

Erityiskertomus

Pankkien luottoriskin valvonta EU:ssa

EKP tehosti toimiaan, mutta tarvitaan lisää varmuutta siitä, että luottoriskin hallinta ja kattaminen toteutuvat asianmukaisesti



EUROOPAN
TILINTARKASTUS-
TUOMIOISTUIN

Sisällys

	Kohta
Tiivistelmä	I–XII
Johdanto	01–15
Pankkien vakavaraisuuden valvonta Euroopan keskuspankissa	01–09
Luottoriski ja järjestämättömät lainat EU:ssa	10–15
Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa	16–22
Huomautukset	23–104
EKP:n luottoriskiarviot ovat laadukkaita, mutta se ei käytä välineitään tehokkaasti varmistaakseen luottoriskin moitteettoman hallinnan ja kattamisen	23–76
Pankkien luottoriskiä koskevissa EKP:n valvonta-arvioinneissa on joitakin puutteita, mutta ne ovat yleisesti ottaen hyvälaatuisia	26–36
Henkilöstömäärärahat on mukautettu tunnistettuihin riskeihin, mutta puutteita ei ole vielä korjattu	37–47
EKP:n kuulemis- ja hyväksymisprosessit ovat perusteellisia mutta estävät vakavaraisuuden arviointiprosessiin perustuvan päätöksen oikea-aikaisen ilmoittamisen pankeille	48–52
EKP ei käytä välineitään tehokkaasti varmistaakseen, että luottoriski katetaan kokonaisuudessaan lisöpääomalla	53–70
EKP ei käytä tehokkaasti valvontavaltuuksiaan ohjeistaakseen pankkeja luottoriskin hallinnan parantamisessa	71–76
EKP on pyrkinyt puuttumaan tarmokkaammin vanhoja järjestämättömiä lainoja koskeviin vakavaraisuusongelmiin, mutta se ei käytä välineitään parhaalla mahdollisella tavalla	77–104
Johtopäätökset ja suositukset	105–121

Liite

Liite I – Jatkotoimet, jotka liittyvät Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomukseen 29/2016
Yhteinen valvontamekanismi – hyvä alkku, mutta lisäparannuksia kaivataan

Lyhenteet

Sanasto

Euroopan keskuspankin vastaukset

Tarkastuksen eteneminen

Tarkastustiimi

Tiivistelmä

I Euroopan keskuspankki (EKP) valvoo tiiviissä yhteistyössä kansallisten valvontaviranomaisten kanssa suoraan noin 110:tä merkittävää pankkia pankkiunioniin osallistuvissa 21 jäsenvaltiossa. Tätä kutsutaan yhteiseksi valvontamekanismiksi. Mekanismi perustettiin vuonna 2014.

II Valvojat arvioivat pankkien kohtaamia riskejä (kuten luottoriskiä, hallintotapaa, likviditeettiä ja liiketoimintamallia) vuosittain ja tarkistavat, että pankeilla on valmiudet hallita näitä riskejä asianmukaisesti. Prosessin tuloksena annetaan virallinen riskinarviointi ja vuotuiset valvontapäätökset. Niissä voidaan asettaa pankeille lakisääteisten vähimmäisvaatimusten (ns. pilarin 1 vaatimukset) lisäksi lisäpääomavaatimuksia (ns. pilarin 2 vaatimukset), jotta kyetään kattamaan sellaiset riskit, joita ei ole otettu huomioon pilarissa 1. Lisäksi voidaan toteuttaa valvontatoimenpiteitä, joilla varmistetaan, että pankit tekevät korjaavia toimia riskiensä hallinnan ja valvonnan parantamiseksi. On myös mahdollista, että käytössä ovat sekä lisäpääomavaatimukset että valvontatoimenpiteet.

III Yksi pankkien vakavaraisuuteen kohdistuvien riskien pääasiallisista lähteistä on luottoriski. Luottoriski liittyy erityisesti sellaisiin lainanottajiin, jotka eivät maksa lainojaan takaisin, jolloin niistä tulee järjestämättömiä. Riittämättömät varaukset voivat uhata pankkien elinkelpoisuutta, kuten aiemmat kriisit ovat osoittaneet. EKP totesi äskettäin, että pankkien näkymät ovat heikkenemässä talousnäkömien heikentyessä ja luottoriskin kasvaessa.

IV Pankkien elinkelpoisuuden kannalta on ratkaisevan tärkeää, että EKP varmistaa paitsi luottoriskien moitteettoman hallinnan ja kattamisen, myös pankkien järjestämättömien lainojen oikea-aikaisen tunnistamisen ja niitä koskevat varaukset. Luottamus ja sidosryhmille tiedottaminen ovat keskeisiä tekijöitä pankkialalla. Siksi tilintarkastustuomioistuin päätti suorittaa tämän tarkastuksen, jossa arvioitiin, oliko EKP:n lähestymistapa pankkien luottoriskien valvontaan ja vanhojen järjestämättömien lainojen käsittelyyn (luokiteltu sellaisiksi ennen huhtikuuta 2018) toiminnallisesti tehokas. Tilintarkastustuomioistuin keskittyi EKP:n toimiin vuoden 2021 valvontasyklin aikana. Otokseen kuului kymmenen pankkia, joilla oli havaittu järjestämättömiin lainoihin liittyviä haasteita.

V Tilintarkastustuomioistuimen yleisenä johtopäätöksenä on, että EKP on tehostanut toimiaan pankkien luottoriskin ja erityisesti järjestämättömien lainojen valvomiseksi. EKP:n on kuitenkin tehtävä enemmän, jotta se saisi paremman varmuuden siitä, että luottoriskin hallinta ja kattaminen toteutuvat asianmukaisesti.

VI Joitakin puutteita lukuun ottamatta tilintarkastustuomioistuimen otokseen sisältyneet **pankkien luottoriskitason ja valvontaympäristön** arvioinnit olivat laadukkaita, ja niissä käytettiin asianmukaisesti vertailuanalyysivälineitä. EKP käytti kuitenkin vakavaraisuuden arviointiprosessin yhteydessä nykyisiä välineitään ja valvontavaltuuksiaan tehottomasti pyrkiessään varmistamaan pankkien luottoriskin asianmukaisen kattamisen.

VII Menetelmä, jota sovellettiin vuonna 2021 ensimmäistä kertaa EKP:n valvontaviranomaisena asettamien lisäpääomavaatimusten (pilari 2) määrittämiseen, ei tuottanut varmuutta siitä, että pankkien erilaiset yksittäiset riskit olisi katettu asianmukaisesti. EKP ei myöskään soveltanut menetelmäänsä johdonmukaisesti: se ei asettanut suhteellisesti suurempia pilarin 2 vaatimuksia silloin kun pankin riskit olivat suurempia. Euroopan pankkiviranomainen ei ole arvioinut EKP:n uuden menetelmän soveltamista.

VIII EKP ei myöskään tehostanut (eskaloinut) valvontatoimiaan, vaikka luottoriski oli joidenkin pankkien osalta pysyvästi suuri ja valvonnassa oli jatkuvia puutteita. Vuoden 2021 valvontasykli kesti erittäin kauan (13 kuukautta). Lopulliset päätökset annettiin pankeille vasta helmikuussa 2022, mikä johtui pääasiassa pitkstä vuoropuhelu- ja hyväksymisvaiheesta. Näin pitkä kesto merkitsee riskiä siitä, että EKP:n arvioinnit eivät kuvasta pankkien todellisia riskiprofiileja.

IX Lisäksi valvonta kärsi jossakin määrin siitä, että useat kansalliset valvontaviranomaiset eivät täyttäneet henkilöstöresursseja koskevia sitoumuksiaan. Myös EKP päätti olla lisäämättä valvontatehtävissä työskentelevän henkilöstön määrää vuodesta 2023 alkaen.

X **Vanhojen järjestämättömien lainojen** kokonaismäärä alkoi pienentyä vuodesta 2015 alkaen. Sama suuntaus on jatkunut johtuen useista tekijöistä, muun muassa EKP:n toimista. EKP ei käyttänyt järjestelmällisesti erityisiä valvontavaltuuksiaan (valtuuksia vaatia erityisiä varausperiaatteita tai mukautuksia omien varojen laskelmiin) ohjeistaakseen pankkeja käsittelemään tapauksia, joissa kirjanpitokäsittelyä ei pidetty varovaisena valvonnan näkökulmasta. Vuonna 2018 EKP ilmoitti pankeille, että se asettaisi niille lisäpääomavaatimuksen (pilarin 2 korotus), jos

tällaisiin järjestämättömiin lainoihin ei puututtaisi. EKP:n kaikkiin pankkeihin soveltamassa lähestymistavassa keskityttiin vanhojen järjestämättömien lainojen oikea-aikaiseen hoitamiseen.

XI EKP halusi hillitä monien pankkien noudattamaa ”odotellaan ja katsotaan” -lähestymistapaa ja kannustaa niitä toimimaan ennakoivasti ilman EKP:n voimakkaampia toimia (eli uutta pilarin 2 korotusta). EKP:n lähestymistapaa ei ollut suunniteltu niin, että sen avulla olisi pystytty ratkaisemaan ongelma välittömästi, sillä pankeille annettiin vuosia aikaa toimien toteuttamiseen. Lisäksi kaikki pankit eivät toimineet niin ennakoivasti kuin EKP oli odottanut. EKP:n valitsema lähestymistapa johti myös pankkien eriarvoiseen kohteluun, sillä pankeille, joiden osuus järjestämättömistä lainoista oli suurempi, annettiin enemmän aikaa kuin muille pankeille, ja pankit saattoivat valita kannaltaan edullisimman tavan saavuttaa kattavuus. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että prosessi aiheutti jonkin verran tehottomuutta, sillä hallinnointi vaati runsaasti resursseja sekä pankeilta että EKP:ltä.

XII Toiminnan tehostamiseksi tilintarkastustuomioistuin suosittelee, että EKP

- tehostaa pankkien riskinarviointeja
- virtaviivaistaa vakavaraisuuden arviointiprosessia
- soveltaa valvontatoimenpiteitä, joilla varmistetaan paremmin luotettava riskien kattaminen ja hallinta pankeissa.

Johdanto

Pankkien vakavaraisuuden valvonta Euroopan keskuspankissa

01 EU:ssa pankkeja valvotaan vuonna 2014 perustetun yhteisen valvontamekanismin (YVM) puitteissa. Yhteinen valvontamekanismi, joka on yksi pankkiunionin pilareista, koostuu mekanismin valvojana toimivasta Euroopan keskuspankista (EKP) ja osallistuvien jäsenvaltioiden kansallisista toimivaltaisista viranomaisista. Osallistujamaat ovat euroalueen 20 jäsenmaata ja vuodesta 2020 alkaen Bulgaria. Syyskuussa 2022 EKP valvoi suoraan 110:tä merkittävää laitosta (jäljempänä 'pankit'), joiden hallussa on lähes 82 prosenttia pankkiunionin pankkivaroista¹. YVM:ää säännellään pääasiassa [YVM-asetuksella](#) ja [YVM-kehysasetuksella](#).

02 EU:n pankkivalvonta perustuu yhteiseen vuotuisen prosessiin, jota kutsutaan vakavaraisuuden arviointiprosessiksi (*Supervisory Review and Evaluation Process*, SREP). Prosessin tarkoituksena on varmistaa, että pankit noudattavat EU:n vakavaraisuusvaatimuksia. Euroopan pankkiviranomaisen (EPV) antamissa ohjeissa täsmennetään, miten vakavaraisuuden arviointiprosessi toteutetaan. "Noudata tai selitä" -periaatteen² mukaisesti EKP:n ja kansallisten toimivaltaisten viranomaisten on ilmoitettava EPV:lle, noudattavatko ne ohjeita, ja jos eivät, ilmoitettava syyt tähän. Vaatimuksilla on tarkoitus varmistaa Euroopan pankkijärjestelmän turvallisuus ja vakaus sekä lisätä rahoitusmarkkinoiden yhdentymistä ja vakautta. Päivittäisestä valvonnasta vastaavat yhteiset valvontaryhmät. Niissä on mukana sekä EKP:n että kansallisten toimivaltaisten viranomaisten henkilöstöä, ja EKP koordinoi ja tukee ryhmien työtä muun muassa horisontaalisten toimintojensa kautta. Vuonna 2021 EKP:n valvontatehtäviin liittyvät hallintomenot olivat 577,5 miljoonaa euroa³.

03 Vakavaraisuuden arviointiprosessin avulla varmistetaan, että luottamus pankkeihin on perusteltua. Jos pankkijärjestelmän vakauteen ei luoteta, pankit eivät voi toimia reaalitalouden luotonantajina, sillä niillä ei olisi siihen tarvittavia varoja. Tämä tehtävä on erityisen tärkeä EU:ssa, jossa useimmilla pienillä ja keskisuurilla yrityksillä, joiden katsotaan olevan talouden selkäranka, ei ole pääsyä pääomamarkkinoille. EU:n kansalaisten vakuuttaminen siitä, että he voivat luottaa

¹ [Euroopan keskuspankin verkkosivusto, pankkivalvonta.](#)

² [Asetus \(EU\) N:o 1093/2010 \(16 artikla\).](#)

³ [EKP:n pankkivalvonnan toimintakertomus 2021, osa 6.1.](#)

pankkeihinsa, oli niin ikään yksi pankkiunionin ja yhteisen valvontamekanismin perustamista edistäneistä tekijöistä.

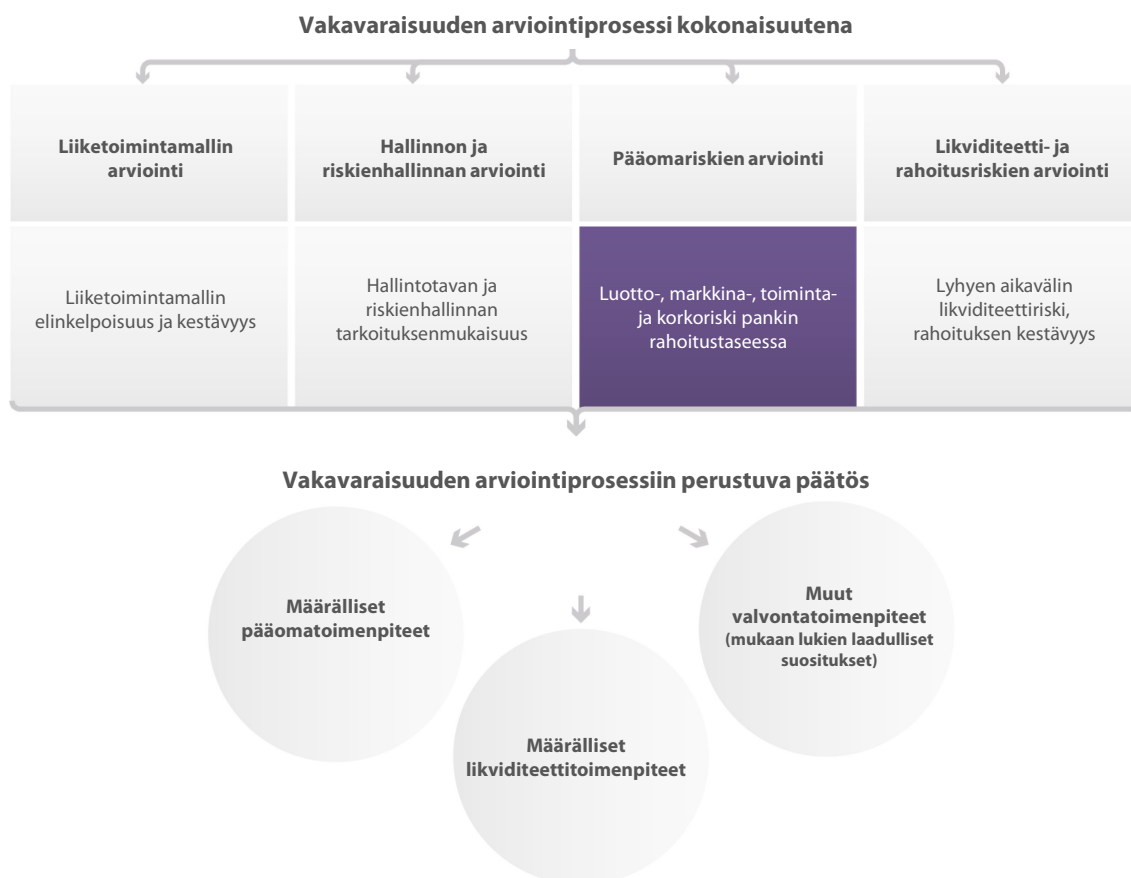
04 Vakavaraisuuden arviointiprosessin käsite otettiin ensimmäisen kerran käyttöön Basel II -sopimuksen myötä vuonna 2004. EKP toteutti ensimmäisen vakavaraisuuden arviointiprosessinsa vuonna 2014 kansallisten lähestymistapojen pohjalta. Näitä ensimmäisiä vakavaraisuuden arviointiprosessiin perustuvia päätöksiä täydennettiin EKP:n vuonna 2014 suorittaman ”kattavana arviointina” tunnetun taloudellisen vakauden tarkastuksen tuloksilla. Kaikkien EKP:n valvontaan osallistuvien pankkien on käytävä läpi tämä arviointi. Siihen sisältyy omaisuuserien laadun tarkastelu, jolla lisätään avoimuutta pankkien vastuista, myös omaisuuserien ja vakuuksien arvostuksen ja niihin liittyvien varausten asianmukaisuudesta, erityisesti järjestämättömien lainojen osalta. Vuonna 2015 toteutettu toinen vakavaraisuuden arviointiprosessi perustui ensimmäistä kertaa yhteiseen lähestymistapaan. Tämä oli tärkeä askel kohti tasapuolisia toimintaedellytyksiä pankkiunionissa.

05 Valvojat tarkastavat vakavaraisuuden arviointiprosessin avulla, että riskejä, joille pankit altistuvat, hallitaan asianmukaisesti ja että ne on katettu riittäväillä pääomapuskureilla siinä tapauksessa, että nämä riskit toteutuvat. Osana prosessia valvojat arvioivat pankin riskiprofiilia neljän eri osatekijän perusteella: i) liiketoimintamalli, ii) hallintotapa, iii) pääomaan kohdistuvat riskit ja iv) likviditeettiin kohdistuvat riskit. Luottoriski on yksi riskeistä, joita valvojat analysoivat arvioidessaan pääomaan kohdistuvia riskejä.

06 Valvojat pisteyttävät yksittäiset riskit käyttäen vakavaraisuuden kokonaisarviointissa asteikkoa 1–4. Pisteytys kuvastaa valvojien arviota riskitasosta ja pankin riskinvalvonnan laadusta. Mitä korkeampi pistemäärä on, sitä suurempi on arvioitu riski.

07 Vakavaraisuuden arviointiprosessi johtaa valvontatoimiin, joista päätetään arvioinnin jälkeen. Kyseeseen tulevat pääomaan ja/tai likviditeettiin liittyvät toimenpiteet tai muuntotyypiset valvontatoimenpiteet (ks. [kaavio 1](#)).

Kaavio 1 – Vakavaraisuuden kokonaisarviointi



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin Euroopan keskuspankin tietojen perusteella.

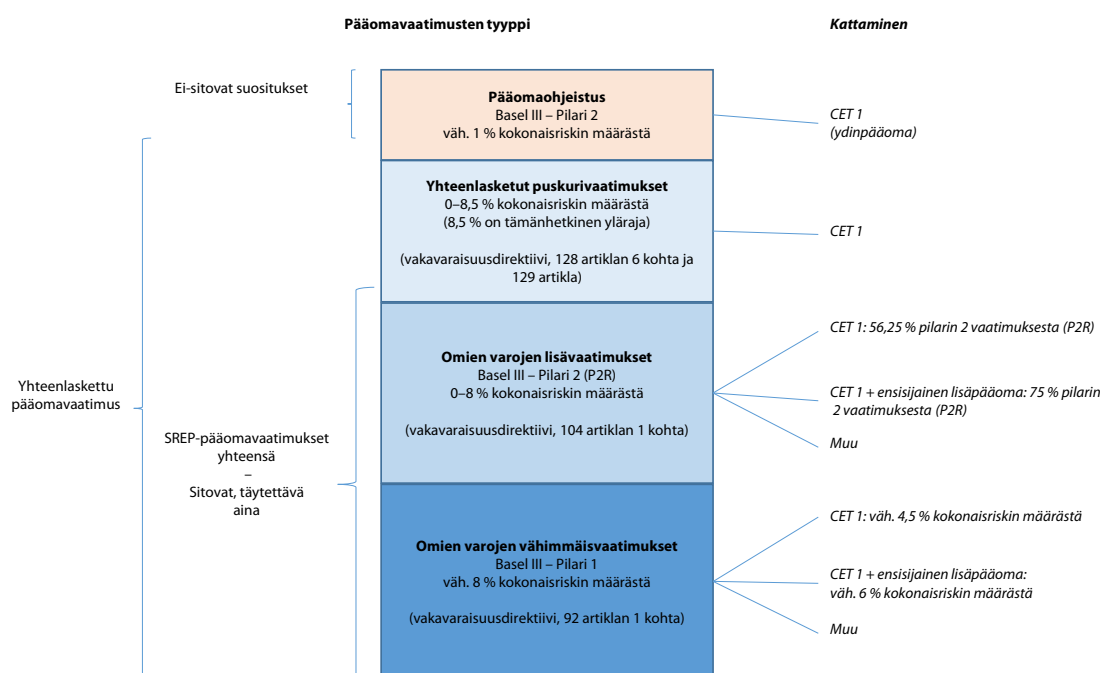
08 YVM-asetuksessa, jota sovelletaan EKP:hen (valvojana), esitetään luettelo mahdollisista **valvontatoimenpiteistä**, joita EKP voi toteuttaa. Luettelo ei ole tyhjentävä. EKP voi esimerkiksi vaatia pankkeja vahvistamaan järjestelyjään, prosessejaan ja strategioitaan tai pitämään lakisääteisen vähimmäispääoman lisäksi hallussaan erityisesti lisäpääomaa, joka perustuu pilarin 2 vaatimukseen. Lakisääteinen vähimmäispääoma määritellään Basel III -kehysten pilarissa 1 (eli pankkien kansainvälisessä sääntelykehyksessä), ks. **kaavio 2**. EU pani Basel III -kehysten täytäntöön vakavaraisuusasetuksella⁴ ja vakavaraisuusdirektiivillä⁵.

