



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Valtiokonsernin tasehallintapolitiikan määrittely

Projektiryhmän loppuraportti

11.1.2011

Sisällysluettelo

Johdanto	1
Nykytilan arviointi	2
Kansainvälisten standardien mukainen konsernitase	3
Valtiokonserni ja sen osakokonaisuudet	6
Konsernitase osana johtamista	8
Johtopäätökset ja etenemistapa tasehallinnan toimeenpanossa.....	11
Liite 1: Tiivistelmä kartoitusvaiheen havainnoista	15
Haastattelut valtionhallinnossa	15
Muiden valtioiden käytännöt	17
Suuryrityskonsernien käyttämät toimintatavat.....	17

Johdanto

Valtiovarainministeriö asetti 13.8.2010 hankkeen valtion konsernitason tasehallintapolitiikan määrittelemiseksi. Hankkeen tavoitteena on tehdä ehdotus valtiokonsernin rahoituksen, rahoitusriskien ja tasehallinnan organisoimiseksi ja keskeisiksi periaatteiksi. Rahoitus- ja tasehallintapolitiikka määritteli mm. eri yksiköiden roolit, vastuut, riskienhallintapolitiikan yleiset periaatteet sekä keskityksen ja hajautuksen optimaalisen suhteen (konsernitason hoidettavat ja eri yksiköissä hoidettavat asiat). Lisäksi on tarpeen määrittellä päätöksentekoa tukevan raportoinnin sisältö. Työn tavoitteet voidaan jakaa seuraaviin osakokonaisuuksiin:

- Tunnistetaan valtiokonsernin rahoitukseen ja tasehallintaan liittyvät päätöksentekotilanteet
- Määritetään mitä osa-alueita taseen-, rahoituksen ja rahoitusriskien hallinnan tulisi sisältää valtion kokonaisuudessa
- Tunnistetaan valtiokonsernin taseen, rahoituksen ja rahoitusriskien hallinnan organisointivaihtoehtoja valtionhallinnossa sekä arvioidaan näiden toteutettavuutta.
- Raportointistruktuurin ja keskeisten raportointimallien määrittäminen, mukaan lukien tietojen julkistamisperiaatteet
- Arvioidaan suuryrityskonsernien käyttämien modernien toimintatapojen soveltuvuutta valtion kontekstissa.

Hanke organisoitiin projektiryhmään ja sitä täydentävään työryhmätyöhön.

Projektiryhmään kuuluivat:

puheenjohtaja Heikki Solttila, finanssineuvos, valtiovarainministeriö
Esko Mustonen, valtioneuvoston apulaiscontroller, valtiovarain controller -toiminto

Soili Vasikainen, rahoitusjohtaja, Helsingin yliopisto

Teppo Koivisto, toimialajohtaja, Valtiokonttori

Timo Löyttyniemi, toimitusjohtaja, Valtion eläkerahasto

Matti Salonen, finanssiasiantuntija, valtiovarain controller -toiminto

Risto Veijola, toimitusjohtaja, Stradea Consulting

Christian Liljeström, partner, KPMG

Matias Klemelä, manager, KPMG

Hankkeen taustamateriaalia ja alustavia numeerisia tarkastuksia on työstänyt työryhmä, johon ovat kuuluneet Matti Salonen, Risto Veijola, Matias Klemelä ja Christian Liljeström.

Projektin painopiste on ollut konsernitason tasehallinta, vakavaraisuuden ja pääoman käytön tarkastelu sekä näihin liittyvä raportointi. Nämä luovat edellytyksiä rahoitukseen liittyvien kysymysten tarkastelulle, joihin ei tässä vaiheessa vielä yksityiskohtaisesti paneuduttu.

Nykytilan arviointi

Hankkeessa kartoitettiin muiden valtioiden ja suuryrityskonsernien käytäntöjä sekä luottoluokittajien tarkastelumalleja. Edelleen koottiin haastatteluin n. 20 eri valtiokonsernin osia edustavan vastuuhenkilön ja asiantuntijan näkemykset hankkeen aihepiiristä. Kartoitusten tuloksia on esitelty liitteessä 1 ”Tiivistelmä kartoitusvaiheen havainnoista”.

Tasehallinnan merkitys on viime vuosina lisääntynyt erityisesti yrityksissä, mutta myös julkisella sektorilla, kun on pyritty yhtäältä tehostamaan pääoman käyttöä ja toisaalta optimoimaan saamisten ja velkojen määrää ja rakennetta. Samalla on siirrytty enenevästi yksittäisiin tekijöihin liittyvistä riski-, tuotto- ja muista tarkasteluista kokonaistarkasteluihin.

Nykytilanteessa valtionhallinnossa ei juurikaan tehdä systemaattisia konsernitason tarkasteluja, yksittäisten tase-erien tarkasteluja kylläkin. Konsernitaseen hallinnalle ei myöskään ole käytännön rakenteita, kuten raportointia tai päätöksentekomekanismeja.

Valtion taloudellisen aseman hallinnalle onkin ominaista eri omaisuus- ja velkaeriin liittyvän päätöksenteon hajautuneisuus eri yksiköille. Hajautunutta päätöksentekoa hallitaan eri yksiköille annetuilla mandaateilla. Kokonaistason tarkastelua ei kuitenkaan nykyoloissa juurikaan tehdä, eikä mandaattien optimaalisuudesta kokonaistason kannalta näin ollen ole varmuutta. Taseasemaa ja riskejä tarkastellaan hajautetusti.

Valtion nykyistä liikekirjanpidon tasetta ei käytännössä käytetä päätöksenteossa. Taseen käytettävyyttä on heikentänyt nykytaseen laadintaperiaatteisiin liittyvät ilmeiset puutteet. Kokonaisuutena ja kattavamman raportoinnin tuottaminen valtion taseasemasta tukisi myös tasehallinnan organisoitumista osaksi valtionhallinnon päätöksentekoprosessien kokonaisuutta.

Valtiokonsernin omaisuuseristä suurin osa on nykyisin talousarvion ulkopuolisissa yksiköissä. Valtion varoja ja velkoja ei seurata systemaattisesti konsernitason tasolla, ja eduskunnan päätävältä on tältä osin heikentynyt. Tase-tarkastelujen puute on tunnusomaista myös monien muiden valtioiden taloudenpidolle, mikä on osaltaan monimutkaistanut eräiden ongelmamaiden taloudellisen aseman tarkastelua. Konserniajattelun kehittämistä valtionhallinnossa on suunniteltu ja toteutettu muutenkin kuin tasehallinnan osalta¹.

¹ Tähän liittyviä raportteja ovat esim. ”Finanssipolitiikan instituutiot” (Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 18/2010) ja ”Kaikki yhden ja yksi kaikkien puolesta” (Sitra 9.12.2010). Näissä raporteissa on tehty havaintoja mm. konsernirakenteesta ja konsernin talouden hallinnasta, jotka ovat monelta osin yhteneväisiä tässä hankkeessa tehtyjen havaintojen kanssa.

Kansainvälisten standardien mukainen konsernitase

Valtioiden taloudellisen tilanteen raportoinnissa ja hallinnassa nojaututaan nykyisin ensisijaisesti talousarviokirjanpidon ja kansantalouden tilinpidon informaatioon. Näiden lisäksi monissa maissa on käytössä tai ollaan ottamassa käyttöön liikekirjanpidon sovelluksia sekä pitkän aikavälin kestävyys-analyyseja.

Talousarviokirjanpidon keskeinen tavoite on varmistaa eduskunnan budjettivallan toteutuminen ja antaa varmuus siitä, että talousarvion määrärahat on käytetty eduskunnan päättämällä tavalla.

