



Kertomusluonnoksesta annetut lausunnot

**12/2021 Valtion velanhallinta
D/9/04.09.02/2021, 238/54/2020**

Valtiovarainministeriö, 23.8.2021.

Valtiokonttori, 26.8.2021.


Lausunto

23.8.2021

 VN/1311/2021
 VN/1311/2021-VM-3

Valtiontalouden tarkastusvirasto

 Valtiontalouden tarkastusviraston lausuntopyyntö valtion velanhallinnan
 tarkastuskertomusluonnokseen 24.6.2021 / D/9/04.09.02/2021 238/54/2020

Valtiovarainministeriön lausunto VTV:n tarkastuskertomusluonnokseen valtion velanhallinnasta

Valtiovarainministeriö pitää tarkastuskertomusluonnosta laaja-alaisena ja sen esille nostamia havaintoja yleisesti ottaen asianmukaisina. Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota erityisesti seuraaviin asioihin:

- Tarkastuskertomuksessa nostetaan esille, että Valtiokonttorin sisäisen tarkastuksen raportit tulisi toimittaa valtiovarainministeriölle yksi yli yhden -periaatteen mukaisesti.

Ministeriö pitää ehdotusta kannatettavana ja yhdenmukaisena rahoitustoimialan yleisten hyvien käytänteiden kanssa. Asia on nostettu esille myös valtion velanhallintaa koskevissa aikaisemmissa tarkasteluissa (ns. Suvannon työryhmä sekä valtiovarainministeriön sisäinen työryhmä koskien valtion velanhallinnan eri toimintamalli- ja organisointivaihtoehtojen arviointia). Ministeriö tulee ottamaan asian huomioon ministeriön Valtiokonttorille osoitetun velanhallinnan määräyksen päivittämisen yhteydessä.

- Tarkastuskertomuksessa kiinnitetään huomiota velanhallinnan henkilöresurssien niukkuuteen sekä ICT-ratkaisujen organisointiin, resursointiin ja hallintaan. Ministeriö kiinnittää huomiota VTV:n esittämään huoleen velanhallinnan voimavaroista ja sen aiheuttamista potentiaalisista riskeistä Valtiokonttorin rahoitustoimialan osalta. Velanhallinnan henkilöresurssit ovat myös pysyneet muuttumattomina viime vuodet, vaikka velanhallinnan volyymit ja sitä myöten myös toimintaan liittyvät riskit ovat kasvaneet samaan aikaan kun velanhallinnan yleinen toimintaympäristö on monimutkaistunut ja kokenut merkittäviä muutoksia mm. rahoitusmarkkinoiden sääntelymuutosten ja teknologisen kehityksen kautta.

- Tarkastuskertomus sisältää suosituksia velanhallintaan liittyvien erien kuten emissiovoittojen- ja tappioiden budjetoinnista. Valtiovarainministeriö pitää havaintoja perusteltuina ja tulee kiinnittämään asiaan huomiota seuraavissa talousarvioprosesseissa.

- Tarkastuskertomuksessa nostetaan esille velanhallinnan korkoriskistrategian säännöllisen arvioimisen tärkeys.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
 Valtiovarainministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 28
 00023 Valtioneuvosto

Snellmaninkatu 1 A
 Helsinki

29 516 001
 35 829 516 001

valtiovarainministerio@vm.fi

Valtiovarainministeriö pitää korkoriskistrategiaa koskevia valintoja valtion velanhallinnan yhtenä keskeisimmistä strategisista kysymyksistä. Poikkeuksellisessa korkomarkkinaympäristössä ja voimakkaasti kasvaneen valtionvelan ja heikentyneen julkisen talouden myötä asian tärkeys on edelleen vain korostunut.