⁴ Vakavaraisuusasetus.

⁵ Direktiivi 2013/36/EU.

09 Lakisääteisten vaatimusten täyttämiseksi on käytettävä kolmea pääoman osatekijää (ks. **kaavio 2**): ydinpääoma (CET 1), ensisijainen lisäpääoma (AT1) ja toissijainen pääoma (T2). Ydinpääoma on korkealaatuisin pääoma, joka sisältää muun muassa osakepääoman ja kertyneet voittovarot. Pääomavaatimusten rikkomisesta aiheutuu seurauksia pankille – esimerkiksi sen mahdollisuuksia maksaa osinkoja voidaan rajoittaa.

Kaavio 2 – Lakisääteiset pääomavaatimukset



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

Luottoriski ja järjestämättömät lainat EU:ssa

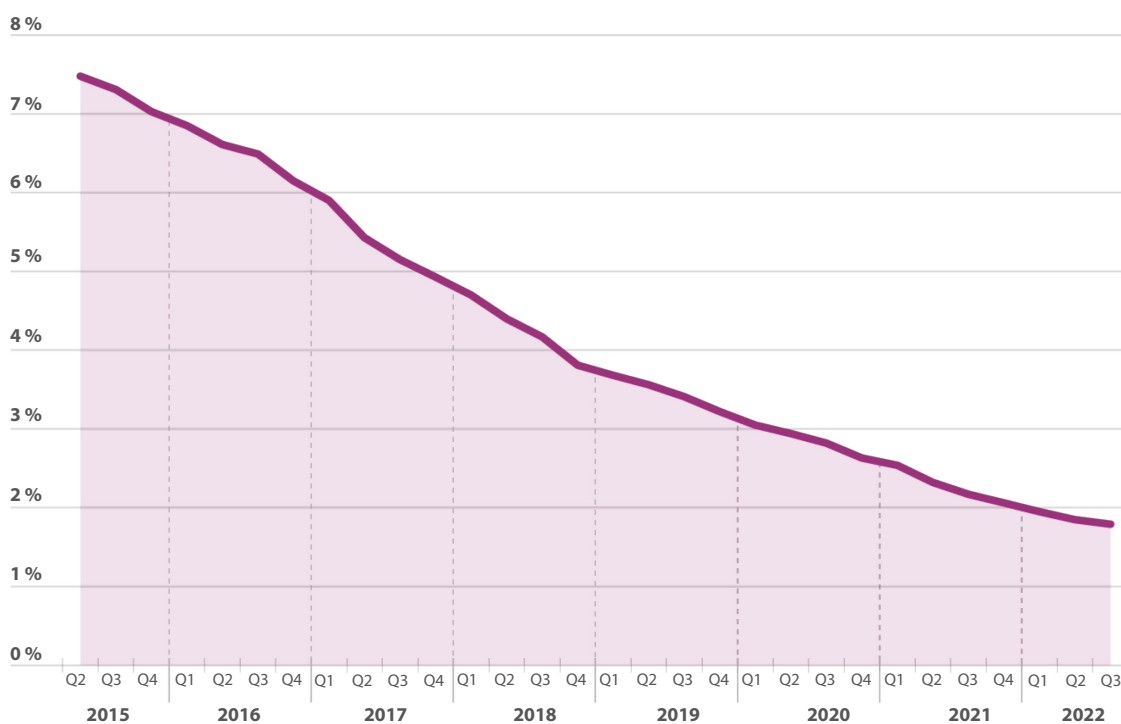
10 Kun pankit myöntävät lainoja, riskinä on väistämättä, että lainanottajat eivät pysty maksamaan lainojaan takaisin. Luottoriskinhallinnan tavoitteena on rajoittaa tätä riskiä arvioimalla huolellisesti mahdollisten lainanottajien luottokelpoisuus ja keräämällä riittävän suuria korkoja kattamaan pankille aiheutuvat riskit, jotka liittyvät siihen, että lainanottajat laiminlyövät maksunsa. Jos lainanottaja ei todennäköisesti maksa lainaansa takaisin tai laiminlyö maksunsa siten, että aikataulun mukaiset maksut ovat yli 90 päivää myöhässä, laina on järjestämätön. Tilinpäätösstandardien mukaan pankkien on kirjattava tällaisia järjestämättömiä lainoja varten varaukset, jotka vastaavat koko jäljellä olevaa lainaa. Määrästä on vähennettävä mahdolliset maksut, jotka pankit voivat aiemman kokemuksen perusteella kohtuudella odottaa saavansa i) maksun laiminlyöneeltä lainanottajalta tai ii) vakuuksien realisoinnin avulla.

11 Tällaisten järjestämättömien lainojen suuri osuus kokonaislainoista (järjestämättömien lainojen suhde) voi vaikuttaa pankin tulokseen eli sen kannattavuuteen ja jopa tehdä pankista elinkelvottoman, erityisesti jos sillä ei ole riittävästi varoja varausten tekemiseen tällaisten lainojen kattamiseksi. Pankilla on oltava moitteeton riskinhallinta (mukaan lukien vahvat luotonantoperiaatteet, riittävän suuret lainamarginaalit tappioiden kattamiseksi ja stressitestit), sillä moitteeton riskinhallinta on avainasemassa järjestämättömien lainojen kertymisen ehkäisemisessä tai lieventämisessä. Jos taloustilanne heikkenee tai asuntojen hinnat laskevat äkillisesti sen jälkeen, kun niistä on tullut kestävämpiä, vakaasti johdetulla pankilla on paremmat mahdollisuudet lieventää sitä yleisesti väistämätöntä vaikutusta, joka johtuu järjestämättömien lainojen määrän jyrkästä kasvusta.

12 Vuoden 2008 finanssikriisin jälkiseurauksiin lukeutui järjestämättömien lainojen suuri määrä, joka rasitti joitakin pankkiunionin pankkeja: vuoden 2015 loppuun mennessä järjestämättömien lainojen keskimääräinen osuus oli edelleen korkea, yli seitsemän prosenttia (ks. [kaavio 3](#)), ja viidessä 20 jäsenvaltiosta (ks. kohta [01](#)) pankkijärjestelmän järjestämättömien lainojen osuus oli yli kymmenen prosenttia (ks. [kaavio 4](#)).

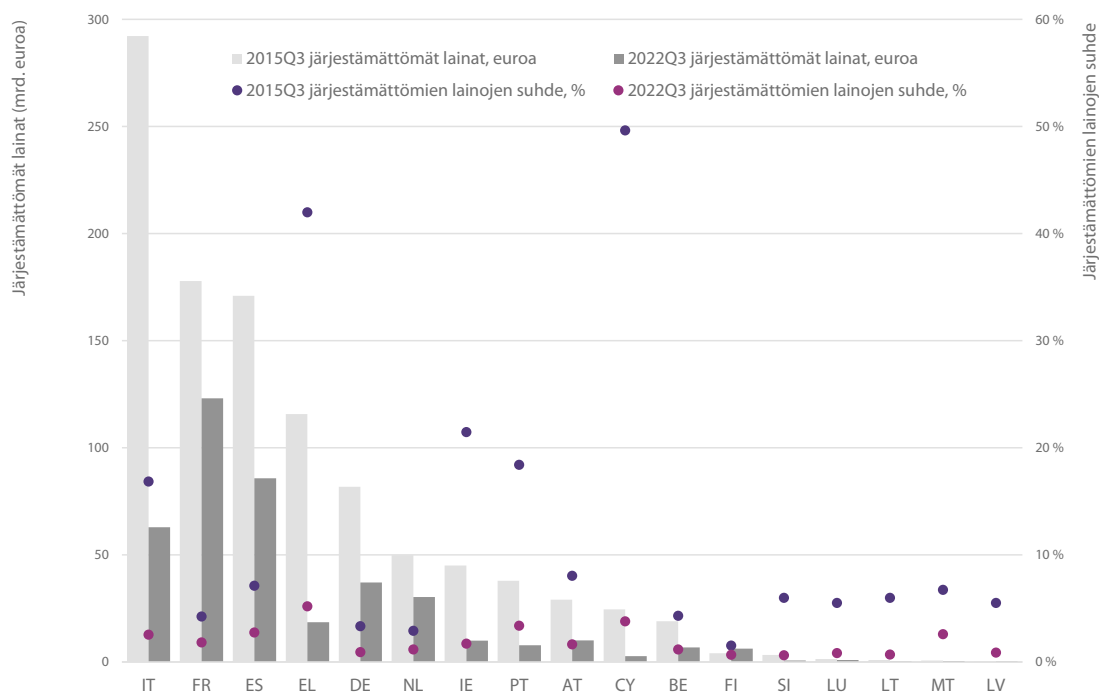
Kaavio 3 – Järjestämättömien lainojen osuus pankkiunionin 21 jäsenmaassa

(Järjestämättömien lainojen suhde, %)



Lähde: EKP:n pankkivalvontatilastot (vuoden 2022 ensimmäinen neljännes, järjestämättömien lainojen osuus YVM-maissa).

Kaavio 4 – Järjestämättömien lainojen kehitys (euroina ja suhteessa YVM-pankkien kaikkiin varoihin)



Huom. Virosta ja Slovakiasta ei ole saatavilla vertailukelpoisia tietoja. Lähtötilannetta koskevat tiedot Luxemburgin osalta ovat vuoden 2015 neljänneltä neljännekseltä, Maltaan osalta vuoden 2016 toiselta neljännekseltä ja Slovenian osalta vuoden 2016 ensimmäiseltä neljännekseltä; lopputilannetta koskevat tiedot Latvian osalta ovat vuoden 2021 kolmannelta neljännekseltä.

Lähde: EKP:n pankkivalvontatilastot.

13 Järjestämättömien lainojen käsittelystä tuli EU:n poliittinen prioriteetti, ja neuvosto antoi 11. heinäkuuta 2017 [päätelmät toimintasuunnitelmasta](#), jolla puututaan järjestämättömien lainojen suureen määrään. Neuvosto korosti, että tarvitaan toimia pankkivalvonnan, maksukyvyttömyys- ja velanperintäpuutteiden uudistamisen, järjestämättömien lainojen jälkimarkkinoiden kehittämisen ja pankkialan rakenneuudistuksen osalta. Yksi tärkeimmistä toimista pankkiunionin kolmannen pilarin, eurooppalaisen talletussuojajärjestelmän, edistämiseksi on puuttua järjestämättömien lainojen suuresta määrästä aiheutuvaan ongelmaan. Pankkiunionin valmiiksi saattamisella pyritään vähentämään pankkialan hajanaisuutta EU:ssa ja varmistamaan pankkien tasapuolinen kilpailuympäristö.

14 EKP on keskeinen toimija näissä pyrkimyksissä. Sen välttämiseksi, että pankit kaatuvat luottoriskien puutteellisen hallinnan ja kattamisen vuoksi, EKP:n olisi varmistettava, että pankit korjaavat oikea-aikaisesti puutteet, jotka koskevat luottoriskien hallintaa (kuten huonoja luotonantostandardeja) ja siihen liittyviä

kirjanpitoperiaatteita (järjestämättömien lainojen tunnistamista ja niitä koskevien varausten tekemistä).

15 Vuoden 2022 kolmanteen neljännekseen mennessä järjestämättömien lainojen osuus oli laskenut pankkiunionissa 1,8 prosenttiin. Tämä merkitsee huomattavaa laskua vuoteen 2015 verrattuna. Hajonta jäsenvaltioiden välillä on edelleen suurta, mutta se on vähentynyt huomattavasti. Laskusuunta johtuu osittain i) järjestämättömien lainojen vähenemisestä taloudellisen tilanteen paranemisen vuoksi, ii) lainoille kohdistetuista julkisista tukitoimenpiteistä (jotka ovat päättymässä tai joiden on määrä pian päättyä), ja iii) vanhojen järjestämättömien lainojen myynnistä ja arvopaperistamisesta (siirrot uusille omistajille). Uusia järjestämättömiä lainoja voi syntyä, kun covid-19-pandemiaan liittyvät tukitoimenpiteet päättyvät ja Ukrainan sota ja korkea inflaatio yhdistyvät taloudellisiksi haasteiksi. EKP on viime aikoina todennut, että luottoriski on kasvanut ja että pankkien osakkeiden hintojen lasku viittaa pankkien näkymien heikkenemiseen.

Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

16 Kun otetaan huomioon, että järjestämättömät lainat voivat olla merkittävä uhka pankin elinkelpoisuudelle, ja jotta voidaan turvata rahoitusvakaus, on erittäin tärkeää, että valvojat käyttävät tehokkaasti valvontavaltuuksiaan varsinkin nykyisen haastavan taloudellisen tilanteen vuoksi. Valvojien olisi varmistettava erityisesti luottoriskin moitteeton hallinta ja kattaminen, mukaan lukien se, että pankit varautuvat uusiin järjestämättömiin lainoihin ja tunnistavat ne ajoissa perusteellisen ja syvälle aiheeseen pureutuvan vakavaraisuuden arviointiprosessin avulla.

17 Luottoriski on ollut EKP:n valvontaprioriteetti YVM:n perustamisesta lähtien. Sen vuoksi tilintarkastustuomioistuin päätti suorittaa tämän tarkastuksen selvittääkseen, miten EKP valvoo yleisesti ottaen luottoriskiä ja erityisesti järjestämättömiä lainoja.

18 Tämä kertomus täydentää kertomuksia, jotka tilintarkastustuomioistuin julkaisi EKP:n valvontatoiminnasta vuosina 2016⁶ ja 2018⁷. Vuoden 2016 erityiskertomuksen seuranta esitetään *liitteessä I*. EKP:n hallinnon tehokkuuden tarkastamista koskevat tilintarkastustuomioistuimen valtuudet esitetään asiaa koskevassa säädöksessä⁸. Tilintarkastustuomioistuin ja EKP allekirjoittivat vuonna 2019 *yhteisymmärryspöytäkirjan*, jossa määriteltiin asiakirjojen ja tietojen vaihtoa koskevat käytännön järjestelyt. Tarkastajat saivat käyttöönsä kaikki pyytämänsä asiakirjat, ja EKP:n henkilöstö toimi täydessä yhteistyössä koko prosessin ajan.

19 Tarkastustyötä edisti avoin ja rakentava vuoropuhelu, jota tarkastajat kävivät EKP:n ja sen henkilöstön kanssa. Valvontaa koskevat EKP:n julkaisut osoittavat, että se on lisännyt toimintansa avoimuutta (esimerkiksi vuonna 2020 julkaistiin ensimmäistä kertaa kutakin pankkia koskevat pilarin 2 vaatimukset). Tämä parantaa markkinakuria, Baselin valvontakehyksen kolmatta pilaria ja EKP:n omaa tilivelvollisuutta.

⁶ Erityiskertomus 29/2016, *Yhteinen valvontamekanismi – hyvä alku, mutta lisäparannuksia kaivataan*.

⁷ Erityiskertomus 02/2018, *EKP:n toteuttaman pankkien kriisinhallintatoiminnan tehokkuus*.

⁸ Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja Euroopan keskuspankin perussäännöstä tehty pöytäkirja (N:o 4), 27 artiklan 2 kohta, ja YVM-asetus, 20 artiklan 7 kohta.

20 Tarkastuksessa tutkittiin erityisesti, oliko EKP:n lähestymistapa pankkien luottoriskien valvontaan ja vanhojen järjestämättömien lainojen käsittelyyn (määritelty vuotta 2018 edeltävältä ajalta peräisin oleviksi lainoiksi) toiminnallisesti tehokas. Tätä varten tilintarkastustuomioistuin arvioi käytettyjen resurssien (eli henkilöstön, välineiden ja prosessien) ja tuotosten välistä suhdetta seuraavien kysymysten osalta:

- o Oliko EKP:n lähestymistapa luottoriskien valvontaan tehokas pyrittäessä varmistamaan, että pankit kattavat ja hallitsevat tällaiset riskit asianmukaisesti?
- o Puuttuiko EKP tehokkaasti vanhoihin järjestämättömiin lainoihin (eli vuotta 2018 edeltävältä ajalta peräisin oleviin lainoihin) liittyviin vakavaraisuusongelmiin?

21 Tarkastuksessa keskityttiin luottoriskien liittyviin EKP:n valvontatoimiin pääasiassa vuotta 2021 koskevan vakavaraisuuden arviointiprosessin syklin aikana, mutta joissakin tapauksissa myös aiempiin toimiin. Tarkastajat tarkastivat valvontamenetelmistä ja paikalla tehtävistä tarkistuksista vastaavien EKP:n horisontaalisten osastojen sekä tiettyjen pankkien valvonnasta suoraan vastaavien osastojen toiminnan.

22 Tarkastajat haastattelivat henkilöstöä useista yhteisistä valvontaryhmistä (joihin kuului sekä EKP:n että kansallisten toimivaltaisten viranomaisten henkilöstöä). Lisäksi haastateltiin EKP:n horisontaalisista toiminnoista vastaavaa henkilöstöä. Tarkastajat tutkivat EKP:n järjestelmiä koskevia asiakirjoja ja analysoivat pankkien koko perusjoukkoa. Vastatakseen molempiin tarkastuskysymyksiin tarkastajat perehtyivät myös valvonta-asiakirjoihin. Tätä varten poimittiin otos, joka käsitti kymmenen sellaista pankkia, joilla oli paljon järjestämättömiä lainoja. Otokseen pyrittiin ottamaan mukaan pankkeja, joilla on erilaiset liiketoimintamallit. Tavoitteena oli myös, että mukaan saadaan sekä pieniä että suuria pankkeja ja että pankit jakautuvat useisiin eri jäsenvaltioihin. Saadakseen tietoa useilta eri sidosryhmiltä tarkastajat haastattelivat toimialaryhmää ja EU:n valvontaviranomaista pankkiunionin ulkopuolelta.

Huomautukset

EKP:n luottoriskiarviot ovat laadukkaita, mutta se ei käytä välineitään tehokkaasti varmistaakseen luottoriskin moitteettoman hallinnan ja kattamisen

23 Vuotuinen vakavaraisuuden arviointiprosessi on valvojan keskeinen tehtävä. Kunkin valvotun pankin riskien arviointi (ks. *kaavio 1*) tehdään ilman käyntiä pankin toimipaikassa, mutta tarvittaessa tehdään lisäksi käynti paikan päällä. Arvioinnit perustuvat lukuisiin määrällisiin ja laadullisiin tietoihin. Jotta voidaan varmistaa eri pankkien yhdenmukainen arviointi, yhteisten valvontaryhmien olisi asiaankuuluvien standardien mukaisesti (ks. kohdat **01** ja **02**) verrattava kutakin pankkia muihin pankkeihin (vertailuanalyysi) ja otettava huomioon merkityksellinen asiayhteys luottoriskiarviointeja tehdessään.

24 Pankkia tietyn vuoden osalta koskevasta arviosta esitetään yhteenveto vakavaraisuuden arviointiprosessiin perustuvassa päätöksessä, jonka valvoja lähettää pankille (ks. kohta **07**). Päätös sisältää yleensä toimenpiteitä, jotka pankkien on toteutettava havaittujen erityisten puutteiden korjaamiseksi. Erityisesti luottoriskin osalta toimenpiteet voivat edellyttää, että pankit kohdistavat lisäpääomaa riskien kattamiseen ja/tai korjaavat tai lieventävät luottoriskin valvonnan ja/tai luottoriskin hallinnan puutteita.

25 Tässä osiossa tilintarkastustuomioistuin arvioi EKP:n luottoriskin osalta toteuttaman prosessin tehokkuutta eli käytettyjen resurssien ja aikaansaatuisten tuotosten välistä suhdetta määrän, laadun ja ajoituksen osalta.

Tilintarkastustuomioistuin arvioi erityisesti,

- a) oliko EKP:n arvio pankkien luottoriskistä kattava
- b) oliko toimiin osoitetut henkilöstöresurssit mukautettu tunnistettuihin riskeihin
- c) oliko vakavaraisuuden arviointiprosessiin perustuvien päätösten tekoprosessi oikea-aikainen
- d) varmistiko EKP, että pääoma riitti sen havaitsemien riskien kattamiseen
- e) käyttikö EKP välineitään tehokkaasti puuttuakseen pankkien tasolla havaittuihin heikkouksiin.

Pankkien luottoriskiä koskevissa EKP:n valvonta-arvioinneissa on joitakin puutteita, mutta ne ovat yleisesti ottaen hyvälaatuisia

26 Yhteisen valvontaryhmän tekemässä luottoriskiarvioinnissa arvioidaan (pisteytyksen perusteella) sekä pankin luottoriskitasoa että sitä, miten pankki hallitsee tätä riskiä esimerkiksi hallintojärjestelyjen avulla (ks. *kaavio 5*). Riskitason arviointi alkaa sen jälkeen, kun tiedot on kerätty ja kullekin pankille on annettu automatisoidut pisteet riski-indikaattoreiden perusteella. Yhteiset valvontaryhmät voivat poiketa näistä automatisoiduista pisteistä tietyssä määrin; ne voivat alentaa pistemäärää kahdella pykälällä tai parantaa niitä yhdellä pykälällä instituution erityisluonteen ja monimutkaisuuden huomioon ottamiseksi. Tätä kutsutaan rajoitetuksi harkinnaksi, joka tapahtuu vaiheessa 3.

Kaavio 5 – Vakavaraisuuden arviointivaihe



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin vakavaraisuuden arviointiprosessia koskevan Euroopan keskuspankin käsikirjan perusteella.

27 Riskinhallinnan arvioinnit perustuvat tarkistuslistoihin, joiden avulla yhteiset valvontaryhmät tutkivat, noudattavatko pankit lakisääteisiä vaatimuksia (vaihe 2). Näitä arviointeja täydennetään yksityiskohtaisemmalla arvioinnilla (vaihe 3). Tarkoituksena on, että valvojat voivat ottaa huomioon pankin erityisluonteen ja monimutkaisuuden ja samalla kyetään varmistamaan valvontaviranomaisten päätösten johdonmukaisuus YVM:n puitteissa.

