



Strasbourg, 18.4.2023
COM(2023) 212 final

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE
määruse (EL) nr 1024/2013 kohaselt loodud ühtse järelevalvemehhanismi kohta

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

määruse (EL) nr 1024/2013 kohaselt loodud ühtse järelevalvemehhanismi kohta

1. Sissejuhatus

1.1. Aruande eesmärgid

Ühtne järelevalvemehhanism loodi 2014. aasta novembris olulise esimese sammuna pangandusliidu suunas, et tagada krediidasutuste kvaliteetne järelevalve ELis, rakendada süstemaatiliselt ja tõhusalt ELi krediidasutuste usaldatavusnõuete täitmise järelevalve poliitikat ning kohaldada järjepidevalt ühtset reeglistikku. Ühtne järelevalvemehhanism loodi integreeritud struktuurina, mis ühendab Euroopa Keskpanga (EKP) kui riikideülest asutust ning riiklikke pädevaid asutusi liikmesriikides, kes kuuluvad euroalasse, ja liikmesriikides, kes on sõlminud EKPga tiheda koostöö lepingu.

Ühtse järelevalvemehhanismi toimimine ja kohustused põhinevad määrusel (EL) nr 1024/2013 (edaspidi „ühtse järelevalvemehhanismi määrus“), millega EKP-le antakse järelevalveülesanded. Selle määrusega nõutakse, et komisjon¹ vaataks iga kolme aasta järel põhjalikult läbi ühtse järelevalvemehhanismi määruse üldise kohaldamise. Läbivaatamise eesmärk on teha kindlaks võimalik mõju siseturu sujuvale toimimisele.

Esimene läbivaatamine viidi lõpule 2017. aastal ja komisjoni aruanne avaldati 2017. aasta oktoobris². Teine läbivaatamine pidi toimuma 2020. aastal, kuid see lükati COVID-19 pandeemia ja 2021. aasta panganduspaketiga tehtava töö prioriseerimise tõttu edasi 2022. aastasse. Komisjon avaldab nüüd teise läbivaatamise kohta oma aruande.

1.2. Läbivaatamise ulatus

Läbivaatamisel võetakse arvesse ühtse järelevalvemehhanismi 2017. aasta läbivaatamisaruande tulemusi, et hinnata, kas sel ajal tuvastatud puudused on nõuetekohaselt kõrvaldatud. Samuti hõlmab see ühtse järelevalvemehhanismi määruse artiklis 32 sätestatud volituste ulatust, mida 2017. aasta läbivaatamise käigus ei hinnatud, sest sel ajal puudus piisav teave järelduste tegemiseks (näiteks ei olnud ühtegi tiheda koostöö lepingutega seotud juhtumit, mida uurida). Lisaks keskendutakse läbivaatamisel konkreetsetele prioriteetsetele arengusuundadele ja riskidele, mis ohustavad pangandussektori finantsstabiilsust, nimelt:

- sobivuse ja nõuetekohasuse hinnang – oluline järelevalvevahend, millega on seotud suurem osa EKP nõukogu poolt pangandusjärelevalve valdkonnas vastu võetud otsustest;

¹ [Ühtse järelevalvemehhanismi määruse](#) artikkel 32.

² [Ühtse järelevalvemehhanismi 2017. aasta läbivaatamisaruanne](#).

- kliima-, keskkonna-, sotsiaal- ja juhtimisteguritega seotud riskid – kliimamuutused avaldavad majandusele üha suuremat mõju ja võivad lähiaastatel finantsstabiilsust tõsiselt ohustada;
- rahapesu ja terrorismi rahastamisega seotud riskid – ELi poliitilise tegevuskava ülioluline punkt;
- kolmandate riikide pangagrupid Brexiti-järgses kontekstis – järelevalveprobleem, mis tuleneb paljudest suurtest kolmandate riikide pankadest, kes asutavad ELis uusi tütarettevõtjaid;
- IKT- ja küberriskid – finantsteenuste suurenenud digiteerimise ja suurte geopoliitiliste pingete valguses.

Läbivaatamisprotsess hõlmas järgmist: i) dokumentide analüüs; ii) ühtse järelevalvemehhanismi sisend; iii) mitteametlikud intervjuud kõigi ühtse järelevalvemehhanismis osalevate riiklike pädevate asutustega ning ühtse järelevalvemehhanismi väliste ELi riiklike pädevate asutustega; iv) mitteametlikud intervjuud Euroopa Pangandusjärelevalve (EBA) ja Ühtse Kriisilahendusnõukoguga (SRB) ning v) mitteametlikud arutelud sektori sidusrühmadega.

Dokumentide analüüsi raames vaatas komisjoni töörühm läbi mitu avalikult kättesaadavat dokumenti ning EKP esitatud dokumendid (nt juhendid, menetlused ja ettekanded). Samuti on töörühm kogu protsessi jooksul EKP töötajatega korduvalt suhelnud, sealhulgas külastanud EKPD kohapeal.

Mitteametlikud kohtumised kõigi nende 21 riikliku pädeva asutuse esindajatega, kes kuuluvad ühtsesse järelevalvemehhanismi või kellel on koostöölepingud ühtse järelevalvemehhanismiga, andsid riiklike pädevate asutuste seisukohast kasulikku tagasisidet ühtse järelevalvemehhanismi üldise olukorra kohta, mis puudutab ühtse järelevalvemehhanismi tegevuse ja läbivaatamisega hõlmatud prioriteetseid valdkondi. Peale selle olid kasulikud mitteametlikud kohtumised ELi nende kuue riikliku pädeva asutuse esindajatega, kes ei osale ühtses järelevalvemehhanismis, et ära kuulata nende seisukohad ühtse järelevalvemehhanismiga tehtava koostöö kohta.

Komisjon kohtus ka mitme sektorisse kuuluva organisatsiooniga,³ et arutada nende seisukohti ühtse järelevalvemehhanismi toimimise ja läbivaatamise prioriteetsete valdkondade kohta.

1.3. Peamised sõnumid ja aruande ülesehitus

Läbivaatamise tulemusel jõudis komisjon järeldusele, et ühtne järelevalvemehhanism toimib üldiselt hästi. Sellest on saanud tunnustatud järelevalveasutus, kes täidab selle loomise ajal seatud eesmärged. See aitab tagada, et pangad on majandus- ja finantskriisideks hästi ette valmistatud ja kapitaliseeritud. Samuti tagab see kvaliteetse ja ennetava pangandusjärelevalve, mis kohandub kiiresti järelevalveülesannetega, nagu näitas COVID-19 kriis. EKP ja riigi pädevate asutuste koostöö ühtse järelevalvemehhanismi raames toimib hästi. Sama positiivne on tagasiside selle kohta, kui tihe on selline koostöö.

³ Arutelud toimusid peamiste Euroopa tasandil tegutsevate pangaliitudega, nagu Euroopa Pangandusföderatsioon, Euroopa Finantsturgude Assotsiatsioon, Euroopa Hoiu- ja Jaepankade Rühm, Euroopa Riigipankade Assotsiatsioon ja Euroopa ehitusühingute föderatsioon.

Aruande ülesehitus on järgmine: teises punktis esitatakse ajalooline ülevaade ELi järelevalvest ning ühtse järelevalvemehhanismi toimimisest ja selle kujunemisest tunnustatud järelevalveasutuseks. Kolmandas punktis keskendutakse ühtse järelevalvemehhanismi nurgakiviks olevatele koostöoaspektidele. Neljandas punktis analüüsitakse järelevalvetegevuse kvaliteeti ja tõhusust, pidades eelkõige silmas hiljutist COVID-19 kriisi, Ukraina sõda ja tekkivaid riske. Viiendas punktis käsitletakse ühtse järelevalvemehhanismi mõju siseturu toimimisele. Kuuendas punktis aga esitatakse kokkuvõtte läbivaatamise järeldustest.

2. Ajalooline vaatenurk ja eelmise aruande järelmeetmed

2.1. Ülevaade

Ühtse järelevalvemehhanismi käivitamine 2014. aastal tähistas märkimisväärset muutust pangandusjärelevalve tegemise viisis euroalal. Pärast ühtse järelevalvemehhanismi määrase vastuvõtmist 2013. aastal ja euroala oluliste pankade varade kvaliteedi läbivaatamist võttis EKP 2014. aastal endale kohustuse teha järelevalvet pangandusliidus asutatud krediidasutuste üle. EKP teeb otsesest järelevalvet oluliste krediidasutuste üle – alates 1. jaanuarist 2023 hõlmab see 111 panka pangandusliidus osalevates riikides. Nende otsese järelevalve alla kuuluvate pankade varad moodustavad 82 % osalevate riikide pangandussektori koguvaradest⁴. Vähem oluliste krediidasutuste üle teevad järelevalvet riiklikud pädevad asutused EKP üldjärelevalve all. Lisaks on EKP ainupädev tegema otsuseid ühiste menetluste kohta, mida kohaldatakse nii oluliste kui ka vähem oluliste krediidasutuste suhtes (näiteks tegevusload ja olulised osalused). EKP säilitab ka õiguse teha otsesest järelevalvet iga vähem olulise krediidasutuse üle, et tagada rangete järelevalvestandardite järjepidev kohaldamine pangandusliidus⁵. Raamistik tugineb tugevale keskasutusele – EKP pangandusjärelevalvele – ning EKP ja riiklike pädevate asutuste vahelisele sujuvale koordineerimisele ja koostööle.

Ühtse järelevalvemehhanismi loomiseks oli vaja uut juhtimisstruktuuri, uusi protsesse ja vahendeid ning pangandusjärelevalve alase uudse lähenemisviisi väljatöötamist. Esimestel aastatel tuli EKP-l kvaliteetsete järelevalvetavade rakendamiseks välja töötada oma järelevalve eeskirjad.

2020. aasta oktoobris tegi EKP muudatusi EKP pangandusjärelevalve sisekorralduses. Nii riiklikud pädevad asutused kui ka muud sidusrühmad juhtisid tähelepanu sellele, et reorganiseerimine on parandanud ühtse järelevalvemehhanismi järelevalvetegevust ning suutlikkust teha edusamme ja kohaneda probleemidega.

Need muudatused tähistavad edasist nihet tõhusama riskipõhise järelevalve suunas ning järelevalvestrateegia, riskijuhtimise funktsiooni ja keskselt koordineeritud valdkondlike järelevalvealaste läbivaatamiste rolli tugevdamist. Eesmärk oli tagada tõhusam järelevalve ja järelevalvetulemuste parem järjepidevus ning parandada järelevalvemeetmete läbipaistvust ja prognoositavust.

2.2. Varasemate tähelepanekute põhjal võetud meetmed

⁴ Järelevalve alla kuuluvate üksuste loetelu (viimane versioon 2023. aasta jaanuarist) on kättesaadav aadressil <https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/list/html/index.et.html>.

⁵ [Ühtse järelevalvemehhanismi määrase](#) artikkel 6.

Komisjoni töörühm vaatas läbi EKP poolt ühtse järelevalvemehhanismi 2017. aasta läbivaatamisaruandes tuvastatud tähelepanekutega seoses võetud meetmed ja leidis, et need olid üldiselt tõhusad. Neist kõige olulisemad on esitatud ja neid hinnatakse allpool, teised on aga leitavad aruande spetsiaalsetes punktides (nt sobivuse ja nõuetekohasuse hinnang, koostöö ühtse järelevalvemehhanismi raames)⁶.

Mis puudutab **sisemudelite heakskiitmist**, siis ühtse järelevalvemehhanismi 2017. aasta läbivaatamisaruanne hõlmas EKP ja riiklike pädevate asutuste uute mudelite heakskiitmise protsessi (edaspidi „mudeli heakskiitmise protsess“) põhjalikku hinnangut ning olemasolevate mudelite käimasolevat läbivaatamist (edaspidi „sisemudelite sihipärane läbivaatamine“). Samuti osutati mahajäämusele mudeli heakskiitmisel, mis on tingitud mudeli heakskiitmise ja läbivaatamise funktsioonide kehtestamisest, mille tagajärjel võib pikeneda heakskiitmise kestus esialgses etapis. Toona oli ühtne järelevalvemehhanism kindel, et suudab mahajäämusega tulevikus tegeleda. Pärast seda on ühtne järelevalvemehhanism kehtestanud menetlused mudeli uurimiste ja mudeli heakskiitmise protsessi sujuvamaks muutmiseks. Need hõlmavad: i) mudeli uurimise uut intensiivsusraamistikku ja lihtsamat heakskiitmise protsessi vähem oluliste taotluste puhul, mis tuginevad EBA sisereitingutel põhinevale parandusprogrammile; ii) maksejõuetuse uue määratlusega seotud taotluste heakskiitmisel väliste hindamiste kaudu; iii) mõne mudeli heakskiitmistaotluse integreerimist sisemudelite sihipärase läbivaatamise uurimise kohaldamisalasse ning iv) alates 2021. aastast krediidiriski puhul selliste heakskiitmistaotluste hindamise eelistamist, mis on seotud Euroopa Pangandusjärelevalve uute regulatiivsete toodete kasutuselevõetuga, mida saaks hinnata sisemudelite uurimiste kaudu. Need algatused on aidanud lahendada mõningaid mudeli heakskiitmise kestusega seotud probleeme.

Ühtse järelevalvemehhanismi tasandil tunnistatakse siiski, et mudeli taotluste ja mudeli muutmistaotluste menetlemise suutlikkus on puudulik, kuna puuduvad vahendid ja mõnes valdkonnas konkreetsed oskused (nt tururiski mudelid), mis põhjustab endiselt viivitusi. Seda aspekti rõhutasid nii sektori sidusrühmad kui ka EKP. Viimastel aastatel on mudelite heakskiitmise seotud viivitusi tekitanud ka kolmandate riikide vastasutatud pankade hulgalised Brexiti-järgsed mudeli heakskiitmise taotlused.

Peale selle teavitasid mõnel juhul mudeli heakskiitmist taotlenud pangad asutust vahetult enne mudeli läbivaatamise algust või isegi kontrolli alguses, et nad ei ole oma mudeli rakendamist ootuspäraselt lõpule viinud. Selle tagajärjel tühistati lähetused ja ühtsel järelevalvemehhanismil ei olnud võimalik vahendeid lühikese etteteatamisaja tõttu teistele lähetustele ümber jaotada.

See valdkond on endiselt kriitilise tähtsusega, sest heakskiitmise protsessiga seotud viivitused võivad põhjustada sobimatute mudelite kasutamist või alahindamise riski. Järelevalveasutusel on aga pea võimatu saada piisaval määral vahendeid, et viivitamata reageerida pankade väga erinevatele taotlustele seoses mudelitega, sealhulgas mudeli muutmise.

Ühtne järelevalvemehhanism sõlmis Ühtse Kriisilahendusnõukoguga **varajase sekkumise meetmete ja maksejõuetuse või tõenäolise maksejõuetuse deklareerimise** valdkonnas

⁶ Mõned väga konkreetsed tähelepanekud on välja toodud teistes punktides esitatud tähelepanekute all: vahendite ebatõhus kasutamine otsuste tegemise protsessis [punktid 3.7 ja 4.5], ühised järelevalverühmad, kellel ei ole piisavalt töötajaid või keeleoskust [punkt 3.2].

muudetud vastastikuse mõistmise memorandumini. See võimaldas teha pankade kriisijuhtimise valdkonnas tihedamat koostööd. Arutlusel on mõned edasised sammud koostöö veelgi sujuvama toimimise tagamiseks, mis näitab, et EKP ja Ühtse Kriisilahendusnõukogu koostöö kogemuste põhjal aja jooksul suureneb. Üks tähelepanu vääriv aspekt on sümmeetria puudumine EKP ja Ühtse Kriisilahendusnõukogu osalemise vahel nende vastavates juhtorganites. Kui EKP on Ühtse Kriisilahendusnõukogu täitev- ja täiskogu istungitel alaline vaateleja (nagu on ette nähtud ühtse kriisilahenduskorra määruse artikli 43 lõikes 3), siis Ühtset Kriisilahendusnõukogu saab kutsuda ühtse järelevalvemehhanismi järelevalvenõukogusse üksnes vaatelejana seoses konkreetsete päevakorrapunktidega. Praktikas kutsub EKP Ühtset Kriisilahendusnõukogu aruteludele, mis hõlmavad konkreetseid panku ning horisontaalseid küsimusi ja poliitikaküsimusi, et tagada Ühtse Kriisilahendusnõukogu osalemine kõigis tema ülesannetega seotud aruteludes. Ühtse Kriisilahendusnõukogu esindaja korrapärane osalemine ühtse järelevalvemehhanismi järelevalvenõukogus aitab kaasa nende kahe organi heale koostööle.

Esimeses ülevaates tunnustati ühtse järelevalvemehhanismi saavutusi **järelevalvealase läbivaatamise ja hindamise protsessi (SREP)** järjepideval kohaldamisel ja õigusaktide muudatuste sujuval ülevõtmisel oma meetodisse. Täiendavaid edusamme on tehtud mitmes valdkonnas, eelkõige riiklike pädevate asutustega toimuva teabevahetuse parandamisel meetodite kohta, mida kasutatakse selleks, et kohandada horisontaalsel tasandil ühiste järelevalverühmade pakutud järelevalvealase läbivaatamise ja hindamise protsessi otsuseid ning kaasata Euroopa Pangandusjärelevalve antud tagasiside seoses lähenemise hindamisel tehtud tööga. Järelevalvealase läbivaatamise ja hindamise protsessi katsemeetodi praegune testimine, mille eesmärk on kasutada vaikemeetodina järelevalvealase läbivaatamise ja hindamise protsessi baasmeetodit, mida täiendab põhjalik järelevalvealase läbivaatamise ja hindamise protsess vähemalt iga kolme aasta järel, on näide edasisest liikumisest järelevalveprotsessi suunas, milles keskendutakse rohkem pankade idiosünkraatilistele riskidele lisaks põhihindamisele, mis peaks olema järelevalvealase läbivaatamise ja hindamise protsessi pangaspetsiifilise olemuse seisukohast asjakohasem. Oluline on, et järelevalvealase läbivaatamise ja hindamise protsessi käigus tehtud otsused, sealhulgas need, mis on seotud teiste pankade võrdlusanalüüsiga, edastatakse asjaomastele sidusrühmadele läbipaistval viisil, et tagada kvaliteetne teabevahetus pankadega ning nende arusaamine järelevalveasutuste ootustest ja taotletavatest tulemustest.

Krediidiriski ja eelkõige viivislaenude valdkonnas märgiti esimeses ühtse järelevalvemehhanismi läbivaatamisaruandes, et EKP saab oma järelevalvevahendite⁷ abil suurendada panga provisjoneerimise taset kohaldatava raamatupidamistava piires. Läbivaatamisest selgub, et EKP kasutab peamiselt moraalset kohustust selleks, et julgustada panku kohaldama krediidiriski puhul usaldusväärset provisjoneerimise poliitikat ning kehtestab järelevalveootused kui vahendi soovitud tulemusest teatamiseks. Näiteks COVID-19

⁷ Pangandusjärelevalve pädevatel asutustel puuduvad ühtse järelevalvemehhanismi raamistikus volitused kehtestada raamatupidamisstandarditel põhinevaid erisätteid. Usaldatavusraamistik sisaldab siiski loetelu olemasolevatest vahenditest, mille abil saab mõjutada panga provisjoneerimise taset, kui raamatupidamiskord ei ole piisavalt usaldusväärne ja see võib järelevalve alla kuuluvate pankade jaoks kaasa tuua usaldatavusriskid.

pandeemia alguses saatis EKP pankade tegevjuhtidele kirjad,⁸ milles esitati lisasuunised ja järelevalvealased ootused krediidiriskide juhtimise kohta.

Mis puudutab **teabevahetust Euroopa Kontrollikojaga**, siis tehti ühtse järelevalvemehhanismi esimese läbivaatamise käigus ettepanek, et EKP kehtestaks tõhusama süsteemi teabevahetuseks Euroopa Kontrollikojaga. Selleks sõlmis EKP Euroopa Kontrollikojaga institutsioonidevahelise lepingu teabevahetuse kohta⁹.

Seoses **vaidlustusnõukoguga** rõhutati esimeses ülevaates võimalikke eeliseid, mida võib tuua otsuste läbipaistvuse parandamine, näiteks kui avaldada EKP veebisaidil otsuste kokkuvõtted, samal ajal järgides nõuetekohaselt konfidentsiaalsuseeskirju. Läbipaistvus on tõepoolest üldiselt suurenenud, osaliselt seetõttu, et EKP pangandusjärelevalve veebisaidil on viimase paari aasta jooksul rohkem selgitusi vaidlustusnõukogu toimimise kohta, sealhulgas asjakohased juhtumid ja tema enda kohtupraktikaga seotud aspektid.

Lisaks leiti esimese läbivaatamise käigus, et EKP oleks võinud kaaluda suurema proportsionaalsuse integreerimist oma **tasude arvutamise meetodisse**. See on suuresti saavutatud järelevalvetasude määruse¹⁰ läbivaatamisega, mida rakendati alates 2020. aasta tasuperioidist. Uue protsessi käigus vähendati lisaks muudele meetodilistele täiustustele EKP järelevalve minimaalset tasukomponenti väiksemate vähem oluliste krediidasutuste puhul.

3. Koostööaspektid

3.1. Ülevaade

Ühtse järelevalvemehhanismi hea toimimine ja krediidasutuse edu ELi pankade juhtivas järelevalverollis sõltuvad märkimisväärsel määral EKP ja riiklike pädevate asutuste koostööst ja koordineerimisest ning pidevast teabevahetusest. Läbivaatamises leitakse, et viimastel aastatel on EKP suutnud parandada koostööd riiklike pädevate asutustega ning edendada mitmeid organisatsioonilisi ja tegevuslikke algatusi, mille eesmärk on tõhustada koordineerimist ja teabevahetust enamikus järelevalvevaldkondades oma olemasolevate personaliressursside piires.

EKPga tehtava koostöö kvaliteedi paranemist tunnustati üldjoontes riiklike pädevate asutustega peetavates aruteludes. Muu hulgas juhiti tähelepanu riiklikele pädevatele asutustele kättesaadavale toetusele ja koolitusele, konstruktiivsele ja praktilisele teabevahetusele võrgustikes ning juurdepääsule ühtse järelevalvemehhanismi väljatöötatud IT-vahenditele, et hõlbustada järjepidevat aruandlust ja järelevalvealaseid läbivaatamisi. Samuti tunnustatakse, et järelevalvetegevuse keerukuse kasv, mida näitab ka uute järelevalvealgatuste arvu suuremine, nõuab märkimisväärsed vahendeid nii EKP kui ka riiklike pädevate asutuste tasandil. Kui need vahendid ei ole kättesaadavad, tuleb rakendada lahendusi järelevalveprotsesside optimeerimiseks.

Järelevalvekohustuste kasv on sundinud EKPd rohkem tähelepanu pöörama ka aspektidele, mis kujutavad endast suuremat ohtu üleilmsele finantsstabiilsusele. Seetõttu on mõned algatused,

⁸ [Tegevjuhtidele saadetud kiri.](#)

⁹ EKP ja Euroopa Kontrollikoja institutsioonidevaheline leping teabevahetuse kohta: [MOU ECA-ECB.pdf](#).

¹⁰ [Järelevalvetasude määrus.](#)

mida riiklikud pädevad asutused võivad pidada prioriteetseks (nt vähem oluliste krediidasutuste järelevalvesuuniste ajakohastamine), mõnel juhul viibinud.

Sektori ühendustelt saadud tagasiside tõi esile mõned valdkonnad, millega ühtne järelevalvemehhanism võiks tegeleda, et parandada teabevahetust järelevalve alla kuuluvate krediidasutustega ning suurendada teadlikkust oma strateegiast ja eesmärkidest nii individuaalsel tasandil kui ka sektoriülel. Üks valdkond, kus sektor soovib parandusi teha, on parem teabevahetus, eelkõige seoses temaatiliste ülevaadete ja uuringute ulatuse ning eesmärkidega, mis mõnikord võivad pankadelt nõuda palju vahendeid ja mille tähtsajad on lühikesed. Mõned sektori sidusrühmad sooviksid ka, et järelevalvealase läbivaatamise ja hindamise protsessi käigus tehtud võrdlusanalüüsi ning temaatiliste ülevaadete tulemusi edastataks süstemaatilisemalt.

3.2. Oluliste krediidasutuste otsene järelevalve

Ühtse järelevalvemehhanismi otsene järelevalve oluliste krediidasutuste üle on olnud **tõhus ja õigeaegne** isegi erandlikes tingimustes (nt järelevalvealase läbivaatamise ja hindamise praktilise protsessi elluviimine COVID-19 pandeemia ajal) ning **hõlmab uut liiki riske** (rahapesu ja terrorismi rahastamine, küberriskid, keskkonna-, sotsiaalsed ja juhtimisriskid).

Oluliste krediidasutuste järelevalve peamised sambad on EKP ja riiklike pädevate asutuste töötajatest koosnevad **ühised järelevalverühmad**. Riiklikelt pädevatelt asutustelt ja sektori sidusrühmadelt saadud tagasiside näitab, et ühiste järelevalverühmade praegune järelevalve on üldiselt tõhus ning sellel on selged aruandlusahelad ja kohustused. Mõnel konkreetsel juhul on ühistel järelevalverühmadel puudunud erioskused (nt keeled, tehnilised teadmised). Ühtne järelevalvemehhanism hindab korrapäraselt nendes rühmades puuduvaid oskusi, et saaks võimaluse korral töötajaid koolitada või uusi töötajaid värvata.

Praegune järelevalvealase läbivaatamise ja hindamise protsess on arenemas üksikasjalikust ja põhjalikust tööst riskipõhisema protsessi suunas. See annab ühistele järelevalverühmadele rohkem aega keskenduda iga olulise krediidasutuse peamistele idiosünkraatilistele riskidele. Järelevalvealase läbivaatamise ja hindamise protsessi käigus EKP horisontaalseid funktsioone täitvate üksuste tehtud võrdlusanalüüs võimaldab järelevalvealase läbivaatamise ja hindamise protsessi otsuseid järjepidevalt ja sidusalt kohaldada. Pärast viimast läbivaatamist on riiklikud pädevad asutused olnud protsessi rohkem kaasatud, eelkõige seoses meetoditega, mida kasutatakse ühiste järelevalverühmade pakutud järelevalvealase läbivaatamise ja hindamise protsessi otsuste kohandamiseks horisontaalsel tasandil.

Lisaks on ühtne järelevalvemehhanism välja töötanud järelevalvemeetodeid ja -protsesse, eelkõige seoses **teise samba kapitalinõuete ja teise samba soovituslike nõuete** kohaldamisega, eesmärgiga järgida oma järelevalvetegevuses ühtlustatud lähenemisviisi. Sellist järelevalveprotsesside ühtlustamist kohaldatakse ka kohapealsete kontrollide tulemustele.

Enne pandeemiat ja selle ajal leidis EKP, et finantsvõimendusega seotud laenuandmistevõime on oluliste krediidasutuste jaoks suur haavatavus, mille puhul on vajalik suurem kontroll ja

järeelmeetmed¹¹. Võimendusega laenude kiire kasv ja nende tehingutega kaasnevad märkimisväärsed riskid, mis tulenesid muu hulgas laenuitingimuste puudumisest ja madalamast reitingukvaliteedist ning pankade riskijuhtimises esinevatest puudustest, sundisid EKPd lisama võimendusega rahastamise järelevalveprioriteetide hulka (2022–2024).

Reageeringuna intressimäärade keskkonnas toimuvatele muutustele pidas EKP alates 2021. aasta teisest poolaastast prioriteediks ka intressiriskide ja krediidimarginaali riskidega seotud riskijuhtimise¹² läbivaatamist. EKP lisas need riskid 2022. aastal oma järelevalveprioriteetide hulka.

3.3. Vähem oluliste krediidasutuste kaudne järelevalve

Kahepoolse teabevahetuse käigus andsid riiklikud pädevad asutused positiivset tagasisidet vähem oluliste krediidasutuste järelevalve valdkonnas EKPga tehtava koostöö kvaliteedi kohta, tuginedes selles küsimuses 2017. aasta läbivaatamise käigus saavutatud headele tulemustele. Riiklikud pädevad asutused töid välja valdkonnad, mida on vaja oluliselt parandada:

- riiklike pädevate asutuste ja EKP riikidega tegelevate üksuste vaheliste arutelude kvaliteedi ja sageduse pidev suurendamine (praktikas hõlbustab seda ka virtuaalne töökeskkond);
- kõrgema juhtkonna võrgustike loomine, et arutada poliitika rakendamist;
- ühtse järelevalvemehhanismi uute horisontaalsete funktsioonide panus järelevalvetavade üha suuremasse ühtlustamisse;
- vabatahtlikkuse põhimõttel teabehaldussüsteemi (IMAS) veebiportaali kasutamine vähem oluliste krediidasutuste jaoks.

Riiklikud pädevad asutused võtavad üldjuhul vastu ühtse järelevalvemehhanismi tasandil kokku lepitud järelevalvemeetodid vähem oluliste krediidasutuste jaoks, järgides teataval määral proportsionaalsust. Riiklikud pädevad asutused on märkinud, et vähem oluliste krediidasutuste järelevalvemeetodit, mis on nende jaoks oluline järelevalve järjepidevuse tagamiseks, ei ajakohastata põhjalikult igal aastal (viimane põhjalik läbivaatamine toimus 2020. aastal). Samal ajal vaadati hiljuti uuesti läbi vähem oluliste krediidasutuste järelevalvemeetodi konkreetsed elemendid, näiteks IT-riskide lisamine operatsiooniriskide hulka. Vähem oluliste krediidasutuste järelevalvemeetodiga lõimitakse järelevalvesuunised rahapesu ja terrorismi rahastamisega seotud riskide arvessevõtmiseks 2023. aastal. Samuti kinnitas kahepoolne teabevahetus riiklike pädevate asutustega vähem oluliste krediidasutuste, eelkõige väikeste ja mittekeerukate finantsinstitutsioonide järelevalvealaste läbivaatamiste erinevat sagedust.

Mõne vabatahtliku algatuse puhul võiks kasuks tulla ka edasine süvalaiendamine, näiteks IMASi kasutamine kõigi suure riskiga ja mõjukate vähem oluliste krediidasutuste puhul ning mõne muu vähem oluliste krediidasutuste jooksva järelevalve elemendi puhul, kui selliste vähem oluliste krediidasutuste riskiprofiilist tuleneb tiheda koostöö vajadus EKPga. IMASi

¹¹ EKP avaldas oluliste krediidasutuste tegevjuhtidele saadetud kirja, milles kirjeldati 2017. aastal avaldatud suunistele tuginedes järelevalveootusi võimendusega tehingute suhtes ([Võimendusega tehingud](#)).

¹² Intressiriskide juhtimisele keskendumine on eriti oluline seoses raskustega, mis tekkisid mõnel USA keskmise suurusega pangal 2023. aasta märtsis/aprillis.

võiks laiendada suure riskiga ärimudeliga väikestele pankadele, kuna see ettevaatusmeede võimaldaks EKP-l vajaduse korral teha põhjalikumat järelevalvet ja võtta üle konkreetsete krediidasutuste otsene järelevalve.

Seoses nii oluliste krediidasutuste kui ka vähem oluliste krediidasutuste järelevalvega märkisid mõned riiklikud pädevad asutused, et ühtse järelevalvemehhanismi märkimisväärne töömaht võib mõnel juhul panna surve alla väiksemate personaliressurssidega riiklikud pädevad asutused, näiteks eri algatustes, töörühmades ja koolituskursustes osalemise tõttu. Selle lahendamiseks on ühtne järelevalvemehhanism viimasel ajal keskendunud piirkondlike eksperdikeskuste loomisele. Keskuste eesmärk on arendada ulatuslikke ja põhjalikke teadmisi konkreetset liiki riskide kohta, leida lahendusi riskide maandamiseks ning jagada neid teadmisi kogu ühtses järelevalvemehhanismis. Üks juba katsetatud näide on Prantsusmaa järelevalveasutuse juhitud väärtpaberistamise keskuse (ACPR) loomine. Need keskused ei esinda üksnes tihedat koostööd EKP ja riiklike pädevate asutustega, vaid ka eesmärki optimeerida olemasolevaid vahendeid, samal ajal saavutades kogu ühtses järelevalvemehhanismis järjepidevaid tulemusi.

3.4. Tiheda koostöö lepingud

Pärast ühtse järelevalvemehhanismi 2017. aasta läbivaatamist on ühtne järelevalvemehhanism sõlminud kaks tiheda koostöö lepingut Bulgaaria ja Horvaatiaga, kelle ametiasutused osalevad nüüd ühtses järelevalvemehhanismis¹³. Tiheda koostöö lepingutel on väga spetsiifilised tingimused, sest asjaomased riiklikud pädevad asutused ühinevad ühtse järelevalvemehhanismiga veidi erineval alusel võrreldes osalevate euroala liikmesriikide pädevate asutustega. Peamine erinevus seisneb selles, et tihedat koostööd tegevad liikmesriikide pädevad asutused osalevad ühtses järelevalvemehhanismis, kuid otsuste tegemisel lähtuvad nad juhistest, mida ühtne järelevalvemehhanism annab riiklikele pädevatele asutustele, ning nad kajastavad neid juhiseid riigisisestes otsustes.

Bulgaaria ja Horvaatia liitumisega seotud kogemused on olnud positiivsed. Tiheda koostöö lepingute sõlmimisele eelnes põhjalik teabevahetus ja ettevalmistus. See aitas protsessi sujuvamaks muuta, eelkõige andes Bulgaaria ja Horvaatia ametiasutustele piisavalt aega oma poliitika ja tavade kohandamiseks vastloodud koostööraamistikuga.

Tiheda koostöö lepingute struktuurist tulenevalt on juhistel põhinev otsuste tegemise protsess ühtse järelevalvemehhanismi sisese otsuste tegemise protsessiga võrreldes ajamahukam. Üks näide on see, et riiklikud ametiasutused saavad enamasti juhised inglise keeles, mis tuleb seejärel tõlkida rahvuskeeltesse ja rakendada riiklike õigusaktide kaudu. Lisaks on ühiste kohapealsete kontrollide korraldamine vaeviline, sest ühtse järelevalvemehhanismi määрусega on EKP-le antud üksnes vaatleja roll kontrollide tegemisel tiheda koostöö lepingu riikides.

Siiski on tiheda koostöö lepingud üldiselt hästi toiminud ja mitmes valdkonnas on pärast lepingute sõlmimist saavutatud kiireid tulemusi. See hõlmab järelevalve alla kuuluvate üksuste ja ühiste järelevalverühmade vaheliste otseste teabevahetuskanalite õigeaegset loomist,

¹³ Horvaatia ühines euroalaga 1. jaanuaril 2023. Horvaatiast sai ka ühtse järelevalvemehhanismi täisliige.

järelevalve alla kuuluvate üksuste sujuvat integreerimist kesksesse järelevalvealase läbivaatamise ja hindamise protsessi ning ühtses järelevalvemehhanismis Bulgaaria ja Horvaatia kohalikke küsimusi puudutavate järelevalvealaste eksporditeadmiste tõhusat kasutamist ja kogemusi riiklike oluliste krediidasutustega.

3.5. Koostöö kolmandate riikide järelevalveasutustega ja Brexiti mõju

Paljudel ühtse järelevalvemehhanismi järelevalve alla kuuluvatel olulistel krediidasutustel on märkimisväärne esindatus rahvusvahelisel tasandil. Sellega seoses on väga oluline piiriülene koostöö ja koordineerimine finantsstabiilsuse riskide tuvastamiseks ja maandamiseks.

Viimastel aastatel on ühtne järelevalvemehhanism töötanud selle nimel, et süvendada oma strateegilist koostööd kolmandate riikide ametiasutustega järelevalveküsimustes. Ühtne järelevalvemehhanism on sõlminud väljaspool ELi asutatud pangandus- ja turujärelevalveasutustega enam kui 15 vastastikuse mõistmise memorandumi, mis avaldatakse EKP veebisaidil partnerasutuste nõusolekul. Seda liiki leping hõlbustab sujuvat järelevalvealast koostööd ja teabevahetust.

Alates 2016. aastast korraldati rahvusvahelised pangad pärast Brexiti ümber, et tagada jätkuv kohalolek ELis. Selle tulemusel võeti ühtse järelevalvemehhanismi jaoks kasutusele ligikaudu 25 Brexitiga seotud tegevuslubade andmisega seotud menetlust. See hõlmas nii uute krediidasutuste loomist kui ka olemasolevate krediidasutuste restruktureerimist. Ühtsel järelevalvemehhanismil tuli tegeleda nende kaasamisega suhteliselt lühikese ajavahemiku jooksul, mis oli eriti keeruline suurte rahvusvaheliste pankade erinevate ärimudelitega tütarettevõtjate jaoks.

EKP avaldas oma järelevalveootused pankade kirjendamismudelite suhtes 2018. aasta augustis. Nende eesmärk oli tagada, et ühtse järelevalvemehhanismi järelevalve alla kuuluvatel vastasutatud üksustel oleksid usaldusväärsed riskijuhtimis- ja kontrolliraamistikud ning et nad omaksid kriisilukorras tegevuskerksust.

Ühtne järelevalvemehhanism tegeleb praegu eelnevat arvesse võttes ja osana oma järelevalveülesannetest, mille eesmärk on tagada, et kolmanda riigi tütarettevõtjatel on nõuetekohane juhtimine ja riskijuhtimine, kauplemisüksuste kirjendamise- ja riskijuhtimistavade läbivaatamisega (edaspidi „üksuste kaardistamise läbivaatamine“). Läbivaatamisel keskendutakse kirjendamise- ja riskijuhtimistavadele kõigis kauplemisüksustes, kes tegelevad näiteks turutegemise, varahalduse ja tuletisinstrumentidega¹⁴ pankades, kes toovad seoses Brexiti oma tegevuse üle.

Läbivaatamine on peamine järelevalvevahend, mis võimaldab ühtsel järelevalvemehhanismil kontrollida, kas sektori tavad lähenevad EKP järelevalveootustele kõigi ühtse järelevalvemehhanismi üksuste, sealhulgas kolmandate riikide pangagruppide ELis asuvate tütarettevõtjate suhtes. See näitas, et enamik hõlmatud panku ei vastanud ühtse järelevalvemehhanismi seatud ootustele, omades mõningaid nn tühjale kestale omistatavaid omadusi. Ühtne järelevalvemehhanism on iga kauplemisüksuse jaoks kehtestanud erinevad riskinäitajad, et paremini kajastada kauplemistegevuse olulisust ja kõiki sellega kaasnevaid

¹⁴ [Üksuste kaardistamise läbivaatamine – Brexitist mõjutatud pankade integreerimine Euroopa pangandusjärelevalvesse.](#)

asjakohaseid riske. EKP tegeleb asjaomaste pankade õiguskorras esinevate puudustega etapiviisiliselt 2023. aasta teises kvartalis.

3.6. Koostöö pangandusväliste järelevalveasutustega

Ühtne järelevalvemehhanism on loonud mitu koostöömehhanismi teiste finantssektori üksuste, näiteks kindlustusandjate ja investeerimisühingute järelevalveasutustega (edaspidi „pangandusvälised järelevalveasutused“). See koostöövorm on eriti oluline, kuna mitu pangagruppi kontrollivad kindlustusandjaid, investeerimisühinguid ja muid finantssektori üksusi, mille üle teevad finantsjärelevalvet teised järelevalveasutused. Lisaks, kuna märkimisväärne hulk ühtse järelevalvemehhanismi järelevalve alla kuuluvaid krediidasutusi emiteerib väärtpabereid ELi reguleeritud turgudel, on ühtse järelevalvemehhanismi raames loodud teabevahetuskanalid turgude ja väärtpaberite järelevalveasutustega.

Ühtse järelevalvemehhanismi peamine eesmärk selles valdkonnas on teabe vahetamine, et vajaduse korral oleks võimalik võtta kooskõlastatud meetmeid. Ühtse järelevalvemehhanismi raames tagavad enamasti ühised järelevalverühmad nõuetekohase teabevahetuse pangandusväliste järelevalveasutustega.

Üks oluline aspekt on see, et ühtse järelevalvemehhanismi ja pangandusväliste järelevalveasutuste vaheline tõhus teabevahetus sõltub sellest, kuidas finantsturu järelevalve on riiklikul tasandil korraldatud. Ehkki ühtse järelevalvemehhanismi ülesanded hõlmavad üksnes krediidasutuste usaldatavusnõuete täitmise järelevalvet, on mõnes liikmesriigis finantssektori (pangandus, kindlustus, väärtpaberid) järelevalve eest vastutavad asjaomased riiklikud asutused koondatud ühte järelevalveasutusse või jaotunud usaldatavusnõuete täitmise järelevalveasutuse ja finantskäitumise eest vastutava asutuse vahel. Ühtse järelevalvemehhanismi ja kolmandate riikide turujärelevalveasutuste vahelise teabevahetuse mehhanism võib samuti olla põhjendatud. Sellega seoses võiks eeskujuks olla uus vastastikuse mõistmise memorandum, mille sõlmisid 2021. aastal USA väärtpaberi- ja börsikomisjon ning EKP.

Lisaks on ühtne järelevalvemehhanism üks peamisi osalejaid finantskonglomeraatide täiendavas järelevalves. Pangandus-, kindlustus- ja investeerimisharust koosnevad grupid on need, kelle suhtes kohaldatakse finantskonglomeraatide direktiivis sätestatud täiendavaid järelevalveeskirju. Eelkõige on direktiivis sätestatud, et konglomeraadi eri harude eest vastutavate valdkondlike järelevalveasutuste seast määratakse üks järelevalveasutus koordinaatoriks¹⁵. Kuna ühtne järelevalvemehhanism teeb järelevalvet oluliste krediidasutuste üle, on see sageli ka mõnede ELis tegutsevate suurimate finantskonglomeraatide koordineerivaks järelevalveasutuseks. Kuni viimase ajani on ühtse järelevalvemehhanismi fookuses selles valdkonnas olnud igapäevane järelevalve, nimelt prioriteetsete järelevalveküsimuste väljaselgitamine. Sellest saadik on EKP sõlminud koostöölepingud kindlustusjärelevalveasutustega, et edendada koostööd ja teabevahetust pangandus- ja kindlustuskonglomeraatide valdkonnas. Lisaks teeb EKP nüüd aktiivsemat koostööd Euroopa Kindlustus- ja Tööandjapensionide Järelevalvega eksperditeadmiste jagamise ja teabevahetuse

¹⁵ Finantskonglomeraatide direktiivis on sätestatud järelevalvealase koostöö raamistik kõigi finantskonglomeraati kuuluvate üksuste järelevalves osalevate järelevalveasutuste jaoks. Direktiivis on sätestatud ka kriteeriumid, mille alusel määratakse koordinaator, kelleks on täiendavate järelevalvevolituste täideviimist juhtiv järelevalveasutus.

eesmärgil, et tagada konglomeraadipõhiste riskide parem hõlmatus, ning on loonud finantskonglomeraatide jaoks asutusesisese ametliku töövoo.

3.7. Koostöö edenemine muudes jooksva järelevalve valdkondades

Sobivus ja nõuetekohasus

Nagu tunnistatakse esimeses ühtse järelevalvemehhanismi aruandes, moodustavad sobivuse ja nõuetekohasuse hinnangud valdava osa otsustest, mille EKP nõukogu on pärast EKP järelevalvenõukogu ettepanekut vastu võtnud.

Pärast ühtse järelevalvemehhanismi viimast läbivaatamist on tehtud märkimisväärseid edusamme riiklike pädevate asutustega koostöö tõhustamisel sobivuse ja nõuetekohasuse hinnangute valdkonnas. Riiklikud pädevad asutused on seda läbivaatamise käigus peetud aruteludes laialdaselt tunnistanud. Üldiselt peavad nad kiiduväärseks ühtse järelevalvemehhanismi saavutusi, eelkõige riskipõhise otsuste tegemise süsteemi ja uute IT-vahendite rakendamise vallas.

EKP moodustab koos riiklike pädevate asutustega sobivuse ja nõuetekohasuse võrgustiku, mille eesmärk on välja töötada ja ajakohastada asjakohaseid juhendeid ja vorme, et muuta sobivuse ja nõuetekohasuse hinnanguga seotud menetluste hindamis- ja heakskiitmisprotsess jooksva järelevalve raames järjepidevamaks, sujuvamaks ja tõhusamaks. Need dokumendid hõlmavad selliseid põhielemente nagu i) intervjuuvormid erinevate juhtivate ametikohtade jaoks, sealhulgas võtmeisikute jaoks; ii) suuniste koostamine tagamaks, et kõigis sobivuse ja nõuetekohasuse menetlustes ja otsustes kasutatakse ühtset sõnastust; iii) sobivuse ja nõuetekohasuse juhend, milles kirjeldatakse oluliste krediidasutuste juhtorganite liikmete sobivuse hindamisel kohaldatavaid ühtse järelevalvemehhanismi põhimõtteid, tavasid ja protsesse, ning iv) käsiraamat ühiste järelevalverühmade ja riiklike pädevate asutuste juhtumihaldurite toetamiseks ühtse järelevalvemehhanismi sobivuse ja nõuetekohasuse põhimõtete igapäevases kohaldamises seoses sobivuse ja nõuetekohasuse hinnangu projekti ettevalmistamisega.

Alates ühtse järelevalvemehhanismi eelmisest läbivaatamisest on ühtne järelevalvemehhanism tõhustanud oma meetmeid, et sobivuse ja nõuetekohasuse otsuste tegemine oleks tõhusam. See on lihtsustanud otsuste tegemise protsessi, mille puhul on rakendatud nii delegerimis- kui ka kiirmenetlust vähem keerukate otsuste tegemiseks ning keskendunud asjakohaste IT-vahendite väljatöötamisele, et tulla toime paljude sobivuse ja nõuetekohasuse hinnangutega, samal ajal tagades tõhusa järelevalve. Mõnel konkreetsel juhul on kaalutud ajutisi lahendusi, mille eesmärk on lahendada konkreetseid sobivuse ja nõuetekohasuse küsimusi mõnes liikmesriigis, ning uuritud edukate lähenemisviiside rakendamist sarnaste juhtumite puhul.

Lisaks kehtestas ühtne järelevalvemehhanism 2018. aastal alternatiivse sobivuse ja nõuetekohasuse hindamise protsessi. Tegemist on otsuste tegemise kiirmenetlusega, mille eesmärk on suurendada tõhusust, lühendada sobivuse ja nõuetekohasuse otsuste menetlemisaega ja võimaldada suuremat riskipõhist keskendumist. Selle asemel, et riikliku pädeva asutuse tasandil tegeleda esialgse ettepaneku ning riikliku pädeva asutuse ja EKP ühishinnangu väljatöötamisega, vastutab riiklik pädev asutus asjaomase menetluse kohaselt ettepaneku väljatöötamise eest koos ühise järelevalverühma liikmega. Seejärel esitatakse

ettepanek otse ühtse järelevalvemehhanismi sekretariaadile kvaliteedikontrolliks ja EKP kõrgema astme juhtidele vastuvõtmiseks¹⁶.

Sobivuse ja nõuetekohasuse hinnangu lihtsustamise ning suure hulga teabe haldamise eesmärgil on ühtne järelevalvemehhanism teinud jõupingutusi oma IT-vahendite täiustamiseks. 2021. aasta alguses järelevalveprotsessi toetamiseks kasutusele võetud ühtne järelevalvemehhanism hakkas kasutama IMASi veebiportaali, et pangad saaksid otse ja turvaliselt edastada kõik sobivuse ja nõuetekohasuse taotluste jaoks vajalikud dokumendid. Asjakohane teave sobivuse ja nõuetekohasuse protsessi kohta, näiteks ajakohastatud menetlused ja vormid, laaditakse üles sisevõrku, et riiklikel pädevatel asutustel oleks lihtne juurdepääs kõige uuematele dokumentidele.

Sobivuse ja nõuetekohasuse hinnangu toetamiseks spetsiaalselt välja töötatud vahendite puhul katsetab ühtne järelevalvemehhanism masinõppevahendit kahe riikliku pädeva asutusega, et hõlbustada sobivuse ja nõuetekohasuse küsimustike lugemist ja hindamist ning anda märku võimalikest probleemidest protsessi varases etapis. Eesmärk on võtta vahend laialdaselt kasutusele 2023. aasta esimeseks poolaastaks.

Kuigi tunnistatakse edusamme, mis on tehtud koos riiklike pädevate asutustega,¹⁷ on endiselt probleeme, eelkõige riiklike raamistike ühtlustamise puudumise ja riiklike eripärade olemasolu tõttu. Seda on rõhutanud mõned riiklikud pädevad asutused, kes juhtisid tähelepanu ühtse järelevalvemehhanismi jõupingutuste piiratusete täiendava ühtlustamise puudumisel. Komisjoni 2021. aasta oktoobris esitatud panganduspakett sisaldab ettepanekut veelgi ühtlustada sobivuse ja nõuetekohasuse hinnangute õigusraamistikku. Paketti arutatakse praegu Euroopa Parlamendis ja nõukogus.

Jõustamise ja sanktsioonide kehtestamise volitused

Ühtse järelevalvemehhanismi 2017. aasta läbivaatamisaruandes märgiti, et EKP jõustamise ja sanktsioonide kehtestamise volituste hindamiseks on vaja rohkem praktilisi kogemusi. Ligikaudu 8 aastat pärast ühtse järelevalvemehhanismi loomist on see näidanud, et asjaomaseid kogemusi on järk-järgult omandatud. Ühtse järelevalvemehhanismi viimase sanktsioonide kehtestamisega seotud tegevust käsitleva aruande¹⁸ kohaselt on jõustamine peamiselt suunatud usaldatavusnõuete rikkumistele sisejuhtimise valdkonnas (kooskõlas ühtse järelevalvemehhanismi 2021. aasta järelevalveprioriteetidega). Lisaks näitab see, et on saagenud sanktsioonide kehtestamisega seotud tegevus, mis on suunatud järelevalvelise aruandluse kohustuste rikkumistele. Mis puutub meetodisse, siis EKP avaldas 2021. aasta märtsis halduskaristuste määramise juhendi, mis parandas läbipaistvust.

¹⁶ Seda menetlust kohaldati algselt 11 liikmesriigi ja krediidasutuste suhtes, kelle varade koguväärtus oli alla 3 miljardi euro. 2022. aastal laiendati seda menetlust kõigile ühtse järelevalvemehhanismi liikmesriikidele ja krediidasutustele, kelle varade koguväärtus oli kuni 10 miljardit eurot.

¹⁷ Juhtorgani liikmete sobivuse ja nõuetekohasuse hinnangute keskmine menetlemisaeg on vähenenud 33 % võrra, 164 päevalt 2017. aastal 110 päevani 2021. aastal. 2021. aastal lõpule viidud sobivuse ja nõuetekohasuse menetluste kogu menetlemisaeg oli keskmiselt 3,7 kuud.

¹⁸ [2021. aasta kehtestatud sanktsioonide aruanne](#).

EKP võib oma jõustamise volituste raames kohaldada perioodilisi karistusmaksid¹⁹ määruse või EKP järelevalveotsuse pideva rikkumise korral. Seni on EKP kasutanud seda jõustamisvahendit piiratud arvul juhtudel.

Ühtne järelevalvemehhanism kohaldab oma sanktsioonide kehtestamise volitusi piires, milles kapitalinõuete direktiiv võetakse üle osalevate liikmesriikide siseriiklikku õigusesse. Erinevused sanktsioonide määramise korra oluliste elementide rakendamisel liikmesriikides kahjustavad aga EKP suutlikkust järjepidevalt asjakohaseid sanktsioone määrata.

Panganduspaketi ettepaneku eesmärk on ühtlustada teatavaid järelevalve- ja sanktsioonide kehtestamise volitusi ELis. Esiteks on selle eesmärk laiendada sanktsioonide kehtestamise volituste ulatust, täiendades selliste rikkumiste loetelu, mille suhtes kohaldatakse halduskaristusi ja -sanktsioone, täiendavate usaldatavusnõuetega. Teiseks on selle eesmärk anda riiklikele pädevatele asutustele suuremad volitused eeskirjade jõustamiseks, lisades õigusaktidesse perioodilised karistusmaksed, et krediidasutused täidaksid kiiresti usaldatavusnõudeid. Kapitalinõuete direktiivi VI ettepanekuga nähtaks seega järelevalveasutustele ette tõhusad, proportsionaalsed ning hoiatavad jõustamis- ja karistusvahendid.

4. Pangandusjärelevalve kohanemine uute probleemidega

4.1. Ülevaade

Alates üleilmsest finantskriisist on pangandussektoriga seotud probleemid esile toonud järelevalvetavade tugevdamise olulisuse kogu majanduses. Tõhus ja kvaliteetne pangandusjärelevalve, piiri- ja sektoriülest järelevalvet käsitlev teabevahetus ja koostöö on olulised selleks, et tagada krediidasutuste turvalisust ja toimekindlust ning finantsstabiilsust ohustavate riskide kiire tuvastamine ja nendega tegelemine. Selle saavutamiseks peavad järelevalveasutused hoolikalt määratlema oma eesmärgid, välja töötama ja tagama finantsstabiilsuse riskide tulevikku suunatud hindamise ning järgima pangandusjärelevalve puhul integreeritud ennetavat lähenemisviisi ja arendama oma suutlikkust teha üldistusi kogu finantssektori kohta, et saavutada soovitud eesmärgid.

Läbivaatamise käigus hinnati nelja järelevalveprobleemidega seotud valdkonda:

- COVID-19 kriisile reageerimine,
- IT- ja küberriskide järelevalve,
- kliimarisikidega seotud järelevalveprobleemid,
- rahapesuga seotud järelevalveprobleemid.

Ühtse järelevalvemehhanismi reageerimist Ukraina sõjale hinnati selle läbivaatamise käigus vaid kaudselt, võttes arvesse suurenenud geopoliitiliste riskide mõju pankade finantsstabiilsusele ja pangandusjärelevalvele, eelkõige küber- ja krediidiriskidele. Tuleb märkida, et sarnaselt reageerimisega COVID-19 pandeemiale oli ühtse järelevalvemehhanismi

¹⁹ [Ühtse järelevalvemehhanismi raammääruse](#) artikkel 129 võimaldab ühtsel järelevalvemehhanismil rakendada perioodilisi karistusmaksid.

reageering peamiste riskide maandamiseks kiire ja kõikehõlmav²⁰. Need riskid hõlmasid paljude järelevalve alla kuuluvate pankade seotust Venemaaga, sanktsioonide mõju, küberründeid ja areneva energiakriisi tõttu halvenenud makromajanduslikku väljavaadet. Oma järelevalveprioriteetides aastateks 2023–2025 on ühtne järelevalvemehhanism määratlenud ühe peamise murevaldkonnana Ukraina sõja ja tekkivad riskid²¹. Ühtne järelevalvemehhanism on näidanud, et ta suutis varsti pärast COVID-19 pandeemiat kohaneda uue kriisiga, isegi kui võetud meetmete pikemaajalise mõju hindamiseks on veel liiga vara.

4.2. COVID-19 pandeemia reageerimine

Pangandusjärelevalve seisukohast pani COVID-19 pandeemia puhkemine märkimisväärselt proovile ühtse järelevalvemehhanismi kiire kohanemissuutlikkuse järelevalveprobleemidega. Nagu riiklikud pädevad asutused ja sektori sidusrühmad on tunnistanud, peeti ühtse järelevalvemehhanismi reageerimist pandeemiale kiireks ja paindlikuks. Osana laiemast avalikust poliitilisest reageeringust pandeemiale olid järelevalveasutuste käsutuses olevad vahendid piisavad ja tõhusad, võimaldades toime tulla kriisi mõjuga. EKP, riiklike pädevate asutuste ja Euroopa järelevalveasutuste koostöö toimis kriisi ajal samuti hästi.

Isegi kui konkreetsete kapitali ja likviidsuse toetusmeetmete – nii ELi kui ka riiklikul tasandil võeti samaaegselt eelarvelisi ja rahapoliitilisi toetusmeetmeid – täpset mõju võib olla raske hinnata, on järgmised ühtse järelevalvemehhanismi võetud meetmed pandeemia tagajärgedega tegelemiseks osutunud tõhusaks.

- *Operatiivsed toetusmeetmed*: need meetmed, mida sektor pidas eriti kasulikuks, näiteks pikemad tähtajad järelevalvekohustuste täitmiseks (nt hiljutistest kohapealsetest kontrollidest ja sisemudelitega seotud uurimistest tulenevate parandusmeetmete rakendamiseks), võeti õigeaegselt ja need andsid pankadele vajaliku suutlikkuse kriisi vahetute tagajärgedega toimetulekuks.
- *Pankade riskide jooksev järelevalve*: pandeemia puhkemine tõi esile krediidiriskide juhtimise järelevalve tõhustamise ja tugevdamise vajaduse. Suurem osa riiklike pädevaid asutusi pidas kiiduväärseks teadmisi, mis saadi pankade vastustest pankade tegevjuhtidele saadetud kirjale.
- *Dividendide jaotamise soovitus*: EKP soovitus oluliste krediidasutuste dividendide kohta oli tõhus ja tagas 28 miljardi euro ulatuses kapitali säilimise pankades, kes tegutsesid pandeemia ajal täiendava kapitalipuhvrina. Vähem oluliste krediidasutuste suhtes esitatud soovituselise praktiline kohaldamine oli vähem tõhus, ehkki kõik riiklikud pädevad asutused seda järgisid, sest paljud vähem olulised krediidasutused maksid endiselt välja dividende²² – küsimus, mille sidusrühmad tõstasid võrdsete tingimuste perspektiivist lähtudes.
- *Puhvri kasutatavus*: COVID-19 pandeemia ajal lubas EKP pankadel kasutada oma teise samba soovituslike nõuete vahendeid ning kapitali- ja likviidsuspuhvreid, et toime tulla bilansi ja likviidsuspositsiooni võimaliku halvenemisega. Ulatuslike üldiste ja

²⁰ [Järelevalveasutuste reageerimine Ukraina sõjale \(europa.eu\)](#).

²¹ [EKP pangandusjärelevalve: ühtse järelevalvemehhanismi 2023.–2025. aasta järelevalveprioriteetid](#).

²² Alates 2020. aasta märtsist kuni 2021. aasta septembrini maksid 925 vähem olulist krediidasutust välja dividende kogusummas 2,9 miljardit eurot.

rahapoliitiliste toetusmeetmete tõttu ei tulnud pankadel kanda suurt kahju ning peale selle ei olnud neil vaja kasutada oma puhvreid seoses maksimaalsetele jaotatavatele summadele²³ kehtestatud piirangutega ning tajutavate turupiirangutega (nt võimalik turustigma mõju).

COVID-19 pandeemia on esile toonud pangandusjärelevalve valdkonnad, mida saaks parandada. Nende seas on järelevalvealase läbivaatamise ja hindamise protsessi praktilisest rakendamisest saadud kogemus andnud väärtuslikku teavet kõnealuse protsessi võimalike lihtsustuste kohta tavaolukorras. Krediidiriskide valdkonnas tõi COVID-19 pandeemia esile märkimisväärsed puudused pankade krediidiriskide juhtimises, mis olid enne pandeemiat järelevalveasutuste jaoks vähem olulised, kuna viivislaenude suhtarvud olid väikesed²⁴ (nt lahknevused makseraskuste tõttu restruktureerimistega seotud krediidiriski põhimõtetes, ebatõenäoliselt laekuvate maksete kindlakstegemise ja provisjoneerimise põhimõtetes). Nende lünkade kõrvaldamiseks võetavad meetmed jäävad edaspidi suurema järelevalve alla.

4.3. IKT- ja küberriskid

Viimase 5–10 aasta jooksul finantsteenuste ulatuslikuma digiteerimise ja pankade kasutatava andmemahu hüppelise kasvu tõttu esilekerkinud riskide hulgas on järelevalvetegevuse prioriteediks olnud IKT- ja küberriskide järelevalve parandamine. Küberriske ja tegevuse edasiandmise riske on nimetatud kahe kõige olulisema küsimusena. Ühtne järelevalvemehhanism on seda tunnistanud ning määratlenud IKT- ja küberriskide järelevalve lühikeses ja keskpikas perspektiivis esmatähtsaks valdkonnaks.

Läbivaatamine näitas, et ühtsel järelevalvemehhanismil on IKT- ja küberriskidega tegelemiseks piisavad ametlikud järelevalvevolitused, mis paranevad veelgi tänu tulevasele finantssektori digitaalset tegevuskerksust käsitlevale määrusele. IKT- ja küberriskide järelevalveraamistikku peetakse asjakohaseks, arvestades seni täheldatud küberründeid. 2022.–2023. aastal nõuti küberriskide stsenaariumi esitamist finantsseisundi taastamise kava jaoks ning 2024. aastaks plaanitakse küberriskide stressitesti, et hinnata pankade küberintsidentideks valmisoleku taset.

Pankade kasutatav IT-teenuste sisseostmine põhjustab muret seoses kontsentratsiooniriskidega (sõltuvus vähestest teenuse osutajatest), sõltuvusega kolmandate riikide grupisestest üksustest (võimalike geopoliitiliste riskide tõttu) ja edasiantud tegevuse ahelate tekkimise ohuga. Seetõttu on EKP palunud olulistel krediidasutustel esitada igal aastal nimekiri kõikide nende tegevuse edasiandmise lepingute kohta. Eesmärk on anda EKP-le tegevuse edasiandmise lepingutest tulenevate riskide hindamiseks vajalikku teavet lõppesmärgiga edendada usaldusväärsemaid tegevuse edasiandmise lepinguid kõigis olulistes krediidasutustes. Peale selle saavad EKP ja riiklikud pädevad asutused teha tegevuse edasiandmise riskide horisontaalseid analüüse. See võimaldab ühistel järelevalverühmadel võrrelda oma pankade

²³ Kapitalinõuete direktiiviga võeti kasutusele maksimaalse jaotatava summa mõiste, mille kohaselt peavad järelevalveasutused automaatselt piirama tulu jaotamist, kui panga kogukapital langeb alla esimese samba, teise samba ja kapitalinõuete direktiivi puhvrinõuete summa.

²⁴ Väärrib märkimist, et enne pandeemia puhkemist viis EKP ellu mitu järelevalvealgatust, et hõlbustada ELi pangandussektoris viivislaenude jäägi vähendamist ja usaldusväärset juhtimist. EKP avaldas järelevalvesuunist viivislaenude sobiva liigitamise, haldamise ja provisjoneerimise kohta. Samuti esitati pangapõhised järelevalveootused viivislaenude provisjoneerimiseks. Üldiselt on EKP viivislaenude strateegia aidanud vähendada viivislaene kogu ELi pangandussektoris.

tegevuse edasiandmise riske teiste pankadega ja üldiselt hinnata finantssektori seotust kolmandast isikust teenuse osutajatega ning võimalikke kontsentratsiooniriske krediidiasutuse ja sektori tasandil. Esimene aruanne tuli esitada 2022. aasta juulis ja EKP on oma esimese horisontaalse analüüsi juba lõpetanud. Seda võetakse arvesse edasises järelevalvetegevuses.

Mis puudutab EKP ja riiklike pädevate asutuste koostööd, siis leiti läbivaatamise käigus, et koostöö toimib hästi. Paljud riiklikud pädevad asutused tunnustasid ühtse järelevalvemehhanismi võrgustiku tööd küberriskide valdkonnas, kus riiklikud pädevad asutused ja EKP vahetavad korrapäraselt teavet. Mõned riiklikud pädevad asutused märkisid, et EKP rolli vähem oluliste krediidiasutuste järelevalves võiks selles küsimuses tugevdada, näiteks töötada välja parimad tavad vähem oluliste krediidiasutuste tarbeks. EKP võib pakkuda ka suuremat selgust oluliste krediidiasutuste jaoks uue algatuse käivitamisel, kui riiklikud pädevad asutused kavatsesid seda laiendada ka vähem oluliste krediidiasutuste järelevalvele.

Läbivaatamise käigus esile kerkinud keskne teema oli IKT-ressursside, küberriskide juhtimise vahendite ja oskusteabe puudumine järelevalveasutustes nii riiklike pädevate asutuste kui ka EKP tasandil. Arvestades teiste turuosaliste konkurentsi selle valdkonna talentide ligimeelitamiseks, võib spetsialistide värbamine olla keeruline. Nii EKP kui ka riiklike pädevate asutuste töötajate koolitamine on oluline, kuid see lahendab probleemi vaid osaliselt.

4.4. Kliimamuutused

Kliimamuutustega seotud riskide olulisus finantsüsteemi stabiilsuse ja seeläbi ka usaldatavusnõuete täitmise järelevalve jaoks on sundinud ühtset järelevalvemehhanismi märkimisväärselt suurendama oma osalemist selles valdkonnas ja viima ellu mitmeid järelevalvealgatusi. Need algatused, mida rakendati aegsasti enne järelevalveasutuste sarnaseid meetmeid enamikus teistes ELi-välistes jurisdiktsioonides, on näited ühtse järelevalvemehhanismi kohanemisvõimest ja suutlikkusest tegeleda tekkivate järelevalveprobleemidega ennetavalt. See aitab kaasa sellele, et ühtset järelevalvemehhanismi peetakse üldiselt selles esilekerkivas riskivaldkonnas terajajaks.

