



Finanssipolitiikan tarkastuskertomus

Valtion kokonaistase



Finanssipolitiikan tarkastuskertomus
Valtion kokonaistase

ISSN-L 1799-8093
ISSN 1799-8093 (NID.)
ISSN 1799-8107 (PDF)
ISBN 978-952-499-315-9 (NID.)
ISBN 978-952-499-316-6 (PDF)
URN:ISBN:978-952-499-316-6
[HTTP://URN.FI/URN:ISBN:978-952-499-316-6](http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-316-6)

LÖNNBERG PRINT & PROMO
HELSINKI 2015

Valtiontalouden tarkastusviraston finanssipolitiikan tarkastuskertomus

Dnro 311/51/2014

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen Valtion kokonaistasetta koskeneen tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston finanssipolitiikan tarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään valtioneuvoston kanslialle, valtiovarainministeriölle ja valtiovarain controller -toiminnolle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle.

Ennen tarkastuskertomuksen antamista valtioneuvoston kanslialla, valtiovarainministeriöllä ja valtiovarain controller -toiminnolla on ollut mahdollisuus varmistaa, ettei kertomukseen sisälly asiavirheitä, sekä lausua näkemyksensä siinä esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2018.

Helsingissä 4. joulukuuta 2015

Marko Männikkö
Ylijohtaja

Meri Virolainen
Johtava finanssipolitiikan tarkastaja

Valtion varojen, velkojen ja vastuiden hallinta ja raportointi on nykyisin hajanaista. Kokonaiskuvaa valtion taloudellisesta asemasta on vaikea muodostaa. Valtion kokonaistase tai konsernitase voisi antaa kokonaisvaltaiseman ja talousarvioloutta laajemman kuvan valtion taloudellisesta asemasta.

Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää, miten kokonaistase- tai konserni-raportointia on kehitetty ja miten kehittämistyössä on huomioitu eduskunnan tietotarve ja siihen liittyvät kansainväliset suositukset.

Hallituksen vuosikertomus ei anna riittävää kokonaiskuvaa valtion taloudellisesta asemasta

Talousarviolain mukaan hallituksen vuosikertomuksessa tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot muun muassa valtion taloudellisesta asemasta. Hallituksen vuosikertomuksessa kuvataan valtion erilaisia varoja, velkoja ja vastuita. Tiedot on kuitenkin esitetty hajanaisesti. Näiden tietojen perusteella ei ole mahdollista muodostaa kokonaiskuvaa valtion taloudellisesta asemasta.

Valtiovarainministeriön katsaus valtion taloudellisiin vastuihin ja riskeihin antaa valtion taloudellisesta asemasta läpinäkyvämmän ja tiiviimmän kokonaiskuvan kuin hallituksen vuosikertomus.

Valtion kokonaistaseen kehitystyö ei ole edennyt

Valtiovarainministeriö asetti vuosina 2009 ja 2010 kolme työryhmää pohtimaan valtion konsernitaseen ja tasehallinnan kehittämistä. Työryhmien esittämät konsernitasetta ja tasehallintaa koskevat suositukset ovat toistaiseksi jääneet toteutumatta. Tarkastushavaintojen mukaan valtiovarainministeriön työryhmien suositusten eteneminen on kaatunut käytännössä kahteen seikkaan. Ensiksikin talousarviolakia on tulkittu siten, että se ei vaadi vuosikertomukseen kokonaistaseen tai konsernitaseen muodostamista. Konsernitaseen hyödynnettävyys on koettu kyseenalaiseksi; konsernitaseesta saatavaa hyötyä sen vaatimaan työhön nähden on pidetty liian vähäisenä. Konsernitaseelle asetettujen tavoitteiden toteutumista, mukaan lukien valtion toiminnan ohjaamista taseen avulla, ei ole pidetty täysin realistisena.

Kokonaistasetta koskevaa kehittämistyötä tulee jatkaa

Tarkastusvirasto katsoo, että kokonaistase auttaisi hahmottamaan paremmin valtion taloudellisen aseman kokonaisuutta ja antaisi siitä läpinäkyvämmän kuvan. Samalla on kuitenkin tärkeää erotella erilaiset vastuut sekä arvioida niihin liittyviä riskejä. Valtiovarainministeriön tuoreet, vuonna 2015 julkaisemat raportit valtion vastuista ja niihin liittyvistä riskeistä ovat askel oikeaan suuntaan. Lisäksi valtiovarainministeriön vireillä olevat kehityshankkeet kokonaistaseen kehittämiseksi ja taseen ulkopuolisten vastui-

den seurannan kehittämistä ovat myönteisiä signaaleja. Tarkastusvirasto pitää perusteltuna jatkaa valtion kokonaistasetta koskevaa kehittämistyötä.

Kansainväliset suositukset puoltavat kokonaistasetta

OECD ja IMF ovat antaneet omia suosituksiaan siitä, miten valtioiden taloudellisesta asemasta tulisi raportoida. Suosituksissa kannatetaan kokonaistase- ja konsernitasetarkasteluja, joissa valtion taloudellista asemaa kuvattaisiin kaikkien varojen, velkojen ja vastuiden osalta kokonaisvaltaisesti, avoimesti ja läpinäkyvästi.

Eduskunta on puolestaan esittänyt kokonaistasetarkastelujen lisäksi kokonaisvaltaista ja oikea-aikaista informointia vastuista. Eduskunta on myös pohtinut mahdollisuutta ottaa rahastot talousarviotalouden piiriin sekä edellyttänyt parempaa raportointia valtion erityistehtävayhtiöistä.

Tarkastusvirasto pitää näitä pyrkimyksiä tarkoituksenmukaisina. Jotta kokonaistase tai konsernitase antaisi kokonaiskuvan valtion taloudellisesta asemasta, tulisi tarkastelu tehdä läpinäkyvästi. Esimerkiksi laskelmien sisältöä tulisi avata ja erilaisia velkoja ja vastuita tulisi kuvata sanallisesti, ei pelkkinä numeroina.

Rahastojen ja yhtiöomistusten raportointi ei ole läpinäkyvää

Rahastojen ottaminen talousarviotalouden piiriin ei ole edennyt, vaikka verotulojen kohdentaminen on budjetointiperiaatteiden vastaista. Rahastomallia on perinteisesti puollettu sillä perusteella, että se mahdollistaa nopean reagoinnin tarvittaessa. Toisaalta nettobudjetointi talousarviotaloudessa antaa tiettyä joustavuutta äkillisissä tilanteissa, mikäli rahastoja sulautettaisiin talousarviotalouteen. Tarkastusvirasto on suosittanut aiemmissa kannanotoissaan rahastojen ottamista kehysjärjestelmän piiriin.

Tarkastusvirasto katsoo, että valtion yhtiöomistusten osalta raportointi on viime vuosina hieman parantunut. Analyyttistä kokonaiskuvaa valtion omistamien yhtiöiden taloudellisesta asemasta ei kuitenkaan pystytä muodostamaan hallituksen vuosikertomuksen perusteella. Analyysi painottuu yksittäisiin yhtiöihin, mutta johtopäätökset kokonaisuudesta puuttuvat.

Tarkastusviraston suositukset

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto suosittaa seuraavaa:

1. Valtion kokonaistaseen muodostamista tulee edistää, jotta valtion taloudellisesta asemasta muodostuisi kokonaisvaltainen kuva. Kehitystyössä tulee kiinnittää huomiota sekä kustannuksiin että hyötyihin. Esimerkiksi talousarviotalouden, rahastojen ja liikelaitosten yhdistetty tase kuvaisi ”ydinvaltion” taloudellista asemaa.
2. Raportointia valtion yhtiöomaisuudesta tulee yhtenäistää, jotta valtio-omisteisten yhtiöiden taloudellisesta asemasta tulisi selkeämpi kokonaiskuva.
3. Hallituksen vuosikertomuksen tilinpäätöksen liitteen 7 yhteydessä tulee esittää listaamattomien yhtiöiden osakkeiden yhteenlaskettu arvioitu markkina-arvo (käypä arvo). Tällöin liitetieto antaa oikeamman kuvan valtion osakeomistusten kokonaisarvosta.
4. Hallituksen vuosikertomuksen kuvausta valtion taloudellisesta asemasta tulee parantaa. Valtion varojen, velkojen ja vastuiden kokonaisuus tulee käydä avoimesti ja läpinäkyvästi ilmi.
5. Rahastojen ottamista kehysjärjestelmän piiriin tulee edistää määrätietoisesti.

Sisällys

Tarkastusviraston kannanotot	4
1 Mitä tarkastettiin	11
2 Mitä ongelmia on nykyisessä valtion taloudellisen aseman raportoinnissa?	15
2.1 Valtion varojen ja velkojen hallinnointi on hajautettua ja epäyhtenäistä	15
2.2 Hallituksen vuosikertomus on hajanainen kokonaisuus – kokonaiskuva puuttuu	16
2.3 Valtion taloudellisen aseman kokonaiskuvan raportointi hallituksen vuosikertomuksen lisäksi	20
2.4 Hallituksen vuosikertomuksen sisältö vaatisi terävöittämistä valtion kokonaistaseen näkökulmasta	22
3 Mitkä ovat olleet valtion konsernitaseen kehittämisen ongelmat?	27
3.1 Valtiovarainministeriön valtion konsernitaseen ja tasehallinnan kehittämishankkeet 2009–2011	27
3.2 Työryhmien suositukset eivät ole edenneet – uutta pohdintaa käynnistetty	30
4 Miten kansainväliset suositukset ja eduskunnan kannanotot on otettu huomioon kokonaistaseen kehittämistyössä?	37
4.1 Kansainvälisissä suosituksissa korostetaan avoimuutta ja läpinäkyvyyttä	37
4.2 Eduskunta korostaa valtiontalouden kokonaiskuvan merkitystä	39
4.3 Suositusten toteuttaminen on ollut hidasta	41
5 Miten kokonaistaseen kehittämistyötä voitaisiin jatkaa?	47
5.1 Kansainväliset kokemukset konsolidoidusta julkisen talouden tilinpäätöslaskelmasta	47
5.2 Kokonaistase ensisijainen kehityskohde – konsernitaseelle aikalisä	48
Liite: Miten tarkastettiin	51
Viitteet	55

1 Mitä tarkastettiin

Tämän tarkastuksen tavoitteena on selvittää, millaisia haasteita liittyy konsernitaseen tai kokonaistaseen käyttöönottoon ja siihen liittyvien kansainvälisten suositusten huomioon ottamiseen. Tarkastuksen pääkysymys kohdistuu siihen, miten kokonaistase- ja konsernitaseraportointia on kehitetty ja miten kehittämistyössä on huomioitu eduskunnan tietotarve ja siihen liittyvät kansainväliset suositukset. Myös Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelmassa mainitaan, että valtiontalouden tilinpitokäytäntöä muutetaan läpinäkyvyyden ja avoimuuden parantamiseksi hallituskaudella. Tarkoituksena on, että eduskunta käsittelee sekä talousarvioesityksen että tilinpäätöksen yhteydessä myös omaisuuserät eli taseen.

Tarkastuksen tavoitteena ei ole arvioida valtion kokonaistaseen tai konsernitaseen kokonaishyötyjä vaan selvittää, miten siihen liittyvä kehitystyö on edennyt ja miten siinä on huomioitu eduskunnan lausumat. Tarkastus kohdistuu valtiovarainministeriöön ja valtioneuvoston kansliaan.

Konsernitaseella (consolidated balance sheet) tarkoitetaan tässä tarkastuksessa yhtenäisillä perusteilla laadittua konsolidoitua tilinpäätöslaskelmaa. Tähän sisällytettäisiin talousarviotalous ja sen ulkopuolella olevat rahat, valtion liikelaitokset ja valtion määräysvallassa olevat yhtiöt ja yhteisöt.

Kokonaistaseella (government overall balance) ei sen sijaan ole tarkkaa määritelmää. Se on kuitenkin edellistä keveämpi tarkastelu, jolla voidaan tarkoittaa esimerkiksi yhdistettyä talousarviotalouden, rahastotalouden ja valtion liikelaitosten taseiden yhdistämistä sisältäen olennaiset eliminoinnit. Valtion yhtiöomaisuus tulisi huomioitua talousarviotalouden taseen käyttöomaisuusarvopapereissa.

Kokonaistaseella voidaan tarkoittaa myös pääosin tilastollisilla perusteilla koottua laskelmaa, joka perustuu kansantalouden tilinpitoon ja valtio-omisteisten yhtiöiden tilinpäätöstietoihin. Kokonaistaseella tarkoitetaan tässä tarkastuksessa pääasiallisesti talousarviotalouden, rahastotalouden ja valtion liikelaitosten taseiden yhdistämistä mukaan lukien olennaiset eliminoinnit.

Vastuullinen julkisen talouden hoito ja luotettava taloudellisesta asemasta raportointi ovat eurokriisin myötä korostuneet. Eurokriisin laajuutta ja yllättävyyttä edesauttoi osaltaan se, ettei julkisen talouden kokonaisuuteen ollut kiinnitetty riittävästi huomiota. Kaikkien euromaiden taloudellisesta asemasta ei myöskään ollut luotettavaa ja vertailukelpoista tilastollista tietoa.

Eurokriisin yhtenä seurauksena Euroopan komissio antoi budjettikehysdirektiivin¹ jonka tarkoituksena oli antaa jäsenmaille työkaluja julkisen talouden vastuulliseen hoitoon. Direktiivissä edellytetään, että vuotuisten talousarviomenettelyjen puitteissa tulee julkaista kaikki julkisyhteisöjen elimet ja rahat, joita ei säännönmukaisesti tarkastella talousarvion osana. Lisäksi tulee julkaista tiedot ehdollisista sitoumuksista (takaukset, järjestämättömät lainat ja vastuut), joilla on potentiaalinen tuntuva vaikutus julkisen talouden talousarvioihin (public budgets).

Eurokriisin seurauksena myös julkisen hallinnon tilinpäätöksiä yritetään yhtenäistää EU-maissa. EU:ssa on suunniteltu yhteisiä EU:n julkisen hallinnon tilinpäätösstandardeja (EPSAS). EPSAS-standardien tavoitteena on parantaa taloudellisen tiedon läpinäkyvyyttä, harmonisoida julkisen hallinnon tilinpäätöstietoja ja parantaa maiden taloudellisen aseman vertailtavuutta.

IMF on kiinnittänyt viime aikoina huomiota valtioiden julkisen talouden riskeihin ja niiden tunnistamiseen. IMF (2015) julkaisi keväällä 2015 Suomen julkisen talouden läpinäkyvyysarvion (Fiscal Transparency Evaluation). Läpinäkyvyysarviointi perustuu IMF:n kehittämään Fiscal Transparency Evaluation -arviointityökaluun. IMF katsoi, että Suomen julkista taloutta kuvataan hajanaisesti, vaikka Suomen menettelytavat muuten vastaavatkin hyviä kansainvälisiä käytäntöjä. IMF suosittelee julkisen talouden konsernitaseen muodostamista vähitellen.²

Suomen valtion talousarviotalouden ulkopuoliset vastuut ja sitoumukset ovat kasvaneet merkittävästi viimeisen kymmenen vuoden aikana. Tämä on johtunut lähinnä eurokriisin hoitamisesta sekä Finnveran vastuiden kasvamisesta. Lisäksi valtion velka on kääntynyt nousuun ja liki kaksinkertaistunut finanssikriisiä edeltäneeltä tasolta. Kun vuoden 2008 lopussa valtion velkaa oli 54 miljardia euroa, ylitti velka 100 miljardin euron rajan vuoden 2015 lopulla. Vähemmälle huomiolle on jäänyt se, että myös valtion sijoitusvarallisuus on kasvanut yhtä aikaa velkaantumisen kanssa.

Nykyinen talousarviotalouteen keskittynyt taloudellisen aseman raportointi on koettu riittämättömäksi. Hallituksen vuosikertomuksen tuottaman tiedon lisäksi on noussut tarve saada tarkempaa tietoa valtion varoista, veloista ja vastuista. Eduskunta ja sen tarkastusvaliokunta ovat kritisoineet, ettei valtion talousarviosta hahmotu eduskunnalle valtiontalouden kokonaisuutena.³ Valtion kokonaistaseeseen pitäisi sisällyttää talousarviotalouden lisäksi myös valtion rahastot ja yhtiöt.

