

HE 87/2026 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle valtioneuvoston lainanottovaltuuden muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Valtioneuvostolle myönnettyä lainanottovaltuutta esitetään lisättäväksi 205 miljardista eurosta 270 miljardiin euroon, johon sisältyvän lyhytaikaisen lainan enimmäismäärää esitetään lisättäväksi 35 miljardista eurosta 50 miljardiin euroon. Esitys ei vaikuta vuoden 2027 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	3
2.1 Voimassa olevat valtuudet ja menettelyt	3
2.2 Nykytilan arviointi	4
3 Tavoitteet	9
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	9
5 Voimaantulo	9
6 Valtuuksien lisääminen	10
LIITE	11
RINNAKKAISTEKSTI	11
valtioneuvoston lainanottovaltuuden muuttamisesta	11

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Suomen perustuslain (731/1999) mukaan valtion lainanoton tulee perustua eduskunnan suostumukseen, josta ilmenee uuden lainanoton tai valtionvelan enimmäismäärä. Eduskunta on valtuuttanut valtioneuvoston ottamaan lainaa siten, että valtionvelka voi olla enintään 205 miljardia euroa.

Valtion velkaantuminen on ollut viime vuosina nopeaa. Velan määrä oli vuonna 2020 noin 125 miljardia euroa. Vuoden 2025 lopussa valtionvelka ylsi 188 miljardiin euroon. Velkaantumisen taustalla ovat paitsi erilaiset kriisit, niin myös rakenteelliset tekijät sekä voimakkaasti kasvaneet velan korkokustannukset. Heikko talouskasvu on osaltaan toiminut velkaantumisen ajurina.

Valtiovarainministeriön talviennusteen mukaan (Taloudellinen katsaus, Talvi 2025) talouskasvu olisi piristymässä ja vuosina 2026–2028 kokonaistuotannon kasvuvauhdin arvioidaan yltävän yli prosenttiin vuodessa, mikä ylittää selvästi 2010-luvun keskimääräisen kasvuvauhdin. Tästä huolimatta valtion ja koko julkisyhteisöjen alijäämä tulee pysymään syvänä muun muassa kasvaneiden velan korkomenojen ja puolustushankintojen seurauksena. Valtion alijäämä tulee asettumaan noin 4,3 prosenttiin vuoden 2028 lopulla. Merkittävät alijäämät tarkoittavat myös sitä, että velkaantuminen tulee jatkumaan. Vuonna 2028 valtionvelan ennustetaan ylittävän jo 225 miljardia euroa. Tämän hetken tietojen mukaan valtionvelan määrä ylittää nykyisen lainanottovaltuuden ylärajan tuntumaan jo tämän vuoden jälkimmäisellä puoliskolla.

Tämän hetken poikkeuksellisen epävarmassa toimintaympäristössä talouskasvu voi myös jäädä ennustettua heikommaksi. Tämä edelleen kasvattaisi alijäämiä ja voimistaisi velkaantumiskehitystä ennustettuun velkauraan nähden.

Toimiminen lähellä valtuuden ylärajaa vaikeuttaa valtion velanhallintaa operatiivisella tasolla ja vähentää mahdollisuuksia tarkoituksenmukaisen kassapuskurin ylläpitämiseen. Riittävän suurella liikkumavaralla velan nimellisarvon ja enimmäisvaluuden välillä turvataan viime kädessä valtion maksuvalmiutta.

1.2 Valmistelu

Hallituksen esitys on laadittu virkatyönä valtiovarainministeriössä. Esityksen valmistelun yhteydessä on kuultu Valtiokonttoria.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Voimassa olevat valtuudet ja menettelyt

Valtion lainanotto toteutetaan perustuslain 82 §:n 1 momentin mukaisesti eduskunnan suostumuksella. Kesäkuun 11 päivänä 2024 tekemällään päätöksellä (374/2024) eduskunta oikeutti valtioneuvoston ottamaan lainaa valtiolle siten, että valtionlainojen nimellisarvo saa toistaiseksi olla yhteensä enintään 205 miljardia euroa, johon saa sisältyä enintään 35 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 määräämissä rajoissa kattamaan valtion maksuvalmiuden turvaamisen sekä valtion kausiluonteisten menohuippujen ja valtion kassasijoitusten tarkoituksenmukaisen hoidon vaatiman rahoitustarpeen. Edelleen nykyinen valtuus mahdollistaa koron- ja valuutanvaihtosopimusten sekä muiden johdannaisopimusten hyödyntämisen osana velanhallinnan riskienhallintaa. 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 talousarvialouden velanhallintaa koskevan määräyksen. Siinä määritellään velanhallinnan tavoitteet ja velanhallinnassa noudatettavat yleiset periaatteet, riskirajat, käytettävät instrumentit sekä raportoinnin sisältö. Valtiovarainministeriö valvoo velanhallinnan määräyksen noudattamista.

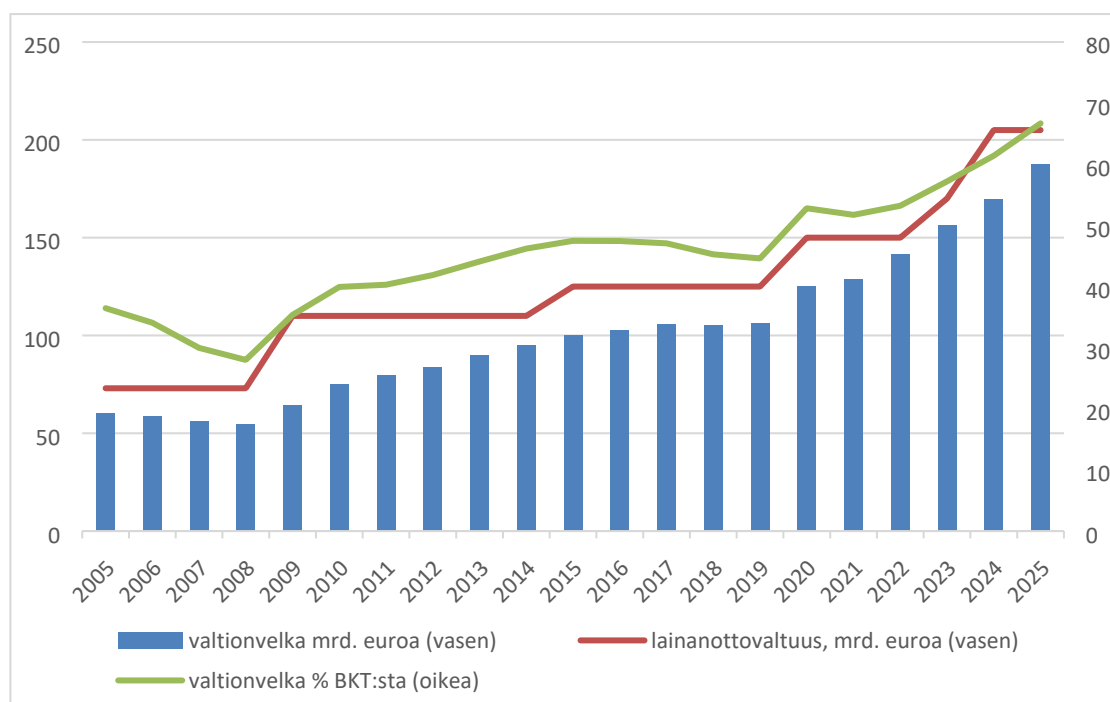
2.2 Nykytilan arviointi

Valtionvelka oli laskevalla uralla sekä nimellisarvoisesti että suhteessa bruttokansantuotteeseen ennen vuoden 2008 finanssikriisiä (kuvio 1). Tämän jälkeen velkaantuminen lähti kasvuun kriisiä seuranneina heikon talouskasvun vuosina. Velkaantumista ovat viime vuosina edelleen kiihdyttäneet taloutta kohdanneet kriisit. Ensin koronapandemia ja sen jälkeen Venäjän hyökkäyssota ja sen seurannaisvaikutukset ovat kasvattaneet merkittävästi valtion lainanoton tarpeita.