28 Tilintarkastustuomioistuin tutki luottoriskien arviointeja kymmenen pankkia käsittäneen otoksen perusteella (ks. kohta [22](#)). Tarkastuksessa analysoitiin,

- o muunsiko EKP ulkoiset standardit (EPV:n SREP-ohjeet ja ohjeet, joilla muutetaan EPV:n ohjeita järjestämättömien saamisten ja lainanhoitojoustosaamisten julkistamisesta) ohjeiksi yhteisille valvontaryhmille ja varmistiko se näin luottoriskin johdonmukaisen valvonnan silloin kun valvontaan ei sisälly käyntiä pankin toimipaikassa (mukaan lukien järjestämättömien lainojen hallinta pankeissa)
- o sovelsivatko yhteiset valvontaryhmät ohjeita asianmukaisesti
- o hyödynsikö EKP hyvin pankkeja koskevia vertailuanalysivälineitä.

29 Tarkastajat havaitsivat, että yleisesti ottaen EKP muunsi ulkoiset standardit yhteisten valvontaryhmien toimintaohjeiksi. Tämä tapahtui vakavaraisuuden arviointiprosessia koskevan käsikirjan avulla. Käsikirjassa annetaan erityisiä ohjeita siitä, mitä arviointeja pankkeihin on kohdistettava vakavaraisuuden arviointiprosessin kaikkien osatekijöiden osalta. Tarkastajat panevat merkille, että valvonta-arvioinnit perustuvat automatisoituihin pisteytyksiin, joita yhteiset valvontaryhmät tarvittaessa mukauttavat. EKP ei kuitenkaan määritellyt objektiivisia perusteita yhteisten valvontaryhmien rajoitetun harkinnan käyttämiselle (ks. kohta [26](#)). Itse asiassa EKP rajoitti toimensa niiden tekijöiden luettelointiin, jotka yhteiset valvontaryhmät voivat ottaa huomioon, mutta se ei pyrkinyt varmistamaan yhteisten valvontaryhmien välistä johdonmukaisuutta antamalla ohjeita siitä, miten harkinta olisi tehtävä.

30 Yhteiset valvontaryhmät täyttivät otokseen poimittujen pankkien kohdalla suurimman osan asiaankuuluviin standardeihin perustuvista vaatimuksista vakavaraisuuden arviointiprosessin yhteydessä. Tarkastajat havaitsivat kuitenkin vakavaraisuuden arviointiprosessin täytäntöönpanossa joitakin puutteita, jotka esitetään seuraavissa kohdissa.

31 Luottoriskitason (vaihe 3) arvioinnin osalta tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että EKP ei arvioinut kaikkien kymmenen otokseen kuuluneen pankin kohdalla kaikkia tekijöitä tai ei arvioinut niitä kokonaisuudessaan asiaa koskevien EPV:n ohjeiden mukaisesti (ks. kohta [28](#)). Esimerkiksi joidenkin pankkien kohdalla arviointi saatettiin jättää toteuttamatta tai se jäi puutteelliseksi hoidettujen lainojen laadun osalta tai järjestämättömien lainojen salkkukohtaisen olennaisuuden osalta. Puolet otokseen valituista pankeista oli joka tapauksessa saanut heikoimman mahdollisen

riskipistemäärän (neljä pistettä), joten puutteelliset arvioinnit merkitsevät sitä, että riskien moitteetonta hallintaa ja kattamista ei voida täysin varmistaa.

32 Luottoriskin valvontaa koskevan arvioinnin osalta tilintarkastustuomioistuin havaitsi seuraavaa:

- o Ohjeet, joita EKP antoi yhteisille valvontaryhmille siitä, mihin kysymyksiin oli vastattava (*kaaviossa 5* esitetty toista vaihetta koskeva tarkistuslista), olivat epä johdonmukaisia. Ne yhteiset valvontaryhmät, joille annettiin selkeät ohjeet siitä, oliko tärkeisiin kysymyksiin (esimerkiksi siihen, oliko järjestämättömien lainojen luokitusperiaatteet ja -menettelyt mukautettu lakisääteisten vaatimusten mukaisiksi) vastattava, kattoivat ainoastaan 22 yksittäistä pankkia vakavaraisuuden arviointiprosessin piiriin vuonna 2021 kuuluneista 110 pankista. Näistä 22 pankista kaksi kuului tilintarkastustuomioistuimen poimimaan otokseen. Tämä heikensi arviointiprosessin johdonmukaisuutta valvottavien pankkien koko perusjoukossa.
- o Vuonna 2021 vaiheen 3 säännölliseen riskinarviointiin liittyvistä kysymyksistä tehtiin yhteisille valvontaryhmille enimmäkseen vapaaehtoisia. Sen sijaan EKP odotti pankkien tekemän itsearviointin luottoriskien valvontakehyksistään. Yhteiset valvontaryhmät arvioivat ne, ja tietoja käytettiin luottoriskien arvioinnissa. Tietyt vaiheen 3 säännölliseen riskinarviointiin liittyvät kysymykset eivät kuitenkaan sisältyneet pankkien itsearviointeihin. Lisäksi vaiheen 3 säännöllisen tarkistuslistan valinnaisuus merkitsi sitä, että EKP ei voinut tarkistaa arviointien johdonmukaisuutta.

33 Tarkastajat havaitsivat kymmenen pankkia käsittäneen otoksensa osalta, että yhteiset valvontaryhmät antoivat kolmelle pankille riskinvalvontapistemäärän 2 tai 3 (enemmän kuin huonoin pistemäärä, joka oli 4), vaikka niiden arvioinnit riskinvalvontaympäristöstä olivat puutteellisia (ks. kohta **32**). Positiivisella riskinhallintapistemäärällä voi myöhemmin olla vaikutusta valvontatoimenpiteisiin (ks. kohta **07**).

34 Sen varmistamiseksi, että pankkeja **vertaillaan** asianmukaisesti, EKP:llä on käytössään laaja valikoima visualisointi- ja vertailuvälineitä. Näin yhteiset valvontaryhmät voivat nähdä, miten niiden pankki vertautuu muihin pankkeihin monien keskeisten riski-indikaattorien osalta. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi pankkiotoksen osalta tarkastamiensa vakavaraisuuden arviointiprosessien osalta, että yhteiset valvontaryhmät hyödynsivät näitä vertailuanalyysivälineitä yleisesti ottaen hyvin.

35 Vertailuanalyysivälineiden kalibroinnissa on kuitenkin joitakin puutteita. Erityisesti riskitasoa koskeva vaiheen 2 automaattinen pistemäärä (ks. kohta **26**) on kalibroitu vanhentuneisiin kynnysarvoihin, jolloin jopa EKP:n sisäisen analyysin mukaan syntyy myönteistä vinoumaa. Tarkastajat havaitsivat, että tämä johti siihen, että yhteiset valvontaryhmät tekivät järjestelmällisiä mukautuksia, joilla kompensoitiin vinoumaa alentamalla pistemääriä rajattuun harkintaan perustuvassa arviointivaiheessa.

36 Vertailuanalyysivälineet ovat pääasiassa erillisiä. Niitä ei ole integroitu hyvin vakavaraisuuden arviointiprosessia koskevassa käsikirjassa esitettyihin yhteisiä valvontaryhmiä koskeviin odotuksiin eikä yhteisten valvontaryhmien laadulliseen vakavaraisuuden arviointiprosessiin käyttämään tietotekniseen välineeseen. Ristiintarkastus on tehtävä manuaalisesti, mikä vaikeuttaa yhteisten valvontaryhmien työtä.

Henkilöstömäärärahat on mukautettu tunnistettuihin riskeihin, mutta puutteita ei ole vielä korjattu

37 Tilintarkastustuomioistuin tutki, kohdensiko EKP resurssit tehokkaasti yhteisille valvontaryhmille ja paikan päällä suoritettavaan valvontaan sen varmistamiseksi, että valvontatoimet vastaavat relevantteja riskejä.

38 Tarkastajat havaitsivat, että EKP:llä on tekniikka (klusterimalli), jonka avulla se voi jakaa resurssinsa yhteisille valvontaryhmille pankkien koon, monimutkaisuuden ja riskien perusteella. Klusterimallia käytetään myös määrittäessä intensiteettiä, jolla yhteiset valvontaryhmät kohdistavat pankkeihin toistuvaa valvontaa. Merkittävää osaa toimista (42 prosenttia) ei kuitenkaan suunnitella ennalta. Tämä koskee esimerkiksi omaisuuden myyntiä tai sulautumia, joita yhteisten valvontaryhmien on arvioitava.

39 Tarkastajat havaitsivat pankeista poimitun otoksen osalta, että suunnittelemattomalla työllä (kuten lainojen myynnin tai arvopaperistamisen arvioinnilla) voi olla vaikutusta suunniteltuun vakavaraisuuden arviointiprosessiin liittyvään työhön. Kahdessa tilintarkastustuomioistuimen otokseen kuuluneessa pankissa yhteisten valvontaryhmien analyysi pankkien omasta itsearviointista (ks. kohta **32**, toinen luetelmakohta) viivästyi muiden suunnittelemattomien mutta kiireellisten tehtävien vuoksi, vaikka työ saatiin tehtyä myöhemmin vakavaraisuuden arviointiprosessia koskevan syklin (SREP-sykli) aikana. EKP:llä on prosessi tilapäisten resurssitarpeiden täyttämiseksi, mutta yhteisten valvontaryhmien mielestä on hankalaa täyttää tehtävät ajoissa työn asettamiin vaatimuksiin vastaamiseksi.

40 Vuonna 2021 prosessiin tehdyn muutoksen vuoksi EKP ei myöskään enää arvioi, riittävätkö osoitetut resurssit tiettyjen tehtävien suorittamiseen sen omien vaatimusten mukaisesti. Tämä heikentää EKP:n kykyä yhdistää tarpeet ja resurssit keskenään.

41 Tilintarkastustuomioistuimien arvioi myös paikan päällä tapahtuvaan toimintaan, kuten paikan päällä tehtäviin tarkastuksiin ja sisäisten mallien tarkastuksiin käytettävissä olevia henkilöstöresursseja:

- o yhteiset valvontaryhmät voivat katsoa tarpeelliseksi pyytää paikan päällä tehtävää tarkastusta, jotta voidaan esimerkiksi analysoida perusteellisesti erilaisia riskejä tai sisäisen valvonnan järjestelmiä; paikalla tehtävistä tarkastuksista vastaavat erityiset tarkastusryhmät
- o EKP tutkii pankkien sisäisiä malleja, joiden avulla määritetään pääomavaatimukset, jotka edellyttävät EKP:n hyväksyntää.

42 YVM:n perustamisen myötä EKP:lle annettiin vastuu paikan päällä tehtävien tarkastusten suorittamisesta kansallisten toimivaltaisten viranomaisten avustuksella. Huhtikuussa 2022 EKP:n paikan päällä tapahtuvasta toiminnasta vastaavan pääosaston henkilöstömäärä oli hyväksyttävää määrää alhaisempi: avoimien toimien osuus oli kymmenen prosenttia pääosastoon osoitetun henkilöstön kokonaismäärästä (149). Henkilöstövaje tuotiin esiin jo [YVM:ää koskeneessa tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2016 kertomuksessa](#)⁹. Vaje heikentää EKP:n kykyä suorittaa toimia paikan päällä.

43 Tarkastajat havaitsivat, että vuonna 2021 ei voitu tehdä kaikkia priorisoituja tarkastuksia:

- o vaikka EKP arvioi yhteisten valvontaryhmien esittämät paikalla tehtäviä tarkastuksia koskevat pyynnöt ja päättää prioriteettiluettelosta, kymmeneen prosenttiin priorisoiduista paikalla tehtävistä tarkastuksista ei vuonna 2021 riittänyt henkilöstöä
- o pyyntöjen ja kapasiteetin välinen ero oli paljon suurempi sisäisten mallien tarkastuksissa. Vuonna 2021 EKP ei pystynyt osoittamaan henkilöstöä 26 prosenttiin etusijalle asetetuista tarkastuksista. EKP:n vastuupääosasto antoi vuoden 2022 alussa valvontaelimelle varoituksen, joka koski sisäisten mallien

⁹ [Erityiskertomus 29/2016, Yhteinen valvontamekanismi – hyvä alku, mutta lisäparannuksia kaivataan](#), kohta 160.

tarkastuksiin tarvittavien resurssien puutetta. Varoituksessa viitattiin huomattavaan mainerisktiin. Valvontaelin ei ole vielä ryhtynyt toimiin tämän varoituksen johdosta.

44 Keskuspankki- ja valvontatehtävät on virallisesti erotettu toisistaan EKP:n talousarviossa. Tarkoituksena on varmistaa, että molemmat tehtävät voidaan hoitaa erikseen toisistaan riippumatta ilman ennakoasennetta. EKP:n valvontatehtävien hoitamisesta aiheutuvat menot katetaan perimällä valvottavilta laitoksilta vuotuisia valvontamaksuja. Tämä on asiaa koskevan standardin ([Baselin sopimuksen peruseriaate nro 2](#))¹⁰ mukaista, sillä siinä edellytetään, että valvontaviranomainen rahoitetaan tavalla, joka ei heikennä sen autonomiaa tai toiminnallista riippumattomuutta.

45 EKP:n [neuvosto](#) päätti kuitenkin olla lisäämättä henkilöstömäärää vuodesta 2023 alkaen sekä keskuspankki- että valvontayksikön osalta. EKP:n valvontayksikkö voi kuitenkin ([valvontaelimen](#) puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan välityksellä) pyytää lisäresursseja, jos sille annetaan uusia tai laajennettuja tehtäviä tai valvontavalinnoista aiheutuu erityistarpeita. Tilintarkastustuomioistuin panee tässä yhteydessä merkille, että sen tekemän tarkastustyön päätyttyä EKP hyväksyi uusia toimia vähentääkseen riippuvuuttaan ulkoisista resursseista paikan päällä tehtävien tarkastusten ja sisäisten mallien tarkastusten osalta. Edellä esitetty tarkoittaa sitä, että budjettinäkökohdat, jotka liittyvät EKP:n asemaan keskuspankkina, vaikuttavat resurssien kohdentamiseen, sillä kuuleminen päätöksentekoprosessissa (yhteisen valvontamekanismin valvontaelimen puheenjohtajaa ja varapuheenjohtajaa kuullaan¹¹) ei ole sama asia kuin se, että valvontaelin päättäisi itsenäisesti valvontatalousarviosta. Tämä ei vastaa sovellettavaa standardia (ks. kohta [44](#)), jossa edellytetään, että valvontaresurssit on asetettava riippumattomasti. Tilintarkastustuomioistuin korosti tätä kysymystä myös yhteistä valvontamekanismia koskeneessa [vuoden 2016 kertomuksessaan](#)¹².

46 Oikeudellisen kehyksen mukaan kansallisten toimivaltaisten viranomaisten on tarjottava henkilöstöä valvontatoimiin, joita EKP suorittaa paikan päällä tai muualla kuin paikan päällä. Esimerkiksi noin 90 prosenttia paikan päällä toimivista tarkastajista

¹⁰ Baselin pankkivalvontakomitea, *Core Principles for Effective Banking Supervision*, ks. periaate 2.

¹¹ EKP:n neuvostossa on kaikkiaan 26 jäsentä, joista yksi edustaa yhteistä valvontamekanismia.

¹² [Erityiskertomus 29/2016](#), *Yhteinen valvontamekanismi – hyvä alku, mutta lisäparannuksia kaivataan*, kohdat 47–52, 186.

ja noin kaksi kolmasosaa yhteisten valvontaryhmien henkilöstöstä on peräisin kansallisilta toimivaltaisilta viranomaisilta. EKP:n viimeisimmän henkilöstökyselyn mukaan 22 kansallisesta toimivaltaisesta viranomaisesta yhdeksän on laiminlyönyt sitoumuksensa. Osuus vastaa 32:a kokoaikaista työntekijää eli neljää prosenttia kaikista henkilöstösitoumuksista. Ero oli mittavin niissä yhteisissä valvontaryhmissä, jotka vastasivat suurimmista ja monimutkaisimmista pankeista.

47 Jos kansalliset toimivaltaiset viranomaiset eivät täytä henkilöstösitoumuksiaan, voidaan käyttää eskalointimenettelyä, jonka viimeinen vaihe on EKP:n kansalliselle toimivaltaiselle viranomaiselle lähettämä virallinen kirje. Vaikka EKP:n ja kahden kansallisen toimivaltaisen viranomaisen välillä järjestettiin vuonna 2021 korkean tason tapaaminen, EKP ei ollut tarkastusajankohtaan mennessä lähettänyt virallista kirjettä millekään kansalliselle toimivaltaiselle viranomaiselle. Vuoden 2021 loppuun mennessä ei ollut toimitettu käyttöön lisäresursseja.

EKP:n kuulemis- ja hyväksymisprosessit ovat perusteellisia mutta estävät vakavaraisuuden arviointiprosessiin perustuvan päätöksen oikea-aikaisen ilmoittamisen pankeille

48 Valvojien olisi pyrittävä varmistamaan, että pankit saavat valvonnallista ohjausta oikea-aikaisesti samalla kun arvioinnit ja toimenpiteet ovat yhdenmukaisia kaikkien pankkien kannalta. Tilintarkastustuomioistuin tutki, oliko EKP:n prosessi oikea-aikainen.

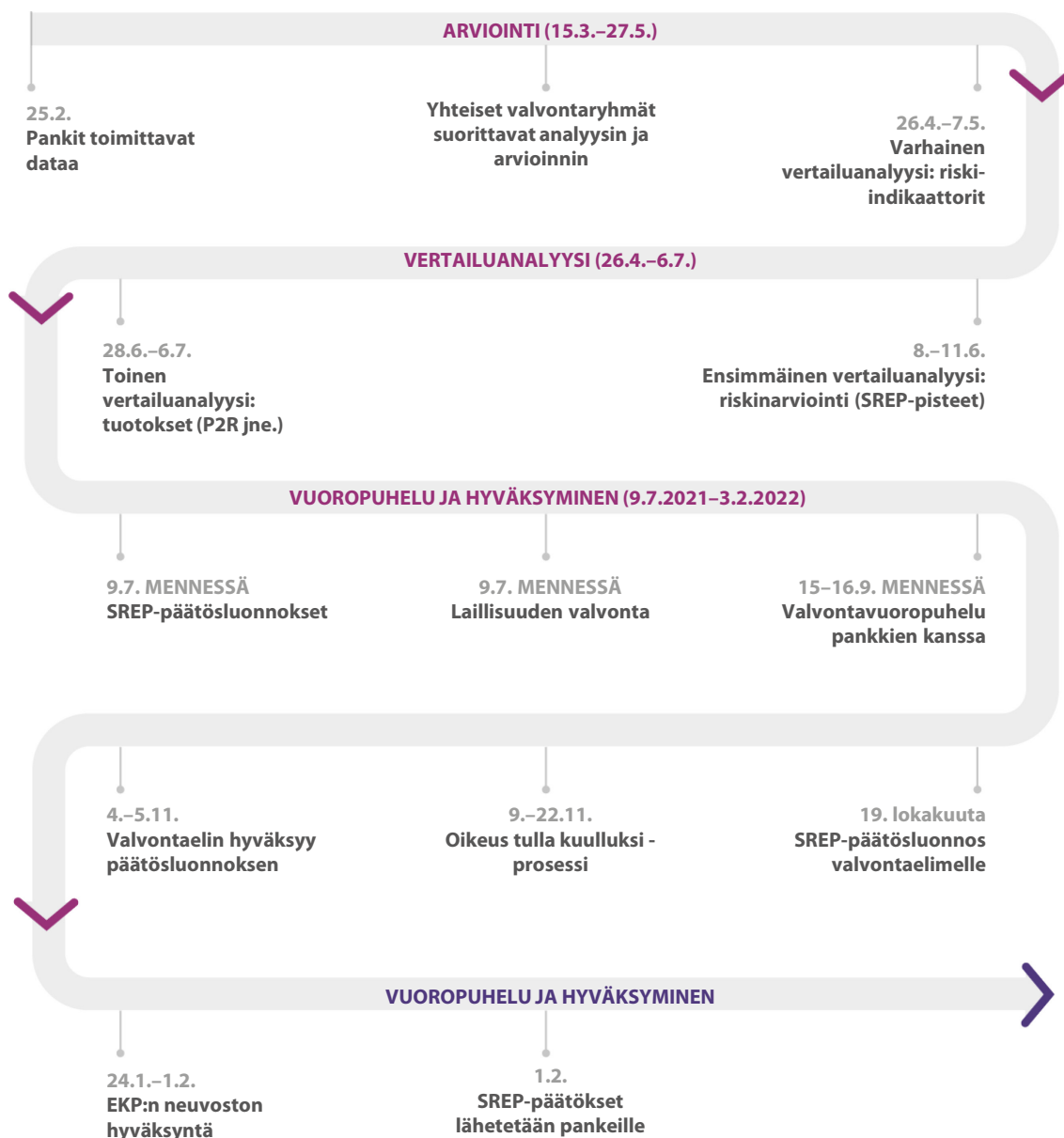
49 Vakavaraisuutta koskevien EKP:n SREP-päätösten tekoprosessi (SREP-sykli) koostuu neljästä päävaiheesta:

- yhteisten valvontaryhmien suorittama arviointi
- EKP:n horisontaalisten yksiköiden suorittama vertailuanalyysi ja uudelleentarkastelu
- asianomaisten pankkien kuuleminen (vuoropuheluvaihe)
- hyväksymismenettely.

50 Vuoden 2021 SREP-syklin arviointivaihe alkoi maaliskuun puolivälissä sen jälkeen, kun pankit olivat toimittaneet tietoja. SREP-päätösluonnokset saatiin valmiiksi heinäkuun alkuun mennessä (ks. *kaavio 6*). Tämän jälkeen aloitettiin valvontavuoropuhelu, jonka aikana pankeille tiedotettiin määrällisistä ja laadullisista toimenpiteistä ja suosituksista, joita EKP aikoi määrätä, sekä niiden pääasiallisista

syistä. Valvontavuoropuhelu päättyi syyskuun puolivälissä, ja sitä seuraavat viisi kuukautta kuluivat virallisiin vaiheisiin, kuten laillisuuden valvontaan, viralliseen kuulemismenettelyyn, sisäisiin hyväksyntöihin sekä [valvontaelimen](#) ja [EKP:n neuvoston](#) mahdolliseen hyväksyntään. Virallinen kuulemismenettely perustui SREP-päätösluonnokseen eli siihen sisältyivät määrälliset ja laadulliset valvontatoimenpiteet. Pankit voivat esittää virallisia huomautuksia tästä SREP-päätösluonnoksesta.

