Matti Okko, finanssipolitiikan tarkastuspäällikkö, Valtiontalouden tarkastusvirasto

Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle

Lausuntopyyntönne 28.9.2017

K 14/2017 vp Hallituksen vuosikertomus 2016

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on pyytänyt Valtiontalouden tarkastusvirastolta asiantuntijalausuntoa Hallituksen vuosikertomuksesta vuodelta 2016. Lausuntopyyntö koski valtiontalouden vastuiden ja riskien käsittelyä vuosikertomuksessa, vastuiden seurannan ja riskienhallinnan riittävyyttä sekä vastuisiin liittyvien riskien kehitystä vuonna 2016.

Tarkastusviraston tässä lausunnossa esittämät huomiot perustuvat pääosin meneillään olevaan finanssipolitiikan tarkastuksen (Julkisyhteisöjen ehdolliset vastuut) alustaviin havaintoihin. Tarkastuksessa arvioidaan eksplisiittisten ehdollisten vastuiden hallinnan käytäntöjä valtiontalouden ja koko julkisen talouden ohjauksen näkökulmasta. Siinä tarkastellaan vastuista annetun kuvan riittävyyttä raportoinnissa sekä vastuista valtiolle koituvien riskien arvioinnin ja erityisesti valtion takaustoiminnan riskienhallinnan käytäntöjä. Yksityiskohtaiset huomiot hallituksen vuosikertomuksen ja valtiovarainministeriön riskikatsauksen sisällön kehittymisestä viime vuosina on esitetty lausunnon lopussa.

Tarkastusvirasto on lisäksi erilliskertomuksessaan eduskunnalle valtion vuoden 2016 tilinpäätöksen ja hallituksen vuosikertomuksen tarkastuksesta (K 9/2017 vp) lausunut valtion vastuiden esittämisestä hallituksen vuosikertomuksessa.

Raportointi ehdollisten vastuiden kokonaisuudesta on parantunut, mutta riskien vaikutusten arviointia tulisi lisätä

Viime vuosina hallituksen vuosikertomuksessa ja sen liitteenä olevassa valtion tilinpäätöksessä valtion vastuiden käsittely on kehittynyt kattavammaksi. Valtiovarainministeriö (VM) on lisäksi alkanut vuodesta 2015 lähtien laatimaan vuosittain katsauksen valtion taloudellisista riskeistä ja vastuista. Tietojen oikeellisuutta ja yhtenevyyttä tukee takaus- ja takuutietojen keruun ja raportoinnin keskittäminen Valtiokonttoriin.

Hallituksen vuosikertomuksessa vuodelta 2016 raportoidaan valtiontalouden vastuista ja niihin liittyvistä riskeistä aiempaa tarkemmin. Tarkastusviraston esittämien kannanottojen mukaisesti kertomustekstissä kuvataan esimerkiksi takaustoiminnasta saatuja tuottoja ja maksettuja korvauksia vuoden aikana. Kuvaus on kuitenkin melko suppea eikä kaikilta osin johdonmukainen, mistä esimerkkinä kertomuksessa esitetään valtion asuntorahaston keräämien takausmaksujen ja maksamien takauskorvausten määrä, mutta Finnveran kohdalla kuvataan ainoastaan valtion budjetista Finnveralle maksettavan luotto- ja takaustappiokorvauksen määrä.

Tarkastusvirasto näkee, että takausten ja muiden ehdollisten vastuiden kuvauksen ohella niiden aiheuttamien riskien käsittelyyn tulisi kiinnittää nykyistä enemmän huomiota myös hallituksen vuosikertomuksessa, vaikka kuvaa riskeistä täydennetäänkin erillisessä VM:n katsauksessa valtiontalouden ris-

keihin ja vastuisiin. Tietoja ehdollisten vastuiden riskien vaikutuksista taloudellisen aseman kehitykseen ja taloudenhoidon kestävyyteen ei voida pitää kaikilta osin ole riittävinä. Ehdollisiin vastuisiin liittyvien riskien suuruus jää osin epäselväksi, koska riskien toteutumisen aiheuttamista menovaikutuksista ei esitetä selkeitä skenaariolaskelmia eivätkä tiedot toteutuneista tappioista ole kattavia. Osaa laadituista ja julkisuuteen tarkoitetuista tiedoista ei tuoda aktiivisesti esille, eikä kaikkea olemassa olevaa tietoa hyödynnetä hallituksen vuosikertomuksessa tai VM:n riskikatsauksessa.

Valtiolle syntyy vastuita yhä enemmän budjettitalouden ulkopuolella. Hallitukseen vuosikertomukseen sisältyvät valtion kokonaislaskelmat, jotka yhdistävät budjettitalouden, sen ulkopuolisten rahastojen sekä liikelaitosten tilinpäätökset niin, että sisäiset erät on pyritty eliminoimaan. Laskelmat antavat valtion tilinpäätöstä kokonaisvaltaisemman kuvan valtion taloudellisesta asemasta. Myös kokonaislaskelmiin sisältyvien entiteettien taseen ulkopuolisia vastuita on eritelty. Kokonaislaskelmat oheistietoineen parantavatkin kuvaa myös valtiontalouden ehdollisista vastuista, mutta kokonaisuutta ajatellen niiden ulkopuolelle jää edelleen merkittäviä vastuita, joita syntyy mm. valtion erityistehtävää hoitavien ja muiden yhtiöiden velanoton ja toiminnan kautta.

Eurovastuista raportoidaan hajanaisesti

Eduskunnan kannanoton EK 8/2013 mukaan ”Eduskunta edellyttää, että hallitus edelleen vahvistaa ja selkeyttää tavoitteenasettelua euroalueen tulevaisuudesta ja sen vaihtoehdoista ja niiden sisältämistä riskeistä sekä tavoitteenasettelua koskevan kokonaiskuvan antamista eduskunnalle. Tähän kokonaisuuteen kuuluvat myös Euroopan keskuspankkijärjestelmän kautta syntyvät riskit ja vastuut.” Tarkastusvirasto on todennut asiantuntijalausunnossaan (E 61/2017 vp TrV 19.09.2017) olevan myönteistä, että valtioneuvoston EVM:n ja ERVV:n tilinpäätöksiä koskevassa E-selvityksessä käsitellään myös eurojärjestelmään liittyviä vastuita, tarkastelun ollessa kuitenkin suhteellisen yleisluonteista. Tarkastusvirasto katsoi, että eurojärjestelmää koskevan tarkastelun hyödyllisyyttä lisäisi se, että tarkastelu sisältäisi kuvausta nimenomaan korkeariskisiksi arvioituihin jäsenmaihin liittyvistä riskeistä.

Valtiovarainministeriön säännöllisesti julkaisemassa eurovastuita koskevassa koosteessa todetaan, että Suomen Pankki on osallistunut euroalueen kriisinhallintaan eurojärjestelmän osana ja raportoi riskeistään ja vastuistaan itsenäisesti. Raportoinnin hajanaisuus estää edelleen kokonaiskuvan muodostumista, ja kokonaistarkastelun tarve on edelleen olemassa. Suomen Pankin toiminnalla osana eurojärjestelmää voi myös olla välillisiä valtiontaloudellisia vaikutuksia. VM:n riskikatsauksessa ja tarvittaessa hallituksen vuosikertomuksessa olisi tarpeen kuvata, millaisia eurokriisiä koskevia vastuita Suomen Pankilla on ja millä mekanismilla nämä vastuut voivat aiheuttaa meno- ja tulovaikutuksia valtionhallinnolle.

Finanssipolitiikan säännöstö ja ohjausvälineet eivät aseta ehdollisille vastuille rajoitteita, mutta EU on lisännyt raportointivaatimuksia

Euroopan unionin jäsenmaiden julkisten talouksien tilaa seurataan EU-tasolla vakaus- ja kasvusopimukseen perustuen. Ehdollisten vastuiden voimakkaaseen kasvuun ja niiden mahdollisiin vaikutuksiin jäsenvaltioiden budjetteihin pyrittiin vastaamaan tehostamalla talouspolitiikan koordinaatiota lisäämällä vuonna 2011 EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevään ja korjaavaan osaan ehdollisia vastuita koskevia raportointivaatimuksia. EU-säännöissä ei ole kuitenkaan asetettu mitään erillisiä rajoitteita ehdollisten vastuiden kasvulle, eikä ehdollisten vastuiden vaikutuksia ole myöskään vaadittu ottamaan huomioon budjettikehyksissä. Myöskään kokonaistietoa vastuisiin liittyvistä riskeistä tai niiden vaikutuksista valtioiden kykyyn huolehtia mahdollisista vastuiden maksuvelvoitteista ei ole velvoitettu tuottamaan.

Suomen vakausohjelmassa ehdollisista vastuista ei ole raportoitu täysin EU-komission ohjeiden mukaisesti, koska raportointi käsittää vain valtiosektorin tiedot. EU:n budjettikehysdirektiivin (2011/85) edellyttämät tiedot valtion ja muiden julkisen talouden osien ehdollisista vastuista julkaistaan kuiten-

kin minimivaatimusten mukaisena valtiovarainministeriön internetsivuilla. Ehdollisten vastuiden raportointivaatimuksissa keskeisenä tavoitteena on ollut varmistaa, että eri jäsenmaiden tiedot olisivat kattavasti ja vertailukelpoisina saatavilla. Jäsenmaiden esittämien tietojen vertailukelpoisuuteen liittyy kuitenkin edelleen epävarmuutta, ja siksi Eurostatin tammikuussa 2017 julkaisemaan tietoon Suomen julkisyhteisöjen takauskannan noususta kärkeen BKT-suhteella mitattuna vuoden 2015 lopussa voi suhtautua varauksella.

Myöskään kansalliset finanssipoliittiset säännöt eivät huomioi ehdollisia vastuita kuten takauksia. Hallitusohjelman menosääntö ja valtiontalouden kehykset ovat olennainen osa Suomen kansallista finanssipolitiikan sääntökehikkoa. Ne eivät sisällä ehdollisten vastuiden kasvua rajoittavia säännöksiä. Ehdollisten vastuiden aiheuttamia kustannuksia ei myöskään täysin huomioida valtion talousarviossa, jolloin se ei rajoita vastuiden kasvattamista. Joissain maissa on luotu mekanismeja, joilla asetetaan riskiperusteisia rajoitteita vastuiden kasvulle.

Valtion ehdollisten vastuiden riskienhallinta on hajautettu erillisyksiköihin

Valtionhallinnossa ehdollisten vastuiden riskienhallinta ja päätöksenteko on hajautettu erillisyksiköihin. Arviointien tekemistä ei ole ohjeistettu tai yhdenmukaistettu, joten jokainen toimija määrittää itse arviointinsa sisällön. Ehdollisten vastuiden riskejä ei arvioida valtiotasolla.

Meneillään olevan tarkastuksen perusteella yleisten säädösehdotusten vaikutusarvioinnin ohjeiden mukaisia vaikutusarvioita takausvaltuuskorotuksista ei käytännössä tehdä, jolloin riskikuva ja odotettavissa olevat kustannukset eivät ole selkeästi hahmotettavissa. Valtuuspäätöksen riskienarviointi ei huomioi riittävästi takaustyyppisten sitoumusten kustannuksia ja riskejä.

Finnveran riskiraportoinnin sisältöä omistajalle ei ole määritelty eikä rahoitusvalvontaa ole asianmukaisesti järjestetty

Työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) mukaan erityisrahoitusyhtiö Finnveran omistajavalvonta- ja riskiraporttien sisältöä ei ole erikseen määritelty. Valtion vastuu Finnveran osalta muuttui välillisestä suoraksi vastuuksi vuonna 2005. Tuolloin katsottiin, että valtion Finnveraan kohdistamaa omistaja- ja elinkeinopoliittista valvontaa ja raportointia tulisi tehostaa ja kehittää valtion riskienhallinnan parantamiseksi. Finnveran ulkoista rahoitusvalvontaa hoitavalla TEM:in sisäisellä tarkastuksella ei ole ajantasaista suunnitelmaa valvonnan sisällöstä. Käytännössä valvonta on rajautunut Finnveran toimittamien raporttien läpikäyntiin ja joihinkin tapaamisiin sekä yksittäisiin tarkastuksiin. Valvonnan suunnittelemattomuus ja noudatettavien periaatteiden määrittelemättömyys vaikeuttavat lainmukaisen valvonnan toteuttamista. Tarkastusvirasto on jo aiemmin kiinnittänyt huomiota valvonnan puutteisiin viennin rahoitusta koskeneessa tuloksellisuustarkastuksessa (1/2015).

Valtio on omistajana asettanut Finnveran riskinotolle kaksi rajoitetta: otettavien vastuiden määrät on rajattu Finnveraa koskevassa erityislainsäädännössä ja toiminnoille on asetettu itsekannattavuustavoitteet. Määrärajoite rajoittaa vain määrää, eikä se huomioi nimellisarvoltaan samansuuruisten hankkeiden erilaista riskisyyttä. Itsekannattavuustavoitteet on määritelty aikaväleinä, jolloin toiminnan kuuluu tuottaa vähintään nollatulos. Finnveran itselleen määrittelemä riskinottohalukkuus ei käytännössä luo tehokasta rajoitetta takaustoiminnan riskinotolle, koska sen asettamista rajoista voidaan poiketa yhtiön hallituksen päätöksellä.

Yksityiskohtaiset huomiot hallituksen vuosikertomuksen ja VM:n riskikatsauksen sisällön kehittymiseen

Valtion tilinpäätöksen laatimisen jälkeen julkaistava hallituksen vuosikertomus sisältää tietoa ehdollisten vastuiden kehityksestä kertomuksen valtiontaloutta kuvaavassa osassa sekä kertomuksen liitteenä

olevan tilinpäätöksen liitteessä 12 (Valtiontakaukset, -takuut sekä muut monivuotiset vastuut). Vuosia 2012 ja 2013 koskevissa kertomuksissa valtiontakausten ja -takuiden kuvailu oli hyvin niukkaa, lähinnä tilinpäätöksen liitteen mukaisen tietosisällön toistoa. Finnveran myöntämien takausten ja takuiden määrää ei raportoitu tilinpäätöksen liitteessä 12.

Vuotta 2014 koskeva vuosikertomus sisälsi lisäksi suppeaa kuvailua riskien toteutumisen mekanismeista. Lisäksi tilinpäätöksen liitteeseen 12 sisällytettiin Finnveran myöntämät takaukset ja takuut. Seuraavana vuonna vastuiden mittaluokkaa kuvattiin laajemmin, kansainvälistä vertailutietoa hyödyntäen. Vuotta 2016 koskeneessa kertomuksessa erityisesti takausten ja takuiden käsittely laajeni olennaisesti, kun kertomuksessa esiteltiin EU-vertailutietoa vastuukantojen kehityksestä kolmen viime vuoden aikana ja tekstissä käsiteltiin tarkemmin Finnveran riskirakennetta sekä tietoja takausmaksuista ja tappiokorvauksista.

Valtiokonttori hallinnoi suurta osaa ministeriöiden ja talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen myöntämistä takauksista ja takuista. Toukokuussa 2016 annettiin määräys Valtiokonttorin hallinnoinnin ulkopuolisten takaus- ja takuutietojen toimittamisesta Valtiokonttorille neljännesvuosittain. Valtionkonttorissa tiedot kerätään KoTa-tietojärjestelmään (Korkotukien ja valtiontakausten hoitojärjestelmä). Tiedonkeruu sisältää myös Finnveran myöntämät takaukset ja takuut. Tietojen keskittämistä voidaan pitää myönteisenä, koska se yhtenäistää hallituksen vuosikertomuksen tietoperustaa. Valtiokonttorin määräyksen mukainen tietosisältö vastaa nykyisin valtion tilinpäätöksen liitteen 12 mukaista tietovaatimusta, mikä määräytyy valtion talousarvioasetuksen mukaan. Tiedonkeruu ei siten kata esimerkiksi maksettuja takauskorvauksia. Takauskorvausten merkittävyyden vuoksi sekä ajantasaisen ja kattavan informaation olemassaolon varmistamiseksi olisi tarpeellista selvittää mahdollisuudet laajentaa KoTa:n tietosisältöä ja Valtiokonttorin määräyksen perusteella raportoitavia tietoja.

Vuonna 2015 valmistui valtiovarainministeriön työryhmäraportti valtion taloudellisia riskejä koskevan raportoinnin ja hallinnan kehittämisestä. Raportti muodosti perustan säännölliselle katsaukselle valtion taloudellisiin vastuisiin ja riskeihin. Katsauksessa käsitellään ehdollisista vastuista muun muassa valtion talousarviotalouden, rahastotalouden sekä Finnveran takauksia ja takuita, valtion sopimusvastuita, kansainvälisiin rahoituslaitoksiin liittyviä pääomavastuita, eurokriisin hoitoon liittyviä vastuita, valtio-omisteisiin yhtiöihin liittyviä vastuita sekä pankkisektoria koskevia vastuita.

Riskikatsaus on julkaistu vuosittain. Ehdollisten vastuiden kuvaus katsauksessa on laajentunut vuosittain kattavammaksi. Kehitystä on tapahtunut esimerkiksi Finnveran toimintaa kuvaavassa osassa. Kuvaus kattoi vuonna 2015 Finnveran toiminnan ja vastuiden kokoluokan kuvailun, jonka lisäksi esiteltiin toteutuneita tappioita ja viennin rahoituksen kokonaisriskiä niin sanottua VaR-tunnuslukua käyttäen. VaR-tunnusluku ilmaisee tappion, joka ei määritellyllä todennäköisyydellä (usein 99 %) ylity seuraavan vuoden aikana. Vuonna 2016 riskitunnusluvun sijaan kuvailtiin vientitakuutoiminnan huomattavaa keskittymäriskiä. Tämän ohella kerrottiin riskienhallinnan elementeistä ja haasteista sekä muun muassa käyttöönotetuista jälleenvakuutusjärjestelyistä. Viimeisimmässä katsauksessa vuonna 2017 esitettiin VaR-tunnusluvun lisäksi riskin suuruus arvioituna odotettujen tappioiden (keskimääräinen vuotuinen tappio) menetelmällä. Lisäksi riskin toteutumisen mekanismia ja vaikutusta konkretisoitiin vienninrahoituksen kansainväliseen arvioon sisältyneellä laskelmalla, jonka mukaan yhtiön suurimman asiakkaan ajautuessa konkurssiin koko Finnveran vienninrahoituksen rahastojen tappiopuskuri sulaisi tappioiden kattamiseen, olettaen että yhtiö saisi perittyä saatavistaan korkeintaan 43 prosenttia.

Valtion takausta Suomen Pankille IMF:n rahoitusta varten on kuvattu katsauksessa vuosi vuodelta kattavammin. Samoin eurokriisin hoitoon liittyvien vastuiden kuvaus on laajentunut katsauksessa. Riskin realisoitumisen suuruudesta on esitetty euromääräiset arviot, ja samalla on tuotu esille arvioiden epävarmuus ja herkkyys taustaoletusten muutoksille. Lisäksi valtion asuntorahaston toimintaan liittyvien vastuiden käsittely katsauksessa on laajentunut esimerkiksi siten, että vuosien 2016 ja 2017 katsauksissa käsitellään myös riskien kehityksen tulevaisuudennäkymiä.

Riskikatsaus julkaistaan julkisen talouden suunnitelmasta ja hallituksen vuosikertomuksesta erillisenä asiakirjana. Julkisyhteisöjen vastuiden ja riskien käsittely julkisen talouden suunnitelmassa on ollut jokaisena vuonna suppeaa. Kuvaus käsittää valtion tärkeimpien vastuuerien – kuten takausten ja pääomavastuiden – määrien esittelyn taulukkomuodossa ja tiiviin sanallisen selostuksen. Tämän lisäksi arvioidaan takausten määrää Suomessa verrattuna tilanteeseen muualla EU:ssa. Riskien suuruutta tai merkitystä ei juurikaan avata tekstissä, vaan riskien toteutumisen mekanismeja kuvataan hyvin yleisellä tasolla.

Julkisen talouden suunnitelma on toiminut samalla myös Suomen vakausohjelmana. Vakausohjelman laadintaa ohjaavat käytännesäännöt, joiden mukaan vakausohjelmassa tulisi esittää muun muassa julkisten takausten kokonaismäärä. Suomen raportointi julkisen talouden suunnitelmassa on kuitenkin rajautunut valtionhallintoon, mikä poikkeaa käytännesääntöjen ohjeesta.

Lisätietoja:

Marko Männikkö, ylijohtaja, 09 432 5803, marko.mannikko@vtv.fi

Matti Okko, finanssipolitiikan tarkastuspäällikkö, 09 432 5875, matti.okko@vtv.fi