

RP 132/2014 rd

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

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

Det föreslås att fullmakten för statsrådet att uppta lån ska ökas från 110 miljarder euro till 125 miljarder euro, och att maximibeloppet av den kortfristiga upplåning som ingår i det

nämnda beloppet ska höjas från 15 miljarder euro till 18 miljarder euro. Denna proposition påverkar inte innehållet i budgeten för 2015.

MOTIVERING

1 Gällande fullmakter och förfaranden

Den upplåning som behövs för att balansera statsbudgeten och de tillhörande skuldhanteringsåtgärderna verkställs i enlighet med 82 § 1 mom. i Finlands grundlag (731/1999) med riksdagens samtycke. Genom sitt beslut av den 1 oktober 2009 (Författningssamlingen 739/2009) berättigade riksdagen statsrådet att ta upp lån till staten så att statskuldens nominella värde tills vidare får uppgå till sammanlagt högst 110 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 15 miljarder euro av nämnda belopp.

Riksdagen tillät att den kortfristiga upplåning som behövs för statens likviditetshantering används enligt prövning inom de gränser statsrådet bestämmer. Riksdagen gav också fullmakt att inom de gränser som statsrådet bestämmer ingå ränte- och valutaväxlingsavtal och andra derivatavtal som behövs i riskhantering i anslutning till statens skuldhantering. I dessa fullmakter föreslås inga ändringar.

Statskontoret sköter åtgärder i anslutning till statens upplåning och skuldhantering i enlighet med statsrådets beslut och på det sätt som finansministeriet närmare bestämmer. Med stöd av den fullmakt som riksdagen beviljat statsrådet utfärdar finansministeriet för Statskontoret årligen en föreskrift om skuldhantering och riskhantering i statens budgetekonomi. I föreskriften definieras de allmän-

na principerna för skuldhantering, de metoder som är tillåtna vid skuldhantering samt riskgränserna. Finansministeriet övervakar att föreskriften följs.

2 Läget inom statsfinanserna och utsikterna när det gäller skuldsättningen

Finlands ekonomi har minskat två år i rad och det förutspås att ekonomin inte heller ökar 2014. Enligt finansministeriets senaste prognos sker det i konjunkturerna en mycket måttlig vändning till det bättre, men tillväxten torde ske långsamt även på medellång sikt. Industriländernas tillväxtutsikter över-skuggas av geopolitiska spänningar i bl.a. Ryssland och Mellanöstern. Den politiska osäkerheten bromsar upp återhämtningen särskilt när det gäller investeringar i Europa.

Tillväxten inom världsekonomin stimuleras framför allt av Förenta staterna och Storbritannien som håller på att komma ur finanskrisens mörka skugga. I dessa länder stöds tillväxten särskilt av den förbättrade situationen i den privata sektorns balansräkning, en synnerligen släpphänt penningpolitik och en fortgående lätt finanspolitik. Däremot är tillväxten i många tillväxtekonomier enligt prognoshorisonten betydligt långsammare än vad som hittills varit fallet. Tillväxten inom euroområdet bromsas upp av återhämtningen från skuldskrisen och flera medlemsstaters svaga konkurrenskraft. Man håller fortfarande på att anpassa balansräkningen inom den privata sektorn, vilket begränsar den privata

konsumtionen och ökade investeringar. Den höga nivån för skuldsättningen inom den offentliga sektorn kommer länge att försämra regeringarnas möjligheter att reagera på eventuella kommande chocker.

I Finland stöds tillväxten av många av prognosens bakgrundsantaganden. Både de korta och långa räntorna beräknas stiga endast måttlig under de närmaste åren. Det beräknas att euron försvagas något i förhållande till USA-dollar. Priset på råvaror, inklusive olja, beräknas knappt alls ändras. Den privata konsumtionen kommer inte att öka under 2014, eftersom utvecklingen när det gäller faktisk köpkraft är svag. Förväntningarna för den kommande ekonomiska utvecklingen och arbetsmarknadssituationen stöder inte heller den privata konsumtionen. De privata investeringarna minskar, vilket främst beror på den svaga utvecklingen för investeringar i bostadsbyggnader och för maskin- och anläggningsinvesteringar. Industriproduktionens nedgång förutspås fortsätta redan fjärde året i rad.

Den totala produktionen beräknas 2015 öka med 1,2 %. Den privata konsumtionen ökar en aning när sysselsättningsläget förbättras något och när även investeringarna ökar. Exporten ökar med 4 % i och med att världshandeln återhämtar sig.