Kaavio 6 – SREP-aikataulu vuonna 2021



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin Euroopan keskuspankin tietojen perusteella.

51 Vaikka tämä yleinen prosessi on perusteellinen, se ei ole tehokas, koska loppuvaihe (eli vuoropuhelu- ja hyväksymisvaiheet) vie paljon aikaa: niiden kesto on noin kaksinkertainen arviointi- ja vertailuvaiheiden keston verrattuna. Tilintarkastustuomioistuin tutki kymmenen pankin otoksen osalta, missä määrin

valvontatoimenpiteet muuttuivat heinäkuussa 2021 käydyn valvontavuoropuhelun ja helmikuussa 2022 tehdyn lopullisen SREP-päätöksen välillä. Tilintarkastustuomioistuimien havaitsi, että käytetystä ajasta ja kahdesta käytössä olleesta menettelystä (valvontavuoropuhelu ja kuulemismenettely) huolimatta toimenpiteiden sisältö tai lukumäärä eivät muuttuneet merkittävästi, vaan toimenpiteiden täytäntöönpanolle asetettuihin määräaikoihin tehtiin vain joitakin muutoksia. Poikkeuksena oli erityinen pilarin 2 lisävaatimus, joka koski järjestämättömien lainojen kattamisen puutetta; vaatimus oli uusi vuonna 2021 (tarkempaa tietoa tästä korotuksesta, ks. kohdat [77–104](#)).

52 Lopputuloksena oli, että vuoden 2021 SREP-syklin lopulliset SREP-päätökset annettiin pankeille vasta helmikuussa 2022 eli 13 kuukautta joulukuun 2020 lopun viitepäivämäärän jälkeen. Viive oli yhtä pitkä kuin vuoden 2018 syklissä mutta pidempi kuin aiemmilla jaksoilla, kuten vuosina 2017, 2019 ja 2020, jolloin päätökset oli tehty ennen vuoden loppua. Kyseinen 13 kuukauden määräaika oli myös huomattavasti pidempi kuin esimerkiksi Ruotsin vakavaraisuusvalvojan vastaavaan tehtävään käyttämä aika (yhdeksän kuukautta). Prosessin kokonaiskesto vaikuttaa siten, että EKP:n valvonnassa olevat pankit eivät saa prosessin virallista ja oikeudellista tulosta oikea-aikaisesti. Pankin riskit (kuten järjestämättömien lainojen ja varausten määrä) voivat itse asiassa muuttua pitkällisten vuoropuhelu- ja hyväksymisvaiheiden aikana. Tämä lisää riskiä siitä, että SREP-päätös on jo vanhentunut siihen mennessä, kun se virallisesti annetaan.

EKP ei käytä välineitään tehokkaasti varmistaakseen, että luottoriski katetaan kokonaisuudessaan lisäpääomalla

53 SREP-prosessin päätteeksi valvoja voi asettaa omia varoja koskevia lisävaatimuksia, joita kutsutaan toisen pilarin vaatimuksiksi (ks. kohta [08](#)). Näin on silloin, kun valvoja toteaa, että pankin omat varat eivät kata riittävästi riskejä, jotka liittyvät pankkiin kohdistuviin tai mahdollisesti kohdistuviin pääomariskeihin, jos tällaiset riskit arvioidaan pankille olennaisiksi¹³. EPV:n SREP-ohjeiden¹⁴ mukaisesti toisen pilarin vaatimus olisi määritettävä **riskikohtaisesti**, ja sen olisi katettava¹⁵

- o odottamattomien tappioiden ja varauksilla riittämättömästi katettujen odotettujen tappioiden riski 12 kuukauden ajanjaksolla (jollei

¹³ EPV:n SREP-ohjeet, 2018, kohta 342; EPV:n SREP-ohjeet, 2022, kohta 360.

¹⁴ EKP ilmoitti toimivansa SREP-ohjeiden mukaisesti 15.2.2019.

¹⁵ EPV:n SREP-ohjeet, 2018, kohdat 348 ja 349; EPV:n SREP-ohjeet, 2022, kohdat 368 ja 371.

vakavaraisuusasetuksessa toisin säädetä); tällaisia tappioita kutsutaan odottamattomiksi tappioiksi

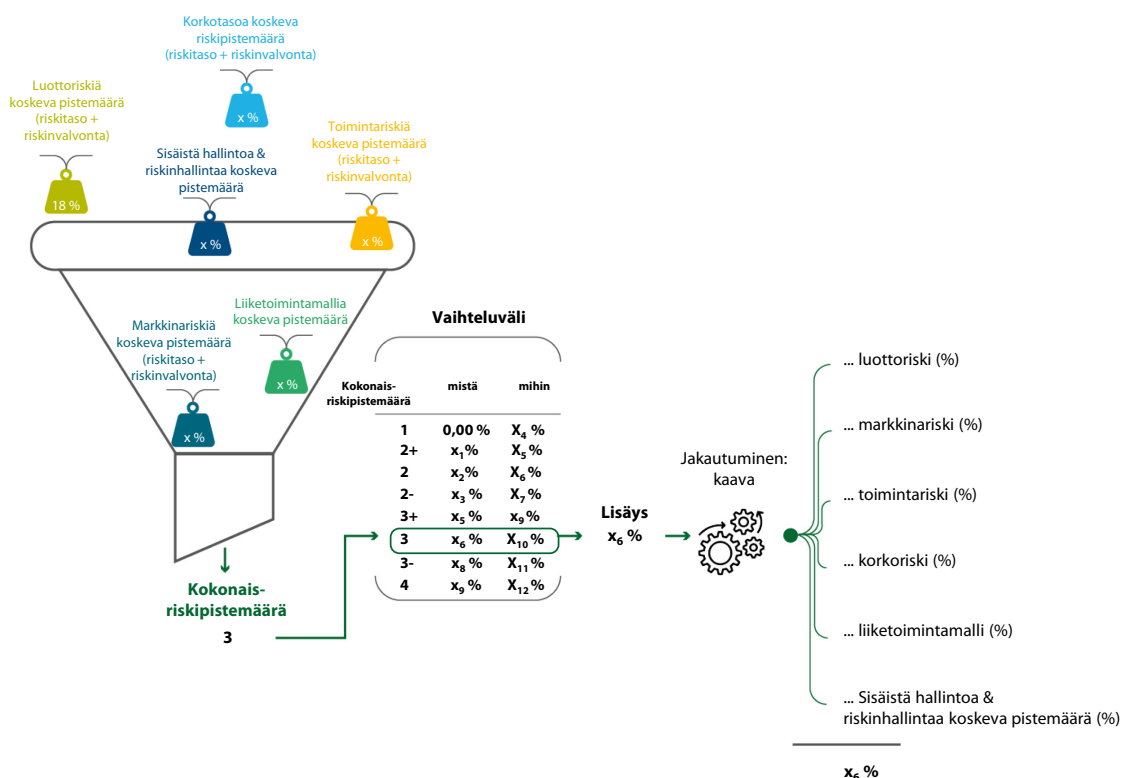
- o vaara siitä, että riskit aliarvioidaan pankkien sisäisissä malleissa olevien puutteiden vuoksi (ts. tilastolliset mallit, joita pankit voivat käyttää määrittääkseen, kuinka paljon pääomaa ne tarvitsevat riskiensä perusteella)
- o riski, joka aiheutuu puutteista sisäisessä hallinnossa, mukaan lukien sisäiseen valvontaan ja järjestelyihin liittyvät ja muut puutteet.

54 Vuoden 2021 SREP-syklin osalta EKP päätti ottaa käyttöön uuden lähestymistavan pilarin 2 vaatimuksen laatimiseksi. Tätä lähestymistapaa hienosäädetään edelleen. Uusi lähestymistapa laadittiin vastauksena EPV:n uudelleentarkasteluun, jossa todettiin, että aiempaa lähestymistapaa oli parannettava. Uusi lähestymistapa edellyttää nelivaiheista prosessia:

- o Lähtökohtana on ensimmäisessä vaiheessa annettava kokonaisriskipistemäärä, joka on johdettu SREP-arviointivaiheesta. Pistemäärä lasketaan automaattisesti soveltamalla ennalta määritettyjä painotuksia eri riskitekijöihin (*kaaviossa 1* mainitut tekijät, likviditeettiä lukuun ottamatta). Tämän kokonaisriskipistemäärän perusteella yhteiset valvontaryhmät valitsevat ensivaiheen korotuksen (joka ilmaistaan prosenttiosuutena riskipainotetuista omaisuuseristä). Itse asiassa EKP määritteli ennalta kullekin kokonaisriskipistemäärälle – yhdestä pisteestä (alin riski) neljään pisteeseen (suurin riski) – erityisen vaihteluvälin (vähimmäismäärästä enimmäismäärään), jota sovelletaan korotuksiin. Yhteiset valvontaryhmät voivat mukauttaa automatisoitua kokonaisriskipistemäärää tietyissä rajoissa ottaakseen huomioon pankkien riskiprofiilien erityispiirteet.
- o Toisessa vaiheessa aiemmin valittu ensivaiheen korotus jaetaan kaavan mukaan enintään seitsemään yksittäiseen korotukseen eri riskien (kuten luottoriskin, operatiivisen riskin, markkinariskin jne.) osalta. Kaavassa käytetään pankin omaan sisäisen pääoman riittävyyden arviointimenettelyyn (ICAAP) perustuvia tietoja, toisin sanoen pankin kvantitatiivista arviota siitä, miten sen riskit katetaan pankin pilarin 1 pääomalla (ks. kohta *09*).
- o Tämän jälkeen yhteiset valvontaryhmät arvioivat yksittäiset riskikohtaiset korotukset uudelleen kolmannessa vaiheessa (käyttämällä myös vertaisarviointeihin perustuvia arvoja ja muita standardeja).
- o Neljännessä vaiheessa pilarin 2 vaatimus määritetään uudestaan laskemalla yhteen yksittäiset riskikohtaiset korotukset. Neljännen vaiheen lopulliset

korotukset voivat olla suurempia tai pienempiä kuin toisessa vaiheessa valitut. Tätä prosessia kuvataan tarkemmin *kaaviossa 7*.

Kaavio 7 – Prosessi, jonka seurauksena alkuperäinen kokonaiskorotus muuttuu tiettyihin riskeihin perustuviksi korotuksiksi



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin Euroopan keskuspankin tietojen perusteella.

55 Vaikka EKP on viime vuosina toteuttanut toimia läpinäkyvyyden lisäämiseksi (ks. kohta 19), se ei ole vielä julkaissut SREP-menetelmää kokonaisuudessaan. Tilintarkastustuomioistuin ei julkaise EKP:n pilarin 2 menetelmissä käytettyjä painotuksia tai vaihteluvälejä koskevia tietoja, koska EKP pitää niitä luottamuksellisina.

56 Tarkastajat arvioivat, kuinka tehokkaasti EKP sovelsi EPV:n SREP-ohjeita pilarin 2 vaatimusten laatimiseen. Tähän liittyy erityisesti se, miten EKP:n valvontamenetelmillä ja niiden täytäntöönpanolla varmistetaan, että pääoma kattaa havaitut riskit riittävässä määrin.

57 Vuoden 2021 SREP-sykliin sovellettavissa EPV:n ohjeissa (ks. myös kohta 53) edellytettiin, että ”ICAAP-laskelmien – jos niitä pidetään luotettavina tai osittain luotettavina – pitäisi toimia lähtökohdana vaatimusten määrittämiselle” pilarin 2

yhteydessä¹⁶. Jos ICAAP-menetelmää ei pidettäisi luotettavana, lähtökohtana olisi käytettävä valvontaan perustuvia vertailuarvoja. EKP päätti kuitenkin olla käyttämättä ICAAP-menettelyä lähtökohtana. Tarkastajat havaitsivat, että ICAAPin luotettavuus on heikko jopa seitsemän vuoden YVM-valvonnan jälkeen, sillä EKP arvioi vuonna 2021 alle puolet pankkien ICAAP-menettelyistä luotettaviksi. EPV ei ole arvioinut EKP:n uuden menetelmän soveltamista. Se oli ensimmäistä kertaa käytössä vuoden 2021 SREP-syklissä.

58 Sen sijaan, että lähtökohtana olisi käytetty ICAAP-menettelyä, kokonaisriskipistemäärä perustui kunkin riskin painotukseen (kuten kohdassa **54** todetaan). Painotuksia sovellettiin pistemääriin, jotka valvojan suorittaman arvioinnin tuloksena oli saatu kunkin riskin osalta. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen kohteena olevalla vuoden 2021 syklillä painotukset olivat samat kaikille pankeille, joten ne eivät kuvastaneet yksittäisten pankkien tilanteita. Tarkastajat panevat merkille, että painotuksia muutettiin vuoden 2022 syklin osalta ja ne vaihtelevat pankin liiketoimintamallin mukaan. Yhteiset valvontaryhmät voivat mukauttaa automatisoitua kokonaisriskipistemäärää tietyissä rajoissa.

59 Kuten edellä olevista kohdista käy ilmi, EKP:n nykyisin soveltama lisäpääomavaatimusten laskentamenetelmä **ei noudata riskikohtaista lähestymistapaa**, kuten EPV:n ohjeissa edellytetään (ks. kohta **53**). Kokonaisriskipistemäärä perustuu valvonnan yhteydessä suoritettuun arviointiin, joka koski riskitasoja sekä malleihin liittyviä ja muita sisäisen valvonnan heikkouksia. Tällöin riskipisteet on niputettu yhteen.

- Tämä tarkoittaa, että yksilöllisiä riskitekijöitä ei voida suoraan yhdistää riskikohtaisiin korotuksiin.
- Tilintarkastustuomioistuin ei myöskään havainnut evidenssiä siitä, että EKP olisi kvantifioinut nämä riskit kunkin pankin osalta. Itse asiassa tällaisen kvantifioinnin tekemiseksi jo olemassa oleva väline ei ollut käytössä vuoden 2021 syklissä eikä se ole enää käytettävissä vuoden 2022 sykliä varten. Esimerkkinä voidaan mainita,

¹⁶ EPV:n SREP-ohjeet, 2018, kohta 350.

että sen sijaan, että tietty riski olisi kvantifioitu¹⁷, on pisteytetty kaikki riskit, jotka saattavat sisältää tai olla sisältämättä näitä yksittäisiä riskejä ja valvonnan heikkouksia, jotka saattavat liittyä tai olla liittymättä toisiinsa.

- o Menetelmässä tai sen soveltamisessa ei tehdä selkeää eroa i) erityisten riskien (erityisesti ne, jotka eivät kuulu pilarin 1 pääomavaatimusten piiriin tai riskit, joita ei ole katettu asianmukaisesti, ja riskit, joita ei ole katettu lainkaan) ja ii) pilarin 2 vaatimuksen välillä.

60 Koska EKP ei pysty erittelemään pankin pääomavaatimuksen korotusta yksittäisiin riskitekijöihin, sillä ei ole varmuutta siitä, että **lasketuilla pilarin 2 vaatimuksilla varmistetaan riskien asianmukainen kattaminen** ja että mallin ja valvonnan puutteisiin puututaan asianmukaisesti (ks. kohta [53](#)).

61 Ennalta määriteltäviä vaihteluvälejä, joista alkuvaiheen korotus on valittu, ei ole päivitetty vuoden 2017 jälkeen, eikä EKP ole vielä tehnyt analyysyjä tarkistaakseen, vastaavatko vaihteluvälit tarkasti relevantteja riskejä pankkien tasolla. Tilintarkastustuomioistuin toteaa julkisten tietojen perusteella, että EKP:n valvomille pankeille vuosien 2019, 2020 ja 2021 SREP-syklien tuloksena asetetut pilarin 2 vaatimukset vaihtelivat 0,75 prosentista 3,90 prosenttiin. Ennalta määritellyt vaihteluvälit ovat myös suurelta osin päällekkäisiä (ks. [kaavio 7](#)), mikä tarkoittaa sitä, että pankille, jonka kokonaisriskipistemäärä on alhaisempi, voidaan osoittaa korkeampi pilarin 2 lisävaatimus kuin pankille, jonka kokonaisriskipistemäärä on korkeampi.

¹⁷ [EPV:n SREP-ohjeet](#), 2018, kohta 342: ”Kun toimivaltaiset viranomaiset ottavat muita asiaankuuluvia tietoja huomioon täydentävien omien varojen vaatimusten määrittämiseksi, niiden olisi laitoksen kanssa käymänsä vuoropuhelun yhteydessä selvitettävä laitokselle käytettyjen tietojen tarkoitus ja niiden perustana olevat yleiset periaatteet”, ja kohta 343: ”Toimivaltaisten viranomaisten olisi tehtävä tämä määrittämällä ja asettamalla niiden täydentävien omien varojen määrä (määrällinen) ja koostumus (laadullinen), jotka laitoksella on oltava niiden riskien ja riskitekijöiden kattamiseksi, joista ei säädetä asetuksen (EU) N:o 575/2013 1 artiklassa (jäljempänä ’täydentävät omien varojen vaatimukset’), mukaan lukien tarvittaessa omien varojen vaatimukset malleihin, valvontaan, hallintoon tai muihin seikkoihin liittyvistä puutteista aiheutuvan riskin kattamiseksi”; [EPV:n SREP-ohjeet](#), 2022, kohta 368: ”Edellä olevaa kohtaa varten toimivaltaisten viranomaisten olisi määritettävä riskikohtaisesti riittäväksi katsotut pääoman määrät tunnistamalla, arvioimalla ja määrittämällä riskit, joille laitos altistuu, ja otettava siinä huomioon laitoksen koko riskiprofiili”.

62 Tarkastajat tutkivat, oliko ICAAP-menettelyllä merkitystä tehtäessä valinta tietyn vaihteluvälin sisällä. Erityisesti silloin, kun EKP arvioi ICAAP-menettelyn epäluotettavaksi, EKP:n SREP-käsikirjassa oletetaan, että yhteinen valvontaryhmä tekee valintansa vaihteluvälin yläpäästä. Vuoden 2021 SREP-syklin osalta tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että näitä sisäisiä ohjeita ei useinkaan noudatettu:

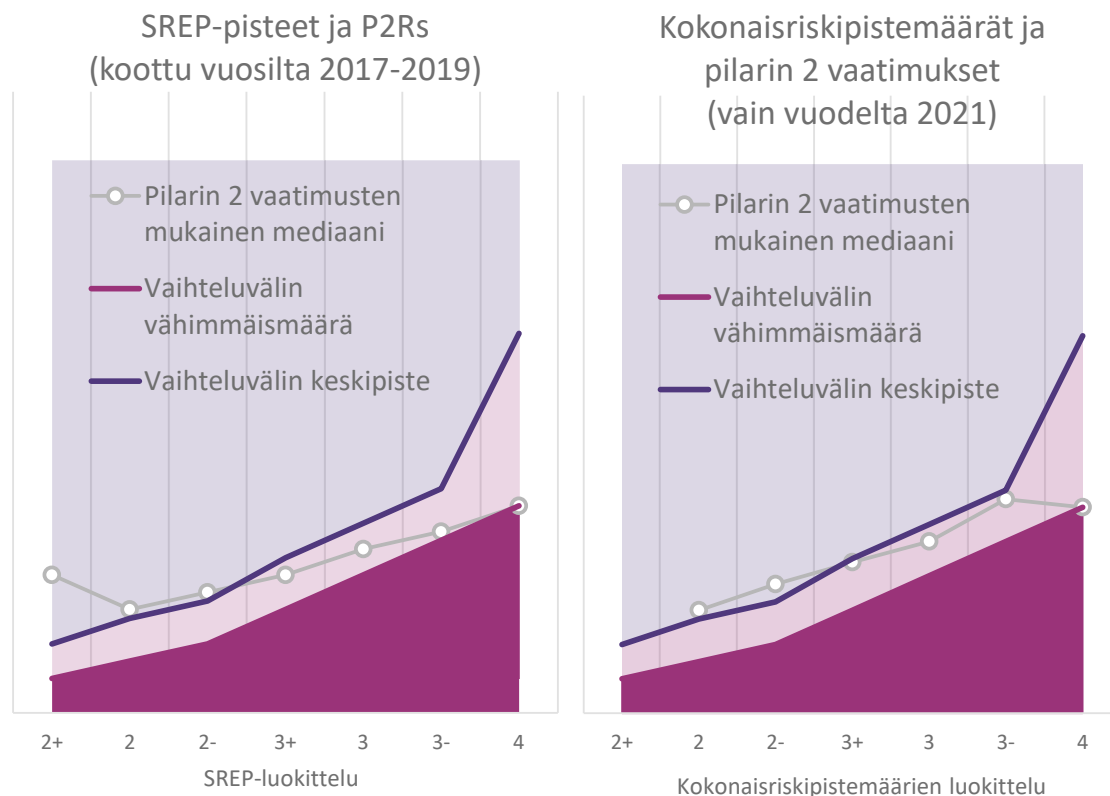
- o Kahdessa kolmasosassa tapauksista, joissa EKP piti pankin ICAAP-menettelyä epäluotettavana, valvontaryhmien valitsemat ensimmäiset korotukset olivat yhtä suuria tai pienempiä kuin vaihteluvälien keskipiste. Yli puolella pankeista oli epäluotettava ICAAP-menettely (ks. kohta **57**).
- o YVM:n perusjoukossa oli vuonna 2021 kolme pankkia, joilla oli huonoin mahdollinen kokonaisriskipistemäärä (neljä) ja epäluotettava ICAAP-menettely. Näiden kolmen pankin kohdalla pilarin 2 vaatimukset asettuivat kaikkein alimpaan päähän ehdotetulla vaihteluvälillä.

63 Tarkastajat tutkivat myös, missä määrin EKP käytti vuosiksi 2017–2021 ennalta määriteltäviä vaihteluvälejä ja varmisti, että pilarin 2 vaatimukset asetettiin johdonmukaisesti. Tarkastajat havaitsivat, että kun ennalta määriteltäviä vaihteluvälejä hyödynnettiin, pankkien erilaisia riskitasoja ei otettu johdonmukaisesti huomioon.

