

Jakelussa mainitut

Tarkastuskertomus 4/2018 Julkisyhteisöjen ehdolliset vastuut

Jälkiseurantaraportti

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt vakiomenettelyn mukaisesti jälkiseurannan Julkisyhteisöjen ehdolliset vastuut -tarkastuksesta.

Jälkiseurantaraportissa selvitetään, miten tarkastuksen kohteena oleva asia on kehittynyt ja mihin toimiin tarkastuskertomuksessa annettujen suositusten ja kannanottojen johdosta on ryhdytty. Raportin tietoja hyödynnetään raportoitaessa vuosittain eduskunnalle olennaisista tarkastushavainnoista sekä viraston tarkastustoiminnan kohdentamisessa.

1 Jälkiseurannan toteutus

Tarkastuksessa arvioitiin julkisyhteisöjen kasvavien ehdollisten vastuiden hallintaa ja hallinnan edellytyksiä. Tarkastuksen pääkysymys oli, onko julkisyhteisöjen ehdollisten vastuiden hallinta huomioitu riittävän kattavasti finanssipolitiikan valmistelussa. Tarkastuksen havaintojen mukaan julkisyhteisöjen ehdollisten vastuiden hallintaa ei huomioitu riittävän kattavasti finanssipolitiikan valmistelussa ja ohjauksessa. Kansalliset finanssipolitiikan säännöt eivät rajoittaneet ehdollisten vastuiden kasvua. EU oli lisännyt vaatimuksia ehdollisten vastuiden raportoinnista, mutta vastuiden määrän kasvulle ei ollut asetettu rajoitteita. Riskienarviointi oli virastokohtaista, eikä riskiarvioiden tietosisällölle ollut määritelty vähimmäisvaatimuksia.

Tarkastuksen jälkiseurannassa selvitettiin seuraavat asiat:

1. Onko valtion tukitarkoituksessa synnyttämille ehdollisille vastuille ryhdytty valmistelemaan riskinottorajoitteita, jotka perustuvat riskien kokonaistarkasteluun?
2. Miten valtiovarainministeriö on edistänyt takaus- ja valtuuskorotuspäätösten valmistelumateriaalien tietosisältövaatimusten kehittämistä niin, että näiden sitoumusten taloudelliset vaikutukset tulevat asianmukaisesti huomioitua?
3. Onko valtiovarainministeriö selkeyttänyt riskikatsauksen ja hallituksen vuosikertomuksen riskiraportointivaatimuksia?
4. Miten työ- ja elinkeinoministeriö on määrittänyt Finnveran riskiasemasta raportoinnin sisällön ja huolehtinut Finnveran toiminnan valvonnasta siten, että lainsäädännön tavoite luottolaitosvalvonnan periaatteiden mukaisesta valvonnasta toteutuu?

Jälkiseuranta toteutettiin pääosin suunnitelman mukaisesti. Jälkiseurantaa varten valtiovarainministeriölle ja työ- ja elinkeinoministeriölle lähetettiin 17.2.2020 selvityspyynnöitä siitä, mihin toimenpiteisiin ne ovat tarkastuksen perusteella ryhtyneet. Selvityspyynnöt koskivat edellä esitetyistä kysymyksistä kysymyksiä 1, 2 ja 4. Vastauksia pyydettiin 9.3.2020 mennessä. Valtiovarainministeriö toimitti selvityksensä tarkastusvirastolle 9.3.2020. Työ- ja elinkeinoministeriön kanssa sovittiin 10.3.2020, että se saa lisäaikaa vastauksen toimittamiseen 10.4.2020 saakka. Työ- ja elinkeinoministeriö toimitti vastauksensa 16.4.2020. Valtiovarainministeriön riskikatsauksen ja hallituksen vuosikertomuksen riskiraportointivaatimuksia (kysymys 3) arvioitiin 20.5.2020 julkaistun vuoden 2019 hallituksen vuosikertomuksen ja valtiovarainministeriön 11.10.2019 julkaiseman riskikatsauksen sisältöjen perusteella.

