

Finanssipolitiikan tarkastus

Tarkastuskertomus 19/2015 Valtion kokonaistase

Yhteenveto kertomusluonnoksen lausunnoista

Valtiontalouden tarkastusvirasto on saanut viitekohdassa mainitun tarkastuskertomuksen luonnoksesta palautetta seuraavasti:

Valtioneuvoston kanslia, 30.9.2015, VNK/1551/03/2015

Valtiovarain controller -toiminto, 30.9.2015, VM/2107/00.05.00/2015

Valtiovarainministeriö, 6.10.2015, VM/2017/00.05.00/2015

Lausunnonantajilla on ollut tilaisuus

- lausua näkemyksensä tarkastuskertomusluonnoksessa esitetyistä 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

Tarkastusvirasto pitää saamiaan lausuntoja rakentavina. Tarkastusvirasto on täsmentänyt tekstiä joiltakin osin sekä tehnyt muutaman selventävän lisäyksen tarkastuskertomukseen. Lisäksi lausunnoissa nostettiin esiin joitakin asioita, joiden perusteella tarkastuskertomukseen ei ole tehty muutoksia. Alla on käsitelty asioita tarkemmin perusteluineen.

Valtio-omisteisten listaamattomien yhtiöiden osakkeet ja hallituksen tilinpäätöksen liite 7

Tarkastuskertomusluonnoksen suosituksessa 3 todetaan, että hallituksen vuosikertomuksen tilinpäätöksen liitteeseen 7 tulee lisätä listaamattomien yhtiöiden osakkeiden kirjanpitoarvojen lisäksi arvioitua markkina-arvot. Valtioneuvoston kanslia ja valtiovarainministeriö ovat lausunnossaan tuoneet esille, että valtion omistamien osakkeiden käypien arvojen esittäminen antaisi sinänsä oikeamman kuvan osakeomistusten arvosta. Toisaalta valtiovarainministeriön lausunnossa katsotaan, että käypien arvojen määrittäminen voi olla työlästä, mikäli yhtiön osakkeilla ei käydä riittävästä kauppaa. Valtioneuvoston kanslia tuo puolestaan esiin, että listaamattomien yhtiöiden arvon julkistaminen voi johtaa yrityskauppatilanteissa ja etenkin pörssilistautumisten yhteydessä valtion kannalta epäoptimaalisen ratkaisuihin. Valtioneuvoston kanslia pitää parempana julkistaa listaamattomien yhtiöiden osakkeiden kokonaisarvon. Tarkastusvirasto on täsmentänyt suositustaan siten, että tilinpäätöksen liitteen 7 yhteyteen tulisi lisätä listaamattomien yhtiöiden osakkeiden yhteenlaskettu käypä arvo (ei siis käypiä arvoja yhtiöittäin). Tämä antaisi oikeamman kuvan valtion osakeomistusten kokonaisarvosta, mikä oli tarkastusviraston alkuperäinen tavoite.

Lisäksi valtioneuvoston kanslia toteaa lausunnossaan, että valtio-omisteisten yhtiöiden huomioon ottaminen valtion kokonaistaseessa käyttömaisuusosakkeina jää tarkastuskertomuksessa epäselväksi. Tarkastuksessa ei ehdoteta, että listaamattomien yhtiöiden omistukset kirjattaisiin taseeseen käypiin arvoihin, vaan yhteenlaskettu käypä arvo olisi liitteen 7 lisätieto.

Valtion yhtiöomaisuuden raportointi

Valtioneuvoston kanslia katsoo lausunnossaan, että tarkastuskertomuksessa esitetyt vaatimukset valtion yhtiöomaisuuden raportoinnista ovat osittain ristiriitaisia. Yhteiskunnallinen vaikuttavuuden korostaminen hallituksen vuosikertomuksessa, päällekkäisyyden välttäminen omistajaohjauksen vuosikertomuksen kanssa ja paremman taloudellisen aseman raportoinnin esittäminen vuosikertomuksessa ovat lausunnon antajan mukaan keskenään ristiriitaisia. Myös valtiovarain controller -toiminto on kiinnittänyt huomiota siihen, että tarkastusvirasto kiittää päällekkäisen raportoinnin vähentämistä ja toisaalta kritisoi tietojen puuttumista.