64 EKP:n menetelmässä asetetaan suuremmat pilarin 2 vaatimukset sitä mukaa kun kokonaisriskipisteet kasvavat. Kuten *kaaviossa 8* esitetään, pilarin 2 teoreettiset vähimmäisvaatimukset (eli vähimmäismäärät ennalta määritellyillä vaihteluväleillä, ks. kohta **54**) kasvavat lineaarisesti ja pilarin 2 teoreettiset mediaanivaatimukset kasvavat suhteellisesti nopeammin, koska nousevat riskitasot ja valvonnan heikkoudet viittaavat suurempaan pankkien kaatumisen riskiin. Käytännössä **huonommat kokonaisriskipisteet eivät kuitenkaan johtaneet suhteellisesti korkeampiin pilarin 2 vaatimuksiin**. Tarkastajat havaitsivat, että pilarin 2 vaatimukset pankeille, joiden SREP-pistemäärä oli neljä, olivat todellakin korkeampia kuin pankeille, joiden SREP-pistemäärä oli 2+ (EKP:n soveltama paras pistemäärä). Suuntaus on kuitenkin selvä:

- o mitä huonompi SREP-pistemäärä on, sitä pienempi on pilarin 2 vaatimuksen asteittainen kasvu
- o mitä huonompi SREP-pistemäärä on, sitä lähempänä tosiasiallinen pilarin 2 vaatimus on teoreettista vähimmäisvaatimusta ja sitä suurempi on ero teoreettiseen mediaaniin.

Kaavio 8 – SREP-pisteet ja pilarin 2 vaatimukset vuosina 2017–2021



Huom. Vuoden 2020 osalta ei toteutettu täyttä SREP-sykliä covid-19-pandemian vuoksi, ja vuoden 2021 syklin yhteydessä SREP-pistemäärä korvattiin yleisellä riskipistemäärällä.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin Euroopan keskuspankin tietojen perusteella.

65 Tarkastajat havaitsivat erityisesti (ks. myös [kaavio 8](#)), että

- o sellaisten pankkien osalta, joiden kohdalla havaitut riskit ovat pienempiä (SREP-pisteet 1, 2+, 2, 2-), EKP valitsi pilarin 2 keskimääräisen vaatimuksen, joka sijoittui ennalta määritetyn vaihteluvälin keskipisteen yläpuolelle
- o sellaisten pankkien osalta, joiden kohdalla havaitut riskit ovat suurempia (SREP-pisteet 3+, 3, 3-, 4), EKP valitsi pilarin 2 vaatimukset, jotka sijoittuivat ennalta määritellyn vaihteluvälin keskipisteen alapuolelle, itse asiassa lähemmäksi vaihteluvälin vähimmäistason tai jopa sen alle
- o pankeille, joiden SREP-pistemäärä oli neljä, EKP ei ollut asettanut pilarin 2 vaatimusta, joka olisi jonakin vuonna ollut yli 3,90 prosenttia. Kolmessa tapauksessa pankit, joiden SREP-pistemäärä oli neljä, saivat pilarin 2 vaatimukset, jotka sijoittuivat vaihteluvälin ehdotetun vähimmäistason alapuolelle.

66 Tilintarkastustuomioistuimen oma analyysi sen otokseen sisältyneiden kymmenen pankin ICAAP-menettelyistä osoitti, että EKP:n määrittämät pilarin 2 vaatimukset olivat neljässä tapauksessa huomattavasti alhaisempia ja kahdessa tapauksessa huomattavasti korkeampia kuin näiden pankkien ICAAP-menettelyissään määrittämät kattamattomat riskit. Lisäksi jos pankkien ICAAP-menettelyt olisi otettu huomioon (riippumatta niiden luotettavuudesta), tämä olisi yleensä johtanut huomattavasti heterogeenisempiin pilarin 2 vaatimuksiin. Arviointi, jonka EKP oli tehnyt pilarin 2 vaatimusmenetelmän kehittämisen yhteydessä, oli tuottanut samankaltaisia tuloksia. Tämä yhdessä muiden edellä mainittujen seikkojen kanssa (ks. kohdat **59–61**) tarkoittaa, että EKP:llä ei ole varmuutta siitä, että ennalta määritellyt vaihteluvälit todella kuvastavat relevantteja riskejä pankkien tasolla.

67 Tarkastajat panevat vertailun vuoksi merkille, että vaikka EKP asetti vuoden 2021 syklille pilarin 2 vaatimuksia, joiden vaihteluväli oli 0,75–3,90 prosenttia, toinen EU:n valvontaviranomainen asetti pilarin 2 vaatimuksia, joiden vaihteluväli oli 0,78–76,10 prosenttia, mikä on huomattavasti korkeampi kuin EKP:n soveltama suurin vaatimus.

68 Lisäksi ennalta määriteltyjen vaihteluvälien kapeus ja pilarin 2 vaatimusten systemaattinen valinta vaihteluvälien alimmasta päästä heikoimpien pankkien kohdalla auttavat sellaisia pankkeja, joilla ei olisi riittävästi pääomaa (liikkumavaraa) suurempien vaatimusten täyttämiseen.

69 Tarkastajat tutkivat myös, missä määrin EKP pyrkii mittaamaan **johdonmukaisuutta eri aikoina** asettamiensa pilarin 2 vaatimusten välillä. Tarkastajat havaitsivat, että EKP arvioi jälkikäteen laadunvarmistusprosessinsa yhteydessä riski-indikaattoreiden, SREP-pistemäärien ja pilarin 2 vaatimusten kehitystä valvonnassaan olevien pankkien osalta. Näissä arvioinneissa keskitytään pääasiassa vertaamaan kehitystä suhteessa muihin pankkeihin samana vuonna. Yksittäisten pankkien tilannetta verrataan puolestaan edeltävään vuoteen. EKP ei juurikaan kiinnitä huomiota pidemmällä aikavälillä tapahtuvaan kehitykseen, jonka aikana riskitasot voivat muuttua merkittävästi.

70 Vuoden 2021 SREP-sykli oli ensimmäinen, jonka osalta EKP ilmoitti pankeille pilarin 2 vaatimuksen keskeiset tekijät laadullisesti. Pilarin 2 vaatimus sellaisenaan ilmoitettiin SREP-päätöksessä, ja keskeiset tekijät esitettiin liitteenä olevassa ”täytäntöönpanokirjeessä”. Tilintarkastustuomioistuin ei arvioinut perustelujen

laillisuutta eli sitä, ovatko ne unionin lainsäädännön vaatimusten mukaisia¹⁸. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin, että pankit eivät saaneet kuhunkin yksittäiseen riskiin liittyviä korotuksia (prosentteja). Vertailun vuoksi voidaan todeta, että toinen EU:n valvontaviranomainen antaa pankeille yksityiskohtaisempia tietoja pilarin 2 vaatimuksen osatekijöistä. EKP:n noudattaman menetelmän yhteydessä ei itse asiassa ole mahdollista antaa yksityiskohtaisia tietoja i) siitä, mitkä kattamattomat riskit vaikuttivat toisen pilarin vaatimuksiin ja missä määrin, tai ii) siitä, mikä mahdollisesti johti muutoksiin eri vuosien välillä. EPV:n ohjeissa¹⁹ (ks. kohta 57) edellytetään kuitenkin, että valvontaviranomaiset **perustelevat** pankeille **selkeästi** mahdolliset omien varojen lisävaatimukset **riskikohtaisesti, mikä ei ole mahdollista nykyisellä lähestymistavalla**.

EKP ei käytä tehokkaasti valvontavaltuuksiaan ohjeistaakseen pankkeja luottoriskin hallinnan parantamisessa

71 EKP:llä on valvontavaltuudet ja -välineet, joiden avulla se voi ohjeistaa pankkeja toteuttamaan korjaavia toimia. Laadullisten valvontatoimenpiteiden (ks. **kaavio 1**) tarkoituksena on vaatia pankkia vähentämään toimintariskiä tai vahvistamaan hallinnointi- ja valvontajärjestelyjä. Nämä toimenpiteet, jotka esitetään yleensä SREP-päätöksessä, voivat koostua vaatimuksista ja suosituksista. Laadullisia vaatimuksia käytetään yleensä eskalointimenettelyssä, jos suosituksia on jätetty noudattamatta. Äärimmäisissä tapauksissa EKP voi jopa vaatia johtokunnan jäsenten erottamista tai perua toimiluvan, jos pankin sisäinen valvonta ei ole lakisääteisten vaatimusten mukaista. Tarkastajat arvioivat, sovelsiko EKP näitä toimenpiteitä tehokkaasti vastatakseen havaitsemiinsa riskeihin. Asiaa selvitettiin valvottavien pankkien koko perusjoukon osalta.

¹⁸ Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus (296 artikla) ja siihen liittyvä oikeuskäytäntö (esimerkiksi unionin yleisen tuomioistuimen tuomio asiassa T-411/17).

¹⁹ EPV:n SREP-ohjeet, 2018, kohta 354: ”Toimivaltaisten viranomaisten olisi varmistettava, että kullekin riskille asetetut täydentävät omien varojen vaatimukset varmistavat riskin kattamisen luotettavasti. Tätä varten toimivaltaisten viranomaisten pitäisi a) **perustella selkeästi** täydentävät omien varojen vaatimukset, jotka eroavat merkittävästi luotettavien ICAAP-laskelmien tai vertailulaskelmien tuloksista [...]; EPV:n SREP-ohjeet, 2022, kohta 363: ”Asettaessaan omien varojen lisävaatimuksia ja tarvittaessa antaessaan ohjeita toimivaltaisten viranomaisten olisi [...] b. **perusteltava selkeästi kaikki** omien varojen lisävaatimuksia koskevat **tekijät** pilarin 2 mukaisia pääomavaatimuksia [...] varten”, ja osio 7.6.

72 Tarkastajat havaitsivat, että EKP:n SREP-käsikirjassa ja muissa ohjeasiakirjoissa ei anneta kattavia ohjeita siitä, miten yhteisten valvontaryhmien olisi reagoitava luottoriskiin liittyviin olennaisiin puutteisiin. Tämä jättää yhteisille valvontaryhmille huomattavasti harkintavaltaa. Käytännössä EKP asettaa pankeille huomattavasti enemmän suosituksia kuin vaatimuksia.

73 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi otoksessaan useita pankkeja, joille oli annettu toistuvia suosituksia ja/tai joilla oli olennaisia luottoriskiin liittyviä puutteita vuosina 2019–2021 ja joiden kohdalla i) luottoriskin valvontapisteet ja pilarin 2 vaatimukset pysyivät muuttumattomina samalla ajanjaksolla ja ii) toimenpiteisiin ei liittynyt eskaloitimenettelyä. Näin on siitä huolimatta, että EKP voi soveltaa laadullisia vaatimuksia, jos vaatimuksia ei noudateta (ks. kohta [71](#)).

74 Tarkastajat tutkivat myös, miten niitä pankkeja oli tyyppillisesti kohdeltu, jotka saivat heikoimmat pisteet luottoriskinvalvonnasta (pistemäärä 4) vuosina 2017–2021. Koko valvonnan kohteena olleessa perusjoukossa tällaisia tapauksia oli kuusi. Kuten [taulukosta 1](#) käy ilmi, tarkastajat havaitsivat, että viidessä tapauksessa EKP:n valvonnalla ei korjattu pankkien luottoriskinhallinnassa edelleen esiintyviä puutteita, koska pisteet pysyivät heikkoina. Valvontatoimenpiteet toteutettiin itse asiassa viiveellä, eivätkä ne vielä johtaneet tavoiteltuihin parannuksiin. Lisäksi puolessa näistä kuudesta pankista pilarin 2 vaatimus pysyi vakaana tai jopa pieneni.

Taulukko 1 – Pankit, joiden luottoriskinvalvonnan pistemäärä on neljä ja joihin kohdistetaan valvontatoimenpiteitä (VT) (2017–2021)

Pankki	2017	2018	2019	2020	2021
A	4	4	4	4 (VT)	4
B	4	4	4	4	3
C	3	3	4	4 (VT)	4
D	3	3	4	4 (VT)	4 (VT)
E	2	2	3	3 (VT)	4 (VT)
F	3	3	3	3 (VT)	4 (VT)

Huom.

- 1) Pistemäärän paraneminen osoitetaan vihreällä värillä.
- 2) Pistemäärän heikkeneminen osoitetaan oranssilla värillä.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin Euroopan keskuspankin tietojen perusteella.

75 Vastaavasti EKP voi käyttää valvontavaltuuksiaan täysimääräisesti, jos pankki ei noudata lakisääteistä vaatimusta luotettavasta ja tehokkaasta ICAAP-menettelystä (ks. kohta **71**). Kuten kohdassa **57** todetaan, seitsemän vuotta YVM:n perustamisen jälkeen suurimmalla osalla suoraan valvotuista pankeista ei ole vielääkään luotettavaa ICAAP-menettelyä.

76 Tämä viittaa siihen, että EKP ei ohjeista pankkeja riittävän tehokkaasti siitä, miten sen havaitsemat puutteet olisi korjattava. Näin ollen EKP ei voi varmistaa, että havaitut riskit korjataan oikea-aikaisesti ja että niitä hallitaan asianmukaisesti pankkien tasolla.

EKP on pyrkinyt puuttumaan tarmokkaammin vanhoja järjestämättömiä lainoja koskeviin vakavaraisuusongelmiin, mutta se ei käytä välineitään parhaalla mahdollisella tavalla

77 Kansainvälisesti hyväksytyjen standardien – Pankkivalvonnassa noudatettavien peruseriaatteiden, erityisesti periaatteen **18** – mukaan valvontaviranomaisten on selvitettävä, onko pankeilla käytössään sellaiset asianmukaiset toimintaperiaatteet ja prosessit, joiden avulla pankit tunnistavat varhaisessa vaiheessa ongelmalliset omaisuuserät (myös järjestämättömät lainat) ja hallitsevat niitä ja tekevät riittävät varaukset ja muodostavat riittävät vararahastot. Omaisuuserien laatuun liittyvien kysymysten käsittely on ollut yksi EKP:n tärkeimmistä painopisteistä siitä lähtien, kun YVM perustettiin vuonna 2014. EKP on korostanut, että **luottoriskit ja järjestämättömien lainojen kasvaneet määrät** ovat euroalueen pankkien **keskeisiä riskejä**. EKP on myös havainnut, että pankit soveltavat erilaisia lähestymistapoja järjestämättömien lainojen tunnistamiseen, mittaamiseen, hallitsemiseen ja kirjaamiseen luottotappioiksi²⁰.

78 Tilintarkastustuomioistuimien arvioi, kuinka tehokkaasti EKP on operaatioissaan pannut täytäntöön edellä mainitut standardit ja asiaa koskevan EU-lainsäädännön. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa keskityttiin **lainoihin, jotka oli luokiteltu järjestämättömiksi ennen huhtikuuta 2018**. Kyseisiä lainoja kutsutaan myös **vanhoiksi järjestämättömiksi lainoiksi**. Niinpä tarkastajat arvioivat, oliko EKP

- a) ryhtynyt oikea-aikaisiin korjaustoimiin niiden ongelmien vuoksi, jotka koskivat vanhoja järjestämättömiä lainoja

²⁰ EKP, **Ohjeet** pankeille järjestämättömien saamisten käsittelystä, 2017, s. 5.

- b) varmistanut tasavertaisen kohtelun
- c) hyödyntänyt tehokkaasti valvontavälineitä.

79 EKP julkaisi 20. maaliskuuta 2017 järjestämättömiä lainoja koskevat ohjeensa.

Tämän valvontavälineen tarkoituksena oli ”selventää valvojien odotuksia siitä, miten järjestämättömiä saamia tunnistetaan, mitataan ja hallitaan sekä miten niihin liittyvät luottotappiot kirjataan tilanteissa, joihin nykyiset asetukset, direktiivit tai ohjeet eivät tarjoa riittävää ohjeistusta.” EKP:n ohjeet sisältävät seuraavaa:

- o EKP kuvaa yksityiskohtaisesti, kuinka se odottaa pankkien panevan täytäntöön **tilinpäätösstandardit**. Tällöin on kyse erityisesti siitä, millaisia varauksia järjestämättömien lainojen vuoksi on tehtävä, miten järjestämättömiin lainoihin liittyvät vakuudet on arvostettava sekä miten vakuudellisten ja vakuudettomien lainojen tappiot on arvioitava. Lisäksi EKP antaa ohjeita järjestämättömien lainojen kirjaamisesta luottotappioiksi. Järjestämättömiä lainoja koskevissa ohjeissa todetaan lisäksi, että varauksilla on ratkaiseva merkitys pankkijärjestelmän turvallisuuden ja vahvuuden varmistamisessa ja että valvojien on päätettävä, ovatko varaukset **riittäviä ja oikea-aikaisia**.
- o EKP selostaa, mitkä tiedot on sisällytettävä **järjestämättömien lainojen vähentämistä koskevaan strategiaan. Pankkien, joilla on paljon järjestämättömiä lainoja**, on määrä toimittaa tällainen strategia EKP:lle. Pankkien on määriteltävä järjestämättömien lainojen vähentämistavoitteet ja sovellettava tällöin realistista mutta riittävän kunnianhimoista aikataulua. EKP piti SREP-syklin 2021 yhteydessä 39:ää pankkia sellaisina, joilla oli paljon järjestämättömiä lainoja.

80 EKP on todennut, että edellä mainitut ohjeet otetaan huomioon SREP-prosessissa mutta ne eivät ole luonteeltaan sitovia. Tilintarkastustuomioistuim panee kuitenkin merkille EKP:n lisähuomautuksen, jonka mukaan ”pankkien on pystyttävä pyydettäessä perustelemaan valvojille [ohjeista] poikkeaminen” ja että ”[ohjeiden] noudattamatta jättäminen saattaa johtaa valvontatoimiin”. Vaikka ohjeet siis eivät olleet oikeudellisesti sitovia, niiden myötä tosiasiasa asetettiin uusia velvoitteita.

81 EKP:n tehtävänä on mikrotason vakauden valvonta. EU:n sääntelyjärjestelmä antaa tämän mukaisesti EKP:lle **toimivallan²¹ vaatia luottolaitoksilta, että nämä soveltavat erityisiä i) varausperiaatteita tai ii) omaisuserien käsittelymenettelyjä**. Jälkimmäinen tarkoittaa sitä, että kun luottolaitokset tekevät laskelmia omista

²¹ EKP:n valvontavaltuuksista säädetään YVM-asetuksen 16 artiklan 2 kohdan d alakohdassa.

varoistaan, EKP voi vaatia, että kyseisissä laskelmissa sovelletaan erityisiä mukautuksia – vähennyksiä, suodattimia tai muita vastaavia keinoja – jos pankin soveltamaa kirjanpitokäsittelyä ei pidetä valvontanäkökulmasta riittävän varovaisena. Komissio katsoi [YVM-uudelleentarkastelussaan vuodelta 2017](#), että tämän toimivallan käyttö on erityisen tärkeää järjestämättömiä lainoja koskevan ongelman ratkaisemiseksi. EU:n lainsäätäjät toistivat tämän näkemyksen huhtikuussa 2019 hyväksyessään ns. vakavaraisuutta turvaavan varautumisjärjestelyn²². Kyseistä järjestelyä sovelletaan lainoihin, jotka on myönnetty 26. huhtikuuta 2019 jälkeen, ja järjestelystä suljetaan nimenomaisesti pois vanhat järjestämättömät lainat.

82 EKP:n SREP-käsikirjassa ei nimenomaisesti viitata edellä selostettuun erityiseen toimivaltaan, vaikka siinä korostetaankin useaan otteeseen, että yhteisten valvontaryhmien velvollisuutena on **selvittää pankkien varausten riittävyys ja oikea-aikaisuus**. Tilinpäätösstandardeissa edellytetään, että varauskirjausten on vastattava täysimääräisesti kaikkia lainan voimassaoloajalta odotettavissa olevia tappioita²³. Kyseisten tappioiden määrää koskevan laskelman olisi perustuttava **realistiseen** arvioon niistä tulevista maksuista, jotka pankki voi vielä saada, mukaan lukien vakuuksien realisoinnista saatavat varat. Tietyissä olosuhteissa EKP:n toimivalta mahdollistaa vakavaraisuusongelmien lieventämisen myös silloin, kun tilinpäätösstandardien mukaisilla toimilla ei voida varmistaa, että riskit tulevat katetuiksi täysimääräisesti. Näin voi olla esimerkiksi silloin, kun pankit turvautuvat vahvasti vakuuksiin, joiden realisointi on harvinaista. Tilintarkastustuomioistuin **ei kuitenkaan havainnut evidenssiä** siitä, että EKP olisi tarvittaessa **vakavasti harkinnut tämän nimenomaisen toimivallan järjestelmällistä käyttöä** valvomissaan pankeissa.

83 Yhteisten valvontaryhmien tehtävänä on varmistaa i) järjestämättömiin lainoihin liittyvät oikea-aikaiset ja riittävät varaukset, ii) kirjanpitostandardien noudattaminen pankeissa sekä iii) pankkien luotonhallinnan moitteettomuus (mukaan lukien luotonantostandardit, hinnoittelu, maksurästien hallinta ja riskinhallinta). Tältä osin tilintarkastustuomioistuin viittaa kohtiin [71–76](#), jotka koskevat valvontatoimenpiteitä ja niiden hyödyntämistä. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi pankeista poimimansa otoksen perusteella erityisesti, että käytännössä **EKP ei i) toteuttanut valvontatoimenpiteitä, joissa se olisi pyytänyt pankkeja kirjaamaan lisää varauksia, eikä ii) määrännyt pankkeja tekemään CET1-pääomaan liittyviä vähennyksiä (ks. kohta [09](#))**.

