

HE 132/2014 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle valtioneuvoston lainanottovaltuuden muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄSIALLINEN SISÄLTÖ

Valtioneuvostolle myönnettyä lainanottovaltuutta esitetään lisättäväksi 110 miljardista eurosta 125 miljardiin euroon, johon sisältyvän lyhytaikaisen lainan enimmäismäärää

esitetään lisättäväksi 15 miljardista eurosta 18 miljardiin euroon. Esitys ei vaikuta vuoden 2015 talousarvion sisältöön.

PERUSTELUT

1 Voimassa olevat valtuudet ja menettelyt

Valtion talousarvion tasapainottamiseksi tarvittava lainanotto ja siihen liittyvät velanhallintatoimet toteutetaan Suomen perustuslain (731/1999) 82 §:n 1 momentin mukaisesti eduskunnan suostumuksella. 1 päivänä lokakuuta 2009 tekemällään päätöksellä (Säädöskokoelma 739/2009) Eduskunta oikeutti valtioneuvoston ottamaan lainaa valtiolle siten, että valtiolainojen nimellisarvo saa toistaiseksi olla yhteensä enintään 110 miljardia euroa, johon määrään saa sisältyä enintään 15 miljardia euroa lyhytaikaista, lainaa otettaessa laina-ajaltaan enintään 12 kuukauden lainaa.

Valtion maksuvalmiuden hallintaan tarvittavaa lyhytaikaista lainaa eduskunta sallii käytettävän harkinnan mukaan valtioneuvoston määräämissä rajoissa. Eduskunta antoi myös valtuudet velanhallintaan liittyvässä riskienhallinnassa tarvittavien koron- ja valuutanvaihtosopimusten sekä muiden johdannaissovimusten tekemiseen valtioneuvoston määräämissä rajoissa. Näihin valtuuksiin ei esitetä muutosta.

Valtion lainanottoon ja velanhallintaan liittyviä toimia hoitaa Valtiokonttori valtioneuvoston päätöksen mukaisesti siten kuin valtiovarainministeriö tarkemmin määrää. Eduskunnan valtioneuvostolle antamaan valtuuteen perustuen valtiovarainministeriö antaa Valtiokonttorille valtion budjettitalouden velanhallintaa ja riskienhallintaa koskevan määräyksen, jossa määritellään velanhallin-

nassa noudatettavat yleiset periaatteet, sallitut velanhallintakeinot sekä riskirajat. Valtiovarainministeriö valvoo määräyksen noudattamista.

2 Valtiontaloudellinen tilanne ja velkaantumisenäkymät

Suomen talous on supistunut kaksi vuotta peräkkäin, eikä talouden ennusteta kasvavan myöskään vuonna 2014. Valtiovarainministeriön tuorein ennuste pitää sisällään hyvin maltillisen suhdannekäänteeseen, ja myös keskipitkällä aikavälillä kasvun odotetaan jatkuvan hitaana. Geopoliittiset jännitteet mm. Venäjällä ja Lähi-idässä varjostavat teollisuusmaiden kasvunäkymiä. Poliittinen epävarmuus hidastaa erityisesti investointien elpymistä Euroopassa.

Maailmantalouden kasvua kiihdyttävät ennen kaikkea Yhdysvallat ja Iso-Britannia, jotka ovat pääsemässä finanssikriisin pitkästä varjosta. Kasvua näissä maissa tukevat yksityisen sektorin taseiden kohentunut tila, erittäin löysä rahapolitiikka sekä kevyenä jatkuvana finanssipolitiikka. Sen sijaan monissa kehittyvissä talouksissa kasvu on ennustehorisontilla merkittävästi totuttua hitaampaa. Euroalueen kasvua hidastaa toipuminen velkakriisistä sekä useiden jäsenvaltioiden heikko kilpailukyky. Yksityisen sektorin taseita sopeutetaan edelleen, mikä rajoittaa yksityistä kulutusta ja investointien kasvua. Julkisen velan korkea taso heikentää pitkään hallituksen mahdollisuuksia reagoida mahdollisiin tuleviin shokkeihin.

Suomessa monet ennusteen taustaoletukset ovat kasvua tukevia. Sekä lyhyiden että pitkien korkojen oletetaan nousevan vain maltillisesti lähivuosina. Euron ennustetaan heikkenevän hieman Yhdysvaltojen dollariin nähden. Raaka-aineiden, mukaan lukien öljyn, hintojen ei odoteta juurikaan muuttuvan nykyisestä. Yksityinen kulutus ei kasva vuonna 2014, koska reaalisien ostovoiman kehitys on vaimeaa. Myöskään odotukset tulevasta talouskehityksestä ja työmarkkinoiden tilanne eivät tue yksityistä kulutusta. Yksityiset investoinnit supistuvat, mikä johtuu etupäässä asuinrakennusinvestointien ja kone- ja laiteinvestointien heikosta kehityksestä. Teollisuustuotannon alamäen ennustetaan jatkuvan jo neljättä vuotta peräkkäin.

