

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtion talousarviosta annetun lain 3 a §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Valtion talousarviosta annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että uusista valtionlainoista saatavien tulojen ja valtionvelan kuoletusten lisäksi valtionlainoista saatavat korkotulot, emissiovoitot ja pääomavoitot sekä korkomenot, emissioalennukset ja pääomatappiot voidaan ottaa valtion ta-

lousarvioon nettomääräisenä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen tultua hyväksytyksi ja vahvistetuksi ja niin, että sitä on mahdollista soveltaa ensimmäisen kerran valtion vuoden 1997 talousarviossa.

PERUSTELUT

1. Nykytila

Hallitusmuodon 67 §:n 1 momenttiin perustuen valtion talousarvioon sovelletaan pääsääntöisesti bruttobudjetointia. Säännökseen 1 päivästä maaliskuuta 1992 lukien tehdyn tarkistuksen mukaan lailla voidaan kuitenkin säätää, että talousarvioon voidaan ottaa joistakin toisiinsa välittömästi liittyvistä tuloista ja menoista niiden erotusta vastaavat tuloarviot tai määrärahat. Poikkeuksia bruttobudjetoinnista on säädetty valtion talousarviosta annetun lain 3 a §:ssä (165/92), joka tuli voimaan 1 päivänä maaliskuuta 1992. Sen 1 momentin mukaan nettobudjetoinnin kohteena voivat muun muassa olla uusista valtionlainoista saatavat tulot ja valtionvelan kuoletukset. Vastaava säännös sisältyi jo tätä ennen perustuslainsäätämisyksessä säädettyinä vuoden 1988 alusta lukien valtion tulo- ja menoarvion ja tilinpäätöksen perusteista annettuun lakiin (136/31) sekä sen kumoamisen jälkeen 1 päivästä kesäkuuta 1988 lukien sen tilalle säädettyyn lakiin valtion tulo- ja menoarviosta, nykyiseltä nimeltään laki valtion talousarviosta.

Valtionvelan kohdalla siirryttiin lain sallimassa laajuudessa nettobudjetointiin vuoden 1988 talousarviossa. Muutoksen tarkoituk-

senä oli parantaa edellytyksiä tehdä tarvittaessa lainanvaihto- ja takaisinmaksujärjestelyjä mahdollisimman joustavasti ja nopeasti. Tässä yhteydessä omaksuttiin myös talousarvion tasapainottamiseksi tarvittavien lainanottovaltuuksien myöntämisessä käytäntö, jonka mukaan eduskunta oikeuttaa valtioneuvoston tietynsuuruiseen nettolainanottoon, mutta asettaa samalla ylärajan bruttolainanotolle.

Valtion vuoden 1996 talousarviossa uusista lainoista saatavat tulot ja valtionvelan kuoletukset on budjetoitu momentille 15.02.01. (Nettolainanotto). Muut lainanotosta aiheutuvat pääomatulot ja -menot on budjetoitu talousarvioon bruttoperiaatetta noudattaen tulot momenteille 12.28.99. (Valtiovarainministeriön hallinnonalan muut tulot) ja 13.01.08. (Korot obligaatioista) ja menot momenteille 36.01.90. (Markkamääräisen velan korko) ja 36.03.90. (Valuuttamääräisen velan korko) sekä eräiltä osin myös momentille 36.09.21. (Palkkiot ja muut menot valtionvelasta).

Rahoitusmarkkinoiden ja pääomaliikkeiden säännöstelyn vapautumisen jälkeen rahoitusmarkkinat ovat meillä kehittyneet viime vuosina varsin nopeasti. Ne ovat kansainvälistyneet, monipuolistuneet ja laajentuneet. Markkinakorkojen käyttöönotto, uusien rahoitusmuotojen syntyminen, riskien lisääntyminen

ja muut vastaavat tekijät ovat asettaneet uusia vaatimuksia myös valtion rahoitustoiminnalle. Asian merkitys on vielä korostunut 1990-luvulla tapahtuneen valtiontalouden nopean velkaantumisen myötä.

Valtion lainanotossa on pyritty lisäämään markkamääräisen velan osuutta. Tämä on edellyttänyt kotimaisten lainamarkkinoiden kehittämistä ottamalla muun muassa käyttöön uusia lainamuotoja. Verollisiin obligatiolainoihin siirryttäessä muutettiin myös niiden liikkeeseenlaskujärjestelmää. Lainojen markkinoinnissa, liikkeeseenlaskutavassa sekä nimelliskoron määrittämisessä ja muissa ehdoissa on jouduttu ottamaan huomioon erilaiset sijoittajatahot. Obligaatiot jaetaan nykyään yleisölle tarkoitettuihin tuotto-obligaatioihin ja yrityssektorille tarkoitettuihin sarjaobligatioihin.

