



3.6.2022

Rahoitusvakausvirasto

Valtiovarainministeriön kannanotto vuoden 2021 tilinpäätöksestä

Valtiovarainministeriö antaa valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) 66 i §:n mukaisen perustellun kannanottonsa Rahoitusvakausviraston vuoden 2021 tilinpäätöksestä.

Tilinpäätöskannanoton perustana ovat viraston tilinpäätös, joka sisältää toimintakertomuksen, siitä annettu valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastuskertomus sekä valtiontalouden tarkastusviraston jälkiseurantaraportti viraston toiminnasta osana pankkiunionin yhteistä kriisiratkaisumekanismia.

Ministeriön yleisarvio Rahoitusvakausviraston tuloksellisuudesta ja tavoitteiden saavuttamisesta on **hyvä** (asteikko: erinomainen, hyvä, tyydyttävä, välttävä, heikko). Virasto on saavuttanut sille tulossopimuksessa 2021 asetetut tulostavoitteet pääosin. Vuosi oli koronapandemiasta johtuen edelleen poikkeuksellinen, mutta virasto onnistui vastaamaan koronapandemian asettamiin toiminnallisiin haasteisiin. Virastossa painotettiin vuonna 2021 erityisesti kriisinhoitokyvyn kehittämistä usein erilaisin toimin. Tärkeimpänä kokonaisuutena oli viraston sisäisen kriisinhoitokyvyn kehittämishankkeen onnistunut läpivieminen sekä viranomaisten välinen yhteistyöhanke kriisinhoitoprosessien kehittämiseen liittyen. Virastossa myös panostettiin erilaisiin häiriötilanteisiin varautumista päivittämällä valmius- ja toipumissuunnitelmat ja laatimalla kuvaus tällaisten tilanteiden hoidosta ja häiriöhallintaryhmän työskentelystä.

Valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastuskertomuksessa ei ollut virastolle huomautuksia. Jälkiseurantaraportissa virastolle annettu suositus täsmentää kriisiratkaisusuunnitelmien informaatio- ja viestintäsuunnitelmia sekä purettavuuden arviointia koskevia osa-alueita katsottiin toteutuneen osittain. Viraston ja Suomen Pankin yhteistoiminta-asiakirjaa koskeva suositus oli toteutettu täysin.

1 Arvio tuloksellisuudesta ja sen kehityksestä sekä asetettujen tulostavoitteiden toteutumisesta

Viraston tuloksellisuus on kehittynyt vakuuttavasti. Virasto on edelleen kehittänyt ja syventänyt toimintakykyään sille osoitettujen toimivaltuuksien soveltamiseen ja talletussuojajärjestelmän ylläpitoon liittyen. Virasto on suunnitelmallisesti kehittänyt sisäisiä prosessejaan ja yhteistyötä muiden viranomaisten kanssa kriisinhoitokyvyn parantamiseksi.

1.1 Yhteiskunnallinen vaikuttavuus

Virasto saavutti tavoitteensa pääosin.

Viraston toiminnan tarkoituksena on suojella veronmaksajia ja yhteiskuntaa pankkikriisien kustannuksilta ja vaikutuksilta. Viraston yhteiskunnallisiksi vaikuttavuustavoitteiksi on asetettu pankkikriisien kustannusten minimointi sekä talletussuojan ja kriisinvratkaisumekanismien uskottavuus.

Näitä yhteiskunnallisia vaikuttavuustavoitteita tarkentavat tavoitteet olivat viraston korkea kyvykkyys toimia minkä tahansa laitoksen kriisitilanteessa minimoiden mahdollisen julkisen tuen tarve, laitosten riittävän tappionkantamiskyvyn ja kriisitilanteisiin valmistautumisen varmistaminen, tallettajien korvattaviin varoihin pääsyn turvaaminen kriisitilanteessa sekä tehokas vaikuttaminen kriisinhoidon kehitystyöhön.

Viraston vuoden 2021 toiminnassa korostui erityisesti tehdyt onnistuneet panostukset kriisinhoidon kehittämiseen. Ministeriön näkemyksen mukaan viraston yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kannalta keskeistä on viraston kriisitilanteita varten laatimien suunnitelmien tosiasiallinen toimeenpantavuus kriisitilanteessa. Virasto on kehittänyt suunnitelmien toimeenpantavuutta muun muassa sisäisiä prosesseja parantamalla ja valvomalla aktiivisesti luottolaitosten MREL-tasoa. Toisaalta ministeriön näkemyksen mukaan laitosten riittävän tappionkantamiskyvyn ja kriisitilanteisiin valmistautumisen varmistamiseen liittyvät toimenpiteet ovat jääneet kevyemmiksi laitosten MREL-päätösten päivittämistä lukuun ottamatta. Ministeriön näkemyksen mukaan viraston tulee edelleen syvemmin varmistaa, että laitokset ovat tosiasiasa valmistautuneita kriisitilanteisiin.

1.2 Toiminnallinen tuloksellisuus

Virasto saavutti tavoitteensa pääosin.

1.2.1 Toiminnallinen tehokkuus

Virasto saavutti tavoitteensa pääosin.

Viraston toiminnallista tehokkuutta parannettiin erityisesti onnistuneesti toteutulla viraston sisäisen kriisinhoitokyvyn kehittämishankkeella, minkä lisäksi viraston johdolla toteutettiin viranomaisten välinen kehittämishanke kriisinvälisyyden tekemiseen liittyvien prosessien tarkentamiseksi. Virasto toimi aktiivisesti kriisinvälisyyden kehittämistä koskevissa EU-tason valmistelemissa kuulemisissa ja neuvotteluissa sekä erilaisissa kansainvälisissä kriisinvälisyyden ja talletussuojan liittyvissä työryhmissä. Raportoinnista ei kuitenkaan käy ilmi, miten viraston vaikuttavuutta näissä forumeissa on viraston toimesta seurattu tai arvioitu. Virasto on tiivistänyt tulostavoitteiden mukaisesti yhteistyötään muiden kansallisten viranomaisten kanssa, johon liittyen muun muassa viraston ja Suomen Pankin välinen sekä laajempi kansallisten viranomaisten välinen yhteisymmärryspöytäkirja saatiin laadittua. Virasto on pyrkinyt nostamaan vaikuttavuuttaan ja näkyvyyttään myös säännöllisillä eri forumeilla julkaistuilla asiantuntijakirjoituksilla. Ministeriön näkemyksen mukaan virasto on onnistunut hyvin erityisesti sisäisten prosessiensa kehittämisessä sekä kansallisen ja kansainvälisen viranomaisyhteistyön syventämisessä.

Talletussuojajärjestelmän ylläpito ja jatkokehitys turvattiin tuleville vuosille kilpailuttamalla talletussuojan maksatusjärjestelmän sovellustoimittaja. Virasto testasi onnistuneesti yhteistyössä talletuspankkien kanssa tallettajia ja talletuksia koskevaa raportointia, mutta raportoinnista ei käy ilmi, onko vuonna 2020 kriisinvälisyyden ja talletuskannan siirron rahoittamiseen liittyvissä testeissä tunnistettuja jatkokehittämistoimia toteutettu.

Viraston toiminnallista tehokkuutta voidaan pitää hyvänä.

1.2.2 Tuotokset ja laadunhallinta

Virasto saavutti määrällisillä mittareilla arvioitavat tavoitteensa täysin. Tosin kriisinvälisyyden suunnitelmien suunnittelusyklistä johtuen osa suunnitelmia koskevista lopullisista päätöksistä annetaan vasta alkuvuodesta 2022.

- kriisinvälisyyden suunnitelmat viraston toimivaltaan kuuluville luottolaitoksille 6 (tavoite 4-8)
- kriisinvälisyyden suunnitelmat EU:n kriisinvälisyyden neuvoston toimivaltaan kuuluville luottolaitoksille 2 (tavoite 2-3)

- kriisintarkkaisuun suunnitelmat sijoituspalveluyrityksille 8 (tavoite 0-9)
- luottolaitoksille asetettavia tappionsietokykykypuskureita (MREL) koskevat päätökset 15 (tavoite 6-20)
- osuus talletussuojarahastoon kuuluvista pankeista, joiden todennettu kyvykyys toimittaa tallettaja- ja tilitiedot mahdollisessa korvaustilanteessa 100 prosenttia (tavoite 100 prosenttia)

1.2.3 Henkilöstövoimavarojen hallinta ja kehittäminen

Virasto saavutti henkilöstövoimavaroihin liittyvät tavoitteensa pääosin. Koko vuoden yhteenlasketut henkilöresurssit olivat 19,6 henkilötyövuotta. Sairauspoissaoloja oli 2,2 työpäivää henkilötyövuotta kohti (tavoite 8). Henkilöstön työtyytyväisyys (VMbaro) säilyi hyvällä tasolla (4,06) ja on tavoitteen (4,0) mukainen.

Toimintakertomuksessa ei lainkaan raportoitu valtion yhteisten HR-tavoitteiden toteutumisesta, monista muista henkilöstövoimavarojen mittareiden toteutumisesta taikka seurattavaksi sovitusta yhdenvertaisuuden toteutumisesta työyhteisössä. Tavoitteiden toteutumisen arvioiminen on siten näiltä osin mahdotonta.

Ministeriön näkemyksen mukaan on edelleen tärkeää, että pienessä asiantuntijaorganisaatiossa panostetaan henkilöstövoimavarojen kehittämiseen, ja virasto on onnistunut tässä hyvin myös etätöiden aikana jatkamalla viraston sisäisen vuorovaikutuksen kehittämistä sekä vahvistamalla asiantuntijoiden osaamista erilaisin koulutuksin ja valmentavan johtamisen mallilla.

2 Käytettyjen tuloksellisuuden raportoinnin perusteiden asianmukaisuus ohjauksen ja tulosvastuun kannalta sekä ministeriön kanta kehittämistarpeista

Viraston raportointi antaa varsin kattavan kuvan toteutuneesta toiminnasta. Raportointi on kuitenkin jossain määrin vaikeatulkintaista sen osalta, mitä toimenpiteitä virasto on tehnyt, mitä on vasta suunnitteilla ja miten esimerkiksi SRB:n tai EBA:n toimintaohjeita on käytännössä toteutettu virastossa vai onko vielä lainkaan. Edellä 1.2.3 kohdassa todetuista tavoittein raportoinnissa oli henkilöstövoimavaroihin liittyviä osioita, joista ei lainkaan raportoitu. Myös yksittäisten tuloksellisuuden tavoitteiden, kuten talletussuojarahaston käyttöön liittyvän jatkokehitystyön raportointi puuttui kokonaan.

Ministeriö pitää vakavana puutteena sitä, että viraston toimintakertomuksessa ei ole edelleenkään ministeriön aiemmista huomautuksista huolimatta esitetty selkeää tulosten vertailua asetettuihin tavoitteisiin nähden, mikä merkittävästi vaikeuttaa toiminnan arviointia. Ministeriö korostaa edelleen, että viraston raportointia on kehitettävä siten, että jatkossa toimintakertomuksessa esitetään selkeästi tulossopimuksessa asetetut tavoitteet ja niiden toteutuminen toimenpiteineen.

Valtiokonttorin toimintakertomusohjeen (VK/948/00.00.00.01/2016) mukaan toimintakertomuksessa esitetään tulostavoitteiden saavuttamisen lisäksi aina vertailutieto kahdelta edelliseltä vuodelta sekä tulosanalyysi.

Asetettujen tavoitteiden toteutumisen arviointi on jatkossa vielä aiempaa merkityksellisempää, koska viraston tavoitteiden määrittelyssä painopiste tulee jatkossa olemaan vaikuttavuusperusteisuudessa. Viraston toimintakertomus muodostaa siten olennaisilta osin tietopohjan, jonka perusteella ministeriö ja edelleen myös eduskunta pystyvät arvioimaan kriisinratkaisujärjestelmän tehokkuutta ja vaikuttavuutta, kuten myös valtiontalouden tarkastusvirasto on aiemmissa tarkastussuosituksissaan edellyttänyt. Ministeriö edellyttää, että virasto toimittaa vuoden 2022 tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen rakenteen pohjalunnonksen ministeriölle viimeistään 30.11.2022 sen varmistamiseksi, että vuoden 2022 raportointi kattaa tulossopimuksen kaikki osa-alueet.

Ministeriö korostaa, että edellä todettu koskee valtion talousarvioasetuksessa määriteltyä tulohajaus- ja tilinpäätösprosessia. Virasto voi harkintansa mukaan julkaista muuhun sidosryhmäkäyttöön erillisen ja sisällöltään kattavamman, toimintaa viestinnällisesti kuvaavan vuosijulkaisun.

3 Toimenpiteet, joihin viraston on tarpeen ryhtyä tilinpäätöksen johdosta ja tuloksellisuuden parantamiseksi

Tuloksellisuuden parantamiseksi viraston tulee sisäisten prosessien tarkastelun ja kehittämisen lisäksi varmistaa syvemmin laitosten tosiasiallinen valmius kriisitilanteisiin.

Viraston raportointia tulee kehittää siten, että toteutuneet toimet esitetään toimintakertomuksessa suhteessa asetettuihin tavoitteisiin.

VTV:n vuosiyhteenvedossa on todettu talousarviossa osoitettujen määrärahojen ylibudjetointi, joka on peräisin toiminnan aloitusvuodelta. Rahoitusvakausvirasto on vuonna 2021 peruuttanut 1,39 miljoonaa euroa määrärahoja. Siirtyvää määrärahatasoa tulee seurata ja käydä jatkossakin keskustelua ministeriön kanssa kehys- ja talousarviovalmistelun yhteydessä.

4 Valtiovarainministeriön toimenpiteet tilinpäätöksen johdosta ja tuloksellisuuden parantamiseksi

Ministeriö pyrkii edelleen vahvistamaan Rahoitusvakausviraston ja muiden rahoitusmarkkinaviranomaisten välistä yhteistyötä. Rahoitusmarkkinaviranomaisten yhteistyötä on vuodesta 2020 lähtien tiivistetty ensin osana koronapandemian hallintaan liittyviä toimia ja sittemmin Ukrainan kriisiin liittyen. Rahoitusmarkkinaviranomaisten yhteistyöpuutteita määrittelevä yhteistoiminta-asiakirja uudistettiin 1.12.2021 alkaen.

Ministeriö pyrkii edistämään viraston esiin nostamia, talletuspankkien yhteenliittymien kriisinratkaisusääntelyyn liittyviä lainsäädännön kehittämistarpeita käytävissä olevien lainvalmistelun voimavarojen puitteissa sekä kansallisesti että osana vuoden loppupuolella odotettavissa olevassa pankkien kriisinratkaisu- ja talletussuojalainsäädännön uudelleentarkastelussa EU:ssa.

Valtiovarainministeri

Annika Saarikko

Alivaltiosihteeri

Leena Mörttinen

Tiedoksi

Valtiovarainministeriö, rahoitusmarkkinaosasto
Valtiokonttori, tutkiahallinto.fi
Valtiontalouden tarkastusvirasto