

RP 56/2024 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 170 miljarder euro till 205 miljarder euro, och att maximibeloppet av den kortfristiga upplåning som ingår i det nämnda beloppet ska höjas från 29 miljarder euro till 35 miljarder euro. Denna proposition påverkar inte innehållet i budgeten för 2025.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
MOTIVERING.....	3
1 Bakgrund och beredning.....	3
1.1 Bakgrund.....	3
1.2 Beredning.....	3
2 Nuläge och bedömning av nuläget	3
2.1 Gällande fullmakter och förfaranden	3
2.2 Bedömning av nuläget	4
3 Målsättning	6
4 Förslagen och deras konsekvenser	6
5 Ikraftträdande	7
6 Ökning av fullmakterna.....	7

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

Enligt grundlagen ska statens upplåning vara grundad på riksdagens samtycke, av vilket framgår de nya lånens eller statsskuldens maximibelopp. Riksdagen har gett fullmakt för statsrådet att uppta lån så att statsskulden får uppgå till högst 170 miljarder euro.

Statens skuldsättning har ökat i en betydligt snabbare takt än vad som bara några år tidigare uppskattades. Först ökade upplåningen till följd av covid-19-pandemin och dess negativa effekter på den ekonomiska tillväxten samt de politiska åtgärderna för att lindra de negativa effekterna på olika områden i ekonomin. Våren 2022 ökade i sin tur Rysslands anfallskrig mot Ukraina och dess följdverkningar statens upplåningsbehov. Vid utgången av 2019 var statsskulden 106,4 miljarder euro, medan den i slutet av 2023 överskred 156 miljarder euro.

Utsikterna för den offentliga ekonomin är svaga under den närmaste framtiden. Ekonomin gick in i en recession förra året och i ljuset av de senaste uppgifterna kommer BNP-tillväxten i år att ligga på endast knappt en procent. Den ekonomiska tillväxten förblir måttlig även under de närmaste åren (Ekonomisk översikt, vinter 2023). Underskottet i den offentliga sektorns finanser kommer att förbli stort och skuldsättningen att fortsätta. Enligt de senaste uppgifterna kommer statsskulden att uppnå den övre gränsen för den nuvarande fullmakten att uppta lån redan i höst.

Att verksamheten sker nära den övre gränsen för fullmakten försvårar statens skuldhantering på operativ nivå och minskar möjligheterna att upprätthålla en ändamålsenlig kassabuffert. Ett tillräckligt stort handlingsutrymme mellan skuldens nominella värde och maximifullmakten tryggar i sista hand statens likviditet.

1.2 Beredning

Regeringens proposition har beretts som tjänsteuppdrag vid finansministeriet. Statskontoret har hörts i samband med beredningen.

2 Nuläge och bedömning av nuläget

2.1 Gällande fullmakter och förfaranden

Statens upplåning verkställs i enlighet med 82 § 1 mom. i Finlands grundlag (731/1999) med riksdagens samtycke. Med stöd av den fullmakt att uppta lån som ingick i budgeten för 2023 och i den första tilläggsbudgeten (1.3.2023) för 2023 har riksdagen berättigat statsrådet att ta upp lån till staten så att statsskuldens nominella värde tills vidare får uppgå till sammanlagt högst 170 miljarder euro, vilket får innehålla högst 29 miljarder euro i kortfristiga lån. Löptiden för kortfristiga lån får inte överstiga 12 månader då lånen upptas.

Den gällande fullmakten berättigar dessutom att enligt prövning använda kortfristiga lån inom de gränser som statsrådet bestämmer för att täcka det finansieringsbehov som krävs för att trygga statens likviditet och för en ändamålsenlig skötsel av säsongsbetonade utgiftstoppar i statens betalningsrörelse och av statens kassaplaceringar. Vidare gör den gällande fullmakten det möjligt att utnyttja ränte- och valutaswapavtal och andra derivatavtal som behövs vid riskhantering i anslutning till skuldhanteringen. I dessa fullmakter föreslås inga ändringar.

Statskontoret sköter de operativa uppgifterna inom statens upplåning och skuldhantering i enlighet med statsrådets beslut på det sätt som finansministeriet närmare bestämmer. Med stöd av den fullmakt som riksdagen har gett statsrådet utfärdar finansministeriet en föreskrift om skuldhanteringen inom statens budgetekonomi till Statskontoret. I den fastställs målen för skuldhanteringen och de allmänna principer som ska iaktas vid skuldhanteringen, riskgränserna, de instrument som ska användas samt rapporternas innehåll. Finansministeriet övervakar att föreskriften om skuldhantering följs.

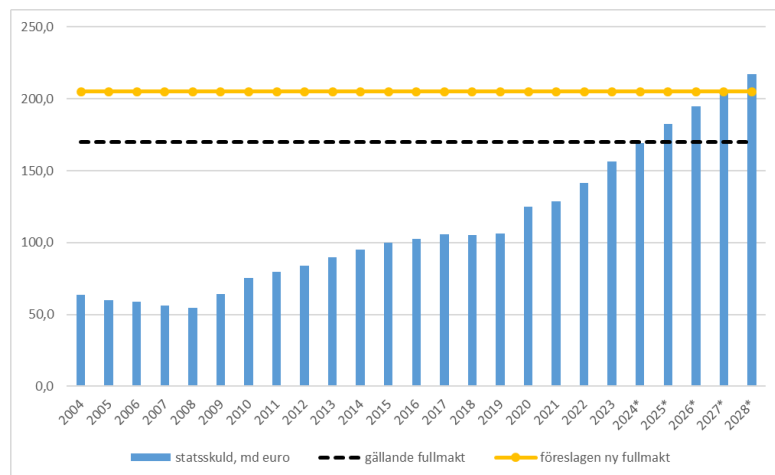
2.2 Bedömning av nuläget

Trenden för statsskuldens storlek var sjunkande innan finanskrisen bröt ut 2008, varefter skulden började öka under de år av svag ekonomisk tillväxt som följde efter krisen (figur 1). År 2008, i början av finanskrisen, uppgick statsskulden till cirka 54 miljarder euro. Ett decennium senare var skulden redan över 105 miljarder euro.

De senaste årens kriser har drivit på utvecklingen av statens skuldsättning. Först covid-19-pandemin och sedan Rysslands anfallskrig mot Ukraina och dess följdverkningar ökade statens upplåningsbehov avsevärt. Finansministeriets prognoser visar att statens skuldsättning kommer att fortsätta också under de närmaste åren. Enligt nuvarande prognos kan skuldbeloppet tillfälligt överskrida den gällande fullmakten att uppta lån redan under hösten 2024. I slutet av prognosperioden, år 2028, beräknas statsskulden uppgå till nästan 217 miljarder euro.

De finns osäkerhet i de ekonomiska prognoserna. I den nuvarande situationen bidrar ett flertal faktorer till att det är svårt att få en klar lägesbild. Osäkerheten är ännu större än normalt. Det är till exempel möjligt att Rysslands anfallskrig mot Ukraina får sådana nya vändningar som har en betydande negativ inverkan på ekonomin och som inte har beaktats i prognosens referensscenario. I en sådan situation skulle statens skuldsättning öka ännu mera än vad som beräknats i prognosen.

Figur 1. Statsskuldens utveckling



Källa: Finansministeriet

Statens borgens- och garantiansvar utgör en egen osäkerhet när det gäller utvecklingen av statsskulden. Om staten skulle bli tvungen att stå för dessa ansvarsförbindelser, skulle detta potentiellt öka behovet av statlig upplåning.¹ Statens borgens- och garantiansvar har ökat betydligt (figur 2). Ansvarsbeloppet var ännu 2010 cirka 23 miljarder euro. Motsvarande siffra var 67 miljarder euro i slutet av 2023.

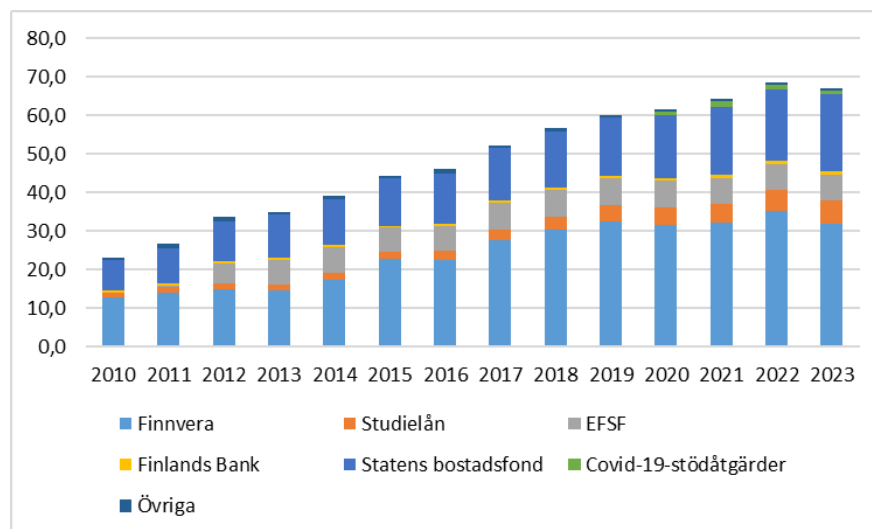
Dessutom har staten betydande kapitalåtaganden gentemot de internationella finansinstituten. Dessa åtaganden kan bli betalningsförpliktelser som snabbt ska skötas av staten. Staten hade i slutet av 2022 sammanlagt 19 miljarder euro i kapitalåtaganden, varav största delen utgörs av det kapital som ska betalas på begäran av Europeiska stabilitetsmekanismen (ESM). Finlands andel av detta är 11,12 miljarder euro.

Den operativa verksamheten inom statens skuldhantering är förknippad med aspekter som bör beaktas vid bedömningen av storleken på fullmakten att uppta lån. Statens långfristiga upplåning stöder sig på enstaka stora statliga benchmarklån. Genom detta tillvägagångssätt upprätthålls lånens likviditet och säkerställs tillgången till finansiering och dess kostnadseffektivitet. Tidpunkten för emissionerna bestäms enligt statens likviditetssituation och efterfrågan på lån på marknaden. Lån upptas vanligen i förväg innan stora skulder förfaller till betalning. På detta sätt tryggas återbetalningen av lån i enlighet med villkoren i låneavtalen och samtidigt statens upplåningskapacitet på lång sikt.

När det gäller derivatverksamhet inom skuldriskhantering hanteras kreditrisken i förhållande till avtalsparterna genom ett säkerhetsavtal inom ramen för ISDA-avtalet (CSA, Credit Support Annex) och genom att ta emot säkerheter som tryggar avtalens värde från motparterna och ställa ömsesidiga säkerheter till dem om situationen så kräver. Staten kan också bli tvungen att ta upp kortfristiga lån till ett avsevärt belopp under budgetåret för att balansera kassafluktuationer. På grund av dessa faktorer kan statsskuldens belopp variera betydligt, med flera miljarder euro, också på kort tid.

¹ När det gäller exportfinansiering har man förberett sig på en realisering av borgens- och garantiansvaret med Finnvera Abp:s fond för exportgaranti- och specialborgensverksamhet samt statsgarantifonden. Sammanlagt uppgick medlen i dessa fonder till cirka 1,4 miljarder euro i juni 2023. Statsgarantifondens medel har dock inte i egentlig mening placerats separat, utan de finns på fondens samlingskonto vid Statskontoret. Att använda statsgarantifonden ökar således i praktiken mycket sannolikt också behovet av statlig upplåning, eftersom fondens medel inte utgör öronmärkta särskilda tillgångar i statens gemensamma kassa.

