

HE 56/2024 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle valtioneuvoston lainanottovaltuuden muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Valtioneuvostolle myönnettyä lainanottovaltuutta esitetään lisättäväksi 170 miljardista eurosta 205 miljardiin euroon, johon sisältyvän lyhytaikaisen lainan enimmäismäärää esitetään lisättäväksi 29 miljardista eurosta 35 miljardiin euroon. Esitys ei vaikuta vuoden 2025 talousarvion sisältöön.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	3
2 Nykytila ja sen arviointi	3
2.1 Voimassa olevat valtuudet ja menettelyt	3
2.2 Nykytilan arviointi	4
3 Tavoitteet	6
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	6
5 Voimaantulo	7
6 Valtuuksien lisääminen	7

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Perustuslain mukaan valtion lainanoton tulee perustua eduskunnan suostumukseen, josta ilmenee uuden lainanoton tai valtionvelan enimmäismäärä. Eduskunta on valtuuttanut valtioneuvoston ottamaan lainaa siten, että valtion velka voi olla enintään 170 miljardia euroa.

Valtio on velkaantunut huomattavasti nopeammin kuin mitä vielä muutama vuosi aiemmin arvioitiin. Ensin lainanottoa kasvattivat koronaviruspandemia ja sen aiheuttamat negatiiviset vaikutukset talouskasvuun sekä politiikkatoimet, jotka tähtäsivät pandemian haittavaikutusten lieventämiseen talouden eri alueilla. Keväällä 2022 puolestaan Venäjän aloittama hyökkäyssota ja sen seurannaisvaikutukset kasvattivat valtion lainanotontarvetta. Valtionvelka oli vielä vuoden 2019 lopussa 106,4 miljardia euroa kun se vuoden 2023 lopussa ylitti 156 miljardia euroa.

Julkisen talouden lähitulevaisuuden näkymät ovat heikot. Talous ajautui taantumaan viime vuonna ja nykytiedon valossa tänä vuonna päästään kiinni vain vajaan prosentin bkt-kasvuun ja myös lähivuosina talouskasvu näyttäytyy maltillisena (Taloudellinen katsaus, Talvi 2023). Julkisen talouden alijäämä tulee pysymään mittavana ja velkaantuminen jatkuu. Tämän hetken tietojen mukaan valtionvelan määrä ylittää nykyisen lainanottovaltuuden ylärajan tuntumaan jo tämän vuoden syksyllä.

Toimiminen lähellä valtuuden ylärajaa vaikeuttaa valtion velanhallintaa operatiivisella tasolla ja vähentää mahdollisuuksia tarkoituksenmukaisen kassapuskurin ylläpitämiseen. Riittävän suurella liikkumavaralla velan nimellisarvon ja enimmäisvaltuuden välillä turvataan viime kädessä valtion maksuvalmiutta.

1.2 Valmistelu

Hallituksen esitys on laadittu virkatyönä valtiovarainministeriössä. Esityksen valmistelun yhteydessä on kuultu Valtiokonttoria.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Voimassa olevat valtuudet ja menettelyt

Valtion lainanotto toteutetaan Suomen perustuslain (731/1999) 82 §:n 1 momentin mukaisesti eduskunnan suostumuksella. Vuoden 2023 talousarviossa ja sen ensimmäisessä lisätalousarviossa 1.3.2023 myöntämän lainanottovaltuuden nojalla Eduskunta on oikeuttanut valtioneuvoston ottamaan lainaa valtiolle siten, että valtiolainojen nimellisarvo saa toistaiseksi olla yhteensä enintään 170 miljardia euroa, johon saa sisältyä enintään 29 miljardia euroa lyhytaikaista lainaa. Lyhytaikaisen lainan laina-aika on sitä otettaessa enintään 12 kuukautta.

Voimassa oleva valtuus oikeuttaa lisäksi käyttämään lyhytaikaista lainaa harkinnan mukaan valtioneuvoston määräämissä rajoissa kattamaan valtion maksuvalmiuden turvaamisen sekä valtion kausiluonteisten menohuippujen ja valtion kassasijoitusten tarkoituksenmukaisen hoidon vaatima rahoitustarve. Edelleen nykyinen valtuus mahdollistaa velanhallintaan liittyvässä riskienhallinnassa tarvittavien koron- ja valuutanvaihtosopimusten sekä muiden johdannaissovimusten hyödyntämisen. Näihin valtuuksiin ei esitetä muutoksia.

Valtiokonttori hoitaa valtion lainanoton ja velanhallinnan operatiivisia tehtäviä valtioneuvoston päätöksen mukaisesti siten kuin valtiovarainministeriö tarkemmin määrää. Eduskunnan valtioneuvostolle antamaan valtuuteen perustuen valtiovarainministeriö antaa Valtiokonttorille valtion talousarviotalouden velanhallintaa koskevan määräyksen. Siinä määritellään velanhallinnan tavoitteet ja velanhallinnassa noudatettavat yleiset periaatteet, riskirajat, käytettävät instrumentit sekä raportoinnin sisältö. Valtiovarainministeriö valvoo velanhallinnan määräyksen noudattamista.

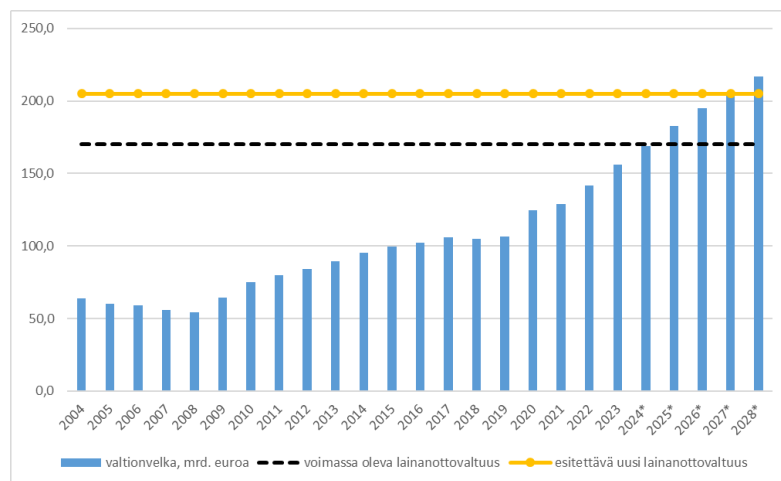
2.2 Nykytilan arviointi

Valtionvelka oli laskevalla uralla ennen vuoden 2008 finanssikriisin puhkeamista, minkä jälkeen se lähti kasvuun kriisiä seuranneina heikon talouskasvun vuosina (kuvio 1). Finanssikriisin kynnyksellä vuonna 2008 valtionvelka oli noin 54 miljardia euroa. Vuosikymmen myöhemmin velkaa oli jo yli 105 miljardia euroa.

Viime vuosien kriisit ovat osaltaan kiihdyttäneet valtion velkaantumiskehitystä. Ensin koronapandemia ja sen jälkeen Venäjän hyökkäyssota ja sen seurannaisvaikutukset kasvattivat merkittävästi valtion lainanoton tarpeita. Valtiovarainministeriön ennusteiden valossa valtion velkaantuminen tulee jatkumaan myös lähivuosina. Tämän hetken ennusteen mukaan velan määrä saattaa tilapäisesti ylittää nykyisen lainanottovaltuuden jo syksyn 2024 aikana. Ennustejakson lopussa vuonna 2028 valtionvelan arvioidaan olevan lähes 217 miljardia euroa.

Talousennusteisiin liittyy epävarmuutta. Nykyisessä tilanteessa, jossa toimintaympäristön näkyvyyttä hämärtävät monet tekijät, epävarmuus on vielä tavanomaista suurempaa. On esimerkiksi mahdollista, että Venäjän hyökkäyssota saa sellaisia uusia käännteitä, joilla on merkittäviä negatiivisia vaikutuksia talouteen ja joita ei ole otettu huomioon ennusteen perusskenaariossa. Tällaisessa kehityskulussa valtion velkaantuminen olisi esitettyä arviota voimakkaampaa.

Kuvio 1. Valtionvelan kehitys



Lähde: Valtiovarainministeriö

Valtionvelan kehitykseen oman epävarmuutensa muodostavat valtion takaus- ja takuuvastuut. Mikäli näitä vastuuta koituisi valtion maksettavaksi, lisäisi tämä mahdollisesti osaltaan tarvetta

valtion velanottoon.¹ Valtion takaus- ja takuuvastuut ovat kasvaneet merkittävästi (kuvio 2). Vastuiden määrä oli vielä vuonna 2010 noin 23 miljardia euroa. Vastaava luku vuoden 2023 lopussa oli 67 miljardia euroa.

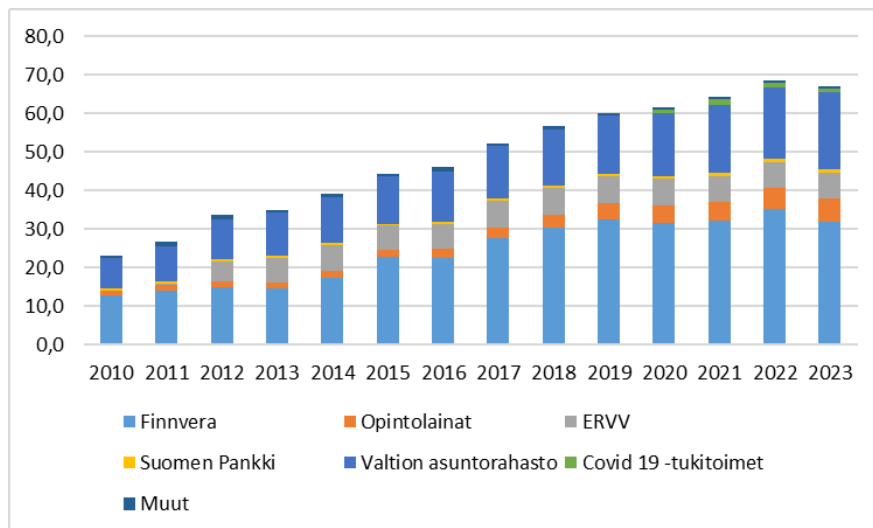
Valtiolla on lisäksi merkittäviä pääomavastuita kansainvälisille rahoituslaitoksille. Näistä sitoumuksista voi tulla valtiolle nopeasti hoidettavia maksuvelvoitteita. Valtiolla oli vuoden 2022 lopulla pääomavastuita 19 miljardia euroa, josta suurimman osan muodostaa Euroopan vakausmekanismiin (EVM) vaadittaessa maksettava pääoma. Suomen osuus tästä on 11,12 miljardia euroa.

Valtion velanhallinnan operatiiviseen toimintaan liittyy näkökohtia, jotka tulisi huomioida lainanottovaltuuden suuruutta arvioitaessa. Valtion pitkäaikainen lainanotto nojautuu suuriin yksittäisiin valtion viitelainaeriin. Tällä toimintatavalla ylläpidetään lainojen likviditeettiä, turvataan rahoituksen saatavuutta ja sen kustannustehokkuutta. Liikkeeseenlaskujen ajoitus määräytyy valtion maksuvalmiustilanteen ja lainojen markkinakysynnän mukaan. Lainanottoa tehdään tyypillisesti etupainotteisesti ennen suuria velan erääntymisiä. Näin turvataan lainan takaisinmaksu lainasopimusten ehtojen mukaisesti ja samalla valtion lainanottoa kykyä pitkällä aikavälillä.

Velan riskienhallinnassa harjoitettavassa johdannaistoiminnassa sopimusvastapuoliin liittyvää luottoriskiä hallitaan ISDA-puitesopimukseen kuuluvalla vakuussopimuksella (CSA, Credit Support Annex), ja vastaanottamalla sopimusten arvoa turvaavaa vakuutta vastapuolilta ja antamalla niille vastavuoroisesti vakuutta tilanteen niin vaatiessa. Myös lyhytaikaista lainaa voidaan joutua ottamaan merkittäviä määriä budjettivuoden sisällä tasaamaan valtion kassavaihtelua. Näistä tekijöistä johtuen valtion velan määrä voi vaihdella merkittävästi, useilla miljardeilla euroilla, lyhyenkin ajan sisällä.

¹ Vienninrahoituksen osalta takaus- ja takuuvastuiden realisoitumisiin on varauduttu Finnvera Oyj:n vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan rahastolla ja valtioneuvoston rahastolla. Näiden rahastojen varat olivat yhteensä noin 1,4 miljardia euroa kesäkuussa 2023. Valtioneuvoston rahaston varoja ei kuitenkaan ole varsinaisesti sijoitettu erikseen, vaan ne ovat rahaston yhdystilillä Valtiokonttorissa. Valtioneuvoston rahastoon turvautuminen lisäisi näin ollen käytännössä hyvin todennäköisesti myös valtion varainhankinnan tarvetta, koska rahaston varat eivät valtion yhteisessä kassassa muodosta korvamerkittyä erillisvarallisuutta.

Kuvio 2. Valtion takaus- ja takuukannan kehitys, mrd. euroa



Lähde: Valtiokonttori

3 Tavoitteet

Lainanottovaltuuden ylärajan lähestyminen lisää epävarmuutta valtuuden riittävyydestä ja vaikeuttaa näin osaltaan koko yhteiskunnan toiminnan jatkuvuuden kannalta kriittistä valtion lainanottoa. Esityksen keskeisenä tavoitteena on lainanottovaltuutta nostamalla mahdollistaa näköpiirissä olevan lainantarpeen tyydyttäminen sekä varmistaa riittävä liikkumavara velan määrän ja enimmäisvaltuuden välillä valtion velanhallinnan sujuvuuden ja kustannustehokkuuden turvaamiseksi. Ilman riittävän suurta liikkumavaraa valtion kyky selviytyä esimerkiksi erääntyvien lainojen uudelleenrahoittamisesta tai valtion lakisääteisten maksuvelvoitteiden hoitamisesta vaarantuu.

Tämän hetken arvion mukaan voimassa olevan 170 miljardin euron lainanottovaltuuden raja saavutetaan viimeistään syksyllä 2024. Velkaantumiskehitykseen liittyy tällä hetkellä kuitenkin huomattavaa epävarmuutta, jonka takia nykyisen lainanottovaltuuden enimmäismäärä voi alkaa rajoittamaan lainanottoa ja velanhallintaa aikaisemmin kuin mitä yksinomaan budjetoitujen ja ennakoitujen nettolainanottolukujen perusteella voidaan arvioida. Tästä syystä on tarkoituksenmukaista toimia ennakkoiden ja varmistaa lainanottovaltuuden riittävyys ja velanhallinnan toimintakyky myös tilanteessa, missä lainanottotarpeet osoittautuisivat odotettua suuremmiksi.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

Edellä esitettyjen tekijöiden johdosta nykyistä valtioneuvostolle myönnettyä 170 miljardin euron lainanottovaltuutta esitetään korotettavaksi 205 miljardiin euroon. Valtionvelan kasvu tulee samalla lisäämään myös lyhytaikaisen lainanoton tarvetta. Lyhytaikaisen velan enimmäismäärää esitetään nostettavan nykyisen valtuuden mukaisesta 29 miljardista eurosta 35 miljardiin euroon. Näin ollen lyhytaikaisen lainan enimmäisosuus lainanottovaltuuden enimmäismäärästä säilyy noin 17 prosentissa. Vallitsevassa epävarmassa taloustilanteessa ja

toimintaympäristössä korostuu kyky reagoida nopeasti muuttuviin tilanteisiin, mistä syystä lyhytaikaisen varainhankinnan osuutta koko velasta ei ole perusteltua pienentää nykyisestä. Nykyennusteiden valossa esitettävä uusi lainanottovaltuus tulee riittämään vuoteen 2027 asti.

Muilta osin nykyiseen valtioneuvostolle myönnettyyn valtuuteen ei esitetä muutoksia.

Ehdotus mahdollistaa valtion lainanoton toteuttamisen jatkamisen nykyisellä kustannustehokkaalla tavalla, mikä nojautuu suurien yksittäisten valtion viitelainaerien liikkeeseenlaskuun markkinoiden kysyntätekijät huomioiden. Tätä pitkäaikaista lainanottoa täydentää lyhytaikainen varainhankinta, jolla voidaan joustavasti ottaa suuriakin määriä lainaa valtion kassaheilahteluiden tasaamiseksi. Toiminen lähellä lainanottovaltuuden ylärajaa vaikeuttaisi lainanoton sujuvuutta ja jatkuvuuden varmistamista.

5 Voimaantulo

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta oikeuttaisi valtioneuvoston käyttämään tämän päätöksen mukaisia lainanotto- ja muita valtuuksia 1 päivästä heinäkuuta 2024 alkaen toistaiseksi ja oikeuttaisi valtioneuvoston jo tätä ennen ryhtymään lainanottoa valmisteleviin tarpeellisiin toimenpiteisiin.

6 Valtuuksien lisääminen

Edellä esitetyn perusteella ehdotetaan, että eduskunta päättäisi

oikeuttaa valtioneuvoston tämän määräämillä ehdoilla ottamaan lainaa siten, että valtionvelan nimellisarvo saa toistaiseksi olla yhteensä enintään 205 miljardia euroa ja siten, että lainoja otettaessa laina-ajaltaan enintään 12 kuukauden pituisten lainojen muodostaman lyhytaikaisen velan määrä saa tästä määrästä olla enintään 35 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 heinäkuuta 2024 alkaen toistaiseksi ja oikeuttaa valtioneuvoston jo tätä ennen ryhtymään lainanottoa valmisteleviin tarpeellisiin toimenpiteisiin.

Helsingissä 23.5.2024

Pääministeri

Petteri Orpo

Elinkeinoministeri Wille Rydman