan suureksi.

Hallituksen esityksessä valtion vuoden

2001 talousarvioksi ehdotetaan valtionvelan (*budjettitalouden velka*) vähentämiseen ja velanhoitoon liittyvien erien budjetoinnin uudelleen ryhmittelyä. Talousarvioesityksen mukaan valtion talousarvion pääluokkaan 36 (*valtionvelan korot*) budjetoidaan velan vuosittaiset juoksevat korkomenot, kuten euro- ja valuuttamääräisten velkojen vuosittaiset kassaperusteiset korot sekä velanhoitoon välittömästi liittyvät sekalaiset menot. Kyseisten kustannusten määrärahatarpeet arvioidaan velkojen rakennetarpeiden mukaisesti, koska velanhoidon toimenpiteet toteutetaan markkinaolosuhteiden mukaisesti. Tästä syystä niiden toteuma saattaa poiketa käytetyistä laskentaolettamuksista markkinaolosuhteiden niin edellyttäessä. Valtio pyrkii velanhoidossa pitkällä aikavälillä korkomenojen minimointiin ja pitämään riskit hyväksyttävällä tasolla. Yhteisvaluutan käyttöönoton jälkeen velanhoidon painopiste on siirtynyt valuuttakurssiriskin hallinnasta korkoriskin hallintaan. Valuuttakurssien merkitys velanhoidossa on vähentynyt, kun valuuttamääräisten lainojen kuoletuksia jälleenrahoitetaan tarvittaessa euromääräisillä lainoilla.

Uuteen pääluokkaan 37 (*valtionvelan vähentäminen*) budjetoidaan nettomääräisinä valtionvelan markkina-arvoisen määrän vähentämiseen tarkoitettua määrärahaa, kuten kassavirrat, jotka aiheutuvat nimellisarvoisista nettokuoletuksista, velasta aiheutuvaan kustannusrasitukseen vaikuttavista pääoma- ja emissiotappioista tai -voitoista sekä velan hoidossa käytettävien johdannais-sopimusten kustannuksista. Kuoletusten maksun lisäksi on tarpeen varautua vanhojen joukkovelkakirjojen ja muiden lainojen takaisinostamiseen tai irtisanomiseen sekä

jälleenrahoittamaan tai vaihtamaan niitä rahoitusmarkkinoille tai valtionvelan rakenteeseen paremmin soveltuviksi velkakirjoiksi. Euroopan talous- ja rahaliiton julkisen talouden velkaantuneisuutta koskevissa kriteereissä käytetään vain velan nimellisarvoa seurattaessa valtionvelan määrän kehitystä. Nimellisarvoisen velan määrällä on keskeinen merkitys velan seurattavuuden sekä valtion oikeudellisten vastuiden kannalta. Tästä syystä valtion ensi vuoden talousarvioesityksessä ehdotetaan, että jatkossakin keskeiset tiedot budjettitalouden velan määrästä ja sen kehityksestä esitetään vain nimellisarvoisena.

Perustuslain 82 §:n 1 momentin mukaan valtion lainanoton tulee perustua eduskunnan suostumukseen, josta ilmenee uuden lainanoton tai valtionvelan enimmäismäärä. Lainkohdan perustelujen mukaan suostumus voi koskea uusien valtionlainojen määrää eli bruttomääräistä lainantoa tai valtionvelan enimmäismäärää, jolloin lainanottovaltuus on nettomääräinen (*kantavaltuus*). Lainanottovaltuutta ei tarvitse aina sitoa varainhoitovuoteen, vaan se voidaan myöntää varainhoitovuotta lyhyemmäksi tai pitemmäksi ajaksi. Lainanottovaltuus voidaan talousarvion vuotuisuusperiaatetta loukkaamatta antaa myös siten, että se on toistaiseksi voimassa, jolloin sitä saadaan soveltaa siihen asti, kunnes eduskunta sitä muuttaa. Lainanottovaltuus voidaan myöntää joko talousarviossa tai erillisellä päätöksellä.