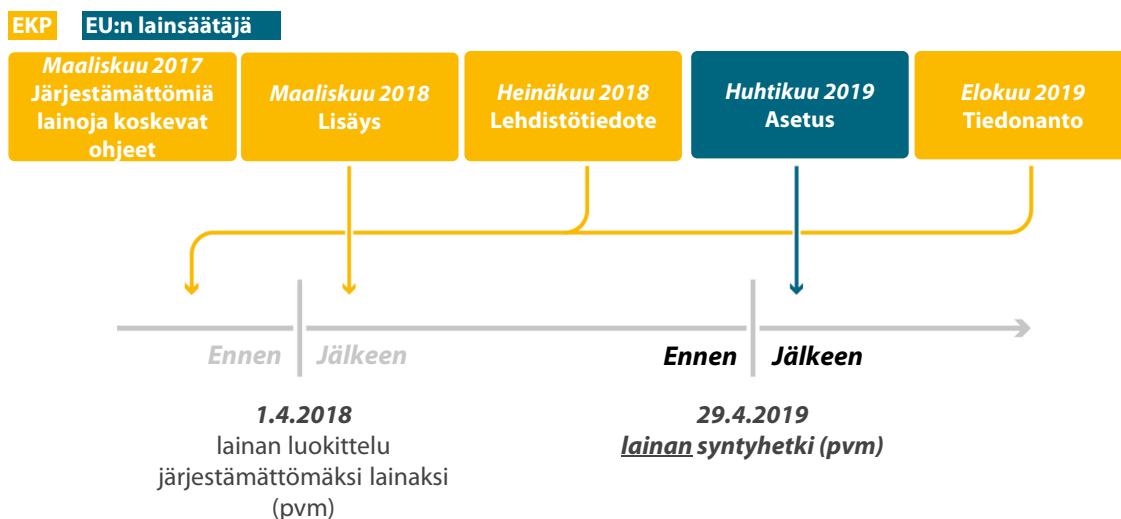
²² [Asetus \(EU\) 2019/630](#), johdanto-osan 6 kappale.

²³ [Kansainvälinen tilinpäätösstandardi IFRS 9, *Rahoitusinstrumentit*](#), kohta 5.5 *Arvonalennukset*.

84 Vuoden 2017 ohjeiden mukaan EKP:n tarkoituksena oli seuraavaksi siirtää painopistettään varausten ja luottotappiokirjausten oikea-aikaisuuden vahvistamiseen. Vuosina 2018 ja 2019 EKP tosiaankin täydensi vuoden 2017 ohjeita ns. kattavuusodotuksilla (toimien aikajärjestys esitetään **kaaviossa 9**):

- o Maaliskuussa 2018 EKP hyväksyi ohjeisiinsa **lisäyksen**, jota sovellettiin ainoastaan **uusiin järjestämättömiin lainoihin**. Lisäys koski lainoja, jotka **luokiteltaisiin järjestämättömiksi 1. huhtikuuta 2018 alkaen**. Sellaisten lainojen osalta, jotka olivat syntyneet **26. huhtikuuta 2019 jälkeen**, sekä kyseisiin lainoihin liittyvien järjestämättömien lainojen osalta EU:n lainsäätäjät hyväksyivät huhtikuussa 2019 ns. **vakavaraisuutta turvaavan varautumisjärjestelyn**. Tämä järjestely toteutettaisiin CET1-pääoman vähennyksinä siinä tilanteessa, että järjestämättömiä lainoja ei olisi katettu riittävästi varauksilla tai muilla mukautuksilla (ks. kohta **81**).
- o EKP ilmoitti 11. heinäkuuta 2018 lehdistötiedotteessaan, että kattavuusodotuksia sovellettiin myös vanhoihin järjestämättömiin lainoihin (eli **lainoihin, jotka oli luokiteltu järjestämättömiksi ennen huhtikuuta 2018**). Lähestymistapaa käsiteltiin yksityiskohtaisesti elokuussa 2019 annetussa **tiedonannossa**.

Kaavio 9 – Vanhoihin järjestämättömiin lainoihin sovellettavat säännöt aikajärjestyksessä



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin EKP:n julkaisujen sekä aiheeseen liittyvän lainsäädännön perusteella.

85 Kattavuusodotuksilla oli tarkoitus **puuttua niihin** EKP:n havaitsemiin **vakavaraisuusriskeihin, jotka liittyivät järjestämättömien lainojen kasvaneeseen määrään** (ks. kohta [77](#)). Tilintarkastustuomioistuin panee merkille EKP:n toimintapoliittisen valinnan. Tilintarkastustuomioistuin ei tarkastuksessaan arvioinut valinnan perusteluita tai oikeutusta. Sen sijaan tarkastuksessa keskityttiin toimintapolitiikan täytäntöönpanoon ja vaikutukseen. Toimintapolitiikalle ilmoitettiin seuraavat tavoitteet²⁴:

- o auttaa pankkeja **vähentämään järjestämättömiä lainojaan**
- o välttää, että tulevaisuudessa pankkien taseisiin **kertyy liiallinen määrä** kattamattomia vanhoja järjestämättömiä lainoja
- o varmistaa, että pankkien taseisiin ei **kerry** sellaisia vanhoja järjestämättömiä lainoja, joiden katteena **ei ole riittäviä varauksia**.

86 Nämä odotukset **koskevat kaikkia** EKP:n valvomia **pankkeja**. Vaikka odotukset on luokiteltu ei-sitoviksi (ks. kohta [80](#)), pankkeihin sovelletaan pilarin 2 lisävaatimusta (ns. pilarin 2 korotusta), jos pankit eivät täytä EKP:n kattavuusodotuksia. **Asiaan ei vaikuta se, onko näillä pankeilla suuri määrä järjestämättömiä lainoja** (ks. kohta [79](#), toinen luetelmakohta).

87 Kattavuusodotusten yhteydessä EU-tasolla otettiin ensimmäistä kertaa käyttöön käsite **asteittaiset aikataulutetut varaukset**. Aikataulut, joiden mukaisesti täydet vakavaraisuuden edellyttämät varaukset oli tehtävä, perustuivat EKP:n arvioon, jossa tarkasteltiin mahdollisia vaikutuksia kuhunkin yksittäiseen pankkiin. Arvion perusteella pankit jaettiin kolmeen ryhmään sen mukaan, mikä niiden järjestämättömien lainojen suhde oli vuoden 2017 lopussa. EKP määritteli kullekin ryhmälle erilaiset aikataulut: vakuudellisten lainojen osalta määräaika päättyi vuoden 2024, 2025 tai 2026 loppuun mennessä ja vakuudettomien lainojen osalta vuoden 2023, 2024 tai 2025 loppuun mennessä. Valitsemallaan lähestymistavalla EKP pyrki löytämään tasapainotilanteen, jossa saavutetaan täysi kattavuus mutta pankeille aiheutuva taloudellinen taakka jakautuu pidemmälle ajalle.

88 Menettelyllä, jossa vakavaraisuuden edellyttämiä varauksia pyrittiin lisäämään asteittain usean vuoden aikana täyden kattavuuden saavuttamiseen asti, tavoiteltiin sitä, että pankit eivät soveltaisi aiemmin noudattamaansa ”odotellaan ja katsotaan” -lähestymistapaa. Menettelyn avulla oli lisäksi tarkoitus mahdollistaa sen

²⁴ Tavoitteet on selostettu [vuoden 2018 lisäyksessä](#) ja [vuoden 2019 tiedonannossa](#).

keskeisen tavoitteen saavuttaminen, että järjestämättömistä lainoista päästäisiin eroon.

89 Kattavuusodotukset perustuivat havaintoon, jonka mukaan mitä kauemmin laina on järjestämätön, sitä suurempi on riski, että odotetut kassavirrat eivät tule toteutumaan, ja sitä pienempi on lainan takaisinperintäarvo. **EKP:n ensisijaisena tavoitteena ei ollut** puuttua tapauksiin, joissa ilmeni vakavaraisuusriskejä sen vuoksi, että pankit luottivat vakuuksiinsa vaikka säännölliset maksut puuttuivat – toisin sanoen tapauksiin, joissa **varausten riittävyys aiheutti huolta**. Silti pankkeja kannustettiin kirjaamaan mahdollisimman suuri määrä varauksia sovellettavan tilinpäätösstandardin mukaisesti. Varaukirjaus perustuisi realistiseen arvioon tappioista, joita oli odotettavissa lainan voimassaoloajalta (ks. kohta **82**). Toinen vaihtoehto oli, että pankit mukauttaisivat (lakisääteistä) pääomaansa omasta aloitteestaan eli tekisivät vapaaehtoisia CET1-pääoman vähennyksiä. **Kansainvälisissä tilinpäätösstandardeissa edellytetään**, että lainan voimassaoloajalta odotettavissa olevat tappiot katetaan **täysimääräisesti varauksilla heti** kun lainasta tulee järjestämätön. Lisäksi on tehtävä mukautuksia aina kun taloudelliset olosuhteet muuttuvat.

90 Vaikka EKP pyrki pääsemään eroon ”odotellaan ja katsotaan” -lähestymistavasta ja edellytti, että järjestämättömien lainojen määrää vähennetään oikea-aikaisesti (ks. kohta **88**), se antoi **pankeille kuitenkin vuosia aikaa täyttää** asettamansa odotukset (ks. kohta **87**). EKP katsoi myös, että pankeilta vaadittavien toimien aloituspäivää on tarpeen lykätä (vuoteen 2020) ja toimet on voitava toteuttaa asteittain. Näin oli siitä huolimatta, että yli puolet vanhoista järjestämättömistä lainoista oli ollut järjestämättömiä jo viisi vuotta tai pidempään siinä vaiheessa, kun EKP:n kattavuusodotukset alkoivat lopulta koskea niitä. Esimerkiksi vakuudellinen laina oli voinut maaliskuussa 2018 olla järjestämätön jo seitsemän vuoden ajan tai pidempään, mutta täyttä vakavaraisuuden edellyttämää kattavuutta ei vaadittaisi ennen vuotta 2026.

91 Aloituspäivän lykkäämisellä pyrittiin muun muassa kannustamaan pankkeja siihen, että ne vähentäisivät järjestämättömien lainojensa määrää ennakoivasti ilman että EKP:n tarvitsisi toteuttaa valvontatoimenpiteitä. Tavoite **ei kuitenkaan toteutunut odotetulla tavalla**, sillä monet pankit reagoivat vasta kun pilarin 2 korotukset tulivat näköpiiriin. Korotuksia **sovellettiin ensimmäistä kertaa vuoden 2021 SREP-syklin yhteydessä**. Nopeampia tuloksia olisi saatu aikaan, jos EKP olisi jo **vuodesta 2017 alkaen** käyttänyt valvontavaltuuksiaan järjestelmällisemmin (ks. kohta **81**) ja kohdentanut toimensa pankkeihin, joiden osalta oli todettu, että järjestämättömät lainat oli katettu riittävästi ja varaukset olivat tosiaan joko kirjanpito- tai

vakavaraisuusnäkökulmasta liian pieniä. EKP:n lähestymistapa **oli suunniteltu niin, että ongelmia ei ratkaistu välittömästi vaan asteittain.**

92 Tämä lähestymistapa johti myös siihen, että **pankkeja ei kohdeltu yhdenvertaisesti**. Ensinnäkin pankit, joilla oli suurempi määrä riittämättömästi katettuja järjestämättömiä lainoja, saivat jopa kaksi vuotta lisää aikaa verrattuna niihin pankkeihin, joiden kattavuus oli alun perin suurempi (ks. kohta **87**).

93 Toiseksi pankit voivat EKP:n lähestymistavan yhteydessä valita vaihtoehdon, joka on niiden kannalta edullisin. Itse asiassa järjestämättömiä lainoja voidaan kattaa eri tavoin, kuten **taulukossa 2** kuvataan.

Taulukko 2 – Tavat saavuttaa kattavuus ja niiden vaikutukset

Miten?	Mitä se tarkoittaa? (selostus ei ole tyhjentävä)
Varaukset	Kuluja, jotka pienentävät pankin voittoja tai lisäävät sen tappioita ja tavallisesti vähentävät kertyneiden voittovarojen määrää taseessa. Kertyneet voittovarot muodostavat osan lakisääteisestä CET1-pääomasta (ks. kohta 09).
CET1-pääoman vähennys (pilari 1)	Tämä vähentää pääomavaatimusten täyttämiseksi käytettävissä olevaa lakisääteistä CET1-pääomaa.
Pilarin 2 pääomavaatimusten korotus	Pääomavaatimus, joka on täytettävä <ul style="list-style-type: none"> — osittain lakisääteisellä CET1-pääomalla (56,25 prosenttia) ja — osittain muilla pääomakomponenteilla. Ks. kaavio 2.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen analyysi.

94 Pilarin 2 korotuksella ei puututa käytettävissä olevaan pääomaan vaan pelkästään lisätään pääomavaatimuksia. Lisäksi pilarin 2 korotus on katettava CET1-pääomalla vain 56,25 prosentin osalta (ks. **taulukko 2**). CET1-pääoma on laadultaan parasta lakisääteistä pääomaa²⁵. Näin ollen pilarin 2 korotus on usein edullisempi kuin muut välineet eli CET1-pääoman vähennykset ja varaukset. Kahdella viimeksi mainitulla on

²⁵ Ydinvakavaraisuussuhteella eli pankin ydinpääoman (CET1) ja riskipainotettujen omaisuuserien suhteella on eniten merkitystä, koska se kuvastaa pankin yleistä taloudellista vahvuutta.

kummallakin suora ja suurempi kielteinen vaikutus CET1-pääomaan eli lakisääteisten pääomavaatimusten kattamiseen käytettävissä olevaan pääomaan.

95 Kolmanneksi tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että pilarin 2 vaatimukseen liittyvä lähestymistapa on suunniteltu niin, että pankkeja kohdellaan eri tavoin. Niinpä yhtäältä sellaiset pankit, jotka ovat tehneet vähennyksiä tai kirjanneet varauksia ennakoivasti ennen viitepäivää (eli ennen edellisen vuoden joulukuun 31. päivää, esim. SREP-syklin 2021 osalta ennen joulukuun 31. päivää 2020), ja toisaalta sellaiset pankit, jotka eivät ole tehneet mitään, tulevat kohdelluiksi eri tavoin. Tämä johtuu siitä, että pilarin 2 korotus tulee voimaan vasta SREP-päätöksen myötä, yleensä noin vuoden kuluttua viitepäivästä. Tämä koskee myös tapauksia, joissa pankki pyrkii välttämään pilarin 2 korotuksen määräämistä ja vähentää siksi alkuperäistä vajeusta seuraavan vuoden aikana (lähinnä varauksilla). EKP itse asiassa ottaa tällaiset lisävaraukset huomioon ennen kuin se määrittää pilarin 2 lopullisen korotuksen ja antaa samalla näille pankeille yhden vuoden lisääaikaa.

96 Kattavuusodotusten **täyttymistä voidaan arvioida vasta**, kun niihin liittyvät toimet on pantu täysimääräisesti täytäntöön **vuoden 2026 loppuun mennessä** eli yhdeksän vuotta järjestämättömiä lainoja koskevien ohjeiden antamisen jälkeen. Tilintarkastustuomioistuin ei ole tarkastuksessaan arvioinut syy-yhteyttä EKP:n toimien ja järjestämättömien lainojen vähenemisen välillä eikä myöskään **muiden tekijöiden vaikutusta** (ks. kohta **15**). Silti on perusteltua ajatella, että EKP on toimillaan myötävaikuttanut kyseisten lainojen määrän jatkuvaan vähentymiseen viiden viime vuoden aikana (ks. **kaavio 4**).

97 Syy-yhteyksysymyksen sijaan tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa keskityttiin muun muassa siihen, miten kattavuusodotukset pantiin täytäntöön vuonna 2021, jolloin EKP hyödynsi pilarin 2 korotuksia ensimmäistä kertaa. Vuoden 2021 SREP-syklissä, joka perustui vuoden 2020 lopun tietoihin (ks. kohta **91**), EKP määräsi kattavuuspuutteiden vuoksi pilarin 2 korotuksia 22 pankille 110:stä. Suurin osa pankeista oli itse asiassa varauksia kirjaamalla täyttänyt kattavuuteen liittyvät EKP:n valvontaodotukset vuoden 2020 loppuun mennessä. Puolet pankeista, joille lopulta määrättiin pilarin 2 korotus, vähensi kattavuusvajettaan merkittävästi, pääasiassa kirjaamalla varauksia tai tekemällä CET1-pääoman vähennyksiä vuoden 2021 aikana. Loppujen lopuksi varaukset olivat laajimmin käytetty väline, jonka avulla odotukset täytettiin.

98 Pilarin 2 korotukset, jotka yksittäisille pankeille määrättiin vanhojen järjestämättömien lainojen perusteella, vaihtelivat yleisesti välillä 0,01–0,30 prosenttia. Ne olivat

- o hyvin pieni osa pankkien kokonaispääomavaatimuksista, jotka olivat keskimäärin 13,50 prosenttia SREP-prosessin 2021 jälkeen
- o hyvin pieniä myös verrattuna ns. säännöllisiin pilarin 2 korotuksiin. Nämä olivat yhteiseen valvontamekanismiin osallistuvien laitosten joukossa keskimäärin 2,24 prosenttia, ja suurin määrätty korotus oli 3,90 prosenttia (ks. kohta [61](#)). Pilarin 2 vaatimukset kasvoivat kaiken kaikkiaan 0,20 prosenttiyksikköä edelliseen vuoteen verrattuna, mikä johtui pääasiassa EKP:n kattavuusodotusten perusteella määrättyistä pilarin 2 korotuksista.

99 Pilarin 2 korotuksia koskevassa laskentaprosessissa on useita vaiheita:

- 1) kattavuusvajeen laskenta (ennen poikkeuksia); kattavuusvaje on yhtä kuin kattavuusodotukset vähennettynä käytettävissä olevalla kattavuudella (esim. varauksilla)
- 2) mahdollisten poikkeusten yksilöinti ja analysointi
- 3) vajeen laskeminen poikkeusten jälkeen
- 4) viitepäivän jälkeiset mukautukset (kuten uudet varaukset tai järjestämättömien lainojen luovutukset)
- 5) pilarin 2 lopullisen korotuksen laskeminen ja määrääminen.

100 Säännöllisten raporttiansa lisäksi pankkien oli toimitettava erityisiä tietoja, joiden avulla voitiin määrittää kattavuusodotukset samoin kuin vakavaraisuuden edellyttämiin varauksiin käytettävissä oleva pääoma. Pankeilla oli myös mahdollisuus osoittaa tapauksia, joissa kattavuusodotusten soveltaminen johtaisi yli sadan prosentin kattavuuteen. Lisäksi pankeilla oli mahdollisuus pyytää poikkeuksia: laskelmien ulkopuolelle voitiin jättää esimerkiksi sellaiset järjestämättömät lainat, joiden säännölliset pääoma- ja korkomaksut olivat johtamassa siihen, että lainat tulisivat maksetuiksi kokonaan takaisin.

101 EKP:n oli tarkistettava pankkien raportoinnin uskottavuus vakiomenettelyjensä mukaisesti. Mahdollisia poikkeuksia arvioitiin automatisoitujen ja tapauskohtaisten analyysien avulla sen varmistamiseksi, että valvontaodotukset olivat asianmukaisia kaikissa tapauksissa. Erityisesti varmistettiin, että poikkeusten myöntämisperusteet

täyttyivät. EKP hyväksyi lopulta vain 18 prosenttia pankkien pyytämistä poikkeuksista. Tämä vastaa noin 12,3:a prosenttia siitä määrästä, jolla (alkuperäinen) vaje pieneni.

102 Lisäksi ennen kuin EKP määräsi pilarin 2 korotuksia SREP-päätöksellä, se teki viitepäivän jälkeisiä mukautuksia vajeisiin (joista oli jo vähennetty poikkeukset). Viitepäivän jälkeisten mukautusten ansiosta pankit pystyivät ottamaan huomioon merkittäviä lisäyksiä varausten (ks. kohta [95](#)), pääomavähennysten, täysimääräisten luottotappiokirjausten tai järjestämättömien lainojen luovutusten osalta. Lisäykset tehtiin 31. joulukuuta 2020 jälkeen, ja ne olivat 46,1 prosenttia siitä määrästä, jolla vajetta onnistuttiin pienentämään.

103 Pankeissa, joille määrättiin pilarin 2 korotus, prosessi ei aina ollut täysin valmis edes lopullisen SREP-päätöksen hyväksymisen jälkeen (ks. SREP-aikataulu [kaaviossa 6](#)). Pankit saattoivat erillisellä raportointilomakkeella pyytää oikeutta tehdä lisämukautuksia vuoden aikana.

104 EKP:llä oli käytössään erityisiä tietoteknisiä välineitä, joiden avulla se pystyi analysoimaan pankkien toimittamia raportointilomakkeita. Kyseiset välineet auttoivat keskittymään tapauksiin, jotka vaativat EKP:lta ja pankeilta jatkotoimia. Silti koko prosessi, erityisesti poikkeusten arviointi, vei aikaa ja resursseja. Tilintarkastustuomioistuin totesi itse asiassa, että 33 pankkia oli toimittanut uudelleen yhteensä 55 raportointilomaketta ja uudelleentoimitusten määrä oli 1. toukokuuta 2021 jälkeenkin edelleen suuri.

Johtopäätökset ja suositukset

105 Tilintarkastustuomioistuimen yleisenä johtopäätöksenä on, että EKP on tehostanut valvontatoimiaan, jotka koskevat pankkien luottoriskejä ja erityisesti järjestämättömiä lainoja. EKP:n on kuitenkin tehtävä enemmän, jotta se saa suuremman varmuuden siitä, että luottoriskejä hallitaan ja ne katetaan asianmukaisesti. Tämä on tärkeää, sillä se, että pankit valvovat luottoriskejä heikosti ja kattavat ne puutteellisesti, voi heikentää pankkien ja koko rahoitusjärjestelmän elinkelpoisuutta.

106 Kattava arviointi, joka toteutetaan vakavaraisuuden arviointiprosessissa (SREP), muodostaa perustan pankkien tehokkaalle valvonnalle. EKP on yleisesti ottaen muuntanut ulkoiset standardit ohjeiksi valvojille. Jotkin ohjeet, erityisesti ne, jotka koskivat luottoriskivalvonnan arviointia, johtivat kuitenkin siihen, että yhteisten valvontaryhmien lähestymistavat arviointeihin muodostuivat epäyhtenäisiksi. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että pankkien luottoriskiarvioinnit oli joistakin puutteista huolimatta itse asiassa toimitettu enimmäkseen asiaankuuluvien standardien mukaisesti (ks. kohdat [26–33](#)).

