

Hallituksen esitys eduskunnalle valtioneuvoston lainanottovaltuuden muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Valtioneuvostolle myönnettyä lainanottovaltuutta esitetään lisättäväksi 125 miljardista eurosta 150 miljardiin euroon, johon sisältyvän lyhytaikaisen lainan enimmäismäärää esitetään lisättäväksi 18 miljardista eurosta 25 miljardiin euroon. Esitys ei vaikuta vuoden 2021 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.....	4
2.1 Voimassa olevat valtuudet ja menettelyt.....	4
2.2 Nykytilan arviointi	4
3 Tavoitteet	7
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	7
5 Voimaantulo	8
6 Valtuuksien lisääminen.....	8
LIITE	9
RINNAKKAISTEKSTIT	9
Eduskunnan päätös valtioneuvoston lainanottovaltuuden muuttamisesta.....	9

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 125 miljardia euroa.

Maa- ja metsätalouden koronaviruksen COVID-19 -epidemia ja sen aiheuttama epävarmuus sekä toimenpiteet, joihin on jouduttu turvautumaan viruksen leviämisen hidastamiseksi, ovat nopeasti heikentäneet taloustilannetta Suomessa ja muualla maailmassa. Valtiovarainministeriön ennusteen mukaan Suomen kokonaistuotanto supistuu 5,5 % vuonna 2020. Heikko talouskehitys lisää työttömyyttä ja pienentää työllisyyttä. Seurauksena on verotulojen huomattava vähentyminen ja toisaalta etuusmenojen kasvu. Julkisia menoja kasvattavat osaltaan myös virusepidemian haittavaikutusten lieventämiseen tähtäävät tukitoimenpiteet yhteiskunnan ja talouden eri alueilla.

Julkisen talouden rahoitusaseman ennakkoidaan heikkenevän voimakkaasti kaikilla julkisen talouden osa-alueilla. Voimakkaimmin lainatarve kasvaa valtiontaloudessa. Vuoden 2020 toisen lisätalousarvion mukaan valtion talousarviotalouden nettolainanotto olisi 12,7 miljardia euroa kuluvan vuoden aikana. Valtion velka oli vuoden 2019 lopussa 106,4 miljardia euroa (pl. emissiovoitot ja -tappiot), ja sen arvioidaan kasvavan noin 119 miljardiin euroon vuonna 2020. Valtion ennustetaan kasvavan myös tulevina vuosina ja ylittävän 125 miljardin euron rajan vuonna 2021.

Koronavirusepidemian aiheuttamat taloudelliset vauriot voivat osoittautua myös merkittävästi suuremmiksi kuin mitä valtiovarainministeriön perusennusteessa (BKT -5,5 %) arvioidaan. Tällöin myös vaikutukset julkisen talouden rahoitusasemaan ja velkaantumiskehitykseen olisivat edellä kuvattua suuremmat. Heikko taloustilanne nostaa myös riskiä siitä, että valtion viime vuosina voimakkaasti kasvaneista takaus- ja takuuvastuista aiheutuu menoja, mikä lisäisi valtion lainanoton tarvetta pahimmillaan huomattavastikin.

Voimassa olevan valtuuden mukaan valtioneuvosto voi ottaa lainaa valtiolle siten, että velkaa saa kulloinkin olla nimellismääräisesti enintään 125 miljardia euroa. Arvioidun todennäköisimmän kehityskulun toteutuessa kyseinen raja tulee vastaan ensi vuoden aikana. Mikäli talouskehitys osoittautuu tätä heikommaksi, nykyisen lainanottovaltuuden enimmäismäärä voi tulla vastaan jo kuluvana vuonna. Toimiminen lähellä valtuuden ylärajaa vaikeuttaa valtion velanhallintaa ja vähentää mahdollisuutta kassapuskurin ylläpitämiseen yllättävien menojen varalta.