Aikaisemmin valtionlainat on budjetoitu nettomääräisesti, ja eduskunnan päätös lainanottovaltuudesta on tehty bruttomääräisenä talousarvioesitystä käsiteltäessä. Vuoden 2000 lainanottovaltuus pitkäaikaisiin, laina-ajaltaan yli 12 kuukauden pituisiin lainoihin on annettu bruttomääräisenä valtuutena ja muilta osin valtionvelan enimmäismäärän osoittamana kantavaltuutena. Kantavaltuuden avulla eduskunta voi rajoittaa valtioneuvoston sekä edelleen valtiovarainministeriön ja valtio-konttorin lainanottovaltuutta ilman, että velanhoidon tehokkuutta rajoitetaan. Kanta-valtuus on laajasti käytössä muiden maiden velanhoidossa. Kantavaltuus on periaatteiltaan luotolliseen tiliin verrattava limiitti, joka määritellään todennäköiseen luottotarpeeseen

perustuen, mutta johon on lisätty tarvittava väljyys käytännön toiminnan mahdollistamiseksi. Kantavaltuuden käyttöönotto myös pitkäaikaisessa lainanotossa selkeyttäisi nykyistä valtuusmenettelyä. Valtionvelan tehokas hallinta edellyttää toimenpiteitä, jolloin lainanotto saattaa nousta väliaikaisesti hyvinkin suureksi ilman, että velan kokonaisuus pysyvästi kasvaisi. Kanta-valtuus esitetäänkin ulotettavaksi koskemaan lainanottovaltuutta kaikilta osin.

Kantavaltuuden ulottaminen koskemaan myös laina-ajaltaan yli 12 kuukauden pituisia lainoja on perusteltua, jotta olemassa oleva valtionvelka voidaan muuttaa rakenteeltaan sellaiseksi, että velasta valtiontaloudelle aiheutuvat kustannukset ovat mahdollisimman vähäiset. Valtion velanhoidon toimenpiteiden keskeiset linjaukset tulevat erikseen päätettäviksi valtion talousarviossa. Valtionvelan enimmäismäärän ilmaiseva suostumus lainanottoon on tarkoituksenmukaista antaa siten, että se on toistaiseksi voimassa. Tämän vuoksi esitys ei aikaisemmasta käytännöstä poiketen rajoitu koskemaan vain yhtä varainhoitovuotta. Menettely ei rajoita eduskunnan mahdollisuuksia muuttaa toistaiseksi voimassa olevana kantavaltuutena ilmaistua lainanotto-valtuutta aina silloin, kun valtionvelan kehitys ja seurattavuus sitä edellyttävät. Käytännössä tilanne voi myös johtaa siihen, että eduskunta joutuu muuttamaan lainanottovaltuutta talousarvioesityksestä riippumatta.

Valtion vuoden 2001 talousarvioesityksessä valtionvelan nimellisarvoista määrää esitetään lyhennettäväksi noin 11 miljardia markkaa. Vuoden 1999 lopussa valtionvelan nimellisarvo oli 395 miljardia ja markkina-arvo 436 miljardia markkaa. Talousarvion mukaan nimellisarvoisen valtionvelan arvioidaan olevan vuoden 2000 lopussa noin 372 miljardia markkaa. Vuoden 2001 lopussa nimellisarvoisen valtionvelan arvioidaan olevan noin 361 miljardia markkaa.

