



Kertomusluonnoksesta annetut lausunnot

3/2020 Rahoitusvakausviraston toiminta osana pankkiunionin yhteistä kriisinratkaisumekanismia 368/54/2018

Valtiovarainministeriö, 11.12.2019.

Finanssivalvonta, 11.12.2019.

Rahoitusvakausvirasto, 12.12.2019.

Suomen Pankki, 12.12.2019.



Valtiontalouden tarkastusvirastolle

Viite: Lausuntopyyntö 21.11.2019, dnro 368/54/2018

Lausunto tarkastuskertomusluonnokseen Rahoitusvakausviraston toiminnasta osana pankkiunionin yhteistä kriisinratkaisumekanismia

Valtiovarainministeriö kiittää lausuntopyynnöstä ja esittää lausuntonaan otsikkoasiaan liittyen seuraavaa:

Yleiskommentit

Valtiovarainministeriö pitää hyödyllisenä, että Valtiontalouden tarkastusvirasto on yksityiskohtaisesti tarkastellut kriisinratkaisua koskevan sääntelyn, rakenteiden ja menettelyjen toteuttamista ja toimivuutta sekä Rahoitusvakausviraston (RVV) ja valtiovarainministeriön toimintaa kriisinratkaisumekanismeissa. Valtiovarainministeriö yhtyy tarkastuskertomusluonnoksen Rahoitusvakausvirastoon kohdistamiin suosituksiin kriisinratkaisusuunnitelmien tiettyjen osa-alueiden täsmentämisestä sekä RVV:n ja Suomen Pankin välisen yhteistoiminta-asiakirjan laatimisesta. Valtiovarainministeriö esittää kuitenkin alla olevat huomiot tarkastuskertomusluonnoksesta valtiovarainministeriötä koskien.

Valtiovarainministeriö osana tarkastusta

Valtiovarainministeriön vastuu ja tilivelvollisuus kriisinratkaisumekanismin toimivuudesta on yksi tarkastuksen kysymyksistä. Kriteerinä kysymykseen liittyen on mainittu, että ministeriö 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.”

Tarkastuskertomusluonnoksen luvussa 5.5 käsitellään valtiovarainministeriön raportointia eduskunnalle ja näin ollen vastataan edellä mainitun kriteerin toiseen kohtaan. Tarkastuskriteerin ensimmäistä osaa ei kuitenkaan selvästi käsitellä kertomusluonnoksessa. Tarkastuskertomusluonnoksen luvussa 5 selvitetään täysin paikkansa pitävästi kriisinratkaisua koskeva sääntely ja RVV:n tulohajautus, mutta ei vastata selvästi kysymykseen siitä, kuinka valtiovarainministeriö täyttää vastuunsa kriisinratkaisumekanismin toimivuudesta.

Valtiovarainministeriö katsoo, että se on luonut selkeän sääntelyn, joka antaa RVV:lle riippumattomuuden ja itsenäisyyden sekä hyvät edellytykset huolehtia kriisinratkaisutehtävistä. Sääntelyssä eri toimijoiden tehtävät ja yhteistyö on määritelty tarkasti ja myös valtiovarainministeriön rooli kriisinratkaisussa on

selkeä. Osana kriisinratkaisumekanismien toimivuuden varmistamista ministeriö tulosohjaa RVV:a. Vaikka vastuuseen kriisinratkaisumekanismien toimivuudesta liittyy jäljempänä mainitun viranomaisten välisen yhteistoiminta-asiakirjan päivittämisen viivästyminen, tulisi valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan tarkastuskertomuksessa tuoda esiin selvästi myös vastaus asetettuun kysymykseen ja edellä selostetut onnistuneet toimet.

Suositus yhteistoiminta-asiakirjan ajantasaistamisesta

Tarkastuskertomusluonnoksessa suositetaan, että valtiovarainministeriö huolehtii eri viranomaisten välisen yhteistoiminta-asiakirjan ajantasaistamisesta. Luonnoksessa todetaan useassa kohtaa sinänsä paikkansa pitävästi, että yhteistoiminta-asiakirja vaatii päivittämistä ja päivittämistyö käynnistettiin syyskuussa 2016, mutta on edelleen kesken.

Valtiovarainministeriö korostaa, että ministeriö on itse sitoutunut yhteistoiminta-asiakirjan ajantasaistamiseen ja pyrkinyt sen ajantasaistamiseen, kuten tarkastuskertomusluonnoksessakin todetaan. Yhteistoiminta-asiakirja vaatii kuitenkin kaikkien sen osapuolten sitoutumista, eikä ministeriö voi yksin laatia tai ajantasaistaa asiakirjaa. Valtiovarainministeriö ei siis yksin voi tarkastuskertomusluonnoksen mukaisesti huolehtia, että yhteistoiminta-asiakirja ajantasaistetaan. Valtiovarainministeriö ymmärtää, että koska tarkastuksen kohteena on ollut vain ministeriö ja RVV, Valtiontalouden tarkastusvirasto ei voi asettaa muille asiakirjan osapuolille suosituksia, mutta suositus tulisi laatia sellaiseen muotoon, ettei ministeriö vastaa yksin asiakirjan ajantasaistamisesta. Suositus voisi olla esimerkiksi seuraavassa muodossa:

valtiovarainministeriö ja Rahoitusvakuusvirasto pyrkivät yhdessä Finanssivalvonnan, Suomen Pankin sekä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa ajantasaistamaan viranomaisten välisen yhteistoiminta-asiakirjan.

Suositus raportoinnin laajentamisesta eduskunnalle

Tarkastuskertomusluonnoksessa suositetaan, että valtiovarainministeriö laajentaa raportointiaan RVV:n toiminnasta eduskunnalle osana hallituksen vuosikertomusta. Valtiovarainministeriö huomauttaa, että sen raportointi eduskunnalle noudattaa hallituksen vuosikertomuksen yleisiä ohjeita. Hallituksen vuosikertomuksessa ei ole raportoitu valtion virastojen toiminnasta eduskunnalle. Ministeriö ei välttämättä näe, miten RVV poikkeaisi muista valtion virastoista ja miksi se tulisi erityisesti nostaa hallituksen vuosikertomuksessa esille. Esimerkiksi huoltovarmuuskeskuksesta ei ole hallituksen vuosikertomuksessa erillistä mainintaa, vaan liitteessä todetaan vain valtion talousarvion ulkopuolisen huoltovarmuusrahaston tilanne. Rahoitusvakuusvirasto ja sen rahoitusvakuusrahasto ovat tähän täysin rinnasteisia.

Tarkastuskertomusluonnoksessa raportointia hallituksen vuosikertomuksessa perustellaan valtion taloudellisten vastuiden riskienhallinnalla. RVV:n rooli ja tehtävät pysyvät ainakin normaalioloissa lähes samoina vuodesta toiseen, joten vuosittainen raportointi niistä olisi olemassa olevan toistamista. Mahdollisista muutoksista RVV:n tehtäviin säädettäisiin joka tapauksessa lakimuutoksilla, joten eduskunnan tiedonsaanti toteutuisi ajantasaisesti hallituksen esityksellä. Mikäli RVV joutuisi aktivoitumaan mahdollisessa pankkikriisissä, ministeriö näkisi toki tarpeen nykyistä syvällisemmälle raportoinnille osana hallituksen vuosikertomusta. Valtiovarainministeriö on tiedottanut eduskuntaa kriisinratkaisuun liittyen käytännössä vuosittain joko hallituksen esityksillä tai E- ja U-kirjeillä. Valtiovarainministeriö katsoo, että eduskunnalle raportointi RVV:n toiminnasta on ollut linjassa muun valtion virastokentän kanssa eikä näe tarvetta poiketa tästä ainakaan ns. normaalioloissa.

Suositus selvittää Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusvaltuuksien laajentamista luottolaitoksiin

Tarkastuskertomusluonnoksessa suositetaan, että valtiovarainministeriö selvittää mahdollisuutta laajentaa Valtiontalouden tarkastusviraston mandaatti luottolaitosdirektiivin artiklan 59(2) nojalla kattamaan luottolaitosten valvonnan tarkastaminen. Luottolaitoksia valvoo Suomessa Finanssivalvonta. Finanssivalvonta toimii Suomen Pankin yhteydessä, ja niitä valvoo perustuslain 91 §:n mukaisesti eduskunnan valitsevat pankkivaltuutetut. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusoikeus Finanssivalvontaan edellyttäisi näin ollen perustuslain muutosta. Myös luottolaitosdirektiivin 59(2) artikla edellyttää, että kansallisesta lainsäädännöstä löytyy tarkastusviranomaisen tarkka tarkastusoikeus.

Valtiovarainministeriö katsoo, että vaikka Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusoikeus Finanssivalvontaan voisi olla hyödyllinen, sen käytännön toteuttaminen perustuslain muutoksen vuoksi voi olla haastavaa. Tarkastuskertomuksessa tai mahdollisessa myöhemmässä jatkoselvityksessä tulisi tuoda esiin myös perustelut sille, miksi Valtiontalouden tarkastusvirasto tarvitsisi tarkastusoikeuden pankkivaltuutettujen lisäksi tai sijaan.

Osastopäällikkö, ylijohaja

Leena Mörttinen

Erityisasiantuntija

Nina Santaharju

11.12.2019
SP/FIVA-EI RAJOITETTU
Julkinen

Valtiontalouden tarkastusvirastolle

**Finanssivalvonnan lausunto VTV:n tarkastuskertomusluonnoksesta
Rahoitusvakausviraston toiminta osana pankkiunionin yhteistä
kriisintarkastusmekanismia**

Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) on pyytänyt Finanssivalvonnalta lausuntoa tarkastuskertomusluonnoksesta "Rahoitusvakausviraston toiminta osana pankkiunionin yhteistä kriisintarkastusmekanismia".

Finanssivalvonta yhtyy pääosin VTV:n havaintojen pohjalta tehtyihin alustaviin suosituksiin mutta on eri mieltä VTV:n tarkastusoikeuden laajentamisen selvittämistä koskevasta 5. suosituksesta.

5. suositus VTV:n tarkastusoikeuden laajentamisesta luottolaitosten valvonnan tarkastamiseen jää perusteluiltaan ohueksi

VTV tuo tarkastuskertomusluonnoksessa esiin sen, että sillä on tiedon-
saantioikeus, mutta ei tarkastusoikeutta Finanssivalvontaan ja suosittaa
valtiovarainministeriötä selvittämään VTV:n mandaatin laajentamista kat-
tamaan luottolaitoksen valvonnan tarkastamisen.

Finanssivalvonta kiinnittää huomiota siihen, ettei VTV ole yksilöinyt tar-
kastuskertomusluonnoksessaan sellaista konkreettista syytä tai syitä,
miksi VTV:lla tulisi olla Finanssivalvonnan tarkastusoikeus ottaen huomi-
oon Finanssivalvonnan hallinnollinen asema osana Suomen Pankkia.

Lisäksi Finanssivalvonta muistuttaa, että kansallisen pankkivalvojan teh-
tävää on siirretty merkittävien pankkien osalta Euroopan Keskuspankille
ns. YVM-asetuksen nojalla¹. Yhteinen valvontamekanismi kattaa myös
vähemmän merkittävien pankkien valvonnan ohjauksen.

Finanssivalvontaan kohdistuu kattavaa ulkoista valvontaa

Finanssivalvonta on valtion budjettitalouden ulkopuolinen organisaatio ja
toimii Finanssivalvonnasta annetun lain mukaisesti Suomen Pankin yh-
teydessä. Finanssivalvontaan sovelletaan siten lähtökohtaisesti Suomen
Pankkia koskevia säännöksiä. Perustuslain 91 §:n mukaisesti Suomen
Pankki toimii eduskunnan takuulla ja hoidossa sen mukaan kuin lailla
säädetään.

¹ Neuvoston asetus (EU) N:o 1024/2013

11.12.2019
SP/FIVA-EI RAJOITETTU
Julkinen

Eduskunta valitsee pankkivaltuutetut valvomaan Suomen Pankin toimintaa ja myös Suomen Pankin tilintarkastajat. Pankkivaltuutettujen valvonta ja tilintarkastajien tarkastus koskee myös Finanssivalvontaa, koska se on osa Suomen Pankkia. Eduskunnan asianomaisella valiokunnalla ja pankkivaltuutetuilla on oikeus saada Suomen Pankin ja siten myös Finanssivalvonnan valvontaa varten tarvitsemansa tiedot. Finanssivalvonta on näin ollen selkeästi eduskunnan valvonnan ja tarkastuksen alainen toimija.

Finanssivalvonta perustettiin Suomen Pankin yhteyteen painavista syistä

VTV:n 5. suositusta arvioitaessa on syytä ottaa huomioon myös ne syyt, joiden nojalla Finanssivalvonta perustettiin nimenomaan Suomen Pankin yhteyteen. Finanssivalvonnan perustamista Suomen Pankin yhteyteen pidettiin perusteltuna erityisesti siksi, että sen nähtiin edistävän rahoitusmarkkinoiden häiriöttömän toiminnan turvaamisen edellyttämää saumatonta tietojenvaihtoa keskuspankin ja valvontaviranomaisen välillä. Lisäksi valvontaviranomaisen sijoittaminen Suomen Pankin yhteyteen katsottiin vastaavan kansainvälisten valvontasuositusten keskeistä periaatetta, jonka mukaan valvontaviranomaisen tulee valvontatoiminnassaan olla riippumaton poliittisesta päätöksentekojärjestelmästä (ks. HE 66/2008 vp).

Finanssivalvonta pitää pankkivalvonnan päätöksenteon itsenäisyyden turvaamista kaikissa mahdollisissa olosuhteissa ensiarvoisen tärkeänä.

Finanssivalvonta toteaa, että sen toiminnan valvonta toteutuu edellytetyllä tavalla eduskunnan pankkivaltuuston ja tilintarkastajien toimesta. Eduskunnan alaisen VTV:n toimivallan ulottaminen koskemaan myös Finanssivalvonnan toimintaa merkitsisi päällekkäistä tarkastus- ja valvontatyötä. Finanssivalvonta katsoo siten, ettei 5. suositusta tulisi sisällyttää lopulliseen tarkastuskertomukseen.

Viranomaisten yhteistoiminta on monimuotoista

Tarkastuskertomusluonnoksessa on käsitelty monessa eri yhteydessä viranomaisten yhteistoimintaa, tietojen vaihtoa sekä tietojen saantioikeutta.

Finanssivalvonta pitää sen ja Rahoitusvakausviraston välillä kesäkuussa 2019 allekirjoitettua yhteistoimintapöytäkirjaa kriisinratkaisuvalmiuden tehostamisesta tarpeellisenä. Finanssivalvonta haluaa kuitenkin korostaa, että yhteistoimintapöytäkirjan ja suoraan laista tulevien yhteistyövelvoitteiden ohella yhteistyötä Finanssivalvonnan, Suomen Pankin, Rahoitusvakausviraston ja valtiovarainministeriön välillä tehdään myös muilla tavoin jatkuvasti. Tarkastuskertomusluonnoksessa tätä yhteistyötä ei kuitenkaan erityisemmin tuoda esille.

11.12.2019
SP/FIVA-EI RAJOITETTU
Julkinen

Viimeisen kahden vuoden aikana kaikki yllä mainitut viranomaiset ovat muun muassa olleet mukana kolmen laajan simulaatioharjoituksen toteuttamisessa. Lisäksi Rahoitusvakausviraston neuvottelukunnan alaisuudessa on selvitetty esimerkiksi tiedonvaihdon lainsäädännöllisiä esteitä ja simulaatioharjoituksissa esiin tulleita tiedonvaihtoa koskevia havaintoja. Finanssivalvonta ja Rahoitusvakausvirasto myös tapaavat säännöllisesti kvartaaleittain käydäkseen lävitse vähemmän merkittävien valvottavien kriisinratkaisuun liittyviä ajankohtaisia asioita.

Toisaalta Finanssivalvonta pitää VTV:n tavoin tärkeänä, että vuodelta 2007 peräisin olevaa viranomaisten yhteistoiminta-asiakirjaa päivitetäisiin (3. suositus). Voimassa oleva yhteistoiminta-asiakirja ei ota huomioon pankkien kriisinratkaisukehikossa tapahtuneita muutoksia. Yhteistoiminta-asiakirjan tulisi jatkossa heijastaa paremmin pankkien kriisinratkaisukehikosta Finanssivalvonnalle ja Rahoitusvakausvirastolle seuranneita vastuita ja tehtäviä.

FINANSSIVALVONTA

Anneli Tuominen
JohtajaVirva Walo
Johtava lakimies

Valtiontalouden tarkastusvirastolle

Tarkastuskertomusluonnos Rahoitusvakausviraston toiminnasta osana pankkiunionin yhteistä kriisintarkaisumekanismia

Rahoitusvakausvirasto (RVV) kiittää mahdollisuudesta lausua kertomusluonnoksesta ja toteaa seuraavan.

RVV:n näkemyksen mukaan kertomusluonnos on huolellisesti valmisteltu ja siinä on arvioitu RVV:n toimintaa tarkastukselle asetettujen tavoitteiden mukaisesti.

RVV toteaa, että kertomusluonnoksen viittaukset talletussuojan maksatusjärjestelmähankkeen edistymiseen ja tehtyjen kriisintarkaisusuunnitelmien lukumäärään eivät täysin vastaa nykytilannetta. Näitä koskevat täsmennykset ja eräät muut korjausehdotukset on sisällytetty erilliseen liitteeseen.



Tuija Taos
ylijohtaja



Reima Letto
kriisintarkaisuyksikön päällikkö



12.12.2019

SP 302/C11.2/2019

Julkinen

Lausunto Valtiontalouden tarkastusvirastolle:

Tarkastuskertomusluonnos: Rahoitusvakaushviraston toiminta osana pankkiunionin yhteistä kriisinratkaisumekanismia

Valtiontalouden tarkastusvirasto on pyytänyt Suomen Pankkia antamaan lausunnon tarkastuskertomusluonnoksesta, joka koskee Rahoitusvakaushviraston toimintaa osana pankkiunionin yhteistä kriisinratkaisumekanismia. Suomen Pankki esittää kunnioittavasti seuraavaa.

Yhteisen kriisinratkaisumekanismien ja kriisinratkaisulainsäädännön myötä rahoitussektorin kriisinratkaisun tehtäväkenttä uusiutui. Suomessa Rahoitusvakaushvirasto aloitti kokonaan uutena toimijana, ja Finanssivalvonnalle myönnettiin uusia valtuuksia. Uudistusten myötä kansalliset viranomaiset ovat järjestäytyneet uudelleen, totutelleet uuteen toimintaympäristöön ja hioneet yhteistyöprosessejaan sen mukaiseksi.

Tarkastuskertomusluonnoksessa viitataan useissa kohdissa viranomaisten väliseen tiedonvaihtoon. Yksittäisenä asiana nostetaan esiin, että Rahoitusvakaushviraston ja Suomen Pankin välistä yhteistoiminta-asiakirjaa ei ole vielä laadittu. Rahoitusvakaushvirasto ja Suomen Pankki yhdessä Finanssivalvonnan ja valtionvarainministeriön kanssa ovat tehneet paljon yhteistyötä viime vuosina parantaakseen yhteistä kriisivalmiuttaan ja varautumistaan rahoitusmarkkinoiden häiriötilanteisiin. Tiedonvaihdon lisääminen on osa tätä varautumista.

Muun muassa yhteiset kriisiharjoitukset ja toisten viranomaisten kriisinratkaisutyökenttään tutustuttaneet seminaarit ovat esimerkkejä yhteistyöstä, jonka tavoitteena on ollut oppia tuntemaan paremmin eri viranomaisten vastuita, velvollisuuksia ja prosesseja kriisitilanteessa sekä käydä läpi tiedonvaihdon tarpeita.

Lisäksi itse tiedonvaihdon osalta on tehty yhteisesti selvitystyötä tiedonjakomahdollisuuksien, -velvollisuuksien ja mahdollisten esteiden tunnistamiseksi. Kotimaisen lainsäädännön ja siinä määritellyn yleisen yhteistyövelvoitteen ohella viranomaisten täytyy ottaa huomioon niitä kutakin velvoittava lainsäädäntö ja sen sallimat mahdollisuudet ja rajoitteet.

Tietojen vaihtoa koskevan selvitystyön loppuunsaattaminen on ollut ennakkoedellytys Rahoitusvakaushviraston ja Suomen Pankin välisen yhteis-



12.12.2019

SP 302/C11.2/2019

Julkinen

toiminta-asiakirjan laatimiselle. Suomen Pankki pitää Rahoitusvakausviraston ja Suomen Pankin välisen yhteistoiminta-asiakirjan aikaansaamista tärkeänä.

Suomen Pankki pitää vastaavasti tärkeänä Suomen eri viranomaisten välisen rahoitusjärjestelmän kriisinhallinnan yhteistoiminta-asiakirjan päivittämistä. Yhteistoiminta-asiakirjat ilmaisevat viranomaisten pyrkimyksen toimia yhteisesti yhteisen päämäärän eteen, kuitenkin jokaista viranomaista koskevia, instituutiokohtaisia lainsäädännön vaatimuksia kunnioittaen.

Tarkastuskertomusluonnoksessa todetaan myös, että Valtiontalouden tarkastusvirastolla on tiedonsaantioikeus muttei tarkastusoikeutta Suomen Pankkiin eikä sen yhteydessä toimivaan Finanssivalvontaan. Suomen Pankki toteaa, että sen toiminta on kattavan tarkastus- ja valvontatoimen alaista.

Suomen Pankki toimii perustuslain mukaan eduskunnan takuulla ja hoidossa itsenäisenä julkisoikeudellisena laitoksena, joka on valtiontaloudesta erillinen. Suomen Pankkia valvoo eduskunnan puolesta kaksi tätä tehtävää varten asetettua toimielintä, eduskunnan pankkivaltuusto ja Suomen Pankin tilintarkastajat. Lisäksi Suomen Pankkia tarkastavat myös EU:n neuvoston hyväksymät ulkopuoliset riippumattomat tilintarkastajat, joiden toiminta perustuu Euroopan Keskuspankijärjestelmän ja Euroopan keskuspankin perussääntöön.

Helsingissä 12.12.2019

Tuulia Asplund
Toimistopäällikkö

Päivi Tissari
Neuvonantaja