Kokonaistuotannon ennakoidaan kasvavan 1,2 % vuonna 2015. Yksityinen kulutus lisääntyy hieman, kun työllisyystilanne koheenee jonkin verran ja kun investoinnitkin lisääntyvät. Vienti kasvaa 4 % maailmankaupan virkoamisen vuoksi.

Keskkipitkällä aikavälillä talouskasvun arvioidaan olevan noin 1,5 % vuodessa. Työikäisen väestön supistuminen vähentää työvoiman tarjontaa, vaikka työvoimaosuuksien arvioidaan hieman kohoavan etenkin vanhemmissa ikäryhmissä. Kokonaistuotavuuden kasvu on ollut nollan tuntumassa viime vuosina, ja sen arvioidaan kasvavan myös keskipitkällä aikavälillä huomattavasti hitaammin kuin mihin 2000-luvun alkupuolella totuttiin.

Julkinen talous on heikentynyt pitkään jatkuneen heikon suhdannetilanteen vuoksi, mutta myös rakenteelliset tekijät, kuten väestön ikääntyminen, ovat alkaneet heikentää julkista taloutta. Julkisen talouden rahoitusasema pysyy heikkona, koska talouskasvun ja sitä kautta verokertymien kasvun arvioidaan olevan tulevinakin vuosina vaimeaa. Julkinen talous on sopeutustoimista huolimatta rakenteellisesti alijäämäinen. Julkinen velka suhteessa kokonaistuotantoon on ylittämässä 60 prosentin rajan jo ensi vuonna, ja se kasvaa edelleen myös keskipitkällä aikavälillä.

Valtiontalous muodostaa suhdanneherkimmän osan julkisesta taloudesta ja niinpä valtiontalous on ollut syvästi alijäämäinen jo viisi vuotta. Valtion rahoitusaseman arvioi-

daan pysyvän alijäämäisenä myös lähivuodet sopeutustoimista huolimatta. Hiljalleen viriävä, joskin edelleen vaimea talouskasvu nopeuttaa verotulojen kasvua, ja valtiontalouden alijäämä pienenee keskipitkällä aikavälillä talouskasvun ja päätettyjen sopeutustoimien vuoksi.

Valtion velka oli vuoden 2013 lopussa 90 miljardia euroa eli 35 miljardia euroa suurempi kuin vuoden 2008 lopussa. Kuluvan vuoden lopussa velkaa ennakoidaan olevan noin 97 miljardia euroa. Valtion velan arvioidaan edelleen kasvavan alijäämien vuoksi kehyskaudella 2015—2018 siten, että vuoden 2018 lopussa velkaa olisi 112 miljardia euroa.

3 Lainanoton toteuttamiseen liittyvät näkökohdat

Valtion pitkäaikainen lainanotto toteutetaan kustannustehokkuussyistä laskemalla liikkeeseen pääasiassa suuria yksittäisiä valtion viitelainaeriä. Lainojen liikkeeseenlaskujen ajoituksen määrittää valtion maksuvalmiuteen liittyvien tekijöiden lisäksi valtionlainojen kysyntätilanne rahoitusmarkkinoilla. Tämän vuoksi lainanottoa voidaan joutua teemmään hyvinkin etupainotteisesti ennen merkittäviä velan eräntymisiä. Myös lyhytkaista lainaa voidaan joutua ottamaan budjetivuoden sisällä huomattavia määriä valtion meno- ja tulovirtojen eriaikaisuudesta johtuvien kassaheilahteluiden tasaamiseksi. Näin valtion velka voi nousta vuoden aikana tilapäisesti kyseisen vuoden lopun tilannetta korkeammaksi. Lainanoton toteuttamisen sujuvuuden ja jatkuvuuden varmistamiseksi on tarkoituksenmukaista edellä mainituista syistä mitoittaa lainanottovaltuus suuremmaksi kuin arvioitu velan määrä vuoden 2018 lopussa.

Eduskunnan talousarvioissa vahvistamaa nettolainanottoa on jätetty toteuttamatta yhteensä liki 9 miljardia euroa vuosina 2011—2013. Toisin sanoen valtion velka olisi tämän vuoden lopussa liki 106 miljardia euroa, jos lainanotto olisi toteutettu kunakin vuonna budjetoidun mukaisena. Lainaa on jätetty ottamatta, koska valtion maksuvalmiuden ei ole arvioitu sitä edellyttävän. Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan (PeVL 4/2011

vp — K 12/2011 vp), että perustuslaki ei edellytä talousarvioon merkityn lainan täysimääräistä ottamista, jos se ei ole tarpeen valtion maksuvalmiuden kannalta.