Ministeriössä on säännöllisesti arvioitu korkoriskistrategiaa sekä siihen liittyvän päätöksenteon tueksi tarkoitettuja työkaluja. Valtionkonttori tuottaa ministeriölle vuosittain velanhallintamallin uudelleenarvioinnin, jossa arvioidaan mm. mallin toimivuutta kokonaisuutena ja miten uudet aineistot ja mahdolliset päivitykset mallinnukseen vaikuttavat tuloksiin. Ministeriö on tehnyt yhteistyötä myös Suomen Pankin kanssa ja selvittänyt nykyisin käytössä olevan korkoriskimallin kehittämistarpeita.

Ministeriössä on lisäksi käynnissä työ nykyisen velanhallintamallin arvioimiseksi ja kehittämiskohteiden tunnistamiseksi. Osana tätä laajempaa työtä käsitellään myös nykyistä velanhallinnan korkoriskistrategiaa ja sen kehittämistarpeita.

- Tarkastuskertomuksessa nostetaan esille ns. private placement –liikkeeseenlaskut ja todetaan, että niitä tulisi käyttää vain poikkeuksellisissa tilanteissa. Valtiovarainministeriö katsoo, että Valtiokonttori on hyödyntänyt kahdenvälisiä lisäemissioita tarkoituksenmukaisella tavalla. Niihin turvaututtiin erityisesti koronakriisin kärjistyttyä keväällä 2020. Tuolloin velkapapereiden tuotot ja korkoerot maiden välillä kasvoivat, mikä synnytti kysyntää Suomen valtion viitelainoille. Markkinoiden likviditeetin heikkeneminen teki kuitenkin erityisesti suurempien emissioiden toteuttamisen markkinatakaajille haastavaksi. Kahdenväliset viitelainojen lisäemissioiden olivat näissä olosuhteissa hyödyllinen liikkeeseenlaskuformaatti huutokauppojen ja syndikointien rinnalla.

OECD:n mukaan monet maat sopeuttivat varainhankinnan operaatioitaan koronakriisin puhjettua. Huutokauppojen ja syndikointien rinnalla nähtiin tavanomaista laajemmin myös private placement –liikkeeseenlaskujen hyödyntämistä. Tässä mielessä Valtiokonttorin toiminta kahdenvälisten viitelainojen lisäemissioiden osalta on ollut yhdenmukaista monien muiden maiden toimintatapojen kanssa kriisin nostamiin haasteisiin vastaamisessa.

- Tarkastuskertomuksessa esitetään, että valtiovarainministeriön tulee ottaa käyttöön riittävät riskienhallintamenettelyt velanhallinnan prosessissa ja laatia riskienhallinnan kuvaus. Valtiovarainministeriö on laatinut velanhallinnan strategian, jossa määritellään velanhallinnan tavoite, varainhankinnan strategia ja riskienhallintapolitiikka. Riskienhallintapolitiikassa on tunnistettu velkaan ja sen hallintaan sisältyvät riskit sekä määritelty tunnistetuille riskeille riskienhallinnan tavoite ja hyväksyttävä riskitaso. Velanhallinnan strategisesta ohjaamisesta vastaava valtiovarainministeriö on antanut velanhallinnan operaatioista vastaavalle Valtiokonttorille määräyksen, josta ilmenevät keskeiset toimintaperiaatteet, velanhallinnassa käytettävät instrumentit ja siinä noudatettavat riskirajat. Määräyksessä on kuvattu myös edellä mainittu velanhallinnan strategia. Määräyksen toteuttamista seurataan säännönmukaisella raportoinnilla. Velanhallinnan strategiaa ja määräystä lisäksi arvioidaan säännöllisesti ja päivitetään tarpeen mukaan. Tältä osin valtiovarainministeriö katsoo, etteivät viraston suositus ja sen taustalla olevat tarkastushavainnot vastaa valtiovarainministeriön nykyuotoista toimintaa ja velanhallinnan todellista tilaa. Suositus vaikuttaisi olevan myös ristiriidassa muualla raportissa (s. 28) esitettyjen tarkastushavaintojen kanssa.

Velanhallinnan riskienhallinta on ollut myös jatkuvan kehittämisen kohteena ministeriössä. Yhtenä esimerkkinä tästä on erilaiset velanhallinnan työryhmät, joissa velanhallinnan riskejä, niiden hallintaa ja kehittämistarpeita on analysoitu eri näkökulmista. Ja kuten edellä on nostettu esille, ministeriössä on myös tällä hetkellä käynnissä työryhmä, joka tarkastelee laaja-alaisesti velanhallinnan riskejä ja riskienhallinnan kehittämisen suuntaviivoja. Sen tuottaman tiedon pohjalta ministeriö aikoo edelleen parantaa velanhallinnan riskienhallintaa.

- Tarkastuskertomuksessa nostetaan esille tarve korjata velanhallinnassa käytettävän korkoriskimallin ongelmat sekä mallin edelleen kehittäminen riittäväillä resursseilla. Valtiovarainministeriön rahoitusmarkkinaosasto on tehnyt alustavia selvityksiä siitä, miten nykyisin käytössä olevan korkoriskimallin havaitut ongelmat voitaisiin ratkaista. Korkoriskiä ja sen hallinnoinnin kehittämistarpeita koskevista tarkasteluista on noussut esille myös mahdollinen tarve laajentaa nykyistä lähestymistapaa korkoriskiaseman tarkasteluun. Ministeriö tulee vielä tarkentuvien analyysien perusteella tekemään ratkaisun, mihin suuntaan ja miltä pohjalta korkoriskimallia tullaan kehittämään.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä

Juha Majanen

Lainsäädäntöneuvos, yksikön päällikkö

Jaakko Weuro

Jakelu

Valtiontalouden tarkastusvirasto VTV

Kopion saajat

26.8.2021

Dnro
VK/79230/00.02.04/2021-1

Valtiontalouden tarkastusvirasto
Porkkalankatu 1
PL 1119, 00101 Helsinki
Kirjaamo@vtv.fi

Viite: Lausuntopyyntö VTV 24.6.2021, D/9/04.09.02/2021 ja 238/54/2020

Valtion velanhallinta, tarkastuskertomusluonnos

Valtiokonttori esittää lausuntonaan seuraavaa:

Tarkastusviraston kannanotot:

Velanhallinnan strategian säännöllinen arviointi on tärkeää

Valtion velanhallintaan on valtiovarainministeriön kanssa sovittu prosessi, jonka mukaan velanhallintaa eri osa-alueiden osalta ja myös kokonaisuutena tarkastellaan vuosittaisessa uudelleenarvioinnissa. Tämän lisäksi valtiovarainministeriön kanssa on sovittu jatkuvasta dialogista, joka tarvittaessa mahdollistaa pikaisetkin toimintasuunnitelma- ja strategiamuutokset, mikäli toimintaympäristössä tapahtuu yllättäviä muutoksia. Valtiokonttorin näkemyksen mukaan edellä kuvatut toimintatavat mahdollistavat velanhallinnan strategian jatkuvan kehittämisen ja toisaalta reagoitavalmiuden varmistamisen nopeasti muuttuvassa kansainvälisessä toimintaympäristössä.

Kuten Valtiontalouden tarkastusvirasto on tarkastuksessaan todennut, valtion velanhallinnassa noudatetaan kansainvälisiä parhaita käytäntöjä. Valtiokonttori käy jatkuvaa keskustelua kansainvälisillä yhteistyöfoorumeilla (OECD, EU, valtioiden velkatoimistojen yhteistyöryhmät) velanhallinnan strategiaan liittyvistä kysymyksistä ja arvioi keskustelujen pohjalta strategian ajantasaisuutta ja toimivuutta. Myös kansainväliset luottoluokituslaitokset arvioivat säännöllisesti valtion lainanottoa ja tehtyjä strategisia valintoja. Lisäksi Valtiokonttorin sisäinen tarkastus arvioi Valtiokonttorin sisäisen valvonnan menettelyiden asianmukaisuutta, riittävyttä ja säännösten noudattamista ml. valtion lainaoton strategian noudattamista vuosisuunnitelmansa mukaisesti.

Tarkastusviraston suositukset:

1. Velanhallinnan korkoriskistrategian arvioiminen on tärkeää nykyisissä taloudellisissa olosuhteissa

Valtiokonttori päivittää velanhallintaohjeen mukaisesti korkoriskistrategiaan liittyvää analyysiä vuosittain valtiovarainministeriölle. Tähän työhön on tarkastusviraston suositusten mukaisesti syytä panostaa lisää. Valtiokonttori on mukana valtiovarainministeriön vuoden 2020 lopulla käynnistämässä työryhmätyössä, jossa pohditaan myös strategisen korkoriskiase-
man määrittämiseen liittyviä kehittämistarpeita.



26.8.2021

Dnro
VK/79230/00.02.04/2021-1

2. Private placement liikkeeseenlaskut vain poikkeuksellisissa tilanteissa

Koronapandemian puhkeaminen ja sen vaikutus maailmatalouteen aiheutti suurta epävarmuutta raha- ja pääomamarkkinoilla maaliskuussa 2020. Samalla kun rahoituksen saatavuuteen liittyi epävarmuutta, myös valtion rahoitustarve nousi taloustilanteen heiketessä.

Valtiokonttori reagoi tilanteeseen lisäämällä lainanottoa ja kasvattamalla kassapuskuria maksuvalmiusriskin hallitsemiseksi. Rahoitustarpeen tyydyttämiseksi se hyödynsi euromääräisten sarjalainojen (viitelainojen) kahdenvälisiä markkinahintaan toteutettuja liikkeeseenlaskuja pääomamarkkinatakaajien kanssa. Vaikka yksittäiset kauppaerät olivat pieniä verrattuna viitelainojen syndikointeihin tai huutokauppoihin, tuotti tämä liikkeeseenlaskutapa riittävästi rahoitusta tarpeen täyttämiseksi.

Velanhallinnassa korko- ja maksuvalmiusriskin hallinta on eriytetty toisistaan. Tämä mahdollistaa kysyntätekkijöiden huomioon ottamisen lainanoton maturiteettivalinnoissa. Varainhankintastrategia perustuu likvideihin eli tehokkaasti jälkimarkkinoilla vaihdettaviin euromääräisiin viitelainoihin. Niitä lasketaan liikkeelle syndikoituina ensiemiisioina ja lainakantoja voidaan kasvattaa huutokaupoin tai kahdenvälisin lisäemiisioin. Valtiokonttori arvioi eri emitointitapojen toimivuutta jatkuvasti sekä rahoituksen saatavuuden että kustannustehokkuuden näkökulmasta, ja valitsee aina olosuhteisiin nähden edullisimmaksi katsotun tavan.

Kuten suosituksessa todetaan, viitelainojen kahdenvälisten liikkeeseenlaskujen prosessi on syytä dokumentoida samoin kuin muidenkin liikkeeseenlaskutapojen. Tämän suhteen on jo ryhdytty toimenpiteisiin. Samoin on käynnistetty edellä kuvatun kriisitilanteen ja liikkeeseenlaskutavan dokumentointi varainhankinnan varautumissuunnitelmaan, joka on osa toimialan jatkuvuussuunnitelmaa.

3. Velanhallinnan tulo- ja menovirtojen budjetointi

Vuosina 2019–2020 on kertynyt aiempaa enemmän emissiovoittoja. Tämä johtuu sekä velan kasvusta että korkotason laskusta. Emissiovoitot ovat aiheutuneet vanhojen, markkinatuototasoa korkeampikuponkisten lainojen liikkeeseenlaskuista. Emissiovoitto tasaa myöhemmin maksettavat kuponkikorot liikkeeseenlaskuhetken markkinakorkotason mukaisiksi.

Kuten tarkastuskertomuksessa on todettu, Valtiokonttorin Rahoitus-toimiala ja valtiovarainministeriön budjettiosasto ovat ryhtyneet korjaaviin toimenpiteisiin jo tarkastuksen aikana. Valtiokonttori on ollut yhteydessä valtiovarainministeriöön Valtiontalouden tarkastusviraston suosituksista emissio- ja pääomatappioiden budjetoinnista talousarvioissa ja lisätalousarvioissa. Valtiovarainministeriön vuoden 2022 talousarvion ehdotuksessa emissiotappioiden ja pääomatappioiden momenteille ei ole budjetoitu määrärahaa. Valtiokonttorin ja valtion tilipäätöksien liitteisiin lisätään jatkossa tietoa varainhankinnasta ja emissioeroista. Valtiokonttori myös valmistautuu tekemään muutoksia saatujen käteisvakuuksien nettokorkomenojen momentin osalta talousarvon budjetoinnissa ja kirjanpidossa ensi vuodesta alkaen.

4. Valtiovarainministeriön riskienhallinta menettelyt ja riskienhallinnan kuvaus

Valtiokonttorilla ei ole tästä lausuttavaa.

26.8.2021

Dnro
VK/79230/00.02.04/2021-1

5. Valtion strategisen korkoriskiaseman tarkasteluun ja analyysiin liittyvät ongelmakohdat ja jatkokehittäminen

Tarkastusviraston mukaan valtiovarainministeriön ja Valtiokonttorin tulee korjata velanhallinnassa käytettävien korkomallien ongelmakohdat ja strategisen korkoriskiaseman taustalla olevaa analyysiä tulee edelleen kehittää riittävin resurssein. Analyysin kehitystyötä on tehty yhteistyössä valtiovarainministeriön kanssa vuosittaisten uudelleenarviointien osana. Lisäksi valtiovarainministeriössä on käynnissä työryhmätyö, jossa mm. arvioidaan nykyisen analyysin kehittämistarpeita.

6. Valtiokonttorin sisäisen tarkastuksen raportointi velanhallintaan liittyen yksi yli yhden -periaatteen mukaiseksi

Tarkastuskertomuksessa olisi hyvä täsmentää yksi yli yhden -periaatetta ja mihin viitataan puhuttaessa yritysmaailmasta ja rahoitusalan käytänteistä. Tarkoitetaanko tällä suoraan osakeyhtiölain mukaista raportointia hallitukselle vai rahoitusalan / finanssialan mukaista raportointia ja tiedonsaantioikeuksia toimintaa valvovalle viranomaiselle eli Finanssivalvonnalle.

Osakeyhtiölain 6 luvun 1 §:n mukaan yhtiöllä on oltava hallitus. Sillä voi olla myös toimitusjohtaja ja hallituneuvosto. Osakeyhtiölain mukaan hallituksen yleiset tehtävät ovat; hallitus huolehtii yhtiön hallinnosta ja sen toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä (yleistoimivalta). Hallitus vastaa siitä, että yhtiön kirjanpidon ja varainhoidon valvonta on asianmukaisesti järjestetty (OYL 6 luku 2 §). Vastaavasti valtionhallinnossa Talousarviolain 24 b §:n mukaan sisäisen valvonnan järjestämistä johtaa ja sen asianmukaisuudesta ja riittävydestä vastaa viraston ja laitoksen johto. Valtioneuvoston asetuksen mukaan Valtiokonttorin päällikkönä on pääjohtaja ja lisäksi valtiokonttorissa on muuta henkilöstöä (VNA Valtiokonttorista 2 §). VNA Valtiokonttorista 3 §:n mukaan pääjohtaja johtaa valtiokonttorin toimintaa ja taloutta. Pääjohtaja vastaa valtiokonttorin toiminnan ja talouden asianmukaisesta järjestämisestä ja tuloksellisuudesta sekä erityisesti tulostavoitteiden saavuttamisesta samoin kuin toimintaa ja taloutta koskevasta raportoinnista. On merkittävää havaita, että Valtiokonttorin toiminta on asetuksen 1§:n mukaan järjestetty ”konsernimaiseksi”, kun asetuksen mukaan ”Valtiokonttorin toimintaorganisaatio muodostuu toimialoista ja muista pääjohtajan alaisista yksiköistä, joiden tehtävistä, organisoinnista ja päätöksenteosta määrätään tarkemmin työjärjestyksessä”. Valtiokonttorin työjärjestyksen 7§:n mukaan Rahoitus-toimialan tehtävänä ovat asiat, jotka koskevat: 1) valtion varainhankintaa ja velanhoitoa; 2) valtion rahoitustoiminnan riskien hallintaa.

Pääjohtajan vastuuta Valtiokonttorin toiminnasta voidaan perustellusti pitää ainakin toiminnan järjestämisen osalta hyvin lähellä sitä, mikä on OYL:n mukainen hallituksen vastuu. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna Valtiokonttorin sisäisen tarkastuksen kertomukset velanhallintaa koskien toimitetaan jo nyt yksi yli yhden -periaatteen mukaisesti, kun kertomus koskee Rahoitus-toimialan vastuulla olevaa tehtävää ja lopullinen tarkastuskertomus toimitetaan pääjohtajalle.

26.8.2021

Dnro
VK/79230/00.02.04/2021-1

Periaatteessa suositukseen, että Valtiokonttorin sisäisen tarkastuksen velanhallintaa koskevat raportit toimitetaan ohjaavalle ja valvovalle valtiovarainministeriölle, ei nykyisenkään sisäisen tarkastuksen ohjesäännön mukana ole esteitä. Valtiokonttorin sisäisen tarkastuksen ohjesäännön mukaan lopullinen tarkastuskertomus tai kertomusluonnos voidaan luovuttaa Valtiokonttorin ulkopuolisille tahoille pääjohtajan suostumuksella, elleivät lait, säännöt tai säädökset muuta edellytä. Ennen luovuttamista Valtiokonttorin ulkopuolisille tahoille sisäisen tarkastuksen päällikkö neuvottelee asiasta pääjohtajan ja ao. toimialan Valtiokonttorin johtoryhmän jäsenen kanssa (Ohjesääntö 7.4 §).

Käytännössä kaikki velanhallintaa koskeneet raportit on toimitettu Valtiovarainministeriön Rahoitusmarkkinaosastolle edellä kuvatun prosessin mukaisesti, joten suositus ei muuta nykyistä käytäntöä mitenkään.

7. Riskienhallinnan vahvistaminen ja toimintojen jatkuvuuden varmistaminen

Riskienhallinnan kehittäminen ja velanhallinnan toimintojen jatkuvuudesta huolehtiminen on ollut Valtiokonttorissa jo pitkään hyvin tiedostettu kehittämiskohde. Kehittämistarpeita on tuotu aktiivisesti esille mm. velanhallintaa kehittämissä työryhmissä, että sisäisen tarkastuksen auditoinneissa.

Samanaikaisesti Valtiokonttori on myös aktiivisesti kehittänyt riskienhallinnan prosesseja sekä investoimalla tietojärjestelmiin että rekrytoimalla uusia asiantuntijoita riskienhallinnan ja jatkuvuuden kannalta keskeisiin prosesseihin. Valtiokonttori on myös hiljattain valmistellut velanhallintaan uuden jatkuvuussuunnitelman sekä ollut aktiivinen jatkuvuusharjoitusten osalta.

Timo Laitinen
pääjohtaja

Juha Savolainen
apulaisjohtaja, Rahoitus

LIITE Kommentoitu tarkastuskertomusluonnos