



Lausunto

14.05.2024

Asia: VN/2738/2024

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi valtion talousarviosta annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Asia: Lausuntopyyntö

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion talousarviosta annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Valtiovarainministeriölle

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Valtiontalouden tarkastusvirastolta lausuntoa Hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi valtion talousarviosta annetun lain (jäljempänä talousarviolaki) ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi valtion talousarviosta annettua lakia ja eräitä siihen liittyviä lake-ja. Tarkastusvirasto kiittää tästä mahdollisuudesta.

Tarkastusvirasto esittää lausuntonaan kannanotot uudistuksen kahteen pääkohtaan ja tämän lisäksi huomioita yksittäisiin uudistuksen kohtiin. Lausunnon lopussa tarkastusvirasto nostaa esiin rahastojen tilintarkastuksen siirtämisen tarkastusvirastoon pidemmällä aikavälillä.

Lausunto

Esityksessä ehdotetaan, että valtion tilinpäätöksen yhteydessä esitettäisiin jatkossa valtiontalouden yhdistellyt laskelmat, jotka kattaisivat valtion talousarviotalouden, talousarvion ulkopuolella olevat valtion rahastojen ja valtion liikelaitosten muodostaman kokonaisuuden. Valtiontalouden yhdistellyt laskelmat antaisivat nykyistä kattavamman kokonaiskuvan valtiontalouden tuotoista ja kuluista ja taloudellisesta asemasta. Yhdistellyt laskelmat eivät kattaisi valtion määräysvallassa olevia yhteisöjä. Kyse ei siten olisi valtion konsernitilinpäätöksestä. Talousarviolakiin lisättäisiin uusi 17 b § sekä täydentävä säännös 17 §:n 1 momenttiin.

Tarkastusvirasto pitää ehdotettua uudistusta tarpeellisina ja tehtyä laskentaratkaisua oikeana. Tarkastusvirasto kuitenkin katsoo, että uudistusta tulisi jatkaa ja laajentaa yhdistellyt laskelmat koskemaan myös valtion määräysvallassa olevia yhteisöjä. Tavoitteena tulisi olla laatia valtion konsernitilinpäätös. Valtion konsernitilinpäätös antaisi olennaisesti kattavamman ja vertailukelpoisemman kuvan valtiontalouden tuotoista ja kuluista sekä taloudellisesta asemasta. Vaiheittainen eteneminen on sinällään perusteltua.

Esityksessä ehdotetaan hallituksen vuosikertomukseen lisättäväksi valtiokonsernin tuottoja ja kuluja sekä varallisuusasemaa kuvaavat laskelmat, joissa valtiontalouden yhdisteltyihin laskelmiin on yhdistelty olennaisin osin valtioenemmistöiset yhtiöt ja valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annetussa laissa tarkoitetut valtion osakkuusyhtiöt (tässä lausunnossa jäljempänä täydentävät laskelmat). Talousarvioasetuksen 68 a §:ään lisättäisiin tätä koskeva 4. kohta.

Tarkastusvirasto pitää ehdotettua uudistusta tarpeellisina ja tehtyä laskentaratkaisua tähän kokonaisuuteen oikeana. Tarkastusvirasto kiinnittää kuitenkin huomiota edelliseen kohtaan viitaten, että ehdotuksessa yhdisteltyihin laskelmiin laskentaratkaisuksi valittu hankintamenomenetelmä antaisi oikeamman kuvan täydentävistä laskelmista kuin ehdotuksessa valittu pääomaosuusmenetelmä. Useiden valtionyhtiöiden pääasiakas tai muutoin iso asiakas on jokin toinen valtion toimija. Erityisesti näissä tilanteissa hankintamenomenetelmä, vaikkakin on selvästi työläämpi, olisi perustellumpi laskentamenetelmä. Laskennassa voitaisiin tarkastusviraston näkemyksen mukaan soveltaa olennaisuuden periaatetta, mikä vähentäisi laskelmaan liittyvää työmäärää.

Tarkastusvirasto kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että ehdotetuista täydentävistä laskelmista jää puuttumaan keskeisiä valtionhallinnon organisaatioita, erityisesti Suomen Pankki, Kela ja Sitra. Näiltä osin tarkastusvirasto esittää harkittavaksi ratkaisua, jossa myös näiden organisaatioiden keskeiset tiedot voitaisiin esittää täydentävien laskelmien yhteydessä, vaikkakin kyse on hallituksen vuosikertomuksessa esitettävistä tiedoista. Erityisesti Suomen Pankin vastuut ovat merkittävät kokonaisuutta tarkasteltaessa. Tarkastusvirasto kiinnittää huomiota IMF:n jo vuonna 2015 laatimaan raporttiin (Finland: Fiscal Transparency Evaluation, 11.3.2015), jossa suositeltiin laajennusta.

Talousarvioasetuksen muutosesitysten ja valtiovarainministeriössä laaditun perustelumuioston (21.3.2024) osalta tarkastusvirasto kiinnittää huomiota lausunnon alussa esitetyn lisäksi seuraaviin yksityiskohtiin:

- Asetuksen perustelumuiostiossa on hyvin avattu Talousarvioasetuksen ja Kirjanpitolain noudattaminen kirjanpi-toyksiköissä, liikelaitoksissa ja rahastoissa.

- Esityksessä on päädytty säilyttämään kirjanpitoyksikön tilinpäätöstä koskevat talousarvioasetuksen säännök-set ennallaan.
- Tarkastusvirasto katsoo, että ehdotetun uudistuksen yhteydessä olisi perusteltua lisätä talousarvioasetukseen sellainen uusi säännös käyttöomaisuuden arvonalennuksesta, joka sisällöltään vastaisi Kirjanpitolain 5 luvun 13 §:ää. Käyttöomaisuuden arvonalennuksesta on määrätty Valtionkonttorin määräyksen tasolla, mutta tarkastushavaintojen perusteella määräystä ei ole aina sovellettu silloin, kuin hyvän kirjanpitolain mukaan olisi tullut soveltaa.
- Velan arvostamista koskeva säännös (66 c §:n 3 kohta) uudistettiin talousarvioasetuksessa vuonna 2002. Talousarvioasetuksen sääntelemä esittämis- ja arvostamistapa jaksotettaville emissiotappioille poikkeaa kirjanpitolautakunnan hyvinvointialue- ja kuntajaoston yleisohjeesta Hyvinvointialueen pysyvien vastaavien kirjaaminen, jonka mukaan hyvinvointialueet voivat aktivoida emissiotappioita taseelle laina-aikaan perustuen tai merkitä ne siirtosaamisiin. Tarkastusvirasto esittää harkittavaksi, että talousarvioasetuksen säännös muutettaisiin 1.1.2025 vastaamaan Kirjanpitolain vastaavaa säännöstä (KPL 5:2 §).
- Tarkastusvirasto tuo lisäksi esille, että vaikka talousarvioasetuksessa on käyttöomaisuuden arvonnkorotuksen mahdollistava säännös (66 h §), ei säännöstä käytännössä sovelleta, toisin kuin Kirjanpitolakia noudattavissa organisaatioissa vastaavaa säännöstä (KPL 5:17 §) sovelletaan. Tältä osin olisi talousarvioasetusta noudattavissa kirjanpitoyksiköissä ja rahastoissa suositeltavaa tavoitella nykyistä yhdenmukaisempaa käytäntöä Kirjanpitolakia soveltavien organisaatioiden kanssa.
- Perustelumuiustiossa todetaan, että ”valtiokonttorin johdon vastuulla on sisäinen valvonta ja sen arviointi siltä osin kuin kirjanpito- ja tilinpäätöstehtävät ovat Valtiokonttorin tehtävänä. Siten talousarvioasetuksen 67 b §:n 2 momentissa säädetty johdon arviointi- ja vahvistuslausuma talousarvioasetuksen 69 §:ssä tarkoitetun sisäisen valvonnan asianmukaisuudesta ja riittävydestä valtion keskuskirjanpidossa ja valtion tilinpäätöslaskelmien ja niiden liitteiden kokoamisessa sekä niihin liittyvissä menettelyissä tulisi koskemaan koko kokonaisuutta. Talousarvioasetuksen 67 b §:n säännöksiä ehdotetaan täsmennettäväksi siten, että valtion tilinpäätöksen yhteydessä mainitaan myös tilinpäätöksen yhteydessä esitettävät valtiontalouden yhdistellyt laskelmat.” Tarkastusvirasto pitää ehdotettua täydennystä hyvänä.
- Perustelumuiustiossa todetaan, että ”valtiontalouden yhdistellyt laskelmat voitaisiin jättää joiltain osin muuttamatta laskentaperiaatteiltaan yhtenäisiksi, jos tilinpäätösperiaatteiden yhtenäistäminen on tarpeetonta tai käytännössä epäolennaista suhteessa täydellisen yhtenäistämisen tuomaan hyötyyn. Tämä ei kuitenkaan saisi vaarantaa oikean ja riittävän kuvan antamista. Erityisesti syystä voitaisiin poiketa 67 d §:n 2 momentin säännöksestä ja jättää kirjanpitovelvollisten kirjanpitotiedot muuttamatta riittävän yhtenäiseksi valtion kirjanpidossa noudatettavien talousarviolainsäädännön mukaisten tilinpäätösperiaatteiden kanssa.” Tarkastusvirasto esittää, että perustelumuiustioon lisättäisiin muutama esimerkki, mitä tällä käytännössä tarkoitetaan.
- Talousarvioasetuksen 67e §:ään liittyvä yhdistettyjen laskelmien erittelytarkkuus laskennan toteutuksessa on tarkastusviraston näkemyksen mukaan toimiva.

Talousarvion ulkopuolisten rahastojen tilintarkastus

Talousarvion ulkopuolisten rahastojen (jäljempänä rahastojen) tilintarkastuksista säädetään rahastokohtaisissa laeissa. Lausunnolla olevan hankkeen tarkoituksena ei ollut tarkastella rahastojen tarkastusta eikä asiasta ole pyydetty lausumaan.

Tarkastusvirasto toteaa, että se pystyy hyvin toteuttamaan esitettyjen yhdistettyjen laskelmien tilintarkastuksen uudistuksessa suunnitellulla tavalla. Tarkastusvirasto tarkastaa lisäksi hallituksen vuosikertomuksen vuosittain.

Tarkastusvirasto tuo tässä yhteydessä kuitenkin esille, että pidemmällä aikavälillä rahastojen tilintarkastuksen siirtäminen tarkastusvirastolle olisi eduskunnan budjettivallan näkökulmasta perusteltua.

Siirto olisi perustelua myös siksi, että talousarviotaloudella ja rahastojen taloudella sekä niiden taloudenhoidoilla on kiinteä yhteys. Siirto tehostaisi tarkastusviraston tarkastuskokonaisuutta ja mahdollistaisi helpommin rahastoihin liittyvien riskien arviointia viraston riskianalyyseissa. Rahastojen tase on 30 miljardia euroa, eli se muodostaa noin 1/4 käyttöön otettavien yhdisteltyjen laskelmien taseesta. Rahastojen tilinpäätöstiedoilla on siten olennainen merkitys nyt ehdotetuissa uusissa laskelmissa.

Siirto edellyttää kuitenkin toteutuessaan lakimuutosten lisäksi asianmukaisia lisäresursseja.

Tarkastuspäällikkö Heli Nikander

Tilintarkastusjohtaja Väinö Viherkoski

Nikander Heli
Valtiontalouden tarkastusvirasto