1.2 Valmistelu

Hallituksen esitys on laadittu virkatyönä valtiovarainministeriössä. Esityksen valmistelun yhteydessä on kuultu Valtiokonttorin valtion velanhallinnan asiantuntijoita ja otettu huomioon heidän esille nostamia näkökohtia.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Voimassa olevat valtuudet ja menettelyt

Valtion lainanotto ja siihen liittyvät velanhallintatoimet toteutetaan Suomen perustuslain (731/1999) 82 §:n 1 momentin mukaisesti eduskunnan suostumuksella. Syyskuun 15 päivänä 2014 tekemällään päätöksellä (810/2014) Eduskunta oikeutti valtioneuvoston ottamaan lainaa valtiolle siten, että valtiolainojen nimellisarvo saa toistaiseksi olla yhteensä enintään 125 miljardia euroa, johon saa sisältyä enintään 18 miljardia euroa lyhytaikaista lainaa. Lyhytaikaisen lainan laina-aika on sitä otettaessa enintään 12 kuukautta.

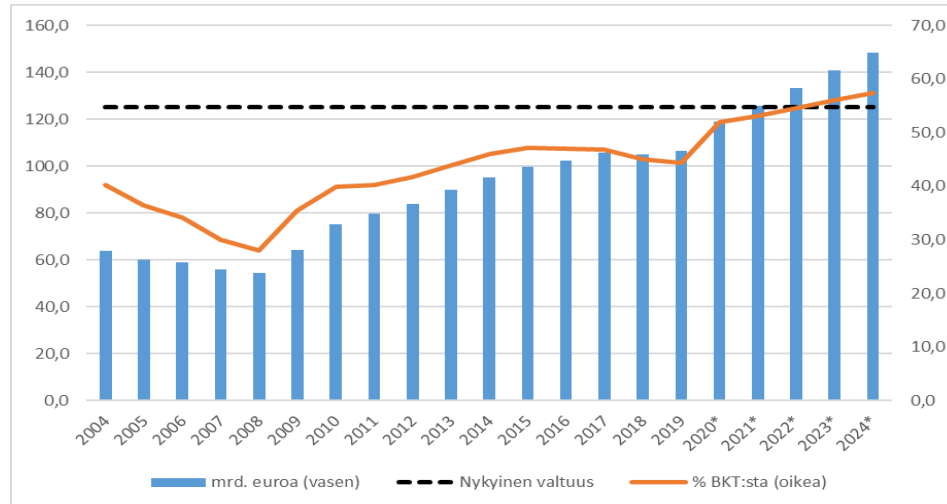
Voimassa oleva valtuus oikeuttaa lisäksi käyttämään lyhytaikaista lainaa harkinnan mukaan valtioneuvoston määrittämässä rajoissa kattamaan valtion maksuvalmiuden turvaamisen sekä valtion kausiluonteisten menohuippujen ja valtion kassasijoitusten tarkoituksenmukaisen hoidon vaatima rahoitustarve. Edelleen nykyinen valtuus mahdollistaa velanhallintaan liittyvässä riskienhallinnassa tarvittavien koron- ja valuutanvaihtosopimusten sekä muiden johdannaisso-
pimusten 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 budjettitalouden 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 pieneni useana vuotena ennen finanssikriisin puhkeamista, minkä jälkeen se lähti voimakkaaseen kasvuun kriisiä seuranneina heikon talouskasvun vuosina (kuvio 1). Finanssikriisin kynnyksellä valtionvelka oli noin 54 miljardia euroa. Vuosikymmen myöhemmin vastaava luku oli jo yli 105 miljardia euroa. Velka kasvoi paitsi absoluuttisesti, myös suhteessa kansantalouden kokoon. Suomen päästyä nauttimaan voimakkaammasta talouskasvusta velan kasvu taittui vuonna 2015, ja pieneni suhteessa talouden kokoon aina viime vuoden lopulle asti. Velka supistui euromääräisesti ainoastaan vuonna 2018.

Kevään aikana maailmalla laajasti levinnyt koronavirus COVID-19 on muuttanut nopeasti kuvaa tulevasta talouskehityksestä. Valtiovarainministeriö arvioi vielä lokakuussa 2019 kansantalouden kasvavan noin yhden prosentin vuonna 2020 ja valtion nettolainanottotarpeen olevan noin kolme miljardia seuraavan kahden vuoden aikana. Huhtikuussa 2020 julkaistussa valtiovarainministeriön ennusteessa bruttokansantuotteen arvioidaan supistuvan 5,5 prosenttia ja valtion nettolainanottotarpeen ylittävän 12 miljardia euroa kuluvana vuonna. Tämän mukaisen kehityksen toteutuessa valtionvelka olisi noin 119 miljardia euroa vuoden 2020 lopussa. Ennusteen mukaan valtiosektori pysyisi selvästi alijäämäisenä tulevat vuodet ja valtionvelan määrä kasvaisi suuremmaksi kuin mitä se voimassa olevan eduskunnan valtuuden nojalla voi olla ensi vuoden aikana. Ennustejakson lopussa vuonna 2024 valtionvelan ennustetaan olevan 148 miljardia euroa.

