



Tuloksellisuustarkastuskertomus

Rahoitusvakausviraston toiminta osana pankkiunionin yhteistä kriisinratkaisumekanismia



Tuloksellisuustarkastuskertomus

**Rahoitusvakausviraston toiminta osana
pankkiunionin yhteistä kriisinratkaisumekanismia**

ISSN-L 1799-8093
ISSN 1799-8093 (NID.)
ISSN 1799-8107 (PDF)
ISBN 978-952-499-481-1 (NID.)
ISBN 978-952-499-482-8 (PDF)
URN:ISBN:978-952-499-482-8
[HTTP://URN.FI/URN:ISBN:978-952-499-482-8](http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-482-8)

GRANO OY
HELSINKI 2020

TARKASTUSKERTOMUKSEN VALOKUVAT
LUVUT 1 JA 4 GETTYIMAGES
LUVUT 2, 3 JA 5 IStock

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus

Dnro 368/54/2018

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen Rahoitusvakausviraston toiminta osana pankkiunionin yhteistä kriisintarkastusmekanismia koskeneen tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään Rahoitusvakausvirastolle ja valtiovarainministeriölle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle, valtiovarain controller -toiminnolle, Finanssivalvonnalle, Suomen Pankille ja eduskunnan pankkivaltuustolle.

Ennen tarkastuskertomuksen antamista Rahoitusvakausvirastolla, valtiovarainministeriöllä, Finanssivalvonnalla ja Suomen Pankilla on ollut mahdollisuus varmistaa, ettei kertomukseen sisälly asiavirheitä, sekä lausua näkemyksensä siinä esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2022.

Helsingissä 6. maaliskuuta 2020

Matti Okko
johtaja

Vuokko Mustonen
johtava tuloksellisuustarkastaja

Tarkastusviraston kannanotot

Vuonna 2008 käynnistyneen finanssikriisin myötä Euroopan unionissa pankkien valvonta- ja kriisinratkaisumenettelyjen yhdenmukaistamiseksi on perustettu yhteinen valvontamekanismi ja yhteinen kriisinratkaisumekanismi. Yhteisessä kriisinratkaisumekanismissa tarkoituksena on varmistaa, että pankin ajautuessa kriisiin sijoittajat ja toimiala vastaisivat kriisin aiheuttamista kustannuksista, jolloin kustannukset veronmaksajille ja taloudelle jäisivät mahdollisimman vähäisiksi. Yhteisessä kriisinratkaisumekanismissa Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto vastaa nk. merkittävien pankkien kriisinratkaisutehtävistä. Kansalliset kriisinratkaisuviranomaiset, kuten Rahoitusvakausvirasto Suomessa, vastaavat kansallisesti valvottavien, nk. vähemmän merkittävien pankkien, kriisinratkaisutehtävistä. Kriisinratkaisuviranomaisten keskeisenä tehtävänä on laatia pankeille kriisinratkaisusuunnitelmat sellaisen tilanteen varalta, jossa pankki on kaatumassa tai todennäköisesti kaatumassa.

Tässä tarkastuksessa arvioitiin, miten hyvin nk. vähemmän merkittävien pankkien kriisinratkaisua koskevat rakenteet ja menettelyt on toteutettu Suomessa. Tarkastuksen havaintojen mukaan Rahoitusvakausvirastolle on onnistuttu luomaan hyvät edellytykset huolehtia pankkien kriisinratkaisutehtävistä. Kriisinratkaisulaissa on säädetty Rahoitusvakausvirastolle elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin mukaiset valtuudet kriisinratkaisuvälineiden ja muiden valtuuksien käyttöön. Erillisen viraston perustamisella on varmistettu toiminnallinen riippumattomuus. Rahoitusvakausvirasto on saanut laadittua jokaiselle vähemmän merkittävälle pankille ensimmäisen kriisinratkaisusuunnitelman. Laaditut suunnitelmat sisältävät suurelta osin niiden sisällölle asetetut suositellut osa-alueet. Joidenkin osa-alueiden käsittely on jäänyt suppeaksi.

Lainsäädännössä määritellyn ja toiminnan edellyttämän tiedonvaihdon täsmentämiseksi Rahoitusvakausvirasto ja Finanssivalvonta ovat laatineet yhteistoiminta-asiakirjan kesäkuussa 2019. Rahoitusvakausviraston ja Suomen Pankin välistä yhteistoiminta-asiakirjaa ei ole vielä saatu laadittua. Eri viranomaisten välisestä, rahoitusjärjestelmän kriisinhallintaa koskevasta yhteistyöstä laadittua yhteistoiminta-asiakirjaa vuodelta 2007 ei ole myöskään päivitetty. Valtiovarainministeriön raportointi hallinnonalaansa kuuluvan Rahoitusvakausviraston toiminnasta hallituksen vuosikertomuksessa eduskunnalle on ollut suppeaa.

Kriisinratkaisusuunnitelmissa joidenkin osa-alueiden käsittely on jäänyt tässä vaiheessa suppeaksi

Rahoitusvakausvirasto on saanut laadittua jokaiselle kahdeksalle nk. vähemmän merkittävälle pankille ensimmäisen kriisinratkaisusuunnitelman. Kriisinratkaisusuunnitelmien laadintaa määrittelevät useat eritasoisessa lainsäädännössä esitetyt vaatimukset sekä ohjeet. Laaditut suunnitelmat sisältävät suurelta osin niiden sisällölle asetetut suositellut osa-alueet. Joidenkin osa-alueiden, kuten informaatio- ja viestintäsuunnitelmia sekä purettavuuden arviointia koskevien osa-alueiden, käsittely on jäänyt tässä vaiheessa suppeaksi. Tähän on osaltaan vaikuttanut se, että kaikkia asiakokonaisuuksia ei ole ollut mahdollista huomioida ensimmäisissä versioissa. Osaltaan myös Yhteisen kriisinratkaisuneuvoston asiaan liittyvä ohjeistus on ollut keskenenäistä. Suunnitelmissa on tuotu esiin keskenenäisyys ja näiden osa-alueiden tarkentamistarpeet suunnitelmien päivityksessä.

Rahoitusvakausviraston ja Suomen Pankin tietojenvaihtoa ei ole täsmennetty

Suomessa kriisinratkaisulaissa säädetään Rahoitusvakausviraston, valtiovarainministeriön, Suomen Pankin ja Finanssivalvonnan sekä muiden viranomaisten välisestä yhteistyöstä. Rahoitusvakausvirasto ja Finanssivalvonta ovat laatineet yhteistoiminta-asiakirjan täydentämään lakiin kirjattua yleistä velvoitetta tietojen antamisesta ja toimittamisesta. Tämänkaltaisella menettelyllä voidaan selkeyttää kummankin osapuolen näkemyksiä tietojen toimittamisesta ja siihen liittyviä velvollisuuksia sekä lisätä yhteistä ymmärrystä omasta ja toisen roolista rahoitusvakauden edistäjänä ja ylläpitäjänä. Rahoitusvakausviraston ja Suomen Pankin välinen yhteistoiminta-asiakirja on valmisteilla.

Viranomaisten välistä yhteistoiminta-asiakirjaa ei ole päivitetty

Suomessa on laadittu vuonna 2007 eri viranomaisten (Rahoitustarkastuksen, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön, Suomen Pankin, Vakuutusvalvontaviraston ja valtiovarainministeriön) välinen rahoitusjärjestelmän kriisinhallinnan yhteistoiminta-asiakirja. Yhteistoiminta-asiakirjan tavoitteena on ollut parantaa osapuolten kriisinhallintavalmiuksia varmistamalla kriisitilanteen edellyttämä tietojenvaihto osapuolten kesken sekä tehostamalla yhteistyötä rahoitusmarkkinakriisin hallitsemiseksi ja ratkaisemiseksi. Yhteistoiminta-asiakirjan päivittäminen on käynnistetty valtiovarainministeriössä syyskuussa 2016 mutta sitä ei ole saatu päätökseen.

Hallituksen vuosikertomuksessa eduskunnalle raportointi Rahoitusvakausviraston toiminnasta on ollut suppeaa

Rahoitusvakausviraston perustamisesta ja sen tehtävistä on kerrottu lyhyesti vuoden 2015 hallituksen vuosikertomuksessa eduskunnalle. Myöhemmin julkaistuissa hallituksen vuosikertomuksissa Rahoitusvakausvirastoa ja sen toimintaa ei ole käsitelty. Pankkien kriisinratkaisuun varautumisessa keskeisessä roolissa ovat kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten perustaminen ja niiden pankeille laatimat kriisinratkaisusuunnitelmat. Valtion taloudellisten vastuiden riskienhallinnan näkökulmasta hallituksen vuosikertomuksessa eduskunnalle olisi raportoitava tarkemmin Rahoitusvakausviraston roolista ja sen tehtävistä ja niiden toteuttamisen asteesta. Eduskunnalla tulisi olla tarkempaa tietoa siitä, miten kansallisesti on onnistuttu toteuttamaan uusia rakenteita ja menettelyitä, joilla pankkisektoriin liittyviä valtiontalouden riskejä pyritään vähentämään.

Tarkastusvirasto ei voi tarkastaa kaikkia pankkiunionin kansallisia osia

Pankkien valvonta ja kriisinratkaisu on kokonaisuus, jossa Finanssivalvonta vastaa pankkien vakavaraisuusvalvonnasta sekä pankkien elvytystoimenpiteistä ja varhaisen puuttumisen toimenpiteistä. Jos edellä mainitut toimenpiteet eivät riitä, pankin katsotaan olevan kaatumassa tai todennäköisesti kaatumassa. Tästä vaiheesta eteenpäin toimenpiteistä vastaa Suomessa Rahoitusvakausvirasto. Valtiontalouden tarkastusvirasto on tuonut jo aiemmin esiin tarkastusvajeen nk. pankkiunionin ensimmäisen pilarin eli yhteisen pankkivalvonnan osalta. Suomessa Valtiontalouden tarkastusvirastolla on tiedonsaantioikeus, mutta ei tarkastusoikeutta, Suomen Pankkiin eikä siten sen yhteydessä toimivaan pankkivalvonnan toimivaltaiseen viranomaiseen eli Finanssivalvontaan.

Tarkastusviraston suositukset

Tarkastusvirasto suosittaa, että

1. Rahoitusvakausvirasto täsmentää kriisinratkaisusuunnitelmia informaatio- ja viestintäsuunnitelmia sekä purettavuuden arviointia koskevien osa-alueiden käsittelyn osalta
2. Rahoitusvakausvirasto ja Suomen Pankki laativat yhteistoiminta-asiakirjan tietojen vaihdosta ja yhteistyöstä
3. valtiovarainministeriö huolehtii, että eri viranomaisten välistä yhteistyötä koskeva yhteistoiminta-asiakirja ajantasaistetaan. Tämä edellyttää kaikkien asiaankuuluvien viranomaisten sitoutumista päivitystyöhön.
4. valtiovarainministeriö laajentaa Rahoitusvakausviraston toiminnasta raportointiaan eduskunnalle osana hallituksen vuosikertomusta eduskunnalle
5. valtiovarainministeriö selvittää pankkiunionin ulkoisen tarkastuksen kattavuuden parantamiseksi Suomessa mahdollisuutta laajentaa Valtiontalouden tarkastusviraston mandaatti luottolaitosdirektiivin artiklan 59 (2) nojalla kattamaan luottolaitosten valvonnan tarkastaminen.

Sisällys

Tarkastusviraston kannanotot	5
1 Mitä tarkastettiin	11
2 Miten hyvin Rahoitusvakuusvirasto on varustettu ja valmistautunut huolehtimaan pankkien kriisinratkaisutehtävistä?	15
2.1 Rahoitusvakuusvirasto perustettiin itsenäiseksi virastoksi	15
2.2 Viraston tehtävistä, kriisinratkaisuvälineistä ja valtuuksista on säädetty laissa	17
2.3 Rahoitusvakuusviraston riskienhallintaa on kehitetty	20
2.4 Viranomaisten välistä yhteistyötä ja tiedonvaihtoa on täsmennetty pöytäkirjoilla ja sopimuksilla	20
3 Kuinka pankkien kriisinratkaisutehtävien valmistelu on käytännössä tehty Rahoitusvakuusvirastossa?	23
3.1 Kriisinratkaisusuunnitelmien laadintaa ohjaavat monet säädökset	23
3.2 Yksinkertaistetuista velvoitteista on tehty pankkikohtaiset päätökset	27
3.3 Kriisinratkaisusuunnitelmat on laadittu jokaiselle pankille	27
3.4 Kriisinratkaisusuunnitelmat sisältävät pääosin keskeiset osa-alueet	28
4 Kohtaako VTV esteitä pankkien kriisinratkaisutehtävien tarkastuksessa ja oleellisten asiakirjojen saannissa?	35
4.1 Rahoitusvakuusviraston ja valtiovarainministeriön oleellisiin tietoihin oli kattava pääsy	35
4.2 Yhteisen kriisinratkaisuneuvoston asiakirjat voitiin nähdä, mutta niitä ei voitu käyttää tarkastuksessa	36
5 Kuinka valtiovarainministeriö täyttää vastuunsa ja tilivelvollisuutensa kriisinratkaisumekanismin toimivuudesta?	39
5.1 Viranomaisten välinen rahoitusjärjestelmän kriisinhallinnan yhteistoiminta-asiakirja on päivittämättä	39
5.2 Laitoksen kriisihallintoon asettamisen edellytyksistä on säädetty kriisinratkaisulaissa	40
5.3 Kriisihallintoon asettamisesta ja kriisinratkaisumenettelyn aloittamisesta on tiedotettava ja päätökset julkistettava	41
5.4 Valtiovarainministeriö tulosohjaa Rahoitusvakuusvirastoa	43
5.5 Rahoitusvakuusvirastosta raportointi eduskunnalle suppeaa hallituksen vuosikertomuksessa	44
Liite: Miten tarkastettiin	47
Viitteet	51



1 Mitä tarkastettiin

EU:n pankkien kriisinratkaisusäätelyä on pantu täytäntöön Suomessa uudella lainsäädännöllä

Rahoitusvakausvirasto perustettiin kansalliseksi kriisinratkaisuviranomaiseksi vuonna 2015 vastaamaan pankkien kriisinratkaisutehtävistä. EU:n pankkien kriisinratkaisusäätelyn toteuttamiseksi Suomessa säädettiin laki luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten kriisinratkaisusta (1194/2014, myöhemmin kriisinratkaisulaki), laki rahoitusvakausviranomaisesta (1195/2014) ja laki Rahoitusvakausviraston hallintomaksusta (1197/2014). Näillä laeilla pantiin täytäntöön Euroopan unionin elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivi¹, talletussuojadirektiivin muuttamista koskeva direktiivi, vietiin unionin kriisinratkaisusetuksen² voimaantulosta johtuvat muutokset lainsäädäntöön sekä saatettiin voimaan yhteisestä kriisinratkaisurahastosta tehty sopimus. Lisäksi tehtiin muutoksia Finanssivalvonnasta annettuun lakiin, luottolaitostoiminnasta annettuun lakiin ja Suomen Pankista annettuun lakiin.

Tarkastuskysymykset

Tarkastuksen pääkysymyksenä oli selvittää, miten hyvin pankkien kriisinratkaisua koskevat rakenteet ja menettelyt on toteutettu Suomessa. Pääkysymykseen pyrittiin vastaamaan neljän tarkastuskysymyksen avulla:

1. Miten hyvin Rahoitusvakausvirasto on varustettu ja valmistautunut huolehtimaan pankkien kriisinratkaisutehtävistä?
2. Kuinka pankkien kriisinratkaisutehtävien valmistelu on käytännössä tehty Rahoitusvakausvirastossa?
3. Kohtaako Valtiontalouden tarkastusvirasto esteitä pankkien kriisinratkaisutehtävien tarkastuksessa ja oleellisten asiakirjojen saannissa?
4. Kuinka valtiovarainministeriö täyttää vastuunsa kriisinratkaisumekanismien toimivuudesta? Toteutetaanko vastuuta riittävästi käytännössä, mukaan luettuna tilivelvollisuus eduskunnalle?

Tarkastuksessa tuotettiin vertailutietoa myös rinnakkaistarkastukseen, jossa selvitetään kansallisten vastuuviranomaisten toimintaa osana yhteistä kriisinratkaisumekanismia. Rinnakkaistarkastukseen osallistuvat Saksan ja Hollannin lisäksi Itävallan, Irlannin, Espanjan, Portugalin ja Suomen ylimmät tarkastusviranomaiset sekä Euroopan tilintarkastustuomioistuin. Kriisinratkaisumekanismia koskeva rinnakkaistarkastus on jatkoa aiemmalle Pankkiunionin yhteistä pankkivalvontaa koskevalle rinnakkaistarkastukselle, jossa tarkasteltiin kansallisten toimivaltaisten viranomaisten vastuulla olevien nk. vähemmän merkittävien pankkien valvontaa. Pankkivalvontaa koskevan rinnakkaistarkastuksen tarkastustulosten yhteenveto julkaistiin joulukuussa 2017^{3,4}.

Tarkastuksen olennaiset kriteerit ja rajaukset

Tarkastuksen kriteereinä käytettiin Euroopan unionin ja kansallisen lainsäädännön asettamia vaatimuksia kriisinratkaisutehtävien järjestämiselle. Kriisinratkaisutehtävien järjestämiseen katsotaan tässä kuuluvan kriisinratkaisusuunnitelmien laadinta sekä kriisinhoitovalmiuden ja kriisinratkaisun toteuttamiseen ja päätöksentekoon liittyvät menettelyt.

EU:n elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivi koskee luottolaitoksia ja sijoituspalveluyrityksiä. Luottolaitoksiin sisältyvien pankkien taloudellinen merkittävyys taseella mitattuna on sijoituspalveluyrityksiä suurempi, joten tarkastuksen aikana päätettiin keskittyä käsittelemään vain pankkeja koskevien kriisinratkaisutehtävien järjestämistä ja sijoituspalveluyritykset rajattiin tarkastuksen ulkopuolelle. Tarkastuksessa rajauduttiin käsittelemään ns. vähemmän merkittävien, suomalaisten pankkien kriisinratkaisutehtävien järjestämistä. Kriisinratkaisusuunnitelmien tarkastamisessa keskityttiin suunnitelmissa esitettyihin tietoihin. Tarkastuksessa ei tarkastettu Rahoitusvakausviraston aineistoja, joita se käyttää kriisinratkaisusuunnitelmien laadinnassa, kuten luottolaitosten tai Finanssivalvonnan toimittamia aineistoja.

Rahoitusvakausviraston laatimien kriisinratkaisusuunnitelmien arvioinnissa hyödynnettiin rinnakkaistarkastuksessa laadittuja listauksia. Listaukset pohjautuivat Yhteisen kriisinratkaisuneuvoston merkittävälle pankeille laatimien kriisinratkaisusuunnitelmien sisältövaatimuksiin⁵. Listauksia käytettiin välineenä muodostamaan kuva vähemmän merkittävien pankkien kriisinratkaisusuunnitelmien tietosisältöalueiden koostumuksen yhtenäisyydestä.

Taloudellinen merkitys

Hyvin ja vakaasti toimiva rahoitusjärjestelmä on yhteiskunnan suotuisan kehityksen ja kansantalouden toimivuuden kannalta keskeinen tekijä. Rahoitusjärjestelmään liittyvät taloudelliset vastuut luokitellaan yleensä valtion näkökulmasta nk. implisiittisiksi ehdollisiksi vastuiksi. Rahoitusjärjestelmän toimivuuden varmistamiseksi valtion voidaan kriisitilanteessa odottaa hoitavan viime kädessä velvoitteet. Vuoden 2008 alkaneen finanssikriisin jälkeen Euroopan unionin alueella myönnettyjen pankkitukien määrästä on esitetty erilaisia arvioita, jotka vaihtelevat osaltaan siksi, että eri maissa on käytetty erilaisia pankkien kriisinratkaisukeinoja.

Viimeisen finanssikriisin jälkeen nähtiin tärkeäksi yhtenäistää pankkien kriisinratkaisumenettelyjä. Sääntelyn tavoitteena on ollut, että pankkien kriisinratkaisusta aiheutuisi mahdollisimman vähän kustannuksia veronmaksajille ja taloudelle. Sääntelyn keskeisenä tavoitteena on ollut varmistaa, että kriisinratkaisua rahoittavat ensisijaisesti pankin osakkeenomistajat ja velkojat.

Suomen pankkisektori

Merkittävillä luottolaitoksilla tarkoitetaan sellaisia luottolaitoksia, jotka aiheuttavat niin suuren systeemisen riskin, että se toteutuessaan vaikuttaa hyvin haitallisesti koko rahoitusjärjestelmään ja reaalityönteeseen. Vuoden 2018 lopun tietojen perusteella Nordea, OP Ryhmä ja Kuntarahoitus ovat edellisvuoden tavoin Suomen rahoitusjärjestelmän kannalta merkittäviä luottolaitoksia. Nk. vähemmän merkittäviä luottolaitoksia ovat Aktia Pankki, Evli Pankki, Hypoteekkiyhdistys, Oma Säästöpankki, POP Pankki-ryhmä, S-pankki, Säästöpankkiryhmä ja Ålandsbanken.

Kesäkuun 2019 Makrovakausraportin⁶ mukaan Suomen luottolaitos-sektoria pidetään luottolaitoslaissa nimettyjen riskitekijöiden ja niitä mitaavien valtiovarainministeriön asetuksessa⁷ määriteltyjen riskimittareiden valossa rakenteellisesti haavoittuvampana kuin muiden EU-maiden luottolaitossektoreja keskimäärin.

Euroopan pankkiunioni

Euroopan pankkiunioniin kuuluu kolme osaa: yhteinen valvontamekanismi (SSM), yhteinen kriisinratkaisumekanismi (SRM) ja eurooppalainen talletussuoja (EDIS). Näistä yhteinen valvontamekanismi ja yhteinen kriisinratkaisumekanismi ovat jo käytössä. Eurooppalaisen talletussuojajärjestelmän valmistelut ovat yhä kesken. Pankkiunionin perustana on nk. yhteinen sääntökirja (Single Rulebook), jonka tarkoituksena on muodostaa yhtenäinen säännöstö pankkisektorin noudatettavaksi. Pankkeja koskevan ohjeistuksen ja standardien laadinnasta vastaa Euroopan pankkiviranomainen (EBA).⁸

Yhteinen valvontamekanismi, EKP ja Finanssivalvonta

Euroopan keskuspankilla (EKP) on kokonaisvastuu yhteisestä pankki-valvonnasta ja se valvoo kaikkia yhteiseen valvontamekanismiin kuuluvia pankkeja. Mekanismissa pankit luokitellaan merkittäviksi (Significant Institutions, SI-laitokset) ja vähemmän merkittäviksi pankeiksi (Less-Significant Institutions, LSI-laitokset). Pankin merkittävyyden arviointiin vaikuttavat mm. pankin koko, taloudellinen merkittävyys ja rajat ylittävän toiminnan määrä. Merkittävien pankkien suorasta valvonnasta vastaa EKP. Kansalliset toimivaltaiset valvontaviranomaiset vastaavat vähemmän merkittävien pankkien valvonnasta. Suomessa kansallisena toimivaltaisena viranomaisena toimii Finanssivalvonta, joka toimii Suomen Pankin (keskuspankki) yhteydessä. EKP voi milloin tahansa luokitella laitoksen merkittäväksi ja ottaa sen suoraan valvontaansa, jos tämä on tarpeen valvontakäytäntöjen johdonmukaisen soveltamisen kannalta.⁹

Yhteinen kriisinratkaisumekanismi, Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto ja Rahoitusvakausvirasto

Yhteisessä kriisinratkaisumekanismissa merkittävien pankkien (SI-laitokset) kriisinratkaisusuunnitelmien laadinnasta vastaa vuonna 2015 perustettu uusi virasto, Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto (Single Resolution Board, SRB), yhdessä kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten kanssa. Suomessa kriisinratkaisuviranomaisena toimii Rahoitusvakausvirasto. Rahoitusvakausvirasto vastaa nk. vähemmän merkittävien pankkien (LSI-laitokset) kriisinratkaisusuunnitelmien laadinnasta. Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto hallinnoi yhteistä kriisinratkaisurahastoa. Rahoitusvakausvirasto osallistuu pohjoismaisten kriisinratkaisuviranomaisten toimivallassa olevien pohjoismaisten pankkien kriisinratkaisusuunnitteluun kriisinratkaisukollegiossa.¹⁰



2 Miten hyvin Rahoitusvakausvirasto on varustettu ja valmistautunut huolehtimaan pankkien kriisinratkaisutehtävistä?

Rahoitusvakausvirastolle on onnistuttu luomaan hyvät edellytykset huolehtia pankkien kriisinratkaisutehtävistä. Rahoitusvakausvirastolle on säädetty kansalliseen kriisinratkaisulakiin valtuudet kriisinratkaisuvälineiden ja muiden valtuuksien käyttöön. Rahoitusvakausvirasto huolehtii Suomessa myös talletussuojatehtävistä. Toiminnan ja päätöksenteon riippumattomuuden varmistamiseksi Rahoitusvakausvirasto perustettiin omaksi virastokseen, jonka päätökset tekee ylijohtaja. Viraston henkilömäärä on kehittynyt suunnitellusti. Rahoitusvakausviraston ja Finanssivalvonnan lakiin perustuvaa tiedonvaihtovelvoitetta on täydennetty yhteistoiminta-asiakirjalla. Tietojen saantia on parannettu myös tekemällä sopimus Rahoitusvakausviraston lukuoikeudesta tiettyihin Finanssivalvonnan IT-järjestelmiin. Rahoitusvakausviraston ja Suomen Pankin välisen yhteistoiminta-asiakirjan valmistelu on sen sijaan vasta alkuvaiheessa.

2.1 Rahoitusvakausvirasto perustettiin itsenäiseksi virastoksi

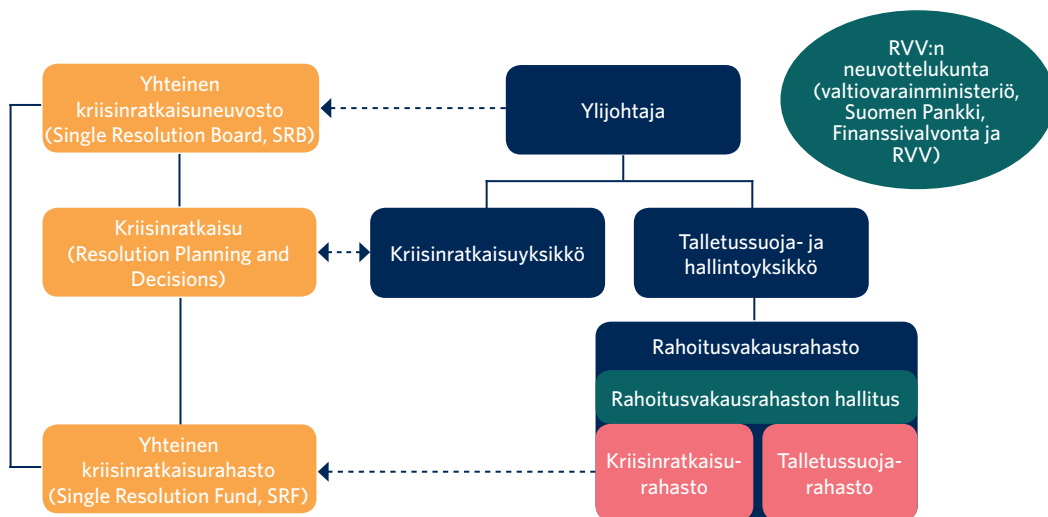
EU:n elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin 3 artiklassa tarkoitetuksi kriisinratkaisuviranomaiseksi perustettiin Suomessa uusi virasto, Rahoitusvakausvirasto. Toteuttamisvaihtoehtoja tarkasteltaessa valtiovarainministeriössä, Suomen Pankissa ja Finanssivalvonnassa todettiin olevan osaamista, jonka hyödyntäminen nähtiin perustelluksi kriisinratkaisuviranomaisen toiminnassa. Toiminnan riippumattomuus ja itsenäisyys haluttiin kuitenkin varmentaa perustamalla erillinen virasto. Rahoitusvakausvirasto perustettiin lailla Rahoitusvakausviranomaisesta (1195/2014). Laki tuli voimaan 1.1.2015 alkaen.¹¹

Erillisen viraston perustamisella haluttiin varmistaa toiminnan ja päätöksenteon riippumattomuus

Viraston toimintaa ohjaa ylijohtajan vahvistama työjärjestys

Rahoitusvakausvirasto on päällikkövirasto, jossa ratkaistavat asiat päättää ylijohtaja. Ylijohtajan nimittää valtioneuvosto. Nykyinen ylijohtaja nimettiin 1.5.2015 alkaen viiden vuoden toimikaudeksi. Päätöksenteolta kriisitilanteessa vaadittava nopeus ja tehokkuus puolsivat päällikkövirastoa¹². Rahoitusvakausviraston toimintaa ohjaa ylijohtajan vahvistama työjärjestys¹³. Virastossa on kaksi toimintayksikköä: Kriisinratkaisuyksikkö ja Talletussuoja- ja hallintoyksikkö, joiden päälliköt toimivat ylijohtajan alaisuudessa. Viraston johtoryhmään kuuluvat ylijohtaja sekä Kriisinratkaisuyksikön ja Talletussuoja- ja hallintoyksikön päälliköt.