Kansantalouden tilinpidon lähtökohtana on yhtäältä mahdollisimman hyvä kansainvälinen vertailtavuus, mikä johtaa siihen, että kaikilta osin maakohdittaisia institutionaalisia ratkaisuja ei ole voitu ottaa huomioon standardia laadittaessa. Toisaalta kansantalouden tilinpidon keskeinen tavoite on tuottaa aineistoa talouspolitiikan vaikuttavuuden arvioimiseksi ja talouspolitiikan suunnittelun tarpeisiin.

Liikekirjanpidon sovelluksien tavoitteena on tarjota aineistoa ja välineitä valtioyhteisön sisäisen tehokkuuden arvioimiseksi ja siihen liittyvän päätöksenteon tueksi.

Valtioiden taloudellista aseman raportoinnissa on käytössä useita erilaisia tarkastelumalleja, joita käytetään sekä valtioiden omassa (eduskunta, valtioneuvosto) taloudellisessa ohjauksessa että ulkopuolisten tahojen (luotonantajat, luottoluokittajat, kansainväliset organisaatiot kuten IMF ja EU) päätöksenteossa.

Eri tarkastelumallit poikkeavat toisistaan sekä laskentaperiaatteiltaan, aikaperspektiiviltään että kattavuudeltaan. Talousarviokirjanpito ei sisällä tasetta. Kansantalouden tilinpito sisältää tasetarkastelun sektoreittain, jossa julkinen sektori on edelleen jaoteltu valtiosektoriin, kuntasektoriin ja sosiaaliturvarahastoihin. Long Term Fiscal Sustainability -analyysit pyrkivät tarkastelemaan valtioiden taloudellisen aseman kehittymistä pitkällä aikajänteellä ja näissä tarkastelussa käytetään usein valtioiden arvioitujen tulevien tulojen (verotusoikeuden) ja menojen (sosiaaliturvalupausten) nykyarvojen pohjalta muodostettua ”laajennettua” tase/nettovarallisuusasemaa.

Valtion liikekirjanpidossa² konsernitase muodostetaan yhdistelemällä tiettyjen kriteerien perusteella valtiokonserniin kuuluvien yksiköiden taseet siten kuin kyseessä olisi yksi yksikkö. Erityyppiset varat ja vastuut arvostetaan

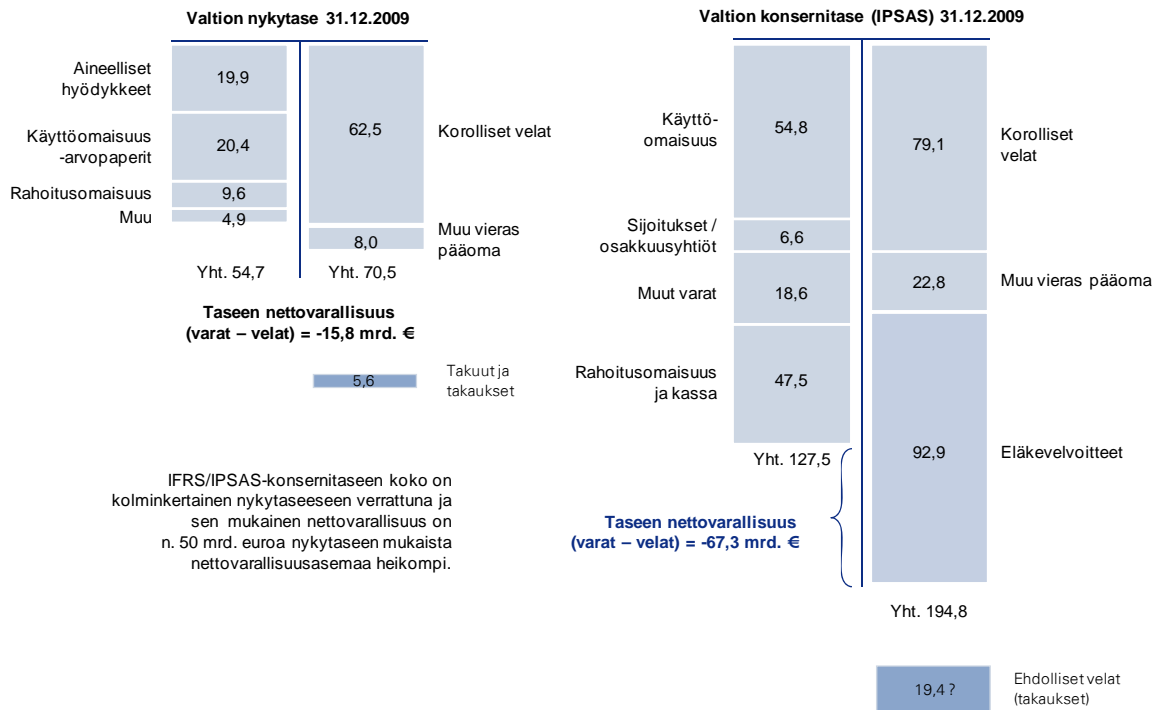
² Valtion kirjanpito uudistui 1.1.1998, jolloin valtionhallinnossa otettiin käyttöön kirjanpitolain mukaista kirjanpitoa lähellä oleva liikekirjanpito.

taseeseen tietyin periaattein. Taseen lisäksi liikekirjanpidon tilinpäätös sisältää tuloslaskelman, rahoituslaskelman, nettovarallisuuden muutoslaskelman sekä erinäisiä liitetietoja.

Kansainvälisesti yhtenäisten periaatteiden käytön uskotaan tulevaisuudessa yleistyvän valtioiden taloudellisessa raportoinnissa ja IPSAS-standardit muodostanevat tulevaisuudessa normin valtioiden tilinpäätösraportoinnille. Näiden standardien käyttöönoton uskotaan näin ollen keskipitkällä aikavälillä parantavan valtioiden tilinpäätösraportoinnin kansainvälistä vertailtavuutta. Valtioiden kansainvälinen vertailtavuus olisi omiaan edistämään vastuullista taloudenpitoa esim. EU:n jäsenvaltioissa. Suomen valtion tulisi omalla toiminnallaan pyrkiä edistämään valtioiden vertailukelpoisten tilinpäätös-mallien syntymistä EU:n sisällä.

Kuviossa 1 esitetään nykyisen liikekirjanpidon taseen ja valtion IPSAS-standardien mukaisen konsernitaseen erot.

Kuvio 1 Valtion liikekirjanpidon nykytaseen ja IPSAS-standardin mukaisen konsernitaseen erot



HUOM: luvut perustuvat hankkeen puitteissa tehtyyn aineistoon ("Valtion konsernitilinpäätöksen taseanalyysi"), jossa IPSAS-periaatteita on karkealla tasolla sovellettu olemassa olevan tilinpäätösinformaation pohjalta valtiokonsernitaseella.

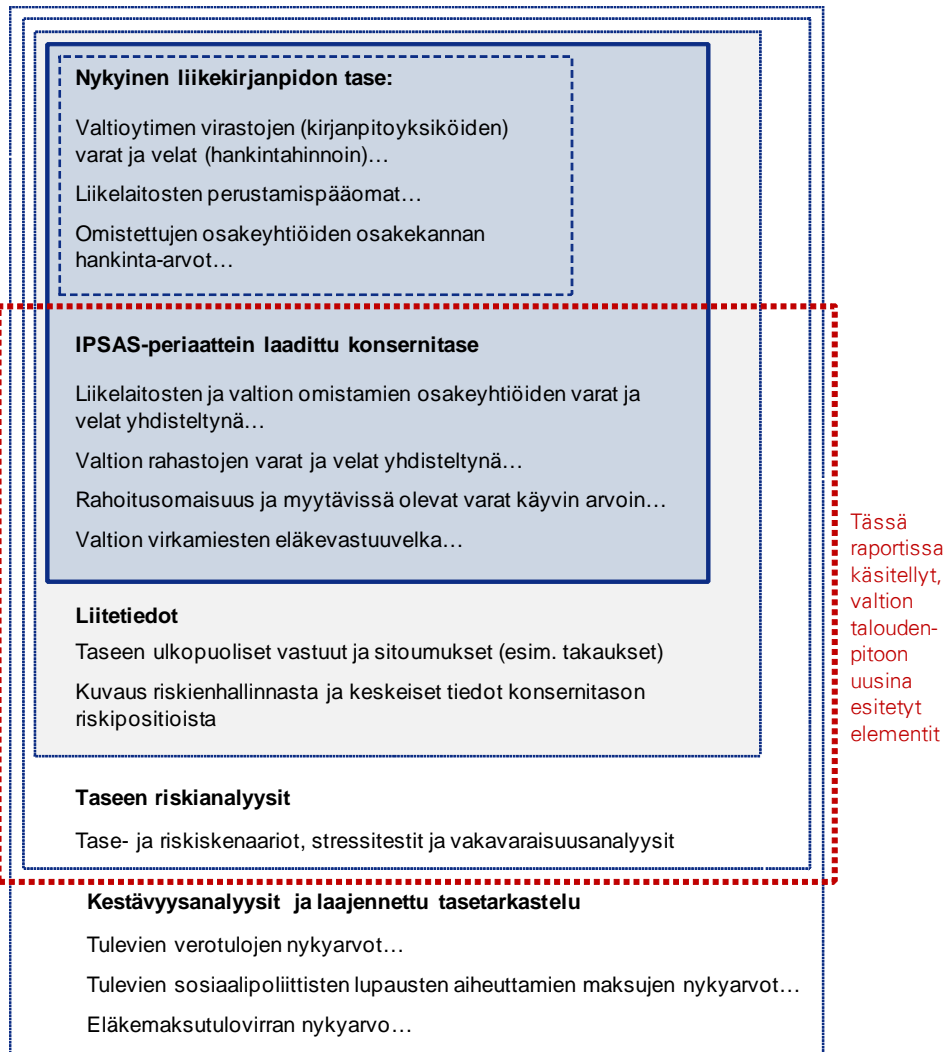
Valtion taloudellisen aseman arvioinnissa tulee lähtökohdaksi olla valtiokonserni, joka kattaa talousarvialouden, talousarvion ulkopuoliset valtion ra-

hastot, liikelaitokset sekä muut sellaiset yksiköt, jotka ovat valtion kontrollissa tilinpäätösstandardien (IFRS/IPSAS) perusteella arvioituna.

Konsernitilinpäätöksessä näiden yksiköiden tilinpäätökset yhdistellään siten, kuin kyseessä olisi yksi yksikkö. Erityyppiset varat ja vastuut arvostetaan tilinpäätöksessä (IPSAS/IFRS) tilinpäätösstandardin määrittämin periaattein.

IPSAS -periaattein laaditun konsernitilinpäätöksen laajuutta voidaan havainnollistaa myös seuraavan kuvan avulla (kuvio 2).

Kuvio 2. IPSAS -standardin mukaisen konsernitaseen laajuus

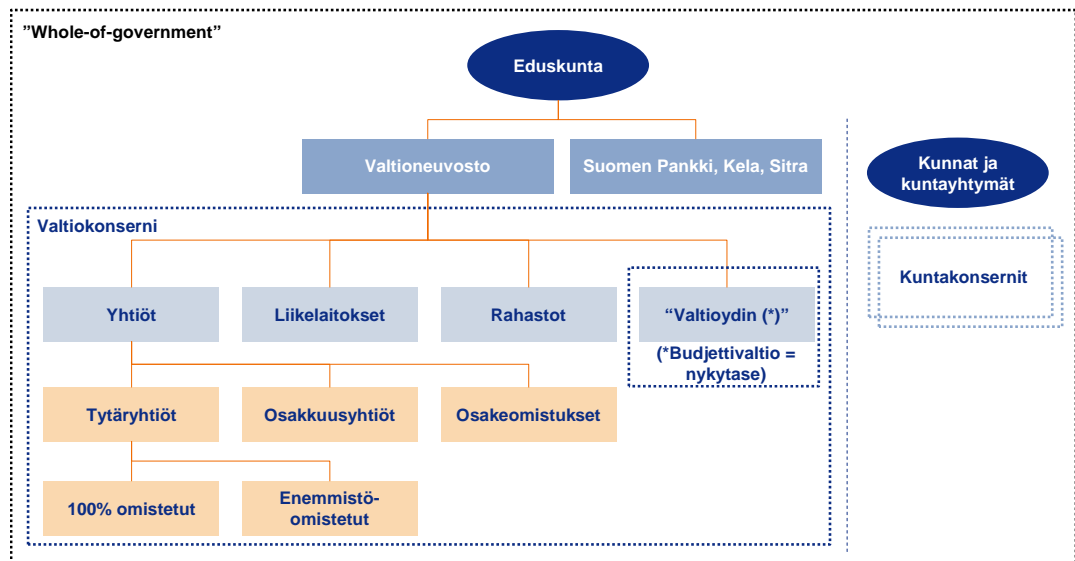


Valtiokonserni ja sen osakokonaisuudet

Valtiokonsernin tilinpäätös kattaa kaikki yksiköt ja toiminnot, joissa valtiolla on määräysvalta. Tasehallinnassa määräysvaltaa on delegoitu erillisyksiköille, ja päätöksenteko on valtiokonsernissa näin hajautettu eri yksiköihin, jotka vastaavat omista taseistaan omien tavoitteidensa mukaisesti. On kuitenkin tärkeää, että konsernitason näkökulmat tulevat huomioiduiksi. Tästä syystä tarvitaan konsernitason raportointia ja seurantaa sekä päätöksentekomekanismit, joiden kautta konsernin tavoitteet tulevat huomioiduiksi erillisyksiköiden tavoitteissa ja päätöksentekomandaateissa.

Valtiokonsernin tilinpäätökseen yhdistellään suoraan valtion yhteydessä toimivat kirjanpitoyksiköt, sekä yhtiöt, joissa valtiolla on määräysvalta (Kuvio 3).

Kuvio 3: Valtiokonserni ja sen osat



Eduskunnan alaisuudessa on valtiokonsernin rinnalla myös muita yksiköitä (Suomen Pankki, Kela ja Sitra). Useissa maissa (esim. Uusi-Seelanti) valtion konsernitilinpäätös kattaa myös esim. keskuspankin. Myös koko julkishallinnon ("whole-of-government") tase- ja vakavaraisuusarvioon tarkastelua on syytä kehittää. Tämä hanke rajoittuu kuitenkin edellä kuvattuun Valtioneuvoston määräysvallan määrittämään konserniin.

On huomattava, että valtiokonserni eroaa käsitteenä kansantalouden tilinpidon sektorikäsitteistä. Kansantalouden tilinpidon (EKT95) mukaiseen julkisyhteisöt-sektoriin kuuluvat valtionhallinto, osavaltiohallinto, paikallishallinto sekä sosiaaliturvarahastot. Suomessa julkisyhteisöt-sektori jakaantuu

alasektoreihin valtio, kunnat ja kuntayhtymät sekä sosiaaliturvarahastot. Konsernitilinpäätöksessä valtiokonserni puolestaan sisältää mm. valtion eläkejärjestelmän varat ja vastuun (kun taas kansantalouden tilinpidossa varat sisällytetään sosiaaliturvarahastoihin) sekä valtion omistamat yhtiöt. Nykyinen valtion liikekirjanpidon tase kattaa budjettitalouden.

Näin muodostettu valtiokonserni jakautuu lisäksi toiminnallisiin segmentteihin. Toiminnalliseen segmenttiin voi kuulua niin virastoja, liikelaitoksia, rahastoja kuin yhtiöitä. Toiminnallisia segmenttejä voivat olla esimerkiksi Energia, Liikenne & Viestintä, Finanssitoiminta jne. Tämän selvityksen puitteissa ei ole analysoitu sitä, mikä olisi optimaalinen segmenttijaottelu valtiokonsernin toiminnoille. Segmenttitarkastelu tukee strategista päätöksentekoa siitä, minkä tyyppisissä asioissa valtion tulee olla mukana ja kuinka suuria rahoitustarpeita valtiolle aiheutuu eri toiminnoista.

Valtiokonsernin analysoimiseksi on myös mahdollista muodostaa toiminnan organisointiin (yhtiömuotoon) perustuva segmenttiraportti. Valtioyhtymien tapauksessa omaa pääomaa ei ole perinteisessä mielessä, vaan valtioyhtymien sitoutunut pääoma on rahoitettu velalla sekä valtion vero- ja muista tuloista. Muiden konsernin osien tapauksessa sitoutunut pääoma kuvaa sitä määrää, jolla valtio (tai osittain ulkoisesti rahoitettujen yksiköiden osalta valtio yhdessä muiden sijoittajien kanssa) on rahoittanut kyseisten segmenttien / yksiköiden toimintaa. Taulukossa 1 esitetään valtiokonsernin tase organisatoriseen segmenttiraportointiin perustuen.

Taulukko 1. Valtiokonsernin tase 31.12.2009, mrd. €

TASE 2009, mrd. €	Budjetin ulkopuolinen toiminta				Eliminoinnit	YHTEENSÄ
	Valtioyhtymät	Liikelaitokset	Rahastot	Tytäryhtiöt		
Aineettomat hyödykkeet	0,3	0,0	0,0	1,1		1,4
Käyttöomaisuus	23,9	10,0	0,0	20,8		54,8
Sijoitukset / osakkuusyhtiöt	2,6	0,2	0,1	3,7		6,6
Muut varat	10,5	0,1	1,4	6,2	-1,0	17,2
Rahoitusomaisuus	11,6	0,2	23,0	14,1	-1,4	47,5
Muu rahoitusomaisuus	2,0	0,0	21,2	6,8		30,1
Myytävissä olevat rahoitusvarat	8,8	0,0	0,3	7,3		16,4
Valtion kassa	0,8	0,2	1,5	0,0	-1,4	1,0
Varat	48,9	10,5	24,5	45,9	-2,4	127,5
Pitkäaikaiset korolliset velat	46,2	2,3	0,4	10,2	-1,0	58,0
Lyhytaikaiset korolliset velat	16,6	0,5	1,4	2,6		21,1
Eläkevelvoitteet	92,8	0,0	0,0	0,0		92,9
Muu vieras pääoma	15,1	0,3	0,0	8,7	-1,4	22,8
Velat	170,7	3,1	1,8	21,6	-2,4	194,8
Nettovarat	-121,8	7,5	22,7	24,3	0,0	-67,3
veronmaksajien osuus	-121,8	7,5	22,7	18,1	0,0	-73,5
vähemmistöosuus	0,0	0,0	0,0	6,1	0,0	6,1
Sitoutunut pääoma*	23,3	9,7	23,1	34,5		83,6
Ehdolliset velat**	XX	XX	XX	XX	XX	XX

* Sitoutunut pääoma = taseen varat - muu vieras pääoma

**Mm. takaukset

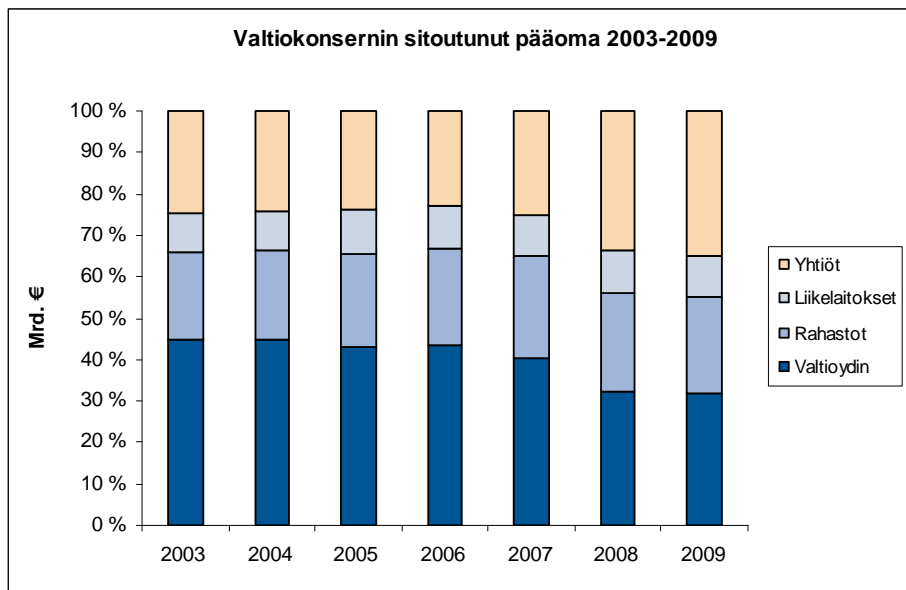
Lähde: ”Valtion konsernitilinpäätöksen taseanalyysi”

Konsernitase osana johtamista

Suomen valtion taloudellista asemaa tarkastellaan tällä hetkellä pääasiassa valtion bruttovelan sekä talousarvion toteutuneiden ja ennustettujen yli- tai alijäämien perusteella. Lisäksi tuotetaan liikekirjanpidon periaattein laskettu tase ja tuloslaskelma, jotka koostuvat talousarvion piirissä olevista kirjanpitoyksiköistä. Liikekirjanpidon tuloslaskelmaa ja tasetta täydentävät liitetietoina ilmoitetut tiedot liikelaitosten ja talousarvion ulkopuolisten rahastojen taloudellisesta asemasta sekä erinäiset muut tiedot. Systemaattista konsernitason vakavaraisuuden tarkastelukehikkoa ei kuitenkaan ole.

Valtion kokonaistason taloudellisen aseman johtamisen kannalta olennainen kehitystrendi viime vuosilta on valtion tehtävien ja omaisuuserien hajautuminen pois eduskunnan suorasta alaisuudesta erillisyyksiköiden hoitoon (valtion yhtiöt, liikelaitokset, valtion rahastot). Kuviossa 4 on laskettu valtiokonsernin erityyppisiin yksiköihin sitoutunut pääoma (taseen varat vähennettynä korottomilla veloilla).

Kuvio 4. Valtiokonsernin sitoutunut pääoma 2003-2009



Lähde: "Valtion konsernitilinpäätöksen taseanalyysi"

Valtiokonsernissa pääomaa sitoutuu hyvin monenlaisiin ja eriluonteisiin kohteisiin. Yksiköillä saattaa olla pääoman tuottotavoitteita, mutta käytännöt näiden osalta ovat kirjavia. Valtio ei useimmissa tapauksissa eksplisiittisesti ilmaise yksiköille pääoman kustannuksia. Eri toimintojen erilaiset riskillisyydet eivät myöskään ole johdonmukaisesti mukana sitoutuneen pääoman määrän tai kustannuksen tarkasteluissa. Samoin eri yksiköissä sovelletut

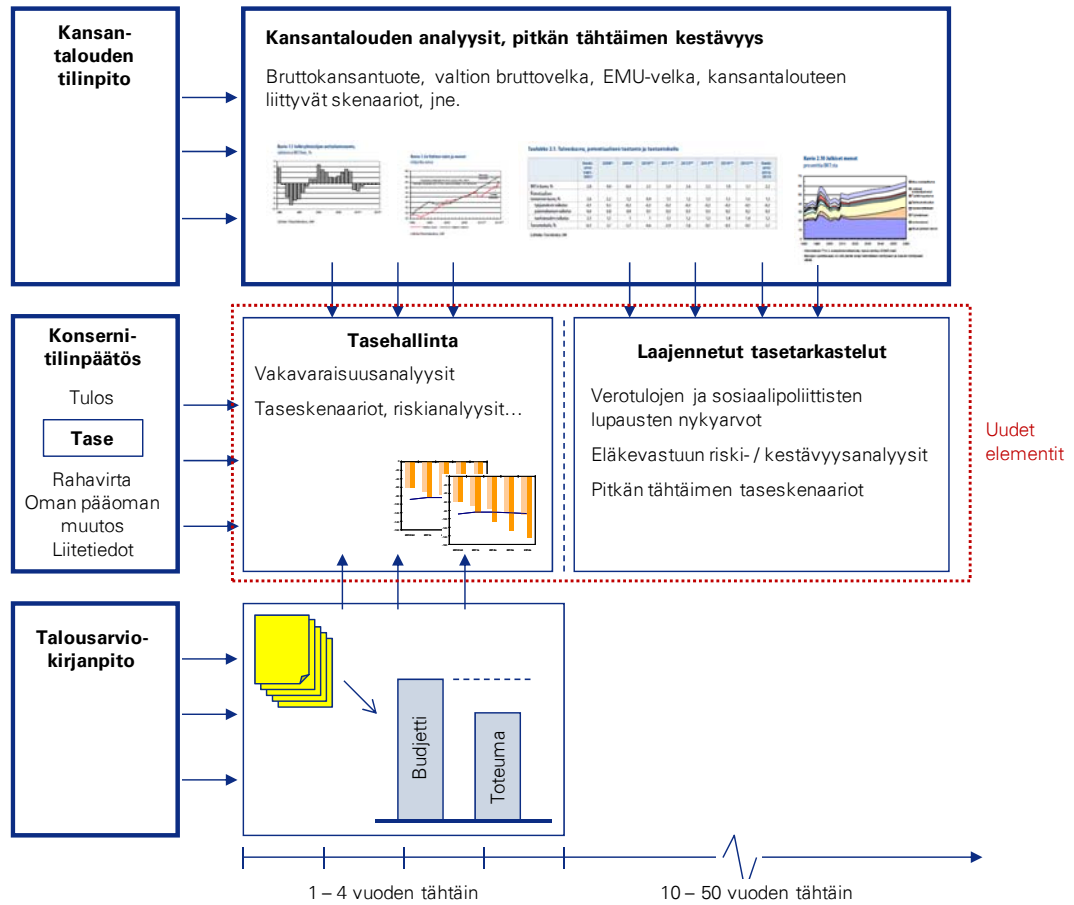
pääoman tuottovaateet ovat usein huomattavan alhaisia ainakin verrattuna yksityisen sektorin käytäntöihin.

Suomen valtion taloudellinen asema altistuu monille riskeille (ml. osakeomistuksiin, takaus- ja luottopäätöksiin liittyvät riskit). Valtiolle ei ole konsernitasolla määritelty riskinottohalukkuutta, eikä konsernin riskinottoa ohjata suunnitelmallisesti. Myöskään riskien mahdollista vaikutusta valtion vakavaraisuuteen ja velanhoitokapasiteettiin ei arvioida systemaattisesti kokonaistasolla. Erillisyyksiköissä tai tiettyjen tase-erien osalta riskinottohalukkuutta ja riskinottoa ohjataan systemaattisesti.

Nykyistä tarkastelutapaa tulee täydentää paremmin valtion vakavaraisuutta mittaavilla nettovarallisuusasemaan liittyvillä riskitarkasteluilla. Valtiontaloutta uhkaavien riskien arviointiin tulee luoda systemaattinen stressitestausta ja skenaariotarkastelumalli, jossa valtion vakavaraisuutta ja riskinkantokykyä arvioidaan erilaisten stressitestien ja skenaarioanalyysien avulla.

Skenaariotarkastelut ovat olennainen osa valtion taloudenhoidon kokonaisuutta, joka muodostuu kansantalouden tilinpidosta ja siihen liittyvistä analyyseistä, talousarviokirjanpidosta sekä konsernitilinpidästä. Tase- ja vakavaraisuusskenaarioissa käytetään hyväksi kansantalouden kehitysennusteita sekä budjettikehyksiä niiden antaman informaation täydentämiseksi. Taseskenaarioiden tarkasteluhorisontti on n. 1-4 vuotta, mutta näiden lisäksi tehdään pidemmän tähtäimen kestävyyslaskelmia, joissa tarkastellaan valtion tulojen ja menojen nykyarvoja esim. 50 vuoden tarkasteluhorisontilla. Tämä kokonaisuus on esitetty kuviossa 5.

Kuvio 5. Tasehallinnan rooli talouspolitiikan valmistelussa ja arvioinnissa



Taloudellisen aseman tarkastelussa keskeinen raportti on konsernitase ja sen nettovarallisuusasema. Tätä täydentävät tuloslaskelma, rahoituslaskelma sekä erinäiset liitetiedot, joissa raportoidaan valtiokonsernin pääoman hallinnan periaatteet sekä rahoitukselliset riskit ja taseen ulkopuoliset taloudelliset sitoumukset kuten takaukset.

Johtopäätökset ja etenemistapa tasehallinnan toimeenpanossa

Tasehallinnan toimeenpano valtionhallinnossa on mittava kehityshanke. Tasehallinnan ja konsernitaseeseen liittyvän raportoinnin kehittämisen voidaan kuitenkin arvioida olevan kokonaistaloudellisesti kannatettava hanke. Konsernitaseen laadinta kansainvälisesti hyväksytyjen standardien pohjalta parantaa päätöksentekijöiden tietopohjaa. Näistä perusteista lähtien raportissa ehdotetaan, että valtiolle muodostetaan kansainvälisten IPSAS-tilinpäätösstandardien pohjalta konsernitilinpäätös, jonka tase, sen liitetiedot ja laskelma nettovarojen muutoksista antavat kattavan kokonaiskuvan valtiokonsernin varoista, veloista, takauksista, nettovarallisuudesta ja niiden muutoksista. Projektiryhmä tunnistaa myös konsernitason kokonaistarkastelussa tarpeen täydentää konsernitaseen informaatiota pitemmälle tulevaisuuteen ulottuvilla kestävyystarkasteluilla, joissa tarkastellaan valtioiden tulevien tulo- ja menovirtojen nykyarvoja ja niiden tasapainoa.

Valtion konsernitason tasehallinnan kehittämiseksi tunnistettiin seuraavassa esitettävät neljä keskeistä perustetta ja niihin liittyvät *pitkän aikavälin tavoitteet*:

1) Tilivelvollisuuden (accountability) parempi toteutuminen.

Eduskunnalla, valtioneuvostolla, sijoittajilla, luottoluokittajilla ja kansalaisilla tulee olla viiveettömästi käytettävissään kattava, luotettava ja yksikäsitteinen tieto valtion taseasemasta.

2) Valtion taloudellisen aseman läpinäkyvyys.

Läpinäkyvyydellä ja sen tuomalla lisäinformaatiolla tuetaan valtion luottoluokituskäytännön kommunikointia, mikä parhaimmillaan vaikuttaa suotuisasti varainhankinnan kustannuksiin ja saatavuuteen kaikissa olosuhteissa.

3) Valtiokonsernin pääomien tehokkaampi hallinnointi.

Valtion taseasemaa ja pääomia tulee hallita tehokkaasti kokonaisuutena ja kaikilla valtiokonsernin tasoilla. Pääoman käytön tehokkuus tulee huomioida eri yksiköiden seurannassa sekä suunnittelu- ja tavoitteiden asettamisprosessissa. Valtiokonsernin eri toimintoihin ja yksiköihin sitoutuvan pääoman määrää seurataan systemaattisesti ja ohjataan suunnitelmallisesti – päätöksentekijöillä on kattava tieto siitä, missä toiminnassa valtio on mukana ja miten paljon nämä toiminnot sitovat valtion pääomaa. Konsernitaseella tulee varmistaa, että konsernitason näkökulmat tulevat huomioiduiksi erillisyyksiköiden tavoitteissa.

Valtion konsernitason tase- ja vakavaraisuusinformaatio tulee olla käytössä eduskunnan ja valtioneuvoston strategiaprosesseissa siten, että eri strategiovaihtoehtojen vaikutukset taseeseen, eri toimintoihin sitoutuvaan pääomaan ja vakavaraisuuteen ovat aina mukana päätöksenteossa.

4) Vakavaraisuuden ja riskien hallinta

Valtion päätöksenteossa tulee olla mukana kokonaistason tieto taseen rahoituksellisista riskeistä (luotto-, markkina- ja likviditeettiriskit). Taseasemaan liittyvässä päätöksenteossa tulee huomioida riskien mahdolliset vaikutukset ja valtion riskinkantokyky. Valtion vakavaraisuusaseman altistumista eri rahoituksellisille riskeille tulee seurata kokonaistasolla.

Valtiokonsernille on määritetty tavoitteet vakavaraisuuden osalta. Vakavaraisuutta seurataan aktiivisesti suhteessa tavoitteisiin. Vakavaraisuuden hallinnalla pyritään turvaamaan valtion rahoituksen jatkuvuus kaikissa olosuhteissa.

Vakavaraisuutta ja sen tulevaa kehitystä tarkastellaan ennakoivasti (mm. hallituskauden ajalle) erilaisissa skenaarioissa ja vakavaraisuuden riittävyyttä arvioidaan erilaisin stressitelein.

Konsernitaseen hyväksikäyttö sen eri rooleissa edellyttää vakiomuotoisten prosessien luomista, joissa poliittisen johdon, virkamiesjohdon ja taseen operationaalisen laadinnan ja arvioinnin roolit ovat määritellyt riittävällä tarkkuudella.

Projektiryhmä on hahmotellut karkealla tasolla ensimmäisiä kehitysvaiheita ja välitavoitteita, joiden toteuttaminen edesauttaa tasehallinnan periaatteiden kytkeytymistä valtion talouden hoitoon.

Projektiryhmä ehdottaa, että tasehallinnan kehittämisen lähtökohtana päätetään hyväksyä edellä kuvatut pitkän aikavälin tavoitteet ja pääperiaatteet mm. vastuiden, resurssien ja organisoitumisen osalta sekä seuraavat välitavoitteet eri osa-alueiden osalta:

1. Kansainvälisten standardien mukainen konsernitase ja läpinäkyvä tasehallintainformaatio:

- Muodostetaan ensimmäinen arviotason IPSAS-konsernitase ja tasehallintaraportti.
- Luodaan alustava prosessi karkean tason tasehallinnan valtiovarainministeriön sisäiseen raportointiin vuosineljänneksittäin.
- Luodaan kuvaus raportointiin liittyvän valvontajärjestelmän tehokkuudesta ja keskeisistä kontroleista.

- Vuoden 2011 tilinpäätöskertomuksessa raportoidaan valtiokonsernin tase ja keskeiset tasehallintatiedot.
- Selvitetään raportointiprosessin tehostamis- ja systematisointimahdollisuudet ja hahmotetaan kustannustehokas pitkän tähtäimen ratkaisu.

2. Taseaseman ja pääoman käytön huomiointi strategisessa suunnittelussa ja päätöksenteossa:

- Valtiontalouden kehyksessä 2012-2016 arvioidaan kehysuunnitelman vaikutus nettovarallisuusasemaan ja asetetaan tavoite sen muutokselle kehysajanjaksona.
- Kehysuunnitelman taustamateriaalina ja päätöserusteina on käytettävissä tieto pääoman sitoutumisesta, tuotoista ja kustannuksista valtion toiminnallisissa ja yhtiömuotoisissa segmenteissä.

3. Pääoman tehokas käyttö

- Määritetään mitkä olisivat valtiokonsernin toiminta-aluesegmentit valtion eri toimintojen sitomien resurssien arviointia varten.
- Sitoutuneen pääoman määrän, tuoton ja kustannuksen raportointi segmenteittäin (toimintamuodon mukaan määritetyt segmentit sekä toiminta-alueiden mukaan määritetyt segmentit) osana tasehallintaraporttia.
- Määritetään mittarit ja arviointitavat pääoman tehokkaan käytön arviointia varten valtiokonsernin eri yksiköille.
- Toimeenpannaan pääoman käytön tehokkuus osaksi erillis-yksiköiden tuloksellisuuden tai vaikuttavuuden arviointia.

4. Määritetyt vakavaraisuustavoitteet

- Valtion nettovarallisuusasemalle on määritetty tavoite- ja minimitaso (kokonaisnettovarallisuusasema ja suppea nettovarallisuusasema).

5. Tase-ennusteet ja riskiskenaariot osana talouden johtamista

- Valtion vakavaraisuusaseman arvioimista varten määritetään skenaarioanalyysi- ja stressitestimallit sekä prosessi.
- Kehysuunnitelman tausta-aineistona käytetään vaihtoehtoisia taseskenaarioita ja valtion vakavaraisuusasemaan liittyviä stressitestejä.

6. Konsernitaseen rahoituksellisten riskien hallinta

- Muodostetaan raportointitavat ja jatkuva prosessi kokonaistason taseen rahoituksellisten riskien raportoimiseksi (luotto-, markkina- ja likviditeettiriskit) osana tasehallintaraporttia.
- Arvioidaan valtiokonsernin erillisyyksiköiden mandaatit ja riskienhallintaperiaatteet konsernitason näkökulmat huomioiden.
- Talousarviotalouden osalta treasury-toiminto on jo nykyisin järjestetty tasehallinnan periaatteiden mukaisesti.
- Arvioidaan keskittämistä tai konsernipalvelumahdollisuudet valtiokonsernissa.

7. Konsernitason tasehallinnan organisointi

- Tasehallinnan lopullinen organisoituminen valtiolla muodostunee ajan myötä, eikä sen lopullista muotoa ole tässä vaiheessa katsottu tarkoituksenmukaiseksi määrittää.
- Organisoinnin tulisi tukeutua valtiohallinnon olemassa oleviin rakenteisiin ja organisaatioyksiköihin. Taseen ja vaka-varaisuuden hallinnan toiminnallisen vastuun olisi talous- ja budjettipolitiikkaan liittyvien läheisten kytkentöjen vuoksi luontevaa olla valtiovarainministeriössä.
- Päätetään ”tasehallintakomitean” -roolista osana poliittista päätöksentekojärjestelmää.
- Päätetään tasehallinnan raportoinnin toteutusvastuista ja varmistetaan resurssien riittävyys.

Näiden ensivaiheessa tehtävien päätösten perusteella voidaan tasehallinnan periaatteita ruveta toimeenpanemaan valtionhallinnossa. Toimeenpanossa otetaan huomioon ensivaiheessa tasehallintaan liittyvän raportoinnin perusteella saadut kokemukset ja havainnot.

Liite 1: Tiivistelmä kartoitusvaiheen haavainnoista

Haastattelut valtionhallinnossa

Haastatteluissa ilmeni laaja tuki tasehallinnan kehittämiseksi. Pääosa haastatteluista piti kattavan ja kansainvälisesti vertailukelpoisen konsernitaseen raportoinnista ja käyttämisestä erittäin tärkeänä. Haastatteluissa tuli esille mm. seuraavia kattavan konsernitaseen ja tasehallinnan tärkeyttä puoltavia näkökulmia:

- ”Eduskunnan saama informaatio valtion taloudellisesta asemasta ei ole nykyisellään riittävän kattavaa, yksikäsitteistä eikä helppolukuista. Keskeinen puute valtion nykyisessä raportointikehikossa on konsernitaseen puuttuminen.”
- ”Valtion taseesta on lohkaistu jatkuvasti palasia, jotka ovat sitten eduskunnan ja parlamentaarisen kontrollin ulkopuolella.”
- ”Tase- ja budjettinäkökulmien välistä epäsuhtaa kuvastaa se, että esim. budjetista myönnetty 1,5 mrd. euron laina Kreikalle herätti huomattavasti suurempaa julkista keskustelua kuin 7,9 mrd. euron takuut EU maille, vaikka lainan ja takuiden riskiprofiili on täysin sama.”
- ”Taloudellisesta asemasta julkistettavan informaation läpinäkyvyys on erittäin tärkeitä rahoituskustannusten hallinnan kannalta. Kreikan ja eräiden muiden maiden ongelmien myötä kaikilla valtioilla on nyt erittäin suuri tarve olla mahdollisimman läpinäkyviä taloudellisen asemansa raportoinnissa. Valtioiden luottoriskipremiot ovat tulleet jäädäkseen ja läpinäkyvyydellä voidaan vaikuttaa näihin.”
- ”Kansantalouden tilinpidon konsepteilla tehdään erilaisia 50-60 vuoden ennusteita ja nykyarvolaskelmia, mutta näiden lisäksi tarvitaan myös ”kovaa” informaatiota taseasemasta ja sen kehityksestä lähitulevaisuudessa.”
- ”Valtion tuloslaskelma ei ole valtavan olennainen, sillä valtion ensisijainen tehtävä ei ole taloudellisen tuloksen tekeminen, vaan käytettyjen resurssien yhteiskunnallinen vaikuttavuus ja valtiolle kuuluvien tehtävien tuottaminen mahdollisimman alhaisin kustannuksin. Tilinpäätöksessä keskeinen tieto onkin taloudellinen asema, eli tase. Tase kuvaa hyvinvointipalveluiden rahoituskapasiteettia.”
- ”Omistaja-arvo valtion tapauksessa liittyy yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen. Pääoman riittävyys tarkoittaa sitä, että valtiolla säilyy kyky tuottaa hyvinvointipalveluita. Nettovarat toimivat valtiolla samanlaisena riskipuskurina kuin oma pääoma yrityksissä.”

- ”Tase voi olla ylijäämätilanteessa tapa kommunikoida se, ettei valtion taloudellinen asema välttämättä ole niin vahva, että menoja voitaisiin lisätä. Eläkevelvoitteen pitäisi tällöin näkyä taseessa, jotta ymmärretään kokonaisuus.”
- ”Valtiolla on pakko olla sekä budjetti, että tasehallintaa. Vain näin saadaan kokonaiskuva ja voidaan arvioida esim. kuinka paljon hyvinä aikoina kannattaa maksaa velkaa ja kuinka paljon ostaa esim. eläkerahastoon osakkeita. Varat ja velat pitäisi nähdä saman asian osina ja niitä pitäisi tarkastella yhdessä.”
- ”Pääoman tuottoa ei ole kansanedustajan kannalta olemassa – korkeintaan erillistapauksissa”
- ”Taseen puuttuminen vaikeuttaa tulevaisuuteen varautumista. Mitään yritystä ei voisi johtaa ilman tasetta. Kuka johtaa valtiota ja miten, kun tasetta ei ole?”

Toisaalta haastatteluissa tuli esiin hyvinkin erilaisia näkemyksiä monista tasehallintapolitiikan keskeisistä kysymyksistä, mm. tavoiteltavan taseinformaation ulkoisen avoimuuden (”läpinäkyvyyden”) suhteen samoin kuin yrity maailman mallilla tehdyn konsernitilipäätöksen ja konsernitaseen vakavaraisuustarkastelun soveltuvuudesta valtiolle. Yksittäisten merkittävien tase-erien osalta erisuuntaisia ajatuksia esitettiin erityisesti valtion työntekijöiden eläkevastuiden ja enemmistöomistuksessa olevien pörssiyritysten tarkoituksenmukaisesta käsittelystä konsernitaseessa.

Varauksia esitettiin myös kansainvälisten standardien mukaisen konsernitilinpäätöksen tekemisen kustannusten ja hyötyjen suhteesta – tuoko konsernitase kustannuksiaan vastaavaa lisäarvoa verrattuna jo käytössä oleviin talousarviokirjanpidon ja kansantalouden tilipidon tietoihin sekä kansantaloutta laajemmin käsitteleviin, tulevaisuuteen suuntautuviin kestävyysanalyysiin.

Valtiokonsernin pääoman käytön, tuoton ja kustannuksen tarkastelua pidettiin tärkeänä ja pääoman tuottavuutta pitäisi voida parantaa. Pääoman tehokkaan käytön ja tuoton hallinta on osan haastatelluista mielestä ainakin valtiokonsernin markkinaehtoisesti toimivissa yksiköissä jo nykyisellään varsin toimivaa. Monissa valtiokonsernin yksiköissä pääoman käytön ohjaaminen ja raportointi ei kuitenkaan ole kovinkaan jäsentynyttä ja käytännöt pääoman tuottotavoitteiden osalta ovat varsin kirjavina.

Uusea haastateltava toi myös esiin sen, että tasehallinnan kehittäminen valtiolla on merkittävä pedagoginen haaste. Tasehallinnan kehittäminen valtiolla on merkittävä pedagoginen haaste. Tasehallinnan kehittäminen valtiolla on merkittävä pedagoginen haaste. Tasehallinnan kehittäminen valtiolla on merkittävä pedagoginen haaste. Tasehallinnan kehittäminen valtiolla on merkittävä pedagoginen haaste. Tasehallinnan kehittäminen valtiolla on merkittävä pedagoginen haaste.

Muiden valtioiden käytännöt

Muiden valtioiden käytäntöjen kartoituksessa havaittiin, että valtioiden nykyisin julkistama konsernitilinpäätösinformaatio (mukaan lukien taseasema sekä vakavaraisuus- ja riskinhallintatiedot) on huomattavan epäyhtenäistä ja puutteellista verrattuna yrityskonserneilta edellytettävään raportointiin, Raportoidut tasetiedot saattavat olla hyvin puutteelliset eikä tasehallinnasta tai taseen riskeistä välttämättä raportoida mitään³.

Kuten Suomessakin, valtioiden taloudellisen tilanteen raportoinnissa ja hallinnassa nojaututaan nykyisin ensisijaisesti talousarviokirjanpidon ja kansantalouden tilinpidon informaatioon. Talousarviokirjanpito ei kuitenkaan sisällä tasetta ja valtiokonsernin käsitettä ei käytetä kansantalouden tilinpidossa, jonka sektorijako ja laskentaperiaatteet poikkeavat merkittävästi konsernitilinpäätöksestä. Toisaalta osoittautui, että useat (mm. Uusi-Seelanti, Sveitsi ja UK) maat ovat ottaneet tai ottamassa käyttöön IFRS/IPSAS-standardeihin perustuvaa konsernitilinpäätöstä⁴. IFRS/IPSAS-standardeja käytetään joissain tapauksissa hyväksi kansallisten raportointitarkaisujen rakentamisessa, vaikka näiden standardien täysimääräistä käyttöönottoa ei olekaan tehty (esim. Ranska). Kattavan ja läpinäkyvästi raportoidun konsernitaseen tarve eri valtioissa ja kansainvälisissä instituutioissa, kuten IMF, on selvästi tunnistettu⁵.

Suuryrityskonsernien käyttämät toimintatavat

Valtion taloudenpitoon ja johtamiseen liittyy olennaisia erityispiirteitä, joiden johdosta yksityisen sektorien käytäntöjen suoraviivainen omaksuminen valtionhallinnossa ei kaikilta osin ole mielekästä. Valtion tilanteessa esim. taseen omaisuususeristä suuri osa on sellaisia, joiden tuotto ei ole suoraan rahallisesti mitattavaa tai joiden rahallinen hyöty koituu kansantaloudelle yleisemmin, eikä suoraan valtiolle. Valtiolla on myös paljon sitoumuksia ja vas-

³ Esim. Reinhart ja Rogoff tarkastelevat kirjassaan (This time it's different, 2009) valtioiden velkasaneeraustilanteita laajaan empiiriseen aineistoon perustuen. Kirjan johdannossa kommentoidaan myös valtioiden taloudellisen raportoinnin laatua, mm. seuraavasti: "We view the difficulties one experiences in finding data on government debt as just one facet of the low level of transparency with which most governments maintain their books. [...] Lack of transparency is endemic in government debt [...] Governments will go to great lengths to hide their books when things are going wrong, just as financial institutions have done in the contemporary financial crisis."

⁴ Tutkimuksia valtioiden soveltamista laskentakehikoista ovat mm. "Impact of IPSAS on Reforming Governmental Financial Information Systems: A Comparative Study" (Christiaens, Reyniers, July 2009) ja "Accrual Accounting and Budgeting - Application and Experiences of Budgetary Systems in 14 Nations" (Bouissaghouane, Hollannin valtiovarainministeriö, September 2010)

⁵ Esim. IMF, Fiscal Transparency Manual, 2007.

tuita (ja oikeuksia), joihin ei liity suoranaista sopimuksellista velvoitetta, mutta joiden toteuttaminen ja joiden aiheuttamat menot kuuluvat valtion perustehtävien hoitamiseen. Nämä erityispiirteet on tässä hankkeessa pyritty huomioimaan ja yksityisen sektorin konsepteja pyritään soveltamaan siltä osin, kuin niiden on katsottu tuovan valtion talouden johtamiseen hyötyä tai täydentävää tietoa.

Yksityisellä sektorilla konserniajattelu on kypsynyt viime vuosikymmenien aikana. Konsernien talouden johtaminen, ml. rahoitukseen, rahoituksellisten riskien hallintaan sekä tase- ja pääomarakenteeseen liittyvät toimenpiteet päätetään käytännössä aina keskitetysti konsernitasolla. Tytäryhtiöt eivät näin ollen pääsääntöisesti esim. hanki ulkoista rahoitusta tai tee rahoitus- tai suojastransaktioita kolmansien osapuolien kanssa.

Nämä peruseriaatteet ilmenivät hankkeessa tehtyjen yritysten talousjohtajien haastattelussa mm. seuraavanlaisina kommentteina:

- ”Pääomarakennetta tarkastellaan ja hallitaan konsernitasolla, tytäryhtiöiden pääomarakenne on puhdas hallinnointi (ja verotus) kysymys. Kaikki funding on keskitetty ja keskitytetty rahoitus hoitaa kaikkien tytäryhtiöiden rahoituksen. Kassan hallinta ja pankkitilit hoidetaan täysin keskitetysti.”
- ”Ylipääomitetuissa yhtiöissä taseen hoitaminen (esim. käyttöpääoman tehostaminen) ei ole kiinnostanut ketään. Kaikki investointi on saanut rahoitettua, joten pääoman tehokkuus ei ole ollut johdon kannalta kiinnostavaa. Sopivan tiukka pääoma pitää liiketoiminnot terveellä tavalla tiukilla.”
- ”Takauksia hallitaan globaalisti ja keskitetysti. Kaikki takaukset ovat samassa järjestelmässä. Hyvä järjestelmä on auttanut takausten valvonnassa ja ylipäättään on hyvä tietää mitä takauksia on olemassa (aiemmin ei tiedetty). Nykyisin myös ehdot on standardoitu.”
- ”Itsestään selvää on, että pitää olla käytettävissä tase. VM:nä haluaisin kokonaisuuden näkyviin. Pelkällä kassaperusteisella laskennalla ei pysty ohjaamaan.”
- ”Tavoitteena pääomarakenteen osalta on ollut määrittää sellainen velkavivun määrä, jolla pysytään Investment Grade -tasolla kaikissa kuviteltavissa olevissa skenaarioissa. Valtiolla varmaankin pitäisi olla samankaltainen tarkastelutapa, että voitaisiin arvioida kuinka paljon on esim. elvytysvaraa.”
- ”97-98% kassasta on emoyhtiössä. Tytäryhtiöiden kimppuun käydään välittömästi, mikäli rahoja ei syystä tai toisesta kuulu emoyhtiöön. Ainoastaan joidenkin paikallisten lainsäädäntökysymysten johdosta voidaan joutua joustamaan. Aikaisemmin paikallisilla tytäryhtiöillä saattoi olla kassavaroja ja niiden johto oli luonnollisesti paikallisten

pankinjohtajien parhaita kavereita. Konsernin kannalta pitää kassanhallinta ilman muuta keskittää.”

- ”Valtion taseen osalta kai pitäisi olla itsestään selvää, että sitä pitäisi katsoa kokonaistasolla. Miten muuten voidaan arvioida valtion kykyä hoitaa perustehtävänsä tai tuottaa sijoittajille läpinäkyvää tietoa taloudellisesta asemasta?”

Valtion tilanteessa rahoitukseen liittyvien päätösten täydellinen keskittäminen ei ole mahdollista esim. kilpailulainsäädännön ja valtion omistamien yhtiöiden hallinnointiin liittyvien rajoitteiden johdosta. Konserniajattelu yleisemmällä tasolla on sen sijaan valtion tilanteessa ilmeisen olennainen, eikä kattavan kuvan saaminen valtion kokonaistason taloudellisesta asemasta ole mahdollista ilman konsernitason raportointia.