

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

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att lagen om statsbudgeten ändras så, att de kapitalvinster och emissionsvinster som förekommer i samband med upptagande och minskande av statsskulden samt kapitalförluster och emissionsförluster får nettobudgeteras tillsammans med nya statslån och amorteringar på statsskulden. Samtidigt föreslås att till lagen fogas en bestämmelse om nettobudgetering av de derivat som används vid skötseln av statsskulden.

Vidare föreslås att lagen ändras också så, att det kumulativa överskott som statsbokslutet visar får tas som täckning för statsbudgeten till den del som det kumulativa överskottet är större än 500 milj. euro.

Propositionen hänför sig till propositionen om en andra tilläggsbudget för 2000 samt budgetpropositionen för 2001 och avses bli behandlad i samband med propositionen om en andra tilläggsbudget för 2000.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt efter det att den har antagits och blivit stadfäst. Avsikten är att bestämmelserna om användning av överskottet enligt statsbokslutet som täckning för budgeten skall kunna tillämpas första gången i den andra tilläggsbudgeten för 2000 på basis av bokslutet för 1999. Bestämmelserna om nettobudgetering skall dock tillämpas först från den 1 januari 2001.

MOTIVERING

1. Nuläge

1.1. Nettobudgeteringen av posterna gällande skuldskötseln

Enligt 84 § 1 mom. grundlagen tillämpas i allmänhet bruttobudgetering på statsbudgeten. Enligt momentet kan dock genom lag bestämmas att budgeten får innehålla inkomstposter eller anslag som motsvarar skillnaden mellan inkomster och utgifter vilka står i direkt samband med varandra. Avsikten är inte att genom nettobudgeteringen begränsa riksdagens budgetmakt i större utsträckning än vad syftet med nettobudgetering ovillkorligen förutsätter.

Angående de undantag som möjliggör nettobudgetering bestäms i 3 a § lagen om statsbudgeten (423/1988), nedan *budgetlagen*. I de poster som ansluter sig till skötseln av statsskulden har lagstiftningen möjliggjort nettobudgetering sedan år 1988 och netto-

budgetering har, i den omfattning som lagstiftningen tillåter, tillämpats sedan statsbudgeten för 1988.

Budgetlagens 3 a § 1 mom. ändrades senast genom en lag, som trädde i kraft den 1 mars 2000. Enligt 3 a § 1 mom. 1 punkten i budgetlagen kan nettobudgeteringen omfatta nya statslån och amorteringar på statsskulden så, att av dessa inkomster och utgifter kan tas in i budgeten en inkomstpost eller ett anslag som motsvarar skillnaden mellan dem. Enligt 2 punkten under samma moment kan ränteinkomster, emissionsvinster och kapitalvinster av statslån samt ränteutgifter, nedsättning av emissionspriset och kapitalförluster till följd av statslån nettobudgeteras.

Under moment 36.01.90 (Ränta på skulden i finska mark och i euro) i budgetpropositionen för 2000 har ränteinkomsterna av statslån i finska mark och euro samt ränteutgifterna till följd av dessa lån samt de emissionsvinster och emissionsförluster som uppkommer vid emitteringen av lån samt de kapitalförlus-

ter och kapitalvinster som framgår vid återköp av lånen in fråga budgeterats enligt nettobelopp. Posterna för räntor på de övriga statslånen i EMU-valutor och i utländska valutor samt emissions- och kapitalförlusterna har på motsvarande sätt budgeterats enligt nettobelopp under moment 36.02.90 (Ränta på den övriga skulden i EMU-valutor) och under moment 36.03.90 (Ränta på skulden i utländsk valuta). Under momentet för amorteringar på statsskulden 36.06.94 (Nettoamorteringar) har skillnaden mellan amorteringarna på statsskulden och beloppet av statens nya lån budgeterats enligt nettobelopp.

Verksamhetsbetingelserna för skötseln av statsskulden har under de senaste åren förändrats avsevärt. Den centrala linjen för den långsiktiga finanspolitiken är numera en breddning av spelrummet för statsekonomin, vilket skall åstadkommas genom bl.a. en minskning av statens skuldbörda. I fråga om skuldskötseln framgår nämnda linjedragning så, att tyngdpunkten inte längre är förlagd till att täcka underskottet i statsekonomin på ett så fördelaktigt sätt som möjligt, utan att man går in för att systematiskt minska den kostnadsbörda som skulden orsakar och att sänka skuldbeloppet. I och med att den gemensamma valutan har tagits i bruk inom ramen för den europeiska ekonomiska och monetära unionen har också skötseln av statsskulden i allt högre grad kommit att kopplas till euroområdets gemensamma finansmarknad och till den uppföljning och bokföringsindelning som i fråga om statsekonomin används inom den ekonomiska och monetära unionen. Verkningarna av den ekonomiska och monetära unionen understryker också att en kostnadseffektiv kontroll över skuldbeloppet och en minskning av detta är de centrala målen för skuldskötseln.

Den nuvarande nettobudgeteringen av posterna gällande skuldskötseln erbjuder inte möjligheter att i statsbudgeten ge en tillräckligt klar bild av de åtgärder som skall vidtas för minskandet av statsskulden och av de frågeställningar som är centrala när det gäller kostnadseffektiviteten i skuldskötseln. Enligt de nuvarande bestämmelserna skall emissions- och kapitalförlusterna på skulden nettobudgeteras som en del av de räntein-

komster och -utgifter som ansluter sig till statslånen. Till sin ekonomiska karaktär är dessa skillnader mellan å ena sidan det pris enligt marknadsvärdet som erhållits i samband med upplåningen eller som betalats i samband med amorteringen på skulden och å andra sidan det nominella värdet en kapitalpost som innebär en sänkning av de ränteutgifter som under de förestående åren orsakas av skulden. I det europeiska nationalräkenskapssystemet bokförs kapitalförlusterna inte i räntorna utan på omvärderingskonton.

Kapitalförlusterna inverkar således inte heller på jämvikten i den offentliga ekonomin. I den europeiska samhällsekonomin bokföring granskas inte bara det nominella värdet på en skuld, utan också i hög grad statsskulden enligt dess marknadsvärde.

I skuldskötseln använder man sig i stor utsträckning av derivat för att skydda räntan på en skuld för räntefluktuationer, emissionspriset på ett nytt lån eller återköpspriset på ett lån. De inkomster och utgifter som ansluter sig till skyddande derivat har nettobudgeterats under samma moment som inkomsterna och utgifterna för det skuldinstrument som ligger till grund för dem. I budgetlagen saknas dock klara bestämmelser om hur derivat skall hanteras i nettobudgeteringen.

1.2. Användning av statsbokslutsenligt kumulativt överskott som täckning för budgeten

Enligt 84 § 2 mom. grundlagen skall anslagen i budgeten täckas av inkomstposterna. Enligt samma moment skall vid anslagstäckningen, på det sätt som anges genom lag, beaktas de överskott eller underskott som framgår av statsbokslutet. Enligt 3 b § i budgetlagen kan som täckning för budgeten när statsbokslutet har färdigställts tas ett belopp som motsvarar högst en tredjedel av det av bokslutet visade kumulativa överskottet vid finansårets utgång. Återstoden av det kumulativa överskottet skall kvarstå i statskassan.

Avsikten med den begränsning som anges i 3 b § budgetlagen är att det skall finnas beredskap med tanke på fluktuationer som kan uppkomma i statskassan under finansåret och på eventuella kassaunderskott. Det kumulati-

va överskottet enligt statsbokslutet för 1999 uppgår till 12 004 105 691,35 mk. Mot bakgrunden av de nuvarande beloppen av det kumulativa överskottet och enligt prognoserna gällande statens kassahantering har det konstaterats att det omfång av statskassan som följer av bestämmelsen i 3 b § 1 mom. i budgetlagen är onödigt stort i förhållande till det behov av beredskap som nämns ovan.

2. Föreslagna ändringar

2.1. Nettobudgeteringen av posterna gällande skuldskötseln

I budgetpropositionen för 2001 föreslås att man i budgeteringen av posterna gällande skuldskötseln övergår till ett system där man under huvudtitel 36 (Räntor på statsskulden) budgeterar de av skulden orsakade årliga löpande ränteutgifterna och under huvudtitel 37 (Minskning av statsskulden) amorteringarna på statsskulden samt de kapitalförluster och emissionsförluster som minskar den framtida av skulden orsakade kostnadsbördan. Huvudtitel 37 avses således bestå av poster som utgörs av åtgärder som minskar statsskuldens belopp enligt marknadsvärde. Den nya budgeteringsmetoden gör det möjligt att i statsbudgeten på ett klarare sätt presentera de mål som är centrala vad gäller finanspolitiken och skuldskötseln. Enligt 3 a § i budgetlagen är nettobudgetering möjlig endast så, att emissions- och kapitalvinsterna samt emissions- och kapitalförlusterna nettas som en del av räntorna på statsskulden. Under huvudtitel 37 i budgetpropositionen för 2001 är nettobudgetering av posterna i fråga däremot inte möjlig.

Det föreslås att de lagrum som avser nettobudgeteringen av posterna gällande skuldskötseln, dvs. 3 a § 1 mom. 1 och 2 punkten i budgetlagen ändras så, att emissions- och kapitalförlusterna samt emissions- och kapitalvinsterna kan nettobudgeteras som en del av de inkomster som inflyter från nya statslån och av amorteringarna på statslån. De poster som ansluter sig till en minskning av statsskulden enligt marknadsvärde och som utgör inkomster och utgifter vilka står i direkt samband med varandra i enlighet med 84 § 1 mom. grundlagen, kan härvid på ett

konsekvent sätt budgeteras enligt nettobelopp under samma huvudtitel och samma moment i statsbudgeten. Samtidigt föreslås att begreppet nedsättning av emissionspriset, som förekommer i 3 a § 1 mom. i budgetlagen, ersätts med det exaktare begreppet "emissionsförlust". Den föreslagna ändringen motsvarar den terminologi som föreslagits i budgetpropositionen för 2001.

Det föreslås att till 3 a § 1 mom. 1 och 2 punkten i budgetlagen fogas bestämmelser om nettobudgetering av sådana skyddande derivat som används vid skötseln av statskulden. Inkomsterna och utgifterna för de skyddande derivat som används vid skuldskötseln skall kunna budgeteras i statsbudgeten enligt nettobelopp under det moment under vilket inkomsterna och utgifterna för den åtgärd som skall skyddas genom derivatet budgeteras. De inkomster som uppkommer genom de skyddande derivaten och de utgifter som dessa orsakar står, på det sätt som anges i 84 § 1 mom. grundlagen, i direkt samband med varandra och med de inkomster och utgifter som orsakas av den åtgärd som skall skyddas.

2.2. Användning av kumulativt överskott som täckning för statsbudgeten

Det är inte motiverat att det belopp av det av statsbokslutet visade kumulativa överskottet som under innevarande finansår reserveras som täckning för ett eventuellt underskott anges som ett bråktal av det kumulativa överskottet, utan det borde anges som ett penningbelopp. Om begränsningen anges som ett penningbelopp behöver det belopp som reserveras för kassafluktuationer inte vara beroende av det senaste kumulativa överskottet som statsbokslutet visat, utan sistnämnda belopp kan dimensioneras enligt en nivå som är ändamålsenlig med tanke på statens kassahantering. Det föreslagna förfarandet skulle ge behövlig flexibilitet när det gäller skötseln av statens ekonomi i exempelvis situationer där det under finansåret uppkommer betydande inkomster av engångsnatur i samband med försäljning av statens egendom och där användningen av inkomsterna inte ännu har angetts i budgeten

eller en tilläggsbudget. Vidare kan det i statens upplåning vara statsekonomiskt fördelaktigt att redan under det föregående finansåret lyfta sådana statslån som skall täcka finansårets budget. Lånet bokförs då i det kumulativa överskottet. I bägge fallen kan det kumulativa överskottet bli jämförelsevis stort, och därför vore det klokt att få använda det kumulativa överskottet som täckning för finansårets budget på ett sätt som är mer flexibelt än vad som anges i 3 b § i budgetlagen.

I enlighet med Europeiska gemenskapens bestämmelser gällande den ekonomiska och monetära unionen är euron numera officiell myntenhet i Finland. Budgeten för 2001 är den sista som görs upp i markbelopp. Det är således motiverat att den del av det kumulativa överskott som kan användas som täckning för statsbudgeten anges i euro.

Utifrån de prognoser som för närvarande kan göras angående statens kassahantering är 500 milj. euro ett tillräckligt belopp med tanke på beredskapen vid ett eventuellt underskott under finansåret.

Det föreslås att 3 b § i budgetlagen ändras så, att som täckning för budgeten kan, när statsbokslutet har färdigställts, tas ett belopp varmed det av bokslutet visade kumulativa överskottet vid finansårets utgång överstiger 500 milj. euro. För tydlighetens skull föreslås att i paragrafens 1 mom. skrivs in att när det kumulativa överskottet används som täckning för budgeten skall, då det belopp av det kumulativa överskottet som står till förfogande som täckning för budgeten räknas ut, som minskning beaktas det belopp av det kumulativa överskottet som redan har tagits som täckning för finansårets budget.

3. Propositionens verkningar

Avsikten med propositionen är att de faktorer som påverkar kostnadseffektiviteten i fråga om de åtgärder som gäller skötseln av statsskulden skall läggas fram i statsbudgeten på ett så tydligt sätt som möjligt. Syftet med propositionen är likaså att möjliggöra förfaranden genom vilka storleken på statskassan dimensioneras så att den är optimal med tanke på användningsändamålen, vilket i sin tur

gör det möjligt att effektivera användningen av de statliga medlen och medelanskaffningen. De föreslagna ändringarna innebär att de poster som tidigare nettobudgeterats i anslagen under huvudtitel 36 (Statsskulden) härefter grupperas på ett nytt sätt och presenteras i anslagen under budgetens nya huvudtitlar 36 (Räntor på statsskulden) och 37 (Minskning av statsskulden). Den sammanräknade slutsumman under de nya huvudtitlarna 36 och 37 som föreslagits i budgetpropositionen för 2001 motsvarar slutsumman under huvudtitel 36 enligt det nuvarande budgeteringssättet.

Verkningarna av den föreslagna ändringen gällande användningen av ett kumulativt överskott som täckning för budgeten är beroende av det kumulativa överskottets nivå. Det kumulativa överskottet enligt statsbokslutet för finansåret 1999 är 12 004 105 691,35 mk. Som täckning för budgeten för 2000 har i den ordinarie budgeten tagits 1 500 000 000 mk och i den första tilläggsbudgeten för 2000 ytterligare 2 500 000 000 mk. Som täckning för budgeten för 2000 har således tagits sammanlagt 4 000 000 000 mk av det kumulativa överskottet. Enligt gällande 3 b § 1 mom. i budgetlagen får som täckning för budgeten till dess att bokslutet för 2000 föreligger tas högst en tredjedel av det av bokslutet för 1999 visade kumulativa överskottet, dvs. 4 001 368 563,78 mk. I den andra tilläggsbudgeten för 2000 kan som täckning för budgeten tas 4 001 368 563,78 mk (det kumulativa överskottets belopp) minskat med 2 500 000 000 mk (användningen av det kumulativa överskottet som täckning för budgeten för 2000 efter det att bokslutet för 1999 färdigställts), dvs. högst 1 501 368 563,78 mk. Förslaget innebär att i budgeten och tilläggsbudgetarna får som täckning för budgeten tas högst det belopp varmed det kumulativa överskottet överstiger 500 000 000 euro, dvs., uträknat med omräkningstalet, 2 972 865 000 mk. Enligt den föreslagna ändringen skall den användning av det kumulativa överskottet som redan har anvisats i budgeten och tilläggsbudgeten beaktas som minskning då det kumulativa överskottet används som täckning för budgeten. I propositionen om en andra

tilläggsbudget för 2000 får således av det kumulativa överskottet som täckning för budgeten tas högst 12 004 105 691,35 mk minskat med 2 972 865 000 mk (de 500 milj. euro som skall lämnas kvar i det kumulativa överskottet) vidare minskat med 4 000 000 000 mk (användningen av det kumulativa överskottet som täckning för budgeten för 2000 i den ordinarie budgeten och i tilläggsbudgeten) dvs. 5 031 240 691,35 mk av det kumulativa överskottet. Till följd av propositionen kan således i den andra tilläggsbudgeten för 2000 användas ca 3,5 mrd. mk mer av det kumulativa överskottet som täckning för budgeten än enligt den gällande lagen.

4. Beredningen av propositionen

Utvecklandet av budgeteringen av de poster som gäller skötseln av statsskulden har beretts i samarbete mellan finansministeriet och statskontoret i en av finansministeriet tillsatt arbetsgrupp. Arbetsgruppen överlämnade sin promemoria (finansministeriets arbetsgruppspromemoria 10/2000) till finansministeriet den 31 maj 2000. Propositionen har därefter beretts som tjänsuppdrag vid finansministeriet.

5. Lagstiftningsordning

Förslaget innebär en precisering och partiell omgruppering av de inkomster och utgifter i fråga om vilka nettobudgetering kan tillämpas enligt budgetlagen. De inkomster och utgifter som enligt förslaget skall nettas står i direkt samband med varandra på det sätt som avses i 84 § 1 mom. grundlagen. Enligt 84 § 2 mom. grundlagen kan på det sätt som anges genom lag vid anslagstäckningen beaktas de överskott eller underskott som framgår av statsbokslutet. Lagförslaget kan sålunda behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

6. Ikraftträdande

Förslaget hänför sig till propositionen om en andra tilläggsbudget för 2000 och budgetpropositionen för 2001 och föreslås således träda i kraft så snart som möjligt. Avsikten är att man i budgeten för 2001 skall budgetera posterna gällande skötseln av statsskulden på det sätt som föreslagits ovan. Det föreslås därför att budgetlagens 3 a § som gäller nettobudgetering dock skall tillämpas från den 1 januari 2001.

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

Lag

om ändring av 3 a och 3 b § lagen om statsbudgeten

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i lagen den 13 maj 1988 om statsbudgeten (423/1988) 3 a § 1 mom. och 3 b § 1 mom., dessa lagrum sådana de lyder 3 a § 1 mom. i lag 217/2000 och 3 b § 1 mom. i lag 430/1998, som följer:

3 a §

Nettobudgetering

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

1) nya statslån, emissionsvinster och kapitalvinster av statslån samt inkomster som uppkommit genom derivat som skyddar statslårens kapital samt amorteringar på statsskulden, kapitalförluster och emissionsförluster i anslutning till statslån samt utgifter till följd av derivat som skyddar statslårens kapital,

2) ränteinkomster av statslån och inkomster som uppkommit genom derivat som skyddar räntebetalningen på statslån samt ränteutgifter till följd av statslån och utgifter till följd av derivat som skyddar räntebetalningen på statslån,

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

4) inkomster som uppkommit genom försäljning av aktier samt försäljningsprovisioner som har samband med försäljningen och betalningsförpliktelser som staten för köparens del påtagit sig ansvaret för,

5) likviditetsbelopp som enligt lag betalas till en pensionsanstalt och återbäring av sådana belopp till staten,

6) statsbidrag som enligt lag betalas till en kommun och belopp som en kommun enligt beräkningsgrunderna i statsbidragssystemet skall betala till staten.

3 b §

Beaktande i budgeten av överskott eller underskott enligt statsbokslutet

Som täckning för budgeten kan när statsbokslutet har färdigställts tas högst det belopp varmed det av bokslutet visade kumulativa överskottet vid finansårets utgång överstiger 500 miljoner euro. Detta belopp kan tas som täckning för budgeten till dess att följande bokslut föreligger. Då det belopp av det kumulativa överskottet som står till förfogande som täckning för budgeten räknas ut skall som minskning beaktas det belopp av det kumulativa överskottet som har tagits som täckning för finansårets budget i budgeten eller i en tilläggsbudget.

Denna lag träder i kraft den 2000. De budgetering tillämpas dock först från den 1
bestämmelser i lagens 3 a § som gäller netto- januari 2001.

Helsingfors den 22 september 2000

Republikens President

TARJA HALONEN

Minister Suvi-Anne Siimes

Lag**om ändring av 3 a och 3 b § lagen om statsbudgeten**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen den 13 maj 1988 om statsbudgeten (423/1988) 3 a § 1 mom. och 3 b § 1 mom., dessa lagrum sådana de lyder 3 a § 1 mom. i lag 217/2000 och 3 b § 1 mom. i lag 430/1998, som följer:

Gällande lydelse

3 a §

Nettobudgetering

Av följande inkomster och utgifter kan i statsbudgeten tas in endast de inkomstposter 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,

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

4) inkomster som uppkommit genom försäljning av aktier samt försäljningsprovisioner som har samband med försäljningen och betalningsförpliktelser som staten för köparens del påtagit sig ansvaret för,

5) likviditetsbelopp som enligt lag betalas till en pensionsanstalt och återbäring av sådana belopp till staten,

6) statsbidrag som enligt lag betalas till en kommun och belopp som en kommun enligt beräkningsgrunderna i statsbidragssystemet skall betala till staten.

Föreslagen lydelse

3 a §

Nettobudgetering

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

1) nya statslån, *emissionsvinster och kapitalvinster av statslån samt inkomster som uppkommit genom derivat som skyddar statslånenens kapital samt amorteringar på statskulden, kapitalförluster och emissionsförluster i anslutning till statslån samt utgifter till följd av derivat som skyddar statslånenens kapital,*

2) ränteinkomster av statslån och inkomster som uppkommit genom derivat som skyddar räntebetalingen på statslån samt ränteutgifter till följd av statslån och utgifter till följd av derivat som skyddar räntebetalingen på statslån,

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

4) inkomster som uppkommit genom försäljning av aktier samt försäljningsprovisioner som har samband med försäljningen och betalningsförpliktelser som staten för köparens del påtagit sig ansvaret för,

5) likviditetsbelopp som enligt lag betalas till en pensionsanstalt och återbäring av sådana belopp till staten,

6) statsbidrag som enligt lag betalas till en kommun och belopp som en kommun enligt beräkningsgrunderna i statsbidragssystemet skall betala till staten.

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

3 b §

Beaktande i budgeten av överskott eller underskott enligt statsbokslutet

Som täckning för budgeten kan när statsbokslutet har färdigställts tas *ett* belopp som motsvarar *högst en tredjedel* av det av bokslutet visade kumulativa överskottet vid finansårets utgång. Detta belopp kan tas som täckning för budgeten till dess att följande bokslut föreligger.

3 b §

Beaktande i budgeten av överskott eller underskott enligt statsbokslutet

Som täckning för budgeten kan när statsbokslutet har färdigställts tas *högst* det belopp *varmed* det av bokslutet visade kumulativa överskottet vid finansårets utgång *överstiger 500 miljoner euro*. Detta belopp kan tas som täckning för budgeten till dess att följande bokslut föreligger. *Då det belopp av det kumulativa överskottet som står till förfogande som täckning för budgeten räknas ut skall som minskning beaktas det belopp av det kumulativa överskottet som har tagits som täckning för finansårets budget i budgeten eller i en tilläggsbudget.*

Denna lag träder i kraft den 2000. De bestämmelser i lagens 3 a § som gäller nettobudgetering tillämpas dock först från den 1 januari 2001.