Valtio on velkaantunut nopeasti ja trendinomaisesti. Kun valtionvelan määrä vuoden 2008 lopussa oli hieman yli 54 miljardia euroa, ylsi se vuoden 2025 lopussa jo lähes 188 miljardiin euroon. Velan määrä on yli kolminkertaistunut vajaassa kahdessa vuosikymmenessä. Velkaantuminen on ollut myös nopeampaa kuin talouskasvu, mistä syystä velan bkt-osuus on kasvanut. Vuonna 2008 valtionvelan suhde bruttokansantuotteeseen oli noin 28 prosenttia, kun se vuoden 2025 lopussa oli lähes 67 prosenttia.

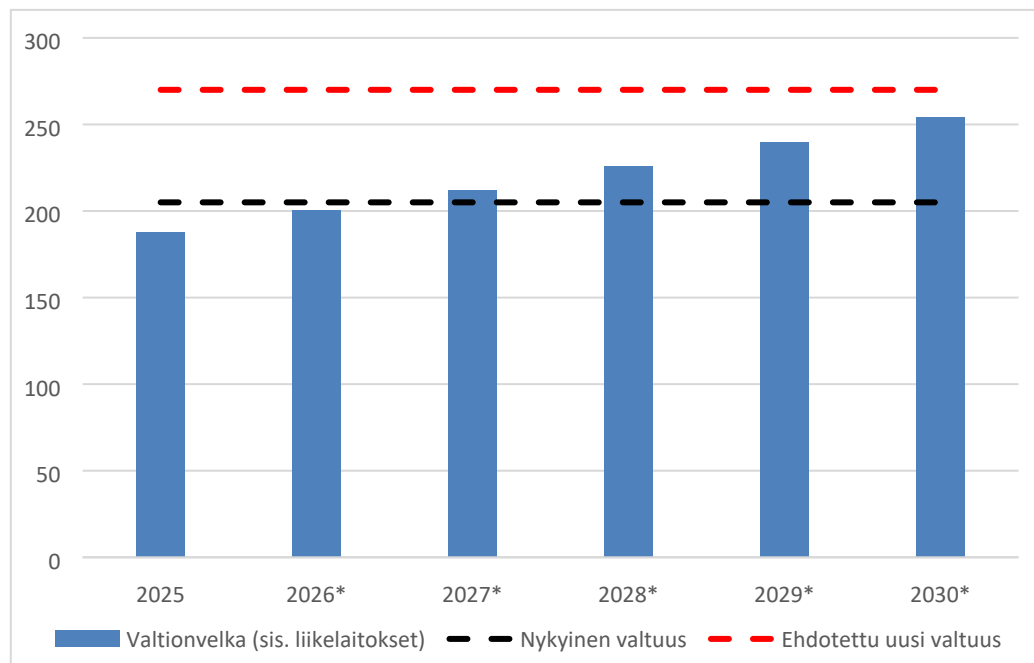
Lainanottovaltuus on seurannut valtionvelan kehitystä (kuvio 1). Valtuus oli vielä vuonna 2008 73 miljardia euroa, mistä se nostettiin seuraavana vuonna 110 miljardiin euroon. Velkaantumisen nopeudesta kertoo myös se, että tuon jälkeen valtuutta on nostettu jo neljä kertaa ja velka on noussut aina kulloinkin voimassa olleen valtuuden ylärajalle nopeammin kuin mikä tilanne oli aiemmin.