Muun muassa asiantuntijatyöryhmät ja IMF ovat ehdottaneet kokonaistasetta tai konsernitasetta ratkaisuksi edellä mainittuihin ongelmiin. Valtiovarainministeriö asetti 4.11.2009 työryhmän valmistelemaan valtion konsernitaseen muodostamista.⁴ Lisäksi valtiovarainministeriö asetti 17.8.2010 projektiryhmän konsernitason tasehallintapolitiikan määrittelemiseksi.⁵

2 Mitä ongelmia on nykyisessä valtion taloudellisen aseman raportoinnissa?

Tarkastushavaintojen mukaan raportointi valtion varoista, veloista ja vastuista on hajautunutta. Niistä on vaikea muodostaa kokonaiskuva hallituksen vuosikertomuksen perusteella. Hallituksen vuosikertomuksen raportointi keskittyy talousarviotalouteen. Raportointi rahastoista, liikelaitoksista ja valtio-omisteisista yhtiöistä on epäyhtenäistä ja osin puutteellista.

Tarkastuksen perusteella hallituksen vuosikertomuksen sisältöä tulee selkeyttää ja terävöittää, jotta valtion taloudellisesta asemasta muodostuu avoin ja läpinäkyvä kokonaiskuva.

Raportointi keskittyy talousarviotalouteen

2.1 Valtion varojen ja velkojen hallinnointi on hajautettua ja epäyhtenäistä

Nykyinen valtion kirjanpito (talousarviokirjanpito ja liikekirjanpito) tuottaa informaatiota vuotuisesta tuloksesta, yli-/alijäämästä sekä bruttovelkaantumisen muutoksesta. Raportoinnissa keskitytään talousarviotalouteen, jolloin paneudutaan erityisesti talousarvion noudattamiseen ja toiminnan tuloksellisuuteen. Talousarviotaloutta koskeva raportointi on koettu nykyisin riittämättömäksi, mikäli halutaan saada kokonaiskuva valtion taloudellisesta asemasta. Valtion vuotuisen tuloksen lisäksi on noussut tarve saada tietoa pidempiaikaisesta valtiontalouden kestävydestä sekä valtion varoista, vastuista ja veloista. Esimerkiksi eduskunta on kiinnittänyt huomiota näihin kysymyksiin (eduskunnan kantoja käsitellään tarkemmin luvussa 4.2).

Valtiovarainministeriön tasehallintaa koskevat työryhmät (VM 2010 ja VM 2011)⁶ raportoivat monia ongelmia liittyen hajanaiseen päätöksentekoon. Valtion varallisuutta hoidetaan nykyisin monella taholla muun muassa valtion talousarviotalouden piirissä, valtion liikelaitoksissa, Solidium Oy:ssä ja Valtion Eläkerahastossa. Kullakin instanssilla on oma mandaatti työhönsä, eikä kokonaistason tarkasteluja juuri tehdä. Erilaiset tavoitteet ja koordinaation puute voivat johtaa valtiokonsernin kannalta epäyhtenäisiin, epäoptimaalisiin ja tehottomiin ratkaisuihin. Esimerkiksi yhtäällä valtiokonsernissa saatetaan ottaa velkaa ja toisaalla voi olla kassavaroja sijoitettavaksi.

Valtion omaisuuden ja velan hallinta on hajautunutta...

Huomattava osa valtiokonsernin omaisuuseristä ja vastuista on talousarvion ulkopuolisissa yksiköissä: rahastoissa, liikelaitoksissa ja valtio-omisteisissa yhtiöissä. Hajanaisen hallinnan vuoksi valtion varojen, velkojen ja vastuiden kokonaisuus ei ole läpinäkyvä. Tämä heikentää valtion taloudellisen aseman tarkastelua, eivätkä erillistilinpäätökset anna riittävää kuvaa kokonaisuudesta. Lisäksi valtion varallisuusaseman kommunikointi esimerkiksi luottoluokittajille vaikeutuu.

...vastuita ja omaisuutta paljon talousarviotalouden ulkopuolella - läpinäkyvyys heikkoa...

Hajautettu varojen ja velkojen hallinnointi johtaa erillisiin päätöksentekomenettelyihin. Riskienhallintaa voitaisiin parantaa, kun omaisuuteen, velkoihin ja vastuihin liittyvät riskit nähtäisiin kokonaisvaltaisemmin. Valtioneuvoston taloudellinen ohjaus keskittyy lähinnä budjettitalouden tarkasteluun, joten systemaattinen valtion sitoumuksiin ja varallisuuteen liit-

...systemaattiset tarkastelut puuttuvat

tyvä tarkastelu puuttuu. Kokonaistarkastelun puute aiheuttaa sen, että varallisuuden ja velanhoidon suunnittelu, johtaminen ja seuranta eivät ole yhtenäisiä.⁷

Esimerkiksi valtiovarainministeriön työryhmät (VM 2010 ja 2011) ja IMF⁸ ovat ehdottaneet kokonaistasetta tai konsernitasetta ratkaisuksi edellä mainittuihin ongelmiin. Sen avulla voitaisiin luoda systemaattisempi kokonaiskehikko johtamiseen, seurantaan sekä raportointiin. Konsernitaseella (consolidated balance sheet) tarkoitetaan yhtenäisillä perusteilla laadittua konsolidoitua tilinpäätöslaskelmaa. Tähän sisällytettäisiin talousarviotalous ja sen ulkopuolella olevat rahastot, valtion liikelaitokset ja valtion määräysvallassa olevat yhtiöt ja yhteisöt.

Kokonaistaseella (government overall balance) ei sen sijaan ole tarkkaa määritelmää. Se on kuitenkin edellistä keveämpi tarkastelu, jolla voidaan tarkoittaa esimerkiksi yhdistettyä talousarviotalouden, rahastotalouden ja valtion liikelaitosten taseiden yhdistämistä sisältäen olennaiset eliminoinnit. Valtion yhtiöomaisuus tulisi huomioitua talousarviotalouden taseen käyttöomaisuusarvopapereissa. Kokonaistaseella voidaan tarkoittaa myös pääosin tilastollisilla perusteilla koottua laskelmaa, joka perustuu kansantalouden tilinpitoon ja valtio-omisteisten yhtiöiden tilinpäätöstietoihin.

Konsernitase on konsolidoitu tilinpäätöslaskelma – kokonaistase on löyhempi kokonaistarkastelu

2.2 Hallituksen vuosikertomus on hajanainen kokonaisuus – kokonaiskuva puuttuu

Valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta tulee antaa vuosittain kertomus eduskunnalle. Perustuslain 46 §:n mukaan valtioneuvoston tulee antaa vuosittain eduskunnalle kertomus hallituksen toiminnasta sekä niistä toimenpiteistä, joihin se on eduskunnan päätösten johdosta ryhtynyt, samoin kuin kertomus valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta. Hallituksen vuosikertomuksen sisällöstä määrätään myös talousarviolaisissa (13.5.1988/423, 18 §).⁹ Talousarviolain mukaan ”valtiontalouden ja valtion taloudenhoidon sekä toiminnan tuloksellisuuden kuvausten tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot talousarvion noudattamisesta, valtion tuotoista ja kuluista, valtion taloudellisesta asemasta sekä tuloksellisuudesta (oikea ja riittävä kuva)”.

Talousarviolaisissa edellytetään muun muassa oikeita ja riittäviä tietoja valtion taloudellisesta asemasta

Hallituksen vuosikertomuksen 2014 liite 2¹⁰ sisältää talousarviotalouden tilinpäätöksen liitteineen, valtion liikelaitosten tuloslaskelmat ja taseet sekä talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen tilinpäätöslaskelmat. Tilinpäätöslaskelmiin sisältyvät lisäksi tiedot talousarviotalouden, rahastotalouden ja valtion liikelaitosten taseen ulkopuolisista vastuista. Valtio-konsernin näkökulmasta hallituksen vuosikertomuksesta puuttuvat valtion omistamien yhtiöiden tilinpäätöslaskelmat sekä tiedot valtionyhtiöiden taseen ulkopuolisista vastuista. Tilinpäätöslaskelmien liitteeseen 7 on kuitenkin koottu tiedot valtion käyttöomaisuus- ja rahoitusomaisuusosakkeista ja -osuuksista sekä muista oman pääoman ehtoista sijoituksista. Liitteeseen sisältyy tietoja valtion osakeomistusten kirjanpitoarvoista, omistusosuuksista, myyntioikeuksien alarajoista sekä saaduista osingoista.

Hallituksen vuosikertomuksen tilinpäätöslaskelmissa valtion varat, velat ja vastuut esitetään hajanaisesti ja osin puutteellisesti

Tarkastusviraston havaintojen mukaan hallituksen vuosikertomuksen tilinpäätöslaskelmia ei ole toteutettu kaikilta osin samoilla kirjanpidon periaatteilla. Tämän vuoksi talousarviotalouden, rahastojen, liikelaitosten ja

valtion omistamien yhtiöiden laskelmia ei voida suoraan verrata toisiinsa. Valtiokonsernin eri yksiköiden tilinpäätöslaskelmien yhdistelemisessä ongelmina ovat yksiköiden välisten erien eliminoinnit ja omaisuuserien arvostaminen yhdenmukaisesti. Edes talousarviotalouden tilinpäätöslaskelmat eivät anna aivan oikeaa kuvaa valtion taloudellisesta asemasta. Valtion talousarviotalouden tilinpäätöksessä virastojen ja laitosten keskinäisiä eriä ei ole eliminoitu kattavasti: virastojen ja laitosten väliset tuotot on eliminoitu, mutta sisäisiä saatavia ja velkoja ei. Valtion liikelaitosten ja talousarvion ulkopuolisten rahastojen tilinpäätöslaskelmat on esitetty vuosikertomuksessa erillisinä laskelmia yhdistämättä. Kaikilta osin laskelmissa ei ole arvostettu taseen omaisuuseriä samoilla periaatteilla.

Valtiokonsernin tilinpäätöslaskelmien esittäminen erillisinä vaikeuttaa kokonaiskuvan saamista valtion taloudellisesta asemasta muun muassa siten, että varojen ja velkojen siirtely konserniyksiköiden välillä ei ole läpinäkyvää.

Tarkastusviraston havaintojen mukaan talousarviotalouden omistukset valtiokonsernin muissa yksiköissä eivät näy valtion nykytaseessa niiden todellisen arvon mukaisina. Valtion omistukset rahastoissa, liikelaitoksissa ja valtio-omisteisissa yhtiöissä näkyvät talousarviotalouden taseessa, mutta taseen pohjalta ei kuitenkaan välity oikeaa kuvaa valtiokonsernin varoista ja veloista kokonaisuutena. Nykyisen talousarviotalouden taseen varoihin sisältyvät tytäri- ja osakkuusyhtiöiden omistukset käyttöomaisuusarvopapereina sekä liikelaitoksien omistus sijoitettuina perus- ja muina omina pääomina. Siten esimerkiksi valtion kiinteistö- ja metsäomistukset liikelaitoksissa sisältyvät epäsuorasti pääomien kautta valtion taseeseen. Rahastot näkyvät valtion nykytaseessa lyhytaikaisena vieraana pääomana, rahastojen yhdystilinä.

Tarkastusviraston laskelman mukaan talousarviotalouden nettovarallisuus oli vuoden 2014 tilinpäätöksen perusteella negatiivinen. Kun talousarviotalouden varoista vähennettiin velat, oli talousarviotalouden nettovarallisuus 50,3 miljardia euroa negatiivinen. Talousarviotalouden negatiivinen nettovarallisuus johtuu muun muassa siitä, että varoihin ei ole sisällytetty sellaista kansallisuusomaisuutta, jolle ei ole mahdollista määrittää käypää arvoa, sekä siitä, että valtion varallisuutta on talousarvion ulkopuolisissa rahastoissa ja liikelaitoksissa. Toisaalta talousarviotalouden taseesta puuttuvat veloista valtion eläkevastuut, jotka lisäävät nettovarallisuuden negatiivisuutta entisestään. Taseessa ei myöskään ole vastaavasti varallisuuseränä verotusoikeuden nykyarvoa.

Tarkastusvirasto teki yhteenvetolaskelman valtion varoista, veloista ja nettovarallisuudesta talousarviotalouden, rahastojen ja liikelaitosten hallituksen vuosikertomuksen liitteessä 2 esitettyjen taseiden avulla. Laskelma tehtiin ilman sisäisten erien eliminointeja ja tase-erien arvostusperiaatteiden yhdenmukaistamista. Valtio-omisteisten yhtiöiden taseita ei yhdistelty laskelmaan muun muassa siksi, että vuosikertomuksessa esitetyt tiedot olivat puutteelliset tällaisen laskelman tekemiseen. Tämän yhteenvetolaskelman ei ole tarkoitus olla malli kokonaistasetarkastelulle. Laskelman tarkoituksena on kuvata, mitä voidaan päätellä valtion varoista ja veloista kokonaisuutena hallituksen vuosikertomuksen nykyisten tilinpäätöslaskelmien perusteella.

Tarkastusviraston yhteenvetolaskelmien mukaan valtiokonsernin nettovarallisuus kohenisi selvästi talousarviotalouteen verrattuna, mikäli rahastot ja liikelaitokset otetaan huomioon. Valtiokonsernin nettovarallisuus on silti 16,8 miljardia euroa negatiivinen. Hallituksen vuosikertomuksen

Tilinpäätöslaskelmien esittäminen erillisinä heikentää läpinäkyvyyttä ja kokonaiskuvan muodostamista

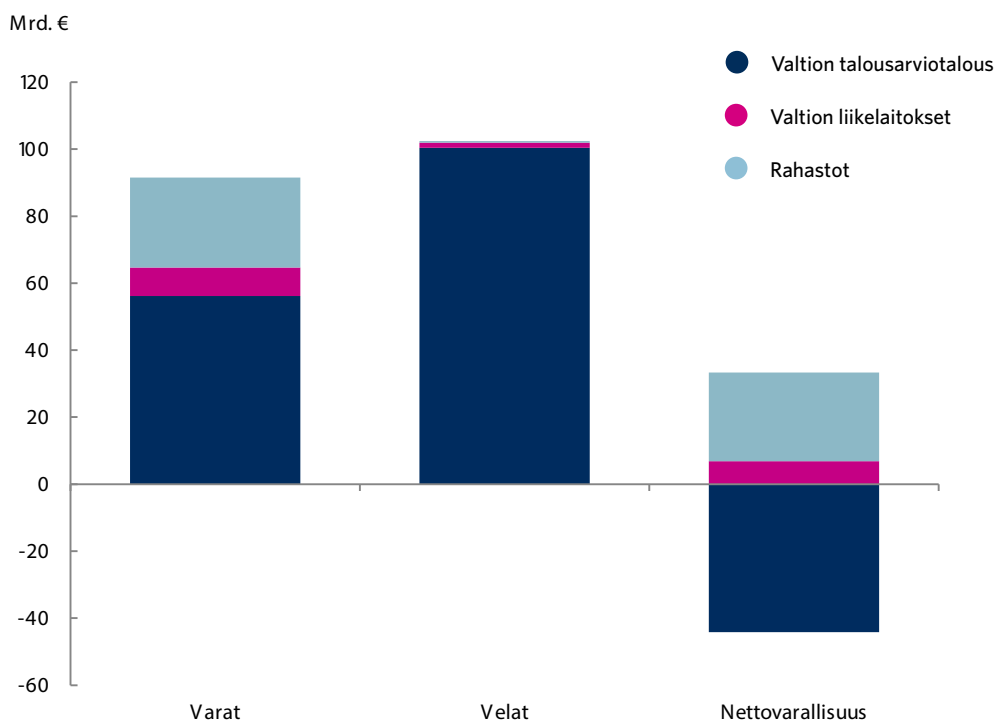
Valtion talousarviotaloudella negatiivinen nettovarallisuus

Valtiokonsernin nettovarallisuus on talousarviotaloutta parempi, mutta sekin on negatiivinen

tietojen mukaan vuoden 2014 tilinpäätöslaskelmien mukaan valtion liikelaitoksista Senaatin nettovarallisuus on 3,0 miljardia euroa ja Metsähallituksen 3,8 miljardia euroa. Liikelaitosten taseita ei ollut vuosikertomuksessa yhdistetty keskenään. Valtion talousarvion ulkopuolisia rahastoja on yksitoista. Rahastoissa on varoja 26,7 miljardia euroa ja velkoja 0,05 miljardia euroa eli rahastojen nettovarallisuus on 26,7 miljardia euroa.

Rahastojen ja liikelaitosten nettovarallisuudessa ei ollut tapahtunut olennaista muutosta vuoteen 2013 verrattuna. Sen sijaan valtiokonsernin nettovarallisuus oli heikentynyt vajaat kuusi miljardia edellisvuoteen verrattuna. Tämä selittyy suurimmaksi osaksi sillä, että talousarviotalouden velka kasvoi vuodesta 2013.

Valtiokonsernin velka muodostuu lähes yksinomaan talousarviotalouden velasta. Rahastoilla ja liikelaitoksilla on vähän velkaa. Käytännössä talousarviotalouden velka yksin kääntää valtiokonsernin nettovarallisuuden negatiiviseksi.



