

Tuloksellisuustarkastus

Tarkastuskertomus 3/2020 Rahoitusvakausviraston toiminta osana pankkiunionin yhteistä kriisintarkastusmekanismia

Yhteenveto kertomusluonnoksen lausunnoista

Valtiontalouden tarkastusvirasto on saanut viitekohdassa mainitun tarkastuskertomuksen luonnoksesta palautetta seuraavasti:

- Rahoitusvakausvirasto 12.12.2019
- valtiovarainministeriö 11.12.2019
- Finanssivalvonta 11.12.2019
- Suomen Pankki 12.12.2019.

Lausunnonantajilla on ollut tilaisuus

- lausua näkemyksensä tarkastuskertomusluonnoksessa esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista
- esittää kertomusluonnoksen tekstiin korjaus- ja täsmennysehdotuksia.

Ennen lopullisen tarkastuskertomuksen antamista tarkastusvirasto on kertomusta viimeisteltäessä ottanut huomioon palautteen seuraavasti:

1 Lausunnonantajien näkemykset kannanotoista

Palautteen antajat pääosin yhtyvät lausunnoissaan kertomusluonnoksen kannanottoihin. Finanssivalvonta pääosin yhtyy havaintojen pohjalta tehtyihin suosituksiin mutta on eri mieltä Valtiontalouden tarkastusviraston suosituksesta, joka koskee tarkastusoikeuden laajentamisen selvittämistä koskevaa viidettä suositusta. Finanssivalvonta katsoo, ettei kyseistä suositusta tulisi sisällyttää lopulliseen kertomukseen.

Tarkastusoikeuden laajentamisen selvittämistä koskeva suositus

Finanssivalvonta kiinnittää huomiota siihen, ettei Valtiontalouden tarkastusvirasto ole yksilöinyt kertomusluonnoksessaan tarkemmin sellaista konkreettista syytä tai syitä, miksi Valtiontalouden tarkastusvirastolla tulisi olla oikeus tarkastaa Finanssivalvontaa, kun otetaan huomioon Finanssivalvonnan hallinnollinen asema osana Suomen Pankkia. Finanssivalvonta muistuttaa, että merkittävien pankkien valvontatehtäviä on siirretty kansallisilta pankkivalvoilta Euroopan keskuspankille ns. YVM-asetuksen nojalla. Yhteisen valvontamekanismin todetaan kattavan myös vähemmän merkittävien pankkien valvonnan ohjauksen.

Valtiovarainministeriö toteaa lausunnossaan, että vaikka Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusoikeus Finanssivalvontaan voisi olla hyödyllinen, voi tarkastusoikeuden laajentaminen olla haastavaa, sillä se vaatisi muutoksen perustuslakiin. Lausunnossa todetaan lisäksi, että tarkastuskertomuksessa tai mahdollisessa myöhemmässä jatkoselvityksessä tulisi tuoda esiin myös perustelut sille, miksi Valtiontalouden tarkastusvirasto tarvitsisi tarkastusoikeuden Finanssivalvontaan pankkivaltuutettujen lisäksi tai sijaan.

Valtiontalouden tarkastusvirasto toteaa, että asiaa on käsitelty kertomusluonnoksen sivulla 29. Luonnoksessa on tuotu esiin, että pankkiunionin perustamisella on pyritty yhdenmukaistamaan pankkien valvonta- ja kriisintarkastusmenettelyjä. **Pankkiunionin ulkoisen tarkastuksen järjestelyjä ei ole sen sijaan yhdenmukaistettu.** Tällä tarkoitetaan sitä, että EU:n jäsenmaiden ylimpien tarkastusviranomaisten

tarkastusoikeuksissa kansalliseen pankkivalvojaansa ja kriisinratkaisuviranomaiseen on eroja. Kertomusluonnoksessa viitataan vuonna 2017 julkistetun pankkivalvonnan rinnakkaistarkastuksen raporttiin, jossa suositeltiin, että kansallisten hallitusten ja parlamenttien tulisi tarkastella, onko niiden ylimmille tarkastuselimille annettu mandaatti tarkastaa pankkivalvontaa, ja tarvittaessa pyrkiä laajentamaan tarkastusmandaatti luottolaitosdirektiivin artiklan 59 (2) mukaiseksi. Luonnoksessa viitataan myös EU:n ylimpien tarkastuselinten yhteyskomitean lausumaan, jossa muistutetaan euroalueen yhteisen pankkivalvonnan puutteista tilivelvollisuuden ja ulkoisen tarkastuksen järjestämisessä.

Tarkastusoikeuden laajentamisen selvittämistä koskevaa suositusta ei ole muutettu lopulliseen tarkastuskertomukseen.

Finanssivalvontaan kohdistuva ulkoinen valvonta

Finanssivalvonta toteaa lausunnossaan, että Finanssivalvontaan kohdistuu kattavaa ulkoista valvontaa. Eduskunta valitsee sekä Suomen Pankin toimintaa valvovat pankkivaltuutetut että Suomen Pankin tilintarkastajat. Pankkivaltuutettujen valvonnan ja tilintarkastajien tarkastuksen todetaan koskevan myös Finanssivalvontaa, koska Finanssivalvonta on osa Suomen Pankkia. Eduskunnan asianomaisella valiokunnalla ja pankkivaltuutetuilla on oikeus saada Suomen Pankin ja siten myös Finanssivalvonnan valvontaa varten tarvitsemansa tiedot. Lausunnon mukaan Finanssivalvonnan katsotaan näin olevan selkeästi eduskunnan valvonnan ja tarkastuksen alainen toimija. Finanssivalvonnan mukaan suositusta arvioitaessa on syytä ottaa huomioon myös ne syyt, joiden nojalla Finanssivalvonta perustettiin nimenomaan Suomen Pankin yhteyteen. Eduskunnan alaisen Valtiontalouden tarkastusviraston toimivallan ulottaminen koskemaan myös Finanssivalvonnan toimintaa merkitsisi päällekkäistä tarkastus- ja valvontatyötä.

Valtiovarainministeriö toteaa lausunnossaan, että vaikka Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusoikeus Finanssivalvontaan voisi olla hyödyllinen, voi tarkastusoikeuden laajentaminen olla haastavaa, sillä se vaatisi muutoksen perustuslakiin. Tarkastuskertomuksessa tai mahdollisessa myöhemmässä jatkoselvityksessä tulisi tuoda esiin myös perustelut sille, miksi Valtiontalouden tarkastusvirasto tarvitsisi tarkastusoikeuden pankkivaltuutettujen lisäksi tai sijaan.

Valtiontalouden tarkastusvirasto haluaa todeta, että tarkastusvirasto toimii eduskunnan yhteydessä eikä eduskunnan alaisuudessa. Tilivelvollisuuden toteutumisen näkökulmasta Suomen Pankkiin ja Finanssivalvontaan nyky muodossa kohdistuva tarkastus- ja valvontatoiminta ei vastaa tilannetta, jossa maan ylin tarkastusviranomainen vastaa Finanssivalvonnan toiminnan tuloksellisuuden ulkoisesta tarkastuksesta. Pankkiunionin myötä merkittävien pankkien valvontatehtäviä on siirretty kansallisilta pankkivalvojilta Euroopan keskuspankille. Näitä tehtäviä puolestaan tarkastaa Euroopan tilintarkastustuomioistuin. Kansallisten pankkivalvojien ulkoisen tarkastuksen järjestelyjä ei ole yhdenmukaistettu eri jäsenmaissa. Osassa EU:n jäsenmaista ylimmällä ulkoisella tarkastusviranomaisella on tarkastusoikeus maansa keskuspankkiin ja pankkivalvojaan, kuten Saksassa ja Itävallassa. Valtiontalouden tarkastusviraston toimivallan ulottaminen myös Finanssivalvonnan toimintaan merkitsisi sitä, että myös Suomessa ylin ulkoinen tarkastusviranomainen voisi tuottaa tarkastustietoa EU:n pankkiunionista ja sen toiminnasta.

Valtiovarainministeriö osana tarkastusta

Valtiovarainministeriön lausunnossa todetaan, että tarkastuskertomusluonnoksen luvussa 5 selvitetään täysin paikkansa pitävästi kriisinratkaisua koskeva sääntely ja Rahoitusvakausviraston tulohajautus, mutta ei vastata selvästi kysymykseen siitä, kuinka valtiovarainministeriö täyttää vastuunsa kriisinratkaisumekanismin toimivuudesta. Valtiovarainministeriö katsoo, että se on luonut selkeän sääntelyn, joka antaa Rahoitusvakausvirastolle riippumattomuuden ja itsenäisyyden sekä hyvät edellytykset huolehtia kriisinratkaisutehtävistä. Sääntelyssä eri toimijoiden tehtävät ja yhteistyö on määritelty tarkasti ja myös valtiovarainministeriön rooli kriisinratkaisussa on selkeä. Ministeriö varmistaa kriisinratkaisumekanismin toimivuutta muun muassa tulohajautamalla Rahoitusvakausvirastoa. Lausunnossa todetaan, että vaikka vastuuseen kriisinratkaisumekanismin toimivuudesta liittyy jäljempänä mainittavan

viranomaisten välisen yhteistoiminta-asiakirjan päivittämisen viivästyminen, tulisi valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan tarkastuskertomuksessa tuoda esiin selvästi myös vastaus asetettuun kysymykseen ja edellä selostetut ministeriön onnistuneet toimet.

Lopullisen tarkastuskertomuksen luvun 5 alkuun on lisätty maininta, että valtiovarainministeriö on ollut osaltaan toteuttamassa sääntelyä, jolla on luotu pankkien kriisinratkaisutehtävistä huolehtimiseen tarvittavat järjestelyt Suomessa.

Suositus yhteistoiminta-asiakirjan ajantasaistamisesta

Valtiovarainministeriö korostaa lausunnossaan, että se itse on sitoutunut yhteistoiminta-asiakirjan ajantasaistamiseen ja pyrkinyt ajantasaistamaan asiakirjaa, kuten tarkastuskertomusluonnoksessakin todetaan. Yhteistoiminta-asiakirja vaatii kuitenkin kaikkien osapuolten sitoutumista, eikä ministeriö voi yksin laatia tai ajantasaistaa asiakirjaa.

Lopullisen tarkastuskertomuksen kannanottolukua on täydennetty niin, että siinä mainitaan myös muut viranomaiset. Suositusta kolme on täydennetty siten, että päivitystyön todetaan edellyttävän kaikkien asiaankuuluvien viranomaisten sitoutumista päivitystyöhön.

Suositus raportoinnin laajentamisesta eduskunnalle

Tarkastuskertomusluonnoksessa suositetaan, että valtiovarainministeriö laajentaa raportointiaan Rahoitusvakausviraston toiminnasta eduskunnalle osana hallituksen vuosikertomusta. Valtiovarainministeriö huomauttaa, että sen raportointi eduskunnalle noudattaa hallituksen vuosikertomuksen yleisiä ohjeita, joiden mukaan hallituksen vuosikertomuksessa ei raportoida valtion virastojen toiminnasta eduskunnalle. Ministeriö toteaa, että se ei välttämättä näe, miten Rahoitusvakausvirasto poikkeaisi muista valtion virastoista ja miksi se tulisi erityisesti nostaa hallituksen vuosikertomuksessa esille.

Kertomusluonnoksessa raportoinnin laajentamista perustellaan valtion taloudellisten vastuiden riskienhallinnan näkökulmasta. Pankkiunionin tarkoituksena on vähentää valtioiden pankkisektoriin liittyviä riskejä. Tästä syystä olisi tärkeää, että eduskunnalle raportoitaisiin siitä, miten hyvin kansallisesti on onnistuttu toteuttamaan uusia rakenteita ja menettelyitä. Suositusta ei ole muutettu.

2 Teknisluonteiset täsmennys- ja korjausehdotukset

Lausunnoissa esitetyt korjaus- ja täsmennysehdotukset on otettu pääosin huomioon tekemällä teksti-muutoksia lopulliseen tarkastuskertomukseen.

Lisätietoja: Johtava tuloksellisuustarkastaja Vuokko Mustonen, p. 09 432 5866