



Finanssipolitiikan tarkastuskertomus

Euroalueen rahoitusvakausjärjestelyjen sitoumukset

Vastuuerien sitovuuden ja riskisyyden ilmentäminen

Valtiontalouden tarkastusviraston
tarkastuskertomus 4/2012



Finanssipolitiikan tarkastuskertomus
Euroalueen
rahoitusvakausjärjestelyjen
sitoumukset

Vastuuerien sitovuuden ja riskisyyden ilmentäminen
valtion tilinpäätöskertomuksessa

ISSN-L 1799-8093
ISSN 1799-8093 (nid.)
ISSN 1799-8107 (PDF)
ISBN 978-952-499-217-6 (PDF)

Edita Prima Oy
Helsinki 2012

Valtiontalouden tarkastusviraston Finanssipolitiikan tarkastuskertomus

Dnro 29/51/2011

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut euroalueen rahoitusva-
kausjärjestelyiden sitoumusten käsittelyä valtion tilinpäätöskertomuksessa
koskeneen tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston finanssipoli-
tiikan tarkastuksen tarkastusohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuk-
sen, joka lähetetään valtiovarainministeriölle ja Valtionkonttorille sekä
tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle ja valtiovarain controller
-toiminnolle.

Vuosittaisen finanssipolitiikan jatkuvan tarkastuksen yhteydessä Valti-
ontalouden tarkastusvirasto seuraa, mihin toimenpiteisiin tarkastuksen pe-
rusteella on ryhdytty.

Helsingissä 12. päivänä maaliskuuta 2012

Esikuntapäällikkö Tytti Yli-Viikari

Tuloksellisuustarkastuspäällikkö Marko Männikkö

Tarkastuksen tekijä:

Projektiasiantuntija Päivi Puonti

Tarkastuksen ohjaus ja laadunvarmistus:

Johtava tuloksellisuustarkastaja Heidi Silvennoinen

Tarkastetusta toiminnasta vastuulliset hallinnonalat:

valtiovarainministeriö

Asiasanat:

valtion tilinpäätös, vastuusitoumus, valtioneuvoston päätös, euroalueen rahoitusvakaussuunnitelma, riski

Sisällys

Tiivistelmä	7
Resumé	9
1 Johdanto	11
2 Tarkastusasetelma	15
2.1 Tarkastuskohteen kuvaus	15
2.1.1 Järjestelyt euroalueen valtioiden rahoituksen turvaamiseksi	15
2.1.2 Tilinpäätösraportoinnin säädösperusta ja vastuuviranomaiset	20
2.2 Tarkastuskysymykset ja -kriteerit	21
2.2.1 Tarkastuskysymykset	22
2.2.2 Tarkastuksen rajaukset	22
2.2.3 Tarkastuskriteerit	23
2.3 Tarkastusaineisto ja -menetelmät	24
3 Tarkastushavainnot	25
3.1 Kansainväliset rahoitusjärjestelyt tilinpäätöksessä	25
3.1.1 Standardit takausten ja epävarmojen vastuiden tilinpäätösraportoinnista	25
3.1.2 Ohjeistus tilinpäätöksen liitetiedoissa esitettävistä valtion vastuista	26
3.1.3 Raportointi eri tavoin sitovista vastuista	30
3.2 Vastuuerien riskisyys	36
3.2.1 Rahoitusinstrumenteista juontuvien riskien ilmentäminen	36
3.2.2 Vastuuerien siirtyminen taseeseen	37
4 Yhteenveto ja kannanotot	40
4.1 Yhteenveto tarkastuksen havainnoista	40
4.2 Tarkastusviraston kannanotot	42
Lähteet	43

Euroalueen rahoitusvakausjärjestelyjen sitoumukset – Vastuuerien sitovuuden ja riskisyyden ilmentäminen valtion tilinpäätöskertomuksessa

Valtion taseen ulkopuolisista vastuista eli valtiontakauksista, -takuista ja muista vastuusitoumuksista raportoidaan valtion tilinpäätöksen liitteessä 12. Vuonna 2010 tilinpäätöksen liitteessä esitettyjen valtion vastuusitoumusten määrä kasvoi selkeästi euroalueen rahoitusvakausjärjestelyjen myötä 9 859 miljoonaa euroa niin, että takaukset ja takuut yhteensä olivat 17 210 miljoonaa euroa. Mikäli kyseiset vastuut tulevat maksettaviksi, ne rahoitetaan valtion talousarviosta.

Valtion vastuusitoumuksilla voi olla budjettivaikutuksia vuosiksi eteenpäin tai ne voivat sitoa talousarvion määrärahoja vasta vuosien päästä. Näin ollen tilinpäätöskertomuksen hyödynnettävyyden lisäksi eduskunnan finanssivallan voidaan katsoa edellyttävän, että tilinpäätösraportoinnissa ilmenee se valtion vastuiden määrä, johon valtio on tosiasiallisesti sitoutunut. Tarkastuksen lähtökohtana oli selvittää antaako nykyinen raportointikäytäntö oikean ja riittävän kuvan valtion vastuusitoumuksista sekä niiden realisoitumiseen liittyvistä riskeistä.

Tarkastuksen kohteena olivat erityisesti euroalueen rahoitusvakausjärjestelyistä Suomen valtiolle aiheutuneiden taloudellisten vastuiden raportointi valtion tilinpäätöskertomuksessa. Pääkysymys oli seuraava: *Antaako tilinpäätöksen liite 12 oikean ja riittävän kuvan vastuuerien riskisyydestä ja sitovuudesta?*

Pääkysymystä täsmentäviä osakysymyksiä olivat:

1. Antaako nykyinen ohjeistus edellytykset oikeiden ja riittävien tietojen raportoiselle?
2. Noudatetaanko liitteen 12 vastuiden realisoitumiseen liittyvien arviomäärärahojen budjetoinnissa tai taseeseen aktivoinnissa kansainvälisiin standardeihin perustuvia käytäntöjä, jotka turvaavat vastuiden ja niistä aiheutuvien menojen läpinäkyvyyden sekä oikean ja riittävän kuvan valtion taloudellisen aseman kehityksestä?

Tarkastuksessa selvitettiin, kuinka sovellettavia nykyiset ohjeet ovat muuttuvassa toimintaympäristössä. Arviointi perustui toteutuneiden käytäntöjen analysointiin ja haastatteluihin. Tarkastuskriteereinä käytettiin kansainvälisiä IFRS ja IPSAS –tilinpäätösstandardeja. Tarkastus toteutettiin siten, että virallista ohjeistusta ja toteutuneita kirjauskäytäntöjä verrattiin kansainvälisten standardien raportointisuosituksiin. Ohjeistuksen edel-

lytyksiä ohjata oikeiden ja riittävien tietojen raportointiin on arvioitu tarkastelemalla toteutunutta raportointia suhteessa kansainvälisiin standardeihin.

Jotta tilinpäätöksen ulkopuolinen hyödyntäjä voi muodostaa oikean kuvan raportoivan tahon taloudellisesta asemasta, on välttämätöntä saada tietoa riskeistä sekä siitä, kuinka niihin on varauduttu.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan osakeyhtiö ERVV:n tapaus osoittaa, että pelkkä numeerinen tieto ei riitä antamaan oikeita ja riittäviä tietoja monimutkaisten valtion taloudellisten vastuiden suuruudesta ja sitovuudesta. Sanallisen tiedon sisällön ja esittämistavan tulisi toimia taulukkomuodossa annettua tietoa tukevana esimerkiksi siten, että vastuuerien luonnetta ja sitovuutta kuvataan vakiomuotoisesti.

Tilinpäätöskertomuksen tekstiosiesta puuttuu standardin mukainen kuvaus riskeistä, riskien hallinnan periaatteet, tavoitteet ja mittaustavat sekä näiden mahdolliset muutokset suhteessa edelliseen raportointikauteen. Tarkastusvirasto kannattaa riskienhallinnan periaatteiden avaamista valtion tilinpäätöskertomuksessa siltä osin, kun se on mahdollista.

Liite 12 ei yksin anna oikeaa ja riittävää kuvaa erityisesti monimutkaisten vastuuerien riskisyydestä ja sitovuudesta, vaan tueksi tarvitaan sanallista kuvausta tilinpäätöskertomuksen tekstiosiossa. Tiedon esittäminen sanallisessa muodossa on tarpeellista ainakin silloin, kun vastuun suuruus ei ole yksiselitteisesti määriteltävissä tai pelkkä taulukkomuotoinen numeerinen esitys ei anna riittävää kuvaa vastuun moniulotteisuudesta.

Förbindelserna i de finansiella stabiliseringsarrangemangen på euroområdet – Hur ansvarsposternas bindande karaktär och risker framgår av statens bokslutsberättelse

Om ansvar utanför statens balansräkning, dvs. borgensförbindelser, statsgarantier och andra ansvarsförbindelser rapporteras i bilaga 12 till statsbokslutet. År 2010 ökade beloppet för de i bokslutets bilaga presenterade statliga ansvarsförbindelserna klart i och med de finansiella stabiliseringsarrangemangen på euroområdet med 9 859 miljoner euro så, att borgensförbindelserna och garantierna sammantaget uppgick till 17 210 miljoner euro. Ifall dessa ansvarsförbindelser utfaller till betalning, finansieras de från statsbudgeten.

De statliga ansvarsförbindelserna kan påverka budgeten under flera år framöver eller de kan binda anslag i budgeten först om flera år. Sålunda kan man förutom kravet på bokslutsberättelsens användbarhet anse, att riksdagens finansmakt förutsätter att av bokslutsrapporteringen framgår volymen för de statliga ansvar till vilka staten de facto har bundit sig. Utgångspunkten för revisionen var att klargöra huruvida den nuvarande rapporteringspraxis ger en riktig och tillräcklig bild av de statliga ansvarsförbindelserna samt av de risker som är förenade med deras realisering.

Föremål för revisionen var särskilt rapporteringen i bokslutsberättelsen av de ekonomiska ansvar som föranleds finnska staten av de finansiella stabiliseringsarrangemangen på euroområdet. Huvudfrågan var följande: *Ger bilaga 12 till bokslutet en riktig och tillräcklig bild av ansvarsposternas risker och bindande karaktär?*

Delfrågor som preciserade huvudfrågan var:

1. Ger de nuvarande instruktionerna förutsättningar för en rapportering av riktiga och tillräckliga uppgifter?
2. Iakttas i budgeteringen eller aktiveringen i balansräkningen av med realisering av ansvaren i bilaga 12 förenade reservationsanslag på internationella standarder baserade förfaranden, vilka tryggar transparensen för ansvaren och de med dem förenade utgifterna samt en riktig och tillräcklig bild av hur statens ekonomiska ställning utvecklas?

Med revisionen klarlades, hur tillämpbara de nuvarande instruktionerna är i en verksamhetsomgivning som förändras. Bedömningen baserade sig på en analys av genomförda förfaranden och på intervjuer. Som granskningskriterier användes de internationella IFRS -bokslutsstandarderna.

Revisionen utfördes så, att de officiella instruktionerna och verkställda noteringsförfarandena jämfördes med rekommendationerna angående rapportering i de internationella standarderna. Instruktionernas förutsättningar att styra mot en rapportering av riktiga och tillräckliga uppgifter har man utvärderat genom att granska den verkställda rapporteringen i relation till de internationella standarderna.

För att en utomstående som begagnar sig av bokslutet ska kunna bilda sig en riktig bild av den rapporterandes ekonomiska ställning, är det nödvändigt att få information om riskerna samt om hur man har berett sig inför dem.

Enligt revisionsverkets åsikt visar fallet med aktiebolaget EFSF, att enbart numeriska data inte räcker till för att ge riktiga och tillräckliga uppgifter om volymen och den bindande karaktären för statens komplicerade ekonomiska ansvarsförbindelser. Innehållet i en verbal information och de sätt på vilken den lämnas borde stöda den information som ges i tabellform exempelvis så, att ansvarsposternas art och bindande karaktär beskrivs i normaliserad form.

I bokslutsberättelsens textavsnitt saknas en standardenlig beskrivning av riskerna, principerna för hanteringen av riskerna, målsättningarna och mätningssätten samt eventuella förändringar av dem i förhållande till den föregående rapporteringsperioden. Revisionsverket förordar att principerna för hanteringen av riskerna öppnas i statens bokslutsberättelse till den del detta är möjligt.

Bilaga 12 ger inte ensam en riktig och tillräcklig bild särskilt av de komplicerade ansvarsposternas risker och bindande karaktär, utan som stöd behövs en verbal beskrivning i bokslutsberättelsens textavsnitt. Att lämna information i verbal form är av nöden åtminstone då ansvarets volym inte entydigt kan definieras eller enbart en numerisk framställning i tabellform inte ger en tillräcklig bild av ansvarets många dimensioner.

1 Johdanto

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tarkastanut valtion taloudellisten vastuiden käsittelyä valtiontalouden tärkeimmissä suunnittelu- ja seuranta-asiakirjoissa varainhoitovuosina 2007-2010. Tarkastushavainnot kokoaavassa tuloksellisuustarkastuskertomuksessa¹ tarkastusvirasto totesi, että kokonaiskuvan saaminen valtion vastuiden suuruudesta ja niiden vaikutuksista tulevina vuosina on hankalaa, vaikka raportointi on nykyisten säännösten mukaista. Kokonaiskuvan puuttuessa ei ole riittäviä edellytyksiä sille, että valtion vastuut ja varallisuusasema voitaisiin ottaa asianmukaisesti huomioon valtiontalouden suunnittelussa ja päätöksenteossa.

Vuonna 2010 valtion vastuusitoumusten määrä kasvoi selkeästi euroalueen rahoitusvakausjärjestelyjen myötä. Vuonna 2008 valtion tilinpäätöksessä raportoidut valtiontakaukset ja -takuut kasvoivat edelliseen vuoteen verrattuna 339 miljoona euroa. Sitä vastoin vuosina 2009 ja 2010 vastaavat luvut olivat 1 736 ja 9 859 miljoonaa euroa.² Tyypillisesti suurin tavanomainen erä on ollut opintolainojen valtiontakaus, suuruusluokaltaan 1 300 miljoonaa euroa vuosina 2009 ja 2010. Valtio on edelleen vuoden 2011 aikana sitoutunut merkittäviin lisävastuisiin Euroopan unionin kautta.

Suomen sitoumukset Euroopan rahoitusvakausjärjestelyissä koostuvat pääasiassa kahdenvälisistä lainoista Latvialle, Kreikalle ja Islannille sekä euroalueen rahoitusjärjestelyjen – Euroopan rahoituksen vakautusmekanismi (ERVM) ja Euroopan rahoitusvakausväline (ERVV) – kriisimaille myöntämien lainojen takauksista. Euroalueen rahoitusjärjestelyitä varten on perustettu pysyvä kriisinhallintaväline Euroopan vakausmekanismi (EVM), jonka tehtäväksi tulee rahoituksen myöntäminen euroalueen maille.