Kuvio 1: Valtiokonsernin varat, velat ja nettovarallisuus on laskettu hallituksen vuosikertomuksen tilinpäätöstiedoista (miljardia euroa) ilman sisäisten erien eliminoiteja.

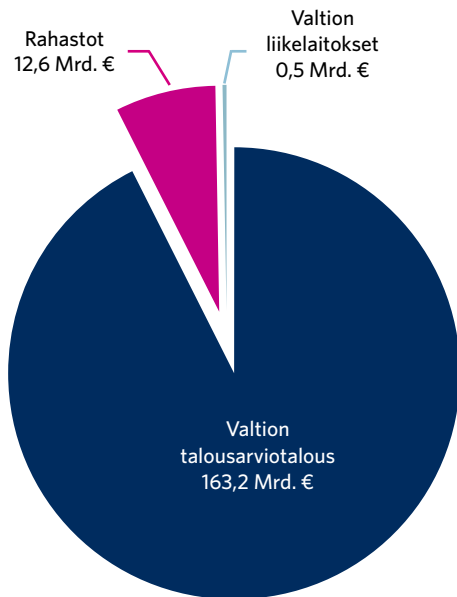
Lähde: Hallituksen vuosikertomus 2014.

Hallituksen vuosikertomuksessa 2014 liitteessä 2 esitetään yhteenveto taseen ulkopuolisista vastuista. Taseen ulkopuolisia vastuuta oli yhteensä 177,6 miljardia euroa vuonna 2014, mikä oli reilut 19 miljardia enemmän kuin edellisvuonna. Muutos selittyy lähinnä valtioneuvoston ja takuiden sekä muiden monivuotisten vastuiden kasvamisella. Tähän palataan luvussa 4.3.

Taseen ulkopuolisia vastuuta oli talousarviotaloudella 163,2 miljardia, liikelaitoksilla 0,5 miljardia sekä rahastoilla 12,6 miljardia euroa. Lisäksi valtiolla on ns. toissijaisia vastuuta 1,3 miljardia euroa, jotka ennen kuuluivat talousarviotalouden taseen ulkopuolisiin vastuisiin. Talousarviotalouden

Taseen ulkopuoliset vastuut ylittävät talousarviotalouden velat eläkevastuiden vuoksi

vastuista vajaan 60 % eli 95,4 miljardia on eläkevastuita. Valtiontakaukset ja valtion takuut ovat yhteensä 32,8 miljardia euroa. Ne muodostavat toiseksi suurimman osan talousarviotalouden ulkopuolisista vastuista. Talousarviotalouden taseen ulkopuoliset vastuut ovat kokonaisuudessaan selvästi suuremmat kuin talousarviotalouden velka.



Kuvio 2: Valtiokonsernin taseen ulkopuoliset vastuut on laskettu hallituksen vuosikertomuksen tilinpäätöstiedoista (miljardia euroa). Lähde: Hallituksen vuosikertomus 2014.

Hallituksen vuosikertomuksen 2014 muu informaatio tilinpäätöslaskelmien lisäksi

Edellä kuvattiin hallituksen vuosikertomuksen tilinpäätöslaskelmien antamaa kuvaa valtion taloudellisesta asemasta. Hallituksen vuosikertomuksessa ja sen liitteessä 1 käsitellään myös valtion varallisuutta, velkoja ja vastuita.¹¹

Hallituksen vuosikertomuksessa käydään kootusti läpi erityistehtäväyhtiöiden keskeiset tunnusluvut sekä pörssiyritysten markkina-arvon kehitys. Lisäksi esitetään valtioneuvoston kanslian saama voitonjako viime vuodelta. Suora pörssiomistus ja Solidiumin maksama osinko kattoivat lähes 95 % kanslian saamasta voitonjaosta vuonna 2014.

Erityistehtäväyhtiöiden tunnusluvut on koottu yhteen taulukkoon, mutta lukuja ei ole analysoitu tarkemmin tekstissä, mikä vaikeuttaa kokonaiskuvan saamista erityistehtäväyhtiöiden taloudellisesta asemasta. Hallituksen vuosikertomuksessa on keskitytty kuvaamaan valtion yhtiöomaisuuden yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Valtion yhtiöomaisuutta koskeva informaatio hallituksen vuosikertomuksessa 2014 on tiiviimpi kuin edellisvuonna. Esimerkiksi erityistehtäväyhtiöiden tunnuslukuja ei ole esitetty yhtiöittäin, mikä ei olekaan välttämätöntä tässä yhteydessä. Sen sijaan erityistehtäväyhtiöiden tunnuslukuja voisi sanallisesti lyhyesti avata kokonaiskuvan hahmottamiseksi.

Tarkastusviraston käsityksen mukaan raportointi omistajaohjauksen ja muiden ministeriöiden hallinnassa olevista yhtiöistä ei ole yhtenäistä eikä tasalaatuista. Etenkään erityistehtäväyhtiöiden taloudellisesta asemas-

Raportointi yhtiöomaisuudesta ei ole tasalaatuista, raportointia tulisi pidemmällä aikavälillä yhtenäistää

ta ei saa kokonaiskuva. Hallituksen vuosikertomuksessa 2013 eduskunnan lausumien toteutumista koskevassa osassa selvitetään uudistetun omistajaohjauskertomuksen sisältöä. Raportissa todetaan, että valtion omistajaohjausta koskevaa raportointia on kehitetty kertomusmenettelyn uudistamistyön osana. Raportointi valtio-omisteisista yhtiöistä jakautuu hallituksen ja omistajaohjausyksikön vuosikertomuksiin. Yhdistetyn kertomuksen sisältöä koskevaa kehitystyötä ja valmistelua tehdään eduskunnan kannanotot huomioon ottaen valtiovarainministeriön ja valtioneuvoston kanslian johdolla yhteistyössä ministeriöiden kanssa. Työ tulee jakautumaan usealle vuodelle ja sen etenemistä seurataan vuosittain.

Hallituksen vuosikertomuksessa 2014 käsitellään talousarvion ulkopuolella olevien rahastojen kehitystä. Niistä käy ilmi muun muassa, että rahastoista siirrettiin talousarviotalouteen noin 1,4 miljardia euroa vuonna 2014. Lisäksi valtiolla on lyhytaikaista velkaa rahastoille 1,3 miljardia euroa. Hallituksen vuosikertomuksessa on myös rahastotalouden yhteenlaskettu tuotto- ja kululaskelma ja tase-erät. Niiden perusteella on mahdollista saada kokonaiskuva rahastojen tuloksesta, varoista ja veloista. Lisäksi ministeriöiden hallituksen vuosikertomuksen liitteessä 1 on käsitelty (tuloksellisuuden kuvaus) rahastoja ja niiden toimintaa yksityiskohtaisemmin.

Liikelaitosten osalta hallituksen vuosikertomuksen liitteessä 1 esitellään tulostavoitteiden toteutumista ja liiketoiminnan tunnuslukuja.

Hallituksen vuosikertomuksen vaikuttavuusselvityksessä käsitellään lyhyesti myös euroalueen vakauttamista ja siihen liittyviä sitoumuksia, vastuita ja saatavia. Lisäksi hallituksen vuosikertomuksessa käydään läpi valtiontalouden riskejä ml. valtion takaukset ja takuut. Nämä esitykset taustoittavat jonkin verran tilinpäätöksenkertomuksen liitteessä 12 esitettyjä tietoja.

Rahastot tulouttavat varoja talousarviotalouteen – valtio on myös velkaa rahastoille

2.3 Valtion taloudellisen aseman kokonaiskuvan raportointi hallituksen vuosikertomuksen lisäksi

Julkisen talouden suunnitelma 2016–2019

Julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2016–2019 on käsitelty valtion taloudellisia vastuita ja riskejä.¹² Suunnitelmassa on esitetty taulukkomuodossa tiivistelmä valtion varoista ja määriteltävissä olevien vastuiden nimellisarvoista. Valtion vastuut koostuvat velasta, eläkevastuista ja takauksista. Viimemainittujen nimellismäärä on kasvanut merkittävästi viime vuosina. Yhteenvetotaulukon lisäksi on lyhyesti käsitelty kirjallisesti erilaisia vastuita.

Yhteenvetotaulukko antaa huomattavasti läpinäkyvämmän ja tiiviimmän kokonaiskuvan valtion taloudellisesta asemasta kuin hallituksen vuosikertomus.

Valtion talousarvioesitys vuodelle 2016

Valtion talousarvioesityksessä vuodelle 2016¹³ käydään läpi valtion arvioidut tulot ja menot. Talousarvioesityksessä käsitellään valtion kokonaistaiseen kannalta monia oleellisia osa-alueita, kuten esimerkiksi eläkkeitä, rahastoja, liikelaitoksia, valtion lainasaatavia, valtion velkaa ja vastuita sekä

osinkotuottoja. Talousarvioesityksessä on esitetty sinänsä kiinnostavaa tietoa valtion varoista, veloista ja vastuista, mutta tieto on kovin hajallaan.

Talousarvion yleisperusteluissa käsitellään erikseen talousarviotalouden ulkopuolista valtiontaloutta. Rahastojen osalta käy muun muassa ilmi, että talousarvion ulkopuolisten rahastojen ylijäämäksi arvioidaan noin 0,3 miljardilla eurolla. Mikäli Valtion Eläkerahasto otetaan huomioon, on ylijäämä jonkin verran pienempi. Rahastoista tuloutetaan talousarvioon 1,8 miljardia euroa ja rahastoihin puolestaan ehdotetaan siirrettäväksi 0,5 miljardia euroa. Samassa yhteydessä käsitellään yleisemmin valtion rahastoja ja niiden toimintaa. Rahastojen varoja, velkoja ja vastuita käsitellään erikseen, eikä niistä ole tehty yhteenvetoa. Liikelaitosten osalta käsitellään liikelaitosten voiton tuloutuksia valtion talousarvioon.

Yksityiskohtaisemmissa perusteluissa käydään läpi tuloja ja menoja osastoittain ja pääluokittain. Konsernitaseen kannalta isot ja kiinnostavat osat alueet, kuten osinkotulot ja osakkeiden myyntitulot, rahastoja ja valtion velkaa koskevat tiedot, ovat hajallaan. Näin ollen kokonaiskuvaa ei muodostu.

Valtiovarainministeriön lausunnossa tuotiin esille, että talousarviotalousoesityksen 2016 yleisperusteluihin on sisällytetty talousarviotalouden tuotto- ja kululaskelmaa ja tasetta koskeva tarkastelu. Tarkastuksessa todettiin, että tämä laskelma antaa hieman läpinäkyvämmän kuvan valtion taloudellisesta asemasta, mutta laskelman analysointi on melko niukkaa. Laskelmiin ei sisälly talousarvion ulkopuoliset rahastot eikä valtion liikelaitokset, mutta kokonaistaselaskelmien kehitystyö on meneillään Valtiokonttorissa.

Valtion omistajaohjauksen vuosikertomus

Valtion omistajaohjauksen vuosikertomuksessa¹⁴ on esitetty yhteenvetotietoina, että valtioneuvoston kanslian omistajaohjaukseen kuuluvien yhtiöiden tuloutukset oli 1,7 miljardia euroa valtiolle vuonna 2014. Osinkotuottoja tuli Solidiumilta vajaat 1,1 miljardia euroa ja Fortumilta vajaat 0,5 miljardia euroa. Valtion omistajaohjauksen vuosikertomuksen arvion mukaan valtion osakeomistusten arvo oli vuonna 2014 noin 30 miljardia euroa. Vuosikertomuksessa on esitetty taulukko valtion omistusosuuksista yhtiöissä myös eri ministeriöiden hallinnoimien erityistehtävayhtiöiden osalta.

Hallituksen toimenpidekertomuksen ja valtion tilinpäätöksen kertomuksen yhdistämisen yhteydessä (nykyinen hallituksen vuosikertomus 2014) valtion yhtiöomaisuudesta kertova osuus sisällytettiin kertomukseen. Kaksinkertaisen raportoinnin välttämiseksi hallituksen vuosikertomuksen ja omistajaohjauksen vuosikertomuksen sisältöä on haluttu muokata erillaisiksi, koska eduskuntakin toivoi toiston välttämistä näissä asiakirjoissa. Omistajaohjauksen vuosikertomus suunnataan jatkossa yleiseksi esitteeksi kaupallisista yhtiöistä, koska ne toimivat markkinaehtoisessa ympäristössä. Tämä vuosikertomus jaetaan myös eduskuntaan.

Eduskunta on toivonut tietoa valtio-omisteisten yhtiöiden yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta, mikä onkin otettu huomioon hallituksen vuosikertomuksessa 2014. Tarkastushavaintojen mukaan omistajaohjauksen vuosikertomuksen ja hallituksen vuosikertomuksen raportoinnin päällekkäisyyden vähentäminen on kannatettavaa.

Valtion omistajaohjaus eriyttää hallituksen vuosikertomuksen ja omistajaohjauksen vuosikertomuksen raportointia

2.4 Hallituksen vuosikertomuksen sisältö vaatisi terävöittämistä valtion kokonaistaseen näkökulmasta

Valtioneuvoston kanslia kokoaa ja esittelee hallituksen vuosikertomuksen. Hallituksen vuosikertomuksen tiedot ovat edelleen ministeriöiden (toimialan) vastuulla. Valtiovarainministeriö koordinoi valtiontaloutta koskevaa sisältöä ja talousarviolausumien ja ns. tilimuistutuskannanottojen vastauksia. Käytännössä työtä koordinoi valtioneuvoston kanslian ja valtiovarainministeriön toimituskunta. Ministeriöille lähetetään pyyntöjä kunkin hallinnonalan asioista. Valtiovarain controller -toiminto (VVC) antaa puolestaan lausunnon, että kertomus antaa oikeat ja riittävät tiedot (oikea ja riittävä kuva). VVC on aktiivisesti mukana tietojen kokoamisessa, kommentoi tekstejä ja pyytää lisätietoja ministeriöltä vuosikertomuksen liitteisiin 1 ja 2. VVC osallistuu myös tietomäärän karsintaan, koska eduskunta on toivonut kertomuksen tekstin tiivistämistä.

Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan vuosikertomuksen sisältöä ja luettavuutta pohditaan kriittisesti ministeriöissä. Virkamiehet katsoivat, ettei hallituksen vuosikertomus ole nykyisellään yhtenäinen kokonaisuus. Sisältö on liian sirpaleinen, eikä yhtenäiseen raportointiin kiinnitetä riittävästi huomiota. Vuosikertomukseen kerätään paljon tietoa ja sen tekemiseen käytetään verrattain paljon resursseja. Siihen suhteutettuna hyödyntäminen on vähäistä.

Osa haastatelluista virkamiehistä arvioi, että talousarviolain tavoitteet eivät kaikin osin täyty. He katsoivat, että vuosikertomus ei säädösperusteisesti arvioiden anna oikeita ja riittäviä tietoja (oikea ja riittävä kuva) valtion taloudellisesta asemasta eikä siitä muodostu kokonaiskuvaa. Esimerkiksi valtion vastuuiden ja sitoumusten kuvausta pidettiin hajanaisena.

Virkamiehet kiinnittivät huomiota siihen, että vuosikertomuksessa keskitytään lähinnä talousarviotalouteen. Talousarviotalouteen keskittyminen ei ole mielekäästä, jos halutaan kokonaiskuva valtion taloudellisesta asemasta vaikka takausten ja takuiden osalta. Päätöksenteon kannalta voisi olla oleellista tietää valtion vastuista, jotka eivät muodollisesti kuulu valtiolle mutta joista valtio käytännössä vastaa. Näiden syiden perusteella osa virkamiehistä katsoi, ettei eduskunta tällä hetkellä saa riittäviä ja kokonaisvaltaisia tietoja muun muassa vastuista ja varallisuudesta. Teknisenä ongelmana nähtiin myös se, ettei hallituksen vuosikertomus anna systemaattista ja sisällöltään yhtenäistä tietoa vuodesta toiseen. Vuosikertomukseen on lisätty osia tarpeen mukaan, mikä ei edistä vertailtavuutta.

Tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että valtion omistamien yhtiöiden osakkeiden todellisesta arvosta ei saa oikeaa ja riittävä kuvaa. Osakkeet on arvostettu valtion taseen käyttöomaisuusarvopapereihin kirjanpitoarvon eli alkuperäisen hankintamenon mukaan, josta on vähennetty suunnitelman mukaiset poistot. Kirjanpitoarvo ei kuvaa valtion osakeomistusten oikeaa arvoa. Valtion osakeomistusten arvioitu markkina-arvo arvo on yhteensä noin 30 miljardia euroa (valtion suora pörssiomistus noin 11 miljardia euroa, Solidium vajaat 8 miljardia euroa ja muut yhtiöt noin 11 miljardia euroa).¹⁵ Valtion taseessa oleva osakkeiden kirjanpitoarvo yhteensä on hieman alle puolet yhteenlasketusta arvioidusta markkina-arvosta. On mah-

Virkamiehet suhtautuvat kriittisesti vuosikertomuksen sisältöön ja sirpaleisuuteen

Vuosikertomus ei anna kaikilta osin systemaattisesti vertailtavaa tietoa

Valtion omistamien yhtiöiden osakkeiden kirjanpitoarvo ei kuvaa valtion omistuksen oikeaa arvoa

dollista nimetä useita yhtiöitä, joiden osakkeiden arvioitu markkina-arvo on 5-10 -kertainen verrattuna kirjanpitoarvoon. Osassa yhtiöitä hankintahinta (taseessa kirjanpitoarvo) on maksettu vuosikymmeniä sitten, jolloin se antaa hyvin harhaisen kuvan yhtiöiden osakkeiden oikeasta arvosta ja samalla valtion osakeomistusten arvosta.

