

# Revisionsverkets ställningstaganden

## Statens skuldhantering

Revisionsobjektet var statens skuldhantering. Med skuldhantering avses upplåning inom statens budgetekonomi och förvaltning av statskassan, samt riskhantering i anslutning till dessa. Med hjälp av upplåningen återbetalar staten den statsskuld som förfaller till betalning och täcker ett eventuellt underskott i budgeten.

Statsskulden uppgick till 124,8 miljarder euro i slutet av 2020 och beräknas uppgå till cirka 139,3 miljarder euro vid utgången av 2021. Under 2020 ökade statens nettoskuld med 19,0 miljarder euro. Statens skuldportfölj lever mer än vad man kan anta baserat på nettoskulden. Under året tas ny skuld, som också förfaller till betalning under räkenskapsperioden. Man gör också dagligen transaktioner med derivat som används i hanteringen av skuldportföljen och med säkerheter kopplade till derivaten. Dessutom utför man kassaförvaltningsåtgärder. Om man beaktar även kortfristiga finansieringsposter som förfallit till betalning under räkenskapsperioden, tog staten under 2020 nya lån till ett belopp av 53,9 miljarder euro och betalade amorteringar, dvs. förfallna lån, till ett belopp av sammanlagt 35,6 miljarder euro. Betydelsen av statens skuldhantering kan också bedömas med hjälp av kostnaderna för skulden. Staten betalar årligen ränteutgifter för skulden. Dessa uppgick till cirka 900 miljoner euro 2020.

Målet med revisionen var att säkerställa skuldhanteringsens ändamålsenlighet, alltså att utvärdera arrangemangen för skuldhanteringen, riskhanteringen och förutsättningarna för effektiv verksamhet.

Betraktat ur kostnadseffektivitetens perspektiv har statens skuldhantering två mål: för det första att under alla omständigheter trygga statens likviditet och för det andra att göra detta på en godtagbar, optimal kostnads-risknivå. Skuldhanteringen är en kritisk funktion när det gäller både tryggheten av statens likviditet och samhällets allmänna kriställighet.

## Regelbunden utvärdering av skuldhanteringsstrategin är viktig

De två hörnstenarna i statens skuldhanteringsstrategi är att trygga likviditeten och hantera ränteriskpositionen för skulden. Likviditeten tryggas genom en medelanskaffningsstrategi, där en god likviditet för de lån i euro som emitteras på kapitalmarknaden grundar sig på lånestockar som är lika stora som referenslånen, och på systemet med huvudmarknadsgaranter. I målen för medelanskaffningen ingår dessutom instrument- och placerarspridning.

Med den valda strategin har man lyckats spara räntekostnader. Enligt Statskontorets uppskattning skulle ränteutgifterna för skulden under åren 2001–2019 ha varit cirka 3,5 miljarder euro större utan hantering av ränteriskpositionen för skulden.

Coronaviruspandemin påverkade Finlands skuldhantering särskilt i början av krisen, då störningarna på finansmarknaden var utbredda. Statskontoret reagerade snabbt på krisen och lät till exempel bli att genomföra en del av de planerade skuldhanteringsåtgärderna. Finansministeriet gav också Statskontoret tillstånd att tillfälligt överskrida ränterisklimiterna, dvs. ramvillkoren, som baserar sig på föreskriften om skuldhantering och inom vilka skuldhanteringen normalt borde hålla sig. På så sätt kunde Statskontoret genomföra medelanskaffningen på ett ändamålsenligt sätt.

Finlands skuldhanteringsstrategi har i regel visat sig fungera, även under kriser. Verksamhet enligt strategin har dock inte varit möjlig under alla omständigheter. Regleringen av skuldhanteringen och flexibiliteten i styrningen har möjliggjort en snabb anpassning till plötsliga chocker, och finansieringen av statens åtgärder har alltid tryggats.

Förändringarna i räntemiljön har däremot redan länge varit en utmaning i de årliga granskningarna av analysen och valet av det strategiska ränteriskmålet för skuldhanteringen. De räntemodeller som ligger bakom analyserna fungerar inte på önskat sätt i en miljö med negativa räntor.

Det nuvarande strategiska valet av ränteriskposition grundar sig på en så kallad delportföljsgranskning, som omfattar budgetekonomins skuld och statskassan. En mer övergripande strategi, där man utöver variationen i ränteutgifterna och -inkomsterna för skulden och kassan även granskar statens egendom och förändringar i statens inkomster i olika ekonomiska situationer, är en motiverad lösning.

## Mitt i coronakrisen vidtogs exceptionella åtgärder

Coronakrisen återspeglades på finansmarknaden som en betydande osäkerhet. Staterna behövde mycket mer skuld för att klara av krisen. Räntorna på långa statliga lån steg tillfälligt och marknadens likviditet försämrades. Detta försvårade anskaffningen av ny långfristig finansiering, eftersom det var osäkert om stora handelsposter skulle kunna genomföras kostnadseffektivt.

Statskontoret reagerade på situationen och började göra så kallade private placement-emissioner, dvs. bilaterala tilläggsemissioner av referenslån. Lån skaffades genom bilaterala förhandlingar med flera sådana banker som fungerar som huvudmarknadsgaranter. Statskontoret genomförde slutligen 46 tilläggsemissioner under våren och lyckades på så sätt skaffa staten nytt långfristigt lån till ett belopp av 7,35 miljarder euro.

Tillvägagångssättet hade inte fastställts på förhand i kontinuitetsplanen och det hade inte lyfts fram i beredskapsövningarna, utan det var ett reaktivt sätt att hantera krisen. När situationen på finansmarknaden lugnade sig avstod Statskontoret snabbt från private placement-emissionerna. Agerandet visade sig vara lyckat och man fick extra skuld med önskad maturitet. Däremot var dokumentationen av private placement-emissionerna delvis bristfällig.

## Uppmärksamhet ska fästas vid att budgeten är tydlig och informativ

I statens skuldhantering ligger huvudfokus i budgetprocessen på nettoskulden och ändringarna i den. Skuldens belopp och de absoluta eurobeloppen för förändringarna i den är så stora att annan väsentlig information kan gå förbi obemärkt. Det är dock viktigt att budgeten beskriver penningflödena tillräckligt detaljerat och att informationen är lätt att hitta och tolka.

Förändringarna i räntenivån och den operativa skuldhanteringen har bidragit till att vissa budgetposter har blivit mycket stora eller inte längre motsvarar innehållet i det huvudmoment som gäller dem. I och med sänkningen av den allmänna räntenivån har tilläggsmissionerna för gamla referenslån börjat ge betydande emissionsvinster: nästan 650 miljoner euro 2020. De nettobudgeteras dock under namnet emissionsförluster, enligt vedertagen praxis i poster om 40 miljoner euro. Även kapitalförlusterna budgeteras enligt vedertagen praxis till 10 miljoner euro, även om de inte har realiserats på tio år och det skulle krävas aktiva beslut för att realisera dem. Budgeten ger inte en klar bild av de principiellt betydande premieutgifter som staten betalar till bankerna: av orsaker förknippade med budgetstrukturen blandas de ihop med utgifter som betalas och fås för kontantsäkerheter för derivatavtal. I praktiken har säkerheterna under de senaste åren gett betydande inkomster och därför har premiemomentets utfall varit klart mindre än de premier som betalats ut. De ändringar som skett i praxisen för skuldhanteringen har således inte till alla delar överförts till budgetprocessen och kostnaderna för verksamheten har varit svåra att tolka.

## Rapportering enligt principen om chefens chef skulle stärka riskhanteringen

Den operativa skuldhanteringen sköts i sin helhet av Statskontoret, och Statskontorets verksamhet styrs och övervakas av finansministeriet. Samarbetet mellan enheten som styr och enheten som styrs har varit fungerande och intensivt. Med andra ord är skuldhanteringen en enhetlig process, där både finansministeriet och Statskontoret medverkar. De båda aktörerna betraktar dock riskhanteringen enbart ur perspektivet för sina egna uppgifter. Detta har lett till att ingen hanterar skuldhanteringsprocessens risker som en helhet. I processer som överskrider organisations- och enhetsgränserna ska särskild uppmärksamhet fästas vid situationer där ansvaret överförs mellan olika aktörer. Om riskerna inte beskrivs, följs upp eller hanteras på annat sätt är det möjligt att de, ifall de realiseras, äventyrar kontinuiteten i verksamheten eller att målen för verksamheten inte nås.

En utmaning i riskhanteringen när det gäller skuldhanteringen som helhet är att Statskontorets interna granskning rapporterar sina iakttagelser endast till ämbetsverkets högsta ledning. I motsats till företagsvärlden rapporterar den statliga interna granskningen inte sina iakttagelser till en högre nivå än ämbetsverkets ledning enligt den så kallade principen om chefens chef. Ett tydligt mål som fastställts inom statens skuldhantering är att man i tillämpliga delar ska

agera i enlighet med finansbranschens standarder och bästa praxis. När man beaktar dessa mål och att det i skuldhanteringen är fråga om verksamhet som överskrider organisationsgränserna, skulle det vara motiverat att Statskontorets interna granskning utan undantag skulle rapportera sina iakttagelser direkt till finansministeriets finansmarknadsavdelning enligt principen om chefens chef. På så sätt skulle den styrande instansen omedelbart få information om den interna granskningens iakttagelser som stöd för riskhanteringen.

## Knappa resurser utgör en risk för kontinuiteten

Organiseringen, resurseringen och hanteringen av ICT-lösningarna utgör den mest betydande enskilda operativa risken inom skuldhanteringen. Vid myndigheter med flera verksamhetsområden uppfattas ICT som en stödfunktion, medan inom skuldhanteringen är ICT en kärnfunktion. Dessutom är statliga centraliserade lösningar inte nödvändigtvis den bästa möjliga lösningen för kritiska ICT-funktioner. Resultat- och substansstyrningen via två kanaler medför också egna utmaningar för resurstillgången och för inriktningen av resurserna i rätt tid.

Olika personriskerna utgör också en betydande operativ risk i skuldhanteringsprocessen. Skuldhanteringsuppgifter har delvis koncentrerats till enskilda personer, uppgifterna har inte separerats och personalresurserna är överhuvudtaget knappa, vilket kan äventyra kontinuiteten. Enligt revisionsiakttagelserna kan knappa personalresurser leda till situationer där akuta frågor prioriteras, tidspress leder till flera små fel, dokumenteringen skjuts upp och anvisningar och bestämmelser inte uppdateras så snabbt som de borde. Med beaktande av hur kritisk skuldhanteringen är för tryggheten av statens likviditet och den allmänna kriställigheten, ska särskild uppmärksamhet fästas vid personalresurserna i både resultatstyrningen och ämbetsverkens interna resursfördelning.

## Revisionsverkets rekommendationer

1. Det är viktigt att utvärdera ränteriskstrategin för skuldhanteringen under de nuvarande ekonomiska förhållandena. Finansministeriet och Statskontoret ska göra detta regelbundet.
2. Statskontoret ska använda private placement-emissioner för referenslån endast i exceptionella situationer. Dessutom måste private placement-processen utvecklas så att dokumentationen är tillräcklig och processkontroller utförs.
3. Finansministeriet och Statskontoret ska i budgetprocessen se till att inkomst- och utgiftsflödena budgeteras enligt verksamhetens karaktär och den förändrade verksamhetsmiljön. Kapitalförluster ska budgeteras endast vid behov. Betydelsen av emissionsvinster och -förluster ska beskrivas närmare i budgeten och bokslutsrapporteringen. De premier som betalas till bankerna ska tydligare lyftas fram i budgeten.
4. Finansministeriet ska införa ändamålsenliga och tillräckliga riskhanteringsförfaranden i skuldhanteringsprocessen och utarbeta en beskrivning av riskhanteringen.

5. Finansministeriet och Statskontoret ska rätta till problemen med de räntemodeller som används i skuldhanteringen. Dessutom ska den analys som ligger bakom valet av strategisk ränteriskposition utvecklas vidare och tillräckliga resurser ska tilldelas utvecklingsarbetet.
6. Finansministeriet och Statskontoret ska säkerställa att rapporterna från Statskontorets interna granskning sänds till finansministeriet, som styr och övervakar skuldhanteringen, i enlighet med principen om chefens chef.
7. Finansministeriet och Statskontoret ska stärka förutsättningarna för riskhanteringen och säkerställa funktionernas kontinuitet.