Kuvio 1. Valtionvelan kehitys

Lähde: Valtiovarainministeriö

Talousennusteisiin liittyy aina epävarmuutta. Nykyisessä tilanteessa epävarmuus on vielä tavanomaista huomattavasti suurempaa. Valtiovarainministeriön ennusteessa oletetaan talouden toimeliaisuutta rajoittavien toimenpiteiden kestävän kolme kuukautta. On kuitenkin mahdollista, että rajoitteita joudutaan ylläpitämään tätä kauemmin ja että viruksen toinen aalto iskee lähitulevaisuudessa, jolloin jo poistettuja rajoitteita jouduttaisiin mahdollisesti ottamaan uudelleen käyttöön. Tällaisessa kehityskulussa isku taloutta kohtaan olisi vielä huomattavasti edellä kuvattua merkittävämpi ja valtion velanoton tarve ennustettua suurempi. Mikäli rajoitustoimenpiteet kestäisivät kolmen kuukauden sijasta kuusi kuukautta, kasvaisi valtionvelka valtiovarainministeriön laskelmien mukaan 122 miljardiin euroon kuluvan vuoden loppuun mennessä ja 134 miljardiin euroon ensi vuoden aikana.

Valtionvelan kehitykseen ja valtion varainhankinnantarpeisiin 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 viimeisen kymmenen vuoden aikana (kuvio 2). Kun vastuiden määrä oli vielä vuonna 2010 noin 23 miljardia euroa, ylitti se viime vuoden lopussa 60 miljardin euron

¹ Vienninrahoituksen osalta takaus- ja takuuvastuiden realisoitumisiin on varauduttu kahdella rahastolla. Finnvera Oyj:n vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan rahaston koko on noin 770 miljoonaa euroa. Valtiontakuurahastossa on varoja noin 680 miljoonaa euroa. Valtiontakuurahaston varoja ei kuitenkaan ole varsinaisesti sijoitettu erikseen, vaan ne ovat rahaston yhdystilillä valtiokonttorissa eli lyhytaikaisena saatavana valtion talousarvioletaloudelta. Valtiontakuurahastoon turvautuminen lisäisi näin ollen käytännössä hyvin todennäköisesti myös valtion varainhankinnan tarvetta, koska rahaston varat eivät valtion yhteisessä kassassa muodosta korvamerkittyä erillisvarallisuutta. Finnveran kotimaan toiminnan riskejä puskuroimassa on 266 miljoonan euron rahasto.

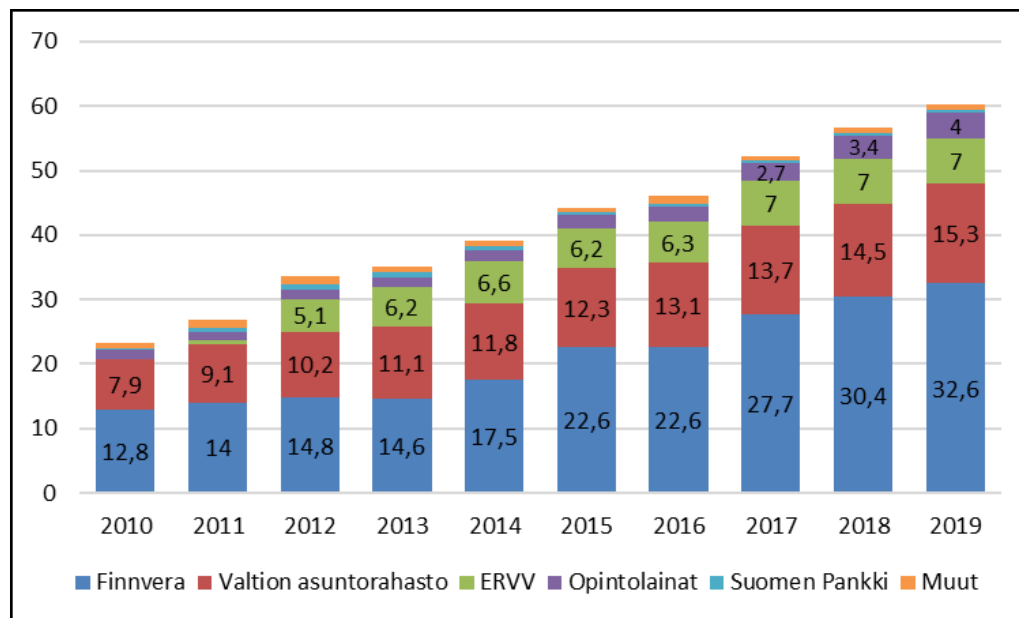
rajan. Suurimmat vastuut liittyvät vienninrahoitustoimintaan ja asuntorahoitukseen. Näiden osalta myös vastuiden kasvu on ollut voimakkaainta.

