

Finanssipolitiikan tarkastus

Tarkastuskertomus 4/2018 Julkisyhteisöjen ehdolliset vastuut

Yhteenveto kertomusluonnoksen lausunnoista

Valtiontalouden tarkastusvirasto on saanut viitekohdassa mainitun tarkastuskertomuksen luonnoksesta palautetta seuraavasti:

- Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskukselta 13.12.2017
- Valtiokonttorilta 19.12.2017
- ympäristöministeriöltä 20.12.2017
- valtiovarainministeriöltä 21.12.2017
- Finnvera Oyj:ltä 5.1.2018
- työ- ja elinkeinoministeriöltä 19.1.2018.

Lausunnonantajilla on ollut tilaisuus

- lausua näkemyksensä tarkastuskertomusluonnoksessa esitetystä tarkastusviraston kannanotoista sekä
- esittää kertomusluonnoksen tekstiin korjaus- ja täsmennysehdotuksia.

Ennen lopullisen tarkastuskertomuksen antamista tarkastusvirasto on kertomusta viimeisteltäessä ottanut huomioon palautteen seuraavasti:

1. Lausunnonantajien näkemykset kannanotoista

Palautteenantajien lausunnoissa on pääosin yhdytty kertomusluonnoksen kannanottoihin. Ympäristöministeriölle ei ollut kommentoitavaa tarkastusviraston alustaviin kannanottoihin. Valtiokonttori piti alustavia kannanottoja ja suosituksia asianmukaisina ja kannatettavina. Lausunnot eivät ole antaneet aihetta kannanottojen muutoksiin lopullisessa tarkastuskertomuksessa. Lausunnon perustella tehtiin muutamia teknisluonteisia tarkennuksia tarkastuskertomuksen havaintoluku-osaan.

Tässä yhteenvedossa esitetään vastineet lausunnoissa esitettyihin asiakokonaisuuksiin.

Suositus 1: Valtion tukitarkoituksessa synnyttämille ehdollisille vastuille tulisi määritellä riskinottorajotteet valtioneuvostotasolla

Valtiovarainministeriö pitää tärkeänä valtion takauksia ja takuita koskevan kokonaisnäkemys ja -hallinnan kehittämistä valtioneuvostotasolla. Valtiovarainministeriön mielestä seurannan ja valvonnan kehittämiseksi vastuista ja niihin liittyvistä riskeistä tulisi raportoida ajantasaisen, yksilöidyn ja kattavan kokonaiskuvan saamiseksi esimerkiksi vähintään kerran vuodessa myös talouspoliittiselle ministerivaliokunnalle valtion tilinpäätöksen ja hallituksen vuosikertomuksen sekä valtion talousarvioesityksessä esitettyjen takausten ja takuiden määrän ohella. Menettely edesauttaisi vastuiden ja riskien kehityksen seuraamista ja tätä kautta osaltaan myös tarvittaessa riskinoton rajaamista valtioneuvostotasollakin.

Julkisyhteisöjen ehdolliset vastuut -tarkastuksessa ei käsitelty ehdollisten vastuiden suunnittelu-, raportointi- ja päätöksenteon tasojen toimivuutta ja tarkoituksenmukaisuutta.

Suositus 3: Valtiovarainministeriön tulee selkeyttää riskikatsauksen ja hallituksen vuosikertomuksen riskiraportointivaatimuksia. Riskikatsausta voisi tiivistää keskittymällä selkeämmin riskien analysointiin sekä riskiskenaarioiden ja toteutuneiden tappioiden esittämiseen.

Valtiovarainministeriö yhtyy siltä osin tarkastusviraston kannanottoon, että riskien analysointia ja vaikutusten arviointia tulisi lisätä. Lausunnon mukaan hallituksen vuosikertomuksen ja riskikatsauksen välistä roolia ja työnjakoa on tarkoitus edelleen selkeyttää tarvittavin osin. Valtiovarainministeriö toteaa lausunnossaan, että toisin kuin tarkastusviraston kannanotossa tuodaan esiin, tietosisältöä on jo nyt pyritty rakentamaan yhteneväiseksi. Valtiovarainministeriö pitää tulkintaa hallituksen vuosikertomuksen ja riskikatsauksen päällekkäisyyksien poistamisesta osin myös ongelmallisena. Valtiovarainministeriön mielestä molempien dokumenttien tulisi antaa valtion vastuista riittävä kokonaiskuva mm. siksi, että dokumentit on tarkoitettu eri kohdejoukolle tai lukijakunnalle.

