



Bryssel 11.10.2017
COM(2017) 591 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

asetuksen (EU) N:o 1024/2013 nojalla perustetusta yhteisestä valvontamekanismista

{SWD(2017) 336 final}

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

asetuksen (EU) N:o 1024/2013 nojalla perustetusta yhteisestä valvontamekanismista

I. Johdanto

Kuten puheenjohtaja Jean-Claude Juncker korosti unionin tilaa koskeneessa puheessaan¹ 13. syyskuuta 2017, pankkiunioni on saatava valmiiksi, jotta sen potentiaalia voitaisiin hyödyntää täysimääräisesti vahvan talous- ja rahaliiton osana. Täysimittainen pankkiunioni yhdessä päämarkkinaunionin kanssa edistää EU:n rahoitusjärjestelmän vakautta ja yhdentymistä. Se lisää talous- ja rahaliiton kykyä kestää häiriöitä helpottamalla huomattavasti yksityistä riskinjakoa yli rajojen ja vähentämällä samalla julkisen riskin jaon tarvetta.

Finanssi- ja valtionvelkakriisi EU:ssa viime vuosikymmenen aikana osoitti, ettei EU:n vielä viimeistelemätön taloudellinen ja rahoituksellinen kehys ollut riittävä estämään kestävämmien politiikkojen harjoittamista kasvuvuosina eikä se mahdollistanut kielteisten häiriöiden tehokasta tasoittamista myöhemmän makrotaloudellisen korjausliikkeen aikana. Erityisesti kriisit paljastivat ei-toivotut yhteydet kansallisten pankkialojen ja valtioiden välillä. Pankkiunioni perustettiin katkaisemaan tämä yhteys niin, ettei kansallisia talousarvioita käytettäisi vaikeuksissa olevien pankkien pelastamiseen.

Näihin tarkoituksiin, yhteiseen sääntökirjaan perustuen, komission etenemissuunnitelmassa kaavailtiin pankkiunionille kolme pilaria: yhteinen valvontamekanismi, yhteinen kriisinratkaisuviranomainen ja yhteinen talletussuojajärjestelmä.

Euroopan neuvoston 19. lokakuuta 2012 tekemien päätelmien mukaisesti perustettiin yhteinen valvontamekanismi, jonka tehtäviin kuului parhaan mahdollisen valvonnan varmistaminen, luottolaitosten vakavaraisuusvalvontaa koskevan unionin politiikan toteuttaminen yhdenmukaisella ja tehokkaalla tavalla ja yhteisen sääntökirjan tasapuolinen soveltaminen. Yhteisen valvontamekanismin (YVM) tarkoituksena oli toimia järjestelmänä, joka muodostuisi osallistuvien jäsenvaltioiden kansallisista toimivaltaisista viranomaisista (jäsenvaltiot, jotka kuuluvat euroalueeseen ja muut jäsenvaltiot, jotka ryhtyvät läheiseen yhteistyöhön YVM:n kanssa) ja Euroopan keskuspankista (EKP). Tätä tarkoitusta varten EKP:lle annettiin luottolaitosten vakavaraisuusvalvontaa koskevia erityistehtäviä neuvoston asetuksella (EU) N:o 1024/2013 (jäljempänä YVM-asetus).

Tässä kertomuksessa arvioidaan YVM:n käyttöönottoa ja toimintaa sen määrittämiseksi, kuinka toimiva se on pankkiunionin ensimmäisenä pilarina. Kertomus on osa komission tiedonannossa ”Pankkiunionin viimeistely” ilmoitettua laajempaa arviota pankkiunionin edistymisestä. Tämä kertomus on myös komission ensimmäinen YVM-asetuksen soveltamista koskeva uudelleentarkastelu, joka tehdään saman asetuksen 32 artiklan mukaisesti.

YVM-asetuksessa edellytetään, että komissio suorittaa laajan uudelleentarkastelun YVM-asetuksen kokonaisvaltaisesta soveltamisesta. Uudelleentarkastelussa olisi kiinnitettävä

¹ https://ec.europa.eu/commission/state-union-2017_fi

erityisesti huomiota sisämarkkinoiden moitteettomaan toimintaan mahdollisesti kohdistuvien vaikutusten tunnistamiseen. Tässä kertomuksessa analysoidaan lyhyesti YVM-asetukseen ja sen soveltamiseen liittyviä keskeisimpiä näkökohtia ja luetellaan tärkeimmät havainnot. Liitteenä oleva komission valmisteluasiakirja sisältää tarkempia tietoja tässä kertomuksessa käsitellyistä aiheista. YVM:n varhaisesta vaiheesta johtuen kaikkia YVM-asetuksen 32 artiklassa lueteltuja komission uudelleenarviointitoimeksiintoon liittyviä näkökohtia ei ole voitu arvioida yhtä tarkasti. YVM-asetusta koskevan uudelleenarviointitoimeksiannon soveltamisalan vuoksi tämä raportti keskittyy YVM:n lainsäädännölliseen, institutionaaliseen ja menetelmälliseen kehykseen. Komissio suhtautuu myönteisesti parhaillaan tehtäviin muihin arviointeihin, kuten kansainvälisen valuuttarahaston toteuttamaan rahoitussektorin arviointiohjelmaan, Euroopan pankkiviranomaisen (EPV) tekemiin konvergenssitarkistuksiin ja Euroopan tilintarkastustuomioistuimen suorittamiin erilaisiin tarkasteluihin, jotka täydentävät tätä kertomusta ja edistävät YVM:ään sisältyvien eri näkökantojen ja näkymien kattavaa arviointia.

Asiakirja-analyysin ja asianomaisten sidosryhmien haastattelujen perusteella komissio antaa myönteisen kokonaisarvion YVM-asetuksen soveltamisesta ja ensimmäisestä vuodesta, jonka EKP on toiminut valvontatehtävässään. Pankkiunionin ensimmäinen pilari on pantu nyt kokonaan täytäntöön, ja se on tarkoituksenmukainen, mistä on selkeitä hyötyjä luottolaitosten tasapuolisille toimintaedellytyksille ja niiden yhdenmukaisesta valvonnasta kehittyvälle luottamukselle.

Joillain alueilla on edelleen varaa parantaa valvontakehyksen toimintaa. Kertomuksessa tarjotaan ratkaisuja joihinkin tunnistettuihin vaikeuksiin antamalla sääntelykehystä koskevia tulkintoja, viittaamalla käynnissä oleviin keskusteluihin, jotka koskevat asiaankuuluvan unionin lainsäädännön muuttamista tai tekemällä ehdotuksia siitä, kuinka EKP voisi ottaa kyseisen tekijän huomioon toiminnassaan. Nykytilanteessa komissio ei katso tarpeelliseksi ehdottaa muutoksia YVM-asetukseen.

Tässä kertomuksessa todetaan, että pankkiunionin valvontapilari on otettu onnistuneesti käyttöön. Se on täysin toimiva ja siitä on ollut selvää lisähyötyä rahoitusvakaudelle ja markkinoiden yhdyntymiselle. Tämä on tärkeä edellytys pankkiunionin toteutuksen päätökseen saattamiselle ennen vuoden 2019 loppua. Tämä tavoite asetetaan pankkiunionin viimeistelyä koskevassa komission tiedonannossa, joka annetaan samaan aikaan tämän kertomuksen kanssa, ja sitä edellytettiin myös vuonna 2015 annetussa viiden puheenjohtajan kertomuksessa² ja tausta-asiakirjassa talous- ja rahaliiton (EMU) syventämisestä (jäljempänä 'EMU-keskusteluasiakirja').

II. Arvio YVM-asetuksen soveltamisesta

Arviossa keskitytään kaikkein tärkeimpiin YVM:n toimintaa koskeviin näkökohtiin pankkien yhteisenä valvontamekanismina. Analyysi rakentuu viiden laajan teeman ympärille, jotka kattavat YVM-asetuksessa säädetyssä uudelleenarviointitoimeksiannossa luetellut keskeiset aiheet:

- YVM:n hallintotapa

² https://ec.europa.eu/commission/publications/five-presidents-report-completing-europes-economic-and-monetary-union_en.

- EKP:n kehittämät keskeiset työkalut valvontatehtäviä varten
- EKP:n valvontatehtävien suoritus
- vuorovaikutus asianomaisten EU:n ja kansainvälisten elinten kanssa sekä
- YVM:n kustannustehokkuus.

Näihin viiteen teemaan sisältyy muutama tärkeä kysymys, minkä vuoksi ne huomioidaan kautta kertomuksen, jotta YVM:n toimivuudesta saataisiin yleiskuva. Ongelmia ilmeni etenkin seuraavilla osa-alueilla:

- YVM-rakenteen elinkelpoisuus ja YVM-asetukseen sisältyvien suoja mekanismien tehokkuus
- eri osapuolille YVM:n puitteissa annettujen tehtävien ja velvollisuuksien välinen tasapaino
- YVM:n vaikutus sisämarkkinoihin sekä
- EKP:n käytössä olevien työkalujen ja valtuuksien riittävyys tehtävien suorittamiseen.

Useita YVM-asetuksen 32 artiklan komission toimeksiannon osatekijöitä ei voitu arvioida yksityiskohtaisesti, sillä tässä vaiheessa ei ollut saatavilla riittävää määrää tietoja merkittävien päätelmien tekemiseksi. Esimerkiksi, koska tiiviitä yhteistyöjärjestelyjä euroalueen ulkopuolisiin jäsenvaltioihin ei ole muodostettu, niitä koskevien artiklojen vaikutuksia ei ole mahdollista arvioida. Lisäksi kansallisille pankkijärjestelmille koituvan mahdollisen vaikutuksen osalta, vaikka joitakin suuntauksia voikin olla havaittavissa, on liian aikaista määrittää tätä YVM:n mahdolliseksi vaikutukseksi ja tunnistaa muita mahdollisia kansallisten pankkijärjestelmien rakenteisiin kohdistuvia vaikutuksia. Toimeksianto, jolla arvioidaan valvontapäätösten talouspoliittisia vaikutuksia osallistuviin jäsenvaltioihin ja päätöslauselman rahoitusjärjestelyjen kehittymisen suhteen, on niin ikään muuttunut merkittävästi yhteisen kriisinratkaisumekanismin jälkeisestä perustamisesta, ja siksi sitä tulisi harkita asianmukaisesti sen jälkeen, kun yhteinen kriisinratkaisumekanismi on tarkistettu.

A. YVM:n hallintotapa

Saavuttaakseen kokonaistavoitteensa EU:n pankkijärjestelmän turvallisuuden ja vakauden varmistamisessa YVM vaatii tehokkaan hallintotavan ja sisäiset menettelyt, joita tasapainottavat asianmukainen vastuuvollisuus sekä asianmukaisuuteen ja riippumattomuuteen liittyvät järjestelyt samoin kuin rahapoliittisten tehtävien ja valvontatehtävien selvän eriyttämisen. Lisäksi YVM:n sisällä EKP:n ja kansallisten toimivaltaisten viranomaisten väliset vastuut tulee jakaa tehokkaasti. Tässä jaksossa tiivistetään komission tarkastushavainnot, jotka liittyvät YVM:n hallintotapaan.

