

Revisionsverkets viktigaste observationer och ställningstaganden

Finavia Abp:s derivatavtal åren 2009–2011

Revisionen hänförde sig till Finavia Abp:s och dess föregångare Luftfartsverkets finansiella arrangemang, särskilt ändamålsenligheten för användning av derivatinstrument och ändamålsenligheten för företagets interna kontroll och statens ägarstyrning.

I samband med en effektivitetsrevision¹ som gjordes år 2012 framgick, att vid Finavia har använts derivatavtal, vilkas ändamålsenlighet har varit oklar. Att använda derivatavtal är inte i sig oändamålsenligt, men ett särdrag hos derivatavtalen är, att de kan vara förenade med en i teorin oändlig risk för ekonomisk förlust.

På grund av vad som framgått beslöt statens revisionsverk att inleda en separat effektivitetsrevision av ämnet. De viktigaste resultaten av denna revision är följande.

Boksluten innehöll otillräckliga uppgifter om användningen av derivat

I samband med revisionen av bokslutet för år 2011 hade det framgått, att bolaget inte till alla delar hade kännedom om innehållet i de ingångna derivatavtalen. Uppgifter om räntederivat har presenterats i bokslutets bilageuppgifter först fr.o.m. år 2010. I bilageuppgifterna i bokslutet för år 2009 förekom inte räntederivat. I verksamhetsberättelsen för år 2009 har emellertid angetts, att vid utgången av år 2009 var koncernens skyddsgrad 39 procent, av vilket en utomstående läsare av verksamhetsberättelsen har kunnat sluta sig till, att affärsverket har haft derivat i användning. I resultaträkningen för år 2009 har om räntederivatet noterats en ränteperiodisering. På basis av den information som fåtts vid revisionen borde i bokslutet för år 2009 ha presenterats uppgifter om derivat till ett nominellt värde av ca 160 miljoner euro.

¹ ”En god förvaltningsmodell i de bolag som fullgör statens specialuppdrag och i ägarstyrningen av dem”, revisionsberättelse 7/2013.

Verksamhetsberättelsen och bilageuppgifterna i bokslutet är således motstridiga år 2009. I revisionsberättelsen för år 2009 har ändå framförts ett uttryckligt uttalande om att uppgifterna i verksamhetsberättelsen och bokslutet inte är motstridiga.

I bokslutet för år 2010 har om derivatavtalen presenterats de underliggande tillgångarnas värde och gängse värde samt en uppgift, enligt vilken koncernens ränterisk hade skyddats med ränteväxlingsavtal i enlighet med styrelsens finansieringspolitik. Enligt en utredning som gjorts vid bolaget under revisionens gång har år 2010 ingåtts strukturerade derivatavtal, vilka inte har varit skyddande och i enlighet med den 30.5.2001 daterade instruktionen. I bilageuppgifterna i bokslutet för år 2010 har saknats derivatansvar till ett nominellt värde av ca 30 miljoner euro.

Det är inte känt, att i revisionsrapporteringen eller vid affärsverket uttryckligen hade behandlats det, varpå affärsverkets rätt att ingå derivatavtal baserar sig.

Med stöd av lagen om ombildning av Luftfartsverket till aktiebolag (877/2009) har statens sekundära ansvar för av Luftfartsverket tagna lån och förbindelser kvarstått och staten torde sekundärt ansvara också för de derivatansvar vilka inte ingår i affärsverkets bokslut.

Enligt revisionsverkets åsikt har i affärsverkets bokslut för år 2009 inte till alla delar getts riktiga och tillräckliga uppgifter om användningen av derivat.

Revisionsverket anser, att såväl företags ägare som företags ledning med hjälp av revision och delvis också intern granskning bör kunna försäkra sig om och bör försäkra sig om att verksamheten vid företaget iakttar de instruktioner och målsättningar som har getts av ledningen och ägarna. Med hjälp av revisionen bör ägaren också kunna försäkra sig om, att företaget rapporterar riktiga och tillräckliga uppgifter om den ekonomiska ställningen i enlighet med de normer som har getts om bokslutsrapporteringen.

I finansieringens riskhanterings- och rapporteringsförfaranden samt i avtalens hanterings- och uppföljningssystem förekom brister

Rapporteringen om bolagets finansieringsrisker hade inte fullgjorts i enlighet med den 30.5.2001 daterade instruktionen. Av bolagets riskhanterings- och rapporteringsförfaranden och -praxis framgick inte arten för de ingångna derivatavtalen. Arten för derivatavtalen var inte känd av bolagets ledning.

I samband med revisionen år 2011 observerades, att bolaget hade derivatavtal, vilkas art inte svarade mot det man hade kunnat anta, med beaktande av bolagets affärsverksamhet, skuldstruktur och gällande interna instruktioner. Riktandet av skyddsåtgärder på de positioner som skulle skyddas hade inte verkställts på det sätt som förutsätts i den 30.5.2001 daterade instruktionen.

Användningen av derivat var inte till alla delar ändamålsenlig och enlighet med interna instruktioner och användningen av derivat var inte till alla delar känd av ledningen

Affärsverket och Finavia Abp har åren 2009–2011 ingått strukturerade derivatavtal. I alla derivatavtal har man inte kunnat försäkra sig om skyddets effektivitet och ändamålsenlighet eller om det, huruvida alla derivatavtal har varit i enlighet med de interna instruktionerna eller om det, huruvida man vid ingående av derivatavtalen på ett ändamålsenligt sätt har försäkrat sig om skyddets effektivitet.

En del av de strukturerade derivatavtalen är till sin art sådana, att de inte kan betraktas såsom varande i enlighet med gällande instruktioner eller i skyddshänseende ändamålsenliga med beaktande av bolagets affärsverksamhet, lånestocken och de interna instruktionerna.

För derivatavtal, som inte har kunnat kategoriseras som skyddande, har i 2013 års delårsöversikt (januari-september 2013) som resultatpåverkan noterats en utgiftsnotering om ca 9 miljoner euro som värderingsförlust av derivatavtal.

Revisionsverket anser, att bolagets styrelses finansieringspolitik inte hade möjliggjort en sänkning av räntekostnaderna genom användning av spekulativa derivat. Revisionsverket anser, att den 30.5.2001 daterade detaljerade instruktionen hade möjliggjort endast användning av på skyddad position riktade derivat. Derivatavtalen har inte till alla delar riktats i enlighet med instruktionen på skyddade positioner.

På basis av affärsverket och Finavia Abp:s interna rapportering har ledningen inte haft en täckande bild av de använda derivaten. Om derivaten hade i resultaträkningen noterats en ränteperiodisering, men rapporteringen om finansieringsriskerna gav inte ledningen en tillräcklig bild av de risker som var förenade med derivatavtalen och av arten för derivatavtalen. På basis av den interna rapporteringen och uppföljningen kunde man inte försäkra sig om att effektiviteten för skyddet i derivatavtalen hade utvärderats på förhand eller i efterhand.

När den oklara situationen i anslutning till derivaten blivit känd av ledningen, vidtog ledningen på eget initiativ ändamålsenliga åtgärder

När situationen i anslutning till derivaten blivit klar i samband med revisionen av bokslutet för år 2011, hade Finavia Abp:s operativa ledning och styrelse redan före revisionsverkets effektivitetsrevision inleddes vidtagit åtgärder vilka de ansåg vara ändamålsenliga.

Enligt en utredning som getts av Finavia har Finavia inte haft ett särskilt system för rapportering om räntederivat. Finavia har inte haft ett centraliserat avtalsregister, och derivatavtalen åren 2007–2011 har delvis registrerats bristfälligt.

Enligt revisionsverkets åsikt uppfyller det nyaste, av företags styrelse 4.3.2013 godkända dokumentet ”Finavia-konsernin rahoituspolitiikka” (Finansieringspolitiken vid Finavia-koncernen) kriterierna för minimiinhålllet i en ändamålsenlig riskhanteringspolitik: det identifierar valuta-, ränte-, kredit- och likviditetsriskerna, definierar de för risktypen tillåtna minimi- och maximnivåerna, identifierar bolagets uppgift samt definierar behörigheterna.

Av de instruktioner som getts av staten framgår inte affärsverkens möjligheter eller gränser för att använda derivatavtal utan fullmakt som uttryckligen getts av riksdagen

Det är inte entydigt, om förvärv av räntederivat – åtminstone i alla situationer – kan anses vara tillåtet vid affärsverken utan fullmakt given av riksdagen. Av dokumenten framgår inte entydigt, att Luftfartsverket i samband med låntagningsfullmakterna av riksdagen också hade fått rätt att använda räntederivat. Dessutom konstateras i riksdagens beslut om ändring av fullmakt för statsrådet att uppta lån (739/2009) uttryckligen, att riksdagen har beslutat att berättiga (endast) statsrådet eller, inom de gränser statsrådet bestämmer, finansministeriet eller Statskontoret att enligt egen prövning ingå ränte- och valutaväxlingsavtal och andra derivatavtal som behövs.

Enligt 5 § 1 momentet och 8 § 1 momentet 3 punkten i lagen om statens affärsverk behöver ett statligt affärsverk för att uppta lån samtycke av riksdagen, som riksdagen givit i samband med behandlingen av statsbudgeten.

En situation där Luftfartsverket - eller något annat affärsverk använder (eller har använt) dylika derivat utan uttrycklig fullmakt, kan betraktas som problematisk, emedan icke-skyddande derivatförbindelser kan vara

förenade med risker, vilkas realisering kan jämföras med ett ökat skuldansvar för ifrågavarande affärsverk.

Enligt den av Statskontoret publicerade riskhanteringspolitiken vid affärsverk (2003) har affärsverket självt ansvaret och bestämmanderätten angående riskerna, och med den nya lagen om affärsverk omvandlades affärsverkens finansierings- och försäkringsfunktioner till att ske på marknadsvillkor.

Enligt revisionsverkets åsikt kan ovan nämnda dokument vara till nytta vid utarbetandet av den allmänna riskhanteringspolitiken vid ett enskilt affärsverk, men det är inte till konkret nytta för hanteringen av finansierings- och placeringsriskerna vid ett enskilt affärsverk. I denna instruktion har inte exakt definierats det, huruvida affärsverken har möjlighet att använda derivatavtal som ett verktyg för hantering av finansieringsriskerna.

Revisionsverkets rekommendationer

1. Statens affärsverk och de bolag där staten utövar bestämmanderätten bör ha en av bolagets styrelse godkänd riskhanteringspolitik och -instruktion.

Riskhanteringspolitiken ska styra verksamheten vid statens affärsverk och de bolag där staten utövar bestämmanderätten och särskilt de av staten helägda bolag som fullgör statens specialuppdrag så, att man beaktar bolagets ställning som ovan nämnt statsbolag. Enligt revisionsverkets åsikt förutsätter detta i praktiken, att de ovan nämnda statsbolagen inte eftersträvar avkastning genom att öka finansieringsrisken.

Riskhanteringspolitiken ska styra företagets verksamhet så, att finansieringsverksamheten tjänar fullgörandet av bolagets huvudsakliga uppdrag/specialuppdrag.

2. Förutom de konkreta och detaljerade verksamhetsinstruktioner och den ansvarsfördelning som inskrivits i dokumentet Finavia-koncernin rahoituspolitiikka 4.3.2013 ska vid Finavia och andra bolag som fungerar på statens faktiska ansvar långsiktigt och konsekvent främjas de i dokumenten nämnda målsättningarna för kompetens och medvetenhet:

- medvetenheten och förståelsen i koncernen i anslutning till finansieringsriskerna utökas
- en effektiv informationsförmedling samt bästa förfaringsätt i ärenden som anknyter till finansieringsverksamheten upprätthålls

- rapporteringen (rapporteringen till styrelsen samt den operativa rapporteringen) upprätthålls och utvecklas.
- 3. Utöver det, att bolagets ledning redan har inlett en utvärdering av den tidigare verksamheten och korrigerande åtgärder, och bolagets ledning utvärderar derivatavtalens ställning i bolagets riskhantering, ska kommunikationsministeriet, som ansvarar för ägarstyrningsuppgiften, motsvarigt utvärdera omsorgsfullheten i ledningens och revisorernas verksamhet.
- 4. Ur synvinkeln för de med derivatavtalen förenade riskerna är det motiverat, att i samband med affärsverkens fullmakter att uppta lån uttryckligen skulle konstateras en fullmakt att ingå derivatavtal i skyddande syfte, ifall så har avsetts. I statens instruktioner angående affärsverken borde därtill som en del av hanteringen av finansieringsriskerna i ändamålsenlig detalj definieras de godtagbara förfaringssätten i hanteringen av finansieringsriskerna.