På medellång sikt beräknas den ekonomiska tillväxten uppgå till ca 1,5 % per år. När antalet personer i yrkesverksam ålder minskar minskar också utbudet på arbetskraft, trots att det relativa arbetskraftstalet beräknas stiga en aning särskilt i de äldre åldersgrupperna. Den totala produktivitets tillväxt har legat omkring noll under de senaste åren och den beräknas även på medellång sikt öka betydligt långsammare än vad som var vanligt i början av 2000-talet.

Den offentliga ekonomin har försvagats på grund ett långvarigt svagt konjunkturläge, men också strukturella faktorer, såsom den åldrande befolkningen, har börjat försvaga den offentliga ekonomin. Saldot i de offentliga finanserna är fortfarande litet, eftersom den ekonomiska tillväxten och genom den ökningen av skatteutfallet beräknas vara måttfullt även under de kommande åren. Den offentliga ekonomin visar trots anpassningsåtgärderna ett strukturellt underskott. Skuld-

sättningen i den offentliga sektorn i förhållande till totalproduktionen kommer att överskrida en gräns på 60 % redan nästa år och den fortsätter att öka även på medellång sikt.

Statsfinanserna utgör den mest konjunkturkänsliga delen av den offentliga ekonomin och därför har statsfinanserna visat ett djupt underskott redan i fem år. Saldot i statsfinanserna beräknas uppvisa underskott även under de närmaste åren trots anpassningsåtgärder. Den sakta uppvaknande, dock fortfarande dämpade, ekonomiska tillväxten påskyndar ökningen av skatteinkomsterna och underskottet i statsfinanserna minskar på medellång sikt på grund av den ekonomiska tillväxten och vidtagna anpassningsåtgärder.

Statsskulden uppgick till 90 miljarder euro vid utgången av 2013, vilket innebär att den var 35 miljarder euro större än vid utgången av 2008. Vid utgången av innevarande år beräknas skulden uppgå till ca 97 miljarder euro. På grund av det ökande underskottet beräknas statsskulden öka ytterligare under ramperioden 2015—2018 så att skulden beräknas uppgå till 112 miljarder euro vid utgången av 2018.

3 Aspekter i anslutning till upplåningen

Av kostnadseffektivitetsskäl sker den långfristiga upplåningen huvudsakligen genom att enstaka stora statliga benchmarklån emitteras. Tidpunkten för emittering av lånen bestäms utöver av faktorer som hänför sig till statens likviditet dessutom av efterfrågan på statslån på finansmarknaden. Därför kan man bli tvungen att uppta lån med stor framförhållning innan betydande lån förfaller. Man kan också bli tvungen att ta upp kortfristiga lån till ett avsevärt belopp under budgetåret för att balansera kassafluktuationer som förändras av att statens utgifter och inkomster infaller vid olika tidpunkter. Det innebär att statsskulden tillfälligt kan vara större under året än i slutet av året. För att säkerställa att upplåningen är smidig och kontinuerlig är det ändamålsenligt att av ovan nämnda orsaker dimensionera fullmakten att uppta lån så att den är större än det beräknade skuldbeloppet vid utgången av 2018.

Av den nettoupplåning som riksdagen fastställt i budgeten har sammanlagt närmare 9 miljarder euro inte realiserats under åren 2011—2013. Med andra ord skulle skuldsättningen i den offentliga sektorn vid utgången av detta år vara närmare 106 miljarder euro om låneupptagningen hade genomförts varje år så som den budgeterats. Man har låtit bli att uppta lån eftersom man har beräknat att statens likviditet inte kräver det. Grundlagsutskottet konstaterade i sitt utlåtande (GrUU 4/2011 rd — B 12/2011 rd) att grundlagen inte förutsätter att det lån som angivits i budgeten lyfts till fullt belopp om det inte är nödvändigt med tanke på statens likviditet.

Vid skötsel av statens skuldhantering är de säkerheter som hör till derivativa transaktioner en del av statskassan. Säkerhetens belopp kan variera beroende på förändringar på marknaden och den säkerhetspolitik som iakttas från fall till fall, vilket inverkar på kassans storlek. Det innebär att förändringarna i säkerhetens belopp kan inverka på statens betalningsberedskap och vidare genom behövlig upptagning av lån på skuldbeloppet så att de antingen höjer eller sänker det. De medel som under åren 2011—2013 har fåtts som säkerhet har stött betalningsberedskapen. Vid utgången av augusti 2014 uppgick kassamedlen till 7,3 miljarder euro, av vilket 3,1 miljarder euro var kontanta medel som fåtts som säkerhet. Under de kommande åren är beloppet av säkerheter sannolikt mindre än under 2011—2013.

Statens förbindelser med stabilitetsarrangemang inom euroområdet har ökat osäkerheten på lång sikt när det gäller prognoser om statens utgifter. Staten har garanterat det europeiska finansiella stabiliseringsinstrumentets medelsanskaffning till 7,5 miljarder euro. Av denna förbindelse är för närvarande närmare 6,6 miljarder euro till i bruk. Dessutom har staten förbundit sig att när det så krävs höja europeiska stabilitetsmekanismens kapital med 11,1 miljarder euro. När ovan nämnda förbindelser ska realiseras ålägger de staten en mycket snabb betalning. Trots att det åtminstone på kort sikt kan vara ganska osannolikt att förbindelserna realiseras till fullt belopp är det dock lämpligt att på något sätt se till att fullmakten är tillräcklig i alla

situationer när man fattar beslut om storleken för fullmakten att uppta lån.

Statsskulden beräknas överskrida gällande fullmakt att uppta lån år 2018. Skulden kan dock med beaktande av ovan nämnda faktorer under de närmaste åren öka snabbare och mera än vad som kan bedömas enbart på grundval av budgeterade och förutsedda tal för nettoupplåningen. I det fallet närmar sig skulden snabbt maximibeloppet för riksdagens gällande fullmakt att uppta lån. Om man agerar nära den övre gränsen för fullmakten kan det innebära en osäkerhet om huruvida fullmakten räcker, vilket i sin tur återspeglar sig negativt på statens upplåning.

Statens upplåning sker huvudsakligen genom utnyttjande av långfristiga lån med en giltighetstid på mer än 12 månader när lånen upptas, detta för att man ska kunna hantera refinansieringsrisken i anslutning till skulden. Den genomsnittliga återstående lånetiden för lånestocken är omkring 6 år. Genom att utnyttja kortfristiga lån kan man smidigt tillgodose det finansieringsbehov som föranleds av att statens utgifter och inkomster infaller vid olika tidpunkter. När skulden ökar, ökar också behovet av kortfristig upplåning. Enligt den gällande fullmakten får beloppet av de kortfristiga lånen maximalt uppgå till ca 14 procent av hela skulden. Det föreslås att den kortfristiga skuldens andel inte ska förändras, men detta leder till att maximibeloppet av den kortfristiga skulden stiger från nuvarande 15 miljarder euro till 18 miljarder euro.

4 Ökning av fullmakterna

Med stöd av det ovan sagda föreslås att riksdagen beslutar

berättiga statsrådet att, på de villkor som statsrådet bestämmer, uppta lån så att statskuldens nominella värde tills vidare får uppgå till sammanlagt högst 125 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 18 miljarder euro av ovan nämnda belopp och att statsrådet, inom de gränser statsrådet bestämmer, kan ge fi-

nansministeriet 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 vid riskhantering i anslutning till statens skuldhantering, och

berättiga statsrådet att använda upplåningsfullmakter och övriga fullmakter enligt detta beslut från och med den 1 januari 2015 tills vidare och berättiga statsrådet att redan före detta datum vidta nödvändiga förberedande åtgärder för upplåningen.

Helsingfors den 15 september 2014

Statsminister

ALEXANDER STUBB

Finansminister *Antti Rinne*

*Bilaga
Parallelltext*

Riksdagens beslut

om ändring av 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 stats-skuldens nominella värde tills vidare får uppgå till sammanlagt högst 110 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 15 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 2010 tills vidare och berättiga statsrådet att redan före detta datum vidta nödvändiga förberedande åtgärder för upplåningen.

Proposition

Föreslås, att riksdagen beslutar

statsrådet att, på de villkor som statsrådet bestämmer, uppta lån så att stats-skuldens nominella värde tills vidare får uppgå till sammanlagt högst 125 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 18 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 vid riskhantering i anslutning till statens skuldhantering, och

berättiga statsrådet att använda upplåningsfullmakter och övriga fullmakter enligt detta beslut från och med den 1 januari 2015 tills vidare och berättiga statsrådet att redan före detta datum vidta nödvändiga förberedande åtgärder för upplåningen.