

Eriaruanne

## ELi järelevalve pankade krediidiriski üle

EKP suurendas oma jõupingutusi, kuid neid tuleb jätkata, et suurendada kindlust, et krediidiriski juhitakse ja kaetakse nõuetekohaselt



EUROOPA  
KONTROLLIKODA

# Sisukord

|   | Punkt   |
|---|---------|
| <b>Kokkuvõte</b>  | I–XII   |
| <b>Sissejuhatus</b>   | 01–15   |
| <b>Euroopa Keskpanga tehtav pankade usaldatavusnõuete täitmise järelevalve</b>  | 01–09   |
| <b>Krediidirisk ja viivislaenud ELis</b>  | 10–15   |
| <b>Auditi ulatus ja käsitusviis</b>   | 16–22   |
| <b>Tähelepanekud</b>  | 23–104  |
| <b>EKP krediidiriski hinnangud on kvaliteetsed, kuid ta ei kasuta tõhusalt oma töövahendeid krediidiriski usaldusväärse juhtimise ja katmise tagamiseks</b>                   | 23–76   |
| EKP järelevalvealastel hinnangutel pankade krediidiriski kohta on mõningaid puudusi, kuid need on üldiselt kvaliteetsed   | 26–36   |
| Töötajate jaotus vastas tuvastatud riskidele, kuid töötajate puudus vajab veel lahendamist  | 37–47   |
| EKP konsulteerimis- ja heakskiitmisprotsessid on põhjalikud, kuid takistavad pankade õigeaegset teavitamist järelevalveotsusest   | 48–52   |
| EKP ei kasuta tõhusalt oma töövahendeid, et tagada krediidiriski täielik katmine täiendava kapitaliga   | 53–70   |
| EKP ei kasuta tõhusalt oma järelevalvevolitusi, et anda pankadele juhiseid krediidiriski paremaks juhtimiseks   | 71–76   |
| <b>EKP on suurendanud jõupingutusi varasemate viivislaenudega seotud usaldatavusnõuetega seotud probleemide lahendamiseks, kuid ei kasuta oma töövahendeid parimal viisil</b> | 77–104  |
| <b>Järeldused ja soovitused</b>   | 105–121 |
| <b>Lisa</b>   |         |
| <b>I lisa. Eriaruande 29/2016 „Ühtne järelevalvemehhanism – hea algus, kuid vaja on täiendavaid parandusi“ järelmeetmed</b>   |         |

**Lühendid**

**Sõnastik**

**Euroopa Keskpanga vastused**

**Ajatelg**

**Auditirühm**

# Kokkuvõte

**I** Euroopa Keskpank (EKP) teeb tihedas koostöös liikmesriikide järelevalveasutustega otsest järelevalvet ligikaudu 110 olulise panga üle pangandusliidu 21 osalevast liikmesriigist. Seda nimetatakse ühtseks järelevalvemehhanismiks, mis loodi aastal 2014.

**II** Järelevalveasutused hindavad pankade riske (nt krediidirisk, juhtimine, likviidsus ja ärimudel) iga-aastases protsessis ja kontrollivad, kas pangad on valmis neid riske nõuetekohaselt juhtima. Protsessi käigus tehakse ametlik riskihindamine ja iga-aastased järelevalveotsused. Nendega kehtestatakse pankadele kas täiendavad kapitalinõuded (nn 2. samba nõuded), mis ületavad regulatiivset miinimumi (nn 1. samba nõuded), et katta neid riske, mida 1. sammas ei hõlma, või järelevalvemeetmed, millega tagatakse, et pangad võtavad parandusmeetmeid oma riskide juhtimise ja kontrolli parandamiseks, või mõlemad.

**III** Pankade usaldatavusriski üheks peamiseks põhjustajaks on krediidirisk, eelkõige laenuvõtjad, kes ei maksa tagasi oma laene, mis muutuvad seejärel viivislaenudeks. Varasemad kriisid on näidanud, et liiga väikeses mahus provisjoneerimine võib ohustada pankade elujõulisust. EKP juhtis hiljuti tähelepanu sellele, et pankade väljavaated on majanduskeskkonna negatiivse arengu ja krediidiriski suurenemise tõttu halvenemas.

**IV** Pankade elujõulisuse jaoks on äärmiselt oluline, et EKP tagaks mitte ainult krediidiriski usaldusväärse juhtimise ja katmise, vaid ka viivislaenude õigeaegse kindlakstegemise, ning et pangad moodustaksid nende jaoks eraldisi. Käesolevat auditit ajendas meid tegema pangandussektori usaldusväärse olulisus ja soov teavitada meie sidusrühmi. Hindasime auditis, kas EKP poolne pankade krediidiriskide järelevalve ja varasemate viivislaenude (st enne 2018. aasta aprilli viivislaenudeks liigitatud laenude) käsitlemise lähenemisviis oli tegevuse seisukohast tõhus. Keskendusime EKP tegevusele 2021. aasta järelevalvetsükliks. Töö hõlmas kümnest pangast koosnevat valimit, kus oli leitud viivislaenudega seotud probleeme.

**V** Meie üldine järeldus on, et EKP suurendas oma jõupingutusi pankade krediidiriski, eelkõige viivislaenude üle järelevalve tegemisel. Selleks et EKP saaks suurema kindluse selle kohta, et krediidiriski juhitakse ja kaetakse nõuetekohaselt, tuleb siiski rohkem ära teha.

**VI** Kui mõned puudused välja arvata, olid meie valimisse kuulunud **pankade krediidiriski taseme ja kontrollikeskkonna** hinnangud kvaliteetsed ning võrdlusanalüüsi vahendeid kasutati nõuetekohaselt. Sellegipoolest kasutas EKP järelevalvealase läbivaatamise ja hindamise protsessi raames krediidiriski asjakohase katmise tagamiseks mõeldud olemasolevaid töövahendeid ja järelevalvevolitusi ebatõhusalt.

**VII** Metoodika, mida kasutati 2021. aastal EKP kui järelevalveasutuse kehtestatavate täiendavate kapitalinõuete (2. samba) kindlaksmääramiseks, ei taganud, et pankade erinevad individuaalsed riskid oleksid nõuetekohaselt kaetud. Lisaks ei kasutanud EKP oma metoodikat järjepidevalt: sellega ei kehtestatud suurema riskiga pankadele proportsionaalselt kõrgemaid 2. samba nõudeid. Euroopa Pangandusjärelevalve ei ole hinnanud EKP uue metoodika rakendamist.

**VIII** EKP ei eskaleerinud mõne panga suhtes kasutatavaid järelevalvemeetmeid isegi suure ja püsiva krediidiriski ning jätkuvate kontrollipuuduste korral. 2021. aasta järelevalvetsükkel kestis väga kaua (13 kuud). Lõplikud otsused tehti pankadele alles 2022. aasta veebruaris, peamiselt pika dialoogi- ja heakskiitmisetapi tõttu. Nii pikk kestus tähendab riski, et EKP hinnangud ei kajasta pankade tegelikke riskiprofiile.

**IX** Lõpuks kannatas järelevalve mõningal määral ka seetõttu, et mitme liikmesriigi järelevalveasutused ei täitnud oma kohustust tagada piisaval arvul töötajaid. Samuti otsustas EKP alates 2023. aastast oma järelevalvega tegelevate töötajate arvu mitte suurendada.

**X** Varasemast ajast pärit **viivislaenude kogumaht** hakkas alates 2015. aastast vähenema ja mitme teguri, sealhulgas EKP tegevuse tulemusel, see jätkus. EKP ei kasutanud süstemaatiliselt oma konkreetseid järelevalvevolitusi (volitus nõuda konkreetse eraldiste moodustamise poliitika olemasolu või omavahendite arvutamise kohandamist), et anda pankadele korraldus tegeleda juhtumitega, kus raamatupidamist ei peetud järelevalve seisukohast konservatiivseks. 2018. aastal otsustas EKP pankadele teatada, et kui selliste viivislaenudega ei tegeleta, esitab ta neile täiendava kapitalinõude (2. samba lisanõue). Kõigi pankade suhtes kasutatud lähenemisviis keskendus varasemast ajast pärit viivislaenude õigeaegsele restruktureerimisele.

**XI** EKP soovis vältida paljude pankade äraootavat lähenemisviisi ning motiveerida neid tegutsema ennetavalt, ilma EKP jõulisema sekkumiseta (st täiendava 2. samba lisanõudeta). EKP lähenemisviis seda probleemi kohe ei lahendanud, kuna pankadele anti mitu aastat nõuete täitmiseks. Lisaks ei tegutsenud kõik pangad nii aktiivselt, nagu EKP eeldas. EKP valitud lähenemisviis tõi kaasa ka pankade ebavõrdse kohtlemise, kuna suurema viivislaenude osakaaluga pankadele anti teistega võrreldes rohkem aega ning pangad võisid valida riskide katteks neile kõige soodsama meetodi. Leidsime, et protsessi tulemuseks oli mõningane ebatõhusus, sest nii pankade kui ka EKP jaoks oli haldamine ressursimahukas.

**XII** Tegevuse tõhususe suurendamiseks soovitame EKP-l:

- tugevdada pankade riskihindamisi;
- ühtlustada järelevalvealase läbivaatamise ja hindamise protsessi;
- kasutada järelevalvemeetmeid, mis tagavad paremini pankade riskide usaldusväärse katmise ja juhtimise.

# Sissejuhatus

## Euroopa Keskpanga tehtav pankade usaldatavusnõuete täitmise järelevalve

**01** ELi pankade üle tehakse järelevalvet 2014. aastal loodud ühtse järelevalvemehhanismi raames. Ühtne järelevalvemehhanism, mis on pangandusliidu üks samm, koosneb Euroopa Keskpangast (EKP) järelevalveasutusena ja osalevate liikmesriikide pädevatest asutustest. Need on 20 euroala liikmesriiki ning alates 2020. aastast Bulgaaria. 2022. aasta septembris tegi EKP otsest järelevalvet 110 olulise krediitiasutuse (edaspidi „pangad“) üle, kellele kuulub pangandusliidus peaaegu 82% pangandusvaradest<sup>1</sup>. Ühtset järelevalvemehhanismi reguleerivad peamiselt [ühtse järelevalvemehhanismi määrus](#) ja [ühtse järelevalvemehhanismi raammäärus](#).

**02** ELi pangandusjärelevalve toimib ühise iga-aastase protsessina, mida tuntakse järelevalvealase läbivaatamise ja hindamise protsessina (SREP) ning selle eesmärk on tagada, et pangad täidavad ELi usaldatavusnõudeid. Euroopa Pangandusjärelevalve (EBA) avaldatud suunistes täpsustatakse, kuidas SREPi teha. Kooskõlas põhimõttega „täida või selgita“<sup>2</sup> peavad EKP ja liikmesriikide pädevad asutused EBA-le teatama, kas nad täidavad suuniseid, ning kui mitte, siis seda põhjendama. Nõuete eesmärk on tagada Euroopa pangandussüsteemi turvalisus ja usaldusväarsus ning suurendada finantsintegratsiooni ja -stabiilsust. Igapäevast järelevalvet teevad ühised järelevalverühmad. Need koosnevad nii EKP kui ka liikmesriikide pädevate asutuste töötajatest ning nende tööd koordineerib ja toetab EKP, sealhulgas oma horisontaalse tegevusega. 2021. aastal olid EKP järelevalveülesannetega seotud halduskulud 577,5 miljonit eurot<sup>3</sup>.

**03** SREPi kasutatakse selleks, et tagada usaldus pankade vastu. Ilma usalduseta pangandussüsteemi usaldusväarsuse vastu ei saa pangad täita oma rolli reaalmajandusele laenamisel, kuna neil puuduksid siis vajalikud vahendid. See roll on eriti oluline ELis, kus enamikul väikestel ja keskmise suurusega ettevõtjatel, kes moodustavad majanduse selgroo, ei ole juurdepääsu kapitaliturgudele. Pangandusliidu

---

<sup>1</sup> Euroopa Keskpanga veebisait, pangandusjärelevalve.

<sup>2</sup> Määrus (EL) nr 1093/2010 (artikkel 16).

<sup>3</sup> EKP aastaaruanne järelevalveülesannete täitmise kohta 2021. aastal.

ja ühtse järelevalvemehhanismi loomise üks liikumapanevaid tegureid oli ka ELi kodanike kindlustunne, et nad saavad oma panku usaldada.

**04** SREPi kontseptsioon võeti esmakordselt kasutusele 2004. aastal Basel II lepinguga. EKP tegi oma esimese, liikmesriikide lähenemisviisidel põhineva SREPi 2014. aastal. Neid esimesi järelevalveotsuseid (*SREP decision*) täiendati EKP 2014. aasta tervisekontrolli tulemustega, mida nimetatakse terviklikuks hindamiseks. Sellise hindamise peab läbima iga EKP järelevalvega ühinev pank. See hõlmab varade kvaliteedi läbivaatamist, et suurendada läbipaistvust seoses pankade riskipositsioonidega, sealhulgas seoses varade ja tagatiste hindamise adekvaatsuse ning nendega seotud eraldistega, eelkõige seoses viivislaenudega. 2015. aastal teatud teine SREP põhines esimest korda ühisel lähenemisviisil. See oli oluline samm pangandusliidus võrdsete tingimuste saavutamise suunas.

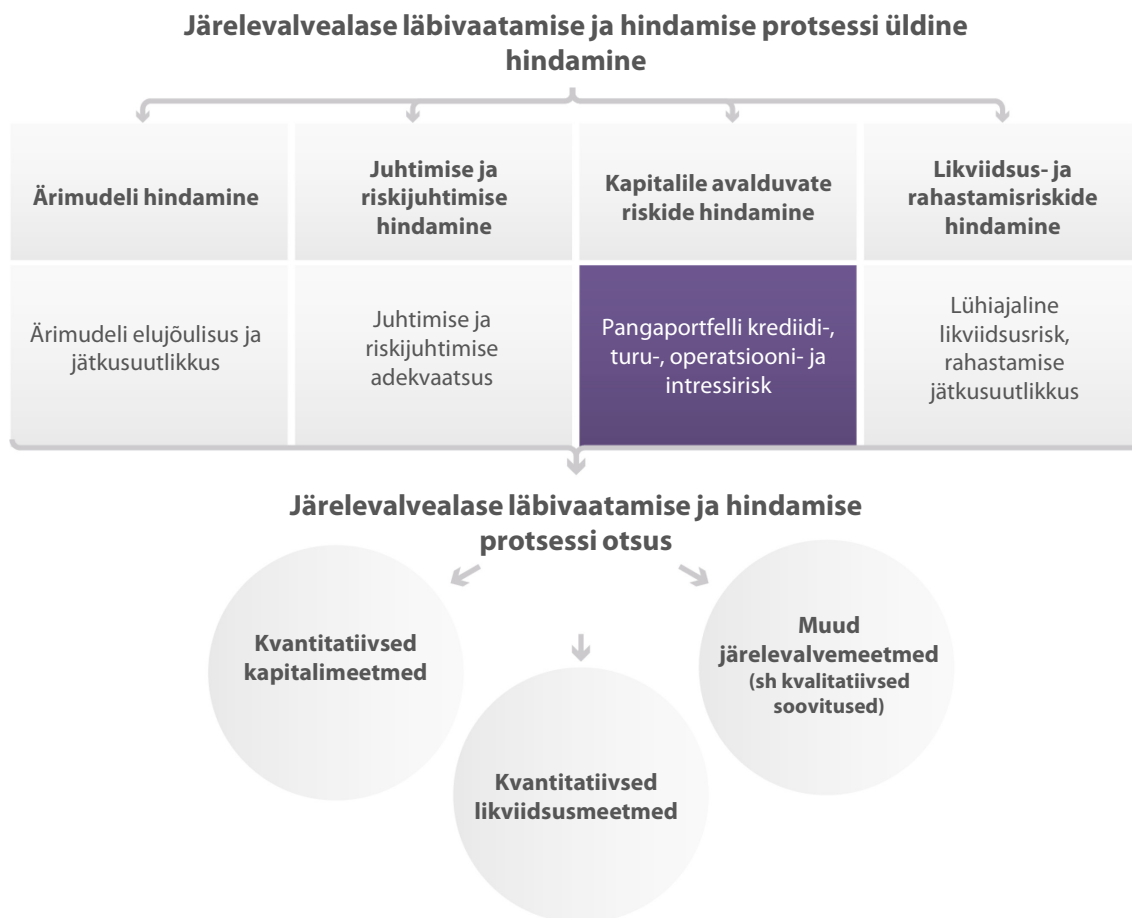
**05** SREPi teevad järelevalveasutused, et kontrollida, kas panku ohustavaid riske juhitakse nõuetekohaselt ja need on realiseerumise korral kaetud piisavate kapitalipuhvritega. Selle protsessi osana uurivad järelevalveasutused panga riskiprofiili, mis põhineb neljal eri elemendil: i) ärimudel, ii) juhtimine, iii) kapitaliriskid ja iv) likviidsusriskid. Krediidirisk on üks riskidest, mida järelevalveasutused kapitaliriskide hindamisel analüüsivad.

**06** Järelevalveasutused määravad individuaalsetele riskidele punktisummad, mis moodustavad SREPi üldise punktisumma vahemikus 1–4, kajastades riskitaseme ja panga riskikontrollide kvaliteedi järelevalvelist hindamist. Mida suurem on punktisumma, seda suurem on hinnanguline risk.

**07** SREPi tulemuseks on järelevalvemeetmed, mille üle otsustatakse pärast hindamist, sealhulgas kapitali ja/või likviidsusega seotud meetmed või muud liiki järelevalvemeetmed (vt [joonis 1](#)).



## Joonis 1. SREP – üldine hindamine



Allikas: Euroopa Kontrollikoda EKP andmete põhjal.