Valtion velanhallinnassa johdannaistoimintaan liittyvät vakuudet ovat osa valtion kassaa. Vakuuden määrä voi vaihdella markkinamuutosten ja kulloisenkin vakuuspolitiikan mukaan, millä on vaikutusta kassan kokoon. Näin vakuuden määrän muutokset voivat vaikuttaa valtion maksuvalmiustilanteeseen ja edelleen tarvittavan lainanoton kautta velan määrään sitä nostaen tai laskien. Vuosina 2011—2013 vakuudeksi saadut varat ovat tukeneet maksuvalmiutta. Elokuun 2014 lopussa kassavaroja oli 7,3 miljardia euroa, josta 3,1 miljardia euroa oli vakuudeksi saatuja käteisvaroja. Tulevina vuosina saatujen vakuuksien määrä on todennäköisesti pienempi kuin vuosina 2011—2013.

Valtion sitoumukset euroalueen vakausjärjestelyihin ovat lisänneet valtion menojen ennustamiseen liittyvä epävarmuutta pitkällä aikavälillä. Valtio on taannut Euroopan rahoitusvakausvälineen varainhankintaa noin 7,5 miljardiin asti. Tästä sitoumuksesta käytössä on tällä hetkellä likimain 6,6 miljardia euroa. Lisäksi valtio on sitoutunut vaadittaessa korottamaan Euroopan vakausmekanismin pääomaa 11,1 miljardia euroa. Edellä mainitut sitoumukset velvoittavat toteutessaan valtion hyvin nopeaan maksusuoritukseen. Vaikka sitoumusten täysimääräisen toteutumisen voidaan arvioida olevan epätodennäköistä ainakin lyhyellä aikavälillä, sopimusvelvoitteisiin on kuitenkin paikallaan joiltain osin varautua lainanottovaltuuden suuruudesta päätettäessä valtuuden riittävyden varmistamiseksi kaikissa olosuhteissa.

Valtion velan arvioidaan ylittävän voimassa olevan lainanottovaltuuden vuonna 2018. Velka voi kuitenkin edellä esitetyt seikat huomioon ottaen lähivuosina kasvaa nopeammin ja enemmän kuin mitä yksinomaan budjetoitujen ja ennakoitujen nettolainanotto-lukujen perusteella voidaan arvioida. Tällöin lähestyttäisiin nopeasti eduskunnan voimassa olevan lainanottovaltuuden enimmäismäärää. Toimimiseen lähellä valtuuden ylärajaa voi sisältyä epävarmuutta valtuuden riittävydestä, mikä heijastuisi kielteisesti valtion lainanotto toimintaan.

Valtion lainanotto toteutetaan velkaan liittyvän jälleenrahoitusriskin hallitsemiseksi pääasiassa pitkäaikaisia, otettaessa laina-ajaltaan yli 12 kuukauden lainoja hyväksi käyttäen. Lainakannan keskimääräinen jäljellä oleva laina-aika on likimain 6 vuotta. Lyhytaikaisia lainoja hyväksi käyttäen voidaan joustavasti tyydyttää valtion menojen ja tulojen eriaikaisuudesta johtuvaa rahoitustarvetta. Velan kasvu lisää vastaavasti myös lyhytaikaisen lainanoton tarvetta. Voimassa olevan valtuuden mukaan lyhytaikaista lainaa voi olla enintään noin 14 prosenttia koko velasta. Osuus esitetään pidettäväksi samana lainanottovaltuutta lisättäessä, mikä nostaisi lyhytaikaisen velan enimmäismäärän nykyisestä 15 miljardista eurosta 18 miljardiin euroon.

4 Valtuuksien lisääminen

Edellä lausutun perusteella ehdotetaan, että eduskunta päättäisi

oikeuttaa valtioneuvoston tämän määrämällä ehdoilla ottamaan lainaa siten, että valtionvelan nimellisarvo saa toistaiseksi olla yhteensä enintään 125 miljardia euroa ja siten, että lainoja otettaessa laina-ajaltaan enintään 12 kuukauden pituisten lainojen muodostaman lyhytaikaisen velan määrä saa tästä määrästä olla enintään 18 miljardia euroa ja että valtioneuvosto voi määräämissään rajoissa antaa lainanotosta päättämisen valtiovarainministeriön tai Valtiokonttorin tehtäväksi,

oikeuttaa valtioneuvoston tai sen määräämissä rajoissa valtiovarainministeriön tai Valtiokonttorin edellä tarkoitetun lisäksi käyttämään valtion maksuvalmiuden turvaamiseksi sekä valtion kausiluonteisten menohuippujen ja valtion kassasijoitusten tarkoituksenmukaisen hoidon edellyttämän rahoitustarpeen kattamiseksi laina-ajaltaan enintään 12 kuukauden pituista luottoa harkintansa mukaan,

oikeuttaa valtioneuvoston tai sen määräämissä rajoissa valtiovarainministeriön tai Valtiokonttorin tekemään valtion velanhallintaan liittyvässä riskienhallinnassa tarvittavia koron- ja valuutanvaihtosopimuksia ja

muuta johdannaissopimuksia harkintansa valtuuksia 1 päivästä tammikuuta 2015 alka-
mukaan ja oikeuttaa valtioneuvoston käyttämään tä- en toistaiseksi ja oikeuttaa valtioneuvoston jo
män päätöksen mukaisia lainanotto- ja muita tätä ennen ryhtymään lainanottoa valmiste-
leviin tarpeellisiin toimenpiteisiin.

Helsingissä 15 päivänä syyskuuta 2014

Pääministeri

ALEXANDER STUBB

Valtiovarainministeri *Antti Rinne*

*Liite
Rinnakkaisteksti*

Eduskunnan päätös

valtioneuvoston lainanottovaltuuden muuttamisesta

Voimassa oleva päätös

Eduskunta on päättänyt

oikeuttaa valtioneuvoston tämän määräämillä ehdoilla ottamaan lainaa siten, että valtionvelan nimellisarvo saa toistaiseksi olla yhteensä enintään 110 miljardia euroa ja siten, että lainoja otettaessa laina-ajaltaan enintään 12 kuukauden pituisten lainojen muodostaman lyhytaikaisen velan määrä saa tästä määrästä olla enintään 15 miljardia euroa ja että valtioneuvosto voi määräämissään rajoissa antaa lainanotosta päättämisen valtiovarainministeriön tai Valtiokonttorin tehtäväksi,

oikeuttaa valtioneuvoston tai sen määräämissä rajoissa valtiovarainministeriön tai Valtiokonttorin edellä tarkoitetun lisäksi käyttämään valtion maksuvalmiuden turvaamiseksi sekä valtion kausiluonteisten menohuippujen ja valtion kassasijoitusten tarkoituksenmukaisen hoidon edellyttämän rahoitustarpeen kattamiseksi laina-ajaltaan enintään 12 kuukauden pituista luottoa harkintansa mukaan,

oikeuttaa valtioneuvoston tai sen määräämissä rajoissa valtiovarainministeriön tai Valtiokonttorin tekemään valtion velanhallintaan liittyvässä riskienhallinnassa tarvittavia koron- ja valuutanvaihtosopimuksia ja muita johdannaissopimuksia harkintansa mukaan ja

oikeuttaa valtioneuvoston käyttämään tämän päätöksen mukaisia lainanotto- ja muita valtuuksia 1 päivästä tammikuuta 2010 alkaen toistaiseksi ja oikeuttaa valtioneuvoston jo tätä ennen ryhtymään lainanottoa valmisteleviin tarpeellisiin toimenpiteisiin.

Ehdotus

Ehdotetaan, että eduskunta päättäisi

oikeuttaa valtioneuvoston tämän määräämillä ehdoilla ottamaan lainaa siten, että valtionvelan nimellisarvo saa toistaiseksi olla yhteensä enintään 125 miljardia euroa ja siten, että lainoja otettaessa laina-ajaltaan enintään 12 kuukauden pituisten lainojen muodostaman lyhytaikaisen velan määrä saa tästä määrästä olla enintään 18 miljardia euroa ja että valtioneuvosto voi määräämissään rajoissa antaa lainanotosta päättämisen valtiovarainministeriön tai Valtiokonttorin tehtäväksi,

oikeuttaa valtioneuvoston tai sen määräämissä rajoissa valtiovarainministeriön tai Valtiokonttorin edellä tarkoitetun lisäksi käyttämään valtion maksuvalmiuden turvaamiseksi sekä valtion kausiluonteisten menohuippujen ja valtion kassasijoitusten tarkoituksenmukaisen hoidon edellyttämän rahoitustarpeen kattamiseksi laina-ajaltaan enintään 12 kuukauden pituista luottoa harkintansa mukaan,

oikeuttaa valtioneuvoston tai sen määräämissä rajoissa valtiovarainministeriön tai Valtiokonttorin tekemään valtion velanhallintaan liittyvässä riskienhallinnassa tarvittavia koron- ja valuutanvaihtosopimuksia ja muita johdannaissopimuksia harkintansa mukaan ja

oikeuttaa valtioneuvoston käyttämään tämän päätöksen mukaisia lainanotto- ja muita valtuuksia 1 päivästä tammikuuta 2015 alkaen toistaiseksi ja oikeuttaa valtioneuvoston jo tätä ennen ryhtymään lainanottoa valmisteleviin tarpeellisiin toimenpiteisiin.