107 EKP:n vertailuanalyysivälineet on suunniteltu hyvin, ja yhteiset valvontaryhmät voivat niiden avulla asettaa pankkikohtaiset havainnot oikeisiin mittasuhteisiin. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin, että tietyissä välineissä käytetään vanhentuneita kynnyksarvoja eikä niitä ole riittävästi integroitu muiden sellaisten järjestelmien kanssa, joiden avulla valvontaryhmät tekevät ja dokumentoivat SREP-arviointejaan. Tämä lisäsi valvontaryhmien työtaakkaa (ks. kohdat [34–36](#)).

108 Asiaa koskevan standardin mukaan valvontaresurssit olisi määritettävä riippumattomasti siten, että valvojien autonomia tai toiminnallinen riippumattomuus ei heikkene. EKP on kuitenkin päättänyt, että sen paremmin EKP:n keskuspankkiyksikön kuin sen valvontayksikönsäkään henkilöstömäärää ei vuodesta 2023 alkaen lisätä. Vaikka valvontaelimen puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja voivat erityisissä olosuhteissa pyytää lisäresursseja, lopullisen päätöksen tekee edelleenkin EKP:n neuvosto. Sitä paitsi koska EKP ei enää mittaa tarpeiden ja resurssien välistä suhdetta, sillä ei ole varmuutta siitä, että suunnitellut tehtävät toteutetaan sen omien standardien mukaisesti (ks. kohdat [37–40](#) sekä [44](#) ja [45](#)).

109 Lisäksi on todettava, että yhdeksän 22 kansallisesta valvontaviranomaisesta (toimivaltaisesta kansallisesta viranomaisesta) ei edelleenkään anna yhteisten valvontaryhmien käyttöön sitoumustensa mukaista henkilöstöä, eivätkä toimivaltaiset

kansalliset viranomaiset ole EKP:n eskaloituyrityksistä huolimatta lisänneet kyseisiä resursseja. Useat niistä eivät myöskään anna riittävästi henkilöstöä paikalla tehtäviä tarkastuksia varten, mikä on johtanut siihen, että toiminnan taso alittaa EKP:n oman tarvearvion (ks. kohdat [41–43](#) ja [46–47](#)).

Suositus 1 – Tehostetaan pankkien riskinarviointeja

EKP:n olisi parannettava valvonta-arviointiprosessin tehokkuutta siten, että se

- a) parantaa valvojien käyttöön annettavia ohjeita ja vertailuanalyysiprosesseja (erityisesti luottoriskivalvontaan liittyvien arviointien osalta) ja ottaa käyttöön laadunvarmistusprosessin sen varmistamiseksi, että luottoriskiarvioinnit ovat täysimääräisiä
- b) turvaa EKP:n toiminnallisen riippumattomuuden valvojana
 - i) vahvistamalla EKP:n valvontahenkilöstön määrän tarpeiden perusteella ja palkkaamalla kyseisen henkilöstön riippumatta siitä, mikä on EKP:n rekrytointistrategia keskuspankkina
 - ii) kehittämällä kansallisia valvontaviranomaisia noudattamaan henkilöstön käyttöön asettamista koskevia sitoumuksiaan ja hyödyntämällä tässä yhteydessä tiukasti nykyisiä eskaloitimenettelyjä.

Toteutumisen tavoiteajankohta: suosituksen kohta a – vuoden 2023 viimeinen neljännes (SREP-syklin 2024 osalta); suosituksen kohta b – vuoden 2024 toinen neljännes

110 Vuonna 2021 lopulliset SREP-päätökset tehtiin 13 kuukautta viitepäivän jälkeen, joten viivästys on pidempi kuin aiempina vuosina ja pidempi kuin muilla valvojilla. Näin pitkä viivästys merkitsee sitä, että lopullinen päätös perustui riskinarviointiin, joka ei ollut ajan tasalla (ks. kohdat [50](#) ja [52](#)), ja että riskejä ei ollut otettu oikea-aikaisesti hallintaan tai katettu riittävästi.

111 SREP-syklissä toteutettujen vuoropuhelu- ja hyväksymisvaiheiden vuoksi prosessi oli tehoton. Yhdessä nämä vaiheet kestivät kaksi kertaa niin pitkään kuin arviointi- ja vertailuanalyysivaiheet. Pankkeja koskevat kuulemisprosessit (valvontavuoropuhelu ja kuulemisajanjakso) olivat pikemminkin menettelyllisiä kuin varsinaisesti asiaan liittyviä. Ilmoituksiin, jotka EKP oli antanut pankeille epävirallisesti puoli vuotta ennen lopullisen SREP-päätöksen tekemistä, tehtiin vain hyvin pieni määrä muutoksia (ks. kohta [51](#)).

Suositus 2 – Virtaviivaistetaan SREP-prosessia

EKP:n olisi tehostettava SREP-sykliä lyhentämällä vuoropuhelu- ja hyväksymisvaiheita. Sen olisi tehtävä lopulliset päätökset kymmenen kuukauden kuluessa viitepäivästä.

Toteutumisen tavoiteajankohta: vuoden 2023 viimeinen neljännes (SREP-syklin 2024 osalta)

112 EKP sovelsi vuonna 2021 uutta menetelmää määrittääkseen sen pääoman määrän, joka pankilla on lakisääteisen vähimmäisvaatimuksen lisäksi oltava havaittujen riskien kattamiseksi (pilarin 2 vaatimus, P2R). Tämä menetelmä ja sen soveltamistapa tarkoittavat, että yksittäiset riskit (mukaan lukien luottoriskit) eivät kytkeydy selkeästi pankeille asetettuihin pilarin 2 vaatimukseen. Tilintarkastustuomioistuin ei myöskään löytänyt evidenssiä siitä, että EKP olisi kvantifioinut nämä riskit kunkin pankin osalta (ks. kohdat [53–60](#) ja [70](#)). Näin ollen EKP:llä ei ole varmuutta siitä, että kyseiset riskit on katettu täysimääräisesti.

113 EKP on määritellyt ennalta riskipistemäärän vaihteluvälit, joista valvojen odotetaan valitsevan pilarin 2 vaatimukset. Näillä ennalta määritellyillä vaihteluväleillä ei ole erityistä yhteyttä riskeihin, ja vaihteluvälit ovat huomattavan päällekkäisiä. Tämä tarkoittaa, että pienemmän riskin pankilla voi olla suurempi pilarin 2 vaatimus kuin korkeamman riskin pankilla. Suuririskisimpien pankkien osalta EKP valitsi johdonmukaisesti sellaiset pilarin 2 vaatimukset, jotka sijoittuivat kaikkein alimmiksi ennalta määritellyissä vaihteluväleissä (ks. kohdat [61](#) ja [63–68](#)). Tämä auttoi pankkeja, joilla ei olisi ollut riittävästi pääomaa korkeampien vaatimusten täyttämiseen.

114 Vankka pääomien arviointiprosessi pankkitasolla on olennaisen tärkeää riskinhallinnan kannalta. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että EKP ei ollut järjestelmällisesti mukauttanut pilarin 2 vaatimuksia ylöspäin, vaikka se oli todennut, että pankkien omat pääomien riittävyyteen liittyvät arviot (ICAAP) olivat epäluotettavia eikä sisäisiä ohjeita ollut noudatettu (ks. kohta [62](#)).

115 EKP antaa pankkien tehtäväksi myös laadullisia toimenpiteitä. Nämä ovat pankeille annettuja ohjeita ryhtyä erityistoimiin tunnistettujen riskien hallitsemiseksi. Perusjoukossa, joka koostui valvottavista pankeista, tarkastajat panivat merkille sen tyyppillisen tilanteen, että EKP ei eskaloinut riittävästi valvontatoimenpiteitä silloin kun luottoriskit olivat pysyvästi suuria (ks. kohdat [71–76](#)). Tämä tarkoitti sitä, että EKP ei varmistanut asianmukaista riskinhallintaa pankeissa.

116 EKP on viime vuosina painostanut EU:n pankkijärjestelmään kuuluvia pankkeja vähentämään vanhoja järjestämättömiä lainoja. Järjestämättömien lainojen määrä on vähentynyt vuosien ajan ja edelleen vuodesta 2017. Vaikka tilintarkastustuomioistuin ei ole arvioinut syy-yhteyttä EKP:n toimintapolitiikan (erityisesti sen kattavuusodotusten) ja järjestämättömien lainojen vähenemisen välillä, on perusteltua ajatella, että EKP:n toimet olivat yksi monista tekijöistä, jotka vaikuttivat kyseisten lainojen vähenemiseen. Toimintapolitiikan lopullista onnistumista voidaan arvioida vasta, kun se on pantu täysimääräisesti täytäntöön vuoden 2026 loppuun mennessä eli yhdeksän vuotta järjestämättömiä lainoja koskevien ohjeiden antamisen jälkeen (ks. kohdat [15](#), [84](#) ja [96](#)).

117 EKP:llä on valvontatoimivalta, jolla se voi puuttua pankkien varauskäytäntöihin silloin kun pankeilla ei ole luotettavia prosesseja ja tietoja järjestämättömien lainojen tunnistamista ja mittaamista varten. EKP voi muun muassa YVM-asetuksen 16 artiklan 2 kohdan d alakohdan perusteella vaatia pankkeja tekemään omia varoja koskeviin laskelmiin erityisiä oikaisuja (kuten vähennyksiä), jos pankin soveltamaa kirjanpitoa ei voida valvonnan näkökulmasta pitää riittävän varovaisena. Tämä tulee kyseeseen esimerkiksi silloin kun pankit turvautuvat vahvasti vakuuksiin, joiden realisointi on harvinaista. EKP:n toimivalta on erityisen tärkeää järjestämättömiä lainoja koskevan ongelman ratkaisemiseksi, kuten komissio korosti YVM-uudelleentarkastelussaan vuodelta 2017. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että EKP ei ole käyttänyt tätä toimivaltaa järjestelmällisesti tähän tarkoitukseen (ks. kohdat [79–83](#)).

118 EKP on laatinut ja pannut täytäntöön laajamittaisemman toimintapolitiikan, jota sovelletaan kaikkiin pankkeihin. Painopisteenä on vanhojen järjestämättömien lainojen oikea-aikainen vähentäminen. Kyseiset lainat pyritään saamaan pois pankkien taseista, ja lisäksi pyritään estämään niiden kertyminen tulevaisuudessa. Tässä toimintapolitiikassa EKP on tukeutunut erityisesti ns. kattavuusodotuksiin. Tähän lähestymistapaan on sisältynyt pilarin 2 mukaisen korotuksen määrääminen silloin, kun pankit eivät ole ajan kuluessa onnistuneet vähentämään vanhoja järjestämättömiä lainoja tai saavuttamaan kattavuutta muilla keinoilla (kirjanpidossa tehdyillä lisävarauksilla, vakavaraisuuteen tähtäävillä CET1-pääoman vähennyksillä, luottotappiokirjauksilla tai järjestämättömien lainojen luovutuksilla). Korotukset ovat tällöin toimineet kattavuuden mahdollistajana. Tavoitteena on ollut hillitä monien pankkien ”odotellaan ja katsotaan” -lähestymistapaa ja kannustaa niitä toimimaan ennakoivasti ilman EKP:n voimakkaampia toimia. Toimintapolitiikan tavoitteena ei sinänsä ole ollut tällaisten pilarin 2 korotusten määrääminen (ks. kohdat [84–86](#) ja [88](#)).

119 EKP:n lähestymistapa ei kuitenkaan toiminut odotetulla tavalla, sillä monet pankit reagoivat vasta kun pilarin 2 korotukset tulivat näköpiiriin. Korotuksia sovellettiin ensimmäistä kertaa vuoden 2021 SREP-syklin yhteydessä. Nopeampia tuloksia olisi saatu aikaan, jos EKP olisi vuodesta 2017 alkaen käyttänyt valvontavaltuuksiaan aiemmin ja järjestelmällisemmin silloin kun pankkien varaukset tosiaankin olivat joko kirjanpito- tai vakavaraisuusnäkökulmasta liian pieniä. EKP:n lähestymistapa oli suunniteltu niin, että ongelmia ei ratkaistu välittömästi vaan asteittain (ks. kohdat [87](#) ja [89–91](#)).

120 EKP:n lähestymistapa pilarin 2 korotusten vaatimisessa on suunniteltu niin, että se johtaa pankkien eriarvoiseen kohteluun. Ensinnäkin EKP:n odotukset, jotka koskevat varauksia, ovat lievimpiä pankeille, joilla on eniten järjestämättömiä lainoja. Niillä on eniten aikaa saattaa tilanteensa vaatimusten mukaiseksi – jopa yhdeksän vuotta järjestämättömiä lainoja koskevien ohjeiden antamisen jälkeen. Toiseksi EKP myöntää pankeille, joilla on edelleen varausvajeita viitepäivämäärän jälkeen, 13 kuukautta lisäaikaa vajeiden poistamiseen. Niinpä tällaisia pankkeja kohdellaan lievemmin kuin pankkeja, jotka ovat jo ennakoivasti kattaneet mahdolliset varausvajeensa. Kolmanneksi EKP:n lähestymistapa mahdollistaa sen, että pankit toimivat kannaltaan edullisimmalla tavalla (esim. kirjaamalla varauksia, tekemällä CET1-pääoman vähennyksiä tai hyväksymällä pilarin 2 korotuksia) (ks. kohdat [92–95](#)).

121 EKP:n valitsema lähestymistapa edellytti lisäraportointia kaikilta pankeilta, myös niiltä, joiden järjestämättömien lainojen määrä oli alhainen. Prosessi, jonka mukaisesti pilarin 2 korotuksia määrättiin ensimmäisen kerran vuonna 2021, oli valvojien ja pankkien kannalta monimutkainen. Lisäksi prosessi kulutti niiden resursseja ja johti jonkinasteiseen tehottomuuteen. Useimmat pankit (noin 80 prosenttia) täyttivät EKP:n kattavuusodotukset tekemällä kirjanpidossaan varauksia ennen SREP-sykliä tai toteuttamalla lisämukautuksia seuraavan vuoden aikana. Pilarin 2 korotuksia määrättiin viime kädessä vain pienelle osalle pankeista, ja korotusten määrä oli pieni verrattuna kokonaispääomavaatimukseen (ks. kohdat [97–104](#)).

Suositus 3 – Sovelletaan valvontatoimenpiteitä, joilla varmistetaan nykyistä paremmin, että pankit kattavat ja hallitsevat riskinsä asianmukaisesti

EKP:n olisi parannettava valvontaprosessin tehokkuutta ja läpinäkyvyyttä siten, että se

- a) muuttaa pilarin 2 vaatimusten laskentamenetelmää siten, että menetelmä tuottaa varmuutta kaikkien relevanttien riskien riittävästä kattamisesta; tällöin olisi muun muassa
 - i) tunnistettava ja kvantifioitava kukin yksittäinen riski Euroopan pankkiviranomaisen vaatimusten mukaisesti
 - ii) asetettava pääomavaatimuksia, joilla varmistetaan näiden yksittäisten riskien riittävä kattaminen erityisesti silloin kun riskit ovat pysyvästi suuria
 - iii) esitettävä SREP-päätöksissä kunkin riskin osalta selkeästi, miksi pilarin 2 vaatimukset ovat tarpeen, ja varmistettava näin täysi läpinäkyvyys suhteessa pankkeihin
- b) käyttää tarvittaessa **koko** valvontatoimivaltaansa, jos pankki ei puutu vaikuttavasti pysyviin riskinhallintapuutteisiin (mukaan lukien sellaisiin, jotka liittyvät varauksiin)
- c) julkaisee menetelmänsä, jonka mukaisesti pilarin 2 vaatimukset laaditaan.

Toteutumisen tavoiteajankohta: vuoden 2024 viimeinen neljännes







Tilintarkastustuomioistuimen IV jaosto on tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Mihails Kozlovsin johdolla hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 18. huhtikuuta 2023 pitämässään kokouksessa.



Tilintarkastustuomioistuimen puolesta

Tony Murphy
presidentti




Liite


Liite I – Jatkotoimet, jotka liittyvät Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomukseen 29/2016 Yhteinen valvontamekanismi – hyvä alku, mutta lisäparannuksia kaivataan


Oikea-aikaisuuden aste: /  oikea-aikainen; /  myöhässä; /  tavoiteajankohta ei ole ylittynyt; /  ei jatkotoimia, koska EKP ei ole hyväksynyt suositusta; /  täytäntöönpanolle ei ole asetettu tavoiteajankohtaa; /  EKP on lisäanalyysin perusteella päättänyt olla panematta suositusta täytäntöön.


	Suositus	Pantu täytäntöön kokonaan	Suurimmaksi osaksi	Joiltakin osin	Ei ole pantu täytäntöön	Huomautukset	Oikea-aikaisuus
1	Siirretään tiettyjen päätösten tekeminen alemmille tasoille; annetaan lisäohjeita laatimalla kutakin päätöstyyppiä koskevia tarkistuslistoja, malleja ja vuokaavioita.	X				EKP on analysoinut kattavasti tehtävien siirtoon liittyvää kehystä ja tarkastellut tällöin myös kansallista toimivaltaa. Lisäksi se on laatinut kattavan luettelon päätöksentekoon liittyvistä asiakirjoista ja niitä koskevista malleista.	
2 i)	Arvioidaan yhteisten palveluyksiköiden käyttöön liittyvät riskit, toteutetaan tarvittavat suojatoimet ja sääntöjen noudattamisen seuranta sekä varmistetaan, että valvontatoiminnon		X			EKP on tehnyt kattavan riskianalyysin ja ottanut käyttöön joitakin suojatoimia (esim. erilliset raportointikanavat joillekin yksiköille). Analyysissa joitakin pääosastoja (esim. makrovakauseräpolitiikan ja	


Suositus	Pantu täytäntöön kokonaan	Suurimmaksi osaksi	Joiltakin osin	Ei ole pantu täytäntöön	Huomautukset	Oikea-aikaisuus
	tarpeet otetaan täysimääräisesti huomioon.				rahoitusjärjestelmän vakauden pääosastoa ja kansantalouden pääosastoa) ei luokiteltu EKP:n yhteisiksi palveluiksi, vaan ne kohdennettiin yksinomaan keskuspankkitoimintaan (eli rahapoliittiseen toimintoon), vaikka ne tuottavat tietoja myös valvontatoiminnolle stressitestauksen yhteydessä. Tämä ei sinänsä ole ristiriidassa tehtävien eriyttämisperiaatteen kanssa. Pääosastojen osalta ei kuitenkaan tehty riskianalyysiä, suojatoimien tarkastelua eikä sääntöjen noudattamisen seurantaa (ei esimerkiksi analysoitu, voisiko makrovakaustarkoituksiin käytettävien luottoriskin vertailuarvojen jakaminen vaikuttaa pankkivalvonnan toimintapoliittisiin valintoihin). Siitä kysymyksestä, miten olisi seurattava riskejä, jotka liittyvät yhteisiin palveluihin	


Suositus		Pantu täytäntöön kokonaan	Suurimmaksi osaksi	Joiltakin osin	Ei ole pantu täytäntöön	Huomautukset	Oikea-aikaisuus
						YVM-asetuksen 25 artiklan 2 kohdassa säädetyn eriyttämisperiaatteen näkökulmasta, ei ole organisaatiossa annettu erityisiä ohjeita. Sama koskee tällaisen seurannan dokumentointia ja sen tuloksista raportointia.	
2 ii)	Otetaan käyttöön erilliset raportointikanavat, kun on kyse valvontatehtäviin osoitetuista resursseista.				X	Suositus hylättiin tuolloin, eikä sen käsittelyä jatkettu.	
2 iii)	Ollaan vahvemmin mukana valvontaelimen toteuttamassa talousarvion laatimisprosessissa ja siihen liittyvässä päätöksenteossa.				X	Suositus hylättiin tuolloin, eikä sen käsittelyä jatkettu.	
3	Sisäiseen tarkastukseen olisi osoitettava riittävä määrä resursseja niin, että suuren ja keski-suuren riskin alueet katetaan.		X			Sisäisen tarkastuksen toimet, jotka liittyivät valvontaan, pureutuivat syvemmälle aihealueeseen, ja resurssitilanne parani. Ajankäytön kirjaaminen lopetettiin. EKP arvioi, että YVM-tehtäviin on osoitettu keskimäärin noin kymmenen kokoaikavastaavaa henkilöä	


Suositus		Pantu täytäntöön kokonaan	Suurimmaksi osaksi	Joiltakin osin	Ei ole pantu täytäntöön	Huomautukset	Oikea-aikaisuus
						ja suunnitteluun, riskien seurantaan ja mahdollisiin hallinnollisiin tutkimuksiin kolme kokoaikavastaavaa henkilöä. Yksilöllisen riskianalyysin tuloksena tarkastukset ovat kattaneet vain suuririskisten alojen valikoituja aiheita (esim. pelkästään lähellä kaatumista olevat tai todennäköisesti kaatuvat laitokset, jotka ovat kriisinhallinnassa). Vaikka alustavan arvioinnin perusteella valinta on kohtuullinen, resurssitilannetta on vielä seurattava tarkemmin, jotta voidaan arvioida, onko suuren ja keskisuuren riskin alueet katettu mielekkäällä tavalla.	
4	EKP:n olisi tehtävä täysimääräisesti yhteistyötä tilintarkastustuomioistuimen kanssa.	X				EKP:n kriisinhallintaa koskeva tarkastus toimitettiin ennen kuin tilintarkastustuomioistuimen ja EKP:n välinen yhteisymmärryspöytäkirja tehtiin lokakuussa 2019.	


Suositus		Pantu täytäntöön kokonaan	Suurimmaksi osaksi	Joiltakin osin	Ei ole pantu täytäntöön	Huomautukset	Oikea-aikaisuus
						Niiden tarkastusten osalta, jotka on tehty yhteisymmärryspöytäkirjan tekemisen jälkeen, EKP on toimittanut tilintarkastustuomioistuimelle tarkastuksissa tarvittavat tiedot.	
5	Virallistetaan järjestelyt, joiden avulla mitataan ja julkistetaan valvonnan tuloksellisuuteen liittyviä tietoja. Hyödynnetään kyselytutkimuksia.			X		Tiedoissa ja indikaattoreissa, jotka esitetään pankkivalvontaa koskevassa EKP:n vuosikertomuksessa, selostetaan valvontatoimintaa ja annetaan pankkeihin liittyviä tietoja. Tarkoituksena on luoda kokonaiskuva, jonka perusteella voidaan arvioida valvonnan tuloksellisuutta. Julkistettavat tiedot koskevat myös valvonnan painopisteitä sekä riskejä. Silti olisi aiempaa enemmän keskityttävä vertaamaan toisiinsa yhtäältä valvonnan painopisteitä ja tavoitteita ja toisaalta valvonnan vaikuttavuutta ja tuloksia. Useita toimintalinjoja on	

Suositus		Pantu täytäntöön kokonaan	Suurimmaksi osaksi	Joiltakin osin	Ei ole pantu täytäntöön	Huomautukset	Oikea-aikaisuus
						käynnistetty, mukaan lukien pilottihanke, jossa mitataan vähemmän merkittävien laitosten valvonnan vaikuttavuutta. Vaikka valvontaelin hyväksyi joulukuussa 2018 toimialatutkimukseen liittyvät puitteet, kyselytutkimusta ei ole vielä tehty.	
6	Muutetaan YVM-kehysasetusta siten, että mekanismiin osallistuvien kansallisten toimivaltaisten viranomaisten sitoumukset virallistetaan. Samalla varmistetaan, että kaikki osallistuvat yhteisten valvontaryhmien työhön täysimääräisesti ja oikeasuhteisesti.			X		EKP katsoi vuonna 2017, että kehysasetuksen muuttaminen ei ehkä ole tarpeen. Lainsäätäjät eivät ole tehneet muutoksia asetukseen. EKP katsoo itse asiassa, että yhteisen valvontamekanismin olisi perustuttava vilpittömän yhteistyön periaatteeseen. Yksityiskohtaiset tiedot resursseista, jotka koskevat paikan päällä tapahtuvaa toimintaa, esitetään kohdissa 41–43 . Kansallisten toimivaltaisten viranomaisten tarjoamia resursseja kuvataan kohdissa 46 ja 47 . Ks. myös suositus 1 b ii, jonka	



Suositus		Pantu täytäntöön kokonaan	Suurimmaksi osaksi	Joiltakin osin	Ei ole pantu täytäntöön	Huomautukset	Oikea-aikaisuus
						mukaan EKP:n olisi kehotettava kansallisia valvontaviranomaisia noudattamaan sitoumuksiaan ja hyödynnettävä tässä yhteydessä tiukasti nykyisiä eskalointimenettelyjä.	
7	Laaditaan rooli-/ryhmäprofiilit sekä menetelmät, joilla arvioidaan kansallisista toimivaltaisista viranomaisista tulevien henkilöstön jäsenten sopivuutta ja heidän myöhempää tuloksellisuuttaan.			X		Kattavat rooliprofiilit, joihin sisältyy 15 erikoisprofiilia, on kehitetty. Johtajalle ja osastopäällikölle ei ole laadittu rooliprofiileja. Tiimiprofiileja on kehitetty, mutta niitä ei ole vielä virallisesti hyväksytty, vaikka EKP tosiasiallisesti käyttää niitä. Prosessia sellaisten yhteisen valvontaryhmän yksittäisten jäsenten tuloksellisuuden arvioimiseksi, jotka eivät ole EKP:n henkilöstön jäseniä, ei ole vielä käytössä. Ainoastaan ryhmän toiminnan tuloksellisuudesta annetaan palautetta yhteisistä valvontaryhmistä vastaavalle kansallisten toimivaltaisten viranomaisten	

Suositus		Pantu täytäntöön kokonaan	Suurimmaksi osaksi	Joiltakin osin	Ei ole pantu täytäntöön	Huomautukset	Oikea-aikaisuus
						alakoordinaattorille. Palaute ei näin ollen vaikuta yksittäisen henkilön tuloksellisuuden arviointiin kansallisten toimivaltaisten viranomaisten tasolla. Prosessia, jonka mukaisesti yhteiseen valvontaryhmään ehdotettuja jäseniä voitaisiin hylätä, ei ole olemassa. EKP on kaiken kaikkiaan riippuvainen siitä, että kansalliset toimivaltaiset viranomaiset haluavat ja voivat tehdä yhteistyötä vilpittömässä mielessä.	
8	Perustetaan ja pidetään yllä keskitetty, vakiomuotoinen ja kattava tietokanta, joka sisältää tiedot yhteisten valvontaryhmien henkilöstön osaamisesta ja kokemuksesta. Tietokanta kattaisi sekä EKP:stä että kansallisista toimivaltaisista viranomaisista tulevat työntekijät.			X		Kansallisten toimivaltaisten viranomaisten tämänhetkiset ratkaisut inventoitiin. Vaikka tietokanta olisi ollut oikeudellisesti mahdollinen, kansalliset toimivaltaiset viranomaiset eivät hyväksyneet ajatusta. Kesäkuussa 2021 käynnistettiin tiedonjakoorumi nimeltä SSMnet, joka on tarkoitettu EKP:n ja kansallisten	

Suositus		Pantu täytäntöön kokonaan	Suurimmaksi osaksi	Joiltakin osin	Ei ole pantu täytäntöön	Huomautukset	Oikea-aikaisuus
						toimivaltaisten viranomaisten henkilöstön käyttöön. Foorumissa on käyttäjäprofiilitoiminto, joka sisältää yhteystiedot ja tehtävänimikkeet sekä vapaaehtoisuuden pohjalta myös lisätietoja (asiantuntemus, aiempi kokemus, koulutus). Tämä aloite on hyvä lähtökohta tämänhetkissä olosuhteissa, vaikka se ei tällä hetkellä olekaan kattava tietokanta, josta henkilöstön taidot ja kokemus kävisivät ilmi. Lisäksi jotta alustasta olisi hyötyä lahjakkuuksien tunnistamisessa, kansallisten toimivaltaisten viranomaisten ja EKP:n henkilöstön olisi otettava käyttöön SSMnet-profiilitoiminto.	
9	Toteutetaan pankkivalvonnan koulutusohjelma. Varmistetaan, että osallistuminen on pakollista silloin, kun toiminnan		X			Koulutusohjelma on kehitetty. Se on suunniteltu hyvin, ja siihen sisältyy sisältöpainotteista koulutusta. Osallistujamäärä on kasvanut viime vuosina, ja	

	Suositus	Pantu täytäntöön kokonaan	Suurimmaksi osaksi	Joiltakin osin	Ei ole pantu täytäntöön	Huomautukset	Oikea-aikaisuus
	tarpeet sitä edellyttävät. Harkitaan sertifiointiohjelman toteuttamista.					tämä on merkittävä saavutus. Tällä hetkellä mikään koulutus ei ole pakollista. YVM-koulutusryhmä on kuitenkin joulukuusta 2021 lähtien alkanut tarkistaa nykyistä perehdyttämisohjelmaa. Lisäksi koulutusryhmä on helmikuusta 2023 alkanut laatia uutta YVM-peruspätevyysohjelmaa. Ohjelmaan sisältyy pakollista koulutusta, josta voidaan vapauttaa, jos henkilöstön profiilit tai olemassa olevat pätevyudet antavat siihen aiheutta.	
10	Kehitetään ja pannaan täytäntöön riskiperusteinen menetelmä, jonka avulla määritellään henkilöstön määrää koskeva tavoite ja osaamisen jakautuminen siten, että varmistetaan resurssien oikeasuhteisuus valvottavan yhteisön kokoon, monimutkaisuuteen ja riskiprofiiliin nähden.			X		EKP on määritellyt henkilöstön määrää koskevan tavoitteen kunkin pankkiklusterin osalta ja käyttänyt vuoteen 2019 saakka tätä tavoitelukua vertailuarvona, jonka perusteella on osoitettu mahdollinen henkilöstöpula. Tavoitteita ei ole virallisesti testattu, mutta niiden	

Suositus		Pantu täytäntöön kokonaan	Suurimmaksi osaksi	Joiltakin osin	Ei ole pantu täytäntöön	Huomautukset	Oikea-aikaisuus
						<p>asianmukaisuutta on arvioitu laadullisesti yhteisten valvontaryhmien henkilöstökyselyn perusteella.</p> <p>Yksityiskohtaiset tiedot EKP:n rahapolitiikkaan ja pankkivalvontaan liittyvien tehtävien erottamisesta toisistaan esitetään kohdassa 45.</p> <p>Yksityiskohtaiset tiedot resursseista, jotka kansalliset toimivaltaiset viranomaiset ovat antaneet käytettäväksi, esitetään kohdissa 46 ja 47.</p> <p>Kansallisten toimivaltaisten viranomaisten osallistuminen yhteisiin valvontaryhmiin on kaiken kaikkiaan halutun tasoista, eli vähintään 25–80 prosenttia yksittäisen henkilön työpanoksesta liittyy yhteisen valvontaryhmän työhön ja loput kansallisen toimivaltaisen viranomaisen työhön. Vuonna 2021 henkilöstökyselyyn lisättiin laadullinen ulottuvuus.</p>	

Suositus		Pantu täytäntöön kokonaan	Suurimmaksi osaksi	Joiltakin osin	Ei ole pantu täytäntöön	Huomautukset	Oikea-aikaisuus
						EKP:n mukaan se, että joistakin kansallisista toimivaltaisista viranomaisista tulevat jäsenet osallistuvat yhteisten valvontaryhmien työhön vain vähän, johtuu vastaanottavassa jäsenvaltiossa toimivan pankin merkittävyydestä. Näissä tapauksissa kansallisten toimivaltaisten viranomaisten henkilöstö joutuu osallistumaan pankin valvontaan konsernitasolla ja samalla erikseen valvomaan tytäryhtiötä omassa maassaan.	
11	Tarkistetaan ja päivitetään luokittelumalli.	X				Luokittelumalli on riskiperusteinen, ja sitä päivitetään säännöllisesti. Täytäntöönpano viivästyi vain hieman verrattuna tavoiteajankohtaan.	
12	Vahvistetaan merkittävästi EKP:n läsnäoloa paikalla tehtävissä tarkastuksissa. Lisätään sellaisia paikalla			X		EKP:hen perustettiin erillinen pääosasto, joka vastaa paikalla tehtävistä ja sisäisten mallien tarkastuksista. Tämän	

Suositus	Pantu täytäntöön kokonaan	Suurimmaksi osaksi	Joiltakin osin	Ei ole pantu täytäntöön	Huomautukset	Oikea-aikaisuus
<p>tehtäviä tarkastuksia, joita johtaa valvoja, joka ei edusta valvottavan yhteisön kotijäsenvaltion tai vastaanottavan jäsenvaltion kansallista toimivaltaista viranomaista.</p>					<p>seurauksena EKP:n valmiudet tehdä tarkastuksia paikalla lisääntyivät. EKP:n henkilöstön osallistuminen paikalla tehtäviin tarkastuksiin kuitenkin väheni vuosina 2016–2022. Toisaalta EKP:n johtamien tarkastusten määrä kasvoi huomattavasti. Rajat ylittävät tarkastusoperaatiot lisääntyivät huomattavasti, mutta covid-19-pandemia toi mukanaan kansanterveyteen liittyviä rajoituksia, joiden vuoksi paikalla tehtävät tarkastukset vähenivät vuosina 2020 ja 2021.</p> <p>Kohdassa 46 esitetään yksityiskohtaiset tiedot, jotka koskevat EKP:n ja kansallisten toimivaltaisten viranomaisten yhteenlaskettuja valmiuksia (myös valmiuksia, jotka johtuvat joulukuussa 2022 tehdystä EKP:n resurssien lisäämistä koskevasta päätöksestä). Kohdassa 43 puolestaan kuvataan kyseisten valmiuksien</p>	

Suositus	Pantu täytäntöön kokonaan	Suurimmaksi osaksi	Joiltakin osin	Ei ole pantu täytäntöön	Huomautukset	Oikea-aikaisuus
					vaikutusta paikalla tehtäviin tarkastuksiin.	
13	Toteutetaan jatkotoimia niiden puutteiden vuoksi, jotka koskevat paikalla tehtävissä tarkastuksissa käytettävää tietoteknistä järjestelmää. Pyritään parantamaan tarkastuksia paikalla tekevien henkilöstön jäsenten pätevyys- ja osaamistasoa.	X			Uusilla tietoteknisillä ominaisuuksilla on korjattu havaitut puutteet. Tarkastuksia paikalla tekeville henkilöstön jäsenille suunnattu uusi koulutusohjelma on asianmukainen.	

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuim.

Lyhenteet

CET 1: Ydinpääoma

EKP: Euroopan keskuspankki

EPV: Euroopan pankkiviranomainen

ICAAP: Sisäinen pääoman riittävyyden arviointiprosessi

SREP: Vakavaraisuuden arviointiprosessi

YVM: Yhteinen valvontamekanismi

Sanasto

Järjestämätön laina: Saamiset, jotka ovat erääntyneet enemmän kuin 90 päivää sitten ja joita ei todennäköisesti makseta takaisin taikka joiden arvo on alentunut.

Lakisääteinen pääoma: Vähimmäispääoma, joka pankilla tai muulla rahoituslaitoksella on lain mukaan oltava.

Lakisääteisen pääoman komponentit: Näitä ovat ensisijainen pääoma (T1) ja toissijainen pääoma (T2). T1 koostuu ydinpääomasta (CET1) ja ensisijaisesta lisäpääomasta (AT1).

Mikrotason vakauden valvonta: Pankkivalvontaa, jossa keskitytään yksittäisiin rahoituslaitoksiin osana rahoitusjärjestelmää.

Odotettavissa olevat luottotappiot: Nämä kuvastavat pankin odotuksia siitä, kuinka paljon sopimusperusteisia kassavirtoja jää keräämättä.

Pilarin 2 pääomavaatimusten korotus: Pilarin 2 lisävaatimus pankeille, jotka EKP:n arvion mukaan ovat tehneet vakavaraisuuden kannalta riittämättömät varaukset.

Pilarin 2 vaatimus: Pilarin 2 vaatimus on pankkikohtainen pääomavaatimus sellaisten riskien kattamiseksi, jotka on arvioitu liian pieniksi tai joita vähimmäispääomavaatimukset eivät kata (viimeksi mainitut vaatimukset muodostavat pilarin 1).

Pääoman riittävyys: Erotus i) pankin kokonaispääomavaatimusten ja ii) sen vakavaraisuussuhteen välillä.

Pääomavaatimus: Vaadittu vähimmäispääoma, joka pankilla on oltava suhteessa sen riskipainotettuihin omaisuuseriin (pilari 1), lisättynä pankin riskiprofiilin perusteella lasketulla lisämäärällä (pilari 2).

T2-pääoma: Sellainen helpommin lunastettava lisäpääoma, joka rahoituslaitoksilla on oltava hallussaan tappioiden kattamiseksi siinä tapauksessa, että kyseiset laitokset kaatuvat.

Tilinpäätösstandardit: Yhteiset periaatteet ja vaatimukset, jotka muodostavat perustan tilinpäätöksen laatimisperiaatteille ja -käytännöille.

Vakavaraisuussuhde: Pankin pääoma suhteessa sen riskipainotettuihin omaisuuseriin.

Vakuus: Omaisuus, joka otetaan vakuudeksi lainan antamisen yhteydessä ja joka pidätetään maksukyvyttömyyden tapauksessa.

Varaukset: Kirjanpidossa käytetty termi, jolla tarkoitetaan taseeseen merkittävää parasta arviota todennäköisistä tulevista menoista silloin kun menojen toteutumisajankohta tai määrä on epävarma.

Vähennykset ydinpääoman (CET1) eristä: Lakisääteisen pääoman oikaisu valvontavaltuuksien soveltamisen seurauksena. Tarkoituksena on ottaa huomioon sellaiset taloudelliset realiteetit, joita ei ole otettu huomioon.

Ydinpääoma (CET 1): Kaikkein korkealaatuisin pääoma, toisin sanoen pääoma, jonka lunastaminen on epätodennäköisintä. Rahoituslaitoksilla on oltava tämä pääoma käytettävissään rajoituksetta ja välittömästi riskien tai tappioiden kattamiseksi heti niiden ilmetessä.

Euroopan keskuspankin vastaukset

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

Tarkastuksen eteneminen

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

Tarkastustiimi

Euroopan tilintarkastustuomioistuin esittää erityiskertomuksissaan tulokset tarkastuksista, joita se kohdistaa EU:n toimintapolitiikkoihin ja ohjelmiin tai yksittäisten talousarvioalojen hallinnointiin liittyviin aihealueisiin. Tilintarkastustuomioistuin valitsee ja suunnittelee nämä tarkastustehtävät tavoitteenaan mahdollisimman suuri vaikuttavuus. Se ottaa huomioon tuloksellisuuteen tai sääntöjen noudattamiseen kohdistuvat riskit, tulojen tai menojen määrän, tulevat kehityssuuntaukset sekä poliittiset näkökohdat ja yleisen edun.

Tästä tuloksellisuustarkastuksesta vastasi IV tarkastusjaosto, jonka erikoisalat ovat markkinoiden sääntely ja kilpailukykyinen talous. Tarkastusjaoston puheenjohtaja on Euroopan tilintarkastustuomioistuimen jäsen Mihails Kozlovs. Tarkastus toimitettiin Mihails Kozlovsin johdolla, ja siihen osallistuivat kabinettipäällikkö Edite Dzalbe, kabinettiavustaja Laura Graudina, toimialapäällikkö Marion Colonerus ja tehtävävastaava Shane Enright sekä tarkastajat Joerg Genner, Mirko Gottmann, Helmut Kern, Anna Ludwikowska, Ioannis Sterpis, Nadiya Sultan ja Giorgos Tsikkos.



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

TEKIJÄNOIKEUDET

© Euroopan unioni, 2023

Datan ja asiakirjojen uudelleenkäyttöä koskevat Euroopan tilintarkastustuomioistuimen periaatteet vahvistetaan avoimen datan politiikkaa ja asiakirjojen uudelleenkäyttämistä koskevassa [Euroopan tilintarkastustuomioistuimen päätöksessä 6-2019](#).

Ellei toisin ilmoiteta (esimerkiksi yksittäisissä tekijänoikeusilmoituksissa), Euroopan tilintarkastustuomioistuimen sisältöihin, jotka EU omistaa, myönnetään käyttöoikeudet [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\) licence](#) -käyttöoikeuden nojalla. Yleissääntö siis on, että uudelleenkäyttö on sallittua, jos sisällön tuottaja mainitaan asianmukaisesti ja kaikista sisältöön tehdyistä muutoksista ilmoitetaan. Euroopan tilintarkastustuomioistuimelle kuuluvan sisällön uudelleenkäyttäjä ei saa vääristää asiakirjojen alkuperäistä merkitystä tai sanomaa. Euroopan tilintarkastustuomioistuin ei vastaa mistään seurauksista, jotka johtuvat uudelleenkäytöstä.

Tarvittavat lisäoikeudet on hankittava, jos tietyssä sisällössä (esimerkiksi Euroopan tilintarkastustuomioistuimen henkilöstöstä otetuissa valokuvissa) esitetään tunnistettavissa olevia henkilöitä tai jos sisällössä on mukana kolmansien tahojen töitä.

Jos tällainen lisäoikeus saadaan, se kumoaa ja korvaa yllä mainitun yleisen käyttöoikeuden. Lisäoikeutta koskevassa luvassa on selvästi ilmoitettava käyttöoikeuden rajoitukset.

Jos sisällöt eivät ole EU:n omaisuutta, voi olla, että lupa niiden käyttöön tai jäljentämiseen on pyydetty suoraan asianomaisilta tekijänoikeuksien haltijoilta.

- Kaavio 7 – kuvakkeet: nämä kaaviot on suunniteltu käyttäen sivustolta <https://flaticon.com> saatua aineistoa. © Freepik Company S.L. Kaikki oikeudet pidätetään.

Tietokoneohjelmistot tai asiakirjat, joihin kohdistuu teollisoikeuksia, kuten patentteja, tavaramerkkejä, rekisteröityjä malleja, logoja ja nimiä, eivät kuulu Euroopan tilintarkastustuomioistuimen uudelleenkäyttöperiaatteiden piiriin.

EU:n toimielinten verkkosivuilla (joiden verkkotunnuksen loppuosa on europa.eu) on linkkejä ulkopuolisille Internet-sivustoille. Koska Euroopan tilintarkastustuomioistuin ei vastaa näistä sivustoista, on suositeltavaa, että tutustutte niiden tietosuoja- ja tekijänoikeusperiaatteisiin.

Tilintarkastustuomioistuimen logon käyttö

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen logoa ei saa käyttää ilman tilintarkastustuomioistuimen ennakkosuostumusta.

PDF	ISBN 978-92-847-9925-1	1977-5792	doi:10.2865/888734	QJ-AB-23-012-FI-N
HTML	ISBN 978-92-847-9940-4	1977-5792	doi:10.2865/120349	QJ-AB-23-012-FI-Q

Euroopan keskuspankki (EKP) valvoo suuria pankkeja pankkiunionissa ja arvioi niiden vakavaraisuusriskejä. Tähän sisältyy luottoriski, joka tarkoittaa sitä, että lainoista tulee järjestämättömiä ja ne uhkaavat pankkien ja joskus koko rahoitusjärjestelmän elinkelpoisuutta.

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että vaikka EKP on tehostanut toimiaan, sen on tehtävä enemmän, jotta se saisi paremman varmuuden siitä, että luottoriskin hallinta ja kattaminen toteutuvat pankeissa asianmukaisesti. EKP:n uusi menetelmä lisäpääomavaatimusten määrittämiseksi (pilari 2) ei anna varmuutta siitä, että yksittäiset riskit on katettu täysimääräisesti. Menetelmää on lisäksi sovellettu epäjohtonmukaisesti: suuremman riskin pankeille ei ole asetettu suhteessa suurempia pääomavaatimuksia. EKP käytti nykyisiä välineitään ja valvontavaltuuksiaan tehottomasti pyrkiessään varmistamaan pankkien luottoriskin asianmukaisen kattamisen.

Tilintarkastustuomioistuin suosittaa riskinarviointien tehostamista, vakavaraisuuden arviointiprosessin virtaviivaistamista ja parempien valvontatoimenpiteiden soveltamista riskien hallitsemiseksi vaikuttavalla tavalla.

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus, annettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 287 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan nojalla.



EUROOPAN
TILINTARKASTUS-
TUOMIOISTUIN



Euroopan unionin
julkaisutoimisto

EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Puh. +352 4398-1

Tiedustelut: eca.europa.eu/fi/Pages/ContactForm.aspx

Verkkosivut: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors