

RP 75/2020 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 125 miljarder euro till 150 miljarder euro, och att maximibeloppet av den kortfristiga upplåning som ingår i det nämnda beloppet ska höjas från 18 miljarder euro till 25 miljarder euro. Denna proposition påverkar inte innehållet i budgeten för 2021.

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.....	7
5 Ikraftträdande.....	7
6 Ökning av fullmakterna	7
BILAGA	9
PARALLELLTEXT	9
Riksdagens beslut om ändring av fullmakt för statsrådet att uppta lån.....	9

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

Enligt grundlagens 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 125 miljarder euro.

Den globala COVID-19-epidemin och den osäkerhet som den orsakar samt de åtgärder som har vidtagits för att bromsa spridningen av viruset har snabbt försämrat det ekonomiska läget i Finland och på andra håll i världen. Enligt finansministeriets prognos minskar Finlands totalproduktion 2020 med 5,5 %. Den svaga ekonomiska utvecklingen ökar arbetslösheten och minskar sysselsättningen. Följden blir en avsevärd minskning av skatteinkomsterna samt en ökning av förmånsutgifterna. De offentliga utgifterna ökar också till följd av stödåtgärder som syftar till att lindra de negativa effekterna av virusepidemin på olika områden i samhället och ekonomin.

Saldot i de offentliga finanserna beräknas bli kraftigt försämrat inom alla delområden. Kraftigast ökar lånebehovet inom statsfinanserna. Enligt den andra tilläggsbudgeten för 2020 uppgår nettoupplåningen inom statens budgetekonomi till 12,7 miljarder euro under innevarande år. Statsskulden uppgick vid utgången av 2019 till 106,4 miljarder euro (exklusive emissionsvinster och emissionsförluster) och beräknas öka till cirka 119 miljarder euro 2020. Skulden beräknas öka också under de kommande åren och överstiga gränsen på 125 miljarder euro 2021.

De ekonomiska skador som coronavirusepidemin orsakar kan också visa sig vara betydligt större än vad som uppskattats i finansministeriets basprognos (BNP -5,5 %). Då är också konsekvenserna för saldot för de offentliga finanserna och skuldsättningsutvecklingen större än vad som beskrivs ovan. Det svaga ekonomiska läget ökar också risken för att statens kraftigt ökade borgens- och garantiansvar under de senaste åren föranleder utgifter, vilket i värsta fall ökar behovet av statens upplåning avsevärt.

Enligt den gällande fullmakten kan statsrådet uppta lån till staten så att skuldens nominella belopp i varje enskilt fall får uppgå till högst 125 miljarder euro. Om den mest sannolika utvecklingstrenden realiserar kommer denna gräns att uppnås nästa år. Om den ekonomiska utvecklingen visar sig vara ännu svagare, kan maximibeloppet för den nuvarande fullmakten att uppta lån uppnås redan i år. Att agera nära den övre gränsen för fullmakten försvårar statens skuldhäntering och minskar möjligheten att upprätthålla en kassabuffert för oförutsedda utgifter.

1.2 Beredning

Regeringens proposition har beretts som tjänsteuppdrag vid finansministeriet. I samband med beredningen av propositionen har Statskontorets experter på statens skuldhäntering hörts och de synpunkter som de lyft fram har beaktats.

2 Nuläge och bedömning av nuläget

2.1 Gällande fullmakter och förfaranden

Statens upplåning och de tillhörande skuldhänteringsåtgärderna verkställs i enlighet med 82 § 1 mom. i Finlands grundlag (731/1999) med riksdagens samtycke. Genom sitt beslut av den 15 september 2014 (810/2014) berättigade riksdagen statsrådet att ta upp lån till staten så att statsskuldens nominella värde tills vidare får uppgå till sammanlagt högst 125 miljarder euro, vilket får innehålla högst 18 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 statens kassaplaceringar. Vidare gör den nuvarande fullmakten det möjligt att utnyttja ränte- och valutaväxlingsavtal samt andra derivatavtal som behövs för riskhanteringen i anknytning till skuldhanteringen. I dessa fullmakter föreslås inga ändringar.