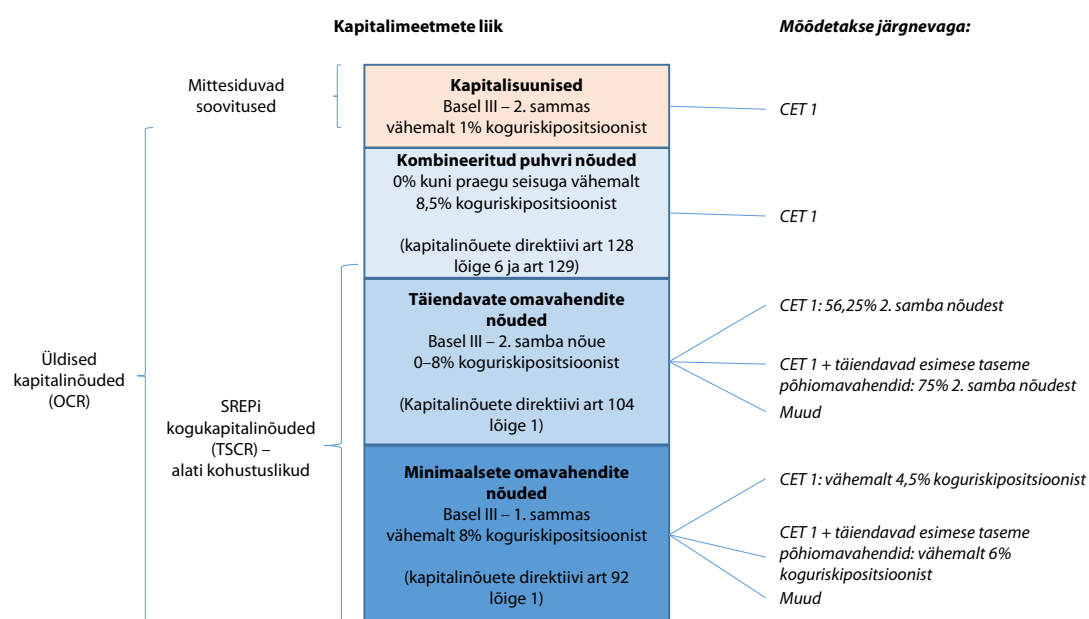
**08** Ühtse järelevalvemehhanismi määruuses, mida kohaldatakse EKP (kui järelevalveasutuse) suhtes, on esitatud mittetäielik loetelu võimalikest [järelevalvemeetmetest](#), mida EKP võib võtta. EKP võib näiteks nõuda, et pangad tugevdaksid oma korda, menetlusi ja strateegiaid või kaasaksid täiendavat kapitali (eelkõige 2. samba nõudeks nimetatavat) lisaks regulatiivsetele minimaalsetele omavahenditele. Viimased on määratletud Basel III raamistiku 1. sambas (st pankade rahvusvahelises õigusraamistikus), vt [joonis 2](#). EL võttis Basel III raamistiku üle kapitalinõuete määrusega<sup>4</sup> ja kapitalinõuete direktiiviga<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Kapitalinõuete määrus.

<sup>5</sup> Direktiiv 2013/36/EL.

**09** Regulaatiivsete nõuete täitmiseks kasutatakse kapitali kolme komponenti (vt *joonis 2*): esimese taseme põhiomavahendid, täiendavad esimese taseme omavahendid ja teise taseme omavahendid. Esimese taseme põhiomavahendid on kõrgeima kvaliteediga kapital, mis hõlmab muu hulgas aktsiaid ja jaotamata kasumit. Kapitalinõuete rikkumine toob pangale kaasa tagajärjed, näiteks võidakse piirata tema võimalust dividende maksta.

## Joonis 2. Regulaatiivsed kapitalinõuded



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

## Krediidirisk ja viivislaenud ELis

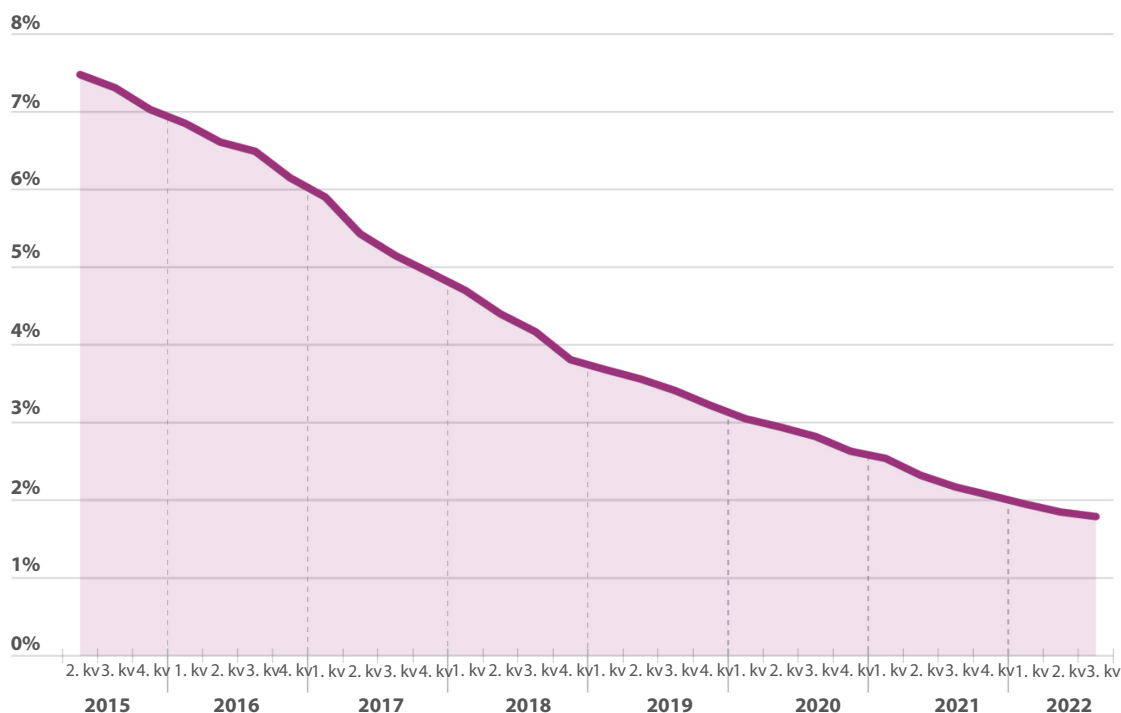
**10** Kui pangad annavad laene, seisavad nad paratamatult silmitsi riskiga, et laenuvõtjad ei suuda oma laene tagasi maksta. Krediidiriski juhtimise eesmärk on seda riski piirata, hinnates hoolikalt võimalike laenuvõtjate krediivõimelisust ja kogudes piisavalt kõrget intressi, et katta panga maksejõuetuse risk kui laenuvõtjad satuvad makseviivitusse. Kui laenuvõtja ei maksa tõenäoliselt oma laenu tagasi või satub makseviivitusse (graafikujärgsed maksed on maksetähtpäeva ületanud rohkem kui 90 päeva), muutub laen viivislaenuks. Raamatupidamisstandardite kohaselt peavad pangad moodustama selliste viivislaenude jaoks eraldised kogu tagasimaksmata laenu summas, millest on maha arvatud maksed, mida nad võivad varasemate kogemuste põhjal põhjendatult eeldada i) makseviivitusse sattunud laenuvõtjalt või ii) tagatise sissenõudmisest.

**11** Selliste viivislaenude suur osakaal kogu laenuportfellis (viivislaenude suhtarv) võib mõjutada panga tulemuslikkust, st tema kasumlikkust, ja muuta panga isegi elujõuetuks, eriti kui ta ei suuda nende jaoks piisavalt eraldisi moodustada. Pangal peab olema usaldusväärne riskijuhtimine (sealhulgas ranged laenustandardid, kahjumite katmiseks piisavalt kõrged laenumarginaalid ja stressitestid), sest see on viivislaenude kuhjumise ennetamisel ja leevendamisel keskse tähtsusega. Kui majandustingimused halvenevad või eluasemehinnad pärast jätkusuutmatule tasandile jõudmist ootamatult langevad, on usaldusväärset juhitud pank paremal positsioonil, et leevendada viivislaenude suurenemise üldiselt vältimatut mõju.

**12** 2008. aasta finantskriisi üks tagajärjedest oli viivislaenude suur osakaal, mis mõjutas mõningaid pangandusliidu panku: 2015. aasta lõpuks oli keskmine viivislaenude osakaal endiselt kõrge – üle 7% (vt [joonis 3](#)), kusjuures 20 liikmesriigist viies (vt punkt [01](#)) oli pangandussüsteemides viivislaenude osakaal üle 10% (vt [joonis 4](#)).

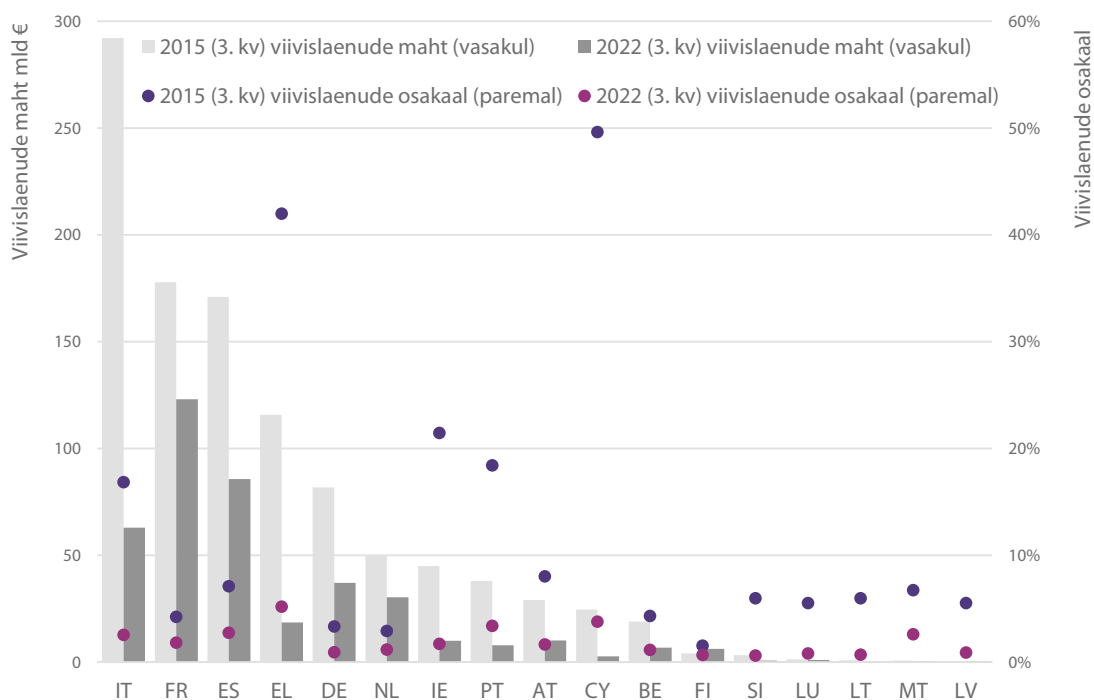
### Joonis 3. Pangandusliitu kuuluva 21 liikme viivislaenude osakaal

(Viivislaenude osakaal %)



Allikas: EKP järelvalve pangandusstatistika (2022. aasta I kvartal, ühtse järelvalvemehhanismi riikide viivislaenude osakaal).

#### Joonis 4. Viivislaenude statistika (eurodes ja osana ühtse järelevalvemehhanismi pankade kõigist varadest)



*Märkus:* Eesti ja Slovakkia kohta puuduvad võrreldavad andmed. Algusandmed 2015. aasta neljanda kvartali (LU), 2016. aasta teise kvartali (MT), 2016. aasta esimese kvartali (SI) kohta; lõppandmed 2021. aasta kolmanda kvartali kohta (LV).

*Allikas:* EKP pangandusjärelevalve statistika.

**13** Viivislaenudega tegelemisest sai ELi poliitiline prioriteet ning 11. juulil 2017 esitas nõukogu [järelused viivislaenude suure osakaaluga tegelemise tegevuskava kohta](#).

Selles rõhutati vajadust võtta meetmeid seoses pankade järelevalve, maksejõuetuse ja võlgade sissenõudmise raamistike reformi, viivislaenude järelturgude arendamise ja pangandussektori restruktureerimisega. Üks peamisi samme pangandusliidu 3. samba – Euroopa hoiuste tagamise süsteemi – edendamiseks on suurte viivislaenude probleemiga tegelemine. Pangandusliidu väljakujundamise eesmärk on vähendada ELi pangandussektori killustatust ja tagada pankadele õiglane konkurents.

**14** EKP-I on nendes jõupingutustes oluline roll. Selleks et vältida pankade maksejõuetust krediidiriski mittenõuetekohase juhtimise ja katmise tõttu, peaks EKP tagama, et pangad kõrvaldavad õigeaegselt oma puudused seoses krediidiriski juhtimisega (nt halvad laenustandardid) ja sellega seotud arvestuspõhimõtetega (viivislaenude kindlakstegemine ja provisjoneerimine).

**15** 2022. aasta kolmandaks kvartaliks oli viivislaenude osakaal pangandusliidus langenud 1,8%-ni. See tähendab märkimisväärset langust võrreldes 2015. aastaga. Erinevus liikmesriikide vahel (kuigi see on endiselt suur) on märkimisväärselt vähenenud. Langustrend on osaliselt tingitud i) viivislaenude vähenemisest paremate majandusolude tulemusel; II) kohe või peagi aeguvate riiklike toetusmeetmete raames antud laenud; ning iii) varasemate viivislaenude müük ja väärtpaperistamine (müük uutele omanikele). Uued viivislaenud võivad tekkida, kui COVID-19-ga seotud toetusmeetmed lõpevad ning Ukraina sõjast ja kõrgest inflatsioonist tulenevad majanduslikud probleemid suurenevad. EKP märkis hiljuti, et krediidirisk on suurenenud ja et pankade aktsiahindade langus viitab nende väljavaate halvenemisele.

## Auditi ulatus ja käsitusviis

**16** Arvestades, et viivislaenud võivad kujutada endast olulist ohtu panga elujõulisusele, ning finantsstabiilsuse tagamiseks on äärmiselt oluline, et järelevalveasutused kasutaksid oma järelevalvevolitusi tõhusalt, võttes arvesse praeguseid keerulisi majandustingimusi. Eelkõige krediidiriski puhul peaksid järelevalveasutused tagama krediidiriski usaldusväärse juhtimise ja katmise, sealhulgas uute viivislaenude õigeaegse tuvastamise ja eraldiste moodustamise pankade poolt põhjaliku ja sekkuva SREPi abil.

**17** Krediidiriski käsitlemine on tõepoolest olnud EKP järelevalvealane prioriteet alates ühtse järelevalvemehhanismi loomisest. Seetõttu otsustasime teha auditi, et anda ülevaade EKP järelevalvele krediidiriski üle üldiselt ja eelkõige viivislaenude üle.

**18** Käesolev aruanne täiendab aruandeid, mille avaldasime EKP järelevalvetegevuse kohta 2016.<sup>6</sup> ja 2018. aastal<sup>7</sup>. 2016. aasta eriaruande põhjal võetud meetmed on esitatud *I lisas*. Meie volitus EKP juhtimise tõhususe auditeerimiseks on esitatud asjakohases õigusaktis<sup>8</sup>. 2019. aastal allkirjastasid kontrollikoda ja EKP *vastastikuse mõistmise memorandum*i, milles täpsustati dokumentide ja teabe vahetamise praktilist korda. Me saime taotletud dokumentidele täieliku juurdepääsu ja tegime kogu protsessi vältel EKP töötajatega täielikku koostööd.

**19** Meie töös oli suureks abiks avatud ja konstruktiivne dialoog EKP ja tema töötajatega. EKP järelevalvealased väljaanded näitavad, et keskpang on liikunud suurema läbipaistvuse poole (näiteks 2020. aastal avaldati esimest korda iga panga 2. samba nõuded). See tugevdab turudistsipliini, Baseli järelevalveraamistiku kolmandat sammast ja oma vastutust.

---

<sup>6</sup> Eriaruanne 29/2016: „Ühtne järelevalvemehhanism – hea algus, kuid vaja on täiendavaid parandusi“.

<sup>7</sup> Eriaruanne 02/2018: „EKP tehtava pankade kriisijuhtimise toimimise tõhusus“,

<sup>8</sup> Euroopa Keskpankade Süsteemi ja EKP põhikirja käsitleva protokoll (nr 4) artikkel 27.2 ja ühtse järelevalvemehhanismi määruse artikli 20 lõige 7.

**20** Auditi käigus uuriti täpsemalt, kas EKP lähenemisviis pankade krediidiriski järelevalvele ja varasemate viivislaenude (enne 2018. aasta aprilli viivislaenudeks liigitatud laenude) käsitlemisele oli tegevuse seisukohast tõhus. Selleks hindasime kasutatud ressursside (st töötajad, töövahendid ja menetlused) ja väljundite vahelist seost seoses järgmiste küsimustega.

- Kas EKP lähenemisviis krediidiriski järelevalvele oli tõhus, et tagada sellise riski usaldusväärne kaetus ja juhtimine pankade poolt?
- Kas EKP oli varasemate viivislaenudega (st enne 2018. aastat viivislaenudeks liigitatud laenudega) seotud usaldatavusnõuetega seotud probleemid tõhusalt lahendanud?

**21** Audit keskendus EKP krediidiriskiga seotud järelevalvetegevusele peamiselt 2021. aasta SREPI tsükli ajal, kuid mõnel juhul ka enne seda võetud meetmetele. Auditeerisime järelevalvemetoodika ja kohapealsete kontrollide eest vastutavate EKP horisontaalsete direktoraatide ning konkreetsete pankade järelevalve eest otseselt vastutavate direktoraatide tegevust.

**22** Küsitlesime mitme ühise järelevalverühma (mis koosnesid nii EKP kui ka liikmesriikide pädevate asutuste töötajatest) ja EKP horisontaalsete funktsioonide töötajaid. Uurisime EKP süsteemide asjakohast dokumentatsiooni ja analüüsisime kõikidest pankadest koosnevat andmekogumit. Mõlemale auditiküsimusele vastamiseks uurisime ka kümnest suure viivislaenude arvuga pangast koosneva valimi järelevalvetoimikuid. Meie eesmärk oli kaasata pankade valimisse mitme liikmesriigi erineva ärimudeliga pangad, alates väikestest kuni suurteni. Selleks et saada teavet mitmesugustelt sidusrühmadelt, vestlesime ühe erialaliidu rühma ja ühe pangandusliitu mittekuuluva ELi riigi järelevalveasutusega.

## Tähelepanekud

### EKP krediidiriski hinnangud on kvaliteetsed, kuid ta ei kasuta tõhusalt oma töövahendeid krediidiriski usaldusväärse juhtimise ja katmise tagamiseks

**23** SREPI iga-aastane protsess on järelevalveasutuse põhitegevus. Iga järelevalve all oleva panga riskide hindamine (vt [joonis 1](#)) tehakse nii väljaspool tegevuskohta kui ka vajaduse korral kohapeal. Need põhinevad suurel hulgal kvantitatiivsel ja kvalitatiivsel teabel. Selleks et tagada järjepidev hindamine kõigis pankades, peaksid ühised järelevalverühmad vastavalt asjakohastele standarditele (vt punktid [01–02](#)) võrdlema iga panka teiste pankadega (võrdlusanalüüs) ja võtma krediidiriski hindamisel arvesse asjakohast konteksti.

**24** Panga hinnang asjaomasel aastal on kokku võetud järelevalveotsuses, mille järelevalveasutus saadab pangale (vt punkt [07](#)). Otsus sisaldab üldiselt meetmeid, mida pangad peavad võtma, et kõrvaldada tuvastatud konkreetset puudused. Seoses krediidiriskiga võidakse meetmetega nõuda, et pangad hoiaksid täiendavat kapitali, et katta riske ja/või kõrvaldada või leevendada puudusi krediidiriski kontrollis ja/või krediidiriski juhtimises.

**25** Selles osas hindame EKP poolt krediidiriskiga seotud protsessi rakendamise tõhusust, st kasutatud vahendite ja saavutatud väljundite vahelist seost kvantiteedi, kvaliteedi ja ajastuse osas. Hindasime täpsemalt, kas:

- a) EKP hinnang pankade krediidiriskile oli põhjalik;
- b) eraldatud personaliressursid olid kooskõlas tuvastatud riskidega;
- c) järelevalveotsuste tegemise protsess oli õigeaegne;
- d) EKP tagas, et tema tuvastatud riskid kaeti kapitaliga;
- e) EKP kasutas tõhusalt oma vahendeid pankade tasandil tuvastatud puuduste kõrvaldamiseks.