Valtion merkittävän lainanottotarpeen johdosta Suomessa siirryttiin päämarkkinatakaajien ylläpitämään viitelainajärjestelmään jo ennen Suomen liittymistä euroalueeseen, jonka rahoitusmarkkinoilla käytetään yleensä suuria lainakokoja lainojen

jälkimarkkinakelpoisuuden parantamiseksi. Jotta velan hallinta olisi kustannustehokasta, tulee velan nostamisen ajoittua otolliseen markkinatilanteeseen. Velan yksittäiset lyhennysmäärät voivat olla huomattavan suuria. Velan lyhennysten ja jälle-rahoituksen eriaikaisuuden johdosta valtioneuvostolle ehdotetaan valtuutta pitää enimmillään valtionvelan nimellisarvoista määrää 438 miljardia markkaa. Velan nimellisarvoon vaikuttavat myös valuuttakurssien muutokset. Euroalueen perustamisen myötä valuuttamääräisen velan osuus on pienentynyt siten, etteivät valuuttakurssimuutokset aiheuta muutoksia markkamääräisen velan määrään enää siinä määrin kuin aikaisemmin. Valuuttamääräisen velan osuus oli syyskuussa vuonna 2000 noin 68 miljardia markkaa. Tämä ei kuitenkaan aiheuta estettä kantavaltuuden käyttämiselle.

Talousarvion katteeksi otetut lyhytaikaiset lainat muodostavat joustavan erän valtion lainanotossa. Velanhoidon joustavan toteuttamisen mahdollistamiseksi ja ottaen erityisesti huomioon kansainvälisiin rahoitusmarkkinoihin liittyvä epävarmuus lyhytaikaisen valtionvelan enimmäismääräksi ehdotetaan 60 miljardia markkaa. Lyhytaikaisen velan määrä luetaan mukaan lainanottovaltuuden mukaiseen nimellis-arvoiseen 438 miljardin markan kokonaisvelkaan.

Kantavaltuuden lisäksi valtion maksuvalmiuden hoito ja sen turvaaminen, valtion maksuliikkeen menohiippujen tasaaminen ja valtion kassasijoitusten tarkoituksenmukainen hoito edellyttävät turvautumista tilapäisesti lyhytaikaisen luoton käyttöön tai tililuoton kaltaiseen rahoitukseen maksuvalmiuden päivävaihteluiden tasaamiseksi. Tästä syystä on kantavaltuuden lisäksi tarkoitus säilyttää valtioneuvostolle tai sen määräämissä rajoissa valtiovarainministeriölle tai valtiokonttorille valtuutus käyttää valtion maksuvalmiuden turvaamiseksi sekä valtion kausiluonteisten menohiippujen ja valtion kassasijoitusten tarkoituksenmukaisen hoidon edellyttämän rahoitustarpeen kattamiseksi enintään 12 kuukauden pituista maksuvalmiusluottoa harkinnan mukaan. Tarkoituksena on mahdollistaa valtion taloudenhoidon kannalta asianmukaisin menettely, joka samalla olisi suotuisin kustannusten ja

riskien hallinnan kannalta.

Esityksessä ehdotetaan, että korko- ja valuuttavaihtosopimusten sekä termiinisopimusten käyttämistä jatketaan korko- ja valuuttakurssin hallitsemiseksi valtion velanhoidossa sekä varaudutaan muidenkin johdannaissopimusten tekemiseen suojautumistarkoituksessa. Johdannaissopimusten tekeminen on perusteltua valtionvelan korko- ja valuuttakurssiriskien hallitsemiseksi ja kustannusten alentamiseksi. Sopimusten määrään vaikuttavat toisaalta euroalueen rahoitusmarkkinoiden tarjoamat suojautumismahdollisuudet ja toisaalta valtion lainanotossa noudatetut riskienhallintaperiaatteet. Esityksessä esitetään tehtävien korko- ja valuuttavaihtosopimusten sekä muiden johdannaissopimusten määräksi enintään pääomamäärää, joka vastaa valtionvelan voimassaolevaa nimellisarvoista kokonaisuutena määrää päätöksentekoa jankkohtien valuuttakurssien mukaan laskettuna. Edellä mainittujen sopimusten lisäksi esityksessä ehdotetaan, että eduskunta oikeuttaisi valtioneuvoston tai sen määräämissä rajoissa valtiovarainministeriön tai valtiokonttorin harkintansa mukaan tekemään lisäksi enintään alle 12 kuukauden pituisia valtionlainoihin liittyviä korko- ja valuuttavaihtosopimuksia sekä muita johdannaissopimuksia.