Kuvio 1. Valtionvelan ja lainanottovaltuuden kehitys vuosina 2005–2025



Lähde: valtiovarainministeriö

Kuvio 2. Valtionvelan ennustettu kehitys



Lähde: valtiovarainministeriö

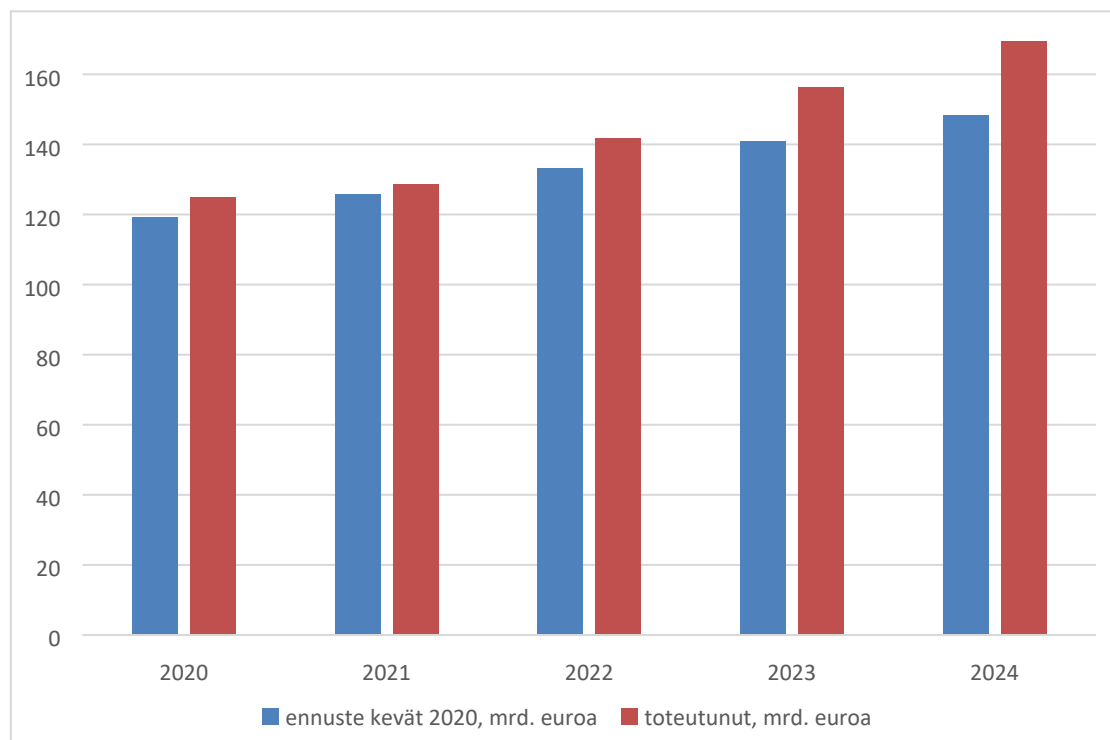
Valtiovarainministeriön ennusteen (Taludellinen katsaus, Talvi 2025) perusteella valtion velkaantuminen tulee jatkumaan myös lähivuosina (kuvio 2). Talousennusteen mukaan valtionvelka ylittää nykyisen lainanottovaltuuden ylärajan tuntumaan vuoden 2026 lopussa. Valtiokonttorin kassaennustejärjestelmän nojalla on nähtävissä, että velan määrä saattaa tilapäisesti ylittää voimassa olevan valtuuden jo ennen kuluvan vuoden loppua. Valtiovarainministeriön ennusteen mukaan vuonna 2030 valtionvelan määrä on yli 250 miljardia euroa.

Talousennusteisiin liittyy aina epävarmuutta. Nykyisessä maailmantilanteessa, jossa geopoliittiset tekijät saavat aikaan huomattavia ja jatkuvia liikkeitä niin osake-, korko-, kuin hyödykemarkkinoilla, epävarmuus on vielä tavanomaista suurempaa. Esimerkiksi Ukrainan sota tai Lähi-idän tilanne voi muuttua ennakoimattomalla tavalla huonompaan suuntaan ja synnyttää merkittävää haittaa maailmantalouteen ja sitä kautta myös Suomen talouskehitykseen. On mahdollista, että ennusteen mukainen velkaantumiskehitys ei toteudu, vaan velkaantuminen tulee olemaan arvioitua nopeampaa.

Viime vuosina talouden toimintaympäristöä ovat leimanneet monet ennakoimattomat negatiiviset tapahtumakulut, jotka ovat johtaneet odotettua heikompaan talouskasvuun. Tämä on näkynyt valtion velkaantumisen odotettua nopeampana kasvuna. Asiaa on havainnollistettu kuviossa 3, joka esittää valtiovarainministeriön kevään 2020 ennusteen mukaisen valtionvelan kehityspolun ja vastaavasti toteutuneen velkaantumiskehityksen. Siitä nähdään, että toteutunut velkaantuminen on ollut selkeästi voimakkaampaa kuin ennustettu. Vuoden 2020 keväällä arvio

oli, että vuoden 2024 lopussa valtionvelan määrä olisi noin 148 miljardia euroa. Toteutunut luku oli kuitenkin yli 20 miljardia euroa korkeampi.

Kuvio 3. Ennuste valtionvelan kehityksestä ja toteutunut kehitys

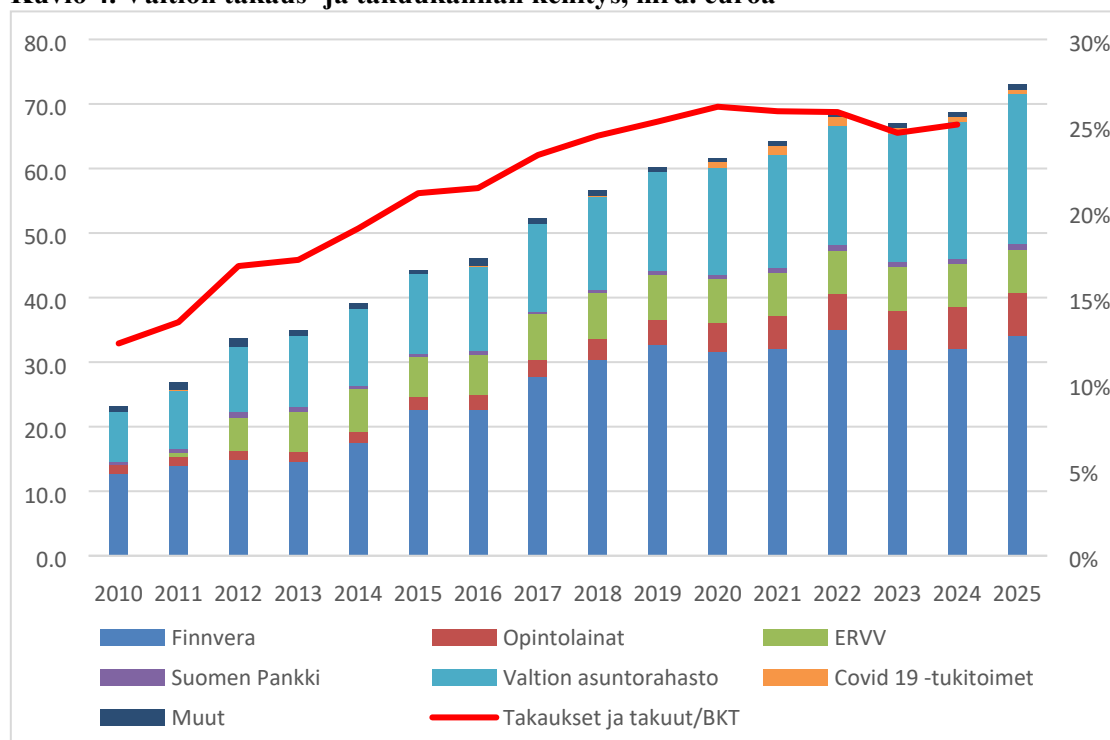


Lähde: valtiovarainministeriö ja Valtiokonttori

Valtionvelan kehityksen ennakkointiin oman epävarmuutensa muodostavat valtion takaus- ja takuuvastuut. Mikäli näitä vastuuta koituisi valtion maksettavaksi, lisääisi tämä osaltaan tarvetta valtion lisälainanottoon. Valtion takaus- ja takuuvastuut ovat kasvaneet valtion suorien vastuiden tavoin merkittävästi viimeiset 15 vuotta (kuvio 4). Takaus- ja takuuvastuiden määrä oli vielä vuonna 2010 noin 23 miljardia euroa. Vastaava luku vuoden 2024 lopussa oli jo lähes 70 miljardia euroa. Takausvastuut ovat edelleen jatkaneet kasvuaan ja viime vuoden lopulla vastuukanta oli jo 73 miljardia euroa.

Valtiolla on lisäksi merkittäviä pääomavastuita kansainvälisille rahoituslaitoksille. Näistä sitoumuksista voi tulla valtiolle nopeasti hoidettavia maksuvelvoitteita rahoituslaitoksen tappioiden kattamiseksi tai maksukyvyttömyyden välttämiseksi. Valtiolla oli vuoden 2025 lopulla pääomavastuita 19,6 miljardia euroa, josta suurimman osan muodostaa Euroopan vakausmekanismiin (EVM) vaadittaessa maksettava pääoma. Suomen osuus tästä on 11,11 miljardia euroa.