## EKP järelevalvealastel hinnangutel pankade krediidiriski kohta on mõningaid puudusi, kuid need on üldiselt kvaliteetsed

**26** Ühise järelevalverühma tehtav krediidiriski hindamine koosneb nii panga krediidiriski taseme hindamisest (mille tulemus on punktisumma) kui ka sellest, kuidas pank seda riski nt juhtimiskorra kaudu kontrollib (vt *joonis 5*). Riskitaseme hindamine algab pärast andmete kogumist iga panga kohta riskinäitajatel põhinevate automaatselt arvutatud punktisummadega. Ühised järelevalverühmad võivad nendest automaatselt arvutatud punktisummadest teataval määral kõrvale kalduda, sest nad saavad punktisummat kahe astme võrra alandada või ühe astme võrra tõsta, et võtta arvesse krediidasutuse või investeerimisühingu eripära ja keerukust. Seda nimetatakse piiratud otsustuseks ja see toimub 3. etapis.

### Joonis 5. SREPi hindamisetapp



Allikas: Euroopa Kontrollikoda EKP SREPi käsiraamatu põhjal.

**27** Riskihindamised põhinevad kontrollnimekirjadel, millega ühised järelevalverühmad kontrollivad pankade vastavust õiguslikele nõuetele (2. etapp), mida täiendab üksikasjalikum hindamine (3. etapp). Selle eesmärk on võimaldada neil võtta arvesse panga eripära ja keerukust, tagades samal ajal ühtse järelevalvemehhanismi raames tehtavate järelevalvealaste otsustuste järjepidevuse.

**28** Uurisime krediidiriski hinnanguid kümnest pangast koosneva valimi põhjal (vt punkt 22). Analüüsisime, kas

- o EKP muutis välised standardid (EBA SREPi suunised ja EBA suunised viivislaenude ja makseraskuste tõttu restruktureeritud nõuete haldamise kohta) ühiste järelevalverühmade suunisteks, tagades seeläbi krediidiriski järjepideva kaugjärelevalve (sealhulgas viivislaenude haldamise üle pankades);
- o ühised järelevalverühmad rakendasid suuniseid õigesti;
- o EKP kasutas pankade võrdlusanalüüsi vahendeid hästi.

**29** Üldiselt leidsime, et EKP muutis välised standardid ühiste järelevalverühmade tegevussuunisteks, peamiselt oma SREPi käsiraamatu abil. Käsiraamat sisaldab konkreetseid juhiseid selle kohta, milliseid hindamisi tuleb pankade puhul kõigi SREPi elementide puhul teha. Juhime tähelepanu asjaolule, et järelevalvehinnangud põhinevad automaatselt arvutatud punktisummadel, mida ühised järelevalverühmad vajaduse korral kohandavad. EKP ei määratlenud siiski objektiivseid kriteeriume ühiste järelevalverühmade piiratud otsustuste andmiseks (vt punkt 26). Tegelikult piirdus ta selliste tegurite loetlemisega, mida ühised järelevalverühmad võivad arvesse võtta, kuid ei andnud juhiseid selle kohta, kuidas seda teha, et tagada järjepidevus ühiste järelevalverühmade vahel.

**30** Meie valimi puhul täitsid ühised järelevalverühmad SREPi hindamiste lõpuks enamiku asjakohastest standarditest tulenevatest nõuetest. Sellegipoolest leidsime SREPi rakendamisel teatavaid puudusi, mis on esitatud järgmistes punktides.

**31 Krediidiriski suuruse** hindamiseks (3. etapp) leidsime, et kõigi kümne meie valimisse kuuluva panga puhul ei hinnanud EKP teatavaid elemente või ei hinnanud neid täielikult kooskõlas EBA asjaomaste suunistega (vt punkt 28). Näiteks mõne panga puhul ei olnud võimalik hindamist läbi viia või see oli puudulik nõuetekohaselt teenindatavate laenude kvaliteedi või viivislaenude portfelligespetsiifilise olulisuse osas. Kuigi pooled valimisse kaasatud pankadest olid saanud kõige halvema võimaliku riski punktisumma (st nelja), viitavad mittetäielikud hinnangud siiski sellele, et usaldusväärset juhtimist ja riskide katmist ei ole võimalik täielikult tagada.

### 32 **Krediidiriski kontrolli** hindamise käigus leidsime, et:

- o EKP suunised ühistele järelevalverühmadele, millistele küsimustele (2. etapi kontrollnimekiri, mida on kirjeldatud *joonisel 5*) tuli vastata, ei olnud järjepidevad. Selged juhised selle kohta, kas olulistele küsimustele (näiteks selle kohta, kas viivislaenude liigitamise põhimõtted ja menetlused olid kooskõlas õiguslike nõuetega) tuli vastata või mitte, anti 2021. aastal ainult 22 pangaga (SREPiiga hõlmatud 110-st) tegelenud ühistele järelevalverühmadele (neist kaks kuulusid ka meie valimisse). See vähendas järelevalve alla kuuluvate pankade hindamisprotsessi järjepidevust;
- o 2021. aastal muudeti korralise 3. etapi riskihindamise küsimused ühiste järelevalverühmade jaoks enamjaos vabatahtlikuks. Selle asemel eeldas EKP, et pangad viivad läbi oma krediidiriski kontrolliraamistike enesehindamise. Ühised järelevalverühmad hindasid neid enesehindamisi ja teavet kasutati omakorda krediidiriski hindamiseks. Pankade enesehindamine ei hõlmanud siiski teatavaid 3. etapi riskihindamise küsimusi. Lisaks tähendas tavapärase 3. etapi kontrollnimekirja küsimuste vabatahtlikkus seda, et EKP ei saanud kontrollida hindamiste järjepidevust.

**33** Leidsime, et ühised järelevalverühmad andsid kolmele pangale (10-st) riskikontrolli punktisumma 2 või 3 (parem kui halvim punktisumma 4), kuigi nende riskikontrollikeskkonna hindamised olid puudulikud (vt punkt **32**). Positiivsel riskikontrolli punktisummal võib olla järelmõju järelevalvemeetmetele (vt punkt **07**).

**34** Selleks et tagada pankade asjakohane **võrdlemine**, on EKP-l lai valik visualiseerimis- ja võrdlusrakendusi. Need rakendused võimaldavad ühistel järelevalverühmadel võrrelda enda hinnatava panga paljusid peamisi riskinäitajaid teiste pankade omadega. Leidsime meie uuritud pankade valimi SREPi hindamiste puhul, et üldiselt kasutasid ühised järelevalverühmad neid võrdlusanalüüsirakendusi hästi.

**35** Võrdlusanalüüsirakenduste kalibreerimisel esineb siiski mõningaid puudusi. Eelkõige kalibreeritakse 2. etapi automaatselt arvutatud riskitaseme punktisumma (vt punkt **26**) aegunud künniste alusel, mis tekitab isegi EKP organisatsioonisisese analüüsi kohaselt positiivse kallutatuse. Leidsime, et selle tulemusel pidid ühised järelevalverühmad süstemaatiliselt kohandamisi tegema, et kompenseerida kallutatust, alandades punktisummat piiratud otsustuse etapis.

**36** Võrdlusanalüüsirakendused on tavaliselt eraldiseisvad. Need ei ole hästi integreeritud SREPi käsiraamatus sisalduvate ühistele järelevalverühmadele seatud ootustega ega IT-vahendiga, mida ühised järelevalverühmad kasutavad SREPi kvalitatiivseks hindamiseks. See muudab ühiste järelevalverühmade töö manuaalse riskikontrolli vajaduse tõttu koormavamaks.

## **Töötajate jaotus vastas tuvastatud riskidele, kuid töötajate puudus vajab veel lahendamist**

**37** Uurisime, kas EKP eraldas ressursse tõhusalt ühistele järelevalverühmadele ja kohapealsele järelevalvele, et tagada järelevalvetegevuse kooskõla asjaomaste riskidega.

**38** Leidsime, et EKP-l on ühistele järelevalverühmadele ressursside eraldamiseks tehnika (klastermudel), mis põhineb pankade suurusel, keerukusel ja riskitasemel. Klastermudelit kasutatakse ka selleks, et määrata kindlaks, millise intensiivsusega ühised järelevalverühmad pankade üle korduvat järelevalvet teevad. Märkimisväärne osa tegevustest (42%) on aga planeerimata, näiteks varade müük või ühinemised, mida ühised järelevalverühmad peavad hindama.

**39** Leidsime oma pankade valimi puhul, et planeerimata töö (nt laenude müügi või väärtpaberistamise hindamine) võib mõjutada SREPi kavandatud tööd. Kahe valimisse kaasatud panga puhul hilines ühiste järelevalverühmade analüüs pankade enesehindamise kohta (vt punkti **32** teine loetelupunkt) muude planeerimata, kuid kiireloomuliste ülesannete tõttu, ehkki töö tehti ära SREPi hilisemas etapis. EKP-l on protsess ajutiste ressursivajaduste täitmiseks, kuid ühised järelevalverühmad leidsid, et ametikohtade õigeaegne täitmine tööalaste vajaduste rahuldamiseks on tülikas.

**40** Kuna protsess 2021. aastal muutus, ei hinda EKP enam, kas eraldatud ressursid on piisavad, et täita teatavaid ülesandeid vastavalt EKP enda seatud standarditele. See tähendab, et EKP ei suuda vajadusi ressurssidega siduda.

**41** Vaatlesime ka kohapeal toimuva tegevuse, st kohapealsete kontrollide ja sisemudelite uurimistega seotud töötajate arvu:

- ühised järelevalverühmad võivad pidada vajalikuks nõuda kohapealset kontrolli, et esitada näiteks erinevate riskide või sisekontrollisüsteemide põhjalik analüüs. Kohapealseid kontrole teevad spetsiaalsed kontrollirühmad;

- o EKP uurib kapitalinõuete kindlaksmääramiseks kasutatavaid pankade sisemudeleid, mille jaoks tuleb saada EKP heakskiit.

**42** Ühtse järelevalvemehhanismi loomisega anti EKP-le vastutus kohapealsete kontrollide tegemise eest liikmesriikide pädevate asutuste abiga. 2022. aasta aprillis oli EKP kohapealse tegevuse peadirektoraadi töötajate arv heakskiidetust väiksem: täitmata ametikohad moodustasid 10% peadirektoraadi töötajate koguarvust (149). Personalipuudust rõhutati juba meie [2016. aasta aruandes ühtse järelevalvemehhanismi loomise kohta](#)<sup>9</sup> ja see vähendab EKP suutlikkust kohapeal tegutseda.

**43** Leidsime, et 2021. aastal ei olnud võimalik teha kõiki prioriteetseid kontrole:

- o kuigi EKP hindab ühiste järelevalverühmade kohapealsete kontrollide taotlusi ja otsustab prioriteetide nimekirja üle, ei suutnud ta 2021. aastal leida töötajaid 10% prioriteetsete kohapealsete kontrollide tegemiseks;
- o erinevus taotluste ja suutlikkuse vahel oli sisemudeli kontrollide kontekstis palju suurem. 2021. aastal ei olnud EKP-l võimalik leida töötajaid 26% prioriteetsete kohapealsete kontrollide tegemiseks. Seoses sisemudeli kontrollide jaoks ressursside puudumisega esitas EKP vastutav peadirektoraat 2022. aasta alguses järelevalvenõukogule hoiatuse, osutades märkimisväärsele maineriskile. Järelevalvenõukogu ei ole sellele hoiatusele veel reageerinud.

**44** EKP-l on oma keskpanganduse ja järelevalveülesannete vahel ametlik eelarve lahusus, mille eesmärk on tagada, et mõlemat ülesannet saaks täita teineteisest sõltumatult ja mõjutamata. EKP järelevalveülesannete täitmisega seotud kulud kaetakse järelevalve alla kuuluvatelt krediidasutustelt ja investeerimisühingutelt võetavate iga-aastaste järelevalvetasudega. See on kooskõlas asjaomase standardiga ([tõhusa pangandusjärelevalve 2. üldpõhimõte](#))<sup>10</sup>, mille kohaselt peab järelevalveasutus rahastama nii, et see ei kahjustaks tema autonoomiat ega tegevuse sõltumatust.

**45** EKP nõukogu otsustas, et ei suurenda alates 2023. aastast ei keskpanga ega järelevalveüksuse töötajate arvu. Sellest hoolimata võib EKP järelevalvega tegelev osa

<sup>9</sup> Eriaruanne 29/2016: „Ühtne järelevalvemehhanism – hea algus, kuid vaja on täiendavaid parandusi“, vt punkt 160.

<sup>10</sup> Baseli pangajärelevalve komitee: „Core Principles for Effective Banking Supervision“, vt 2. põhimõte.

(järelevalvenõukogu esimehe ja aseesimehe kaudu) taotleda lisavahendeid, kui EKP-le antakse uusi või laiendatud ülesandeid või tekivad järelevalvealastest valikutest tulenevad erivajadused. Sellega seoses märgime, et pärast audititöö lõppu kiitis EKP heaks täiendavad ametikohad, et vähendada kohapealsete kontrollide ja sisemudeli uurimiste läbiviimisel oma sõltuvust välistest ressursidest. See tähendab, et vahendite eraldamist mõjutavad eelarvekaalutlused, mis tulenevad EKP rollist keskpangana. Asjaolu, et ühtse järelevalvemehhanismi järelevalvenõukogu esimees ja aseesimees otsustusprotsessi käigus ära kuulatakse (nendega konsulteeritakse<sup>11</sup>), ei tähenda sõltumatult järelevalve-eelarve üle otsustamist. See ei ole kooskõlas asjaomase standardiga (vt punkt 44), milles nõutakse, et järelevalvele eraldatavate ressursside maht määratakse kindlaks sõltumatult. Tõstisime seda küsimust esile ka 2016. aasta aruandes ühtse järelevalvemehhanismi loomise kohta<sup>12</sup>.

**46** Õigusraamistiku kohaselt peavad liikmesriikide pädevad asutused tagama, et eraldaksid töötajad, kes tegelevad EKP kaugjärelevalve ja kohapealsete järelevalvetoimingutega. Näiteks ligikaudu 90% kohapealset kontrolli tegevatest inspektoritest ja umbes kaks kolmandikku ühiste järelevalverühmade töötajatest on pärit liikmesriikide pädevatest asutustest. EKP viimase personaliuuringu kohaselt ei ole üheksa liikmesriigi pädevat asutust 22-st oma kohustusi täitnud. Täitmata osa moodustab 32 täistööajale taandatud töötajat, ehk 4% kõigist töötajate eraldamiseks võetud kohustustest. Lõhe oli sügavaim suurimate ja keerukamate pankade ühiste järelevalverühmade puhul.

**47** Kui liikmesriikide pädevad asutused ei täida oma personali eraldamiseks võetud kohustusi, võib kasutada eskalatsioonimenetlust, mille viimane etapp on EKP ametlik kiri liikmesriigi pädevale asutusele. Kuigi 2021. aastal toimus kõrgetasemeline kohtumine EKP ja kahe liikmesriigi pädeva asutuse vahel, ei saatnud EKP auditi ajal ühelegi nimetatud asutusele ametlikku kirja. 2021. aasta lõpuks ei olnud lisavaressurse ette nähtud.

---

<sup>11</sup> Ühtne järelevalvemehhanism on esindatud ühe isikuga EKP nõukogus, kuhu kuulub kokku 26 liiget.

<sup>12</sup> Eriaruanne 29/2016: „Ühtne järelevalvemehhanism – hea algus, kuid vaja on täiendavaid parandusi“, vt punktid 47–52 ja 186.

## EKP konsulteerimis- ja heakskiitmisprotsessid on põhjalikud, kuid takistavad pankade õigeaegset teavitamist järelevalveotsusest

**48** Järelevalveasutused peaksid tagama, et pangad saavad järelevalvejuhised õigel ajal, tagades samal ajal, et hinnangud ja meetmed on kõigi pankade puhul järjepidevad. Kavatseme uurida, kas EKP protsess selleks oli õigeaegne.

**49** EKP järelevalveotsusteni jõudmise protsess – SREPi tsükkel – koosneb neljast peamisest etapist:

- ühiste järelevalverühmade hinnang;
- võrdlusuuringud ja EKP horisontaalsete üksuste poolne kontroll;
- konsulteerimine asjaomaste pankadega (dialoogi etapp);
- heakskiitmisprotsess.

**50** SREPi 2021. aasta tsükli hindamisetapp algas märtsi keskel pärast seda, kui pangad olid andmed esitanud, ning järelevalveotsuste projektid valmisid juuli alguseks (vt [joonis 6](#)). Seejärel algas järelevalvealane dialoog, mille käigus panku teavitati kvantitatiivsetest ja kvalitatiivsetest meetmetest ja soovitudest, mida EKP kavatses esitada, ning nende peamistest põhjustest. Järelevalvealane dialoog lõppes septembri keskel ja sellele järgneva viie kuu jooksul astuti ametlikke samme, nagu õiguslik läbivaatamine, ametlik ärakuulamisõiguse menetlus, asutusesisesed heakskiidud ning EKP [järelevalvenõukogu](#) ja [nõukogu](#) lõplik heakskiit. Ametlik ärakuulamismenetlus põhines esialgsel järelevalveotsusel, st hõlmas kvantitatiivseid ja kvalitatiivseid järelevalvemeetmeid. Pangad võivad esitada esialgse järelevalveotsuse kohta ametlikke märkusi.

## Joonis 6. SREPi 2021. aasta ajakava



Allikas: Euroopa Kontrollikoda EKP andmete põhjal.

**51** Üldine protsess on küll põhjalik, kuid mitte tõhus, sest lõppfaas (st dialoogi- ja heakskiitmisetapid) võtab palju aega: see on ligikaudu kaks korda pikem kui hindamis- ja võrdlusanalüüsi etapid. Uurisime oma kümnest pangast koosneva valimi puhul, mil määral järelevalvemeetmed 2021. aasta juulis toimunud järelevalvealase dialoogi ja 2022. aasta veebruaris tehtud lõpliku järelevalveotsuse vahelisel ajal muutusid. Leidsime, et hoolimata kulunud ajast ja kahest poolleiolevast menetlusest (järelevalvealane dialoog ja ärakuulamisõigus) ei muutunud meetmete sisu ega arv oluliselt ning meetmete rakendamise tähtaegu muudeti vähe. Erandiks oli konkreetne täiendav 2. samba nõue viivislaenude katmiseks vajalike summade puudujäägi kohta,



mis oli 2021. aastal uudne (üksikasjalikum teave selle lisanõude kohta on esitatud punktides [77–104](#)).

**52** Lõpptulemus oli see, et SREPi 2021. aasta tsükli puhul tehti lõplikud järelevalveotsused pankadele alles 2022. aasta veebruaris, ehk 13 kuud pärast 2020. aasta detsembri lõpu aruandekuupäeva. See oli sama pikk aeg nagu 2018. aasta tsükli puhul, kuid pikem kui eelmiste, 2017., 2019. ja 2020. aasta tsüklite puhul, mil otsused tehti enne aasta lõppu. 13-kuuline periood oli samuti märgatavalt pikem kui näiteks Rootsi usaldatavusnõuete täitmise järelevalveasutusel sarnase ülesande täitmiseks kulunud aeg (üheksa kuud). Mõju seisukohast tähendab protsessi üldine kestus seda, et EKP järelevalve all olevad pangad ei saa protsessi ametlikku õiguslikku tulemust õigel ajal. Tegelikult võivad panga riskid (näiteks viivislaenude ja eraldiste maht) pika dialoogi ja heakskiitmise etapis muutuda. See suurendab riski, et järelevalveotsus on ametliku avaldamise ajaks aegunud.

### **EKP ei kasuta tõhusalt oma töövahendeid, et tagada krediidiriski täielik katmine täiendava kapitaliga**

**53** SREPi lõpus võib järelevalveasutus kehtestada täiendavaid omavahendite nõudeid, mida nimetatakse 2. samba nõudeks (vt punkt [08](#)). Nii on see juhul, kui järelevalveasutus leiab, et panga omavahendid ei kata piisavalt riske, mis on seotud pangale avalduvate või tekkida võivate kapitaliriskidega, kui selliseid riske peetakse panga jaoks oluliseks<sup>13</sup>. Kooskõlas EBA SREPi suunistega<sup>14</sup> tuleks 2. samba nõue kindlaks määrata **riskipõhiselt** ja see peaks hõlmama järgmist<sup>15</sup>:

- ootamatu kahju ja eraldistega ebapiisavalt kaetud eeldatava kahju risk 12 kuu jooksul (välja arvatud juhul, kui kapitalinõuete määruses on sätestatud teisiti), mida nimetatakse ootamatuks kahjumiks;
- riski alahindamise risk, mis tuleneb puudustest pankade sisemudelites (st statistilised mudelid, mida pangad saavad kasutada, et määrata riskide põhjal kindlaks, kui palju kapitali nad vajavad);
- juhtimiskorralduse puudustest, sealhulgas sisekontrolli korrast ja teistest puudustest tekkiv risk.

<sup>13</sup> EBA SREPi suunised 2018, punkt 342; EBA SREPi suunised 2022, punkt 360.

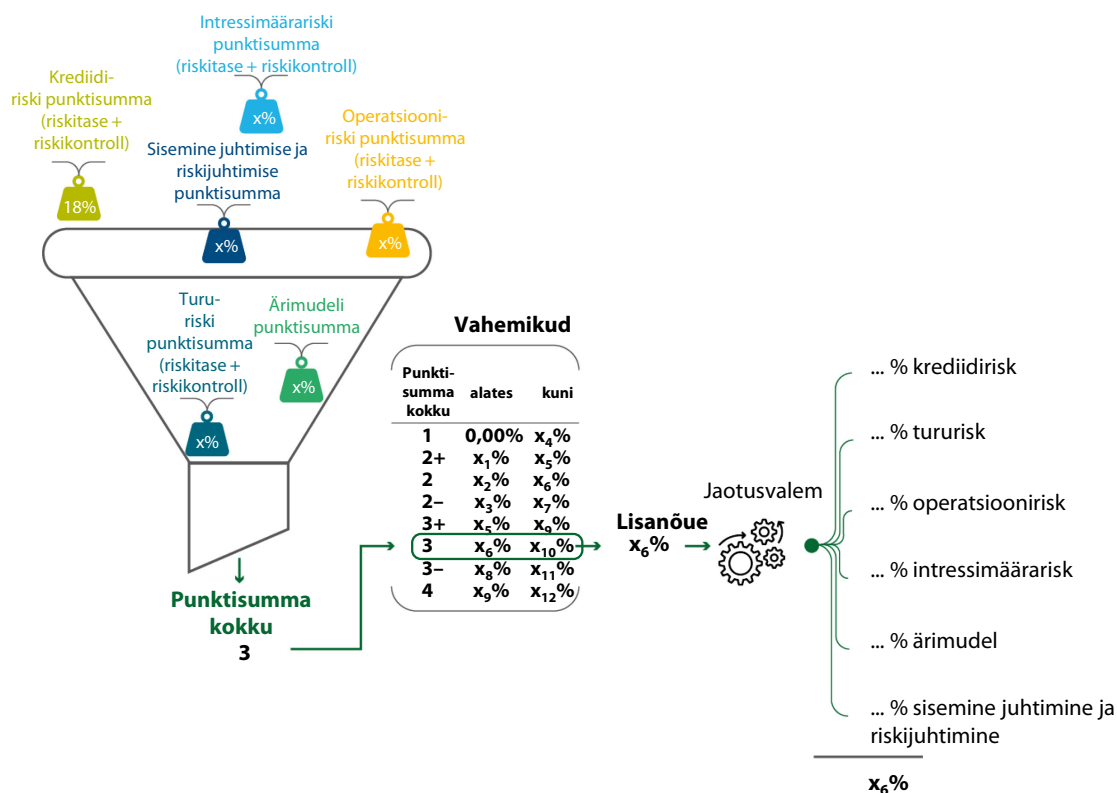
<sup>14</sup> EKP teatas SREPi suuniste järgimisest 15. veebruaril 2019.

<sup>15</sup> EBA SREPi suunised 2018, punktid 348 ja 349; EBA SREPi suunised 2022, punktid 368 ja 371.

**54** 2021. aasta SREPi tsükli puhul otsustas EKP kasutada 2. samba nõude koostamiseks uut lähenemisviisi. Seda aga alles viimistletakse. See oli vastuseks EBA kontrollile, milles leiti, et varasemat lähenemisviisi on vaja täiustada. Uus lähenemisviis hõlmab neljaetapilist protsessi:

- lähtepunkt on 1. etapi üldine riski punktisumma, mis on tuletatud SREPi hindamisetapist. Punktisumma arvutatakse automaatselt, kasutades erinevatele riskielementidele eelnevalt kindlaksmääratud kaalusid (*joonisel 1* esitatud elemendid, välja arvatud likviidsus). Selle üldise riski punktisumma põhjal valivad ühised järelevalverühmad esialgse lisanõude (väljendatuna riskiga kaalutud varade protsendina). Tegelikult määras EKP iga üldise riski punktisumma jaoks (mis ulatub 1-st (väikseim risk) 4-ni (suurim risk)) eelnevalt kindlaks konkreetse lisanõude vahemiku (minimaalsest maksimaalseni). Ühised järelevalverühmad võivad automaatselt arvutatud üldist riski punktisummat teatavates piirides kohandada, et võtta arvesse pankade riskiprofiilide eripära;
- 2. etapis jagatakse valitud esialgne lisanõue valemi abil kuni seitsmeks igat riski peegeldavaks lisanõudeks (nt krediidirisk, operatsioonirisk, tururisk jne). Valemis kasutatakse panga enda sisemise kapitali adekvaatsuse hindamise protsessi (ICAAP) sisendeid, st panga kvantifitseeritud teavet selle kohta, kuidas tema riskid on 1. samba kapitaliga kaetud (vt punkt *09*);
- Seejärel hindavad ühised järelevalverühmad 3. etapis uuesti konkreetseid riskipõhiseid lisanõudeid (ka võrdlusnäitajate ja muude standardite alusel);
- 4. etapis liidetakse individuaalsed riskipõhised lisanõuded taas kokku ja jõutakse uuesti 2. samba nõudeni. Viimane 4. etapi lisanõue võib olla suurem või väiksem kui 2. etapis valitud lisanõue. Selle protsessi näitlikustamiseks vt *joonis 7*.

## Joonis 7. Menetlus, mille tulemusena jõutakse esialgsest üldisest lisanõudest konkreetsetel riskidel põhinevate lisanõueteeni



Allikas: Euroopa Kontrollikoda EKP andmete põhjal.

**55** Kuigi EKP on viimastel aastatel astunud samme läbipaistvuse suurendamiseks (vt punkt 19), ei ole ta veel avaldanud SREPi terviklikku meetodikat. Me ei avalikusta teavet EKP 2. samba meetodikas kasutatud kaalude või vahemike kohta, kuna EKP peab seda konfidentsiaalseks.

**56** Hindasime EBA SREPi suuniste rakendamise tõhusust 2. samba nõude kindlaksmääramisel. See hõlmab eelkõige seda, kuidas EKP järelevalvemetoodika ja selle rakendamisega tagatakse, et tuvastatud riskid on kapitaliga piisavalt kaetud.

**57** EBA suunistes, mida kasutatakse SREPi 2021. aasta tsükliks (vt ka punkt 53), nõuti, et kui sisemise kapitali adekvaatsuse hindamise protsessi arvutusi peetakse usaldusväärseks või osaliselt usaldusväärseks, peaks 2. samba nõude kindlaksmääramine lähtuma nendest<sup>16</sup>. Kui sisemise kapitali adekvaatsuse hindamise protsessi ei peeta usaldusväärseks, tuleks lähtepunktiks võtta järelevalve võrdlusaluste tulemus. EKP otsustas siiski mitte lähtuda sisemise kapitali adekvaatsuse hindamise protsessist. Täheldasime, et sisemise kapitali adekvaatsuse hindamise protsessi

<sup>16</sup> EBA SREPi suunised 2018, punkt 350.

usaldusväärsus on vähene isegi pärast seitsmeaastast ühtse järelevalvemehhanismi järelevalvet ning EKP hindas 2021. aastal usaldusväärseks vähem kui pooled pankade sisemise kapitali adekvaatsuse hindamise protsessid. EBA ei ole hinnanud EKP uue meetodika rakendamist, mida kasutati esimest korda SREPi 2021. aasta tsükli.

**58** Selle asemel, et kasutada lähtepunktina sisemise kapitali adekvaatsuse hindamise protsessi, põhines üldine riski punktisumma iga riski kaaludel (nagu on märgitud punktis **54**). Kaalumist kasutati punktisummade suhtes, mis saadi iga riski järelevalve seisukohast hindamisel. Meie auditiga hõlmatud 2021. aasta tsükli puhul olid kaalud kõigi pankade puhul võrdsed ega kajasta seega nende konkreetset olukorda. Märgime, et kaalud muutusid 2022. aasta tsükli ja varieerusid olenevalt panga ärimudelitest. Ühised järelevalverühmad võivad automaatselt arvatud üldist riski punktisummat teatavates piirides kohandada.

**59** Nagu eelnevatest punktides näha, **ei järgi** EKP praegune täiendavate kapitalinõuete arvutamise meetodika EBA suunistes nõutud **riskipõhist lähenemisviisi** (vt punkt **53**). Üldine riski punktisumma põhineb riskitasemetel, mudeli ja muude sisekontrollipuuduste järelevalve seisukohast hindamisel, seega riski punktisummade liitmisel;

- o see tähendab, et üksikuid riskitegureid ei ole võimalik riskipõhiste lisanõuetega otseselt siduda;
- o samuti ei leidnud me tõendeid selle kohta, et EKP oleks need riskid iga panga puhul kvantifitseerinud. Tegelikult ei kasutatud 2021. aasta tsükli olemasolevat rakendust selliste kvantifitseerimiste tegemiseks ja 2022. aasta tsükli jaoks ei ole see enam kättesaadav. Näiteks konkreetse riski kvantifitseerimise asemel<sup>17</sup> arvutatakse punktisumma kõigile riskidele, mis võivad, kuid ei pruugi hõlmata

<sup>17</sup> EBA SREPi suunised 2018, punkt 342: „Pädevad asutused peaksid SREPi kapitali hindamise kaudu kindlaks tegema, kas krediidasutuse või investeerimisühingu hoitavad omavahendid katavad usaldusväärsest kapitaliriskest, mis krediidasutusel või investeerimisühingul on või võivad tekkida, kui selliseid riske peetakse krediidasutuse või investeerimisühingu jaoks oluliseks“ ja 343: „Selleks peaksid pädevad asutused määrama ja kehtestama krediidasutuse või investeerimisühingu täiendavate omavahendite koguse (summa) ja koosseisu (kvaliteedi), mis tal peavad olema määruse (EL) nr 575/2013 artikliga 1 hõlmamata riski elementide ja riskide katmiseks (edaspidi „täiendavate omavahendite nõuded“), sealhulgas omavahendite nõuded mudeli, kontrolli, juhtimiskorralduse või muude puuduste riski katmiseks, nagu asjakohane“; EBA SREPi suunised 2022, punkt 368: „Eelmise lõike kohaldamisel peaksid pädevad asutused määrama riskipõhiselt kindlaks adekvaatsed kapitalisummad, tuvastades, hinnates ja kvantifitseerides riskid, millele finantsinstitutsioon on avatud, ning nad peaksid võtma arvesse asutuse kogu riskiprofiili.“

seada konkreetset riski ja kontrollipuudusi, mis võivad, kuid ei pruugi olla omavahel seotud;

- o metoodikas ei tehta selget vahet ega riskide kaardistamist i) konkreetsete riskide (eelkõige need, mis ei ole kaetud 1. samba kapitalinõuetega, riskid, mis ei ole nõuetekohaselt kaetud ja riskid, mida üldse ei kaeta) ja ii) 2. samba nõude vahel.

**60** Kuna EKP-I ei ole võimalik jagada panga lisakapitalinõuet individuaalseteks riskiteguriteks, **ei ole tal mingit kindlust, et arvatud 2. samba nõuded tagavad kaetavate riskide usaldusväärse katmise**, või et mudeli puudused ja kontrollipuudused on asjakohaselt kõrvaldatud (vt punkt [53](#)).

**61** Eelnevalt kindlaks määratud vahemikke, millest esialgne lisanõue valiti, ei ole alates 2017. aastast ajakohastatud ning EKP ei ole veel teinud ühtegi analüüsi, et kontrollida, kas vahemikud kajastavad täpselt asjaomaseid riske panga tasandil. Avalikele andmetele tuginedes märgime, et EKP järelevalve alla kuuluvatele pankadele 2019., 2020. ja 2021. aasta SREPi tsüklite tulemusena määratud 2. samba nõuded jäid vahemikku 0,75–3,90%. Samuti kattuvad suures osas eelnevalt kindlaks määratud vahemikud (vt [joonis 7](#)), mis tähendab, et väiksema riski punktisummaga pank võib saada suurema 2. samba nõude lisanõude kui suurema riski punktisummaga pank.

**62** Uurisime, kas sisemise kapitali adekvaatsuse hindamise protsessil oli teatav roll teatavas vahemikus valiku tegemisel. Kui EKP hindab sisemise kapitali adekvaatsuse hindamise protsessi ebausaldusväärseks, eeldatakse EKP SREPi käsiraamatus, et ühine järelevalverühm valib vahemiku ülemisest otsast. 2021. aasta SREPi tsükli puhul leidsime, et neid sisesuuniseid sageli ei järgitud:

- o kahel kolmandikul juhtudest, kus EKP pidas sisemise kapitali adekvaatsuse hindamise protsessi ebausaldusväärseks, valisid ühised järelevalverühmad esialgsed lisanõuded, mis olid võrdsed vahemike keskpunktiga või sellest väiksemad. Enam kui pooltel pankadest oli ebausaldusväärne sisemise kapitali adekvaatsuse hindamise protsess (vt punkt [57](#));
- o 2021. aastal kuulus ühtse järelevalvemehhanismi andmekogumisse kolm pank, kellel oli kõige halvem riski punktisumma kokku (4) ja ebausaldusväärne sisemise kapitali adekvaatsuse hindamise protsess. Nende kolme panga puhul olid 2. samba nõuded soovitusliku vahemiku madalaimas otsas.

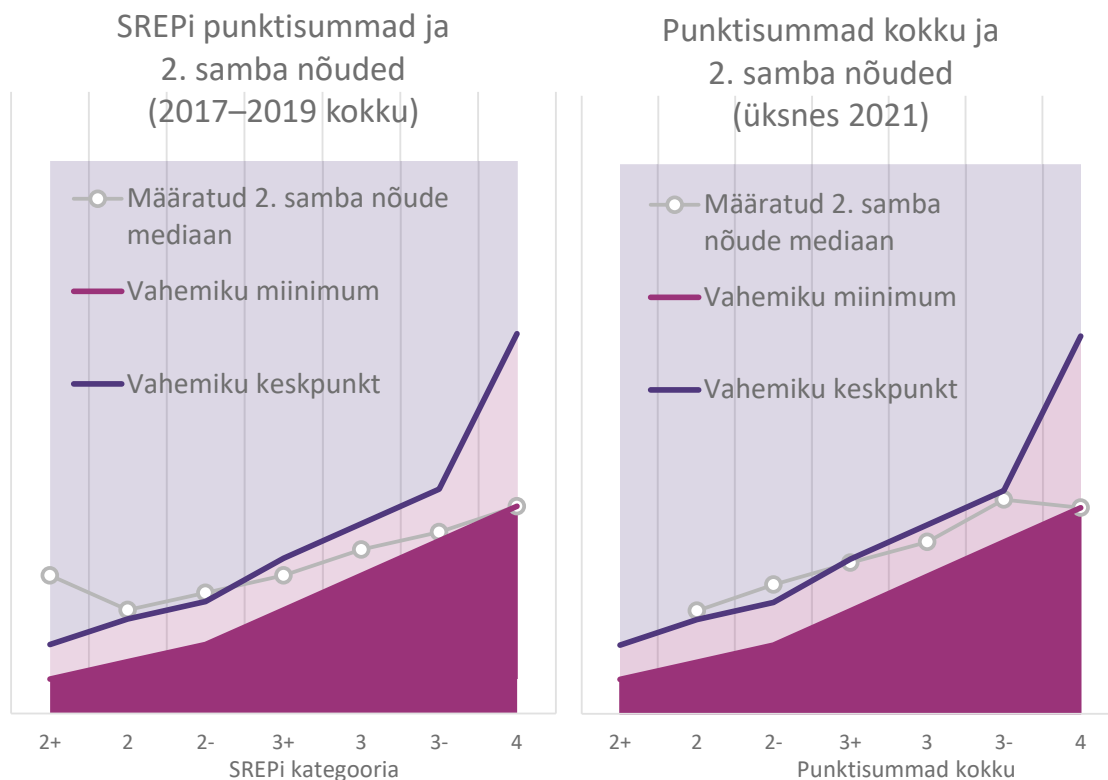
**63** Uurisime ka seda, mil määral kasutas EKP **aastateks 2017–2021** eelnevalt kindlaks määratud vahemikke ja tagas järjepidevuse 2. samba nõuete määramisel. Leidsime, et

eelnevalt kindlaksmääratud vahemike kasutamine ei olnud väiksemate ja suuremate tuvastatud riskidega pankade vahel kooskõlas.

**64** EKP metoodikas on ette nähtud rangemad 2. samba nõuded, kuna riski punktisumma kokku suureneb. Seega, nagu on näidatud *joonisel 8*, suurenevad teoreetilised 2. samba minimaalsed nõuded (st eelnevalt kindlaksmääratud vahemike miinimum, vt punkt *54*) lineaarselt ning teoreetilised 2. samba mediaannõuded suurenevad proportsionaalselt kiiremini, sest suurenevad riskitasemed ja kontrollipuudused osutavad suuremale panga maksejõuetuse riskile. Tegelikuses ei toonud aga **halvemad riski punktisummad kokku kaasa proportsionaalselt rangemaid 2. samba nõudeid**. Leidsime, et 2. samba nõuded pankadele, mille SREPi punktisumma oli 4, olid tõepoolest rangemad kui nende pankade puhul, mille SREPi punktisumma oli 2+ (2+ oli EKP antud parim hinnang). Märgata on aga selget suundumust:

- mida halvem on SREPi punktisumma, seda väiksem on 2. samba nõude täiendav suurendamine;
- mida halvem on SREPi punktisumma, seda lähemal on tegelik 2. samba nõue teoreetilisele miinimumile, ning seda suurem on ka vahe teoreetilise mediaaniga.

## Joonis 8. SREPi punktisummad ja 2. samba nõuded aastatel 2017–2021



*Märkus:* 2020. aastal ei toimunud COVID-19 pandeemia tõttu kogu SREPi tsükli ning 2021. aasta SREPi tsükli puhul asendati SREPi punktisumma riski punktisummaga kokku.

*Allikas:* Euroopa Kontrollikoda EKP andmete põhjal.

### 65 Leidsime eelkõige (vt ka [joonis 8](#)), et:

- väiksemate riskidega pankade puhul (SREPi punktisummad 1, 2+, 2, 2–) valis EKP keskmise suurusega 2. samba nõude, mis ületab eelnevalt kindlaks määratud vahemiku keskpunkti;
- suuremate riskidega pankade puhul (SREPi punktisummad 3+, 3, 3–4) valis EKP 2. samba nõuded allapoole eelnevalt kindlaks määratud vahemiku keskpunkti, olles tegelikult lähemal vahemiku miinimumile või isegi sellest allpool;
- pankadele, mille SREPi punktisumma on 4, ei olnud EKP kehtestanud ühelgi aastal kehtestanud 2. samba nõuet, mis oleks olnud suurem kui 3,90%. Kolmel juhul esitati neljale pangale SREPi raames 2. samba nõuded, mis jäid allapoole soovitatud vahemiku miinimumi.

**66** Meie enda analüüs pankade sisemise kapitali adekvaatsuse hindamise meetodite kohta kümnest pangast koosneva valimi puhul näitas, et EKP poolt kindlaks määratud 2. samba nõuded olid neljal juhul oluliselt väiksemad ja kahel juhul oluliselt suuremad kui katmata riskid, mille need pangad oma sisemise kapitali adekvaatsuse hindamise protsessi kaudu kindlaks määrasid. Lisaks, kui pankade sisemise kapitali adekvaatsuse hindamise põhimõtteid oleks arvesse võetud (olenemata nende usaldusväärsest), oleks 2. samba nõuded olnud palju ühtlasemad. EKP poolt 2. samba nõuete meetoodika muutumise kontekstis tehtud hindamine andis sarnaseid tulemusi. See koos teiste eespool nimetatud asjaoludega (vt punktid [59–61](#)) tähendab, et EKP-l ei ole kindlust, et eelnevalt kindlaks määratud vahemikud kajastavad tegelikult pankade tasandi asjaomaseid riske.

**67** Võrdluseks märgime, et kuigi EKP kehtestas 2021. aasta tsükliks 2. samba nõuded vahemikus 0,75–3,90%, kehtestas üks teine ELi järelevalveasutus 2. samba nõuded vahemikus 0,78%–76,10%, mis on oluliselt suurem kui EKP rakendatud kõige rangem nõue.

**68** Eelnevalt kindlaks määratud vahemike kitsus ja asjaolu, et kõige nõrgematele pankadele esitatud 2. samba nõuded olid süstemaatiliselt vahemike alumises otsas, aitavad rangemaid nõudeid täita pankadel, kellel ei oleks suuremate nõuete täitmiseks piisavalt kapitali (vaba kapitali).

**69** Uurisime ka seda, mil määral püüab EKP **aja jooksul** mõõta enda kehtestatud 2. samba nõuete **järjepidevust**. Leidsime, et osana oma kvaliteeditagamise protsessist teeb EKP riskinäitajate, SREPi punktisummade ning tema järelevalve all olevate pankade 2. samba nõuete muutumise järelkontrolli. Need kontrollid keskenduvad peamiselt võrdlusele teiste pankadega samal aastal ja sama pangaga eelmisel aastal. EKP pöörab vähe tähelepanu pikemaajalistele arengutele, kuigi suured muutused riskitasemetes võivad toimuda just pikaajalises perspektiivis.

**70** 2021. aasta SREPi tsükkel oli esimene, mille kohta EKP edastas pankadele kvalitatiivsel kujul 2. samba nõude peamised tõuketegurid. 2. samba nõue kui selline esitati järelevalveotsuses ning peamistest tõuketeguritest teatati otsusele lisatud kirjas (*executive letter*). Me ei hinnanud põhjenduste õiguspärasust, st seda, kas need vastavad liidu õiguses nõutud standarditele<sup>18</sup>. Leidsime siiski, et pangad ei saanud igale üksikule riskile vastavaid lisanõudeid (protsendina). Võrdluseks tuleb mainida, et üks

---

<sup>18</sup> Euroopa Liidu toimimise leping (artikkel 296) ja sellega seotud kohtupraktika (näiteks Üldkohtu otsus kohtuasjas T-411/17).



teine ELi järelevalveasutus esitab pankadele 2. samba nõude komponentide kohta üksikasjalikumad teavet. Tegelikult ei võimalda EKP metoodika oma olemuselt anda üksikasjalikku teavet i) selle kohta, millised katmata riskid olid aluseks millisele osale 2. samba nõuetest, ega ii) selle kohta, mis põhjustas aastatevahelisi muutusi (kui neid oli). EBA suunistes<sup>19</sup> (vt punkt 57) nõutakse siiski, et järelevalveasutused **põhjendaksid** pankadele **selgelt** mis tahes täiendavate omavahendite nõudeid **riskipõhiselt**. **See pole aga praeguse lähenemisviisi puhul võimalik.**

## EKP ei kasuta tõhusalt oma järelevalvevolitusi, et anda pankadele juhiseid krediidiriski paremaks juhtimiseks

**71** EKP-l on järelevalvevolitused ja töövahendid, et anda pankadele juhiseid parandusmeetmete võtmiseks. Kvalitatiivsete järelevalvemeetmetega (vt [joonis 1](#)) nõutakse, et pank vähendaks olemuslikku riski või tugevdaks juhtimis- ja kontrollikorda. Tavaliselt järelevalveotsuses kindlaks määratud meetmed võivad koosneda nõuetest ja soovitudest. Kvalitatiivseid nõudeid kasutatakse tavaliselt nõuete rikkumise korral eskaleerimiseks. Äärmuslikel juhtudel võib EKP isegi nõuda juhatuse liikmete ametist vabastamist või tegevusloa tühistamist, kui panga sisekontroll ei ole kooskõlas õiguslike nõuetega. Hindasime kõigist järelevalve alla kuuluvatest pankadest koosneva andmekogumi põhjal, kas EKP kasutas neid meetmeid tuvastatud riskidega tegelemisel tõhusalt.

**72** Leidsime, et EKP SREPi käsiraamat ega muud juhenddokumendid ei anna põhjalikke juhiseid selle kohta, kuidas ühised järelevalverühmad peaksid reageerima krediidiriskiga seotud olulistele puudustele, jättes ühistele järelevalverühmadele märkimisväärse otsustusõiguse. Praktikast toetub EKP rohkem soovitudele kui pankadele esitatavatele nõuetele.

**73** Leidsime oma valimis mitu panka, kellel oli aastatel 2019–2021 esitatud korduvaid soovitusi ja/või olid neil olulised krediidiriskiga seotud puudused, kus i) krediidiriski kontrolli punktisumma ja 2. samba nõuded jäid kogu perioodil samaks

---

<sup>19</sup> EBA SREPi suunistes 2018, punkt 354: „Pädevad asutused peaksid tagama, et iga riski jaoks määratud täiendavate omavahendite nõuetega tagatakse usaldusväärne riski katmine. Selleks peaksid pädevad ametiasutused a) **selgesti põhjendama** mis tahes täiendavate omavahendite nõudeid, mis erinevad oluliselt usaldusväärse sisemise kapitali adekvaatsuse hindamise protsessi või võrdlusarvutuste tulemustest [---]; EBA SREPi suunistes 2022, punkt 363: „Täiendavate omavahendite nõuete ja vajaduse korral suuniste kehtestamisel peaksid pädevad asutused tegema järgmist: [---] b) **selgelt põhjendama kõiki** 2. samba nõude täiendavate omavahendite nõude **elemente**“ ja punkti 7.6.

ning ii) meetmeid ei eskaleeritud. Seda hoolimata asjaolust, et EKP võib mittevastavuse korral kohaldada kvalitatiivseid nõudeid (vt punkt 71).

**74** Samuti vaadeldi üldist mustrit pankade puhul, kelle krediidiriski kontrolli punktisummad olid aastatel 2017–2021 kõige nõrgemad (st punktisumma 4). Kõigi järelevalve alla kuuluvate pankade seas oli selliseid juhtumeid kuus. Nagu on näidatud tabelis 1, leidsime, et viiel juhul ei kõrvaldanud EKP järelevalve püsivaid puudusi pankade krediidiriski juhtimises, kuna punktisumma jäi nõrgaks. Tegelikult võeti järelevõetmeid hilinemisega ja olukorra oodatud paranemist ei olnud veel näha. Peale selle püsis 2. samba nõue kuuest pangast kolme puhul stabiilsena või isegi vähenes.

**Tabel 1. Pangad, mille krediidiriski kontrolli punktisumma on neli ja kus rakendatakse järelevõetmeid (JM) (2017–2021)**

| Pank | 2017 | 2018 | 2019 | 2020   | 2021   |
|------|------|------|------|--------|--------|
| A    | 4    | 4    | 4    | 4 (JM) | 4      |
| B    | 4    | 4    | 4    | 4      | 3      |
| C    | 3    | 3    | 4    | 4 (JM) | 4      |
| D    | 3    | 3    | 4    | 4 (JM) | 4 (JM) |
| E    | 2    | 2    | 3    | 3 (JM) | 4 (JM) |
| F    | 3    | 3    | 3    | 3 (JM) | 4 (JM) |

*Märkused:*

(1) punktisumma paranemine on esile tõstetud rohelisena.

(2) punktisumma halvenemine on esile tõstetud oranžis kirjas.

*Allikas:* Euroopa Kontrollikoda EKP andmete põhjal.

**75** Samamoodi võib EKP juhul, kui pank ei täida õiguslikku nõuet omada usaldusväärset ja tõhusat sisemise kapitali adekvaatsuse hindamise protsessi, kasutada täielikult oma järelevalvevolitusi (vt punkt 71). Nagu on märgitud punktis 57, ei ole enamikul otsese järelevalve alla kuuluvatest pankadest seitse aastat pärast ühtse järelevõetmehhanismi loomist ikka veel usaldusväärseid sisemise kapitali adekvaatsuse hindamise protsesse.

**76** See osutab puudustele EKP tõhususes pankadele juhiste andmisel selle kohta, kuidas kõrvaldada tuvastatud puudused, mis tähendab, et EKP ei saa tagada, et tuvastatud riskid kõrvaldatakse õigeaegselt ja et neid juhitakse pankade tasandil asjakohaselt.

## EKP on suurendanud jõupingutusi varasemate viivislaenudega seotud usaldatavusnõuetega seotud probleemide lahendamiseks, kuid ei kasuta oma töövahendeid parimal viisil

**77** Rahvusvaheliselt tunnustatud standardites, milleks on [tõhusa pangandusjärelevalve üldpõhimõtted \(konkreetset 18. üldpõhimõtet\)](#), nõutakse järelevalveasutustelt, et nad teeksid kindlaks, et pankadel on piisavad põhimõtted ja protsessid probleemsete varade (sealhulgas viivislaenude) varajaseks tuvastamiseks ja haldamiseks ning piisavate eraldiste ja reservide säilitamiseks. Varade kvaliteedi probleemide lahendamine on olnud EKP üks peamisi prioriteete alates ühtse järelevalvemehhanismi loomisest 2014. aastal. EKP on rõhutanud, et euroala pankade **peamised riskid on krediidirisk ja viivislaenude mahu suurenemine**. EKP on tähendanud ka „pankade muutuvaid lähenemisviise viivislaenude tuvastamisele, mõõtmisele, haldamisele ja mahakandmisele“<sup>20</sup>.

**78** Hindasime, kui tõhusalt EKP rakendas eespool nimetatud standardeid ja vastavaid ELi õigusakte. Meie audit keskendus **laenudele, mis liigitati viivislaenudeks enne 2018. aasta aprilli**. Neid nimetatakse ka **varasemateks viivislaenudeks**. Sellest tulenevalt hindasime, kas EKP

- a) pakkus õigeaegselt lahendusi varasemate viivislaenudega seotud usaldatavusnõuetega seotud probleemidele;
- b) tagas võrdse kohtlemise;
- c) kasutas tõhusalt järelevalvevahendeid.

**79** 20. märtsil 2017 avaldas EKP [viivislaenude suunised](#) kui järelevalvevahendi, mille eesmärk on selgitada järelevalvealaseid ootusi seoses viivislaenude tuvastamise, juhtimise, mõõtmise ja mahakandmisega valdkondades, kus kehtivad määrused, direktiivid või suunised seda ei käsitle või ei ole piisavalt üksikasjalikud. Selles kirjeldab EKP

- o üksikasjalikult seda, mida ta ootab pankadelt seoses **raamatupidamisstandardite** rakendamisega, eelkõige seda, kuidas viivislaene provisjoneerida, kuidas hinnata viivislaenuga seotud tagatist, kuidas prognoosida tagatud ja tagamata laenudega seotud kahjusid ning anda juhiseid viivislaenude mahakandmiseks. Viivislaenude suunistes on lisaks märgitud, et eraldistel on oluline roll pangandussüsteemi

<sup>20</sup> EKP, „[Suunised](#) pankadele viivislaenude kohta“, 2017, lk 5.

turvalisuse ja tugevuse tagamisel ning et järelevalveasutused peavad tegema otsuseid provisjoneerimise **piisavuse ja õigeaegsuse** kohta;

- o **viivislaenude vähendamise strateegiasse** lisatavaid üksikasju, mida **suure viivislaenude mahuga pangad** peaksid EKP-le esitama. Pangad peavad määrama kindlaks viivislaenude vähendamise eesmärgid realistlikus, kuid piisavalt ambitsioonikas perspektiivis (viivislaenude vähendamise eesmärgid). 2021. aasta SREPi tsükli liigitas EKP 39 panka suure viivislaenude mahuga pankadeks.

**80** EKP märkis, et suuniseid võetakse SREPi arvesse ja need on oma olemuselt mittesiduvad. Sellegipoolest eeldas EKP, et pangad selgitavad ja põhjendavad kõrvalekaldeid, kui järelevalveasutused seda nõuavad, ning et nõuete mittejärgimine võib kaasa tuua järelevalvemeetmete võtmise. Seega, kuigi suunised ei olnud õiguslikult siduvad, tekitasid need tegelikult uusi kohustusi.

**81** ELi õigusraamistikuga antakse EKP-le kooskõlas tema mikrotasandi usaldatavusjärelevalve volitustega **õigus<sup>21</sup> nõuda teatavat i) provisjoneerimise poliitikat või ii) varade käsitlemist**. Viimane tähendab, et EKP võib nõuda, et krediidasutused teeksid omavahendite arutamisel spetsiifilisi korrigeerimisi (mahaarvamisi, filtreid või samalaadseid meetmeid), kui pangas rakendatavat raamatupidamiskäsitlust ei peeta järelevalve seisukohast konservatiivseks. Komisjon on seisukohal (väljendades seda **ühtse järelevalvemehhanismi 2017. aasta läbivaatamises**), et selle õiguse kasutamine on eriti oluline viivislaenude probleemi lahendamisel. Sama seisukohta kordasid ELi seadusandjad, kui nad võtsid 2019. aasta aprillis vastu<sup>22</sup> usaldatavusjärelevalve kaitsekorra, mida rakendatakse pärast 26. aprilli 2019 antud laenude suhtes ja millest on sõnaselgelt välja jäetud varasemad viivislaenud.

**82** EKP SREPi käsiraamatus seda konkreetset volitust konkreetselt ei mainita, kuigi selles rõhutatakse mitmel korral, et ühised järelevalverühmad peavad **kontrollima, et pankade eraldised oleksid piisavad ja õigeaegsed**. Raamatupidamisstandardite kohaselt tuleb eraldised kirjendada kogu kehtivusajal eeldatava krediidikahju summas<sup>23</sup>. Kehtivusajal eeldatava krediidikahju peaks põhinema **realistlikul** hinnangul tulevaste maksete kohta (nt tagatiste sissenõudmine), mida pank võib veel saada.

<sup>21</sup> EKP järelevalvevolitused on sätestatud ühtse järelevalvemehhanismi määruse [artikli 16](#) lõike 2 punktis d.

<sup>22</sup> [Määrus \(EL\) 2019/630](#), põhjendus 6.

<sup>23</sup> [Rahvusvaheline finantsaruandlusstandard IFRS 9 „Finantsinstrumendid“](#), punkt 5.5 Väärtuse langus.

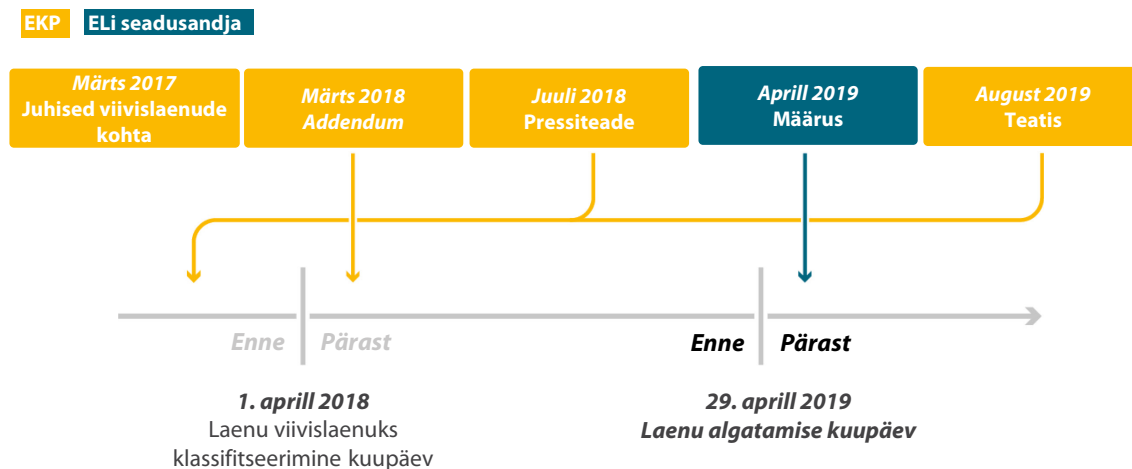
Teatavatel tingimustel võimaldab see õigus leevendada ka usaldatavusnõuetega seotud probleeme olukorras, kus raamatupidamisstandardid ei taga riskide täielikku katmist (näiteks juhul, kui pangad tuginevad suurel määral tagatisele, mida kasutatakse harva). Me ei leidnud aga tõendeid selle kohta, et EKP oleks vajaduse korral tõsiselt kaalunud selle konkreetse volituse süstemaatilist kasutamist järelevalve alla kuuluvate pankade puhul.

**83** Seoses ühiste järelevalverühmade ülesandega tagada i) viivislaenude õigeaegsed ja piisavad eraldised, ii) pankade vastavus raamatupidamisstandarditele ja iii) pankade krediidi juhtimise usaldusväärsus (sh laenustandardid, hinnakujundus, võlgnevuste haldamine, riskijuhtimine) viidata punktidele **71–76** järelevalvemeetmete kasutamise kohta. Leidsime eelkõige, et pankade valimile viidates **ei ole EKP** tegelikult i) võtnud järelevalvemeetmeid, mis nõudsid pankadelt täiendavate eraldiste tegemist, ega ii) nõudnud esimese taseme põhiomavahenditest mahaarvamiste tegemist (vt punkt **09**).

**84** 2017. aasta suunistes teatati, et järgmise sammuna kavatseb EKP „pöörata suuremat tähelepanu eraldiste ja mahakandmiste õigeaegsuse parandamisele“. 2018. ja 2019. aastal täiendas EKP suuniseid viivisnõuete kaetusega seotud järelevalveootustega (sündmuste kronoloogia on esitatud **joonisel 9**):

- o 2018. aasta märtsis võttis EKP vastu **addendumi**, mida kohaldatakse ainult **uute viivislaenude** suhtes (need, mis **liigitati sellisena alates 1. aprillist 2018**). **Pärast 26. aprilli 2019** antud laenude ja nendega seotud viivislaenude puhul võtsid ELi seadusandjad 2019. aasta aprillis vastu **usaldatavusnõuete kaitsekorra** esimese taseme põhiomavahendite mahaarvamise vormis, kui viivislaenud ei ole piisavalt kaetud eraldiste või muude kohandustega (vt punkt **81**);
- o 11. juulil 2018 teatas EKP pressiteatega, et viivisnõuete kaetusega seotud järelevalveootused kehtivad ka varasemate viivislaenude suhtes (**laenud, mis liigitati viivislaenudeks enne 2018. aasta aprilli**). Lähenemisviisi üksikasjad esitati 2019. aasta augusti **teatises**.

## Joonis 9. Viivislaenude suhtes kehtivate eeskirjade kronoloogia



Allikas: Euroopa Kontrollikoda EKP väljaannete ja õigusaktide põhjal.

**85** Kaetusega seotud järelevalveootuste eesmärk oli käsitleda usaldatavusnõuetega seotud riske, mis on seotud EKP tuvastatud viivislaenude suurema osakaaluga (vt punkt 77). Me tunnustame EKP poliitikameetmete valikut. Samas ei hinnanud me nende põhjendatust ega õiguspärasust. Selle asemel keskendus meie audit poliitika rakendamisele ja mõjule. Poliitika eesmärgid<sup>24</sup> olid järgmised:

- o aidata pankadel **vähendada oma viivislaene**;
- o vältida katmata vanade viivislaenude **ülemäärast kuhjumist** pankade bilansis tulevikus;
- o tagada, et pankade bilanssi ei **kuhjuks** vanu viivislaene, mis **ei ole eraldistega piisavalt kaetud**.

**86** Need ootused **kehtivad kõigi** EKP järelevalve alla kuuluvate **pankade suhtes**. Kuigi ootused on liigitatud mittesiduvateks (vt punkt 80), esitatakse pankadele 2. samba nõude lisanõue, kui nad ei vasta EKP ootustele katvuse kohta. **See, kas neil pankadel on suur hulk viivislaene** (vt punkti 79 2. loetelupunkt), **ei ole oluline**.

**87** Kaetusega seotud järelevalveootuste kontekstis võeti ELi tasandil esimest korda kasutusele **järkjärguline tähtajalise provisjoneerimise** kontseptsioon. Täielike usaldatavusnõuete kehtestamise ajakava põhines EKP hinnangul võimaliku mõju kohta igale pangale. Selle hinnangu põhjal jagati pangad 2017. aasta lõpu seisuga kolme rühma vastavalt nende viivislaenude osakaalule. EKP määras iga rühma jaoks kindlaks erinevad ajakavad: tagatud laenude puhul lõppes tähtaeg 2024., 2025. või 2026. aasta

<sup>24</sup> Need on esitatud 2018. aasta addendumis ja 2019. aasta teatises.

lõpus ning tagamata laenude puhul 2023., 2024. või 2025. aasta lõpus. Valitud lähenemisviisiga püüdis EKP leida tasakaalu täieliku kaetuse saavutamise ja pankade finantskoormuse ajalise jaotamise vahel.

**88** Usaldatavusnõuete järkjärguline suurendamine mitme aasta jooksul, kuni saavutati täielik kaetus, oli suunatud sellele, et pangad ei saaks rakendada n-ö äraootavat lähenemisviisi, mida nad olid varem kasutanud. Menetlus oli ette nähtud ka selleks, et saavutada peamine eesmärk, milleks oli viivislaenude likvideerimine.

**89** Kaetusega seotud järelevalveootused põhinesid tähelepanekul, et mida kauem on laen viivises olnud, seda suurem on risk, et eeldatavad tulevased rahavood ei realiseeru ja seda väiksem on laenu sissenõudmisväärtus. Kuigi **EKP peamine eesmärk ei olnud tegeleda juhtumitega**, kus usaldatavusnõuete seotud riskide põhjuseks oli pankade toetumine oma tagatistele vaatamata korrapäraste maksete puudumisele (**eraldiste piisavuse probleem**), julgustas ta panku kirjendama võimalikult palju eraldisi kooskõlas rakendatava raamatupidamisstandardiga. Kirjendamine põhineks realistlikul hinnangul oodatava kahju kohta laenu kehtivusaja jooksul (vt punkt **82**). Teine võimalus oli, et pangad kohandaksid oma (kohustuslikku) kapitali omal algatusel (esimese taseme põhiomavahenditest tehtav vabatahtlik mahaarvamine).

**Rahvusvahelistes raamatupidamisstandardites nõutakse, et** laenu kehtivusaja oodatavad kahjud **oleksid eraldistega täielikult kaetud kohe**, kui laen muutub viivisnõudeks. Lisaks tuleb kohandusi teha iga kord, kui majanduslik olukord muutub.

**90** Kuigi EKP eesmärk oli pärssida n-ö äraootavat lähenemisviisi ja nõuda õigeaegset viivislaenude vähendamist (vt punkt **88**), **andis ta pankadele** siiski oma **ootuste täitmiseks mitu aastat** (vt punkt **87**). EKP pidas samuti vajalikuks lükata pankadelt nõutavate meetmete alguskuupäev edasi (2020. aastasse) ja võimaldada nende meetmete järkjärgulist rakendamist. Seda hoolimata asjaolust, et enam kui pooled varasematest viivislaenudest olid viivises olnud viis aastat või kauem, kui EKP viivislaenude kaetusega seotud järelevalveootused hakkasid lõpuks kehtima. Näiteks võis tagatud laen olla viivislaen 2018. aasta märtsis juba seitse aastat või kauem, kuid see tuleks provisjoneerida alles 2026. aastaks.

**91** Alguskuupäeva edasilükkamise eesmärk oli muu hulgas julgustada panku vähendada aktiivselt oma viivislaene, ilma et EKP peaks võtma järelevalvemeetmeid. **Seda eesmärki aga ei saavutatud**, sest paljud pangad reageerisid alles siis, kui ilmnes 2. samba lisanõude kehtestamise oht (**esimest korda SREPi 2021. aasta tsükli raames**). Kiiremaid tulemusi oleks andnud see, kui EKP oleks juba **alates 2017. aastast** kasutanud oma järelevalvelolutusi süstemaatilisemalt (vt punkt **81**) ja keskendunud pankadele, kus leiti, et viivislaenuid ei olnud piisavalt kaetud ja eraldised olid

raamatupidamise või usaldatavusnõuete seisukohast tõepoolest liiga väikesed. EKP lähenemisviis ei lahendanud seda probleemi kohe, vaid nägi ette järkjärgulise lähenemisviisi.

**92** Lisaks viis see olukorrani, kus **panku ei koheldud võrdselt**. Esiteks said pangad, kellel on suurem maht ebapiisavalt kaetud viivislaene, kuni kaks aastat lisaega võrreldes suurema esialgse kaetusega pankadega (vt punkt **87**).

**93** Teiseks võivad pangad EKP lähenemisviisi raames valida neile kõige soodsama variandi. Tegelikult on viivislaenude kaetuse saavutamiseks erinevaid viise, nagu on näidatud **tabelis 2**.

**Tabel 2. Kaetuse saavutamise viisid ja nende mõju**

| Kuidas?   | Mida see tähendab?<br>(mitteammendav loetelu)  |
|---|--|
| Eraldised   | Kulud, mis vähendavad panga kasumit või suurendavad tema kahjumit, vähendades üldiselt jaotamata kasumit (bilanss).<br><br>Jaotamata kasum on reguleeritud esimese taseme põhiomavahendite komponent (vt punkt <b>09</b> ) |
| Esimese taseme põhiomavahenditest tehtav mahaarvamine (1. samm) | See vähendab regulatiivset esimese taseme põhiomavahendeid, mida kasutatakse kapitalinõuete täitmiseks.  |
| 2. samba nõude lisanõue   | Kapitalinõue, mida tuleb osaliselt täita:<br><ul style="list-style-type: none"> <li>— regulatiivsete esimese taseme põhiomavahendite (56,25%) ja</li> <li>— muude kapitalikomponentidega. Vt <b>joonis 2</b>.</li> </ul>   |

Allikas: Euroopa Kontrollikoja analüüs.

**94** 2. samba lisanõue jätab olemasoleva kapitali puutumata; sellega suurendatakse ainult kapitalinõuet. Lisaks tuleb 2. samba lisanõue katta esimese taseme põhiomavahenditest ainult 56,25% ulatuses (vt **tabel 2**). Esimese taseme põhiomavahendid on kõrgeima kvaliteediga regulatiivne kapital<sup>25</sup>. Seega on 2. samba lisanõue sageli vähem kulukas kui teised instrumendid (st 1. taseme põhiomavahenditest tehtavad mahaarvamised ja eraldised). Kahel viimasel on otsene

<sup>25</sup> 1. taseme põhiomavahendite suhtarv, st panga põhikapitali ja riskiga kaalutud varade suhe, on kõige olulisem, sest see kajastab panga üldist finantstugevust.



ja suurem negatiivne mõju esimese taseme põhiomavahenditele, mida saab kasutada regulatiivsete kapitalinõuete täitmiseks.

**95** Kolmandaks leidsime, et 2. samba nõuete käsitus on kujundatud selliselt, et panku koheldakse erinevalt. Seega koheldakse erinevalt panku, kes on enne aruandekuupäeva (st enne eelmise aasta 31. detsembrit, nt 2021. aasta SREPi tsükli puhul enne 31. detsembrit 2020) omal algatusel mahaarvamisi teinud või laene provisjoneerinud, ja panku, kes ei ole midagi teinud. Seda seetõttu, et 2. samba lisanõue jõustub alles järelevalveotsusega, tavaliselt umbes aasta pärast aruandekuupäeva. See kehtib ka juhul, kui pank vähendab 2. samba lisanõude kehtestamise vältimiseks esialgset puudulikku kaetust, võttes meetmeid (enamasti eraldisi) järgmisel aastal. Tegelikult võtab EKP selliseid täiendavaid eraldisi arvesse enne 2. samba viimase lisanõude kindlaksmääramist, andes seega ka nendele pankadele ühe aasta lisaega.

**96** Kaetusega seotud järelevalveootuste **edukust saab hinnata üksnes siis**, kui need on täielikult rakendatud **2026. aasta lõpuks**, st üheksa aastat pärast viivislaenude suuniste avaldamist. Me ei hinnanud oma auditis põhjuslikku seost EKP tegevuse ja viivislaenude vähendamise vahel ega **muude tegurite mõju** (vt punkt **15**). Siiski on mõistlik arvata, et EKP tegevus on aidanud kaasa selliste laenude mahu jätkuvale vähenemisele viimase viie aasta jooksul (vt **joonis 4**).

**97** Selle asemel keskendusime oma auditis 2021. aasta kaetusega seotud järelevalveootuste rakendamise protsessile, kus EKP kasutas esimest korda 2. samba lisanõudeid. 2021. aasta SREPsi tsükli kehtestas EKP 2020. aasta lõpu andmete põhjal (vt punkt **91**) puuduliku kaetuse tõttu 2. samba lisanõude 22 pangale 110-st. Tegelikult oli enamik panku eraldiste moodustamisega täitnud 2020. aasta lõpuks EKP viivislaenude kaetusega seotud järelevalveootused. Pooled pangad, kelle suhtes lõpuks 2. samba lisanõue kehtestati, vähendasid märkimisväärselt oma kattevara puudujääki, peamiselt moodustades 2021. aastal eraldisi või vähendasid esimese taseme põhiomavahendeid. Lõpuks osutusid eraldised ootuste täitmisel kõige laialdasemalt kasutatavaks vahendiks.

**98** 2. samba lisanõuded, mis kehtestati pankadele varasemate viivislaenude alusel, jäid üldiselt vahemikku 0,01–0,30%. Need:

- moodustasid väga väikse osa pankade kõigist kapitalinõuetest. Viimased moodustasid pärast 2021. aasta SREPi keskmiselt 13,50%;

- o olid väga väikesed võrreldes 2. samba n-ö tavaliste lisanõuetega: keskmiselt 2,24% kõigi ühtses järelevalvemehhanismis osalevate institutsioonide kohta, kusjuures suurim kehtestatud määr oli 3,90% (vt punkt 61). Üldiselt suurenesid 2. samba nõuded eelmise aastaga võrreldes 0,20 protsendipunkti võrra, mis oli peamiselt tingitud 2. samba lisanõude kehtestamisest EKP viivislaenude kaetusega seotud järelevalveootuste täitmiseks.

## 99 2. samba lisanõude arvutamise protsess hõlmab mitut etappi:

- 1) puudujäägi arvutamine enne erandeid (= kaetusega seotud järelevalveootused miinus olemasolev kaetus (nt eraldised));
- 2) võimalike erandite kindlaksmääramine ja analüüs;
- 3) puudujäägi arvutamine pärast erandeid;
- 4) korrigeerimised pärast aruandekuupäeva (nt uued eraldised või viivislaenude realiseerimine);
- 5) 2. samba lõpliku lisanõude arvutamine ja määramine.

**100** Lisaks korrapärastele aruannetele pidid pangad esitama konkreetset teavet, et arvutada välja kaetusega seotud järelevalveootused ja usaldatavuse eesmärgil moodustavate eraldiste jaoks kasutada olev kapital. Pangad võiksid kindlaks teha ka juhtumid, kus kaetusega seotud järelevalveootuste täitmine tooks kaasa enam kui 100%-lise kaetuse. Lisaks oli pankadel võimalus taotleda erandeid: näiteks jätta välja viivislaenud, mille puhul tehti korrapärased põhiosa- ja intressimakseid, mis toovad kaasa täieliku tagasimaksmise.

**101** EKP pidi kontrollima pankade aruandluse usaldusväarsust kooskõlas EKP standardmenetlustega. Võimalikke erandeid hinnati automatiseeritud ja juhtumipõhiste analüüside põhjal. Nii püüti tagada, et järelevalveootused oleksid kõikidel juhtudel asjakohased ja (eelkõige) et erandite tegemise kriteeriumid oleksid täidetud. Lõpuks kiitis EKP heaks ainult 18% pankade taotletud eranditest. See vastab ligikaudu 12,3%-le summast, mille võrra (esialgne) puudujääk vähenes.

**102** Lisaks kohandas EKP enne 2. samba lisanõuete kehtestamist järelevalveotsuses võrdluskuupäeva järgseid puudujääke (millest olid erandid juba maha arvatud). Pärast aruandekuupäeva (31. detsembrist 2020) tehtud korrigeerimised võimaldasid pankadel võtta arvesse eraldiste märkimisväärset suurenemist (vt punkt 95), kapitalist tehtavaid

mahaarvamisi ja viivislaenude täielikku mahakandmist või realiseerimist, ning moodustasid 46,1% puudujäägi vähendamisest.

**103** Pankade puhul, kellele määrati 2. samba lisanõue ei olnud protsess alati täielikult lõpule viidud isegi pärast lõpliku järelevalveotsuse vastuvõtmist (vt SREPi ajakava *joonisel 6*). Eraldi aruandevormi kasutades võivad pangad taotleda õigust teha aasta jooksul täiendavaid kohandusi.

**104** EKP käsutuses olid spetsiaalsed IT-vahendid pankade esitatud aruandevormide analüüsimiseks. Need vahendid aitasid keskenduda juhtumitele, mis nõuavad EKP ja pankade järelmeetmeid. Kogu protsess, eelkõige erandite hindamine, oli ressursi- ja ajamahukas. Leidsime, et 33 panka olid uuesti esitanud 55 aruandevormi ja uuesti esitatud aruannete arv oli jätkuvalt suur ka pärast 1. maid 2021.

## Järeldused ja soovitused

**105** Meie üldine järeldus on, et EKP suurendas oma jõupingutusi pankade krediidiriski, eelkõige viivislaenude üle järelevalve tegemisel. Selleks et EKP saaks suurema kindluse selle kohta, et krediidiriski juhitakse ja kaetakse nõuetekohaselt, tuleb siiski rohkem ära teha. See on oluline, sest nõrk krediidiriski kontroll ja pankadepoolse kaetuse puudumine võivad kahjustada nende ja finantssüsteemi elujõulisust.

**106** Pankade tõhusa järelevalve aluseks on põhjalik järelevalvealase läbivaatamise ja hindamise protsess (SREP). EKP muutis üldiselt välised standardid järelevalve tegijate kasutatavateks suunisteks, kuid mõned suunised (eelkõige krediidiriski kontrolli hindamise kohta) tõid kaasa vastuolulise lähenemisviisi ühiste järelevalverühmade hinnangutele. Pankade tegelike krediidiriski hinnangute puhul leidsime mõningaid puudusi selles, kuidas neid tehti, kuid need vastasid enamasti asjakohastele standarditele (vt punktid [26–33](#)).

**107** EKP võrdlusanalüüsi töövahendid on head ja ühised järelevalverühmad kasutavad neid pangapõhiste järelduste tegemiseks. Leidsime siiski, et teatavad töövahendid sisaldavad aegunud künniseid ja ei ole piisavalt integreeritud teiste süsteemidega, mida kasutatakse SREPi hindamiste tegemiseks ja dokumenteerimiseks. See muutis ühiste järelevalverühmade tegevuse töömahukamaks (vt punktid [34–36](#)).

**108** Asjakohase standardiga nõutakse, et järelevalve ressursid tuleks eraldada sõltumatult ja viisil, mis ei kahjusta järelevalveasutuste autonoomiat ega nende tegevuse sõltumatust. EKP otsustas aga, et ei suurenda alates 2023. aastast ei keskpanga ega järelevalveüksuse töötajate arvu. Järelevalvenõukogu esimees ja aseesimees võivad siiski konkreetsetel asjaoludel taotleda lisaressursse, kuid lõplik otsus jääb EKP nõukogu teha. Kuna EKP ei mõõda enam vajaduste ja ressursside vahelist suhet, ei ole tal ka kindlust selle kohta, et kavandatud ülesandeid täidetakse tema enda standardite kohaselt (vt punktid [37–40](#) ja [44–45](#)).

**109** Lisaks ei suuda üheksa riigi järelevalveasutused (22-st) jätkuvalt pakkuda ühistele järelevalverühmadele personali vastavalt võetud kohustustele ning EKP eskalatsioonikatsed ei ole kaasa toonud liikmesriikide pädevate asutuste eraldatavaid lisaressursse. Mitu neist ei taga ka piisavat personali kohapealseteks kontrollideks, mille tulemusel on tegevuse maht olnud EKP enda hinnatud vajadusest väiksem (vt punktid [41–43](#) ja [46–47](#)).

## 1. soovitus: tugevdada pankade riskihindamisi

---

EKP peaks parandama järelevalvealase hindamise protsessi tõhusust, tehes järgmist:

- a) parandama juhendamist ja võrdlusanalüüsi protsesse, mis tuleb teha järelevalve tegijatele kättesaadavaks (eelkõige krediidiriski hindamiseks), ning kehtestama kvaliteedi tagamise protsessi, et tagada krediidiriski hinnangute täielikkus;
- b) kaitsma EKP kui järelevalveasutuse tegevuse sõltumatust;
  - i) määrama vajaduste põhjal kindlaks EKP järelevalvetöötajate arvu ja võtma sellised töötajad tööle, olenemata EKP kui keskpanga värbamisstrateegiast;
  - ii) kutsuma liikmesriikide järelevalveasutusi üles täitma oma kohustust töötajate eraldamiseks, kasutades täiel määral ära olemasolevaid eskalatsioonimenetlusi.

**Soovituse täitmise tähtaeg: soovitus punkt a – 2023. aasta IV kvartal (2024. aasta SREPi jaoks); soovitus punkt b – 2024. aasta II kvartal**

**110** 2021. aastal tehti lõplikud järelevalveotsused 13 kuud pärast aruandekuupäeva, seega võttis see kauem aega kui eelmistel aastatel ja kauem kui teiste järelevalveasutuste puhul. Nii pikk ajakava tähendab, et lõplik otsus põhines riskihindamisel, mis ei olnud ajakohane (vt punktid [50](#) ja [52](#)), ning et riske ei juhitud õigel ajal ega kaetud piisavalt.

**111** SREPi tsükli dialoogi- ja heakskiitmisetapid põhjustasid protsessi ebatõhusust. Kokku kestsid need kaks korda kauem kui hindamise ja võrdlusanalüüsi etapid. Pankadega konsulteerimine (järelevalvealane dialoog ja konsultatsiooniperiood) oli pigem menetluslik kui sisuline. EKP mitteametlikes teadetes pankadele tehti pool aastat enne lõpliku järelevalveotsuse vastuvõtmist väga vähe muudatusi (vt punkt [51](#)).

## 2. soovitus: ühtlustada järelevalvealase läbivaatamise ja hindamise (SREP) protsessi

---

EKP peaks parandama järelevalvetsükli tõhusust, lühendades dialoogi- ja heakskiitmise etappe, ning tegema lõplikud otsused kümne kuu jooksul alates aruandekuupäevast.

**Soovituse täitmise tähtaeg: 2023. aasta IV kvartal (2024. aasta SREPi tsükli puhul)**

**112** EKP kasutas 2021. aastal uut metoodikat, et määrata kindlaks, kui palju kapitali peab pangal lisaks regulatiivsele miinimumile olema (2. samba nõue), et katta tuvastatud riske. Nimetatud metoodika ja selle rakendamine tähendavad, et konkreetsete riskid (sealhulgas krediidirisk) ei ole selgelt seotud 2. samba nõudega ning me ei leidnud tõendeid selle kohta, et EKP oleks neid riske iga panga puhul kvantifitseerinud (vt punktid [53–60](#) ja [70](#)). Seetõttu ei ole EKP-l kindlust, et riskid on täielikult kaetud.

**113** EKP-l on iga riski punktisumma kohta eelnevalt kindlaks määratud vahemikud, millest järelevalve tegijad peaksid valima 2. samba nõude. Nendel eelnevalt kindlaksmääratud vahemikel ei ole konkreetset seost riskidega ja vahemikud kattuvad märkimisväärselt, mis tähendab, et väiksema riskiga pank võib saada suurema 2. samba nõude kui suurema riskiga pank. Suurima riskiga pankade puhul valis EKP järjepidevalt 2. samba nõuded eelnevalt määratletud vahemike kõige alumises osas (vt punktid [61](#) ja [63–68](#)). See aitas panku, kellel ei oleks olnud piisavalt kapitali rangemate nõuete täitmiseks.

**114** Usaldusväärne kapitali hindamise protsess panga tasandil on riskijuhtimiseks hädavajalik. Leidsime, et EKP ei kohandanud 2. samba nõudeid süstemaatiliselt ülespoole, kui ta leidis, et pankade enda hinnangud kapitali adekvaatsuse kohta (sisemise kapitali adekvaatsuse hindamise protsess) ei olnud usaldusväärsed ja sisesuuniseid ei järgitud (vt punkt [62](#)).

**115** EKP esitab pankadele ka kvalitatiivseid meetmeid. Need on juhised pankadele võtta konkreetseid meetmeid tuvastatud riskidega tegelemiseks. Järelevalve alla kuuluvate pankade hulgas oli näha mustrit, et EKP ei eskaleerinud järelevalvemeetmeid suure ja püsiva krediidiriski korral piisavalt (vt punktid [71–76](#)), mis tähendab, et EKP ei taganud pankade nõuetekohast riskijuhtimist.

**116** Viimastel aastatel on EKP avaldanud ELi pangandussüsteemi pankadele survet varasemate viivislaenudega tegelemiseks. Viivislaenude maht on aastaid vähenenud ja jätkas vähenemist ka pärast 2017. aastat. Kuigi me ei hinnanud põhjuslikku seost EKP poliitika (eelkõige viivislaenude kaetusega seotud järelevalveootuste) ja viivislaenude vähenemise vahel, on mõistlik arvata, et EKP tegevus oli üks mitmest tegurist, mis aitasid kaasa nende laenude vähenemisele. Seda, kas poliitika osutus lõpuks edukaks, saab hinnata alles siis, kui see on täielikult rakendatud 2026. aasta lõpuks, st üheksa aastat pärast viivislaenude suuniste avaldamist (vt punktid [15](#), [84](#) ja [96](#)).

**117** EKP-I on järelevalvevolitused sekkuda pankade poolsesse eraldiste moodustamisse, kui pankadel puuduvad usaldusväärsed protsessid ja andmed viivislaenude tuvastamiseks ja mõõtmiseks. EKP võib muu hulgas ühtse järelevalvemehhanismi määruse artikli 16 lõike 2 punkti d alusel nõuda, et pangad teeksid omavahendite arvutustes spetsiifilisi kohandusi (näiteks mahaarvamisi), kui panga raamatupidamiskäsitlust ei saa järelevalve seisukohast pidada piisavalt usaldusväärseks. Nii on see näiteks juhul, kui pangad toetuvad suurel määral tagatisele, mida realiseeritakse harva. See on eriti oluline viivislaenudega tegelemise kontekstis, nagu rõhutas komisjon oma ühtse järelevalvemehhanismi 2017. aasta läbivaatamises. Täheldasime, et EKP ei ole selleks oma volitusi süstemaatiliselt kasutanud (vt punktid [79–83](#)).

**118** EKP on välja töötanud ja kasutusse võtnud laiemat poliitika, mida rakendatakse kõigi pankade suhtes. Seejuures keskendutakse varasemate viivislaenude õigeaegsele vähendamisele. Eesmärk on kõrvaldada need laenud pankade bilansist ja vältida nende kuhjumist tulevikus. Selleks tugines EKP eelkõige riskide kaetusega seotud järelevalveootustele. See lähenemisviis hõlmab 2. samba lisanõude kehtestamist juhul, kui pangad ei ole aja jooksul suutnud vähendada varasemaid viivislaene või katta riske muul viisil (täiendavad (raamatupidamislikud) eraldised, 1. taseme põhiomavahenditest usaldatavuse suurendamiseks tehtavad mahaarvamised, halbade laenude mahakandmine ja viivislaenude realiseerimine). Lisanõuded on seeläbi võimaldanud riske katta. EKP soovis vältida paljude pankade äraootavat lähenemisviisi ning motiveerida neid tegutsema ennetavalt, ilma EKP jõulisema sekkumiseta. Poliitikaga ei tahetud teha 2. samba lisanõuete rakendamisest omaette eesmärki (vt punktid [84–86](#) ja [88](#)).

**119** EKP lähenemisviis ei toiminud aga nii, nagu eeldati, kuna paljud pangad reageerisid alles siis, kui määrati 2. samba lisanõuded. Lisanõudeid kasutati esimest korda SREPi 2021. aasta tsükli raames. Kiiremaid tulemusi oleks andnud see, kui EKP oleks juba alates 2017. aastast kasutanud oma järelevalvevolitusi süstemaatilisemalt ja keskendunud pankadele, mille moodustatud eraldised olid raamatupidamise või usaldatavusnõuete seisukohast tõepoolest liiga väikesed. EKP lähenemisviis ei lahendanud probleemi kohe, vaid nägi ette järkjärgulise tee (vt punktid [87](#) ja [89–91](#)).

**120** EKP lähenemisviisi ülesehitus, mis nõuab 2. samba lisanõudeid, põhjustab pankade ebavõrdset kohtlemist. Esiteks on EKP ootused eraldiste moodustamiseks kõige leebemad pankade suhtes, kelle viivislaenude maht on kõige suurem: neil on kõige rohkem aega nõuete täitmiseks – kuni üheksa aastat alates viivislaenude suuniste avaldamisest. Teiseks annab EKP pankadele, kellel on pärast aruandekuupäeva veel liiga vähe eraldisi, täiendavalt 13 kuud puudujäägi

kõrvaldamiseks. Selle tulemusena koheldakse selliseid panku soodsamalt kui neid, kes on võimaliku eraldiste puudujäägi kõrvaldamiseks juba omal algatusel meetmeid võtnud. Kolmandaks võimaldab EKP lähenemisviis pankadel tegutseda kõige soodsamal viisil (st moodustades eraldisi, vähendades 1. taseme põhiomavahendeid või aktsepteerides 2. samba lisanõude) (vt punktid [92–95](#)).

**121** EKP valitud lähenemisviis hõlmas täiendavat aruandlust kõigilt pankadelt, sealhulgas madala viivislaenude tasemega pankadelt. 2. samba lisanõuete kehtestamise protsess (esimest korda 2021. aastal) oli järelevalve tegijate ja pankade jaoks keeruline ja ressursimahukas ning sellega kaasnes mõningane ebatõhusus. Enamik panku (ligikaudu 80%) täitis EKP viivislaenude kaetusega seotud järelevalveootused, moodustades raamatupidamislikke eraldisi enne SREPi tsükli või tehes järgmise aasta jooksul täiendavaid kohandusi. 2. samba lisanõuded kehtestati lõpuks piiratud osale pankadest ja nende suurus oli üldiste kapitalinõuetega võrreldes väike (vt punktid [97–104](#)).

### 3. soovitus: võtta järelevalvemeetmeid, mis tagavad paremini pankade riskide usaldusväärse katmise ja juhtimise

---

EKP peaks parandama järelevalveprotsessi tõhusust ja läbipaistvust, tehes järgmist:

- a) muutma 2. samba nõuete arvutamise metoodikat, et tagada kõigi asjaomaste riskide piisav katmine, sealhulgas:
  - i) tehes kindlaks ja kvantifitseerides kõik riskid, nagu nõutud EBA suunistes;
  - ii) kehtestades kapitalinõuded, millega tagatakse nende konkreetsete riskide piisav katmine (eelkõige juhul, kui riskid on suured ja püsivad);
  - iii) esitades järelevalveotsustes 2. samba nõuete riskipõhised põhjendused, et tagada pankade jaoks täielik läbipaistvus;
- b) kasutama vajaduse korral **kõiki** oma järelevalvevolitusi, kui pank ei kõrvalda tõhusalt püsivaid puudusi riskikontrollis (sealhulgas seoses eraldistega);
- c) avaldama 2. samba nõuete koostamise metoodika.

**Soovituse täitmise tähtaeg: 2024. aasta 4. kvartal**



IV auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Mihails Kozlovs, võttis käesoleva aruande vastu 18. aprilli 2023. aasta koosolekul Luxembourgis.







*Kontrollikoja nimel*



*president*

Tony Murphy




# Lisa



## I lisa. Eriaruande 29/2016 „Ühtne järelevalvemehhanism – hea algus, kuid vaja on täiendavaid parandusi“ järelmeetmed


Tähtjaks täitmise määr:  õigeaegne;  hilinenult;  tähtaega ei ole ületatud;  järelmeetmeid ei ole võetud, kuna EKP ei ole soovitus vastu võtnud;  rakendamise tähtaega ei ole kehtestatud;  täiendava analüüsi põhjal otsustas EKP soovitus mitte täita.


|      | Soovitus  | Täielikult täidetud | Suuremas osas | Osaliselt | Ei täidetud | Märkused   | Õigeaegsus  |
|------|---|---------------------|---------------|-----------|-------------|--|---|
| 1    | Teatavate otsuste delegerimine madalamatele tasemetele; anda täiendavaid juhiseid, töötades iga otsuse liigi jaoks välja kontrollnimekirjad, vormid ja vooskeemid.          | X                   |               |           |             | EKP analüüsis põhjalikult delegerimisraamistikku, sealhulgas liikmesriikide volitusi. EKP koostas ka põhjaliku loetelu otsuste tegemiseks vajalikest dokumentidest ja nendega seotud vormidest.    |    |
| 2 i) | Jagatud teenustega seotud riskide hindamine, vajalike kaitsemeetmete rakendamine ja nõuete täitmise järelevalve ning järelevalvefunktsioonide vajaduste täielik kajastamine |                     | X             |           |             | EKP tegi põhjaliku riskianalüüsi ja kehtestati mõningad kaitsemeetmed (nt mõne teenuse jaoks eraldi aruandlusahelad). Analüüsi raames ei liigitanud EKP mõningaid peadirektoraate (nt makrotasandi |  |


| Soovitus |  | Täielikult täidetud | Suuremas osas | Osaliselt | Ei täidetud | Märkused  | Õigeaegsus |
|----------|--|---------------------|---------------|-----------|-------------|---|------------|
|          |  |                     |               |           |             | <p>usaldatavusjärelevalve poliitika ja finantsstabiilsuse peadirektoraat, majanduse peadirektoraat) jagatud teenusteks, vaid liigitati täielikult ainult keskpanga (st rahapoliitika) funktsiooni alla, samas kui nad annavad stressitestide raames ka järelevalvepoolele oma panuse. See ei ole iseenesest vastuolus lahususe põhimõttega. Nende puhul aga ei tehtud riskianalüüsi, kaitsemeetmete kaalumist ega nõuete täitmise järelevalvet (nt kui makrotasandi usaldatavusjärelevalve eesmärgil kasutatavate krediidiriski võrdlusaluste jagamine võib mõjutada pangandusjärelevalve poliitikavalikuid). Puuduvad konkreetsete organisatsioonilised juhised, kuidas sellist järelevalvet jälgida või dokumenteerida ning anda aru jagatud teenustest tulenevatest riskidest seoses ühtse järelevalvemehhanismi</p> |            |

|        | Soovitus   | Täielikult täidetud | Suuremas osas | Osaliselt | Ei täidetud | Märkused   | Õigeaegsus  |
|--------|--|---------------------|---------------|-----------|-------------|--|---|
|        |  |                     |               |           |             | määruse artikli 25 lõikes 2 sätestatud lahususe põhimõttega.   |   |
| 2 ii)  | juhtude puhuks, mis hõlmavad spetsiifiliste järelevalveressursside kaasamist, on kehtestatud eraldi aruandlusahel;       |                     |               |           | X           | Soovitus lükati sel ajal tagasi ja sellega ei tehtud täiendavat tööd.  |    |
| 2 iii) | Suurem osalemine nõukogu eelarve- ja sellega seotud otsustusprotsessis   |                     |               |           | X           | Soovitus lükati sel ajal tagasi ja sellega ei tehtud täiendavat tööd.  |    |
| 3      | Piisavate vahendite eraldamine siseauditi suutlikkuse jaoks, et oleks võimalik katta suure ja keskmise riskiga valdkondi |                     | X             |           |             | Järelevalveteemade siseaudit muutus sekkuvamaks ja ressursside olukord paranes. Ajaarvestus lõpetati. EKP hinnangul on ühtse järelevalvemehhanismi ülesannete täitmiseks eraldatud keskmiselt 10 täistööajale taandatud töötajat ning kolm täistööajale taandatud töötajat on eraldatud ühtse järelevalvemehhanismi ülesannetele, samuti kavandamisele, riskiseirele ja võimalikele haldusuurimistele. |  |


| Soovitus |   | Täielikult täidetud | Suuremas osas | Osaliselt | Ei täidetud | Märkused  | Õigeaegsus  |
|----------|---|---------------------|---------------|-----------|-------------|---|---|
|          |   |                     |               |           |             | Konkreetsete riskide analüüsi tulemusena on kontrollid hõlmanud ainult suure riskiga valdkondade valitud teemasid (nt kriisijuhtimises ainult maksejõuetud või tõenäoliselt maksejõuetud krediidasutused). Kuigi valik esialgse hindamise kasuks on mõistlik, tuleb ressursside olukorda täiendavalt hoolikalt jälgida, et hinnata, kas suure ja keskmise riskiga valdkonnad on mõistlikult kaetud. |   |
| 4        | Koostöö kontrollikojaga   | X                   |               |           |             | EKP kriisiohje audit toimus enne kontrollikoja ja EKP vahel 2019. aasta oktoobris sõlmitud vastastikuse mõistmise memorandumi sõlmimist. Pärast vastastikuse mõistmise memorandumi sõlmimist tehtud auditite kohta on EKP esitanud kontrollikojale auditite tegemiseks vajaliku teabe.  |   |
| 5        | Vormistada järelevalve tulemuslikkusega seotud teabe mõõtmise ja avaldamise kord. Kasutada uuringuid. |                     |               | X         |             | EKP pangandusjärelevalve aastaaruandes esitatud andmed ja näitajad selgitavad järelevalvetegevust ja annavad teavet pankade kohta.  |  |


| Soovitus |   | Täielikult täidetud | Suuremas osas | Osaliselt | Ei täidetud | Märkused   | Õigeaegsus  |
|----------|---|---------------------|---------------|-----------|-------------|--|---|
|          |   |                     |               |           |             | Eesmärk on anda üldpilt, mis võimaldab hinnata kontrollide tõhusust. Avalikustatav teave on seotud ka kontrolliprioriteetide ja riskidega. Siiski tuleks rohkem rõhku panna kontrolliprioriteetide ja -eesmärkide võrdlemisele kontrollide tõhususe ja tulemustega. Alustatud on mitut töösuunda, sealhulgas katseprojekti vähem oluliste finantseerimisasutuste järelvalve tõhususe mõõtmiseks. Kuigi järelvalvenõukogu võttis sektoriuuringu raamistiku vastu 2018. aasta detsembris, ei ole uuringut veel tehtud. |   |
| 6        | Muuta ühtse järelvalvemehhanismi raammäärust, et vormistada mehhanismis osalevate liikmesriikide pädevate asutuste kohustused. Samal ajal tagatakse, et kõik osalevad täielikult ja |                     |               | X         |             | EKP leidis 2017. aastal, et ühtse järelvalvemehhanismi raammääruse muutmine ei pruugi olla vajalik. Kaasseadusandjad ei ole ühtegi muudatust teinud. Tegelikult leiab EKP, et ühtne järelvalvemehhanism peaks toimima heas usus tehtava koostöö põhimõtte alusel. Üksikasjad kohapealseks  |  |


|   | Soovitus   | Täielikult täidetud | Suuremas osas | Osaliselt | Ei täidetud | Märkused  | Õigeaegsus  |
|---|--|---------------------|---------------|-----------|-------------|---|---|
|   | proportsionaalselt ühiste järelvalverühmade töös.  |                     |               |           |             | tegevuseks eraldatud ressursside kohta on esitatud punktides 41–43 ja liikmesriikide pädevate asutuste ressursside eraldamise kohta punktides 46–47. Vt ka 1. soovituse punkti b alapunkti ii, mille kohaselt EKP peaks nõudma, et liikmesriikide järelvalveasutused täidaksid oma kohustusi, ning kasutama rangelt olemasolevaid eskalatsioonimenetlusi.   |   |
| 7 | Rolli- ja meeskonna profiilide ning liikmesriikide pädevate asutuste töötajate sobivuse ja nende edasise tulemuslikkuse hindamise meetodite väljatöötamine |                     |               | X         |             | Välja on töötatud põhjalikud rolliprofiilid 15 konkreetse profiiliga. Direktori ja osakonnajuhataja rolliprofiile ei koostatud. Rühmaprofiilid on välja töötatud, kuid neid ei ole veel ametlikult heaks kiidetud, kuigi EKP neid tegelikkuses kasutab. Endiselt puudub protsess, et hinnata ühiste järelvalverühmade EKPs mittetöötavate liikmete tulemuslikkust – esitatakse lihtsalt tagasiside liikmesriigi pädeva asutuse ühise järelvalverühma allkoordinaatorile meeskonna |  |



| Soovitus |  | Täielikult täidetud | Suuremas osas | Osaliselt | Ei täidetud | Märkused   | Õigeaegsus  |
|----------|--|---------------------|---------------|-----------|-------------|--|---|
|          |  |                     |               |           |             | töö tulemuslikkuse kohta. Seega ei avalda tagasiside mõju individuaalse tulemuslikkuse hindamisele liikmesriikide pädevate asutuste tasandil. Ühiste järelevalverühmade soovitatud liikmete tagasilükkamise menetlust ei ole loodud. Üldiselt sõltub EKP liikmesriigi pädeva asutuse valmisolekust ja suutlikkusest teha heas usus koostööd.   |   |
| 8        | Luu tsentraliseeritud, standarditud ja terviklik andmebaas ühiste järelevalverühmade (nii liikmesriikide pädevad asutused kui ka EKP) töötajate oskuste ja kogemuste kohta ning seda hallata |                     |               | X         |             | Tehti kokkuvõtte olemasolevatest liikmesriikide pädevate asutuste lahendustest. Isegi kui andmebaas oleks olnud õiguslikult võimalik, ei nõustunud liikmesriikide konkurentsiasutused selle loomisega. 2021. aasta juunis käivitati EKP ja liikmesriikide pädevate asutuste töötajate jaoks teadmiste jagamise platvorm nimega SSMnet. Sellel on kasutajaprofiili funktsioon, mis hõlmab kontaktandmeid, ametinimetusi ja vabatahtlikkuse alusel |  |



| Soovitus |   | Täielikult täidetud | Suuremas osas | Osaliselt | Ei täidetud | Märkused  | Õigeaegsus  |
|----------|---|---------------------|---------------|-----------|-------------|---|---|
|          |   |                     |               |           |             | täiendavat teavet (ekspertiis, varasem kogemus, haridus). See algatus on antud olukorras hea lähtepunkt, kuigi praegu ei ole see põhjalik oskuste ja kogemuste andmebaas. Lisaks on vaja, et liikmesriikide pädevad asutused ja EKP töötajad võtaksid kasutusele SSMneti profiilifunktsiooni, et platvorm oleks kasulik andekate töötajate leidmiseks.  |   |
| 9        | Pangandusjärelevalve koolituskava rakendamine. Tagada, et osalemine on kohustuslik, kui operatiivvajadused seda nõuavad. Kaaluda sertifitseerimisprogrammi rakendamist. |                     | X             |           |             | Töötati välja hästi kavandatud koolitusprogramm, mis hõlmas sisupõhiseid koolitusi. Osalejate arvu suurenemine viimastel aastatel on suur saavutus. Praegu ei ole ükski koolitus kohustuslik. Alates 2021. aasta detsembrist on ühtse järelevalvemehhanismi koolitusrühm alustanud praeguse sisseelamisprogrammi läbivaatamist. Lisaks on koolitusrühm alates 2023. aasta veebruarist alustanud tööd uue ühtse järelevalvemehhanismi põhikvalifikatsioonide programmiga. Programm |  |

| Soovitus | Täielikult täidetud   | Suuremas osas | Osaliselt | Ei täidetud | Märkused   | Õigeaegsus  |
|----------|---|---------------|-----------|-------------|--|---|
|          |   |               |           |             | hõlmab kohustuslikku koolitust, mille suhtes võib teha erandi, kui see on põhjendatud töötajate profiili või olemasoleva kvalifikatsiooniga.   |   |
| 10       | Riskipõhise meetodika väljatöötamine ja rakendamine, et määrata kindlaks töötajate sihtarv ja oskuste koosseis, et tagada ressursside vastavus järelevalve alla kuuluva krediidasutuse või investeerimisühingu suurusele, keerukusele ja riskiprofiilile. |               |           | X           | <p>EKP on määranud iga pangandusklastri jaoks kindlaks töötajate arvu eesmärgi ja kasutas kuni 2019. aastani seda sihtarvu võrdlusalusena, millega kindlaks teha võimalik töötajate nappus. Kuigi eesmärgi ei ole ametlikult järeltestitud, hinnati nende asjakohasust kvalitatiivselt ühiste järelevalverühmade personaliuuringu põhjal.</p> <p>Üksikasjad EKP rahapoliitika ja pangandusjärelevalve lahususe kohta on esitatud punktis 45. Üksikasjad liikmesriikide pädevate asutuste ressursside eraldamise kohta on esitatud punktides 46–47.</p> <p>Üldiselt on liikmesriikide pädevate asutuste osalemine</p> |  |

| Soovitus |  | Täielikult täidetud | Suuremas osas | Osaliselt | Ei täidetud | Märkused   | Õigeaegsus  |
|----------|--|---------------------|---------------|-----------|-------------|--|---|
|          |  |                     |               |           |             | <p>ühistes järelevalverühmades soovitud tasemel, st vähemalt 25–80% inimese tööst on seotud ühise järelevalverühma tööga ja ülejäänud liikmesriigi pädeva asutuse tööga. 2021. aastal lisati personaliuuringusse kvalitatiivne mõõde.</p> <p>EKP andmetel on mõnes liikmesriigi pädevas asutuses ühise järelevalverühma liikmete vähene osalemine tingitud koduriigi pankade tähtsusest. Sellistel juhtudel osalevad liikmesriikide pädevate asutuste töötajad panga järelevalves grupi tasandil ja teevad tütarettevõtja üle järelevalvet oma riigis konkreetse panga tasandil.</p> |   |
| 11       | Klastrite moodustamise mudeli läbivaatamine ja ajakohastamine. | X                   |               |           |             | <p>Klastrite moodustamise mudel on riskipõhine ja seda ajakohastatakse sageli. Rakendamises esines vaid väike viivitus võrreldes rakendamise sihtkuupäevaga.</p>   |  |

| Soovitus |   | Täielikult täidetud | Suuremas osas | Osaliselt | Ei täidetud | Märkused   | Õigeaegsus  |
|----------|---|---------------------|---------------|-----------|-------------|--|---|
| 12       | Tugevdada oluliselt EKP kohalolekut kohapealsetes kontrollides. Selliste kohapealsete kontrollide arvu suurendamine, mida juhib muu kui kodu- või muu riigi pädev asutus. |                     |               | X         |             | <p>Kohapealsete kontrollide ja sisemudelite peadirektoraadi loomisega suurendati EKP kohapealse kontrolli suutlikkust. EKP töötajate panus kohapealsetesse kontrollidesse siiski vähenes aastatel 2016–2022. Teisest küljest suurenes oluliselt EKP juhitud kontrollide arv. Piiriüleste lähetuste puhul on olukord märkimisväärselt paranenud, kuid COVID-19 pandeemiaga seotud rahvatervise piirangud tõid kaasa kohapealsete kontrollkäikude arvu vähenemise 2020. ja 2021. aastal.</p> <p>Üksikasjad EKP ja liikmesriikide pädevate asutuste kombineeritud suutlikkuse kohta on esitatud punktis 46 (sealhulgas 2022. aasta detsembri otsus suurendada EKP ressursse) koos tagajärgedega kohapealsele tegevusele punktis 43.</p> |    |
| 13       | Kohapealsete kontrollide IT-süsteemi puudustega   | X                   |               |           |             | Uued IT-funktsioonid kõrvaldavad tuvastatud  |  |

| Soovitus | Täielikult täidetud  | Suuremas osas | Osaliselt | Ei täidetud | Märkused | Õigeaegsus   |  |
|----------|--|---------------|-----------|-------------|----------|--|--|
|          | seotud järelmeetmed.<br>Jätkata jõupingutusi kohapealsete inspektorite oskuste ja kvalifikatsiooni tõstmiseks. |               |           |             |          | puudused. Kohapealsete inspektorite uus koolituskord on sobiv. |  |

Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

# Lühendid

**EBA:** Euroopa Pangandusjärelevalve

**EKP:** Euroopa Keskpank

**ICAAP:** sisemise kapitali adekvaatsuse hindamise protsess

**SREP:** järelevalvealase läbivaatamise ja hindamise protsess (*supervisory review and evaluation process*)

**SSM:** ühtne järelevalvemehhanism

## Sõnastik

**2. samba lisanõue:** 2. samba täiendav nõue pankadele, kelle moodustatud eraldised on EKP hinnangul usaldatavusnõuete seisukohast ebapiisavad.

**2. samba nõue:** 2. samba nõue on pangaspetsiifiline kapitalinõue, mis katab riske, mis on miinimumkapitalinõude (1. samm) raames alahinnatud või mida see ei kata.

**2. tasandi omavahendid:** täiendav, hõlpsamini tagastatav kapital, mida finantseerimisasutused peavad oma maksejõuetuse korral kahjumi katmiseks hoidma.

**Eeldatav krediidikahju:** see kajastab panga ootusi lepinguliste rahavoogude kogumise puudujääkide suhtes.

**Eraldised:** raamatupidamistermin, mis tähistab bilansis kajastatava tõenäolise tulevase kohustuse, mille ajastus või summa ei ole kindel, parimat hinnangut.

**Esimese taseme põhiomavahendid:** kõrgeima kvaliteediga kapital (st mille tagasimaksmine on kõige ebatõenäolisem), mida finantseerimisasutused peavad saama piiramatuks ja koheseks kasutamiseks, et katta riske või kahjusid kohe, kui need tekivad.

**Kapitalinõue:** nõutav minimaalne kapital, mis pangal peab olema – protsendina tema riskiga kaalutud varadest (1. samm), millele lisandub täiendav summa, mis arvutatakse panga riskiprofiili alusel (2. samm).

**Mahaarvamised esimese taseme põhiomavahendite kirjetest:** regulatiivse kapitali korrigeerimine järelevalvevolituste kohaldamise tulemusena, et võtta arvesse raamatupidamises kajastamata majanduslikku olukorda.

**Mikrotasandi usaldatavusjärelevalve:** eraldiseisvatele finantseerimisasutustele kui finantssüsteemi osadele keskenduv pangandusjärelevalve.

**Omavahendite suhtarv:** panga kapitali suhe riskiga kaalutud varadesse.

**Raamatupidamisstandardid:** Ühised põhimõtted ja nõuded, mis on aluseks arvestusmeetoditele ja -tavadele.

**Regulatiivne kapital:** pangal või muul finantsasutusel peab seaduse kohaselt olema minimaalne kapital.

**Regulatiivse kapitali komponendid:** need on 1. taseme omavahendid (sh 1. taseme põhiomavahendid ja täiendavad 1. taseme omavahendid) ja 2. taseme omavahendid.

**Tagatised:** laenu andmisel kindlustuseks või tagatiseks võetud vara, mis makseviivituse korral jääb pangale.

**Vaba kapital:** erinevus i) panga kogukapitalinõuete suhtarvu ja ii) tema omavahendite suhtarvu vahel.

**Viivislaen:** nõuded, mille tasumise tähtaeg oli rohkem kui 90 päeva tagasi ja mille tagasimaksmine või väärtuse langus on ebatõenäoline.



# **Euroopa Keskpanga vastused**

<https://www.eca.europa.eu/et/publications/sr-2023-12>

## **Ajatelg**

<https://www.eca.europa.eu/et/publications/sr-2023-12>

## Auditirühm

Kontrollikoja eriaruannetes esitatakse auditite tulemused, mis hõlmavad ELi poliitikat ja programme ning konkreetsete eelarvevaldkondade haldamisega seotud teemasid. Audititülesannete valimisel ja kavandamisel püüab kontrollikoda maksimeerida nende mõju, võttes arvesse tulemuslikkuse ja vastavuse riske, konkreetse valdkonna tulude ja kulude suurust, tulevasi arengusuundi ning poliitilist ja avalikku huvi.

Kõnealuse tulemusauditi viis läbi turgude reguleerimise ja konkurentsivõimelise majanduse valdkondade auditeerimise eest vastutav IV auditikoda, mille eesistuja on kontrollikoja liige Mihails Kozlovs. Auditit juhtis kontrollikoja liige Mihails Kozlovs, keda toetasid kabinetiülem Edite Dzalbe ja kabineti nõunik Laura Graudina, valdkonnajuht Marion Colonerus, auditijuht Shane Enright ning audiitorid Joerg Genner, Mirko Gottmann, Helmut Kern, Anna Ludwikowska, Ioannis Sterpis, Nadiya Sultan ja Giorgos Tsikkos.



*Vasakult paremale:* Marion Colonerus, Ioannis Sterpis, Anna Ludwikowska, Shane Enright, Mihails Kozlovs, Joerg Genner, Mirko Gottmann, Helmut Kern, Laura Graudina, Giorgos Tsikkos.

# AUTORIÕIGUS

© Euroopa Liit, 2023

Euroopa Kontrollikoja taaskasutamispoliitika on kehtestatud [Euroopa Kontrollikoja otsusega nr 6–2019](#) avatud andmete poliitika ja dokumentide taaskasutamise kohta.

Kui ei ole märgitud teisiti (nt eraldiseisvates autoriõiguse märgetes), on ELile kuuluv kontrollikoja sisu litsentsitud vastavalt [litsentsile Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Reeglina on taaskasutamine lubatud, kui autoriõigustele on viidatud ja muudatused on ära märgitud. Kontrollikojale kuuluva sisu taaskasutajad ei tohi moonutada algset tähendust ega sõnumit. Kontrollikoda ei vastuta taaskasutamise tagajärgede eest.

Kui konkreetsetes sisus, näiteks kontrollikoja töötajatest tehtud fotodel, on kujutatud tuvastatavaid eraisikuid, või kui see sisaldab kolmandate isikute teoseid, tuleb teil taotlema täiendavaid õigusi.

Kui luba on saadud, tühistab ja asendab see eespool nimetatud üldise loa ja osutab selgelt mis tahes kasutuspiirangutele.

On võimalik, et ELile mittekuuluva sisu kasutamiseks või taasesitamiseks tuleb küsida luba otse autoriõiguse omajatelt.

— Joonis 7 – ikoonid: nende jooniste kujundamisel on kasutatud <https://flaticon.com> ressursse. © Freepik Company S.L. Kõik õigused kaitstud.

Tööstusomandi õigustega hõlmatud tarkvara või dokumendid, nagu patendid, kaubamärgid, registreeritud disainilahendused, logod ja nimed, ei kuulu kontrollikoja taaskasutamispoliitika alla.

Domeeni europa.eu alla koondatud Euroopa Liidu institutsioonide veebisaitidel leidub linke, mis viivad muudele veebisaitidele. Kontrollikoda ei vastuta nende sisu eest ja soovib teil seetõttu tutvuda nende veebisaitide isikuandmete ja autoriõiguse kaitse põhimõtetega.

## Kontrollikoja logo kasutamine

Kontrollikoja logo ei tohi kasutada ilma kontrollikoja eelneva nõusolekuta.

|      |                        |           |                   |                   |
|------|------------------------|-----------|-------------------|-------------------|
| PDF  | ISBN 978-92-847-9931-2 | 1977-5652 | doi:10.2865/69250 | QJ-AB-23-012-ET-N |
| HTML | ISBN 978-92-847-9962-6 | 1977-5652 | doi:10.2865/83438 | QJ-AB-23-012-ET-Q |

Euroopa Keskpank (EKP) teeb järelevalvet pangandusliidu suurte pankade üle, hinnates nende usaldatavusriske. Usaldatavusriskid hõlmavad krediidiriski, mille käigus laenu muutuvad viivislaenuks ja ohustavad pankade ja mõnikord ka kogu finantsüsteemi elujõulisust.

Leidsime, et kuigi EKP on oma jõupingutusi suurendanud, peab ta neid jätkama, et saada suurem kindlus selle kohta, et pangad juhvivad ja katavad krediidiriski nõuetekohaselt. EKP uus meetodika täiendavate kapitalinõuete kindlaksmääramiseks (nn 2. samm) ei anna kindlust, et konkreetsed riskid on täielikult kaetud, ning seda on rakendatud ebajärjekindlalt: suurema riskiga pankadele ei kehtestatud proportsionaalselt suuremaid kapitalinõudeid. EKP ei kasutanud tõhusalt oma olemasolevaid töövahendeid ja järelevalvevõimet, et tagada pankade krediidiriski asjakohane katmine.

Riskide tõhusamaks juhtimiseks soovitame tugevdada riskihindamisi, ühtlustada järelevalvealase läbivaatamise ja hindamise protsessi ning rakendada paremaid järelevalvemeetmeid.

Euroopa Kontrollikoja eriaruanne vastavalt ELi toimimise lepingu artikli 287 lõike 4 teisele lõigule.



EUROOPA  
KONTROLLIKODA



Euroopa Liidu  
Väljaannete Talitus

**EUROOPA KONTROLLIKODA**  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUKSEMBURG

Tel +352 4398-1

Päringud: [eca.europa.eu/et/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/et/Pages/ContactForm.aspx)  
Veebisait: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors