

**Regeringens proposition till Riksdagen angående
fullmakt för statsrådet att uppta lån**

I slutet av 1990-talet och i början av 2000-talet har ett centralt mål i finanspolitiken varit att öka spelrummet inom statsekonomin och skaffa beredskap inför framtida utmaningar bl.a. genom att minska statsskulden. Detta eftersträvas genom att en betydande del av inkomsterna av försäljning av statens egendom används till minskning av skulden och genom att man med hjälp av en stram finanspolitik försöker uppnå ett strukturellt överskott i statsekonomin. På skuldskötseln inverkar denna finanspolitiska linjedragning så att betoningen har flyttats från ett så fördelaktigt täckande av underskottet i statsekonomin som möjligt till minskning av skulden och den kostnadsbörda som beror på skulden.

Införandet av en gemensam valuta har väsentligt ändrat verksamhetsmiljön i fråga om skuldskötseln. Upptagandet av lån och skuldskötseln är kopplade till euroområdet finansmarknader. Det viktigaste i skuldskötseln, i förhållanden med en gemensam valuta och budgetar som uppvisar överskott, är en kostnadseffektiv förvaltning och minskning av skulden. Skulden kan minskas antingen genom att lån som förfaller till betalning i enlighet med ursprungliga avtalsvillkor inte finansieras på nytt eller genom att skulder köps tillbaka till marknadspris. I skuldskötseln eftersträvas kostnadseffektivitet bl.a. genom en så ändamålsenlig struktur hos statsskulden som möjligt. Överskottet i budgetekonomin möjliggör en minskning av skulden, vilket tillsammans med de fullmakter att agera som en effektiv skuldskötsel fordrar innebär att en upplåningsfullmakt till bruttobelopp kan öka och bli mycket stor utan att det totala skuldbeloppet permanent ökar. Därför måste upplåningsfullmakten till bruttobelopp ställas högt.

I regeringens proposition om statsbudgeten

för 2001 föreslås en omgruppering av budgeteringen av poster som an knyter till amortering på statsskulden (skuldbeloppet i budgetekonomin) och skuldskötseln. Enligt budgetpropositionen budgeteras under huvudtitel 36 (räntor på statsskulden) i statsbudgeten de årliga löpande ränteutgifterna för skulden, såsom de årliga på kassaprinzipen baserade räntorna på skulder i euro och utländsk valuta samt utgifter av blandad natur som direkt an knyter till skuldskötseln. Behovet av anslag för ifrågavarande kostnader beräknas i enlighet med de behov som avser skuldstrukturen, eftersom skuldskötselåtgärderna vidtas i enlighet med marknadsförhållandena. Därför kan utfallet avvika från de antaganden som använts som grund för beräkningarna om marknadsförhållandena kräver det. I skuldskötseln strävar staten efter att minimera ränteutgifterna på lång sikt och bibehålla riskerna på en godtagbar nivå. Efter införandet av den gemensamma valutan har tyngdpunkten i skuldskötseln förflyttats från hantering av valutakursrisken till ränteriskhantering. Valutakursernas betydelse i skuldskötseln har minskat när amorteringar på lån i utländsk valuta vid behov refinansieras med lån i euro.

Under den nya huvudtiteln 37 (minskning av statsskulden) budgeteras till nettobelopp de anslag som är avsedda för amortering på det marknadsvärderade beloppet av statsskulden, såsom kassaströmmar, vilka beror på nettoamorteringar till nominellt värde, kapital- och emissionsförluster eller kapital- och emissionsvinster som påverkar den kostnadsbelastning som beror på skulden samt amortering på skulden eller kostnader till följd av derivatavtal som används vid skuldskötseln. Utöver amorteringarna krävs beredskap att köpa tillbaka eller säga upp samt refinansiera eller byta ut gamla mass-

skuldebrev och andra lån mot skuldebrev som bättre lämpar sig för finansmarknaden eller statsskuldens struktur. I Europeiska ekonomiska och monetära unionens kriterier gällande den offentliga ekonomins skuldsättning används endast skuldens nominella värde när utvecklingen i fråga om statsskuldens belopp följs. Skuldbeloppet till nominellt värde har en central betydelse med tanke på möjligheterna att övervaka skulden samt med tanke på statens rättsliga ansvar. Därför föreslås det i budgetpropositionen för nästa år att de centrala uppgifterna om skuldbeloppet i budgetekonomin och skuldbeloppets utveckling även i fortsättningen presenteras enbart till nominellt värde.