Virastossa on kaksi toimintayksikköä: Kriisinratkaisuyksikkö ja Talletussuoja- ja hallintoyksikkö



Kuvio 1: Rahoitusvakausrivasto (RVV) osana yhteistä kriisratkaisumekanismia. Lähde mukailten: Rahoitusvakausrivaston internetsivut https://rvv.fi/documents/1871970/7226657/Organisaatio_20180301/f2f6e987-f415-4c91-9717-225b07aba52d. Luettu 15.7.2019.

Rahoitusvakausrivastossa henkilöstön vakinaisten virkasuhteiden osuutta on kasvatettu suunnitellusti

Vuoden 2018 lopussa Rahoitusvakausrivastossa työskenteli 17 henkilöä (taulukko 1). Rahoitusvakausrivaston vuoden 2018 tilinpäätöksen mukaan rivaston henkilöstörakenteen kehittäminen on edennyt suunnitellusti, kun vakinaisten virkasuhteiden osuus on kasvanut 53 prosentista noin 71 prosenttiin. Henkilöstön koulutustasoindeksi oli kertomusvuoden lopussa 6,8.¹⁴

Taulukko 1: Rahoitusvakausrivaston henkilöstömäärän kehitys 2015–2018

	2015	2016	2017	2018
Henkilöstön määrä koko rivastossa	5	12,5	14,5	17,6
Kriisratkaisun suunnittelu	2	4,5	4,5	6,5
Kriisratkaisun kehittäminen	0,5	2	2	2,5
Talletussuoja	0,5	1	2,5	3,5
Hallinto ja ylijohtaja	2	4,5	5,5	5

Rahoitusvakausrivanomaisesta annetun lain 2 luvun 5 § mahdollistaa rivaston hyödyntää kriisiaikana myös muiden rivanomaisten henkilökuntaa tehtäviensä suorittamiseen. Tällaisessa tapauksessa¹⁵ Rahoitusvakausrivasto tekisi esityksen valtioneuvostolle, joka voisi nimittää määräaikaiseen virkasuhteeseen valtiovarainministeriön, Suomen Pankin tai Finanssivalvonnan virkamiehen.

Rahoitusvakausrivasto voi hyödyntää kriisiaikana myös muiden rivanomaisten henkilökuntaa tehtäviensä suorittamiseen

Tehtäviä ja resursseja ei ole jaettu merkittävien ja vähemmän merkittävien pankkien kesken – poikkeuksena Nordea

Rahoitusvakausvirastossa on erillinen tiimi osana suunnittelutiimiä vastaa-
massa Nordean kriisinratkaisusuunnittelusta, mutta muuta hallinnollista
yksikkö- tai ryhmäjako merkittävien pankkien (SI-laitokset) ja vähemmän
merkittävien pankkien (LSI-laitokset) valmistelusta vastaaviin asiantunti-
joihin ei ole. Käytännössä Rahoitusvakausvirastossa kriisinratkaisuyksikön
kriisinratkaisuasiantuntijoiden vastuulla on sekä SI-laitosten että LSI-lai-
tosten kriisinratkaisusuunnitelmien valmistelua.

Rahoitusvakausviraston neuvottelukunta

Rahoitusvakausvirastolla on viraston, valtiovarainministeriön, Suomen Pan-
kin ja Finanssivalvonnan nimeämistä edustajista koostuva neuvottelukunta,
jonka tehtävänä on varmistaa mainittujen viranomaisten välinen yhteistyö
ja tiedonvaihto viraston vastuulle kuuluvissa asioissa. Neuvottelukunnan
asettaa valtiovarainministeriö kolmeksi vuodeksi kerrallaan edellä mainit-
tujen viranomaisten ehdotuksesta.¹⁶

Neuvottelukunnan tehtävänä
on varmistaa tiedonvaihtoa

Rahoitusvakausviraston toiminta rahoitetaan toimialalta kerättävällä hallintomaksulla

Rahoitusvakausviraston toiminnasta aiheutuvat kulut katetaan luotto-
laitoksilta ja sijoituspalveluyrityksiltä kerättävinä maksuina, joista sääde-
tään Rahoitusvakausviraston hallintomaksusta annetussa laissa 1197/2014.¹⁷
Lain mukaan hallintomaksu määrätään kalenterivuositain perusmaksuna
tai yhdistettynä perusmaksuna ja suhteellisena maksuna. Perusmaksu on
euromääräinen kiinteä maksu. Suhteellinen maksu lasketaan maksuvelvol-
lisen viimeksi vahvistetun tilinpäätöksen mukaisen taseen loppusumman
tai liikevaihdon perusteella. Rahoitusvakausviraston hallintomaksuja pe-
rittiin 2,61 milj. euroa vuonna 2018.¹⁸

Hallintomaksu määrätään
perusmaksuna tai
yhdistettynä perusmaksuna
ja suhteellisena maksuna

2.2 Viraston tehtävistä, kriisinratkaisuvälineistä ja valtuuksista on säädetty laissa

Kriisinratkaisulain II osan, 2 luvun 1 §:n mukaan viraston on laadittava
Finanssivalvontaa ja merkittävien sivuliikkeiden kriisinratkaisuviranomaisia
kuultuaan laitokselle kriisinratkaisusuunnitelma. Rahoitusvakausviranomai-
sesta annetun lain (1195/2014) 1 luvun 2 §:n mukaan Rahoitusvakausviras-
to toimii kansallisena kriisinratkaisuviranomaisena rahoitusmarkkinoiden
vakauden varmistamiseksi ja taloudellisiin vaikeuksiin joutuneiden luotto-
laitosten ja sijoituspalveluyritysten toiminnan uudelleenjärjestämiseksi se-
kä arvopaperikeskuksen kriisinratkaisusuunnitelman laatimiseksi.

Rahoitusvakausviraston
on laadittava laitokselle
kriisinratkaisusuunnitelma

Rahoitusvakausviranomaisesta annetussa laissa säädetään viraston tehtävistä

Rahoitusvakausviranomaisesta annetun lain 1 luvun 4 §:n mukaan viraston tehtävänä on

1. hoitaa sille kriisinratkaisulaissa säädettyjä tehtäviä ja valvoa lain noudattamista yhdessä Finanssivalvonnan kanssa
2. EU:n kriisinratkaisuasituksen mukaisesti osallistua sen 42 artiklassa tarkoitetun kriisinratkaisuneuvoston työhön, tehdä yhteistyötä kriisinratkaisuneuvoston kanssa ja toimittaa kriisinratkaisuneuvostolle sen tehtävien suorittamiseksi tarvittavat tiedot
3. huolehtia EU:n kriisinratkaisuasituksessa tarkoitettujen vakauseräsuojien maksuosuuksien laskemisesta, maksujen keräämisestä ja hallinnoimisesta sekä maksujen siirtämisestä mainitussa asetuksessa tarkoitettuun rahastoon
4. huolehtia kriisinratkaisuneuvoston hallinnollisten kustannusten kattamiseksi perittävien maksujen keräämisestä ja siirtämisestä kriisinratkaisuneuvostolle
5. panna täytäntöön kriisinratkaisuneuvoston EU:n kriisinratkaisuasituksen nojalla tekemät päätökset
6. huolehtia Rahoitusvakausviranomaisesta annetun lain 5 luvussa tarkoitetuista talletussuojarahaston tehtävistä, kerätä talletussuojamaksut ja hallinnoida niitä sekä päättää maksuvelvollisuuden alkamisesta
7. valmistella yhdessä valtiovarainministeriön kanssa EU:n kriisinratkaisuasituksen 73 artiklassa tarkoitetun lainan tai muun tuen myöntämistä asetuksessa tarkoitettulle rahastolle
8. tehdä esityksiä ja aloitteita rahoitusalan kriisinratkaisua koskevien säännösten ja määräysten kehittämiseksi
9. huolehtia sille luottolaitostoiminnasta annetussa laissa säädettyistä tehtävistä
10. tehdä yhteistyötä muiden viranomaisten kanssa
11. huolehtia tehtäväalueeseensa liittyvästä koulutuksesta
12. huolehtia muussa laissa tai asetuksessa sille säädettyistä tehtävistä.

Rahoitusvakausvirastosta annetussa laissa on myös todettu, että Rahoitusvakausviraston toiminnan tavoitteista ja tehtävistä säädetään lisäksi kriisinratkaisulaissa ja EU:n kriisinratkaisuasituksessa.

Kriisinratkaisun tavoitteista on säädetty kriisinratkaisulaissa

Kriisinratkaisulle asetetuista tavoitteista on säädetty Suomessa kriisinratkaisulain 1 luvun 6 §:ssä, jossa esitetään lain tavoitteet ja yleiset soveltamisperiaatteet. Kriisinratkaisulain mukaan Rahoitusvakausviraston on otettava huomioon seuraavat kriisinratkaisun yleiset tavoitteet:

1. laitoksen kriittisten toimintojen jatkuminen
2. laitosten välisten tartuntavaikutusten ja muiden rahoitusmarkkinoiden vakautta vaarantavien häiriöiden ehkäiseminen ja markkinakurin edistäminen
3. julkisten varojen suojaaminen huolehtimalla siitä, että turvautuminen poikkeukselliseen julkiseen rahoitustukeen on mahdollisimman vähäistä
4. suojattujen tallettajien ja sijoittajien sekä laitosten hallussa olevien asiakasvarojen turvaaminen.

Rahoitusvakausviraston on pyrittävä myös varallisuusarvojen säilyttämiseen ja kriisinratkaisun kustannusten minimointiin edellä mainittuihin tavoitteisiin pyrkiessään. Jos edellä tarkoitettut tavoitteet ovat keskenään ristiriidassa, viraston on punnittava eri tavoitteiden tärkeyttä ja otettava tavoitteet huomioon siten, että tavoitteet kokonaisuutena voidaan parhaiten saavuttaa.

Rahoitusvakausvirastolla on käytettävissään neljä kriisinratkaisuvälinettä

Kriisinratkaisulain III osan 7 luvun 2 §:n mukaan kriisinratkaisuvälineitä ovat seuraavat:

1. velkojen arvonalentaminen ja muuntaminen
2. liiketoiminnan luovutus
3. väliaikainen laitos
4. omaisuudenhoitoyhtiö.

Elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin VI luvussa säädetään kriisinratkaisuvaltuuksista. Elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin 63 artiklaa vastaavista tiedoista on säädetty Suomessa Kriisinratkaisulain IV osan 12 luvun, viraston toimivaltuudet, 1 §:ssä.

Rahoitusvakausviraston on otettava toiminnassaan huomioon kriisinratkaisun yleiset tavoitteet

Tavoitteita arvioitaessa on huomioitava tavoitteiden kokonaisuus

2.3 Rahoitusvakausviraston riskienhallintaa on kehitetty

Valtiontalouden tarkastusvirasto suositti valtionhallinnon riskienhallintaa ja toimintojen jatkuvuutta koskevassa tarkastuksessaan (20/2018), että kaikki virastot laativat valtiovarain controller -toiminnon vuoden 2017 suosituksen mukaisen riskienhallintapolitiikkamallin mukaiset tai sitä asiallisesti vastaavat asiakirjat.

Rahoitusvakausviraston tilinpäätöksessä 2018¹⁹ on todettu, että viraston riskienhallintamallin kehittämishanke päätettiin yhdistää viraston jatkuvuussuunnittelutyöhön. Häiriötilanteisiin varautumisesta on laadittu RVV Roadmap 2019–2020, jossa Rahoitusvakausviraston ydintoiminnan varmistaminen poikkeusoloissa ja tietoturvallisten teknisten ratkaisujen suunnittelu pankkien kriisitilanteiden edellyttämään tehokkaaseen viranomaisyhteistyöhön on aikataulutettu syksylle 2019. Rahoitusvakausvirasto vahvisti riskienhallintapolitiikan 31.10.2019.

Rahoitusvakausvirasto vahvisti riskienhallintapolitiikan lokakuussa 2019

2.4 Viranomaisten välistä yhteistyötä ja tiedonvaihtoa on täsmennetty pöytäkirjoilla ja sopimuksilla

Kriisinratkaisusuunnitelmiin liittyvien tai niiden laadinnassa hyödynnettävien tietojen käsittelyyn osallistuu useita eri tahoja. Pankit toimittavat tietoja Rahoitusvakausvirastolle. Pankit toimittavat Finanssivalvonnalle vakavaraisuusvalvontaan liittyviä tietoja, joita Rahoitusvakausvirasto voi hyödyntää. Osan tiedoista Rahoitusvakausvirasto toimittaa Euroopan pankkiviranomaiselle ja Yhteiselle kriisinratkaisuneuvostolle.

Rahoitusvakausviraston ja Yhteisen kriisinratkaisuneuvoston välisiä tehtävien jako- ja vastuusuhteita täsmentää Cofra-päätös

Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto on antanut joulukuussa 2018 päätöksen yhteistyökehiksestä²⁰ (Cofra) yhteisessä kriisinratkaisumekanismissa Yhteisen kriisinratkaisuneuvoston ja kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten kesken. Päätöksessä käsitellään myös LSI-pankkien suunnittelua koskevia osa-alueita. Cofra-asiakirjassa kuvattuja vastuusuhteita ja työnjakoa on edelleen täsmennetty Internal Agreement -asiakirjassa.

Eri viranomaisten välisestä yhteistyöstä ja tiedonvaihdoista on säädetty laissa

Elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin vaatimusta valvonta- ja kriisinratkaisutehtäviä suorittavien viranomaisten tiiviistä yhteistyöstä kriisinratkaisupäätösten valmistelussa, suunnittelussa ja soveltamisessa varmistaa osaltaan eri laeissa²¹ säädetyt yhteistyövelvoitteet Rahoitusvakausviraston, valtiovarainministeriön, Suomen Pankin ja Finanssivalvonnan välillä. Rahoitusvakausvirastolla on virastosta annetun 7. luvun 2 §:n mukaan oikeus saada viipymättä kaikki sen tehtävien hoitamiseksi välttämättömät tiedot Suomen Pankilta ja Finanssivalvonnalta sekä muilta viranomaisilta.

Rahoitusvakausviraston ja Finanssivalvonnan tehtävien jakoa tarkentaa yhteistoiminta-asiakirja

Finanssivalvonnan ja Rahoitusvakausviraston on tehtävä keskenään yhteistyötä. Finanssivalvonnan tulee ennen ryhtymistään Finanssivalvonnasta annetun lain 3 tai 4 luvun mukaisesti toimenpiteisiin kuulla Rahoitusvakausvirastoa, jos valvottava tai muu finanssimarkkinoilla toimiva toimii kriisinratkaisulain tai sen 1 luvun 4 §:n 1 kohdassa tarkoitetun kriisinratkaisudirektiivin perusteella annettujen komission asetusten ja päätösten vastaisesti.²² Rahoitusvakausviraston ja Finanssivalvonnan välistä yhteistyömenettelyä ja tiedonvaihtoa kriisinratkaisutehtävissä koskeva yhteistoiminta-asiakirja hyväksyttiin kesäkuussa 2019.

Rahoitusvakausvirasto sai lukuoikeudet Finanssivalvonnan järjestelmäpalveluihin lokakuussa 2018

Suomen Pankki ja Rahoitusvakausvirasto tekivät sopimuksen teknisen yhteyden järjestämisestä Finanssivalvonnan hallinnoimaan yhteisörekisteriin (YHPE) ja RISKI-järjestelmään. YHPE-käyttöliittymässä Rahoitusvakausvirastolle näytetään Yhteisöt-välilehti yhteisötietojen hakua varten. Rahoitusvakausvirastolla on lukuoikeus YHPE-järjestelmän tietoihin. Finanssivalvonnan säännöllisesti keräämä valvontadata siirretään RISKI-kuutioon.

Rahoitusvakausvirastolla on pääsy Finanssivalvonnan säännöllisesti keräämään valvontadataan

Rahoitusvakausviraston ja Suomen Pankin välisen yhteistoiminta-asiakirjan valmistelu on vasta alkuvaiheessa

Rahoitusvakausvirastosta tarkastuksessa saadun tiedon mukaan Rahoitusvakausviraston ja Suomen Pankin välisen yhteistoiminta-asiakirjan valmistelu on aloitettu mutta siitä ei ole esittää luonnosta.



3 Kuinka pankkien kriisinratkaisutehtävien valmistelu on käytännössä tehty Rahoitusvakausvirastossa?

Rahoitusvakausvirasto on laatinut ensimmäisen kriisinratkaisusuunnitelman jokaiselle vähemmän merkittävälle pankille (8 kpl). Suunnitelmat sisältävät pääsääntöisesti niiden sisällölle asetetut suositellut osa-alueet. Joidenkin osa-alueiden kuten informaatio- ja viestintäsuunnitelmien sekä purettavuuden arvioinnin käsittely on jäänyt suppeaksi. Suunnitelmissa on todettu, että näiden osa-alueiden käsittelyä tarkennetaan suunnitelmien päivityksessä. Kriisinratkaisusuunnitelmien laatimisjärjestystä on ohjannut Euroopan keskuspankin antama linjaus, jossa jäsenmaan kolme suurinta vähemmän merkittävää pankkia luokitellaan tarkimmin valvottaviksi. Kaikista kriisinratkaisusuunnitelmista on informoitu Yhteistä kriisinratkaisuneuvostoa. Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto on hyväksynyt kaikki kriisinratkaisusuunnitelmat. Kullekin kahdeksasta pankista on tiedotettu sille suositellusta kriisinratkaisustrategiasta.

3.1 Kriisinratkaisusuunnitelmien laadintaa ohjaavat monet säädökset

Kriisinratkaisusuunnitelmien laadintaa ohjeistetaan useissa eri tasoissa säädöksissä: EU:n elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivissä, EU:n kriisinratkaisuasetuksessa (806/2014), kriisinratkaisulaissa (1194/2014), valtiovarainministeriön asetuksissa (1284/2014, 1285/2014) sekä komission delegoiduissa asetuksissa (2016/1075 ja 2016/1450) ja komission täytäntöönpanoasetuksessa (2018/1624). Myös Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto laatii eri tasoista ohjeistusta kansallisille kriisinratkaisuviranomaisille. Tietovaatimukset eivät ole kaikilta osin ehdottomia (tiedot on esitettävä tarvittaessa ja mahdollisuuksien mukaan määrällisesti ilmaistuna) ja esimerkiksi lomakkeiden vähimmäismäärä, jonka mukaisesti laitosten tulee toimittaa tietoja kriisinratkaisuviranomaisille, tuli voimaan vuonna 2019²³.

Kriisinratkaisulain mukaan Rahoitusvakausviraston on laadittava Finanssivalvontaa ja merkittävien sivuliikkeiden kriisinratkaisuviranomaisia kuultuaan laitokselle kriisinratkaisusuunnitelma. Kriisinratkaisusuunnitelmassa on varauduttava kriisinratkaisutoimiin, jotka virasto toteuttaa, jos kriisihallintoon asettamisen edellytykset täyttyvät. Suunnitelmassa on yksilöitävä purkamis- ja uudelleenjärjestämisen mahdollisuuksien aineelliset esteet ja tarvittaessa esitettävä esteiden poistamiseksi tarvittavat olennaiset toimenpiteet.²⁴

Kriisinratkaisusuunnitelman laadintaprosessissa arvioidaan ensin tavallisen konkurssimenettelyn soveltuvuus. Jos laitoksen konkurssi ei ole mahdollinen, päätetään kriisinratkaisustrategiasta ja lähestymistavasta. Seuraavaksi arvioidaan kriisinratkaisuvälineiden soveltuvuus, määritellään purettavuuden esteet ja esitetään mahdollisia toimenpiteitä esteiden poistamiseen. (kuvio 2)

Kriisinratkaisusuunnitelmassa on varauduttava kriisinratkaisutoimiin, jotka virasto toteuttaa, jos kriisihallintoon asettamisen edellytykset täyttyvät



Kuvio 2: Kriisintarkastusstrategian laadintaprosessi. Lähde mukailen: Yhteinen kriisintarkastusneuvosto. The Single Resolution Mechanism, Introduction To Resolution Planning, 2016. https://srb.europa.eu/sites/srbsite/files/intro_resplanning.pdf, s. 20 kuvio 10. Luettu 15.7.2019.

Valtiovarainministeriön asetuksilla on tarkennettu suunnitelmiin sisällytettäviä tietoja ja laadinnassa huomioitavia seikkoja

Kriisintarkastuslain II osan 3 §:n mukaan kriisintarkastusstrategiassa on esitettävä vaihtoehdot III osassa tarkoitettujen kriisintarkastusvälineiden ja -valtuuksien soveltamisesta laitokseen. Valtiovarainministeriön asetuksen (1284/2014)²⁵ 3 §:ssä on lueteltu asioita, jotka on esitettävä ja mahdollisuuksien mukaan määrällisesti ilmaistuna kriisintarkastusstrategiassa. Valtiovarainministeriön asetus vastaa asiasisällöltään elvytys- ja kriisintarkastusdirektiivissä esitettyä listausta asioista, jotka on sisällytettävä kriisintarkastusstrategiaan. Valtiovarainministeriön asetuksessa (1285/2014) on säädetty seikoista, jotka on otettava huomioon arvioitaessa luottolaitoksen ja sijoituspalveluyrityksen taikka konsernin purkamis- ja uudelleenjärjestämismahdollisuuksia.

Kriisintarkastusstrategiassa on esitettävä vaihtoehdot kriisintarkastusvälineiden ja -valtuuksien soveltamisesta laitokseen

Komission delegoitu asetus (2016/1075) kriisinratkaisusuunnitelmiin sisällytettävistä tietoluokista

Komission delegoidun asetuksen (2016/1075)²⁶ 22 artiklan mukaan kriisinratkaisusuunnitelman on sisällettävä ainakin kyseisen artiklan 1–8 kohdassa säädetyt osat, mukaan lukien kaikki direktiivin 2014/59/EU 10–12 artiklan mukaisesti edellytetyt tiedot ja kaikki lisätiedot, joita tarvitaan kriisinratkaisustrategian täytäntöönpanoa varten. Kriisinratkaisusuunnitelmassa tulee esittää²⁷

1. suunnitelman tiivistelmä
2. kuvaus suunnitelmassa käsitellystä kriisinratkaisustrategiasta
3. kuvaus kriisinratkaisustrategian tehokasta täytäntöönpanoa varten tarvittavista tiedoista sekä tietojen toimittamista koskevista järjestelyistä
4. kuvaus järjestelyistä, joilla varmistetaan mahdollisuus käyttää kriittisiä toimintoja jatkuvasti kriisinratkaisun aikana
5. kuvaus rahoitustarpeista ja rahoituslähteistä, joita suunnitelmassa määritetyn kriisinratkaisustrategian täytäntöönpano edellyttää
6. viestintäsuunnitelmat kriittisten sidosryhmien osalta
7. purkamismahdollisuuksien arvioinnin päätelmät
8. kaikki laitoksen tai konsernin esittämät näkemykset kriisinratkaisusuunnitelmasta.

Edellä esitetyn listan osalta on syytä huomioida, että listan 1–8 kohtiin sisältyy asetuksessa useita alakohtia. Myös suunnitelman tiivistelmään sisällytettävien tietojen määrä on suuri. Komission delegoidun asetuksen (2016/1075) 23 artiklan mukaan kriisinratkaisuviranomaisten on arvioitava purkamismahdollisuudet seuraavien peräkkäisten vaiheiden perusteella:

- a. 24 artiklan mukainen arviointi laitoksen tai konsernin tavanomaisessa maksukyvyttömyysmenettelyssä tapahtuvan likvidaation toteutettavuudesta ja uskottavuudesta
- b. parhaiten soveltuvan kriisinratkaisustrategian valinta 25 artiklan mukaista arviointia varten
- c. valitun kriisinratkaisustrategian toteutettavuutta koskeva arviointi 26–31 artiklan mukaisesti
- d. valitun kriisinratkaisustrategian uskottavuutta koskeva arviointi 32 artiklan mukaisesti.

Kriisinratkaisulain II osan 4 §:n mukaan laitoksen on toimitettava virastolle kriisinratkaisusuunnitelman laatimiseksi, ylläpitämiseksi ja täytäntöön panemiseksi tarvittavat tiedot ja selvitykset. Suunnitelmien laatimiseksi toimitettavista tiedoista on säädetty valtiovarainministeriön asetuksen (1284/2014)²⁸ 2 §:ssä. Kriisinratkaisulain II osan 4 §:n 2 momentin mukaan, jos 1 momentissa tarkoitetut tiedot ja selvitykset ovat Finanssivalvonnan hallussa, Finanssivalvonnan on viraston pyynnöstä toimitettava virastolle tiedot ja selvitykset.

Purkamismahdollisuuksia tulee arvioida useissa vaiheissa

Finanssivalvonnan on Rahoitusvakausviraston pyynnöstä toimitettava Rahoitusvakausvirastolle hallussaan olevat tiedot ja selvitykset

Lomakkeet ja mallit laitoksille tietojen toimittamiseen tarkentuvat: Euroopan pankkiviranomaisen luonnokset teknisiksi standardeiksi ja komission täytäntöönpanoasetukset

Komission täytäntöönpanoasetuksella (EU) 2016/1066 määritettiin menettely ja otettiin käyttöön vähimmäismäärä lomakkeita, joiden mukaisesti laitosten oli toimitettava kriisinratkaisuviranomaisille tietoja kriisinratkaisusuunnitelmien laatimiseksi. Täytäntöönpanoasetuksen mukaan asetuksen 3 artiklassa tarkoitettuja malleja käytettiin soveltuvin osin. Käyttökokemusten jälkeen komissio näki tarpeelliseksi päivittää vähimmäismäärää lomakkeita, ja muutosten laajuuden vuoksi se kumosi aiemmin antamansa täytäntöönpanoasetuksen 2016/1066 ja antoi uuden täytäntöönpanoasetuksen (EU) 2018/1624. Laitosten uusi raportointikehys sisältää 15 lomaketta.²⁹

Vähimmäisvaatimus omien varojen ja hyväksyttävien velkojen määräksi (MREL-vaade)

Elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin 45 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on edellytettävä, että laitokset täyttävät jatkuvasti omia varoja ja hyväksyttäviä velkoja koskevan vähimmäisvaatimuksen (MREL-vaade)³⁰. Vähimmäisvaatimus lasketaan omien varojen ja hyväksyttävien velkojen määränä, joka ilmaistaan prosenttiosuutena laitoksen velkojen ja omien varojen kokonaismäärästä. Komissio on antanut asiasta delegoidun asetuksen (2016/1450)³¹.

MREL-vaateella on keskeinen merkitys sijoittajavastuun toteuttamisessa, koska MREL-vaateen asettamisella varmistetaan, että laitoksella on riittävä määrä alentamiskelpoisia velkoja bail-in-välineen tehokkaaseen toteuttamiseen. MREL-vaade on pilari 2 -tyyppinen laitoskohtainen vaade. Rahoitusvakausvirasto tekee siitä päätöksen laitoskohtaisen kriisinratkaisusuunnittelun yhteydessä. Vaateen määrään ja soveltamistasoihin vaikuttaa olennaisesti ryhmälle ja laitokselle suunnitelmassa määritelty kriisinratkaisustrategia. MREL-vaade koostuu kriisihallintoon asetettaviksi määritellyillä laitoksilla tappion kattamisen määrästä (LAA) ja uudelleen pääomittamisen määrästä (RCA). Tavallisen konkurssimenettelyn piiriin määritellyillä laitoksilla MREL-vaade koostuu lähtökohtaisesti yksinomaan tappion kattamisen määrästä (jolloin uudelleenpääomittamisen määrä on nolla). Rahoitusvakausvirasto on julkistanut oman MREL-politiikkapaperin.³²

MREL-vaade koostuu kriisihallintoon asetettaviksi määritellyillä tappion kattamisen määrästä ja uudelleen pääomittamisen määrästä

3.2 Yksinkertaistetuista velvoitteista on tehty pankkikohtaiset päätökset

Kriisinratkaisulain osan I 10 §:ssä säädetään yksinkertaistetuista velvoitteista tietyille laitoksille. Rahoitusvakausvirasto on tehnyt jokaisen vähemmän merkittävän pankin kohdalta päätöksen siitä, sovelletaanko yksinkertaistettuja velvoitteita vai ei. Rahoitusvakausvirasto on pyytänyt päätösluonnoksista lausunnon Finanssivalvonnalta ja Yhteiseltä kriisinratkaisuneuvostolta. Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto on ilmoittanut, ettei se lausu sellaista tilannetta koskevista päätöksistä, jossa päätetään olla soveltamatta yksinkertaistettuja velvoitteita.

Rahoitusvakausvirasto on käyttänyt päätöksiä valmistellessaan arvioinnin perustana Euroopan pankkiviranomaisen laatimaa standardiluonnosta yksinkertaistettujen velvoitteiden soveltamisesta. Euroopan pankkiviranomainen on julkaissut lopullisen standardiluonnoksen joulukuussa 2017, ja komissio hyväksyi standardiluonnoksen lokakuussa 2018. Keväällä 2019 komission antama delegoitu asetus (EU) 2019/348 sisälsi tekniset sääntelystandardit, joilla arvioidaan laitoksen kaatumisen vaikutuksia rahoitusmarkkinoihin, muihin laitoksiin ja rahoitusolosuhteisiin.

Rahoitusvakausvirasto on käyttänyt arvioinnin perustana Euroopan pankkiviranomaisen standardiluonnosta

3.3 Kriisinratkaisusuunnitelmat on laadittu jokaiselle pankille

Rahoitusvakausvirasto on laatinut kriisinratkaisusuunnitelman jokaiselle vähemmän merkittävälle pankille (8 kpl). Pankkien tärkeysjärjestykseen laittamista on ohjannut EKP:n linjaus, jossa jokaisen maan vähemmän merkittävistä pankeista on valittu kolme pankkia tarkimmin valvottaviksi³³. Kriisinratkaisusuunnitelmia on laadittu kolme vuonna 2017, kolme vuonna 2018 ja kaksi vuonna 2019. Rahoitusvakausviraston laatimissa kriisinratkaisusuunnitelmissa on todettu, että niissä on otettu huomioon seuraava taustasääntely

- Laki luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten kriisinratkaisusta 1194/2014
- Elvytys - ja kriisinratkaisudirektiivi (BRRD) 2014/59
- Valtiovarainministeriön asetukset 1284/2014 ja 1285/2014
- Komission delegoidut säädökset 2016/1075 ja 2016/1450
- Komission täytäntöönpanosäädös 2016/1066.

Laadituissa kriisinratkaisusuunnitelmissa on tuotu esiin, että Yhteisen kriisinratkaisuneuvoston käsikirjan (Planning Manual) mukaiset osat alueet on otettu soveltuvien osien huomioon. Samalla on otettu huomioon suhteellisuusperiaate ja suunnitelman luonne jatkuvasti kehittyvänä dokumenttina. Suunnitelmien joidenkin kohtien käsittelyn on todettu jääneen suppeaksi, koska on kysymys suunnitelman ensimmäisestä versiosta ja eräitä osa-alueita koskevat Yhteisen kriisinratkaisuneuvoston linjaukset ovat olleet kesken.

Pankkien tärkeysjärjestykseen laittamista on ohjannut EKP:n linjaus

3.4 Kriisinratkaisusuunnitelmat sisältävät pääosin keskeiset osa-alueet

Tarkastuksessa vertailtiin Rahoitusvakausvirastossa laadittujen suunnitelmien sisältöä toisiinsa sekä rinnakkaistarkastuksessa laadittuihin tarkistuslistoihin³⁴. Tarkastelussa oli yhteensä 8 kriisinratkaisusuunnitelmaa.

Rahoitusvakausviraston laatimissa suunnitelmissa on esitetty pääosin suositellut keskeiset osa-alueet

Suosittelujen suunnitelmien rakenteita esitetään tässä tarkemmin esimerkinomaisesti kahden osa-alueen osalta. Kuviossa 3 esitetään koko suunnitelman keskeiset osa-alueet ja kuviossa 4 Strategisen liiketoiminta-analyysi osa-alueen tarkempi jaottelu. Suositellut kattavana ja kevennettynä laadittavan suunnitelman³⁵ rakenteet ovat otsikkotasolla tarkasteltuna hyvin samankaltaisia. Kattavana laadittuun suunnitelmaan verrattuna kevennetyn suunnitelman suositellussa rakenteessa ei esitetä taloudellista ja toiminnallista jatkuvuutta (kuvio 3).



Kuvio 3: Kriisinratkaisusuunnitelmien suositellut keskeiset osa-alueet

Rahoitusvakausviraston kattavina laatimat suunnitelmat sisältävät otsikkotasolla tarkasteltuna suositellun sisällön keskeiset kuusi osa-alueita (vrt. kuvio 3).

Tarkistuslistaan verrattuna kevennettyinä laadituissa suunnitelmissa ei esitetty lukua ”Informaatio- ja viestintäsuunnitelma”. Suunnitelmissa oli puolestaan luku 4 ”Kriisiviestintä” ja sen alalukuina 4.1 ”Kriisiviestintä konkurssipesän toimesta”, 4.2 ”Talletussuojarahaston viestintä” ja 4.3 ”Muu kriisiviestintä”.

Eri ajankohtina laadittuja suunnitelmia verrattaessa havaittiin, että Johdon yhteenvedoa koskeva osuus on ajan kuluessa sisällöllisesti tarkentunut. Alkuvuosina laadituissa suunnitelmissa yhteenvedo-osa on ollut hyvin pitkä mutta vuonna 2019 laadituissa suunnitelmissa yhteenvedo esitetään jo tiiviimpänä taulukkona ja yhteenvedon osa-alueet on selkeästi otsikoitu.

Rahoitusvakausvirasto ei ole määritellyt erillistä pohjaa yksinkertaistettuja velvoitteita sovellettavan pankin kriisinratkaisusuunnitelman laadinnalle. Elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivi ja kriisinratkaisulaki antaisivat Rahoitusvakausvirastolle mahdollisuuden tehdä asiasta päätöksen. Ylätasolla tarkasteltuna Rahoitusvakausviraston kevennettyinä laatimat suunnitelmat ovat rakenteeltaan lähellä Yhteisen kriisinratkaisuneuvoston suosittamaa pohjaa. Kansallisille kriisinratkaisuviranomaisille yhteisesti sovituilla suunnitelmapohjilla ja niiden soveltamiskäytännöillä varmistettaisiin, että eri maiden käytännöt eivät alkaisi erota liikaa toisistaan. Yhtenäisillä käytännöillä nk. vähemmän merkittävien pankkien valvonnassa ja kriisinratkaisusuunnittelussa luotaisiin myös paremmat edellytykset pankkiunionin puuttuvan osan eli yhteisen talletussuojajärjestelmän perustamiselle ja sen käytölle.

Rahoitusvakausvirasto on päätöksissään (yksinkertaistettujen velvoitteiden soveltamisesta) ilmoittanut pankeille, että niille tulee laatia kriisinratkaisusuunnitelma, joka sisältää

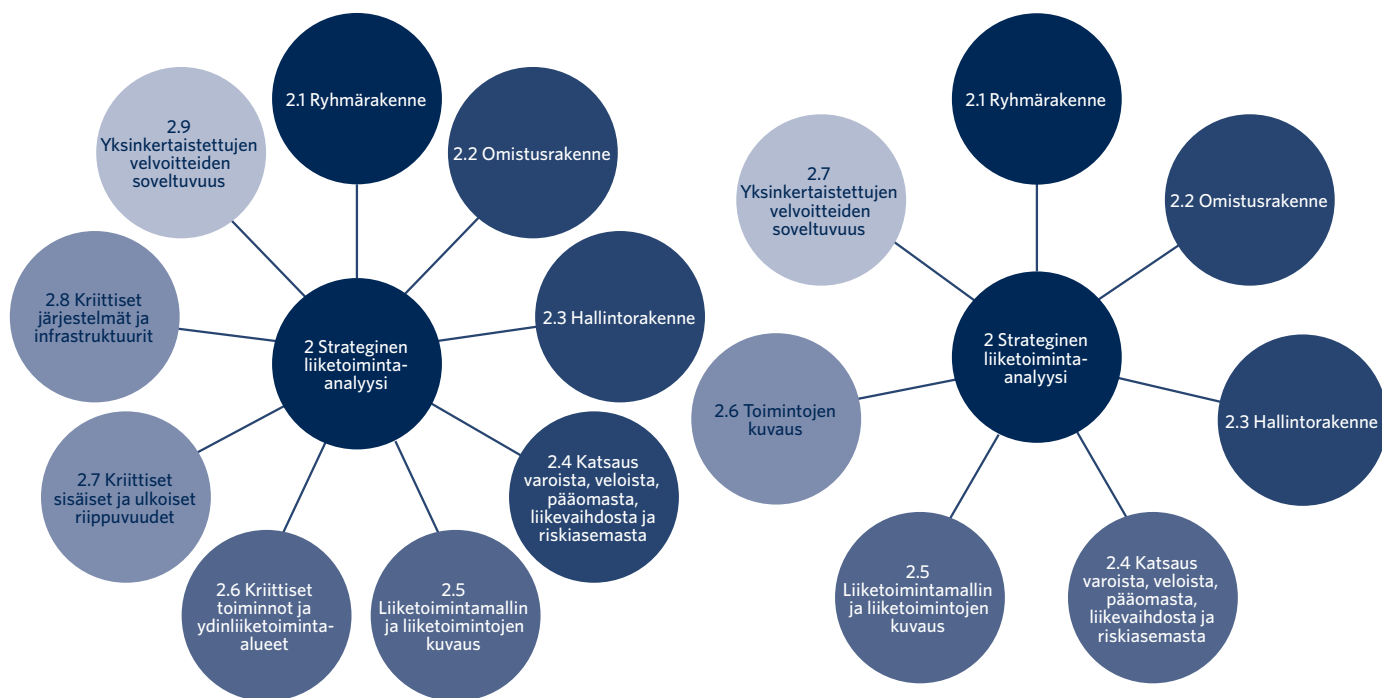
- liiketoiminta-analyysin
- arvion konkurssimenettelyn soveltuvuudesta
- kuvauksen tarvittavista ennakollisista varautumistoimenpiteistä
- viestintäsuunnitelman kriisitilannetta varten.

Päätöksien mukaan pankilta kerätään tietoja siinä laajuudessa kuin yllä määritelty suunnitelma vaatii. Rahoitusvakausvirasto on myös ilmoittanut, että pankin kriisinratkaisusuunnitelma päivitetään kahden vuoden välein, ellei virasto ennen sitä näe tarvetta tihentää päivitysaikataulua. Virasto on lisäksi todennut arvioivansa pankin ensimmäisen suunnitelman valmistumisen jälkeen seuraavan version päivittämistä koskevat tarkemmat määräajat.

Strateginen liiketoiminta-analyysi tulee esittää tarkemmalla tasolla kattavina laadittavissa suunnitelmissa

Suosittelussa rakenteessa strateginen liiketoiminta-analyysi koostuu useista alakohdista (kuviot 4). Tarkistuslistaan verrattuna Rahoitusvakausvirastossa kattavina laadituista suunnitelmista puuttui otsikkotasolla 2.9 yksinkertaistettujen velvoitteiden soveltuvuus. Kaikissa suunnitelmissa oli kuitenkin tekstiosassa käsitelty yksinkertaistettujen velvoitteiden soveltuvuutta ja viitattu viraston tekemään erilliseen pankkikohtaiseen päätökseen yksinkertaistettujen velvoitteiden soveltamisesta.

Kansallisille kriisinratkaisuviranomaisille yhteisesti sovituilla suunnitelmapohjilla ja niiden soveltamiskäytännöillä varmistettaisiin, että eri maiden käytännöt eivät alkaisi erota liikaa toisistaan



Kuvio 4: Suositellut strategisen liiketoiminta-analyysin osa-alueet kattavana ja kevennettyinä laaditussa kriisintarkausuunnitelmassa

Kevennettyinä laadituista suunnitelmista puuttui luku ”Katsaus varoista, veloista, pääomasta, liikevaihdosta ja riskiasemasta”. Toisaalta Rahoitusvakausviraston laatimissa kriisintarkausuunnitelmissa esitetään ”Taloudellista asemaa” koskeva luku, joka on jaettu mm. taserakennetta, alentamiskelpoisia velkoja ja omia varoja sekä kannattavuutta ja vakaaraisuutta koskeviin osuuksiin.

Kaikissa suunnitelmissa on arvioitu konkurssimenettelyn toteutettavuutta ja uskottavuutta

Suosittelussa kevennettyinä laadittavan suunnitelman rakenteessa ensisijaisen kriisintarkausstrategian osuudessa arvioidaan normaalin konkurssimenettelyn toteutettavuus ja uskottavuus. Kattavana laadittavassa suunnitelmassa on käsiteltävä tarkemmin myös valittua kriisintarkausstrategiaa. Rahoitusvakausviraston kevennettyinä laadituissa suunnitelmissa on suositeltu kriisintarkausstrategia esitetty omana lukunaan. Konkurssimenettelyn uskottavuuden ja soveltuvuuden käsittely on näissä yhdistetty samaan lukuun. Kattavana laadituissa suunnitelmissa on käsitelty konkurssimenettelyn toteutettavuutta ja uskottavuutta, valittua kriisintarkausstrategiaa ja soveltuvaa kriisintarkausvälinettä.

Taloudellista ja toiminnallista jatkuvuutta on käsitelty

Kattavana laadituissa suunnitelmissa on käsitelty taloudellista ja toiminnallista jatkuvuutta. Kriisintarkkailusuunnitelmassa on arvioitava pankin vakava-raisuuden lisäksi myös likviditeetin ja jälleenerahoituksen jatkuvuutta kriisintarkkailuprosessin aikana. Muutamien suunnitelmien osalta on todettu, että esim. likviditeetin varmistamiseen tähtäviä toimenpiteitä kriisintarkkailutilanteessa käsitellään tarkemmin seuraavissa versioissa.

Informaatio- ja viestintäsuunnitelmien osalta tarkastelu on keskittynyt suunnitteluvaiheen tarpeisiin

Informaatio- ja viestintäsuunnitelmiin sisältyy kriisintarkkailun suunnitteluun ja toteutukseen tarvittavan tiedon saatavuus sekä kriisihallintaorganisaation ja kriisitilanteen viestinnän määrittely. Kaikkien kriittisten kriisintarkkailussa tietoa tuottavien järjestelmien tulisi toimia myös kriisintarkkailun aikana. Kriisintarkkailusuunnittelua varten tarvittavat tiedot ovat pääsääntöisesti olleet riittävällä tavalla saatavilla pankeissa. Tässä vaiheessa suunnitelmissa ei ole kuitenkaan vielä määritelty riittävän tarkasti varsinaisessa kriisintarkkailussa tarvittavia tietoja (ml. taseen arvostaminen eri vaiheissa).³⁶ Kriisiviestinnän osalta tietoja ollaan täydentämässä seuraaviin kriisintarkkailusuunnitelmiin. Tietojärjestelmien tuottamien tietojen saatavuutta ollaan parantamassa osaltaan nk. TALSU-projektin (talletussuojan maksatushanke) myötä.

Talletussuojan maksatusjärjestelmähanke

Rahoitusvakausvirastossa on ollut käynnissä talletussuojan maksatusjärjestelmähanke. Hankkeen tavoitteena oli toteuttaa talletussuojakorvausten nopeaa maksatusta varten tietojärjestelmäkokonaisuus, johon sisältyy tiedonkeruu pankeilta ja tallettajilta. Maaliskuussa 2018 virastossa suoritettiin onnistuneesti talletussuojarahaston varojen riittävyden kuormitustesti osana lakisäätöistä ja Euroopan pankkiviranomaisen ohjeistamaa talletussuojajärjestelmien kuormitustestauskokonaisuutta.³⁷ Maksatusjärjestelmähanke on saatu Rahoitusvakausvirastossa päätökseen ja järjestelmä on siirretty tuotantoympäristöön keväällä 2019. Uuden järjestelmän myötä Rahoitusvakausvirastolla on kyvykyys talletussuojakorvausten nopeaan maksatukseen pankin maksukyvyttömyystilanteessa. Suomessa 7 työpäivän maksuaikavaatimus tuli voimaan 1.1.2020.

Merkittäviä purettavuuden esteitä ei ole tässä vaiheessa havaittu

Kriisinratkaisusuunnitelmissa on käsitelty purettavuuden esteitä. Suunnitelmien mukaan laadinnassa ei ilmennyt seikkoja, jotka välittömästi uhkaisivat suunnitelman toteutettavuutta. Rahoitusvakausvirasto ei ole tehnyt kriisinratkaisulain 3 luvun mukaisia päätöksiä merkittävien esteiden poistamiseksi. Suunnitelmissa on kuitenkin pyritty tunnistamaan mahdollisia osa-alueita, jotka ovat vastaisuudessa tarkemman arvioinnin kohteena ja jotka mahdollisesti edellyttävät pankilta itseltään tai Rahoitusvakausvirastolta toimenpiteitä.

Rinnakkaistarkastuksen erityiset painopistealueet

Rinnakkaistarkastusta varten suunnitelmista tarkasteltiin myös yleisen edun määrittämistä, kriisinratkaisustrategiaa ja -välineitä sekä omien varojen ja vähentämiskelpoisten velkojen vähimmäisvaadetta.

Yleistä etua on käsitelty kaikissa kattavina laadituissa suunnitelmissa. Vuonna 2019 kattavina laadituissa suunnitelmissa on käsitelty selkeästi erillisinä alalukuina laitosten kriittisten toimintojen jatkuminen, laitosten välisten tartuntavaikutusten ja muiden rahoitusmarkkinoiden vakautta vaarantavien häiriöiden ehkäiseminen ja markkinakurin edistäminen, julkisten varojen suojaaminen, tallettajien ja sijoittajien sekä laitosten hallussa olevien asiakasvarojen turvaaminen, varallisuusarvojen säilyttäminen ja kriisinratkaisun kustannusten minimointi. Kevennettyinä laadituissa suunnitelmissa edellä mainitut asiakokonaisuudet on käsitelty kriisinratkaisusuunnitelman luvussa ”3.2.1 konkurssimenettelyn uskottavuus”.

Rahoitusvakausviraston kattavina laatimissa suunnitelmissa on käsitelty valittua kriisinratkaisuvälineitä. Vuonna 2019 laadituissa suunnitelmissa eri kriisinratkaisuvälineiden ja niiden soveltuvuuden käsittely on esitetty selkeästi omana lukunaan (4.3). Vuonna 2019 laadituissa suunnitelmissa päätös omien varojen ja alentamiskelpoisten velkojen vähimmäisvaatimuksesta on suunnitelman liitteenä. Vuonna 2017 laadittuihin suunnitelmiin on sisältynyt luonnos päätökseksi alentamiskelpoisten velkojen vähimmäisvaatimuksista ja näistä on tehty erilliset päätökset myöhemmin. Vuonna 2017 valmistuneet suunnitelmat on päivitetty syksyllä 2019, ja näiden osalta on tehty uudet MREL-päätökset.

Joissakin kriisinratkaisusuunnitelmissa on todettu, että Rahoitusvakausvirasto ei ole suunnitelman pohjalta tekemässään arvioinnissa tunnistanut komission delegoidussa MREL-asetuksessa mainittuja perusteita, jotka edellyttäisivät pankin pääomapohjan vahvistamista omien varojen vähimmäismäärää korkeammalle tasolle. Rahoitusvakausvirasto ei siten ole asettanut näille pankeille MREL-vaadetta, joka sisältäisi uudelleenpääomituksen määrän.



4 Kohtaako VTV esteitä pankkien kriisinratkaisutehtävien tarkastuksessa ja oleellisten asiakirjojen saannissa?

Valtiontalouden tarkastusvirasto sai tarkastuksessa tarvitsemansa Rahoitusvakaustarkastusviraston asiakirjat Rahoitusvakaustarkastusvirastosta. Tarkastusvirasto sai myös valtiovarainministeriöstä pyytämänsä asiakirjat. Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto linjasi keväällä 2019, että Yhteisen kriisinratkaisuneuvoston asiakirjat, jotka ohjeistavat Rahoitusvakaustarkastusviraston toimintaa, ovat tutustuttavissa vain Rahoitusvakaustarkastusviraston toimitiloissa. Tarkastuksessa ei nähty tarpeelliseksi pyytää asiakirjoja Finanssivalvonnalta.

4.1 Rahoitusvakaustarkastusviraston ja valtiovarainministeriön oleellisiin tietoihin oli kattava pääsy

Valtiontalouden tarkastusvirasto sai kaikki tarkastuksessa tarvitsemansa Rahoitusvakaustarkastusviraston asiakirjat Rahoitusvakaustarkastusvirastosta. Tarkastusvirasto sai myös valtiovarainministeriöstä kaikki pyytämänsä asiakirjat.

Tarkastuksessa ei nähty tarpeelliseksi pyytää tietoa Finanssivalvonnalta

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) 2 §:ssä säädetään tarkastusviraston tarkastusoikeudesta. Tarkastusvirastolla on oikeus tarkastaa mm. valtion viranomaisia, laitoksia, liikelaitoksia ja valtion määräysvallassa olevia yhtiöitä. Lain 1 §:n mukaan tarkastusviraston tehtäviin ei kuulu tarkastaa eduskunnan taloudenhoitoa, eduskunnan vastattavana olevia rahastoja, Suomen Pankkia eikä Kansaneläkelaitosta.

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) 4 §:ssä säädetään tietojen saannista. Sen mukaan tarkastusvirastolla on oikeus saada viranomaisilta ja muilta 2 §:ssä tarkoitetuilta viipymättä ne asiakirjat, selvitykset ja muut tiedot, jotka ovat tarpeen tarkastusvirastolle säädetyn tehtävän hoitamiseksi. Tarkastusvirastolla on lisäksi oikeus saada toiminnassaan tarvitsemansa selvitykset ja muut tiedot Suomen Pankilta ja Kansaneläkelaitokselta. Suomessa pankkivalvonnasta vastaa kansallisena toimivaltainen viranomaisena Finanssivalvonta, joka Finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008) 2 §:n mukaan toimii Suomen Pankin yhteydessä. Suomessa Valtiontalouden tarkastusvirastolla on siten tiedonsaantioikeus, mutta ei tarkastusoikeutta Suomen Pankin yhteydessä toimivaan pankkivalvonnan toimivaltaiseen viranomaiseen eli Finanssivalvontaan.

Rahoitusvakaustarkastusvirasto käyttää kriisinratkaisusuunnitelmien laadinnassa Finanssivalvonnalta saamia tietoja, kuten pankkien laatimia elvytysuunnitelmia ja valvojan arviota pankista (SREP). Valvojan arviossa tulee arvioida pankin liiketoimintamalli, hallinto ja riskienhallinta, pääoman riittävyys ja maksuvalmius. Valvojan arvioinnin pohjalta tulee myös päättää pankilta vaadittavista toimenpiteistä.

Valtiontalouden tarkastusvirastolla on tiedonsaantioikeus, mutta ei tarkastusoikeutta pankkivalvonnan toimivaltaiseen viranomaiseen eli Finanssivalvontaan

Tarkastuksessa päätettiin keskittyä Rahoitusvakausviraston laatimiin kriisinratkaisusuunnitelmiin ja niissä esitettyihin tietoihin. Tarkastuksessa ei käytetty aineistoa, jota Rahoitusvakausvirasto käyttää kriisinratkaisusuunnitelmien laadinnassa, kuten luottolaitosten tai Finanssivalvonnan toimittamia aineistoja.

Pankkiunionin perustamisella on pyritty yhdenmukaistamaan pankkien valvonta- ja kriisinratkaisumenettelyjä. Pankkiunionin ulkoisen tarkastuksen järjestelyjä ei ole sen sijaan yhdenmukaistettu. EU:n jäsenmaiden ylimpien tarkastusviranomaisten tarkastusoikeuksissa kansalliseen pankkivalvojaansa ja kriisinratkaisuviranomaiseen on eroja. Vuonna 2017 julkaistun pankkivalvonnan rinnakaistarkastuksen raportissa^{38, 39} 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. EU:n ylimpien tarkastuselinten yhteyskomitea on muistuttanut puutteista, joita esiintyy euroalueen yhteisessä pankkivalvonnassa tilivelvollisuuden ja ulkoisen tarkastuksen järjestämisen näkökulmista⁴⁰.

EU:n jäsenmaiden ylimpien tarkastusviranomaisten tarkastusoikeuksissa kansalliseen pankkivalvojaansa ja kriisinratkaisuviranomaiseen on eroja

4.2 Yhteisen kriisinratkaisuneuvoston asiakirjat voitiin nähdä, mutta niitä ei voitu käyttää tarkastuksessa

Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto on laatinut ohjeistusta kriisinratkaisusuunnitelmien tekemiseen. Tarkastuksessa Valtiontalouden tarkastusvirasto sai tutustua Yhteisen kriisinratkaisuneuvoston laatimaan ohjeistukseen vain Rahoitusvakausviraston toimitiloissa. Asiakirjoista ei saanut ottaa kopioita. Tarkastuskertomuksessa asiakirjoihin olisi voinut viitata yleisellä tasolla (on noudatettu / ei ole noudatettu) mutta esimerkiksi tarkkoja numeerisia arvoja ja niistä poikkeamista ei olisi voitu todeta kertomuksessa.

Yhteisen kriisinratkaisuneuvoston asiakirjoihin voitiin tutustua vain Rahoitusvakausviraston toimitiloissa

Yhteisen kriisinratkaisuneuvoston ohjeet sisälsivät eritasoista ohjeistusta (Esim. Political Notes, Horizontal Technical Notes, Guidance Notes ja Resolution Planning Manual). Kokonaisuudessaan tutustuttavissa oli 20 asiakirjaa, joissa oli yhteensä yli 900 sivua. Myös Rahoitusvakausviraston ja Yhteisen kriisinratkaisuneuvoston välistä tiedonvaihtoa kriisinratkaisusuunnitelmien hyväksyntäprosessiin liittyen voitiin tarkastella ainoastaan paperille tulostettuina sähköpostiviesteinä Rahoitusvakausviraston toimitiloissa.

Tarkastuksessa käytetyistä aineistoista otetaan tarkastuksen dokumentaatioon ja arkistointiin joko paperisia tai sähköisiä jäljennöksiä, jotta tarkastuksessa tehtyjen johtopäätösten ja kannanottojen yhteys tarkastusaineistoihin voidaan todentaa myös myöhemmin (nk. audit trail). Koska Yhteisen kriisinratkaisuneuvoston asiakirjoista ei voitu ottaa kopioita, niitä ei käytetty tarkastusaineistona.

Pankkien kriisinratkaisusuunnittelutehtävien jakautuminen kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten ja Yhteisen kriisinratkaisuneuvoston kesken aiheuttaa sen, että LS-pankkien suunnitteluprosessia ja sen toimivuutta suhteessa laadittuihin ohjeisiin ei voida tarkastaa, koska Yhteisen kriisinratkaisuneuvoston ohjeistusta koskevia asiakirjoja ei ollut edellä kuvatulla tavalla mahdollista käyttää tarkastuksessa.



5 Kuinka valtiovarainministeriö täyttää vastuunsa ja tilivelvollisuutensa kriisinratkaisumekanismin toimivuudesta?

Suomessa ei ole ollut pankkien kriisinratkaisutapauksia, joten käytännön kokemusta uuden pankkien kriisinratkaisujärjestelmän toimivuudesta ei ole.

Suomessa on tehty vuonna 2007 eri viranomaisten välinen rahoitusjärjestelmän kriisinhallinnan yhteistoiminta-asiakirja, jonka tavoitteena on ollut parantaa osapuolten kriisinhallintavalmiuksia varmistamalla kulloisenkin kriisitilanteen edellyttämä tietojenvaihto osapuolten kesken sekä tehostamalla yhteistyötä rahoitusmarkkinakriisin hallitsemiseksi ja ratkaisemiseksi parhaalla mahdollisella tavalla. Tarkastuksessa saadun tiedon mukaan yhteistoiminta-asiakirjan päivittäminen on käynnistetty syyskuussa 2016, mutta se on kesken.

Valtiovarainministeriö on ollut osaltaan toteuttamassa sääntelyä, jolla on luotu järjestelyt huolehtia pankkien kriisinratkaisutehtävistä Suomessa (ks. luku 2). Kriisinratkaisujärjestelmään kuuluvista kriisihallintoon asettamisen edellytyksistä, kriisinratkaisumenettelyn aloittamisesta, päätöksien sisällöstä ja tiedottamisesta on säädetty kriisinratkaisulaissa. Jos Rahoitusvakausvirasto tai Finanssivalvonta arvioi, että kriisihallintoon asettamisen edellytykset täyttyvät, on niiden lain mukaan toimitettava tieto arvioistaan toisilleen sekä laitoksen tai ryhmän sivuliikkeen toimivaltaiselle valvontaviranomaiselle, Suomen Pankille ja Euroopan keskuspankille, mahdolliselle laitoksen ryhmäkriisinratkaisusta vastaavalle viranomaiselle, valtiovarainministeriölle ja Euroopan järjestelmäriskineuvostolle. Kriisinratkaisulaissa on myös säädetty vähimmäisvaatimukset päätöksen sisällölle, jolla laitos asetetaan kriisihallintoon. Kriisinratkaisulaissa säädetään myös päätöksen tiedoksiannosta ja julkistamisesta.

5.1 Viranomaisten välinen rahoitusjärjestelmän kriisinhallinnan yhteistoiminta-asiakirja on päivittämättä

Suomessa on tehty vuonna 2007 eri viranomaisten välinen rahoitusjärjestelmän kriisinhallinnan yhteistoiminta-asiakirja. Se on laadittu silloisen Rahoitustarkastuksen (nykyinen Finanssivalvonta), sosiaali- ja terveysministeriön, Suomen Pankin, silloisen Vakuutusvalvontaviraston (nykyinen Finanssivalvonta) ja valtiovarainministeriön kesken. Yhteistoiminta-asiakirjan tavoitteena on ollut parantaa osapuolten kriisinhallintavalmiuksia varmistamalla kulloisenkin kriisitilanteen edellyttämä tietojenvaihto osapuolten kesken sekä tehostamalla yhteistyötä rahoitusmarkkinakriisin hallitsemiseksi ja ratkaisemiseksi parhaalla mahdollisella tavalla. Yhteistoiminta-asiakirjaa sovelletaan normaaliaikoina kriisinhallintaan valmistautumisessa sekä tilanteissa, jotka saattavat vaarantaa rahoitusmarkkinoiden vakauden tai aiheuttaa merkittäviä häiriöitä rahoitusjärjestelmän toiminnassa.

Yhteistoiminta-asiakirjan tavoitteena on ollut parantaa osapuolten kriisinhallintavalmiuksia varmistamalla kriisitilanteen edellyttämä tietojenvaihto osapuolten kesken

Valtiovarainministeriössä arvioitiin vuonna 2016, että yhteistoiminta-asiakirjassa kuvatun kaltaiselle toimintamallille on edelleen tarvetta, mutta yhteistoiminta-asiakirja vaatii päivittämistä. Päivittämistyö käynnistettiin syyskuussa 2016 järjestetyllä viranomaisten välisellä tapaamisella ja kirjallisella kommentointimahdollisuudella. Työ oli tarkoitus saada päätökseen vuoden 2017 loppuun mennessä. Tarkastuksessa saadun tiedon mukaan päivitystyö on edelleen kesken.

5.2 Laitoksen kriisihallintoon asettamisen edellytyksistä on säädetty kriisinratkaisulaissa

Elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin 32 artiklassa käsitellään kriisinratkaisun edellytyksiä. Suomessa kriisihallintoon asettamisen edellytyksistä on säädetty kriisinratkaisulain III osassa, 4 luvun 1 §:ssä. Sen mukaan laitos voidaan asettaa kriisihallintoon, jos kaikki seuraavat edellytykset täyttyvät:

1. laitos on kykenemätön tai todennäköisesti kykenemätön jatkamaan toimintaansa
2. olosuhteet huomioon ottaen ei voida kohtuudella olettaa, että muilla toimenpiteillä voitaisiin kohtuullisessa ajassa turvata laitoksen toiminnan jatkuminen 1 luvun 6 §:n 1 momentissa tarkoitettuja tavoitteita vaarantamatta
3. laitoksen asettaminen kriisihallintoon on tarpeen tärkeän yleisen edun turvaamiseksi.

Laitoksen selvitystilaan tai konkurssiin asettamisen vaikutukset tulee aina arvioida

Kriisinratkaisulain mukaan (III osa, 4 luku) 1 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettu edellytys (yleinen etu) täyttyy, jos kriisihallintoon asettaminen on oikeasuhtainen ja tarpeellinen keino yhden tai useamman 1 luvun 6 §:n 1 momentin mukaisen tavoitteen saavuttamiseksi eikä tavoitteita voida vastaavalla tavalla saavuttaa asettamalla laitos konkurssiin tai selvitystilaan.

Kriisinratkaisulakia koskevan hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa pykäläkohtaisissa perusteluissa todetaan, että tärkeä yleinen etu tarkoittaisi erityisesti rahoitusmarkkinoiden vakauden turvaamista, jonka varmistamiseksi kriisihallintoon asettaminen olisi oikeasuhtainen ja tarpeellinen keino. Lisäksi yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että viraston olisi aina ensin arvioitava niitä vaikutuksia, joita laitoksen asettamisella selvitystilaan tai konkurssiin olisi. Laitos olisi aina ensisijaisesti asetettava selvitystilaan tai konkurssiin, jos se voi tapahtua vaarantamatta 1 luvun 6 §:ssä säädettyjä lain tavoitteita.⁴¹

Kriisihallintoon asettamisen on oltava oikeasuhtainen ja tarpeellinen keino kriisinratkaisun tavoitteet huomioiden

Laitoksen on oltava kykenemätön tai todennäköisesti kykenemätön jatkamaan toimintaansa

Kriisinratkaisulain (III osa, 4 luku) laitos on 1 §:n mukaan 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla kykenemätön tai todennäköisesti kykenemätön jatkamaan toimintaansa, jos se

1. rikkoo tai sen voidaan arvioida todennäköisesti lähitulevaisuudessa rikkovan sille toimiluvan voimassaolon jatkamiseksi asetetun vaatimuksen
2. on kykenemätön tai sen voidaan arvioida todennäköisesti lähitulevaisuudessa olevan kykenemätön suoriutumaan velvoitteistaan tai
3. tarvitsee sellaista poikkeuksellista julkista tukea toimintansa jatkamiseksi, joka ei ole tilapäinen valtion takaus keskuspankin tarjoamalle maksuvalmiusjärjestelylle tai pankin varainhankinnalle, tai sellaisen laitoksen pääomittamista tavanomaisin ehdoin, joka ei täytä 1 ja 2 kohdassa tai 6 luvun 1 §:n 2 momentissa tarkoitettuja edellytyksiä, ja kun nämä toimet ovat tarpeen vakavan häiriön korjaamiseksi rahoitusmarkkinoilla.

Euroopan pankkiviranomainen on antanut ohjeet⁴², joilla voidaan tulkitella erilaisia olosuhteita, kun laitoksen katsotaan olevan lähellä kaatumista tai todennäköisesti kaatuvan. Finanssivalvonta on ilmoittanut noudattavansa ohjetta 7.8.2018 ja Rahoitusvakausvirasto 12.11.2018 alkaen.⁴³

5.3 Kriisihallintoon asettamisesta ja kriisinratkaisumenettelyn aloittamisesta on tiedotettava ja päätökset julkistettava

Kriisihallintoon asettamisen edellytysten täytyessä viranomaisten on toimitettava tieto arvioistaan

Kriisinratkaisulain (4. luku 1 §:n) mukaan laitoksen hallituksen on ilmoitettava Finanssivalvonnalle viivytyksettä, jos se katsoo laitoksen täyttävän 1 momentin 1 kohdassa säädetyt edellytykset. Finanssivalvonnan on viivytyksettä ilmoitettava tämän momentin mukaisesti saadusta ilmoituksesta Rahoitusvakausvirastolle. Jos virasto tai Finanssivalvonta arvioivat, että laitos täyttää 1 momentin 1 tai 2 kohdassa tarkoitettuja edellytykset, sen tulee toimittaa tieto arviostaan toisilleen sekä

1. laitoksen tai ryhmän sivuliikkeen toimivaltaiselle valvontaviranomaiselle
2. Suomen Pankille ja Euroopan keskuspankille
3. mahdolliselle laitoksen ryhmäkriisinratkaisusta vastaavalle viranomaiselle
4. valtiovarainministeriölle
5. Euroopan järjestelmäriskineuvostolle.

Kriisihallintoon asettamista koskevan päätöksen sisältövaatimukset on määritelty kriisinratkaisulaissa

Jos Rahoitusvakuusvirasto arvioi, että 1 §:n edellytykset eivät täyty, sen tulee tehdä päätös olla asettamatta laitosta kriisihallintoon. Jos edellytykset täyttyvät, viraston on tehtävä päätös laitoksen asettamisesta kriisihallintoon. Kriisinratkaisulain III osan, 4 luvun 2 §:n mukaan päätöksestä asettaa laitos kriisihallintoon on käytävä ilmi vähintään:

1. päivämäärä ja kellonaika, josta alkaen laitokseen sovelletaan kriisinratkaisumenettelyä
2. laitoksen velvollisuus julkistaa päätös 4 §:n mukaisesti
3. tämän lain mukaiset toimenpiteet, joista kriisinratkaisuviranomainen on päättänyt asettaessaan laitoksen kriisihallintoon.

Kriisinratkaisulain mukaan Rahoitusvakuusviraston on annettava päätös tiedoksi

Kriisinratkaisulain III osan, 4 luvun 3 §:n mukaan Rahoitusvakuusviraston on viivytyksettä annettava tiedoksi kriisihallintoon asettamista koskeva päätös:

1. päätöksen kohteena olevalle laitokselle
2. Finanssivalvonnalle ja Euroopan keskuspankille
3. kriisihallintoon asetetun laitoksen sivuliikkeen toimivaltaiselle valvontaviranomaiselle
4. mahdolliselle laitoksen ryhmäkriisinratkaisusta vastaavalle viranomaiselle
5. Suomen Pankille
6. valtiovarainministeriölle
7. Euroopan järjestelmäriskineuvostolle
8. Euroopan valvontaviranomaisille
9. komissiolle
10. selvitysjärjestelmien ylläpitäjille, jos laitos on eräistä arvopaperi- ja valuuttakaupan sekä selvitysjärjestelmien ehdoista annetun lain (1084/1999) 2 §:ssä tarkoitettu selvitysosapuoli.

Kriisinratkaisumenettelyn aloittamista koskeva päätös on julkistettava mm. virallisessa lehdessä

Kriisinratkaisulain III osan, 4 luvun, 4 §:n mukaan, jos laitos asetetaan kriisihallintoon, päätöksen tiivistelmä ja muussa tapauksessa koko päätös on julkistettava:

1. viraston internetsivuilla
2. Finanssivalvonnan internetsivuilla
3. menettelyn kohteena olevan laitoksen internetsivuilla
4. Euroopan pankkiviranomaisen internetsivuilla
5. virallisessa lehdessä.

5.4 Valtiovarainministeriö tulosohjaa Rahoitusvakausvirastoa

Valtion kirjanpitoyksikkönä Rahoitusvakausvirastolla on tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laadintavastuu

Valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 21 §:n mukaan viraston ja laitoksen tilinpäätöksen ja tulosvastuun toteuttamista varten laadittavan toimintakertomuksen tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot talousarvion noudattamisesta sekä viraston ja laitoksen tuotoista ja kuluista, taloudellisesta asemasta ja toiminnallisesta tuloksellisuudesta (oikea ja riittävä kuva). Valtion kirjanpitoyksikkönä⁴⁴ Rahoitusvakausviraston tulee laatia kultakin varainhoitovuodelta tilinpäätös.

Valtiontalouden tarkastusvirasto tarkastaa Rahoitusvakausviraston tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen

Tilinpäätöksen hyväksymisen jälkeen kirjanpitoyksikön on viipymättä lähetettävä tilinpäätös ministeriölle, Valtiontalouden tarkastusvirastolle ja Valtiokonttorille. Valtiontalouden tarkastusviraston suorittamassa vuoden 2018 tilintarkastuksessa on todettu, että Rahoitusvakausvirasto on noudattanut talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä. Toiminnallisen tehokkuuden raportoinnin osalta Valtiontalouden tarkastusvirasto on suositellut, että jatkossa pyritään esittämään taloudellisuuden ja tuottavuuden tietoina esimerkiksi henkilötyövuosien ja kustannusten kehitys toiminnoittain. Tilintarkastuksen vuoden 2018 vuosiyhteenvedossa todettiin myös, että Rahoitusvakausviraston tulee kiinnittää huomiota tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämiseen siten, että se tuottaa tilinpäätökseen nykyistä kattavammin tietoa toiminnallisen tehokkuuden kehityksestä.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suositellut esittämään taloudellisuuden ja tuottavuuden tietoina esimerkiksi henkilötyövuosien ja kustannusten kehitys toiminnoittain

Valtiovarainministeriö ja Rahoitusvakausvirasto sopivat tulostavoitteista

Valtiovarainministeriö ja Rahoitusvakausvirasto ovat laatineet tulossopimuksen vuosittain⁴⁵. Tulossopimus on sisältänyt myös seuraavien kolmen vuoden ennakkotavoitteet. Tavoitteiden toteutumista on tarkasteltu ministeriön ja Rahoitusvakausviraston tulosohjauskokouksissa. Koko vuoden tavoitteiden toteutumisaraporttina on toiminut Rahoitusvakausviraston tilinpäätösasiakirja, johon sisältyy toimintakertomus. Valtiovarainministeriö on antanut viraston tilinpäätöksestä vuosittain kannanoton. Rahoitusvakausviraston vuoden 2018 tilinpäätöksestä antamassaan kannanotossa⁴⁶ valtiovarainministeriö on todennut, että viraston raportointi antaa selkeän kuvan toteutuneesta toiminnasta. Virasto on kehittänyt yhteiskunnallisten vaikutavuustavoitteidensa määrittelyä. Valtiovarainministeriö on kehottanut kehittämään viraston tilinpäätökseen sisältyvää toimintakertomusta siten, että kertomuksessa arvioitaisiin toiminnan toteutumista erityisesti suhteessa asetettuihin tavoitteisiin.

5.5 Rahoitusvakausvirastosta raportointi eduskunnalle suppeaa hallituksen vuosikertomuksessa

Eduskunta on saanut tietoa pankkien yhteisestä kriisinratkaisumekanismista osallistuessaan Suomen perustuslain (731/1999) 96 §:n mukaisesti Euroopan unionin asioiden kansalliseen valmisteluun. Lisäksi Suomen perustuslain 97 §:n mukaan eduskunnalla on tietojensaantioikeus kansainvälisissä asioissa. Edellä mainitut asiat käsitellään eduskunnassa ns. E- ja U-asiaina.

Hallituksen vuosikertomus eduskunnalle on keskeinen valtiopäiväasiakirja, jossa raportoidaan toiminnan toteutumisesta ja onnistuneisuudesta. Suomen perustuslain (731/1999) 46 §:n mukaan valtioneuvoston tulee antaa vuosittain eduskunnalle kertomus hallituksen toiminnasta sekä niistä toimenpiteistä, joihin se on eduskunnan päätösten johdosta ryhtynyt, samoin kuin kertomus valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta. Hallituksen vuosikertomuksesta säädetään tarkemmin valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 9 a §:ssä sekä valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 17 ja 18 §:issä.

Rahoitusvakausviraston perustamisesta ja sen tehtävistä on kerrottu lyhyesti vuoden 2015 hallituksen vuosikertomuksessa. Myöhemmin julkaistuissa hallituksen vuosikertomuksissa (2016–2018) Rahoitusvakausvirastoa ja sen toimintaa ei ole käsitelty. Raportointi hallituksen vuosikertomuksissa 2015–2018 on pysynyt rakenteiltaan hyvin samanlaisena keskittyen Rahoitusvakausrahaan.

Rahoitusvakausviraston perustamisesta ja sen tehtävistä on kerrottu lyhyesti vuoden 2015 hallituksen vuosikertomuksessa

Pankkisektoriin liittyviin riskeihin varautumisesta raportointi osana valtion taloudellisesta asemasta raportointia

Valtion taloudellisten vastuiden riskienhallinnan näkökulmasta Rahoitusvakausviraston roolista ja sen tehtävistä ja niiden toteuttamisen asteesta (pankkien kriisinratkaisuun varustautumisen asteesta) olisi raportoitava tarkemmin hallituksen vuosikertomuksessa eduskunnalle. Pankkien kriisinratkaisuun varautumisessa keskeisessä roolissa ovat kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten perustaminen ja niiden pankeille laatimat kriisinratkaisusuunnitelmat. Yhteisen kriisinratkaisumekanismen tarkoituksena on, että pankkien ongelmista vastaisivat ensisijaisesti toimiala ja sijoittajat. Eduskunnalla tulisi olla tarkempaa tietoa siitä, miten kansallisesti on onnistuttu toteuttamaan uusia rakenteita ja menettelyitä, joilla pankkisektoriin liittyviä valtion riskejä pyritään vähentämään.

Rahoitusvakausviraston tehtävistä ja niiden toteuttamisen asteesta tulisi raportoida tarkemmin eduskunnalle

Liite: Miten tarkastettiin

Tässä liitteessä kuvataan, miten tarkastuksen tuloksiin on päädytty ja minkälaisia rajoituksia niihin liittyy.

Tarkastuksen tavoite ja hyödyntäminen

Tarkastuksen pääkysymyksenä oli selvittää, miten hyvin pankkien kriisinratkaisua koskevat rakenteet ja menettelyt on toteutettu Suomessa. Pääkysymystä lähestyttiin neljällä tarkastuskysymyksellä, joilla selvitettiin, miten hyvin Rahoitusvakaussivasto on varustettu ja valmistautunut huolehtimaan pankkien kriisinratkaisutehtävistä, kuinka pankkien kriisinratkaisutehtävien valmistelu on käytännössä tehty Rahoitusvakaussivastossa, kohtaako Valtiontalouden tarkastusvirasto esteitä pankkien kriisinratkaisutehtävien tarkastuksessa ja oleellisten asiakirjojen saannissa ja kuinka valtiovarainministeriö täyttää vastuunsa kriisinratkaisumekanismien toimivuudesta (mukaan luettuna tilivelvollisuus eduskunnalle).

Tarkastuksen tuloksia voidaan hyödyntää kriisinratkaisutehtävien rakenteita ja menettelyitä kehitettäessä sekä toiminnan läpinäkyvyyttä ja tilivelvollisuutta parannettaessa. Tarkastuksessa tuotettiin vertailutietoa myös rinnakkaistarkastukseen, jossa selvitetään kansallisten vastuuviranomaisten toimintaa osana yhteistä kriisinratkaisumekanismia. Rinnakkaistarkastukseen osallistuvat Saksan ja Hollannin lisäksi Itävallan, Irlannin, Espanjan, Portugalin ja Suomen ylimmät tarkastusviranomaiset sekä Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

Tarkastuksen kohde

Tarkastus keskittyi pankkien kriisinratkaisutehtävien järjestämiseen nk. vähemmän merkittävien pankkien osalta. Tarkastuksen kohteina olivat Rahoitusvakaussivasto ja valtiovarainministeriö.

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin lausunnot Rahoitusvakaussivastolta, valtiovarainministeriöltä, Finanssivalvonnalta ja Suomen Pankilta, jotka antoivat lausunnon. Lausunnoissa annettu palaute on otettu huomioon lopullista tarkastuskertomusta laadittaessa. Lausunnot ja niistä tehty yhteenveto löytyvät tarkastusviraston verkkosivuilta.

Tarkastuksen kysymykset, kriteerit, aineistot ja menetelmät

Tarkastuskysymykset, kriteerit, aineistot ja menetelmät on kuvattu lyhyesti seuraavalla sivulla. Tarkastuksen esiselvitysvaiheessa tarkastuksen suunnitelmasta pyydettiin kommentit Rahoitusvakaussivastolta ja valtiovarainministeriöltä.

Tarkastuskysymykset ja niiden osakysymykset

1. Miten hyvin Rahoitusvakausvirasto on varustettu ja valmistautunut huolehtimaan pankkien kriisinratkaisutehtävistä?
2. Kuinka pankkien kriisinratkaisutehtävien valmistelu on käytännössä tehty Rahoitusvakausvirastossa?
3. Kohtaako VTV esteitä pankkien kriisinratkaisutehtävien tarkastuksessa ja oleellisten asiakirjojen saannissa?

Tarkastuksen kriteerit, aineistot ja menetelmät

Kriteerit: Rahoitusvakausvirasto on toteuttanut kriisinratkaisua sääntelykehikon mukaisesti, ja Rahoitusvakausviraston hallinnointi ja ohjaus on tehty siten, että kriisinratkaisutehtävän asianmukainen toiminta on varmistettu ja tehtävät voidaan toteuttaa riippumattomasti.

Aineistot: EU:n kriisinratkaisuasetus, elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivi, komission delegoidut asetukset, laki luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten kriisinratkaisusta, laki rahoitusvakausviranomaisesta, tarkastuskohteilta saadut asiakirjat ja kirjalliset vastaukset.

Analyysimenetelmät: Analyysimenetelmänä on sisälönanalyysi.

Kriteerit: Rahoitusvakausvirasto soveltaa oleellisia sääntöjä, jotka soveltuvat kriisinratkaisusuunnitelmiin laadintaan riittävästi, ja tuottaa perustellun päätöksen suositellusta kriisinratkaisustrategiasta kaikille (vähemmän merkittävälle) pankeille.

Aineistot: EU:n kriisinratkaisuasetus, elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivi, komission delegoidut asetukset, laki luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten kriisinratkaisusta, laki rahoitusvakausviranomaisesta, muut ohjeet ja standardit, Rahoitusvakausviraston laatimat kriisinratkaisusuunnitelmat ja Rahoitusvakausviraston laatimat ohjeet, tarkastuskohteilta saadut asiakirjat ja kirjalliset vastaukset.

Analyysimenetelmät: Analyysimenetelmänä on sisälönanalyysi.

Kriteerit: Tarkastusvirastolla on täysi pääsy kaikkeen kirjalliseen ja digitaaliseen kriisinratkaisumekanismia koskevaan tietoon Rahoitusvakausvirastossa, mukaan luettuna oleellinen Yhteisen kriisinratkaisuneuvoston tieto.

Aineistot: Tarkastuskohteilta saadut asiakirjat ja kirjalliset vastaukset.

Analyysimenetelmät: Analyysimenetelmänä on sisälönanalyysi.

4. Kuinka valtiovarainministeriö täyttää vastuunsa ja tilivelvollisuutensa kriisinratkaisumekanismin toimivuudesta?

Kriteerit: Valtiovarainministeriö on järjestänyt tehtävänsä siten, että 1) ministeriön viimekätinen vastuu kriisinratkaisutehtävän toiminnasta ja vastuu koko rahoitusjärjestelmän toiminnasta valtiossa on turvattu ja 2) ministeriö on tilivelvollisuusvastuussa eduskunnalle.

Aineistot: Laki luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten kriisinratkaistusta, hallituksen vuosikertomukset eduskunnalle, tulossopimukset, tarkastuskohteilta saadut asiakirjat ja kirjalliset vastaukset.

Analyysimenetelmät: Analyysimenetelmänä on sisälönanalyysi.

Tarkastuksen toteutusaika

Tarkastus toteutettiin 29.4.2019–6.3.2020. Haastattelut ja aineistonhankinta tehtiin 1.5.–31.10.2019. Tarkastuskohteessa tapahtuneet muutokset on huomioitu 31.10.2019 saakka.

Tarkastuksen tekijät

Tarkastuksen tekivät johtava tuloksellisuustarkastaja Vuokko Mustonen, joka toimi projektipäällikkönä, ja harjoittelija Markus Sundquist (1.6.–31.8.2019).

Tarkastuksen tuloksiin liittyvät rajoitukset ja varaukset

Tarkastuksessa ei selvitetty Rahoitusvakausviraston kriisinratkaisusuunnitelmissa ja niiden laadinnassa käyttämien tietojen ja laskelmien oikeellisuutta.

Viitteet

- 1 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/59/EU, annettu 15 päivänä toukokuuta 2014.
- 2 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 806/2014, annettu 15 päivänä heinäkuuta 2014.
- 3 https://www.eca.europa.eu/sites/cc/Lists/CCDocuments/Task_Force_EBU/Task_Force_EBU.pdf . Luettu 15.7.2019.
- 4 <https://www.vtv.fi/uutiset/eun-pankkivalvonnan-rakenteet-kaytannot-vaihtelevat-eri-jasenmaissa/>. Luettu 15.7.2019.
- 5 Rinnakkaistarkastuksessa käytetyt tarkistuslistaukset pohjautuvat ohjeeseen Guidance Note on simplified obligations for institutions under the SRB's direct remit, October 2018, approved in June 2019.
- 6 Suomen Pankki ja Finanssivalvonta 2019: Makrovakauseraportti 1/2019, 28.6.2019, s. 28.
- 7 Valtiovarainministeriön asetus 65/2018, 2 §.
- 8 <https://www.consilium.europa.eu/fi/policies/banking-union/>. Luettu 15.7.2019.
- 9 <https://www.consilium.europa.eu/fi/policies/banking-union/>,
<https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/thessm/html/index.fi.html>, <https://www.finanssivalvonta.fi/pankki/>. Luettu 15.7.2019.
- 10 <https://rvv.fi/yhteinen-kriisinratkaisumekanismi>, <https://rvv.fi/kriisinratkaisusuunnitelmien-laadinta>, <https://srb.europa.eu/>. Luettu 15.7.2019.
- 11 HE 175/2014 vp, 3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset, 3.2.1 Kansallisen rahoitusvakauseräviranomaisen perustaminen, s. 57–60.
- 12 HE 175/2014 vp, 3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset, 3.2.1 Kansallisen rahoitusvakauseräviranomaisen perustaminen, s. 59.
- 13 Rahoitusvakauseräviraston työjärjestys.
- 14 Rahoitusvakauseräviraston tilinpäätös 2018, s. 16.
- 15 HE 175/2014 vp, yksityiskohtaiset perustelut, laki rahoitusvakauseräviranomaisesta, 5 §:n 4 momentti, s. 139.
- 16 Laki Rahoitusvakauseräviranomaisesta 1195/2014, 2 luvun 4 §.
- 17 Rahoitusvakauseräviranomaisesta annetun lain 1 luvun 8 §.
- 18 Rahoitusvakauseräviraston tilinpäätös 2018, s. 17.
- 19 Rahoitusvakauseräviraston tilinpäätös 2018, s. 19.
- 20 Decision of the Single Resolution Board of 17 December 2018 establishing the framework for the practical arrangements for the cooperation within the Single Resolution Mechanism between the Single Resolution Board and National Resolution Authorities (SRB/PS/2018/15).
- 21 Rahoitusvakauseräviranomaisesta annetun lain 7 luvun 1 §, Finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008) 3 d §, Suomen Pankista annetun lain (214/1998) 26 a §.
- 22 Laki Finanssivalvonnasta 878/2008, 3 d §.
- 23 Komission täytäntöönpanoasetus EU 2018/1624, jolla kumottiin aiempi asetus EU 2016/1066.
- 24 Kriisinratkaisulain osa II, luku 2, 1 §.
- 25 Valtiovarainministeriön asetus 1284/2014.
- 26 Komission delegoitu asetus (EU) 2016/1075, annettu 23 päivänä maaliskuuta 2016.
- 27 Asetuksessa esitetyn listan 1-8 kohtiin sisältyy useita alakohtia.
- 28 Valtiovarainministeriön asetus 1284/2014.
- 29 Komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2018/1624, s.24, liite II, kohta 1. Yleiset ohjeet.
- 30 Minimum Requirement for Own Funds and Eligible Liabilities.
- 31 Komission delegoitu asetus (EU) 2016/1450, annettu 23 päivänä toukokuuta 2016.
- 32 Rahoitusvakauseräviraston muistio 29.4.2019. Omien varojen ja alentamiskelpoisten velkojen vähimmäisvaatimuksen (MREL) soveltaminen.
- 33 <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/ssmexplained/html/hplsi.fi.html>. Luettu 15.7.2019.
- 34 Rinnakkaistarkastuksessa käytetyt tarkistuslistaukset pohjautuvat ohjeeseen Guidance Note on simplified obligations for institutions under the SRB's direct remit, October 2018, approved in June 2019.
- 35 Kevennettynä laaditulla suunnitelmalla tarkoitetaan tässä suunnitelmaa, johon on sovellettu yksinkertaistettuja velvoitteita.
- 36 Rahoitusvakauserävirasto on tuonut suunnitelmassaan esiin kansainvälisenä vertailukohtana Tanskan viranomaismääräyksen, jonka mukaan paikallinen kriisinratkaisuviranomainen voi vaatia pankilta 12 tunnissa yksityiskohtaisen päivitetyn taseen. Raportoivat liitteet on määritelty etukäteen, ja ne sisältävät mm. velat Tanskan lain mukaisessa insolvenssioikeudellisessa etuoikeusjärjestyksessä. Lisäksi tilintarkastajan on kerran vuodessa varmennettava, että tietojen tuottamisprosessi on myös käytännössä toimiva.
- 37 Rahoitusvakauseräviraston tilinpäätös 2018, s. 11.
- 38 https://www.eca.europa.eu/sites/cc/Lists/CCDocuments/Task_Force_EBU/Task_Force_EBU.pdf. Luettu 15.7.2019.
- 39 <https://www.vtv.fi/uutiset/eun-pankkivalvonnan-rakenteet-kaytannot-vaihtelevat-eri-jasenmaissa/>. Luettu 15.7.2019.
- 40 <https://www.vtv.fi/uutiset/eun-yhteyskomitea-muistuttaa-paikattavista-pankkivalvonnan-puutteista/>. Luettu 15.7.2019.
- 41 HE 175/2014 vp, Yksityiskohtaiset perustelut, Laki luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten kriisinratkaisusta, luku 4, 1 §, s. 97.
- 42 EBA Ohjeet, EBA/GL/2015/07, 6.8.2015.
- 43 Guidelines compliance table. EBA/GL/2015/07 Appendix 1, 6 August 2015 – Updated 12 November 2018. Luettu 12.7.2019.
- 44 Asetus valtion talousarviosta (1243/1992), 63 §.
- 45 Tulostavoiteasiakirja vuosille 2016–2019, tulossopimukset 2017–2019.
- 46 Valtiovarainministeriön kannanotto vuoden 2018 tilinpäätöksestä.



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO
PORKKALANKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI
PUH. 09 4321, WWW.VTV.FI

ISBN 978-952-499-482-8 (PDF)