Kuvio 4. Valtion takaus- ja takuukannan kehitys, mrd. euroa



Lähde: valtiovarainministeriö ja Valtiokonttori

Valtion velanhallinnan operatiivisessa toiminnassa on näkökulmia, jotka tulee huomioida lainanottovaltuuden suuruutta arvioitaessa. Valtion pitkäaikainen lainanotto nojautuu suuriin yksittäisiin valtion viitelainaeriin. Tällä toimintatavalla ylläpidetään lainojen likviditeettiä, turvataan rahoituksen saatavuutta ja sen kustannustehokkuutta. Liikkeeseenlaskujen ajoitukseen vaikuttaa paitsi valtion maksuvalmiustilanne myös lainojen markkinakysyntä. Lainanottoa tehdään tyypillisesti etupainotteisesti ennen suuria velan eräntymisiä. Näin turvataan lainan takaisinmaksu lainasopimusten ehtojen mukaisesti ja samalla valtion lainanottoa pitkäällä aikavälillä.

Velan riskienhallinnassa harjoitettavassa johdannaistoiminnassa sopimusvastapuoliin liittyvältä luottoriskiltä suojaudutaan vakuussopimuksella (Credit Support Annex). Mikäli markkinaliikkeiden myötä johdannaissopimuksen markkina-arvo kasvaa Suomen valtion näkökulmasta, valtio vastaanottaa sopimuksen markkina-arvoa turvaavaa vakuutta. Vastavuoroisesti jos sopimuksen markkina-arvo kasvaa vastapuolen näkökulmasta tarkasteltuna, valtio toimittaa vastapuolelle vakuutta. Markkinaliikkeiden ollessa voimakkaita voivat päivittäiset vakuussiirrot olla merkittäviä, jopa 400–500 miljoonaa euroa. Toimitettavat vakuudet rahoitetaan lainanotolla, jolloin vakuussiirroissa tapahtuvat muutokset heijastuvat valtionvelan määrään. Valtion kassatilanteessa on budjettivuoden sisällä myös muista tekijöistä johtuvaa voimakasta vaihtelua, jota tasataan lyhytaikaisella lainanotolla. Näistä tekijöistä johtuen valtion velan määrä voi vaihdella merkittävästi, useilla miljardeilla euroilla, lyhyenkin ajan sisällä.

3 Tavoitteet

Velan määrän lähestyminen voimassa olevan lainanottovaltuuden ylärajaa lisää epävarmuutta valtuuden riittävydestä ja vaikeuttaa koko yhteiskunnan toiminnan jatkuvuuden kannalta kriittistä valtion lainanottoa. Esityksen keskeisenä tavoitteena on lainanottovaltuutta nostamalla mahdollistaa näköpiirissä olevan lainantarpeen tyydyttäminen sekä varmistaa riittävä liikkumavara velan määrän ja enimmäisvaluutan välillä valtion velanhallinnan sujuvuuden ja kustannustehokkuuden turvaamiseksi. Ilman riittävää liikkumavaraa valtion kyky selviytyä esimerkiksi erääntyvien lainojen uudelleenrahoittamisesta tai valtion lakisääteisten maksuvelvoitteiden hoitamisesta vaarantuu. Viime kädessä riittävällä liikkumavaralla turvataan valtion maksuvalmiutta.

Tämän hetken arvion mukaan voimassa olevan 205 miljardin euron lainanottovaltuuden raja saavutetaan syksyllä 2026. Velkaantumiskehitykseen liittyy tällä hetkellä kuitenkin huomattava epävarmuutta, minkä takia nykyisen lainanottovaltuuden enimmäismäärä voi alkaa rajoittamaan lainanottoa ja velanhallintaa aikaisemmin kuin mitä yksinomaan budjetoitujen ja ennakoitujen nettolainanottolukujen perusteella voidaan arvioida. Tästä syystä on tarkoituksenmukaista toimia ennakoiden ja varmistaa lainanottovaltuuden riittävyys ja velanhallinnan toimintakyky myös tilanteessa, jossa lainanottotarpeet osoittautuisivat odotettua suuremmiksi.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

Edellä esitettyjen tekijöiden vuoksi nykyistä valtioneuvostolle myönnettyä 205 miljardin euron lainanottovaltuutta esitetään korotettavaksi 270 miljardiin euroon. Valtionvelan kasvu tulee samalla lisäämään myös lyhytaikaisen lainanoton tarvetta. Lyhytaikaisen velan enimmäismäärää esitetään nostettavan nykyisen valtuuden mukaisesta 35 miljardista eurosta 50 miljardiin euroon. Näin ollen lyhytaikaisen lainan enimmäisosuus lainanottovaltuuden enimmäismäärästä nousisi nykyisestä noin 17 prosentista noin 18,5 prosenttiin. Vallitsevassa hyvin epävarmassa toimintaympäristössä korostuu kyky reagoida nopeasti muuttuviin tilanteisiin. Lyhytaikainen lainanotto on joustavin tapa vastata mahdollisiin yllättäviin menotarpeisiin. Tästä syystä lyhytaikaisen varainhankinnan osuutta koko lainanottovaltuudesta esitetään nostettavan noin 1,5 prosenttiyksiköllä nykyisestä. Nykyennusteiden valossa esitettävä uusi lainanottovaltuus tulisi riittämään ainakin vuoteen 2030 asti.

Muilta osin nykyiseen valtioneuvostolle myönnettyyn valtuuteen ei esitetä muutoksia.

Ehdotus mahdollistaisi valtion lainanoton toteuttamisen jatkamisen nykyisellä kustannustehokkaalla tavalla, mikä nojautuu suurien yksittäisten valtion viitelainajen liikkeeseenlaskuun markkinoiden kysyntätekijät huomioiden. Tätä pitkäaikaista lainanottoa täydentää lyhytaikainen varainhankinta, jolla voidaan joustavasti ottaa suuriakin määriä lainaa valtion kassaheilahteluiden tasaamiseksi. Toiminen 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 2026 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 270 miljardia euroa ja siten, että lainoja otettaessa laina-ajaltaan enintään 12 kuukauden pituisten lainojen muodostaman lyhytaikaisen velan määrä saa tästä määrästä olla enintään 50 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 johdannaissopimuksia harkintansa mukaan ja

oikeuttaa valtioneuvoston käyttämään tämän päätöksen mukaisia lainanotto- ja muita valtuuksia 1 päivästä heinäkuuta 2026 alkaen toistaiseksi ja oikeuttaa valtioneuvoston jo tätä ennen ryhtymään lainanottoa valmisteleviin tarpeellisiin toimenpiteisiin.

Helsingissä 13.5.2026

Pääministeri

Petteri Orpo

valtiovarainministeri Riikka Purra

Eduskunnan päätös

valtioneuvoston lainanottovaltuuden muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

*Voimassa oleva päätös
Eduskunta on päättänyt*

*Ehdotus
Ehdotetaan, että eduskunta päättäisi*

oikeuttaa valtioneuvoston tämän määräämillä ehdoilla ottamaan lainaa siten, että valtionvelan nimellisarvo saa toistaiseksi olla yhteensä enintään 205 miljardia euroa ja siten, että lainoja otettaessa laina-ajaltaan enintään 12 kuukauden pituisten lainojen muodostaman lyhytaikaisen velan määrä saa tästä määrästä olla enintään 35 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 2024 alkaen toistaiseksi ja oikeuttaa valtioneuvoston jo tätä ennen ryhtymään lainanottoa valmisteleviin tarpeellisiin toimenpiteisiin.

oikeuttaa valtioneuvoston tämän määräämillä ehdoilla ottamaan lainaa siten, että valtionvelan nimellisarvo saa toistaiseksi olla yhteensä enintään 270 miljardia euroa ja siten, että lainoja otettaessa laina-ajaltaan enintään 12 kuukauden pituisten lainojen muodostaman lyhytaikaisen velan määrä saa tästä määrästä olla enintään 50 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 2026 alkaen toistaiseksi ja oikeuttaa valtioneuvoston jo tätä ennen ryhtymään lainanottoa valmisteleviin tarpeellisiin toimenpiteisiin.