Enligt 82 § 1 mom. grundlagen skall statens upplåning vara grundad på riksdagens samtycke, av vilket framgår de nya lånens eller statsskuldens maximibelopp. Enligt motiveringen till lagrummet kan samtycket gälla beloppet av nya statslån, dvs. bruttopplåningen eller statsskuldens maximibelopp. I det sistnämnda fallet är det fråga om en nettoupplåningsfullmakt (basmandat). Upplåningsfullmakten behöver inte alltid vara bunden till ett finansår, utan den kan beviljas för kortare eller längre tid än ett finansår. En upplåningsfullmakt kan, utan att annuitetsprincipen i budgeten kränks, beviljas också så att den gäller tills vidare, i vilket fall den får tillämpas tills riksdagen har ändrat den. Fullmakten att uppta lån kan beviljas antingen i budgeten eller genom särskilt beslut.

Tidigare budgeterades statslånen till nettobelopp, och riksdagens beslut om upplåningsfullmakt fattades till bruttobelopp när budgetpropositionen behandlades. Upplåningsfullmakten för år 2000 har givits som en fullmakt till bruttobelopp för långfristiga lån med en giltighetstid på mer än 12 månader, och till övriga delar som ett basmandat som utvisar maximibeloppet av statsskulden. Med hjälp av basmandatet kan riksdagen begränsa statsrådets samt ytterligare finansministeriets och statskontorets upplåningsfullmakt utan att effektiviteten i skuldskötseln begränsas. Basmandat används i omfattande utsträckning i andra länders skuldskötsel. Basmandatet är i fråga om sina

principer en sådan limit som kan jämföras med ett konto med kredit och som fastställs med det sannolika behovet av kredit som grund, men som har utökats med ett behövligt spelrum för att möjliggöra verksamhet i praktiken. Ibruktagandet av basmandat även beträffande långfristig upplåning skulle göra det nuvarande fullmaktsförfarandet tydligare. En effektiv förvaltning av statsskulden förutsätter sådana åtgärder som innebär att upplåningen temporärt kan bli ytterst stor utan att det totala skuldbeloppet stiger permanent. Därför föreslås att basmandatet skall utsträckas att gälla upplåningsfullmakten till alla delar.

Det är motiverat att utsträcka basmandatet att även gälla lån med en giltighetstid på mer än 12 månader för att den existerande statsskuldens struktur skall ändras så att de kostnader som skulden medför blir så små som möjligt för stasekonomin. Beslut om de centrala linjedragningarna när det gäller åtgärder i skötseln av statens skulder måste fattas separat i statsbudgeten. Det är ändamålsenligt att det samtycke till upplåning som anger maximibeloppet av statsskulden ges så att det gäller tills vidare. Därför begränsar propositionen sig inte, med avvikelse från tidigare praxis, till att gälla ett enda finansår. Förfarandet begränsar inte riksdagens möjligheter att ändra den upplåningsfullmakt som har angetts som ett basmandat som är i kraft tills vidare alltid när utvecklingen av statsskulden och möjligheterna till följa den förutsätter detta. I praktiken kan situationen också leda till att riksdagen måste ändra upplåningsfullmakten oberoende av budgetpropositionen.

I propositionen om statsbudgeten för 2001 föreslås att statsskulden till nominellt värde amorteras med ca 11 miljarder mark. I slutet av 1999 uppgick det nominella beloppet av statsskulden till 395 miljarder mark och marknadsvärdet till 436 miljarder mark. Enligt budgeten uppskattas statsskulden till nominellt värde i slutet av år 2000 uppgå till ca 372 miljarder mark. I slutet av 2001 uppskattas statsskulden till nominellt värde uppgå till ca 361 miljarder mark.

Till följd av statens betydande behov av upplåning övergick Finland till ett av primary dealers tillämpat system med benchmarklån

redan innan Finland gick med i området med en gemensam valuta, på vars finansieringsmarknader i allmänhet används stora lån för att lånens omsättningsbarhet skulle förbättras. För att förvaltningen av skulden skall vara kostnadseffektiv skall upptagandet av skuld tidsmässigt ske när gynnsamma marknadsförhållanden råder. De enskilda amorteringsbeloppen när det gäller skulden kan vara avsevärt höga. Till följd av att amorteringarna på skulden och refinansieringen sker vid olika tidpunkter föreslås för statsrådet en fullmakt att hålla en statsskuld till ett nominellt värde av högst 438 miljarder mark. På skuldens nominella värde inverkar även fluktuationer i valutakurserna. I och med upprättandet av euroområdet har andelen skuld i utländsk valuta minskat så att valutakursfluktuationer inte längre i den utsträckning som tidigare föranleder förändringar i skuldbeloppet i mark. Andelen skuld i utländsk valuta uppgick i september 2000 till ca 68 miljarder mark. Detta utgör emellertid inte något hinder för att basmandat används.

De kortfristiga lån som har upptagits för täckande av budgeten utgör en flexibel post i statens upplåning. För att skulden skall kunna skötas på ett flexibelt sätt, och särskilt med beaktande av den osäkerhet som är förknippad med de internationella finansmarknaderna, föreslås maximibeloppet av den kortfristiga statsskulden vara 60 miljarder mark. Beloppet av den kortfristiga skulden hänförs till den totala skulden till nominellt värde på 438 miljarder mark enligt upplåningsfullmakten.

Utöver basmandatet kräver skötseln av statens likviditet och tryggheten av den, utjämningen av utgiftstopparna i statens betalningsrörelse och en ändamålsenlig skötsel av statens kassaplaceringar att man temporärt tillgriper kortfristig kredit eller finansiering av kontokredittyp för utjämning av dagsfluktuationerna i likviditeten. Därför är avsikten, utöver basmandatet, att statsrådet eller, inom de gränser som statsrådet bestämmer, finansministeriet eller statskontoret får bibehålla bemyndigandet att för tryggheten av statens likviditet samt för täckande av det finansieringsbehov som en ändamålsenlig skötsel av statens säsongartade utgiftstoppar

och statens kassaplaceringar kräver använda en likviditetskredit på högst 12 månader enligt prövning. Avsikten är att möjliggöra ett förfarande som är det mest ändamålsenliga med tanke på statsfinanserna och som samtidigt skulle vara det mest gynnsamma med tanke på hanteringen av kostnader och risker.

I propositionen föreslås att ränte- och valutaväxlingsavtal samt terminavtal fortsättningsvis används för att ränte- och valutakurser i statens skuldskötsel skall kunna behärras samt att man har beredskap att ingå även andra derivatavtal i garderingssyfte. Det är motiverat att ingå derivatavtal för att behärra ränte- och valutakursriskerna i samband med statsskulden och för att sänka kostnaderna. På antalet avtal inverkar å ena sidan de garderingmöjligheter som euroområdet finansmarknader erbjuder och å andra sidan de riskhanteringsprinciper som följs vid statens upplåning. I propositionen föreslås att beloppet av de ränte- och valutaväxlingsavtal samt övriga derivatavtal som ingås blir högst det kapitalbelopp som motsvarar gällande totalbelopp av statsskulden till nominellt värde, beräknat enligt valutakurserna vid tidpunkten för beslutsfattandet. Dessutom föreslås i propositionen utöver nämnda avtal att riksdagen skall berätta statsrådet eller, inom gränser som statsrådet bestämmer, finansministeriet eller statskontoret att enligt prövning i anslutning till statslånen ingå ränte- och valutaväxlingsavtal samt övriga derivatavtal med en giltighetstid på högst 12 månader.

Upplåningsfullmakten är avsedd att träda i kraft den 1 januari 2001. Kapitalmarknaden och förändringarna på den samt användningen av derivatavtal förutsätter snabbt beslutsfattande, och därför föreslås det att statsrådet även till denna del i enlighet med nuvarande praxis skall kunna ge finansministeriet eller statskontoret i uppdrag att inom gränser som statsrådet fastställer besluta om upplåning och avtal. Villkor för en flexibel upplåning är också att lånemarknaden kan utnyttjas snabbt och vid rätt tidpunkt vid varierande marknadsförhållanden. På grund härav och eftersom de lånearrangemang som avser årets början kan förutsätta långt gående förberedelser, är det nödvändigt att de förberedelser i anknytning till användningen av

upplåningsfullmakten som nu föreslås för statsrådets vidkommande kan göras redan år 2000. Upplåningsfullmakten bör av dessa orsaker godkännas år 2000 i ett så tidigt skede som möjligt och den bör kunna användas från och med en tidpunkt som riksdagen beslutar.

Med stöd av vad som anförts ovan föreslås att Riksdagen måtte berättiga statsrådet att, på de villkor statsrådet bestämmer, uppta 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,

att Riksdagen måtte 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 tryggande av statens betal-

ningsberedskap samt för täckande av det finansieringsbehov som påkallas av en ändamålsenlig skötsel av säsongartade utgiftstoppar i statens betalningsrörelse och av statens kassaplaceringar,

att Riksdagen måtte berättiga statsrådet eller, inom de gränser statsrådet bestämmer, finansministeriet eller statskontoret att i anslutning till statslånen ingå ränte- och valutaväxlings- eller andra derivatavtal, dock högst till ett kapitalbelopp som motsvarar gällande totalbelopp av statsskulden till nominellt värde,

att Riksdagen måtte 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, samt

att Riksdagen måtte berättiga statsrådet att använda upplånings- 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.

Helsingfors den 22 september 2000

Republikens President

TARJA HALONEN

Minister Suvi-Anne Siimes