Vastuuvollisuuteen, asianmukaisuuteen ja riippumattomuuteen liittyvät järjestelyt

Komissio on arvioinut EKP:n vastuuvollisuuden ottaen huomioon sen poliittiset, oikeudelliset ja hallinnolliset ulottuvuudet. Analysoitujen tietojen perusteella voidaan arvioida, että EKP:hen sovellettavat vastuuvollisuusjärjestelyt ovat kokonaisuudessaan tehokkaita.

Erityisesti erilaisia käytössä olevia prosesseja ja menettelyjä, joilla varmistetaan vastuuvollisuus poliittisille elimille, kuten Euroopan parlamentille, neuvostolle, euroryhmälle ja kansallisille parlamenteille, käytetään yleisesti.

EKP:n valvontapäätösten vastaanottajat kutsuvat EKP:n antamaan selvityksiä Euroopan unionin tuomioistuimeen suhteellisen usein, mikä osoittaa, että oikeudellista vastuuvastuuta koskevia järjestelyjä käytetään käytännössä. Ottaen huomioon EKP:hen sovellettavan korvausvastuun ja Euroopan unionin tuomioistuimen valtuuden arvioida EKP:n päätösten laillisuutta, EKP tarjoaa laaja-alaisemmat mahdollisuudet oikeudelliseen arviointiin kuin useat muut kansalliset toimivaltaiset viranomaiset.

Hallinnollisen vastuuvastuun osalta useat EU:n hallintoelimet, toisin sanoen komissio, tilintarkastustuomioistuin (ETT), Euroopan pankkiviranomainen (EPV) ja Euroopan oikeusasiamies, tekevät EKP:tä koskevia laajoja täydentäviä arvioita. EKP on osoittanut ottavansa kyseisten arvioiden perusteella esitetyt suositukset vakavasti ja mukauttanut usein omia sääntöjään tai toimintaansa niiden perusteella. Lisäksi EKP antaa aktiivisen panoksen Kansainvälisen valuuttarahaston (IMF) suorittamiin valvontatehtäviin euroalueen jäsenvaltioissa, ja sillä on keskeinen rooli käynnissä olevassa EU:n/euroalueen rahoituspalvelujen toimintasuunnitelmassa. Tässä arviossa huomioitiin myös EKP:hen kohdistettujen ulkoisten tarkastusten tehokkuus ottaen huomioon, että tilintarkastustuomioistuimen EKP:tä koskevaa tarkastusvaltuutta tulisi arvioida EKP:n valvontatehtävään sovellettavien kokonaisvastuuvastuuvelvollisuuksia koskevien järjestelyjen kontekstissa ja siinä suhteessa, että kansallisten tarkastuselinten kansallisia toimivaltaisia viranomaisia koskevat tarkastustehtävät ovat hyvin erilaisia. Samaan aikaan on korostettava, että Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT-sopimus) mukaisesti EKP:llä on velvollisuus toimittaa tilintarkastustuomioistuimelle kaikki asiakirjat tai tiedot, joita tilintarkastustuomioistuin tarvitsee laillisen tehtävänsä suorittamiseen. Olisi hyvä, jos EKP ja tilintarkastustuomioistuin tekisivät toimielinten välisen sopimuksen, jossa täsmennetään yksityiskohtaiset säännöt tietojenvaihdosta, jotta tilintarkastustuomioistuimella olisi pääsy kaikkiin sen tarkastusvaltuuden edellyttämiin tietoihin.

EPV:n lähentymisraportit vaikuttavat olevan toinen tehokas arviointityökalu, jonka avulla voidaan varmistaa, että EKP:n toiminta on yhteisen sääntökirjan mukaista. Sitä vastoin EPV:n toimivalta toimia tapauksissa, joissa unionin lakeja on rikottu, vaikuttaa tarkemmin tutkittamattoman näytön perusteella olevan vähemmän tehokas suhteessa EKP:hen, sillä EPV:n päätöksentekomenettely vaatii kaksinkertaisen enemmistön sekä osallistuvien että osallistumattomien maiden kansallisista toimivaltaisista viranomaisista, kun taas osallistuvien jäsenvaltioiden kansallisten toimivaltaisten viranomaisten enemmistö olisi voinut jo kannattaa EKP:n päätöstä, kun se hyväksyttiin EKP:n valvontaelimessä ja EKP:n neuvostossa.

Uudelleenarviointi osoittaa myös, että käytössä olevat riippumattomuusjärjestelyt ovat riittäviä, eikä niiden tehokkuutta kyseenalaistavaa näyttöä ole havaittu.

EKP on ottanut käyttöön kuulemis-, asianmukaisuus- ja sisäiset oikaisunhakumekanismit, jotka pohjautuvat tarkasti määriteltyihin kehyksiin. On myönteistä, että EKP kehittää kuulemiskulttuuria, joka ylittää sille asetetut muodolliset vaatimukset ja EKP:tä kannustetaan hyödyntämään kuulemisia, mikäli se aikoo edelleen vaikuttaa sääntöjen ja käytäntöjen yhdenmukaistamiseen. Asianmukaisuutta koskevat säännöt vaikuttavat perustuvan vakaaseen kehykseen. On tärkeää, että EKP säilyttää oikeanlaisen tasapainon asettaessaan aikarajoja tai merkityksensä asiakirjoja luottamuksellisiksi, jotta vältetään aiheettomasti rajoittamasta niiden osapuolten prosessuaalisia oikeuksia, joihin EKP:n päätökset vaikuttavat.

Käytettävissä olevaa oikaisunhakumekanismia EKP:n päätöksiä vastaan – oikaisulautakuntaa – käytetään aktiivisesti asianosaisten keskuudessa ja EKP:n näkemyksen mukaan sen mielipiteillä on ollut suurempi vaikutus EKP:n valvontakäytäntöihin kuin yksittäisillä

tapauksilla, joihin ne liittyvät. Tässä kertomuksessa ei ole havaittu näyttöä puutteista. Olisi hyödyllistä hyödyntää oikaisulautakunnan kehittämää kasvavaa oikeuskäytäntöä varmistamalla oikaisulautakunnan suorittamien tehtävien suurempi läpinäkyvyys esimerkiksi julkaisemalla EKP:n verkkosivuilla tiivistelmät oikaisulautakunnan päätöksistä sekä noudattamalla tarkasti luottamuksellisuussääntöjä.

Päätöksenteko

Komissio on tarkastellut hallintojärjestelyjä, jotka tukevat EKP:n valvontatoimiin liittyvää päätöksentekoa.

EKP:n päätöksentekoelimet ovat EKP:n neuvosto ja EKP:n johtokunta. EKP:n neuvosto on myös viime kädessä vastuussa YVM:n tekemistä päätöksistä. Jotta voitaisiin ottaa huomioon yhteisen valvontamekanismin erityiset tehtävät, on kuitenkin perustettu erityisiä valvontarakenteita (kuten EKP:n valvontaelin) ja menettelyjä (kuten vastustamattajättämismenettely) tukemaan EKP:n neuvostoa sen hoitaessa tehtäviä, jotka EKP:lle on annettu YVM-asetuksella.

Päätösten suurista määristä ja niiden toisistaan eroavista luokitteluista johtuen EKP:n valvontaelimen ja EKP:n neuvoston osallistuminen jokaiseen päätökseen vaikuttaa kuormittavan merkittävästi näiden kahden elimen resursseja, joihin kuuluvat kaikki kansalliset toimivaltaiset viranomaiset ja kansalliset keskuspankit. Valvontapäätösten välillä on merkittäviä eroavaisuuksia, jotka liittyvät niiden monitahoisuuteen, vaikutuksiin ja merkittävyyteen valvottuja kohteita koskien. Eroavaisuuksia on erityyppisten päätösten välillä (esim. SREP-päätökset verrattuna CET1-välineiden hyväksymisiin) sekä saman luokan päätösten välillä (esim. suuren emoyrityksen johtokunnan sopivuutta koskeva päätös verrattuna yhdistetyn tytäryrityksen hallinnon sopivuutta koskevaan päätökseen). Tällaisia eroavaisuuksia ei ole otettu huomioon päätöksentekoprosessissa, mikä on johtanut kohtuuttomaan EKP:n resurssien käyttöön rutiinipäätöksissä ja päätöksissä, joilla on pienet kokonaisvaikutukset. Tilanne on estänyt EKP:n päätöksentekoelimiä keskittymästä tärkeisiin valvontakysymyksiin, ja se on usein vaatinut kohtuuttoman paljon sekä EKP:n että kansallisten toimivaltaisten viranomaisten työpanosta ja resurssien käyttöä virallisen päätöksentekoprosessin valmisteluun³. Näiden ongelmien ratkaisemiseksi EKP on yksinkertaistanut päätöksentekoa valmiilla malleilla, kirjallisilla menettelyillä sekä päätösten yhdistämisillä ja ottanut käyttöön säädöskehityksen tiettyjä rutiinipäätöksiä ja kokonaisvaikutuksiltaan pieniä päätöksiä varten⁴. Vielä ei kuitenkaan ole koettu käytännössä,

³ Kansalliset toimivaltaiset viranomaiset ovat valittaneet niistä resurssimääristä, joita ne joutuvat käyttämään kantojensa valmisteluun EKP:n valvontaelintä ja EKP:n neuvostoa varten asioissa, jotka eivät ole merkityksellisiä niiden näkökulmasta ja jotka aikaisemmin käsiteltiin niiden organisaatioiden keski johdossa.

⁴ Euroopan keskuspankin päätös (EU) 2017/933, annettu 16 päivänä marraskuuta 2016, valvontatehtäviä koskevien säädösten päätöksentekovaltuuksien siirtämistä koskevista yleisistä säännöistä (EKP/2016/40); Euroopan keskuspankin päätös (EU) 2017/934, annettu 16 päivänä marraskuuta 2016, valvottavien yhteisöjen merkittävyyttä koskeviin päätöksiin liittyvän toimivallan siirtämisestä (EKP/2016/41); Euroopan keskuspankin päätös (EU) 2017/935, annettu 16 päivänä marraskuuta 2016, sopivuutta ja luotettavuutta koskevien päätösten tekemistä sekä sopivuutta ja luotettavuutta koskevien vaatimusten arviointia koskevan toimivallan siirtämisestä (EKP/2016/42); Euroopan keskuspankin päätös (EU) 2017/936, annettu 23 päivänä toukokuuta 2017, sopivuutta ja luotettavuutta koskevia delegoituja päätöksiä tekevien työyksiköiden päälliköiden nimittämisestä (EKP/2017/16); Euroopan keskuspankin päätös (EU) 2017/937, annettu 23

tasapainottaako säädöskehys riittävällä tavalla delegoitujen ja delegoimattomien päätösten määriä ja johtaako se lopulta parempaan resurssien käyttöön.

