

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till ändring av fullmakt för statsrådet att uppta lån

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

Rätten att ingå derivatavtal i anslutning till en upplåningsfullmakt för statsrådet föreslås bli utvidgad så att de riskhanteringsmetoder som finns på finansmarknaden allt bättre kan utnyttjas för statens skuldskötsel. Begräns-

ningarna av upplåningens belopp ändras samtidigt till euro utan att storleken av dem ökas. Propositionen inverkar inte på innehållet i budgeten för 2005.

MOTIVERING

1. Gällande fullmakter och förfaranden

Den upplåning som behövs för att balansera statsbudgeten och de tillhörande skuldhantlingsåtgärderna verkställs i enlighet med 82 § 1 mom. i grundlagen med riksdagens samtycke. Strukturen för statsrådets upplåningsfullmakt utvecklades från och med den 1 januari 2001 så att man i stället för att ha en årlig upplåningsfullmakt för statsrådet övergick till att tillämpa en fullmakt som gäller tills vidare och grundar sig på statskuldens maximibelopp. Genom sitt beslut av den 18 oktober 2000 (Författningsamlingens budgetserie 6/2000) berättigade Riksdagen statsrådet att ta upp lån till staten så att statslånens nominella värde tills vidare får uppgå till högst 438 miljarder mark, i vilket belopp får ingå kortfristig upplåning för täckande av budgeten till ett belopp av högst 60 miljarder mark. Dessa gällande upplåningsfullmakter är tillräckliga. Fullmakterna i mark ändras i detta sammanhang till euro, med avrundning nedåt till närmaste miljard euro. Statslånens nominella värde får då tills vidare uppgå till högst 73 miljarder euro och beloppet av den kortfristiga statsskuld som utgörs av lån med en lånetid på högst 12 månader då lånen upptas får uppgå till högst 10 miljarder euro av ovan nämnda belopp.

Riksdagen gav också fullmakt att ingå de

derivatavtal som behövs för skuldhantling, dock så att maximibeloppet begränsades till det vid varje tidpunkt gällande totalbeloppet för statskulden till nominellt värde. Användningen av kortfristiga derivatavtal, som behövs vid anskaffning av valuta, tilläts dessutom enligt egen prövning inom de gränser statsrådet bestämmer. Riksdagen tillät även att kortfristig upplåning för likviditetshantling fortfarande används i obegränsad utsträckning enligt prövning inom de gränser statsrådet bestämmer. I denna fullmakt föreslås ingen ändring. Statliga åtgärder i anslutning till upplåning och skuldhantling vidtas av statskontoret i enlighet med statsrådets beslut så som bestäms närmare av finansministeriet.

Med stöd av den fullmakt som Riksdagen beviljat statsrådet utfärdar finansministeriet för Statskontoret, som vidtar finansieringsåtgärderna, årligen anvisningar om skuldhantling och riskhantering i statens budgetekonomi. I anvisningarna definieras de allmänna principerna för skuldhantling, de metoder som är tillåtna vid skuldhantling samt riskgränserna. Finansministeriet övervakar att anvisningarna följs.

2. Ändrade förhållanden

När den gemensamma valutan infördes ändrades verksamhetsmiljön för skuldhant-

ing i statens budgetekonomi. Den osäkerhet som var förknippad med ränte- och valutakurserna för den egna valutan, som var liten sedd i ett internationellt finansmarknadsperspektiv, minskade väsentligt. Obligationsmarknaden utvidgades för euroområdet stater och för Finland, som en del därav, öppnades möjligheten att sköta sin medelsanskaffning helt i sin egen valuta. Staten började då tillgodogöra sig de likvida finansmarknaderna inom det gemensamma valutaområdet utan att dess finansieringsåtgärder i någon högre grad inverkar på den rådande marknadssituationen. Den osäkerhet som var förknippad med Finlands ekonomi i början av 1990-talet minskade likaså väsentligt i slutet av decenniet.