Tarkastusvirasto on tarkastuskertomusluonnoksessaan tuonut nämä kaikki valtion yhtiöomaisuutta koskevat näkökulmat esille. Tarkastusvirasto pitää omistajaohjauksen ja hallituksen vuosikertomuksen päällekkäisyyden vähentämistä kannatettavana. Valtio-omisteiden yhtiöiden raportoinnin painottuminen vaikuttavuuteen on puolestaan ollut eduskunnan toive ja virasto pitää sitä hyvänä. Tarkastusvirasto ei kuitenkaan tarkoita sitä, että hallituksen vuosikertomuksessa tulisi keskittyä vain yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kuvaamiseen. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan valtion yhtiöomaisuuden kokonaismerkitys valtiontalouteen ei nykyisin hahmotu hallituksen vuosikertomuksesta. Kuvaa valtion yhtiöomaisuuden kokonaismerkityksestä voisi täydentää analysoimalla yleisesti valtion yhtiöomaisuuden vastuiden ja velkojen tosiasiallista merkitystä valtiolle. Kuvauksen ei tarvitsisi olla pitkä, vaan antaa yleiskäsityksen valtion yhtiöomaisuuden kokonaismerkityksestä. Valtio ei esimerkiksi automaattisesti vastaa kaikista vastuista ja veloista, ellei valtio ole antanut erikseen sitoumuksia. Vastuita ja velkoja voi esitellä siltä osin kuin tiedot ovat julkisissa tilinpäätöksissä, erityisesti erityistehtävayhtiöiden osalta. Valtion yhtiöomaisuuden erilaista likvidisyyttä eri osakeomistusten suhteen voisi esitellä. Ylätaason kuvaus yhtiöomaisuuteen liittyvästä varallisuudesta ja sen jaottelu voisi olla havainnollinen. Esimerkiksi Solidiumin pörssiosakkeet ovat likvidimpiä kuin erillistehtävayhtiöiden osakkeet. Hallituksen vuosikertomuksessa ei ole välttämättä tarvetta esittää yksittäisten yhtiöiden tunnuslukutietoja. Tässä suhteessa hallituksen vuosikertomus 2014 on mennyt parempaan suuntaan edellisvuoteen verrattuna.

Valtiovarain controller -toiminto katsoo lausunnossaan, että tarkastusviraston tulisi selvemmin ottaa kantaa valtion yhtiöomistuksen raportointiin. Myös valtioneuvoston kanslia toteaa lausunnossaan, että hajautettu omistajaohjaus vaikeuttaa valtion yhtiöomaisuudesta raportointia. Osaksi tilanteeseen on vaikuttanut hallituksen vuosikertomuksen aikataulu, joka ei ole sopinut yhteen yhtiöiden talousraportoinnin aikataulun kanssa. Omistajaohjaus ei ole voinut julkistaa listaamattomia yhtiöitä koskevia tietoja muutoin kuin salkkutasolla. Omistajaohjaus ei voi julkistaa yhtiöiden tietoja esimerkiksi ennen yhtiökokousta tai perustuen vahvistamattomiin tilinpäätöksiin. Aikataulujen yhteensopimattomuus on johtanut useisiin muokkauksierroksiin, jotka syövät paljon resursseja hyötyyn nähden.

Valtioneuvoston kanslia tuo lisäksi lausunnossaan esiin, että valtioneuvoston omistajaohjauksen raportointivastuun kasvattaminen koskemaan myös erityistehtävayhtiöitä on haastava. Omistajaohjauksen on vaikea hoitaa luotettavasti pelkää raportointia yhtiöistä, jotka ovat muiden ministeriöiden ohjausvastuulla. Valtioneuvoston kanslian omistajaohjaus ehdottaa, että omistajaohjausta keskitettäisiin edelleen tai vähintäänkin ko. erityistehtävayhtiöiden taloudellisen analyysin keskittäminen valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosastolle.

Tarkastusvirasto on kiinnittänyt huomiota siihen, että raportointi valtion yhtiöomaisuudesta on ollut hajanaista ja painottunut pörssiyhtiöihin. Tarkastusvirasto ymmärtää aikatauluongelmat liittyen yhtiöiden tilinpäätöstietojen raportointiin hallituksen vuosikertomuksessa. Yhtenäistä raportointia on hankaloittanut myös hajautunut yhtiöiden hallinta eri ministeriöiden kesken. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan valtion yhtiöomaisuudesta raportointia tulisi yhtenäistää. Kaikkien valtio-omisteisten yhtiöiden taloudellisten analyysien ja raportoinnin keskittäminen VNK:n omistajaohjausosastolle voisi edistää mahdollisuuksia yhdenmukaiseen ja korkeatasoiseen raportointiin valtion koko yhtiöomaisuudesta. Tämä ei tarkoita sitä, että ministeriöiden tulisi luopua erityistehtävayhtiöiden ohjauksesta. Nykyisin erityistehtävayhtiöiden tunnusluvut on koottu yhteen taulukkoon, mutta lukuja ei ole analysoitu

tarkemmin tekstissä, mikä vaikeuttaa kokonaiskuvan saamista erityistehtävayhtiöiden taloudellisesta asemasta. Valtion yhtiöomaisuutta koskeva informaatio hallituksen vuosikertomuksessa 2014 on tiiviimpi kuin edellisvuonna. Esimerkiksi erityistehtävayhtiöiden tunnuslukuja ei ole esitetty yhtiöittäin, mikä ei olekaan välttämätöntä tässä yhteydessä. Eduskunnan toive hallituksen vuosikertomuksen tiivistämisestä on ymmärrettävä. Ei ole tarvetta paisuttaa vuosikertomusta yksittäisten yhtiöiden tilinpäätösten osalta. Sen sijaan yksittäisten erityistehtävayhtiöiden tunnusluvuista hahmottuvaa kokonaiskuvaa voisi sanallisesti lyhyesti analysoida ja avata.

Valtio taloudellisen aseman kuvaus

Valtioneuvoston kanslia esittää lausunnossaan, että kattavampi tietojen esittäminen riskeistä hallituksen vuosikertomuksessa edellyttäisi yhtenäisemmän riskien arviointikriteeristön käyttöä eri hallinnonaloilla sekä arvioinnin säännönmukaista toteutusta. Mikäli systemaattista arviota ei ole tai kriteerit eivät hallinnonaloilla ole yhtenäisiä tai yhteismitallisia, vaikeutuu läpinäkyvän ja tiiviin kuvan antaminen. Tiiviimmän kuvan muodostaminen edellyttää riittävän yksityiskohtaisen ohjeistuksen antamista raportoitavista ja seurattavista riskeistä hallituksen vuosikertomuksen laadintaohjeessa.

Tarkastusvirasto ei ole ottanut tarkastuskertomusluonnoksessa kantaa riskien arviointikriteeristöön, joten virasto ei kommentoi tätä tarkastuksessa.

Kokonaistaseen esittäminen hallituksen vuosikertomuksessa

Valtiovarain controller –toiminto pohtii lausunnossaan, tulisiko hallituksen vuosikertomukseen lisätä uusia osia kokonaistaseen tuottamiseksi vai kehittää esitystapaa nykyisen rakenteen pohjalta. Tarkastusvirasto ei ota kantaa tämän tarkastuksen perusteella, tulisiko vuosikertomuksen rakennetta muuttaa. Olennaista on, että tiivis yhteenveto valtion taloudellisesta asemasta kokonaisuutena sisällytettäisiin johonkin vuosikertomukseen. Lisäksi tarkastusvirasto ei tämän tarkastuksen perusteella ota kantaa siihen, vaatisiko vuosikertomuksen kehittäminen säädös- tai määräysmuutoksia.

Konsernitase

Valtiovarain controller –toiminto esittää lausunnossaan, että tarkastusviraston olisi hyvä esittää näkemys siitä, millaisia muutoksia konsernitaseen vaatimukset edellyttäisivät lainsäädäntöön. Tarkastusvirasto ei ole tarkastuskertomuksessa ehdottanut konsernitaseen käyttöön ottamista. Näin ollen tarkastusvirasto ei kommentoi tätä asiaa tarkastuskertomuksessa.

Julkisen talouden suunnitelma ja taloudelliset vastuut

Valtioneuvoston kanslia esittää lausunnossaan kysymyksen, pitäisikö julkisen talouden suunnitelman katsaus valtion taloudellisista vastuista ja riskeistä oltava samanlaisena hallituksen vuosikertomuksessa. Tarkastuskertomuksessa on täsmennetty asiaa koskevaa kohtaa siten, että hallituksen vuosikertomuksessa voisi olla esimerkiksi tiivis yhteenveto vastuista ja riskeistä julkisen talouden suunnitelmaan pohjautuen.

2. Teknisluonteiset täsmennys- ja korjausehdotukset

Lausunnoissa esitetyt muutamat tekniset korjaus- ja täsmennysehdotukset on otettu tekstimuutoksina huomioon lopullisessa tarkastuskertomuksessa. Korjaukset koskivat mm. hallituksen vuosikertomuksen koordinaatiovastuuta hallinnossa sekä virkamiehille osoitettuja ristiriitaisia toiveita hallituksen vuosikertomuksen sisällöstä.

Lisätietoja: Johtava finanssipolitiikan tarkastaja Meri Virolainen, puh. 040 734 7803.