Valvontatoimintojen ja rahapoliittisten toimintojen erillisyy

Estääkseen eturistiriitojen syntymisen toisaalta EKP:n valvontatehtävien ja toisaalta EKP:n rahapolitiikan ja muiden tehtävien välille, YVM-asetus vaatii rahapoliittisten tehtävien ja valvontatehtävien erottamista.

EKP pani tämän täytäntöön asettamalla menetelmälliset säännöt, jotka varmistavat henkilöstön organisatorisen eriyttämisen, EKP:n neuvoston erilliset kokoukset ja päätöksentekomenettelyt, erilliset raportointisuhteet, luottamuksellisuutta koskevat säännöt ja sovittelun eturistiriitapauksissa. Suurin osa valvontatehtäviä suorittavasta henkilöstöstä on sijoitettu organisatorisesti erillisiin osastoihin, jotka toimivat suoraan EKP:n valvontaelimen alaisuudessa ja joita koskevat erittäin tiukat salassapitosäännöt. Tietyt yksiköt, kuten oikeudellinen yksikkö, sisäinen tarkastus tai henkilöstöosasto, palvelevat molempia toimintoja yhteisesti. Tämä ei heikennä erillisyyperiaatetta niiden suorittaessa vain tukitoimintoja. Kun tällaiset jaetut palvelut antavat neuvoja, jotka ovat avainasemassa EKP:n poliittisessa päätöksenteossa, tulisi kuitenkin harkita vahvempien suojakeinojen käyttöä.

YVM-asetuksella EKP:lle annettujen makrovakausero- valvonnan tehtävien valmistelutyö suoritetaan EKP:n osastolla, joka on vastuussa taloudellisesta vakauudesta ja joka osallistuu sekä valvontatehtävien että muiden EKP:n tehtävien hoitoon. Samaan aikaan makrovakausero- valvonnan päätösten hyväksymiselle varattu erityismenettely, joka perustuu YVM-asetuksen 5 artiklaan, antaa EKP:n neuvostolle suuremman roolin koko päätöksentekoprosessissa kuin mikä EKP:n neuvostolla on mikrotason vakauden valvontaa koskevien päätösten hyväksymisessä. Vaikka EKP:n päätös hyödyntää sen olemassa olevan osaston asiantuntemusta ja kapasiteettia makrovakausero- valvontaan liittyvien uusien valvontatehtävien ankkuroimisessa on ymmärrettävä, on tärkeää, että EKP varmistaa, että EKP:n valvontaelin osallistuu asianmukaisesti päätöksentekoprosessiin ja että kaikki YVM-asetuksen 5 artiklan mukaiset päätökset perustuvat EKP:n valvontaelimen ehdottamaan päätösluonnokseen.

Tehtävien ja velvollisuuksien jako EKP:n ja kansallisten toimivaltaisten viranomaisten välillä

YVM järjestelmänä koostuu EKP:stä, jolle on annettu tehtäväksi varmistaa keskitetysti järjestelmän kokonaistoiminta ja tehokkuus, sekä kansallisista toimivaltaisista viranomaisista hajautettuna kerroksena. YVM-asetus määrittelee vastuuden selvän jakamisen. Se antaa kansallisille toimivaltaisille viranomaisille vastuun EKP:n avustamisesta kaikissa sen valvontatoimissa ja nimittää ne päävastuullisiksi vähemmän merkittävien laitosten valvonnassa. Kansallisten toimivaltaisten viranomaisten avustuksella EKP suorittaa merkittävien laitosten suoran valvonnan, hyväksyy yhteisiin menettelyihin liittyvät päätökset, valvoo kansallisten toimivaltaisten viranomaisten vähemmän merkittävien laitosten valvonnan yhdenmukaisuutta, antaa neuvoja kansallisille toimivaltaisille viranomaisille ja voi ottaa hoidettavakseen vähemmän merkittävien laitosten valvonnan suoraan.

päivänä toukokuuta 2017, valvottavien yhteisöjen merkittävyyttä koskevia delegoituja päätöksiä tekevien työyksiköiden päälliköiden nimittämisestä (EKP/2017/17).

Tämä tehtävien ja velvollisuuksien jako vaikuttaa toimivan hyvin käytännössä, kun EKP voi lisätä tietojaan ja asiantuntemustaan jatkuvassa vuorovaikutuksessa kansallisten toimivaltaisten viranomaisten kanssa ja kansalliset toimivaltaiset viranomaiset voivat vahvistaa tietotaitoaan muiden kansallisten toimivaltaisten viranomaisten ja EKP:n kanssa käydyin intensiivisemmän vuorovaikutuksen perusteella. Tässä YVM:n vaiheessa roolien jako EKP:n ja kansallisten toimivaltaisten viranomaisten välillä vaikuttaa kokonaisuudessaan tasapainoiselta.

Vaikka mitään näyttöä olemassa olevasta ristiriidasta tai EKP:n liiallisesta puuttumisesta ei ole, tietyillä kansallisilla toimivaltaisilla viranomaisilla on joitakin huolenaiheita, jotka liittyvät EKP:n rooliin suhteessa vähemmän merkittäviin laitoksiin. Nämä kansalliset toimivaltaiset viranomaiset vaativat ennustettavuutta siihen, missä määrin EKP voi vaikuttaa vähemmän merkittävien laitosten valvontaan tai miten se voi viime kädessä ottaa valvonnan kokonaan hoidettavakseen. Vähemmän merkittävien laitosten valvonta annettiin kansallisille toimivaltaisille viranomaisille oletusarvoisesti, ja EKP:n oikeutta ottaa valvonta haltuunsa tulisi käyttää ainoastaan, jos säännöstä poikkeamiselle on välttämättömät ja riittävät perusteet. YVM-asetuksen säännöksiä, joissa vastuu vähemmän merkittävien laitosten valvonnasta annetaan EKP:lle, tulisi kuitenkin tulkita siten, että EKP:llä on riittävä jousto puuttua valvontaan tarpeen vaatiessa, jotta se voi hoitaa sille annetut tehtävät⁵. Täten mahdollisuus antaa neuvoja ja ohjeita kansallisille toimivaltaisille viranomaisille on EKP:n tärkein työkalu yhdenmukaisen ja tehokkaan vakavaraisuusvalvonnan täytäntöönpanon varmistamiseksi koko pankkiunionin alueella. Yhtä tärkeä on EKP:n mahdollisuus ottaa vähemmän merkittävien laitosten valvonta haltuunsa tarpeen mukaan, jotta voidaan taata korkeiden valvontastandardien yhtenäinen soveltaminen. EKP:n joustavaa mahdollisuutta käyttää näitä työkaluja ei tulisi asettaa minkään lisärajoitteiden alaiseksi.

Joitain kysymyksiä liittyy kansallisten toimivaltaisten viranomaisten jäljellä olevaan toimivaltaan ja tapaan, jolla sitä voidaan käyttää YVM:n piiriin kuuluvien vastuiden jakamisen kiertämiseen. Viimeaikaisessa markkinarakenteen kehityksessä on ollut näkyvissä suuntaus, jossa kolmansien maiden konserneilla on kasvavan monimutkaisia rakenteita unionissa, ja ne toimivat sellaisten yhteisöjen kautta, jotka eivät ole EKP:n valvonnassa. EKP:llä ei esimerkiksi ole valtaa puuttua sijoitusyrityksiin tai luottolaitosten EU:ssa sijaitseviin sivuliikkeisiin, joiden pääkonttorit sijaitsevat kolmansissa maissa, mistä voi muodostua aukko sen kokonaistoimivaltaan ja avautua mahdollisuus käyttää hyväksi sääntelyn ja valvonnan katvealueita. Suuriin sijoituspalveluyrityksiin, jotka tarjoavat keskeisiä tukku- ja sijoituspankkitoimintaan liittyviä palveluja kaikkialla EU:ssa ja ovat ”pankinkaltaisia”, liittyy erityisiä huolenaiheita tältä osin. Nämä yritykset muodostavatkin niiden koko ja sidonneisuus huomioon ottaen selvän riskin finanssimarkkinoiden vakaudelle. Tämän vuoksi niihin sovelletaan pääosin samoja velvoitteita kuin luottolaitoksiin. Niille eivät kuitenkaan välttämättä anna lupaa eivätkä niitä valvo samat viranomaiset kuin luottolaitoksia,

⁵ Tämä tulkinta on äskettäin saanut vahvistuksen Euroopan unionin tuomioistuimelta, joka korosti, että kansallisten toimivaltaisten viranomaisten suoraa vähemmän merkittävien laitosten valvontaa koskevaa toimivaltaa ”valvoo EKP, jolla on perusasetuksen [YVM-asetuksen] 6 artiklan 5 kohdan a ja b alakohdan mukaisesti toimivalta antaa ”kansallisille toimivaltaisille viranomaisille asetuksia, suuntaviivoja tai yleisluontoisia ohjeita, joiden mukaisesti kansallisten viranomaisten on suoritettava [saman asetuksen] 4 artiklassa määritetyt tehtävät” ja lisäksi poistaa kansallisen viranomaisen toimivalta ja ”päättää itse käyttää suoraan kaikkia asiaan kuuluvia toimivaltuuksia yhden tai useamman luottolaitoksen osalta.” Katso asia T-122/15, Unionin yleisen tuomioistuimen tuomio (laajennettu neljäs jaosto), annettu 16. toukokuuta 2017, Landeskreditbank Baden-Württemberg – Förderbank vastaan Euroopan keskuspankki, 24 kohta.

mikä saattaa johtaa epätasapuolisiin toimintaedellytyksiin vakavaraisuusdirektiiviä ja vakavaraisuusasetusta sovellettaessa. Vakavaraisuusdirektiivin ja -asetuksen sekä sijoituspalveluyritysten vakavaraisuuskohtelun käynnissä olevat arvioinnit voivat tarjota hyvän tilaisuuden käsitellä tätä näkökohtaa.

Komission arvioinnissa todetaan myös erityisluonne, joka koskee EKP:n velvollisuutta soveltaa kansallista lainsäädäntöä asiaan kuuluvien direktiivien täytäntöönpanossa ja sen mahdollisuutta saada konkreettisia toimivaltuuksia tällaisen kansallisen lainsäädännön perusteella. Tämän täysin uudenlaisen tilanteen tukemiseksi tarvitaan selkeät periaatteet. Näin ollen on korostettava, että EKP:n YVM-asetuksen piiriin kuuluvien valvontavaltuuksien tulisi olla riittävän laajat ja sisältää kansallisille viranomaisille kansallisella lainsäädännöllä annettu toimivalta, joka koskee luottolaitoksiin liittyvien CRD-direktiivien ja CRR-asetuksen piiriin kuuluvien valvontatoimien suorittamista. Koska EKP:n toimivaltaa voidaan kuitenkin käyttää ainoastaan EKP:lle annettujen tehtävien asettamisrajoissa, täytyy vahvistaa tapauskohtaisesti, kuuluuko kansallisella lainsäädännöllä annettu erityisvaltuus EKP:lle annettujen erityistehtävien toimeksiannon piiriin vai ei. Koska tällainen tapauskohtainen tarkastelu on vaivalloista eikä aina ennustettavaa, ehdotetaan, että tulevassa asiaan liittyvässä EU-lainsäädännössä valvontavaltuudet esitetään selkeästi suoraan sovellettavissa säännöksissä.

B. Valvontatyökalut

Valvontatehtävien suorittamiseksi EKP on kehittänyt ja ottanut käyttöön joukon keskeisiä valvontatyökaluja, jotka perustuvat sille YVM-asetuksessa annettuun toimivaltaan. Tämä jakso sisältää yhteenvedon komission tarkastushavainnoista, jotka liittyvät näihin työkaluihin ja niiden käyttöön EKP:n suorittamissa valvontatehtävissä.

Valvottujen yhteisöjen luokittelu

YVM-asetukseen perustuen EKP:n täytyy päättää, ovatko yhteisöt merkittäviä vai vähemmän merkittäviä laitoksia, jotta EKP:n ja kansallisten toimivaltaisten viranomaisten tarkka rooli voidaan määrittää yksittäisten valvottujen yhteisöjen suhteen. Vaikka YVM-asetuksen lähtökohtana on määrällisiin kriteereihin perustuva luokittelu, EKP ottaa huomioon myös mahdolliset ”erityiset olosuhteet”, joiden perusteella voitaisiin poiketa näistä kriteereistä. Vaikka EKP on poikennut oletusluokittelusta vain poikkeustapauksissa, suurempi läpinäkyvyys olisi toivottavaa uudelleenluokittelua koskevien päätösten perusteluiden osalta.

EKP käyttää valvotuista yhteisöistä usein tarkempia luokitteluja useisiin tarkoituksiin, kuten sen osallistumisen laajuuden määrittelyyn, päivittäisen valvonnan harjoittamiseen, oikeasuhtaisuuden soveltamiseen, vertaisvertailun varmistamiseen, sen määrittämiseen, mitä tietoja kansallisten toimivaltaisten viranomaisten on toimitettava, jne. Näitä luokitteluja EKP voi hyödyntää varmistaessaan tasapuoliset valvontaolosuhteet toisiinsa verrattavissa olevien laitosten välillä ja sen toimien tehokkaan organisoimisen. Vuorovaikutus erilaisten luokittelujen ja niiden erilaisia valvontatoimia koskevan merkityksen välillä ei kuitenkaan aina ole suoraviivaista. Tämän vuoksi suositellaan, että EKP parantaa viestintäänsä, joka liittyy luokittelujen perusteisiin sekä eri luokkien vaikutuksiin valvontatoimiin.

Yhteiset valvontaryhmät

Yhteiset valvontaryhmät edustavat YVM:ää järjestelmänä; ne muodostavat työkalun, jonka kautta EKP voi hyödyntää kansallisten toimivaltaisten viranomaisten asiantuntemusta suorittaessaan omia merkittäviä laitoksia koskevia suoria valvontavelvollisuuksiaan. Ne ovat vastuussa merkittävien laitosten jatkuvasta valvonnasta, ja niiden tehtäväksi on annettu valvontatarkkailuohjelmassa lueteltujen tehtävien täytäntöönpano, paikalla tehtävien tarkastusten koordinointi sekä yhteydenpito kansallisten toimivaltaisten viranomaisten kanssa.

Yhteisten valvontaryhmien kehityksen kehitystyö on toteutettu prosessina, jota on muokattu saatujen kokemusten mukaan, ja kehukseen tehdään yhä muutoksia. Haasteet liittyvät siihen, että yhteiset valvontaryhmät edustavat aidon valvontayhteistyön muotoa, joka vaatii resurssien yhdistämistä uudenaikaisessa institutionaalisessa kokoonpanossa. Ensimmäisten toimintavuosien aikana yhteiset valvontaryhmät ovat osoittautuneet toimiviksi ja luotettaviksi, ja niissä on tehty suurin osa valvontapäätösten pohjatöistä. EKP on pyrkinyt merkittävällä tavalla kehittämään yhteisistä valvontaryhmistä merkittävää työkalua euroalueen valvonnan yhtenäistämiseen. Joitakin huolenaiheita on noussut esiin liittyen tiettyihin kehityksen rakenteellisiin tekijöihin, jotka voisivat heikentää yhteisten valvontaryhmien käytännön tehokkuutta, kuten koordinoimattomat raportointisuhteet, kieliongelmat ja riittämätön henkilöstömitoitus. EKP:tä kannustetaan käsittelemään nämä huolenaiheet viipymättä, jotta varmistutaan yhteisten valvontaryhmien tehokkaasta toiminnasta.

Horisontaaliset toiminnot

Yksi YVM:n tavoitteista on varmistaa pankkiunionin yhdenmukainen valvonta. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi yksi EKP:n organisaatioyksiköistä vastaa niin sanotuista horisontaalisista toiminnoista, jotka määrittelevät EKP:n valvontapolitiikan, varmistavat valvontakäytäntöjen yhdenmukaisuuden yhteisten valvontaryhmien välillä ja koordinoivat muiden tärkeiden erityistehtävien toteuttamista. Horisontaalisten toimintojen perustaminen on ollut myönteistä, koska sillä on olennainen rooli korkeatasoisten valvontastandardien yhdenmukaisessa soveltamisessa kaikkiin pankkiunionin pankkeihin.

Ollakseen tehokkaita tehtäviensä hoitamisessa horisontaalisten toimintojen täytyy edistää tasapainoista yhteistyötä kansallisten toimivaltaisten viranomaisten kanssa. Tasapaino on laajasti saavutettu valvontapolitiikan kehittämisen alueella, erityisesti luomalla epävirallisia tukirakenteita, joilla on neuvoa-antava rooli (esim. asiantuntijaverkostot). EKP:n verkostojen käyttö kansallisten toimivaltaisten viranomaisten panoksen pyytämiseen politiikkaan liittyviin ongelmiin on nähtävä myönteisessä valossa, sillä se muodostaisi joustavan työkalun yhteistyölle YVM:n piirissä. Vaikka kaikkien tällaisten rakenteiden virallistamiseen ei ole tarvetta, vakaiden ja vaikutusvaltaisten verkostojen selkeämpi asema voisi antaa paremman yleiskuvan niiden tehtävistä, hallinnosta ja raportointisuhteista. Lisäksi verkostojen määrän liiallista kasvattamista tulee välttää yksinkertaistamalla olemassa olevia rakenteita ja tunnistamalla alueita, jotka voisivat hyötyä eniten tällaisten yhteistyötä edistävien rakenteiden käytöstä.

Jotkin kansalliset toimivaltaiset viranomaiset ovat esittäneet kritiikkiä, joka koskee yhteistyötä horisontaalisten toimintojen kanssa, erityisesti tapaa, jolla horisontaalinen työ vaikuttaa yhteisten valvontaryhmien tuloksiin. Lisätäkseen läpinäkyvyyttä kansallisille toimivaltaisille viranomaisille ja ehkäistäkseen päätöksenteon pullonkauloja EKP voisi suunnitella raportoivansa asiaan liittyville yhteisten valvontaryhmien koordinaattoreille ja alakoordinaattoreille järjestelmällisemmin ja ajantasaisemmin sen horisontaalisten toimintojen esittämistä muutoksista päätösluonnoksiin, jotka ovat lähtöisin yhteisistä valvontaryhmistä.

Paikalla tehtävät tarkastukset

Paikalla tehtävät tarkastukset ovat olennainen työkalu, jonka avulla valvojat voivat tutkia sääntöjenmukaisuutta ja kerätä tarvittavaa tietoa velvollisuuksiensa suorittamista varten suoraan paikassa, jossa valvottava yhteisö sijaitsee. EKP on edistynyt hyvin paikalla tehtävien tarkastusten toiminnon muodostamisessa. Käytössä olevat säännöt ja menettelyt tarjoavat merkittävän tasoista valvontakäytäntöjen yhdenmukaisuutta tällä alueella. Tätä tulee vahvistamaan lähitulevaisuudessa odotettu yhteinen YVM-koulutusohjelma paikalla tehtäviä tarkastuksia tekeville tarkastajille. EKP:n tulisi tehdä läheistä yhteistyötä EPV:n kanssa koulutusohjelman osalta, jotta voidaan välttää päällekkäisyydet ja varmistaa tarkastajien synergia kaikissa jäsenvaltioissa.

Yhtenäistettyjen menettelyjen täytäntöönpanossa on kuitenkin yhä havaittavissa eroavaisuuksia, erityisesti suhteessa tutkimusryhmien tekemien tarkastusten havaintojen koon määrittämiseen ja yhteisten valvontaryhmien reaktioihin kyseisiin havaintoihin. EKP:n tulisi edistää menettelyjensä yhdenmukaista täytäntöönpanoa paikalla tehtävissä tarkastuksissa ja varmistaa, että näiden tarkastusten tulokset ovat asianmukaisesti yhdenmukaistettuja.

Lisäksi on edelleen tarpeellista tehdä parannuksia paikalla tehtäviä tarkastuksia tekevien ryhmien henkilöstösuunnitteluun. Tämä voitaisiin saavuttaa lisäämällä EKP:n henkilöstön osuutta ja luomalla ennustettavuutta EKP:lle liittyen kansallisen toimivaltaisen viranomaisen henkilöstön saatavuuteen paikalla tehtäviä tarkastuksia varten. EKP voi toisinaan turvautua ulkopuolisiin konsultteihin, erityisesti mikäli vaaditaan erityisalan teknistä tietämystä, jota ei aina ole helposti löydettävissä YVM:n resurssien piiristä. Ulkopuolisten asiantuntijoiden käytön paikalla tehtävissä tarkastuksissa tulisi kuitenkin olla rajoitettua, ja sen yhteydessä tulisi käyttää soveltuvia suojakeinoja. Ulkopuolisten asiantuntijoiden ei esimerkiksi tulisi olla paikalla tehtäviä tarkastuksia tekevien ryhmien johdossa eikä muodostaa yli puolta ryhmän jäsenistä, sillä tämä voisi aiheuttaa YVM:lle riskin maineen menetyksestä sekä salassapitoa koskevia ongelmia.

Kollegiot

Kollegiot ovat yleisesti yhä se foorumi, jolla koordinoidaan sellaisten rajat ylittävien pankkikonsernien valvonta, joilla on toimintaa euroalueen ulkopuolella. Ne ovat tällä hetkellä pääasiallinen työkalu vuorovaikutukseen niiden osallistumattomien jäsenvaltioiden kansallisten toimivaltaisten viranomaisten kanssa, jotka vaikuttavat arvostavan EKP:tä merkittävästi uutena vastapuolenaan. EKP on osoittanut olevansa luotettava, hyvin organisoitu kollegioiden puheenjohtaja, ja se on antanut korkealaatuisen panoksensa kollegioiden neuvotteluihin. Kollegiot ovat EKP:lle myös tärkeä työkalu, jonka avulla se voi hoitaa tehtäviään niiden euroalueen ulkopuolisista maista tulevien luottolaitosten merkittävien sivuliikkeiden osalta, joiden vastaanottajajäsenvaltion valvontaviranomaisena se toimii. EKP:tä tulisi kiittää yhteistyöjärjestelyistä, joita se on saanut rakennettua lyhyellä aikavälillä, ja sitä kannustetaan jatkamaan yhä käynnissä olevia neuvotteluja kaikkien asiaan liittyvien viranomaisten kanssa.

Vaihtoehdot ja harkintavalta

Aloitusvaiheen aikana EKP on pyrkinyt merkittävässä määrin yhdenmukaistamaan vaihtoehtojen ja harkintavallan käyttämistä. Pyrkimyksissä on onnistuttu ja ne ansaitsevat kiitosta, sillä niiden tuloksena syntyneet yhdenmukaistetut säännöt, jotka koskevat toimivaltaisten viranomaisten vaihtoehtojen ja harkintavallan käyttöä, ovat vaikuttaneet

myönteisesti sekä merkittävien laitosten että vähemmän merkittävien laitosten tasapuolisiin toimintaedellytyksiin euroalueella. On myönteistä, että EKP ei ole ottanut summittaista lähestymistapaa yhdenmukaistamiseen vaan harkitsee kaikkia vaihtoehtoja ja harkintavaltuuksia erikseen kunkin osallistuvan jäsenvaltion eri lähtökohdista ja niiden kansallisten pankkisektoreiden erilaisista tarpeista riippuen. On myös kunnioitettavaa, että EKP pyrkii saavuttamaan tasapuoliset toimintaedellytykset laajentamalla yhdenmukaistamista vähemmän merkittävien laitosten valvontaan samalla, kun se huolehtii asianmukaisesta suhteellisuudesta. On kuitenkin valitettavaa, että joidenkin vaihtoehtojen ja harkintavaltuuksien osalta täysin yhdenmukaistetun standardin tavoitetta ei ole saavutettu ja että EKP hyväksyy erilaisten järjestelyiden yhtäaikaisen olemassaolon⁶.

C. Valvontatehtävien hoitaminen

YVM-asetuksessa on annettu EKP:lle joukko erityisiä valvontatehtäviä, joiden tarkoituksena on varmistaa pankkien turvallisuus ja vakaus sen valvonnan alaisuudessa. Tässä kolmannessa teemassa komissio on arvioinut tärkeimpien EKP:lle annettujen valvontatehtävien hoitamista.

Yhteiset menettelyt toimilupien antamisesta ja hankintojen arvioinnista

EKP:lle on annettu kolme tehtävää, jotka koskevat kaikkia pankkiunionin luottolaitoksia (merkittäviä ja vähemmän merkittäviä laitoksia): toimilupien myöntäminen, toimilupien peruuttaminen sekä hankintojen ja määräosuuksien arviointi (joihin viitataan ilmaisulla ”yhteiset menettelyt”). Nämä tehtävät ovat erityisiä, ei ainoastaan siksi, että tämä kattaa suuren joukon yhteisöjä, vaan myös siksi, että kansallisilla toimivaltaisilla viranomaisilla on merkittävä rooli valmistelutöiden suorituksessa.

Yhteiset menettelyt toimilupien antamisesta ja hankintojen arvioinnista muodostavat EKP:lle haastavan tehtävän, sillä niihin sovelletaan tiukkoja määräaikoja, päätösten lukumäärä on suuri ja kansallisten toimivaltaisten viranomaisten valmistelemien ehdotusten arviointi on monimutkaista taustalla vaikuttavien 19 erilaisen kansallisen lainsäädäntökehyksen vuoksi. Nämä menettelyt ovat luonnostaan riippuvaisia EKP:n ja kansallisten toimivaltaisten viranomaisten läheisestä yhteistyöstä. Tämänkaltaisen yhteistyö on välttämätöntä YVM:n piirissä, ja kaikkien osapuolten tulisi pyrkiä siihen vilpittömin mielin ja kaikissa vaiheissa (ts. niin alkuvaiheen hyväksymisvaiheessa kuin jatkuvan sääntöjenmukaisuuden varmistamisen aikana). EKP ja kansalliset toimivaltaiset viranomaiset ovat tehneet erinomaista työtä ja luoneet työkaluja ja menettelyjä, joiden avulla EKP voi hoitaa sille annetut tehtävät sovellettavan rajoittavan aikataulun puitteissa. Yhteisten menettelyjen kehitys osoittaa, että EKP:n ja kansallisten toimivaltaisten viranomaisten välinen molemminpuolinen luottamus on lisääntymässä, mikä tukee YVM:n toimintaa rakentavasti.

Merkittävien laitosten jatkuva valvonta: sopivuuden arviointi

Jotta voidaan varmistaa, että pankit hallitsevat riskejään vaatimukset täyttävällä tavalla, EKP:n tehtävänä on arvioida jokaista merkittävien laitosten johtoon kuuluvaa jäsentä tämän sopivuudesta tehtäviensä hoitamiseen. Tämä on aiheuttanut erittäin suuren toiminnallisen taakan EKP:n valvontaelimelle ja EKP:n neuvostolle pääasiassa menettelyjen suuren määrän ja kansallisissa ohjelmissa säädettyjen erilaisten aikataulujen vuoksi. Tämän vuoksi tämä alue

⁶ Esimerkiksi CRR-asetuksen mukaisten omia varoja koskevien laskelmien siirtymäjärjestelyiden osalta.

valittiin tulevan säädöskehityksen ensimmäiseen kokeiluun, minkä odotetaan nopeuttavan päätöksentekoa ja vähentävän ruuhkatilanteita. Se ei kuitenkaan tule yksinkertaistamaan EKP:n tekemien analyysien monimutkaisuutta niin kauan kuin merkittävien sääntöjen yksityiskohtia kehitetään epäyhtenäisesti.

EKP on ollut aktiivisesti osallisena EPV:n laatiessa sopivuutta koskevan arvioinnin tarkistettuja ohjeita koskevaa tausta-asiakirjaa. EKP on julkaissut oman rinnakkaisen tausta-asiakirjansa sopivuutta koskevan arvioinnin ohjeista, jonka se viimeisteli ja julkaisi ennen EPV:n ohjeiden valmistumista. On myönteistä, että EKP on selkeästi sitoutunut tarkistamaan EKP:n ohjeet EPV:n ohjeisiin loppuvaiheessa tehtyjen muutosten perusteella, jotta varmistettaisiin sisältöjen täydellinen yhteneväisyys.

Merkittävien laitosten jatkuva valvonta: Omien varojen hyväksyminen ja poikkeusluvut

Pääomainstrumenttien hyväksyminen kuuluu valvontavelvollisuuksien ydinalueeseen, ja sitä tulisi soveltaa yhdenmukaisesti kaikkialla unionissa. EPV, jolla on yleistoimeksianto arvioida omien varojen laatua, tutkii erityisen tarkasti tätä aluetta. Koska EPV:llä on laaja asiantuntemus tutkia unionissa liikkeeseen laskettujen pääomainstrumenttien yhteensopivuutta CRR-asetuksen hyväksyttävyysskriteerien mukaisesti omien varojen osalta, on tärkeää, että toimivaltaiset viranomaiset tekevät läheistä yhteistyötä EPV:n kanssa tällä alueella. Tämän vuoksi EKP:tä kannustetaan luomaan kehys, jolla varmistetaan toisaalta kaikkien EKP:n valvomien laitosten liikkeeseen laskemien omien varojen instrumenttien sisäinen horisontaalinen tutkiminen ja toisaalta tehokas ja johdonmukainen yhteistyö EPV:n kanssa näiden omien varojen instrumenttien arvioinnin laadun osalta EPV:lle annettujen tehtävien mukaisesti.

Vapautusten käyttämisen osalta on havaittu, että EKP on soveltanut joitakin vapautuksia suhteellisen usein sen jälkeen kun näitä vapautuksia koskevat olosuhteet määriteltiin EKP:n vaihtoehtoja ja harkintavaltaa koskevassa ohjeessa. Lainsäädännöllä mahdollistettujen vapautusten maltillinen soveltaminen on tervetullutta, ja EKP:n tulisi jatkaa sitä edelleen myös helpottamalla lisää niiden käytön ehtoja⁷ CRR-asetuksen asettamissa rajoissa. EKP:n kehittämiä yhdenmukaistettuja ehtoja vapautusten soveltamiseen voitaisiin kehittää edelleen pankkiunionin jatkokehittämisen yhteydessä, missä harkitaan mahdollisuutta soveltaa vapautuksia rajatylittävissä tilanteissa, jos tämä johtaisi tehokkaampaan pääoman tai likviditeetin hallintaan aiheuttamatta vakautta koskevia huolenaiheita.

Merkittävien laitosten jatkuva valvonta: sisäiset mallit

EKP on onnistunut rakentamaan vankan menettelyn sisäisten mallien arviointiin. Kaiken kaikkiaan saatavilla oleva näyttö viittaa siihen, että EKP:n sisäisten mallien arviointiprosessi on tarkka ja hyvin hallintoitu. Se parantaa pankkien YVM-valvonnan alaisuudessa käyttämien sisäisten mallien luotettavuutta ja sen seurauksena sijoittajien luottamusta pankkien pääomavaatimusten riittävyyteen ja viime kädessä niiden kestokykyyn. Sisäisten mallien kohdennettua tarkistusta (TRIM-hanketta) pidetään myös hyvänä

⁷ Erityisesti rajatylittävien likviditeettivapautusten osalta.

valvontapanostuksena, joka johtaa tasapuolisempiin toimintaedellytyksiin ja valvontakäytäntöjen suurempaan yhdenmukaisuuteen.

Mallien hyväksyntä- ja arviointitoimintojen muodostaminen on ollut aikaa vievää, johtanut jossain määrin mallien hyväksymisten ruuhkautumiseen ja mahdollisesti lisännyt mallien hyväksymisten käsittelyaikoja alkuvaiheessa. EKP:n tarjoama näyttö viittaa kuitenkin siihen, ettei tämä tilanne jatku enää lähitulevaisuudessa. Lisäksi on korostettava, että EKP tarjoaa todellista lisäarvoa mallien valvomisen laatuun, sillä erityisesti verrattuna joihinkin pienempiin kansallisiin toimivaltaisiin viranomaisiin sen asiantuntemus on erittäin korkealaatuista. Myös suurempiin kansallisiin toimivaltaisiin viranomaisiin verrattuna EKP voi valvoa paremmin suurempikokoisen vertaisryhmänsä ansioista, mikä mahdollistaa mallien yksityiskohtaisemman vertailuanalyysin.

On tärkeää, että YVM osallistuu yhdessä EPV:n kanssa hyvien käytäntöjen jakamiseen euroalueen ulkopuolisille toimivaltaisille viranomaisille edistääkseen valvonnan yhdenmukaisuutta paitsi euroalueella myös koko EU:n sisämarkkinoilla.

Merkittävien laitosten jatkuva valvonta: vakavaraisuuden arviointiprosessi (SREP)

EKP on onnistunut erittäin lyhyessä ajassa soveltamaan yhdenmukaista SREP-prosessia kaikkiin merkittäviin laitoksiin parhaita käytäntöjä hyödyntävien yhteisten menetelmien avulla. Vuosien 2015 ja 2016 SREP-prosessit ovat edistäneet pankkien pääomatasoja ja edelleen vahvistaneet euroalueen pankkijärjestelmän vakautta ja kestokykyä. Lisäksi EKP on osoittanut olevansa mukautuva ja uutta omaksuva organisaatio tarttumalla puutteisiin ja sisällyttämällä sääntelyssä tapahtuvat muutokset nopeasti omiin menetelmiinsä. Tässä suhteessa EKP:n saavutukset SREP-prosessien osalta ovat merkittävät ja EKP:n työtä tällä alalla pidetään erittäin hyvänä asiana.

EKP:n tulisi jatkaa rakentavaa yhteistyötä komission ja EPV:n kanssa menetelmiensä ja prosessiensa jatkokehittämisessä, erityisesti pilaria 2 koskevien ohjeiden soveltamisen osalta. Lisäksi EKP:tä kehoitetaan sisällyttämään SREP-menetelmiinsä EPV:n yhdenmukaisuuden arviointityön yhteydessä antama palaute.

EKP:n horisontaalisten toimintojen tekemien SREP-päätösten arviointi mahdollistaa yhdenmukaisen SREP-prosessien soveltamisen ja edistää samanlaisten SREP-tulosten saavuttamista samanlaisissa laitoksissa. On tärkeää, että oikeanlainen tasapaino säilytetään ja että yhdenmukaisuuden tavoittelemisen ei johda siihen, että tulokset rajoitetaan hyvin kapealle alalle, missä SREP-prosessin pankkikohtainen luonne jäisi tosiasiassa huomioimatta. Lisäksi EKP:tä kannustetaan parantamaan viestintäänsä kansallisten toimivaltaisten viranomaisten kanssa niiden menetelmien osalta, joita käytetään yhteisten valvontaryhmien ehdottamien päätösten mukauttamiseen horisontaalisella tasolla.

Erityisesti on todettava seuraavaa: mahdollisuus vaikuttaa pankkien järjestämättömien lainojen varauksiin

EKP:tä kannustetaan niin ikään käyttämään koko valvontatoimivaltuuksien valikoimaansa, jotta riskeihin kohdistetaan sopivimmat valvontatyökalut. Olemassa olevat toimivaltuudet antavat toimivaltaiselle viranomaiselle mahdollisuuden vaikuttaa pankin tappiovaraustasoon sovellettavan tilinpäätössäännösten asettamissa rajoissa sekä soveltaa tarvittavia muutoksia

(vähennyksiä ja samankaltaisia menettelyjä) tapauksissa, joissa esimerkiksi kirjanpitovaraukset eivät ole riittäviä valvonnan näkökulmasta⁸. Tämä on erityisen tärkeää järjestämättömien lainojen yhteydessä, kuten järjestämättömiä lainoja koskevassa EU:n toimintasuunnitelmassa⁹ korostetaan.

Merkittävien laitosten jatkuva valvonta: Täytäntöönpanon valvonta ja seuraamukset

Alkuvaiheen aikana EKP keskittyi hankkimaan tietoa valvottavien yhteisöjen vakavaraisuustilanteesta ja käytti seuraamus- ja täytäntöönpanovaltuuksiaan suhteellisen harvoissa tapauksissa. Seuraamus- ja täytäntöönpanokehityksen tehokkuus on sen vuoksi arvioitava paremmin, kun sen käytöstä on kertynyt laajempaa kokemusta. Jotta seuraamuskehys voidaan panna täytäntöön tehokkaasti, on erittäin tärkeää, että EKP ja kansalliset toimivaltaiset viranomaiset jatkavat yhteistyötä vilpittömässä mielessä.

Joitakin selkeitä epäsymmetrisyyksiä (kuten seuraamusvaltuuksien erilainen soveltamisala verrattuna valvontavaltuuksiin), yhteisten täytäntöönpano- ja seuraamustoimenpiteiden puuttuminen ja olemassa olevien EU:n seuraamussääntöjen laajat tulkintatavat on kuitenkin jo tässä vaiheessa huomattavissa. Nämä voivat vaikuttaa tasapuolisiin toimintaedellytyksiin heikentävästi, ja niiden vaikutusta EKP:n valvontatehtävien hoitamisen tehokkuuteen tulee seurata tarkasti.

Kansallisten toimivaltaisten viranomaisten vähemmän merkittävien laitosten valvonnan valvonta

Vähemmän merkittävien laitosten ala on erittäin monimuotoinen, ja se jätettiin tarkoituksella kansallisten toimivaltaisten viranomaisten suoraan valvontaan. EKP on vastuussa kansallisten toimivaltaisten viranomaisten valvonnan suorittamisen valvonnasta, jotta varmistetaan valvontatulosten yhdenmukaisuus ja korkeiden valvontastandardien yhdenmukainen soveltaminen. EKP:n yleisvalvojaroolilla on suuri merkitys toiminnan ohjaamisessa siinä määrin, että voidaan varmistua johdonmukaisesta ja yhtenäisestä vakavaraisuussääntöjen noudattamisesta. Mikäli korkeiden valvontastandardien yhdenmukaisen soveltamisen varmistaminen on tarpeen, EKP voi ottaa vähemmän merkittävien laitosten valvonnan hallintaansa. Tämän kehyksen huomioon ottaen EKP:n täytyy saavuttaa tasapaino toisaalta yhdenmukaistamisen ja toisaalta joustavuuden ja kohtuullisuuden välillä. Yhdenmukaistamisella tarkoitetaan riittävän tasoisen yhteensovittamisen varmistamista niiden valvontamenettelyiden osalta, joita sovelletaan vähemmän merkittäviin laitoksiin kaikissa osallistuvissa jäsenvaltioissa sekä vähemmän merkittävien ja merkittävien laitosten välillä

⁸ Näistä valtuuksista on säädetty YVM-asetuksen 16 artiklan 2 kohdan d alakohdassa, jossa käytetään samaa sanamuotoa kuin CRD-direktiivin 104 artiklan 1 kohdan d alakohdassa. Niistä ei muodostu EKP:lle kirjanpitovaltuuksia, joilla se voisi määrätä tietyn varauksen, mutta ne antavat EKP:lle mahdollisuuden vaikuttaa pankin tappiovarauspolitiikkaan kirjanpitostandardien asettamisessa rajoissa esimerkiksi, mikäli tällainen kehys mahdollistaa jouston politiikkojen valinnassa tai edellyttää subjektiivisia arvioita, ja laitoksen valitsema täytäntöönpanotapa ei ole riittävä tai riittävän varovainen valvonnan näkökulmasta. Lisäksi ne antavat EKP:lle mahdollisuuden vaatia luottolaitoksia soveltamaan erityismuutoksia (vähennyksiä, suodattimia tai vastaavia keinoja) omien varojen laskentaan, mikäli pankin soveltaman kirjanpitokäytännön ei katsota olevan varovainen valvonnan näkökulmasta.

⁹ Järjestämättömien lainojen käsittelyä koskeva EU:n toimintasuunnitelma – Neuvoston päätelmät (11. heinäkuuta 2017), http://www.consilium.europa.eu/register/en/content/out/?&typ=ENTRY&i=ADV&DOC_ID=ST-11173-2017-INIT

osallistuvissa jäsenvaltioissa. Tämä viittaa yhteisten lähestymistapojen kehittämiseen vähemmän merkittävien laitosten valvontaa varten kansallisten toimivaltaisten viranomaisten toimivallan ydinalueilla.

Joustavuus ja kohtuullisuus tarkoittavat, että kansalliset toimivaltaiset viranomaiset voivat mukauttaa valvontatoimiaan kohteena olevien laitosten koon, monimutkaisuuden ja riskin mukaan. Tässä yhteydessä on erittäin myönteistä, että EKP on pyrkinyt kehittämään SREP-menetelmiä vähemmän merkittäviä laitoksia varten merkittävien laitosten SREP-menetelmien pohjalta, mutta sisällyttänyt niihin ominaisuuksia, jotka mahdollistavat joustavuuden ja kohtuullisuuden.

Makrotason vakavaraisuustoimintojen suorituskyky

CRD-direktiivin ja CRR-asetuksen makrotason vakautta koskevat valtuudet ja työkalut ovat suhteellisen uusia, ja kansallisilla toimivaltaisilla viranomaisilla ja nimetyillä viranomaisilla on vain rajallisesti kokemusta niiden soveltamisesta. EKP:n makrovakautta koskevia lisävaltuuksia voidaan arvioida kunnollisesti vain laajemman kansallisten viranomaisten makrovakautta koskevien valtuuksien laajemman analyysin kontekstissa. Tässä vaiheessa EKP:n osallistumiselle makrovakautta koskevien toimenpiteiden koordinointiin pankkiunionissa tai sen täydentävien valtuuksien käyttämiselle ei vaikuta olevan suuria esteitä. Menettelyjen aikataulut ovat erittäin haastavia, mutta kuten muissakin tapauksissa, ne ovat hallittavissa sopivalla ja oikea-aikaisella yhteistyöllä.

Makrovakaustyökalujen soveltamisalaan, erilaisten makrovakaustarkoituksiin käytettävien työkalujen vuorovaikutukseen ja asiaan liittyvien viranomaisten niitä vastaaviin toimivaltuuksiin liittyy kuitenkin joitakin avoimia kysymyksiä. Lainsäädäntövallan käyttäjät pohtivat parhaillaan yhtä näkökulmaa, nimittäin pilarin 2 toimenpiteiden käyttämistä makrovakaustarkoituksiin komission marraskuussa 2016 esittämän CRD-arviota koskevan ehdotuksen perusteella. Siinä ehdotetaan muutosta, jonka mukaan pilarin 2 vaatimuksia ei saisi käyttää makrovakausriskien ja järjestelmäriskien hoitamisessa.

D. Suhde muihin asiaan liittyviin elimiin

Suorittaessaan valvontaan liittyviä velvollisuuksiaan EKP on vuorovaikutuksessa muihin eurooppalaisiin ja kansainvälisiin elimiin. Tehokas yhteistyö on välttämätöntä, jotta voidaan varmistaa, että YVM harjoittaa toimeksiantoaan vaikuttamalla tehokkaasti pankkien kriisinhallintaan ja valvonnan yhteensovittamiseen EU:n ja kansainvälisellä tasolla. Komission arvioima neljäs teema keskittyy EKP:n ja EPV:n, Euroopan järjestelmäriskikomitean (EJRK), yhteisen kriisinhallintaneuvoston (SRB) ja kansainvälisten standardien laatijoiden (finanssimarkkinoiden vakauden valvontaryhmä (FSB) ja Baselin pankkivalvontakomitea (BCBS)) sekä Euroopan komission väliseen vuorovaikutukseen. Komission osalta tähän on syynä sen rooli kysymyksissä, joita käsitellään yhteisessä valvontamekanismissa ja mainituissa muissa elimissä.

Vuorovaikutus Euroopan pankkiviranomaisen (EPV) kanssa – valvonnan yhteensovittaminen ja stressitestit

YVM-asetus ei muuttanut EPV:n roolia tai valtuuksia, ja se on edelleen sääntelyviranomainen, joka on vastuussa pankkisektorin yhteisen sääntökirjan laatimisesta ja hallinnoinnista EU:ssa sekä yhteisen sääntökirjan johdonmukaisesta soveltamisesta. EKP:n täytyy noudattaa EPV:n sääntöjä. On kuitenkin huomattava, että EKP:n on pantava EPV:n

säännöt täytäntöön omien välineidensä kautta, mikä voi vaikuttaa EPV:hen, sillä EKP:n välineitä sovelletaan laajasti 19 jäsenvaltioon. On suositeltavaa, että EKP viittaa omissa säännöissään, myös niissä, jotka on hyväksytty asetusten muodossa, niitä vastaaviin EPV:n sääntöihin tai asiaan liittyviin käynnissä oleviin EPV:n valmisteluryhmiin. On myös suositeltavaa, että EKP koordinoi tarkasti omia täytäntöönpanoaloitteitaan sekä sisällön että aikataulun osalta ottaen huomioon EPV:n vastaavat täytäntöönpanoaloitteet. Lisäksi päällekkäisyyksien ja epäyhtenäisyyksien välttämiseksi yhteisen sääntökirjan tulkinassa EKP:tä kehoitetaan työskentelemään läheisessä yhteistyössä EPV:n kanssa ja pyrkimään kaikin keinoin välttämään sitä, että sen oma kysymys ja vastaus -työkalu kattaa ongelmia, jotka kuuluvat EPV:n hoidettavaksi, tai antaa ristiriitaista tietoa jo EPV:n antamiin vastauksiin.

EKP:n tavoite varmistaa, että YVM noudattaa kaikin puolin EPV:n ohjeita ja suosituksia, ansaitsee kiitosta. EKP:tä kannustetaan jatkamaan pyrkimistä EPV:n ohjeiden ja suositusten sekä EPV:n yhdenmukaistamistyöstä saadun palautteen täydelliseen noudattamiseen.

Samanaikaisesti YVM:n käyttöönotto on tarjonnut mahdollisuuden edetä nopeammin valvonnan yhteensovittamispyrkimyksissä. EKP helpottaa usein YVM:n kansallisten toimivaltaisten viranomaisten koordinoitiasemia EPV:n sääntelytuotosten kehittämisessä ja tarjoaa arvokasta asiantuntemusta kaikissa päätöksentekoprosessin vaiheissa. EKP:tä kannustetaan olemaan johdonmukaisesti aktiivinen kaikissa EPV:n valmisteluryhmissä, erityisesti, mikäli EPV sitä nimenomaisesti toivoo.

EKP osallistuu tiiviisti myös EU:n laajuisiin stressitesteihin. Koska stressitesti on yhteinen tehtävä, jossa vastuut on selvästi jaettu, on välttämätöntä, että kaikki osallistuvat toimivaltaiset viranomaiset (mukaan lukien EKP) ja EPV tekevät tiivistä yhteistyötä toistensa kanssa.

Yhteistyö Euroopan järjestelmäriskikomitean (EJRK) kanssa – makrotason vakauden yhteensovittaminen

Yhteistyö valvontaroolissa toimivan EKP:n ja EJRK:n välillä on välttämätöntä, jotta voidaan varmistaa EKP:n tehtävien välinen yhtenäisyys ja EU:n makrotason vakauden koordinoiminen EJRK:n sisällä. EJRK:n ja YVM:n teknisten komiteoiden vuorovaikutus ja yhteistyö on parantunut ajan myötä, erityisesti tietojen jakamisen ja päällekkäisyyksien välttämisen osalta, mutta niiden soveltamisaloissa ja painopisteissä on yhä eroavaisuuksia. EJRK-asetusten¹⁰ arvioinnissa ehdotetaan, että EKP:n institutionaalinen edustus valvontatehtävässä virallistetaan EJRK:n hallintorakenteessa ja niiden toimien koordinoitua parannetaan entisestään.

Yhteistyö yhteisen kriisinratkaisuneuvoston (SRB) kanssa – varhainen puuttuminen ja kriisinratkaisun käynnistäminen

¹⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1092/2010, annettu 24 päivänä marraskuuta 2010, finanssijärjestelmän makrotason vakauden valvonnasta Euroopan unionissa ja Euroopan järjestelmäriskikomitean perustamisesta ("EJRK-asetus") ja neuvoston asetus (EU) N:o 1096/2010, annettu 17 päivänä marraskuuta 2010, Euroopan järjestelmäriskikomitean toimintaa koskevien erityistehtävien antamisesta Euroopan keskuspankille ("EKP/EJRK-asetus"). Komissio esitti 20. syyskuuta 2017 lainsäädäntöehdotuksia, joissa ehdotetaan EKP:n valvontaelimen roolin virallistamista EJRK:ssa. Ks https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/com-2017-538_en.

Siitä lähtien, kun yhteinen kriisinratkaisuneuvosto (SRB) perustettiin tammikuussa 2016 pankkiunionin kriisinratkaisuviranomaiseksi, YVM:n ja SRB:n on täytynyt tehdä tiivistä yhteistyötä. Osapuolet ovat allekirjoittaneet yhteisymmärryspöytäkirjan, joka mahdollistaa sellaisten tietojen vaihdon, joita SRB tarvitsee kriisinratkaisutoimien valmisteluun ja toteuttamiseen. Vuonna 2017 toteutetut toimet, jotka koskevat useita ongelmapankkeja ovat osoittaneet, että yhteistyö toimi hyvin. Viime aikoina saadut kokemukset auttavat kaikkia asiaan liittyviä toimijoita parantamaan edelleen sääntöjen soveltamista käytäntöön ja järjestelmän toimintaa. Yhteiseen valvontamekanismiin liittyvistä kysymyksistä tämä koskee esimerkiksi yhteistyön ja tietojenvaihdon käytännön järjestelyjä kaikkien niiden eurooppalaisten ja kansallisten elinten välillä, jotka osallistuvat varhaisen vaiheen toimintaan ja kriisinratkaisuun. Lisäksi se koskee menettelyjä, joilla tehdään päätös siitä, onko jokin pankki on kykenemätön tai todennäköisesti tulossa kykenemättömäksi jatkamaan toimintaansa, sekä omaisuuserien laadun tarkastelua sen määrittämiseksi, täytyvätkö edellytykset pääomapohjan vahvistamiseen ennalta varautuvasti. Käytännön kokemuksen karttuessa on tärkeää, että yhteistyökehystä arvioidaan jatkuvasti ja parannetaan tarvittaessa. Komissio jatkaa näitä tarkoituksia varten koordinoitua yhteisen valvontamekanismin ja yhteisen kriisinratkaisuneuvoston kanssa. Tässä yhteydessä otetaan huomioon kriisinratkaisumekanismin yleinen toiminta ja EU:n valtiontukijärjestelmä.

Kun EKP:n toimesta suoritettavia varhaisia interventioitoimenpiteitä suunnitellaan valvotulle laitokselle, jonka kriisinratkaisuviranomainen on SRB, tällaisista toimenpiteistä tulisi ilmoittaa SRB:lle, joka valmistelee kyseessä olevan laitoksen kriisinratkaisun, ja yhdessä EKP:n kanssa valvoo läheisesti, että varhaiset interventioitoimenpiteet ovat sääntöjen mukaiset. Varhaisia interventioitoimenpiteitä koskevassa oikeudellisessa kehyksessä on havaittu joitakin epäjohtonmukaisuuksia, jotka voitaisiin ratkaista selventämällä varhaisen puuttumisen valtuuksien käyttöä siinä, missä ne ovat päällekkäisiä valvontavaltuuksien kanssa. Lisäksi varhaisen puuttumisen valtuuksista voitaisiin säätää suoraan yhteisen kriisinratkaisumekanismin perustamisasetuksessa, jotta EKP:llä olisi mahdollisuus käyttää valtuuksia, joista säädetään suoraan sovellettavassa unionin lainsäädännössä. Siihen saakka, kun näitä selvennyksiä tehdään lainsäädäntöön, sisältäen tapaukset, jotka käynnistävät varhaisen puuttumisen, suositellaan, että EKP kehittää kriisinhallintastrategiaansa erityisesti määrittelemällä olosuhteet, joissa varhaisen puuttumisen toimenpiteitä vaaditaan, ja välittää SRB:lle selvästi tiedot kaikista toimenpiteistä, joita on suoritettu laitoksille, joiden taloustilanne on heikkenemässä, jotta tehokkaampi yhteistyö on mahdollista.

EKP:llä toimivaltaisena viranomaisena on niin ikään valtuudet tehdä päätös, kun sen valvoma laitos on kaatumassa tai todennäköisesti kaatuu. Tämä päätös on edellytys kriisinratkaisun käynnistymiseen, ja sitä miten sitä käytetään, tulisi tutkia yhteisen kriisinratkaisumekanismin tulevilla arvioinneilla.

Osallistuminen Baselin pankkivalvontakomiteaan (BCBS) ja finanssimarkkinoiden vakauden valvontaryhmään (FSB) – kansainvälinen sääntelyn lähentäminen

On myönteistä, että EKP on hankkinut jäsenyyden ja käyttää jäsenyyttään aktiivisesti kansainvälisissä standardeja laativissa elimissä FSB:ssä ja BCBS:ssä. Tässä roolissa EKP voi vaikuttaa aktiivisesti pankkialalle tärkeiden kansainvälisten standardien asettamiseen voimakkaammin kuin EPV tai komissio, joilla on vain tarkkailijan asema BCBS:ssä. On yhä haastavaa saavuttaa täysi yhtenäisyys eurooppalaisten jäsenvaltioiden osallistumisessa BCBS:ssä, mutta EKP:n pyrkimykset tässä suhteessa yhteistyössä komission kanssa ovat merkittäviä, ja niitä tulisi sen vuoksi edistää.

E. Yhteisen valvontamekanismin (YVM) kustannustehokkuus

Tässä jaksossa keskitytään YVM:n kustannustehokkuuteen, valvontaprosessin tehokkuudessa tapahtuvan kehityksen arviointiin ja valvonnasta aiheutuviin kustannuksiin YVM:n olemassaolon ensimmäisinä vuosina.

Perustavanlaatuisempi analyysi YVM:n vaikutuksista sisämarkkinoiden sujuvaan toimintaan vaatisi pidempää tarkastelujaksoa. Kuitenkin YVM:n toiminnan ensimmäisiin vuosiin olennaisena osana kuuluvista haasteista huolimatta suurin osa EKP:n suorassa valvonnassa olevista pankeista havaitsi edistystä valvonnan laadussa vuonna 2015, erityisesti valvonnan yhdenmukaisuudessa pankkikonsernin eri yhteisöissä. Kansalliset toimivaltaiset viranomaiset ovat myös vahvistaneet tämän myönteisen kehityksen havaiten merkittävää edistystä valvontakollegioiden toiminnassa EKP:n tehokkaan johdon ansiosta. Lisäksi merkittävät laitokset ovat viestineet parantuneesta vuorovaikutuksesta EKP:n kanssa vuonna 2016.

Samanaikaisesti valvontamaksut ovat nousseet YVM:n käynnistämisestä lähtien, sillä resurssien kasvattamiseen osoitettua tukea EKP:n tasolla ei ole katettu vähentämällä kansallisten toimivaltaisten viranomaisten resursseihin tai kustannuksiin osoitetusta tuesta. Myös vuonna 2016 valvontamaksut nousivat hieman vuoteen 2015 verrattuna heijastaen suurempia EKP:n henkilöstömääriä.

Nykyinen valvontamaksujen kehys tarjoaa selkeän, läpinäkyvän ja yksikertaisen tavan jakaa maksut valvottujen laitosten kesken. Pankkiriskipainotettujen varojen ja kokonaisvarojen keskiarvon käyttäminen maksujen jakoperusteena valvottujen pankkien välillä on oikea tapa jatkaa eteenpäin tilanteessa, jossa on edelleen epävarmuutta siitä, missä määrin pankkien soveltamat riskipainot kuvaavat niiden varsinaista riskitasoa. Nykyinen EKP:n maksumenetelmä tarjoaa oikeasuhteisuutta jakamalla talousarvion merkittävien ja vähemmän merkittävien laitosten välillä kustannusten kohdentamisesta riippuen. Talousarvion jakaminen on varmistanut, että maksut, osuutena maksetuista kokonaisvaroista, ovat vähemmän merkittävien laitosten osalta karkeasti kaksi kertaa pienemmät kuin merkittävien laitosten osalta.

Tulevassa maksumenetelmiä koskevassa arviossaan EKP:n tulisi tarkastella, voitaisiinko ottaa käyttöön hienojakoisempi suhteellisuusperuste esimerkiksi erottelemalla korkean prioriteetin vähemmän merkittävät laitokset, joiden valvontaan vaaditaan enemmän resursseja, muista vähemmän merkittävistä laitoksista.

On huomattava, että EKP on ottanut käyttöön toimivan suorituskyvyn mittausjärjestelmän, joka mahdollistaa saavutetun edistymisen seurannan eri valvontaprosesseissa ja muissa prosesseissa, ja tarjoaa tarvittavat pohjatiedot kustannustehokkuuden ja vaikuttavuuden arviointiin. Tämä on ansiokas hanke, jota voitaisiin parantaa edelleen kattamaan kaikki EKP:n valvontatoimen osatekijät ja myöhemmässä vaiheessa sisällyttää siihen myös kansalliset toimivaltaiset viranomaiset.

III. Päätelmät

Tässä kertomuksessa tarkastellun analyysin sekä liitteenä olevan komission yksiköiden valmisteluasiakirjan perusteella komission arvioinnista näkyy, että yhteisen valvontamekanismin perustamisessa on yleisesti katsoen onnistuttu. Alkuvaiheessa oli havaittavissa joitakin organisatorisia ongelmia, mutta EKP ja kansalliset toimivaltaiset

viranomaiset ovat ratkaisseet ne hyvin ja osoittaneet siten korkeatasoista reagointi- ja mukautumiskykyä.

EKP on kansallisten toimivaltaisten viranomaisten tuella rakentanut vaadittavat menettelyt ja työkalut, jotka ovat mahdollistaneet sujuvan merkittäviä laitoksia koskevan valvontatoimivallan ja EKP:n koordinointi- ja valvontatoimintojen siirtämisen. Tämän kehityksen avulla EKP on ottanut täysin vastaan valvontaroolinsa ja onnistunut saavuttamaan kahden vuoden aikana hyvän maineen tehokkaana ja tarkkana viranomaisena. Tämä on merkittävä saavutus erityisesti siinä yhteydessä, jossa aikarajat olivat erittäin tiukat ja taustalla vaikuttavat 19 osallistuvan jäsenvaltion valvontaolosuhteet erittäin vaihtelevat.

EKP:n hallintorakenteelle sopimuksen mukaisesti rakentamalla YVM-asetuksessa oli tarkoitus muodostaa toimivat päätöksentekomenettelyt, jotka vastaavat YVM:n ominaisuuksia. On toivottavaa, että tämä tilanne paranee huomattavasti EKP:n säädöskehityksen tulevan täytäntöönpanon myötä, kun säädöskehityksen avulla EKP:n keskitason johto voidaan ottaa mukaan rutiiniluonteisten tai vaikutuksiltaan vähäisten päätösten hyväksymiseen.

Mitään suuria EKP:n riippumattomuuteen liittyviä ongelmia ei ole havaittu. Erillisyyssperiaatteen osalta EKP:n tulisi varmistaa, että kaikki suojakeinot ovat käytössä, erityisesti niiden palveluiden osalta, jotka tukevat sekä EKP:n valvontatoimintoja että EKP:n kaikkia muita toimintoja. EKP:tä on myös kehoitettu varmistamaan valvontaelimen asianmukainen osallistuminen makrovakauteen liittyvässä päätöksenteossa.

YVM:n alkuvaihe oli tärkeä asiaan liittyvien sidosryhmien luottamuksen saamisen kannalta. Luottamuksen luomiseksi EKP:tä ja sen arviointiroolia on arvioitu ja saatettu vastuuseen toistuvasti poliittisissa, oikeudellisissa ja hallinnollisissa elimissä. EKP:n vastuuseen asettamisen mekanismien käyttö on ollut voimakasta ja säännöllistä, eikä niissä ole tullut esiin suuria puutteita sen osalta, kuinka EKP hoitaa valvontatehtäviään. Tiettyjä ristiriitoja on noussut esiin ETT:n toimeksiannon soveltamisalaan liittyen EKP:n arvioinnista – tämä on ongelma, jonka odotetaan ratkeavan ilmoitetulla sitoutumisella parempaan yhteistyöhön toisen ETT:n toimesta suoritettavan arvioinnin yhteydessä.

YVM:n perusolottuvuus muodostuu EKP:n ja kansallisten toimivaltaisten viranomaisten vuorovaikutuksesta. Lukuun ottamatta tiettyjä alkuvaiheen epävarmuuksia kansallisilla laeilla säädettyihin valvontavaltuuksiin liittyen, ei ole havaittu suuria ongelmia, jotka vaikuttaisivat YVM-asetuksen mukaiseen tehtävien- ja vastuidenjakoon. Käytännön yhteistyö on kehittynyt vaihteittain, ja eri osapuolten välinen luottamus on kasvanut vähitellen koko ajan lisääntyvien yhteisten kokemusten myötä. Osallistuvien maiden kansalliset toimivaltaiset viranomaiset ovat osoittaneet halua tehdä tehokasta yhteistyötä EKP:n kanssa ja auttaa valvontapolitiikan kehittämisessä ja valvontasäädösten panemisessa täytäntöön. Vilpittömässä mielessä tapahtuva EKP:n ja kansallisten toimivaltaisten viranomaisten välinen yhteistyö on olennaisen tärkeää, ja kaikkien osapuolten toivotaan jatkavan lojaalia yhteistyötä.

EKP:n ja EPV:n välinen suhde muodostaa toisen tärkeän tekijän YVM:n toiminnassa sisämarkkinoiden kontekstissa. Tässä arviossa havaittiin myönteistä ja dynaamista vuorovaikutusta, joka on molempia osapuolia hyödyttävää ja kannustaa EKP:tä jatkamaan yhteistyötä ja koordinointia EPV:n kanssa, erityisesti yhteisen sääntökirjan soveltamisen osalta.

Euroalueen pankkien valvonnan tehokkuus on parantunut jo YVM:n ensimmäisten toimintavuosien aikana. Tärkeiden laitosten osalta sääntelykehys on yhtenäisempi ja valvonta perustuu yhteisiin menetelmiin, joita sovelletaan johdonmukaisesti. Valvonnan laadun on havaittu parantuneen useilla valvonnan ydinalueilla, joita ovat erityisesti SREP, sisäiset mallit, sopivuutta koskevat arvioinnit ja kollegioiden toiminta. EKP on myös toteuttanut merkittäviä toimia vähemmän tärkeiden laitosten valvonnan yhdenmukaistamisessa, mutta yhdenmukaistamisen tason kasvattamiseen ja parhaiden käytäntöjen edistämiseen vähemmän tärkeiden laitosten valvonnassa vaaditaan lisää aikaa. Kokonaisuudessaan vaikutus on ollut myönteinen osallistuvien jäsenvaltioiden tärkeiden laitosten välisiin sekä osallistuvien maiden tärkeiden ja vähemmän tärkeiden laitosten välisiin tasapuolisiin toimintaedellytyksiin. Lisäksi EKP:n valvontakollegioroolia koskevan erittäin myönteisen arvion ja sen EPV:n neuvotteluihin antaman merkittävän panoksen johdosta sisämarkkinoilla on nähtävissä myönteisiä heijastusvaikutuksia.

Kaiken kaikkiaan YVM-asetuksen soveltaminen vaikuttaa toimivan hyvin käytännön tasolla, eikä oikeudelliseen kehykseen ole tässä vaiheessa tarvetta tehdä suuria muutoksia. Tässä kertomuksessa huomioidut puutteet voidaan korjata pääasiallisesti EKP:n toimilla tai muutoksilla asiaan liittyvään unionin lainsäädäntöön, joista neuvotellaan parhaillaan Euroopan parlamentissa ja neuvostossa komission marraskuussa 2016 tekemien ehdotusten yhteydessä. Tietyt YVM-asetuksen soveltamisen osatekijät vaativat jatkoseurantaa ja lisäarviointia siinä vaiheessa, kun YVM:stä on saatu enemmän kokemusta.

Komissio katsoo, että pankkiunionin valvontapilari on otettu onnistuneesti käyttöön ja että se on toimiva ja osoittanut tehokkuutensa. YVM on vankka ja luotettava osa pankkiunionia, ja se pääsee oikeuksiinsa, kun pankkiunionin toteutus on saatu päätökseen.