



Tuloksellisuustarkastuskertomus

Finavia Oyj:n johdannaissopimukset vuosina 2009–2011

Valtiontalouden tarkastusviraston
tarkastuskertomus 15/2013



Tuloksellisuustarkastuskertomus
Finavia Oyj:n johdannaissopimukset
vuosina 2009–2011

ISSN-L 1799-8093
ISSN 1799-8107 (PDF)
ISBN 978-952-499-251-0 (PDF)

Edita Prima Oy
Helsinki 2013

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus

Dnro 83/54/2013

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen tarkastuksen Finavia Oyj:n johdannaissopimuksista vuosina 2009–2011. Tarkastus on tehty tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään Finavia Oyj:lle ja liikenne- ja viestintäministeriölle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle, valtiovarainministeriölle ja valtiovarain controller -toiminnolle sekä valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosastolle.

Ennen tarkastuskertomuksen antamista Finavia Oyj:llä ja liikenne- ja viestintäministeriöllä on ollut mahdollisuus varmistaa, ettei kertomukseen sisälly asiavirheitä, sekä lausua näkemyksensä siinä esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto selvittää, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2015.

Helsingissä 13. päivänä joulukuuta 2013

Ylijohtaja Vesa Jatkola

Johtava tuloksellisuustarkastaja Vesa Koivunen

Tarkastuksen tekijät:

Johtava tuloksellisuustarkastaja Vesa Koivunen

Johtava tilintarkastaja Pertti Saarelainen

Johtava lainsäädäntöasiantuntija Matti Vedenkannas

Tarkastuksen ohjaus ja laadunvarmistus:

Tuloksellisuustarkastuspäällikkö Marko Männikkö

Tuloksellisuustarkastusjohtaja Jarmo Soukainen

Tarkastetusta toiminnasta vastuulliset hallinnonalat:

Liikenne- ja viestintäministeriö

Asiasanat:

Finavia, Ilmailulaitos, liikenne- ja viestintäministeriö

Sisällys

Tarkastusviraston päähavainnot ja kannanotot	7
Revisionsverkets viktigaste observationer och ställningstaganden	13
1 Tarkastuksen tausta	19
2 Tarkastusasetelma	20
2.1 Tarkastuskohteen ja sen tuloksellisuuden edellytysten kuvaus	20
2.1.1 Valtion liikelaitos, Ilmailulaitos	21
2.1.2 Osakeyhtiö, Finavia Oyj	22
2.1.3 Johdannaisopimukset	23
2.2 Tarkastuskysymykset	23
2.3 Tarkastuskriteerit ja tarkastuskriteerien lähteet	24
2.4 Tarkastuksen aineistot ja menetelmät	29
2.5 Tarkastuksen rajaukset	30
3 Tarkastushavainnot	31
3.1 Yrityksen rahoitus- ja sijoitustoiminta	31
3.2 Riskienhallintapolitiikan sekä sijoitus- ja rahoituspolitiikan ohjeet ja suositukset	35
3.2.1 Valtion antamat ohjeet ja suositukset	35
3.2.2 Ilmailulaitoksen ja Finavia Oyj:n riskienhallintapolitiikka sekä sijoitus- ja rahoituspolitiikka	36
Lähteet	39

Tarkastusviraston päähavainnot ja kannanotot

Finavia Oyj:n johdannaissopimukset vuosina 2009–2011

Tarkastus kohdistui Finavia Oyj:n ja sen edeltäjän Ilmailulaitoksen rahoitusjärjestelyihin, erityisesti johdannaisinstrumenttien käytön tarkoituksenmukaisuuteen ja yrityksen sisäisen valvonnan ja valtion omistajaohjauksen tarkoituksenmukaisuuteen.

Vuonna 2012 suoritetun tuloksellisuustarkastuksen¹ yhteydessä kävi ilmi, että Finaviassa on käytetty johdannaissopimuksia, joiden tarkoituksenmukaisuus on ollut epäselvä. Johdannaissopimusten käyttäminen ei sinänsä ole epätarkoituksenmukaista, mutta johdannaissopimusten ominaispiirre on, että niihin voi liittyä teoriassa ääretön riski taloudellisesta tappiosta.

Ilmi tulleen perusteella Valtiontalouden tarkastusvirasto päätti käynnistää aiheesta erillisen tuloksellisuustarkastuksen. Tämän tarkastuksen keskeiset tulokset ovat seuraavat.

Tilinpäätöksissä oli riittämättömät tiedot johdannaisten käytöstä

Vuoden 2011 tilinpäätöksen tilintarkastuksen yhteydessä oli käynyt ilmi, että yhtiössä ei ollut kaikilta osin tiedossa tehtyjen johdannaissopimusten sisältö. Tietoja korkojohdannaisista on esitetty tilinpäätöksen liitetiedoissa vasta vuodesta 2010 lähtien. Vuoden 2009 tilinpäätöksen liitetiedoissa ei esiintynyt korkojohdannaisia. Vuoden 2009 toimintakertomuksessa on kuitenkin ilmoitettu, että vuoden 2009 lopussa konsernin suojausaste oli 39 prosenttia, mistä ulkopuolinen toimintakertomuksen lukija on voinut päätellä, että liikelaitoksessa on ollut käytössä johdannaisia. Vuoden 2009 tuloslaskelmaan on kirjattu korkojohdannaisista korkojaksotus. Tarkastuksessa saadun tiedon perusteella vuoden 2009 tilinpäätöksessä olisi pitänyt esittää tiedot noin 160 miljoonan nimellisarvoisista johdannaisista.

¹ ”Hyvä hallintomalli valtion erityistehtävää hoitavissa yhtiöissä ja niiden omistajaohjauksessa”, tarkastuskertomus 7/2013.

Toimintakertomus ja tilinpäätöksen liitetiedot ovat siten ristiriidassa vuonna 2009. Vuoden 2009 tilintarkastuskertomuksessa on kuitenkin esitetty nimenomainen lausuma siitä, että toimintakertomuksen ja tilinpäätöksen tiedot ovat ristiriidattomia.

Vuoden 2010 tilinpäätöksessä on johdannaissopimuksista esitetty kohde-etuuden arvo ja käypä arvo sekä tieto, jonka mukaan koronavaihtosopimuksilla olisi suojattu konsernin korkoriskiä hallituksen rahoituspolitiikan mukaisesti. Tarkastuksen aikana yhtiössä laaditun selvityksen mukaan vuonna 2010 on tehty strukturoituja johdannaissopimuksia, jotka eivät ole olleet suojaavia ja 30.5.2001 päivätyn ohjeistuksen mukaisia. Vuoden 2010 tilinpäätöksen liitetiedoista on puuttunut nimellisarvoltaan noin 30 miljoonan määräiset johdannaismääräiset vastuut.

Tiedossa ei ole, että tilintarkastusraportoinnissa tai liikelaitoksessa olisi nimenomaisesti käsitelty sitä, mihin perustuu liikelaitoksen oikeus tehdä johdannaissopimuksia.

Ilmailulaitoksen muuttamisesta osakeyhtiöksi annetun lain (877/2009) perusteella valtion toissijainen vastuu Ilmailulaitoksen ottamista lainoista ja sitoumuksista on jäänyt voimaan ja valtio vastannee toissijaisesti myös liikelaitoksen tilinpäätökseen sisällyttämistä johdannaismääräisistä.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan vuoden 2009 liikelaitoksen tilinpäätöksessä ei ole kaikilta osin annettu oikeita ja riittäviä tietoja johdannaisten käytöstä.

Tarkastusvirasto katsoo, että tilintarkastuksen ja osin myös sisäisen tarkastuksen avulla niin yrityksen omistajan kuin yrityksen johdonkin on voitava varmistua ja on varmistuttava siitä, että yrityksen toiminta vastaa johdon ja omistajien antamia ohjeita ja tavoitteita. Tilintarkastuksen avulla omistajan on myös voitava varmistua siitä, että yritys raportoi oikeat ja riittävät tiedot taloudellisesta asemasta tilinpäätösraportoinnista annettujen normien mukaisesti.

Rahoituksen riskienhallinta- ja raportointimenettelyissä sekä sopimusten hallinta- ja seurantajärjestelmissä oli puutteita

Yhtiön rahoitusriskien raportointia ei ollut toteutettu 30.5.2001 päivätyn toimintaohjeen mukaisesti. Yhtiön riskienhallinta- ja raportointimenettelyistä ja -käytännöistä ei käynyt ilmi tehtyjen johdannaissopimusten luonne. Johdannaissopimusten luonne ei ollut yhtiön johdon tiedossa.

Vuoden 2011 tilintarkastuksen yhteydessä havaittiin, että yhtiössä oli johdannaissopimuksia, joiden luonne ei vastannut sitä, mitä voitaisiin olettaa, kun otetaan huomioon yhtiön liiketoiminta, velkarakenne ja voimassa oleva sisäinen ohjeistus. Suojaustoimenpiteiden kohdentamista suojaatta-

viin positioihin ei ollut toteutettu 30.5.2001 päivätyn toimintaohjeen edellyttämällä tavalla.

Johdannaisten käyttö ei ollut kaikilta osin tarkoituksenmukaisia ja sisäisten ohjeiden mukaisia eikä johdannaisten käyttö ollut kaikilta osin johdon tiedossa

Liikelaitos ja Finavia Oyj on tehnyt vuosina 2009–2011 strukturoituja johdannaissopimuksia. Kaikissa johdannaissopimuksissa ei voitu varmistua suojauksen tehokkuudesta ja tarkoituksenmukaisuudesta tai siitä, ovatko kaikki johdannaissopimukset olleet sisäisten ohjeiden mukaisia eikä siitä, onko johdannaissopimuksia tehtäessä tarkoituksenmukaisella tavalla varmistuttu suojauksen tehokkuudesta.

Osa strukturoiduista johdannaissopimuksista on luonteeltaan sellaisia, että niitä ei voida pitää voimassa olleiden ohjeiden mukaisina tai suojaus-tarkoituksessa tarkoituksenmukaisina, kun otetaan huomioon yhtiön liike-toiminta, lainakanta ja sisäinen ohjeistus.

Johdannaissopimuksista, joita ei ole voitu luokitella suojaaviksi, on kirjattu vuoden 2013 osavuosisikatsaukseen (tammi-syyskuu 2013) tulosvai-kutteisesti noin 9 miljoonan kulukirjaus ei-suojaavien johdannaissopimus-ten arvostustappiona.

Tarkastusvirasto katsoo, että yrityksen hallituksen rahoituspolitiikka ei olisi mahdollistanut korkokustannuksen alentamista spekulatiivisia johdannaissopimuksia hyödyntämällä. Tarkastusvirasto katsoo, että 30.5.2001 päivätty yksityiskohtainen toimintaohje olisi mahdollistanut ainoastaan suojattavaan positioon kohdennettujen johdannaisten hyödyntämisen. Johdannaissopimuksia ei kaikilta osin ole kohdennettu ohjeen mukaisesti suojattaviin positioihin.