Olles kliimamuutustega seotud riskide valdkonnas järelevalvetegevuse esirinnas, tuleb leida sobivad lahendused mitmele üleilmsele probleemile, millega traditsiooniliste riskide käsitlemisel tavaliselt kokku ei puututa. Need probleemid hõlmavad kliimariskide tulevikku suunatud olemust ning kättesaadavate üksikasjalike ja võrreldavate andmete puudumist.

Selle leevendamiseks esitas ühtne järelevalvemehhanism 2020. aastal juhendi vormis järelevalveootused selle kohta, kuidas pangad peaksid usaldusväärselt juhtima ja läbipaistvalt avalikustama kliimariske. EKP hindas nende ootuste täitmist, kuid pangad pidid tegema ka enesehindamise. Nende kiireloomuliste hindamiste täiendamiseks avaldab EKP regulaarselt ajakohastatud teavet pankade edusammude kohta kliima- ja keskkonnariskide avalikustamisel, pakkudes turuosalistele parimate tavade näiteid. Peale selle tegi EKP 2022. aastal kliimariskide stressitesti, et hinnata pankade valmisolekut kliimariskidest tulenevate finants- ja majandusšokkidega toimetulekuks. See motiveeris ka panku aktiivselt andmeid koguma ja välja töötama oma riskipositsioonide asendajad. Tulemused näitavad, et pankadel ei ole praegu kindlaid kliimariskide stressitesti raamistikke ja puuduvad asjakohased andmed. 2022. aastal tegi EKP ka esimesed kliimariskidega seotud kohapealsed kontrollid.

Ühtse järelevalvemehhanismi tehtud läbivaatamine tõi esile EKP ja riiklike pädevate asutuste hea koostöö kliimamuutustega seotud riskide valdkonnas. Kliimariskidega seotud kahepoolse

teabevahetuse ja koostöö näitena on EKP võimendanud mõnes riiklikus pädevas asutuses juba kehtestatud asjakohaseid järelevalvetavasid ja laiendanud neid kogu ühtsele järelevalvemehhanismile. See on soodustanud edasist dialoogi ja selle tulemusena ka üksmeelt seoses parimate tavadega. Riiklikud pädevad asutused tunnustasid läbivaatamise käigus laialdaselt nende küsimustega seotud koostöö kvaliteeti ja ulatust. Üldiselt on riiklikud pädevad asutused väga rahul kasutatava järelevalvealase lähenemisviisiga, olles ühel meelel selles, et kliimariskide suhtes on vaja rakendada järkjärgulist lähenemisviisi, et pidevalt suurendada teadlikkust nendest riskidest sektoris ja teha vajalikke muudatusi.

EKP on riiklikke pädevaid asutusi toetanud koolitusprogrammide pakkumise kaudu. Loodud on ka horisontaalsed töörühmad ja ühine kliimariskidele pühendatud võrgustik. Riiklikud pädevad asutused andsid nende abil teavet EKP kliimaalaste dokumentide kohta, näiteks EKP järelevalveootuste ja 2022. aasta kliimariskide stressitesti koostamise juhendite kohta. Samuti on EKP andnud riiklikele pädevatele asutustele võimaluse lubada vähem olulistel krediidasutustel osaleda mõnes nende tegevuses, näiteks kliima- ja keskkonnanariske käsitlevas 2022. aasta temaatilises ülevaates.

Samal ajal on mõned riiklikud pädevad asutused välja töötanud ja avaldanud oma suunised järelevalve alla kuuluvate vähem oluliste krediidasutuste keskkonna-, sotsiaalsete ja juhtimisriskide kohta, mis täiendavad EKP suuniseid olulistele krediidasutustele. Kuigi läbivaatamine ei toonud esile, et see oleks põhjustanud vähem oluliste krediidasutuste jaoks märkimisväärsed erinevaid ootusi, leiti, et olenemata mitmest EKP võetud meetmest – kliimariskide juhendis, mitmel kliimariskide järelevalvet käsitleval ümarlauaarutelul ning riiklike pädevate asutuste kliimariskide järelevalve lähenemisviiside ülevaates ja võrdlusanalüüsis – ollakse arvamusel, et riiklike pädevate asutuste vahelist koordineerimist vähem oluliste krediidasutuste lähenemisviisis saaks selles küsimuses veelgi parandada; koordineerimise puudumine vähem oluliste krediidasutuste tasandil võib põhjustada vähem oluliste krediidasutuste jaoks erinevaid järelevalveootusi ja -tavasid. EKP võiks neid järelevalvetavasid võrrelda, et tagada asjaomase esilekerkiva riskivaldkonna järelevalvealase lähenemisviisi edasine ühtlustamine. Võrdlusanalüüsi tulemusi saab seejärel lõimida vähem oluliste krediidasutuste järelevalvemeetodiga, et tagada järjepidev järelevalvetavade alane lähenemisviis.

Ühised järelevalverühmad koostasid 2022. aastal kliima- ja keskkonnanariskide temaatilise ülevaate ning avaldasid tunnustust EKP horisontaalsetelt funktsioonidelt saadud toetusele, pidades eelkõige silmas järelevalvealase läbivaatamise ja hindamise protsessiga samal ajal tehtavat läbivaatamist. Järgmise olulise sammuna lõimitakse kliimariskid korrapärase järelevalvealase läbivaatamise ja hindamise protsessiga, et tagada kliimariskide järelevalve muutumine tavapärase järelevalveprotsessi osaks. Selleks ajakohastab ühtne järelevalvemehhanism oma järelevalvemeetodit.

4.5. Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamine

Lisaks otsesele negatiivsele mõjule, mida rahapesu ja terrorismi rahastamine ühiskonnale avaldab, võib selline tegevus vähendada ka usaldust konkreetsete pankade ja finantssektori vastu tervikuna, kahjustades selle mainet ning potentsiaalselt mõjutades selle stabiilsust ja nõuetekohast toimimist. Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise nõuete rikkumised on sageli olnud seotud puudujääkidega pankadesisese riskijuhtimise kontrollis. Komisjoni

2019. aastal avaldatud aruanded²⁵ rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise kohta kajastavad selgelt mitut järelevalvejuhtumit, mille puhul ei suudetud ära hoida rahapesu ja terrorismi rahastamise riske.

Seetõttu on oluline, et usaldatavusnõuete täitmisega seotud järelevalveasutused võtaksid arvesse rahapesu ja terrorismi rahastamise riskide mõju usaldatavusnõuete täitmisele ning et need asutused ning rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise asutused teeksid tõhusat koostööd. Usaldatavusnõuete täitmise järelevalve ülesannete puhul peab EKP võtma arvesse rahapesu ja terrorismi rahastamise riske järelevalve alla kuuluva üksuse usaldatavusnõuete täitmise usaldusvärsuse seisukohast, kuna EKP volitusi piirab asjaolu, et EKP ei ole rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise järelevalveasutus.

Pärast viimast ühtse järelevalvemehhanismi läbivaatamist on usaldatavusnõuete täitmise järelevalve ning rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise järelevalve koostoimet ELi õigusaktide mitme muudatuse teel veelgi täpsustatud ning antud usaldatavusnõuete täitmisega seotud järelevalveasutustele volitused tegutseda rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamisega seotud teabe alusel sellistes valdkondades nagu järelevalvealase läbivaatamise ja hindamise protsess, tegevuslubade andmine ning sobivuse ja nõuetekohasuse hinnangud²⁶.

Alates 2019. aastast on EKP seadusandlike muudatuste tulemusel süstemaatiliselt käsitletud rahapesu ja terrorismi rahastamise riskide mõju usaldatavusnõuete täitmisele järelevalvealase läbivaatamise ja hindamise protsessi raames²⁷. EKP on sõlminud mitme EMP liikmesriikide krediidi- ja finantseerimisasutuste rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise järelevalveasutusega mitmepoolse lepingu, mis on aidanud teabevahetust tõhustada. Alates 2019. aastast EKPga mitmepoolse lepingu sõlminud rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise järelevalveasutusi on rohkem kui 50.

Peale selle on EKP täiustanud oma otsuste tegemise protsessi rahapesu ja terrorismi rahastamisega seotud teabe jagamiseks rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise järelevalveasutustega pärast Euroopa Kontrollikoja viimast rahapesu tõkestamist käsitlevat aruannet,²⁸ milles juhiti tähelepanu sellele, et EKP edastas rahapesuga ja terrorismi rahastamisega seotud teavet rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise järelevalveasutustele mõningate viivitustega. 2019. aastal lõi EKP horisontaalse üksuse, mis keskendub rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise küsimustele usaldatavusnõuete seisukohast ning mis tegutseb eri asutuste keskse kontaktpunktina²⁹. Üksus pakub ühiste järelevalverühmade abistamiseks tehnilist tuge ja ühist meetodit rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise küsimustes, tagades parema koordineerimise ja järjepideva järelevalvealase lähenemisviisi³⁰. Näiteks esitab horisontaalne üksus loetelu usaldatavusnõuete

²⁵ [Report assessing recent alleged money-laundering cases involving eu credit institutions.pdf](#).

²⁶ Vt eelkõige kapitalinõuete direktiivi artiklid 91 ja 97, mida on muudetud viienda kapitalinõuete direktiiviga.

²⁷ Järelevalvealase läbivaatamise ja hindamise protsessi suuniste rakendamine EKP poolt 2019. aastal kajastab tema valvsat lähenemisviisi rahapesu ja terrorismi rahastamise riskidele.

²⁸ EKP on pärast Euroopa Kontrollikoja auditit (vt [ELi jõupingutused pangandussektoris rahapesuga võitlemiseks on killustatud ja meetmete rakendamine on ebapiisav](#)) rakendanud rahapesu tõkestamise lepingu alusel lihtsustatud teabevahetuse protsessi.

²⁹ Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise asutused ning rahapesu andmebürood.

³⁰ Euroopa Pangandusjärelevalve uued suuniste järelevalvealase läbivaatamise ja hindamise protsessi kohta tagavad ka järjepideva ja ühtlustatud järelevalvealase lähenemisviisi rahapesu ja terrorismi rahastamise riskidele ([Suuniste järelevalvealase läbivaatamise ja hindamise protsessi ning järelevalvelise stressitestimise ühiste menetluste ja meetodikate kohta | Euroopa Pangandusjärelevalve](#)).

hoiatussignaalidest, mida ühised järelevalverühmad lõimivad järelevalvealase läbivaatamise ja hindamise protsessidega. Selle tulemusel kajastatakse usaldatavusnõuete täitmise järelevalves ennetavalt võimalike rahapesu ja terrorismi rahastamise riskide mõju usaldatavusnõuete täitmisele. Samuti pakub see tuge vähem oluliste krediidasutuste järelevalvele EKP järelevaatamisfunktsiooni raames.

EKP osaleb vaatejana ka rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise järelevalvekolleegiumides. Nagu on märgitud Euroopa Pangandusjärelevalve aruandes,²⁶ on selline osalemine lisakanal teabe vahetamiseks EKP ning rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise järelevalveasutuste vahel nende oluliste krediidasutuste kohta, mille jaoks sellised kolleegiumid on asutatud. Peale selle osaleb EKP usaldatavusnõuete täitmise järelevalve asutusena Euroopa Pangandusjärelevalve rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise andmebaasis (EuReCA).

Selles valdkonnas on endiselt vaja teha edusamme rahapesu ja terrorismi rahastamise riskide järelevalvealase lähenemisviisi ühtlustamiseks. Kuna igal rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise asutusel on oma meetod rahapesu ja terrorismi rahastamise riskide hindamiseks, peab EKP järgima erinevaid meetodeid. See võib suurendada ebakõlade riski seoses sellega, kuidas käsitletakse rahapesu ja terrorismi rahastamise riske ning nende mõju usaldatavusnõuete täitmisele järelevalve alla kuuluvates üksustes.

Nende puuduste kõrvaldamiseks tegi komisjon ettepaneku³¹ luua ELi Rahapesu ja Terrorismi Rahastamise Tõkestamise Amet (AMLA), millel oleks keskne roll koostöö tugevdamisel ja teabevahetuse hõlbustamisel kõigi asjaomaste järelevalveasutuste vahel, kui see on asjakohane, ning mis aitaks seeläbi veelgi parandada seda, kuidas käsitletakse usaldatavusnõuete täitmise järelevalves rahapesu ja terrorismi rahastamise riskide mõju usaldatavusnõuete täitmisele.

5. Ühtse järelevalvemehhanismi mõju siseturu toimimisele

Pangandusliidu väljakujundamine on endiselt üks ELi poliitilisi prioriteete. Ühtse järelevalvemehhanismi ja ühtse kriisilahenduskorra loomise kaudu on juba tehtud märkimisväärseid edusamme ühtsema pangandusturu suunas. Need loodi eelmiste finantskriiside käigus esile kerkinud probleemide lahendamiseks. Mõnel juhul töid need kriisid kaasa piiriüleste integreeritud pangagruppide lagunemise riikide piire pidi, et ohjata panganduskriise riiklike vahenditega. Ühtse järelevalvemehhanismiga loodi kogu pangandusliidu jaoks tugev pangandusjärelevalve, mis aitab vähendada pangandusturu killustatust ja järgida Euroopa tõelisi huve. Kuid pangandusliidu väljakujundamisel säilivad strateegilised ja poliitilised probleemid on seni osutunud takistuseks täielikult toimiva panganduse siseturu loomisel.

Seda arvesse võttes on mõju, mida ühtse järelevalvemehhanismi tõhusus avaldab siseturule, piiratud. Tsentraliseeritud pangandusjärelevalve meetmeid, mida ühtne järelevalvemehhanism on võtnud alates selle loomisest, sealhulgas viimaste aastate kriisidele reageerimiseks, võib pidada märkimisväärseks panuseks usalduse loomisse liikmesriikide vahel, tagades ELi

³¹ [Komisjoni ettepanek, millega asutatakse rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise amet.](#)

pangandussektori suurema vastupanusuutlikkuse ja parandades pangandusjärelevalve alast koostööd kogu ELis³². Riiklike pädevate asutustega toimunud teabevahetuses rõhutati selgeid edusamme nende integreerimisel järelevalveküsimusi käsitlevasse otsuste tegemise protsessi, paremat teabevahetust ja osalemist järelevalveprioriteetide ja -strateegia määratlemisel ning järelevalvevahendite paremat koondamist piiriüleseks kontrolliks. Lisaks aitas ühtne järelevalvemehhanism tõhusalt vähendada riske ELi pangandussektoris, mis võimaldas saavutada märkimisväärseid edusamme pankade viivislaenude riskijuhtimise parandamisel³³. Ehkki ühtne järelevalvemehhanism on viimastel aastatel jätkuvalt paremini toiminud ning institutsioonina küpsemaks saanud ja arenenud, piiravad selle mõju siseturu sujuvale toimimisele endiselt pangandusliiduga seotud poliitilised probleemid. Praktikas tähendab see turu teatavat killustatust riigipiiride lõikes ja ka piiratud konsolideerimist eri liikmesriikides asuvate pankade vahel.

Üks ühtse järelevalvemehhanismi loomise ajal tõstatatud probleemidest keskendus riskile, et see võib põhjustada osalevate liikmesriikide pankade ja mitteosalevate liikmesriikide pankade vahel erinevaid integratsioonimustreid, seeläbi killustades siseturgu. Praktikas ei ole see probleem realiseerunud ühelt poolt seetõttu, et osalevate liikmesriikide pangandussüsteemi integreerimine on endiselt ebapiisav, teiselt poolt, kuna EKP ja mitteosalevate liikmesriikide pädevate asutuste koostöö on olnud sujuv, eelkõige kolleegiumide ja teabevahetuse kaudu, mida toetavad kindlad raamistikud (vastastikuse mõistmise memorandumid).

6. Järeldused

Läbivaatamise käigus tehtud ja käesolevas aruandes esitatud analüüs toetab arusaama, et ühtne järelevalvemehhanism on arenenud hästi toimivaks väljakujunenud organisatsiooniks. Enam kui kaheksa aastat pärast selle loomist on ühtne järelevalvemehhanism tõestanud, et tegemist on autoriteetse järelevalveasutusega, kes on suuteline täitma oma volitusi kooskõlas ühtse järelevalvemehhanismi määrusega.

Pärast ühtse järelevalvemehhanismi viimast läbivaatamist on see jätkanud oma järelevalvetavade täiustamist ja volituste maksuma panemist. Viimastel aastatel on see välja töötanud ühtlustatumad, läbipaistvamad ja võrreldavamad järelevalvetavad, näiteks pankade teise samba kapitalinõuete ja teise samba soovituslike nõuete määratlemiseks ning tehtavate sobivuse ja nõuetekohasuse hinnangute tarbeks. Need parandused on avaldanud positiivset mõju EKP ja riiklike pädevate asutuste vahelisele tihedale koostööle, mis on ühtse järelevalvemehhanismi oluline ja ainulaadne mõõde. Läbivaatamise käigus saadud tagasiside selle koostöö kohta oli väga positiivne ning rõhutas vastastikust usaldust EKP ja riiklike pädevate asutuste vahel, sealhulgas nende vahel, kes osalevad tihedat koostööd tehes ühtses järelevalvemehhanismis. See omakorda võimaldab ühtsel järelevalvemehhanismil edasi arendada oma riskipõhist järelevalvealast lähenemisviisi, nagu selgub järelevalvealase

³² Sellega seoses võttis EKP hiljuti vastu vastastikuse mõistmise memorandumid kuue ühtse järelevalvemehhanismi välise ELi riikliku pädeva asutusega vastavalt ühtse järelevalvemehhanismi määruse artikli 3 lõikele 6.

³³ EKP andmete kohaselt on viivislaenude maht ELi pangandussektoris alates 2015. aastast vähenenud 64 %.

Link on kättesaadav siin:

<https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/speeches/date/2023/html/ssm.sp230208~4ee762ce05.en.html>.

läbivaatamise ja hindamise protsessi katseprojektist. Selle tulemuseks on vahendite tõhusam jaotamine.

Samuti on ühtse järelevalvemehhanismi abil võimalik kiiresti kohaneda tekkivate järelevalveprobleemide ja ootamatute ebasoodsate sündmustega. Läbivaatamise käigus leiti, et ühtset järelevalvemehhanismi üldiselt kiideti, sealhulgas tegid seda sektori sidusrühmad, selle kiire ja paindliku lähenemisviisi eest COVID-19 kriisist tingitud probleemide lahendamisel. Samal ajal on ühtne järelevalvemehhanism tõestanud oma võimet tegutseda ennetavalt; ta suudab võtta pangandusjärelevalves kasutusele tulevikku suunatud lähenemisviisi, mida näitavad ka tema jõupingutused kliimarisikade valdkonnas.

Läbivaatamisel toodi esile ka mõned valdkonnad, mis vajavad jätkuvat tähelepanu. Esiteks seisab ühtne järelevalvemehhanism silmitsi probleemidega, mis on seotud selliste oskuste kättesaadavusega, mida on vaja järelevalve tegemiseks väga spetsiifilistes valdkondades. See piirab võimalust prioriseerida tööd sellistes valdkondades nagu IKT- ja küberriskid ning sisemudelite hindamine. Teiseks tõid läbivaatamise tulemused esile välissuhtluse ja koostöö tähtsuse. Ehkki järelevalve alla kuuluvate üksuste jaoks on järelevalvealgatuste läbipaistvus paranenud, on teabevahetus asjaomaste sidusrühmadega jätkuvalt oluline, et tagada järelevalveasutuste ootuste ja tulemuste mõistmine. Viimastel aastatel on ühtne järelevalvemehhanism teinud suuri jõupingutusi ka seoses koostööga teiste järelevalve tegijatega, nagu ühtne kriisilahenduskord, Euroopa Pangandusjärelevalve, rahapesuvastased asutused, pangandusvälised järelevalveasutused ja kolmandate riikide järelevalveasutused. Selleks on ühtne järelevalvemehhanism sõlminud paljudega neist vastastikuse mõistmise memorandumid. Lähiaastatel on oluline tagada nende tõhus rakendamine, eelkõige seoses pangandusväliste järelevalveasutustega tehtava koostööga, mille tulemuseks on paremad järelevalvetulemused. Kolmandaks, viimane valdkond, mis vajab lisatähelepanu, kuid mis jääb ühtse järelevalvemehhanismi kontrolli alt välja, on seotud teatavate seadusandlike valdkondade ühtlustamisega. Läbivaatamine tõi esile raskused, millega ühtne järelevalvemehhanism seisab silmitsi sobivuse ja nõuetekohasuse hindamise, sanktsioonide kehtestamise volituste ja rahapesuvastase võitluse valdkonnas, mille puhul ühtne järelevalvemehhanism sõltub suurel määral liikmesriikide õigusest. Järelevalvele tuleks kasuks ühtlustatum õigusraamistik, sest see lahendaks mure ebavõrdsete tingimuste pärast ühtses järelevalvemehhanismis.

Üldiselt ei tuvastatud läbivaatamise käigus valdkondi, mille puhul oleks praeguses etapis vaja teha ühtse järelevalvemehhanismi määrukes ulatuslikke muudatusi. Komisjon järeldab läbivaatamise käigus saadud teabe põhjal, et pangandusliidu järelevalvet käsitlev sammad on nüüdseks edukalt rakendatud ja toimib tõhusalt. Seetõttu peaks see suurendama usaldust võimaluste vastu, mida väljakujundatud pangandusliit võiks pakkuda, eelkõige siseturu jaoks.