Eduskunnan talousvaliokunnalle

Lausuntopyyntönne asiasta HE 311/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion erityisrahoitusyhtiöstä annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Valtion erityisrahoitusyhtiön valvonta

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt Valtiontalouden tarkastusvirastolta kirjallista asiantuntijalausuntoa 31.1.2023 käsitellessään asiaa HE 311/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion erityisrahoitusyhtiöstä annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

Lainsäädäntöhankkeen tavoite

Hallituksen esityksen mukaan lainsäädäntöhankkeen ensisijaisena tavoitteena on selkeyttää valtion erityisrahoitusyhtiön valvontaa koskevaa sääntelyä saattamalla se nykyistä yhtiön valvontakäytäntöä vastaavalle tarkkuustasolle. Esityksessä todetaan, että yhtiön valvontaa on jatkuvasti kehitetty ja käytännössä valvonta on saatettu yleisesti arvioituna asianmukaiselle tasolle viime vuosien aikana.

Lainsäädäntöhankkeessa on toisena keskeisenä kysymyksenä se, miten valtion eritysrahoitusyhtiön valvonta tulisi organisoida, jotta valvonta olisi mahdollisimman kattavasti ja tehokkaasti toteutettavissa ja jotta valvonnan järjestämisellä ei vaikeutettaisi yhtiön elinkeinopoliittisen tehtävän hoitamista. Esityksessä kuvataan Finnvera-konsernin elinkeinopoliittista toimintaa, roolia ja tehtävää sekä sitä, mille pohjalle organisaation valvonta aineellisessa mielessä pitäisi rakentaa ja miten valvonta tulisi organisoida.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tarkastuksissaan suosittanut huolehtimaan Finnveran toiminnan valvonnasta siten, että lainsäädännön tavoite luottolaitosvalvonnan periaatteiden mukaisesta valvonnasta toteutuisi. Tarkastusvirasto tukee esityksessä esitettyä Finnveran rahoitusvalvonnan siirtoa työ- ja elinkeinoministeriöstä Finanssivalvonnan tehtäväksi.

Tarkastusvirasto kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että hallituksen esityksessä esitetystä ”Nykytila ja sen arviointi” -koskevasta osuudesta on vaikea hahmottaa, mikä Finnveran rahoitusvalvonnan nykytila on sekä miten ja kenen toimesta esityksessä esitetty asianmukaisen tason saavuttaminen on arvioitu. Toisena seikkana tarkastusvirasto kiinnittää huomiota siihen, että valvonnan sisältöä määriteltäessä on hyvä huomioida erityisrahoitusyhtiön valvonnan uudelleenorganisointi ja sen vaatimukset.

Ehdotukset ja vaikutukset

Hallituksen esityksessä todetaan, että ”Nykyisen työ- ja elinkeinoministeriön toteuttaman Finnvera Oyj:n valvonnan vahvuuksiksi voidaan mainita muun ohessa se, että yhtiön valvontaprosessia on kehitetty systemaattisesti ja valvonta on tällä hetkellä saavuttanut asianmukaisen tason”.

Hallituksen esityksessä on käsitelty Valtiontalouden tarkastusviraston jälkiseurantaraportteja Finnvera Oyj:n nykyiseen valvontaan liittyen. Hallituksen esityksessä on todettu, että ” VTV totesi 4.3.2019 Finnvera Oyj:n valvonnan osalta, että ministeriö on kehittänyt luottolaitoslain mukaista valvontaa tekemällä vuonna 2018 päätöksen yhtiön rahoitusvalvonnassa sovellettavista Finanssivalvonnan määräyksistä ja ohjeista. Soveltaessaan ohjeita rahoitusvalvonnan tavoitteena on pyrkiä havainnollistamaan Finnvera Oyj:n toiminnasta valtiolle aiheutuvaa kokonaisriskiä samalla ottaen huomioon yhtiön toiminnan erityispiirteet. Rahoitusvalvonnan pohjaksi on luotu Finnvera Oyj:n toimintaympäristöön soveltuvat SREP-

ja ICLAAP-prosessit, missä valvoja toteuttaa SREP-arvion ja valvottava noudattaa ja toteuttaa ICLAAP-prosessia. Hallituksen esityksessä on myös todettu, että ”edellä mainittuun liittyen VTV on myös arvioinut vuonna 2018 julkisyhteisöjen kasvavien ehdollisten vastuiden hallintaa ja hallinnan edellytyksiä. Tarkastuksessa arvioitiin myös Finnvera Oyj:n vienninrahoitusta ja erityisesti rahoitusvalvontaa. Antamassaan jälkiseurantaraportissa 29.6.2020 VTV on pitänyt työ- ja elinkeinoministeriön valvonnan parantamiseksi tehtyjä toimenpiteitä myönteisenä kehityksenä. Raportin mukaan ICAAP-mallin käyttöönotto on kehittänyt riskiasemaraportointia työ- ja elinkeinoministeriöön”.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tarkastuksissaan suosittanut huolehtimaan Finnveran toiminnan valvonnasta siten, että lainsäädännön tavoite luottolaitosvalvonnan periaatteiden mukaisesta valvonnasta toteutuisi. Julkisyhteisöjen ehdolliset vastuut -tarkastuksessa (19.2.2018) todettiin:

”Finnveran ulkoista rahoitusvalvontaa hoitavalla työ- ja elinkeinoministeriön sisäisellä tarkastuksella ei ole ollut ajantasaista suunnitelmaa valvonnan sisällöstä. Käytännössä valvonta on rajautunut Finnveran toimittamien raporttien läpikäyntiin ja joihinkin tapaamisiin sekä yksittäisiin tarkastuksiin. Valvonnan suunnittelemattomuus ja noudatettavien periaatteiden määrittelemättömyys ovat vaikeuttaneet lainmukaista valvontaa.”

Valtiontalouden tarkastusviraston suositti:

”Työ- ja elinkeinoministeriö määrittää Finnveran riskiasemasta raportoinnin sisällön ja huolehtii Finnveran toiminnan valvonnasta siten, että lainsäädännön tavoite luottolaitosvalvonnan periaatteiden mukaisesta valvonnasta toteutuu.”

Julkisyhteisöjen ehdolliset vastuut -jälkiseurantaraportissa (20.6.2020) todettiin, että

”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 -vastuu -alueella 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 merkittävissä määrin vielä otettu käyttöön.”

Tarkastusvirasto haluaa kiinnittää huomiota siihen, että se ei ole jälkiseurannassa arvioinut valvontaprosessin ja valvonnan asianmukaisuutta. Jälkiseuranta ei ole sisältänyt valvontaprosessin ja valvonnan tarkastamista. Jälkiseuranta on pohjautunut työ- ja elinkeinoministeriöstä saatuihin tietoihin valvonnan järjestämisen tilasta. Erityisrahoitusyhtiön valvonnan sisällön määrittelyssä on myös hyvä huomioida valvonnan uudelleenorganisointi ja sen vaatimukset.

Lisätietoja antavat:

Jaakko Eskola, johtaja, p. 09 432 5713, jaakko.eskola@vtv.fi

Vuokko Mustonen, johtava tuloksellisuustarkastaja, p. 09 432 5866, vuokko.mustonen@vtv.fi