

## Statens kassaförvaltning

Vid den förvaltningsrevision som hänförde sig till statens kassaförvaltning (168/2008: Statens kassaförvaltning) utvärderades, hur man i statens centraliserat ordnade kassaförvaltning har lyckats uppnå de för statens kassaförvaltning uppställda målsättningarna och vilken kassaförvaltningens funktionella effektivitet är. Den statliga kassaförvaltningens uppgift och syfte är att sköta och trygga statens likviditet. Vid revisionen behandlades förutom de viktigaste kassaförvaltningsfunktionerna också särdragen i statens kassaförvaltning - budgetekonomins behov av att hålla kassa - och utjämnings av fluktuationer i kassaläget som beror på upprätthållandet av likviditeten. Till den del revisionen behandlar upprätthållandet av likviditeten och det därtill anknutna kassaläget och administrationen av motpartsrisken är revisionen sekretessbelagd med stöd av 24 § 17 punkten i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999, offentlighetslagen).

Att statens kassaförvaltning valdes till revisionsobjekt baserade sig på kassaförvaltningens statsfinansiella betydelse och på den risk som är förenad med revisionsobjektet. En särdrag i statens kassaläge är kraftiga fluktuationer under året. Beloppet av pengar, banktillgodohavanden och andra finansiella tillgångar samt finansieringsvärdepapper uppgick vid bokslutstidpunkten 2007 till totalt 7,6 miljarder euro, vilket utgör en sjättedel av balansvärdet i statsbokslutet. Efter den föregående, år 1997 givna revisionsberättelsen som behandlade statens kassaförvaltning, har i kassaförvaltningens verksamhetsomgivning inträffat märkbara förändringar, såsom att staten har anslutit sig till euroområdet och att betalningsrörelsen har konkurrensutsatts. Vid tidpunkten för revisionen år 2007-2008 påverkades kassaförvaltningens verksamhetsomgivning av osäkerhet på finansieringsmarknaden och av ett understruket beaktande av motpartsrisken.

Vid revisionen konstaterades att kassaläget bestäms inte av likviditeten utan i stället av budgetekonomins behov av att hålla kassa och verkningarna av skuldhanteringen. När kassaläget bestäms på grundval av andra orsaker än de som gäller likviditeten kan man ur kassaförvaltningens perspektiv sett bli tvungen att agera i ett oändamålsenligt kassaläge. På definieringen av budgetekonomins behov att hålla kassa inverkar behandlingen av låntagning och skuldavkortning i budgeten och budgetbokföringen.

Kravet på täckning av budgeten och i synnerhet förvaltningens skyldighet att verkställa av riksdagen fattade budgetbeslut har i praktiken ansetts förutsätta, att i budgeten intagen statens låntagning verkställs exakt till i budgeten angett belopp. Vilken behörighet finansministeriet, och Statskontoret som under dess styrning handhar de praktiska uppgifterna i låneadministrationen, har att delvis avstå från att verkställa nettolåntagning på grundval av överväganden beträffande statens finansieringsbehov, har varit oklart. I grund och botten är det fråga om vad man motiverat kan anse att riksdagen har beslutat i budgeten och vilka gränserna för förvaltningens prövningsrätt i verkställandet av budgeten är. I nuvarande praxis har upptagningen av lån kunnat överstiga det av likviditeten förutsatta behovet av att lyfta lån för att möjliggöra en inkomstregistrering i budgetbokföringen. Med revisionen granskas de juridiska grunderna och aspekterna på skyldigheten att verkställa budgeten samt budgetprinciperna i grundlagen ur kassaförvaltningens synvinkel. Med revisionen granskas också de juridiska och ekonomiska grunderna för det av statens budgetekonomi förutsatta behovet av att hålla kassa samt det kumulativa budgetöverskottets juridiska karaktär och förhållande till de i grundlagen ingående principerna för och bestämmelserna om budgeteringen.

I sin revision anser revisionsverket, att den i grundlagen föreskrivna skyldigheten att täcka budgeten inte föranleder en ovillkorlig skyldighet till låntagning som överstiger kassaläget, och att verkställa låntagningen exakt till det belopp som budgeten anger är inte ett av lagen ovillkorligen förutsatt förfarande, om riksdagen i budgeten berättigar till att verkställa den i budgeten ingående låntagningen till mindre belopp än vad som har budgeterats. Lagen utgör enligt revisionsverkets ställningstagande inte ett hinder för att finansministeriet, och inom av detta närmare definierade ramar Statskontoret befullmäktigas att, när budgeten verkställs, överväga

nettolåntagningens detaljerade belopp på grundval av statens likviditetsbehov inom de gränser som uppställs av den av riksdagen godkända budgeten och beviljade låntagningsfullmakter. Enligt revisionsverkets uppfattning borde detta uttryckligen konstateras i den text som intas i budgetens beslutsdel. För att öka lönsamheten i kassaförvaltningen och minska de med kassan förenade riskerna rekommenderar revisionsverket angående statsbudgetens beslutsdel, att finansministeriet, och inom av detta närmare definierade ramar Statskontoret, inte upptar i budgeten budgeterade lån till den del som låntagningen inte är behövlig med hänsyn till statens finansiering.

De viktigaste observationerna och rekommendationerna vid revisionen anknyter till eliminering av de administrativa omständigheter som leder till ett överskridande av det kassaläge som likviditeten förutsätter. I revisionen framförs rekommendationer att beaktas vid totalreformen av lagen och förordningen om statsbudgeten, samt för utvecklande av budgeteringen av statens låntagning samt användningen av det kumulativa budgetöverskottet för täckande av budgeten.