

STATENS SKULDHANTERING

Vid revisionen av statens skuldhantering granskades om den valda strategin för statens skuldhantering och den utgående från den härledda modellen för förverkligande av skuldhantering fungerar på avsett sätt.

Att statens skuldhantering har valts till revisionsobjekt har baserat sig på den statsfinansiella betydelsen av statens skuldhantering och den risk som är förenad med revisionsobjektet. Skuldens nominella värde var 31.10.2008 ca 49.5 miljarder euro. I synnerhet skuldbeloppet i förhållande till bruttonationalprodukten har minskat avsevärt. Trots att skuldnivån har sjunkit, undergår själva skuldportföljens innehåll ständiga förändringar. Dess struktur och egenskaper har omformats för att svara mot de uppställda målsättningarna och föränderliga förhållandena. Statens skuldhantering förverkligas på den globala, tidvis också snabbt skiftande penning- och kapitalmarknaden. Statens skuldhantering handskas med stora eurobelopp både som engångsposter och på årsbasis. Kreditstocken samt de till den anknutna penningströmmarna är betydande ur perspektivet för statens budgetekonomi. Om en också mindre risk realiserar obehärskat kan det leda till betydande statsfinansiella hot eller förluster.

Statens skuldportfölj "lever" mycket mera än vad man kunde sluta sig till direkt av förändringarna i skuldens nettobelopp. Detta är huvudsakligen en följd av skuldens efterfinansiering och skuldhanteringen. Principerna och de strategiska målsättningarna för skuldhanteringen har definierats i strategin för den statliga budgetekonomins skuldhantering.

Strategin för statens skuldhantering har fastställts i finansministeriets beslut om den statliga budgetekonomins skuldhantering. Med skuldhantering avses den statliga budgetekonomins medelanskaffning, placeringen av statens kassamedel samt hanteringen av de risker som är förenade med skulderna i budgetekonomin och de av staten placerade kassamedlen och deras behandling. Målsättningen för skuldhanteringen i statens budgetekonomi är att tillgodo-

se den statliga budgetekonomins finansieringsbehov samt att hålla de av skulden orsakade kostnaderna så låga som möjligt och på en risknivå som kan betraktas som acceptabel. Centralt i strategin för skuldhanteringen är att inverka på ränterisken vid skulden. Å andra sidan går in för att verkställa statens upplåning så kostnadseffektivt som möjligt. Strategin och målsättningarna för skuldhanteringen samt de praktiska administrativa åtgärderna riktas in på statens nettoskuld.

Hantering av statsskulden har på senare år utvecklats till att äga rum allt mera på marknadens villkor. Samtidigt har den utvecklats mot allt större mångsidighet vad beträffar infallsvinklar och verksamhetsmöjligheter, så att staten kan utnyttja kapitalmarknaden effektivt i sin skuldhantering. Derivatkontrakt används för hantering av de risker som är förenade med skulden i den statliga budgetekonomin.

Enligt strategin för skuldhanteringen är målsättningarna för riskhanteringen uppdelade på två huvudelement. Den allmänna målsättningen är att identifiera de med skuldhanteringen förenade riskerna dvs. det rådande läget. En målsättning är också att agera aktivt med hjälp av riskhanteringen i syfte att styra skuldhanteringen så, att de med skulden förenade riskerna är rätt valda och dimensionerade. Dessutom bör man bereda sig på riskernas eventuella verkningar. Med dessa målsättningar önskar man undvika situationer, där exempelvis räntekostnaderna för skulden växer på ett sätt som hotar statsfinanserna, eller där statens likviditet äventyras väsentligt. Revisionsverket anser att det inte heller med denna modell helt går att undvika att globala marknadsrisker realiserar, även om effekterna av dem kan utjämnas. En storskalig stegring av räntorna inverkar alltid på kostnaderna för skuldernas skötsel.

Modellen för finska statens skuldhantering innefattar budgetekonomins medelanskaffning, kassaförvaltning, riskhantering, planering av skuldhanteringen, rapportering om skuldhanteringen, begränsningar i skuldhanteringen samt en modell för analys av skuldhanteringen och en teoretisk jämförelseportfölj i skuldhanteringen.

På basis av revisionen kan konstateras, att statens skuldhantering på senare år har utvecklats avsevärt i positiv riktning. En strategi som baserar sig på hantering av statens nettoskuld har utarbetats, och den har förverkligats systematiskt. En strategi som bygger på en jämförelseportfölj lämpar sig väl i den utvecklade finansierings-

marknadens förhållanden. Arbetsfördelningen mellan statsrådet (finansministeriet) och Statskontoret har klargjorts så att den fungerar. I Statskontorets finansieringsverksamhet har skuldhanteringen organiserats på ett ändamålsenligt sätt.

Den tillämpade modellen för skuldhanteringen har blivit utsatt för särskilt prov, när avsevärd instabilitet har förekommit på den internationella finansieringsmarknaden. På basis av revisionen kan konstateras att den modell som har valts för hantering av nettoskulden, och som undviker risker, har bevisat sin funktionsduglighet i dessa krävande förhållanden.

Revisionen ger vid handen att man på basis av de uppgifter som alstras av skuldhanteringsinformationssystem kan sluta sig till att Statskontorets finansieringsbransch har agerat enligt de godkända instruktionerna för skuldhanteringen och inom ramen för de riskgränser som har definierats i dem.

Den interna övervakningen av statens skuldhantering och riskhantering har ordnats som en helhet på flera olika nivåer. Enligt revisionsverkets bedömning alstrar den från skuldhanterings synpunkt riktiga och tillräckliga uppgifter. Det bör ändå märkas, att finansieringsmarknaden och å andra sidans statens behov av skuldhantering ständigt förändras. Därför bör medvetenheten och kunskaperna om riskerna med olika situationer i skuldhanteringen och olika skuldhanteringsinstrument fortgående upprätthållas i statens hela skuldhanteringsorganisation.

Enligt revisionsverkets åsikt representerar finska statens skuldhanteringsstrategi och riskhantering bästa praxis bland stater vid en internationell jämförelse. De lämpar sig väl för de förhandenvarande behoven i en liten öppen ekonomi som fungerar på ett stort valutaområde. En god skuldhantering gör landet mindre sårbart vid störningar som drabbar ekonomin och finansmarknaden.