För ett land som Finland, som är ett litet land för de internationella finansmarknaderna, förutsätts av en kostnadseffektiv skuldhantering att medelsanskaffningen koncentreras på ett fåtal lån med fast ränta som är tillräckligt likvida för placerare. För hantering av den refinansieringsrisk som är förknippad med det stora finansieringsbehovet ligger tyngdpunkten för medelsanskaffningen på lån med lång lånetid. Som en följd av den typiska räntestruktur som råder på marknaden är långfristig medelsanskaffning med fast ränta kostnadmässigt dyrare än upplåning som är bunden till kortfristiga räntor.

Under åren av snabb skuldsättning i början av det senaste decenniet ansågs det strategiskt viktigt med den säkerhet som en fast ränta innebar i fråga om kommande kostnader för skulden. Å andra sidan var inte marknaden för ränteswapkontrakt i mark tillräckligt stor för staten, så det fanns inte möjligheter till någon större ändring av ränteriskpositionen.

I takt med förändringen av verksamhetsmiljön har kostnaderna för skulden minskats under början av innevarande decennium genom att man ändrat räntestrukturen, dvs. i praktiken så att ränteutgifterna för skulden i allt högre grad bundits till kortare marknadsräntor. Detta har varit möjligt att göra utan en ökad refinansieringsrisk genom att man har utnyttjat den likvida marknaden för ränteswapkontrakt i samband med den gemensamma valutan. De kostnadsinbesparingar som erhållits genom hantering av ränterisken

för skulden har stor statsfinansiell betydelse.

3. Anvisningar för skuldhantering och riskhantering av statsskulden

Statens bruttoskuld är ca 61,2 miljarder euro, dvs. ca 43 % av totalproduktionen. I skulden ingår statsekonomiskt anmärkningsvärda kostnader och risker. Ränteutgifterna för skulden är, också då räntenivån är låg, drygt 7 % av statsutgifterna. De skuldrelaterade kostnaderna och deras växlingar påverkas främst av räntenivån och ändringarna i den. Staten har årligen ett avsevärt behov av refinansiering i bruttobelopp, även om statsökonomin är i balans och ny skuld inte uppstår i nettobelopp. I förhållande till totalproduktionen beräknas statsskulden sjunka från 43 % till 42 % under 2005.

Riskhanteringen och uppföljningen i fråga om statsskulden har under de senaste åren utvecklats i hög grad. Principerna och anvisningarna för skuldhanteringen har preciserats och den operativa beredskapen har förstärkts bl.a. genom att personalen vid Statskontoret har utökats främst i uppgifter som gäller riskhantering, samt övrig skuldhantering och planering. Statskontorets informationssystem har också lagts om.

Derivatavtal används för hantering av risker i anslutning till skuld i statens budgetekonomi, främst hantering av ränterisken. Användningen av derivatavtal medför för staten, utöver ränterisken, även kreditrisk, samt operativ risk som hänför sig till ingående av avtal och förvaltning. Med kreditrisk avses fara för att avtalsparten inte kan klara av sina avtalsförpliktelser och att staten åsamkas ekonomisk förlust av detta. I ränteswapkontrakten uppstår ingen kreditrisk för avtalskapitalet, eftersom bara fasta eller rörliga ränteflöden utbyts. Med operativ risk avses risk för ekonomisk skada som gäller avtalsverksamheten i fråga om mänskligt misstag, oegentlighet eller icke fungerande system som använts i skuldhanteringen.

I finansministeriets anvisningar om skuldhantering i statens budgetekonomi och därmed förknippad riskhantering har det syfte som uppställts för hanteringen av kreditrisken varit att minimera risken. Detta eftersträ

vas genom att man fordrar god eller utmärkt kreditvärdighet av motparten i avtal samt av motparterna i derivatavtal dessutom en säkerhet som säkrar avtalens värde. Av statskontoret som ansvarar för skuldhanteringsåtgärderna krävs dessutom sådan ändamålsenlig identifiering och hantering av operativa risker i samband med skuldhanteringen som beaktar verksamhetens omfattning. Riskerna minskas också genom att man drar nytta av de avtalsstrukturer som är etablerade på marknaden.