Lainanottovaltuus on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2001. Pääomamarkkinat ja niillä tapahtuvat muutokset sekä johdannaissopimusten hyväksikäyttö edellyttävät nopeaa päätöksentekoa, minkä vuoksi valtioneuvostolle esitetään noudatetun käytännön mukaisesti mahdollisuutta siirtää määräämissään rajoissa lainanotosta ja sopimuksista päättäminen valtiovarainministeriön tai valtiokonttorin tehtäväksi. Lainanoton joustava toteuttaminen edellyttää myös, että lainamarkkinoita on mahdollista hyödyntää nopeasti ja oikea-aikaisesti vaihtelevissa markkinatilanteissa. Tämän vuoksi ja koska aikavälillä, jona valtiokonttorin valtuutus on voimassa, saattavat edellyttää pitkälle menevää valmistelutyötä, on tarpeen, että valtioneuvoston nyt ehdotettuja lainanottovaltuuden käyttöön liittyviä valmisteluja voidaan tehdä jo vuoden 2000 aikana. Lainanottovaltuus tulisi näistä syistä hyväksyä vuoden 2000

aikana mahdolli-simman aikaisessa vaiheessa ja sitä tulisi voida käyttää eduskunnan päättämästä ajankohdasta lukien.

Edellä lausutun perusteella ehdotetaan,

että Eduskunta oikeuttaisi valtioneuvoston tämän määräämillä ehdoilla ottamaan lainaa siten, että valtionlainojen nimellisarvo saa toistaiseksi olla yhteensä enintään 438 miljardia markkaa ja siten, että lainoja otettaessa laina-ajaltaan enintään 12 kuukauden pituisten lainojen muodostaman lyhytaikaisen velan määrä saa tästä määrästä olla enintään 60 miljardia markkaa ja että valtioneuvosto voi määräämissään rajoissa antaa lainanotosta päättämisen valtiovarain-ministeriön tai valtiokonttorin tehtäväksi,

että Eduskunta oikeuttaisi valtioneuvoston tai sen määräämissä rajoissa valtiovarain-ministeriön tai valtiokonttorin edellä tarkoitettun lisäksi käyttämään valtion maksuvalmiuden turvaamiseksi sekä valtion kassaluonteisten menohuippujen ja valtion kassasijoitusten tarkoituksenmukaisen hoidon edellyttämän rahoitustarpeen kattamiseksi

laina-ajaltaan enintään 12 kuukauden pituista luottoa harkintansa mukaan,

että Eduskunta oikeuttaisi valtioneuvoston tai sen määräämissä rajoissa valtiovarain-ministeriön tai valtiokonttorin tekemään valtionlainoihin liittyviä koron- ja valuutanvaihtosopimuksia ja muita johdannais-sopimuksia kuitenkin enintään pääomamäärän, joka vastaa voimassaolevaa valtionvelan nimellisarvoista kokonaismäärää.

että Eduskunta oikeuttaisi valtioneuvoston tai sen määräämissä rajoissa valtiovarain-ministeriön tai valtiokonttorin edellä tarkoitettun lisäksi tekemään laina-ajaltaan enintään 12 kuukauden pituisia valuuttojen hankinnassa tarvittavia johdan-naissopimuksia harkintansa mukaan, ja

että Eduskunta oikeuttaisi valtioneuvoston käyttämään tämän päätöksen mukaisia lainanotto- ja muita valtuuksia 1 päivästä tammikuuta 2001 alkaen toistaiseksi ja oikeuttaisi valtioneuvoston jo tätä ennen ryhtymään lainanottoa valmisteleviin tarpeellisiin toimenpiteisiin.

Helsingissä 22 päivänä syyskuuta 2000

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Ministeri Suvi-Anne Siimes