Valtion taseen ulkopuolisista vastuista eli valtiontakauksista, -takuista ja muista vastuusitoumuksista raportoidaan valtion tilinpäätöskertomuksen liitteessä 12. Jos kyseiset vastuut tulevat maksettaviksi, rahoitetaan ne valtion talousarviosta (vastuut realisoituvat talousarvioon). Tilinpäätöksen liitteessä 12 vastuista raportoidaan vain tiettyjen kriteerien mukaisesti määriteltävissä olevat, raportointihetkellä olemassa olevat

¹ *Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 219/2011: Valtion taloudelliset vastuut – esittäminen ja huomiointi suunnittelun ja seurannan asiakirjoissa.*

² *Valtion tilinpäätöskertomukset vuosilta 2008-2010.*

vastuusitoumukset.³ Toteutuneiden vastuiden määrää ei samassa yhteydessä esitetä lainkaan. Liitteessä 12 esitetään arvio merkittävien monivuotisten sopimusvastuiden yhteensä aiheuttamista vuosittaisista talousarviomenoista, mutta näiden perusteella ei vielä voida päätellä, kuinka paljon kyseisenä vuonna on annettu uusia takauksia ja takuita tai kuinka paljon valtio todellisuudessa on joutunut takauksia ja takuita maksamaan.

Keväällä 2011 tarkastusvirasto huomioi, että ERVV:n takausten käsittely valtion tilinpäätöskertomuksessa ei anna oikeaa kuvaa sitovien vastuiden määrästä.⁴ Tilinpäätöksen liitteessä 12 raportoitiin enimmäismäärä, jolla valtioneuvosto voi myöntää valtioneuvoston ERVV:lle; 7,92 miljardia euroa, joka perustuu euroalueen jäsenvaltioiden kesäkuussa 2010 allekirjoittamaan puitesopimukseen. Sitä vastoin tosiasiallinen takausvastuu Suomelle syntyy vasta sillä hetkellä, kun ERVV myöntää lainoja. Lainan myöntämisestä päättävät ERVV:n toimintaan osallistuvat euromaat tapauskohtaisesti. Raportointihetkellä ERVV oli rahoittanut Irlannin lainoitusohjelmaa, josta Suomen takauksen kokonaismääräksi arvioitiin noin 740 miljoonaa euroa. Tämä mainittiin liitteen 12 alaviitteessä sekä tilinpäätöskertomuksen tekstiosiossa.

Valtion vastuusitoumukset voivat sitoa talousarvion määrärahoja vasta vuosien päästä ja/tai niillä voi olla budjettivaikutuksia vuosiksi eteenpäin. Siksi tilinpäätöskertomuksen hyödynnettävyyden lisäksi eduskunnan finanssivallan⁵ voidaan katsoa edellyttävän, että tilinpäätösraportoinnissa ilmenee se valtion vastuiden määrä, johon valtio on tosiasiallisesti sitoutunut. Myös taloudellisen tehokkuuden kannalta on merkittävää, jos valtio sitoutuu viime kädessä talousarviosta maksettaviin menoihin budjettiprosessin ulkopuolella, tai jos sitoumuksia siirtyy täysin talousarviotalouden ulkopuolelle.⁶

³ Valtiovarainministeriön määräys valtion tilinpäätöksen kaavoista ja liitteenä ilmoitettavista tiedoista 17 §, TM 0403/2004, Valtiovarainministeriön määräys tiliviraston tilinpäätöksen kaavoista ja liitteenä ilmoitettavista tiedoista 16 §, TM 0602/2006. Määräyksiä tarkentaa Valtiokonttorin Valtion kirjanpidon käsikirja.

⁴ Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtion varainhoitovuoden 2010 tilinpäätöksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta, Valtiontalouden tarkastusviraston eduskunnalle annettavat kertomukset K 12/2011 vp, s. 34.

⁵ Finanssivalta merkitsee valtaa päättää valtion tuloista ja menoista sekä omaisuudesta ja sitoumuksista.

⁶ Budjetin täydellisyysperiaatteesta ks. Eichengreen, Feldman ym. (2011): *Public debts: nuts, bolts and worries*, s. 18, Geneva report on the world economy 13; Myllymäki (2007): *Finanssihallinto-oikeus, WSLT, Helsinki sekä Perustuslaki ja valtiontalous. Perustuslakien valtiontaloussäännösten uudistamiskomitean mietintö (KM 1990:7)*.

Suoria valtiontaloudellisia vaikutuksia valtion vastuusitoumuksilla on ainoastaan siinä tapauksessa, että ne realisoituvat. Varainhoitovuonna 2010 suurimmat muutokset aiheutuivat EU:n vakautusjärjestelyistä, joiden kokonaissumma oli 7,9 miljardia euroa. Vaikka tämä tilinpäätöksessä raportoitu ERVV puitesopimuksen mukainen takaussitoumuksen enimmäismäärä ei vastaa voimassaolevien takausten kokonaismäärää, ovat kansainväliset vastuut suuruusluokaltaan ja mahdollisilta vaikutuksiltaan taloudellisesti merkittäviä. Koska on epävarmaa milloin ja missä määrin vastuut mahdollisesti toteutuvat, liittyy vastuisiin taloudellista riskiä. Jotta vastuisiin liittyviä riskejä voidaan hallita, tarvitaan tietoa sekä realisoitumisen todennäköisyydestä että mahdollisista vaikutuksista. Eläkevastuun kaltaisten varmojen vastuiden lisäksi myös toteutumiseltaan ajallisesti tai määrällisesti epävarmat vastuut ovat tärkeä osa valtiontalouden suunnittelun ja finanssipolitiikan tietoperustaa.

Valtion vastuiden määrän kasvaessa riski realisoitumisesta – eli tuleminen valtion budjetista maksettavaksi – olisi tärkeää pyrkiä ottamaan valtiontalouteen liittyvässä päätöksenteossa huomioon. Valtion taloudellisia vastuita käsittelevässä tarkastuskertomuksessa tarkastusvirasto totesi, ettei tällä hetkellä ole täysin selvää, mitä epävarmojen vastuiden asianmukainen huomioiminen päätöksenteossa tarkoittaa. Koska riskien huomioimisen edellytyksenä on riittävä tiedonsaanti, pitää tarkastusvirasto aiheellisena tarkastella nykyisen tilinpäätösraportoinnin käytäntöjä riskien ilmentämisen näkökulmasta.

Koska edellisen valtion vastuita käsittelevän tarkastuksen jälkeen valtio on solminut lisää kansainvälisiä vastuusitoumuksia, pyritään tässä tarkastuksessa selvittämään, annetaanko kyseisistä vastuista oikeat ja riittävät tiedot päätöksenteon pohjaksi. Yllä esitetyin perustein tarkastukselle on valittu kaksi näkökulmaa: valtion taloudellisten vastuiden sitovuuden ja vastuiden riskisyyden ilmentäminen raportoinnissa. Tarkastus toteutetaan finanssipolitiikan tietoperustan tarkastuksena, joka kohdistetaan valtion talousarviota koskevan päätöksenteon ja muun eduskunnan finanssivallan käytön kannalta keskeisen päätöksenteon tietoperustaan sekä päätöksenteon kannalta olennaisen tiedon oikeellisuuteen ja riittävyteen.⁷ Tarkastuksessa on keskitytty erityisesti EU:n kautta tuleviin kansainvälisiin sitoumuksiin ja vastuisiin sekä niihin liittyvien riskien esittämiseen valtion tilinpäätöskertomuksen tekstiosiossa ja tilinpäätöksen liitteessä 12.

⁷ *Valtiontalouden tarkastusviraston tulostavoitteet ja tarkastussuunnitelma 2011-2014, s. 17, 62*

Tarkastuskertomuksen viimeistelyssä on otettu huomioon valtiovarainministeriön sekä Valtionkonttorin kertomusluonnoksesta antamat palautteet.

2 Tarkastusasetelma

2.1 Tarkastuskohteen kuvaus

2.1.1 Järjestelyt euroalueen valtioiden rahoituksen turvaamiseksi

Tarkastuksen kohteena olivat pääasiallisesti euroalueen rahoitusvakausjärjestelyistä Suomen valtiolle aiheutuneet taloudelliset vastuut. Erityisesti tarkasteltiin erien riskisyydestä ja sitovuudesta raportointia valtion tilinpäätöksessä ja tilinpäätöskertomuksessa.

Euroopan unionin jäsenyydestä aiheutuu Suomelle velvoitteita sekä unionin perustana oleviin sopimuksiin, niihin pohjautuvaan unionin oikeuteen ja unionin solmimiin velvoittaviin kansainvälisiin sopimuksiin perustuen että poliittisten sopimusten myötä. Euroopan talous- ja rahaliiton perussäännöt ja toimintaperiaatteet perustuvat kansallista perustuslakia unionin tasolla vastaavaan Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja erityisesti Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen. Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus kattaa muun muassa rajoitteet julkisen talouden alijäämälle ja velalle suhteessa bruttokansantuotteeseen sekä liiallisen alijäämän menettelyä koskevat perusperiaatteet. Talusliiton kannalta olennainen on unionin vakaus- ja kasvusopimus, joka koostuu poliittisista sitoumuksista ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 121 ja 126 artiklojen perusteella annetuista velvoittavista unionin oikeuden säädöksistä. Vakaus- ja kasvusopimuksen oikeudellisesti velvoittaviin osiin kuuluvat muun muassa jäsenvaltioiden julkisyhteisöjen rahoitusaseman valvontaa sekä talouspolitiikan valvontaa ja yhteensovittamista koskeva neuvoston asetus 1466/97 (vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevä osa) ja liiallisen alijäämän menettelyä koskeva neuvoston asetus 1476/97 (vakaus- ja kasvusopimuksen korjaava osio). Talous- ja finanssi-politiikan kannalta tärkeitä unionitason ohjausvälineitä ovat talouspolitiikan ja työllisyyden suuntaviivat. Euroopan unionin ja euroalueen talouspolitiikan koordinaatiota tehostettiin edelleen syyskuussa 2011, kun Euroopan parlamentti hyväksyi yhdestä direktiivistä, kolmesta uudesta

asetuksesta ja kahdesta asetusmuutoksesta (yllämainitut asetukset 1466/97 ja 1476/97) koostuvan lainsäädäntöpaketin.⁸

Vuodesta 2008 lähtien Suomi on sitoutunut useisiin EU:n ja euroalueen järjestelyihin, joilla on pyritty ratkaisemaan finanssikriisin jälkeistä julkisten talouksien rahoitusongelmaa. Rahoitusjärjestelyt koostuvat kahdenvälisistä lainoista sekä EU:n tai euroalueen jäsenmaiden käyttöönottamista menettelyistä, joiden avulla on pyritty turvaamaan rahoituksen saatavuus kohtuullisella hinnalla kaikille jäsenmaille. Vuosina 2008-2010 Suomen valtio on myöntänyt kahdenvälistä lainaa Kreikalle, Islannille ja Latvialle yhteensä 2 124 miljoonan euron verran. Käytössä olevat rahoitusjärjestelyt koostuvat unionin myöntämästä taloudellisesta avusta ja euroalueen jäsenvaltioiden kesken perustetusta osakeyhtiöstä, ERVV:stä.⁹ Näiden lisäksi Suomi osallistuu Kansainvälisen valuuttarahaston (IMF) myöntämien lainojen rahoitukseen, jossa Suomen maakohtainen kiintiö on 0,58 %, ja josta vastaa Suomen Pankki. Eduskunta on myöntänyt valtiontakauksen voimassa oleville Suomen Pankin IMF:lle myöntämille lainoille.

Euroopan unioni myöntää jäsenvaltioilleen taloudellista apua kahdella tavalla, jotka ovat maksutaseapu ja Euroopan rahoituksen vakautusmekanismi (ERVM), ja joiden takauksena toimii EU:n budjetti. Unioni voi myöntää maksutaseapua korkeintaan 50 mrd. euroa ja lainaa ERVM:n nojalla korkeintaan 60 mrd. euroa. Vuoden 2010 päättyessä unioni oli ottanut lainaa yhteensä 11,85 mrd. euroa.¹⁰

Perustamissopimuksen 119 artiklan mukaan (jäsenvaltioita EU:ssa edustava) neuvosto voi antaa komission suosituksesta keskinäistä apua, jos jäsenvaltiolla on maksutasettaan koskevia vaikeuksia, tai tällaiset vaikeudet uhkaavat sitä vakavasti. Käytännön toteuttamista varten on neuvoston asetuksella (ETY) N:o 1969/88 perustettu yhtenäinen järjestely, jolla unioni voi myöntää keskipitkän ajan rahoitustukea jäsenvaltioille, joilla on maksutaseongelmia. Asetuksessa valtuutetaan komissio sopimaan unionin puolesta pääomamarkkinoilta tai rahoituslaitoksilta otettavista lainoista. Komissiolla ei kuitenkaan ole yleisvaltuutta ottaa lainaa, joten se ei voi rahoittaa unionin talousarviota velalla. Myönnettävien lainojen (pääoman)

⁸ Ks. U 34/2010 vp. Säädösten keskeisen sisällön tiivis kuvaus on saatavilla Euroopan komission verkkosivuilta julkisen talouden ohjauksen teemasivustolta osoitteesta

http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/index_en.htm [sivulla käyty 2.3.2012].

⁹ Engl. European Financial Stability Facility (EFSF).

¹⁰ Marraskuussa 2011 unionilla oli lainaa jo 39,95 mrd. euroa. Ks. taulukko unionin liikkeeseenlaskuohjelmista

http://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/

enimmäismäärä on vaihdellut 12 miljardista nykyiseen 50 miljardiin. Tammikuusta 1999 alkaen yhteisvaluuttaan osallistuneet valtiot eivät ole enää voineet saada kyseistä keskipitkän ajan rahoitustukea, joten rahoitusjärjestely jäi voimaan euroalueen ulkopuolisten unionin jäsenvaltioiden tarpeita varten. Helmikuussa 2002 rahoitustukijärjestelyn yksityiskohtia muutettiin ja alkuperäinen asetus korvattiin asetuksella (EY) N:o 332/2002.¹¹

Toukokuussa 2010 Euroopan unionin neuvosto antoi asetuksen Euroopan rahoituksenvakautusmekanismista, jotta unioni voi myöntää maksutaseapua vastaavaa taloudellista apua myös euroalueen jäsenvaltioille.¹² Asetuksessa vahvistetaan ehdot ja menettelyt, joilla unionin taloudellista apua voidaan myöntää.¹³ Euroalueen ulkopuolisten jäsenvaltioiden maksutaseille unionin tukea voidaan edelleen myöntää yllä mainitun vuonna 2002 annetun asetuksen nojalla. Muodoltaan unionin taloudellinen apu voi olla ehdollista lainaa tai luottojärjestelyjä. Ehdollisuus tarkoittaa sitä, että lainansaanti sidotaan komission määrittelemiін talouspolitiikan linjoihin. ERVM:n nojalla euromaille myönnettävien lainojen ja luottojärjestelyjen pääomaa rajoittaa omien varojen enimmäismäärän mukaisten maksumäärärahojen liikkumavara. Käytännössä taloudellisen avun myöntämisestä päättää neuvosto määräenemmistöllä komission ehdotuksesta, ja lainoja hallinnoi komissio yhdessä Euroopan keskuspankin kanssa.¹⁴ Sekä unionin maksutaseavussa että Euroopan rahoituksenvakautusmekanismeissa on siis kyse siitä, että unioni ottaa parhaan luottoluokituksen hintaista lainaa, jonka se lainaa eteenpäin EU:n tai euroalueen jäsenvaltiolle.

Maksutaseapua on myönnetty Unkarille, Latvialle ja Romanialle yhteensä 16,4 miljardia euroa, josta lokakuuhun 2011 mennessä oli nostettu 13,4 mrd. euroa. ERVM:n nojalla unioni on sitoutunut ottamaan lainaa yhteensä 48,5 miljardin euron verran, joka on tarkoitus lainata eteenpäin Irlannille vuosien 2010-2013 ja Portugalille vuosien 2011-2014 aikana, ja josta lokakuussa 2011 oli nostettu yhteensä 28 mrd. euroa. Unionin liikkeeseen laskemien velkakirjojen maturiteetit vaihtelevat 3 ja 15 vuoden välillä, ja varat on lainattu eteenpäin 5-15 vuoden maturiteetilla.¹⁵ Yksittäisen maan lainoitusohjelman ehdot linjataan neuvoston ja komission

¹¹ Neuvoston asetus (EY) N:o 332/2002 järjestelyistä keskipitkän ajan rahoitustuen myöntämiseksi jäsenvaltioiden maksutaseille.

¹² Engl. *European Financial Stabilisation Mechanism (EFSM)*.

¹³ Neuvoston asetus (EU) N:o 507/2010, joka perustuu komission ehdotukseen KOM (2010) 2010 lopullinen.

¹⁴ Neuvoston asetus (EU) 407/2010 artiklat 2, 3 ja 8.

¹⁵ Ks. http://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrowe/balance_of_payments

päätöksissä, mutta pääsääntöisesti unioni lainaa varoja eteenpäin samoilla ehdoilla (sama kuponkikorko, maturiteetti ja määrä) kuin millä on ne itse hankkinut.¹⁶ Siten maksutaseavusta ja ERVM:sta ei aiheudu unionille lainkaan korkokuluja.

Lainanotto on välitön ja ehdoton *unionin* sitoumus. Jäsenvaltiot eivät ole sitoutuneet erillisellä sopimuksella takaamaan unionin lainoja. Koska EU:n perustamissopimuksessa jäsenvaltiot ovat sitoutuneet turvaamaan unionille riittävät varat, jotta se voi vastata sitoumuksistaan, ovat jäsenvaltiot viime kädessä vastuussa kaikista unionin taloudellisista sitoumuksista. Mikäli unionin taloudellista apua saava maa laiminlöisi velkansa takaisinmaksun, jouduttaisiin velat budjetoimaan ja maksamaan unionin budjetista.

Suomelle kyseisistä unionin rahoitusjärjestelyistä ei siis ole syntynyt sopimusperusteista takausvastuuta. Suomen taloudellinen vastuu perustuu yhä vain unioniin liittymisen yhteydessä hyväksytyyn EU:n perustamissopimuksen, jossa jäsenmaat sitoutuvat varmistamaan, että unioni pystyy vastaamaan sitoumuksistaan. Valtiovarainministeriön arvio Suomen osuudeksi näistä rahoitusjärjestelyistä on enimmillään 1,60 %, mikä perustuu Suomen osuuteen EU:n budjetissa.¹⁷

ERVV sitä vastoin on euroalueeseen kuuluvien jäsenvaltioiden perustama ja omistama Luxemburgin lain alainen erityisrahoitusyhtiö (engl. *special purpose vehicle*, SPV) eli itsenäinen oikeushenkilö, jonka tehtävänä on myöntää luottoja euromaille, joilla on poikkeuksellisia julkisen talouden ongelmia. Varat luotonantoon se hankkii kansainvälisiltä pääomamarkkinoilta. Kukin euromaa takaa rahoitusyhtiön lainakapasiteetista jäsenmaan pääomaosuuden verran, johon jäsenmaat ovat sitoutuneet hyväksymällä yhtiön perustamisesta tehdyn puitesopimuksen.¹⁸ Pääomaosuus määräytyy jäsenmaan Euroopan keskuspankin merkityn pääomaosuuden mukaisesti. Suomen takausosuus yhtiön lainanantokapasiteetista on 1,8 %, mutta prosenttiosuus vaihtelee takaajien määrän mukaan. Yhtiöllä ei ole omia varoja.

Kyseisestä erityisrahoitusyhtiöstä sen osakkaille aiheutuva vastuu on siis sopimusperusteisen takausvastuun muodossa. Vaikka kyseessä on valtiontakaus eikä suora lainananto, on EU:n tilastoviranomainen Eurostat linjannut, että yhtiön myöntämät lainat kirjataan kunkin jäsenvaltion

¹⁶ Euroopan unionin taloudelliseen tukeen liittyvistä käytännöistä ks. http://ec.europa.eu/economy_finance

¹⁷ Valtion tilinpäätöskertomus 2010.

¹⁸ EFSF Framework agreement, 7. kesäkuuta 2010. Saatavilla ERVV:n verkkosivuilta www.efsf.europa.eu Puitesopimusta uudistettiin vuoden 2011 puolella.

lainanottoon ja -antoon.¹⁹ Siten ERVV:n toiminta lisää Suomen bruttovelkaa, mutta ei vaikuta valtion nettolaina-asemaan.

Säättämällä lain Euroopan rahoitusvakausvälineelle annettavista valtiontakauksista (668/2010) eduskunta antoi valtioneuvostolle yleisvaltuuden myöntää lainantakauksia kyseiselle rahoitusyhtiölle 7,92 miljardiin euroon asti.²⁰ Päätöksen valtiontakauksen myöntämisestä tekee valtioneuvoston yleisistunto. Ennen päätöksen tekemistä antaa valtioneuvosto asiasta tiedonannon eduskunnalle. Käytännöllä valtioneuvosto varmistaa eduskunnan vaikutusmahdollisuudet ERVV:n lainoitus- ja takausjärjestelyissä.²¹ Taustalla oli pyrkimys turvata eduskunnalle asiallinen vaikutusmahdollisuus ERVV:ssa tapahtuvassa päätöksenteossa samalla tavoin kuin perustuslain 96 §:ssä säädetään eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseksi valtioneuvoston velvollisuudesta saattaa eduskunnan kannan määrittelyä varten kirjelmällä ehdotus unionissa tehtäväksi säädökseksi, sopimukseksi tai muuksi toimeksi, jotka sisältönsä puolesta kuuluisivat Suomessa eduskunnan päätettäväksi. Eduskunnan päätettäväksi kuuluvia ovat erityisesti eduskunnan lainsäädäntövallan tai eduskunnan valtiontaloudellisen vallan piiriin kuuluvat asiat. Erillinen sääntely ja tiedonantomenettely nähtiin tarpeelliseksi, koska ERVV on unionin toimielinrakenteen ulkopuolella. Sittenmin eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan todennut, että ERVV:n ja EVM:n päätökset asiallisesti liittyvät Euroopan unionin toimintaan sillä tavoin, että niissä on turvattava eduskunnan tosiasialliset vaikutusmahdollisuudet perustuslain 96 ja 97 §:ien mukaisella tavalla.²²

Euroopan unionin mekanismi ERVM ja euromaiden omistama osakeyhtiö ERVV ovat väliaikaisia taloudellista apua antavia järjestelyjä ja niiden toiminta tullaan korvaamaan euromaiden perustamalla pysyvällä kansainvälisellä rahoituslaitoksella nimeltään Euroopan vakausmekanismi, EVM (engl. *European Stability Mechanism*). Euroalueen valtiovarainministerit allekirjoittivat heinäkuussa 2011 oikeudellisesti sitovan valtiosopimuksen EVM:n perustamisesta. Valtiosopimuksen voimaantulo edellyttää vielä

¹⁹ EUROSTAT. *Treatment of the European Financial Stability Facility (EFSF) in National Accounts*. 27.7.2011.

²⁰ Laki Euroopan rahoitusvakausvälineelle annettavista valtiontakauksista (668/2010). Takausvaltuus korotettiin vuoden 2011 puolella 14 miljardiin euroon.

²¹ Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Euroopan rahoitusvakausvälineelle annettavista valtiontakauksista HE 71/2010 vp.

²² Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 5/2011vp. sekä PeVL 49/2010 vp. sekä PeVL 1/2011 vp.

ratifiointia.²³ Väliaikaiset järjestelyt lakkautetaan, kun kaikki lainaerät on maksettu takaisin ja niistä saadut korot on tuloutettu jäsenmaille. ERVV:n Portugalille ja Irlannille myöntämällä lainoilla on 5 tai 10 vuoden maturiteetti, kun taas unionin liikkeeseen laskemien lainojen maturiteetti on pisimmillään 15 vuotta. Siten näihin järjestelyihin liittyvät valtion takaussitoumukset ulottuvat aina vuoteen 2026 asti.

EVM on julkisen kansainvälisen oikeuden alaan kuuluva hallitusten välinen organisaatio eli kansainvälinen järjestö, joka ei ole osa Euroopan Unionin toimielinjärjestelmää. Rahoituslaitoksen ylin päätöksentekuelin on hallintoneuvosto, joka muodostuu euroalueen valtiovarainministereistä.²⁴ Se myöntää lainaa vain velkakestäväksi arvioimalleen maalle. EVM poikkeaa aiemmista järjestelyistä myös siten, että jäsenvaltiot maksavat pääomaosuuden suoraan kyseiseen Luxemburgiin rekisteröityyn rahoituslaitokseen. Tämän lisäksi jäsenmaat myös takaavat sen myöntämät lainat. Suomen osuus takauksista on noin 11,2 miljardia euroa ja valtion talousarviosta maksettavasta pääomasta noin 1,4 miljardia euroa. EVM:n, kuten muidenkin kansainvälisten rahoituslaitosten toimintaan osallistuminen merkitsee, että valtio on tarvittaessa velvollinen sijoittamaan rahoituslaitokseen lisää pääomaa sopimuksessa sovitun mukaisesti.

2.1.2 Tilinpäätösraportoinnin säädösperusta ja vastuuviranomaiset

Valtion talousarvion laadintaa ja toimeenpanoa koskevat yleiset periaatteet säädetään Suomen perustuslaissa. Valtion tilinpäätös ja tilinpäätösraportti laaditaan talousarviolain (423/1988), valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) sekä valtiovarainministeriön antamien määräysten ja valtiokonttorin ohjeiden mukaisesti²⁵. Näiden lisäksi valtion kirjanpitoa säätelevät valtion kirjanpitolautakunnan antamat lausunnot.

Valtion tilinpäätös laaditaan liikekirjanpitoperiaattein valtion talousarvion piiriin kuuluvasta talousarviotaloudesta. Talousarvioasetuksen 66 h §:n 12 kohdan mukaan viraston ja laitoksen myöntämien, varainhoitovuoden päättyessä voimassa olevien valtioneuvoston, valtioneuvoston ja muiden

²³ *Euroopan vakausmekanismin perustamissopimus (Treaty establishing the European Stability Mechanism).*

²⁴ *Eurooppa-neuvoston päätelmät 25.3.2011. EUCO 10/11*

²⁵ *Valtiovarainministeriön määräys tiliviraston tilinpäätöksen kaavoista ja liitteenä ilmoitettavista tiedoista TM 0602/2006 ja määräys valtion tilinpäätöksen kaavoista ja liitteenä ilmoitettavista tiedoista TM 0403/2004, Valtiokonttori: Valtion kirjanpidon käsikirja (2009).*

taseeseen sisällyttämättömien valtion vastuiden kirjaamisessa noudatetaan valtiovarainministeriön tarkentamia määräyksiä. Myös talousarvioprosessin ulkopuolella sidotaan tulevien talousarvioiden määrärahoja myöntämällä esimerkiksi valtuuksia, valtioneuvoston määrärahoja ja -takuita tai pitkäaikaisia sopimuksia. Samoin kuin valtion lainanotto, sekä valtioneuvoston päätös että valtiontakuu edellyttävät eduskunnan suostumusta.²⁶ Takausvaltuudet voidaan hankkia eduskunnalta joko budjettimenettelyn kautta tai erillisellä hallituksen esityksellä.

Tilinpäätöskertomusprosessi käynnistyy, kun valtiovarain controller -toiminto lähettää ministeriöille ohjeen tilinpäätöskertomuksen laatimiseksi. Ehdotuksen valtion tilinpäätökseksi laatii ja allekirjoittaa valtiovarainministeriön alainen Valtiokonttori. Tilinpäätösprosessin kehittämisestä ovat vastuussa valtiovarainministeriö ja Valtiokonttori. Tämän lisäksi valtiovarain controller -toiminto varmistaa talousarviolain mukaisesti kertomukseen otettavien tietojen oikeellisuuden ja riittävyyden sekä varmistaa, että tilinpäätöstiedot ja muut tärkeimmät valtioneuvostoa koskevat tiedot ovat saatavilla ja hyödynnettävissä valtioneuvostoa ja toiminnan ohjausta koskevassa valmistelussa ja päätöksenteossa.²⁷

2.2 Tarkastuskysymykset ja -kriteerit

Liitteessä 12 on esitetty sitovuudeltaan ja riskisyydeltään varsin erilaisia vastuita. Eriasteisella sitovuudella tarkoitetaan sitä, että vastuisiin on sitouduttu erilaisilla sopimuksilla ja vastuiden määriä voidaan muuttaa toisistaan poikkeavin menettelyin. Lisäksi ERVV:n osalta on tilinpäätöksen liitetiedoissa esitetty enimmäismäärä, jolla valtioneuvosto voi myöntää valtioneuvoston päätöksiä ERVV:lle. Koska ERVV:n lainanannosta päätetään tapauskohtaisesti, eroaa kyseinen erä tältä osin muista liitteessä 12 raportoituista sitoumuksista.

Vaikka kaikkien vastuuerien toteutumista täysimääräisenä ei pidetä todennäköisenä, aiheutuu vastuueristä budjettiriskiä. Budjettiriskillä (engl. *fiscal risk*) viitataan epävarmisiin tapahtumiin, jotka toteutuessaan vaikuttavat epäsuotuisasti valtioneuvostoon eli viime kädessä valtion talousarvioon. Näin ollen termi "budjettiriski" kattaa epävarmuuden, joka liittyy

²⁶ PL 82 §

²⁷ Valtion talousarviosta annettu laki (423/1988). Valtiovarainministeriön ohje valtion tilinpäätöskertomuksen laadinta vuodelta 2010, VM/2326/02.02.08.00/2010.

valtion talousarvion loppusummaan. Todennäköisyys, jolla esimerkiksi opintolainojen valtiontakaukset ja ERVV:n varainhankinnan takaukset tulevat talousarviosta maksettavaksi, poikkeavat toisistaan. Toisin sanoen kyseiset erät kantavat erilaista riskiä.

2.2.1 Tarkastuskysymykset

Pääkysymys, joka kohdistui pääasiallisesti EU:n rahoitusvakausjärjestelyistä aiheutuviin valtion vastuisiin, oli seuraava: *Antaako tilinpäätöksen liite 12 oikean ja riittävän kuvan vastuuerien riskisyydestä ja sitovuudesta?*

Pääkysymyksen lisäksi vastattiin seuraaviin täsmentäviin osakysymyksiin:

1. Antaako nykyinen ohjeistus edellytykset oikeiden ja riittävien tietojen raportoimiselle?
2. Noudatetaanko liitteen 12 vastuiden realisoitumiseen liittyvien arviomäärärahojen budjetoinnissa tai taseeseen aktivoinnissa kansainvälisiin standardeihin perustuvia käytäntöjä, jotka turvaavat vastuiden ja niistä aiheutuvien menojen läpinäkyvyyden sekä oikean ja riittävän kuvan valtion taloudellisen aseman kehityksestä?

2.2.2 Tarkastuksen rajaukset

Tarkastuksessa ei käsitelty valtuuksia tai tilinpäätöstiedon todellista hyödyntämistä vastuiden myöntämisessä tai muussa päätöksenteossa. Jaotellua varma tai epävarma vastuu ei käytetty, vaan tarkastuksen lähtökohtana oli, että kaikki liitteen 12 vastuut ovat joko määrältään tai ajankohdaltaan epävarmoja, jolloin niihin liittyy taloudellista riskiä. Tässä yhteydessä ei myöskään tarkasteltu sitä, millä tietoperustalla vastuisiin oli sitouduttu, vaan sitä, kuinka kansainvälisten kirjanpitokäytäntöjen mukaan raportoinnissa tulisi ilmetä vastuuerien erilainen sitovuus ja riskit. Lisäksi tarkastus rajattiin käsittelemään pääsääntöisesti EU:n rahoitusjärjestelyistä juontuvia valtion vastuita. Ajallisesti tarkastus rajattiin vuosiin 2006-2010, jotta voitiin myös tarkastella raportointia ennen kuin pääasiallisesti tarkastuksessa käsitellyt eurooppalaiset rahoitusjärjestelyt syntyivät. Euroalueen rahoitusvakausjärjestelyiden osalta on siis huomattava, että tarkastus rajautuu varainhoitovuonna 2010 voimassa olleisiin sitoumuksiin ja niihin liittyvään raportointiin valtion tilinpäätöskertomuksessa.

2.2.3 Tarkastuskriteerit

Ensimmäisen osakysymyksen avulla pyrittiin selvittämään, kuinka sovellettavia ohjeet ovat muuttuvassa toimintaympäristössä. Arviointi perustui toteutuneiden käytäntöjen analysointiin ja haastatteluihin. Tarkastuskriteerinä käytettiin kansainvälisiä IFRS ja IPSAS -tilinpäätösstandardeja siten, että virallista ohjeistusta ja toteutuneita kirjauskäytäntöjä verrattiin kansainvälisten standardien raportointisuositukseen.

Toinen osakysymys kohdistui erien riskisyyden ilmentämiseen. Tarkoituksena oli todentaa, kuinka liitteen 12 erät siirtyvät taseeseen ja/tai talousarvioon, sillä (arvio)määrärahan ja/tai varauksen kirjaaminen edellyttävät toteutumisen todennäköisyyden – eli riskisyyden – arviointia. Kun liitteen 12 erät tulevat maksuun, ne kirjataan hallinnonalojen budjettimomenteille. Samalla kun budjettimomentille kirjataan arviomääräraha, on impliittisesti tehty arvio kyseisen erän riskisyydestä.

IFRS -tilinpäätösstandardit eivät sellaisenaan ole välittömästi sovellettavia normeja julkisyhteisöjen, kuten Suomen valtion taloudenhoidossa, mutta ne ilmentävät kansainvälisesti laajasti hyväksytyä ja esimerkiksi Euroopan unionissa julkisesti noteerattujen yhtiöiden osalta noudatettavia tilinpäätösvaatimuksia. Näin ollen niiden perusteella voitiin arvioida, mitä yleisesti pidetään hyväksytyinä läpinäkyvyyden ja oikeiden ja riittävien tietojen vaatimuksina. IFRS -viitekehys korostaa ulkopuoliselle hyödyntäjälle olennaisen informaation tuottamista taloudellisesta asemasta ja sen muutoksesta.²⁸ Kansainvälisistä tilinpäätösstandardeista erityisesti IAS 37 käsittelee vastuuta ja ehdollisia velkoja ja IFRS 7 tilinpäätöksen liitetietoja. Rahoitusvälineitä ja rahoitustakuita koskee IAS 9.²⁹

IFRS -tilinpäätösstandardeilla pyritään kaventamaan maailmanlaajuisia eroja yhtenäistämällä kirjanpitoa ohjaavia sääntöjä ja käytäntöjä. Tilinpäätös on tässä keskeisessä asemassa, sillä sen tarkoituksena on tuottaa taloudelliseen päätöksentekoon hyödyllistä tietoa. Standardin laatijoiden näkemyksen mukaan tämä lähtökohta palvelee useimpia tilinpäätöksen käyttäjiä, sillä heistä lähes kaikki tekevät taloudellisia päätöksiä. Tilinpäätöksen tarkoituksena on siis tuottaa taloudellista asemaa koskevaa tietoa laajalle käyttäjäkunnalle. Taloudellisella asemalla tarkoitetaan sekä olemassa olevia varoja ja vaateita että niiden mahdollisia muutoksia.

²⁸ *IFRS Framework 12.*

²⁹ *IFRS -tilinpäätösstandardeista johdetut julkista sektoria koskevat IPSAS -standardit 19 ja 15 vastaavat IAS 37 ja IAS 9 standardeja ja ovat sisällöltään yhtenevät. www.ipsas.org*

Jotta tilinpäätöksen sisältämä tieto on hyödynnettävissä, on tiedon oltava sekä merkityksellistä että totuudenmukaisesti esitettyä (*relevance and faithful representation*). Merkityksellisyys muodostuu siitä, että tietoa hyödyntäen voidaan ennakoida tulevaa tai varmistaa aikaisempia arvioita (*predictive and confirmatory value*), kun taas totuudenmukainen esittäminen edellyttää mahdollisimman virheetöntä, täydellistä ja neutraalia ilmaisuja. Näitä laadullisia ominaisuuksia tehostaa yhtäältä se, että eri ajanjaksoina raportoidut tiedot ovat keskenään verrattavissa, ja toisaalta se, että riippumattomat ulkopuoliset tahot päätyisivät yhdenmukaiseen näkemykseen siitä, että raportointi on totuudenmukaista, ajankohtaista ja ymmärrettävää. Standardien laatijat myöntävät, että monimutkaisten ilmiöiden pois jättäminen voisi joissain tapauksissa tehdä raportoinnista ymmärrettävämpää, mutta tällöin se ei enää noudattaisi täydellisyyden periaatetta. Siten ymmärrettävyyden vaatimus ei poissulje sitä, että monimutkaisten ilmiöiden ymmärtäminen saattaa ajoittain vaatia asiantuntijaosaamista.³⁰

Yleisellä tasolla viitekehystä voidaan tulkita niin, että kansainväliset IFRS -standardit on laadittu korostamaan voimakkaasti ulkopuolisen hyödyntäjän näkökulmaa.

2.3 Tarkastusaineisto ja -menetelmät

Tarkastus tehtiin analysoimalla tarkastusaineistoa ja haastattelemalla hallinnon edustajia. Tarkastuskäynnit tehtiin valtiokonttoriin ja valtiovarainministeriöön. Asiakirja-aineistoa ja haastatteluja analysoitiin suhteessa tarkastuskriteereinä käytettyihin kansainvälisiin tilinpäätösstandardeihin.

Tarkastuksessa hyödynnettävä asiakirja-aineisto koostui erityisesti euroalueen rahoitusvakaussjärjestelyistä tehdyistä sopimuksista ja niitä käsittelevistä asiakirjoista, laina- ja takauspäätöksistä, vuosien 2006-2010 valtion tilinpäätöskertomuksista, valtion tilinpäätöskertomuksen laadintakirjeistä sekä valtion tilinpäätöksen laadintaa ohjaavista määräyksistä ja tarkentavasta ohjeistuksesta, joka on koottu Valtion kirjanpidon käsikirjaan³¹. Näiden ohella aineistoon kuuluivat vertailukohtana käytetyt kansainväliset IFRS- ja IPSAS-standardit³².

³⁰ IFRS viitekehys (*Framework*) www.ifrs.org

³¹ Valtiokonttori: *Valtion kirjanpidon käsikirja 2009*.

³² www.ifrs.org ja www.ipsas.org

3 Tarkastushavainnot

3.1 Kansainväliset rahoitusjärjestelyt tilinpäätöksessä

Tarkastus toteutettiin siten, että virallista ohjeistusta ja toteutuneita kirjauskäytäntöjä verrattiin kansainvälisten standardien raportointisuositukseen. Näin ollen tässä luvussa kuvataan ensin kriteereinä käytetyt kansainväliset standardit, jotka käsittelevät taloudellisten vastuuden tilinpäätösraportointia. Tämän jälkeen valtion tilinpäätöksen laadintamääräyksiä ja tarkentavia ohjeita tarkastellaan suhteessa käsiteltyihin standardeihin. Ohjeistuksen edellytyksiä ohjata oikeiden ja riittävien tietojen raportointiin arvioidaan lopuksi vielä tarkastelemalla toteutunutta raportointia.

3.1.1 Standardit takausten ja epävarmojen vastuuden tilinpäätösraportoinnista

IFRS -standardi 9 määrittelee takuun arvostusperustan. Lähtökohtaisesti takuita käsitellään samoin kuin standardin IAS 37 käsittelemiä vastuita. IAS 37 -standardi pyrkii varmistamaan, että varausten ja ehdollisten velkojen kirjaamisperusteet ja kirjattavat summat pohjautuvat tarkoituksenmukaisiin kriteereihin, ja että liitteissä annetaan riittävät tiedot, joiden avulla ulkopuolinen hyödyntäjä pystyy muodostamaan käsityksen vastuuden luonteesta, ajoituksesta ja määrästä.

Standardi (IAS 37) tekee selkeän määritelmällisen eron taseeseen kirjattavien ja tilinpäätökseen ulkopuolisten epävarmojen vastuuden välillä. Standardi edellyttää vastuun kirjaamista taseeseen varauksena (engl. *provision*) ainoastaan silloin, kun a) raportointihetkellä vastuun toteutumista voidaan pitää todennäköisempänä kuin toteutumatta jäämistä, ts. toteutumisen todennäköisyys > 50 %, ja b) kustannusten määrä on kohtalaisesti arvioitavissa.

Varaus on oikeudellisesti tai tulkinnallisesti sitova vastuu (engl. *legal or constructive obligation*), jonka toteutumisen ajoitukseen ja määrään liittyy epävarmuutta. Tulkinnallisen vastuun nähdään syntyvän silloin, kun kolmansille osapuolille on osoitettu, että tietyt vastuut otetaan kannettaviksi ja on myös syytä olettaa, että niin tapahtuu. Varauksen määräksi kirjataan paras mahdollinen arvio (engl. *best estimate*) kustannuksen suuruudesta raportointihetkellä. Arvioitaessa toteutuvan menoerän suuruutta tulee asianmukaisesti huomioida siihen kohdistuvat riskit ja epävarmuudet.

Epävarmuus ei kuitenkaan oikeuta liiallisiin varauksiin tai vastuiden taroitukselliseen yliarviointiin, vaan epävarmuuden vallitessa noudatetaan arvioinnissa varovaisuutta. Standardi myös edellyttää, että varaukset tarkistetaan jokaisen raportointikauden lopulla vastaamaan vallitsevaa parasta arviota.

Sen sijaan muut, varauksen määritelmän ulkopuolelle jäävät epävarmat vastuut ovat ns. ehdollisia velkoja (engl. *contingent liability*), sillä tällaisten vastuiden tosiasiallinen olemassaolo riippuu yhdestä tai useammasta ulkopuolisesta epävarmasta tapahtumasta. Koska tällaisten vastuiden toteutumisesta ei voida pitää todennäköisenä (ts. toteutumisen todennäköisyys < 50 %) **tai** vastuun summaa ei pystytä riittävällä tarkkuudella arviomaan, ei niitä kirjata taseeseen, mutta niiden osalta edellytetään raportointia tilinpäätöksen liitetiedoissa. Ainoastaan siinä tapauksessa, että epävarmojen vastuiden toteutuminen voidaan olettaa hyvin kaukaiseksi, voidaan ne jättää liitetiedoissa raportoimatta. Liitetiedoissa ilmoitettuja epävarmoja vastuita on jatkuvasti seurattava ja arvioitava, sillä heti, kun toteutumisen todennäköisyys kasvaa riittävästi (toteutumisen todennäköisyys > 50 %), on vastuu kirjattava taseeseen parhaan arvion suuruisena varauksena.

Liitetiedoissa vastuista raportoidaan vastuulajeittain. Raportointi sisältää lyhyen vastuun kuvauksen sekä arvion siitä, millaisia taloudellisia vaikutuksia vastuun toteutumisella olisi (rahallinen summa), ja milloin vastuun odotetaan toteutuvan (ajoitus). Määrällä tarkoitetaan tässäkin tapauksessa parasta arviota eli todennäköisintä kustannusta. Standardi edellyttää myös ajoitukseen ja määrään liittyvien epävarmuuksien esittämistä siltä osin kun se on mahdollista.

Mikäli takuu kirjataan taseeseen (ts. toteutumisen todennäköisyys > 50 %), kirjataan määräksi takauksesta tehdyn sopimuksen eli takausasiakirjan mukainen määrä (engl. *initial recognition*). Myöhemmin kirjataan seuraavista suurempi: alkuperäisen takaus sopimuksen mukainen määrä tai todennäköisin toteutuvien takausten määrä, samoin kuin yllä varauksen osalta todettiin (IAS 37).

3.1.2 Ohjeistus tilinpäätöksen liitetiedoissa esitettävistä valtion vastuista

Kirjanpitoyksiköinä toimivat valtion virastot ja laitokset laativat tilinpäätöslaskelmat valtiovarainministeriön tiliviraston tilinpäätöskaavamääräyksen (TM 0602) mukaisesti. Määräyksen 16 § käsittelee valtione takauksia, valtione takuita ja muita valtion vastuita. Valtione takauksella tarkoitetaan sitoutumista vastuuseen toisen velasta ja valtione takuulla sitoutumista korvaamaan tietystä toiminnasta aiheutuvat tappiot tai menetykset.

Valtiokonttori voi tarvittaessa antaa tilinpäätöksen laadintaan liittyviä tulkinta- ja käytännön ohjeita.

Valtion tilinpäätöskertomuksen laadinta alkaa valtiovarain controller -toiminnon kirjeellä. Valtiokonttori laatii valtiovarainministeriölle ehdotuksen valtion tilinpäätökseksi ja kokoaa samassa yhteydessä liitteen 12 kirjanpitoyksiköiltä (tilivirastoilta) keräämistään raporteista³³. Määräyksen mukaan varainhoitovuoden päättyessä voimassa olevat valtioneuvoston päätökset, -takuut ja muut vastuut esitetään tilinpäätöksen liitteessä 12 neljässä erillisessä taulukossa: 1) myönnetyt takaukset ja takuut, 2) myönnetyt takaukset ja takuut valuutoittain, 3) vastuusitoumukset, 4) merkittävät monivuotiset sopimusvastuut.

Ensimmäisessä taulukossa esitetään myönnetyt, varainhoitovuoden päättyessä voimassa olevat takaukset ja takuut Tilastokeskuksen sektoriluokituksen mukaisiin sektoreihin valtioneuvoston tai -takuun saajien perusteella. Sektoreita ovat yritykset ja asuntoyhteisöt, rahoitus- ja vakuutuslaitokset, julkisyhteisöt, kotitaloudet, kotitalouksia palvelevat voittoa tavoittelemattomat yhteisöt ja ulkomaat. Erittelyssä on mainittava säädös tai eduskunnan päätös, johon valtioneuvoston tai -takuu perustuu. Tässä raportoidaan siis sellaiset takaukset ja takuut, joihin valtio on sitoutunut sopimuksella, ja joiden toteutuminen kokonaan tai osittain on epävarmaa. Raportointi sisältää sopimusperusteiset enimmäismäärät päätyväältä ja sitä edeltävältä tilinpäätösvuodelta. Takausten ja takuiden arvon määrittämisestä ei ole erillistä mainintaa siksi, että takausten ja takuiden summa vastaa yksiselitteisesti myönnettyjen, voimassa olevien takausten ja takuiden määrää.

Takauksista ja takuista esitetään myös jakauma valuutoittain (taulukko 2) eli kuinka suuri määrä tai prosenttiosuus takauksista ja takuista myönnettiin esimerkiksi euroissa, Yhdysvaltain dollareissa tai Sveitsin frangeissa.

Myös kolmas taulukko sisältää valtion vastuuta, joiden toteutuminen kokonaan tai osittain on epävarmaa. Kyseessä ovat kansainvälisille rahoituslaitoksille annetut sitoumukset, vastuut vahinko- ja vakuutuskorvauksista sekä muut kirjanpitoyksikön vastuut. Valtiokonttori on tarkentanut valtiovarainministeriön määräystä tiliviraston tilinpäätöksen kaavoista Valtion kirjanpidon käsikirjassa (2009). Valtiokonttorin ohje vastuusitoumusten arvon ja keston määrittämisestä on selkeä. Määräaikaisen sopimuksen vastuun arvo määritellään tilinpäätöshetkestä eteenpäin sopimuksen jäljellä olevalta ajalta. Toistaiseksi voimassa olevan sopimuksen arvo

³³ Valtiovarainministeriön määräys valtion tilinpäätöksen kaavoista ja liitteensä ilmoitettavista tiedoista TM 0403/2004.

määritellään tilinpäätöshetkestä eteenpäin sopimuksen todennäköiseltä kestoajalta. Todennäköinen kesto aika on vähintään sopimuksen irtisanomisajan pituinen. Lisäksi käsikirjassa tarkennetaan, että kolmannessa taulukossa raportoidaan *sopimukseen perustuvat* vastuusitoumukset, joiden arvo kyseisen tai aiemman tilinpäätös vuoden päättyessä on vähintään 5 miljoonaa euroa sekä *sopimukseen perustumattomat* taloudelliset vastuut, joiden tiedossa oleva tai arvioitu arvo on vähintään 5 miljoonaa euroa. Sopimukseen perustumattomilla vastuilla valtiokonttori on tarkoittanut lähinnä vahingonkorvausvastuita, kuten metsittämiskorvauksia, joita valtio on maksanut sotaharjoituksissa aiheutetuista haitoista, mutta myös muita lakisääteisiä valtion vastuita, joista ei ole tehty sopimusta.³⁴

Neljännessä taulukossa esitetään toiminta- ja taloussuunnitteluun perustuva arvio merkittävien monivuotisten sopimusvastuiden yhteensä aiheuttamista vuosittaisista talousarviomenoista. Myös tässä on mukaan otettu vain vähintään 5 miljoonan euron arvoiset ja yli neljän vuoden kestoiset sopimukset, jotka jaotellaan määräaikaiksi ja toistaiseksi voimassa oleviin vuokrasopimuksiin sekä yhteistyö- ja kumppanuussopimuksiin. Takauksien ja takuiden osalta ei tehdä arviota vuosittaisista talousarviomenoista.

Valtiovarainministeriössä 5 miljoonan oleellisuusraja on koettu selkeäksi, sillä sen myötä liitteessä on tullut raportoiduksi merkittävimmät vastuut. Valtiovarainministeriö on kuitenkin uudistamassa laadintamääräystään varainhoitovuodesta 2012 alkaen, jolloin se tulee edellyttämään raportointia kaikista vastuista, jotka ylittävät 0,5 miljoonaa euroa. Määräykseen otettiin vuoden siirtymäsäännös, jotta kirjanpitoyksiköt ehtivät keräämään riittävät tiedot. Uuden oleellisuusrajan myötä on odotettavissa, että ero valtion tilinpäätöksessä raportoitujen ja Tilastokeskuksen ilmoittamien valtion vastuiden määrässä pienenee. Eron ei kuitenkaan voida odottaa täysin katoavan, sillä se johtuu osittain myös erilaisesta tiedonkeruusta. Lisäksi Tilastokeskuksen käyttämä kansantalouden tilinpidon mukainen valtion käsite on laajempi, sillä se kattaa budjettitalouden ja rahat. Liitteessä 12 sitä vastoin esitetään ainoastaan budjettitalouden vastuut. Valtion konsernitasehankkeen yhteydessä on huomattu, että budjetin ulkopuolisella konsernilla on varsin vähän tämän kaltaisia vastuita, jolloin ero selittyy pikemminkin oleellisuusrajalla ja erilaisella tiedonkeruulla. Koska kirjanpitoyksiköitä on paljon, syntyy pienistä vastuista kumulatiivisesti suuri summa. Näin ollen liitteen 12 vastuiden määrä oletettavasti kasvaa varainhoitovuonna 2012 siitä syystä, että oleellisuusraja laskee 5 miljoonasta 0,5, miljoonaan euroon. Valtiovarainministeriön määräyksestä

³⁴ *Haastatteluaineisto, Valtiontalouden tarkastusvirasto, 2011.*

tulee myös poistumaan mahdollisuus esittää vastuun määrä taulukoissa sanallisesti silloin, kun arvo on hankalasti määriteltävissä. Alaviitteessä lisätietoja voidaan jatkossakin antaa. Liitetietoina esitettävät vastuuerät ovat luonteeltaan sellaisia, että niiden realisaatioon liittyy epävarmuutta, mutta liitettä 12 ei tietoisesti haluta kehittää suuntaan, jossa epävarmuus lisääntyy. Epävarmuutta lisäisi esimerkiksi sellaisten erien raportointi, joiden toteutumisen todennäköisyys on hyvin pieni. Sen sijaan nykyistä linjausta, jossa liitteessä 12 raportoidaan sopimuksiin tai säädöksiin perustuvat vastuut, joiden suuruus on kohtuullisesti arvioitavissa, ja jossa noudatetaan tiettyä vähimmäismäärää, pidettiin hyvänä.³⁵

Tarkastuksessa havaittiin, että ohjeita ja määräyksiä on pyritty kirjoittamaan mahdollisimman kattavasti siten, että kaikkia mahdollisia yksityiskohtia ei tarvitse ennakoita. Määräyksen lukijan odotetaan lukevan ohjetta niin, että tietoa saadaan kerättyä kattavasti ja laajasti. Yksityiskohtien kirjaamisen ohjeisiin ja määräyksiin on ajateltu vähentävän niiden luettavuutta. Liitteen 12 kerrottiin olevan kirjanpitoyksiköissä vaikea asia. Yhtenä syynä mainittiin se, ettei kirjanpitoyksiköissä ole ollut liitteen sisältöä hyvin tuntevia henkilöitä. Valtiokonttori on pyrkinyt poistamaan ongelmaa antamalla kirjanpitoyksiköille tilinpäätöskoulutusta ja tarkentamalla Valtion kirjanpidon käsikirjalla pysyväämääräystä, jonka mukaan tiedot toimitetaan keskuskirjanpitoon.

Standardi (IAS 37) suosittelee esittämään vastuut vastuulajeittain, mutta vastuulajeja ei ole erikseen määriteltä. Liitteessä 12 vastuulajeittain jaoteltu toteutuu siten, että ensimmäiseen taulukkoon kerätään takaukset ja takuut, ja kolmanteen muut sopimusperusteiset vastuut. Ohjeen mukaisesti vastuut on kirjanpitoyksiköissä edelleen jaoteltu alalajeihin. Valtiovarainministeriön antaman määräyksen TM 0403 17 §:n mukaan valtion vastuusitoumukset tulee valtion tilinpäätöksen liitteellä 12 ryhmitellä talousarvioasetuksen 4 §:n mukaisesti. Näin ollen valtiokonttori on tehnyt jaottelun liitteellä 12 mainitun pykälän pääluokkaryhmittelyä mukaillen hallinnonaloittain. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan liitteen 12 esittämistapa on pääosin yhdenmukainen standardin kanssa, joskaan tilinpäätöstiedon hyödynnettävyyden kannalta ei hallinnonaloittainen jaottelu välttämättä ole paras mahdollinen. Kun vastuulajeja ei ole laskettu yhteen ja esitetty yhdellä rivillä, ei lukija suoraan näe esimerkiksi Suomen valtion kansainvälisille rahoituslaitoksille antamien sitoumusten kokonaismäärää, vaan ne on laskettava yhteen eri hallinnonaloilta. Vuoden 2010 tilinpäätöskertomuksen tekstiosiossa (nide I: Valtion taloudellinen asema, valtion velka ja valtion vastuut) euroalueen rahoitusjärjestelyistä on annettu

³⁵ *Haastatteluaineisto, Valtiontalouden tarkastusvirasto, 2011.*

lisätietoja, mutta muutoin standardissa mainittua vastuun kuvausta tai tietoa ajoituksesta ei ole annettu.

3.1.3 Raportointi eri tavoin sitovista vastuista

Maksutaseapu on nykyisessä muodossaan ollut olemassa vuodesta 2002. Komissio on maksanut maksutaseavun ensimmäiset erät Unkarille joulukuussa 2008, Latvialle helmikuussa 2009 ja Romanian heinäkuussa 2009.³⁶ Tästä huolimatta maksutaseapu on raportoitu ensimmäisen kerran vasta varainhoitovuotta 2010 koskevassa valtion tilinpäätöksessä. Tarkastuksessa ilmeni, että valtiovarainministeriö ilmoitti Euroopan unionin rahoitusjärjestelyt (IMF, maksutaseapu, ERVM ja ERVV) valtiokonttorille vasta valtion tilinpäätöksen laadinnan myöhäisessä vaiheessa. Raportoita viin euromääriin valtiokonttori ei ota kantaa, vaan katsoo, että useassa paikassa toistuva erä raportoidaan samansuuruisena, ja tarvittaessa selvittää havaitsemansa poikkeukselliset muutokset. Vaikka rahoitusjärjestelyihin liittyvät vastuuerät päätettiin lisätä vuoden 2010 tilinpäätökseen tavalista myöhäisemmässä vaiheessa, ei tämän kuitenkaan nähty tarkoittavan sitä, että ohjeistus olisi puutteellinen. Ohjeistuksen kattavuudesta huolimatta pidettiin mahdollisena, että jotain jää raportoimatta.

Tarkastusvirasto katsoo, että liitteen 12 ohjeistus ei ole täysin kattanut kaikkia mahdollisia valtion vastuita, jotka on kuitenkin myöhemmin nähty aiheellisiksi raportoida.

Sekä maksutaseapu että unionin ERVM:n nojalla ottamat lainat perustuvat neuvoston asetukseen³⁷, eikä niistä ole syntynyt Suomelle takausvastuuta erillisellä sopimuksella. Koska EU:n perustamissopimuksessa jäsenvaltiot ovat sitoutuneet turvaamaan unionille riittävät varat, jotta unioni voi vastata sitoumuksistaan, ovat jäsenvaltiot viime kädessä vastuussa kaikista unionin taloudellisista sitoumuksista. Unionin ottamien lainojen maturiteetit ulottuvat vuoteen 2026 asti. Suomen taloudellinen vastuu unionin rahoitusjärjestelyistä perustuu yhä vain unioniin liittymisen yhteydessä hyväksytyyn EU:n perustamissopimuksen, jossa jäsenmaat sitoutuvat varmistamaan, että unioni pystyy vastaamaan sitoumuksistaan. Siksi tarkastusviraston näkemyksen mukaan unionin maksutaseavun ja ERVM:n sitoumuksia ei voida pitää muiden erien tavoin sopimusperusteisina valtion vastuina.

³⁶ http://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrowe/balance_of_payments

³⁷ *Neuvoston asetusta ei yleensä oteta kansalliseen lainsäädäntöön, vaan sitä sovelletaan jäsenvaltioissa sellaisenaan.*

Haastatteluiden yhteydessä keskusteltiin sopimukseen perustuvien ja perustumattomien vastuiden raportoinnista. Sopimukseen perustuvien vastuiden raportointia puoltaa se, että niiden määrä on helpommin todennettavissa kuin muiden, ns. tosiasiallisten vastuiden. Muiden valtion vastuiden nähdään istuvan huonosti valtion tilinpäätöksen formaattiin. Samanaikaisesti rahoitusinstrumenttien monimutkaisuuden oletetaan tulevaisuudessa edelleen lisääntyvän, jolloin tiukasti sopimukseen perustuva raportointi ei ole riittävää. Hallinnossa on jo keskusteltu siitä, tulisiko esimerkiksi ilmastosopimuksista syntyvät vastuut jollain tapaa tuoda esiin, mutta raportoinnin kannalta niihin liittyvä suuri epävarmuus ja erien suuruuden arvonvaraisuus oli koettu ongelmalliseksi. Mikäli kuitenkin edellytettäisiin, että raportoitavasta erästä on aina olemassa kahdenvälinen sopimus, jäisi osa sitoumuksista raportoinnin ulkopuolelle.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan sopimukseen perustumattomien, tosiasiallisten vastuiden tuominen raportoinnin piiriin edellyttää rajanvetoa, sillä liitteeseen otettavien vastuiden suuruuden on oltava kohtuullisella vaivalla määriteltävissä ja jollain tapaa rajattuja.

Valtiovarainministeriö arvioi Suomen osuudeksi näistä lainaohjelmista (maksutaseapu tai ERVM) 1,6%. Osuus perustuu Suomen suhteelliseen osuuteen, jolla se osallistuu Euroopan unionin talousarvion rahoittamiseen. Käytännössä se määritellään pääosin Suomen BKTL:n osuutena kaikkien EU-jäsenmaiden yhteenlasketusta BKTL:stä.³⁸ Neuvoston päätös Euroopan yhteisöjen omien varojen järjestelmästä määrittelee, miten unionin talousarvio rahoitetaan. Päätös tehdään yleensä rahoituskehyskausikohtaisesti. Näin ollen pitkällä aikavälillä kyse on poliittisesta päätöksestä, mutta nykyisessä järjestelmässä vuositasolla osuuteen vaikuttaa lähinnä jäsenmaiden talouskehitys. Valtiovarainministeriö on arvioinut Suomen laskennalliset euromääräiset enimmäisosuudet – yhteensä 233 milj. euroa – mainitun 1,6% perusteella. On kuitenkin huomioitava, että ko. prosentiosuudelle ei ole enimmäismäärää, vaan se perustuu Suomen ja koko EU:n BKTL:n kehitykseen. Näin ollen tulevaisuudessa prosentiosuus voi olla myös suurempi, jolloin myös euromääräiset summat ovat vastaavasti arvioitua suuremmat.

Erityisesti unionin sitoumuksista raportointi valtion tilinpäätöksen yhteydessä herättää kysymyksiä siitä, vaikeutuuko Suomea sitovien vastuiden määrittely entisestään, ja missä määrin Suomelle unionin toiminnasta aiheutuvista sitoumuksista, kuten Suomen maksuosuus unionin talousarvioon, tulisi ylipäänsä raportoida valtion tilinpäätöksen yhteydessä.

³⁸ *Valtion tilinpäätöskertomus 2010.*

Valtion tilinpäätöksessä raportoitaessa on sovellettava kirjanpidon ja sitä kautta tilinpäätösraportoinnin yhtenäisyyden periaatetta. Yhtenäisyys edellyttää, että eri sektoreilla sovelletaan samoja ja keskenään johdonmukaisia periaatteita sen suhteen, mitä tosiasiallisia vastuita otetaan raportoitavaksi tilinpäätöksessä ja sen liitteissä.

Liitteen 12 taulukossa valtiontakauksista ja -takuista on ERVV:n takausvastuiksi kirjattu (puite)sopimukseen perustuva takausvaltuuden enimmäismäärä. Samalla on kuitenkin tullut raportoiduksi enimmäismäärä, johon eduskunta on valtioneuvoston valtuuttanut lailla ERVV:lle annettavista valtiontakauksista (668/2010). Käytäntö poikkeaa Finnvera Oyj:n – vastaavanlaisen erityisrahoitusyhtiön – takauksien kirjaamistavasta. Valtio on sitoutunut korvaamaan Finnvera Oyj:lle valtion erityisrahoitusyhtiön luotto- ja takaustoiminnasta annetulla lailla (445/1998) sen toiminnasta mahdollisesti syntyneitä luotto- ja takaustappioita. Alaviitteessä on tarkennettu, kuinka paljon ERVV oli raportointihetkellä myöntänyt lainoja, ja mikä oli arvioitu Suomen osuus niissä. Näin lukijalle on kerrottu, ettei takausvastuun määrä ole yksiselitteisesti raportoidun suuruinen. Toisaalta myös Finnveran käsittely ei liene ollut täysin yksiselitteinen, sillä Työ- ja elinkeinoministeriön alla toistuu myös rivi "vastuut luotto- ja takaustappioista", jonka sarakkeet ovat tyhjiä, mutta alaviitteessä kerrotaan Finnveran toiminnasta valtiolle aiheutuvista vastuista. Ohje on mahdollistanut vastuista joko euromääräisen tai sanallisen selityksen.

Suomen valtion ERVV:lle myöntämän takausvastuun määrä ja sitovuus on mahdollista esittää kolmella tavalla. Ensimmäinen tapa perustuu Suomen allekirjoittamaan kansainväliseen, oikeudellisesti sitovaan puitesopimukseen, jolla se osallistuu ERVV:n toimintaan. Eduskunta on lailla (668/2010) antanut valtioneuvostolle valtuuden taata ERVV:n lainoja puitesopimukseen perustuvaan enimmäismäärään asti. Jos kyseinen valtiosopimus nähdään standardin tarkoittamana sopimuksena, johon takausvastuun summa perustuu, vuonna 2010 takausvastuun suuruus olisi ollut 7,92 miljardia euroa.

Voidaan kuitenkin ajatella, että Suomelle ei vielä tässä vaiheessa ole syntynyt takausvastuuta, sillä kyseessä on vasta eduskunnan valtioneuvostolle myöntämä *enimmäis*valtuus. Takausten myöntämisestä yhtiölle päättävät osakkaat eli jäsenvaltiot yksimielisesti. Käytännössä takauspäätöksen Suomessa tekee valtioneuvoston yleisistunto. Näin ollen voidaan siis perustella, että Suomelle syntyy sopimukseen perustuva takausvastuu vasta silloin, kun valtioneuvosto on tehnyt takauspäätöksen ja allekirjoittanut siitä erillisen sopimuksen. Esimerkiksi Irlannin tukipakettiin liittyen Suomi ja ERVV ovat allekirjoittaneet sopimuksen, jolla Suomi sitoutui

takaamaan oman osuutensa ERVV:n 27 miljardin euron varainhankinta-ohjelmasta, jolla annettiin lainoitusta Irlannille.³⁹ Suomen tasavallan osuus 27 miljardista eurosta määräytyy tarkistetun jakoavaimen (1,792 %) mukaan.⁴⁰

Kolmas tapa esittää Suomen takausvastuut olisi laskea Suomen takausosuus nostetuista lainaeristä eli tosiasiallisesti olemassa olevan takauksen määrä. Tätä esittämistapaa voitaisiin perustella esimerkiksi sillä, että lainaohjelmat ovat ehdollisia. Lainaerän maksaminen ei ole automaattista, vaan edellyttää sovittujen ehtojen täyttämistä. Lainoittajat siis päättävät tapauskohtaisesti seuraavien erien maksamisesta.

Varainhoitovuotta 2010 koskevan valtion tilinpäätöskertomuksen liitteen 12 taulukkoon on kirjattu ERVV puitesopimuksen mukainen enimmäisvastuu 7,9 miljardia euroa. Tilinpäätöskertomuksen valmistelusta vastaavien virkamiesten mukaan liitteen 12 taulukon alaviitteellä pyrittiin avaamaan ERVV:n takausvastuun määrittelyn ongelmaa. Vaihtoehtoisena tapana pidettiin sitä, että liitteessä olisi raportoitu eduskunnassa valtioneuvoston tiedonannon pohjalta käsitelty osuus ja maksimimäärä olisi todettu alaviitteessä. Varovaisuusperiaatteen mukaisesti päätettiin esittää taulukossa vastuun enimmäismäärä, johon on valtiosopimuksella sitouduttu, ja antaa lisätietoja tilinpäätöskertomustekstissä sekä poikkeuksellisesti myös taulukon yhteydessä alaviitteessä. Kaikkea tätä tietoa ei ollut mahdollista esittää pelkässä taulukossa. Unionin rahoitusjärjestelystä syntyneiden erien määrittelyn ei nähty olevan edes kaikkein vaikeimmasta päästä, sillä tiedossa on laskennallinen määrä siitä, mikä Suomen vastuu enimmillään on, ja mitä sopimuksia on olemassa. Taulukossa pyritään vastuuerien arvottamiseen, vaikka siitä syntyisi monitulkintaisuutta, sillä monitulkintaisuutta voi avata sanallisesti, kuhan valittu esittämistapa on perusteltavissa. Epävarmojen vastuiden taulukoimisen ongelmana pidettiin hallinnossa juuri sitä, että erityisesti vastuiden monimuotoisuuden lisääntyessä joudutaan jatkuvasti käymään rajanvetoa sen suhteen, mikä summa raportoidaan. Tilannetta, jossa kaikki erät perustuvat hyvin määritelyihin sopimukseen, pidettiin epätodennäköisenä, sillä valtion tapauksessa on paljon implisiittistä sopimista. Vaikka raportoinnin tarkoituksena on luonnollisesti tuottaa tietoa eduskunnalle, informoidaan viime kädessä myös veronmaksajia siitä, mihin heidän rahojaan on sidottu. Tämän seurauksena pidettiin todennäköisenä, että aina joudutaan käyttämään harkintaa ja päättämään tapauskohtaisesti siitä, mikä on oleellista, merkittävää,

³⁹ VNT 2/2010 vp - EK 33/2010 vp. *Deed of Guarantee 18.1.2011.*

⁴⁰ *Valtioneuvoston päätös Irlannille annettavaa lainoitusta varten ERVV:n varainhankinnalle myönnettävästä valtioneuvostokauksesta, VM/2384/02.04.06/2010.*

kohtuullisen selkeää ja arvostettavissa. Tässä valtion tilinpäätöksen nähtiin selkeästi eroavan yrityksen vastaavasta, sillä yritys pystyy yksiselitteisesti määrittelemään sitoumuksensa, kun taas valtion kohdalla joudutaan pohtimaan sitä, kuinka voidaan välittää oikea ja riittävä kuva. Sanallinen selitys nähtiin välttämättömäksi, jos liitteessä halutaan antaa kuva erien luonteesta eli esimerkiksi sitovuudesta ja siitä, miten vastuu on syntynyt.⁴¹

Tarkastelutapa, jossa sitoumuksen ajatellaan syntyvän sopimuksella, perustuu ohjeistukseen, jonka mukaan liitteessä 12 raportoidaan sopimukseen perustuvat valtioneuvoston päätökset ja -takuut. Koska valtion tilinpäätöskertomuksessa hallitus esittää eduskunnalle kuvauksen ja arvioinnin valtiontalouden tilasta ja kehityksestä⁴², voidaan sitovuutta tarkastella myös eduskunnan päätöksenteon näkökulmasta. Erityisesti ERVV:n kohdalla on liitteessä mainittu, että *eduskunta päättää ERVV:n takauksen käytöstä tapauskohtaisesti hallituksen tiedonannon pohjalta*. Hallituksen esityksessä Eduskunnalle laiksi Euroopan rahoitusvakaussäädöksiin annettavista valtioneuvoston päätöksistä käytäntöä perustellaan sillä, että Perustuslain 82 §:n 2 momentin tarkoittama eduskunnan suostumus valtioneuvostolle voidaan antaa joko eduskunnan päätöksellä tai lakimuodossa.⁴³ Edelleen tekstin mukaan eduskunnan erillistä suostumuspäätöstä tarvitaan yksittäisissä tapauksissa, joissa ei myönnetä yleisvaltuutta, ja joista ei ole säännöksiä erityislaeissa. Tämä tarkoittaa sitä, että säätäessään lain Euroopan rahoitusvakaussäädöksiin annettavista valtioneuvoston päätöksistä (668/2010) on eduskunta myöntänyt *yleisvaltuuden*, ja antanut perustuslaissa tarkoitetun suostumuksensa ERVV:n varainhankinnan takaukselle.

Takausta ei myönnetä yhdellä kertaa, vaan se myönnetään erikseen kullekin Euroopan rahoitusvakaussäädöksiin velkakirjojen liikkeeseenlaskuohjelmalle. Lakiehdotuksen perusteluissa todetaan, että Euroopan rahoitusvakaussäädöksiin päätöksenteko ei tapahdu Euroopan unionin tai sen toimielinten puitteissa. Kyse ei siis olisi perustuslain 96 §:ssä tarkoitettua Euroopan unionin sopimuksesta, päätöksestä tai muusta toimesta, jotka kuuluvat eduskunnan toimivaltaan (ns. U-asiat), ja jotka edellyttävät eduskunnan kannan määrittelyä.⁴⁴ Näin ollen ERVV-takaussäädöksiin mukaisesti valtioneuvosto antaa eduskunnalle tiedonannon ennen kuin se tekee päätöksen valtioneuvoston päätöksistä. Tällä menettelyllä on tarkoitus turvata eduskunnan asema. Ajatuksena on ollut, että ERVV-takaussäädöksiin

⁴¹ Haastatteluaineisto, VTV, 2011.

⁴² Valtioneuvoston päätöskertomuksen laadintaohje vuodelta 2010, VM/2326/02.02.08.00/2010.

⁴³ HE 71/2010 vp.

⁴⁴ PL 96 §, ks. myös eduskunnan julkaisu EU-asioiden käsittely eduskunnassa.

antaa eduskunnalle mahdollisuuden estää Suomen osallistumisen toimenpiteeseen josta on jo päätetty ERVV:ssä. Suomen valtion takausta edellyttävän toimenpiteen osalta, Suomen edustajien tulisi aina esittää varauma, jonka mukaan Suomen osallistuminen edellyttää eduskunnan myöhemmin annettavaa suostumusta. On kuitenkin huomattava, että tiedonantomenetely ei luonteeltaan koske eduskunnan suostumuksen antamista vaan valtioneuvoston eduskunnassa nauttiman luottamuksen mittaamista.⁴⁵

Edellä on esitetty kolme mahdollista tapaa käsitellä ERVV takaussitoumuksesta Suomen valtiolle aiheutuvia vastuita. Valtiontalouden tarkastusviraston näkemyksen mukaan varainhoitovuotta 2010 koskevassa valtion tilinpäätöskertomuksessa omaksuttu esittämistapa, jossa liitteeseen 12 on kirjattu ERVV takauslain mukainen enimmäisvastuu, ei anna oikeaa kuvaa Euroopan rahoitusvakausjärjestelyihin liittyvistä Suomen valtion tosiasiallisista vastuista. Palautteessaan tämän tarkastuksen kertomusluonnokseen valtiovarainministeriö tuo esille kantanaan vastuiden esittämistä vasta, että olisi johdonmukaista, että ERVV-vastuut esitettäisiin numerotaulukossa sen hetkisen konkreettisen sitoumuksen mukaisena ja että tieto ERVV:n kautta valtiolle kohdistuvasta potentiaalisesta maksimitakausvastuusta esitetään sanallisena lisätietona. Tämä on sama kanta, jonka Valtiontalouden tarkastusvirasto toi esille erilliskertomuksessa eduskunnalle varainhoitovuoden 2010 tilinpäätöksen ja tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta K 12/2011 vp.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan osakeyhtiö ERVV:n tapaus osoittaa, että pelkkä numeerinen tieto ei riitä antamaan oikeita ja riittäviä tietoja monimutkaisten valtion taloudellisten vastuiden suuruudesta ja/tai sitovuudesta. Sanallisen tiedon sisällön ja esittämistavan tulisi toimia taulukkomuodossa annettua tietoa tukevana esimerkiksi siten, että vastuuerien luonnetta ja sitovuutta kuvataan vakiomuotoisesti.

⁴⁵ *Eduskunnan osallistuminen Euroopan rahoitusvakausjärjestelmien päätösten kansalliseen valmisteluun, Eduskunnan ERVV-toimikunnan mietintö, Eduskunnan kanslian julkaisu 1/2012*

3.2 Vastuuerien riskisyys

3.2.1 Rahoitusinstrumenteista juontuvien riskien ilmentäminen

Jotta tilinpäätöksen ulkopuolinen hyödyntäjä voi muodostaa oikean kuvan raportoivan tahon taloudellisesta asemasta, on välttämätöntä saada tietoa riskeistä sekä siitä, kuinka niihin on varauduttu.

Standardeista IFRS 7 käsittelee rahoitusinstrumenteista juontuvista riskeistä raportointia. Standardin laatijoiden näkemyksen mukaan tilinpäätöstietojen hyödyntäjät tarvitsevat tietoa raportoivaan tahoon kohdistuvista riskeistä ja niiden hallinnasta. Tämä on myös mahdollista, sillä tekniikat, joilla rahoitusinstrumenteista syntyviä riskejä voidaan mitata ja hallita ovat huomattavasti kehittyneet vuosien saatossa. Tiedot riskeistä voivat vaikuttaa ulkopuolisen tekemään arvioon raportoijan taloudellisesta asemasta.

Pääperiaatteena on, että riskeistä raportoinnin perusteella ulkopuolisen on mahdollista arvioida raportoinnin kohteena olevaan tahoon kohdistuvien riskien laajuutta ja luonnetta tilinpäätöksen laatimishetkellä. Rahoitusinstrumenteista aiheutuvia riskejä ovat ainakin luotto-, likviditeetti- ja markkinariskit. Kokonaiskuvan muodostamisen kannalta on oleellista, että riskeistä raportoidaan sekä numeerisesti että sanallisesti. Tekstiosiossa tulisi kertoa riskiluokittain, mille riskeille on altistuttu ja mistä ne aiheutuvat, riskienhallinnan periaatteet, tavoitteet ja mittaustavat sekä näiden mahdolliset muutokset suhteessa edelliseen raportointikauteen. Mikäli numeerinen esitys ei anna oikeaa kuvaa, tulisi lisätietoja antaa sanallisesti.

Standardin mukaan markkinariski tulisi esittää herkkyysanalyysinä, jolla havainnollistetaan eri markkinariskien toteutumisen, kuten koronmuutosten, vaikutusta taseeseen. Luottoriskin osalta kehoitetaan raportoimaan enimmäismäärä, joka on korkein mahdollinen summa, joka jouduttaisiin maksamaan siinä tapauksessa, että takaus aktivoituisi täysimääräisesti. Jos raportointihetken riski ei kuvasta riskisyyttä läpi vuoden, on se todettava samassa yhteydessä.

Liitteen 12 toisessa taulukossa esitetään takausten ja takuiden jakauma valuutoittain, eli tieto siitä, kuinka suuri määrä tai prosenttiosuus takauksista ja takuista on myönnetty euroissa, Yhdysvaltain dollareissa tai muussa valuutassa. Mikäli valuuttariski nähtäisiin merkittävänä riskinä, voitaisiin herkkyysanalyysillä tarkastella esimerkiksi valuuttakurssin vaihtelun vaikutuksia takausten ja takuiden määrään. Haastatteluissa arvioitiin, että tämän taulukon merkitys on ollut suurempi aikana, jolloin Suomella oli oma kansallinen valuutta, ja takauksia ja takuita myönnettiin useammassa

valuutassa kuin nykyään. Nyt suurin osa takauksista ja takuista on euro-määräisiä (78 % vuonna 2010). Valuuttariskiltä on joka tapauksessa suojauduttu johdannaisilla, joten herkkyysanalyysillä tuotettavan tiedon arvoa pidettiin vähäisenä.

Tilinpäätöskertomuksen tekstiosiesta puuttuu standardin mukainen kuvaus riskeistä, riskien hallinnan periaatteet, tavoitteet ja mittaustavat sekä näiden mahdolliset muutokset suhteessa edelliseen raportointikauteen. Tällä hetkellä tilinpäätöskertomuksen tekstiosiossa ei ole edes yleisen tason kuvausta riskienhallinnan pääperiaatteista. Esimerkiksi valuuttakurssiriskistä voitaisiin yksinkertaisesti todeta, että kyseinen riski on suljettu täysin pois johdannaisopimuksilla. Valtion riskienhallintastrategiaa⁴⁶ ei ole mahdollista tuoda kokonaisuudessaan julkisuuteen, mutta valtiovarainministeriössä on jo pohdittu, missä määrin tilinpäätöksessä olisi mahdollista esittää tietoa siitä, kuinka valtio on suojautunut riskeiltä rahoitusinstrumenttien avulla. Tarkastusvirasto kannattaa riskienhallinnan periaatteiden avaamista valtion tilinpäätöskertomuksessa siltä osin, kun se on mahdollista.

3.2.2 Vastuuerien siirtyminen taseeseen

Keskeistä takausten, takuiden ja muiden vastuiden tilinpäätösraportointia ohjaavassa standardissa näyttäisi olevan kehoitus seurata vastuiden kehitystä, jotta ne pystytään ottamaan taseeseen, ja jotta valtion tapauksessa niille voidaan talousarviossa varata määrärahat. Standardien mukaan vastuut kulkisivat liitetiedoista tilinpäätökseen seuraavan prosessin kautta: liitteen 12 sitoumuksia seurataan ja toteutumisen todennäköisyyttä arvioidaan. Heti, kun on todennäköistä, että jokin erä tulee osittain tai kokonaan maksettavaksi, kirjataan tilinpäätökseen vastaavan suuruinen varaus, ja talousarviossa osoitetaan arviomäärärahat varauksia vastaaville summille. Tällä hetkellä arviomääräraha varataan esimerkiksi opintolainojen valtiontakauksille ja Finnveran takauksille, mutta varausta taseeseen ei tehdä.

Haastatteluissa ilmeni, että liitteen 12 vastuita ei seurata, eikä tiedossa ole, että toteutumisen todennäköisyyttä arvioitaisiin. Sekä vastuiden keskitetty seuranta että toteutumisen arviointi koettiin monilta osin käytännössä hankalaksi toteuttaa. Vastuut kerätään kerran vuodessa jälkikäteen ja raportoidaan puoli vuotta kirjanpitoyksikön tilinpäätöksen jälkeen. Jokainen kirjanpitoyksikkö pitää omalta osaltaan huolta seurannasta. Todennäköisyyksien tuomista tilinpäätökseen pidettiin osittain ongelmallisena,

⁴⁶ ks. *Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomukset 179/2008: Valtion velanhallinta.*

sillä tällöin kyseessä ei olisi enää pelkästään menneiden tapahtumien esittäminen, josta tilinpäätöksessä on kyse. Muista poikkeavana eränä mainittiin eläkevastuu, joka tulee joskus toteutumaan kokonaisuudessaan toisin kuin esimerkiksi opintolainojen valtiontakaukset, jotka toteutuvat vain osittain. Todennäköisyyksien arvioinnin ajateltiin onnistuvan parhaiten ministeriöiltä.

Koska menneet toteumat näkyvät itse tilinpäätöksessä, ei niiden esittämistä liitetiedoissa nähty tarpeelliseksi. Tällä hetkellä arvioituja toteutumistietoja annetaan vuokra-, yhteistyö- ja kumppanuussopimuksista, joista liitteen 12 viimeisessä taulukossa esitetään arvio vuosittaisesta talousarviomenosta. Valtiontakausten ja -takuiden osalta näitä tietoja ei esitetä. Näin ollen arviota esimerkiksi toteutuvista opintolainojen valtiontakauksista ei esitetä. Voidaan kuitenkin ajatella, että arvio on tehty samalla, kun arviomääräraha opintolainojen valtiontakauksille on vuosittain budjetoitu. Arviomäärärahat toteutuvia opintolainojen valtiontakauksia ja Finnvera Oyj:lle annettuja takauksia varten syntyvät budjettiprosessin kautta, eikä niillä ole yhteyttä liitteeseen. Sekä menneisyydessä toteutuneiden vastuiden että todennäköisyyksien tuominen liitetietoihin vaatisi haastateltujen mukaan lisäselvityksiä ja kriteerien asettamista. Taustalla tulisi olla visio siitä, mitä tietoa halutaan antaa. Edelleen todettiin, että liite on tällä hetkellä säädösten mukainen, sillä talousarviolain perusteella siihen sisällytetään vain talousarviotalouden vastuut. Tältä osin jo varainhoitovuoden 2011 tilinpäätös tulee muuttumaan, sillä tilinpäätöskertomukseen on tarkoitus tuoda yhteenveto rahastojen ja liikelaitosten vastuista, jotta vastuiden kokonaisuus näkyisi selvemmin. Nykyistä otsikkoa "valtion vastuut" pidettiin kuitenkin mahdollisesti harhaanjohtavana, ja valtion käsite tilinpäätöksessä tulisi avata.

TAULUKKO 1. Finnvera Oyj:n korkotuet ja tappiokorvaukset, milj. euroa

Vuosi	Liite 12	TA+LTAt	Tilinpäätös	Toteuma %
2006	735	33,6	34,2	4,7 %
2007	683	34,4	27,0	3,9 %
2008	585	33,2	31,6	5,4 %
2009	1 285	48,1	44,0	3,4 %
2010	1 029	51,1	35,1	3,4 %

TAULUKKO 2. Opintolainojen valtiontakaus ja korkotuki, milj. euroa

Vuosi	Liite 12	TA+LTAt	Tilinpäätös	Toteuma %
2006	1 310	27,1	28,2	2,2 %
2007	1 318	29,0	31,4	2,4 %
2008	1 311	35,6	39,2	3,0 %
2009	1 339	38,1	36,3	2,7 %
2010	1 365	32,5	31,3	2,3 %

Taulukoista 1 ja 2 voidaan nähdä, että tarkasteluun otettujen erien kohdalla toteutuneet vastuut vuosina 2006-2010 ovat olleet hyvin pieni osa (noin 2-5 %) raportointihetkellä voimassa olevista takauksista. Kyseisten erien kohdalla talousarvioon varatut määrärahat ovat juuri oikeaa suuruusluokkaa tilinpäätöksessä raportoitujen toteutuneiden vastuiden kanssa, mikä johtunee useista lisätalousarvioista, joilla arviomäärärahasummia vuoden mittaan tarkennetaan. Tämän kaltainen yksinkertainen tarkastelu antaa yhdellä silmäyksellä yleiskuvan siitä, mikä on ollut liitteessä 12 raportoitujen vastuiden vaikutus valtion talousarviotalouteen.

4 Yhteenveto ja kannanotot

4.1 Yhteenveto tarkastuksen havainnoista

Tarkastuksen pääkysymys oli: Antaako tilinpäätöksen liite 12 oikean ja riittävän kuvan vastuuerien riskisyydestä ja sitovuudesta?

Liite 12 ei yksin anna oikeaa ja riittävää kuvaa erityisesti monimutkaisten vastuuerien riskisyydestä ja sitovuudesta, vaan tueksi tarvitaan sanallista kuvausta tilinpäätöskertomuksen tekstiosiossa. Tiedon esittäminen sanallisessa muodossa on tarpeellista ainakin silloin, kun vastuun suuruus ei ole yksiselitteisesti määriteltävissä, ja/tai pelkkä numeerinen esitys ei anna riittävää kuvaa vastuun moniulotteisuudesta.

Euroalueen rahoitusjärjestelyihin liittyen sanallista tietoa annettiin varsin runsaasti vuoden 2010 tilinpäätöskertomuksessa ja tilinpäätöksen liitteen alaviitteissä. Tiedon informatiivisuutta kuitenkin heikentää se, ettei vastuista kirjoitettaessa ole käytetty vakiomuotoa, jossa olisi selvästi eroteltuina vastuun kuvaus, suuruus ja kesto tai ajoitus.

Yksittäisistä eristä annettavissa olevia lisätietoja ovat menneet toteuma ja vastuusitoumuksen voimassaoloaika tai arvio realisoitumisen ajoituksesta. Toteumatietojen tuominen liitteen taulukoihin olisi yksinkertainen tapa lisätä informatiivisuutta, sillä se antaisi yhdellä silmäyksellä suurpiirteisen kuvan siitä, mikä on ollut liitteessä 12 raportoitujen vastuiden vaikutus valtion talousarviolouuteen. Riskienhallintaa sitä vastoin voidaan kuvata kokonaisuutena ja yleisellä tasolla tekstiosiossa.

Ensimmäinen osakysymys oli: *Antaako nykyinen ohjeistus edellytykset oikeiden ja riittävien tietojen raportoimiselle?*

Ohjeistus on pyritty tekemään mahdollisimman kattavaksi. Päätöksentekovaltiokonttorille raportoitavista vastuista on viime kädessä kirjanpitoyksiköiden vastuulla, jotka joutuvat tulkitsemaan ohjeistusta. Kun vastuiden monimuotoisuus on lisääntynyt, edellyttää oikeanlainen raportointi perehtyneisyyttä vastuulajeihin ja rahoitusinstrumenttien ymmärrystä. Erityisesti euroalueen rahoitusjärjestelyjen nimet "mekanismi" ja "väline" sekä niistä käytetyt kirjainyhdistelmät ovat saattaneet hämärtää sitä, että kyseessä on osakeyhtiö, rahoituslaitos ja puhdas unionin lainananto. Epäselvyys juridisesta muodosta voi vaikeuttaa oikeanlaista tilinpäätösraportointia. Tältä osin ohjeistus on varsin joustava, mutta sen ohjaava vaikutus riippuu siitä, kuinka ohjetta tulkitaan eri tapauksissa.

Raportoinnin päälinjauksena on ollut, että liitteeseen viedään sopimusperusteiset vastuut, mikä vähentää epävarmuutta, sillä tällöin erät ovat

vaivatta todennettavissa. Perustelut, joilla sopimukseen perustumattomia vastuita tuodaan valtion tilinpäätökseen, eivät ole olleet täysin selkeät. Tämä koskee erityisesti Euroopan unionin tekemiä sitoumuksia. Määräykset ovat mahdollistaneet tietynlaisten sopimukseen perustumattomien vastuiden raportoinnin, mutta käytännön ulottaminen laajemmalle kuin vahingonvastuukorvauksiin edellyttää rajanvetoa ja pohdintaa siitä, mitä liitteellä halutaan sanoa, kenelle ja miten. Tällöin tulisi perustella, miksi valtion vastuina raportoidaan unionin lainanotto maksutaseapua ja ERVM:a varten, mutta esimerkiksi Suomen maksuosuuksia Euroopan unionin talousarviosta ei raportoida. Mikäli maksutaseapu ja unionin ERVM:n nojalla myöntämät lainat nähdään valtion tilinpäätöksessä raportoitavina valtion sitoumuksina, tulisi käydä ilmi, missä määrin Suomen osuus voi vaihdella. ERVV:n lainantakauksista raportoitaessa sitovuuden moniulotteisuutta oli jo pyritty avaamaan.

Ohje edellyttää tulevaisuudessa toteutuvien vastuiden euromäärän esittämistä ainoastaan vuokra- yhteistyö- ja kumppanuussopimuksista. Arvio tulisi esittää myös takausten ja takuiden talousarviovaikutuksista; etenkin niistä, joille budjetoidaan arviomääräraha. Jotta vastuuerien sitovuudesta voidaan muodostaa oikea kuva, tulisi mahdollisuuksien mukaan esittää arvio vastuiden kestosta ja toteutumisen ajoituksesta. Esimerkiksi ERVV:lle myönnettyt lainantakaukset ovat voimassa vuoteen 2026 asti.

Liitteen 12 luettavuutta lisäisi sitoumusten esittäminen vastuulajeittain hallinnonaloittaisen jaottelun sijaan sekä tarkoitukseltaan epäselvän taulukon – Valtiontakaukset ja -takut valuutoittain – poistaminen. Informatiivisuutta lisäisi myös tilinpäätösvuonna toteutuneiden vastuiden esittämisen valtion talousarvion toteumalaskelman ohella liitteen taulukoissa.

Toinen osakysymys oli: *Noudatetaanko liitteen 12 vastuiden realisoitumiseen liittyvien arviomäärärahojen budjetoinnissa tai taseeseen aktiivoinnissa kansainvälisiin standardeihin perustuvia käytäntöjä?*

Liitteen 12 vastuut ja valtion talousarvioon otettavat arviomäärärahat ovat toisistaan irrallisia. Arviomäärärahat päätetään talousarvioprosessissa. Liitetiedoissa raportoituja vastuita ei talousarvioprosessin aikana käsitellä, joten ne vastuut, joita vastaa talousarviomomentti, tulevat huomioduksi, mutta muut eivät. Standardien mukaista prosessia liitteestä taseeseen ei ole. Pelkästään taseeseen aktivointi varauksena ei välttämättä kuitenkaan riitä, jollei tase muutoin ole kokonaisuutena kattava.

Vaikka tilinpäätöskertomuksen ydin koostuukin valtion talousarvion toteumalaskelmasta ja valtion taseesta, on taloustieteellisessä kirjallisuudessa kiinnitetty yhä enemmän huomiota valtioiden ns. piilevään velkaan, jolla tarkoitetaan talousarvion ulkopuolisia valtion taloudellisia vastuita. Koska talousarvion ulkopuolisiin vastuisiin liittyy taloudellista riskiä, joka voi toteutua vasta vuosien päästä, olisi hyvä kehittää standardien

mukainen prosessi, jossa liitteen 12 vastuiden kehitystä seurataan, ja jossa seurantavastuu on selkeästi määritelty.

4.2 Tarkastusviraston kannanotot

1. Valtion tilinpäätösraportoinnin kehittämistyön pohjana tulisi vastuiden ja riskien osalta käyttää kansainvälisiä IFRS ja IPSAS -tilinpäätösstandardeja.
2. Valtiovarainministeriön johdolla olisi pohdittava sitä, millä perusteella sopimukseen perustumattomia valtion vastuita raportoidaan tai ei raportoida valtion vastuina tilinpäätöskertomuksen yhteydessä.
3. Tilinpäätöskertomuksen tekstiosiossa valtion vastuita olisi kuvattava vakiomuotoisesti siten, että vastuun kuvaus, euromäärä, kesto ja/tai ajoitus ovat selvästi erottuvia tietoja. Samassa yhteydessä olisi luontevaa kuvailla riskienhallintaa yleisellä tasolla.
4. Taulukoissa valtiontakauksista ja -takuista sekä muista valtion vastuusitoumuksista tulisi esittää tilinpäätösvoiton toteuma ja sitoumuksen voimassaoloaika.
5. Arvio vuosittaisista talousarviomenoista tulisi esittää vuokra-, yhteistyö- ja kumppanuussopimusten lisäksi myös kaikista muista valtion vastuusitoumuksista, joille valtion talousarviossa varataan arviomääräraha.
6. Liitteen 12 informatiivisuutta parantaisi luopuminen tarpeettomaksi käyneestä taulukosta Valtiontakaukset ja -takuut valuutoittain. Samalla tehtäisiin tilaa tarpeellisille lisätiedoille ilman, että tuotetun tiedon määrä paisuu.
7. Valtiovarainministeriön olisi hyvä harkita standardien mukaista prosessia, jossa vastuut kulkevat liitetiedoista taseeseen. Tämä edellyttäisi, että vastuiden kehitystä seurattaisiin keskitetysti, ja seurantavastuu olisi selkeästi määritelty.

Lähteet

1. Lait ja asetukset

Eduskunnan työjärjestys 17.12.1999/40 v. 2000.

Laki Euroopan rahoitusvakausvälineelle annettavista valtiontakauksista (668/2010).

Laki valtion erityisrahoitusyhtiön luotto- ja takaustoiminnasta (445/1998).

Neuvoston asetus (EU) 407/2010 artiklat 2, 3 ja 8.

Neuvoston asetus (EU) N:o 507/2010, joka perustuu komission ehdotukseen KOM (2010) 2010 lopullinen.

Neuvoston asetus (EY) N:o 332/2002 järjestelyistä keksipitkän ajan rahoitustuen myöntämiseksi jäsenvaltioiden maksutaseille.

Suomen perustuslaki (731/1999).

Valtion talousarviosta annettu laki (423/1988).

2. Tarkastusviraston ohjeet, oppaat ja muut asiakirjat

Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtion varainhoitovuoden 2010 tilinpäätöksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta, Valtiontalouden tarkastusviraston eduskunnalle annettavat kertomukset K 12/2011 vp.

Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomukset 179/2008: Valtion velanhallinta.

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 219/2011: Valtion taloudelliset vastuut – esittäminen ja huomiointi suunnittelun ja seurannan asiakirjoissa.

Valtiontalouden tarkastusviraston tulostavoitteet ja tarkastussuunnitelma 2011-2014.

3. Muu aineisto

Eichengreen, Feldman ym. (2011): Public debts: nuts, bolts and worries, s. 18, Geneva report on the world economy 13.

Eduskunnan osallistuminen Euroopan rahoitusvakausjärjestelmien päätösten kansalliseen valmisteluun, Eduskunnan ERVV-toimikunnan mietintö, Eduskunnan kanslian julkaisu 1/2012.

EU-asioiden käsittely eduskunnassa, Eduskunta.

Euroopan komission lainsäädäntöehdotuksista Euroopan unionin ja euroalueen talouspolitiikan koordinaation tehostamiseksi U 34/2010 vp

Euroopan vakausmekanismin perustamissopimus (Treaty establishing the European Stability Mechanism).

Eurooppa-neuvoston päätelmät 25.3.2011. EUCO 10/11.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Euroopan rahoitusvakausvälineelle annettavista valtiontakauksista HE 71/2010 vp.

Myllymäki (2007): Finanssihallinto-oikeus, WSLT, Helsinki.

Perustuslaki ja valtiontalous. Perustuslakien valtiontaloussäännösten uudistamiskomitean mietintö (KM 1990:7).

Valtiokonttori: Valtion kirjanpidon käsikirja (2009).

Valtion tilinpäätöskertomukset vuosilta 2008-2010.

Valtioneuvoston päätös Irlannille annettavaa lainoitusta varten ERVV:n varainhankinnalle myönnettävästä valtiontakauksesta. VM/2384/02.04.06/2010.

Valtioneuvoston tiedonanto Irlannille annettavaa lainoitusta varten Euroopan rahoitusvakausvälineen varainhankinnalle myönnettävästä valtiontakauksesta VNT 2/2010 vp - EK 33/2010 vp.

Valtiontilinpäätöskertomuksen laadintaohje vuodelta 2010, VM/2326/02.02.08.00/2010.

Valtiovarainministeriön määräys tiliviraston tilinpäätöksen kaavoista ja liitteenä ilmoitettavista tiedoista 16 §, TM 0602/2006.

Valtiovarainministeriön määräys valtion tilinpäätöksen kaavoista ja liitteenä ilmoitettavista tiedoista 17 §, TM 0403/2004.

4. Verkkolähteet

EUROSTAT. Treatment of the European Financial Stability Facility (ETFS) in National Accounts. 27.7.2011.

http://ec.europa.eu/economy_finance

http://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrowe/balance_of_payments

www.efsf.europa.eu

www.ifrs.org

www.ipsas.org

5. Haastattelut

Valtiokonttori, Hallinnon ohjaus, 16.11.2011, 4 henkilöä.

Valtiovarainministeriö, Valtiovarain controller -toiminto, 2.11.2011, 1 henkilö.

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset vuodesta 2008 lähtien

Tuloksellisuustarkastukset

- 157/2008 T&k-arviointitoiminta
- 158/2008 Alueellisten tietoyhteiskuntahankkeiden toteutus
- 159/2008 Rataväylien kunnossapito
- 160/2008 Terveyden edistämisen määrärahalla toteutettavat hankkeet
- 161/2008 Tunnistuspalveluiden kehittäminen ja käyttö julkisessa hallinnossa
- 162/2008 Metsähallitus
– liikelaitoskonsernina ja ympäristöministeriön ohjaamana luonnonsuojelijana
- 163/2008 Väärinkäytökset valtionhallinnossa
- 164/2008 Huoltovarmuuskeskus
- 165/2008 Valtion teknillisen tutkimuskeskuksen (VTT) aineettoman omaisuuden (Intellectual Property Rights IPR) kaupallinen hyödyntäminen
- 166/2008 EU:n tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahasto-ohjelmien tuloksellisuudesta työllisyyden alueella
- 167/2008 Hoitotakuu
- 168/2008 Valtion kassanhallinta
- 169/2008 Hallinto-oikeudet
- 170/2008 Kehitysyhteistyön läpileikkaavat tavoitteet
- 171/2008 Koulutuksen määrällinen ennakointi, mitoitus ja kohdentaminen – erityiskohteena nuorten ammatillinen peruskoulutus
- 172/2008 Alueellisten kehittämisohjelmien vaikutukset
- 173/2008 Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 174/2008 Julkisen työnvälityksen asema ja painopisteet
- 175/2008 Maatalouden ravinnepäästöjen vähentäminen
- 176/2008 Valot päällä Pohjolassa
Pohjoismainen sähköhuollon valmiusyhteistyö
- 177/2008 Työterveyshuolto ja alkoholihaittojen ehkäisy
- 178/2008 Poliisin tietohallintokeskuksen alueellistaminen
- 179/2008 Valtion velanhallinta
- 180/2009 Asiantuntija- ja tutkimuspalvelujen hankinta ulkoasiainministeriössä

- 181/2009 Sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisen valtionosuusjärjestelmän läpinäkyvyys
- 182/2009 Vesiväylien kunnossapito
- 183/2009 Alueelliset ympäristökeskukset tavoite 2 -ohjelman toteuttajina
- 184/2009 Valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen ohjaus ja hallinto
- 185/2009 Ajoneuvohallintokeskuksen PALKO-hanke
- 186/2009 Taloushallinnon muutokset ministeriöissä, virastoissa ja laitoksissa
- 187/2009 Sisäasiainhallinnon palvelukeskus
- 188/2009 Ammattikorkeakoulutuksen työelämälähtöisyyden kehittäminen
- 189/2009 Yritysten liiketoiminnan sähköistämisen edistäminen
- 190/2009 Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan harkinnanvaraiset tukijärjestelmät
- 191/2009 Puoluetuki
- 192/2009 Perusopetuksen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmä
- 193/2009 Lääkinnällinen kuntoutus
- 194/2009 Mielenterveyspalveluja ohjaavan lainsäädännön toimivuus
- 195/2009 Autoverotus
- 196/2009 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 197/2009 Oikeusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 198/2009 Merenkulkulaitoksen eräiden toimintojen liikelaitostaminen
- 199/2009 Maatalouden kannattavuuden laskenta
- 200/2009 Päästökauppa – Kioton joustomekanismit
- 201/2009 Kainuun hallintokokeilun tila
- 202/2010 Työturvallisuus valtion työpaikoilla
- 203/2010 Täydentävyys kehitysyhteistyössä
- 204/2010 Valtion määräysvallassa olevien yhtiöiden ja valtion liikelaitosten antama vaali- ja puoluerahoitus 2006–2009 ja omistaja-ohjaus
- 205/2010 Valtion lainananto asuntotuotantoon
- 206/2010 Yliopistojen inhimillisten voimavarojen hallinta
- 207/2010 Tuottavuusohjelman valmistelu ja johtaminen
- 208/2010 Valtio tonttitarjonnan lisääjänä ja yhdyskuntarakenteen eheyttäjänä
- 209/2010 Teollisen yhteistyön rahasto Oy:n (Finnfund) toiminta
- 210/2010 Säätöiden valtioneuvoston tuki ja valvonta
- 211/2010 Väylähankkeiden toteuttamisen perustelut

- 212/2010 Politiikkaohjelmat ohjausvälineenä – esimerkkinä Terveyden edistämisen ohjelma
- 213/2010 Uusiutuvien energiamuotojen edistäminen
- 214/2010 Vanhuspalvelut – Säännöllinen kotihoito
- 215/2011 Vuoden 2004 selonteko – Varuskuntarakenne sekä johtamis- ja hallintojärjestelmä
- 216/2011 Säädöshankkeiden valtiontaloudellisten vaikutusten arviointi
- 217/2011 Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisten IT-hankkeiden toteuttaminen
- 218/2011 Ruokahuollon ja terveydenhuollon rakennemuutokset Puolustusvoimissa
- 219/2011 Valtion taloudelliset vastuut – esittäminen ja huomiointi suunnittelun ja seurannan asiakirjoissa
- 220/2011 Ympäristöministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 221/2011 Vammaispalvelut muuttuvassa kunta- ja palvelurakenteessa – valtion ohjaus kehitysvammaisten asumisen palveluiden järjestämisessä
- 222/2011 Koulutus- ja työvoimatarpeiden ennakointi, mitoitus ja kohdentaminen
- 223/2011 Puolustusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 224/2011 Kaupunki- ja metropolipolitiikka
- 225/2011 Valtionhallinnon toimitilat ja konserniohjaus
- 226/2011 Poliisin ja syyttäjän yhteistyö
- 227/2011 Energia- ja ilmastoteknologian tukeminen
- 228/2011 Sairaanhoidtovakuutus – erityisesti korvaukset yksityislääkäreiden ja yksityishammaslääkäreiden palkkioista
- 229/2011 Pitkäaikaistyöttömien työllistyminen ja syrjäytymisen ehkäisy
- 230/2011 Työsuojeluvalvonta
- 231/2011 Tuottavuusohjelman toteuttaminen ja vaikutukset
- 232/2011 Tuottavuusohjelman toimeenpano ja vaikutukset oikeusministeriön hallinnonalalla
- 233/2011 VR-konserni: Valtion omistajaohjaus ja henkilöjunalienneostot
- 234/2011 Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 235/2011 Ilmastonmuutoksen hillintä - Ilmasto- ja energiastrategian valmistelu ja toimeenpano

Laillisuustarkastukset vuonna 2011

- 1/2011 Maakunnan liitot EU-varojen hallinnoijina
- 2/2011 Avustukset yhteisöille ja säätiöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen
- 3/2011 Yhteishankintavelvoitteen noudattaminen (laki valtion talousarviosta 22 a §)

Tarkastuskertomukset vuodesta 2012 lähtien

- 1/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Valtionavustukset sosiaali- ja terveydenhuollon IT-hankkeissa
- 2/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Äkillisten rakennemuutosalueiden tukeminen
- 3/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Tilahallinta puolustushallinnossa
- 4/2012 Finanssipolitiikan tarkastuskertomus: Euroalueen rahoitusvakausjärjestelyjen sitoumukset - Vastuuerien sitovuuden ja riskisyyden ilmentäminen valtion tilinpäätöskertomuksessa

Valtiontalouden tarkastusviraston aiemmat tuloksellisuustarkastuskertomukset ovat saatavissa viraston verkkosivuilla osoitteessa www.vtv.fi. Kertomukset vuodesta 2007 alkaen sekä kertomusten tiivistelmät vuosilta 2001–2006 löytyvät kohdasta julkaisut / tuloksellisuustarkastuskertomukset.

Kertomuksia voi tilata myös sähköpostitse osoitteesta julkaisut@vtv.fi tai puhelimitse numerosta 09 432 5746.



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO

Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki

Puh. 09 4321, faksi 09 432 5820, www.vtv.fi

ISBN 978-952-499-217-6