Liikelaitoksen ja Finavia Oyj:n sisäisen raportoinnin perusteella johdolla ei ollut kattavaa kuvaa käytetyistä johdannaissopimuksista. Johdannaissopimuksista oli kirjattu tuloslaskelmaan korkojaksotus, mutta rahoitusriskien raportointi ei antanut johdolle riittävää kuvaa johdannaissopimukseen liittyvistä riskeistä ja johdannaissopimuksien luonteesta. Sisäisen raportoinnin ja seurannan perusteella johdannaissopimuksien suojauksen tehokkuuden arvioinnista etu- tai jälkikäteen ei voitu varmistua.

Johdannaissopimukseen liittyvän epäselvän tilanteen tultua yrityksen johdon tietoon, johto ryhtyi oma-aloitteisesti tarkoituksenmukaisiin toimenpiteisiin

Johdannaisiin liittyvän tilanteen selvittyä vuoden 2011 tilinpäätöksen tilintarkastuksen yhteydessä Finavia Oyj:n operatiivinen johto ja hallitus olivat jo ennen tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksen aloittamista ryhtyneet tarkoituksenmukaiseksi katsomiinsa toimenpiteisiin.

Finavian antaman selvityksen mukaan Finavialla ei ole ollut erillistä korkojohdannaisten raportointijärjestelmää. Finavialla ei ole ollut keskitettyä sopimusrekisteriä, ja vuosina 2007–2011 johdannaissopimuksia on osin rekisteröity puutteellisesti.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan uusin, yrityksen hallituksen 4.3.2013 hyväksymä ”Finavia-konsernin rahoituspolitiikka” -asiakirja täyttää tarkoituksenmukaisen riskienhallintapolitiikan vähimmäissisällön kriteerit: tunnistaa valuutta-, korko-, luotto- ja likviditeettiriskit, määrittää riskityypille sallitut minimi- ja maksimitasot, tunnistaa yhtiön tehtävän sekä määrittää toimivaltuudet.

Valtion antamasta ohjeistuksesta ei käy ilmi liikelaitoksien mahdollisuudet tai rajat johdannaissopimusten hyödyntämiseen ilman eduskunnan nimenomaisesti antamaa valtuutusta

Ei ole yksiselitteistä, voidaanko korkojohdannaisten hankkimisen katsoa olevan liikelaitoksissa – ainakaan kaikissa tilanteissa – sallittua ilman eduskunnan antamaa valtuutusta. Asiakirjoista ei yksiselitteisesti ilmene, että Ilmailulaitos olisi saanut eduskunnan lainanottovaltuutuksien yhteydessä oikeuden myös korkojohdannaisten käyttämiseen. Lisäksi Eduskunnan päätöksessä valtioneuvoston lainanottovaltuuden muuttamisesta (739/2009) todetaan nimenomaisesti, että eduskunta on päätöksellään oikeuttanut (vain) valtioneuvoston tai sen määräämissä rajoissa valtiovarainministeriön tai Valtionkonttorin tekemään valtion velanhallintaan liittyvässä riskienhallinnassa tarvittavia koron- ja valuutanvaihtosopimuksia ja muita johdannaissopimuksia tarpeen mukaan.

Valtion liikelaitoksista annetun lain (1185/2002) 5 §:n 1 momentin ja 8 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan valtion liikelaitos tarvitsee lainan ottamiseen eduskunnan suostumuksen, jonka eduskunta antaa talousarvion käsittelyn yhteydessä.

Tilannetta, jossa Ilmailulaitos – tai jokin muu liikelaitos – käyttää (tai on käyttänyt) tällaisia johdannaisia ilman nimenomaista valtuutusta, voidaan pitää ongelmallisena, koska ei-suojaaviin johdannaissitoumuksiin voi liittyä riskejä, joiden realisoituminen voidaan rinnastaa kysymyksessä olevan liikelaitoksen velkavastuiden lisääntymiseen.

Valtiokonttorin julkaiseman liikelaitoksen riskienhallintapolitiikan (2003) mukaan liikelaitoksella on itsellään vastuu ja ratkaisuvallta riskeistä

ja uuden liikelaitoslain myötä liikelaitosten rahoitus- ja vakuutusoinnot muuttuivat markkinaehtoisiksi.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan em. asiakirjasta voi olla hyötyä yksittäisen liikelaitoksen yleisen riskienhallintapolitiikan laadinnassa, mutta siitä ei ole konkreettista hyötyä yksittäisen liikelaitoksen rahoitus- ja sijoitusriskien hallinnassa. Tässä ohjeistuksessa ei ole täsmällisesti määritelty sitä, onko liikelaitoksilla mahdollisuus johdannaissopimusten hyödyntämiseen yhtenä rahoitusriskien hallintakeinona.

Tarkastusviraston suositukset

1. Valtion liikelaitoksilla ja valtion määräysvallassa olevilla yhtiöillä on oltava yrityksen hallituksen hyväksymä riskienhallintapolitiikka ja -ohjeistus.
Riskienhallintapolitiikan tulee ohjata valtion liikelaitosten ja valtion määräysvallassa olevien ja erityisesti valtion täysin omistamien erityistehtäväyhtiöiden toimintaa siten, että huomioidaan yhtiön asema em. valtionyhtiönä. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan tämä edellyttää käytännössä sitä, että edellä mainituissa valtionyhtiöissä ei tavoitella tuottoja rahoitusriskiä kasvattamalla.
Riskienhallintapolitiikan tulee ohjata yrityksen toimintaa siten, että rahoitustoiminta palvelee yhtiön päätehtävän/erityistehtävän toteuttamista.
2. Finavia-konsernin rahoituspolitiikka –asiakirjaan 4.3.2013 kirjattujen konkreettisten ja yksityiskohtaisten toimintaohjeiden ja vastuunjaon lisäksi Finaviassa ja muissa valtion tosiasiallisella vastuulla toimivissa yhtiöissä tulee pitkäjänteisesti ja johdonmukaisesti viedä eteenpäin asiakirjassa mainittuja osaamisen ja tietoisuuden tavoitteita:
 - lisätään tietoisuutta ja ymmärrystä konsernissa liittyen rahoitusriskeihin
 - ylläpidetään tehokasta tiedonvälitystä sekä parhaita toimintatapoja rahoitustoimintoon liittyvissä asioissa
 - ylläpidetään ja kehitetään raportointia (raportointi hallitukselle sekä operatiivinen raportointi).

3. Sen lisäksi, että yhtiön johto on aloittanut aikaisemman toiminnan arvioinnin ja korjaavat toimenpiteet ja yhtiön johto arvioi johdannaissopimusten asemaa yhtiön riskienhallinnassa, omistajaohjaustehtävästä vastaavan liikenne- ja viestintäministeriön tulee vastaavasti arvioida johdon ja tilintarkastajien toiminnan huolellisuutta.
4. Johdannaissopimuksiin liittyvien riskien näkökulmasta on perusteltua, että liikelaitosten lainanottovaltuutuksien yhteydessä todettaisiin nimenomaisesti valtuutuksesta tehdä johdannaissopimuksia suojaustarkoituksessa, mikäli näin on tarkoitettu. Liikelaitoksia koskevassa valtion ohjeistuksessa olisi lisäksi rahoitusriskien hallinnan osana määriteltävä tarkoituksenmukaisella yksityiskohtaisuudella hyväksyttävät rahoitusriskien hallinnan menettelytavat.

Revisionsverkets viktigaste observationer och ställningstaganden

Finavia Abp:s derivatavtal åren 2009–2011

Revisionen hänförde sig till Finavia Abp:s och dess föregångare Luftfartsverkets finansiella arrangemang, särskilt ändamålsenligheten för användning av derivatinstrument och ändamålsenligheten för företagets interna kontroll och statens ägarstyrning.

I samband med en effektivitetsrevision² som gjordes år 2012 framgick, att vid Finavia har använts derivatavtal, vilkas ändamålsenlighet har varit oklar. Att använda derivatavtal är inte i sig oändamålsenligt, men ett särdrag hos derivatavtalen är, att de kan vara förenade med en i teorin oändlig risk för ekonomisk förlust.

På grund av vad som framgått beslöt statens revisionsverk att inleda en separat effektivitetsrevision av ämnet. De viktigaste resultaten av denna revision är följande.

Boksluten innehöll otillräckliga uppgifter om användningen av derivat

I samband med revisionen av bokslutet för år 2011 hade det framgått, att bolaget inte till alla delar hade kännedom om innehållet i de ingångna derivatavtalen. Uppgifter om räntederivat har presenterats i bokslutets bilageuppgifter först fr.o.m. år 2010. I bilageuppgifterna i bokslutet för år 2009 förekom inte räntederivat. I verksamhetsberättelsen för år 2009 har emellertid angetts, att vid utgången av år 2009 var koncernens skyddsgrad 39 procent, av vilket en utomstående läsare av verksamhetsberättelsen har kunnat sluta sig till, att affärsverket har haft derivat i användning. I resultaträkningen för år 2009 har om räntederivatet noterats en ränteperiodisering. På basis av den information som fåtts vid revisionen borde i bokslutet för år 2009 ha presenterats uppgifter om derivat till ett nominellt värde av ca 160 miljoner euro.

² ”En god förvaltningsmodell i de bolag som fullgör statens specialuppdrag och i ägarstyrningen av dem”, revisionsberättelse 7/2013.

Verksamhetsberättelsen och bilageuppgifterna i bokslutet är således motstridiga år 2009. I revisionsberättelsen för år 2009 har ändå framförts ett uttryckligt uttalande om att uppgifterna i verksamhetsberättelsen och bokslutet inte är motstridiga.

I bokslutet för år 2010 har om derivatavtalen presenterats de underliggande tillgångarnas värde och gängse värde samt en uppgift, enligt vilken koncernens ränterisk hade skyddats med ränteväxlingsavtal i enlighet med styrelsens finansieringspolitik. Enligt en utredning som gjorts vid bolaget under revisionens gång har år 2010 ingåtts strukturerade derivatavtal, vilka inte har varit skyddande och i enlighet med den 30.5.2001 daterade instruktionen. I bilageuppgifterna i bokslutet för år 2010 har saknats derivatansvar till ett nominellt värde av ca 30 miljoner euro.

Det är inte känt, att i revisionsrapporteringen eller vid affärsverket uttryckligen hade behandlats det, varpå affärsverkets rätt att ingå derivatavtal baserar sig.

Med stöd av lagen om ombildning av Luftfartsverket till aktiebolag (877/2009) har statens sekundära ansvar för av Luftfartsverket tagna lån och förbindelser kvarstått och staten torde sekundärt ansvara också för de derivatansvar vilka inte ingår i affärsverkets bokslut.

Enligt revisionsverkets åsikt har i affärsverkets bokslut för år 2009 inte till alla delar getts riktiga och tillräckliga uppgifter om användningen av derivat.

Revisionsverket anser, att såväl företagens ägare som företagens ledning med hjälp av revision och delvis också intern granskning bör kunna försäkra sig om och bör försäkra sig om att verksamheten vid företaget iakttar de instruktioner och målsättningar som har getts av ledningen och ägarna. Med hjälp av revisionen bör ägaren också kunna försäkra sig om, att företaget rapporterar riktiga och tillräckliga uppgifter om den ekonomiska ställningen i enlighet med de normer som har getts om bokslutsrapporteringen.

I finansieringens riskhanterings- och rapporteringsförfaranden samt i avtalens hanterings- och uppföljningssystem förekom brister

Rapporteringen om bolagets finansieringsrisker hade inte fullgjorts i enlighet med den 30.5.2001 daterade instruktionen. Av bolagets riskhanterings- och rapporteringsförfaranden och -praxis framgick inte arten för de ingångna derivatavtalen. Arten för derivatavtalen var inte känd av bolagets ledning.

I samband med revisionen år 2011 observerades, att bolaget hade derivatavtal, vilkas art inte svarade mot det man hade kunnat anta, med beaktande av bolagets affärsverksamhet, skuldstruktur och gällande interna instruktioner. Riktandet av skyddsåtgärder på de positioner som skulle skyddas hade inte verkställts på det sätt som förutsätts i den 30.5.2001 daterade instruktionen.

Användningen av derivat var inte till alla delar ändamålsenlig och enlighet med interna instruktioner och användningen av derivat var inte till alla delar känd av ledningen

Affärsverket och Finavia Abp har åren 2009–2011 ingått strukturerade derivatavtal. I alla derivatavtal har man inte kunnat försäkra sig om skyddets effektivitet och ändamålsenlighet eller om det, huruvida alla derivatavtal har varit i enlighet med de interna instruktionerna eller om det, huruvida man vid ingående av derivatavtalen på ett ändamålsenligt sätt har försäkrat sig om skyddets effektivitet.

En del av de strukturerade derivatavtalen är till sin art sådana, att de inte kan betraktas såsom varande i enlighet med gällande instruktioner eller i skyddshänseende ändamålsenliga med beaktande av bolagets affärsverksamhet, lånestocken och de interna instruktionerna.

För derivatavtal, som inte har kunnat kategoriseras som skyddande, har i 2013 års delårsöversikt (januari-september 2013) som resultatpåverkan noterats en utgiftsnotering om ca 9 miljoner euro som värderingsförlust av derivatavtal.

Revisionsverket anser, att bolagets styrelses finansieringspolitik inte hade möjliggjort en sänkning av räntekostnaderna genom användning av spekulativa derivat. Revisionsverket anser, att den 30.5.2001 daterade detaljerade instruktionen hade möjliggjort endast användning av på skyddad position riktade derivat. Derivatavtalen har inte till alla delar riktats i enlighet med instruktionen på skyddade positioner.

På basis av affärsverket och Finavia Abp:s interna rapportering har ledningen inte haft en täckande bild av de använda derivaten. Om derivaten hade i resultaträkningen noterats en ränteperiodisering, men rapporteringen om finansieringsriskerna gav inte ledningen en tillräcklig bild av de risker som var förenade med derivatavtalen och av arten för derivatavtalen. På basis av den interna rapporteringen och uppföljningen kunde man inte försäkra sig om att effektiviteten för skyddet i derivatavtalen hade utvärderats på förhand eller i efterhand.

När den oklara situationen i anslutning till derivaten blivit känd av ledningen, vidtog ledningen på eget initiativ ändamålsenliga åtgärder

När situationen i anslutning till derivaten blivit klar i samband med revisionen av bokslutet för år 2011, hade Finavia Abp:s operativa ledning och styrelse redan före revisionsverkets effektivitetsrevision inleddes vidtagit åtgärder vilka de ansåg vara ändamålsenliga.

Enligt en utredning som getts av Finavia har Finavia inte haft ett särskilt system för rapportering om räntederivat. Finavia har inte haft ett centraliserat avtalsregister, och derivatavtalen åren 2007–2011 har delvis registrerats bristfälligt.

Enligt revisionsverkets åsikt uppfyller det nyaste, av företagets styrelse 4.3.2013 godkända dokumentet ”Finavia-konsernin rahoituspolitiikka” (Finansieringspolitiken vid Finavia-koncernen) kriterierna för minimiinhålllet i en ändamålsenlig riskhanteringspolitik: det identifierar valuta-, ränte-, kredit- och likviditetsriskerna, definierar de för risktypen tillåtna minimi- och maximnivåerna, identifierar bolagets uppgift samt definierar behörigheterna.

Av de instruktioner som getts av staten framgår inte affärsverkens möjligheter eller gränser för att använda derivatavtal utan fullmakt som uttryckligen getts av riksdagen

Det är inte entydigt, om förvärv av räntederivat – åtminstone i alla situationer – kan anses vara tillåtet vid affärsverken utan fullmakt given av riksdagen. Av dokumenten framgår inte entydigt, att Luftfartsverket i samband med låntagningsfullmakterna av riksdagen också hade fått rätt att använda räntederivat. Dessutom konstateras i riksdagens beslut om ändring av fullmakt för statsrådet att uppta lån (739/2009) uttryckligen, att riksdagen har beslutat att berättiga (endast) statsrådet eller, inom de gränser statsrådet bestämmer, finansministeriet eller Statskontoret att enligt egen prövning ingå ränte- och valutaväxlingsavtal och andra derivatavtal som behövs.

Enligt 5 § 1 momentet och 8 § 1 momentet 3 punkten i lagen om statens affärsverk behöver ett statligt affärsverk för att uppta lån samtycke av riksdagen, som riksdagen givit i samband med behandlingen av statsbudgeten.

En situation där Luftfartsverket - eller något annat affärsverk använder (eller har använt) dylika derivat utan uttrycklig fullmakt, kan betraktas som problematisk, emedan icke-skyddande derivatförbindelser kan vara

förenade med risker, vilkas realisering kan jämföras med ett ökat skuldansvar för ifrågavarande affärsverk.

Enligt den av Statskontoret publicerade riskhanteringspolitiken vid affärsverk (2003) har affärsverket självt ansvaret och bestämmanderätten angående riskerna, och med den nya lagen om affärsverk omvandlades affärsverkens finansierings- och försäkringsfunktioner till att ske på marknadsvillkor.

Enligt revisionsverkets åsikt kan ovan nämnda dokument vara till nytta vid utarbetandet av den allmänna riskhanteringspolitiken vid ett enskilt affärsverk, men det är inte till konkret nytta för hanteringen av finansierings- och placeringsriskerna vid ett enskilt affärsverk. I denna instruktion har inte exakt definierats det, huruvida affärsverken har möjlighet att använda derivatavtal som ett verktyg för hantering av finansieringsriskerna.

Revisionsverkets rekommendationer

1. Statens affärsverk och de bolag där staten utövar bestämmanderätten bör ha en av bolagets styrelse godkänd riskhanteringspolitik och -instruktion.
Riskhanteringspolitiken ska styra verksamheten vid statens affärsverk och de bolag där staten utövar bestämmanderätten och särskilt de av staten helägda bolag som fullgör statens specialuppdrag så, att man beaktar bolagets ställning som ovan nämnt statsbolag. Enligt revisionsverkets åsikt förutsätter detta i praktiken, att de ovan nämnda statsbolagen inte eftersträvar avkastning genom att öka finansieringsrisken.
Riskhanteringspolitiken ska styra företagets verksamhet så, att finansieringsverksamheten tjänar fullgörandet av bolagets huvudsakliga uppdrag/specialuppdrag.
2. Förutom de konkreta och detaljerade verksamhetsinstruktioner och den ansvarsfördelning som inskrivits i dokumentet Finavia-koncernin rahoituspolitiikka 4.3.2013 ska vid Finavia och andra bolag som fungerar på statens faktiska ansvar långsiktigt och konsekvent främjas de i dokumenten nämnda målsättningarna för kompetens och medvetenhet:
 - medvetenheten och förståelsen i koncernen i anslutning till finansieringsriskerna utökas
 - en effektiv informationsförmedling samt bästa förfaringsätt i ärenden som anknyter till finansieringsverksamheten upprätthålls

- rapporteringen (rapporteringen till styrelsen samt den operativa rapporteringen) upprätthålls och utvecklas.
- 3. Utöver det, att bolagets ledning redan har inlett en utvärdering av den tidigare verksamheten och korrigerande åtgärder, och bolagets ledning utvärderar derivatavtalens ställning i bolagets riskhantering, ska kommunikationsministeriet, som ansvarar för ägarstyrningsuppgiften, motsvarigt utvärdera omsorgsfullheten i ledningens och revisorernas verksamhet.
- 4. Ur synvinkeln för de med derivatavtalen förenade riskerna är det motiverat, att i samband med affärsverkens fullmakter att uppta lån uttryckligen skulle konstateras en fullmakt att ingå derivatavtal i skyddande syfte, ifall så har avsetts. I statens instruktioner angående affärsverken borde därtill som en del av hanteringen av finansieringsriskerna i ändamålsenlig detalj definieras de godtagbara förfaringssätten i hanteringen av finansieringsriskerna.

1 Tarkastuksen tausta

Finavia Oyj (entinen Ilmailulaitos) toimi vuosina 1991–2009 valtion liikelaitoksena. Ilmailulaitoksesta tehtiin valtion liikelaitos vuoden 1991 alusta lukien. Valtion liikelaitoksena Ilmailulaitoksen sidonnaisuus valtion talousarviotalouteen väheni ja Ilmailulaitos perusti oman taloushallinnon mukaan lukien rahoitus ja maksuliikenne. Ilmailulaitokseen kehittyi erillinen rahoitustoiminta, joka sijoitti varoja ja hoiti ottolainausta.

Finavian toiminta yhtiöitettiin vuonna 2010. Vuodesta 2010 alkaen Finavia Oyj on ollut Suomen valtion täysin omistama valtioenemmistöinen osakeyhtiö. Yhtiö on määritelty valtion erityistehtävää hoitavaksi yhtiöksi ja se on liikenne- ja viestintäministeriön omistajaohjauksessa.

Vuonna 2012 suoritetun tuloksellisuustarkastuksen³ yhteydessä kävi ilmi, että yhtiössä ja liikelaitoksessa on käytetty johdannais-sopimuksia, joiden tarkoituksenmukaisuus ja riskienhallinnan yleisten periaatteiden mukaisuus on ollut epäselvä ja joita ei kaikilta osin ole raportoitu kattavasti tilinpäätösraportoinnin yhteydessä eikä yhtiötä perustettaessa. Johdannais-sopimuksien epäselvä tilanne oli selvinnyt vuonna 2012 vuoden 2011 tilinpäätöksen tilintarkastuksen yhteydessä.

Asiasta tehdyn esiselvityksen⁴, ”Finavia Oyj:n rahoitusjärjestelyt”, perusteella Valtiontalouden tarkastusvirasto päätti maaliskuussa 2013 käynnistää aiheesta tuloksellisuustarkastuksen.

³ ”Hyvä hallintomalli valtion erityistehtävää hoitavissa yhtiöissä ja niiden omistajaohjauksessa”, tarkastuskertomus 7/2013 on julkaistu syyskuussa 2013.

⁴ Esiselvityksen diaarinumero on 83/54/2013.

2 Tarkastusasetelma

2.1 Tarkastuskohteen ja sen tuloksellisuuden edellytysten kuvaus

Ilmailuhallinto oli osa yleisten töiden ja kulkulaitosten ministeriötä⁵ vuoteen 1972 asti, jolloin siitä tehtiin erillinen virasto. Muutos virastosta liikelaitokseksi, Ilmailulaitokseksi, tapahtui vuoden 1991 alussa. Muutos liikelaitoksesta valtioenemmistöiseksi osakeyhtiöksi, Finavia Oyj:ksi, tapahtui vuoden 2010 alussa.

Finavia Oyj on liikenne- ja viestintäministeriön omistajaohjauksessa toimiva, valtion kokonaan omistama valtion erityistehtävää hoitava osakeyhtiö. Yhtiön toimialana on lentoasemaliiketoiminta ja lentoasemiin liittyvät palvelut, lennonvarmistusliiketoiminta sekä muu lentoasemiin ja lentoliikenteeseen liittyvä liiketoiminta. Vuonna 2012 konsernin liikevaihto oli 359 miljoonaa euroa, tilikauden tulos 15 miljoonaa euroa, taseen loppusumma 721 miljoonaa euroa ja henkilöstön määrä 2413 henkilöä.

Tarkastus kohdistui tuloksellisuuden edellytyksiin sekä hyvän hallintotavan noudattamiseen tarkastuskohteena olleessa Finavia Oyj:ssä (aik. Ilmailulaitos) ja sen omistajaohjauksessa. Tuloksellisuus edellyttää, että valtion liikelaitoksilla ja valtion määräysvallassa olevilla yhtiöillä on olemassa liikelaitoksen tai yhtiön hallituksen hyväksymä riskienhallintapolitiikka ja ohjeistus. Riskienhallintapolitiikan tulee ohjata toimintaa siten, että rahoitustoiminta palvelee yhtiön varsinaisen erityistehtävän toteuttamista eikä tuottoja tavoitella rahoitusriskiä kasvattamalla.

Tuloksellinen toiminta edellyttää lisäksi, että yhtiön varainhoidon valvonta on järjestetty asianmukaisesti. Tilintarkastuksen ja osin sisäisen tarkastuksen avulla valtio-omistajan tulee voida varmistua siitä, että yhtiön toiminta vastaa johdon ja omistajien antamia ohjeita ja tavoitteita.

Tilintarkastuksen avulla omistajan on myös voitava varmistua siitä, että valtionyhtiö raportoi oikeat ja riittävät tiedot taloudellisesta asemasta tilinpäätösraportoinnista annettujen normien mukaisesti.

Johdannaisten käytöstä ja rahoitusriskeistä tulee antaa tietoja toimintakertomuksessa ja mahdollisista taseen ulkopuolisista järjestelyistä tulee antaa tiedot tilinpäätöksen liitetiedoissa. Tilintarkastajan on lausuttava

⁵ *Nykyisin liikenne- ja viestintäministeriö.*

nimenomaisesti siitä, ovatko tilinpäätös ja toimintakertomus keskenään ristiriidattomia.

Kun havaitaan, että yhtiön sisäinen ja/tai ulkoinen valvonta ei ole pystynyt estämään yhtiön ja omistajan tavoitteiden vastaista toimintaa, tulokselisen toiminnan edellytyksiä tukee, mikäli omistaja sekä yhtiö selvittävät tapahtumiin johtaneet syyt, mahdolliset vastuukysymykset ja toimenpiteet vastaavien tapahtumien välttämiseksi.

2.1.1 Valtion liikelaitos, Ilmailulaitos

Liikelaitosmalli

Liikelaitosmallissa pyrittiin yhdistämään toisaalta palvelujen tuottamista ja asiakasnäkökulmaa tukeva liikelaitosten toiminnallinen ja taloudellinen autonomia ja toisaalta eduskunnan ja valtioneuvoston strateginen ohjaus taloudellisina tavoitteina ja palvelutavoitteina. Liikelaitosten toiminnassa pyrittiin itsekannattavuuteen: liikelaitos kattoi toimintansa kustannukset, investoinnit mukaan lukien, asiakkailta perittävillä maksuilla. Liikelaitoslain (627/1987) tavoitteena oli, että liikelaitos toimisi liiketaloudellisin periaattein, ja jos sille asetetaan kannattamaton tehtävä tai velvoite, niin se korvataan valtion talousarvioon otettavalla määrärahalta.

Siltä osin kuin liikelaitos ei kykene vastaamaan sitoumuksistaan, valtio vastaa niistä. (L 1185/2002, 6 §).

Edellä mainitun yleisen liikelaitoslain lisäksi kullekin liikelaitokselle säädettiin laitoskohtainen laki. Liikelaitoslakia uudistettiin (1185/2002) vuonna 2002, mutta lain perussisältö säilyi samankaltaisena.

Liikelaitoksen toimintakertomuksessa annettavat tiedot

Valtioneuvoston asetuksen (160/2004) valtion liikelaitosten kirjanpidosta ja tilinpäätöksestä mukaan liikelaitoksen toimintakertomuksessa on sen lisäksi, mitä osakeyhtiön toimintakertomuksesta säädetään kirjanpitolaissa (1336/1997) ja kirjanpitoasetuksessa (1339/1997) sekä osakeyhtiölaissa (734/1978), esitettävä muun muassa tärkeimmät tiedot liikelaitoksen talouteen ja toimintaan sekä niiden kehittymiseen liittyvistä riskeistä samoin kuin riskienhallinnan järjestelyistä.

Tilintarkastuskertomus

Liikelaitoslain (1185/2002) 15 §:n mukaan tilintarkastuskertomuksessa on erityisesti lausuttava

1) onko liikelaitoksen hallintoa hoidettu lain ja asetusten sekä eduskunnan, valtioneuvoston ja ministeriöiden päätösten sekä muiden ohjauspäätösten mukaisesti

2) onko liikelaitoksen tilinpäätös ja konsernitilinpäätös laadittu tilinpäätöksen laatimista koskevien säännösten ja määräysten mukaisesti sekä annatko tilinpäätös, konsernitilinpäätös ja toimintakertomus oikeat ja riittävät tiedot tilikauden toiminnasta, taloudesta, taloudellisesta kehityksestä ja taloudellisista vastuista

3) onko liikelaitoksen sisäinen valvonta ja tarkastus järjestetty asianmukaisesti.

Liikelaitoksen tilintarkastajien lisäksi valtiontalouden tarkastusvirasto tarkastaa liikelaitosten ja liikelaitoskonsernien toimintaa.

2.1.2 Osakeyhtiö, Finavia Oyj

Suomessa liikelaitosmallista jouduttiin luopumaan sen yhteismarkkinoille soveltumattomuuden takia. Valtion liikelaitos voi olla pysyvä toimintamuoto vain silloin, kun liikelaitos ei tarjoa tavaroita tai palveluita valtion ulkopuolisille tahoille (In-house). Ilmailulaitos muutettiin osakeyhtiöksi 1.1.2010, ja yhtiön nimeksi tuli Finavia Oyj.

Finavia on osakeyhtiö, joten sen tulee noudattaa osakeyhtiölakia, kirjanpitolakia ja tilintarkastuslakia. Osakeyhtiölaissa säädetään muun muassa yhtiön tehtävästä, hallinnosta, päätöksenteosta ja vastuista. Näiden osalta yhtiön oma, keskeinen dokumentti on yhtiöjärjestys. Yhtiöjärjestyksessä voidaan poiketa osakeyhtiölain säännöksistä (sallituissa kohdissa) ja/tai määrätä lakia tarkemmin yhtiön toiminnasta.

Finavian yhtiöjärjestyksen 3 §:n 2 momentin mukaan yhtiö voi toiminnassaan erityisestä syystä poiketa osakeyhtiölain mukaisesta osakkeenomistajan voitontuotto-olettamuksestaan toimialallaan, jos kyse on: 1) valtakunnallisen lentoasemaverkon ylläpidosta, 2) ilmaliikennepalvelujen tarjoamisesta Suomen ilmatilassa, 3) luvanvaraisen koulutustoiminnan järjestämisestä lainsäädännön edellyttämällä tavalla tai 4) toimialalainsäädännön mukaisista yhtiölle asetetuista muista tehtävistä.

Voitontuotto-olettamasta voidaan siis käytännössä poiketa lähes koko toiminnassa.

Lain Ilmailulaitoksen muuttamisesta osakeyhtiöksi 5 §:ssä on todettu, että osakeyhtiö vastaa laina-, takaus-, hankinta- ja toimitussopimuksista sekä muista sitoumuksista, joihin Ilmailulaitos on toimintansa aikana sitoutunut ja jotka koskevat osakeyhtiölle luovutettua omaisuutta ja liike-

toimintaa. Valtion toissijainen vastuu Ilmailulaitoksen ottamista lainoista ja sitoumuksista on jäänyt voimaan.

2.1.3 Johdannaisopimukset

Johdannaisella tarkoitetaan sopimusta tai sopimuksen ehtoa, jonka arvon muutos tulevaisuudessa riippuu jonkin sopimuksessa määritetyn muuttujan arvon muutoksesta. Muuttujaksi on voitu määritellä esimerkiksi jokin viitekorko. Johdannaisopimuksella voidaan siten suojautua jonkin muuttujan, esimerkiksi lainan koron, tulevaisuudessa mahdollisesti tapahtuvaa epäedullista muutosta vastaan. Johdannaisopimuksella voidaan myös spekulatiivisesti tavoitella tuottoja ennakoimalla jonkin sopimuksessa määritetyn muuttujan arvon muutoksia tulevaisuudessa. Ei-suojaaviin asetettuihin myyntioptioihin liittyy teoriassa riski äärettömästä tappiosta.

2.2 Tarkastuskysymykset

Pääkysymys oli, miten hyvin Finavia Oyj:n/Ilmailulaitoksen riskienhallinta- ja omistajaohjausmenettelyt ovat pystyneet varmentumaan rahoitusriskien hallinnasta ja miten on noudatettu hyvää hallintotapaa.

Tarkentavat osakysymykset jaettiin kolmeen asiakokonaisuuteen.

1) Millainen on ollut riskienhallintapolitiikka?

a) Mikä on ollut hyväksytty riskienhallintapolitiikka ja normiperusta ja/tai suositukset liikelaitosten/valtion erityistehtävää hoitavien valtionyhtiöiden rahoitustransaktioille?

b) Miten Finavian/Ilmailulaitoksen toimissa on otettu edellä mainittu politiikka, normit ja suositukset huomioon?

c) Mitä ohjeistusta valtiolla on ollut liikelaitosten/yhtiöiden riskienhallintapolitiikan laatimiseksi?

d) Mitä säännöksiä/suosituksia valtiolla on ollut liikelaitosten/valtion erityistehtävyyhtiöiden lainanottoon, annettaviin valtiontakauksiin ja arvopaperisijoituksiin liittyen?

2) Miten johdannaisvastuista on raportoitu?

a) Miten johdannaisvastuista on raportoitu ja raportoidaan muutoin yhtiön hallitukselle ja omistajalle (tilinpäätöksen lisäksi)?

3) Onko rahoitusriskien osalta varainhoidon valvonta ja järjestäminen toteutettu asianmukaisesti?

- a) Onko ryhdytty tarkoituksenmukaisiin toimenpiteisiin varainhoidon järjestämisen ja valvonnan tehostamiseksi?
- b) Ovat edellä mainitut toimenpiteet olleet tarkoituksenmukaisia?
- c) Miten on arvioitu vastuuta varainhoidon valvonnasta ja järjestämisestä?

3) Mihin toimenpiteisiin omistajaohjaustehtävää hoitavissa viranomaisissa on ryhdytty?

- a) Ovatko edellä mainitut toimenpiteet olleet tarkoituksenmukaisia?

2.3 Tarkastuskriteerit ja tarkastuskriteerien lähteet

Tarkastuskriteereitä asetettiin viidelle asiakokonaisuudelle.

1) *Yhtiön ja sen toimielinten toiminta sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisessä*

Yhtiön toiminnan ja sen toimielinten tarkastuskriteerit perustuvat osakeyhtiölaissa ja tilintarkastuslaissa säädettyihin velvoitteisiin. Finavian johdon toimia voidaan jo liikelaitosaikana – samoin kuin laitoksen yhtiöittämisen jälkeenkin – arvioida osakeyhtiölaissa tarkoitetun huolellisuusvelvoitteen perusteella.

Osakeyhtiölaki ei sisällä nimenomaista velvoitetta toimintaansa nähden riittävän sisäisen valvonnan ja riittävien riskienhallintajärjestelmien järjestämisestä. Nimenomaisesta velvoitteesta on säädetty vain rahastoyhtiöiden⁶, vakuutusyhtiöiden⁷ ja luottolaitosten⁸ osalta.

Osakeyhtiölain valvontavastuu sisältää kuitenkin aktiivisen toimintavelvoitteen. Johto ei voi luottaa yksin siihen, että tilintarkastaja huomauttaa tilinpäätöksen virheellisyyksistä⁹. Lain vaatimus varainhoidon järjestämi-

⁶ Sijoitusrahastolaki (48/1999) 4 a:30 a §:n 1 momentti.

⁷ Vakuutusyhtiölaki (521/2008) 9 §.

⁸ Laki luottolaitostoiminnasta(121/2007) 49§

⁹ Savela 2006, s. 113.

sestä sisältää siten velvollisuuden yhtiön toimintaan nähden riittävän sisäisen valvonnan järjestämisestä ja riittävien riskienhallintajärjestelmien luomisesta.

Hallituksen tehtävänä on varmistua siitä, että varainhoidon valvonta on asianmukaisesti järjestetty. Tarkastuksessa tämän on rahoitusriskien osalta edellytetty tarkoittavan sitä, että

- yhtiön ja liikelaitoksen hallitus selostaa vuosittaisen tilinpäätösraportoinnin yhteydessä tietoon tulleista merkittävimmistä riskeistä ja epävarmuustekijöistä sekä niistä periaatteista, joiden mukaan riskienhallinta on järjestetty
- hyväksyy rahoitustoiminnan osalta riskienhallintapolitiikan
- seuraa hyväksymänsä riskienhallintapolitiikan toteutumista.

Tarkoituksenmukaisen riskienhallintapolitiikan vähimmäissisällön kriteerinä on pidetty sitä, että se

- tunnistaa valuutta-, korko-, luotto- ja likviditeettirisikit,
- määrittää riskityypille sallitut minimi- ja maksimitasot,
- tunnistaa liikelaitoksen ja yhtiön tehtävän,
- määrittää toimivaltuudet

2) Tilinpäätösraportointi

Tilinpäätösraportointia arvioitiin suhteessa tilinpäätöksen laatimista koskevaan normistoon. Kirjanpitolautakunnan yleisohjeessa ja finanssivalvonnan määräyksessä on tarkennettu riskien ja epävarmuustekijöiden esittämisvelvollisuutta^{10,11}. Rahoitusriskit ovat yksi kirjanpitolautakunnan yleisohjeessa todetuista riskiluokista.

Tilintarkastuskertomuksen perusteella ei voida tehdä suoraa johtopäätöstä siitä, onko valvontavastuu laiminlyöty. Tilintarkastajalla on kuitenkin velvollisuus antaa asiasta huomautus, jos tilintarkastaja katsoo, että vaatimusta kirjanpidon lainmukaisesta järjestämisestä ja varainhoidon luotettavalla tavalla järjestämisestä on osakeyhtiölain nimenomaisena vaatimuksena rikottu.^{12, 13}

¹⁰ Kirjanpitolautakunta. Yleisohje toimintakertomuksen laatimisesta. 12.9.2006. s. 16 – 18.

¹¹ Finanssivalvonta (Rahoitustarkastus) Standardi 5.1. Säännöllinen tiedonantovelvollisuus. s. 33 – 34.

¹² TTL 15 § 4 momentti.

¹³ Tämä periaate on todettu myös Korkeimman oikeuden ratkaisussa KKO 14.10.2008 T 2852. ks. KKO 19.12.2008 T 2852. "Tilintarkastajan on kiinnitettävä huomiota myös säätiön organisaation ja valvontajärjestelmien puutteisiin, ja

Tilintarkastajalla on velvollisuus dokumentoida keskeiset osatekijät siitä käsityksestä, jonka tilintarkastaja on muodostanut sisäisestä valvonnasta (ISA 315.32 b). Tästä seuraa, että tilintarkastaja, toisin kuin yhtiön johto, on joutunut dokumentoimaan yhtiön sisäisen valvonnan osatekijät.

Tilintarkastajan toiminnan tarkastuskriteereinä pidetään ISA – standardistoon perustuvaa hyvää tilintarkastustapaa.

Valtion liikelaitoksista annetun lain (1185/2002) 13 §:n 1 momentin mukaan liikelaitoksen ja liikelaitoskonsernin kirjanpitoon ja tilinpäätökseen sovelletaan, jollei liikelaitoslaista muuta johdu, mitä kirjanpitolaissa ja osakeyhtiölaissa säädetään osakeyhtiön kirjanpidossa.

Kirjanpitolain (1366/1997) 3 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot kirjanpitovelvollisen toiminnan tuloksesta ja taloudellisesta asemasta (oikea ja riittävä kuva). Tätä varten tarpeelliset lisätiedot on ilmoitettava liitetiedoissa.

Kirjanpitolain (1336/1997) 3 luvun 1 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan tilikaudelta on laadittava tilinpäätös, joka sisältää taseen, tuloslaskelman ja rahoituslaskelman liitteenä olevat tiedot (liitetiedot). Pykälän 5 momentin mukaan toimintakertomuksessa on arvioitava kirjanpitovelvollisen toiminnan laajuuteen ja rakenteeseen nähden tasapuolisesti ja kattavasti merkittävimpiä riskejä ja epävarmuustekijöitä sekä muita kirjanpitovelvollisen liiketoiminnan kehittymiseen vaikuttavia seikkoja samoin kuin sen taloudellista asemaa ja tulosta. Tarvittaessa arviossa on esitettävä täydentävää tietoa ja lisäselvityksiä tilinpäätöksessä ilmoitetuista luvuista.

Kirjanpitolain 3 luvun 1 §:n 5 momenttia koskevassa Kirjanpitolautakunnan toimintakertomuksen laatimisen yleisohjeessa 12.9.2006 todetaan, että toimintakertomuksessa on annettava arvio merkittävimmistä riskeistä ja epävarmuustekijöistä sekä muista liiketoiminnan kehittymiseen vaikuttavista seikoista siten, että rahoituksellisista riskeistä annetaan erikseen tietoja.

Kirjanpitolain 3 luvun 1 §:n 7 momentin mukaan tilinpäätökseen kuuluvien ja siihen liitettyjen asiakirjojen on oltava selkeitä ja niiden on muodostettava yhtenäinen kokonaisuus.

Tilintarkastuslain 15 §:n 1 momentin mukaan tilintarkastajan on annettava kultakin tilikaudelta päivätty ja allekirjoitettu tilintarkastuskertomus. Kertomuksessa on oltava lausunto muun muassa siitä, ovatko tilikauden toimintakertomuksen ja tilinpäätöksen tiedot ristiriidattomia. Tilintarkastuskertomuksessa on annettava tarpeelliset lisätiedot. Tilintarkastajan on

hallinnon tarkastuksessa on tarpeen siihen ilmaantuessa arvioitava hallituksen ja muiden toimielinten toiminnan laillisuutta.”

huomautettava tilintarkastuskertomuksessa, jos yhteisön tai säätiön yhtiömies, hallituksen, hallinto-neuvoston tai vastaavan toimielimen jäsen, puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja taikka toimitusjohtaja tai muu vastuuvollinen on syyllistynyt sellaiseen tekoon tai laiminlyöntiin, josta saattaa seurata vahingonkorvausvelvollisuus yhteisöä tai säätiötä kohtaan. Vastaava velvollisuus tilintarkastajalla on tilanteessa, jossa jokin edellä mainituista henkilöistä on rikkonut yhteisöä tai säätiötä koskevaa lakia taikka yhteisön tai säätiön yhtiöjärjestystä, yhtiösopimusta tai sääntöjä.

Valtion liikelaitosten kirjanpidosta ja tilinpäätöksessä annetun valtioneuvoston asetuksen (160/2004) mukaan liikelaitoksen toimintakertomuksessa on sen lisäksi, mitä osakeyhtiön toimintakertomuksesta säädetään kirjanpitolaissa ja kirjanpitoasetuksessa sekä osakeyhtiölaissa, esitettävä tärkeimmät tiedot liikelaitoksen talouteen ja toimintaan sekä niiden kehittymiseen liittyvistä riskeistä samoin kuin riskienhallinnan järjestelyistä (3 §:n 1 momentti 5 kohta).

3) Omistajaohjauksesta vastuullisten viranomaisten toiminta

Vastuullisen omistajaohjaustahon toiminnan kriteerien lähteinä ovat valtiolla oleva ohjeistus omistajapolitiikasta ja omistajaohjauksesta sekä corporate governance -suositukset. Tarkastuskriteerinä voi olla myös ohjeistuksen riittävyys (osittainen puutteellisuus tai puuttuminen kokonaan).

Valtion omistajapolitiikkaa koskevassa periaatepäätöksessä ei ole suoraan otettu kantaa valtionyhtiöiden riskienhallintapolitiikkaan. Periaatepäätöksessä on todettu, että ”yhtiöiden hallinnon ja päätöksenteon järjestämisessä yleinen tavoite on hyvien hallintokäytäntöjen kehittäminen ja ylläpitäminen. Valtio tukee omistajana korkeatasoista ja avointa raportointia yhtiön taloudesta ja toiminnasta. Yhtiöiden odotetaan tuntevan sekä kotimaiset että kansainväliset corporate governance suositukset ja toteuttavan niiden mukaisia parhaita käytäntöjä.” Vuosien (2007 ja 2011 periaatepäätöksissä.) ”Suomen listayhtiöiden hallinnointikoodia käytetään soveltuvin osin mallina myös listaamattomien valtio-omisteisten yhtiöiden hallinnossa ja raportoinnissa.” (Vain vuoden 2011 periaatepäätöksessä.)

Johdannossa periaatepäätökseen (3.11.2011) on todettu, että valtio noudattaa osakeyhtiölain mukaista tehtävien ja vastuiden jakoa yhtiön toimielinten ja omistajan välillä. Periaatepäätös linjaa valtion toimintaa omistajana koskevat keskeiset periaatteet ja toimintatavat. Periaatepäätös on osoitettu omistajapolitiikasta vastaaville viranomaisille eikä yhtiöille. Kaikissa tilanteissa omistajapolitiittinen päätöksenteko kuuluu viranomaisille ja liiketoiminnallinen päätöksenteko yhtiöiden omille toimielimille.

Periaatepäätös liitteineen annetaan tiedoksi myös kaikkien valtiomisteisten yhtiöiden hallituksille ja toimitusjohtajille.

4) Johdannaisten käyttöä koskeva raportointivelvollisuus

Johdannaisten käytöstä ja rahoitusriskeistä tulee antaa tiedot toimintakertomuksessa ja taseen ulkopuolisista järjestelyistä tilinpäätöksen liitteissä. Tilintarkastajan on lausuttava nimenomaisesti siitä, ovatko tilinpäätös ja toimintakertomus keskenään ristiriidattomia.

KPL 3:1.5 §:n 1 virkkeessä Kirjanpitolautakunnan yleisohjeessa toimintakertomuksen laatimisesta 12.9.2006 edellytetään annettavan arvio merkittävimmistä riskeistä ja epävarmuustekijöistä sekä muista liiketoiminnan kehittymiseen vaikuttavista seikoista siten, että rahoituksellisista riskeistä annetaan erikseen tietoja.

Valtioneuvoston asetus valtion liikelaitosten kirjanpidosta ja tilinpäätöksestä (160/2004) edellyttää, että toimintakertomuksessa on sen lisäksi, mitä osakeyhtiön toimintakertomuksesta säädetään kirjanpitoaissa (1336/1997) ja kirjanpitoasetuksessa (1339/1997) sekä osakeyhtiölaissa (734/1978), esitettävä muun muassa tärkeimmät tiedot liikelaitoksen talouteen ja toimintaan sekä niiden kehittymiseen liittyvistä riskeistä samoin kuin riskienhallinnan järjestelyistä.

Johdannaissopimukset voivat olla taseen ulkopuolisia eriä. Taseen ulkopuolisista järjestelyistä on KPA:n 7 §:n edellyttämällä tavalla esitettävä muun muassa luonne ja liiketoiminnallinen peruste sekä taloudellinen vaikutus kirjanpitovelvolliseen.

Johdon velvollisuus johdannaisten käyttöä koskevan raportoinnin järjestämiseen perustuu hallituksen tehtävään varmistua siitä, että varainhoidon valvonta on asianmukaisesti järjestetty, ja toimitusjohtajan tehtävään huolehtia siitä, että yhtiön kirjanpito on lainmukaista ja varainhoito on järjestetty luotettavalla tavalla. Sisäinen raportointivelvollisuus perustuu mm. hallituksen 20.6.2001 hyväksymiin ja 30.5.2001 päivättyihin toimintaohjeisiin.

5) Johdannaisten käytön tarkoituksenmukaisuus

Johdannaisten käytön hyväksyttävyyys ylipäättensä liikelaitoksessa perustettiin talousarvioon ja Eduskunnan päätökseen valtioneuvoston lainanottovaltuuden muuttamisesta (739/2009), jossa todetaan nimenomaisesti, että eduskunta on päätöksellään oikeuttanut (vain) valtioneuvoston tai sen määräämissä rajoissa valtiovarainministeriön tai Valtionkonttorin tekemään valtion velanhallintaan liittyvässä riskienhallinnassa tarvittavia ko-

ron- ja valuutanvaihtosopimuksia ja muita johdannaissopimuksia tarpeen mukaan. Lisäksi hyväksyttävyyttä perustettiin valtion liikelaitoksista annetun lain (1185/2002) 5 §:n 1 momentin ja 8 §:n 1 momentin 3 kohtaan, jonka valtion liikelaitos tarvitsee lainan ottamiseen eduskunnan suostumuksen, jonka eduskunta antaa talousarvion käsittelyn yhteydessä, sekä valtiokonttorin julkaisemaan liikelaitoksen riskienhallintapolitiikkaan (2003), jonka mukaan liikelaitoksella on itsellään vastuu ja ratkaisuvallta riskeistä.

Ottaen huomioon vakiintunut käytäntö ja se, että johdannaisten käytöstä on raportoitu liikelaitoksen toimintakertomuksessa, ja ottaen huomioon, että johdannaisten käyttö suojaustarkoituksessa voidaan myös katsoa osaksi huolellista varainhoidon järjestämistä, niin johdannaisten käytön hyväksyttävyydelle liikelaitoksissa ilman nimenomaista eduskunnan valtuutusta ei voitu asettaa yksiselitteistä kriteeriä.

Johdannaisten tarkoituksenmukaisen käytön kriteeri perustettiin Ilmailulaitoksen hallituksen 20.6.2001 hyväksymiin 30.5.2001 päivättyihin toimintaohjeisiin. Näissä toimintaohjeissa määritettiin ne edellytykset, joissa suojaustarkoituksessa johdannaissopimusten tekeminen oli mahdollista.

2.4 Tarkastuksen aineistot ja menetelmät

Tarkastus perustuu pääosin yrityksen vuosien 2005–2013 asiakirja-aineistoon ja yhtiön hyödyntämien ulkopuolisten asiantuntijoiden raportointiin sekä asiaan liittyviin säädöksiin ja viranomaisten ohjeisiin tai suosituksiin ja haastatteluihin sekä tietopyyntöihin, jotka on kohdistettu nykyiselle Finavia-konsernin johdolle ja henkilöstölle, omistajaohjausvirkamiehiin ja Ilmailulaitoksen sekä Finavia Oyj:n tilintarkastajiin.

Tarkastusaineistona ovat olleet muun muassa

- toimintakertomustiedot ja tilinpäätösaineistot mukaan lukien johdannaisten tase-erittelyt
- hallituksen pöytäkirjat ja hallituksen tarkastusvaliokunnan pöytäkirjat liitteineen
- tilintarkastuskertomukset
- tilintarkastajien työpapereita
- yrityksen sisäiset ohjeet.

2.5 Tarkastuksen rajaukset

Tarkastus rajautuu Finavia Oyj:n ja sitä edeltävän liikelaitoksen rahoitusjärjestelyihin ja tarvittaessa rajoitetusti taustatekijöihin, jotka mahdollistivat ongelmalliset tai vahingolliset rahoitusjärjestelyt. Tarkasteluajanjaksona ovat vuodet 2001–2013.

3 Tarkastushavainnot

3.1 Yrityksen rahoitus- ja sijoitustoiminta

Talousarvion ulkopuolinen valtiontalous

Ilmailulaitoksesta (Finavia) tehtiin valtion liikelaitos vuoden 1991 alusta lukien. Valtion liikelaitos kuuluu valtion talousarvion ulkopuoliseen valtiontalouteen. Liikelaitosmallissa pyrittiin yhdistämään toisaalta palvelujen tuottamista ja asiakasnäkökulmaa tukeva liikelaitosten toiminnallinen ja taloudellinen autonomia ja toisaalta eduskunnan ja valtioneuvoston strateginen ohjaus taloudellisina tavoitteina ja palvelutavoitteina.

Oma taloushallinto, lainarahoitus ja maksuliike

Valtion liikelaitoksena Ilmailulaitoksen sidonnaisuus valtion talousarviotalouteen väheni ja Ilmailulaitos perusti oman taloushallinnon mukaan lukien rahoitus ja maksuliikenne. Valtion liikelaitos ei voi kuitenkaan täysin itsenäisesti päättää vieraan pääoman hankinnasta. Valtion talousarvion käsittelyn yhteydessä eduskunta antaa liikelaitokselle suostumuksen ottaa toimintansa rahoittamiseksi lainaa ja hyväksyy lainanoton enimmäismäärän.

TAULUKKO 1. Ilmailulaitoksen lainanoton ja investointien enimmäismäärä valtion talousarviossa sekä liikelaitoskonsernin lainat rahoituslaitoksilta ja konsernin rahoitusomaisuus vuosina 2005–2009, luvut miljoonaa euroa.

	2005	2006	2007	2008	2009
<i>Lainanoton enimmäismäärä</i>	30	40	50	100	50
<i>Investointien enimmäismäärä</i>	60	60	100	120	120
<i>Seuraavien varainhoitovuosien investointivaltuudet</i>	100	150	270	300	320
<i>Konsernin lainat rahoituslaitoksilta</i>	211	222	279	305	333
<i>Konsernin rahoitusomaisuus</i>	76	72	113	107	117

Lähde: Ilmailulaitoksen vuosikertomukset 2005–2009.

Sijoitusomaisuuden kertyminen ja rahoitusyksikön perustaminen

Eduskunnan vahvistamassa valtion talousarviossa hyväksyttiin vuosittain liikelaitoksen lainanoton enimmäismäärä. Tämä ei aina ole ollut samassa tahdissa investointimenojen kanssa ja liikelaitos on vuosittain saattanut nostaa valtiontalousarviossa hyväksytyyn lainojen enimmäismäärän, vaikka investoinnit ja niistä aiheutuvat kassamaksut eivät olisi sitä sillä hetkellä vielä kassaperusteisesti vaatineet. Näin varautumisesta tuleviin investointeihin lainanotolla syntyi ylijäämää, jota ryhdyttiin sijoittamaan.

Myös liikelaitoksen varsinainen toiminta oli voitollista ja yleensä vähintään puolet tilikauden voitosta jätettiin yritykselle investointeihin ja oman pääoman vahvistukseksi, mikä osaltaan edellytti rahojen sijoittamista ennen investointien ja niistä aiheutuvien kassamaksujen realisoitumista.

Liikelaitos Ilmailulaitokseen perustettiin rahoitusyksikkö, jonka tehtävänä oli muun muassa hankkia investointeihin tarvittavat pankkilainat ja hoitaa suhteita rahoittajiin. Haastatteluissa rahoitusyksikön toimintaa on luonnehdittu 2000-luvulla hyvin itselliseksi ja todettu, että Ilmailulaitokseen kehittyi liiketoiminnasta ja raportointijärjestelmästä jossain määrin irrallinen sijoitus- ja ottolainausta hoitanut rahoitustoiminta.

Talvella 2011–2012 yhtiön sijoitustoiminta purettiin ja sijoitussalkku realisoitiin sekä yhtiön rahoituspolitiikkaa täsmennettiin. Yhtiön taseessa rahoitusarvopapereita oli 31.12.2010 noin 40,8 miljoonaa euroa, 31.12.2011 noin 29,0 miljoonaa euroa ja 31.12.2012 noin 0,5 miljoonaa euroa.

Lainojen suojaus ja johdannaisten käyttö

Sisäisen ohjeen mukaan johdannaisinstrumenttien käyttö oli mahdollista suojaustarkoituksessa. Strukturoituja johdannaista, jotka eivät ole olleet sisäisen ohjeistuksen mukaisia tehtiin vuonna 2009–2011.

Keväällä 2012 vuoden 2011 tilinpäätöksen tarkastuksen yhteydessä oli yhtiön tilintarkastaja havainnut, etteivät pankeilta saadut tiedot johdannaisista täsmänneet yhtiön tase-erittelyjen kanssa.

Vaikka vastapuolien vahvistukset johdannaistransaktioista ovat olleet kattavasti yhtiön käytettävissä, niin puutteet yrityksen raportointijärjestelmässä ovat osaltaan vaikuttaneet siihen, ettei monimutkaisten strukturoitujen sopimusten vaikutuksia ollut riittävästi tiedostettu. Yrityksellä ei ollut sisäisen toimintaohjeen mukaista rahoitusriskien raportointijärjestelmää. Jälkikäteen ei ole voitu varmistua kaikilta osin suojaustarkoituksessa tehtyjen transaktioiden tehokkuudesta ja tarkoituksenmukaisuudesta.

Yhtiöittämissä yhteydessä 2009/2010 kaikki Finavian vastuut käytiin läpi. Tässä yhteydessä korkojohdannaisiin liittyvät riskit eivät kuitenkaan täysin paljastuneet. Puutteellinen rekisteröinti- ja raportointijärjestelmä ja menettelyt ovat myös osaltaan vaikeuttaneet strukturoitujen järjestelyjen kustannusvaikutusten arviointia.

Vuoden 2009 tilinpäätöksessä ei esitetty tietoja korkojohdannaisista, vaikka johdannaisista on kirjattu tuloslaskelman korkojaksotus.

Korkojohdannaissalkun nykytila

Tilinpäätöksen 2012 liitetiedoissa on esitetty kattavat tiedot Finavia-konsernin korkojohdannaissopimuksista. Tilinpäätöksen liitetiedoissa on esitetty konsernin johdannaissopimusten sekä korun- ja valuutanvaihtosopimusten arvo 31.12.2012. Johdannaisten yhteenlaskettu pääoma-arvo oli noin 362 miljoonaa euroa. Yhteenlaskettu markkina-arvo oli noin 39 miljoonaa euroa negatiivinen.

Suojaustarkoituksessa tehtyjen johdannaisten tarkoituksenmukaisuutta ei ole perusteltua arvioida jälkikäteen yksin johdannaisten markkina-arvon perusteella, vaan sitä voidaan arvioida esimerkiksi niin, että analysoidaan

suojausinstrumenttien kassavirtojen tai arvonmuutosten vaihtelua suhteessa suojauskohteen kassavirran- tai arvonmuutokseen.

TAULUKKO 2. Konsernin johdannaissopimukset mukaan luettuna koron- ja valuutanvaihtosopimukset 31.12.2012, luvut tuhatta euroa.

Johdannaissopimukset	Kohde-etuuden arvo	Käypä arvo
<i>Sähkötermiinit</i>	8 909	- 959
<i>Koronvaihtosopimukset</i>	61 747	- 1 117
<i>Koronvaihtosopimukset, joissa vastapuolella purkumahdollisuus</i>	116 056	- 21 362
<i>Strukturoidut koronvaihtosopimukset</i>	77 000	-13 493
<i>Swaptiot</i>	60 000	- 3 057
<i>Koron- ja valuutanvaihtosopimukset</i>	38 175	1 220
Yhteensä	361 887	- 38 768
Lainat rahoituslaitoksilta, pitkäaikainen 31.12.2012	214 113	

Lähde: Finavia Oyj:n vuosikertomus 2012.

Tarkastuksessa ei suoritettu erillistä suojausten tehokkuuden arviointia tai suojauslaskennan tehokkuuslaskennan uudelleen laskentaa. Sisäisen raportoinnin perusteella ei kuitenkaan jälkikäteen voitu varmistua siitä, että johdannaissopimukset olisivat etu- tai jälkikäteen tehdyn tehokkuuslaskennan perusteella kaikilta osin todettavissa suojaaviksi. Johdannaistraktioita ei voitu kaikilta osin kohdentaa yhtiön sisäisen ohjeistuksen edellyttämällä tavalla suojattaviin positioihin.

Yhtiö on tehnyt vuoden 2013 osavuositarkastukseen noin yhdeksän miljoonan euron tulosvaikutteisen kulukirjauksen niistä johdannaissopimuksista, joita ei voitu määrittellä suojaaviksi.

3.2 Riskienhallintapolitiikan sekä sijoitus- ja rahoituspolitiikan ohjeet ja suositukset

3.2.1 Valtion antamat ohjeet ja suositukset

Valtiokonttorin riskienhallintapolitiikka-asiakirja liikelaitoksille vuodelta 2003

Valtiokonttori laati vuonna 2003 valtiovarainministeriön aloitteesta valtion liikelaitoksille riskienhallintapolitiikan.¹⁴ Riskienhallintapolitiikka-asiakirjan johdannon mukaan valtio haluaa tämän riskienhallintapolitiikan avulla korostaa omistajan näkökulmaa riskienhallinnan tärkeydestä liikelaitoksista ja toteaa vastuun riskienhallinnan toteuttamisesta kuuluvan liikelaitosten johdolle sekä liikelaitosten toimintaa ohjaaville ministeriöille.

Riskienhallintapolitiikassa käydään läpi riskienhallintaa yleisesti ja muun muassa liikelaitoksessa vakuutettavien riskien arviointia sekä vakuutuspolitiikkaa. Asiakirjan mukaan havaitut riskit luokitellaan esimerkiksi neljään ryhmään: strategisiin, operatiivisiin, vahinkoriskeihin ja taloudellisiin riskeihin. Taloudellisten riskien todetaan voivan koskea esimerkiksi luottotappioita, valuuttakursseja tai likviditeettiä. Asiakirjassa ei käsitellä liikelaitosten sijoitus- ja rahoituspolitiikan perusteita.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan em. asiakirjasta voi olla hyötyä yksittäisen liikelaitoksen yleisen riskienhallintapolitiikan laadinnassa, mutta siitä ei ole konkreettista hyötyä yksittäisen liikelaitoksen rahoitus- ja sijoitusriskien hallinnassa.

Riskienhallintapolitiikka-asiakirjan mukaan liikelaitoksella on itsellään vastuu ja ratkaisovalta riskeistä, ja uuden liikelaitoslain myötä liikelaitosten rahoitus- ja vakuustoinnnot muuttuivat markkinaehtoisiksi. Tässä ohjeistuksessa ei ole täsmällisesti määritelty sitä, onko liikelaitoksilla mahdollisuus johdannaissopimusten hyödyntämiseen yhtenä rahoitusriskien hallinta keinona.

Valtioneuvoston periaatepäätös valtion omistajapolitiikasta vuodelta 2007 ja vuodelta 2011

Valtion omistajapolitiikkaa koskevassa periaatepäätöksessä ei ole suoraan otettu kantaa valtionyhtiöiden riskienhallintapolitiikkaan. Periaatepäätöksessä on todettu, että yhtiöiden hallinnon ja päätöksenteon järjestämisessä

¹⁴ *Valtiokonttorin tilinpäätös 2003, sivu 8.*

yleinen tavoite on hyvien hallintokäytäntöjen kehittäminen ja ylläpitäminen. Valtio tukee omistajana korkeatasoista ja avointa raportointia yhtiön taloudesta ja toiminnasta. Yhtiöiden odotetaan tuntevan sekä kotimaiset että kansainväliset corporate governance -suositukset ja toteuttavan niiden mukaisia parhaita käytäntöjä. (7.6.2007 ja 3.11.2011 periaatepäätöksissä)

Suomen listayhtiöiden hallinnointikoodia käytetään soveltuvin osin mallina myös listaamattomien valtio-omisteisten yhtiöiden hallinnossa ja raportoinnissa (vuoden 2011 periaatepäätös).

Johdannossa periaatepäätökseen (vuonna 2011) on todettu, että valtio noudattaa osakeyhtiölain mukaista tehtävien ja vastuiden jakoa yhtiön toimielinten ja omistajan välillä. Kaikissa tilanteissa omistajapoliittinen päätöksenteko kuuluu viranomaisille ja liiketoiminnallinen päätöksenteko yhtiöiden omille toimielimille.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan asiakirjan perusteella valtion määräysvallassa olevissa yhtiöissä toiminnan arvioinnin kriteerinä voidaan soveltaa corporate governance -suoituksia. Asiakirjaa ei kuitenkaan voi suoraan soveltaa, eikä se ole tarkoitettu käytettäväksi arvioitaessa yksittäisen liikelaitoksen rahoitus- ja sijoitusriskien hallinnan tarkoituksenmukaisuutta.

3.2.2 Ilmailulaitoksen ja Finavia Oyj:n riskienhallintapolitiikka sekä sijoitus- ja rahoituspolitiikka

Ilmailulaitoksen riskienhallintapolitiikka 2001 -asiakirja

Ilmailulaitoksen (Finavian) hallitus hyväksyi 20.6.2001 liikelaitoksen sisäisen toimintaohjeen korko- ja valuuttariskien hallinnasta. Ohjeen ja sitä täydentävän tilintarkastajien lausunnon mukaan johdannaisia on ollut tarkoitus tehdä vain suojaustarkoituksessa. Lisäksi on edellytetty, että tämän kriteerin täyttymisen on oltava osoitettavissa siten, että jokainen suojaustransaktio kohdennetaan dokumentoidusti suojattavaan kohteeseen ja että käytetyt johdannaiset käsitellään myös kirjanpidossa suojaustarkoituksessa tehdyksi. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan Ilmailulaitoksella on siten jo vuodesta 2001 ollut yksityiskohtainen politiikkaohje.

Tässä 30.5.2001 päivätyssä ohjeessa on muun muassa edellytetty, että koronvaihtosopimukset on tehtävä siten, että niiden arvon muutos korreloi täysin vastakkaisesti suojauskohteen arvon muutoksen kanssa. Suojaustoimenpiteiden kohdentaminen ja tietojen ylläpitäminen on edellytetty toteutettavan siten, että vahvistuksiin ja jaksotuksiin merkitään, mihin suojattavaan positioon kukin suojaustransaktio liittyy.

Tarkastuksen perusteella suojaustoimenpiteiden kohdentamista ei ole toteutettu sisäisen ohjeen edellyttämällä tavalla.

Vuoden 2001 ohjeen mukaan laitoksen hallitus päättää rahoitusriskien hallinnan toimintapolitiikasta ja rajoista ja hyväksyy muutokset niissä. Ohjeessa myös todetaan, että talousosaston rahoitusyksikkö raportoi tehdyistä johdannaissopimuksista säännöllisesti pääjohtajalle ja hallitukselle. Talousjohtajan ja rahoitusjohtajan on ohjeen mukaan tullut huolehtia rahoitusriskien seurannasta ja viestittää tarvittaessa riskienhallinnan muutostarpeesta ylemmille organisaatiotasoin. Finavian asiasta esittämästä selvityksestä ei ilmene, että korko- ja valuuttariskien hallinnan ohjeistusta olisi edellä mainituilta osin muutettu ennen vuoden 2011 tilinpäätöksen laatimista.

Tarkastushavaintojen perusteella Ilmailulaitoksen/Finavia Oyj:n rahoituksen riskienhallinta- ja raportointimenettelyiden sekä sopimusten hallinta- ja seurantajärjestelmien ei voida katsoa olleen kaikilta osin hyväksytyjen toimintaohjeiden ja tarkoituksenmukaisen varainhoidon valvonnan ja järjestämisen vaatimusten mukaisia. Finavia Oyj:ssä on kuitenkin ryhdytty tältä osin tarkoituksenmukaisiin toimenpiteisiin.

Ilmailulaitoksen riskienhallintapolitiikka-asiakirja 23.11.2007

Ilmailulaitoksen hallituksen 23.11.2007 hyväksymään riskienhallintapolitiikkaan on tunnistettu ja kirjattu muun muassa ulkoisina riskeinä korko- ja valuuttariski ja sisäisenä riskinä liikelaitoksen rahoitustoiminnot.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan asiakirja ei ole niin yksityiskohdainen, että se olisi tarkoitettu tai soveltuisi konkreettiseksi ja yksityiskohdaiseksi ohjeeksi Ilmailulaitoksen rahoitus- ja sijoitusriskien hallinnassa johdannaisten osalta.

Ilmailulaitoksen kassavarojen sijoituspolitiikka-asiakirja 19.6.2008

Finavian hallitus on 19.6.2008 hyväksynyt ”Sijoituspolitiikka”-asiakirjan, jonka nimi on rahoituspolitiikan hyväksymisen yhteydessä 19.12.2008 muutettu muotoon ”Kassavarojen sijoituspolitiikka”. Asiakirjan sisältöä ei tuolloin ole muutettu. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan asiakirja toimii kassavarojen sijoituspolitiikassa johdannaisinstrumenttien käytön ja seurannan sekä vastuunjaon ohjeena. Kassavarojen sijoituspolitiikka -asiakirjasta ei kuitenkaan ilmene, että tällä kyseisellä ohjeistuksella olisi ollut tarkoitus muuttaa vuonna 2001 hyväksytyä korko- ja valuuttariskien hallintaa koskevaa ohjeistusta johdannaisten suojaustarkoituksesta.

19.6.2008 hyväksytyn Finavia – liikelaitoskonsernin sijoituspolitiikan mukaan lainasalkun ja sitä suojaavien koronvaihtosopimusten määrää ja tilannetta raportoidaan kvartaaleittain hallitukselle. Asiassa esitetyn selvityksen perusteella taloushallinnolle ja hallitukselle raportoidut tiedot johdannaisista ovat olleet puutteellisia.

Finavia-konsernin rahoituspolitiikka-asiakirja 4.3.2013

Yhtiön hallituksen tarkastusvaliokunnan aloitteesta käynnistettiin elokuussa 2012 hanke, jossa Finavian rahoitustoiminnot käytiin läpi ja yhtiölle valmisteltiin uusi rahoituspolitiikka. Tässä yhteydessä laadittiin myös johdannaisten herkkyyssanalyysi eri muuttujille ja arvonmääritys.

Finavia Oyj:n hallitus hyväksyi 4.3.2013 ”Finavia-konsernin rahoituspolitiikka” – asiakirjan, joka määrittää konsernin rahoitustoiminnan ja rahoitusriskienhallinnan keskeisimmät tehtävät, periaatteet, vastuunjaon ja valvontaympäristön. Johdannaisista on todettu, että niiden käyttö on sallittu vain suojaustarkoituksissa eikä Finavian rahoitustoiminto saa pyrkiä hankkimaan tuottoja ottamalla näkemykseen perustuvia riskipositioita rahoitusmarkkinoilla.

Lähteet

1. Lait, asetukset ja muut normit sekä hallituksen esitykset ja eduskunnan valiokuntien lausunnot

Laki valtion lainanannosta sekä valtioneuvoston takauksesta ja valtiontakauksesta L 449/1988.

Kirjanpitolaki 30.12.1997. L 1336/1997.

Laki valtion liikelaitoksista. L 1185/2002. (voimassa 31.12.2010 asti)

Valtioneuvoston asetus valtioneuvoston takauksesta perittävistä maksuista VNa 20/2003.

Valtioneuvoston asetus valtion liikelaitosten lainanoton rajoista ja ehdoista VNa 21/2003.

Valtioneuvoston asetus valtion liikelaitosten kirjanpidosta ja tilinpäätöksestä. VNa 160/2004.

Laki Ilmailulaitoksesta. L 1245/2005.

Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi osakeyhtiölainsäädännöksi. HE 109/2005 vp.

Osakeyhtiölaki. L 625/2006.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta. HE 80/2007 vp.

Laki valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta. 21.12.2007. L 1368/2007.

Tilintarkastuslaki 13.4.2007. L 459/2007.

Laki Ilmailulaitoksen muuttamisesta osakeyhtiöksi. L 877/2009.

2. Muu kirjallinen aineisto

Ilmailulaitoksen/Finavia Oyj:n vuosikertomukset 2008–2012.

Suomen listayhtiöiden hallinnointikoodi. (Corporate Governance) 2008. Arvopaperimarkkinayhdistys ry 20.10.2008.

Suomen listayhtiöiden hallinnointikoodi. (Corporate Governance) 2010. Arvopaperimarkkinayhdistys ry 15.6.2010.

Tarkastusvaliokunnan rooli ja tehtävät. Boardman, kehittämissyhmä. Tallinna 2010.

Valtion liikelaitoslain uudistamistyöryhmä. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 5/2002.

Valtion omistajapolitiikkaa koskeva valtioneuvoston periaatepäätös 7.6.2007 liitteineen (liite 1: VNK:n omistajaohjausosaston ja ministeriöiden yhteistyö markkinaehtoisesti toimivien valtiolle strategisesti tärkeiden yhtiöiden omistajaohjauksessa, liite 2: VNK:n omistajaohjausosaston rooli valtion erityistehtävää hoitavien yhtiöiden omistajaohjauksessa).

Valtion omistajapolitiikkaa koskeva valtioneuvoston periaatepäätös 3.11.2011 liitteineen (liite 1: VNK:n omistajaohjausosaston ja ministeriöiden yhteistyö valtiolle strategisesti tärkeiden kaupallisesti toimivien yhtiöiden omistajaohjauksessa, liite 2: VNK:n omistajaohjausosaston ja ministeriöiden yhteistyö valtion erityistehtäviä hoitavien yhtiöiden omistajaohjauksessa, liite 3: Listaamattomien valtio-omisteisten yhtiöiden yritys vastuun raportointimalli).

3. Haastattelut

maaliskuu – marraskuu 2013

Finavia, 5 henkilöä

Finavian tilintarkastajat, 4 henkilöä

Liikenne- ja viestintäministeriö, 1 henkilö

4. Tarkastuskertomuksesta annetut lausunnot

Liikenne- ja viestintäministeriö, 28.11.2013, LVM/2111/02/2013.

Finavia Oyj, 3.12.2013.

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset vuodesta 2010 lähtien

Tuloksellisuustarkastukset

- 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 omistajaohjaus
- 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 Säätiöiden valtiontuki ja valvonta
- 211/2010 Väylähankkeiden toteuttamisen perustelut
- 212/2010 Poliittikaohjelmat 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 Sairaanhoidovakuutus – 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 henkilöjunaliikenneostot
- 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 rahoitusvakuusjärjestelyjen sitoumukset - Vastuuerien sitovuuden ja riskisyyden ilmentäminen valtion tilinpäätöskertomuksessa
- 5/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Sairauspoissaolot ja niiden seuranta valtionhallinnossa
- 6/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Lastensuojelu
- 7/2012 Laillisuustarkastuskertomus: Palvelukeskuksen hoitamien henkilöstö- ja taloushallinnon prosessien sisäinen valvonta
- 8/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Humanitaarinen apu

- 9/2012 Laillisuustarkastuskertomus: Valtion vastinrahan maksaminen yliopistoille
- 10/2012 Laillisuustarkastuskertomus: Väylähankkeiden valtuuksien budjetointi ja valtuusseuranta
- 11/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Toisen asteen koulutuksen rakennejärjestelyt
- 12/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Sosiaali- ja terveysministeriön säädösvalmistelu
- 13/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Työperäinen maahanmuutto
- 14/2012 Avustukset veikkauksen ja raha-arpajaisten voittovaroista urheilun ja liikuntakasvatuksen, tieteen, taiteen ja nuorisotyön edistämiseen
- 15/2012 Tilintarkastuskertomukset – Tilikausi 2011
- 16/2012 Finanssipolitiikan tarkastuskertomus: Eduskunnan tiedonsaanti Euroopan rahoitusvakausjärjestelyistä
- 17/2012 Finanssipolitiikan tarkastuskertomus: Hallitusohjelman ja kehysmenettelyn välinen suhde
- 18/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Hallituksen lainsäädäntösuunnitelma
- 19/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Sisäasiainministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä

Tarkastuskertomukset vuodesta 2013 lähtien

- 1/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Tulli harmaan talouden torjuna
- 2/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Kuntoutus työurien pidentäjänä
- 3/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Valtion IT-palvelukeskukset
- 4/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Maatalouden tukihallinto
- 5/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Verotarkastustoiminnan tuloksellisuus
- 6/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Liikenneturvallisuus
- 7/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Hyvä hallintomalli valtion erityistehtävää hoitavissa yhtiöissä ja niiden omistajaohjauksessa
- 8/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Erityisopetus perusopetuksessa
- 9/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Sotilaallinen kriisinhallinta

- 10/2013 Laillisuustarkastuskertomus: Valtuuksien budjetointi, seuranta ja raportointi
- 11/2013 Laillisuustarkastuskertomus: Sotainvalidien laitoshuollon kustannusten korvaaminen
- 12/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Ulkoasiainministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 13/2013 Finanssipolitiikan tarkastuskertomus: Rakenteellisen jäämän laskenta
- 14/2013 Tilintarkastuskertomukset – Tilikausi 2012
- 15/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Finavia Oyj:n johdannaissopimukset vuosina 2009–2011

Valtiontalouden tarkastusviraston julkaisemat tarkastuskertomukset, myös tilintarkastuskertomukset, vuodesta 2002 lähtien ovat saatavissa verkkosivuilla osoitteessa www.vtv.fi.



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO
Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki
Puh. 09 4321, faksi 09 432 5820, www.vtv.fi

ISBN 978-952-499-251-0 (PDF)