4. Vidareutveckling av fullmakterna

Den nuvarande fullmakten, som grundar sig på derivatavtalens kapitalbelopp till nominellt värde, är inte ett ändamålsenligt sätt att effektivt reglera hanteringen av statsskulden med därtill hörande risker, främst ränterisken. Med ränterisk för skulden avses ränteutgifternas avvikelse från de förväntade ränteutgifterna på lång sikt och å andra sidan ränteutgifternas skadliga växlingar mellan budgetperioderna. I de gällande anvisningarna för skuldhanteringen definieras målet för ränterisken som andelen skuld med rörlig ränta av hela skulden. Detta nyckeltal anger emellertid inte tillräckligt tydligt den målinriktade ränteriskpositionen för skulden. Den kan dessutom förbli oförändrad i situationer där skuldens räntekänslighet i verkligheten ändras avsevärt.

För att effektivisera hanteringen av statsskuldens kostnader har finansministeriet som mål att omarbota anvisningarna till Statskontoret så att särskilt de begränsningar som gäller hanteringen av skuldens ränterisk definieras noggrannare än för närvarande. Det mål som gäller ränterisken definieras inte som andelen skuld med rörlig ränta utan med hjälp av en genomsnittlig omprissättningsperiod för skulden. I anvisningarna definieras dessutom mera exakt än för närvarande verksamhetsprinciperna för användningen av derivat och principerna för hantering av skuldens refinansieringsrisk. Målet är också att bättre följa upp resultaten av riskernas och skuldhanterings genomförande i anslutning till skulden.

De nya anvisningarna förutsätter verksam-

het på derivatmarknaden som är aktivare och mera vidsträckt än för närvarande. Den gällande fullmakten för derivat som är bunden till statsskuldens nominella värde kommer att bli ett hinder för vidtagande av de åtgärder som skuldhanteringen kräver. För en effektiv användning av marknaden föreslås flexiblare fullmakter än tidigare för användningen av derivat i riskhanteringen i anslutning till statsskulden. För statsrådet eller, inom de gränser statsrådet bestämmer, för finansministeriet eller Statskontoret föreslås beviljande av fullmakt att enligt egen prövning ingå derivatavtal som behövs för riskhantering i anslutning till statens skuldhantering. Inom denna ram eftersträvas att man med de anvisningar som finansministeriet bereder för den vid varje tidpunkt gällande finansierings-situationen kan sköta statens skuldhantering på det sätt som är så kostnadseffektivt som möjligt statsfinansiellt sett.

Den i gällande upplåningsfullmakt ingående rätten att teckna kortfristiga derivatavtal som behövs vid anskaffning av valutor kan upphävas som onödig.

Med stöd av det ovan sagda föreslås att Riksdagen beslutar

berättiga statsrådet att, på de villkor som statsrådet bestämmer, uppta lån så att statslånens nominella värde tills vidare får uppgå till sammanlagt högst 73 miljarder euro och så att beloppet av den kortfristiga skuld som utgörs av lån med en giltighetstid på högst 12 månader då lånen upptas får uppgå till högst 10 miljarder euro av ovan nämnda belopp och att statsrådet, inom de gränser statsrådet bestämmer, kan ge finansministeriet eller Statskontoret i uppdrag att besluta om upplåningen, berättiga statsrådet eller, inom de gränser statsrådet bestämmer, finansministeriet eller Statskontoret att utöver vad som nämns ovan enligt egen prövning använda kredit med en giltighetstid på högst 12 månader för att trygga statens betalningsberedskap och för att täcka det finansieringsbehov som påkallas av en ändamålsenlig skötsel av säsongartade utgiftstoppar i

statens betalningsrörelse och av statens kassaplaceringar, berättiga statsrådet eller, inom de gränser statsrådet bestämmer, finansministeriet eller Statskontoret att enligt egen prövning ingå ränte- och valutaväxlingsavtal och andra derivatavtal som behövs i riskhantering i anslutning

till statens skuldhantering och berättiga statsrådet att använda upplåningsfullmakter och övriga fullmakter enligt detta beslut från och med den 1 januari 2005 tills vidare och berättiga statsrådet att redan före detta datum vidta nödvändiga förberedande åtgärder för upplåningen.

Helsingfors den 12 november 2004

Republikens President

TARJA HALONEN

Finansminister *Antti Kalliomäki*

Riksdagens beslut

angående fullmakt för statsrådet att uppta lån

Gällande beslut

Riksdagen har beslutat

berättiga statsrådet att, på de villkor som statsrådet bestämmer, ta upp lån så att statslånen nominella värde tills vidare får uppgå till sammanlagt högst 438 miljarder *mark* och så att beloppet av den kortfristiga skuld som utgörs av lån med en giltighetstid på högst 12 månader då lånen upptas får uppgå till högst 60 miljarder *mark* av ovan nämnda belopp och att statsrådet, inom de gränser statsrådet bestämmer, kan ge finansministeriet eller Statskontoret i uppdrag att besluta om upplåningen,

berättiga statsrådet eller, inom de gränser statsrådet bestämmer, finansministeriet eller Statskontoret att utöver vad som nämns ovan enligt egen prövning använda kredit med en giltighetstid på högst 12 månader för att trygga statens betalningsberedskap och för att täcka det finansieringsbehov som påkallas av en ändamålsenlig skötsel av säsongartade utgiftstoppar i statens betalningsrörelse och av statens kassaplaceringar,

berättiga statsrådet eller, inom de gränser statsrådet bestämmer, finansministeriet eller Statskontoret att *i anslutning till statslånen* ingå ränte- och valutaväxlingsavtal och andra derivatavtal, dock högst till ett kapitalbelopp som motsvarar gällande totalbelopp för statskulden till nominellt värde,

berättiga statsrådet eller, inom de gränser statsrådet bestämmer, finansministeriet eller Statskontoret att utöver vad som nämns ovan enligt egen prövning ingå derivatavtal med en giltighetstid på högst 12 månader som behövs vid anskaffning av valuta, och

Proposition

Föreslås, att Riksdagen beslutar

berättiga statsrådet att, på de villkor som statsrådet bestämmer, uppta lån så att statslånen nominella värde tills vidare får uppgå till sammanlagt högst 73 miljarder *euro* och så att beloppet av den kortfristiga skuld som utgörs av lån med en giltighetstid på högst 12 månader då lånen upptas får uppgå till högst 10 miljarder *euro* av ovan nämnda belopp och att statsrådet, inom de gränser statsrådet bestämmer, kan ge finansministeriet eller Statskontoret i uppdrag att besluta om upplåningen,

berättiga statsrådet eller, inom de gränser statsrådet bestämmer, finansministeriet eller Statskontoret att utöver vad som nämns ovan enligt egen prövning använda kredit med en giltighetstid på högst 12 månader för att trygga statens betalningsberedskap och för att täcka det finansieringsbehov som påkallas av en ändamålsenlig skötsel av säsongartade utgiftstoppar i statens betalningsrörelse och av statens kassaplaceringar,

berättiga statsrådet eller, inom de gränser statsrådet bestämmer, finansministeriet eller Statskontoret att *enligt egen prövning* ingå ränte- och valutaväxlingsavtal och andra derivatavtal som behövs i riskhantering i anslutning till statens skuldhantering och

(stryks)

Gällande beslut

berättiga statsrådet att använda upplåningsfullmakter och övriga fullmakter enligt detta beslut från och med den 1 januari 2001 tills vidare och berättiga statsrådet att redan före detta datum vidta nödvändiga förberedande åtgärder för upplåningen.

Proposition

berättiga statsrådet att använda upplåningsfullmakter och övriga fullmakter enligt detta beslut från och med den 1 januari 2005 tills vidare och berättiga statsrådet att redan före detta datum vidta nödvändiga förberedande åtgärder för upplåningen.