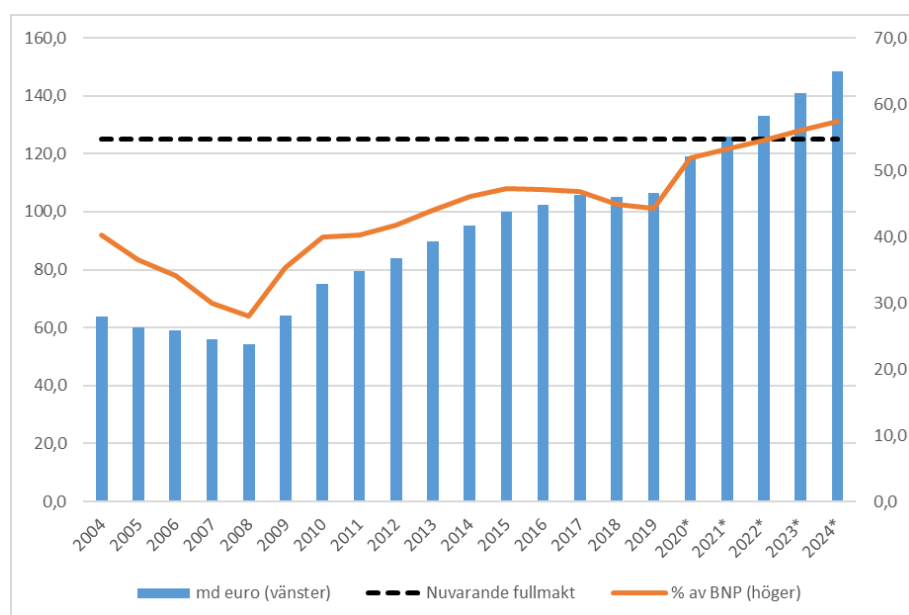
Statskontoret sköter de operativa uppgifterna inom statens upplåning och skuldhantering i enlighet med statsrådets beslut på det sätt som finansministeriet närmare bestämmer. Med stöd av det bemyndigande som riksdagen har gett statsrådet utfärdar finansministeriet en föreskrift om skuldhanteringen inom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

2.2 Bedömning av nuläget

Statsskulden minskade flera år innan finanskrisen bröt ut, varefter den började öka kraftigt under de år av svag ekonomisk tillväxt som följde efter krisen (figur 1). På tröskeln till finanskrisen uppgick statsskulden till cirka 54 miljarder euro. Ett decennium senare var motsvarande siffra redan över 105 miljarder euro. Skulden ökade inte bara i absoluta tal utan också i förhållande till samhällsekonomin storlek. När Finland fick njuta av en kraftigare ekonomisk tillväxt vände skuldtillväxten 2015 och minskade i förhållande till ekonomins storlek ända fram till slutet av förra året. Skulden minskade i euro endast 2018.

Coronavirusepidemin (COVID-19) som under våren spred sig globalt har snabbt förändrat bilden av den kommande ekonomiska utvecklingen. Finansministeriet bedömde ännu i oktober 2019 att samhällsekonomin kommer att växa med cirka en procent 2020 och att statens behov av nettoupplåning kommer att uppgå till cirka tre miljarder under de följande två åren. I finansministeriets prognos som offentliggjordes i april 2020 förväntas bruttonationalprodukten minska med 5,5 procent och statens behov av nettoupplåning överstiga 12 miljarder euro i år. Om denna utveckling förverkligas kommer statsskulden att vara omkring 119 miljarder euro vid utgången av 2020. Enligt prognosen kommer statssektorn att ha ett klart underskott under de kommande åren och statsskuldens belopp att öka till ett större belopp än vad det med stöd av riksdagens gällande fullmakt kan vara under nästa år. I slutet av prognosperioden 2024 beräknas statsskulden uppgå till 148 miljarder euro.

Figur 1. Statsskuldens utveckling



Källa: Finansministeriet

Det finns alltid osäkerhet i de ekonomiska prognoserna. I den nuvarande situationen är osäkerheten ännu betydligt större än normalt. Enligt finansministeriets prognos förväntas åtgärderna för att begränsa den ekonomiska verksamheten pågå i tre månader. Det är dock möjligt att restriktionerna måste bibehållas längre än så och att en andra virusvåg kommer att slå till inom en nära framtid, och i så fall kan restriktioner som redan avvecklats att behöva återinföras. I en sådan utveckling skulle slaget mot ekonomin vara ännu större än vad som beskrivs ovan och behovet av att öka statsskulden större än beräknat. Om restriktionerna pågår i sex månader istället för i tre månader, ökar statsskulden enligt finansministeriets beräkningar till 122 miljarder euro före utgången av innevarande år och till 134 miljarder euro nästa år.

Statens borgens- och garantiansvar utgör en egen osäkerhet när det gäller utvecklingen av statsskulden och statens behov av medelsanskaffning. Om staten skulle stå för dessa ansvarsförbindelser, skulle detta potentiellt öka behovet av statens upplåning.¹ Statens borgens- och garantiansvar har ökat betydligt under de senaste tio åren (figur 2). Medan ansvarsbeloppet ännu 2010 var cirka 23 miljarder euro, översteg det i slutet av förra året gränsen på 60 miljarder euro. De största ansvarsförbindelserna hänför sig till exportfinansiering och bostadsfinansiering. I fråga om dessa har också ökningen av ansvarsförbindelserna varit kraftigast.

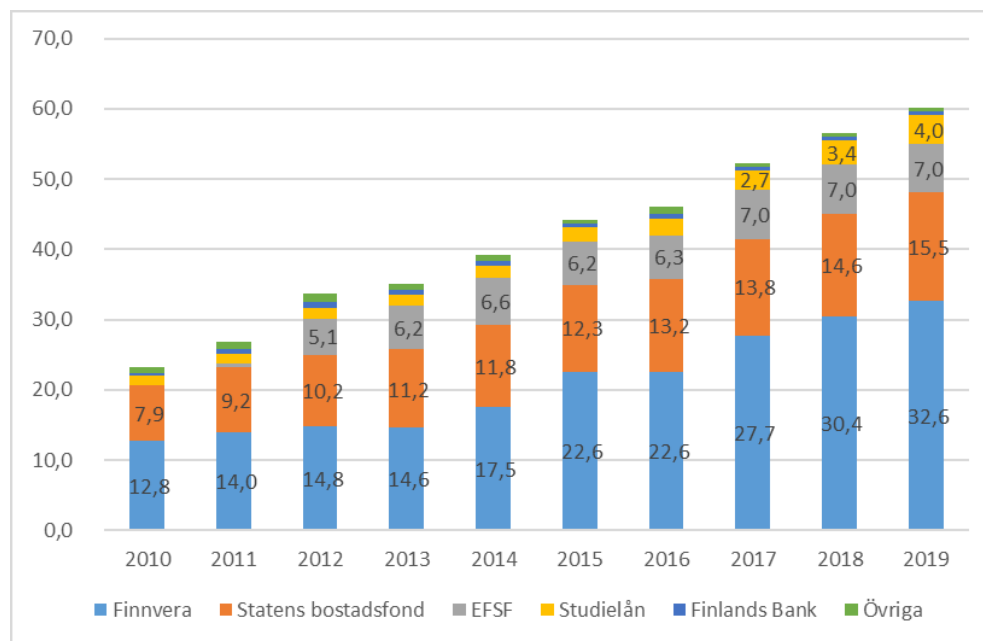
Coronakrisen ökar statens borgens- och garantiansvar ytterligare med flera miljarder euro. Ansvarsförbindelserna ökas på grund av både inhemska framställningar och framställningar från EU-håll bland annat om att trygga företagsfinansieringen och utbetalningen av arbetslöshetsutgifter.

¹ När det gäller exportfinansiering har man förberett sig på en realisering av borgens- och garantiansvaret med två fonder. Finnvera Abp:s fond för exportgaranti- och specialborgensverksamhet uppgår till ca 770 miljoner euro. I statsgarantifonden finns medel om cirka 680 miljoner euro. Statsgarantifondens medel har dock inte i egentlig mening placerats separat, utan de finns på fondens samlingskonto vid statskontoret, dvs. som kortfristiga fordringar på statens budgetekonomi. Att använda statsgarantifonden ökar således i praktiken mycket sannolikt också behovet av statens medelsanskaffning, eftersom fondens medel inte utgör örönmärkta särskilda tillgångar i statens gemensamma kassa. En fond på 266 miljoner euro fungerar som en buffert för riskerna i Finnveras inhemska verksamhet.

Utöver borgens- och garantiansvaret har staten betydande kapitalåtaganden gentemot de internationella finansinstituten. När ansvaret realiseras kan dessa åtaganden bli betalningsskyldigheter som snabbt ska skötas av staten. Kapitalökningar har skett i flera internationella finansinstitut under de senaste åren, vilket återspeglas i ökningen av statens kapitalåtaganden. Totalt hade staten i slutet av 2019 sammanlagt nästan 18 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 11,1 miljoner euro.

Det praktiska genomförandet av statens skuldhäntering är förknippat 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 på marknaden och säkerställs inte bara tillgången till finansiering utan också dess kostnadseffektivitet. Tidpunkten för emissionerna bestäms enligt statens likviditetssituation och efterfrågan på statslån på marknaden. Lån upptas vanligen i förväg innan stora skulder förfaller till betalning. På detta sätt tryggas återbetalningen av medel till långivarna 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

Figur 2. Utvecklingen av statens borgens- och garantistock åren 2010–2019, md euro



Källa: Statskontoret

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.

3 Målsättning

I och med att den övre gränsen för fullmakten att uppta lån snart är uppnådd ökar osäkerheten om fullmaktens tillräcklighet och försvårar på så sätt statens upplåningsverksamhet som är kritisk med tanke på kontinuiteten i samhället som helhet. Ett centralt syfte med propositionen är att genom en höjning av den nuvarande fullmakten att uppta lån göra det möjligt att tillgodose

RP 75/2020 rd

det kommande lånebehovet och att säkerställa ett tillräckligt spelrum mellan statsskuldens nominella belopp och maximifullmakten för att säkerställa en smidig och kostnadseffektiv hantering av statsskulden.

Enligt en aktuell bedömning kommer den gällande fullmakten att uppta lån på 125 miljarder euro att visa sig vara otillräcklig med tanke på det kommande lånebehovet under 2021. Redan i slutet av detta år beräknas statsskulden uppgå till cirka 119 miljarder euro. I samband med beskrivningen av nuläget ovan lyftes dock fram många faktorer som gör att maximibeloppet för den nuvarande fullmakten att uppta lån kan börja begränsa upplåningen och skuldhanteringen mycket tidigare än vad som kan bedömas endast på grundval av budgeterade och uppskattade nettoupplåningssiffror. Osäkerheten om statsskuldens utveckling är för närvarande exceptionellt stor. 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 125 miljarder euro höjs till 150 miljarder euro. En ökning av statsskulden kommer samtidigt också att öka behovet av kortfristig upplåning. Det föreslås att maximibeloppet för kortfristiga lån höjs från 18 miljarder euro enligt den nuvarande fullmakten till 25 miljarder euro. Då ökar den maximala andelen kortfristiga lån av hela skulden från nuvarande cirka 14 procent till något under 17 procent. I den nuvarande mycket osäkra ekonomiska situationen och omvärlden accentueras förmågan att kunna reagera på snabbt föränderliga situationer och behov av upplåning, varför det föreslås att andelen kortfristig upplåning av hela skulden höjs jämfört med nuläget.

I övrigt föreslås inga ändringar i statsrådets nuvarande fullmakt.

Förslaget gör det möjligt att fortsätta genomföra statens upplåning på det nuvarande kostnadseffektiva sättet, vilket stöder sig på emission av stora enskilda statliga referensposter 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 jämna ut statens kassafluktuationer. En agera nära den övre gränsen för fullmakten att uppta lån skulle försvåra 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 2020 tills vidare och berättigar statsrådet att redan före detta datum vidta nödvändiga förberedande åtgärder för upplåningen.

6 Ökning av fullmakterna

Med stöd av det ovan sagda föreslås 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 150 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 25 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 påkallas av en ändamålsenlig skötsel av säsongbetonade utgiftstoppar i statens betalningsrörelse och av statens kassaplaceringar,

RP 75/2020 rd

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 juli 2020 tills vidare och berättiga statsrådet att redan före detta datum vidta behövliga förberedande åtgärder för upplåningen.

Helsingfors den 20 maj 2020

Statsminister

Sanna Marin

Finansminister Katri Kulmuni

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 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 likviditet och för att täcka det finansieringsbehov som påkallas av 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 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 behövliga förberedande åtgärder för upplåningen.

Förslag

Föreslås, att riksdagen beslutar

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 150 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 25 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 påkallas av 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 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 juli 2020 tills vidare och berättiga statsrådet att redan före detta datum vidta behövliga förberedande åtgärder för upplåningen.