Periaatteessa valtion taseen käyttöomaisuusarvopapereihin voitaisiin tehdä arvonkorotuksia. Talousarvioasetuksessa¹⁶ 66 d §:ssä säädetään arvonkorotuksista seuraavaa: ”Jos (...) arvopaperin (...) todennäköinen luovutushinta on varainhoitovuoden päättyessä pysyvästi hankintamenoa olennaisesti suurempi, taseeseen voidaan merkitä poistamattoman hankintamenon lisäksi enintään todennäköisen luovutushinnan ja poistamattoman hankintamenon erotuksen suuruinen arvonkorotus. Toisaalta valtion kirjanpidon käsikirjassa¹⁷ todetaan, että todennäköisen luovutushinnan ja hankintamenon ero on oltava pysyvä ja olennainen. Tämä on verrattain tiukka vaatimus.

Yhtiöiden kirjanpitoarvoihin liittyy myös muita ongelmia. Esimerkiksi osakkeiden myynti pienentää osakkeiden kirjanpitoarvoa entisestään taseessa, vaikka jäljellä olevien osakkeiden markkina-arvo olisi edelleen selkeästi kirjanpitoarvoa korkeampi. On myös otettava huomioon, että yhtiöt voivat omistaa toisiaan ristiin. Saman yhtiön osakkeiden arvo valtion taseessa ja yhtiöiden taseessa ei ole kuitenkaan välttämättä sama.

Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan virkamiehillä oli ristiriitaisten odotusten vuoksi jonkin verran epäselvyyttä siitä, mitä hallituksen vuosikertomuksen tulisi sisältää. Talousarvioasetus asettaa muun muassa ministeriöiden tuloksellisuuden kuvaukselle suuret vaatimukset, joita on vaikea, ellei mahdoton, täyttää. Eduskunta taas on toivonut mm., että vuosikertomusta tulee uudistaa siten, että se on sisällöltään sellainen, että sitä on kiinnostava lukea, ja sivumäärää täytyy olennaisesti vähentää. Tällä hetkellä raportointi perustuu nykyiseen säädösperustaan, joka vaatii muun muassa raportointia talousarvion ja hallituksen toimenpiteiden toteutumisesta. Käytännön ongelmana nähtiin se, että vuosikertomusmenettelyä uudistettaessa fokus on ollut muualla kuin kokonaistaseen kehittämisessä.

Tarkastushavaintojen mukaan kokonaistaseen tuottaminen vuosikertomuksen yhteydessä ei olisi teknisesti aivan yksinkertaista. Kokonaistaseen tuottaminen voisi vaatia hallituksen vuosikertomukseen kokonaan uuden osion. Ongelmana on myös tiukka aikataulu, koska eduskunta toivoo kertomusta jo huhtikuun puolivälissä. Tilinpäätöslaskelmiin perustuvan kokonaistaseen tekeminen kahdessa viikossa valtion tilinpäätöslaskelman valmistumisen jälkeen olisi aikataulullisesti hyvin tiukka vaatimus, mikä aiheuttaisi hallinnollisia kustannuksia.

Kokonaistaseen muodostamisen yhteydessä tulisi mahdollisesti pohtia myös valtion ohjausjärjestelmää. Valtioneuvoston suunnitellussa ohjausjärjestelmässä valtioneuvoston strateginen suunnittelu ja ohjaus muodostaisivat yhden kokonaisuuden. Tavoitteena on, että hallituksen toimintasuunnitelma antaisi selkeämmän strategiasuunnitelman. Hallituksen toimintasuunnitelma ja julkisen talouden suunnitelma pitäisi puolestaan kytkeä paremmin toisiinsa. Näistä aiotaan raportoida hallituksen vuosikertomuksessa. Näin ollen valtion kokonaistasetarkastelu palvelisi hallituksen strategista suunnittelua ja ohjausta. Valtion kokonaistase ei olisi vain tekninen harjoitelma, vaan apuväline.

Hallituksen vuosikertomuksen tarkka sisältö ei ole kirkastunut hallinnossa

Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan hallituksen vuosikertomukseen on vaikea tehdä isoja muutoksia. Tämän vuoksi sisältö jätetään suurimmaksi osaksi ennalleen. Tarkastuksen perusteella voidaan sanoa, että hallituksen vuosikertomuksen 2014 perusteella ei pystytä muodostamaan kohtuullisellakaan työllä kokonaiskuvaa valtion taloudellisesta asemasta. Talousarviotaloudesta, rahastoista, liikelaitoksista ja valtion omistamista yhtiöistä ei ole tehty sellaista koostetta, jonka avulla pystyisi vertaamaan esimerkiksi valtiokonsernin varoja, velkoja ja vastuita keskenään. Toisaalta raportointi on joillakin osa-alueilla informatiivista, kuten esimerkiksi hallituksen vuosikertomuksessa ja liitteessä 1 (ministeriöiden tuloksellisuus) esitetty kuvaus valtion rahastoista. Niissäkään ei tosin mainittu rahastojen vastuita. Vastuita koskevat tiedot löytyivät tilinpäätöslaskelmasta.

Tarkastushavaintojen perusteella raportointia valtion taloudellisesta asemasta, varoista, veloista ja vastuista tulisi terävöittää. Vuosikertomuksessa tulisi olla kokoava, muutaman sivun tiivis kuvaus valtion taloudellisesta asemasta. Yhteenvedosta tulisi käydä ilmi talousarviotalouden, rahastojen ja liikelaitosten varat, velat ja vastuut eriteltyinä ja yhdessä. Valtion yhtiöomaisuuden osalta raportointia tulisi yhtenäistää. Lisäksi tulisi analysoida valtion yhtiöomaisuuden varallisuuden ja velkojen tosiasiallista merkitystä valtiolle.

Valtiovarainministeriö tuo lausunnossaan esille, että talousarviotalouden, rahastotalouden ja valtion liikelaitokset kattavan kokonaistaseen kehittämistyön on ollut vireillä Valtiokonttorissa kuluvan vuoden alkupuolelta lähtien. Tavoitteena on sisällyttää edellä mainitut entiteetit sisältävä kokonaistase vuodelta 2015 annettavaan vuosikertomukseen. Jatkovaiheessa selvitetään, olisiko kokonaistaseeseen tarkoituksenmukaista sisällyttää myös valtion yhtiöomaisuus. Samalla arvioidaan varsinaisen konsernitaseen laatimisen tarkoituksenmukaisuutta. Valtiovarainministeriö toteaa myös, että kokonaistaseen kehittämistyön valmistuttua talousarvioesitykseen voidaan sisällyttää myös valtion kokonaistase.

Lisäksi valtiovarainministeriön lausunnossa tuodaan esille, että talousarviotalouden taseen ulkopuolisten vastuiden seurannan kehittäminen on vireillä. Tarkoitus on, että virastot ja laitokset ilmoittavat niiden myöntämät valtiontakuut ja -takaukset kaksi kertaa vuodessa Valtiokonttorin hallinnoimaan tietojärjestelmään. Tämän ensimmäisen vaiheen valmistuttua selvitetään ao. tietojärjestelmän keskitettyä hyödyntämistä myös muiden sitoumusten hallinnassa ja raportoinnissa.

Valtiovarainministeriön uudet hankkeet valtion taloudellisen aseman kokonaiskuvauskehittämiseksi ovat kannatettavia.

3 Mitkä ovat olleet valtion konsernitaseen kehittämisen ongelmat?

Valtiovarainministeriön asettamat työryhmät toteuttivat vuosina 2009–2011 kolme valtion konsernitaseeseen ja tasehallintaan liittynyttä kehittämishanketta, joiden työstä on annettu kolme loppuraporttia:

1. Valtion tasehallinnan kehittäminen (14.8.2009)
2. Valtion konsernitaseen muodostaminen (25.8.2010)
3. Valtiokonsernin tasehallintapolitiikan määrittely (11.1.2011)

Valtiovarainministeriön konsernitasetta ja tasehallintaa koskevien työryhmien esittämät suositukset ovat toistaiseksi jääneet toteutumatta. Tarkastusviraston havaintojen mukaan työryhmien tavoitteet ovat pääosin kannatettavia, mutta ainakin valtion yhtiöomaisuuden yhdistäminen konsernitaseeseen vaatii lisäpohdintaa. Tarkastusviraston havaintojen mukaan työryhmien raporteissa ei kaikilta osin otettu huomioon valtion erityisluonnetta ja tehtäviä. Näin ollen raporttien suositukset on koettu vaikeaksi toteuttaa.

Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan keskustelua kokonaistaseesta ja sen muodostamisesta kuitenkin käydään. Valtiovarainministeriö muun muassa asetti vuonna 2014 työryhmän selvittämään valtion vastuita, niihin liittyviä riskejä sekä riskien arviointiin ja hallintaan soveltuvia menettelyjä. Työryhmän raportti antoi eväitä kokonaistaseen kehittämiseen.

3.1 Valtiovarainministeriön valtion konsernitaseen ja tasehallinnan kehittämishankkeet 2009–2011

Valtion tasehallinnan kehittäminen 2009

Valtiovarainministeriö ja valtiovarain controller -toiminto antoivat vuonna 2009 KPMG:lle toimeksiannon, jonka tavoitteena oli tehdä selvitys valtion kokonaistaseen tarkastelumallista ja sen käyttömahdollisuuksien tunnistamisesta ja tarkoituksenmukaisuudesta.

KPMG:n (2009)¹⁸ raportissa hahmoteltiin Suomen valtion konsernitaseen muodostamista. Käytännössä nykytaseeseen yhdisteltäisiin talousarvion ulkopuolisten rahastojen, liikelaitosten sekä valtion kokonaan omistamien tytäryhtiöiden varat ja velat kokonaisuudessaan. Valtion osakkuusyhtiöt ja eduskunnan laitokset yhdisteltäisiin pääomaosuus-menettelmällä. Muiden kuin kokonaan omistettujen tytäryhtiöiden tarkoituksenmukainen raportointitapa vaatisi KPMG:n selvityksen mukaan harkintaa. Valtion velkoihin lisättäisiin konsernitaseessa valtion eläkevastuu ja varoiksi Valtion Eläkerahaston käypä arvo. Tilinpäätöksen liitteisiin lisättäisiin tiedot valtion takuista ja takauksista sekä nykyarvo kansaneläkevastuista ja sosiaalietuuksista.

Raportin mukaan tasehallintaa kehittämällä voidaan parantaa valtion taloudellisen kokonaisuus- ja kokonaisriskien hallintaa, valtion rahoitus- ja pääomarakenteen hallintaa, velanottokapasiteetin arviointia sekä pääoman tuoton ja vaihtoehtoiskustannusten hallintaa.

Valtion konsernitaseen muodostaminen 2010

Valtiovarainministeriö asetti 4.11.2009 uuden työryhmän valmistelemaan valtion konsernitaseen muodostamista. Työryhmän tehtävänä oli selvittää, miten valtion konsernitase voitaisiin muodostaa ja mitä muutoksia konsernitaseen muodostaminen edellyttäisi nykyisiin säädöksiin, ohjeisiin ja toimintatapoihin. Työryhmä jätti loppuraporttinsa *Valtion konsernitaseen muodostaminen* elokuussa 2010.¹⁹ Työryhmä katsoi, että valtion konsernitilinpäätös antaisi nykyistä kattavamman kuvan valtiontalouden kokonaisuudesta ja tarjoaisi nykyistä enemmän aineistoa valtiokonsernin taloudellisen aseman ja sen kehityksen kuvaamiseen. Lisäksi se loisi edellytyksiä tilivelvollisuuden nykyistä selkeämmälle toteutumiselle. Työryhmä piti tarkoituksenmukaisena, että valtion konsernitilinpäätöksen laatimiseksi jatketaan tarvittavaa määrittely- ja kehittämistyötä.

Loppuraportin (VM 2010) johtopäätöksenä suositeltiin muun muassa laatimaan vuoden 2009 tilinpäätösaineistojen pohjalta määritysten mukainen valtion konsernitase. Pilottihankkeessa testattaisiin laadintaperiaatteiden toimivuus. Tämä toteutettaisiin kirjanpitolain mukaisesti, eikä otettaisi käyttöön IPSAS- tai IFRS-standardeja.

Tasehallintatyöryhmä suositteli pilottihanketta valtion konsernitaseesta

Valtiokonsernin tasehallintapolitiikan määrittely 2011

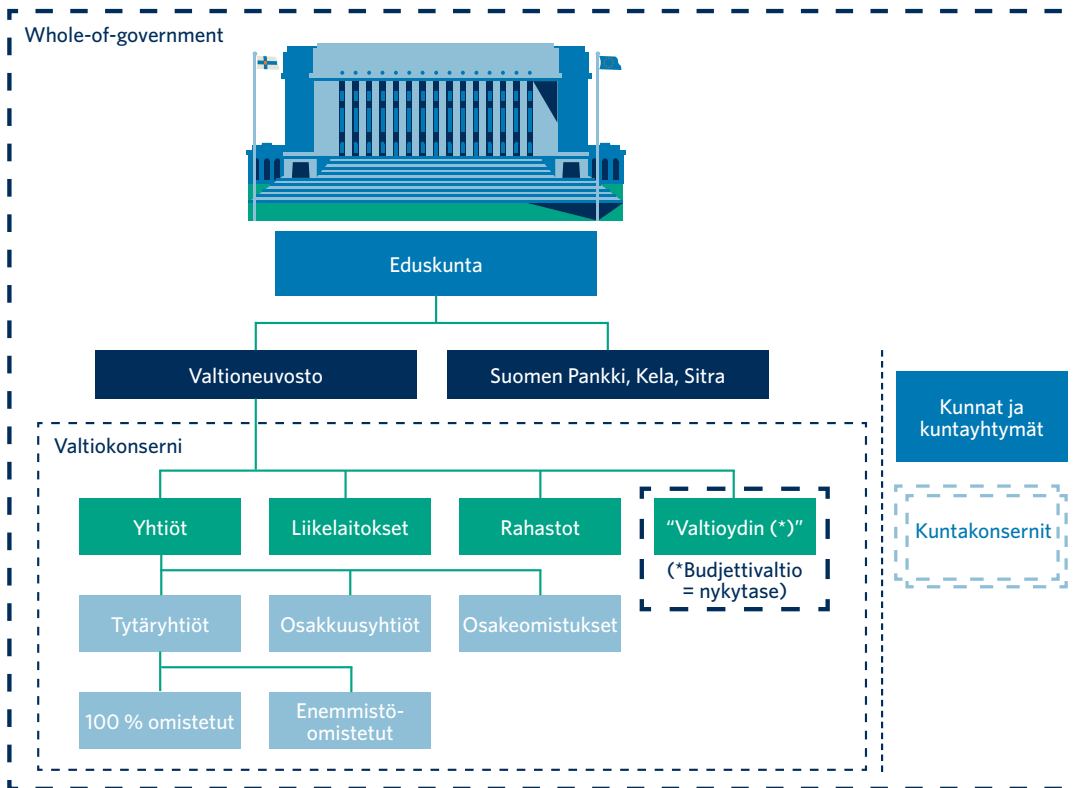
Valtiovarainministeriö jatkoi valtion konsernitaseen määrittely- ja kehittämistyötä asettamalla 17.8.2010 projektiryhmän konsernitason tasehallintapolitiikan määrittelemiseksi. Projektiryhmän tavoitteena oli tehdä ehdotus valtiokonsernin tasehallinnan järjestämiseksi ja keskeisiksi periaatteiksi. Projektiryhmä antoi tammikuussa 2011 loppuraporttinsa *Valtiokonsernin tasehallintapolitiikan määrittely*.²⁰ Loppuraporttiin liittyy StradeaConsultingin ja KPMG:n laatima raportti *Valtiokonsernin tasehallinnan keskeiset periaatteet ja raportointi*.²¹

Tasehallintapolitiikan määrittelyhankkeen yhteydessä laadittiin vuoden 2010 tilinpäätösaineistojen pohjalta valtion konsernitase. Konsernitaseeseen oli konsolidoitu talousarvion talouden, rahastojen, liikelaitosten ja valtion enemmistöomisteisten yhtiöiden erillistilinpäätökset. Erillistilinpäätöksistä osa oli tehty talousarviolain, osa kirjanpitolain mukaisina. Konsolidoinnin piiristä oli jätetty ulkopuolelle ne valtion määräysvallassa olevat yhteisöt, joilla ei ole olennaista merkitystä tilinpäätöksen antamaan oikeaan ja riittävään kuvaan. Siten yhdistettäväksi oli valittu 11 rahastosta viisi merkittävintä ja yhtiöistä yhdeksän merkittävintä valtion erityistehtävayhtiötä. Rahoitusinstrumenttien ja työsuhde-etuuksien osalta tilinpäätökset oikaistiin IPSAS-standardien mukaisesti.

Projektiryhmä ehdotti, että valtiolle perustettaisiin kansainvälisten IPSAS-tilinpäätösstandardien pohjalta konsernitilinpäätös. Konsernitilinpäätöksen tase, sen liitetiedot ja laskelma nettovarojen muutoksista antaisivat kattavan kokonaiskuvan valtiokonsernin varoista, veloista, takauksista ja nettovarallisuuden muutoksista. Kuviossa 3 on esitetty projektiryhmän ehdo-

Tasehallinnan projektiryhmä laati pilotin valtion konsernitaseesta vuoden 2010 tilinpäätöksen pohjalta

tus valtiokonsernin tilinpäätökseen yhdisteltävistä yksiköistä. Projektiryhmä katsoi, että pidemmällä aikavälillä tasehallinta parantaisi muun muassa valtion taloudellisen aseman läpinäkyvyyttä, vakavaraisuutta ja riskien hallintaa.



Kuvio 3: Valtiokonserni ja sen osat. Lähde: Valtiovarainministeriö, Valtiokonsernin tasehallintapolitiikan määrittely - projektiryhmän loppuraportti.

Työryhmien yleiset perustelut valtion kokonaistaseen (konsernitaseen) muodostamiseksi ovat perusteltuja kokonaiskuvan parantamiseksi ja läpinäkyvyyden lisäämiseksi valtion taloudellisesta asemasta. Työryhmien tavoitteet ovat pääosin kannatettavia, mutta ainakin valtion yhtiöomaisuuden yhdistäminen kokonaistaseeseen (konsernitaseeseen) vaatii lisäpohdintaa.

Tarkastusviraston havaintojen mukaan työryhmien raporteissa ei kaikin osin otettu huomioon valtion erityisluonnetta ja tehtäviä. Konsernitase ja tuloslaskelma kuvaavat yrityksen taloudellista asemaa, mutta valtion osalta tilanne on toinen. Työryhmän taselaskelmaan sisältyivät eläkevas- tuut, mutta valtion verotusoikeutta ei otettu huomioon. Tämän vuoksi las- kelmasta tuli jossain määrin harhainen.

Tarkastusviraston havaintojen mukaan työryhmien työssä kuvailtiin pää- määriä, mutta käytännön askellusta sitä kohti ei määritelty riittävän tarkasti. Ryhmät eivät esittäneet mallia, jolla tiedot tuotettaisiin konsernitaseeseen. Lisäksi kiinnitettiin huomiota siihen, että konsernitasetta koskeva työ läh- ti liikkeelle pitkälti standardien pohjalta. Tämä ei ole välttämättä hyödylli- nen lähtökohta, koska ensin tulisi määritellä tavoite ja tarve ja sen jälkeen keino saavuttaa tavoite.

3.2 Työryhmien suositukset eivät ole edenneet – uutta pohdintaa käynnistetty

Valtiovarainministeriön tasehallintaa ja konsernitasetta koskevien työryhmien esittämät suositukset ovat toistaiseksi jääneet toteutumatta. Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan virkamiehet käyivät keskustelua kokonaistaseesta ja sen muodostamisesta. Konkreettisenä esimerkkinä tästä on valtiovarainministeriön asettama valtion rahoitus- ja riskienhallintapolitiikan kehittämistä valmistellut työryhmä, joka asetettiin 9.6.2014. Työryhmän tehtävänä oli selvittää valtion vastuita, niihin liittyviä riskejä sekä riskien arviointiin ja hallintaan soveltuvia menettelyjä. Lisäksi ryhmän tuli laatia ehdotus riskien hallinnan ja raportoinnin kehittämiseksi. Valtiovarainministeriö (2014) julkaisi tähän liittyen luonnosraportin²² vuoden 2014 lopulla. Myöhemmin vuonna 2015 julkaistiin kaksi raporttia: toisessa käsiteltiin taloudellisten riskien raportoinnin ja hallinnan kehittämistä (VM 2015a)²³ ja toisessa tehtiin katsaus valtion taloudellisiin vastuisiin ja riskeihin (VM 2015b).²⁴ Nämä kaksi raporttia ovat vastuiden ja riskien osalta sisällöltään jokseenkin yhtenevät, edellinen raportti on vain kirjoitettu työryhmäraportin muotoon.

Tarkastusviraston saaman käsityksen mukaan valtiovarainministeriön työryhmien suositusten eteneminen kaatui käytännössä kahteen seikkaan. Ensimmäinen koskee talousarviolain tulkintaa. Talousarviolain ei tulkitu edellyttävän kokonaistaseen tai konsernitaseen muodostamista vuosikertomuksessa. Nykyinen säädösperusta vaatii muun muassa raportointia talousarvion ja hallituksen toimenpiteiden toteutumisesta. Toiseksi konsernitaseen hyödynnettävyys koettiin kyseenalaiseksi. Konsernitaseen muodostaminen nähtiin mittavana urakkana, mutta konsernitaseen käyttö arvioitiin vähäiseksi. Työryhmien konsernitaseelle asetettujen tavoitteiden toteutumista ei pidetty täysin realistisena. Valtion konsernitaseella on vaikea ohjata valtion toimintaa.

Tarkastushavaintojen mukaan konsernitaseen hyödynnettävyys suhteutettuna sen laatimisen vaatimaan työmäärään on olennainen ongelma. Konsernitasetta pidettiin erittäin työlääjänä ja sen kustannustehokkuutta epäiltiin. Virkamiehet epäilivät, voidaanko konsernitaseella (tai kokonaistaseella) ohjata valtion toimintaa. Käytännössä esimerkiksi investointipäätöksiä tuskin tehtäisiin taseen perusteella. Jotta konsernitasetta voitaisiin hyödyntää johtamisen välineenä, tulisi tase-eriä kuitenkin avata. Valtion kokonaistase on sellaiseen liian iso yksikkö hallinnan välineeksi.

Varallisuuden hallinta ja kokonaistase

Nykyisin valtion varallisuuden tuotoilla katetaan noin 5 % valtion talousarviomenoista. Valtion saamat osingot valtio-omisteisista yhtiöistä ovat vuosittain noin miljardi euroa. Valtion osinkotuloista tulee esimerkiksi Fortumista ja Solidiumista noin 270 miljoonaa. Tämän lisäksi Solidiumista maksettiin pääomanpalautusta valtiolle noin 400 miljoonaa euroa vuonna 2014. Lisäksi valtion rahastoista siirrettiin nettomääräisesti 1,8 miljardia euroa talousarviotalouteen.

Työryhmien suositukset eivät ole edenneet...

...syynä talousarviolain tulkinta ja konsernitaseen heikko hyödynnettävyys

Konsernitaseen heikko hyödynnettävyys koetaan suureksi ongelmaksi

Voidaan pohtia, onko valtion omaisuususerien hallinta sellainen ongelma, että konsernitase tarvittaisiin asian ratkaisemiseksi. Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan joidenkin yhtiöiden omaa pääomaa olisi periaatteessa mahdollista pienentää yhtiöiden taseessa pääoman palauttamiseksi valtiolle. Tämä on kuitenkin kertaluontoinen toimenpide, joka vaatisi riittävän jäljelle jäävän pääoman tason arvioimista yhtiöittäin. Tämä kohtalaisen työläs taseiden trimmaus ei kuitenkaan tuottaisi arvioiden mukaan kuin joitakin satoja miljoonia euroja pääomanpalautuksena valtiolle. Lisäksi on otettava huomioon, että joidenkin erityistehtävayhtiöiden osalta taseiden trimmaus oman pääoman pienentämiseksi ei olisi välttämättä mielekästä, koska pääoman palauttaminen takaisin yhtiöön voisi olla vaikeaa. Kertaluonteinen pääomanpalautus ei vaikuttaisi valtion saamaan osinkovirtaan.

Valtioneuvoston kanslian lausunnossa tuodaan esille, että ns. taseiden trimmaamisen osalta konsernitase ei tuo merkittävää lisäarvoa. Yhtiöiden pääomarakenteet ja niiden arviointi ovat jo tälläkin hetkellä omistajan aktiivisessa seurannassa. Valtioneuvoston kanslian mukaan päätökset taseiden trimmaamisesta tulisi joka tapauksessa tehdä yhtiökohtaisen analyysin perusteella, yhtiöiden toimintaedellytyksiä vaarantamatta.

Uudet valtiovarainministeriön raportit valottavat valtion vastuita ja riskejä kootusti

Vaikka työryhmien suositukset eivät ole edenneet, valtiovarainministeriössä on virinnyt uutta pohdintaa kokonaistaseeseen liittyen. Valtion taloudellisten riskien raportoinnin ja hallinnan kehittämistä koskevassa julkaisussa on käsitelty kattavasti valtion vastuita (VM 2015a). Valtion taloudelliset vastuut on kuvattu edellä mainituissa raporteissa nelikentän avulla. Valtion taloudelliset vastuut on jaettu suoriin ja ehdollisiin sekä avoimiin ja piileviin vastuisiin. Suoria ja avoimia vastuita ovat esimerkiksi talousarvion menot. Ehdolliset ja suorat vastuut ovat puolestaan ehdollisia jollekin tapahtumalle, kuten valtioneuvoston takuut, valtioneuvoston takaukset ja vaadittaessa maksettavat pääomavelvoitteet. Ehdolliset vastuut voivat olla myös piileviä: ne eivät oikeudellisesti suoraan velvoita valtiota, mutta käytännössä valtion voi olla vaikea vetäytyä maksajan roolista. Tämä koskee esimerkiksi talletussuojaa tai pankkisektorin tukemista. Taulukossa 1 on kuvattu valtion taloudellisten vastuiden erilaisia muotoja.

Valtion vastuista on raportoitu kootusti ja kattavasti tuoreessa VM:n raportissa

Taulukko 1: Valtion taloudellisten vastuiden jako nelikentän avulla.

Lähde: Valtiovarainministeriö (2015), Valtion taloudellisia riskejä koskevan raportoinnin ja hallinnan kehittäminen.

Vastuu/velvoite	Suora <i>Kaikissa olosuhteissa velvoittava</i>	Ehdollinen <i>Jonkin tapahtuman toteutuessa velvollinen</i>
Avoin, oikeudellisesti velvoittava	<ul style="list-style-type: none"> laina, koronmaksu yksityisrahoitus (PPP) sopimusperusteiset velvoitteet lakiin perustuvat maksuvelvoitteet talousarvion menot 	<ul style="list-style-type: none"> valtioneuvoston takuu valtioneuvoston takaus viennin rahoituksen vastuut pk-yritysten luotto- ja takaustappioiden korvausvastuu vaadittaessa maksettavat pääomaosuudet kansainvälisissä rahoituslaitoksissa ilmastovastuu ydinvastuu eläkevastuu
Piilevä, yhteiskunnallisesti velvoittava	<ul style="list-style-type: none"> kansalaisten perusturva 	<ul style="list-style-type: none"> talletussuoja muu pankkisektorin tuki yksityisrahoitteiset hankkeet (sopimusvastapuoli ei kykene suoriutumaan velvoitteistaan) valtionyhtiöt (osakepääoman korotus omistussuuden säilyttämiseksi tai toiminnan turvaamiseksi) kuntasektorin toiminta ympäristövastuut, katastrofit, ulkoinen turvallisuus

Valtion reaali- ja rahasto- ja rahoitusvarallisuus puolestaan 61,2 miljardia euroa. Kansantalouden rahoitustilinpidon mukaan valtion reaali- ja rahasto- ja rahoitusvarallisuus 59,5 miljardia euroa.

Valtiovarainministeriön (2015b) raportissa kuvataan kotimaisia ja ulkomaisia valtioneuvoston takauksia sekä kokonaisuudesta että yksittäisistä eristä. Valtioneuvoston takauksien kokonaissumma oli 48,7 miljardia euroa vuonna 2014. Tämä on lähes 24 % kokonaistuotannosta. Takauksista suurimman osan muodostavat Finnveran (20,3 miljardia euroa), Valtion asuntorahaston (11,8 miljardia euroa), Suomen Pankin (7,9 miljardia euroa) ja ERVV:n (6,6 miljardia euroa) takaukset. Etenkin Finnveran ja Valtion asuntorahaston takaukset ovat kasvaneet nopeasti viimeisen kymmenen vuoden aikana. Hallituksen vuosikertomuksessa 2014 kuvaus valtion takuista ja takauksista on muuten yhtenevä edellä kuvatun kanssa, mutta Finnveran vastuut ovat hallituksen vuosikertomuksessa lähes viisi miljardia pienemmät.

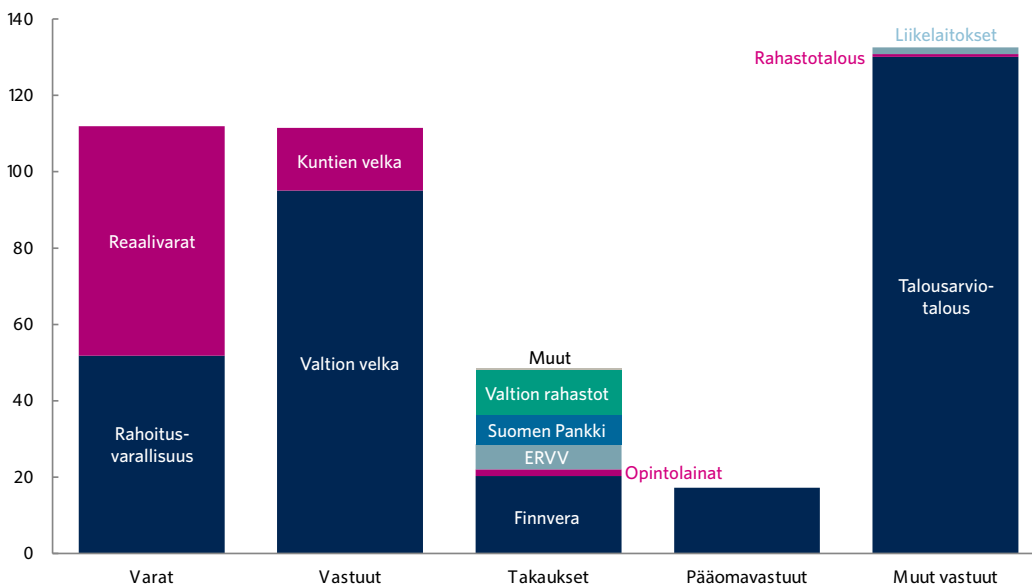
Valtiovarainministeriön (2015b) raportin mukaan talousarviotalouden, rahastojen ja liikelaitosten taseen ulkopuoliset vastuut vuonna 2014 olivat 132,6 miljardia euroa, joka on suurempi summa kuin julkisen talouden velka (111,9 miljardia euroa). Taseen ulkopuolisista vastuista ylivoimaisesti suurimman osan muodostavat eläkevastuut (95,4 miljardia euroa). Kansantalouden rahoitustilinpidon mukaan valtiosektorin vastuut olivat 108,9 miljardia euroa vuonna 2013, kun ne valtiovarainministeriön (2015b) mukaan olivat 117,6 miljardia euroa (taseen ulkopuoliset vastuut). Ero johtuu siitä,

Valtioneuvoston takaukset ovat nousseet merkittävästi

Kansantalouden tilinpidon ja talousarviotalouden vastuut eroavat hieman luokitteluerojen vuoksi

että kansantalouden tilinpidossa valtiosektoriin luetaan eri organisaatioita kuin valtiokonsernin kirjanpidossa. Kansantalouden tilinpitoon kuuluvat muun muassa rahastot (pl. VER), Senaatti-liikelaitos, yliopistojen kiinteistöyhtiöt ja Solidium. Esimerkiksi Metsähallitusta (valtion liikelaitos) ei lueta kansantalouden tilinpidossa valtioon kuuluvaksi.

Takausten ja vastuiden lisäksi valtiolla on pääomavastuita. Pääomavastuita oli yhteensä 17,2 miljardia euroa vuonna 2014, joka on yli nelinkertainen määrä vuoteen 2008 verrattuna. Valtion pääomavastuista suurimman osan muodostaa EVM (11,14 miljardia euroa). Hallituksen vuosikertomuksessa 2014 on takausten, vastuiden ja pääomavastuiden osalta jokseenkin yhtenäiset tiedot verrattuna valtiovarainministeriön raporttiin (2015b). Takauksia ja vastuita on tosin luokiteltu hieman eri tavoin.



Kuvio 4: Valtion varat, velat ja vastuut (miljardia euroa) vuonna 2014. Lähde: Valtiovarainministeriö, Julkisen talouden suunnitelma 2016–2019.

Valtiovarainministeriön työryhmäraportissa (2015a) tuodaan esille, että takauksia koskeva päätöksentekoprosessi mahdollistaisi takaushankkeiden hyötyjen ja haittojen pohdinnan. Käytännössä riskejä on kuitenkin pohdittu vähän. Työryhmä antoikin riskeihin ja päätöksentekoon liittyen suosituksia: i) takaukset tulisi myöntää määräaikaisiksi, ii) määräaikaisten takausten uusiminen edellyttäisi riippumattoman tahon vaikuttavuusselvitystä, iii) takaushanke edellyttäisi ennakoarvioinnin tekemistä ja iv) takauksista tulisi periä säännösten mukainen takausmaksu.

Valtiovarainministeriön työryhmän raportissa (2015b) keräämiä vastuita ja riskejä esitellään myös julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2016–2019. Työryhmä suosittaa, että riskikatsaus päivitetään vuosittain. Julkisen talouden suunnitelmassa on tarkoitus käsitellä sekä riskien raportointia että hallinnointia.

Valtiovarainministeriön vastuita ja riskejä koskevat raportit palvelevat kokonaistaseen muodostamista koskevaa työtä. Raportit antavat läpinäkyvämmän kuvan vastuista ja riskeistä kuin hallituksen vuosikertomus. Valtiovarainministeriön työn fokus on ollut taseen ulkopuolisissa vastuissa ja takauksissa, koska taseen ulkopuolisten vastuiden riskisyyttä on haluttu selvittää tarkemmin. Samalla raporteissa luodaan pohjaa valtion taloudellisen aseman kattavalle arvioinnille. Hallituksen vuosikertomuksessa voisi olla tiivis yhteenveto valtion vastuista ja riskeistä, joka pohjautuisi julkisen talouden suunnitelman tietoihin.

Piilevien ja ehdollisten riskien läpikäynti vastaa kansainvälisiä suosituksia, joten niitäkin tulee käsitellä säännönmukaisesti.

Rahoitus- ja riskienhallintapolitiikkaa koskeva työ luo perustaa kokonaistaseelle

4 Miten kansainväliset suositukset ja eduskunnan kannanotot on otettu huomioon kokonaistaseen kehittämistyössä?

Kansainväliset instituutit ovat suositelleet läpinäkyvää ja avointa raportointia valtioiden taloudellisesta asemasta (esim. OECD 2002, IMF 2015, IMF 2007 ja IFAC 2009). Suosituksissa kannatetaan kokonaistase- ja konsernitasetarkasteluja, joissa valtion taloudellista asemaa kuvataan kaikkien varojen, velkojen ja vastuiden osalta. Nykyisestä hallituksen vuosikertomuksesta ei välity valtion taloudellisen aseman kokonaiskuva, eikä kuvaus ole läpinäkyvä.

Eduskunta ja sen tarkastusvaliokunta ovat kritisoineet, ettei valtion talousarviosta hahmotu eduskunnalle valtiontalouden kokonaisuutena eikä vastuiden kokonaisuudesta ja riskeistä saa kokonaiskuvaa. Eduskunta on kiinnittänyt huomiota myös rahastojen sijoittamiseen talousarvion ulkopuolelle sekä riittämättömään raportointiin erityistehtäväyhtiöistä.

Tarkastusviraston havaintojen mukaan eduskunnan suositusten toteuttaminen on ollut hidasta. Tarkastusviraston mukaan eduskunnan havainnot puutteista ovat olennaisia.

4.1 Kansainvälisissä suosituksissa korostetaan avoimuutta ja läpinäkyvyyttä

OECD (2002)²⁵ katsoo talousarvion läpinäkyvyyden parhaisiin käytäntöihin liittyvässä julkaisussaan, että hallituksen vuosikertomuksesta (year-end report) tulisi käydä ilmi kaikki vastuut, varat, eläkevelvoitteet ja ehdolliset vastuut. Velat tulisi jaotella muun muassa valuutan nimellisarvon, velkojen maturiteetin, kiinteä- tai vaihtuvakorkoisuuden ja lainojen irtisanomisen mukaan. Varojen osalta tulisi puolestaan käydä ilmi, onko varallisuus käteistä, arvopapereita, investointeja yrityksiin tai lainoja muihin tarkoituksiin. Muihin kuin rahoitusvaroihin kuuluvista varoista tulisi raportoida muun muassa kiinteistöomaisuus. Vuosikertomuksesta tulisi käydä ilmi eläkevelvoitteet sekä keskeiset oletukset eläkevelvoitteiden takana. Ehdollisten vastuiden osalta tulisi käydä ilmi oikeudelliset velvoittavat vastuut, kuten valtiontakaukset ja valtiontakauut. Ehdolliset vastuut tulisi jaotella, ja tuoda esille eri kategorioissa olevien maksujen laiminlyönnin historiatietoja, jos niitä on saatavilla.

IMF (2007)²⁶ kiinnittää omassa talouden läpinäkyvyyttä koskevassa käsikirjassaan huomiota paljolti samoihin asioihin kuin OECD. IMF katsoo, että osana talousarviodokumentaatiota, johon hallituksen vuosikertomus luetaan, tulisi käydä ilmi myös ei-läpinäkyvät erät. IMF:n mukaan tulisi raportoida keskushallinnon verohuojennukset tai helpotukset normaalista verojärjestelmästä (tax expenditures), ehdolliset vastuut ja puolittain näkyvät taloudelliset toimet (quasi-fiscal activities) sekä arvio muista merkittävistä riskeistä. Puolittain näkyvillä toimilla tarkoitetaan taloudellisia toi-

Raportoinnin tulisi olla kattavaa

Myös ei-läpinäkyvät erät tulisi esitellä avoimesti

menpiteitä, jotka ovat esimerkiksi tukia, veroja tai muita suoria menoja, joiden suora kvantifioiminen on vaikeaa. Esimerkiksi tuetut pankkiluotot tai verotuet kuuluvat tähän kategoriaan. IMF pitää näiden puolittain näkyvien toimien raportointia tärkeänä, koska monet puolittain näkyvät toimet monimutkaistavat finanssipolitiikkaa, ja hallituksella voi olla kannustin kuvailla niitä heikosti kokonaiskuvan kaunistelemiseksi. Lisäksi puolittain näkyvät toimet voivat hämärtää resurssien tehokasta käyttöä. Niillä on myös tulonjakovaikutuksia, joista tulisi voida keskustella avoimesti. IMF:n mukaan puolittain näkyvien taloudellisten toimien tarkoitus, kesto ja hyödynsaajat tulisi vähintään raportoida. Suurimmat toimet tulisi myös kvantifioida. Muilta osin IMF:n linjaukset ovat pitkälti samantyyppisiä kuin OECD:llä.

Tilintarkastajien kansainvälinen federaatio IFAC (2009)²⁷ on korostanut taloudellisen raportoinnin konsistenttiutta ja läpinäkyvyyttä. IFAC kannustaa G20-maita luomaan kansainvälisiä standardeja tilintarkastuksen lisäksi myös muuhun tarkastamiseen. Lisäksi IFAC katsoo, että G20-maiden tulisi tukea IPSAS-standardien käyttöönottoa kaikissa maissa. Tämä parantaisi maiden välistä keskinäistä vertailua ja loisi konsistentin pohjan.

IMF on kiinnittänyt viime aikoina laajemminkin huomiota valtioiden julkisen talouden riskeihin ja niiden tunnistamiseen. IMF (2015)²⁸ teki hiljattain Suomen julkisen talouden läpinäkyvyysarvion (Fiscal Transparency Evaluation). Läpinäkyvyysarviointi perustuu IMF:n kehittämään Fiscal Transparency Evaluation -arviointityökaluun. IMF katsoi, että Suomen julkista taloutta kuvataan hajanaisesti, vaikka Suomen menettelytavat muuten vastaavatkin hyviä kansainvälisiä käytäntöjä. IMF katsoo, että julkisen talouden taseen kehittäminen antaisi kokonaisvaltaisemman kuvan Suomen julkisen talouden asemasta. Merkittävät omaisuus- ja velkaerät otettaisiin tässä tarkastelussa huomioon. Valtion tulisi vähitellen ottaa käyttöön konsolidoitu konsernitilinpäätös. Keskushallinto lisäisi näin konsernitilinpäätöksen institutionaalista kattavuutta. Käytännössä tämä tarkoittaisi talousarviotalouden ja talousarviotalouden ulkopuolisten rahastojen sekä merkittävimpien valtio-omisteisten yhtiöiden tilinpäätösten yhdistämistä.

IMF esittää raportissa tilastolliselle pohjalle perustuvia koontilaskelmia, joissa käydään eritellysti läpi valtion ja julkisen sektorin varoja, velkoja ja vastuita. IMF:n esittämän laskelman mukaan esimerkiksi julkisen talouden nettovarallisuus olisi positiivinen, 28,6 % BKT:sta, mutta yksityiset eläkevelvoitteet huomioiden se kääntyisi selvästi negatiiviseksi, -68 % BKT:sta.

Lisäksi IMF kiinnittää huomiota siihen, että julkista taloutta ja finanssipolitiikkaa koskevaa riskienhallintaa ja riskiarvioiden koottua esittämistä tulisi parantaa. Monipuolisemmat herkkyystarkastelut ja skenaariolaskelmat olisivat hyödyllisiä. Julkisen talouden osalta tulisi olla yhtenäinen ja koottu riskitarkastelu, jossa käsiteltäisiin varojen, velkojen ja vastuiden riskisyyttä.

Kansainväliset suositukset voidaan tiivistää lyhyesti seuraavasti:

- Valtion taloudellisen aseman kokonaisuuden tulisi hahmottua talousarvioita koskevissa asiakirjoissa, joihin lukeutuu myös vuosikertomus.
- Kaikki varat, velat ja vastuut tulisi käydä ilmi ja niitä tulisi myös kuvailla riittävän kattavasti.
- Myös ei-läpinäkyvät erät tulisi esitellä avoimesti.

Tarkastusviraston havaintojen mukaan nykyisestä hallituksen vuosikertomuksesta ei välity valtion taloudellisen aseman kokonaiskuva eikä kuvaus ole läpinäkyvä. Tarkemmin asiaa on perusteltu luvussa 2.

IMF suosittelee Suomelle konsernitilinpäätöksen käyttöönottoa vähitellen

4.2 Eduskunta korostaa valtiontalouden kokonaiskuvan merkitystä

Kokonaistase ja konsernitase

Eduskunta ja sen tarkastusvaliokunta ovat kritisoineet, ettei valtion talousarviosta hahmotu eduskunnalle valtiontalouden kokonaisuutena, koska siinä esitetään puutteellisesti esimerkiksi valtion investoinnit, valtion lainanotto ja lainananto. Tarkastusvaliokunta on pitänyt tärkeänä, että eduskunnalle annetaan vähintään kerran vaalikaudessa kokonaistase sekä erittely valtion investoinneista ja lainanotosta sekä lainanannosta (TrVM 3/2013, TrVL 4/2013, TrVM 10/2014).

Tarkastusvaliokunta pitää tärkeänä ja tarpeellisena valtion konsernitaseen muodostamista. Tarkastusvaliokunta katsoo, että kokonaistaseen avulla voidaan nykyistä paremmin tunnistaa erilaiset rahoitusriskit ja rahoituksen vaihtoehdot, tehostaa pääoman tuottavuutta ja hyödyntää investointilaskelmia. Valtion kokonaistaseeseen kuuluisivat talousarviotalouden lisäksi myös valtion rahastot, liikelaitokset ja yhtiöt. Tuloslaskelman (budjetin) ja taseen samanaikainen tarkastelu antaisi kokonaiskuvan valtion taloudellisesta asemasta, kuten varoista ja veloista sekä sitoumuksista ja vastuista. Yhtenäisin ja yleisesti hyväksytyin menetelmin laadittu valtion kokonaistase olisi omiaan lisäämään rahoittajien ja veronmaksajien luottamusta julkisen talouden hoitoon. Samalla se lisäisi ja vahvistaisi valtiontalouden parlamentaarisen valvonnan edellytyksiä ja tietopohjaa (TrVM 5/2010, TrVM 3/2013 ja TrVM 10/2014).

Eduskunta haluaa kokonaiskuvan valtion taloudellisesta asemasta

Vastuut

Eduskunta on useaan otteeseen kiinnittänyt huomiota eurokriisin aikana Suomen kokonaisvastuisiin ja pankkiunionin rakentamisen myötä kansalliseen budjettisuvereniteettiin. Valtiovarainvaliokunnan mukaan vaiheittaisten muutosten kumulatiivinen vaikutus eduskunnan budjettivaltaan sekä kansalliseen suvereniteettiin on otettava korostetun huolellisesti huomioon, jos EU-sääntelyä jatkossa aiotaan edelleen vahvistaa kansallista päätöksentekoa rajoittavalla tavalla (VaVM 38/2012). Tarkastusvaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että Suomen kokonaisvastuista ja riskeistä on vaikea saada kokonaiskuva. Tarkastusvaliokunta on lausunut, että Suomen kaikista vastuista ja sitoumuksista tulee antaa eduskunnalle nykyistä selkeämpi kokonaiskuva. Olisi perusteltua saada selkeämpi kokonaiskuva päätettävistä asioista, eri vaihtoehdoista ja riskeistä sekä olennaisimmista vaikutuksista (katso esim. TrVL 5/2013, TrVL 3/2013 ja TrVL 5/2013).

Valtion vastuista ei ole syntynyt selkeää kokonaiskuva

Perustuslakivaliokunta on pitänyt rahoitusvakaussäätö- ja vakaussäätölinettä koskevassa käytännössään tärkeinä seikkoina vastuiden kokonaisuutena, niiden toteuttamisen riskejä, eduskunnan osallistumista päätöksentekoon sekä valtion mahdollisuuksia vastata perustuslain mukaisista velvoitteistaan (PeVL 22/2012, PeVL 13/2012 ja PeVL 3/2013). Perustuslakivaliokunta on lisäksi lausunut, että eduskunnan budjettivallan ja yleisemminkin finanssivallan kokonaisuus edellyttää, että eduskunnan pe-

rustuslain (96 ja 97 §) mukaiset riittävät ja oikea-aikaiset tiedonsaanti- ja vaikutusmahdollisuudet turvataan asianmukaisesti (PeVL 49/2010, PeVL 13/2012 ja PeVL 3/2013).

Tarkastusvaliokunta on lausunut, että hallituksen tulee edelleen vahvistaa ja selkeyttää tavoitteenasettelua euroalueen tulevaisuudesta ja sen vaihtoehtoista ja niiden sisältämistä riskeistä sekä tavoitteenasettelua koskevan kokonaiskuvan antamista eduskunnalle (TrVM 2/2013 ja TrVL 3/2013). Tarkastusvaliokunta on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että EKP:n kautta Suomelle tulevia välillisiä vastuita ei mikään taho Suomessa yhdistä Suomen valtion vastuisiin. Tarkastusvaliokunnan mielestä on tarpeen kehittää ja ottaa käyttöön menettelyjä, joiden avulla rahoitusvakautta turvaavia toimia voitaisiin tarkastella nykyistä laajempaan kokonaisuuteen. Hallituksen vuosikertomus olisi tähän tarkoitukseen sopiva valtiopäiväasiakirja (TrVM 2/2013).

Lisäksi eduskunta on kiinnittänyt huomiota kansalliseen budjettisuvereniteettiin. Esimerkiksi talousvaliokunta ja perustuslakivaliokunta ovat korostaneet tarvetta turvata kansallinen budjettisuvereniteetti (TaVL 33/2013, PeVL 28/2013 ja PeVL 1/2014).

Rahastot ja valtionyhtiöt

Eduskunta on kiinnittänyt enenevästi huomiota rahastojen sijoittamiseen talousarviotalouden ulkopuolelle. Eduskunnan kirjelmässä (EK 50/2010) edellytetään, että hallitus arvioi jokaisen rahaston osalta erikseen, ovatko perustuslain 87 §:n (välttämättömät perusteet) mukaiset perusteet edelleen olemassa järjestää toiminta ja rahoitus rahastomuodosta talousarvion ulkopuolella. Tarkastusvaliokunta (TrVM 10/2010) ei puolestaan näe estettä sille, että talousarvion ulkopuolella olevat rahastot tulisivat kehysmenettelyn piiriin, vaan pitää tätä perusteltuna. Valtiovarainvaliokunta (VaVL 1/2013) pitää perusteltuna, että jatkossa arvioidaan rahastojen merkitys ja asema valtiontaloudessa sekä selvitetään tarkoituksenmukaisuus ja mahdollisuudet ottaa ne kehysjärjestelmän ja menosäännön piiriin. Tarkastusvaliokunta (TRVM 3/2013) on lausunut, että julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyden turvaaminen edellyttää kehysmenettelyn toimivuutta. Kehyksiin tulisi ottaa mukaan julkisen talouden eri osa-alueet nykyistä laajemmin.

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on tuonut esiin myös omistajaohjauksen raportointiin liittyviä ongelmia. Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston vuosikertomus ei ole valtiopäiväasiakirja, minkä vuoksi sen käsittelylle eduskunnassa ei ole virallisia menettelyjä. Lisäksi valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston laatima vuosikertomus kattaa ainoastaan omistajaohjausosaston ohjauksessa olevat yhtiöt. (TrVM 5/2010). Hallituksen vuosikertomuksessa kuitenkin käsitellään sekä omistajaohjauksessa olevia yhtiöitä sekä erityistehtävayhtiöitä.

Tarkastusvaliokunta (TrVM 5/2010) on ollut tyytymätön myös valtion erityistehtäviä hoitavien yhtiöiden raportointiin. Erityistehtäviä hoitavista yhtiöistä raportoitiin ainoastaan suppeat perustiedot tilinpäätöksen liitteessä 7 ”Valtion käyttö- ja rahoitusomaisuusosakkeet ja -osuudet sekä muut oman pääoman ehtoiset sijoitukset”. Tarkastusviraston havaintojen mukaan raportointi on vuoden 2010 jälkeen hieman parantunut, mutta kehitettävää on edelleen.

Rahastot tulisi saada talousarviotalouden piiriin

Eduskunnan kannat voidaan tiivistää seuraavasti:

- Valtion taloudellisen aseman kokonaisuus ei hahmotu nykyisin virallisista valtiopäiväasiakirjoista. Valtion kokonaistase auttaisi kokonaisuuden muodostamisessa.
- Suomen valtion vastuista on vaikea saada kokonaiskuva; kokonaisuudesta ja riskeistä tulisi saada tietoa. Eduskunnan tulisi saada oikea-aikaisesti oikeat ja riittävät tiedot.
- Rahastojen ottamista talousarviotalouden piiriin tulisi selvittää.
- Valtion erityistehtäviä hoitavista yrityksistä ei raportoida eduskunnalle kattavasti.

Tarkastusvirasto pitää eduskunnan esiin nostamia havaintoja olennaisina (VTV K 2/2013 vp ja VTV K 15/2014 vp).²⁹

4.3 Suositusten toteuttaminen on ollut hidasta

Rahastojen ottaminen talousarviotalouden piiriin lisäisi läpinäkyvyyttä

Valtiovarainministeriö on selvittänyt rahastoittain ministeriöiltä, voisiko talousarviotalouden ulkopuoliset rahastot ottaa talousarviotalouden piiriin ja osaksi kehysmenettelyä. Ministeriöiden vastausten perusteella rahastojen sulautumista talousarvioon tai ottamista valtiontalouden kehykseen ei pidetty tarkoituksenmukaisena. Ministeriöiden vastauksista saadun käsityksen mukaan perusteluna kielteiselle kannalle näytti olevan se, että rahastomuodossa varat on selkeästi korvamerkitty tiettyihin käyttötarkoituksiin, joiden rahoitus voisi vaarantua, jos varat sulautettaisiin talousarvioon.

Tarkastushavaintojen mukaan useimpien rahastojen ottaminen talousarviotalouden piiriin on mahdollista. Mikäli rahastolla on varautumista koskeva vakuutusluonne, joka realisoituu harvoin, voidaan rahastomallia puoltaa, etenkin jos rahasto on taloudellisesti merkittävä. Mikäli rahastoon liittyvä toiminta on vuotuista toimintamenojen kattamista, avustuksia tms., olisi talousarviotalouteen sulauttaminen luontevaa. Tarkastuksessa haastatellut virkamiehet katsoivat, että joillakin rahastoilla ei ole mielekästä perustetta olla talousarviotalouden ulkopuolella. Pääsääntöisesti mitä pienempiä rahastot ovat, sitä kriittisemmin niihin tulisi suhtautua. Verotulojen korvamerkintä tiettyihin menoihin on budjetoinnin peruseriaatteiden vastainen. Rahastomallia on perinteisesti puollettu siksi, että se mahdollistaa nopean reagoinnin tarvittaessa. Nykyään nettobudjetointi talousarviotaloudessa antaa kuitenkin joustavuutta äkillisiä menoja varten.

Tarkastuksen havaintojen mukaan kehysjärjestelmä voitaisiin periaatteessa ulottaa rahastoihin talousarviotalouden ulkopuolelle, vaikka rahastoja ei otettaisiin talousarviotalouden piiriin. Valtion kokonaistase ei kuitenkaan ole riittävä keino varmistua kehysmenettelyn tavoitteiden saavuttamisesta, vaikka kokonaistase saattaisi olla hieman läpinäkyvämpi.

Tarkastusvirasto on lausunut (VTV K 2/2013 vp)³⁰ suosituksen, että talousarvion ulkopuolella olevat valtion rahastot otetaan valtiontalouden kehysjärjestelmän ja sen sisältämän menosäännön piiriin vaalikauden 2015–

Ministeriöt suhtautuvat rahastojen siirtämiseen talousarviotalouteen nihkeästi

Useimmat rahastot voitaisiin ottaa talousarviotalouden piiriin

Rahastojen ottaminen talousarviotalouden piiriin lisäisi läpinäkyvyyttä ja avoimuutta

2018 alusta. Talousarvion ulkopuolella olevia valtion rahastoja voidaan edelleen pitää merkittävänä poikkeuksena eduskunnan budjettivallasta.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmassa on linjattu, että valtion asuntorahasto säilytetään itsenäisenä talousarvion ulkopuolisena rahastona. Eduskunnan tarkastusvaliokunta on valtion tilinpäätöskertomuksen johdosta antamassaan mietinnössä (TrVM 4/2012 vp) pitänyt hallituksen selvitystä riittävänä, eikä tarkastusvaliokunta edellytä jatkoraportointia tästä eduskunnan kannanotosta tilimuistutuskertomuksessa.

Valtiovarainministeriön työryhmä (2015c)³¹ asettuu julkisen talouden kokonaisuohjausta koskevassa raportissaan sille kannalle, että asuntorahasto tulisi sisällyttää talousarvionalouden piiriin. Mikäli tätä ei voitaisi tehdä, asuntorahasto tulisi ottaa kehysjärjestelmän piiriin. Raportissa muun muassa todetaan, että pitkällä aikavälillä rahaston tulot pienevät, kun vanhat aravalainat erääntyvät. Mikäli rahasto olisi talousarvionalouden piirissä, korkotukimenot ja lainoihin mahdollisesti liittyvät luottotappiot voitaisiin paremmin ennakoita.

Rahastojärjestelmä ei kaikin osin täytä läpinäkyvyyden vaatimusta. Valtion taloudellisen aseman kokonaisuus ei myöskään hahmotu. Rahastojen ottamista talousarvionalouden piiriin tulisi edistää määrätietoisesti.

Investointien raportoinnissa parantamisen varaa

Valtion tilinpäätöksen taseessa on kuvattu talousarvionalouteen kertyneitä investointeja, jotka ovat valtion varallisuutta. Tämä ei kuitenkaan kerro juuri tilinpäätösvoonna tehdyistä investoinneista. Valtion rahoituslaskelman kohdassa ”Investoinnit” esitetään rahavirrat käyttöomaisuuteen, sijoitukseen ja antolainoihin. Nämä ovat yhteensä vajaat kaksi miljardia euroa. Tarkastusviraston mukaan tämä ei anna oikeaa kuvaa investoinneista, koska rahoituslaskelma on maksuperusteinen. Oikeampi kuva tilinpäätösvouden investointien kokonaisuudesta saataisiin seuraavasti: menolajien momenttien 70–79 (reaalisijoitukset) ja 80–89 (lainat ja muut finanssisijoitukset) toteumat laskettaisiin yhteen ja siihen lisättäisiin ministeriöiltä saadut tiedot toimintamenoihin sisältyneistä investoinneista. Virkamiehet katsoivat, että tällainen yhteenvedo olisi verrattain helposti tehtävissä.

Tällä hetkellä hallituksen vuosikertomuksesta pystyttäisiin teoriassa laskemaan eri menolajien toteumat yhteen, mutta se olisi melko työläs urakka. Toimintamenoihin sisältyneitä investointeja ei löydy eriteltyinä hallituksen vuosikertomuksesta.

Kansantalouden tilinpidossa julkiset investoinnit ovat 8,4 miljardia euroa, josta valtion osuus on vajaa puolet, 3,9 miljardia euroa (Tilastokeskus).³² Kansantalouden tilinpitouudistuksen vuoksi valtion tilastoidut investoinnit noin kaksinkertaistuivat, koska tutkimus- ja kehittämismenot kirjataan investoinneiksi eikä kulutusmenoiksi.

Tarkastushavaintojen perusteella investointien kokonaiskuva ei hahmotu hallituksen vuosikertomuksesta. Vuosikertomukseen tulisi lisätä yhteenvedo investoinneista läpinäkyvyyden ja avoimuuden lisäämiseksi.

Valtiovarainministeriö toteaa lausunnossaan, että valtion talousarvioesityksen 2016 yleisperusteluihin on lisätty investointeja koskeva kokonaistarkastelu. Tämä yhteenvedo antaa yleiskuvan investoinneista. Tämän tyyppinen yhteenvedo ja tiivis tähän liittyvä analyysi olisi hyvä lisätä myös hallituksen vuosikertomukseen.

Investointien kokonaiskuva ei hahmotu nykyisin – pienellä työllä kuva paras

Vastuiden raportointi on sirpaleista

Valtiolla on ehdollista velkaa eli takauksia, takuita ja vastuuta. Valtiontakauksia, valtiontakuita ja muita monivuotisia vastuuta käsitellään hallituksen vuosikertomuksen 2014 liitteessä 12.

Hallituksen vuosikertomuksen 2014 (liite 2, Tilinpäätöslaskelmat) liitteen 12 tiedot ERVV:n takauksista ovat muuttuneet edellisvuodesta. Vuoden 2013 osalta alkuperäinen 593 miljoonaa euroa on korjattu 6,2 miljardiin euroon. Vuoden 2014 osalta tiedot (6,6 miljardia euroa) ovat yhtenäisiä valtiovarainministeriön (2015b) katsauksen kanssa. Valtiovarainministeriön mukaan vuoden 2013 hallituskertomuksessa ollut luku oli virheellinen.

Tarkastusvirasto (2011)³³ on kiinnittänyt aiemmin huomiota vastuiden hajanaiseen ja puutteelliseen esittämiseen. Valtion vastuiden kokonaisuutta ei riittävän asianmukaisesti esitetä päätöksenteon perustaksi ja huomioida osana valtion ylintä taloudellista päätöksentekoa. Tarkastusvirasto on myös toistuvasti kiinnittänyt huomiota siihen, ettei valtion tilinpäätöskertomuksen liitteessä 12 vastuuta ole käsitelty kokonaisvaltaisesti ja läpinäkyvästi.³⁴ Hallituksen vuosikertomuksessa 2014 ja sen liitteessä 1 valtion velasta, vastuista ja riskeistä on kirjoitettu aiempia vuosia kokonaisvaltaisemmin. Nämä tiedot antavat jonkin verran lisäselvitystä tilinpäätöslaskelman liitteeseen 12.

Valtiovarainministeriön (2015a)³⁵ tuoreessa valtion riskien raportointia ja hallintaa käsittelevässä työryhmäraportissa on ansiokkaasti kuvattu valtion velkoja, vastuuta ja takauksia. Raportissa on erotettu kotimaiset ja ulkomaiset vastuut ja takaukset sekä selostettu velkojen, vastuiden ja takauksien eroja. Työryhmäraportissa tuodaan esiin, että vastuiden raportointi on ollut hajanaista eikä siihen ole ollut kunnollista ohjeistusta. Työryhmä suosittelee raportissaan vastuiden raportointia koskevan ohjeistuksen ja vuosittaisen riskikatsauksen laatimista.

Yhteenvedon voidaan todeta, että hallituksen vuosikertomuksen perusteella on vaikea muodostaa kokonaiskuva valtion velasta, vastuista ja sitoumuksista. Läpinäkyvyyden ja avoimuuden näkökulmasta olisi tärkeää, että velat, vastuut ja sitoumukset esitettäisiin ymmärrettävänä kokonaisuutena. Kokonaistase auttaisi hahmottamaan paremmin kokonaisuutta. Samalla on kuitenkin tärkeää erotella velkoja ja vastuuta toisistaan sekä kuvata niihin liittyviä erilaisia riskejä. Valtiovarainministeriön (2015a) raporttia valtion riskien raportoinnista ja hallinnasta voidaan pitää kattavana kuvauksena valtion vastuista ja riskeistä. Raportissa esitetyjä ajatuksia muun muassa vastuiden raportointia koskevan ohjeistuksen sekä vuosittaisen riskikatsauksen laatimisesta voidaan pitää kannatettavina.

Raportointi valtion yhtiöomaisuudesta

Raportointi valtion yhtiöomaisuudesta on ollut hajanaista ja painottunut pörssiyhtiöihin. Tarkastusvirasto on kiinnittänyt huomiota (K 18/2013 vp)³⁶ siihen, että valtion erityistehtäväyhtiöitä koskevaa raportointia leimaa yhtenäisyyden puute niin esittämistavassa kuin esitettävissä asioissa. Yhtenäistä raportointia on hankaloittanut hajautunut yhtiöiden hallinta eri ministeriöiden kesken. Raportointiin ei ole kiinnitetty kaikissa ministeriöissä riittävästi huomiota.

Vastuiden kokonaisuus ei hahmotu

VM:n työryhmä suosittelee vastuiden vuosittaista raportointia ja yhtenäistä raportointiohjeistusta

Valtioneuvoston kanslia toteaa lausunnossaan, että hajautettu omistajaohjaus vaikeuttaa myös 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 muokauskierroksiin, jotka syövät paljon resursseja hyötyyn nähden.

Valtioneuvoston kanslia tuo lausunnossaan esiin, että valtioneuvoston omistajaohjauksen raportointivastuun kasvattaminen koskemaan myös erityistehtävayhtiöitä on haastava. Omistajaohjauksen on vaikea hoitaa luotettavasti pelkkää 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.

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.

IMF:n raportti

Tarkastuksessa haastatellut virkamiehet pitivät IMF:n (2015)³⁷ raporttia julkisen sektorin kokonaistaseesta kiinnostavana lähtökohtana valtion taloudellisen aseman arvioinnille. Kokonaistasetta ei pidetty kuitenkaan ongelmattomana. Virkamiehet katsoivat, että ei ole mielekästä muodostaa julkisen sektorin kokonaistasetta niin, että eläkevastuut ovat mukana. Laskelmasta puuttuu verotusoikeus, ja toisaalta eläkevastuut ovat yksinään niin suuri erä, että muilla vastuilla ei ole käytännössä merkitystä. IMF:n raportin hyödynnettävyyttä julkisen sektorin kokonaistaseen osalta pidettiin hieman kyseenalaisena. Esimerkiksi julkisen sektorin nettovarallisuutta (28,6 % BKT:sta) koskeva arvio ei ole kovin informatiivinen. Piste-estimaatteja ei koettu hyödyllisiksi, vaan tarvittaisiin pidemmän ajan aikasarjoja.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan IMF:n raportti antaa hyödyllistä taustatietoa Suomen valtion taloudellisen aseman raportoinnin kipupisteistä. IMF:n suositukset ovat pääsääntöisesti hyvin kannatettavia. Suositus valtion osittain omistamien pörssi-yhtiöiden (Fortumin, Finnairin ja Neste Oilin) yhdistämisestä valtion konsernitaseeseen voi olla ongelmallinen.

IMF:n raportin kokonaistaseen hyödynnettävyys mietityttää virkamiehiä

5 Miten kokonaistaseen kehittämistyötä voitaisiin jatkaa?

Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan keskustelu ja pohdinta kokonaistaseesta ja valtion taloudellisen aseman kokonaisvaltaisesta kuvaamisesta on edennyt hallinnon sisällä. Epävirallista keskustelua käydään virkamiestasolla. Selvä etenemissuunta kokonaistaseen edistämiseksi kuitenkin puuttuu vielä.

Kokonaistaseen kehittäminen on hyödyllistä, jotta valtion taloudellisen asemasta muodostuisi kokonaisvaltainen kuva. On kuitenkin tärkeää, että kehitystyössä pohditaan kustannuksia ja hyötyjä.

5.1 Kansainväliset kokemukset konsolidoidusta julkisen talouden tilinpäätöslaskelmasta

Kansainväliset kokemukset valtion konsernitaseen tyyppisestä tilinpäätöslaskelman hyödyntämisestä ovat melko vähäiset. Tällaista laskelmaa on sovellettu muun muassa Isossa-Britanniassa, Australiassa ja Virossa. Kööpenhaminan kauppakorkeakoulussa tehdyssä tutkimuksessa³⁸ selvitettiin koko julkisen sektorin kattavien tilinpäätöslaskelmien (WGA, Whole Government Accounts) hyödyntämistä Isossa-Britanniassa, Australiassa, Uudessa-Seelannissa, Kanadassa ja Ruotsissa. Näissä maissa on käytössä konsolidoitu julkisen talouden tilinpäätöslaskelma.

Tutkimuksessa havaittiin, että WGA:ta hyödyntävät suoraan valtiovarainvaliokunta ja kansanedustajat, valtiovarainministeriö sekä ulkoiset käyttäjät, kuten luottoluokittajat. WGA:n hyödyntämisen aste vaihteli kuitenkin suuresti käyttäjästä riippuen. Tutkimuksessa havaittiin lisäksi, että suoran hyödyntämisen lisäksi WGA voi toimia muutoksen alkuunpanijana valtionhallinnossa. WGA:n valmistelijat ja tilintarkastajat olivat havainneet, että WGA:n laatimisprosessi oli kohottanut julkisen sektorin kirjanpidon tasoa sekä kirjanpito palveluiden tuottajien ammattitaitoa. Joidenkin käyttäjien mielestä WGA voisi olla lähtökohtana laajemmille keskusteluille siitä, miten julkisia varoja hallinnoidaan, mutta laskelmat eivät ole heidän mukaansa tähän tarkoitukseen riittävän käyttäjäystävällisiä eivätkä ajallisesti riittävän tuoreita.

Tutkimuksen mukaan WGA:n hyödyntämistä voitaisiin edistää järjestämällä aiheeseen liittyvää koulutusta. Laskelmien hyödynnettävyyttä parantaisi taloudellisen suunnittelun, vuosittaisen budjetoinnin ja raportoinnin yhdistäminen yhdeksi kokonaisuudeksi. WGA:n raportointia olisi tutkimuksen mukaan mahdollista kehittää muun muassa siten, että raportin alkuun laadittaisiin lyhyt yhteenveto raportin pääasiallisesta sisällöstä. Laskelmien ”mystisyyttä” vähennettäisiin ja ymmärrettävyyttä parannettaisiin niiden esitystapaa yksinkertaistamalla.

Tutkimuksen tekijät arvioivat, että WGA:ta voitaisiin hyödyntää periaatteessa monella tavalla. Suoran ja epäsuoran hyödyntämisen lisäksi sitä voitaisiin käyttää diagnosoivasti tai interaktiivisesti.

Konsernitase voi parantaa julkisen sektorin kirjanpidon tasoa, mutta taseen hyödynnettävyys on edelleen ongelma

5.2 Kokonaistase ensisijainen kehityskohde – konsernitaseelle aikalisä

Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan keskustelu ja pohdinta kokonaistaseesta ja valtion taloudellisen aseman kokonaisvaltaisesta kuvaamisesta on edennyt hallinnon sisällä. Epävirallista keskustelua käydään virkamiestasolla. Selvä etenemissuunta kokonaistaseen edistämiseksi kuitenkin puuttuu. Tarkastushavaintojen mukaan kokonaistase ja konsernitase ovat vaativuudeltaan hyvin erilaisia.

Tarkastushavaintojen perusteella kokonaistasetarkastelu olisi ainakin aluksi kustannustehokkaampi ratkaisu kuin konsernitasetarkastelu. Kokonaistase voitaisiin muodostaa talousarvionaloudesta, liikelaitoksista ja rahastoista. Nämä valtiokonsernin osat voitaisiin yhdistää (konsolidoida) yhdeksi kokonaisuudeksi. Valtion yhtiöomaisuutta käsiteltäisiin sen sijaan erikseen.

Valtion yhtiöomaisuuden käsittely taseessa ei ole nykyisin täysin tyydyttävää, koska taseessa valtion osakeomistukset on kirjattu hankintahintaisina. Tilinpäätöksen liitteen 7 yhteyteen tulisi lisätä listaamattomien yhtiöiden osakkeiden yhteenlaskettu käypä arvo. Tämä antaisi oikeamman kuvan valtion osakeomistusten kokonaisarvosta.

Talousarvionalouden, rahastojen ja liikelaitosten yhdistelmälaskelma antaisi nykyistä paremman kuvan valtion taloudellisesta asemasta. Periaatteessa olisi mahdollista, että olemassa olevan tilastotiedon pohjalta voitaisiin tehdä yhteenvetotaulukkoja. Toinen vaihtoehto olisi, että tehtäisiin yhdistelmälaskelma, jossa suurimmat sisäiset erät eliminoidaisiin. Esimerkiksi liikelaitosten valtion taseessa olevat peruspääomat, rahastojen saavat ja valtion sisäinen kauppa eliminoidaisiin tässä laskelmassa. Tällainen laskelma olisi tarkempi kuin pelkkä tilastolliselta pohjalta tuotettu laskelma.

Kokonaistasetta puoltaa myös se, että talousarvionalous, rahastot ja liikelaitokset ovat yksiselitteisesti eduskunnan määräysvallassa, toisin kuin valtio-omisteiset yhtiöt. Tämän vuoksi valtio-omisteisiä yhtiöitä olisi hyvä käsitellä erikseen. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan konsernitaseen käyttöönotolla voisi periaatteessa olla monia myönteisiä vaikutuksia. Konsernitase mahdollistaisi systemaattisen ja vertailtavan arviointikehikon. Valtiokonsernin eri osien liikekirjanpito menettelyt yhdenmukaistuisivat. On todennäköistä, että valtion liikekirjanpidon menettelyt kehittyisivät. Konsernitaseen muodostamiseen liittyvä kehitystyö vaatisi kuitenkin aikaa, ja sen hyödynnettävyyteen liittyy epävarmuutta. Kehitystyössä tulisi lisäksi ottaa huomioon EU:n yhteisten tilinpäätösstandardien (EPSAS) kehitystyö.

Tarkastushavaintojen mukaan konsernitaseen muodostamiseen liittyy valtion erityisluonteeseen liittyviä haasteita. Yritysmaailmassa taseella johtaminen onnistuu melko vaivattomasti, mutta valtion osalta tilanne on toinen. Konsernitaselaskelma ei välttämättä auta valtion johtamisessa. Toinen merkittävä ero on se, että yritysmaailmassa heikosti tuottavasta pääomasta tai toiminnasta voidaan pyrkiä määrätietoisesti eroon. Valtio ei voi aina tehdä niin. Kolmanneksi merkittävä osa valtiovarainministeriön työstä ja raportoinnista perustuu kansantalouden tilinpidon käsitteisiin. Näin ollen kokonaistasetta tai konsernitasetta ei voitaisi juurikaan hyödyntää omassa työssä.

Kokonaistase konsernitasetta kustannustehokkaampi

Talousarvionalous, rahastot ja liikelaitokset voisivat muodostaa ”ydinvaltion”

Konsernitaseessa on potentiaalia, mutta käytännön soveltamista on vielä pohdittava

Varsinaista konsernitaselaskelmaa ei kannattaisi kehittää ennen kuin EU-tason EPSASia koskeva työ on päätöksessään. On tärkeää miettiä ensin tietojen esittämistä ja hankintaa ja vasta sen jälkeen luoda järjestelmät niiden tuottamiseksi. Ministeriöillä on tällä hetkellä hyviä käytänteitä ja osaamista, joita tulee hyödyntää.

Tarkastusviraston havaintojen mukaan kokonaistaseen kehittäminen olisi hyödyllistä, jotta valtion taloudellisesta asemasta muodostuisi kokonaisvaltainen kuva. On kuitenkin tärkeää, että kehitystyössä pohditaan kustannuksia ja hyötyjä, jotta ei kehitettäisi liian vaivalloisia menettelyjä. Kokonaistaseen hyödynnettävyys on ensiarvoisen tärkeää.

Kokonaistaseen kehittämistä
tulee jatkaa

Tarkastuksen osakysymykset

1. Mitä ongelmia on nykyisessä valtion taloudellisen aseman raportoinnissa?
2. Mitkä ovat olleet valtion konsernitaseen kehittämisen ongelmat?
3. Miten kansainväliset suositukset ja eduskunnan kannanotot on otettu huomioon kehittämistyössä?
4. Miten kokonaistaseen kehittämistyötä voitaisiin jatkaa?

Tarkastuksen kriteerit ja tärkeimmät aineistot

Kriteerit: oikeat ja riittävät tiedot (oikea ja riittävä kuva), avoimuus ja läpinäkyvyys, kokonaisuuden huomiointi, toiminnan kehittäminen

Aineistot: asiakirja-analyysi, tilinpäätösanalyysi, haastattelut

Kriteerit: toiminnan kehittäminen, kokonaisuuden huomiointi

Aineistot: asiakirja-analyysi, tilinpäätöslaskelmien analysointi, haastattelut

Kriteerit: oikeat ja riittävät tiedot (oikea ja riittävä kuva), avoimuus ja läpinäkyvyys, kokonaisuuden huomiointi, toiminnan kehittäminen

Aineistot: asiakirja-analyysi, haastattelut

Kriteerit: Kokonaisuuden huomiointi, toiminnan kehittäminen, avoimuus ja läpinäkyvyys

Aineistot: asiakirja-analyysi, haastattelut, tilintarkastuksellinen analyysi

Tarkastuksen toteutusaika

Tarkastuksessa käytetyt aineistot ovat vuosilta 2002–2015. Tarkastuksen esiselvitys tehtiin 10.12.2014–19.2.2015. Tarkastus alkoi 20.2.2015. Viimeisimmät tarkastuksessa huomioidut aineistot ovat huhtikuulta 2015. Joitakin päivityksiä lukuihin tehtiin lokakuussa 2015.

Tarkastuksen haastattelut tehtiin valtiovarainministeriössä ja valtioneuvoston kansliassa maaliskuussa 2015. Valtioneuvoston kansliassa haastateltiin viittä henkilöä ja valtiovarainministeriössä kahdeksaa henkilöä.

Tarkastuksen tekijät

Tarkastuksen tekivät johtava finanssipolitiikan tarkastaja Meri Virolainen ja johtava tilintarkastaja Maarit Rannisto.

Tarkastusta ohjasi tuloksellisuustarkastuspäällikkö Teemu Kalijärvi. Tarkastuskertomuksen laadunvarmistajana toimi tuloksellisuustarkastusjohtaja Jarmo Soukainen.

- 1 Neuvoston direktiivi 2011/85/EU.
- 2 IMF 2015. Finland, Fiscal Transparency Evaluation. February 2015.
- 3 TrVM 3/2013 ja TrVL 4/2013.
- 4 Valtion konsernitaseen muodostaminen, valtiovarainministeriö, 4.1.2009. Asettamispäätös VM136:00/2009.
- 5 Konsernitason tasehallintapolitiikan määrittely, valtiovarainministeriö, 17.8.2010. Asettamispäätös VM111:00/2010.
- 6 VM 2010. Valtion konsernitaseen muodostaminen, työryhmän loppuraportti 25.8.2010.136:00/2009. VM 2011. Valtiokonsernin tasehallintapolitiikan määrittely, projektiryhmän loppuraportti, 11.1.2011. Valtiovarainministeriö
- 7 VM 2010. Valtion konsernitaseen muodostaminen, työryhmän loppuraportti 25.8.2010.136:00/2009, VM 2011. Valtiokonsernin tasehallintapolitiikan määrittely, projektiryhmän loppuraportti, 11.1.2011. Valtiovarainministeriö.
- 8 IMF 2015. Finland, Fiscal Transparency Evaluation. February 2015.
- 9 Laki valtion talousarviosta. 13.5.1988/423. Saatavilla: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1988/19880423>.
- 10 Hallituksen vuosikertomus 2014, hallituksen julkaisusarja 3/2015.
- 11 Hallituksen vuosikertomus 2014, hallituksen julkaisusarja 1/2015. Hallituksen vuosikertomuksen 2014 liite 1, hallituksen julkaisusarja 2/2015.
Ministeriöiden tuloksellisuuden kuvaukset
- 12 Julkisen talouden suunnitelma 2016–2019, valtiovarainministeriö, 28.9.2015. VM/1066/02.02.00.00/2015.
- 13 Valtion talousarvioesitys 2016. HE 30/2015 vp. Edita Prima Oy, Helsinki 2015. http://budjetti.vm.fi/indox/tae//2015/hallituksenEsitys_tae_2015.jsp.
- 14 Valtion omistajaohjauksen vuosikertomus 2014. Valtioneuvoston kanslia. Saatavilla: <http://statsradetskansli.fi/julkaisukansio/2015/o-omo-vsk-2014-fi-sv-en/PDF/fi.pdf>
- 15 Valtion omistajaohjauksen vuosikertomus 2014. Valtioneuvoston kanslia. Saatavilla: <http://statsradetskansli.fi/julkaisukansio/2015/o-omo-vsk-2014-fi-sv-en/PDF/fi.pdf>, s. 3 ja 34.
- 16 Asetus valtion talousarviosta, 66 h §:n 1 mom. 2 kohta.
- 17 Valtion kirjanpidon käsikirja 2015 - Valtiokonttori. Saatavilla: www.valtiokonttori.fi/kasikirja/Public/default.aspx?nodeid=17279.
- 18 KPMG 2009. Valtion tasehallinnan kehittäminen. Valtion kokonaistaseen tarkastelumalli ja sen käyttömahdollisuuksien tunnistaminen. Loppuraportti 14.8.2009.
- 19 VM 2010. Valtion konsernitaseen muodostaminen, työryhmän loppuraportti 25.8.2010.136:00/2009.
- 20 VM 2011. Valtiokonsernin tasehallintapolitiikan määrittely, projektiryhmän loppuraportti, 11.1.2011. Valtiovarainministeriö.
- 21 VM 111:00/2010.
- 22 VM 2014. Valtion rahoitus- ja riskienhallintapolitiikan kehittäminen. Joulukuu 2014, luonnos.
- 23 VM 2015a. Valtion taloudellisia riskejä koskevan raportoinnin ja hallinnan kehittäminen. Valtiovarainministeriön julkaisu - 11/2015.
- 24 VM 2015 b. Katsaus valtion taloudellisiin vastuihin ja riskeihin 2015. Valtiovarainministeriö, talousnäkyvät.
- 25 OECD 2002. OECD Best Practices for Budget Transparency.
- 26 IMF 2007. Fiscal Transparency Manual, 2007.
- 27 IFAC 2009. Recommendations for the G20 Nations Meeting of September 24-25, Pittsburgh.
- 28 IMF 2015. Finland, Fiscal Transparency Evaluation. February 2015.
- 29 Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: finanssipolitiikan tarkastuksen vaalikauden puoliväliraportti K 2/2013 vp.). Finanssipolitiikan tarkastuksen ja valvonnan raportti 2014 (K 15/2014 vp.).
- 30 Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: finanssipolitiikan tarkastuksen vaalikauden puoliväliraportti K 2/2013 vp.
- 31 VM 2015c. Kohti julkisen talouden kokonaisohjausta. Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset 2/2015.
- 32 Tilastokeskuksen tilastot, <http://tilastokeskus.fi/til/jul.html>.
- 33 Valtion taloudelliset vastuut. Esittäminen ja huomiointi suunnittelun ja seurannan asiakirjoissa. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset VTV 219/2011.
- 34 K 16/2014 vp Erilliskertomus eduskunnalle valtion vuoden 2013 tilinpäätöksen ja hallituksen vuosikertomuksen tarkastuksesta. Erilliskertomus eduskunnalle valtion vuoden 2012 tilinpäätöksen ja hallituksen vuosikertomuksen tarkastuksesta.
- 35 IMF 2015. Finland, Fiscal Transparency Evaluation. February 2015.
- 36 Chow, D. et al. (2015): Comparing the use of consolidated public sector accounts. Esitys OECD:n helmikuussa 2015 järjestämässä Annual Accruals -symposiumissa.
- 37 IMF 2015. Finland, Fiscal Transparency Evaluation. February 2015.
- 38 Chow, D. et al. (2015): Comparing the use of consolidated public sector accounts. Esitys OECD:n helmikuussa 2015 järjestämässä Annual Accruals -symposiumissa.



VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTO
ANTINKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI
PUH. 09 4321, WWW.VTV.FI

ISBN 978-952-499-316-6 (PDF)