Koronakriisi on lisäämässä valtion takaus- ja takuuvastuita entisestään useilla miljardeilla euroilla. Vastuita ovat kasvattamassa sekä kotimaiset että EU:n piiristä tulevat esitykset mm. yritysrahoituksen ja työttömyysmenojen maksatuksen turvaamiseksi.

Takaus- ja takuuvastuiden lisäksi valtiolla on merkittäviä pääomavastuita kansainvälisille rahoituslaitoksille. Vastuun realisoituessa näistä sitoumuksista voi tulla valtiolle nopeasti hoidettavia maksuvelvoitteita. Useisiin kansainvälisiin rahoituslaitoksiin on tehty viime vuosien aikana pääomakorotuksia, mikä on heijastunut valtion pääomavastuiden nousuna. Yhteensä valtiolla oli vuoden 2019 lopulla pääomavastuita lähes 18 miljardia euroa, josta suurimman osan muodostaa Euroopan vakausmekanism (EVM) vaadittaessa maksettava pääoma. Suomen osuus tästä on 11,1 miljardia euroa.

Valtion velanhallinnan käytännön toteuttamiseen liittyy näkökohtia, jotka tulisi huomioida lainanottovaltuuden suuruutta arvioitaessa. Valtion pitkäaikainen lainanotto nojautuu suuriin yksittäisiin valtion viitelainaeriin. Tällä toimintatavalla ylläpidetään lainojen markkinalikviditeettiä ja turvataan, paitsi rahoituksen saatavuutta, myös sen kustannustehokkuutta. Liikkeeseenlaskujen ajoitus määräytyy valtion maksuvalmiustilanteen ja valtionlainojen markkinakysynnän mukaan. Lainanottoa tehdään tyypillisesti etupainotteisesti ennen suuria velan erääntymisiä. Näin turvataan varojen takaisinmaksua lainanantajille lainasopimusten ehtojen mukaisesti ja samalla valtion lainanotto kykyä pitkällä aikavälillä. Velan riskienhallinnassa harjoitettavassa johdannaistoiminnassa sopimusvastapuoliin liittyvää luottoriskiä hallitaan ISDA-puitesopi-

Kuvio 2. Valtion takaus- ja takuukannan kehitys vuosina 2010-2019, mrd. euroa



Lähde: Valtiokonttori

mukseen 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.

3 Tavoitteet

Lainanottovaltuuden ylärajan lähestyminen lisää epävarmuutta valtuuden riittävydestä ja vaikeuttaa näin osaltaan koko yhteiskunnan toiminnan jatkuvuuden kannalta kriittistä valtion lainanottoa. Esityksen keskeisenä tavoitteena on nykyistä lainanottovaltuutta nostamalla mahdollistaa näköpiirissä olevan lainantarpeen tyydyttäminen sekä varmistaa riittävä liikkumavara valtionvelan nimellisarvon ja enimmäisvaltuuden välillä valtion velanhallinnan sujuvuuden ja kustannustehokkuuden turvaamiseksi.

