Kirjallinen asiantuntijalausunto, 21.9.2016

Asia: O 21/2016 vp Eduskunnan budjetti- ja valvontavalta 1990-2020 – Tutkimus budjetti- ja valvontavallan muutosten ja toteutumisen indikaattoreista, Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2016

Lausunnossani arvioin eräitä tutkimusryhmän keskeisiä toimenpidesuosituksia. Kaikki suositukset ovat tiivistettynä tutkimuksen sivulla 299. Alle on poimittu ne numeroidut ehdotukset, joista esitän oman näkemykseni.

Toimenpidesuositukset (s.299)
2. Budjettikirjaan tulee sisällyttää valtioneuvoston selvitys toimista, joihin on ryhdytty eduskunnan budjetti- ja muiden finanssipoliittisten kannanottojen johdosta.
3. Tulee laatia valtiokonsernin tilinpäätös ja tase aiempaa paremman valtiontalouden kokonaishallinnan aikaansaamiseksi.
4. Eduskunnan päätösvallan ja yleensä julkisten tehtävien hoidon avoimuuden ja läpinäkyvyyden turvaaminen valtion kokonaan tai osittain omistamissa yhtiöissä edellyttää pikaisia toimia. Samoin valtion omistusten sääntelyn kehittämistä perustuslain 92 §:stä alkaen tulee selvittää.

Toimenpide-ehdotus 2. Budjettikirjaan tulee sisällyttää valtioneuvoston selvitys toimista, joihin on ryhdytty eduskunnan budjetti- ja muiden finanssipoliittisten kannanottojen johdosta.

Hallituksen vuosikertomusta koskeva asetustasoinen sääntely on uudistettu äskettäin helmikuussa 2016 voimaan tulleella valtion talousarviosta annetun asetuksen muutoksella (118/2016). Hallituksen vuosikertomukseen sisältyy erillinen liite 3, Toimenpiteet eduskunnan lausumien ja kannanottojen johdosta. Vuosikertomuksen 2015 ao. liitteessä oli 200 sivua. Tähän sisältyvät hallituksen vastaukset mm. eduskunnan talousarviolausumiin ja kannanottoihin talousarvioon liittyen. Tämä asiakirja sisältää siis jo nyt valtioneuvoston selvitykset toimista, joihin on ryhdytty eduskunnan budjetti- ja muiden finanssipoliittisten kannanottojen johdosta. *Tuntuu perustellulta pitää yksi koottu asiakirja, sen sisällön hajottaminen kahteen erilliseen asiakirjaan (vuosikertomus, budjetti) ei ole hyvä ratkaisu.* Eikä myöskään samojen asioiden toistaminen kahdessa asiakirjassa, joiden julkaisuajankohta toki eroaa toisistaan. *Sen sijaan voidaan budjetin yleisperusteluissa tai yksityiskohtaisten perustelujen selvitysosissa viitata tarvittaessa eduskunnan kannanotoista johtuneisiin muutoksiin.*

Toimenpide-ehdotus 3. Tulee laatia valtiokonsernin tilinpäätös ja tase aiempaa paremman valtiontalouden kokonaishallinnan aikaansaamiseksi.

Tutkimuksen mukaan (297) valtiontalouden kokonaistarkastelun puutteet ovat merkittävästi rajoittaneet eduskunnan budjettivallan toteutumisen edellytyksiä. Näkemykseni on, että valtioyhteisöä tai valtiokonsernia koskevan tiedon saanti on tärkeätä eduskunnan seurannan ja valvontaoikeuksien kannalta, mutta toisaalta tiedonsaannin lisäämisellä eduskunta ei saa takaisin valtaansa, jonka se on *itse* päättänyt luovuttaa erityisesti yhtiöittämällä toimintojaan budjettivaltion ulkopuolelle. Vallasta luopuminen korostuu silloin, kun valtio-omisteisen yhtiöön tulee yksikin ulkopuolinen omistaja ja valtion omistus laskee alle 100 prosenttiin, ja edelleen sitäkin enemmän, kun valtio siirtyy vähemmistöomistajaksi.

Valtiovarain controller -toiminto on jo aiemmin vuonna 2009 selvittänyt valtion kokonaistaseen laatimista. Tämä selvitys kuten eivät myöhemmätkään valtiovarainministeriön selvitykset ole johtaneet tilinpäätösesittämistä koskeviin lainsäädäntömuutoksiin. *Tämän ehdotuksen suhteen kannattaa seurata valtiovarainministeriön EPSAS- työryhmän kannanottoja sekä odottaa sitä mahdollista EU-tasoista sääntelyä, joka saattaa tulevaisuudessa konkretisoitua uusien*

jäsenvaltioita velvoittavien tilinpäätösstandardien myötä (European Public Sector Accounting Standards, EPSAS). Niihin saattaa sisältyä vaatimus valtion konsernitilinpäätöksen laatimisesta. Valtion konsernitilinpäätöksen laatiminen on erittäin työlästä ja resursseja vaativaa. Kirjanpidossa ja tilinpäätösesittämisessä tulee aina punnita saavutettuja tiedollisia hyötyjä aiheutuvia kustannuksia vasten. Tällä hetkellä ns. Whole of Government Accounting (WGA) tyyppisiä liikekirjanpidon yhteenvetoja tehdään harvoissa maissa. Ne voivat perustua koko julkissektorin (valtio, kunnat jne.) tilinpäätökseen liikekirjanpidolla (ei siis kansantalouden tilinpidolla) tai vain valtion kontrolloiman konsernin tilinpäätökseen liikekirjanpidolla (Suomessa tämä käsittäisi liikelaitokset, rahastot ja valtio-omisteiset yhtiöt, joissa valtiolla määräämisvalta).

Toimenpide-ehdotus 4. Eduskunnan päätösvallan ja yleensä julkisten tehtävien hoidon avoimuuden ja läpinäkyvyyden turvaaminen valtion kokonaan tai osittain omistamissa yhtiöissä edellyttää pikaisia toimia. Samoin valtion omistusten sääntelyn kehittämistä perustuslain 92 §:stä alkaen tulee selvittää. Edelleen tutkimusryhmä toteaa sivulla 297, että valtion omaisuuden alati lisääntyvän yhtiöittämisen vuoksi tulee viipymättä päivittää linjaukset omistajaohjaukseen ja sen valvontaan liittyvistä eduskunnan vaikutuskeinoista sekä omistajaohjauksen raportointimenettelyn kehittämistarpeista.

Tätä ehdotusta pidän jatkuvasti relevanttina. Erityisesti omistajaohjauksen seurantaa ja raportointia olemme esittäneet aiemmassa TrV:n julkaisussamme (Kankaanpää, Jari, Oulasvirta, Lasse ja Jani Wacker: Valtion omistajaohjauksen valvonta ja raportointi eduskunnalle. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 2/2010, Tampere 2011). Siinä ehdotimme mm. *valtion omistajaohjausraportin kokoamista yhdeksi kattavaksi raportiksi ja sen statuksen nostamista eduskunnassa valtiopäiväasiakirjaksi.*

Osakeyhtiölainsäädännön muutoksilla, joissa edellytetään yhtiöiltä läpinäkyvää raportointia, ja toisaalta valtion omistajaohjausta koskevalla lainsäädännöllä, eduskunta voi vaikuttaa valtionyhtiöiden raportoinnin kehittymiseen ja läpinäkyvyyden parantamiseen. Tähän tulee koko ajan paineita myös EU-sääntelyn taholta. Valtion omistajapoliittisten periaatepäätösten käytännöllä on jo luotu nyt hyvä kotimainen poliittinen pohja omistajaohjauksen kehittämiselle.

Lasse Oulasvirta

Julkisyhteisöjen laskentatoimen professori

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu