Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle

Lausuntopyyntönne 14.10.2015

Viite: K 15/2015 vp Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtion vuoden 2014 tilinpäätöksen ja hallituksen vuosikertomuksen tarkastuksesta

Valtion taloudelliset vastuut ja riskit

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on pyytänyt valtiontalouden tarkastusvirastoa arvioimaan valtion taloudellisia vastuita ja riskejä, niiden käsittelyä valtion tilinpäätöksessä sekä riskeistä ja vastuista eduskunnalle annettavaa informaatiota. Keskeisiä kysymyksiä ovat, saako eduskunta oikeat ja riittävät tiedot valtion kokonaisvastuista ja -riskeistä ja millä tavoin valtion kokonaisvastuiden ja -riskien arviointia ja tietoperustaa tulisi kehittää.

1 Valtion taloudelliset vastuut, riskit ja niiden arviointi

Valtion taloudellisia vastuita ja riskejä voidaan tarkastella niiden muodostumisorganisaation ja niiden luonteen perusteella.

Organisaation perusteella valtion talousarviotalouden muodostaman kirjanpitovelvollisen välittömät vastuut ja riskit on suppein tapa arvioida valtion vastuita ja riskejä, laajin puolestaan lienee kaikkien valtiota koskevien sitoumusten ja sopimusten sisällyttäminen tarkasteluun riippumatta siitä, missä organisaatiossa tai miten se on syntynyt. Viimeksi mainittuun kuuluisivat kaikki sellaiset vastuut ja muut sitoumukset, joista voi aiheutua taloudellisia seuraamuksia valtiolle. Tässä vastuisiin koottaisiin valtion virastojen ja laitosten vastuiden lisäksi talousarvion ulkopuolisten valtion rahastojen ja valtion liikelaitosten vastuut sekä myös valtion välittämällä vastuulla olevien valtion osakeyhtiöiden ja muiden yhteisöjen vastuut sekä lainsäädännöstä valtiolle aiheutuvat taloudelliset seuraamukset.

Valtion taloudellisten vastuiden ja riskien luokitteluun niiden luonteen perusteella käytetty yleinen viitekehikko on vastuumatriisi, jossa valtion taloudelliset vastuut ja riskit luokitellaan niiden todennäköisyyden ja sitovuuden perusteella neljään ryhmään. Tämän luokittelun mukaisesti olennaista on vastuun sitovuus ja vastuun riippuvuus jonkin tulevaisuuden tapahtuman toteutumisesta.

Suomessa ovat kasvaneet erityisesti ehdolliset vastuun. Näiden ominaispiirteenä on, että niiden osalta ei ole kehysmenettelyä tai muuta vastaavaa menettelytapaa kokonaisvastuiden määrän hallintaan. Ehdollisten vastuiden myöntäminen ei siten ole minkään kansallisen tai kansainvälisen valtion tai julkista taloutta koskevan rajoitteen piirissä.

Velvoittavuuden ja todennäköisyyden perusteella valtion taloudelliset vastuut voidaan luokitella seuraavasti (luetteloissa esimerkkejä ryhmään kuuluvista eristä):

Vastuu tai velvoite	Suora (kaikissa olosuhteissa velvoittava)	Ehdollinen (jonkin tapahtuman toteutuessa velvoittava, satunnaisuudesta riippuva)
Avoin, julkilausuttu Oikeudellisesti velvoittava	Laina, koronmaksu - talousarviotalouden velka - valtionhallinnon velka - valtiontalouden velka Yksityisrahoitus (PPP) Eläkevastuu Muut sopimusperusteiset velvoitteet - Vuokravastuut Lakiin perustuva maksuvelvoitteet - Sähkön syöttötariffi - Muut talousarvion menot	Valtiontakuu Valtiontakaus Viennin rahoituksen vastuut Pk-yritysten luotto- ja takaustappioiden korvausvastuu Vaadittaessa maksettavat pääomaosuudet kansainvälisissä rahoituslaitoksissa Ilmastovastuut Ydinvastuu
Piilevä, julkilausumaton Yhteiskunnallisesti tai poliittisesti velvoittava	Kansalaisten perusturva	Talletussuoja Muu pankkisektorin tuki Valtionyhtiöt (osakepääoman korotus joko omistusosuuden säilyttämiseksi tai toimintakyvyn turvaamiseksi) Kuntasektorin toiminta Ympäristövastuut, katastrofit, ulkoinen turvallisuus

2 Riskeistä ja vastuista eduskunnalle annettavat tiedot

Oikea ja riittävä kokonaiskuva

Valtion vastuita koskevia tietoja esitetään useissa eri asiakirjoissa. Näitä ovat ainakin julkisen talouden suunnitelma, valtion talousarvio, hallituksen vuosikertomus ja valtion tilinpäätös.

Päätöksentekijälle olennaista on saada oikeat ja riittävät tiedot ja kokonaiskuva valtion taloudellisista vastuista ja riskeistä sekä siitä, miten näihin on varauduttu. Kun kokonaiskuvan muodostamiseen tarvittavan tiedon koostuvat useasta eri raportointikanavasta, riskinä on, ettei päätöksentekoa varten muodostu oikeaa ja riittää kokonaiskuvaa. Tarkastusvirasto on katsonut, että vastuista ei voi syntyä riittävää kokonaiskuvaa koska vuosikertomus ei sisällä sellaista yhteenvetoa tai laskelmaa, jossa kaikki vastuut olisi yhdistetty samaan laskelmaan. Myös IMF:n 2015 maaraportissa asiaan on kiinnitetty huomiota. Ainoa kokonaisuus (Specific fiscal risks), missä asettua kriteeriä ei Suomessa saavutettu, koski kattavaa riskiraportointia[1].

Oikeat ja riittävät tiedot ja läpinäkyvä kokonaiskuva valtion taloudellisista vastuista ja riskeistä on olennaista myös sen varmistamiseksi, että riskinotto on hallittua. Lisäksi läpinäkyvä kokonaiskuva valtion taloudellisista vastuista ja riskeistä ohjaa toimintaa kokonaistaloudellisesti tarkoituksenmukaiseen toimintaan. Jos kokonaiskuva valtion taloudellisista vastuista ja riskeistä ei ole läpinäkyvä, voi tilanne sekä yksittäisen organisaation että valtion tasolla ohjata toimintaa epätarkoituksenmukaisesti.

[1] IMF(2015), “Fiscal Transparency Evaluation – Finland, s. 58.

Riskeistä ja vastuista muodostuva oikea ja riittävä kokonaiskuva edellyttää käsitystä myös varautumisesta. Valtio varautuu vastuisiin muun muassa talousarvion ulkopuolisilla valtion rahastoilla. Esimerkiksi eläkerahasto, ydinjätehuoltorahasto ja Valtiontakuurahasto ovat luonteeltaan puskuri- tai varautumisrahastoja.

Julkisen talouden suunnitelma

Julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2016–2019 on käsitelty valtion taloudellisia vastuita ja riskejä. Julkisen talouden suunnitelman informaatiota voinee pitää kattavimpana raporttina valtion taloudellisista vastuista. Julkisen talouden suunnitelmassa on kiinnitetty huomiota siihen että, maiden välisen vertailun perusteella Suomessa vastuiden määrä on korkealla tasolla[2].

Valtion taloudellisia vastuita ja riskejä on käsitelty myös valtiovarainministeriön erillisessä julkaisussa (Katsaus valtion taloudellisiin vastuisiin ja riskeihin 2015). Julkaisussa on käsitelty makrotaloudelliseen kehitykseen liittyviä riskejä ja valtion taloudellisia vastuita riippumatta siitä, siitä raportoidaanko vastuista osana valtion tilinpäätöstä ja mistä organisaatiosta vastuut muodostuvat.

Valtion tilinpäätös ja hallituksen vuosikertomus

Valtion tilinpäätös muodostuu ministeriöiden ja valtion virastojen ja laitosten tilinpäätöstiedoista ja niiden valtion tilinpäätöstä varten toimittamista tiedoista. Valtion tilinpäätöksessä valtion vastuita koskevia tietoja sisältyy valtion taseeseen (vieras pääoma), talousarvion toteutumalaskelmaan (tiedot valtuuksista ja niiden käytöstä ja käytöstä aiheutuvista määrärahatarpeista) sekä liitteeseen 12 Valtion takaukset, -takuut sekä muut monivuotiset vastuut sisältyvistä tiedoista.

Vuoden 2014 tilintarkastuksen perusteella valtuuksista esitettyjä ja taseen tietoja on pidetty valtion talousarviosta annetun lain ja sitä vastaavan asetuksen tarkoittamalla tavalla oikeina ja riittävinä.

Liitteen 12 (Valtiontakaukset ja -takuut sekä muut monivuotiset vastuut) sisältää tiedot valtiontakauksista ja -takuista, muista monivuotisista sitoumuksista ja valtion eläkevastuusta. Liitteen tietosisältöä on täsmennetty viime vuosina muun muassa niin, että se sisältäisi aikaisempaa kattavammat tiedot vastuista myös niiltä osin kuin lopullisen sitoumuksen tekijä on muu kuin valtion talousarviotalouteen kuuluva yksikkö, mutta sitoumuksesta vastaa valtio. Näin liitettä on täydennetty muun muassa Finnvera Oyj:n valtion puolesta antamilla takauksilla ja takuilla. Tilintarkastuksissa syntyneen käsityksen mukaan liitteen tietosisällön varmistamiseksi tulisi kuitenkin määritellä ja dokumentoida nykyistä täsmällisemmin, mitkä monivuotiset vastuut ja millä perusteella otetaan valtion tilinpäätökseen. Täsmennystä kaivataan esimerkiksi siihen, miten raportoidaan lain perusteella syntyvästä vastuusta.

Hallituksen vuosikertomuksen liitteen 2 kohdassa 6 (Taseen ulkopuoliset vastuut, talousarviotalous, rahastotalous ja valtion liikelaitokset) on esitetty talousarviotalouden, rahastotalouden ja valtion liikelaitokset kattava yhteenveto taseen ulkopuolisista vastuista. Tämä täydentää vastuita koskevia tietoja, mutta jää vastuukokonaisuuden näkökulmasta esitystavasta johtuen irralliseksi. Vastaavaa yhteenvetoa taseeseen sisältyvistä vastuista vuosikertomuksessa ei esitetä. Hallituksen vuosikertomuksen tekstiosassa puolestaan esitetään yhteenvetoja takauksista ja takuista sekä eräistä vaadittaessa maksettavista pääomista.

Valtion tilinpäätös kattaa talousarviotalouden ja antaa valtion talousarviosta annetun lain tarkoittamalla tavalla oikeat ja riittävät tiedot myös valtion vastuista. Hallituksen vuosikertomuksessa esitetään erikseen talousarvion ulkopuolisten valtion rahastojen ja valtion liikelaitosten vastuita koskevat tiedot

[2] Julkisen talouden suunnitelma 2016-2019, valtiovarainministeriö s.14. Kts. Eurostat, First time release of data on contingent liabilities and non-performing loans in EU Member States, 10 February 2015 ja Hana Polackova Brixi ja Allen Schick (2002), The World Bank, Government at risk: contingent liabilities and fiscal risk, s. 4.

vastuun luonteesta johtuen joko asianomaisessa taseessa tai kyseisen tilinpäätöksen liitetiedoissa. Koska vuosikertomus ei sisällä sellaista yhteenvetoa tai laskelmaa, jossa kaikkien näiden vastuut olisi yhdistetty samaan laskelmaan, ei vastuista voi syntyä riittää kokonaiskuvaa.

Hallituksen vuosikertomuksessa on käsitelty lyhyesti myös sellaisia vastuita ja riskejä, jotka eivät kaikilta osin tule raportoitavaksi niiden luonteen takia tilinpäätösraportoinnin yhteydessä ja todettu mahdollisuus piilevistä ehdollisista vastuista.

Lisäksi vuosikertomuksessa on tuotu esiin, että valtion sopimusvelvoitteista, valtion takauksista tai pääomavelvoitteista ja niiden riskeistä ei ole tehty kattavia arvioita. Kuitenkin taseen ulkopuolisiin eriin liittyvät vastuut ovat kasvaneet merkittävästi vuodesta 2008 alkaen, kuten hallituksen vuosikertomuksessa on tuotu esiin. Esimerkiksi vienninrahoituksen vastuukanta on vuosina 2006–2014 kasvanut runsaasta viidestä miljardista eurosta yli 15 miljardiin euroon.

3 Valtion kokonaisvastuiden ja –riskien arvioinnin ja niitä koskevan tietoperustan kehittäminen

Keskeiset johtopäätökset

Julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2016–2019 on käsitelty valtion taloudellisia vastuita ja riskejä. Julkisen talouden suunnitelman informaatiota voinee pitää kattavimpana valtion taloudellisista vastuita koskeva raportointina.

Valtion tilinpäätös kattaa talousarviotalouden ja antaa valtion talousarviosta annetun lain tarkoittamalla tavalla oikeat ja riittävät tiedot myös valtion vastuista. Hallituksen vuosikertomuksessa esitetään erikseen talousarvion ulkopuolisten valtion rahastojen ja valtion liikelaitosten vastuita koskevat tiedot vastuun luonteesta johtuen joko asianomaisessa taseessa tai kyseisen tilinpäätöksen liitetiedoissa. Koska vuosikertomus ei sisällä sellaista yhteenvetoa tai laskelmaa, jossa kaikkien näiden vastuut olisi yhdistetty samaan laskelmaan, ei vastuista voi syntyä riittää kokonaiskuvaa.

Valtion kokonaisvastuiden tietoperustaan vaikuttavat sekä vastuita koskevat toimintatavat että tietojen esittäminen. Tosiasiassa talousarviotalouden vastuulle kuuluvia velkoja ja muita vastuusitoumuksia on voitu tehdä talousarvion ulkopuolisissa rahastoissa tai valtion omistuksessa olevissa yhtiöissä. Viimeksi mainituista ei sisälly tietoja valtion tilinpäätöksen eikä sen yhteydessä annettaviin selvityksiin.

Tietoperustan kehittäminen

Valtion taloudellisten vastuiden ja riskien tehokkaan hallinnan näkökulmasta kehittämisehdotuksia on käsitelty valtiovarainministeriön julkaisussa Valtion taloudellisia riskejä koskevan raportoinnin ja hallinnan kehittäminen (VM julkaisu – 11/2015). Näitä kehittämissuosituksia voi pitää oikean suuntaisina. Tarkastusvirasto katsoo, että tietoperustan kehittämiseksi kehittämisehdotuksen mukaisesti erityisesti iin sanottu riskikatsaus tulisi päivittää vuosittain aina kun hallitus laatii uuden julkisen talouden suunnitelman. Lisäksi vastuiden nopea kasvu ja talouden katokyky huomioiden raportointia tulisi kehittää informatiivisempaan suuntaan siten, että vastuiden ja riskien yhteydessä käsiteltäisiin riskien merkitsevyyttä ja riskeihin varautumista. Riskien hallinta edellyttää aina myös riskin merkittävyyden ja sen toteutumisen todennäköisyyden määrittelyä ja analysointia,

Valtion tilinpäätöksen osalta valtion taloudellisia vastuita koskevaa raportointia tulisi edelleen ohjeistaa nykyistä täsmällisemmin siitä, mitkä monivuotiset vastuut ja millä perusteella otetaan valtion tilinpäätökseen.

Tietoperustaa eduskunnan näkökulmasta parantaisi myös se, että valtion taloudellisien vastuiden ja riskien esittäminen ja raportointi osana julkisen talouden suunnitelmaa tai hallituksen vuosikertomusta olisi nykytilannetta kattavampaa ja systemaattisempaa.

Konsernitasetta on esitetty yhtenä vaihtoehtona tietoperustan parantamiseen. Toimiessaan se yhdessä taseen ulkopuolisia vastuita koskevien kanssa antaisi nykyistä enemmän tietoa valtion tosiasiallisista vastuista. Sen laatimisedellytykset kuitenkin vaativat, että kaikilla konsernitilinpäätökseen yhdistettävillä tilinpäätöksillä olisi olennaisilta osin yhtenäiset laadintaperiaatteet.

Konsernitilinpäätöstä nopeammin riittäviin tietoihin voitaisiin päästä ensinnäkin määrittelemää selkeästi, mitä valtion tilinpäätöksessä erityisesti taseen ulkopuolisten vastuiden osalta tulee esittää. Lisäksi tulisi hallituksen vuosikertomuksen yhteyteen – joko valtion tilinpäätökseen tai kertomukseen – sisällyttää kokonaisselvitys taseisiin sisältyvistä ja taseen ulkopuolisista vastuista. Tältä pohjalta eduskunnalla voisi olla käytettävissään riittävästi tietoa valtion kokonaisvastuiden ja näihin liittyvien riskien arviointiin. Lainsäädännön osalta tilannetta parantaisi se, että niiden taloudelliset vaikutukset esitettäisiin aina valmisteluasiakirjoissa.

Marjatta Kimmonen

Ylijohtaja

Marko Männikkö

Ylijohtaja

VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO
ANTINKATU 1 | PL 1119 | 00101 HELSINKI
PUH. 09 4321 | WWW. VTV. FI