

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av 3 a § lagen om statsbudgeten

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

Det föreslås att lagen om statsbudgeten ändras så att utöver inkomster av nya statslån och amorteringar på statsskulden även ränteinkomster, emissionsvinster och kapitalvinster av statslån samt ränteutgifter, nedläggning av emissionspriset och kapitalförslus-

ter kan tas in i statsbudgeten till nettobelopp.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt efter att den har antagits och blivit stadfäst och så att den första gången kan tillämpas i statsbudgeten för 1997.

MOTIVERING

1. Nuläge

Med stöd av 67 § 1 mom. regeringsformen tillämpas i regel bruttobudgetering på statsbudgeten. Enligt den ändring av stadgandet som gjordes den 1 mars 1992 kan dock genom lag stadgas att budgeten får innehålla inkomststater eller anslag som motsvarar skillnaden mellan inkomster och utgifter som står i direkt samband med varandra. Om avvikelser från bruttobudgeteringen stadgas i 3 a § (165/92) lagen om statsbudgeten. Lagrummet trädde i kraft den 1 mars 1992. Enligt 1 mom. i nämnda paragraf kan bl.a. inkomster av nya statslån och amorteringar på statsskulden omfattas av nettobudgetering. Ett motsvarande stadgande, som hade stiftats i den ordning som gäller för stiftande av grundlag, ingick redan före det, från och med den 1 januari 1988, i lagen om grunderna för statsförslaget och statsboks slutet (136/31) och sedan den hade upphävts den 1 juni 1988 i lagen om statsbudgeten (423/88), som stiftades i stället för den.

När det gäller statsskulden skedde en övergång till nettobudgetering i den omfattning som lagen tillåter i budgeten för 1988. Syftet med ändringen var att förbättra förutsättningarna att vid behov så smidigt och snabbt som möjligt vidta arrangemang för byte och återbetalning av lån. Vid beviljandet av upp-

läningsfullmakter som är nödvändiga för balansering av budgeten infördes också i detta sammanhang en praxis enligt vilken riksdagen ger statsrådet rätt att uppta lån till ett visst nettobelopp men samtidigt fastställer en övre gräns för bruttoupplåningen.

I statsbudgeten för 1996 har inkomsterna av nya lån och amorteringarna på statsskulden budgeterats under moment 15.02.01 (Nettoupplåningen). De övriga kapitalinkomsterna av och kapitalutgifterna för upplåningen har tagits in i budgeten enligt bruttoprincipen så att inkomsterna har budgeterats under moment 12.28.99 (Övriga inkomster inom finansministeriets förvaltningsområde) och 13.01.08 (Räntor på obligationer) och utgifterna under moment 36.01.90 (Ränta på skulden i finska mark) och 36.03.90 (Ränta på skulden i utländsk valuta) samt till vissa delar också under moment 36.09.21 (Arvoden och andra utgifter för statsskulden).

Efter liberaliseringen av finansmarknaden och kapitalrörelserna har vår finansmarknad utvecklats tämligen snabbt de senaste åren. Den har internationaliserats, blivit mångsidigare och expanderat. Ibrukttagandet av marknadsräntor, uppkomsten av nya finansiella instrument, de ökade riskerna och andra motsvarande faktorer har ställt nya krav också på statens finansiella verksamhet. Sakens

viktiga natur har ytterligare accentuerats i takt med den snabba skuldsättningen inom statsekonomi på 1990-talet.

Inom statens upplåning har strävan varit att öka andelen skuld i finska mark. En förutsättning för detta har varit att den inhemska lånemarknaden utvecklats genom att bl.a. nya låneformer tagits i bruk. Vid övergången till skattepliktiga obligationslån ändrades också systemet för emission av sådana. Vid marknadsföringen av lån, emissionsstämman samt bestämningen av den nominella räntan och i de övriga villkoren har det varit nödvändigt att beakta olika typer av investerare. Obligationerna indelas numera i avkastningsobligationer, som är avsedda för allmänheten, och serieobligationer, som är avsedda för företagssektorn.

Från och med 1993 har den klart största delen av statens upplåning i finska mark anskaffats genom försäljning av serieobligationer. Antalet serieobligationer på marknaden är begränsat och de har fasta nominella räntor. Strävan har varit att de nominella räntorna bestäms så att de motsvarar marknadsräntan vid den första emissionsstämman. Varje lån emitteras under en tid av flera år och en ändring i marknadsräntan inverkar således på emissionskursen för varje post som emitteras.