2 Jälkiseurannan havainnot

Riskien kokonaistarkasteluun perustuvien riskinottorajoitteiden asettaminen

Valtiovarainministeriön selvityksen mukaan valtiovarainministeriössä on valmisteilla ehdollisten vastuiden riskienhallinnan kehittämistarpeista selvitys, jonka on tarkoitus valmistua ennen kesää 2020. (Tätä jälkiseurantaraporttia 22.6.2020 julkistettaessa selvitys ei ole vielä valmistunut). Selvityksessä tarkastellaan ehdollisten vastuiden riskienhallintaa laajasti. Siinä käsitellään muun muassa toimenpiteitä, joilla voidaan kehittää riskien tunnistamista ja mittaamista, riskien vähentämistä ja riskeihin varautumista. Selvityksen kokonaisuuteen kuuluu myös kysymys siitä, olisiko tarpeen ottaa käyttöön riskirajoitteita, jotka pohjautuvat riskien kokonaistarkasteluun.

Takaus- ja valtuuskorotuspäätösten valmistelumateriaalien tietosisältövaatimukset

Valtiovarainministeriö toteaa selvityksessään, että se on pyrkinyt kommentoinnissaan ja lausunnoissaan kiinnittämään huomiota taloudellisten vaikutusten selkeään esittämiseen muun muassa julkisyhteisöjen ehdollisia vastuita lisäävissä hallituksen esityksissä. Esitysten valmistelu sekä taloudellisten vaikutusten arviointi on kuitenkin esittelevän ministeriön vastuulla. Valtiovarainministeriön on tarkoitus tarkastella sitoumusten taloudellisten vaikutusten esittämistä selvityksessä, jota se valmistelee ehdollisten vastuiden riskienhallinnan kehittämistarpeista.

Hallituksen esityksen HE 79/2019 vp mukaan valtiovarainministeriö on tuonut esityksestä antamassaan lausunnossaan esiin, että vienninrahoituksen kokonaisuuteen kuuluvien valtuuksien huomattavat korotukset asettavat vienninrahoituksen riskienhallinnalle ja päätösprosesseille sekä Finnveran valvonnalle nykyistä laajemmat vaatimukset ja että esitetyt toimenpiteet koskien riskienhallintaa ja valvontaa eivät ole riittäviä suhteessa esitettyihin valtuuskorotuksiin ja niiden mahdollistamiin vastuutasoihin (hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi julkisesti tuetuista vienti- ja alusluotoista sekä korontasauksesta annetun lain 4 ja 8 §:n, valtion erityisrahoitusyhtiöstä annetun lain 8 a §:n ja valtion vientitakuista annetun lain 10 §:n muuttamisesta). Tähän hallituksen esitykseen antamassaan lausunnossa valtiovarainministeriö on lisäksi todennut, että tulevaan rahoitusvalvonnan kehittämiseen tulee sen olennaisena osana liittyä Finnveran rahoitusvalvonnan siirtäminen työ- ja elinkeinoministeriöstä Finanssivalvonnan vastuulle.

Hallituksen vuosikertomuksen ja valtiovarainministeriön riskikatsauksen riskiraportointivaatimusten selkeyttäminen

Tarkastuksessa suositettiin, että valtiovarainministeriö selkeyttää riskikatsauksen ja hallituksen vuosikertomuksen riskiraportointivaatimuksia. Hallituksen vuosikertomuksessa vuodelta 2019 on todettu, että yksityiskohtaisemmin valtiontalouden vastuita ja riskejä on käsitelty valtiovarainministeriön syksyn 2019 katsauksessa valtion taloudellisista vastuisista ja riskeistä. Katsauksen mukaan valtion vastuiden määrä on kasvanut voimakkaasti viime vuosina ja kansainvälisesti tarkasteltuna Suomen takaukset ovat korkealla tasolla. Seuraava katsaus julkaistaan syksyllä 2020.

Hallituksen vuosikertomuksen ja valtiovarainministeriön riskikatsauksen tietosisältöjä tulisi edelleen kehittää kokonaisuutena, ja niissä tulisi pyrkiä vähentämään päällekkäisten tietojen esittämistä. Valtion talousarvioasetus (68 a §) edellyttää, että hallituksen vuosikertomukseen sisällytetään arvio valtion toiminnan keskeisimmistä taloudellisista riskeistä ja niiden merkityksestä. Riskien merkityksen arviointia ei ole kuitenkaan asetuksessa tarkemmin määritelty. Hallituksen vuosikertomuksen ja riskikatsauksen tietosisältöjen kehittämisessä olisi hyvä huomioida hallituksen vuosikertomuksen asema valtiopäiväasiakirjana ja siten keskeisenä eduskunnan tietolähteenä valtion vastuista ja riskeistä. Riskikatsauksessa olisi tarkoituksenmukaista keskittyä aiempaa enemmän analysoimaan riskejä ja esittämään sellaista täydentävää tietoa, jota ei ole esitetty vastaavanlaisena hallituksen vuosikertomuksessa.

Finnveran riskiasemasta raportoinnin ja toiminnan valvonnan järjestäminen

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa selvityksessään, että syksyllä 2019 perustettiin työryhmä, jonka tehtävänä on valmistella Finnveran rahoitusvalvonnan siirtoa työ- ja elinkeinoministeriöstä Finanssivalvontaan. Työryhmässä on edustajia ja asiantuntijoita työ- ja elinkeinoministeriöstä, valtiovarainministeriöstä, Finanssivalvonnasta ja Finnverasta. Työryhmässä on tarkoitus käsitellä muun ohella valvontaan liittyvää raportointia ja seurantamittareita. Hallituksen esitys valvonnan siirrosta on tarkoitus antaa vuoden 2021 ensimmäisellä puoliskolla osana laajempaa Finnveran rahoitusta ja toimintaa koskevaa säädösvalmistelua.

Työ- ja elinkeinoministeriön selvityksen mukaan tavoitteena on ollut kehittää edelleen Finnveran riskienhallintaa ja lähentää valvontakäytäntöjä Finanssivalvonnan ohjeiden, määräysten ja vaatimusten suuntaan. Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi on luotu laitosten sisäisen pääoman riittävyden arviointimenettely (ICAAP), sisäisen likviditeetin riittävyden arviointimenettely (ILAAP) ja arviointi valvojan arviointiprosessissa (SREP). Finnveran raportoinnin kehittämisen todetaan olevan jatkuva prosessi. ICAAP-arviointikehikon käyttöönotto on työ- ja elinkeinoministeriön mukaan osaltaan kehittänyt myös riskiasemaraaportointia työ- ja elinkeinoministeriölle.

Työ- ja elinkeinoministeriön selvityksen mukaan työ- ja elinkeinoministeriön tarkastus- ja auditointi -vastuualue on 5.3.2018 määritellyt valvonnan pohjaksi Finnvera Oyj:n rahoitusvalvonnassa sovellettavat Finanssivalvonnan määräykset ja ohjeet. Arvion rakenne ja valvontaa koskeva sääntely perustuu soveltuvin osin luottolaitostoiminnasta annettuun lakiin, Euroopan pankkivalvontaviranomaisen laatimaan SREP-arviointikehikkoon (EBA/GL/2014/13), EU:n vakavaraisuusasetukseen (EU No 575/2013) sekä Finanssivalvonnan standardiin 4.2 Valvottavan vakavaraisuuden hallinta.

Työ- ja elinkeinoministeriön selvityksessä todetaan, että vakavaraisuuden kokonaisarviointin rungon muodostavat keskenään läheisessä vuorovaikutuksessa toimivat valvottavan (Finnvera Oyj:n) itsearviointi vakavaraisuudenhallintaprosessista (ICAAP-arvio) ja valvojan arviointiprosessi (SREP). Tarkastus- ja auditointi -vastuualue on luonut Finnvera Oyj:n toimintaympäristöön soveltuvan ICAAP-arviointikehikon. Kehikko perustuu Finanssivalvonnan ohjeiden ja standardien soveltamiseen, ja se antaa tarvittavan sisältörungon sekä järjestelmällisen lähestymistavan valvojan arvioinnin suorittamiseksi. ICAAP-arviointikehikkoa sovelletaan vuosittain Finnvera Oyj:n vakavaraisuusaseman arviointiin. ICAAP-kehikko kattaa myös Finnvera Oyj:n vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan sekä muut relevantit vastuut, jotka tulevat viime kädessä valtion kannettavaksi. Rahoitusvalvontaa ja valvojan arviointia varten tarkastus- ja auditointi -vastuualueella on käytössään SREP-arviointikehikko. Valvojan arvion (SREP) tavoitteena on arvioida Finnvera Oyj:n vakavaraisuutta, likviditeetin riittävyttä, riskejä sekä luotettavan hallinnon järjestämistä.

3 Yhteenveto ja jatkotoimet

Tarkastuksen kohteena oli julkisyhteisöjen kasvavien ehdollisten vastuiden hallinta ja hallinnan edellytykset. Tarkastuksen pääkysymys oli, onko julkisyhteisöjen ehdollisten vastuiden hallinta huomioitu riittävän kattavasti finanssipolitiikan valmistelussa. Tarkastuksen perusteella voitiin todeta, että julkisyhteisöjen ehdollisten vastuiden hallintaa ei huomioitu riittävän kattavasti finanssipolitiikan valmistelussa ja ohjauksessa. Kansalliset finanssipolitiikan säännöt eivät rajoittaneet ehdollisten vastuiden kasvua. Vastuiden määrän kasvulle ei ollut asetettu rajoitteita. Työ- ja elinkeinoministeriö ei ollut määrittänyt Finnveran riskiasemasta raportoinnin sisältöä.

Jälkiseurannassa saadun selvityksen mukaan riskirajoitteiden käytöstä on valtiovarainministeriössä käynnissä selvitys, jossa tarkastellaan ehdollisten vastuiden riskienhallintaa sekä riskirajoitteiden käytön tarpeellisuutta. Valtiovarainministeriön on tarkoitus tarkastella selvityksessä myös vaatimuksia, jotka liittyvät sitoumusten taloudellisten vaikutusten esittämiseen.

Jälkiseurannassa havaittiin, että hallituksen vuosikertomuksessa ja valtiovarainministeriön riskikatsauksessa on edelleen päällekkäisiä tietoja. Vuosikertomuksen ja riskikatsauksen sisältöjä tulisi kehittää

kokonaisuutena ja tietojen päällekkäisyyttä tulisi pyrkiä vähentämään. Riskikatsauksessa olisi tarkoituksenmukaista keskittyä enemmän analysoimaan riskejä ja esittämään sellaista täydentävää tietoa, jota ei ole esitetty vastaavanlaisena hallituksen vuosikertomuksessa.

Työ- ja elinkeinoministeriön selvityksen mukaan Finnveran riskienhallintaa kehitetään ja valvontakäytäntöjä lähennetään Finanssivalvonnan ohjeiden, määräysten ja vaatimusten suuntaan. Työ- ja elinkeinoministeriön tarkastus- ja auditointi -vastuualue on määritellyt valvonnan pohjaksi Finnvera Oyj:n rahoitusvalvonnassa sovellettavat Finanssivalvonnan määräykset ja ohjeet. ICAAP-arviointikehikon käyttöönotto on työ- ja elinkeinoministeriön mukaan osaltaan kehittänyt myös riskiasemaraportointia työ- ja elinkeinoministeriölle. Rahoitusvalvontaa ja valvojan arviointia varten tarkastus- ja auditointi -vastuualueella on käytössä arviointikehikko (SREP-arvio). Valvojan arvion tavoitteena on arvioida Finnvera Oyj:n vakavaraisuutta, likviditeetin riittävyyttä, riskejä sekä luotettavan hallinnon järjestämistä.

Jälkiseurannan perusteella voidaan todeta, että valtiovarainministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö ovat ryhtyneet valmistelemaan tarkastuksen suositusten mukaisia toimia. Tätä voi pitää myönteisenä kehityksenä, vaikka ehdollisten vastuiden hallintaan suositeltuja käytäntöjä ei ole merkittävässä määrin vielä otettu käyttöön. Jälkiseurantaa ei ole tarvetta jatkaa, mutta tarkastusvirasto jatkaa asian seurantaa osana tarkastussuunnittelua ja toimintaympäristön säännöllistä seurantaa.

Matti Okko
johtaja, Kestävä julkinen talous

Vuokko Mustonen
johtava tuloksellisuustarkastaja

JAKELU valtiovarainministeriö
 työ- ja elinkeinoministeriö