Tämän hetken arvion mukaan voimassa oleva 125 miljardin euron lainanottovaltuus on osoittautumassa riittämättömäksi näköpiirissä olevan lainantarpeen näkökulmasta vuoden 2021 aikana. Jo tämän vuoden lopulla valtionvelan arvioidaan olevan noin 119 miljardia euroa. Edellä nykytilan kuvauksen yhteydessä nostettiin kuitenkin esille monia tekijöitä, joiden takia nykyisen lainanottovaltuuden enimmäismäärä voi alkaa rajoittaa lainanottoa ja velanhallintaa paljon aikaisemmin kuin mitä yksinomaan budjetoitujen ja ennakoitujen nettolainanottolukujen perusteella voidaan arvioida. Epävarmuus valtionvelan kehityksestä onkin tällä hetkellä poikkeuksellisen suurta. Tästä syystä on tarkoituksenmukaista toimia ennakoiden 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 125 miljardin euron lainanottovaltuutta esitetään korotettavaksi 150 miljardiin euroon. Valtionvelan kasvu tulee samalla lisäämään myös lyhytaikaisen lainanoton tarvetta. Lyhytaikaisen velan enimmäismäärää esitetään nostettavan nykyisen valtuuden mukaisesta 18 miljardista eurosta 25 miljardiin euroon. Tällöin lyhytaikaisen lainan enimmäisosuus koko velasta kasvaa nykyisestä noin 14 prosentista hieman alle 17 prosenttiin. Vallitsevassa hyvin epävarmassa taloustilanteessa ja toimintaympäristössä korostuu kyky reagoida nopeasti muuttuviin tilanteisiin ja varainhankinnan tarpeisiin, mistä syystä lyhytaikaisen varainhankinnan osuutta koko velasta esitetään nostettavan nykyisestä.

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 kassaheilahdeluiden tasaamiseksi. Toimiminen 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 2020 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 150 miljardia euroa ja siten, että lainoja otettaessa laina-ajaltaan enintään 12 kuukauden pituisten lainojen muodostaman lyhytaikaisen velan määrä saa tästä määrästä olla enintään 25 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 valutanvaihtosopimuksia ja muita johdannaisopimuksia harkintansa mukaan ja

oikeuttaa valtioneuvoston käyttämään tämän päätöksen mukaisia lainanotto- ja muita valtuuksia 1 päivästä heinäkuuta 2020 alkaen toistaiseksi ja oikeuttaa valtioneuvoston jo tätä ennen ryhtymään lainanottoa valmisteleviin tarpeellisiin toimenpiteisiin.

Helsingissä 20.5.2020

Pääministeri

Sanna Marin

Valtiovarainministeri Katri Kulmuni

Eduskunnan päätös

valtioneuvoston lainanottovaltuuden muuttamisesta

Voimassa oleva päätös

Eduskunta on päättänyt

oikeuttaa valtioneuvoston tämän määräämillä ehdoilla ottamaan lainaa siten, että valtionvelan nimellisarvo saa toistaiseksi olla yhteensä enintään 125 miljardia euroa ja siten, että lainoja otettaessa laina-ajaltaan enintään 12 kuukauden pituisten lainojen muodostaman lyhytaikaisen velan määrä saa tästä määrästä olla enintään 18 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 johdannaisopimuksia harkintansa mukaan ja

oikeuttaa valtioneuvoston käyttämään tämän päätöksen mukaisia lainanotto- ja muita valtuuksia 1 päivästä tammikuuta 2015 alkaen toistaiseksi ja oikeuttaa valtioneuvoston jo tätä ennen ryhtymään lainanottoa valmisteleviin tarpeellisiin toimenpiteisiin.

Ehdotus

Ehdotetaan, että eduskunta päättäisi

oikeuttaa valtioneuvoston tämän määräämillä ehdoilla ottamaan lainaa siten, että valtionvelan nimellisarvo saa toistaiseksi olla yhteensä enintään 150 miljardia euroa ja siten, että lainoja otettaessa laina-ajaltaan enintään 12 kuukauden pituisten lainojen muodostaman lyhytaikaisen velan määrä saa tästä määrästä olla enintään 25 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 johdannaisopimuksia harkintansa mukaan ja

oikeuttaa valtioneuvoston käyttämään tämän päätöksen mukaisia lainanotto- ja muita valtuuksia 1 päivästä *heinäkuuta 2020* alkaen toistaiseksi ja oikeuttaa valtioneuvoston jo tätä ennen ryhtymään lainanottoa valmisteleviin tarpeellisiin toimenpiteisiin.