Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle

Lausuntopyyntönne K 2/2021 vp Hallituksen vuosikertomus 2021

Valtion takausten kasvu ja riskit

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on pyytänyt Valtiontalouden tarkastusvirastolta asiantuntijalausuntoa ja kutsunut asiantuntijakuulemiseen 13.10.2022 käsitellessään hallituksen vuosikertomusta 2021. Asiantuntijalausunnossa pyydetään esittämään arvio valtion takauksiin liittyvien riskien kehityksestä vuonna 2021 suhteessa aikaisempiin vuosiin sekä arvioimaan myös riskienhallinnan riittävyyttä.

Tarkastusviraston vuonna 2018 julkaisemassa Julkisyhteisöjen ehdolliset vastuut (4/2018[i]) -tarkastuksessa arvioitiin takausvastuiden hallintaa ja hallinnan edellytyksiä. Valtiontalouden tarkastusvirasto on käsitellyt valtion taloudellisia vastuita ja riskejä myös valtioneuvoston selontekoon julkisen talouden suunnitelmasta 2019–2022 valtionvarainvaliokunnalle antamassaan lausunnossa[ii].

Valtion takausten ja riskien kehitys

Valtion takausten määrä on ollut Suomessa kasvussa jo pitkään. Vuonna 2020 Suomen takausten määrä oli suurin EU:n jäsenmaiden vertailussa[iii]. Hallituksen valtiontalousarvioesityksen (esitys valtion talousarvioksi vuodelle 2023)[iv] mukaan voimassa olevien valtiontakausten ja -takuiden määrä 30.6.2022 on 66,3 miljardia euroa. Kasvua vuodenvaihteesta oli lähes 2,1 miljardia euroa ja se johtui pääosin Valtion asuntorahaston sekä Finnveran takauksien ja takuiden kasvusta. Käytettävissä oleva enimmäismäärä on 135,7 miljardia euroa.

Talousarvioesityksessä[v] on todettu, että Finnveran Oyj:n suuret riskikeskittymät, epävarmuus maailman taloudellisesta ja poliittisesta kehityksestä ja yksittäiset suurten yhtiöiden tapahtumat vaikuttavat riskitasoon. Mahdolliset luottotappiot saattavat kasvaa erityisesti koronaviruspandemian jälkiseurausten ja Venäjä-riskin kasvun vuoksi. Pandemian ja Venäjä-riskin kasvun vuoksi yritysten riskiluokituksia on jouduttu heikentämään, mikä on vaikuttanut rahastoitujen varojen tarpeeseen. Riski luottotappioihin on kasvanut Venäjän vientitakuuvastuissa, ja myös kehittyvien ja köyhien maiden markkinoilla on havaittu ongelmia. Koronaviruspandemian johdosta riskien todetaan kasvaneen erityisesti alus- ja telakkasektorilla, jossa nostettujen bruttovastuiden määrä oli vuoden 2021 lopussa 5,4 miljardia euroa. Epävarmuuden jatkumisen vaikutusta Finnveran vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan vastuisiin ja edelleen tulevien vuosien erillistuloksiin ja mahdollisiin tappioiden kattamisiin valtiontakuurahastosta todetaan olevan tässä vaiheessa erittäin vaikea arvioida.

Takausvastuiden kasvulle ei ole asetettu rajoitteita

Tarkastusvirasto on kannanotoissaan painottanut takausten riskienhallintaa ja menettelyjä riskien rajaamiseksi. Valtion takausvastuiden määrää ja kasvua rajoittavia sääntöjä ei sisälly nykyisiin valtiontalouden ohjausvälineisiin tai finanssipolitiikan sääntökehikkoon. Hallitusohjelman menosääntö ja valtiontalouden kehykset (kansallisena finanssipolitiikan sääntökehikkona) rajoittavat veronmaksajien maksettavaksi koituvien menojen kokonaismäärää mutta eivät aseta rajoitteita takausten määrälle tai niiden kasvulle.

EU:n finanssipolitiikan säännöstö on puolestaan pitkään keskittynyt julkisyhteisöjen alijäämän ja velan määrille asetettuihin tavoitteisiin ja niiden seurantaan. Keskeisimmin ehdollisten vastuiden raportointia ja julkistusta sääntelee budjettikehysdirektiivi[vi], mutta sekään ei rajoita takausten määrää ja kasvua.

Puolet vuoden 2021 lopussa voimassa olleista takaus- ja takuuvastuista (yhteensä 64,2 miljardia euroa) kohdistui Finnveraan ja noin neljännes Valtion asuntorahastoon. Finnveran vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan tappiot katetaan ensi sijassa Finnveran taseessa olevasta vienti- ja erityistakaustoiminnan rahastosta. Mikäli rahaston varat eivät riitä, tappiot katetaan Valtiontakuurahaston varoista.

Hallituksen vuosikertomuksessa raportoidaan Finnveran vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan puskurivarojen kasvaneen vuoden 2020 noin 342 miljoonasta eurosta 825 miljoonaan euroon vuonna 2021. Vuonna 2020 Finnvera sai rahastomaksua Valtiontakuurahastolta 349 miljoonaa euroa kattamaan vienti- ja erityistakaustoiminnan tilikauden tappiollista tulosta. Rahastomaksun jälkeen Valtiontakuurahaston varat olivat 342 miljoonaa euroa. Merkille pantavaa on, että kasvaneisiin puskurivaroihin sisältyy siten valtion talousarviosta tehty 400 miljoonan euron pääomitus Valtiontakuurahastoon. Tämä ilmentää valtiontakauksiin liittyvien riskien kasvaneen. Vuosikertomukseen ei kuitenkaan sisälly selkeää arviota takauksiin liittyvien kokonaisriskien kehityksestä kuluneen vuoden aikana. Vuosikertomuksessa olisi lisäksi tarpeellista kuvata riskipuskureiden riittävyyttä ja mahdollista lisäpääomitustarvetta erilaisten riskiskenaarioiden avulla.

Taloudenhoidon kestävyydestä välittyvää kuvaa ei voida pitää kaikilta osin riittävänä

Hallituksen vuosikertomuksessa on edellisten vuosien tapaan todettu, että valtion vastuiden realisoitumisesta aiheutuvat kustannukset voivat aiheuttaa merkittävän rasituksen kansantaloudelle. Lisäksi on tuotu esiin taloudellisiin päätöksiin sekä vastuiden hallinnointiin ja seurantaan liittyvän huolellisen riskien arvioinnin ja riskienhallinnan tärkeyttä. Vuosikertomuksen mukaan riskienhallintaan liittyviä menettelyjä ja käytäntöjä, seurantaa ja raportointia pyritään jatkuvasti selventämään ja kehittämään.

Julkisyhteisöjen ehdolliset vastuut -tarkastuksessa suositeltiin, että ehdollisille vastuille (ml. takaukset) valmisteltaisiin riskinottorajoitteita, jotka perustuvat riskien kokonaistarkasteluun. Takaus- ja valtuuskorotuspäätösten valmistelumateriaalien vaatimuksia suositettiin kehittämään niin, että valmistelumateriaalit sisältäisivät asianmukaiset tiedot sitoumusten taloudellisista vaikutuksista. Valtiovarainministeriön riskikatsauksen ja hallituksen vuosikertomuksen riskiraportointivaatimuksia suositettiin selkeyttämään. Työ- ja elinkeinoministeriötä suositettiin määrittämään, mitä Finnveran riskiasemasta tulee raportoida. Työ- ja elinkeinoministeriötä suositettiin myös huolehtimaan Finnveran toiminnan valvonnasta siten, että lainsäädännön tavoite luottolaitosvalvonnan periaatteiden mukaisesta valvonnasta toteutuu.

Julkisyhteisöjen ehdolliset vastuut -tarkastuksen jälkiseuranta[vii] tehtiin vuonna 2020. Sen mukaan valtiovarainministeriössä oli käynnissä riskirajoitteiden käyttöä koskeva selvitys, jossa tarkastellaan ehdollisten vastuiden riskienhallintaa. Samassa yhteydessä valtiovarainministeriön oli tarkoitus tarkastella riskirajoitteiden käytön tarpeellisuutta sekä sitoumusten taloudellisten vaikutusten esittämiseen liittyviä vaatimuksia. Työ- ja elinkeinoministeriön selvityksen mukaan Finnveran riskienhallintaa oltiin kehittämässä ja valvontakäytäntöjä lähentämässä Finanssivalvonnan ohjeiden, määräysten ja vaatimusten suuntaan. Hallituksen lainsäädäntösuunnitelman[viii] mukaan lakiesitys, jonka tarkoituksena on siirtää Finnveran rahoitusvalvonta työ- ja elinkeinoministeriöstä Finanssivalvonnan tehtäväksi, annettaisiin eduskunnalle lokakuussa 2022.

Hallituksen vuosikertomus ei kuitenkaan sisällä tietoa varsinaisista toimenpiteistä tai käytännöistä, joita olisi tehty taloudellisten vastuiden hallinnan ja riskienhallinnan parantamiseksi. Takauskantaan sisältyvien riskien mahdollisista menovaikutuksista ei esitetä kattavia skenaariolaskelmia[ix]. Taloudenhoidon kestävyydestä välittyvää kuvaa ei voida siten nykyisin pitää kaikilta osin riittävänä.

Valtiontalouden vastuita ja riskejä koskevat tiedot

Hallituksen vuosikertomuksen luvussa 3.2.8 käsitellään valtiontalouden vastuita ja riskejä. Sekä hallituksen vuosikertomuksessa että julkisen talouden suunnitelmassa viitataan valtiovarainministeriön riskikatsaukseen, jossa vastuita ja riskejä todetaan raportoitavan yksityiskohtaisemmin.

Riskikatsaus julkaistaan julkisen talouden suunnitelmasta ja hallituksen vuosikertomuksesta erillisenä asiakirjana. Valtiovarainministeriön riskikatsauksen tietosisältöä ei ole mitenkään erikseen määritelty eikä siinä esitettyjä tietoja myöskään tarkasteta. Valtiovarainministeriön riskikatsausta ei myöskään käsitellä eduskunnassa.

Vuonna 2016 talousarvioasetuksen 68 a §:ään tehtiin lisäys[x] siitä, että hallituksen vuosikertomuksessa tulisi esittää arvio valtion toiminnan keskeisimmistä taloudellisista riskeistä ja niiden merkityksestä. Pykälään ei kirjattu yksityiskohtaisempia tietoja siitä, millaisia tietoja tai missä muodossa tietoja tulisi esittää.

Julkisyhteisöjen ehdolliset vastuut -tarkastuksessa suositettiin, että erityisesti valtiovarainministeriön julkaiseman riskikatsauksen sisällön kehittämisessä on huomioitava sen suhde eduskunnalle lainsäädännön perusteella annettavan hallituksen vuosikertomuksen sisältöön ja siinä talousarvioasetuksen (68 a §) mukaisen taloudellisia riskejä ja niiden merkitystä kuvaavan tietosisällön kehittämiseen.

Valtiovarainministeriö on julkaissut riskikatsausta vuosittain vuodesta 2015 lähtien. Viimeisin katsaus on julkaistu joulukuussa 2021, ja siinä vastuiden ja riskien kehityksen käsittely ulottuu vuoteen 2020. Mikäli valtiovarainministeriön riskikatsauksen on tarkoitus myös jatkossa olla yleisempi valtiovarainministeriön julkaisu riskeihin, olisi erityisen tärkeää huolehtia siitä, että hallituksen vuosikertomuksen raportointia kehitetään siten, että se sisältää talousarvioasetuksen mukaisesti tietoa vastuiden riskien merkityksestä ja vaikutuksesta valtion taloudelliseen asemaan ja taloudellisen aseman kehitykselle pidemmällä aikavälillä. Hallituksen vuosikertomuksen 2016 käsittelyn yhteydessä on ollut esillä, että valtiovarainministeriön tavoitteena on edelleen kehittää raportointia valtion taloudellisista vastuista ja kertoa niistä nykyistä perusteellisemmin hallituksen vuosikertomuksessa. Tarkastusvaliokunta piti[xi] mahdollisimman kattavaa ja keskitettyä raportointia oikeana menettelynä kokonaiskuvan muodostamisessa.

Lisätietoja antavat:

Matti Okko, johtaja, p. 09 432 5875, matti.okko@vtv.fi

Vuokko Mustonen, johtava tuloksellisuustarkastaja, p. 09 432 5866, vuokko.mustonen@vtv.fi

Leena Savolainen, ekonomisti, p. 09 432 5730, leena.savolainen@vtv.fi

---

[i] julkisyhteisojen-ehdolliset-vastuut.pdf (vtv.fi)
[ii] https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2018-AK-194012.pdf
[iii] Contingent liabilities and non-performing loans in 2020 - Products Eurostat News - Eurostat (europa.eu)
[iv] https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_154+2022.pdf
[v] https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_154+2022.pdf, Y 104–105.
[vi] Neuvoston direktiivi 2011/85/EU jäsenvaltioiden julkisen talouden kehyksiä koskevista vaatimuksista
[vii] Jälkiseurantaraportti: Julkisyhteisöjen ehdolliset vastuut 4/2018 (vtv.fi)
[viii] Vaalikauden+2019–2023+lopun+lainsäädäntösuunnitelma+060922.pdf (valtioneuvosto.fi)
[ix] Valtiovarainministeriön riskikatsauksessa luvussa 6 on esitetty stressiskenaario. Ehdollisten vastuiden kokonaisuudesta tarkastelussa on keskitytty Finnveraan ja Valtion asuntorahastoon, joihin liittyvät vastuut muodostavat suurimman osan valtion ehdollisista vastuista.
[x] Asetusmuutos 11.2.2016/118.
[xi] https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Documents/TrVM_8+2017.pdf