Serieobligationer vars nominella ränta bl.a. är 11 %, 10 % och 9,5 % säljs fortfarande som statens referenslån. Med nuvarande marknadsräntor ger försäljningen av dessa lån i regel en emissionsvinst, som bokförs som inkomst under respektive inkomstmoment vid den tidpunkt då lånet säljs. I sådana inkomster inflöt ca 1 858 milj. mk år 1993, ca 1 380 milj. mk år 1994 och ca 3 456 milj. mk år 1995. Emissionen av dessa lån kan också medföra förlust för staten i form av nedsättning av emissionspriset, främst beroende på marknadsräntorna.

De emissionsvinster och nedsättningar av emissionspriset som emissionen av serieobligationer medför är poster som kan jämföras med ränta och de hänför sig direkt till statens upplåning. Sådana skulle inte uppkomma, åtminstone inte i någon betydande mån, om varje post av serieobligationslånet emitterades som ett separat lån för vilket en fast ränta, som överensstämmer med marknadsintäkten vid respektive tidpunkt, skulle bestämmas vid tidpunkten för emissionen. Detta är däremot inte möjligt, eftersom statens referenslån bör vara likvider, stora lån

vad kapitalet beträffar.

Kapitalvinster och kapitalförluster kan uppkomma vid återköp av obligationer eller förtidig amortering av lån. Marknadsräntan vid den tidpunkt då köpet görs inverkar på priset på obligationerna. I vissa lån i utländsk valuta ingår visserligen möjligheten till förtidig amortering redan i lånevillkoren, varvid priset också vanligen har fastställts på förhand.

Staten får ränteinkomster av försäljningen av serieobligationer och i någon mån också av försäljningen av avkastningsobligationer och lån i utländsk valuta, då lånet köps efter den egentliga emissionsstämman eller föregående räntebetalningsdag. Den som köper lånet blir då tvungen att till staten betala den ränta som uppkommit för tiden mellan emissionsdagen eller föregående räntebetalningsdag och den dag köpet görs. Ränteinkomsten bokförs som inkomst under respektive inkomstmoment vid den tidpunkt då lånet eller posten säljs. Till den som köper lånet betalas i stället i sinom tid ränta enligt lånevillkoren för hela ränteperioden av anslaget under respektive utgiftsmoment i statsbudgeten. I sådana ränteinkomster fick staten ca 1 023 milj. mk år 1993, ca 1 075 milj. mk år 1994 och ca 2 069 milj. mk år 1995.

Den ränta på obligationslåneposterna som betalts med anslaget under ett utgiftsmoment ger en felaktig bild av den faktiska räntan på lånet. På basis av det nuvarande budgeteringsförfarandet fås den effektiva ränta som betalts för lånetiden fram endast genom att den s.k. influtna räntan, som antecknats under inkomstmomenten, avdras från den ränta som betalts med anslagen under utgiftsmomenten.

2. Föreslagen ändring

Enligt det nuvarande systemet är det svårt att göra en riktig uppskattning av statens bruttokostnader för skötseln av lånen bl.a. för budgeteringen. Beroende på marknadssituationen kan inkomsterna av och utgifterna för upplåningen variera t.o.m. betydligt. I de ränte- och andra kapitalutgifter som årligen betalas av anslagen i budgeten ingår nu också utgiftsposter som inte är någon faktisk utgift för staten, eftersom de först inflyter som inkomst till staten. I takt med att statens lånebestånd har ökat har detta fått en större betydelse. För att man skall få en riktigare bild av saken och för att minska upp-

skattningssvårigheterna i samband med budgeteringen föreslås att 3 a § 1 mom. lagen om statsbudgeten ändras så att möjligheten till nettobudgetering utsträcks till att utöver nya statslån och amorteringar på statsskulden även omfatta ränteinkomster, emissionsvinster och kapitalvinster samt ränteutgifter, nedsättningar i emissionspriset och kapitalförluster.

Också riksdagens statsutskott har i sitt uttalande om regeringens proposition om en tredje tilläggsbudget för 1995 (StaUB 27/1995 rd) fäst uppmärksamhet vid denna fråga. Utskottet anser bl.a. att det snabbt bör utredas om budgeteringspraxis kan ändras i den riktningen att också kursvinster och räntor bokförs som netto.

Det föreslås också att 3 a § 1 mom. 1 punkten, som gäller den upplåningsverksamhet som för närvarande omfattas av nettobudgetering, samtidigt förtydligas så att ordalydelsen bättre motsvarar den etablerade budgetering som baserar sig på fullmakt att bevilja lån.

3. Propositionens verkningar

Propositionen har inga administrativa verkningar och inga verkningar på statsekonomi. En utvidgning av nettobudgeteringen av statens upplåning på föreslaget sätt minskar slutsummorna på inkomst- och utgiftssidan i budgeten. Om nettobudgetering hade genomförts i budgeten för 1996, hade

slutsummorna minskat med ca 2,5 mrd. mk. För finansåret 1995 hade slutsummorna varit ca 5,5 mrd. mk mindre än slutsummorna i statsboks slutet.

4. Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts som tjänsteuppdrag vid finansministeriet.

5. Lagstiftningsordning

Den föreslagna utvidgningen av nettobudgeteringen gäller emission och återköp av statliga lån på årsnivå. De inkomster och utgifter som nettobudgeteringen föreslås omfatta kan anses stå i direkt samband med varandra på det sätt som avses i 67 § 1 mom. regeringsformen. Lagändringen förutsätter således inte att den i riksdagen behandlas på det sätt som stadgas i 67 § riksdagsordningen.

6. Ikraftträdande

Avsikten är att statens upplåning i statsbudgeten för 1997 nettobudgeteras på det utvidgade sätt som ingår i den föreslagna lagändringen. Därför bör lagen träda i kraft så snart som möjligt efter att den har antagits och blivit stadfäst och så att den kan tillämpas vid uppgörandet av budgeten för 1997.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs Riksdagen följande lagförslag:

Lag

om ändring av 3 a § lagen om statsbudgeten

I enlighet med riksdagens beslut
ändras 3 a § 1 mom. lagen den 13 maj 1988 om statsbudgeten (423/88), sådant detta lagrum lyder i lag av den 21 februari 1992 (165/92), som följer:

3 a §

Nettobudgetering

Av följande inkomster och utgifter kan i statsbudgeten tas in endast de inkomststater eller anslag som motsvarar skillnaden mellan dem (nettobudgetering):

- 1) nya statslån och amorteringar på statskulden,
- 2) ränteinkomster, emissionsvinster och

kapitalvinster av statslån samt ränteutgifter, nedsättning av emissionspriset och kapitalförluster till följd av statslån samt

3) inkomster av och utgifter för verksamheten vid ett ämbetsverk eller en inrättning.

Denna lag träder i kraft den 199 .
De stadganden som gäller när denna lag träder i kraft skall dock tillämpas på statsbudgeten för finansåret 1996.

Helsingfors den 22 april 1996

Republikens President

MARTTI AHTISAARI

Minister Jouni Backman

Lag

om ändring av 3 a § lagen om statsbudgeten

I enlighet med riksdagens beslut
ändras 3 a § 1 mom. lagen den 13 maj 1988 om statsbudgeten (423/88), sådant detta lagrum lyder i lag av den 21 februari 1992 (165/92), som följer:

Gällande lydelse

3 a §

Nettobudgetering

Av följande inkomster och utgifter kan i statsbudgeten tas in endast de inkomststater eller anslag som motsvarar skillnaden mellan dem (nettobudgetering):

1) *inkomster av nya statslån och amorteringar på statsskulden samt*

2) inkomster av och utgifter för verksamheten vid ett ämbetsverk eller en inrättning.

Föreslagen lydelse

3 a §

Nettobudgetering

Av följande inkomster och utgifter kan i statsbudgeten tas in endast de inkomststater eller anslag som motsvarar skillnaden mellan dem (nettobudgetering):

1) nya statslån och amorteringar på statsskulden,

2) *ränteinkomster, emissionsvinster och kapitalvinster av statslån samt ränteutgifter, nedsättning av emissionspriset och kapitalförluster till följd av statslån samt*

3) inkomster av och utgifter för verksamheten vid ett ämbetsverk eller en inrättning.

Denna lag träder i kraft den 199 .
De stadganden som gäller när denna lag träder i kraft skall dock tillämpas på statsbudgeten för finansåret 1996.