Valtion markkamääräisestä lainanotosta on vuodesta 1993 lukien hankittu selvästi suurin osa sarjaobligatioiden myynnillä. Sarjaobligatioita on markkinoilla rajattu lukumäärä ja niillä on kiinteät nimelliskorot. Nimelliskorot on pyritty asettamaan ensimmäisellä liikkeeseenlaskuhetkellä vallinnutta markkinakorkoa vastaaviksi. Kutakin lainaa lasketaan liikkeeseen usean vuoden aikana, joten markkinakoron muuttuminen vaikuttaa kunkin liikkeeseen laskettavan erän emissiokurssiin.

Valtion viitelainoina myydään edelleen sarjaobligatioita, joiden nimelliskorot ovat muun muassa 11 %, 10 % ja 9,5 %. Nykyisillä markkinakoroilla näiden lainojen myynnistä kertyy säännönmukaisesti emissiovoittoa, joka kirjataan lainan myyntihetkellä tuloksi asianomaiselle tulomomentille. Niitä saatiin vuonna 1993 noin 1 858 miljoonaa markkaa, vuonna 1994 noin 1 380 miljoonaa markkaa ja vuonna 1995 noin 3 456 miljoonaa markkaa. Lähinnä markkinakoroista riippuen lainojen liikkeeseenlaskusta saattaa aiheutua valtiolle myös tappioita emissioalennuksina.

Sarjaobligatioiden liikkeeseen laskusta aiheutuvat emissiovoitot ja -alennukset ovat korkoon rinnastettavia eriä ja ne liittyvät välittömästi valtion lainanottoon. Niitä ei aiheutuisi ainakaan huomattavassa määrin, mikäli jokainen sarjaobligatioerä laskettaisiin liikkeeseen erillisenä lainana, jolle liikkeeseenlaskuhetkellä asetettaisiin senhetkisen markkinatuoton mukainen kiinteä korko. Tämä ei puolestaan ole mahdollista, koska valtion viitelainojen tulee olla likvidejä, pää-

omamääriltään suuria lainoja.

Pääomavoittoja ja pääomatappioita voi syntyä ostettaessa obligaatioita takaisin tai kuolettaessa laina ennen aikaisesta. Ostojankohdan markkinakorkotaso vaikuttaa obligatioiden hintaan. Joissakin valuuttamääräisissä lainoissa tosin mahdollisuus ennen aikaiseen kuoletukseseen sisältyy jo lainan ehtoihin, jolloin yleensä myös hinta on etukäteen määriteltä.

Korkotuloja sarjaobligatioiden sekä josain määrin myös tuotto-obligatioiden ja valuuttamääräisten lainojen myynnistä valtio saa silloin, kun lainaa ostetaan sen varsinaisen liikkeeseenlaskujankohdan tai edellisen koronmaksupäivän jälkeen. Lainan ostaja joutuu tällöin maksamaan lainan liikkeeseenlaskupäivän tai edellisen koronmaksupäivän ja ostopäivän väliseltä ajalta kertyneen koron valtiolle. Saatu korkotulo kirjataan lainan tai lainaerän myyntihetkellä tuloksi asianomaiselle tulomomentille. Lainan ostajalle maksetaan puolestaan aikanaan lainaehtojen mukainen korko koko korkokaudelta valtion talousarvion asianomaisen menomomentin määrärahasta. Tällaisia korkotuloja valtio sai vuonna 1993 noin 1 023 miljoonaa markkaa, vuonna 1994 noin 1 075 miljoonaa markkaa ja vuonna 1995 noin 2 069 miljoonaa markkaa.

Menomomentin määrärahasta obligatioerille maksettu korko antaa väärän kuvan lainan todellisesta korosta. Laina-ajalta maksettu efektiivinen korko saadaan nykyisen budjetoinnin pohjalta selville vain vähentämällä menomomenteilta maksetusta korosta tulomomenteille merkitty niin sanottu kertynyt korko.

2. Ehdotettu muutos

Valtion velanhoitokustannusten oikea bruttomääräinen arviointi muun muassa budjetointia varten on nykyjärjestelmässä vaikeaa. Markkinatilanteesta riippuen lainanotto toiminnan tulot ja menot saattavat vaihdella huomattavastikin. Talousarvion määrärahoista vuosittain maksettaviin korko- ja muihin pääomamenoihin sisältyy nyt myös menoeriä, jotka eivät ole valtiolle todellista menoa, koska ne saadaan valtiolle ensin tuloina. Valtion lainakannan kasvun myötä asian merkitys on kasvanut. Oikeamman kuvan saamiseksi asiasta ja budjetointiin liittyvien arviointivaikeuksien vähentämiseksi ehdoteetaan valtion talousarviosta annetun lain 3 a

§:n 1 momenttia tarkistettavaksi siten, että mahdollisuus nettobudjettiin ulotetaan siinä koskemaan uusien valtionlainojen ja valtionvelan kuoletusten lisäksi myös korkotuloja, emissiovoittoja ja pääomavoittoja sekä korkomenoja, emissioalennuksia ja pääomatappioita.

Myös eduskunnan valtiovarainvaliokunta on lausunnossaan hallituksen esityksestä vuoden 1995 kolmanneksi lisätalousarvioksi (VaVM 27/1995 vp) kiinnittänyt asiaan huomiota. Valiokunta on muun muassa katsonut, että on pikaisesti selvitettävä, olisiko nykyinen budjetointikäytäntö muutettava siten, että kurssivoittojen ja korkojen osalta siirrytään nettopohjalle.

Nettobudjetoinnin kohteena nyt olevaa lainanotto toimintaa koskeva 3 a §:n 1 momentin 1 kohta ehdotetaan samalla selvennettäväksi niin, että sen sanamuoto vastaa paremmin omaksuttua lainojen myöntämisvaltuutteen pohjautuvaa budjetointia.

3. Esityksen vaikutukset

Esityksellä ei ole hallinnollisia eikä valtiontaloudellisia vaikutuksia. Valtionlainanoton nettobudjetoinnin laajentaminen ehdotetulla tavalla pienentää talousarvion tulo- ja menupuolen loppusummaa. Mikäli nettoutus olisi toteutettu vuoden 1996 talousarviossa, loppusummat olisivat pienentyneet noin 2,5 miljardilla markalla. Vainhoitovuoden 1995 osalta loppusummat

olisivat olleet noin 5,5 miljardia markkaa valtion tilinpäätöksen mukaisia loppusummaa pienemmät.

4. Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu virkatyönä valtiovarainministeriössä.

5. Säättämisyjärjestys

Ehdotettu nettobudjetoinnin laajennus kohdistuu vuositasolla tapahtuvaan valtionlainojen liikkeeseenlasku- ja takaisinostotoimintaan. Nettoutettaviksi ehdotettuja tuloja ja menoja voidaan pitää hallitusmuodon 67 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavoin toisiinsa välittömästi liittyvinä. Lainmuutos ei näin edellytä sen käsittelemistä eduskunnassa valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyllä tavalla.

6. Voimaantulo

Valtion lainanotto on tarkoitus nettobudjetoita ehdotetun lainmuutoksen mukaisesti laajennettuna valtion vuoden 1997 talousarviossa. Tämän vuoksi laki ehdotetaan tulevaksi voimaan mahdollisimman pian sen tultua hyväksytyksi ja vahvistetuksi ja niin, että sitä voidaan soveltaa vuoden 1997 talousarvion laadinnassa.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

valtion talousarviosta annetun lain 3 a §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan valtion talousarviosta 13 päivänä toukokuuta 1988 annetun lain (423/88) 3 a §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on 21 päivänä helmikuuta 1992 annetussa laissa (165/92), seuraavasti:

3 a §

Nettobudjetointi

Talousarvioon voidaan ottaa seuraavista tuloista ja menoista vain niiden erotusta vastaavat tuloarviot tai määrärahat (nettobudjetointi):

- 1) uudet valtionlainat ja valtionvelan kuolelutukset;
- 2) valtionlainoista saatavat korkotulot, emissiovoitot ja pääomavoitot sekä valtion-

lainoista aiheutuvat korkomenot, emissioalennukset ja pääomatappiot; sekä

3) viraston ja laitoksen toiminnasta kertyvät tulot ja siitä aiheutuvat menot.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 199 . Varainhoitovuoden 1996 valtion talousarvioon sovelletaan kuitenkin tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Helsingissä 22 päivänä huhtikuuta 1996

Tasavallan Presidentti

MARTTI AHTISAARI

Ministeri Jouni Backman

Laki

valtion talousarviosta annetun lain 3 a §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan valtion talousarviosta 13 päivänä toukokuuta 1988 annetun lain (423/88) 3 a §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on 21 päivänä helmikuuta 1992 annetussa laissa (165/92), seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

3 a §

3 a §

Nettobudjetointi

Nettobudjetointi

Talousarvioon voidaan ottaa seuraavista tuloista ja menoista vain niiden erotusta vastaavat tuloarviot tai määrärahat (nettobudjetointi):

1) uusista valtionlainoista *saatavat tulot* ja valtionvelan kuoletukset; *sekä*

2) viraston ja laitoksen toiminnasta kertyvät tulot ja siitä aiheutuvat menot.

Talousarvioon voidaan ottaa seuraavista tuloista ja menoista vain niiden erotusta vastaavat tuloarviot tai määrärahat (nettobudjetointi):

1) *uudet valtionlainat* ja valtionvelan kuoletukset;

2) *valtionlainoista saatavat korkotulot, emissiovoitot ja pääomavoitot sekä valtionlainoista aiheutuvat korkomenot, emissionalennukset ja pääomatappiot; sekä*

3) viraston ja laitoksen toiminnasta kertyvät tulot ja siitä aiheutuvat menot.

 Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 199 . Varainhoitovuoden 1996 valtion talousarvioon sovelletaan kuitenkin tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.