Figur 2. Utvecklingen av statens borgens- och garantistock, md euro



Källa: Statskontoret

3 Målsättning

Den övre gränsen för fullmakten att uppta lån närmar sig, vilket ökar osäkerheten om fullmaktens tillräcklighet och försvårar på så sätt statens upplåningsverksamhet, som är kritisk med tanke på kontinuiteten i samhället som helhet. Det viktigaste syftet med propositionen är att genom en höjning av fullmakten göra det möjligt att tillgodose det kommande lånebehovet och säkerställa ett tillräckligt handlingsutrymme mellan skuldbeloppet och maximifullmakten för att trygga en smidig och kostnadseffektiv hantering av statsskulden. Utan ett tillräckligt stort handlingsutrymme äventyras statens förmåga att hantera till exempel refinansieringen av lån som förfaller eller skötseln av statens lagstadgade betalningsförpliktelser.

Enligt nuvarande bedömning kommer den övre gränsen för den gällande fullmakten att uppta lån på 170 miljarder euro att uppnås senast hösten 2024. För närvarande råder det dock avsevärd osäkerhet om statsskuldens utveckling, vilket innebär att maximibeloppet för den nuvarande fullmakten kan börja begränsa upplåningen och skuldhanteringen tidigare än vad som kan bedömas enbart på grundval av budgeterade och uppskattade nettoupplåningssiffror. Därför är det ändamålsenligt att föregripa och se till att fullmakten att uppta lån är tillräcklig och att skuldhanteringen fungerar också i en situation där behoven av upplåning visar sig vara större än väntat.

4 Förslagen och deras konsekvenser

Med anledning av de ovan anförda faktorerna föreslås det att den nuvarande fullmakten för statsrådet att uppta lån på 170 miljarder euro höjs till 205 miljarder euro. En ökning av statsskulden kommer samtidigt också att öka behovet av kortfristig upplåning. Det föreslås att maximibeloppet för kortfristiga lån höjs från 29 miljarder euro enligt den nuvarande fullmakten till 35 miljarder euro. Då förblir den maximala andelen kortfristiga lån av maximibeloppet för fullmakten att uppta lån cirka 17 procent. I den nuvarande osäkra ekonomiska situationen och

omvärlden accentueras förmågan att kunna reagera på snabbt föränderliga situationer. Således är det inte motiverat att sänka andelen kortfristig upplåning av hela skulden jämfört med nuläget. I ljuset av de nuvarande prognoserna kommer den föreslagna nya fullmakten att uppta lån att räcka fram till 2027.

I övrigt föreslås inga ändringar i statsrådets nuvarande fullmakt.

Förslaget gör det möjligt att fortsätta genomföra statens upplåning på det nuvarande kostnadseffektiva sättet, vilket bygger på emission av stora enskilda statliga benchmarklån med beaktande av faktorer som påverkar efterfrågan på marknaden. Denna långfristiga upplåning kompletteras av kortfristig upplåning, som gör det möjligt att flexibelt ta upp också stora lånebelopp för att balansera statens kassafluktuationer. Om verksamheten sker nära den övre gränsen för fullmakten att uppta lån försvåras upplåningen och säkerställandet av kontinuiteten.

5 Ikraftträdande

I propositionen föreslås att riksdagen berättigar statsrådet att använda upplåningsfullmakter och övriga fullmakter enligt detta beslut från och med den 1 juli 2024 tills vidare och berättigar statsrådet att redan före detta datum vidta behövliga förberedande åtgärder för upplåningen.

6 Ökning av fullmakterna

Med stöd av vad som anförts ovan föreslås det att riksdagen beslutar

berättiga statsrådet att, på de villkor som statsrådet bestämmer, ta upp lån så att statsskuldens nominella värde tills vidare får uppgå till sammanlagt högst 205 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 35 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 likviditet och för att täcka det finansieringsbehov som krävs för en ändamålsenlig skötsel av säsongsbetonade 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 valutaswapavtal 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 juli 2024 tills vidare och berättiga statsrådet att redan före detta datum vidta behövliga förberedande åtgärder för upplåningen.

Helsingfors den 23 maj 2024

Statsminister

Petteri Orpo

Näringsminister Wille Rydman