Lausunnossaan valtiovarainministeriö haluaa painottaa, että hallituksen vuosikertomus on lakisääteinen hallituksen toimintaa ja valtiontalouden hoitoa koskeva eduskunnalle annettava kertomus, jonka sisällöstä säädetään talousarviolaisissa ja asetuksessa. Valtiovarainministeriö katsoo, että asetustasoiset raportointivaatimukset hallituksen vuosikertomuksen osalta ovat riittävät.

Valtiovarainministeriön lausunnossa todetaan, että riskikatsaus on puolestaan valtiovarainministeriön vuodesta 2015 alkaen tuottama ei-lakisääteinen asiantuntijakatsaus valtion taloudellisiin vastuisiin ja riskeihin. Katsauksessa on käyty läpi valtion makrokehitykseen liittyviä riskejä ja valtiolle eri suunnista aiheutuvia taloudellisia vastuita ja arvioitu näihin liittyviä riskejä. Lausunnon mukaan riskikatsaus osaltaan täydentää ja syventää hallituksen vuosikertomusta valtion taloudellisten riskien raportoinnissa. Riskikatsaus on kuitenkin tarkoitettu enemmän valtion sisäisille päätöksentekijöille. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan hallituksen vuosikertomus ja riskikatsaus ovat molemmat itsenäisiä raportteja, joita tulee kehittää niiden omista lähtökohdista.

Tarkastusviraston mielestä riskikatsauksessa tulisi jatkossa keskittyä selkeämmin riskien analysointiin.

Taloudenhoidon kestävydestä välittyvää kuvaa ei voida pitää kaikilta osin riittävänä

Valtiovarainministeriö on kommentoinut luonnoksen havainto-osassa esitettyä ”Taloudenhoidon kestävydestä välittyvää kuvaa ei voida kuitenkaan nykyisen raportoinnin puitteissa pitää kaikilta osin riittävänä”-kohtaa. Valtiovarainministeriö on todennut, että lopulliseen kertomukseen tulisi avata tarkemmin, mitä tarkastusvirasto tässä kohdin tarkoittaa taloudenhoidolla ja mitä nämä puutteet ovat ja mikä niiden merkitys on. Valtiovarainministeriö on todennut pyrkineensä koko ajan kehittämään kyseessä olevien julkaisujen tietosisältöä tarkastusviraston ja eduskunnan tarkastusvaliokunnan kannanottojen mukaisesti. Valtiovarainministeriö tuo esiin, että tarkastusvirasto on pitänyt kehitystä tähän saakka oikean suuntaisena. Valtion kokonaistase -tarkastuksessa valtiovarainministeriön riskikatsausta pidettiin ansiokkaana ja todettiin sen antavan valtion taloudellisesta asemasta läpinäkyvämmän ja tiiviimmän kokonaiskuvan kuin hallituksen vuosikertomus antaa.

Tarkastusvirasto toteaa, että kertomusluonnoksen liitteessä 1. (miten tarkastettiin) on selitetty tarkemmin tarkastuksen näkökulmaa. Tarkastuksessa ehdollisista vastuista välittyvän oikean ja riittävän kuvan arvioinnissa on keskitytty valtion taloudellisesta asemasta ja erityisesti sen kehityksestä annettuihin tietoihin. Taloudenhoidon kestävyden näkökulmasta tarkastuksessa on kiinnitetty huomiota ehdollisten vastuiden pitkän aikavälin vaikutuksista esitettyihin tietoihin (tuloihin, menoihin ja taloudelliseen asemaan) sekä näihin liittyvän tietoperustan luotettavuuteen ja päätösten perustelujen läpinäkyvyyteen.

Tarkastusviraston mielestä vastuista ja niiden riskeistä raportointia on syytä kehittää edelleen. Tarkastuskertomusluonnoksen kannanotoissa on todettu, että taloudenhoidon kestävydestä välittyvää kuvaa ei voida nykyisen raportoinnin puitteissa pitää kaikilta osin riittävänä, koska riskien toteutumisen aiheuttamista menovaikutuksista ei esitetä selkeitä skenaariolaskelmia. Valtiotasolla ei ole määritelty

riskinottohalukkuutta. Riskienarviointi on virastokohtaista eikä riskiarvioiden vähimmäistietosisältövaatimuksia ole määritelty.

Taloudellisten vaikutusten ja riskien arviointi

Työ- ja elinkeinoministeriö esittää lausunnossaan, että taulukko 5 tulee poistaa kokonaan kertomuksesta, koska sen ei katsota olevan hallituksen esityksen laatimisesta olevien ohjeiden mukainen. Lausunnossa todetaan myös, että merkitykseltään huomattavien tai ehdoiltaan poikkeuksellisten vienti- ja alusluottojen myöntäminen edellyttää työ- ja elinkeinoministeriön päätöstä luoton hyväksymisestä ja ne käsitellään ennen ministeriön päätöksentekoa valtioneuvoston raha-asianvaliokunnassa. Lausunnon mukaan käsittelyä varten laaditaan kuvaus vientihankkeen hyödyistä ja riskeistä. Kuvaukset ovat määrällisiä. Hyötyihin luetaan vientihankkeen elinkeinopoliittiset vaikutukset. Riskeinä kuvataan erityisesti korontasaustoiminnasta aiheutuvat kustannukset herkkyyksianalysina.

Tarkastusvirasto on täsmentänyt taulukon 5 sisällön kuvaavan säädösehdotusten vaikutusarvioinnin ohjeessa käsitellyjä julkiselle taloudelle aiheutuvien taloudellisten vaikutusten arviointia sekä hyödynnettävissä olevia menetelmiä ja tietolähteitä. Tarkastusviraston mielestä riskiarvioiden yhdenmukaisuuden ja kattavuuden parantamiseksi voisi jatkossa pyrkiä hyödyntämään arviointiohjeessa esitettyjä tapoja asioiden esittämiseen. Näin voitaisiin muodostaa jäsentyneempi ja kokoavampi esittämistapa taloudellisten vaikutusten esittämiselle hallituksen esityksissä eduskunnalle.

2. Teknisluonteiset täsmennys- ja korjausehdotukset

Valtiovarainministeriön lausunnon perusteella yhdenmukaistettiin taloudenhoidon läpinäkyvyyttä koskeva havaintoteksti vastaamaan kannanotoissa jo esitettyä tekstiä, tarkennettiin viittaus komission vuoden 2016 raporttiin ja korjattiin Sosiaalisen asuntorahoituksen riskienhallinnan ohjeen antajataho. Valtiokonttorin tilastotietokannan ajankohtaa ei muutettu, koska sillä tarkoitettiin Valtiokonttorin tilastotietokannassa ilmoitettujen tietojen ajankohtaa. Ympäristöministeriön lausunnon perusteella korjattiin tarkastuskertomusluonnoksessa esitetty Valtion asuntorahaston valtion talousarviokäsittelyä koskevia havaintotekstejä. Työ- ja elinkeinoministeriön lausunnon perusteella taulukkoon 5 liittyviä tekstejä täsmennettiin. Työ- ja elinkeinoministeriön ja Finnveran lausunnon perusteella täsmennettiin lukuun 3, että Finnveran vientitakuisiin ja yhtiön lainoille annettuihin valtiontakauksiin liittyviä vastuumääriä arvioitaessa on huomioitava, että vastuut eivät voi realisoitua yhteenlaskettuna täysimääräisesti. Muut lausunnoissa esitetyt korjaus- ja täsmennysehdotukset on otettu tekstimuutoksina soveltuvin osin huomioon lopullisessa tarkastuskertomuksessa.

Lisätietoja: Johtava tuloksellisuustarkastaja Vuokko Mustonen, p. 09 432 5866