

Erityiskertomus

Yhteinen valvontamekanismi – hyvä alku, mutta lisäparannuksia kaivataan



EUROOPAN
TILINTARKASTUS
TUOMIOISTUIN

EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Puh. +352 4398-1

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

Verkkosivut: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors

Suuri määrä muuta tietoa Euroopan unionista on käytettävissä internetissä Europa-palvelimen kautta (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Euroopan unionin julkaisutoimisto, 2016

Print	ISBN 978-92-872-6249-3	ISSN 1831-0958	doi:10.2865/230177	QJ-AB-16-029-FI-C
PDF	ISBN 978-92-872-6230-1	ISSN 1977-5792	doi:10.2865/16597	QJ-AB-16-029-FI-N
EPUB	ISBN 978-92-872-6229-5	ISSN 1977-5792	doi:10.2865/88775	QJ-AB-16-029-FI-E

© Euroopan unioni, 2016

Tekstin jäljentäminen on sallittua, kunhan lähde mainitaan.

Kaavion 4 käyttöön tai toisintamiseen on pyydettävä lupa suoraan tekijänoikeuden haltijalta.

Muiden elinten (esim. Kansainvälisen järjestelypankin, Kansainvälisen valuuttarahaston) asiakirjoista poimittujen otteiden käännökset, joita tässä kertomuksessa esiintyy, eivät ole välttämättä kyseisten elinten virallisia käännöksiä.

Erityiskertomus**Yhteinen
valvontamekanismi –
hyvä alku, mutta
lisäparannuksia kaivataan**

(annettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen
287 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan nojalla)

Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksissa käsitellään eri talousarvioaloilla tai hallinnon aloilla toimittujen tuloksellisuuden ja säännönmukaisuuden tarkastusten tuloksia. Tilintarkastustuomioistuin valitsee ja suunnittelee nämä tarkastustehtävät niin, että niillä saadaan aikaan mahdollisimman suuri vaikutus. Se ottaa valinta- ja suunnitteluvaiheessa huomioon tuloksellisuuteen tai säännönmukaisuuteen kohdistuvat riskit, asianomaisten tulojen tai menojen määrän, tulevat kehityssuunnat sekä poliittiset näkökohdat ja yleisen edun.

Tämän kertomuksen laati IV tarkastusjaosto, jonka puheenjohtaja on tilintarkastustuomioistuimen jäsen Baudilio Tomé Muguruza. Jaoston erikoisaloina ovat markkinoiden sääntely ja kilpailukykyinen talous. Tarkastus toimitettiin tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Neven Matesin johdolla, ja siihen osallistuivat kabinettipäällikkö George Karakatsanis, kabinettiaivustaja Marko Mrkalj, johtaja Zacharias Kolias sekä tehtävävastaava Mirko Gottmann. Tarkastustiimi koostui seuraavista tarkastajista: Boyd Anderson (tilintarkastustuomioistuimessa työkomennuksella oleva asiantuntija), Paraskevi Demourtzidou, Helmut Kern ja Giorgos Tsikkos. Kieliavustajana toimi Thomas Everett.



Vasemmalta oikealle: G. Karakatsanis, G. Tsikkos, M. Mrkalj, P. Demourtzidou, Z. Kolias, N. Mates, T. Everett, M. Gottmann, H. Kern.

Kohta

Lyhenteet

I–XV Tiivistelmä

1–12 Johdanto

6–12 Euroopan pankkiunionin perustaminen

13–19 Tarkastustapa ja tarkastusmenetelmät

19 Todentavan aineiston keräämisessä vaikeuksia

20–77 Hallinto ja ohjaus

21–27 Toiminnalle on luotu monimutkainen organisaatiorakenne

25 EKP hoiti YVM:n työntekijöiden rekrytoinnin aikatauluun nähden tehokkaasti...

26–27 ... mutta EKP on vahvasti riippuvainen kansallisten toimivaltaisten viranomaisten resursseista

28–39 Tarvittavat elimet on perustettu ja niiden tueksi on luotu monimutkainen päätöksentekoprosessi

32–35 Päätöksenteko on monimutkainen prosessi, jossa vaihdetaan tietoa useilla eri tasoilla ja johon valvontaelimen sihteeristö osallistuu merkittävästi

36–37 Valvontaelimen on tehtävä valtavasti päätöksiä...

38–39 ... mistä aiheutuu kerrannaisvaikutuksia ohjauskomitean työhön

40–52 Rahapoliittisten tehtävien ja valvontatehtävien eriyttämisen periaatetta noudatetaan, mutta eriyttämisen koettuun riippumattomuuteen liittyy riskejä

42–46 Yhteisistä palveluista aiheutuvia riskejä voitaisiin arvioida paremmin

47–52 YVM:n organisaatio- ja rahoitusrakenteeseen liittyy myös muita rahapoliittisten tehtävien ja valvontatehtävien riippumattomuutta koskevia riskejä

53–57	YVM:n hallintoa ja henkilöstöä varten on laadittu eettiset menettelytavat ja menettelysäännöt
53–57	YVM:lle on laadittu eettiset säännöt, mutta kansallisiin toimivaltaisiin viranomaisiin sovelletaan yhä kansallista lainsäädäntöä ja niillä on huomattava vapaus määrittää omat sääntönsä
58–77	Sisäinen tarkastus: käytössä on kattavaan tarkastussuunnitelmaan perustuva innovatiivinen lähestymistapa, mutta sen toteuttamista haittaavat resurssien kohdentamiseen ja suunnitteluun liittyvät ongelmat
62–65	Resurssien kohdentaminen sisäisen tarkastuksen osastossa: tarvittavan henkilöstön määrä määriteltiin selkeästi, mutta lopulliset henkilöstömäärät olivat riittämättömät
66–69	Suunnittelu perustuu kattavaan tarkastusympäristöön, mutta siinä ei aina oteta huomioon parhaita käytäntöjä
70–77	Riskienarviointimenetelmät ovat yleisesti ottaen asianmukaiset, mutta niistä puuttuvat suojatoimet sen varmistamiseksi, että suuren ja keski-suuren riskin alueet käsitellään kattavasti ja oikeaan aikaan
78–103	Tilivelvollisuuteen liittyvät järjestelyt
82–84	i) YVM:ään liittyvät tehtävät ja vastuualueet on määriteltä selkeästi ja julkistettu täytäntöönpanosäädöksissä
85–87	ii) Tilintarkastustuomioistuimen tarkastusvaltuudet määritellään Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa
88–97	iii) Vielä ei ole laadittu virallista tuloskehystä, jonka avulla voitaisiin saada varmuus YVM:n tavoitteiden saavuttamisesta
98–99	iv) Parlamentin harjoittamaa valvontatehtävien demokraattista valvontaa rajoittavat merkittävät salassapitovelvoitteet
100–103	v) Käytössä on palautejärjestelyjä, mutta rahoituslaitoksille ei ole vielä tehty yleistä kyselytutkimusta
104–149	Yhteiset valvontaryhmät – Organisointi ja resurssien kohdentaminen
106–125	Valvonnan kokonaisresurssien tarpeen suunnittelu ja arviointi, resurssien kohdentaminen ja henkilöstömäärä
107–110	Alkuperäiset arviot YVM:n yhteenlasketusta henkilöstötarpeesta perustuivat yksinkertaiseen lähestymistapaan...
111–112	... jossa ei täysin osattu ennustaa valvonnan työmäärän kasvua
113–119	Luokittelumenetelmän tarkoituksena oli alkuvaiheessa helpottaa henkilöstöresurssien kohdentamista yhteisiin valvontaryhmiin, mutta sitä olisi päivitettävä
120–121	EKP:n resurssit kohdennetaan luokittelumenetelmän mukaisesti
122–125	Koordinaattoreiden nimittämispolitiikan tarkoituksena oli edistää yhdenmukaistamista, mutta sitä ei aina noudatettu

- 126–137 **EKP:n yhteistyö kansallisten toimivaltaisten viranomaisten kanssa ja riippuvuus niistä**
- 126–128 Yhteiset valvontaryhmät ovat hyvin riippuvaisia kansallisten toimivaltaisten viranomaisten henkilöstöstä, mutta EKP:llä ei ole juurikaan valtaa vaikuttaa kansallisten toimivaltaisten viranomaisten resursseihin
- 129 Yhteisten valvontaryhmien jäsenistä suuri osa on yhä kansallisen toimivaltaisen viranomaisen kotijäsenvaltion kansalaisia...
- 130–137 ... ja monet kansalliset toimivaltaiset viranomaiset ovat nimittäneet yhteisiin valvontaryhmiin EKP:n odotuksia vähemmän henkilöstöä
- 138–149 **Yhteisten valvontaryhmien rakenne, raportointikanavat ja koulutus**
- 138–139 Monikansalliset ryhmät helpottavat tiedon ja parhaiden käytäntöjen jakamista...
- 140 ... mutta ristiriitaiset raportointikanavat...
- 141 ... epäselvä tiedonkulku ja tehtävienjako...
- 142 ... ja erot kansallisen toimivaltaisen viranomaisen horisontaalisten toimintojen hyödyntämisessä ja luokittelussa voivat johtaa resurssien tehottomaan käyttöön
- 143–147 Yhteisissä valvontaryhmissä työskentelevän kansallisten toimivaltaisten viranomaisten henkilöstön suorituksia ei arvioida sitovasti, mikä voi johtaa kannustin- ja suoritustaso-ongelmiin
- 148–149 YVM:ssä ei ole yhdenmukaista koulutusohjelmaa tai valvojien sertifiointiohjelmaa
- 150–183 **Paikalla tehtävä valvonta**
- 150–152 **Paikalla tehtävän valvonnan menettely on johdonmukainen ja kattava**
- 153–170 **Paikalla tehtävien tarkastusten henkilöstöresursseissa, suunnittelussa ja toteutuksessa on ilmennyt käytännön ongelmia**
- 153–158 EKP osallistuu paikalla tehtäviin tarkastuksiin vain vähän
- 159–164 Suunnittelu on tarkkaa ja monimutkaista
- 165–170 Tietoteknisiä parannuksia kaivataan
- 171–175 **EKP suunnittelee käytännön toimenpiteitä tarkastajien ja tehtävien päälliköiden pätevyyden ja osaamisen kehittämiseksi**

176–183	Raportointirakenne on selkeä, mutta se voisi olla hieman yksityiskohtaisempi ja se saattaa kärsiä pitkästä menettelystä
176–177	EKP:n raportointimenettelyn rakenne on hyvä
178–182	Havainnoista tiedottamista koskevat säännöt ovat puutteelliset
183	Raportointiaikataulu on pitkä
184–197	Päätelmät ja suositukset
185–187	Hallinto ja ohjaus
188–189	Tilivelvollisuus
190–194	Yhteiset valvontaryhmät
195–197	Paikalla tehtävät tarkastukset

- Liite I** – Yhteenvedo tarkastustavasta
- Liite II** – Tiedonsaannin rajoitukset
- Liite III** – Päätöksentekoprosessi, jota käytetään yksittäisiin valvontapäätöksiin ja muihin sitoviin ja ei-sitoviin säädöksiin, EKP:n neuvoston vastustamattajättämismenettelyyn asti
- Liite IV** – EKP:n budjettimenettely
- Liite V** – Pankkivalvonnan tarkastaminen eräiden valtioiden oikeudenkäyttöalueilla
- Liite VI** – IMF:n suositukset EKP:n valvontatehtävien avoimuudesta ja tilivelvollisuudesta
- Liite VII** – YVM-asetuksen 32 artiklan mukaisen komission tekemän uudelleentarkastelun laajuus
- Liite VIII** – Kansallisille toimivaltaisille viranomaisille ja valvottaville laitoksille tehty kyselytutkimus
- Liite IX** – EKP:n tilivelvollisuutta suhteessa Euroopan parlamenttiin koskevat järjestelyt: keskeiset osat
- Liite X** – Paikalla tehtäviä tarkastuksia koskevan raportointimenettelyn rakenne

EKP:n vastaus

BCBS: Baselin pankkivalvontakomitea

BIS: Kansainvälinen järjestelypankki

BUCOM: Euroopan keskuspankin budjettikomitea

EFVJ: Euroopan finanssivalvojien järjestelmä

EKP: Euroopan keskuspankki

EKPJ: Euroopan keskuspankkijärjestelmä

EMU: Talous- ja rahaliitto

EPV: Euroopan pankkiviranomainen

FDIC: Yhdysvaltain talletussuojaviranomainen (Federal Deposit Insurance Corporation)

GAO: Yhdysvaltain valtiontalouden tarkastusvirasto (Government Accountability Office)

IAC: Sisäisen tarkastuksen komitea

IMAS: IMAS-tiedonhallintajärjestelmä

IMF: Kansainvälinen valuuttarahasto

MEL: Valvonnan vähimmäistaso

RAS: Riskinarviointijärjestelmä

SAI: Ylin tarkastuselin

SB: Valvontaelin

SEP: Valvontatarkkailuohjelma

SEUT: Sopimus Euroopan unionin toiminnasta

SQA: Laadunvarmistustoimisto

SREP: Valvojan arviointiprosessi

YVM: Yhteinen valvontamekanismi

Mikä yhteinen valvontamekanismi on?

I

Vuoden 2008 maailmanlaajuinen finanssikriisi aiheutti vakavia häiriöitä monissa Euroopan alueen talouksissa. Pankkisektorilla oli vuosien ajan purettu sääntelyä ja lisätty riskinottoa, minkä vuoksi kriisin kerrannaisvaikutuksena oli, että monet luottolaitokset altistuivat taantuvilla markkinoilla riskeille liikaa ja joutuivat hakemaan valtioilta rahoitustukea. Valtioiden rahoittamat pankkien pelastusoperaatiot edistivät kuitenkin väistämättä julkisen velan kasvua, mikä johti investointien vähenemiseen ja kasvun hidastumiseen ja lisäsi pankkien vakavaraisuuteen kohdistuvaa painetta.

II

Jotta kriisit voitaisiin tulevaisuudessa välttää ja luottamusta pankkisektoriin vahvistaa, oli välttämätöntä katkaista liiallisen riskinoton ja valtioiden pelastustoimien noidankehä. EU:n johtajat pyrkivät löytämään euroalueelle kestävä ratkaisun ja ilmoittivat vuonna 2012 virallisesti pankkien yhteisestä sääntelystä Euroopan pankkiunionin avulla.

III

Pankkiunionin tärkeimmiksi pilareiksi määritettiin euroalueen pankkien keskitetty valvonta, yhdenmukaistettu talletussuojajärjestelmä ja mekanismi sen varmistamiseen, että ongelmapankkien lakkauttamisesta aiheutuu veronmaksajille ja taloudelle mahdollisimman pienet kustannukset. Ensimmäisessä vaiheessa eli osana valvonnan keskitämistä perustettiin vuonna 2014 yhteinen valvontamekanismi (YVM), joka otti hoitaakseen suuren osan aiemmin kansallisille viranomaisille kuuluneista valvontatehtävistä. YVM toimii Euroopan keskuspankin (EKP) alaisuudessa, mutta siihen osallistuvat jäsenvaltiot ovat myös keskeinen osa mekanismia.

Tarkastuskertomuksen tarkoitus

IV

Tilintarkastustuomioistuimella on valtuudet arvioida EKP:n hallinnon tehokkuutta (operational efficiency of management). Tämän vuoksi tässä tarkastuksessa keskityttiin siihen, miten EKP perusti YVM:n ja organisoi sen työt. Tarkastuksessa tarkasteltiin erityisesti uuden mekanismin hallintorakennetta (sisäisen tarkastuksen tehtävät mukaan lukien), tilivelvollisuusjärjestelyjä (ulkoinen tarkastus mukaan lukien), pankkeja valvovien ryhmien organisointia ja resursseja (paikalla pankkien tiloissa tehtävä ja muu valvonta) sekä paikalla tehtävien tarkastusten menettelyä.

V

Tarkastuksen aikana ilmeni kuitenkin keskeinen este, joka haittasi tarkastustyötä kaikilla suunnitelluilla osa-alueilla, eli erimielisyys EKP:n kanssa tilintarkastustuomioistuimen valtuuksien tarkoista ehdoista ja oikeudesta tutustua asiakirjoihin. EKP ei halunnut toimittaa useita tarkastuksen suorittamisen kannalta tarpeellisia asiakirjoja väittäen, että ne eivät kuulu tilintarkastustuomioistuimen toimivaltuuksien piiriin. Tämän vuoksi tilintarkastustuomioistuin pystyi arvioimaan vain osittain, hallinnoiko Euroopan keskuspankki YVM:ää tehokkaasti hallinnon ja ohjauksen, muun kuin paikalla tehtävän valvonnan ja pankeissa paikalla tehtävien tarkastusten osalta.

Tarkastushavainnot

VI

Saamiensa tietojen perusteella tilintarkastustuomioistuin totesi, että YVM perustettiin aikataulussa. Koska kansalliset valvontaviranomaiset osallistuvat valvontaan, valvontarakenne on melko monimutkainen ja edellyttää tehokasta koordinointia ja viestintää EKP:n henkilöstön ja osallistuvien jäsenvaltioiden kansallisten toimivaltaisten viranomaisen nimittämän henkilöstön välillä. Rakenteen monimutkaisuus on hallinnon ja ohjauksen kannalta haaste, sillä monimutkaiset tiedonvaihtomenettelyt saattavat haitata johdon päätöksenteon tehokkuutta ja vaikuttavuutta.

VII

Lainsäädäntö velvoittaa EKP:n eriyttämään rahapoliittiset tehtävänsä selkeästi valvontatehtävistään. Jälkimmäisiä valvoo valvontaelin, joka tekee päätösesityksiä EKP:n neuvostolle. EKP:n organisaatiossa YVM:n valvontaelimellä ei kuitenkaan ole valtaa vaikuttaa valvontabudjettiin tai henkilöstöresursseihin. Tämä herättää huolta EKP:n kahden tehtäväalueen riippumattomuudesta kuten sekin, että osa EKP:n osastoista tarjoaa palveluita molemmille tehtäväalueille ilman selkeitä sääntöjä ja raportointikanavia, joiden avulla voitaisiin minimoida mahdolliset ristiriidat eri tehtäväalueiden tavoitteiden välillä.

VIII

Sisäinen tarkastus on yksi edellä mainituista tehtäväalueiden yhteisistä palveluyksiköistä. Tilintarkastustuomioistuin totesi, että sisäisen tarkastuksen yksiköllä ei ole riittävästi resursseja YVM:ää koskevia tehtäviään varten, minkä vuoksi YVM saa osakseen vähemmän huomiota kuin muut tarkastustehtävät. Vaikka tarpeellisten tarkastusaiheiden määrittämistä varten on tehty tyydyttävä riskinarviointi, sisäisen tarkastuksen tämänhetkiset resurssit eivät riitä varmistamaan, että YVM:n toiminnan riskialteimpia osia käsitellään kohtuullisessa ajassa.

IX

EKP:n toimia YVM:n avoimuuden ja tilivelvollisuuden varmistamiseksi suhteessa Euroopan parlamenttiin ja suureen yleisöön saattaa heikentää se, että valvonnan vaikuttavuuden arviointiin ja siitä raportoimiseen ei ole olemassa asianmukaista menettelyä.

X

Valvontahenkilöstön määrä määriteltiin alun perin hyvin yksinkertaisella menetelmällä, joka perustui kansallisille toimivaltaisille viranomaisille ennen YVM:n perustamista kuuluneiden vastaavien toimintojen henkilöstömäärien arviointiin. Uuden ja aiempaa merkittävästi vaativamman YVM-kehiksen henkilöstötarvetta ei analysoitu tarkemmin, minkä vuoksi valvontatarkkailuohjelman ja resurssien kohdentamisen välillä ei ole lainsäädännön edellyttämää suoraa yhteyttä. Tarkastuksessa havaittiin viitteitä siitä, että nykyiset henkilöstömäärät eivät ole riittäviä.

XI

YVM valvoo euroalueen merkittäviä pankkeja sekä paikalla tehtävän että muun valvonnan kautta. YVM on valvontatehtävässään hyvin riippuvainen kansallisten viranomaisten nimittämästä henkilöstöstä. Näin ollen EKP:lla on kokonaisvastuustaan huolimatta liian vähän valtaa vaikuttaa valvonta- ja tarkastusryhmien kokoonpanoon ja osamiseen tai käytettävissään oleviin resursseihin.

XII

Muuta kuin paikalla tehtävää valvontaa suorittaviin yhteisiin valvontaryhmiin kohdennetut resurssit, etenkin kansallisten viranomaisten osoittamat resurssit, eivät ole vastanneet alkuperäisiä tarvearvioita. Tästä seurannut henkilöstömäärän niukkuus voi monissa tapauksissa vaikuttaa ryhmien kykyyn valvoa vastuulleen kuuluvia pankkeja riittävän hyvin.

XIII

Myös paikalla tehtävä valvonta kuuluu EKP:n vastuulle, mutta ongelmana on, että tarkastusryhmiin kuuluu tavallisesti hyvin vähän EKP:n henkilöstöä. Useimmissa tapauksissa tarkastuksia johtaa pankin kotijäsenvaltion tai vastaanottavan jäsenvaltion valvoja.

XIV

Muita tilintarkastustuomioistuimen havaitsemia paikalla tehtävään valvontaan vaikuttavia seikkoja ovat esimerkiksi puutteelliset ohjeet tarkastuksia koskevien pyyntöjen priorisoinnista, tietotekniset puutteet ja tarve parantaa tarkastuksia paikalla suorittavien kansallisten toimivaltaisten viranomaisten tarkastajien pätevyystasoa. Koska lopullisten suositusten antamismenettely on pitkä, tarkastuksissa tehdyt havainnot voivat olla jo vanhentuneita siinä vaiheessa, kun ne toimitetaan valvonnan kohteena olevan pankin tiedoksi virallisesti.

Miten YVM:ää voitaisiin parantaa?

XV

Tilintarkastustuomioistuin suosittelee seuraavia toimia:

- a) Hallinnon ja ohjauksen alalla EKP:n olisi
 - i) pyrittävä parantamaan tehokkuutta yksinkertaistamalla päätöksentekomenettelyä
 - ii) tarkasteltava yhteisten palveluyksiköiden järjestelmästä tehtäväalueiden eriyttämiseksi aiheutuvaa riskiä, luotava erilliset raportointikanavat tapauksissa, joissa on kyse valvontatehtäviin osoitetuista resursseista, ja selvitettävä mahdollisuutta vahvistaa EKP:n valvontaelimen puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan osallistumista talousarviomenettelyyn ja
 - iii) kohdennettava sisäisen tarkastuksen osaaminen ja resurssit niin, että suurimmat riskit katetaan tarpeen mukaan niiden edellyttämällä tavalla.

b) Tilivelvollisuuden alalla EKP:n olisi

- i) annettava tilintarkastustuomioistuimen käyttöön kaikki sen pyytämät asiakirjat, jotta se voisi käyttää tarkastusvaltuuksiaan, ja
- ii) kehitettävä ja julkistettava virallinen tuloskehys, jonka avulla se voi osoittaa valvontatoimiensa vaikuttavuuden.

c) Muun kuin paikalla tehtävän valvonnan (yhteisten valvontaryhmien) alalla EKP:n olisi

- i) toimittava sen varmistamiseksi, että kansalliset viranomaiset osallistuvat yhteisten valvontaryhmien toimintaan täysimääräisesti ja oikeasuhteisesti
- ii) kehitettävä kansallisten toimivaltaisten viranomaisten kanssa menetelmiä, joilla arvioidaan yhteisten valvontaryhmien tulevien mahdollisten jäsenten sopivuutta ja heidän myöhempiä suorituksiaan
- iii) perustettava ja ylläpidettävä kaikkien yhteisiin valvontaryhmiin kuuluvien työntekijöiden taitoja, kokemusta ja pätevyyttä koskeva kattava tietokanta
- iv) pantava täytäntöön koko valvontahenkilöstölle tarkoitettu virallinen, tarkoituksenmukainen koulutusohjelma ja harkittava muuta kuin paikalla tehtävää valvontaa koskevan sertifiointiohjelman perustamista
- v) kehitettävä riskiperusteinen menetelmä kunkin yhteisen valvontaryhmän tavoitekoon ja -kokoonpanon määrittämiseen ja
- vi) tarkistettava säännöllisesti valvonnan suunnittelussa käytettävää luokittelumallia ja tarvittaessa päivitettävä sitä; luokittelun itsensä pitäisi perustua tuoreimpiin pankkikohtaisiin tietoihin.

d) Paikalla tehtävän valvonnan alalla EKP:n olisi

- i) varmistettava, että sen oma henkilöstö osallistuu paikalla tehtäviin tarkastuksiin huomattavasti aiempaa enemmän ja että tarkastuksista aiempaa suurempaa osaa johtaa ulkomainen valvoja, ja
- ii) paikattava tietoteknisen järjestelmän puutteet ja parannettava tarkastuksia paikalla suorittavien tarkastajien yleistä osaamis- ja pätevyystasoa.

01

Rahoitusjärjestelmä on talouden toiminnan kannalta ratkaisevan tärkeä. Vankka rahoitusjärjestelmä on keskeinen osa resurssien tehokasta kohdentamista ja edistää siten kestäväää talouskasvua. Rahoitusvakauden häiriintymisestä voi aiheutua suuret kustannukset valtioille ja koko taloudelle.

02

Maaailmanlaajuista finanssikriisiä edeltävinä vuosina eurooppalaisille pankeille oli luonteenomaista riskien väärinhinnoittelu (esim. johdannaiset, kiinteistöt ja valtion luottoriskit), ja pankkien taseet kasvoivat nopeasti suhteessa riittämättömiin pääoma- ja maksuvalmiuspuskureihin. Tämä heikko riskienhallinta ja alhaiset korot johtivat liialliseen riskinottoon, luottokannan voimakkaaseen kasvuun ja kestävämmään velkaantumiseen sekä edistivät makrotalouden merkittävän epätasapainon syntymistä useissa EU:n jäsenvaltioissa. Näitä heikkouksia ei valitettavasti havaittu ajoissa, jotta ne olisi voitu korjata tyydyttävästi. Koska nykyiset rahoitusjärjestelmät ovat kytköksissä toisiinsa, yhdessä maassa esiintyneet ongelmat levisivät pian sen rajojen ulkopuolelle ja aiheuttivat rahoitusvaikeuksia myös muissa EU-maissa.

03

Kun maksuvalmius heikkeni olemattomaksi ja talouden taantuma vaikutti luottojen laatuun, monet pankit paljastuivat erittäin haavoittuvaisiksi ja tarvitsivat julkisen sektorin tukea. Erityisesti euroalueella talous- ja rahaliittoa (EMU) koskeissa järjestelmissä ilmeni syvään juurtuneita rakenteellisia puutteita.

04

Eräs merkittävä tekijä oli se, että luottolaitosten sääntely ja valvonta kuului jäsenvaltioiden vastuulle. Yhteisen eurooppalaisen valvontaviranomaisen puuttuminen merkitsi tuolloin, että eri jäsenvaltioiden kansallisten valvontaviranomaisten toimivaltuuksissa on merkittäviä eroja¹.

¹ Euroopan komissio, EU:n finanssivalvontaa käsitelleen korkean tason työryhmän raportti Report of the High-Level Group on Financial Supervision in the EU, Bryssel, 2009.

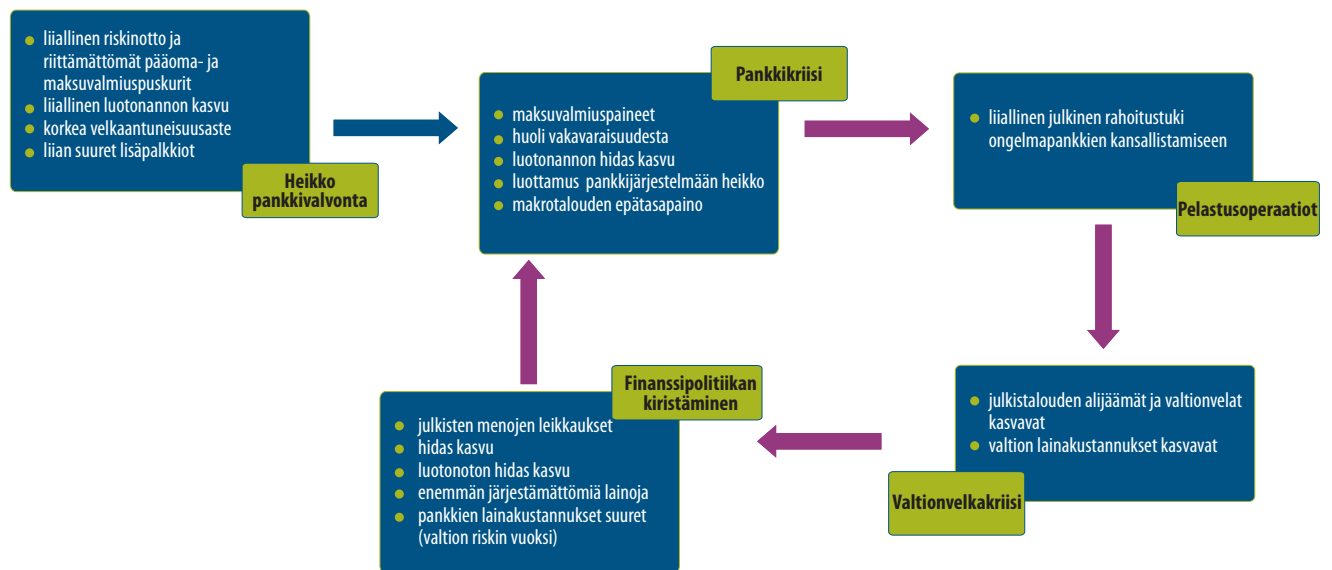
05

Toinen puute oli se, että EMU:n institutionaalista rakennetta pidettiin vuonna 2012 riittämättömänä estämään "valtioiden heikkouksien keskinäistä haitallista vaikutusta ja pankkisektorin haavoittuvuutta"². Kansallisen pankkijärjestelmän kriisi saattoi siis vaikuttaa valtionhallintoon ja päinvastoin. Pankkien ja valtioiden keskinäinen riippuvuussuhde teki euroalueesta hauraan ja vaikeutti kriisin ratkaisemista entisestään (ks. **kaavio 1**).

- 2 Herman Van Rompuy, Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja, yhteistyössä seuraavien kanssa: José Manuel Barroso, Euroopan komission puheenjohtaja, Jean-Claude Juncker, euroryhmän puheenjohtaja, ja Mario Draghi, Euroopan keskuspankin pääjohtaja, Kohti todellista talous- ja rahaliittoa, joulukuuta 2012.

Kaavio 1

Pankkien ja valtion riippuvuussuhde: laskukierre?



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

Euroopan pankkiunionin perustaminen

06

Euroopan johtajat päättivät vuonna 2012 syventää talous- ja rahaliittoa luomalla Euroopan pankkiunionin, jotta voitaisiin ”murtaa pankkien ja valtionvelan välinen noidankehä”³ ja puuttua euroalueen maiden pankkeihin vaikuttaviin puutteisiin. Pankkiunionin päätarkoitus on tehdä Euroopan pankkijärjestelmästä avoimempi, yhtenäisempi ja turvallisempi osana vakaata ja toimivaa rahoitusjärjestelmää (ks. **taulukko 1**).

3 Euroopan pankkiunionin perustamisesta ilmoitettiin EU:n huippukokouksessa 29. kesäkuuta 2012. Tämän jälkeen, 5. joulukuuta 2012, Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja julkaisi tiiviissä yhteistyössä Euroopan komission puheenjohtajan, euroryhmän puheenjohtajan ja Euroopan keskuspankin pääjohtajan kanssa laatimansa raportin Kohti todellista talous- ja rahaliittoa. Kolme vuotta myöhemmin, 22. kesäkuuta 2015, viisi puheenjohtajaa/pääjohtajaa (joukkoon oli liittynyt myös Euroopan parlamentin puhemies) esitteli jatko-raportin Euroopan talous- ja rahaliiton viimeistely.

4 Vakavaraisuussäännöillä tarkoitetaan luottolaitosten taloudellisen vakauden parantamiseksi annettua lainsäädäntöä.

Taulukko 1

Pankkiunionin tarkoitus

Pankkiunioni tekee Euroopan pankeista:

... avoimempia	kaikkien pankkien valvonnassa sekä elvytyksessä ja kriisinratkaisussa noudatetaan samoja sääntöjä ja standardeja
... yhtenäisempiä	kotimaista ja ulkomaista pankkitoimintaa käsitellään samalla tavoin, eikä pankkien vakavaraisuus enää riipu niiden sijaintivaltion vakavaraisuudesta
... turvallisempia	pankkien joutuessa vaikeuksiin tilanteeseen puututaan nopeasti, ja pankit joko saatetaan uudelleen toimintakykyisiksi tai – tarvittaessa – varmistetaan, että ongelmapankkien toiminta lopetetaan

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin EKP:n toimittamien tietojen perusteella (pankkivalvontaa koskeva EKP:n verkkosivusto).

07

Pankkiunionin perustaminen edellytti seuraavien järjestelmien luomista:

- yhteinen valvontamekanismi (YVM), jonka avulla varmistetaan vakavaraisuussääntöjen⁴ yhdenmukainen soveltaminen kaikissa euroalueen maissa
- yhteinen kriisinratkaisumekanismi, jonka avulla varmistetaan, että toimintansa jatkamiseen kykenemättömät pankit lakkautetaan tehokkaasti siten, että niistä aiheutuu mahdollisimman vähän kustannuksia veronmaksajille ja reaalityaloudelle ja että yksityiset velkojat osallistuvat pankkien rakenneuudistuksiin ja kriisinratkaisuun
- osittain yhdenmukaistetut talletussuojajärjestelmät.

08

YVM:n perustamisen marraskuussa 2014 on sanottu olleen ”suurin askel kohti syvempää taloudellista yhteistyötä Euroopassa sitten talous- ja rahaliiton perustamisen”⁵. Se on välttämätön perusta muille pankkiunionin osille eli yhteiselle kriisinratkaisumekanismin ja mahdolliselle EU:n laajuiselle talletussuojajärjestelmälle. Lainsäädäntövallan käyttäjät pitivät sitä myös olennaisen tärkeänä keinona katkaista kansallisten hallitusten ja pankkien välinen yhteys ja vähentää tulevien pankkijärjestelmäkriisien riskiä. YVM:n sääntely- ja valvontakehyksellä pyritään myös pysymään mukana jatkuvassa kehityksessä, jota tapahtuu globaalissa rahoitusympäristössä, jolle ovat leimallisia monimutkaiset kansainväliset sopimukset ja sitoumukset (esim. Baselin sopimukset)⁶, ja siten poistamaan pankeilta mahdollisuus siirtää riskialttiimpia toimintoja sellaisille oikeudenkäyttöalueille, joilla sääntely on löyhempää.

09

YVM koostuu Euroopan keskuspankista (EKP) ja YVM:ään osallistuvien jäsenvaltioiden pankkivalvonnasta vastaavista kansallisista viranomaisista (”kansalliset toimivaltaiset viranomaiset”). YVM-asetuksen⁷ mukaan nämä elimet ovat vastuussa kaikkien luottolaitosten mikrotason vakauden valvonnasta osallistuvissa jäsenvaltioissa⁸. Asetuksen 6 artiklan 1 kohdassa EKP:lle annetaan vastuu YVM:n tehokkaasta ja johdonmukaisesta toiminnasta. Asetuksen 5 artiklan mukaan YVM hoitaa myös makrotason vakauden valvonnan tehtäviä (ks. **laatikko 1**).

- 5 Mario Draghin esipuhe, EKP:n pankkivalvonnan toimintakertomuksessa vuodelta 2014.
- 6 Herman Van Rompuy, Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja, Jose Manuel Barroso, Euroopan komission puheenjohtaja, Jean-Claude Juncker, euroryhmän puheenjohtaja, ja Mario Draghi, Euroopan keskuspankin pääjohtaja, Kohti todellista talous- ja rahaliittoa, joulukuun 2012.
- 7 Neuvoston asetus (EU) N:o 1024/2013, annettu 15 päivänä lokakuuta 2013, luottolaitosten vakavaraisuusvalvontaan liittyvää politiikkaa koskevien erityistehtävien antamisesta Euroopan keskuspankille (EUVL L 287, 29.10.2013, s. 63).
- 8 Kaikki euroalueen maat (Belgia, Saksa, Viro, Irlanti, Kreikka, Espanja, Ranska, Italia, Kypros, Latvia, Liettua, Luxemburg, Malta, Alankomaat, Itävalta, Portugali, Slovenia, Slovakia ja Suomi) osallistuvat YVM:ään automaattisesti. Euroalueen ulkopuoliset jäsenvaltiot voivat halutessaan osallistua mekanismin toimimalla ”tiivissä yhteistyössä” EKP:n kanssa.

Mikro- ja makrotason vakauden valvonta

Mikrotason vakauden valvonnalla pyritään varmistamaan yksittäisten pankkien vakavaraisuus. Makrotason vakauden valvonnalla pyritään havaitsemaan ennen kaikkea makrotalouden kehityksestä johtuvia koko rahoitusjärjestelmän vakautta koskevia riskejä. Vaikka molemmilla valvonnan tasoilla on omat tavoitteensa, niissä käytetään usein samoja välineitä: makrovakautta koskevaa välinettä voidaan hyödyntää mikrotason vakauden arvioinnissa ja vakautta koskevissa toimissa ja päinvastoin. Niiden käytön logiikka ja ala vain vaihtelevat. Samoja välineitä voidaan pitää mikrotason välineinä, jos niitä sovelletaan valikoiden yksittäisiin laitoksiin, ja makrotason välineinä, jos niitä sovelletaan pankkiryhmiin tai kaikkiin tietyn maan pankkeihin.

10

YVM:n kolme päätavoitetta⁹ ovat

- a) Euroopan pankkijärjestelmän turvallisuuden ja vakauden varmistaminen
- b) rahoitusmarkkinoiden yhdentymisen ja vakauden lisääminen
- c) yhdenmukaisen valvonnan varmistaminen.

11

EKP:n ja kansallisten toimivaltaisten viranomaisten valvontatehtävät ja vastuu-alueet jakautuvat valvottavien laitosten merkittävyyden perusteella. YVM:ssä EKP vastaa merkittäviksi luokiteltujen laitosten suorasta valvonnasta¹⁰. Tätä varten EKP muodostaa yhteisiä valvontaryhmiä, jotka koostuvat EKP:n ja kansallisten toimivaltaisten viranomaisten henkilöstöstä. Kukin yhteinen valvontaryhmä vastaa jonkin merkittäväksi luokitellun pankin mikrotason vakauden valvonnasta, mutta asiaa koskevat päätökset hyväksyy EKP:n neuvosto YVM:n valvontaelimen esityksestä.

12

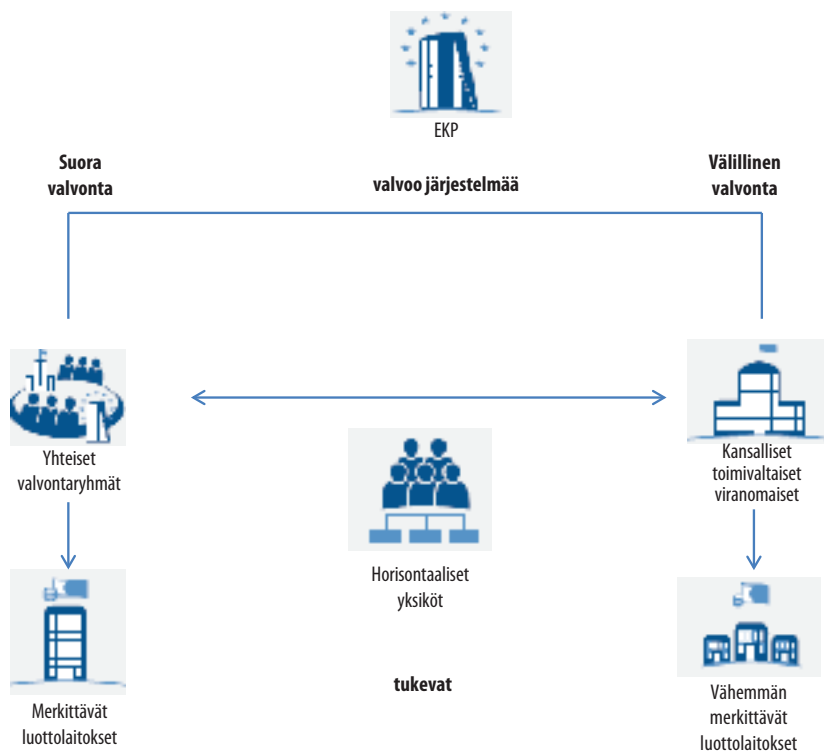
EKP valvoo myös ”vähemmän merkittävien” pankkien vakavaraisuusvalvontaa. Tällöin valvontaviranomaisena toimii suoraan asianomainen kansallinen toimivaltainen viranomainen, jolla on valtuudet tehdä kaikki tarvittavat valvontapäätökset. EKP voi kuitenkin milloin tahansa ottaa vähemmän merkittävän laitoksen suoraan valvontaansa, jos se katsoo sen olevan tarpeen. **Kaavio 2** havainnollistaa tehtävien jakoa YVM:ssä.

9 EKP:n Pankkivalvontaopas.

10 Tällä hetkellä EKP:n suoran valvonnan alaisena on 129 pankkiryhmää (noin 1 200 valvottavaa yhteisöä), joilla on varoja yli 21 biljoonaa euroa. Noin 3 200 pankkia on luokiteltu vähemmän merkittäviksi. Pankit luokitellaan merkittäviksi ja siten EKP:n valvonnan alaisuuteen kuuluviksi YVM-asetuksen 6 artiklan 4 kohdassa säädettyjen perusteiden mukaisesti. Luokittelussa käytetään seuraavia perusteita: pankin varojen kokonaisarvo, pankin merkitys jonkin jäsenvaltion tai koko EU:n talouden kannalta, pankin rajatylittävän toiminnan merkittävyys ja se, onko pankki pyytänyt tai saanut rahoitusta Euroopan vakausmekanismista tai Euroopan rahoitusvakausvälineestä. Riittää, että yksi perusteista täyttyy. Pankki voidaan katsoa merkittäväksi myös, jos se on yksi kolmesta merkittävimmästä tietyssä jäsenvaltiossa sijaitsevasta pankista.

Kaavio 2

Tehtävien jako YVM:ssä



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin EKP:n toimittamien tietojen perusteella.

Tarkastustapa ja tarkastusmenetelmät

13

Tarkastuksessa tutkittiin, onko YVM:n yhteiset valvontaryhmät ja paikalla tehtävistä tarkastuksista vastaavat tarkastusryhmät perustettu niin, että ne voivat toimia tehokkaasti asianmukaisessa hallinto-, ohjaus-, tarkastus- ja tilivelvollisuusympäristössä.¹¹ Tilintarkastustuomioistuin arvioi erityisesti seuraavia seikkoja:

- a) toimintaympäristö, joka hallinto- ja ohjausrakenteella on luotu yhteisten valvontaryhmien ja paikalla tehtävistä tarkastuksista vastaavien tarkastusryhmien työlle, mukaan lukien EKP:n sisäisen tarkastuksen tehtäväalue ja sen YVM:ää koskevien töiden suunnittelu
- b) tilivelvollisuutta ohjaavat menettelyt ja säännöt, ulkoinen tarkastus mukaan lukien, ja niiden käytännön soveltaminen
- c) yhteisten valvontaryhmien suunnittelu ja perustaminen keskittyen rakentamiseen ja resursseihin
- d) paikalla tehtävistä tarkastuksista vastaavien tarkastusryhmien perustaminen, tarkastusten suunnittelu ja suorittaminen sekä niistä raportointi.

14

Tarkastuskriteerit muodostettiin seuraavien lähteiden perusteella:

- a) YVM-asetuksessa ja YVM-kehysasetuksessa¹² säädetyt oikeudelliset vaatimukset ja tavoitteet
- b) Baselin pankkivalvontakomitean (BCBS) vahvistamat, vuonna 2012 tarkistetut pankkivalvonnassa noudatettavat peruseräperiaatteet
- c) sisäisten tarkastajien järjestön IIA:n (Institute of Internal Auditors) standardit ja Saksan finanssivalvontaviranomaisen (BaFin) vahvistamat riskienhallinnan vähimmäisvaatimukset ja
- d) EKP:n sisäiset säännöt ja menettelyt.

15

Todentava aineisto kerättiin EKP:n keskeisen valvontahenkilöstön kanssa pidetyissä kokouksissa ja heitä haastatteleamalla sekä tarkastelemalla sisäisiä asiakirjoja ja julkisia tietoja. Aineiston avulla tutkittiin, ovatko EKP:n hallinto- ja ohjausjärjestelyt ja organisaatorakenne olleet asianmukaiset EKP:n otettua valvontatehtävät hoitaakseen. Lisäksi arvioitiin, noudatetaanko oikeudellista kehystä ja etenkin riippumattomuutta koskevia sääntöjä. Tarkastuksessa tutkittiin päätöksentekoprosessin tehokkuutta ja arvioitiin valvontahenkilöstön eettisiä sääntöjä. YVM:n sisäisen tarkastuksen rakennetta ja suunnittelua verrattiin yleisesti hyväksyttyihin parhaisiin käytäntöihin.

11 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastusvaltuudet perustuvat EKP:n perussäännön 27.2 artiklaan ja YVM-asetuksen 20 artiklan 7 kohtaan.

12 Euroopan keskuspankin asetus (EU) N:o 468/2014, annettu 16 päivänä huhtikuuta 2014, kehyksen perustamisesta YVM:n puitteissa tehtävälle yhteistyölle EKP:n ja kansallisten toimivaltaisten viranomaisten välillä sekä kansallisten nimettyjen viranomaisten kanssa (EUVL L 141, 14.5.2014, s. 1).

16

Tilivelvollisuutta koskevien menettelyjen ja sääntöjen, kuten ulkoisen tarkastuksen, osalta tutkittiin keskeisille sidosryhmille annettavien tietojen valintaprosessit ja tarkistettiin, noudatetaanko asiaa koskevia sääntöjä. Lisäksi YVM:ää koskevia tilivelvollisuuden ja ulkoisen tarkastuksen järjestelyjä arvioitiin ja verrattiin eräillä muilla oikeudenkäyttöalueilla sovellettaviin järjestelyihin. Tässä yhteydessä hyödynnettiin Australian, Kanadan ja Yhdysvaltojen ylimpien tarkastuselinten toimittamia tietoja.

17

Yhteisten valvontaryhmien työn osalta tilintarkastustuomioistuon tutki EKP:n valvontaresurssien alustavaa suunnittelua ja jakoa toiminnan käynnistysvaiheessa sekä EKP:n yhteistyötä kansallisten toimivaltaisten viranomaisten kanssa ja näihin viranomaisiin tukeutumista muun kuin paikalla tehtävän valvonnan resursoinnissa ja suorittamisessa. Lisäksi arvioitiin yhteisten valvontaryhmien rakennetta, niiden raportointikanavia ja asianmukaisen koulutuksen tarjoamisessa käytettyjä järjestelyjä.

18

EKP:n tarkastuksen lisäksi tilintarkastustuomioistuon lähetti kaikille asianomaisille kansallisille toimivaltaisille viranomaisille ja merkittävillä pankeilla kyselylomakkeen, jolla pyrittiin keräämään palautetta uuden valvontajärjestelmän tehokkuudesta. Tarkastuskohteiden suhteen tehtyä työtä eritellään tarkemmin **liitteessä I**.

Todentavan aineiston keräämisessä vaikeuksia

19

EKP antoi tilintarkastustuomioistuimelle hyvin vähän tietoa, jota olisi tarvittu EKP:n kattavien arviointien hallinnon tehokkuuden (operational efficiency of the management), yhteisten valvontaryhmien toiminnan tehokkuuden, valvontatoiminnan suunnittelun ja toteuttamisen tehokkuuden, päätöksentekoprosessin sekä paikalla tehtävien tarkastusten yhteydessä tosiasiallisesti tehdyn työn arviointiin. Asiasta annetaan tarkat tiedot **liitteessä II**. Lyhyesti voidaan kuitenkin todeta, että tilintarkastustuomioistuon ei voinut tutkia seuraavia seikkoja koskevaa todentavaa aineistoa:

i) Hallinto ja ohjaus:

- o valvontaelimen päätökset ja pöytäkirjat (ks. kohdat 36–39).

ii) Tilivelvollisuus:

- o Euroopan parlamentin ja valvontaelimen puheenjohtajan välillä tarpeen mukaan käytyä näkemystenvaihtoa koskeva asiakirja-aineisto ja aineisto, jota komissio on pyytänyt lakisääteisen YVM:ää koskevan raportointivelvollisuutensa yhteydessä (ks. kohta 92 sekä kohdat 98 ja 99).

Tarkastustapa ja tarkastusmenetelmät

iii) Yhteiset valvontaryhmät:

- o valvontatarkkailuohjelmien toimia koskevat valvontakäsikirjan osat ja tarkastukseen valittua pankkien otosta koskevat valvontatarkkailuohjelma-asiakirjat
- o asiaa koskevat valvontakäsikirjan luvut, mallit ja menetelmät sekä näytteet valvojan arviointiprosessiin (SREP) liittyvistä raporteista ja päätöksistä
- o tarkat tiedot kustakin merkittävästä yhteisöstä sekä luokittelumenetelmässä käytetyt laskelmat ja EKP:n tekemä pankkien luokittelu (ks. kohdat 104–149)

iv) Paikalla tehtävä valvonta:

- o tiedot tarkastuspyynnöistä, mukaan lukien tiedot pyyntöjen syistä ja siitä, miten ne asetettiin tärkeysjärjestykseen, sekä syistä pyyntöjen mahdolliselle epäämiseksi
- o tiedot kansallisten toimivaltaisten viranomaisten resursseista ja vuosille 2015 ja 2016 suunnitelluista tarkastuksista
- o tarkastuskertomukset ja valvontakäsikirjan luvun 6 liitteet, joissa kuvataan paikalla tehtävien tarkastusten menetelmiä (ks. kohdat 150–183).

20

Tässä kertomuksessa hallinnolla ja ohjauksella tarkoitetaan sisäisiä prosesseja ja menettelyjä, joilla ohjataan valvontatoimintaa ja varmistetaan, että valvontatoimet ja -päätökset ovat johdonmukaisia, tehokkaita, vaikuttavia ja avoimia. Hyvään hallintoon ja ohjaukseen kuuluvat tehtävien ja vastuualueiden selkeä jako, toimivallan jakaminen oikein ja asianmukainen riippumattomuus, jotta valvojat voivat suorittaa tehtävänsä valtuuksiaan ja teknistä asiantuntemustaan vastaavalla tavalla. Hyvään hallintoon kuuluu myös sisäinen tarkastus, joka helpottaa petosten havaitsemista ja ehkäisemistä, sääntöjen noudattamisen valvomista ja riskien vähentämistä. Baselin pankkivalvontakomitean mukaan valvojan toiminnan riippumattomuudesta, tilivelvollisuudesta sekä hallinnosta ja ohjauksesta olisi säädettävä laissa ja niistä olisi kerrottava julkisesti (periaate 2, olennainen edellytys 1).

Toiminnalle on luotu monimutkainen organisaatiorakenne

21

Keskeinen YVM:n organisaatiorakennetta koskeva sääntö on, että YVM-asetuksella "EKP:lle annettujen tehtävien hoitamisessa mukana olevalla henkilöstöllä on oltava EKP:lle annettuja muita tehtäviä hoitavasta henkilöstöstä erillinen organisaatio ja erilliset raportointikanavat ja niiden tulisi niitä noudattaa"¹³.

22

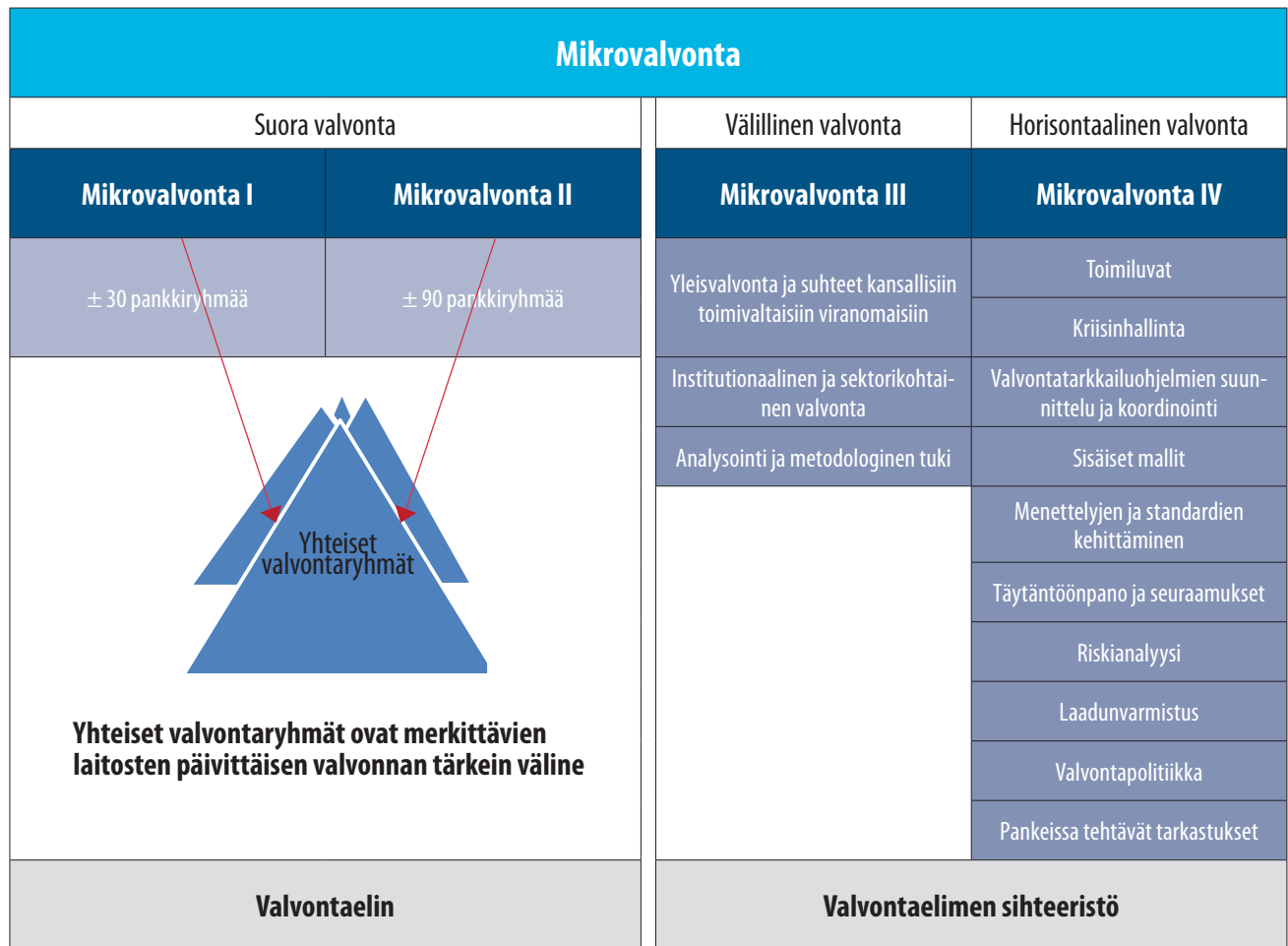
EKP onnistui luomaan nopeasti uuden organisaatiorakenteen valvontatoimintaa varten.¹⁴ Uuteen rakenteeseen kuuluvat valvontaelin, joka sihteeristönsä avustuksella vastaa EKP:n valvontatehtävien suunnittelusta ja toteuttamisesta, ja neljä mikrovalvonnan pääosastoa (mikrovalvonnan pääosastot I–IV), jotka raportoivat toimintaan liittyvistä asioista valvontaelimen puheenjohtajalle ja varapuheenjohtajalle¹⁵ (ks. **kaavio 3**). EKP:n hallintorakenteen puitteissa perustettiin mikrovalvonnan pääosastoon IV erityinen yksikkö, jonka vastuulle annettiin EKP:n valvontatoiminnan laadunvarmistus (SQA). SQA toimii eräänlaisena lisävarmistuksena operatiivisten yksiköiden ja sisäisen tarkastuksen toiminnon välillä. Se kohdistaa laadun jälkitarkastuksia EKP:n työn tuloksiin sekä EKP:n menettelyihin ja väli-neisiin. Se pyrkii johdolle esittämiensä suositusten kautta parantamaan EKP:n pankkivalvonnan laatua ja edistämään parhaita käytäntöjä.

23

Merkittäviksi luokiteltujen laitosten valvonnan resursointiin valitussa mallissa hyödynnetään sekä EKP:n että asianomaisten kansallisten toimivaltaisten viranomaisten henkilöstöä.¹⁶ Yhteisten valvontaryhmien jäseniksi ja koordinaattoreiksi nimetyt EKP:n työntekijät toimivat mikrovalvonnan pääosastoissa I ja II, jotka suorittavat EKP:n suoran valvonnan tehtäviä. Yhteisissä valvontaryhmissä toimivat kansallisten toimivaltaisten viranomaisten työntekijät työskentelevät omien työnantajaelintensä tiloissa. Maaliskuussa 2016 kansalliset toimivaltaiset viranomaiset olivat osoittaneet yhteisten valvontaryhmien työhön kokoaikaisiksi työpaikoiksi muutettuna 846 työntekijää ja EKP 455 työntekijää (215 mikrovalvonnan pääosastosta I ja 240 mikrovalvonnan pääosastosta II).

- 13 YVM-asetus, 25 artiklan 2 kohdan toinen alakohta.
- 14 EKP:n hallintorakenne määritellään SEUT-sopimuksessa. YVM-asetus ei vaikuttanut johtokunnan vastuuseen EKP:n sisäisen organisaation hallinnasta, henkilöstö- ja talousarvioasiat mukaan lukien.
- 15 YVM-asetus, johdanto-osan 66 kappale.
- 16 YVM-asetuksen 6 artiklan 2 kohdan mukaan EKP:llä ja kansallisilla toimivaltaisilla viranomaisilla on velvollisuus tehdä yhteistyötä vilpittömässä mielessä ja vaihtaa tietoja. Asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaan "kansallisten toimivaltaisten viranomaisten vastuulla on [...] avustaa EKP:tä 4 artiklassa tarkoitettuihin, kaikkiin luottolaitoksiin liittyviin tehtäviin liittyvien säädösten laadinnassa ja täytäntöönpanossa".

YVM:n organisaatorakenne



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin EKP:n toimittamien tietojen perusteella.

24

YVM:n aloittaessa toimintansa marraskuussa 2014 uusi organisaatorakenne oli kaikilta osin toimintavalmis. Monimutkaisesta rakenteesta aiheutui kuitenkin merkittäviä haasteita. Yhteisen ja tehokkaan valvontatavan saavuttaminen edellyttää EKP:ltä ja kansallisilta toimivaltaisilta viranomaisilta toimien laajaa yhteensovittamista ja saumatonta viestintää.

EKP hoiti YVM:n työntekijöiden rekrytoinnin aikatauluun nähden tehokkaasti...

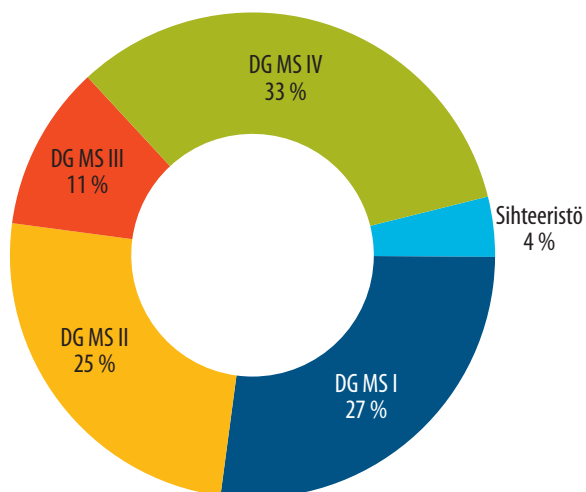
25

Ennen valvontatehtäviensä aloittamista EKP hankki henkilöstöä uutta tehtäväaluetta varten. Se suoriutui tehtävästä erinomaisesti, sillä aikataulu oli tiukka. Rekrytointi aloitettiin vuonna 2013, ja 113 erilliseen hakumenettelyyn osallistui yhteensä 25 000 hakijaa. Vuodelle 2015 budjetoitiin kokoaikaisina työpaikkoina tarkastellen 1 073 työntekijää, joista oli vuoden 2014 loppuun mennessä palkattu noin 85 prosenttia. Työntekijöiden rekrytointia jatkettiin vuonna 2015, ja vuoden loppuun mennessä oli täytetty noin 96 prosenttia budjetoiduista paikoista. Tilintarkastustuomioistuin valitsi palkattujen työntekijöiden ansioluetteloista otoksen, jota verrattiin vastaavissa tehtävissä vaadittaviin taitoihin. Tarkastelluilla työntekijöillä oli EKP:n osoittamien tehtävien suorittamisessa vaaditut taidot ja pätevyys, vaikka suositusten järjestelmällinen tarkistaminen (eli yhteydenotot ansioluetteloissa mainittuihin suositteleeijoihin) tehtiin vasta joulukuussa 2015.

Kaaviossa 4 esitetään YVM:n tehtäviin osoitetun EKP:n henkilöstön prosentuaalinen jakautuminen.

Kaavio 4

EKP:n pankkivalvontaan budjetoitujen kokoaikaisten työpaikkojen jakautuminen 31. joulukuuta 2015



... mutta EKP on vahvasti riippuvainen kansallisten toimivaltaisten viranomaisten resursseista**26**

YVM:n resursointia ohjaavien vaatimusten mukaan "EKP:n on osoitettava tarvittava rahoitus ja henkilöstö [...] sille annettujen tehtävien hoitamiseen"¹⁷ ja resurssit olisi saatava "tavalla, jolla varmistetaan EKP:n riippumattomuus kansallisten toimivaltaisten viranomaisten ja markkinatoimijoiden epäasiallisesta vaikutuksesta [...]"¹⁸.

27

Nykyisessä rakenteessa on keskeisenä riskinä, että valvontaryhmien koostuessa sekä EKP:n että kansallisten viranomaisten työntekijöistä kansalliset toimivaltaiset viranomaiset kantavat suuren osan euroalueen merkittävien pankkien valvonnan kustannuksista.¹⁹ Näin ollen valvonnan kokonaistalousarvio koostuu itse asiassa 27 erillisestä talousarviosta²⁰, EKP:n talousarvio mukaan lukien. Merkittävä osa yhteenlasketuista varoista kuluu kansallisen tason (kansalliset toimivaltaiset viranomaiset ja keskuspankit) henkilöstökustannuksiin. Kansallisilla elimillä on viime kädessä valta päättää paikalla tehtäviin tarkastuksiin osoittamistaan taloudellisista ja muista resursseista sekä yhteisiin valvontaryhmiin osoittamistaan työntekijöistä²¹, vaikka lopullinen vastuu näistä valvonnan aloista onkin EKP:llä. EKP julkistaa pankeilta perimänsä valvontamaksun määrän ja ilmoittaa sen kansallisille toimivaltaisille viranomaisille ennen sen soveltamista koskevan lopullisen päätöksen tekemistä, mutta voimassa olevassa oikeudellisessa kehyksessä ei säädetä YVM:n kokonaiskustannusten konsolidoidusta julkistamisesta.

Tarvittavat elimet on perustettu ja niiden tueksi on luotu monimutkainen päätöksentekoprosessi**28**

YVM:ää koskeva oikeudellinen kehys on voimassa. Päätöksentekoprosessiin osallistuvat YVM:n elimet on perustettu, niille on laadittu työjärjestys ja elimiä ja työjärjestystä koskevat tiedot on julkaistu asetusten edellyttämällä tavalla ja Baselin pankkivalvontakomitean perusperiaatteen¹²² mukaisesti.

17 YVM-asetus, 28 artikla.

18 YVM-asetus, johdanto-osan 77 kappale.

19 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen alaan ei kuulunut kansallisten toimivaltaisten viranomaisten talousarvioiden tarkastelu.

20 Lukuun sisältyvät kansallisten toimivaltaisten viranomaisten ja osallistuvien jäsenvaltioiden nimeämien muiden viranomaisten talousarviot.

21 EKP:n ja kansallisten toimivaltaisten viranomaisten YVM:n puitteissa tekemää yhteistyötä koskevista säännöistä säädetään YVM-asetuksen 6 artiklassa. Tilintarkastustuomioistuin kuitenkin sai kansallisia toimivaltaisia viranomaisia koskevia asiakirjoja ja tietoja ainoastaan EKP:ltä ja tekemänsä kyselytutkimuksen avulla. Asianomaisia kansallisia toimivaltaisia viranomaisia ei tarkastettu.

22 <http://www.bis.org/publ/bcbs230.htm>

29

Valvontaelimen tehtävänä on suunnitella ja toteuttaa EKP:lle annetut valvontatehtävät. Valvontaelin viimeistelee päätösluonnokset, jotka ovat useimmiten yhteisten valvontaryhmien laatimia, ja esittää ne EKP:n neuvostolle. Päätökset katsotaan hyväksytyiksi, ellei EKP:n neuvosto vastusta niitä määrätyssä ajassa (tätä kutsutaan vastustamattajättämismenettelyksi). Valvontaelimen kokoonpanosta ja sen jäsenten nimittämismenettelystä säädetään YVM-asetuksessa²³. Tilintarkastustuomioistuini ei onnistunut tarkastamaan menettelyjä, joita kansallisten toimivaltaisten viranomaisten on noudatettava edustajien nimittämisessä valvontaelimeen ja heidän erottamisessaan.²⁴ EU:n toimielimiä ei kuulla kansallisia toimivaltaisia viranomaisia edustavien jäsenten nimittämisessä eivätkä ne osallistu menettelyyn muillakaan tavoin.

30

EKP on myös perustanut YVM-asetuksen²⁵ mukaisesti oikaisulautakunnan, jonka tehtävänä on EKP:n päätösten sisäinen uudelleenkäsittely. Oikaisulautakunta oli heinäkuuhun 2015 mennessä käsitellyt kuutta päätöstä. Kaikissa tapauksissa se antoi lausunnon asetetun kahden kuukauden määräajan puitteissa. Yhdessä tapauksessa kului 20 työpäivän sijaan kolme ja puoli kuukautta ennen kuin valvontaelin esitti uuden päätöksen EKP:n neuvostolle oikaisulautakuntamenettelyjen mukaisesti.

31

Lisäksi on perustettu sovittelulautakunta²⁶ ratkomaan asianomaisten kansallisten toimivaltaisten viranomaisten eriäviä näkemyksiä tapauksissa, joissa EKP:n neuvosto on vastustanut valvontaelimen päätösehdotusta. Sovittelulautakunnalle ei ole vielä ollut käyttöä.

Päätöksenteko on monimutkainen prosessi, jossa vaihdetaan tietoa useilla eri tasoilla ja johon valvontaelimen sihteeristö osallistuu merkittävästi

32

Päätöksentekoa olisi tuettava tehokkaalla sisäisellä hallinto- ja ohjausprosessilla ja tehokkaalla sisäisellä viestintäprosessilla, jotka toteutetaan asian merkittävyyden edellyttämällä tasolla ja asianmukaisessa ajassa päätöksen kiireellisyydestä riippuen.²⁷

33

YVM:n päätöksentekoprosessi ja niin sanottu vastustamattajättämismenettely esitellään **kaaviossa 5**.

23 YVM-asetus, 26 artikla.

24 Baselin pankkivalvontakomitean perusperiaate 2, olennainen edellytys 2.

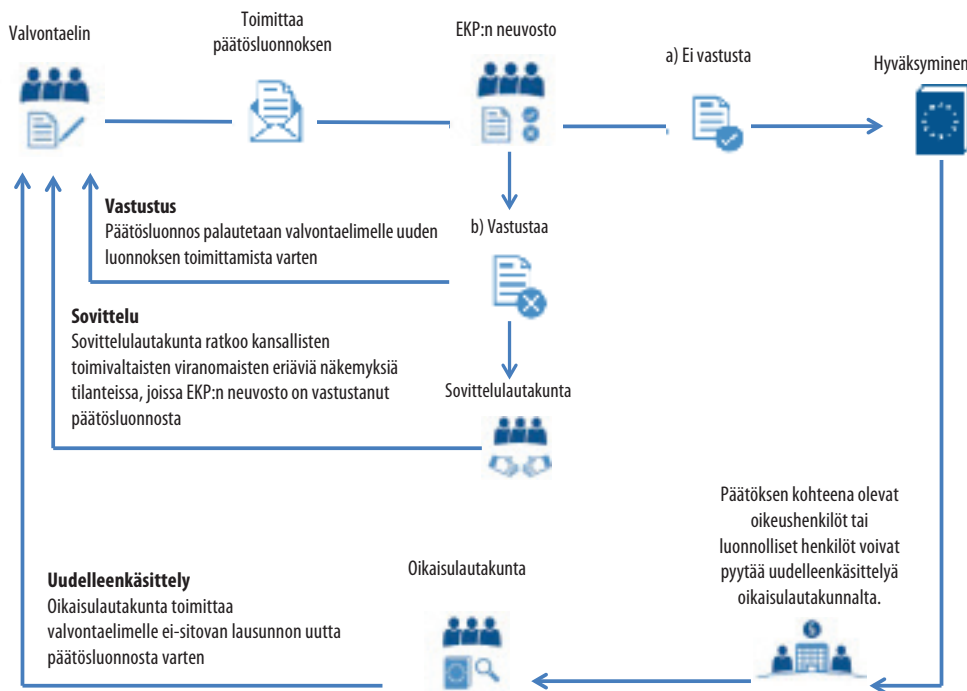
25 YVM-asetus, 24 artikla.

26 Euroopan keskuspankin asetus (EU) N:o 673/2014, annettu 2 päivänä kesäkuuta 2014, sovittelulautakunnan perustamisesta ja sen työjärjestyksestä (EUVL L 179, 19.6.2014, s. 72).

27 Baselin pankkivalvontakomitean perusperiaate 2, olennainen edellytys 4.

Kaavio 5

Yleiskatsaus päätöksentekomenettelyyn



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin EKP:n toimittamien tietojen perusteella.

34

Liitteessä III kerrotaan päätöksentekomenettelyyn sisältyvästä monimutkaisesta tietojenvaihdosta, jossa valvontaelimen sihteeristöllä on merkittävä rooli. Vakio-
menettelyssä (jos ei huomioida yhteisten valvontaryhmien tekemää valmistelu-
työtä) prosessi kestää noin viisi viikkoa.²⁸

35

Valvontaelimen sihteeristö vastaa päätöksentekomenettelyn koordinoinnista. Se on kehittänyt koordinoitua varten sisäisiä käytäntöjä ja menettelyjä. Sihteeristö on kuitenkin antanut yhteisille valvontaryhmille ja muille toimialoille vain vähän ohjeita tarkistuslistojen, asiakirjamallien ja vuokaavioiden muodossa.

28 Kesto koostuu seuraavista määräajoista: valvontaelimen jäsenillä on viisi päivää aikaa tarkastella asiakirjoja ennen päätösluonnoksen hyväksymistä, luottolaitoksella on kahden viikon ajan oikeus tulla kuulluksi ja EKP:n neuvoston on hyväksyttävä päätös ilman vastalauseita enintään kymmenen työpäivän kuluessa YVM-asetuksen mukaisesti. Yhteisten valvontaryhmien valmistelutyön vaiheita kuvataan **liitteessä III**. Vakio-
menettelyyn viiden viikon määräaika koskee tapauksia, joissa on järjestettävä kuuleminen. Jos päätöksellä ei ole haitallisia vaikutuksia, oikeutta tulla kuulluksi ei tarvitse noudattaa ja vakio-
menettely kestää kolme viikkoa.

Valvontaelimen on tehtävä valtavasti päätöksiä...

36

Valvontaelin oli marraskuuhun 2015 mennessä tehnyt yhteensä 1 450 valvontapäätöstä (ks. **taulukko 2**). Valvontaelimen puheenjohtaja on todennut julkisesti, että EKP:n neuvostolle välitettyjen valvontapäätösten määrän vuoksi neuvosto joutuu luottamaan valvontaelimen päätelmiin²⁹. Tammikuussa 2016 alettiin keskustella päätöksentekoprosessin tiettyjen osien keventämisestä³⁰.

Taulukko 2

Valvontapäätökset aikavälillä marraskuu 2014 – marraskuu 2015

Valvontapäätöksen laji	Päätösten lukumäärä
Sopivuutta ja luotettavuutta koskevat päätökset	661
Merkittävyys ja merkittävyyden muuttaminen	216
Kattavaan arviointiin liittyvät päätökset	145
Valvojan arviointiprosessi (SREP)	119
Omat varat (CET1:n lisäys, vähentäminen)	103
Määräosuuksien hankinta	80
Toimiluvat	27
Vakavaraisuusvaatimuksista luopuminen	18
Sekalaiset	17
Keskeneräiset valvontamenettelyt	13
Kansallisille toimivaltaisille viranomaisille annettavat ohjeet merkittävistä laitoksista	13
Muut luvat (myynnit)	9
Sulautumat	8
Kustannuksia ja maksuja koskevat päätökset	7
Finanssiryhmittymiä koskevat päätökset	6
Sisäiset mallit	5
Ryhmittymän rakenteita koskevat päätökset	2
Yleiset ohjeet kansallisille toimivaltaisille viranomaisille	1
YHTEENSÄ	1 450

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin EKP:n toimittamien tietojen perusteella.

29 "EKP:n neuvostolle esitellään tuhansia päätöksiä. Osa päätöksistä ei ole missään vaiheessa edes käynyt minun tai hierarkiassa seuraavana alapuolellani olevan työpöydällä, koska YVM-asetus ei mahdollista delegointia. En usko, että EKP:n neuvosto voi perehtyä jokaiseen yksityiskohtaan. Sen on luotettava valvontaelimeen." <https://bankingsupervision.europa.eu/press/interviews/date/2016/html/sn160125.en.html>

30 Varapuheenjohtaja on kertonut puheessaan, että valvontaelin harkitsee ottavansa käyttöön kehyksen, jossa niin sanotut rutiinipäätökset voitaisiin delegoida alemmille tasoille ja valvontaelin voisi keskittyä arkaluonteisempiin, tärkeämpiin ja harkinnanvaraisiin kysymyksiin. <https://bankingsupervision.europa.eu/press/speeches/date/2016/html/se160113.en.html>

37

Tilintarkastustuomioistuin poimi 16 tapauksen otoksen. Sille toimitettiin kyseisistä tapauksista menettelyjen vaiheita koskevat taulukot ja erilaisten päätösten päivämäärät. Tilintarkastustuomioistuin ei kuitenkaan saanut tarkasteltavakseen päätösten tausta-asiakirjoja eikä siksi voi ottaa kantaa prosessin tehokkuuteen.

... mistä aiheutuu kerrannaisvaikutuksia ohjauskomitean työhön

38

EKP:n vuonna 2015 tekemässä arvioinnissa havaittiin puutteita ohjauskomitean organisaatiossa ja muissa sen menettelyihin ja kokouksiin liittyvissä seikoissa. Ennen kaikkea valvontaelimen sihteeristön mielestä oli vaikeaa valmistella samana päivänä pidettäviä niin valvontaelimen kuin ohjauskomiteankin kokouksia, minkä vuoksi asiakirjojen jakelu tapahtui usein varsin myöhään eivätkä komitean jäsenet voineet valmistautua riittävästi esityslistalla olevien asioiden käsittelyyn.

39

Arvioinnin päätteeksi laadittiin luettelo useiden eri vaihtoehtojen hyvistä ja huonoista puolista. Ohjauskomitea päätti harkinnan jälkeen olla muuttamatta työnsä järjestämistapaa muutoin kuin vakioimalla tietyt seurantamenettelyn osat.

Rahapoliittisten tehtävien ja valvontatehtävien eriyttämisen periaatetta noudatetaan, mutta eriyttämisen koettuun riippumattomuuteen liittyy riskejä

40

EKP hoitaa sille YVM-asetuksella annetut tehtävät erillään rahapolitiikkaan liittyvistä tehtävistään ja muista tehtävistään ja niihin vaikuttamatta³¹. Asetuksen johdanto-osan 65 kappaleen mukaan EKP:n rahapoliittiset tehtävät ja valvontatehtävät olisi hoidettava täysin erillisinä, jotta vältettäisiin eturistiriidat ja varmistettaisiin, että kukin toiminto hoidetaan sovellettavien tavoitteiden mukaisesti. YVM-asetuksella EKP:lle annettujen tehtävien hoitamisessa mukana olevalla henkilöstöllä on oltava EKP:lle annettuja muita tehtäviä hoitavasta henkilöstöstä erillinen organisaatio ja erilliset raportointikanavat ja niiden tulisi niitä noudattaa. EKP:n oli annettava ja julkistettava tarvittavat sisäiset säännöt, kuten salassapito-velvollisuutta ja edellä mainittujen kahden tehtäväalueen välistä tietojenvaihtoa koskevat säännöt, ja varmistettava, että EKP:n neuvosto toimii täysin eriytettyllä tavalla valvontatehtävien ja rahapoliittisten tehtävien osalta.³²

31 YVM-asetus, 25 artikla.

32 Ks. erityisesti YVM-asetuksen 25 artikla.

41

EKP on antanut asiaa koskevan päätöksen ja hyväksynyt salassapitovelvollisuutta ja kahden tehtäväalueen välistä tietojenvaihtoa koskevat säännöt. EKP on muuttanut työjärjestystään uusien päätöksentekuelinten sisällyttämiseksi organisaatorakenteeseen ja selkiyttääkseen näiden elinten vuorovaikutusta päätöksentekomenettelyssä. Tilintarkastustuomioistuimelle kerrottiin, että EKP:n neuvostolla on asetuksen mukaisesti kahta eri tehtäväaluetta varten eri esityslistat ja kokoukset. Tätä vaaditaan EKP:n työjärjestyksen 131.1 artiklassa.

Yhteisistä palveluista aiheutuvia riskejä voitaisiin arvioida paremmin

42

Tehtävien eriyttämisen toteuttamista koskevassa EKP:n päätöksessä³³ määrätään, että tietyistä EKP:n yksiköistä voidaan tehdä niin sanottuja yhteisiä palveluyksiköitä, jotka tukevat sekä rahapolitiikan että valvonnan tehtäväaluetta. Yhteiset palveluyksiköt perustetaan tehokkaiden ja vaikuttavien palveluiden tuottamiseksi ja päällekkäisen työn minimoimiseksi. Näistä myönteisistä seikoista huolimatta järjestelyihin liittyy myös riskejä (ks. **taulukko 3**).

43

Jos eriyttämisperiaatetta ei noudateta täysimääräisesti, siitä voi aiheutua riskejä myös EKP:n muilla tehtäväalueilla. Riskeihin kuuluu esimerkiksi luottamuksellisten tietojen jakaminen. Yhteiset palveluyksiköt on vapautettu noudattamasta eriyttämisen toteuttamisesta annetun EKP:n päätöksen 6 artiklan säännöksiä, jotka koskevat tietojen vaihtamista tehtäväalueiden välillä (luottamuksellisten tietojen vaihtaminen ei edellytä johtokunnan etukäteen antamaa hyväksyntää)³⁴, mutta tiedonsaannin yleiset periaatteet koskevat myös niitä.

44

Luottamuksellisen tiedon käsittelystä on annettu yleisiä säännöksiä (esim. EKP:n ja EKP:n perussäännön 37.2 artiklassa, SEUT-sopimuksen 339 artiklassa, EKP:n eettisissä säännöissä ja päätöksen EKP/2014/39 4 ja 5 artiklassa säädetyt oikeudelliset velvoitteet). Baselin pankkivalvontakomitean perusperiaatteen 2 edellytyksessä 5 korostetaan, että eturistiriitojen käsittelemiseen ja tietojen asianmukaiseen käyttöön tarvitaan säännöt. EKP ei kuitenkaan ole laatinut kustakin yhteisestä palveluyksiköstä erillistä riskianalyysiä eikä varmistanut yksiköiden tai osastojen eriyttämistä useimmilla tehtäväalueilla.

33 Euroopan keskuspankin päätös 2014/39, annettu 17 päivänä syyskuuta 2014, Euroopan keskuspankin rahapoliittisten tehtävien ja valvontatehtävien eriyttämisen toteuttamisesta (EUVL L 300, 18.10.2014, s. 57).

34 Päätös EKP/2014/39, 3 artiklan 4 kohta.

EKP:n yhteiset palveluyksiköt ja tehtävien eriyttämiseen kohdistuvat riskit

Yhteinen palveluyksikkö/toimiala	Erilliset osastot palveluyksikön sisällä?	Mahdolliset ristiriidat	Onko EKP:n päätöksen ja eettisten sääntöjen lisäksi erityisiä suojatoimia?
Hallinto	Ei	Resurssien kohdentaminen, tehtävien priorisointi.	Ei
Tietotekniikka	Ei	Resurssien kohdentaminen, tehtävien priorisointi, erilliset tietotekniikkavaatimukset.	Ei
Viestintä	Ei	Jos jostakin kysymyksestä olisi eriäviä näkemyksiä, yksikkö antaisi viestintätukea. Tämä voisi johtaa kompromissiin, joka ei tyydytä kumpakaan osapuolta.	Ei
Henkilöstöhallinto, talousarvio ja organisaatio	Ei	Toiminnasta raportoidaan ainoastaan johtokunnalle, eikä vastuita ole jaettu rekrytointia, talousarviota, ylennyksiä, irtisanomista ja kurinpitoa koskevien valtuuksien osalta, joiden suhteen valvontahenkilöstö on itse asiassa vastuussa valvontaelimen puheenjohtajalle.	Ei
Sisäinen tarkastus	Hyvin rajallisesti. Sisäisen tarkastuksen ryhmän johtaja vastaa sisäisen tarkastuksen osaston johtoryhmän jäsenenä molempien tehtäväalueiden tarkastustyöstä, ja ryhmä suorittaa myös tilastointia koskevat tarkastukset (sekä valvontatehtäviä että rahapoliittisia tehtäviä koskevat tilastot).	Koska riskienarviointi koskee koko organisaatiota, yhtä osa-aluetta koskeviin keskeisiin riskeihin ei välttämättä puututa, ainakaan riittävän ajoissa, toisessa osa-alueessa. Resurssien kohdentaminen voi olla riittämätöntä. Aihetta käsitellään sisäistä tarkastusta koskevassa osiossa.	Ei
Oikeudelliset palvelut	Valvontatehtäville on perustettu erillinen osasto, ja toiminnot on eriytetty varapääjohtajan tasolle asti. Pääjohtaja vastaa molemmista tehtäväalueista. Valvonnasta ei raportoida valvontaelimen puheenjohtajalle vaan varapuheenjohtajalle, joka on myös EKP:n neuvoston ja johtokunnan jäsen.	Oikeudelliset arvioinnit voivat koskea kumpaa tahansa tehtäväaluetta 1. Koska tehtäväalueita ei ole täysin eriytetty pääosaston tasolla, toinen niistä voi olla toista hallitsevammassa asemassa etenkin, kun toiminnasta raportoidaan valvontaelimen varapuheenjohtajalle eikä puheenjohtajalle. Tämä voi estää eriävien mielipiteiden esittämisen molempia tehtäväalueita koskevissa asioissa.	Ei

1 Oikeudellisista palveluista ja valvontalainsäädäntöä koskevasta neuvonnasta raportoidaan valvontaelimen varapuheenjohtajan lisäksi myös oikeudellisista palveluista vastaavalle johtokunnan jäsenelle.

45

Päätöstä EKP/2014/39 lukuun ottamatta tilintarkastustuomioistuimelle ei toimitettu muita asiakirjoja eriyttämisperiaatteen toteuttamisesta, kuten niin sanottujen Kiinan muurien³⁵ käytöstä yhteisten palveluysiköiden sisällä, eikä näyttöä eriyttämisperiaatteen noudattamisen seurannasta.

46

Oikeudellisia palveluita ja tilastoinnin pääosastoa lukuun ottamatta valvonta-tehtäviä ei ole muissa yhteisissä palveluysiköissä eriytetty osastotasolla EKP:n muista tehtävistä eikä toiminnasta raportoida valvontaelimen puheenjohtajalle. Ensimmäinen päivä tammikuuta 2016 alkaen osa yhteisistä palveluysiköistä (tietotekniikan pääosasto, hallinnon pääosasto, henkilöstöhallinnon pääosasto ja taloushallinnon pääosasto (PO-F)) on raportoinut palvelujohtajalle, joka puolestaan raportoi EKP:n johtokunnalle johtokunnan puheenjohtajan kautta. EKP ei ole tehnyt riskianalyysiä mahdollisista eturistiriidoista, palveluysiköiden sisäisestä tiedonjaosta tai suoja-toimien tarpeesta. Se ei myöskään ole seurannut asiaa koskevien sääntöjen noudattamista kullakin toimialalla voidakseen vähentää yhteisten palvelujen mallista mahdollisesti aiheutuvia riskejä.

YVM:n organisaatio- ja rahoitusrakenteeseen liittyy myös muita rahapoliittisten tehtävien ja valvontatehtävien riippumattomuutta koskevia riskejä

47

Baselin pankkivalvontakomitean perusperiaatteiden mukaan valvojan on oltava toiminnassaan riippumaton, talousarviomenettelyt eivät saa heikentää sen itsenäisyyttä ja resurssien riittävyyttä, ja se on tilivelvollinen tehtäviensä suorittamisesta ja resurssiensa käytöstä.³⁶

48

Johtokunta vastaa EKP:n sisäisen organisaation hallinnosta, valvontatehtävien henkilöstö- ja talousarvioasiat mukaan lukien.³⁷ EKP:n budjettimenettelyä käsitellään **liitteessä IV**. EKP:n neuvosto hyväksyy johtokunnan esityksestä EKP:n talousarvion seuraavaa tilikautta varten ennen kunkin tilikauden loppua. Valvontatehtäviä koskevat kustannukset kirjataan erillisinä talousarvioon, ja ne hyväksytään valvontaelimen puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan kuulemisen jälkeen.³⁸

- 35 Kiinan muureilla tarkoitetaan tiedonkulun estämiseksi tehtyjä sisäisiä järjestelyjä, joilla pyritään estämään eturistiriitojen syntyminen.
- 36 Baselin pankkivalvontakomitean perusperiaate 2.
- 37 YVM-asetuksella ei muutettu EKP:n hallinto- ja ohjausrakennetta (EKP:n työjärjestyksen 10.1 artikla). EKP:n ja EKP:n perussäännön 11.6 artiklan mukaan johtokunta vastaa EKP:n juoksevien tehtävien hoitamisesta. Tämä ei kuitenkaan sulje pois vastustamattajättämismenettelyä ja muita vastaavia menettelyjä, joilla voidaan lisätä valvontaelimen itsenäisyyttä.
- 38 EKP:n työjärjestyksen 15.1 artikla.

49

Kansallisten keskuspankkien asiantuntijoista koostuva EKP:n budjettikomitea (BUCOM) avustaa päätöksentekoelementtejä niiden työssä.³⁹ Komitea neuvoo tässä yhteydessä EKP:n neuvostoa rahapoliittisten tehtävien ja valvontatehtävien resursoinnissa, mutta näille kahdelle tehtäväalueelle ei ole toisistaan erillisiä organisaatioita.

50

EKP:n talousarviomenettelyssä valvontaelimen puheenjohtajaa ja varapuheenjohtajaa kuullaan EKP:n pankkivalvontatehtävien menoista, mutta budjettikomitea tai taloushallinnon pääosasto, jonka alainen toimisto (BCO, ks. *liite IV*) on myös osaltaan vastuussa talousarviota koskevasta neuvonnasta ja talousarvion arvioinnista ja seurannasta, ei raportoi puheenjohtajalle tai koko valvontaelimelle. EKP toimittaa joka vuosi ennen päätöksentekomenettelyn loppuun saattamista valvontaelimen jäsenille luonnoksen pankeilta kerättävän valvontamaksun kokonaismäärää koskevasta EKP:n päätöksestä.

51

Käytännössä tämä tarkoittaa, että valvontaelimellä ei ole valtaa vaikuttaa tarvittaviin henkilöstövoimavaroihin ja taloudellisiin resursseihin, vaikka se vastaa valvontatehtävien suunnittelusta ja toteuttamisesta. Tämä voi vaikuttaa valvontaelimen ja sen puheenjohtajan perimmäiseen kykyyn noudattaa asianmukaista tilinvelvollisuutta, kun otetaan huomioon valvontaresurssien hajanaisuus (ks. kohdat 26 ja 27).

52

YVM-asetuksen johdanto-osan 66 kappaleen⁴⁰ mukaan EKP:lle annettujen tehtävien hoitamiseen osallistuvan henkilöstön olisi raportoitava valvontaelimen puheenjohtajalle. Käytännössä raportointikanavaan kuuluu myös varapuheenjohtaja, joka on myös EKP:n neuvoston ja johtokunnan jäsen ja käynnistää päätöksenteon viimeisen vaiheen EKP:n neuvoston kanssa. Sama pätee yhteisten oikeudellisten ja tilastointipalvelujen sisäisiin valvontaosastoihin, jotka raportoivat ainoastaan valvontaelimen varapuheenjohtajalle (ks. kohta 46).

39 EKP:n työjärjestyksen 9 artikla.

40 Vaikka asetuksen johdanto-osan kappaleilla ei ole itsenäistä oikeudellista vaikutusta, niihin sisältyy tärkeitä ohjeita asetuksen artiklojen tulkintaan ja tarvittavien organisaatiojärjestelyjen toteuttamiseen, kuten asiaa koskevien kehysasetusten tai työjärjestyksen laatimiseen.

YVM:n hallintoa ja henkilöstöä varten on laadittu eettiset menettelytavat ja menettelysäännöt

YVM:lle on laadittu eettiset säännöt, mutta kansallisiin toimivaltaisiin viranomaisiin sovelletaan yhä kansallista lainsäädäntöä ja niillä on huomattava vapaus määrittää omat sääntönsä

53

Kaikkiin EKP:n työntekijöihin sovellettavat eettiset vaatimukset määritetään EKP:n eettisissä säännöissä⁴¹, jotka ovat olennainen osa EKP:n henkilöstösääntöjä. Eettiset säännöt koskevat kaikkia EKP:n työntekijöitä, mutta koska EKP:llä ei ole toimivaltuuksia säännellä kansallisten toimivaltaisten viranomaisten työntekijöiden työehtoja, säännöt eivät koske kansallisten toimivaltaisten viranomaisten yhteisiin valvontaryhmiin nimeämää valvontahenkilöstöä.

54

EKP hyväksyi maaliskuussa 2015 suuntaviivat⁴² erillisiä yhteisen valvontamekanismin eettisiä sääntöjä koskevista periaatteista. Uusien sääntöjen oli määrä koostua edellä mainituista suuntaviivoista, täytäntöönpanoa koskevista parhaista käytännöistä (täytäntöönpanokäytännöt) sekä EKP:n ja kunkin kansallisen toimivaltaisen viranomaisen erikseen hyväksymistä sisäisistä säännöistä ja käytännöistä. Kansallisten toimivaltaisten viranomaisten oli määrä panna suuntaviivat täytäntöön viimeistään maaliskuussa 2016. Yhdenmukaistamistoimia valvoo tässä yhteydessä säännöllisesti yhteinen eettisten sääntöjen työryhmä.

55

Suuntaviivat eivät ole yhtä yksityiskohtaiset kuin EKP:n henkilöstöön sovellettavat eettiset säännöt, sillä niissä määritetään ainoastaan peruseriaatteet yhteisille säännöille, jotka kansallisten toimivaltaisten viranomaisten on hyväksyttävä ottaessaan käyttöön omia sisäisiä sääntöjään, menetelmiään ja mekanismejaan. Näin ollen kansallisten toimivaltaisten viranomaisten sisäisten sääntöjen yksityiskohdat saattavat vaihdella merkittävästi. Erot YVM:ään osallistuvien maiden eettisissä säännöissä saattavat haitata lainsäädännössä asetetun valvontakäytäntöjen lähentämisen ja yhdenmukaistamisen tavoitteen saavuttamista ja muodostaa EKP:lle maineriskin. Vaikka suuntaviivoissa käsitellään esimerkiksi valvontatehtäviin osallistuvia EKP:n ja kansallisten toimivaltaisten viranomaisten elinten jäseniä ja työntekijöitä koskevia karenssiaikoja⁴³, niissä todetaan ainoastaan, että tällaiset karenssiajat olisi oltava käytössä, mutta ei määritetä niille mitään vähimmäiskestoa. Suuntaviivoissa ei myöskään käsitellä valvonnan johtotehtävissä toimivien henkilöiden toimikauden pituutta⁴⁴, nimetä viranomaisista seuraamaan YVM:n eettisten sääntöjen noudattamista eikä määritetä seurannan tiheyttä.

41 http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2015.34.01.0003.3.ENG&toc=OJ.C:2015:204:FULL

42 Euroopan keskuspankin suuntaviivat (EU) 2015/856, annettu 12 päivänä maaliskuuta 2015, yhteisen valvontamekanismin eettisiä sääntöjä koskevista periaatteista (EKP/2015/12) (EUVL L 135, 2.6.2015, s. 29).

43 Ajanjakso, jonka aikana EKP:n palveluksen jättävän henkilön on pidättäydyttävä tehtävistä, jotka voivat johtaa eturistiriitaan.

44 Esimerkiksi Yhdistyneessä kuningaskunnassa valvonnan johtotehtäville on määritetty toimikauden vähimmäis- ja enimmäiskesto.

56

EKP:n suuntaviivojen lisäksi hyväksymiin täytäntöönpanokäytäntöihin sisältyy kansallisia eettisiä sääntöjä koskevia EKP:n suosituksia⁴⁵. Toisin kuin suuntaviivat, täytäntöönpanokäytännöt eivät kuitenkaan sido kansallisia toimivaltaisia viranomaisia oikeudellisesti.

57

Tarkoituksena on, että osallistuvat kansalliset toimivaltaiset viranomaiset soveltavat henkilöstöönsä YVM:n eettisiä sääntöjä (suuntaviivat ja täytäntöönpanokäytännöt mukaan lukien). Koska suuntaviivat ovat yleisluontoiset ja täytäntöönpanokäytännöt eivät ole oikeudellisesti sitovia, kansalliset toimivaltaiset viranomaiset ovat kuitenkin huomattavan vapaita määrittämään omat eettiset sääntönsä ja soveltamaan niitä haluamallaan tavalla.

Sisäinen tarkastus: käytössä on kattavaan tarkastussuunnitelmaan perustuva innovatiivinen lähestymistapa, mutta sen toteuttamista haittaavat resurssien kohdentamiseen ja suunnitteluun liittyvät ongelmat

58

EKP:n sisäinen tarkastus kuuluu sisäisen tarkastuksen osastoon (D-IA), josta tuli YVM:n käyttöönoton myötä yhteinen palveluyksikkö. Sisäisen tarkastuksen osasto vastaa kaikkien EKP:n operaatioiden ja toimien tarkastamisesta. Lisäksi se osoittaa resursseja sisäisen tarkastuksen komiteaan (Internal Auditors Committee, IAC), joka koostuu sisäisen tarkastuksen osaston ylemmästä johdosta ja vastaavassa asemassa toimivista kansallisten toimivaltaisten viranomaisten ja keskuspankkien edustajista.

59

Sisäisen tarkastuksen komitea kokoontuu kolmessa eri kokoonpanossa, joissa se käsittelee eurojärjestelmää, Euroopan keskuspankkijärjestelmää (EKPJ)⁴⁶ tai YVM:ää koskevia tarkastusasioita, kuten suunnittelua, yhteisten tarkastusstandardien määrittelyä, oleellisen tiedon jakamista sekä tarkastusten ja asiaan liittyvien toimien toteuttamista. Sisäisen tarkastuksen komitea on sisäisen tarkastuksen toimintaperiaatteiden mukaisesti eurojärjestelmän, EKPJ:n ja YVM:n ylin tarkastuselin. Sen jäsenet vastaavat tehtävästä yhdessä. Samalla kukin sisäisen tarkastuksen komitean jäsenistä edustaa jotakin tiettyä oikeushenkilöä ja on yksin vastuussa sitä koskevien tarkastushankkeen osien hallinnoinnista, suorittamisesta ja riippumattomasta raportoinnista.

45 Esimerkiksi tehtävien päättymisen jälkeisiä rajoituksia koskevassa täytäntöönpanosuosituksessa nro 11 suositellaan, että EKP ja kansalliset toimivaltaiset viranomaiset hyväksyisivät kansallisen lainsäädännön sallimissa rajoissa oikeasuhtaiset karenssiajat niille elinten jäsenille ja johto- tai asiantuntija-tehtävissä työskenteleville työntekijöille, jotka aikovat työskennellä luottolaitoksessa, jonka valvontaan ovat osallistuneet, tai kyseisten luottolaitosten kanssa suoraan kilpailevissa yrityksissä. Elinien jäsenten ja johtohenkilöstön osalta karenssiajan olisi oltava vähintään kuusi kuukautta, jos he aikovat työskennellä luottolaitoksessa, jonka valvonnasta ovat vastanneet.

46 EKPJ koostuu EKP:stä ja kaikkien 28 EU:n jäsenvaltion kansallisista keskuspankeista. Eurojärjestelmä puolestaan kattaa ainoastaan EKP:n ja euroalueeseen kuuluvien jäsenvaltioiden keskuspankit (joiden tehtävänä on soveltaa EKP:n määrittämää rahapolitiikkaa).

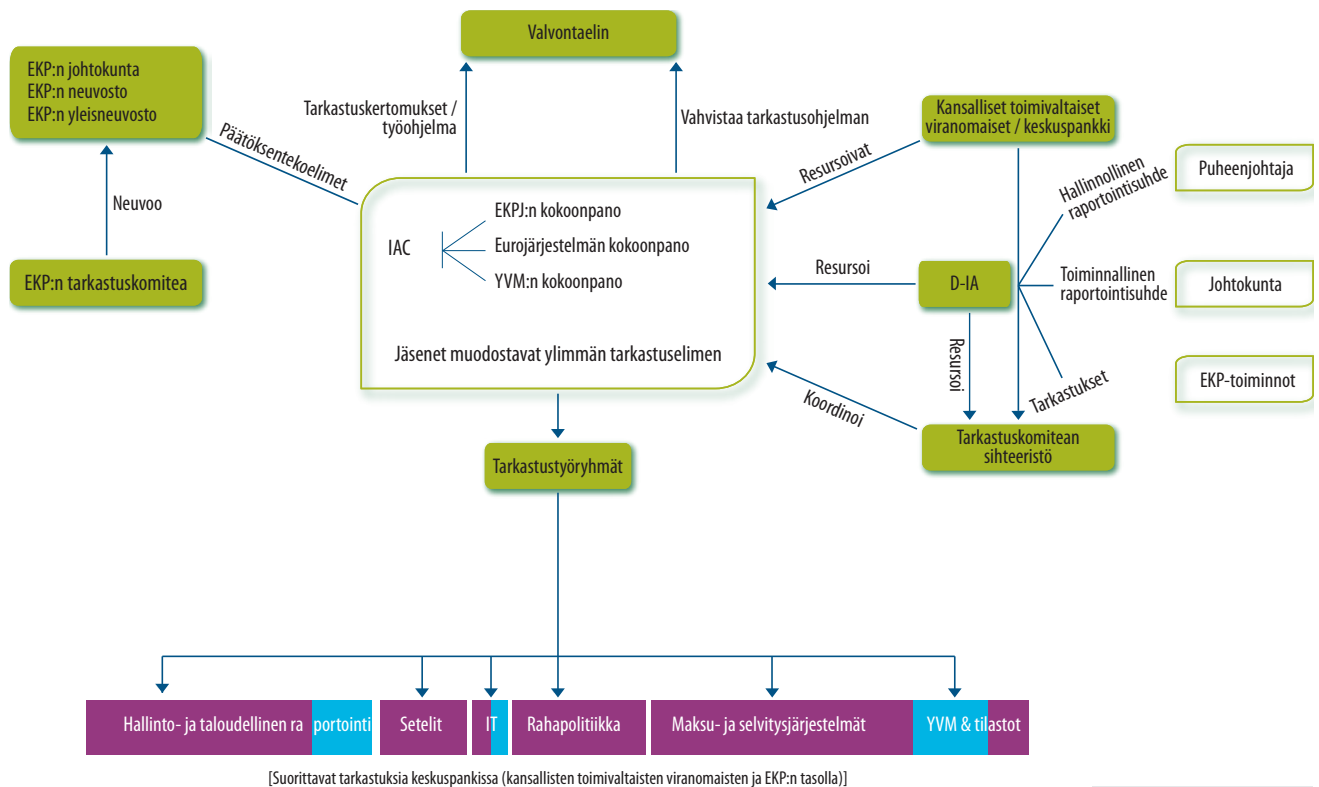
60

Sisäisen tarkastuksen komitean rakennetta kuvataan **kaaviossa 6**. Kuusi tarkastustyöryhmää vastaa eri aiheita koskevien tarkastusten suunnittelusta ja suorittamisesta. Tarkastustyöryhmät koostuvat EKP:n sekä kansallisten toimivaltaisten viranomaisten/keskuspankkien henkilöstöstä. Sisäisen tarkastuksen komitean paikallistasolla suorittamista tarkastuksista vastaavien yhteisten tarkastustiimien kaikkia havaintoja on arvioitava koko YVM:ään kohdistuvien vaikutusten kannalta. Tämä innovatiivinen lähestymistapa otettiin käyttöön sen varmistamiseksi, että monialaiset kysymykset tarkastetaan yhdenmukaisesti koko YVM:ssä. Tilintarkastustuomioistuin keskittyi tarkastuksessaan YVM:stä ja tilastoinnista vastaavan tarkastustyöryhmän tehtäviin.

61

Tilintarkastustuomioistuin tarkasteli sisäisen tarkastuksen komiteaan etenkin sisäisen tarkastuksen osastosta kohdennettuja resursseja sekä tarkastusten suunnittelua ja riskienarviointia (mukaan lukien riskien kattaminen).

Kaavio 6 Sisäisen tarkastuksen osaston (D-IA) rooli YVM:n ja eurojärjestelmän sisäisessä tarkastuksessa



■ Eurojärjestelmää koskevat aiheet
■ YVM:ää koskevat aiheet

Resurssien kohdentaminen sisäisen tarkastuksen osastossa: tarvittavan henkilöstön määrä määriteltiin selkeästi, mutta lopulliset henkilöstömäärät olivat riittämättömät

62

Ulkoisessa laadunarvioinnissa todettiin, että olisi vauhditettava sisäisen tarkastuksen osaston valmistelemista YVM:n tarkastuksen suorittamista varten. Tämän jälkeen sisäisen tarkastuksen osasto määrittä maaliskuussa 2013, että riippumattoman ja objektiivisen varmuuden saavuttaminen edellyttäisi vähintään 16:ta kokoaikaista työntekijää vastaavia henkilöstöresursseja. Elokuussa 2013 EKP:n neuvosto kuitenkin budjetoit sisäisen tarkastuksen osastoon vuodelle 2013 ainoastaan kolme kokoaikaista työntekijää ja lisäksi vuodelle 2014 neljä työntekijää hoitamaan sekä YVM:ään että tilastointiin⁴⁷ liittyviä tehtäviä. Pyynnön esittäneille yksiköille ei annettu perusteluja siitä, miksi alkuperäisistä ehdotuksista poikettiin (ks. **taulukko 4**).

47 Tilastointi liittyy sekä pankkivalvontaan (valvontatiedot) että rahapolitiikkaan (keskuspankkien tiedot).

Taulukko 4

Määritetyt henkilöstötarpeet verrattuna rekrytoidun henkilöstön määrän

Sisäisen tarkastuksen osaston määrittämä henkilöstötarve YVM:n osalta (kokoaikaisina työpaikkoina)	16
Budjetoidut työpaikat yhteensä	7
(yksi toimi tutkimusyksikön tehtäviin; tutkimusyksikkö voi toimia myös muilla kuin YVM:n alalla)	(1)
(yksi tietotekniikka-alan toimi – täytetty eri hankkeiden yhteydessä muulla sisäisen tarkastuksen osaston henkilöstöllä)	(1)
Muita kuin tietotekniikka- ja tutkimustehtäviä varten YVM:ään/tilastointiin kohdennetut toimet:	5
(yksi pääasiallinen tarkastaja rekrytoitu EKP:n henkilöstöstä organisaation ulkopuolella julkaistun rekrytointikampanjan jälkeen)	1
(organisaation ulkopuolelta rekrytoidut työntekijät, joilla on tuoretta osaamista kaupallisten pankkien alalta tai pankkivalvonnasta)	2
(Lyhytaikaisella siirrolla rekrytoidut työntekijät, joilla on erityistä pankkivalvonnan osaamista)	1
(sisäisen tarkastuksen osaston sisällä siirretty yksi työntekijä, joka keskittyy tietotekniikkaan/tilastointiin)	1

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

63

YVM:stä ja tilastoinnista vastaavan tarkastustyöryhmän puheenjohtajalla on aiempaa kokemusta pankkivalvonnasta (1995–2000), ja hän kuuluu sisäisen tarkastuksen osaston johtoryhmään, joka vastaa tarkastustyöryhmän tarkastuksista sekä keskuspankkitoimintaan liittyvistä tarkastuksista. Maaliskuussa 2015 ryhmään liittyi kaksi henkilöä, joista toisella oli kolmen ja toisella neljän vuoden kokemus pankkivalvonnasta. Syyskuussa 2014 ryhmään liittyneellä jäsenellä on kokemusta riskinhallinnasta ja Basel II -sääntelyn täytäntöönpanosta yksityisellä sektorilla.

64

Sisäisen tarkastuksen osaston henkilöstön vähäisyydestä huolimatta tämän hetkinen osaamisen kirjo kattaa monia keskeisiä osa-alueita ja yleistä tarkastusosaamista, mutta ryhmässä tarvitaan enemmän erityisosaamista ja käytännön kokemusta (esim. makrotason vakauden valvonnasta ja yritysluottojen back office -palveluista), kun se kasvaa riittävän suureksi voidakseen tehdä menetelmiä ja käsitteitä koskevia perusteellisia tarkastuksia.

65

Koska tarkastustyöryhmän työ perustuu sen jäsenten yhteiseen vastuuseen, sen suorituskyky riippuu kansallisten toimivaltaisten viranomaisten kanssa tehtävästä yhteistyöstä ja niiden käytännön panoksesta ryhmän työhön. Tietyillä osa-alueilla riippuvuus voi olla suurempaa (esim. paikalla tehtävä valvonta ja kansallisten toimivaltaisten viranomaisten paikallisen henkilöstön panos) kuin toisilla (esim. hallinto- ja ohjauskysymykset). On selvää, että tarpeiden yhteensovittaminen lisää sisäisen tarkastuksen osaston työkuormaa YVM:ään liittyviä aiheita koskevis-
sa tarkastuksissa.

Suunnittelu perustuu kattavaan tarkastusympäristöön, mutta siinä ei aina oteta huomioon parhaita käytäntöjä

Tarkastusten suunnittelu perustuu kattavaan suunnitelmaan...

66

Sisäiseen tarkastukseen aluksi kohdennetut resurssit olivat niukat ja viivästyivät. Tämän vuoksi suunnittelu oli aluksi vähäistä.

67

Tarkastusaiheista laadittiin yksityiskohtainen ”tarkastusympäristö”⁴⁸ toukokuussa 2015. Se koostuu viidestä tarkastuskategoriasta, jotka on jaettu 14 tarkastuskoh-
teeseen sekä 31 alueeseen ja prosessiin ja vielä yli 150 osa-alueeseen.

48 Kaikki tilintarkastustuomio-
istuimen kyselytutkimukseen
vastanneet kansalliset
toimivaltaiset viranomaiset
yhtyivät tilintarkastustuomio-
istuimen myönteiseen arvioon
tarkastusympäristöstä.
Yhdestätoista viranomaisesta
kolme kuitenkin ilmaisi
huolensa tarkastuskohteiden
tarkasta sisällöstä ja niiden
kattamisesta kohtuullisessa
ajassa.

... mutta suunnittelussa ei ole varattu resursseja tapauskohtaisesti esitettäviin pyyntöihin eikä oteta huomioon ulkoistamisen tai sisäisten ja ulkoisten resurssien yhdistämisen mahdollisuutta

68

Tarkastusten yleistä suunnittelua haittaa se, että tapauskohtaisesti tehtäviä tarkastuksia tai käynnissä olevien tarkastusten laajentamista varten ei vastoin parhaita käytäntöjä⁴⁹ ole olemassa vararesursseja (koska resursseista on koko ajan käytössä 100 prosenttia).

69

Parhaiden käytäntöjen⁵⁰ vastaista on myös se, että sisäisen tarkastuksen osastolla ei ole järjestelmällistä menettelyä ulkoistettujen toimien tai sisäisten ja ulkoisten resurssien avulla toteutettujen toimien suhteen. Käytössä ei esimerkiksi ole sopimusvaatimusta, jonka mukaan palveluntarjoajien sisäisen tarkastuksen yksiköiden on raportoitava EKP:lle kyseisille yrityksille ulkoistetuista toimista tai niiden kanssa yhdessä toteutetuista toimista. Kaikissa asianomaisissa sopimuksissa ei myöskään ole lauseketta, jossa annetaan EKP:n omalle sisäisen tarkastuksen yksikölle oikeus tarkastaa ulkoistettuja tai yhdessä ulkoisten toimijoiden kanssa toteutettuja toimia.

Riskienarviointimenetelmät ovat yleisesti ottaen asianmukaiset, mutta niistä puuttuvat suojatoimet sen varmistamiseksi, että suuren ja keskisuuren riskin alueet käsitellään kattavasti ja oikeaan aikaan

Puutteistaan huolimatta riskimalli on käsitteellisesti asianmukainen ja sen puitteissa on laadittu ja otettu käyttöön kattavat tarkastuksen kohteita koskevat mallit

70

Riskienarviointia käytetään tulevan kauden tarkastusaiheiden priorisointia koskevan päätöksenteon tukena. Arviointi perustuu ns. tarkastuskohteiden malleissa mainittuihin keskeisiin tietoihin. Tarkastuskohteiden mallit sisältävät tarkat tiedot tarkastusympäristön pääteemoista sekä tarkan kuvauksen kustakin toiminnasta, siihen liittyvistä prosesseista ja keskeisimmistä kontrolleista. Riskienarvioinnissa käytetyllä tavalla hyödynnettyinä mallit ovat hyvä lähtökohta suunnittelulle.

49 Ks. esimerkiksi Saksan kansallisen toimivaltaisen viranomaisen (BaFin) riskienhallinnan vähimmäisvaatimuksia koskevan ohjeen Minimum requirements for risk management osan BT 2.3 kohta 3 ja Saksan tilintarkastajien instituutin (IDW) tilintarkastusstandardin PS 240 kohta 20.

50 BaFin, Minimum requirements for risk management, AT 9, kohta 6; BT 2.1, kohta 3.

71

Tilintarkastustuomioistuin tarkasteli kolmea tarkastusaluetta koskevia malleja ja totesi, että ne ovat asianmukaisia ja niitä sovelletaan hyvin. Niissä olisi kuitenkin määriteltävä tarkemmin kolmansien osapuolten riski ja yleisesti yhdenmukaisesti rahoitusvaikutusten ja oikeudenkäyntiriskien arviointiperusteita. Eräissä tapauksissa havaittiin myös tarve keskittyä rahapolitiikan ja valvontapolitiikan eriyttämiseen liittyviin riskeihin.

72

Näistä heikkouksista huolimatta riskimalli on hyvin toimiva suunnittelutyökalu. Kaikki tilintarkastustuomioistuinten kyselytutkimukseen vastanneet kansalliset toimivaltaiset viranomaiset katsoivat riskienarviointimenettelyn olevan asianmukainen ja avoin.

Sen varmistamiseksi, että suuren ja keskisuuren riskin alueet ja keskeiset osa-alueet katetaan kokonaan, ei ole määritetty tarkastusten vähimmäistiheyttä, ja YVM-tarkastukset kilpailevat resursseista muiden tarkastusten kanssa...

73

Sisäisen tarkastuksen komitea ei pyri kattamaan tietyn suunnittelujakson (esim. viiden vuoden) aikana kaikkia riskejä vaan tukeutuu ainoastaan keskipitkän aikavälin suunnittelutavoitteisiin. Sillä on keskeinen tulosindikaattori, joka koskee suuren riskin alueiden tarkastuskattavuutta: tarkoituksena on tarkastaa vähintään 30 prosenttia suuren riskin alueista joka vuosi ja 90 prosenttia kolmen vuoden jakson aikana. Keskisuuren riskin alueille ei kuitenkaan ole vastaavanlaista tavoitearvoa. Vuotuisen tarkastusohjelman aikana suuren ja keskisuuren riskin alojen riskienarviointia mukautetaan joka neljänneksellä. Näin suunnitelmaa voidaan säännöllisesti tarkistaa, jos ilmenee uusia riskejä. Vaikka keskipitkän aikavälin ohjelma vuosille 2015–2018 kattaa kaikki suuren riskin alueet, ei ole selvää, käsitelläänkö kaikkia niiden osa-alueita ja jos käsitellään niin milloin. Tarkastusten suunnittelussa käytetty kaava ei myöskään kata järjestelmällisesti osia, joita ei ole aiemmin tarkastettu. Keskisuuren riskin alueet, kuten sisäiset mallit, makrotason vakauden valvonta ja vähemmän merkittävät laitokset, on aikataulun mukaan määrä tarkastaa vasta vuonna 2019, ja on epäselvää, kuinka kattavasti ne on tarkoitettu tuolloin tarkastaa.

74

Resurssien ollessa rajalliset kohdassa 73 kuvattu lähestymistapa voi johtaa siihen, ettei suuren ja keskisuuren riskin alueita tarkasteta lainkaan, koska tarkastuksille ei ole määritetty vähimmäistasoa (tietty riskipisteytyksen tulos johtaa luokitukseen "pakko tarkastaa")⁵¹.

51 Saksan kansallisen toimivaltaisen viranomaisen määrittämissä riskienhallinnan vähimmäisvaatimuksissa edellytetään, että erityiset riskit tarkastetaan kerran vuodessa ja kaikki muut prosessit ja toimet kolmen vuoden välein (BaFin, Minimum requirements for risk management, BT 2.3).

75

Koska sisäinen tarkastus on yhteinen palveluyksikkö ja sen resurssit ovat liian pienet, keskuspankkitoiminnan ja YVM:n tarkastuskohteet kilpailevat resursseista (ks. **taulukko 5**). Vuonna 2015 kirjatusta ajasta vain 15 prosenttia käytettiin YVM:ää koskeviin tehtäviin. Sisäisen tarkastuksen osaston 30 työpaikasta ainoastaan seitsemän (mukaan lukien tutkimukset ja tietotekniikka) on kohdennettu YVM:ää ja tilastointia koskeviin tehtäviin.

Taulukko 5

YVM:n suhteen suunnitellut tarkastukset verrattuina muihin yhdessä kansallisten toimivaltaisten viranomaisien kanssa suoritettaviin tarkastustehtäviin

Tarkastusalue	Suuren jäännös-riskin alueet syyskuussa 2015	Vuonna 2015 suoritettut tai aloitetut tarkastukset	Vuodelle 2016 ehdotetut tarkastukset	Vuodelle 2017–2018 ehdotetut tarkastukset
YVM/tilastot ¹	6	1	2	3
Eurojärjestelmä/EKPJ ²	9	11	9	14
Hallinto ja ohjaus, riskit, kirjanpito ja tietotekniikka	3	0	2	6
Muut kuin YVM-tarkastukset yhteensä	12	11	11	20

1 Keskuspankkitoimintaa ja valvontaa koskevia tilastoja ei ole selvästi erotettu toisistaan.

2 Sisältää erityisesti rahapolitiikan ja sen täytäntöönpanon, tilastoinnin, maksu- ja selvitysjärjestelmät, setelit, eurojärjestelmän konsolidoitua tasetta koskevan kirjanpidon ja tilinpäätösraportoinnin.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin EKP:n toimittamien tietojen perusteella.

... ja käytännössä suurimman riskin alueita ei asetettu heti etusijalle tarkastuksissa

76

Toimet eri tarkastustyöryhmien ehdottamien tarkastuskohteiden yhdenmukais-
tamiseksi voivat johtaa riskiluokitusten muuttumiseen. Ehdottaessaan tarkas-
tuksia sisäisen tarkastuksen komitealle laadunhallintatyöryhmä voi myös valita
tarkastuskohteita, joita ei ole luokiteltu suurimpaan riskiluokkaan, mutta sisäisen
tarkastuksen komitean ei ole pakko noudattaa työryhmän ehdotuksia.

77

Aiheet "Järjestelmän kannalta merkittävien laitosten jatkuva valvonta – SREP" ja "Pankkikriisinhallinta" saivat kaikista YVM:ää koskevan tarkastustyöryhmän tarkastuskohteista korkeimmat ja toiseksi korkeimmat jäännösriskiä koskevat pisteet. Siitä huolimatta niitä ei tarkastettu ensimmäisen vuoden aikana, vaan ne on sisällytetty vuosia 2017–2018 koskevaan tarkastussuunnitelmaan. YVM:n tarkastuskohteiksi valittiin vuonna 2015 "Jatkuva valvonta – suunnittelu ja seuranta" (kuudes sija) ja vuonna 2016 "Valvontatilastot ja tiedonhallinta" (jaettu toinen sija). Jatkuvan valvonnan aihealueen käsittelyä ei voida pitää kattavana, kun sen suunnittelunäkökohtien tarkastuksessa ei tarkasteltu perusteellisesti myös valvojan arviointiprosessia (SREP), joka on keskeinen jatkuvan valvonnan prosessi.

Tilivelvollisuuteen liittyvät järjestelyt

43

78

Vankka tilivelvollisuusjärjestelmä on olennainen osa pankkivalvonnan laatua, sillä se liittyy hyvän hallinnon periaatteisiin, kuten avoimuuteen ja vaikuttavuuteen.⁵² Tilivelvollisuus edellyttää, että valvontaviranomainen toimittaa relevanttia, ajankohtaista ja paikkansa pitävää tietoa eri sidosryhmille, jotta sen toiminta ja toiminnan tulokset tunnettaisiin laajemmin ja se saisi tarvitsemaansa palautetta.

79

YVM:n yleisen tilivelvollisuusjärjestelmän arvioinnissa käytettiin vertailukohtina tilivelvollisuutta ja julkista tarkastusta EU:ssa koskevassa Euroopan tilintarkastustuomioistuimen yleiskatsauksessa⁵³ määritettyä järjestelmää (ks. kohta 80), YVM-asetuksen 20 artiklassa säädettyjä järjestelyjä, Baselin pankkivalvontakomitean vahvistamia, vuonna 2012 tarkistettuja pankkivalvonnassa noudatettavia peruseriaatteita (ks. **laatikko 2**) ja vertailukelpoisten oikeudenkäyttöalueiden oikeudellisia kehyksiä ja käytäntöjä.

52 Empiiriset analyysit ovat osoittaneet, että valvontaviranomaisen avoimuuden ja pankkivalvonnan vaikuttavuuden välillä vallitsee positiivinen ja merkitsevä korrelaatio. Ks. esim. Arnone, M., Salim, M.D. ja A. Gambini, *Banking Supervision: Quality and Governance*, 2007, työasiakirja 07/82, IMF.

53 Yleiskatsaus tilivelvollisuuteen ja julkiseen tarkastukseen EU:ssa: puutteita, päällekkäisyyksiä ja haasteita, Euroopan tilintarkastustuomioistuin, 2014 (<http://eca.europa.eu>).

Laatikko 2

Baselin pankkivalvontakomitea

Baselin pankkivalvontakomitea (BCBS) on tärkein pankkien vakavaraisuussäätelyä koskevien maailmanlaajuisien standardien laatija ja pankkivalvonnan alan yhteistyöfoorumi. Komitea on julkaissut tarkistettut 29 peruseriaatetta, joihin sisältyy olennaisia edellytyksiä ja lisäedellytyksiä. Niissä käsitellään seuraavia aiheita:

- o valvonnan toimivaltuudet, vastuualueet ja tehtävät: painopisteenä on vaikuttava riskiperusteinen valvonta sekä varhaisen puuttumisen ja oikea-aikaisten valvontatoimien tarve (periaatteet 1–13) ja
- o pankkeihin valvonnassa kohdistetut odotukset: painopisteenä on hyvän hallinnon ja riskienhallinnan sekä valvontastandardien noudattamisen tärkeys (periaatteet 14–29).

Vaikka periaatteet eivät ole oikeudellisesti sitovia, niitä käytetään laajalti kansainvälisesti hyväksyttynä vertailukohtana eri oikeudenkäyttöalueiden valvontajärjestelmien ja -käytäntöjen laadun arvioinnissa. EKP on Baselin pankkivalvontakomitean jäsen, ja se on vahvistanut⁵⁴ olevansa sitoutunut pankkivalvontakomitean vuonna 2012 vahvistamien pankkivalvonnan peruseriaatteiden toteamukseen, jonka mukaan periaatteet muodostavat "vakaan perustan pankkialan sääntelylle, valvonnalle, hallinnolle ja riskienhallinnalle"⁵⁵.

54 EKP, Pankkivalvontaopas (marraskuu 2014), s. 6–7.

55 Baselin pankkivalvontakomitea, *Core Principles for Effective Banking Supervision* (2012).

Lähde: Kansainvälinen järjestelypankki.

80

Tilintarkastustuomioistuin on laatinut yleiskatsauksen tilivelvollisuuteen EU:ssa. Siinä määritettiin, että vankkaan tilivelvollisuusjärjestelmään kuuluvat seuraavat osatekijät:

- i) tehtävien ja vastuualueiden selkeä määrittäminen
- ii) riippumattoman ulkoisen tarkastajan kiistattomat valtuudet tarkastaa tilit, säännönmukaisuus ja tuloksellisuus
- iii) johdon lausumat toimintapoliittisten tavoitteiden saavuttamisesta
- iv) täysimääräinen demokraattinen valvonta ja
- v) palautejärjestelmä, joka mahdollistaa korjaavat toimet/parannukset.⁵⁶

81

Seuraavassa tarkastellaan, miten YVM:n tilivelvollisuusjärjestelmä täyttää edellä esitetyt viisi vaatimusta.

i) YVM:ään liittyvät tehtävät ja vastuualueet on määritetty selkeästi ja julkistettu täytäntöönpanosäädöksissä

82

Tilivelvollisuusketjun vastuualueiden selventämiseksi YVM:n valvontatehtävät on annettu asetuksilla EKP:n vastuulle. Voimassa olevien sääntöjen mukaan EKP:n on hoidettava rahapolitiikan tehtävänsä ja valvontatehtävänsä riippumattomasti, mutta se on YVM:ään liittyvistä toimistaan tilivelvollinen Euroopan parlamentille, neuvostolle ja euroryhmälle. Valvontatehtävien suunnittelusta ja toteuttamisesta huolehtii valvontaelin, kun taas EKP:n neuvosto toimii lopullisena päätöksentekijänä ja vastaa EKP:n yleisestä hallinnoinnista ja ohjauksesta, johon kuuluvat sekä rahapolitiikan tehtävät että valvontatehtävät. Päätöksentekoprosessista kerrotaan tarkemmin **liitteessä III**.

83

Tavoitteiden selkeyden osalta YVM-asetuksessa todetaan selvästi, että EKP:n valvontatehtävien tavoitteena on "edistää luottolaitosten toiminnan turvallisuutta ja vakautta sekä rahoitusjärjestelmän vakautta unionissa ja kussakin jäsenvaltiossa"⁵⁷.

56 Nämä vaatimukset sisältyvät myös Baselin kriteereihin lukuun ottamatta palautejärjestelmää koskevaa vaatimusta, jota sovelletaan lähinnä muilla oikeudenkäyttöalueilla vaka-varaisuuden valvontakehyksen vaikutusten ymmärtämiseksi ja sen vaikuttavuuden arvioimiseksi. Palautejärjestelmän tavoitteena on varmistaa, että sidosryhmien palaute (esim. valvottavien laitosten kuulemiset tai niille tehdyt kyselytutkimukset) otetaan huomioon lainsäädäntöprosessissa. Esimerkiksi kyselytutkimuksia voidaan käyttää tuloksellisuusindikaattorina, joka voi tuoda esiin huolenaiheita ja mahdollisia parannuskohteita.

57 Asetus (EU) N:o 1024/2013, 1 artikla.

84

Tilintarkastustuomioistuimien havaitsi joitakin ongelmia YVM:n eri osien vastualueiden ja yhteensovittamisen suhteen (ks. yhteisiä valvontaryhmiä koskeva osio ja paikalla tehtäviä tarkastuksia koskeva osio).

ii) Tilintarkastustuomioistuimen tarkastusvaltuudet määritellään Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa

85

Monilla oikeudenkäyttöalueilla pankkivalvontaviranomaisten ja niiden toiminnan julkisiin tarkastuksiin kuuluvat myös tilanteet, joissa valvonnasta vastaavat keskuspankit. Tilivelvollisuutta ja avoimuutta voitaisiin parantaa myöntämällä ylimmille tarkastuselimille oikeus tarkastaa pankkivalvontaviranomaisia.

86

Tilintarkastustuomioistuin on EKP:n nimetty tarkastaja. Sen valtuudet määritellään EKP:n ja EKP:n perussäännön 27.2 artiklassa⁵⁸, jonka mukaan SEUT-sopimuksen 287 artiklan määräyksiä sovelletaan, eli tilintarkastustuomioistuin vastaa EKP:n hallinnon tehokkuuden (operational efficiency of the management) arvioinnista, myös pankin valvontatehtävien osalta.

87

Tässä ensimmäisessä tarkastuksessa ei voitu tarkastaa tiettyjä YVM:n toiminnan keskeisiä osa-alueita (ks. tarkemmat tiedot tarkastuksen sisällöstä kohdasta 19 ja **liitteestä I**). EU:n ylimpien tarkastuselinten yhteyskomitean kertomuksessa vertailtiin EU:n alueella toimivista 28 kansallisesta ylimmästä tarkastuselimestä 27 elimen⁵⁹ oikeuksia tarkastaa pankkivalvontaviranomaisia. Asiaa koskevassa lausunnossa⁶⁰ todettiin, että niissä maissa on tarkastusvaje, joissa ylimmillä kansallisilla tarkastuselimillä oli aiemmin laajemmat pankkivalvontaviranomaisia koskevat tarkastusvaltuudet kuin Euroopan tilintarkastustuomioistuimella on nykyään EKP:n valvontatehtävien suhteen. **Taulukossa 6** on vertaileva yleiskatsaus mikro-tason vakauden valvontaa koskevista tarkastusvaltuuksista tietyillä EU:n ulkopuolisilla oikeudenkäyttöalueilla, ja **liitteessä V** esitetään yhteenveto pankkivalvonnan tarkastamista koskevista järjestelyistä kyseisillä oikeudenkäyttöalueilla.

58 Perussäännön 27.2 artiklan sanamuoto näkyy myös YVM-asetuksen 20 artiklan 7 kohdassa.

59 Yksi maa ei vastannut kyselyyn.

60 EU:n jäsenvaltioiden ylimpien tarkastuselinten pääjohtajien ja Euroopan tilintarkastustuomioistuimen presidentin yhteyskomitean lausunto "Kaikilta osin tarkastettavissa olevan, tilivelvollisen ja vaikuttavan pankkivalvontajärjestelmän varmistaminen yhteisen valvontamekanismin käyttöönoton jälkeen".

Taulukko 6

Valtuudet tarkastaa mikrotason vakauden valvontaviranomaisen toimintaa (laissa säädettyt oikeudet) ja valtuuksien laajuus

Valvoja	Valvontatehtävien tuloksellisuutta koskevat tarkastusoikeudet	Muiden kuin valvontatehtävien tuloksellisuutta koskevat tarkastusoikeudet	Valvontatehtävien sääntöjen mukaisuutta koskevat tarkastusoikeudet	Muiden kuin valvontatehtävien sääntöjen mukaisuutta koskevat tarkastusoikeudet
Yhdysvallat	KYLLÄ – TÄYDET tarkastusoikeudet	KYLLÄ – TÄYDET tarkastusoikeudet	KYLLÄ – TÄYDET tarkastusoikeudet	KYLLÄ – TÄYDET tarkastusoikeudet
Kanada	KYLLÄ – TÄYDET tarkastusoikeudet	KYLLÄ – TÄYDET tarkastusoikeudet	KYLLÄ – TÄYDET tarkastusoikeudet	KYLLÄ – TÄYDET tarkastusoikeudet
Australia	KYLLÄ – Toimivaltuus arvioida tai tutkia mitä tahansa tietyn laitoksen toiminnan osa-aluetta	KYLLÄ – Toimivaltuus arvioida tai tutkia mitä tahansa tietyn laitoksen toiminnan osa-aluetta	Toimivaltuus tarjota lisäpalveluja (parempia käytäntöjä koskevia oppaita sekä arviointi- ja varmennuskertomuksia)	Toimivaltuus tarjota lisäpalveluja (parempia käytäntöjä koskevia oppaita sekä arviointi- ja varmennuskertomuksia)

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuim.

iii) Vielä ei ole laadittu virallista tuloksethystä, jonka avulla voitaisiin saada varmuus YVM:n tavoitteiden saavuttamisesta

88

Tilivelvollisuuden edellytyksenä on, että valvojan toimintaa arvioidaan tiettyjen standardien ja ennalta määritettyjen tavoitteiden valossa. Useista erilaisista tulosindikaattoreista ja valvonnan eri tasojen mittausmenetelmistä koostuvalla tuloksethyställä voidaan saada yhdenmukainen ja johdonmukainen yleiskuva valvonnan vaikuttavuudesta ja osoittaa sidosryhmille, kuinka valvontakäytännöillä voidaan edistää tavoitteiden saavuttamista.

89

EKP ei ole vielä tähän mennessä laatinut YVM:lle virallista tuloksethystä. Se on kuitenkin kehittänyt YVM:lle valvonnan tilanneseurantataulun (Supervisory Dashboard Pilot) eli työkalun, jonka avulla se voi seurata ja arvioida valvontatoimintansa keskeisimpiä osa-alueita ja seurata, kuinka vaikuttavasti valvonnan painopisteitä toteutetaan käytännössä. Työkalua voivat kuitenkin hyödyntää ainoastaan valvontaelin ja ylin johto, eikä se siten anna muille sidosryhmille varmuutta YVM:n tavoitteiden saavuttamisesta.

Tilivelvollisuuteen liittyvät järjestelyt

90

Muilla oikeudenkäyttöalueilla viralliset tulosindikaattorit ovat yleinen osa valvontaa. Niistä on esimerkkejä **kaaviossa 7**.

Kaavio 7

Esimerkkejä tulosindikaattoreista

	Esimerkkejä mittareista
Konkurssieihin tai maksukyvyttömyydestä johtuvien tappioiden määrään liittyvät indikaattorit	• valvonnan riskiluokitukset ennen konkurssia, konkurssien lukumäärä • kaatumisesta johtuvat tappiot (rahojen suojaamisen suhdeluku – money Protection Ratio¹, yhteisöjen suoriutumisen suhdeluku – performance Entity Ratio²) • hallittu vs. hallitsematon kaatuminen
Pankkisektoriin tai pankkivalvontaviranomaiseen kohdistuvaan (yleiseen) luottamukseen liittyvät indikaattorit	• yrityksille tehty ja yleiset kyselytutkimukset • asiakkaiden talletusten kehityssuunnat
Eri valvontajärjestelmien tai riskiluokkien välisiä siirtymiä kuvaavat indikaattorit	• pankkien valvonnan riskiluokitusten seurattu ja raportoitu pitkä aikavälin kehitys
Sidosryhmille tehtyihin kyselytutkimuksiin perustuvat indikaattorit	• laitosten paikalla tehdyn tarkastuksen jälkeen täyttämä kyselylomake, toimialaa seuraavien analyytikoiden näkemykset ja alan muille valvontaviranomaisille tehty kyselytutkimukset

1 Turvalliset velat suhteessa velkojen kokonaismäärään.

2 Sitoumuksistaan suoriutuvien laitosten määrä suhteessa laitosten kokonaismäärään.

Lähde: Pankkivalvonnan vaikutusta ja tilivelvollisuutta koskeva kansainvälisen järjestelypankin kertomus, heinäkuu 2015; Australian vakavaraisuussääntelyviranomaisen.

91

Ennen YVM:n perustamista Kansainvälisen valuuttarahaston (IMF) teknisessä ohjeessa ehdotettiin tiettyä avoimuutta ja tilivelvollisuutta koskevia toimenpiteitä valvontapolitiikan uskottavuuden lisäämiseksi⁶¹. Asiakirjassa ehdotettiin muun muassa, että valvontaelin julkaisisi politiikkaa käsittelevien kokousten pöytäkirjat ja perustaisi ulkopuolisten asiantuntijoiden paneelin YVM:n riippumatonta valvontaa varten. Lisätietoja on saatavilla **liitteessä VI**.

61 IMF, European Union: Publication of Financial Sector Assessment Program Documentation, Technical Note on Issues in Transparency and Accountability, maaraportti nro 13/65, maaliskuu 2013. Asiakirjassa esitetyt näkemykset eivät välttämättä heijasta IMF:ssä tai IMF:n johtokunnassa olevien Euroopan unionin edustajien näkemyksiä.

Asiakirjojen toimittamista komissiolle koskevat kysymykset

92

YVM-asetuksen 32 artiklassa nimenomaisesti edellytetään, että Euroopan komissio julkaisee joka kolmas vuosi kattavan kertomuksen, jossa arvioidaan YVM:n hallintoon ja ohjaukseen, vastuuvollisuuteen (tilivelvollisuuteen) ja rahoitukseen liittyvien järjestelyjen soveltamista, tarkoituksenmukaisuutta ja tehokkuutta, EKP:n valvonta- ja seuraamusvaltuuksien tehokkuutta ja YVM:n mahdollista vaikutusta sisämarkkinoiden moitteettomaan toimintaan (ks. *liite VII*). Ensimmäinen arviointikertomus oli määrä antaa viimeistään 31. joulukuuta 2015, mutta se viivästyi. EKP:tä lähestyttiin tiedonsaantitarkoituksessa ensimmäisen kerran heinäkuussa 2015. Kyseiset kaksi elintä tekivät vasta marraskuussa 2015 yhteisymmärryspöytäkirjan ei-julkisten tietojen toimittamisesta, minkä jälkeen EKP toimitti komission pyytämät tiedot 16. joulukuuta 2015. Helmikuussa 2016 EKP:lle esitettiin yksityiskohtaisempi pyyntö, jonka perusteella EKP toimitti lisätietoja 19. huhtikuuta 2016. Komissio ei saanut pyydettyjä pankkikohtaisia tietoja (pankia koskevaa tietoaineistoa, jota käytetään valvontamaksujen arviointiin), sillä EKP vetosi salassapitovelvollisuuden noudattamiseen.

Tietojen riittävä julkistaminen suurelle yleisölle

93

Julkinen avoimuus on keskeinen osa tilivelvollisuutta. Parhaiden käytäntöjen mukaan valvontaviranomaisten tulisi olla avoimia ja esittää perustelut soveltamiin säännöille ja toteuttamiin toimille⁶². Tämän periaatteen mukaisesti EKP:n pankkivalvonnan verkkosivustolla⁶³ on paljon suurelle yleisölle suunnattua tietoa, kuten tietoa oikeudellisesta kehyksestä ja sääntely-ympäristöstä, vastauksia usein kysyttyihin kysymyksiin, Pankkivalvontaopas, valvojan arviointiprosessin (SREP) menetelmäkuvaus, viikko- ja kuukausikohtaiset tiedot valvontaelimen puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan tapaamisista ja tilaisuuksista (noin kolmen kuukauden viiveellä) ja muita asiakirjoja, joissa kerrotaan EKP:n tekemän valvonnan luonteesta ja käytännöistä. Verkkosivustolla julkaistaan myös asetusluonnoksista julkisissa kuulemisissa annettuja lausuntoja ja EKP:n vastauksia niihin.

62 Ks. Baselin pankkivalvontakomitean kertomus pankkivalvonnan vaikuttavuudesta ja tilivelvollisuudesta, Report on the impact and accountability of banking supervision, heinäkuu 2015.

63 <https://www.bankingsupervision.europa.eu/home/html/index.en.html>

Tilivelvollisuuteen liittyvät järjestelyt

Tiedottaminen valvottaville yhteisöille ei ole kovin avointa

94

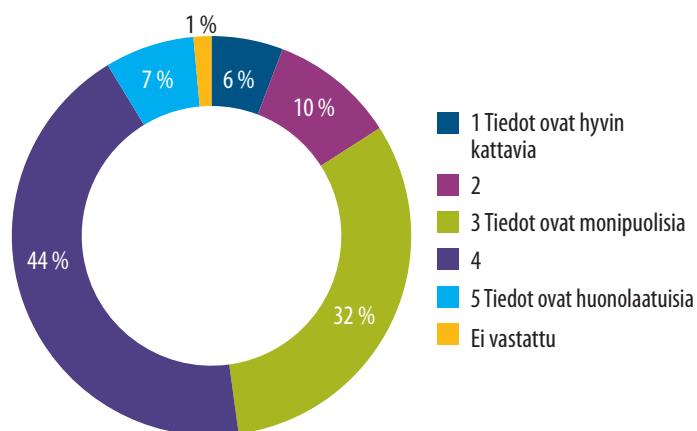
Valvottaville yhteisöille ei anneta kaikilta osin riittävästi tietoa, jotta ne voisivat saada kunnon käsityksen YVM:n menetelmistä. EKP on julkistanut vain valittuja (pelkästään lyhyitä) otteita YVM:n valvontakäsikirjasta, jossa määritetään luotto-laitosten valvonnassa sovellettavan valvojan arviointiprosessin taustalla olevat menettelyt ja menetelmät sekä YVM:n sisäiset ja muiden viranomaisten kanssa noudatettavat yhteistyömenettelyt. Muilla oikeudenkäyttöalueilla julkistamiskäytännöt vaihtelevat. Esimerkiksi Yhdysvalloissa valvontakäsikirjat julkaistaan valvontaviranomaisten verkkosivustoilla, mutta Yhdistyneen kuningaskunnan keskuspankin Bank of Englandin vakavaraisuussäätelyviranomainen ei julkaise sisäistä käsikirjaansa.

95

EKP:n julkistamiseen soveltamasta lähestymistavasta seuraa, että valvottavat yhteisöt eivät voi kaikilta osin ymmärtää valvojan arviointiprosessin tulosta. Noin puolet tilintarkastustuomioistuimen kyselytutkimukseen vastanneista pankeista (ks. *liite VIII*) ilmaisi huolensa avoimuuden puutteesta, jonka ne katsoivat erästä vastaajaa lainataksemme saattavan lisätä "valvonnan subjektiivisuutta". Valvojan arviointiprosessiin liittyvien tietojen julkistamista koskevista vastauksista on lisätietoa *kaaviossa 8*.

Kaavio 8

Pankkien käsitykset valvojan arviointiprosessin julkisuudesta



Huomautus: Kyselylomake lähetettiin 129 pankille, joista siihen vastasi 69 pankkia.

Lähde: Valvottaville merkittävälle laitoksille tehty tilintarkastustuomioistuimen kyselytutkimus.

96

Toisessa kysymyksessä pankit arvioivat valvontakäsikirjaan perustuvista ja valvontaviranomaisen kanssa tehtävän päivittämisen työn kannalta olennaisista menettelyistä saamansa tiedon laatua. Pankeista 29 prosenttia antoi tietojen laadulle arvosanaksi alle 3 (1 = erinomainen, 5 = huono), koska ”päivittämisen valvojien kanssa tehtävän työn kannalta tärkeitä seikkoja ei kuvata riittävän tarkasti” (ks. **kaavio 9**).

97

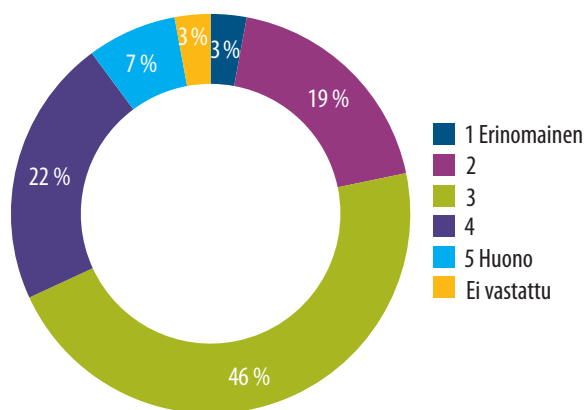
Euroopan parlamentti ilmaisi huolensa samasta aiheesta pankkiunionia koskevassa vuoden 2015 vuosikertomuksessaan ja kehotti lisäämään toista pilaria koskevien valvojan arviointiprosessin päätösten ja perustelujen avoimuutta.⁶⁴

64 Euroopan parlamentti, talous- ja raha-asioiden valiokunta, Mietintö pankkiunionista – vuosikertomus 2015, 19.2.2016, 37 kohta.

Kaavio 9

Epävarmuus valvontamenettelyjä koskevien tietojen laadusta

Miten arvioitte valvontakäsikirjaan perustuvista, valvojan kanssa tekemänne päivittämisen työn kannalta olennaisista menettelyistä saamanne tiedon laatua?



Huomautus: Kyselylomake lähetettiin 129 pankille, joista siihen vastasi 69 pankkia.

Lähde: Valvottaville merkittävälle laitoksille tehty tilintarkastustuomioistuimen kyselytutkimus.

Tilivelvollisuuteen liittyvät järjestelyt

iv) Parlamentin harjoittamaa valvontatehtävien demokraattista valvontaa rajoittavat merkittävät salassapitovelvoitteet

98

YVM-asetuksessa säädetään laajoista tilivelvollisuusjärjestelyistä suhteessa Euroopan parlamenttiin ja neuvostoon. YVM:ään liittyvästä tilivelvollisuudesta määrätään tarkemmin Euroopan parlamentin kanssa tehdyssä toimielinten välisessä sopimuksessa⁶⁵ ja neuvoston kanssa tehdyssä yhteisymmärryspöytäkirjassa⁶⁶. Pankkiunionia koskevassa vuoden 2015 vuosikertomuksessaan Euroopan parlamentti ”pitää myönteisenä EKP:n tehokasta ja avointa tapaa täyttää vastuvelvollisuutensa parlamenttia kohtaan”⁶⁷. Tilivelvollisuus Euroopan parlamentille täytetään erilaisten kanavien kautta (ks. **liite IX**), muun muassa toimittamalla pöytäkirjat valvontaelimen kokouksista.

99

Euroopan parlamentille luovutettaviin tietoihin sovelletaan toimielinten välisen sopimuksen mukaisesti salassapitovelvoitteita, jotka ovat sitovia, vaikka sopimus päättyisi. Parlamentti kehotti mietinnössään EKP:tä auttamaan parlamenttia kehittämään edelleen valmiuksiaan arvioida yhteistä valvontamekanismia koskevaa toimintapolitiikkaa ja toimenpiteitä⁶⁸ ja suosittelee harkitsemaan Euroopan tilintarkastustuomioistuimen tarkastusvaltuuksien vahvistamista⁶⁹.

v) Käytössä on palautejärjestelyjä, mutta rahoituslaitoksille ei ole vielä tehty yleistä kyselytutkimusta

100

EKP:n tilivelvollisuusvelvoitteiden ei pitäisi tulkita rajoittavan sen oikeutta hoitaa sille annettuja valvontatehtäviä täysin itsenäisesti; erityisesti sen olisi oltava riippumaton epäasiallisesta poliittisesta vaikutuksesta ja toimialan väliintulopyrkimyksistä (YVM-asetuksen johdanto-osan 75 kappale). Tämä periaate vastaa Baselin pankkivalvontakomitean perusperiaatteita, joissa todetaan, että valvojan toiminnan riippumattomuutta ei saa rajoittaa minkäänlaisilla hallituksen tai toimialan väliintulopyrkimyksillä ja että valvojalla on täysi harkintavalta toteuttaa tai tehdä valvontaansa kuuluvia pankkeja tai pankkiryhmiä koskevia valvontatoimia tai -päätöksiä.⁷⁰

65 Euroopan parlamentin ja Euroopan keskuspankin välinen toimielinten sopimus EKP:lle yhteisessä valvontamekanismissa annettujen tehtävien hoitamiseen liittyvää demokraattista vastuvelvollisuutta ja valvontaa koskevista käytännön menettelyistä.

66 Euroopan unionin neuvoston ja Euroopan keskuspankin yhteisymmärryspöytäkirja yhteiseen valvontamekanismiin liittyviä menettelyjä koskevasta yhteistyöstä.

67 Euroopan parlamentti, talous- ja raha-asioiden valiokunta, Mietintö pankkiunionista – vuosikertomus 2015, 19.2.2016, 39 kohta.

68 Ks. edellinen alaviite.

69 Ks. edellinen alaviite, 40 kohta.

70 Baselin pankkivalvontakomitea, Core Principles for Effective Banking Supervision (2012), perusperiaate 2, olennainen edellytys 1.

101

Tämä tarkoittaa, että Euroopan parlamentti ja neuvosto eivät voi antaa ohjaavaa palautetta tai pyytää korjaavia toimenpiteitä, toisin kuin suoremmin niiden valvontaan kuuluvien EU:n muiden toimielinten ja elinten kanssa. EKP:llä on siten suurempi vastuu ottaa parlamentin, neuvoston tai ulkoisten tarkastajien antama palaute tosissaan huomioon. EKP:n odotetaan myös tekevän tehokkaita itsearviointeja, esimerkiksi pyytämällä palautetta suorilta sidosryhmiltään.

102

EKP on ottanut käyttöön seuraavat selkeät ja asianmukaiset järjestelyt, joiden avulla rahoituslaitokset voivat antaa palautetta sen valvontatoimista: i) jatkuva vuoropuhelu yhteisten valvontaryhmien ja EKP:n johdon kanssa, ii) oikeus tulla kuulluksi päätöksiin liittyen ja sen nojalla esitetyt viralliset lausumat, iii) julkiset kuulemiset ja iv) kansalliset tai Euroopan laajuiset pankkiyhdistykset, jotka toimittavat EKP:lle havaintojaan ja tapaavat sen edustajia säännöllisesti. Tilintarkastustuomioistuimen kyselytutkimukseen vastanneista pankeista 61 prosenttia katsoi, että EKP:n palautejärjestelyt vastaavat niiden tarpeita.

103

Vaikka YVM:n perustamisesta on kulunut jo yli vuosi, se ei ole vielä tehnyt valvomilleen yhteisöille kyselytutkimusta kartoittaakseen niiden näkemyksiä YVM:n suoriutumisesta tavoitteidensa saavuttamisessa. Tällaiselle kyselytutkimukselle on olemassa hyviä malleja. Esimerkiksi komissio on hyödyntänyt kyselytutkimusta keinona kerätä empiiristä näyttöä ja konkreettista palautetta muun muassa rahoituspalveluita koskevista EU:n säännöistä aiheutuvasta tarpeettomasta sääntelytaakasta⁷¹. Myös muilla oikeudenkäyttöalueilla (esim. Kanadassa ja Australiassa) valvontaviranomaiset ovat tehneet kyselytutkimuksia mitatakseen valvonnan koettua tehokkuutta (ks. **laatikko 3**). Alan toimijoille tehtyjä kyselytutkimuksia ei tulisi pitää valvojan toiminnan riippumattomuutta uhkaavina väliintulopyrkimyksinä.

71 Ks. esim. http://ec.europa.eu/finance/consultations/2015/financial-regulatory-framework-review/index_en.htm

Esimerkkejä palautejärjestelyjä koskevista pankkien vastauksista

- Neljä pankkia kannatti kuulemisjärjestelyjen tarkistamista (esim. kuulemisten keston pidentäminen ja parempi synkronointi rajallisten resurssien vuoksi).
- Kuusi pankkia suositteli, että EKP järjestäisi enemmän kuulemisia teknisestä sisällöstä, kuten valvojan arviointiprosessin menetelmistä ja pääomamääritelmistä.
- Viisitoista pankkia toivoi jäsennellympiä ja kattavampia palautejärjestelyjä. Esimerkiksi yksitoista pankkia mainitsi säännölliset kyselytutkimukset, joilla seurattaisiin, kuinka tehokkaina ja vaikuttavina pankit valvontatoimia pitävät.

Lähde: Valvottaville merkittävälle laitoksille tehty tilintarkastustuomioistuimen kyselytutkimus.

Yhteiset valvontaryhmät – Organisointi ja resurssien kohdentaminen

104

YVM:n harjoittamasta pankkien jatkuvasta suorasta valvonnasta vastaavat yhteiset valvontaryhmät⁷², jotka koostuvat EKP:n ja osallistuvien jäsenvaltioiden kansallisten toimivaltaisten viranomaisten pankkivalvontahenkilöstöstä. Yhteisiä valvontaryhmiä on 129 eli yksi kutakin sellaista valvottavaa merkittävää yhteisöä kohti, jonka päätoimipaikka on osallistuvassa jäsenvaltiossa⁷³.

105

Yhteisten valvontaryhmien perustamista ja toimintaa koskevassa tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa tutkittiin seuraavia seikkoja:

- a) EKP:n alustava arvio YVM:n käynnistysvaiheessa tarvittavista valvontaresurssista ja niiden suunnittelu sekä valvontaresurssien alkuperäinen jako yhteisten valvontaryhmien henkilöstöä rekrytoitaessa
- b) EKP:n yhteistyö kansallisten toimivaltaisten viranomaisten kanssa ja riippuvuus niistä henkilöstön nimittämisessä yhteisiin valvontaryhmiin ja valvonnan toteuttamisessa
- c) yhteisten valvontaryhmien rakenne, raportointikanavat ja koulutusjärjestelyt.

Valvonnan kokonaisresurssien tarpeen suunnittelu ja arviointi, resurssien kohdentaminen ja henkilöstömäärä

106

Yhteiset valvontaryhmät ovat täysin uudenlainen toimintatapa pankkivalvonnan alalla. Ne ovat monikansallisia ryhmiä, joissa on pankkivalvoja kaikkien EU-maista ja eri valvontakulttuureista, ja ne viestivät valvottavien yhteisöjen kanssa useilla eri kielillä (YVM:n sisäinen työkieli on englanti). Ryhmät soveltavat euroalueen 19 jäsenvaltion pankkien valvontaan yhtä yhteistä mekanismia, vaikka maiden oikeudelliset kehykset eivät ole vielä täysin yhdenmukaiset.

Alkuperäiset arviot YVM:n yhteenlasketusta henkilöstötarpeesta perustuivat yksinkertaiseen lähestymistapaan...

107

Yhteisiä valvontaryhmiä varten tarvittavan YVM:n henkilöstön määrää arvioitiin aluksi yksinkertaisella menetelmällä. Alkuperäiset arviot yhteisiin valvontaryhmiin tarvittavasta EKP:n ja kansallisten toimivaltaisten viranomaisten henkilöstöstä laadittiin kahdessa erillisessä mutta toisiinsa liittyvässä prosessissa, jotka toteutettiin yhtä aikaa.

72 Yhteisten valvontaryhmien perustamisesta säädetään YVM-kehysasetuksen 3 artiklan 1 kohdassa.

73 Jos pankkiryhmittymän päätoimipaikka ei ole osallistuvassa valtiossa, EKP ei ole kyseiseen ryhmittymään kuuluvien pankkien ainoa valvoja. Siksi kullekin kyseisen pankin tytäryhtiöistä, joilla on päätoimipaikka YVM:ään osallistuvassa maassa, on perustettava oma yhteinen valvontaryhmä edellyttäen, että tytäryhtiöt luokitellaan merkittäviksi yhteisöiksi. Jos osallistuvaan jäsenvaltioon sijoittautuneella tytäryhtiöllä on konsolidoiva emoyritys, valvonta suoritetaan konsolidoidulla tasolla.

Yhteiset valvontaryhmät – Organisointi ja resurssien kohdentaminen

108

EKP:n resursseja ja niiden kohdentamista yhteisiin valvontaryhmiin arvioitiin alun perin jakamalla pankit tiettyjen tekijöiden perusteella kuuteen luokkaan (luokkien muodostamisessa käytettyä menetelmää kuvataan tarkemmin kohdissa 113–120). Jokaiseen yhteiseen valvontaryhmään osoitettiin tietty vähimmäismäärä EKP:n työntekijöitä kutakin luokkaa kohden ja lisäksi eräänlaisena puskurina toimivaa henkilöstöä, jota osoitettiin eri tehtäviin tarpeen mukaan. EKP valitsi tämän hyvin yksinkertaisen menetelmän, jotta yhteiset valvontaryhmät voisivat aloittaa toimintansa mahdollisimman nopeasti. Kun suora vastuu valvonnasta siirtyi EKP:lle, se oli palkannut mikrovalvonnan pääosastoihin I ja II 330 työntekijää kokoaikaisina työpaikkoina tarkastellen. Kaiken kaikkiaan niihin oli budjetoitu 403 kokoaikaista työpaikkaa.

109

Alkuperäinen arvio kansallisten toimivaltaisten viranomaisten resursseista perustui joukkoon EKP:n tekemiä kyselytutkimuksia tai kartoituksia, joissa kaikki kansalliset toimivaltaiset viranomaiset antoivat tietoja niiden työntekijöiden määrästä, joita ne osoittaisivat yhteisiin valvontaryhmiin, jotka käsittelevät EKP:n suoraan valvontaan YVM:n perustamisen jälkeen kuuluvia merkittäviä yhteisöjä. Kartoituksia tehtiin kolme ennen kuin EKP aloitti suoran valvonnan: lokakuussa 2013, kesäkuussa 2014 ja syyskuussa 2014. Lokakuussa 2013 tehdyn kartoituksen tulosten perusteella sovittiin, että kansalliset toimivaltaiset viranomaiset ”sitoutuvat” osoittamaan yhteisiin valvontaryhmiin 1 005 työntekijää kokoaikaisiksi työpaikoiksi muutettuna. Kesäkuussa 2014 tehdyn toisen henkilöstökartoituksen jälkeen kansallisten toimivaltaisten viranomaisten niin sanottua sitoumusta vähennettiin 834 kokoaikaiseen työpaikkaan. EKP:n mukaan tarkistettu luku vastasi kansallisten toimivaltaisten viranomaisten yhteisiin valvontaryhmiin osoittamia henkilöstöresursseja aiempaa paremmin, sillä alkuperäiseen määrään sisältyivät esimerkiksi paikalla tehtäviin tarkastuksiin ja mallien arviointiin osoitetut työntekijät, jotka olisi pitänyt laskea yhteisten valvontaryhmien sijaan horisontaalisiin tukitoimintoihin. Syyskuussa 2014 tehdystä kartoituksesta määrä pieneni edelleen 803,5 kokoaikaiseen työpaikkaan. EKP päätti kuitenkin käyttää kesäkuussa 2014 tehdyn tutkimuksen tulosta (834 kokoaikaista työpaikkaa) vertailukohtana niille yhteenlasketuille henkilöstöresursseille, jotka kansalliset toimivaltaiset viranomaiset sitoutuivat osoittamaan yhteisiin valvontaryhmiin EKP:n aloittaessa valvontatehtäviensä hoitamisen.

110

Näin ollen EKP:n alkuperäisissä henkilöstöresursseja koskevissa arvioinneissa yhdistyivät toisaalta jatkuvuus – tukeutuminen niihin resursseihin, joita kansalliset toimivaltaiset viranomaiset kohdensivat merkittävien pankkien valvontaan hieman ennen kuin EKP aloitti valvontatehtäviensä hoitamisen – ja toisaalta sen tunnustaminen, että tehtäviin tarvittaisiin lisäksi myös EKP:n työntekijöitä. Henkilöstön nimittämisen alkuvaiheessa oli tavoitteena, että työntekijöistä 25 prosenttia on EKP:n henkilöstöä ja 75 prosenttia kansallisten toimivaltaisten viranomaisten henkilöstöä (valittua suhdelukua ei ole missään vaiheessa perusteltu). Kun otetaan huomioon, että EKP alun perin budjetoiti yhteisiin valvontaryhmiin 403 kokoaikaista työpaikkaa, kansallisten toimivaltaisten viranomaisten osuus olisi siten ollut 1 209 kokoaikaista työntekijää. Käytännössä kansallisten toimivaltaisten viranomaisten yhteisiin valvontaryhmiin osoittama henkilöstömäärä perustuu kansallisten toimivaltaisten viranomaisten antamiin sitoumuksiin, joita seurataan säännöllisesti kyselyin ja joista keskustellaan kahdenvälisesti ja monenvälisesti.

Yhteiset valvontaryhmät – Organisointi ja resurssien kohdentaminen

... jossa ei täysin osattu ennustaa valvonnan työmäärän kasvua

111

On epäselvää, osasiko EKP alkuperäisissä henkilöstöarvioissaan täysin ennakoida valvonnan kokonaistyömäärän kasvua YVM:n perustamisen jälkeen. Pääosastojen mikrovalvonta I ja II henkilöstöresursseja koskevassa asiakirjassa, joka on päivätty 16. maaliskuuta 2015 eli vain neljä kuukautta EKP:n suoran valvonnan käynnistymisen jälkeen, pyydetään mikrovalvonnan pääosastoon I 29:ää uutta kokoaikaista työpaikkaa ja pääosastoon II 88:aa uutta kokoaikaista työpaikkaa (kaikki pysyviä työsuhteita). Tämä osoittaa, että tuleva työ määrä oli vähintäänkin aliarvioitu. Pyyntöä perustellaan asiakirjassa monilla syillä, kuten sillä, että "[...] tietyissä valvontatehtävissä työ määrä on odotettua suurempi [...]". Tilintarkastustuomioistuimelle ei toimitettu EKP:n valvonnan aloittamista eli marraskuuta 2014 edeltävältä ajalta mitään tutkimuksia, raportteja tai muita asiakirjoja, joissa olisi esitetty määrällinen arvio uuden, aiempaa huomattavasti monimutkaisemman valvontajärjestelmän edellyttämistä henkilöstöresursseista. EKP ei myöskään tehnyt odotetuista resurssitarpeistaan alhaalta ylöspäin suuntautuvia ennakoarviointoja.

112

Valvonnan työmäärän merkittävä kasvu oli kuitenkin odotettavissa seuraavien helposti ennakoitavissa olleiden tekijöiden perusteella: i) kovin erilaisten pankkitoiminnan sääntöjen ja valvontamenettelyjen yhdenmukaistamistarve euroalueella, ii) valvontatehtävien lisääntyminen uusien direktiivien⁷⁴ täytäntöönpanon myötä ja iii) YVM:n lähestymistapa, jonka mukaan pankkeja on tarkoitus valvoa "tiiviisti"⁷⁵.

Luokittelumenetelmän tarkoituksena oli alkuvaiheessa helpottaa henkilöstöresurssien kohdentamista yhteisiin valvontaryhmiin, mutta sitä olisi päivitettävä

113

Yhteisten valvontaryhmien perustamisen taustalla ovat suhteellisuusperiaate ja riskiperusteisen valvonnan periaate. Voidakseen arvioida kuhunkin yhteiseen valvontaryhmään näiden periaatteiden perusteella tarvittavia valvontaresursseja EKP kehitti järjestelmän, jossa yhteisöt luokitellaan eräänlaisiin riskiluokkiin. Luokittelussa huomioitiin esimerkiksi pankin ulkoinen riskiluokitus, monitahoisuus, koko, maantieteellinen hajautuminen, sidokset muihin laitoksiin ja valvonnan monimutkaisuus. Menetelmässä muodostettiin viisi luokkaa 1–5. Luokkaan 1 kuului pankkeihin kohdennettiin eniten valvontaresursseja ja luokkaan 5 kuului pankkeihin vähiten. Lisäksi määritettiin niin sanottu vastaanottavien jäsenvaltioiden luokka niille yhteisöille, jotka toimivat jossakin osallistuvassa jäsenvaltiossa mutta joiden päätoimipaikka on YVM-alueen ulkopuolella.⁷⁶

74 Esim. 26. kesäkuuta 2013 annettu vakavaraisuusdirektiivi (CRD IV) ja 15. toukokuuta 2014 annettu pankkien elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivi.

75 YVM:n toimintaperiaatteet: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/mission-statement/mission-statement-of-the-ssm/html/index.en.html>

76 Kyseiseen luokkaan kuuluvat yhteisöt ovat merkittäviä yhteisöjä, joiden osalta EKP ei ole konsolidointiryhmän valvoja.

Yhteiset valvontaryhmät – Organisointi ja resurssien kohdentaminen

114

Luokittelumenetelmä poikkeaa jonkin verran Euroopan pankkiviranomaisen (EPV) suosittelemasta menetelmästä, jossa luokkia on neljä⁷⁷; suurin osa EKP:n kuusiluokkaisessa menetelmässä merkittäviksi luokitelluista laitoksista sijoittuisi EPV:n luokkaan 1.

115

Baselin pankkivalvontakomitean suosittelemassa menetelmässä⁷⁸ käytetään viittä painoarvoltaan yhtä suurta luokkaa, jotka perustuvat pankkien kokoon, niiden keskinäisiin sidoksiin, niiden tarjoamia palveluja korvaavien helposti saatavilla olevien palvelujen tai rahoituslaitosinfrastruktuurin puutteeseen, niiden maailmanlaajuiseen (eri oikeudenkäyttöalueiden rajat ylittävään) toimintaan ja niiden monitahoisuuteen. EKP ottaa huomioon vastaavia laadullisia tekijöitä ja niiden lisäksi **pankkikohtaisen** riskitekijän. Tämä lisätekijä menee myös pidemmälle kuin EPV:n suositus, jonka mukaan luokituksen ”pitäisi heijastaa sen **järjestelmäriskin** arviointia, joka laitoksista aiheutuu rahoitusjärjestelmälle”, eikä sitä pitäisi käyttää ”laitoksen laadun kuvaamisen välineenä”⁷⁹.

116

EKP:n joulukuussa 2015 toteuttamassa yhteisten valvontaryhmien kokoonpanoa, henkilöstöä ja taitoja koskeneessa sisäisessä arvioinnissa kuitenkin todettiin, että malli on monilta osin puutteellinen perusta henkilöstöresurssien muodostamiselle. Erityisesti valvonnan monimutkaisuutta koskevassa tekijässä sivuutetaan monia kriteereitä, joilla voi olla merkittävä vaikutus työmäärään. Näitä ovat esimerkiksi sopivuusarviointien, toimilupien ja arvopaperistamisten lukumäärä. Mallissa ei huomioida suoraan myöskään kriisipankkeihin liittyvää suurempaa työmäärää.

117

Menetelmässä saatetaan myös aliarvioida niiden pankkien edellyttämä valvonta, jotka ovat koko YVM:n näkökulmasta pieniä ja eivätkä kovin monitahoisia mutta voivat olla paikallisen talouden järjestelmän kannalta hyvinkin merkittäviä. Kuten viimeaikaiset finanssikriisit ovat osoittaneet, myös suhteellisen pienten mutta kansallisen järjestelmän kannalta merkittävien pankkien ongelmat voivat nopeasti levitä yksittäisen jäsenvaltion rajojen ulkopuolelle. Tämän vuoksi pankit, jotka ovat kotijäsenvaltionsa kansallisessa taloudessa järjestelmän kannalta merkittäviä, voisi olla viisasta sijoittaa niiden yleistä YVM-luokitusta korkeampaan luokkaan. Tämä on mahdollista EKP:n nykyisessä menetelmässä ja mahdollisuutta on käytetty muutamissa tapauksissa.

77 Ohjeet valvojan arviointiprosessin (SREP) yhteisistä menettelyistä ja menetelmistä, 2.1.1 jakso, 10 kohta (EBA/GL/2014/13).

78 BCBS 255: Global systemically important banks: updated assessment methodology and the higher loss absorbency requirement, BIS, heinäkuu 2013. Huomautus: Tämä maailmanlaajuisen järjestelmän kannalta merkittävälle pankeille tarkoitettu arviointimenetelmä koskee vain kahdeksaa YVM:n valvomista 129 pankista. Vastaavassa kansallisen järjestelmän kannalta merkittävälle pankeille tarkoitettussa menetelmässä (BCBS 233) suositellaan kuitenkin samankaltaista ja samoihin luokkiin perustuvaa lähestymistapaa, jossa ainoana erona on se, että oikeudenkäyttöalueiden rajat ylittävää toimintaa ei voida huomioida suoraan. Lisäksi BCBS 233:ssa sallitaan enemmän kansallista harkintavaltaa.

79 Ohjeet valvojan arviointiprosessin (SREP) yhteisistä menettelyistä ja menetelmistä, 2.1.1 jakso, 11 kohta (EBA/GL/2014/13).

Yhteiset valvontaryhmät – Organisointi ja resurssien kohdentaminen

118

EKP:llä ei tarkastuksen aikaan ollut menettelyitä pankkien luokittelun säännölliseen tarkistamiseen⁸⁰. Joulukuussa 2015 tehdyssä sisäisessä arvioinnissa (ks. kohta 116) todettiin lisäksi, että luokituksen perustana olevissa laskelmissa käytetyt tiedot oli päivitetty viimeksi vuonna 2013. Koska luokitus vaikuttaa huomattavalla tavalla kunkin merkittävän yhteisön valvontatoimien vähimmäistiheyteen, sitä olisi arvioitava ja päivitettävä säännöllisesti.

119

Kunkin yhteisen valvontaryhmän henkilöstömäärä määritettiin pääasiassa sen vastuulla olevan pankin luokituksen mukaan; näissä laskelmissa riski on hyvin pieni tekijä. Valvottuun pankkiin kohdistetun valvonnan vähimmäismäärä⁸¹ riippuu kuitenkin sekä pankin riskienarvioinnissa saamasta pistemäärästä että sen luokasta. Näin ollen suuren riskin laitokseksi katsotun laitoksen valvontatarkkailuohjelmaan sisältyy muita suurempi määrä vähimmäistason valvontatehtäviä, vaikka siitä vastaavalla yhteisellä valvontaryhmällä ei välttämättä olekaan tarpeeksi henkilöstöä suorittamaan kaikki tehtävät riittävän hyvin (luokitukseen perustuvat henkilöstöresurssit vastaavat riskejä vain hyvin vähän). Ongelma koskee erityisesti luokkien 3–5 ja vastaanottavien jäsenvaltioiden luokan yhteisiä valvontaryhmiä, joista monet kärsivät henkilöstöpulasta.

EKP:n resurssit kohdennetaan luokittelumenetelmän mukaisesti

120

Luokkaan 1 ja luokkaan 2 kuuluvien pankkien yhteisistä valvontaryhmistä vastaa mikrovalvonnan pääosasto I, luokkia 4 ja 5 käsittelevistä yhteisistä valvontaryhmistä mikrovalvonnan pääosasto II ja luokan 3 yhteisistä valvontaryhmistä jompikumpi edellä mainituista pääosastoista. Mikrovalvonnan pääosastossa I on käytettävissä noin 30 pankin valvontaan noin 215 kokoaikaista työntekijää ja mikrovalvonnan pääosastossa II noin 90 pankin valvontaan noin 240 kokoaikaista työntekijää, joten EKP on käyttämänsä menetelmän mukaisesti kohdentanut luokkiin 1 ja 2 huomattavasti enemmän valvontaresursseja kuin luokkiin 3, 4 ja 5. **Kaaviossa 10** esitetään luokittain jaoteltuna, paljonko EKP:n työntekijöitä yksittäisessä yhteisessä valvontaryhmässä on keskimäärin.

121

EKP:n ohjeissa henkilöstön kohdentamisesta yhteisiin valvontaryhmiin määritetään, montako EKP:n työntekijää kunkin luokan yhteisissä valvontaryhmissä on vähintään oltava. Määrä on luonnollisesti suurin luokassa 1 (7 kokoaikaista työntekijää ja koordinaattori) ja pienin luokassa 5 (0,5 kokoaikaista työntekijää ja koordinaattori). EKP:n toimittamien tuoreimpien tietojen mukaan todelliset henkilöstöresurssit ovat pitkälti ohjemäärien mukaisia.

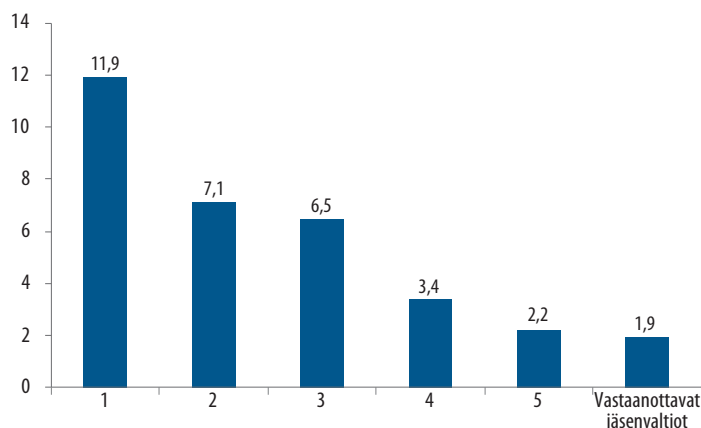
80 EPV:n ohjeet kehottavat tarkistamaan valvontatarkkailuohjelmaa varten tehdyn pankkien luokittelun vuosittain; ks. ohjeet valvojan arviointiprosessin (SREP) yhteisistä menettelyistä ja menetelmistä, 2.1.1 jakso, 12 kohta (EBA/GL/2014/13).

81 EKP on ottanut käyttöön neljä valvonnan vähimmäistasoa, jotka määrittävät tiettyyn laitokseen kohdistuvan valvonnan vähimmäistiiviyden. Kullekin tasolle on määritetty vähimmäismäärä valvontatarkkailuohjelmaan sisältyviä tehtäviä ja toimia ja niiden toteuttamisen vähimmäistiheys. Vähiten tiiviistä tiiviimpään lueteltuina tasot ovat yksinkertainen valvonta (basic), vakiotason valvonta (standard), laajennettu valvonta (enhanced) ja tehovalvonta (intense). EKP on kehittänyt matriisin, jonka mukaan pankit luokitellaan valvonnan vähimmäistasoille pankkien riskipisteytyksen ja luokan mukaan. Mitä monitahoisempi ja järjestelmän kannalta merkittävämpi pankki on ja mitä riskialttiimpana EKP sitä pitää, sitä korkeampi on valvonnan tiiviyden vähimmäistaso.

Yhteiset valvontaryhmät – Organisointi ja resurssien kohdentaminen

Kaavio 10

EKP:n työntekijöiden keskimääräinen lukumäärä (kokoaikaisina työpaikkoina) yhteistä valvontaryhmää kohden eri luokissa



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimien EKP:n toimittamien tietojen perusteella.

Koordinaattoreiden nimittämispolitiikan tarkoituksena oli edistää yhdenmukaistamista, mutta sitä ei aina noudatettu

122

Kunkin valvontaryhmän koordinaattorin nimittää EKP. Aluksi koordinaattorien nimitykset hyväksyi YVM:n koko valvontaelin⁸², mutta menettelyä on muutettu niin, että nykyään nimitykset hyväksyy ainoastaan valvontaelimen puheenjohtaja, ellei asiaan liity hierarkiaa koskevia muutoksia (esim. jos nimitetty koordinaattori ylennetään myös osastopäälliköksi, nimityksen hyväksyy johtokunta). Menettely vähentää valvontaelimen vaikutusvaltaa koordinaattorinimityksissä.

123

EKP:n Pankkivalvontaoppaan mukaan koordinaattorin ei yleensä tulisi olla pankin kotijäsenvaltion kansalainen. Tällä hetkellä 123 koordinaattorista 18 on kuitenkin sen maan kansalaisia, jossa valvottavan pankin päätoimipaikka sijaitsee.⁸³

82 Koordinaattorit nimittää mikrovalvonnan pääosaston I tai II pääjohtaja. Valvontaelimelle ilmoitetaan valinnasta, ja se voi keskustella nimityksistä ja riitauttaa ne.

83 Nämä 18 koordinaattoria toimivat belgialaisia, saksalaisia, espanjalaisia ja italialaisia pankkeja valvovissa yhteisissä valvontaryhmissä. Yhteiset valvontaryhmät kuuluvat pääasiassa luokkiin 4 ja 5, mutta niistä neljä kuuluu luokkaan 3 ja yksi vastaanottavien jäsenvaltioiden luokkaan.

Yhteiset valvontaryhmät – Organisointi ja resurssien kohdentaminen

124

EKP on todennut, ettei se pidä oppaan määräystä oikeudellisesti sitovana, mutta se aikoo kuitenkin käsitellä mainittuja tapauksia kolmivaiheisella lähestymistavalla⁸⁴: ensimmäinen vaihe toteutetaan kesäkuussa 2016, toinen joulukuussa 2016 ja kolmas kesäkuun tietämillä vuonna 2017.

125

Voidakseen varmistaa valvonnan monimuotoisuuden entistä paremmin ja helpottaakseen valvontaa koskevan tietämyksen jakamista EKP aikoo kierrättää koordinaattoreita ja kaikkia yhteisissä valvontaryhmissä työskenteleviä EKP:n työntekijöitä kolmesta viiteen vuoden välein. Menettelyä ei todennäköisesti kuitenkaan virallisteta ennen vuoden 2017 loppua.

EKP:n yhteistyö kansallisten toimivaltaisten viranomaisten kanssa ja riippuvuus niistä

Yhteiset valvontaryhmät ovat hyvin riippuvaisia kansallisten toimivaltaisten viranomaisten henkilöstöstä, mutta EKP:llä ei ole juurikaan valtaa vaikuttaa kansallisten toimivaltaisten viranomaisten resursseihin

126

EKP:n on yhteisten valvontaryhmien henkilöstöresurssien suhteen hyvin riippuvainen osallistuvien jäsenvaltioiden kansallisista toimivaltaisista viranomaisista. Käytössä ei kuitenkaan ole muodollista menettelyä, jonka avulla EKP voisi pyytää kansalliselta toimivaltaiselta viranomaiselta lisäresursseja. Kansallisten toimivaltaisten viranomaisten työntekijöiden nimittäminen yhteisiin valvontaryhmiin perustuu kahdenvälisiin, tarpeen mukaan tehtäviin sopimuksiin ja kansallisten toimivaltaisten viranomaisten hyvään tahtoon. Kansallisia toimivaltaisia viranomaisia koskee velvollisuus tehdä yhteistyötä vilpittömässä mielessä⁸⁵, mutta niiden EKP:n käyttöön antamien työntekijöiden määrää ei ole määritetty oikeudellisesti sitovalla tavalla. Kansalliset toimivaltaiset viranomaiset voivat siirtää tai muuten sijoittaa valvontahenkilöstöään parhaaksi katsomallaan tavalla.

127

YVM-kehysasetuksen mukaan EKP vastaa yhteisten valvontaryhmien perustamisesta ja kokoonpanosta, ja kansalliset toimivaltaiset viranomaiset vastaavat ainoastaan oman henkilöstönsä edustajien nimittämisestä yhteisiin valvontaryhmiin. Kansallisen toimivaltaisen viranomaisen henkilöstön jäsen voidaan nimittää samanaikaisesti useampaan kuin yhteen yhteiseen valvontaryhmään⁸⁶.

84 Mikrovalvonnan pääosaston II johto ehdotti 28. joulukuuta 2015, että ne koordinaattorit, jotka ovat valvomansa pankin sijoittautumismaan kansalaisia, siirrettäisiin muihin yhteisiin valvontaryhmiin. Valvontaelin hyväksyi ehdotuksen 30. joulukuuta 2015.

85 YVM-kehysasetus, 20 artikla; YVM-asetus, 6 artiklan 2 kohta.

86 YVM-kehysasetus, 4 artiklan 1 ja 2 kohta.

Yhteiset valvontaryhmät – Organisointi ja resurssien kohdentaminen

128

EKP:llä on harkintavaltaa yhteisissä valvontaryhmissä toimivien kansallisten toimivaltaisten viranomaisten työntekijöiden suhteen ainoastaan siinä mielessä, että se voi hylätä kansallisen toimivaltaisen viranomaisen tekemän nimityksen. Kaikki tilintarkastustuomioistuimen kyselyyn vastanneet 12 kansallista toimivaltaista viranomaista totesivat, että EKP ei ole toistaiseksi kertaakaan hylännyt niiden ehdokkaita. EKP:llä ei itse asiassa tällä hetkellä ole menettelyjä tai ohjeita kansallisten toimivaltaisten viranomaisten tekemien nimitysten hyväksymiseen tai hylkäämiseen eikä menettelyjä kansallisten toimivaltaisten viranomaisten nimittämien henkilöiden pätevyyden, kokemuksen, osaamisen tai sopivuuden arviointiin. EKP:n mukaan sillä on hyvin rajalliset mahdollisuudet pyytää yhteisiin valvontaryhmiin nimitettyjen kansallisten toimivaltaisten viranomaisten työntekijöiden henkilötietoja (esim. tutkintoja ja työkokemusta koskevia tietoja), koska kansalliset toimivaltaiset viranomaiset vetoavat tietosuojavaatimuksiin.

87 YVM-asetus, johdanto-osan 79 kappale.

Yhteisten valvontaryhmien jäsenistä suuri osa on yhä kansallisen toimivaltaisen viranomaisen kotijäsenvaltion kansalaisia...

129

Yksi yhteisten valvontaryhmien tavoitteista on luoda yhteinen valvontakulttuuri varmistamalla, että niissä on valvojia monista eri maista⁸⁷. Yhteisten valvontaryhmien kokoonpanoista käy kuitenkin ilmi, että useimmiten suurin osa niiden henkilöstöstä on valvottavan pankin kotijäsenvaltion kansalaisia. Suurimmassa osassa luokan 1 yhteisistä valvontaryhmistä vähintään 70 prosenttia henkilöstöstä on samasta maasta kuin valvottava yhteisö. Tilanne on samankaltainen myös luokassa 2. Luokkien 3–5 yhteisistä valvontaryhmistä monissa vieläkin suurempi osa työntekijöistä on kotoisin samalta oikeudenkäyttöalueelta kuin valvottava pankki.

... ja monet kansalliset toimivaltaiset viranomaiset ovat nimittäneet yhteisiin valvontaryhmiin EKP:n odotuksia vähemmän henkilöstöä

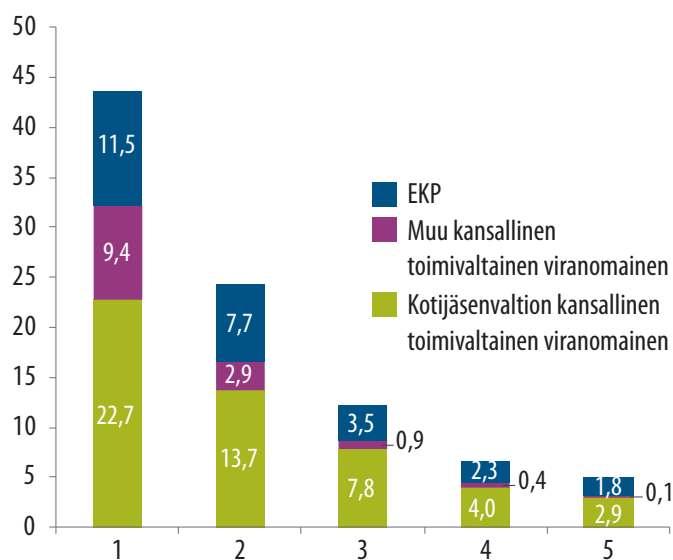
130

Yhteiseen valvontaryhmään osoitettujen EKP:n työntekijöiden määrä riippuu valvottavan pankin luokasta ja ominaisuuksista, mutta yhteisen valvontaryhmän koko ja tarkka kokoonpano vaihtelevat merkittävästi valvottavan pankin erityispiirteiden mukaan. Yhteisten valvontaryhmien keskimääräinen koko (EKP:n ja kansallisen toimivaltaisen viranomaisen työntekijät laskettuna yhteen) vaihtelee luokan 1 ryhmien 43,6 kokoaikaisesta työntekijästä luokan 5 ryhmien 4,8 kokoaikaiseen työntekijään. Kansallisten toimivaltaisten viranomaisten luokan 1 yhteisiin valvontaryhmiin osoittamat resurssit (ks. **kaavio 11**) noudattavat alkuperäistä suhdetta 25 prosenttia/75 prosenttia. Luokkien 2 ja 3 osalta tilanne on sekavampi, sillä monissa kyseisten luokkien valvontaryhmissä on suhteessa liian vähän kansallisten toimivaltaisten viranomaisten henkilöstöä.

Yhteiset valvontaryhmät – Organisointi ja resurssien kohdentaminen

Kaavio 11

Yhteisten valvontaryhmien keskimääräinen henkilöstömäärä ja henkilöstön kokoontulo luokittain jaoteltuna



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen EKP:n toimittamien tietojen perusteella.

131

Luokissa 4 ja 5 sekä vastaanottavien jäsenvaltioiden luokassa kansallisten toimivaltainen viranomaisten henkilöstön osuus on pienempi. Tämä viittaa siihen, etteivät kansalliset toimivaltaiset viranomaiset ole kohdentaneet näihin luokkiin riittävästi resursseja. Tietyissä luokkiin 4 ja 5 sekä vastaanottavien jäsenvaltioiden luokkaan kuuluvissa yhteisissä valvontaryhmissä on alle kaksi koko-aikaista kansallisten toimivaltainen viranomaisten työntekijää ja suunnilleen saman verran EKP:n henkilöstöä. Vaikka luokkien 4 ja 5 pankit ovat yleensä koko YVM:n tasolla järjestelmän kannalta vähemmän merkittäviä, monet niistä ovat silti kansallisesti tärkeitä ja kansallisen järjestelmän kannalta hyvin merkittäviä. Koska on vaikea katsoa, että tehokkaan valvonnan varmistamiseen riittäisi alle 1,5 koko-aikaista kansallisten toimivaltainen viranomaisten työntekijää, tilanne viittaa siihen, että monilla kansallisilla toimivaltaisilla viranomaisilla on vakava pula pankkivalvonta-henkilöstöstä tai ne eivät ole kohdentaneet yhteisiin valvontaryhmiin riittävästi resursseja. EKP:n sisäisessä arvioinnissa todettiin, että sekä EKP:n että kansallisten toimivaltainen viranomaisten resurssit ovat hyvin niukat etenkin pienimmissä yhteisissä valvontaryhmissä, mikä vaikeuttaa vaaditun valvonnan laadun saavuttamista⁸⁸.

88 Report of the composition, staffing and skills of the JSTs, EKP:n kertomus nro 02/2015, 10. joulukuuta 2015, s. 9.

Yhteiset valvontaryhmät – Organisointi ja resurssien kohdentaminen

132

Sen jälkeen, kun EKP oli ottanut valvontatehtävät hoitaakseen, se teki tammikuussa 2015 neljännen kansallisten toimivaltaisten viranomaisten henkilöstöresursseja koskevan kyselytutkimuksen. Siinä ilmeni, että kansallisten toimivaltaisten viranomaisten panos vastasi edelleen 801:tä kokoaikaista työntekijää eli oli 33 kokoaikaista työntekijää pienempi kuin EKP:n asettama 834 kokoaikaisen työntekijän tavoite, johon kansalliset toimivaltaiset viranomaiset olivat vuotta aiemmin "sitoutuneet". Asiaa käsiteltiin valvontaelimen kokouksessa 8. kesäkuuta 2015, minkä jälkeen valvontaelimen puheenjohtaja lähetti syyskuussa 2015 kaikkien 19 osallistuvan jäsenvaltion yhteensä 21 valvontaviranomaiselle virallisen kirjeen, jossa puututtiin yhteisissä valvontaryhmissä toimivien kansallisten toimivaltaisten viranomaisten henkilöstöresursseja koskevaan ongelmaan⁸⁹:

- a) EKP katsoi, että yhdeksän valvontaviranomaista oli osoittanut valvontaan riittävästi henkilöstöä, eikä näiltä yhdeksältä viranomaiselta pyydetty enempää työntekijöitä.
- b) EKP pyysi yhteisiin valvontaryhmiin lisäresursseja niiltä 12 viranomaiselta, joiden katsottiin osoittaneen valvontaryhmiin liian vähän henkilöstöä. Kuusi kansallista toimivaltaista viranomaista lupasi täyttää EKP:n pyynnön. Toiset viisi lupasi täyttää pyynnön osittain. Yksi viranomainen, joka aluksi kieltäytyi, lähetti kuitenkin kuusi kuukautta myöhemmin EKP:lle asiakirjan, jossa se myöntyi täyttämään pyynnön osittain.

133

Näin ollen seitsemän kansallisen toimivaltaisen viranomaisen valvontaan osoittaman henkilöstön määrä ei täytä EKP:n viimeisimpiä yhteisten valvontaryhmien henkilöstöresursseja koskevia odotuksia.⁹⁰ Puute korostaa EKP:n yhteisiin valvontaryhmiin perustuvan valvontamekanismin perustavanlaatuaista heikkoutta eli sitä, että järjestelmä on pitkälti riippuvainen kansallisten toimivaltaisten viranomaisten yhteistyöstä ja hyvästä tahdosta.

134

Eräät kansalliset toimivaltaiset viranomaiset vaikuttavat olevan EKP:n kanssa eri mieltä siitä, mitä se tarkalleen ottaen tarkoittaa sillä, että ne ovat "sitoutuneet" antamaan henkilöstöä yhteisiin valvontaryhmiin. Tammikuussa 2015 tehdyn henkilöstöresursseja koskevan kyselyn tuloksista keskusteltiin valvontaelimessä huhtikuussa 2015. Käsittelyn aikana osa valvontaelimen jäsenistä totesi, etteivät he voineet sitoutua tiettyihin henkilöstömääriin eivätkä itse asiassa koskaan olleet niin tehneetkään, vaan he olivat ainoastaan vastanneet kyselyihin raporttoimalla tarkasti yhteisten valvontaryhmien työhön osallistuvan henkilöstön määrän, eikä siinä heidän mielestään ollut kyse sitoumuksesta.⁹¹

89 Kahdessa valtiossa on käytössä kahden valvontaviranomaisen järjestelmä.

90 Yhden kansallisen toimivaltaisen viranomaisen osoittama henkilöstömäärä on kokoaikaisina työpaikkoina mitattuna EKP:n pyytämää määrää suurempi.

91 Report of the composition, staffing and skills of the JSTs, EKP:n kertomus nro 02/2015, 10. joulukuuta 2015, s. 16.

Yhteiset valvontaryhmät – Organisointi ja resurssien kohdentaminen

135

Toukokuuhun 2015 mennessä kansalliset toimivaltaiset viranomaiset olivat tehneet "sitoumuksen" 830,5 kokoaikaista työntekijää vastaavasta henkilöstömäärästä. Alun perin tavoitteeksi asetettu suhdeluku 25 prosenttia / 75 prosenttia merkitsi, että kansallisten toimivaltaisten viranomaisten oli osoitettava aluksi valvontatehtäviin 1 209:ää kokoaikaista työntekijää vastaavat henkilöstöresurssit. EKP:n toimittamien lukujen mukaan mikrovalvonnan pääosastoilla I ja II oli maaliskuussa 2016 kaikissa yhteisissä valvontaryhmissä yhteensä 455:tä kokoaikaista työntekijää vastaava henkilöstömäärä. Vaikka EKP:n osoittama henkilöstömäärä nousi vastaamaan 52:tä kokoaikaista työntekijää marraskuusta 2014 lähtien, se ei täyttänyt vajausta, joka johtui alun perin vaatimuksena olevan, kansallisia toimivaltaisia viranomaisia koskevan tavoitemäärän ja kansallisten toimivaltaisten viranomaisten nykyisen "sitoumuksen" välisestä erosta.

136

Valvontaelimen puheenjohtajan kansallisille toimivaltaisille viranomaisille syyskuussa 2015 lähettämässä kirjeissä EKP korosti valvontahenkilöstön suhteellista puutetta verraten sen määrää vastaaviin toimijoihin Yhdysvalloissa: "Verrattuna kyseisen maan pankkivalvojiin (keskuspankki Federal Reserve ja Office of the Comptroller of the Currency -virasto) YVM:ssä on pankkia kohden keskimäärin vain 60 prosenttia niiden valvontakapasiteetista."

137

Kansallisten toimivaltaisten viranomaisten liian pieniä henkilöstöresursseja saattaa pahentaa entisestään se, että EKP sallii luokissa 3–5 ja vastaanottavien jäsenvaltioiden luokassa koordinaattoreiden johtaa samanaikaisesti useampaa kuin yhtä yhteistä valvontaryhmää. Käytännössä luokkien 4–5 ja vastaanottavien jäsenvaltioiden luokan koordinaattoreista useimmat vastaavat kahdesta neljään yhteisestä valvontaryhmästä, ja yksi koordinaattori vastaa jopa viidestä yhteisestä valvontaryhmästä.

Yhteisten valvontaryhmien rakenne, raportointikanavat ja koulutus

Monikansalliset ryhmät helpottavat tiedon ja parhaiden käytäntöjen jakamista...

138

Yhteisten valvontaryhmien monikansallisilla kokoonpanoilla pyritään muun muassa edistämään kaikkien YVM:ään osallistuvien maiden tietämyksen ja parhaiden käytäntöjen jakamista sekä yhdenmukaisen valvontakulttuurin ja tasa-puolisten toimintaedellytysten luomista.

Yhteiset valvontaryhmät – Organisointi ja resurssien kohdentaminen

139

Yhteisten valvontaryhmien koordinaattorit vastaavat kaikkien oman valvontaryhmänsä jäsenten, myös muissa maissa toimivien kansallisten toimivaltaisten viranomaisten työntekijöiden, työn vetämisestä. Niiden apuna toimii kansallisten toimivaltaisten viranomaisten alakoordinaattoreita, jotka koordinoivat meneillään olevaa valvontaa kansallisella tasolla. Alakoordinaattorien tehtävänä on myös varmistaa, että valvonta suoritetaan ammattimaisesti, huolellisesti ja YVM:n periaatteita ja koordinaattorin ohjeita noudattaen. Säännöllisen puhelin- ja sähköpostiviestinnän lisäksi yhteiset valvontaryhmät järjestävät usein tapaamisia EKP:n tai kansallisten toimivaltaisten viranomaisten tiloissa tai valvottavan pankin tiloissa. Yhteisten valvontaryhmien jäsenet osallistuvat myös ryhmäytymistointintaan ja koulutuksiin.

... mutta ristiriitaiset raportointikanavat...

140

Yhteisten valvontaryhmien rakenteen vuoksi niiden tehokkaaseen toimintaan liittyy useita haasteita, jotka koskevat etenkin tehtävienjakoa ja ryhmän sisäistä viestintää, joista koordinaattori vastaa. Virallisesti kaikki yhteisen valvontaryhmän työntekijät (sekä EKP:n että kansallisten toimivaltaisten viranomaisten henkilöstö) raportoivat koordinaattorille (ja tiedottavat asioista kansallisille toimivaltaisille viranomaisille). Yhteisiin valvontaryhmiin kuuluvien kansallisten toimivaltaisten viranomaisten työntekijöiden on käytännössä raportoitava kahden raportointikanavan kautta: yhteisen valvontaryhmän työstä, joka helposti muodostaa suurimman osan heidän työtehtävistään⁹², he raportoivat koordinaattorille ja muusta työstään omille kansallisen toimivaltaisen viranomaisen esimiehilleen. Hierarkiaa ja henkilöstöasioita koskevista asioista he raportoivat ainoastaan kansallisen toimivaltaisen viranomaisen esimiehille.

... epäselvä tiedonkulku ja tehtävienjako...

141

Jotta yhteinen valvontaryhmä voisi toimia tehokkaasti, ryhmän koordinaattorin ja kansallisten toimivaltaisten viranomaisten alakoordinaattorien työskentelysuhteen on oltava toimiva ja sisällettävä runsaasti yhteistyötä ja vuorovaikutusta. EKP:n sisäisessä arvioinnissa (ks. kohta 116) todettiin, että vaikka yhteisiin valvontaryhmiin kuuluvien EKP:n ja kansallisten toimivaltaisten viranomaisten työntekijöiden yhteistyö on pääsääntöisesti hyvää, yhteisten valvontaryhmien välillä on eroja:

- a) Osa koordinaattoreista viittasi ongelmiin tehtävienjaossa kansallisen toimivaltaisen viranomaisen tasolla. Suurimmissa yhteisissä valvontaryhmissä tehtävien jakamisesta vastasivat pääasiassa alakoordinaattorit, eikä koordinaattori aina juurikaan tiennyt, kuinka tehokkaasti tehtävät on jaettu.

92 Yhteisissä valvontaryhmissä toimivien kansallisten toimivaltaisten viranomaisten työntekijöiden työtehtävien jakautumisesta yhteisen valvontaryhmän ja kansallisen toimivaltaisen viranomaisen tehtäviin sovitaan EKP:n ja kansallisen toimivaltaisen viranomaisen kahdenvälisissä sopimuksissa. Niissä asetetaan enimmäismäärä työajalle, jonka työntekijä käyttää yhteisen valvontaryhmän tehtäviin. Osuudet vaihtelevat 75 prosentista 100 prosenttiin. Yksi kansallinen toimivaltainen viranomainen on määrittänyt ylärajaksi 75 prosenttia, 14 viranomaista 80 prosenttia, kolme viranomaista 90 prosenttia ja yksi viranomainen 95 prosenttia. Kaksi kansallista toimivaltaista viranomaista ei ole asettanut osuudelle ylärajaa (100 prosenttia). (Viranomaisten yhteenlaskettu määrä on yli 19, sillä kahdessa maassa on useampi kuin yksi valvontaviranomainen, ja ne voivat soveltaa eri enimmäismääriä.)

Yhteiset valvontaryhmät – Organisointi ja resurssien kohdentaminen

- b) Tiedon jakaminen ja viestintä katsottiin ongelmiksi osassa yhteisistä valvontaryhmistä. Osa kansallisten toimivaltaisten viranomaisten alakoordinaattoreista valitteli sitä, että kansallisten toimivaltaisten viranomaisten henkilöstö saa koordinaattorilta pyynnöistä liian vähän tietoa eikä niiden täyttämisestä saa palautetta.
- c) Yhteisissä valvontaryhmissä toimivat kansallisten toimivaltaisten viranomaisten edustajat eivät pääse yhteisten valvontaryhmien yhteisiin sähköpostitileihin, joita käytetään eräänlaisena yhteyspisteenä tietojen jakamiseen valvottaville laitoksille. Osassa yhteisistä valvontaryhmistä valvottavat pankit voivat viestiä samanaikaisesti EKP:n ja kansallisen toimivaltaisen viranomaisen kanssa.

93 Luku perustuu EKP:n organisaation kehittämiskomitean tekemään kyselytutkimukseen (lokakuu 2014).

94 Kansallisten toimivaltaisten viranomaisten horisontaalisten toimintojen nimitykset ja sisällöt voivat vaihdella, mutta yleensä niihin kuuluvat erikoisalat ja -yksiköt, jotka käsittelevät esimerkiksi pankkien toimilupia, kriisinhallintaa, täytäntöönpanoa ja seuraamuksia, valvontapolitiikkaa, sisäisiä riskimalleja sekä suunnittelua ja koordinoitua.

... ja erot kansallisen toimivaltaisen viranomaisen horisontaalisten toimintojen hyödyntämisessä ja luokittelussa voivat johtaa resurssien tehottomaan käyttöön

142

Kansallisten toimivaltaisten viranomaisten henkilöstöstä kokoaikaisiksi työntekijöiksi muutettuna noin 1 300 työntekijää⁹³ työskentelee horisontaalisissa valvontatoiminnoissa⁹⁴. Yhteisten valvontaryhmien ja kansallisten toimivaltaisten viranomaisten horisontaalisten toimintojen välisestä suorasta vuorovaikutuksesta on annettu hyvin vähän ohjeita. EKP:n sisäisessä arvioinnissa (ks. kohta 116) todettiin, että joissakin tapauksissa kansallisia toimivaltaisia viranomaisia edustavat yhteisten valvontaryhmien jäsenet ottivat yhteyttä paikallisiin oman viranomaisensa horisontaalisiin tiimeihin ja EKP:n työntekijät ottivat vastaavassa asiassa yhteyttä EKP:n horisontaalisiin yksiköihin. Tämä on johtanut päällekkäiseen työhön ja päätöksenteon viivästymiseen.

Yhteisissä valvontaryhmissä työskentelevän kansallisten toimivaltaisten viranomaisten henkilöstön suorituksia ei arvioida sitovasti, mikä voi johtaa kannustin- ja suoritustaso-ongelmiin

143

Kun YVM perustettiin, EKP:llä ei ollut virallisia menettelyjä, joilla se olisi voinut antaa kansallisten toimivaltaisten viranomaisten johdolle palautetta niiden yhteisissä valvontaryhmissä työskentelevän henkilöstön toiminnasta. Vaikka jonkin verran palautetta annettiin, se oli epävirallista eikä kansallisilla toimivaltaisilla viranomaisilla ollut velvollisuutta hyväksyä tai hyödyntää sitä.

Yhteiset valvontaryhmät – Organisointi ja resurssien kohdentaminen

144

EKP on sittemmin kehittänyt pilottimenettelyn, jonka kautta yhteisten valvontaryhmien koordinaattorit voivat antaa virallista palautetta kansallisten toimivaltaisten viranomaisten yhteisiin valvontaryhmiin lähettämille alakoordinaattoreille. Menettelyn avulla ei kuitenkaan voi antaa palautetta kansallisten toimivaltaisten viranomaisten muulle henkilöstölle. Menettely käynnistyi 18. marraskuuta 2015⁹⁵. Siitä "saatujen kokemusten perusteella harkitaan YVM-suorituspalautetta koskevan mekanismin laajempaa käyttöönottoa"⁹⁶. Järjestelmä on myönteinen kehitysaskel ja saattaa parantaa tilannetta merkittävästi.

145

Kansalliset toimivaltaiset viranomaiset voivat kuitenkin edelleen harkintansa mukaan päättää, hyödyntävätkö ne yhteisen valvontaryhmän koordinaattorin antamaa palautetta ja sisällytetäänkö se niiden omiin henkilöstöraaportteihin. Kansallisilla toimivaltaisilla viranomaisilla on edelleen täysi vastuu työntekijöidensä suoritusten arvioinnista, ja kansallinen lainsäädäntö saattaa jopa estää osaa niistä hyödyntämästä EKP:n antamaa suorituspalautetta.

146

Tilintarkastustuomioistuimen kyselyyn vastanneista kansallisista toimivaltaisista viranomaisista 80 prosenttia ilmoitti saavansa EKP:ltä palautetta henkilöstönsä jäsenten työstä yhteisissä valvontaryhmissä. Vain 33 prosenttia kuitenkin ilmoitti ottavansa palautteen huomioon omissa suoritusarvioinneissaan.

147

Ristiriitaisilla raportointisuhteilla ja EKP:n sitovan palautteen puuttumisella voi olla kielteisiä vaikutuksia. Vaarana on, että kansallisten toimivaltaisten viranomaisten henkilöstö asettaa oman viranomaisensa työhön liittyvät tehtävät etusijalle ennen yhteisiin valvontaryhmiin liittyviä tehtäviään.

95 Päätös EKP/2015/36 (julkaistu osoitteessa https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/en_ecb_2015_36_f_sign.pdf).

96 Päätös EKP/2015/36, annettu 18 päivänä marraskuuta 2015, johdanto-osan 3 kappale.

Yhteiset valvontaryhmät – Organisointi ja resurssien kohdentaminen

YVM:ssä ei ole yhdenmukaistettua koulutusohjelmaa tai valvojien sertifiointiohjelmaa

148

EKP tarjoaa laajasti yleisiä liiketoiminnan taitoja ja ”pehmeitä” taitoja – kuten säästöjen laatimista – koskevaa koulutusta, johtamisen kursseja sekä prosesseja ja tietoteknisiä välineitä koskevaa koulutusta. Pankkivalvontahenkilöstön teknistä osaamista testataan rekrytointiprosessissa, ja EKP tarjoaa henkilöstölleen Financial Stability Institutin järjestämiä pankkivalvonnan verkkokursseja. Työntekijät voivat myös osallistua kansallisten toimivaltaisten viranomaisten tai muiden pankkivalvontaviranomaisten järjestämään koulutukseen ja pääasiassa mikrovalvonnan pääosaston IV tarjoamaan erikoiskoulutukseen. Henkilöstölle ei kuitenkaan ole pakollista koulutusohjelmaa eikä etenkin sellaista, joka koskisi erityisesti YVM:n työntekijöiden pankkivalvontatehtäviin liittyviä teknisiä aiheita. On kuitenkin perustettu ohjauskomitea, jonka tehtävänä on suunnitella ja ylläpitää YVM:n kattava valvonnan koulutusohjelma kaikkia asianomaisia YVM:ään osallistuvia henkilöstön jäseniä varten. Ohjauskomitea parhaillaan kehittää ja täydentää koulutusohjelman olemassa olevia osatekijöitä. Tarkoituksena on saada aikaan vaikuttava koulutusohjelma koko YVM:ään varten. Kiireellisimmin tarvittavat vuoden 2016 koulutukset järjestetään tämän vuoden syksyllä ja kattavampi koulutusohjelma otetaan käyttöön vuoden 2017 aikana.

149

Vaikka on ymmärrettävää, että koulutukseen ei keskitytty järjestelmän perustamisen alkuvaiheissa, yhdenmukaistettua koulutusohjelman tai osaamisen sertifiointiohjelman puuttuminen voi haitata tehokasta valvontaa, jos YVM:n työntekijöillä ei ole tarvittavaa ajantasaista teknistä osaamista voidakseen valvoa EU:n pankkisektoria vaikuttavasti. Tämä koskee erityisesti monia viime vuosina käyttöön otettuja uusia vakavaraisuusohjeita ja valvontavaatimuksia. Lisäksi EKP:n uudet työntekijät tulevat erilaisista kansallisista sääntely- ja oikeusjärjestelmistä, joissa on merkittäviä eroja, vaikka käytäntöjä onkin yritetty yhdenmukaistaa YVM:n alueella. Perusteellinen ja yhdenmukaistettu valvonnan koulutusohjelma ja siihen kuuluva selkeä sertifiointiprosessi vaikuttavat tällaisessa ympäristössä välttämättömiltä edellytyksiltä YVM-asetuksessa tarkoitetun aidosti yhdenmukaistetun valvontamekanismin⁹⁷ luomiselle.

97 Ks. YVM-asetus, johdanto-osan 79 kappale.

Paikalla tehtävän valvonnan menettely on johdonmukainen ja kattava

150

Paikalla tehtävää valvontaa koskeva tilintarkastustuomioistuimen tarkastus perustui Baselin pankkivalvontakomitean peruseriaatteisiin, joissa edellytetään valvojien käyttävän sopivaa paikalla tehtävän ja muun valvonnan yhdistelmää⁹⁸. Valvojilla tulisi olla johdonmukainen prosessi paikalla suoritettavien ja muiden toimien suunnitteluun ja toteuttamiseen, ja toimintapolitiikkojen ja prosessien avulla olisi varmistettava, että kyseiset toimet toteutetaan perusteellisesti ja yhdenmukaisesti, että vastualueet, tavoitteet ja tuotokset ovat selvät ja että paikalla suoritettavan ja muun toiminnan välinen koordinointi ja tietojenjakso on tehokasta.⁹⁹

151

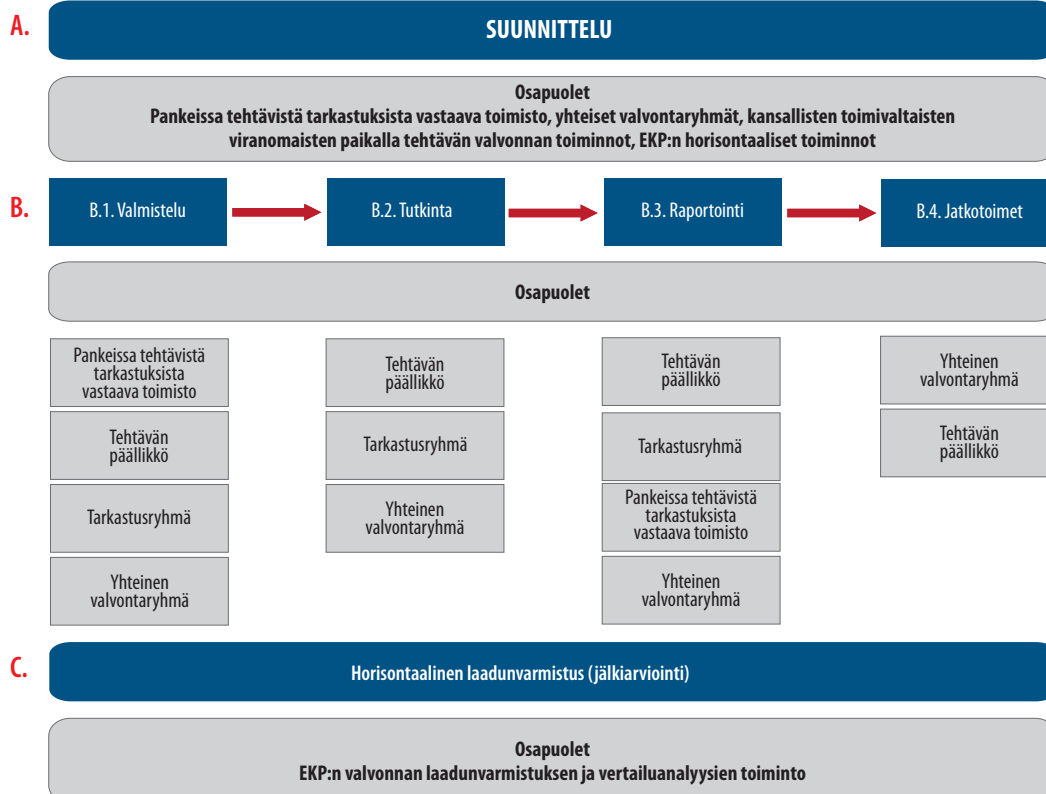
Paikalla tehtävän valvonnan prosessi on jaettu selkeisiin vaiheisiin (ks. **kaavio 12**).

98 Baselin pankkivalvontakomitea, Core Principles for Effective Banking Supervision (2012), peruseriaate 9, olennainen edellytys 1. Paikalla suoritettava työ määritellään peruseriaatteissa välineeksi, jonka avulla voidaan esimerkiksi saada riippumaton vahvistus sille, onko pankeissa käytössä riittävät toimintapolitiikat, menettelyt ja kontrollit, sekä määrittää, ovatko pankkien ilmoittamat tiedot luotettavia, saada pankin tilan arvioinnissa tarvittavaa lisätietoa pankista ja siihen liittyvistä yrityksistä ja seurata, millaisia jatkotoimia pankki toteuttaa valvonnessa esiin nostettujen huolenaiheiden suhteen.

99 Baselin pankkivalvontakomitea, Core Principles for Effective Banking Supervision (2012), peruseriaate 9, olennainen edellytys 2.

Kaavio 12

Paikalla tehtävän valvonnan vaiheet



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin EKP:n toimittamien tietojen perusteella.

152

Valmisteluvaiheessa kaikkien prosessiin osallistuvien toimijoiden odotetaan pääsevän yhteisymmärrykseen suunnitellun tarkastuksen sisällöstä. Yhteisen valvontaryhmän koordinaattori ja paikalla tehtävän tarkastuksen tekevistä tarkastusryhmästä vastaava tehtävän päällikkö laativat tarkastusta varten ennakkomuistion, jossa määritetään tarkastuksen tavoitteet, sisältö ja yksityiskohtaisuus. **Tutkimusvaiheessa** suoritetaan tehtävän päällikön johdolla kaikki tarvittavat tarkastustoimenpiteet, pääasiassa luottolaitoksen tiloissa. Tehtävän päällikkö laatii alustavan raporttiluonnoksen, josta pankki voi esittää huomioita tarkastusmenettelyn päättämistä edeltävässä kokouksessa. Tämän jälkeen laaditaan raporttiluonnos, jonka johdonmukaisuutta arvioivat tehtävän päällikön kansallinen toimivaltainen viranomainen ja EKP:n keskitetty pankeissa tehtävistä tarkastuksista vastaava toimisto. Lopuksi tehtävän päällikkö viimeistelee raportin ja luottolaitoksen kanssa järjestetään päätöskokous, jota johtaa yhteisen valvontaryhmän koordinaattori. Jatkotoimia koskevassa vaiheessa yhteisen valvontaryhmän koordinaattori antaa suosituksia tarkastuskertomuksessa esitettyjen tulosten perusteella. Suositukset lähetetään pankille jatkotoimia koskevassa kirjeessä.

Paikalla tehtävien tarkastusten henkilöstöresursseissa, suunnittelussa ja toteutuksessa on ilmennyt käytännön ongelmia

EKP osallistuu paikalla tehtäviin tarkastuksiin vain vähän

153

Pankeissa tehtävistä tarkastuksista vastaavassa EKP:n toimistossa oli vuoden 2015 marraskuun lopussa 46 työntekijää, joista 35 oli johtanut tarkastuksia tai osallistunut niihin. Toimisto arvioi, että työntekijät käyttävät kaksi kolmasosaa työajastaan kenttätööhön ja kolmanneksen suunnitteluun, koordinointiin ja johdonmukaisuustarkastuksiin.

154

Vuonna 2015 oli lokakuuhun mennessä tehty yhteensä 235 paikalla tehtävää tarkastusta. Niistä 29:ä johti pankeissa tehtävistä tarkastuksista vastaavassa toimisto (12 prosenttia kokonaismäärästä), mutta suurinta osaa johti jokin kansallinen toimivaltainen viranomainen. Vuonna 2015 paikalla tehtyihin tarkastuksiin osallistuneista työntekijöistä kahdeksan prosenttia oli EKP:n henkilöstöä ja 92 prosenttia kansallisten toimivaltaisten viranomaisten henkilöstöä.

155

YVM-asetuksessa säädetään, että EKP vastaa kaikkien järjestelmän kannalta merkittävien pankkien suorasta valvonnasta euroalueella. Paikalla tehtävä valvonta on tärkeä osa tätä toimivaltaa. EKP:n keskeinen asema paikalla tehtävissä tarkastuksissa ilmenee selvästi YVM-asetuksen johdanto-osan 47 kappaleesta¹⁰⁰ ja 12 artiklan 1 kohdasta¹⁰¹. Vaikka tämä ei tarkoitaakaan, että kaikkien tarkastusten olisi oltava yksinomaan EKP:n henkilöstön johtamia tai suorittamia, EKP:n nykyinen osallistumisaste on kuitenkin yllättävän alhainen eikä se ole asetuksen hengen mukainen. Lisäksi valvontakäsikirjan mukaan paikalla tehtävien tarkastusten tarkastusryhmiä johtaa pääsääntöisesti kansallisen toimivaltaisen viranomaisen henkilöstö. Ohje ei ole yhdenmukainen asetuksen kanssa. Asiaa käsitellään tarkemmin **taulukossa 7**.

Taulukko 7

Tehtävän päälliköitä koskevat säännökset

YVM-asetus	Kehysasetus	Valvontakäsikirja
12 artikla EKP voi tällä asetuksella sille annettujen tehtävien hoitamiseksi ja asiaankuuluvassa unionin lainsäädännössä säädettyjä muita edellytyksiä noudattaen suorittaa 10 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen oikeushenkilöiden liikeliloissa ja muissa yrityksissä, jotka kuuluvat konsolidoituun valvontaan, jossa EKP on konsolidointiryhmän valvoja 4 artiklan 1 kohdan g alakohdan mukaisesti, kaikki tarpeelliset paikalla tehtävät tarkastukset 13 artiklan mukaisesti edellyttäen, että asianomaiselle kansalliselle toimivaltaiselle viranomaiselle ilmoitetaan tästä ennakoon. Johdanto-osan 47 kappale Jotta EKP voisi hoitaa tehtävänsä tehokkaasti, sillä olisi oltava oikeus vaatia kaikki tarvittavat tiedot sekä suorittaa tutkimuksia ja paikalla tehtäviä tarkastuksia tarvittaessa yhteistyössä kansallisten toimivaltaisten viranomaisten kanssa.	143 artiklan 1 kohta 1. EKP:n on nimitettävä YVM-asetuksen 12 artiklan nojalla YVM-asetuksessa sille annettujen tehtävien hoitamiseksi 144 artiklassa säädetyllä tavalla tarkastusryhmiä suorittamaan kaikki tarvittavat paikalla tehtävät tarkastukset YVM-asetuksen 10 artiklan 1 kohdassa tarkoitettun juridisen henkilön tiloissa. 144 artikla 1. EKP vastaa tarkastusryhmien perustamisesta ja kokoonpanosta kansallisten toimivaltaisten viranomaisten avustamana YVM-asetuksen 12 artiklan mukaisesti. 2. EKP:n on nimitettävä tarkastusryhmän päällikkö EKP:n ja kansallisen toimivaltaisen viranomaisen henkilöstön jäsenten joukosta.	Kohta 45 Tarkastusryhmiä johtaa pääsääntöisesti kansallisen toimivaltaisen viranomaisen henkilöstö.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

100 Jotta EKP voisi hoitaa tehtävänsä tehokkaasti, sillä olisi oltava oikeus vaatia kaikki tarvittavat tiedot sekä suorittaa tutkimuksia ja paikalla tehtäviä tarkastuksia tarvittaessa yhteistyössä kansallisten toimivaltaisten viranomaisten kanssa. EKP:n ja kansallisten toimivaltaisten viranomaisten olisi saatava samat tiedot siten, että luottolaitoksiin ei sovelleta päällekkäisiä raportointivaatimuksia.

101 EKP voi tällä asetuksella sille annettujen tehtävien hoitamiseksi ja asiaankuuluvassa unionin lainsäädännössä säädettyjä muita edellytyksiä noudattaen suorittaa 10 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen oikeushenkilöiden liikeliloissa ja muissa yrityksissä, jotka kuuluvat konsolidoituun valvontaan, jossa EKP on konsolidointiryhmän valvoja 4 artiklan 1 kohdan g alakohdan mukaisesti, kaikki tarpeelliset paikalla tehtävät tarkastukset 13 artiklan mukaisesti edellyttäen, että asianomaiselle kansalliselle toimivaltaiselle viranomaiselle ilmoitetaan tästä ennakoon. Jos tarkastusten moitteeton ja tehokas suorittaminen sitä edellyttää, EKP voi suorittaa kyseisten oikeushenkilöiden paikalla tehtävän tarkastuksen ilman ennakoilmoitusta.

156

EKP nimittää tarkastusryhmän jäsenet ja tehtävän päällikön. YVM-kehysasetuksen ja valvontakäsikirjan nojalla ulkopuoliset henkilöt, kuten tarkastusyri-tysten edustajat, eivät voi toimia tehtävän päällikköinä vaan ainoastaan tarkastusryh-
män jäseninä. Kehysasetus on näin ollen tiukempi kuin YVM-asetus. Euroopan
parlamentille hiljattain tehdyn tutkimuksen mukaan joustavampi suhtautuminen
ulkoisten tarkastajien hyödyntämiseen valvonnassa parantaisi valvonnan laatua
tietyin edellytyksin¹⁰². Ulkopuolisten asiantuntijoiden nimittäminen voisi hel-
pottaa tilannetta silloin, kun EKP:n henkilöstöresurssit ovat rajalliset. Tällöin on
kuitenkin toteutettava asianmukaisia suoja-toimia ja varmistettava eturistiriitojen
välttäminen.

157

Tilintarkastustuomioistuimen kyselytutkimuksessa kysyttiin kansallisilta toimival-
taisilta viranomaisilta, voivatko ulkopuoliset henkilöt toimia vähemmän merkit-
täviä laitoksia koskevien paikalla tehtävien tarkastusten päällikköinä. Kaksi kansal-
lista toimivaltaista viranomaista vastasi myöntävästi. Toinen niistä on käyttänyt
ulkopuolisia toimijoita tehtävien päällikköinä useita vuosia.

158

EKP:n suorittama valvontatarkkailuohjelman sisäiseen laadunvarmistuskerto-
mukseen liittyvä analyysi osoittaa, että kansalliset toimivaltaiset viranomaiset
kohdensivat rajat ylittäviin tarkastuksiin vuonna 2015 aiempaa vähemmän hen-
kilöstöä. Yksi syy tähän oli kansallisille toimivaltaisille viranomaisille aiheutuvien
matka- ja palkkakustannusten korvaamispolitiikka. Valvontaelin päätti syyskuussa
2015, että kaikki matkakulut katetaan ja korvataan mutta palkkakustannuksia ei.
Tilintarkastustuomioistuimen kyselytutkimuksessa kysyttiin kansallisilta toimival-
taisilta viranomaisilta, pitäisikö palkkakustannukset korvata. Seitsemästä kysy-
mykseen vastanneesta viranomaisesta viisi katsoi, että palkkakustannukset olisi
korvattava, mutta kaksi katsoi, että nykyjärjestelmää ei pitäisi muuttaa. Edellä
mainitun laadunvarmistuskertomuksen mukaan muita syitä kansallisten toimival-
taisten viranomaisten henkilöstön osallistumisessa tapahtuneeseen muutokseen
olivat viranomaisten resurssien niukkuus ja rajat ylittävien tarkastusten pitkä
kesto.

Suunnittelu on tarkkaa ja monimutkaista

159

Valvontaprosessi alkaa siten, että kutakin merkittävää luottolaitosta varten laadi-
taan valvontatarkkailuohjelma, jossa määritetään seuraavan vuoden valvontatoi-
met ja valvonnan painopisteet. Tätä varten ohjelmassa luetellaan kaikki paikalla
tehtäviä tarkastuksia koskevat pyynnöt, ja ne luokitellaan ensisijaisuuden mukaan
välttämättömiksi, tärkeiksi tai toivottaviksi.¹⁰³ Luokittelusta ei ole annettu ohjeita.

102 Banking Supervision and External Auditors in the European Union, s. 6, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/542673/IPOL_STU\(2015\)542673_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/542673/IPOL_STU(2015)542673_EN.pdf)

103 Valvontakäsikirja, luku 6, kohta 75.

160

Taulukossa 8 esitetään yhteisten valvontaryhmien toivomien tarkastusten ja vuonna 2015 toteutettujen tarkastusten lukumäärä ensisijaisuuden mukaan ryhmiteltyinä. Yhteenlasketut luvut osoittavat, että yhteiset valvontaryhmät tekivät paikalla tehtäviä tarkastuksia koskevia pyyntöjä vuonna 2015 yhteensä 576, joista hyväksyttiin 250 (43 prosenttia). EKP:n mukaan kaikkia tarkastuksia ei pidetty perusteltuina, mutta osaa ei voitu suorittaa EKP:n ja/tai kansallisten toimivaltaisten viranomaisten henkilöstöpulan vuoksi. Asianmukaisia henkilöstöresursseja koskeneeseen kysymykseen vastanneista yhdestätoista kansallisesta toimivaltaisesta viranomaisesta kolme kertoi kärsivänsä henkilöstöpulasta. EKP:n laadunvarmistustoimisto totesi kertomuksessaan, että kansallisten toimivaltaisten viranomaisten resurssit olivat erityisen niukat vuoden 2015 jälkipuoliskolla.

Taulukko 8

Pydytetyt, hyväksytyt ja suoritettut paikalla tehtävät tarkastukset vuonna 2015 (31.10.2015)

Ensisijaisuusluokka	Pydytetyt tarkastuksia	Hyväksytyt tarkastuksia	Suoritettuja tarkastuksia
Välttämätön	Tietoja ei saatavissa.	148	143
Tärkeä	Tietoja ei saatavissa.	86	80
Toivottava	Tietoja ei saatavissa.	16	12
Yhteensä	576	250	235

Lähde: Muokattu EKP:n toimittamista tiedoista, lukuja ei tarkastettu.

161

Valvontakäsikirjassa ei käsitellä tai selitetä paikalla tehtävän tarkastuksen aikataulun muuttamismenettelyä. Asiasta kuitenkin kerrotaan kuukausittaisessa paikalla tehtäviä tarkastuksia koskevassa päivityksessä, joka edellyttää valvontaelimen ja EKP:n neuvoston hyväksyntää vastustamattajättämismenettelyn mukaisesti.

162

Kansalliset toimivaltaiset viranomaiset olivat marraskuuhun 2015 mennessä osoittaneet paikalla tehtäviin tarkastuksiin 249 tehtäväpäällikköä (kokoaikaiseksi muutettuna 134 työntekijää) ja 906 tarkastajaa (kokoaikaiseksi muutettuna 421 työntekijää). Henkilömäärien ja kokoaikaisia työntekijöitä vastaavien määrien väliset erot johtuvat pääasiassa siitä, paljonko tarkastajat pystyivät käyttämään tehtäviin aikaa, mutta pankeissa tehtävistä tarkastuksista vastaavan toimiston mukaan myös kansallisten toimivaltaisten viranomaisten toimittamien lukujen epäluotettavuudesta. Pankeissa tehtävistä tarkastuksista vastaavan toimiston oli resurssipulan vuoksi muutettava muiden vuonna 2015 tehtävien tarkastusten ensisijaisuusjärjestystä voidakseen täyttää tarpeen mukaan esitetyt tarkastuspyynnöt.

163

Valvontakäsikirjassa ei edellytetä tarkastuksilta tiettyä vähimmäistiheyttä, vaikka sen katsotaankin olevan valvonnan parhaiden käytäntöjen mukaista¹⁰⁴. Valvontaelin pyysi tammikuussa 2016 laatimaan selvän strategian paikan päällä suoritettavia tarkastuksia koskeville pyynnöille ja priorisoimaan tarkastuspyynnöt. Toukokuussa 2016 tehtiin päätös, joka koski paikan päällä suoritettavien tarkastusten suunnitteluun tarkoitettua strategiaehdotusta. Päätös sisälsi myös tarkastusten tiheyttä koskevat tavoitteet. Tarkastusten tiheyttä koskevilla tavoitteilla tarkoitetaan suuntaa-antavaa määrää siitä, kuinka paljon paikan päällä olisi suositeltavaa suorittaa tarkastuksia suunnittelun kattaman jakson aikana. Edelleenkin ei ole säännöksiä, joiden perusteella luottolaitokset voisivat itse pyytää paikalla tehtävää tarkastusta, vaikka pyytämiskäytäntö on olemassa muissa valvontajärjestelmissä¹⁰⁵.

164

Yhteisten valvontaryhmien koordinaattorien on vuonna 2016 annettava kaikille paikalla tehtäviä tarkastuksia koskeville pyynnöille lyhyt kirjallinen perustelu. Se auttaa pankeissa tehtävistä tarkastuksista vastaavaa toimistoa saamaan paremman käsityksen vaatimuksista, minkä taas pitäisi keventää suunnitteluprosessia. Laadunvarmistuskertomuksessa todettiin, että vaikka tarkastusten valinta käytettävissä olevien resurssien perusteella on resurssien rajallisuuden vuoksi lyhyellä aikavälillä perusteltu toimintatapa, pitkällä aikavälillä yhteisten valvontaryhmien ehdotukset olisi hyväksyttävä kyseisen luottolaitoksen tilanteen ja riskiprofilin perusteella.

Tietoteknisiä parannuksia kaivataan

165

Paikalla tehtävien tarkastusten suorittamisen, raportoinnin ja seurannan tukena olisi oltava asianmukainen tietotekninen järjestelmä. EKP käyttää IMAS-tiedonhallinta-järjestelmää. Koska IMAS on sekä yhteisten valvontaryhmien että tarkastusryhmien pääasiallinen tietotekninen työkalu, sen olisi muodostettava prosessien yhdenmukaistamisen ja luottolaitosten valvonnan johdonmukaisuuden tekninen perusta.

166

Kokonaisuuden kannalta on järkevää, että EKP käyttää sekä paikalla tehtävään että muuhun valvontaan yhdenmukaistettua tietoteknistä alustaa. IMAS-järjestelmässä on kuitenkin paikalla tehtävien tarkastusten suhteen seuraavat keskeiset puutteet:

- a) ei toimintoa tehtävien henkilöstöresurssien hallintaan ja tehtävien seurantaan
- b) se ei vastaa YVM:n valvontakäsikirjan lukua 6 etenkin yhdenmukaisten dokumentointivaatimusten ja kirjausketjun osalta
- c) huonot toiminnot asiakirjojen ja tietojen lataamiseen tietokoneelta järjestelmään ja järjestelmästä tietokoneelle
- d) etäkäytössä ongelmia
- e) puutteelliset raportointitoiminnot
- f) puutteelliset valvontatoiminnot.

104 Ks. Yhdysvaltain keskuspankin valvontakäsikirja, osio 5000.0.3.

105 Ks. Yhdysvaltain keskuspankin valvontakäsikirja, osio 5000.0.2.

167

IMAS-järjestelmän nykyversio ei sovellu paikalla tehtäviin tarkastuksiin. EKP:n mukaan järjestelmän oli määrä olla väliaikainen ratkaisu, kunnes käyttöön voitaisiin ottaa kaikki tarvittavat ominaisuudet sisältävä tietotekninen järjestelmä. Tilintarkastustuomioistuimen kyselytutkimukseen vastanneista kansallisista toimivaltaisista viranomaisista viisi käyttää tällä hetkellä IMAS-järjestelmää, neljä ei. Käytön laajuus vaihtelee viranomaisesta toiseen.

168

Tilintarkastustuomioistuin ei löytänyt valvontakäsikirjasta tietoa siitä, miten tarkastusasiakirjat (esim. tarkastuskertomukset) olisi tallennettava ja arkistoitava, jos käytössä ei ole IMAS-järjestelmää. Pankeissa tehtävistä tarkastuksista vastaava toimisto toimitti tilintarkastustuomioistuimelle vakionuotoisen sähköpostin, jossa vaaditaan tallentamaan tietyt asiakirjat IMAS-järjestelmään. Kyseinen viesti lähetetään tehtävien päälliköille, kun loppuraportti julkaistaan. Pankeissa tehtävistä tarkastuksista vastaava toimisto ei kuitenkaan tarkista, onko kaikki vaaditut asiakirjat tallennettu. Sähköpostiviestissä ei myöskään edellytetä sellaisen todentavan aineiston tallentamista, jota ei ole käytetty tarkastushavaintojen perustana.

169

Tilintarkastustuomioistuimelle toimitetuissa asiakirjoissa ei ole viitteitä siitä, että valvontaelimelle olisi ilmoitettu, että IMAS-järjestelmästä puuttuu tiettyjä keskeisiä ominaisuuksia, jotka auttaisivat valvontaelintä tekemään tietoon perustuvia päätöksiä.

170

Kaikilla tehtävien päälliköillä on pääsy kaikkiin IMAS-järjestelmässä oleviin tarkastuskertomuksiin koko nimityskautensa ajan. Tästä seuraa raportointitietojen väärinkäyttöä tai tahatonta katoamista koskeva operatiivinen riski. EKP toimitti tilintarkastustuomioistuimelle toimintapolitiikkaansa koskevan asiakirjan, jossa käsitellään EKP:n YVM:ään osallistuvan henkilöstön oikeuksia päästä käsiksi IMAS-järjestelmässä oleviin valvontatietoihin. Asiakirjassa ei kuitenkaan käsitellä kansallisten toimivaltaisten viranomaisten henkilöstöstä nimitettyjen tehtäväpäälliköiden tai paikalla tehtävien tarkastusten suorittajien käyttöoikeuksia. Koska valvontakäsikirjassa ei edellytetä, että kaikki työasiakirjat olisi tallennettava IMAS-järjestelmään, kansalliset toimivaltaiset viranomaiset voivat soveltaa asiassa omia järjestelyjään.

EKP suunnittelee käytännön toimenpiteitä tarkastajien ja tehtävien päälliköiden pätevyyden ja osaamisen kehittämiseksi

171

YVM-kehysasetuksen mukaan EKP vastaa tarkastusryhmien perustamisesta ja kokoonpanosta. Käytännössä EKP on kuitenkin rajallisten resurssiensa vuoksi riippuvainen käytettävissä olevasta kansallisten toimivaltaisten viranomaisten henkilöstöstä.

172

Tilintarkastustuomioistuimelle toimitettiin ainoastaan kokonaistilastoja pankkien sisäisten pääomavaatimusmallien tarkastamisesta vastaavien tehtäväpäälliköiden ja projektipäälliköiden työkokemuksesta. Vuoden 2015 helmikuussa 56 prosentilla kaikista tehtävien päälliköistä ja projektipäälliköistä oli alle kolmen vuoden kokemus paikalla tehtävien tarkastusten tai sisäisiä malleja¹⁰⁶ koskevien tarkastusten johtamisesta.

173

Koska kansallisten toimivaltaisten viranomaisten välillä on eroja, pankeissa tehtävistä tarkastuksista vastaava toimisto kartoittaa niiden tarkastajien osaamista säännöllisesti puolen vuoden välein tehtävillä kyselytutkimuksilla. Tilintarkastustuomioistuimelle toimitettiin tiivistelmä helmikuussa 2015 tehdyn kyselytutkimuksen yhteenkootuista tiedoista mutta ei niiden taustalla olevia tarkempia tietoja. Tiivistelmän mukaan kyseisenä aikana ainoastaan kolme kansallista toimivaltaista viranomaista pystyi tarjoamaan paikalla tehtäviin tarkastuksiin kaiken tarvittavan osaamisen. Yhdeltä kansalliselta toimivaltaiselta viranomaiselta puuttui lähes kaikki tarvittava osaaminen ja muilta ainakin osa.

174

Tilintarkastustuomioistuimen kyselytutkimuksessa pankkeja pyydettiin arvioimaan paikalla tehtävien tarkastusten laatua YVM:n perustamisesta lähtien. Vastaajista 54 prosenttia katsoi laadun olevan hyvä tai erinomainen, 37 prosenttia enintään välttävä ja 10 prosenttia huono.

175

EKP järjesti tehtävien päälliköille vuonna 2015 kuusi koulutusseminaaria. Puolet kaikista tehtävien päälliköistä ei kuitenkaan osallistunut edes yhteen seminaariin. EKP aikoo perustaa tarkastusakatemian, joka kehittää räätälöityjä kursseja osana EKP:n sisäistä koulutusohjelmaa.

¹⁰⁶ Sisäisiä malleja käytetään vakavaraisuusasetuksen mukaisten vakavaraisuusvaatimusten laskennassa. Sisäisten mallien on oltava valvojien hyväksymiä ja seuraamia. Lisätietoa on saatavilla EKP:n Pankki-valvontaoppaassa (marraskuu 2014).

Raportointirakenne on selkeä, mutta se voisi olla hieman yksityiskohtaisempi ja se saattaa kärsiä pitkästä menettelystä

EKP:n raportointimenettelyn rakenne on hyvä

176

Paikalla tehtäviä tarkastuksia koskevassa raportoinnissa noudatettava menettely on määritelty selkeästi. Sitä käsitellään tarkemmin *liitteessä X*. Tilintarkastustuomioistuimen kyselytutkimuksessa kysyttiin pankeilta, onko niille annettu kohutuullinen mahdollisuus esittää kommentteja tarkastuskertomuksen luonnoksesta ja keskustella siitä tarkastusryhmän kanssa. Suuri enemmistö vastaajista (92 prosenttia) vastasi myöntävästi.

177

Pankeissa tehtävistä tarkastuksista vastaava toimisto voi esittää muutoksia tarkastuskertomuksen sisältöön, mutta tehtävän päällikkö voi riippumattomuusperiaatteen¹⁰⁷ mukaisesti kieltäytyä tekemästä niitä. Kieltäytyminen on kirjattava pankeissa tehtävistä tarkastuksista vastaavan toimiston johdonmukaisuutta koskeviin havaintoihin, mutta pankille toimitetaan tehtävän päällikön laatima kertomuksen lopullinen versio.

Havainnoista tiedottamista koskevat säännöt ovat puutteelliset

178

Tarkastushavainnot luokitellaan sen mukaan, millainen vaikutus niillä on luottolaitoksen taloudelliseen tilanteeseen ("pieni", "kohtalainen", "suuri" ja "hyvin suuri").¹⁰⁸ Luokitus on kuitenkin tarkoitettu ainoastaan sisäiseen käyttöön. Tarkastajat kirjaavat tiedot työasiakirjoihin, mutta niitä ei sisällytetä tarkastuskertomukseen. Valvontakäsikirjassa ei ole asiaa koskevia ohjeita. On vaikea varmistaa, että eri tehtävien päälliköt luokittelevat havainnot samalla tavalla. Asiaan voidaan puuttua vain jälkikäteen johdonmukaisuustarkastuksissa. Kaksi tilintarkastustuomioistuimen kyselytutkimukseen vastanneista kansallisista toimivaltaisista viranomaisista katsoi, että EKP:n ohjeistus sen käyttämän sisäisen luokituksen suhteen ei ole riittävää. Yhdeksään vastaajaa piti sitä tyydyttävänä.

107 Riippumattomuusperiaatteen mukaan tehtävän päällikkö vastaa yksin tarkastuksen suorittamisesta, raportoinnista ja tarkastuskertomuksen hyväksymisestä.

108 Valvontakäsikirja, luku 6, kohta 123.

179

Valvontakäsikirjassa ei täsmennetä, kenelle paikalla tehtäviä tarkastuksia koskevat kertomukset lähetetään. EKP ei ole määrittänyt tarkasti, kuka olisi oikea vastaanottaja kullakin oikeudenkäyttöalueella. Yhteisen valvontaryhmän koordinaattori päättää, kenelle raportti lähetetään. Vaarana on, että luottolaitoksen johtokunnan jäsenet (toimivaan johtoon kuulumattomat jäsenet mukaan lukien), hallintoneuvoston jäsenet tai tarkastusvaliokunnan jäsenet eivät saa kertomusta nähtäväkseen.

180

Tilintarkastustuomioistuimen kyselytutkimuksessa pankeilta kysyttiin, kenelle paikalla tehtäviä tarkastuksia koskevat kertomukset on osoitettu. Suurin osa vastaajista (56 prosenttia) vastasi, että kertomukset on osoitettu ainoastaan johtokunnalle, 11 prosenttia sanoi, että ne on lähetetty ainoastaan hallintoneuvostolle, ja 9 prosenttia vastasi, että kertomuksen on saanut ainoastaan toimitusjohtaja. Vastaajista 9 prosenttia vastasi, että kertomukset on osoitettu sekä johtokunnalle että hallintoneuvostolle. Loput vastaajista (15 prosenttia) nimesi näiden vastaanottajien eri yhdistelmiä tai muutamassa harvassa tapauksessa täysin muita vastaanottajia.

181

Havaintojen vakavuudesta ja olennaisuudesta riippuen voidaan antaa kahdenlaisia suosituksia. Operatiiviset toimet eivät ole sitovia, eikä niihin sovelleta päätöksentekoprosessia, jossa ovat mukana valvontaelin ja EKP:n neuvosto. Valvontapäätökset puolestaan laatii yhteisen valvontaryhmän koordinaattori, ja ne edellyttävät valvontaelimen ja EKP:n neuvoston hyväksyntää vastustamattajättämismenettelyn mukaisesti. Vaikka EKP toimitti tilintarkastustuomioistuimelle asiaa koskevia valvontakäsikirjan osia, niissä ei ollut ohjeita vakavuuden ja olennaisuuden käsitteiden tulkintaan.

182

Lopullista kertomusta ja suosituksia käsitellään luottolaitoksen kanssa pidettävässä päätöskokouksessa. Valvontakäsikirjan mukaan tehtävän päällikön ja yhteisen valvontaryhmän koordinaattorin on osallistuttava kokoukseen, mutta siinä ei täsmennetä, kenen olisi edustettava luottolaitosta.¹⁰⁹

109 Valvontakäsikirja, luku 6, kohta 137.

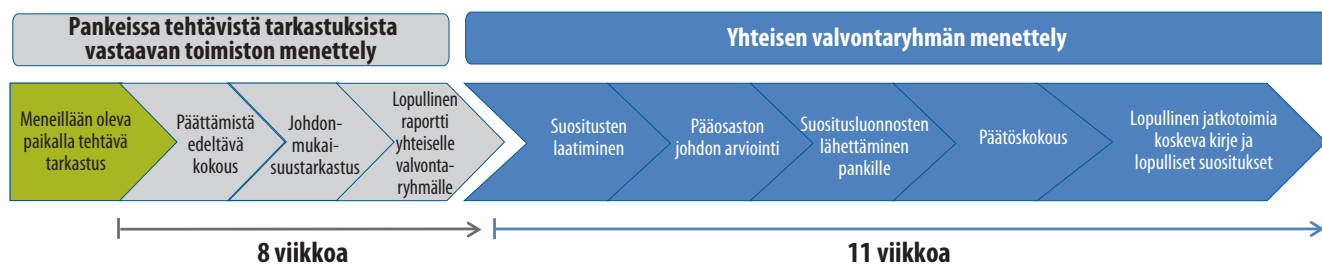
Raportointiaikataulu on pitkä

183

Kuten **kaaviosta 13** ilmenee, lopullinen kertomus on lähetettävä yhteisen valvontaryhmän koordinaattorille kahdeksan viikon kuluessa. Lopullinen jatkotoimia koskeva kirje pankille osoitettuine suosituksineen on lähetettävä tämän jälkeen 11 viikon kuluessa, mikä tarkoittaa, että koko prosessin määräaika on 19 viikkoa. Prosessin pitkän keston vuoksi on vaarana, että tarkastushavainnot ovat jo ehtineet vanhentua, kun ne viimein saadaan sidosryhmien tietoon.

Kaavio 13

Seurantaprosessin aikataulu



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimien EKP:n toimittamien tietojen perusteella.

184

EKP onnistui luomaan monimutkaisen valvontarakenteen suhteellisen lyhyessä ajassa. Uusi valvontamekanismi on luonnostaan riippuvainen kansallisten toimivaltaisten viranomaisten resursseista. Sisäiseen tarkastukseen on osoitettava enemmän resursseja, ja sisäisen tarkastuksen toimialan on käsiteltävä riskejä nopeammin. EKP:n tilintarkastustuomioistuimelle toimittamat tiedot olivat vain osittain riittäviä, kun tarkoituksena oli arvioida YVM:n hallinto- ja ohjausrakenteeseen, yhteisten valvontaryhmien työhön ja paikalla tehtäviin tarkastuksiin liittyvien toimien tehokkuutta¹¹⁰. Kansallisten ylimpien tarkastuselinten yhteyskomitea on tuonut esiin YVM:n perustamisen jälkeen syntyneen tarkastusvajeen, jonka olemassaolon myös tilintarkastustuomioistuimen tarkastus vahvisti.

Hallinto ja ohjaus

185

Päätöksentekoprosessi on monimutkainen ja sisältää tiedonvaihtoa useilla eri tasoilla (kohdat 32–35). Valvontaelimen tehtävänä on viimeistellä suuri joukko päätösluonnoksia, mikä saattaa heikentää sen kokousten tehokkuutta ja vaikuttavuutta ja sitoo merkittävästi valvontaelimen sihteeristön resursseja (kohdat 36–39).

186

EKP hoitaa sille YVM-asetuksella annetut tehtävät erillään rahapolitiikkaan liittyvistä tehtävistään ja muista tehtävistään ja niihin vaikuttamatta¹¹¹. Asetuksen johdanto-osan 65 kappaleessa säädetään, että EKP:n rahapolitiittiset tehtävät ja valvontatehtävät on hoidettava täysin erillisinä. EKP katsoo, että tehtävissä voidaan kuitenkin hyödyntää tiettyjä yhteisiä palveluyksiköitä. Lisäksi on selvää, ettei tehtävien eriyttäminen saa estää tarvittavien tietojen vaihtamista. Molemille tehtäväalueille palveluita tuottavien yhteisten palveluyksiköiden käytöstä ei kuitenkaan ole tehty minkäänlaista riskianalyysiä eikä sääntöjen noudattamista seurata (kohdat 40–46). Myös valvonnan koettuun riippumattomuuteen kohdistuu riski, sillä valvontaelimen puheenjohtajaa ja varapuheenjohtajaa ainoastaan kuullaan valvontabudjettia ja henkilöstöresursseja koskeissa asioissa eikä heillä ole niiden suhteen valtaa (kohdat 47–52).

187

EKP:n sisäisen tarkastuksen toimialalla ei ole riittävästi resursseja käsitellä YVM:n aiheisiin liittyviä riskejä, eikä tarkastusten suunnittelussa varmisteta sitä, että kaikkia suuren ja keskisuuren riskialueen keskeisiä osatekijöitä käsiteltäisiin kohdullisessa ajassa (kohdat 62–77).

110 Ks. kohta 19.

111 YVM-asetus, 25 artikla.

Suositus 1

EKP:n olisi edelleen yksinkertaistettava päätöksentekoprosessia ja siirrettävä tiettyjen päätösten tekeminen alemmille tasoille, jotta valvontaelin voisi keskittyä vaativampiin kysymyksiin. Koska valvontaelimen sihteeristö osallistuu päätöksentekomenettelyyn merkittävästi koordinaattorin ominaisuudessa, sen olisi annettava lisää ohjeita kutakin päätöstyyppiä koskevien tarkistuslistojen, mallien ja vuokaavioiden muodossa.

Toteutumisen tavoitemääräaika: vuoden 2017 puoliväli.

Suositus 2

Yhteisten palveluyksiköiden käyttöön liittyvien huolenaiheiden käsittelemiseksi EKP:n olisi arvioitava siihen liittyvät riskit ja toteutettava tarvittavat suojatoimet, joihin kuuluvat muun muassa niiden mahdollisten tapausten käsittely, joissa pyynnöt ovat keskenään ristiriitaisia, ja sääntöjen noudattamisen seuranta. Valvontaelimen puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan kanssa olisi otettava käyttöön virallinen menettely, jolla varmistetaan, että

- i) valvontatoiminnon tarpeet otetaan asianmukaisesti ja täysimääräisesti huomioon
- ii) käytössä on erilliset raportointikanavat, kun on kyse valvontatehtäviin osoitetuista resursseista
- iii) he ovat vahvemmin mukana talousarvion laatimisprosessissa ja siihen liittyvässä päätöksenteossa; tämä edistäisi lainsäädännön asettamissa puitteissa itsenäistä budjettivaltaa EKP:n valvontatehtävän osalta.

Toteutumisen tavoitemääräaika: vuoden 2017 puoliväli.

Suositus 3

EKP:n olisi osoitettava sisäiseen tarkastukseen riittävä määrä osaamista ja resursseja niin, että se voi varmistaa, että suuren ja keskisuuren riskin alueet käsitellään tarpeen mukaan ja tarvittavalla tavalla.

Toteutumisen tavoitemääräaika: vuoden 2017 puoliväli.

Tilivelvollisuus

188

Tilintarkastustuomioistuimen EKP:tä koskevia tarkastusvaltuuksia korostetaan YVM-asetuksen 20 artiklan 7 kohdassa, jossa viitataan myös EKP:n ja EKP:n perussäännön 27.2 artiklaan. Koska EKP rajoitti asiakirjojen saatavuutta, tilintarkastustuomioistuimelta jäi tarkastamatta tärkeitä alueita¹¹². Myös kansalliset ylimmät tarkastuselimet ovat havainneet tarkastusvajeen, sillä tilintarkastustuomioistuimen EKP:n valvontatoimintaa koskevat tarkastusvaltuudet eivät käsitä kaikkia kansallisilla ylimmillä tarkastuselimillä aiemmin olleita tarkastusvaltuuksia (kohdat 85–87).

189

EKP on laatinut säännöt tilivelvollisuudelleen suhteessa Euroopan parlamenttiin ja suureen yleisöön, ja YVM:n tehtävät ja vastuualueet on määritelty selkeästi ja julkistettu. Näitä järjestelyjä heikentää se, että EKP ei julkaise tulosindikaattoreita eikä valvonnan vaikuttavuutta koskevia mittareita (kohdat 82–84 ja kohdat 88–91).

Suositus 4

EKP:n olisi tehtävä täysimääräisesti yhteistyötä tilintarkastustuomioistuimen kanssa, jotta tilintarkastustuomioistuin voisi käyttää tarkastusvaltuuksiaan ja siten edistää tilivelvollisuutta.

Toteutumisen tavoitemääräaika: välittömästi.

Suositus 5

Ulkoisen tilivelvollisuutensa parantamiseksi EKP:n olisi virallistettava nykyiset järjestelynsä, joilla se mittaa ja julkistaa valvonnan tuloksellisuutta koskevia tietoja. Rahoituslaitoksille tehdyt kyselytutkimukset voisivat olla hyödyllinen keino havaita huolenaiheita ja mahdollisia kehityskohteita.

Toteutumisen tavoitemääräaika: vuoden 2018 loppuun mennessä.

112 Ks. kohta 19.

Yhteiset valvontaryhmät

190

Yhteiset valvontaryhmät vastaavat merkittävien yhteisöjen muusta kuin paikalla tehtävästä valvonnasta. YVM-kehysasetuksessa säädetään, että EKP vastaa valvontaryhmien perustamisesta ja kokoonpanosta. Tästä huolimatta yhteiset valvontaryhmät ovat osittain rakenteensa vuoksi paljolti riippuvaisia kansallisten toimivaltaisten viranomaisten nimittämästä henkilöstöstä. Näin ollen EKP:llä on vain rajallisesti valtaa vaikuttaa yhteisten valvontaryhmien suurimman henkilöstöosan laatuun ja määrään, ja se on riippuvainen kansallisten toimivaltaisten viranomaisten yhteistyöstä ja hyvästä tahdosta. Kaikkien yhteisten valvontaryhmien henkilöstöresurssit ovat niukat, mikä vaarantaa EKP:n mahdollisuudet noudattaa toimintaperiaatettaan ”valvoa pankkeja tiiviisti ja tehokkaasti” (kohdat 126–137).

191

Valvontahenkilöstön määrä määriteltiin alun perin hyvin yksinkertaisella menetelmällä, joka perustui kansallisille toimivaltaisille viranomaisille ennen YVM:n perustamista kuuluneiden vastaavien toimintojen arvioituihin henkilöstömääriin. Arvioidut määrät ovat osoittautuneet paikkansapitämättömiksi. Uuden ja aiempaa vaativamman YVM-kehysen henkilöstötarpeesta ei ole tehty tarkkaa analyysia. Tämä tarkoittaa, että valvontatarkkailuohjelman ja resurssien kohdentamisen välillä ei ole vakavaraisuusdirektiivin edellyttämää suoraa yhteyttä (kohdat 107–112). On viitteitä siitä, että nykyinen henkilöstömäärä on riittämätön, minkä myös valvontaelin on tuoreessa tiedonannossaan vahvistanut.

192

EKP:n työntekijöille ei ole järjestelmällistä, pakollista koulutusohjelmaa, joka koskisi muun kuin paikalla tehtävän valvonnan käytännön seikkoja ja etenkin pankkivalvontaan liittyviä teknisiä aiheita. EKP:llä ei myöskään ole keskitettyä, vakiomuotoista ja kattavaa tietokantaa yhteisten valvontaryhmien jäsenten (sekä EKP:n että kansallisten toimivaltaisten viranomaisten työntekijöiden) taidoista ja osaamisesta (kohdat 148–149).

193

Pankin saamaa luokitusta käytetään jatkuvasti toisena niistä kahdesta perusteesta, jotka määrittävät pankkia koskevan valvonnan vähimmäistason (toinen on riskienarvioinnin pistemäärä). EKP:n luokittelumenetelmää ei ole tarkistettu eikä päivitetty YVM:n toiminnan käynnistämisen jälkeen. Luokittelussa käytettäviä pankkikohtaisia tietoja ei myöskään ole päivitetty vuoden 2013 jälkeen. Näin ollen EKP käyttää valvonnan suunnittelussa mallia, joka on peräisin YVM:n käynnistämisen ajoilta (kohdat 113–121).

194

Valvonnan suunnittelua koskevien asiakirjojen perusteella ei voitu päätellä, suorittaako EKP kyseiset valvontatehtävänsä tehokkaasti.

Suositus 6

EKP:n olisi muutettava YVM-kehysasetusta virallistaakseen mekanismiin osallistuvien kansallisten toimivaltaisten viranomaisten sitoumukset ja varmistaakseen, että kaikki osallistuvat yhteisten valvontaryhmien työhön täysimääräisesti ja oikeasuhteisesti.

Toteutumisen tavoitemääräaika: vuoden 2017 loppuun mennessä.

Suositus 7

EKP:n olisi laadittava kansallisten toimivaltaisten viranomaisten kanssa rooli-/ryhmäprofiilit ja menetelmät, joilla arvioidaan kansallisten toimivaltaisten viranomaisten yhteisiin valvontaryhmiin kaavailemien tulevien mahdollisten jäsenten sopivuutta ja heidän myöhempiä suorituksiaan.

Toteutumisen tavoitemääräaika: vuoden 2018 loppuun mennessä.

Suositus 8

EKP:n olisi perustettava ja ylläpidettävä keskitetty, vakiomuotoinen ja kattava tietokanta, joka sisältää tiedot yhteisten valvontaryhmien henkilöstön (sekä EKP:n että kansallisten toimivaltaisten viranomaisten työntekijöiden) osaamisesta, kokemuksesta ja pätevydestä.

Toteutumisen tavoitemääräaika: vuoden 2018 loppuun mennessä.

Suositus 9

EKP:n olisi pantava täytäntöön virallinen koulutusohjelma sekä uudelle että vanhalle yhteisten valvontaryhmien valvontahenkilöstölle. Ohjelmassa olisi keski-tyttävä pankkivalvonnan kannalta olennaiseen sisältölähtöiseen koulutukseen ja varmistettava että osallistuminen on pakollista silloin, kun toiminnan tarpeet ja henkilöstön jäsenen kokemus ja profiili sitä edellyttävät. EKP:n olisi myös harkittava yhteisten valvontaryhmien henkilöstölle tarkoitettua, muuta kuin paikalla tehtävää valvontaa koskevan sertifiointiohjelman toteuttamista.

Toteutumisen tavoitemääräaika: vuoden 2018 loppuun mennessä.

Suositus 10

EKP:n olisi kehitettävä ja pantava täytäntöön riskiperusteinen menetelmä, jonka avulla voitaisiin määritellä kullekin yhteiselle valvontaryhmälle henkilöstön määrää ja osaamista koskevat tavoitteet. Menetelmällä olisi varmistettava, että kunkin yhteisen valvontaryhmän resurssit (EKP:n ja kansallisten toimivaltaisten viranomaisten henkilöstö) ovat oikeassa suhteessa valvottavan yhteisön kokoon, monimutkaisuuteen ja riskiprofiiliin nähden sekä riittävät kyseistä yhteisöä koskevan valvontatarkkailuohjelman toteuttamiseen.

Toteutumisen tavoitemääräaika: vuoden 2018 loppuun mennessä.

Suositus 11

Koska luokittelumallia käytetään yhä valvonnan tärkeässä suunnitteluprosessissa, se olisi tarkistettava säännöllisesti ja päivitettävä tarpeen mukaan. Luokittelussa käytettäviä pankkikohtaisia tietoja olisi myös päivitettävä säännöllisesti.

Toteutumisen tavoitemääräaika: vuoden 2017 puoliväli.

Paikalla tehtävät tarkastukset

195

EKP:n toimittamat asiakirjat eivät olleet riittävät hallinnon tehokkuuden täysimääräiseen tarkastamiseen. Sen perusteella, mitä tilintarkastustuomioistuon pystyi arvioimaan, prosessi vaikuttaa olevan johdonmukainen ja kattava (kohdat 150–152).

196

Paikalla tehtävien tarkastusten suorittaminen annetaan YVM-asetuksen 12 artiklassa EKP:n vastuulle. Nykyinen käytäntö ei kuitenkaan vastaa tätä tavoitetta. EKP:n osuus paikalla tehtävien tarkastusten henkilöstöstä on vain kahdeksan prosenttia, ja se on johtanut ainoastaan 12:ta prosenttia tarkastuskäynneistä. Lähes kaikkia muita tarkastuksia on johtanut valvottavan yhteisön kotijäsenvaltion tai vastaanottavan jäsenvaltion valvontaviranomaisen työntekijä (kohdat 153–158).

197

Yksittäisten tarkastusten suunnittelussa ja resursoinnissa tehtävästä priorisoinnista annettiin selvät ohjeet vasta toukokuussa 2016 (kohta 159). Valvontakäsikirjassa ei määrätä tarkastuksille vähimmäistiheyttä (kohta 163), mutta tätä ongelmaa korjaavia toimenpiteitä toteutettiin myös toukokuussa 2016. Tietoteknisessä järjestelmässä on merkittäviä puutteita (kohdat 165–170) ja paikalla tehtäviin tarkastuksiin osallistuvien kansallisten toimivaltaisten viranomaisten tarkastajien pätevyydestä ja osaamisesta on huolehdittava (kohdat 171–175). Lisäksi tarkastuskertomukset olisi annettava nopeammin päätöskokouksen jälkeen (kohta 183).

Suositus 12

EKP:n olisi lisättävä tai uudelleen sijoitettava henkilöstöään, jotta se voisi osallistua merkittävässä pankeissa paikalla tehtäviin tarkastuksiin aiempaa huomattavasti suuremmalla henkilöstömäärällä selkeän riskien priorisoinnin mukaisesti. Paikalla tehtävien tarkastusten johtajana olisi nykyistä useammin oltava jonkin muun kuin valvottavan yhteisön kotijäsenvaltion tai vastaanottavan jäsenvaltion kansallisen toimivaltaisen viranomaisen valvoja.

Toteutumisen tavoitemääräaika: vuoden 2018 loppuun mennessä.

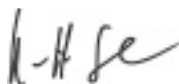
Suositus 13

EKP:n olisi seurattava tarkasti paikalla tehtävissä tarkastuksissa käytettävän tietoteknisen järjestelmän puutteita ja pyrittävä parantamaan paikalla tehtäviin tarkastuksiin osallistuvien kansallisten toimivaltaisten viranomaisten tarkastajien pätevyys- ja osaamistasoa.

Toteutumisen tavoitemääräaika: vuoden 2017 puoliväli.

Tilintarkastustuomioistuimen IV jaosto on tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Baudilio Tomé MUGURUZAN johdolla hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 18. lokakuuta 2016 pitämässään kokouksessa.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta



Klaus-Heiner Lehne
presidentti

Yhteenvedo tarkastustavasta

Tarkastuksen kohde	Tarkastuskriteerit	Tarkastusanalyysi
Muodostavatko YVM:n hallinto- ja ohjausjärjestelyt asianmukaisen ympäristön yhteisten valvontaryhmien ja tarkastusryhmien työlle?	I BCBS:n perusperiaate 2 II YVM-asetus, johdanto-osan 65, 66 ja 77 kappale III YVM-asetus, 4, 6, 19, 22, 24, 25 ja 26 artikla IV EKP:n valvontakäsikirja V EKP:n työjärjestys	- Asiakirjojen kvalitatiivinen analyysi - Henkilöstön haastattelut
Mahdollistavatko sisäisen tarkastuksen järjestelmä sekä suunnittelu- ja raportointijärjestelyt pankkivalvonnan tehtävien suhteen havaittujen riskien tyydyttävän käsittelyn?	I IIA:n standardi 2030, International Professional Practice Framework (IPPF), standardiin 2030 liittyvä IPPF Practice Advisory	- Asiakirjojen kvalitatiivinen analyysi - Henkilöstön haastattelut
Muodostavatko tilivelvollisuussääntöjä koskevat menettelyt ja sääntöjen käytännön soveltaminen, ulkoinen tarkastus mukaan lukien, asianmukaisen ympäristön pankkivalvonnalle?	I BCBS:n perusperiaate 2 II YVM-asetus, 20 artikla	- Vertailuanalyysi suhteessa muihin ylimpiin tarkastuseliimiin (Australia, Kanada, USA) ja niiden edustajien haastattelu - Yhteyskomitean kyselytutkimuksen analysointi - Asiakirjojen kvalitatiivinen analyysi - EKP:n henkilöstön haastattelut - Sidosryhmien (parlamentti ja neuvosto) haastattelut
Oliko yhteisten valvontaryhmien suunnittelu ja perustaminen rakenteen ja resurssien osalta asianmukaista?	I BCBS:n perusperiaatteet II YVM-asetus, 6 artikla III YVM-asetus, johdanto-osan 79 kappale IV YVM-kehysasetus, 3 ja 4 artikla V Direktiivi 2013/36/EU ¹ , 63 ja 97 artikla VI EKP:n valvontakäsikirja VII EPV:n ohjeet valvojan arviointiprosessin (SREP) yhteisistä menettelyistä ja menetelmistä	Seuraavat siinä määrin kuin mahdollista: - Organisaation rakennetta koskevien valvontakäsikirjan osien ja muiden asiakirjojen analysointi - Mikrovalvonnan pääosastojen I ja II yleisen resurssisuunnittelun arviointi - Yhteisten valvontaryhmien resurssisuunnittelun arviointi - Resurssipäätösten ja niiden taustalla olevien oletusten ja mallien arviointi - Henkilöstön haastattelut - Henkilöstöä koskevien tietojen kvalitatiivisen analyysi - Koulutusohjelmaa koskevien asiakirjojen kvalitatiivinen analyysi (kaikki menettelyt mahdollisuuksien mukaan)
Onko valvontatoimet suunniteltu asianmukaisesti niin, että niillä voidaan käsitellä standardien mukaisia kriteerejä, ja suorittaako valvoja toimet tehokkaasti?	I BCBS:n perusperiaatteet II YVM-kehysasetus, 3 artikla III Direktiivi 2013/36/EU, 97 ja 99 artikla IV EPV:n ohjeet valvojan arviointiprosessin (SREP) yhteisistä menettelyistä ja menetelmistä	Suunnitelluista menettelyistä ei voitu suorittaa juuri mitään (saatavilla ei ollut SEP/SREP-asiakirjoja, pankkeja koskevia asiakirjoja eikä valvontakäsikirjan menetelmäosioita)
Onko paikalla tehtävien tarkastusten suunnittelu, suorittaminen ja raportointi asianmukaista?	I BCBS:n perusperiaate 9 II ISA 580 III YVM-asetus, 12 artikla IV YVM-kehysasetus, 3 artikla V Direktiivi 2013/36/EU, 99 artikla VI EKP:n valvontakäsikirja, luku 6	- Käytettävissä olleiden asiakirjojen kvalitatiivinen analyysi - Henkilöstön haastattelut

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/36/EU, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, oikeudesta harjoittaa luottolaitostoimintaa ja luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvalvonnasta, direktiivin 2002/87/EY muuttamisesta sekä direktiivin 2006/48/EY ja 2006/49/EY kumoamisesta (EUVL L 176, 27.6.2013, s. 338).

Tiedonsaannin rajoitukset

Alueet, joita ei voitu tarkastaa tyydyttävällä tavalla, koska EKP ei toimittanut pyydettyjä asiakirjoja	Toimittamatta jätetty todentava aineisto
Kattava arviointi - Stressitestit - Omaisuserien laadun tarkastelu	Muun muassa vakuuksien arvostamista koskevat ohjeet, riskialttiiden omaisuserien valintamenettely, usein kysytyt kysymykset, EPV:n, EJRK:n ja EKP:n kanssa pidettyjen kokousten pöytäkirjat ja kokouksista käyty kirjeenvaihto, verohyvitysten vaikutusten arviointi ja asiaa koskevat ohjeet sekä eräät hankkeita koskevat asiakirjat¹
Päätöksentekomenettely - Määräaikaisten noudattaminen - Päätöksenteon taso ja ajoitus suhteessa asian vakavuuteen - Tuovatko päätöksentekomenettelyn eri toimijat siihen lisäarvoa ja jos tuovat, niin miten, ja onko menettelyssä havaittavissa todellisten tapausten perusteella päällekkäisyyksiä ja toistoa? - Tilintarkastustuomioistuin ei voinut ristiintarkastaa pankkien kyselytutkimuksessa esittämiä päätöksentekoprosessia koskevia huomioita vertaamalla niitä todellisiin päätöksiin	- Valvontaelimen päätökset - Pankkeja koskevat asiakirjat - Päätöksentekomenettelyn vaiheiden perustana olevat asiakirjat - Valvontaelimen pöytäkirjat
Paikalla tehtävien tarkastusten tehokkuus - Merkittäviä osia suunnittelumenetelmistä - Paikalla tehtävien tarkastusten tosiasiallinen tehokkuus - Menetelmien johdonmukainen ja tehokas soveltaminen YVM:n kaikissa osissa (esim. aiheettomat viivästyks, painopisteiden puute ja tarkastusten tehon suorittaminen) - Paikalla tehtävien tarkastusten johdonmukainen raportointi - Johdonmukaisuustarkastusten tehokkuus - Tilintarkastustuomioistuin ei voinut ristiintarkastaa pankkien kyselytutkimuksessa esittämiä paikalla tehtävien tarkastusten prosessia koskevia huomioita vertaamalla niitä todellisia tarkastuksia koskeviin raportteihin tai työasiakirjoihin - IMAS-järjestelmän parantamista koskevien toimien konkreettisuus ja aikataulu - Paikalla tehtävien tarkastusten laadunvarmistus	- Luettelo suunnitelluista mutta suorittamattomista tarkastuksista - Valvontakäsikirjan luvun 6 liitteet, joissa käsitellään paikalla tehtävän valvonnan menetelmiä (luku 6 (60 sivua) toimitettiin mutta siihen liittyviä liitteitä ei (saatujen tietojen mukaan 1 000 sivua)) - Yksittäisten paikalla tehtävien tarkastusten suunnittelu (luettelo paikalla tehtävistä tarkastuksista ja niitä koskevista resurssipyynnöistä) - Luettelo aihekohtaisista arvioinneista ja luettelo tarpeen mukaan esitetyistä pyynnöistä - Paikalla tehtäviin tarkastuksiin käytettävissä olevien tarkastajien osaamisen arvioimiseksi tehdyn, kansallisille toimivaltaisille viranomaisille osoitetun kyselytutkimuksen taustatiedot - IMAS-järjestelmän versioiden käyttöönotto-suunnitelma - Esimerkiksi paikalla tehtävien tarkastusten suunnittelua koskevat valvontaelimen päätökset - Tarkastajien työasiakirjat (mukaan lukien suunnitteluasiakirjat) - Pankkikohtaiset johdonmukaisuustarkastusten kertomukset - Pankkeja koskevat asiakirjat / otokset konkreettisista tapauksista - Paikalla tehtäviä tarkastuksia suorittavien tarkastajien osallistuminen Kreikassa vuonna 2015 tehtyyn omaisuserien laadun tarkasteluun ja sitä koskevat raportit

Alueet, joita ei voitu tarkastaa tyydyttävällä tavalla, koska EKP ei toimittanut pyydettyjä asiakirjoja	Toimittamatta jätetty todentava aineisto
Muun kuin paikalla tehtävän valvonnan suunnittelun tehokkuus - Alkuperäisen luokittelun ja siihen liittyvän resurssien kohdentamisen perustana käytetyt tiedot ja laskelmat - Valvontatoimien suunnittelun tehokkuus - Valvontatoimien suunnittelun asianmukaisuus - Aihekohtaisten arviointien tehokas/asianmukainen hyödyntäminen valvontatoimien suunnittelussa - Muun kuin paikalla tehtävän valvonnan suorittamisen tehokkuus - Valvontatoimien toteuttamisen tehokkuus - Valvontatoimien toteuttamisen asianmukaisuus - Johdonmukainen ja asianmukainen SREP-analysointi ja -raportointi - Pankkien perustietoasiakirjojen asianmukainen/tehokas käyttö - Riskienarviointijärjestelmän mallin asianmukaisuus - Riskienarviointijärjestelmän mallin tehokas hyödyntäminen valvontaprosessissa - Yhteisten valvontaryhmien tehokas ja kohdennettu valvontapäätösten seuranta - Tilintarkastustuomioistuin ei voinut ristiintarkastaa pankkien kyselytutkimuksessa esittämiä muuta kuin paikalla tehtävää valvontaa koskevia huomioita	- Valvontakäsikirja (poikkeuksena yhteisiä valvontaryhmiä koskeva noin 25 sivun osio ja kriisinhallintaa koskevasta 346 sivusta noin 17 sivun osio) - Valvontakäsikirjan menetelmiä koskevat liitteet - SREP-prosessin tarkat menetelmät ja mallit - Riskienarviointiprosessin tarkat menetelmät - Aihekohtaiset kertomukset - Valvontaelimen päätökset - Ehdotetut ja hyväksytyt valvontatarkkailuohjelmat - Todelliset pankkien perustietoasiakirjat (tilintarkastustuomioistuimelle toimitettiin ainoastaan versiot, joista oli poistettu tiedot) ja käytetyt FINREP-tiedot - SREP-raportit - Riskienarviointijärjestelmän mukaiset pisteet ja mallin tuotokset, niiden perusteena olevat asiakirjat, yksityiskohtaiset tiedot, poikkeustapaukset - EKP:lle toimitetut elvytysuunnitelmat, yhteisten valvontaryhmien tekemä analysointi ja seuranta - Valvontapäätökset, yhteisten valvontaryhmien suorittama seuranta ja täytäntöönpano - Luokittelumenetelmä – tilintarkastustuomioistuimelle ei toimitettu menetelmän mallia, käytettyjä tietoja (pankkeja koskevat tiedot, tietoaineistot), laskelmia eikä tuloksia koskevia tietoja (poikkeustapaukset mukaan lukien) - Pankkeja koskevat asiakirjat / otokset konkreettisista tapauksista
Valvontaelimen kokoukset - Kokousten tehokkuus - Kansallisia toimivaltaisia viranomaisia edustavien valvontaelimen jäsenten riippumattomuutta koskevan periaatteen noudattaminen	Valvontaelimen pöytäkirjat
Tilivelvollisuus - Kattava ja tehokas raportointi Euroopan parlamentille - YVM-asetuksen 32 artiklan edellyttämä tehokas ja kattava tietojenvaihto – tilintarkastustuomioistuin joutui tyytymään asiassa kolmansien osapuolten toimittamiin tietoihin	- Kirjalliset asiakirjat ennalta suunnittelelmat Euroopan parlamentin ja valvontaelimen puheenjohtajan välisestä näkemystenvaihdosta - Parlamentin toimivaltaiselle valiokunnalle toimitettu asiakirja valvontaelimen menettelyistä ja selityksin varustettu luettelo päätöksistä - Euroopan komission 32 artiklassa tarkoitettua kertomusta varten pyytämät asiakirjat ja tietopyyntöön liittyvä päivämäärämerkinnöillä varustettu kirjeenvaihto

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

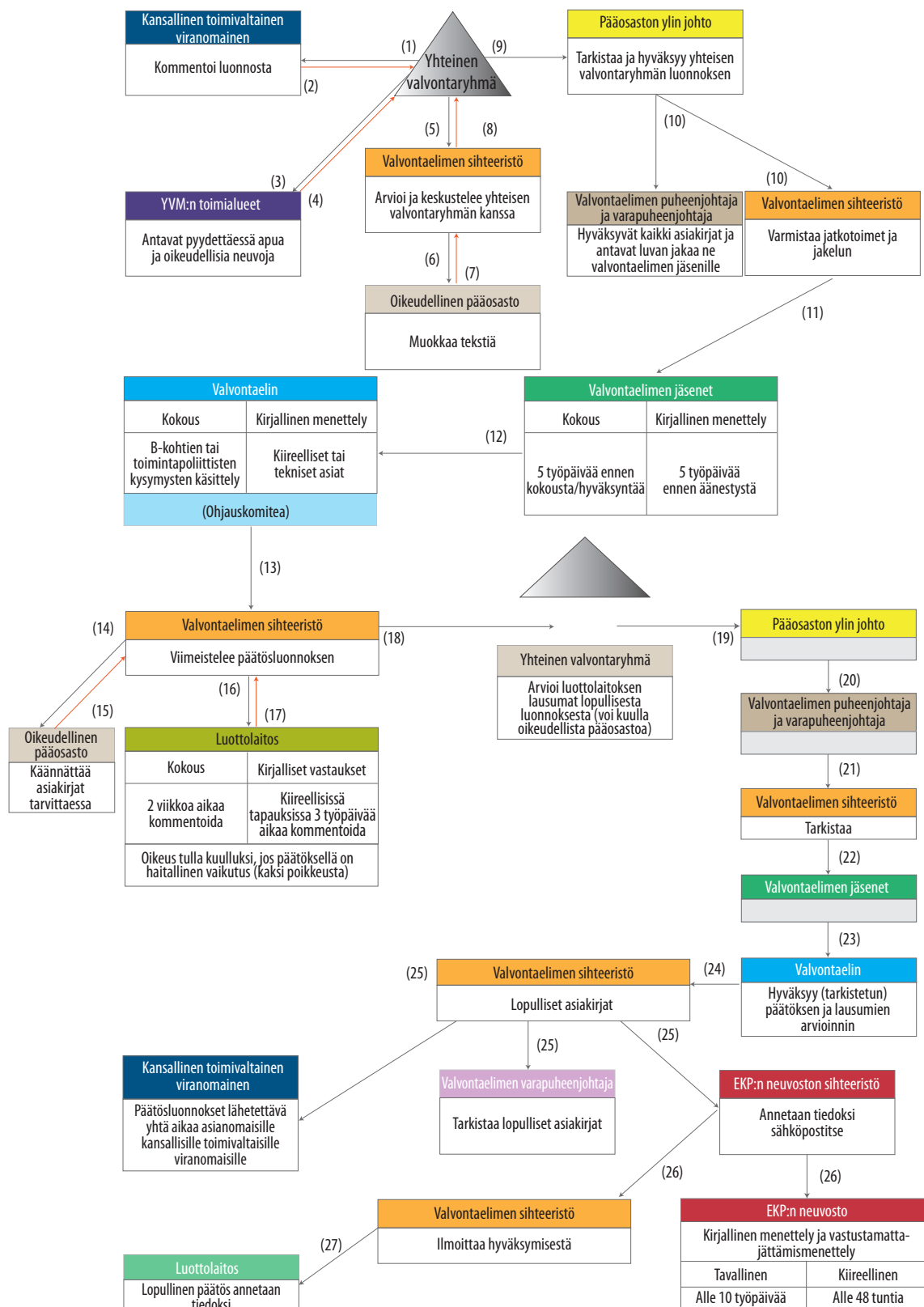
- EKP toimitti tilintarkastustuomioistuimelle huhtikuussa 2016 mikrovalvonnan pääosaston IV laadunvarmistuskertomuksen, joka oli päivätty huhtikuussa 2015. Vaikka kertomuksessa käsiteltiin lukuisia aihealueita, tilintarkastustuomioistuimen tarkastusmenettelyä ei voitu toteuttaa käytettävissä olleiden lähdeasiakirjojen avulla. Kertomuksessa keskityttiin menetelmää koskevien näkökohtien sijaan menettelyä koskeviin näkökohtiin. Tilintarkastustuomioistuimelle toimitettiin myös joukko menettelyyn liittyviä asiakirjoja, kuten tarkastajille osoitettuja toimeksiantoasiakirjoja, sekä lainakannan arviointia koskevista resurssivaatimuksista tehtyjä ehdotuksia. Tilintarkastustuomioistuimella ei ollut riittävää pääsyä tarkastajien työasiakirjoihin, eikä se voinut tehdä muista seikoista omia päätelmiään käytettävissään olleiden tietojen perusteella.

Seuraavassa on esimerkkejä siitä, miten edellä mainitut puutteet vaikuttivat tilintarkastustuomioistuimen tarkastukseen

I. Hallinto ja ohjaus	
Ongelma	Pankeille osoitetussa tilintarkastustuomioistuimen kyselytutkimuksessa kolme pankkia vastasi, ettei niille ole annettu oikeutta tulla kuulluksi. Tilintarkastustuomioistuin ei kuitenkaan saanut tutustua pankkeja koskeviin asiakirjoihin tai päätöksiin.
Seuraus	Väitettä ei voitu todentaa.
Ongelma	Tilintarkastustuomioistuin pyysi näytteitä erityyppisistä päätöksistä (kiireelliset tapaukset, tavalliset tapaukset, valvojan arviointiprosessiin liittyvät päätökset ja toimitukset), mukaan lukien asiakirjat, jotka liittyivät päätösmenettelyyn menettelyn käynnistämisestä lopulliseen päätökseen asti ja joihin oli merkitty kunkin vaiheen päivämäärä. Tilintarkastustuomioistuimelle kuitenkin toimitettiin ainoastaan taulukot, joihin oli merkitty menettelyn vaiheiden päivämäärät, mutta ei tausta-asiakirjoja.
Seuraus	Tilintarkastustuomioistuin ei voinut selvittää, johtuivatko päätöksenteon viiveet menettelyä koskevista puutteista vai käsittelyn asian monimutkaisuudesta. Tilintarkastustuomioistuin ei voinut käsitellä päätöksentekomenettelyä koskevia yksittäisiä puutteita eikä määrittää tarpeettomia vaiheita tai todentaa, voiko toimitettujen asiakirjojen perusteella tehdä tietoon perustuvan päätöksen. Näin ollen päätöksenteon tehokkuutta koskeva analyysi jäi melko abstraktille tasolle.
Ongelma	Tilintarkastustuomioistuin pyysi valvontaelimen pöytäkirjoja voidakseen arvioida, varmistaako puheenjohtaja, että valvontaelimen kokouksissa käydyt keskustelut ovat tehokkaita ja tuloksellisia ja että kaikki jäsenet osallistuvat kokouksiin ja niissä käytyihin keskusteluihin koko EU:n edun vuoksi. Tilintarkastustuomioistuin ei kuitenkaan saanut nähtäväkseen valvontaelimen pöytäkirjoja.
Seuraus	Tilintarkastustuomioistuin ei voinut ottaa kantaa valvontaelimen kokousten tehokkuuteen
II. Yhteiset valvontaryhmät	
Ongelma	Tilintarkastustuomioistuimen kyselytutkimuksessa yksi pankki totesi, että EKP oli pyytänyt sopivuusarviointejaan varten suhteettoman suurta määrää asiakirjoja ("satoja tiedostoja"), vaikka useimmat tapaukset koskivat johtajien nimitysten uusimista.
Seuraus	Lähes puolet EKP:n päätöksistä oli sopivuutta koskevia päätöksiä. Laadunvarmistustoimiston kertomuksessa korostettiin, että kyseiset päätökset saattavat vaikuttaa resursseihin. Tilintarkastustuomioistuin ei voinut arvioida, ovatko sopivuutta koskeviin päätöksiin liittyvät menettelyt oikeasuhteisia (eli ovatko kaikki menettelyt ja tietopyynnöt tarpeellisia) tai onko niillä ollut kielteinen vaikutus resurssien kohdentamiseen. Näin ollen tilintarkastustuomioistuin ei voinut muodostaa tietoon perustuvaa kantaa lisähenkilöstön tai tehtävien tehokkaamman organisoinnin tarpeesta.
Ongelma	Tilintarkastustuomioistuimen oli tarkoitus tarkastella riskien mallintamista osana valvojan arviointiprosessia ja sitä, hyödynnetäänkö valvottavien pankkien toimittamia tietoja vaikuttavasti asianmukaisessa riskimallissa. Tilintarkastustuomioistuimelle ei toimitettu yksityiskohtaisia tietoja siitä, miten valvottavien pankkien toimittamat tiedot vaikuttivat riskienarvioinnin pisteytykseen. Tilintarkastustuomioistuimen kyselytutkimukseen vastanneista pankeista monet totesivat, että niille asetetut raportointivaatimukset ovat kohtuuttomia.
Seuraus	Tilintarkastustuomioistuin ei voinut todentaa, käytetäänkö raportoituja tietoja valvojan arviointiprosessin pisteytyksessä ja miten niitä käytetään, eikä sitä, voitaisiinko raportointivaatimukset suunnitella tehokkaammin niin, että niissä korostuisivat merkittävät riskit.
III. Paikalla tehtävät tarkastukset	
Ongelma	Tilintarkastustuomioistuimelle ei toimitettu valvontakäsikirjan menetelmälliitteitä eikä paikalla tehtävien tarkastusten tausta-asiakirjoja. Eräät pankit esittivät kielteisiä huomioita paikalla tehtävien tarkastusten suorittamisesta.
Seuraus	Tilintarkastustuomioistuin ei voinut arvioida tarkastussyklin mitään vaihetta – pankin valintaa, tarkastusta edeltävän ilmoituksen laatimista, tarkastuskäynnin suorittamista ja siitä raportointia tai jälkikäteen tehtäviä johdonmukaisuustarkastuksia. Se ei myöskään voinut arvioida, voidaanko taustalla olevalla menetelmällä käsitellä keskeisiä riskejä ja onko resursseja hyödynnetty asianmukaisesti ja tehokkaasti. Paikalla tehtävien tarkastusten epäsojopivalla toteutustavalla olisi kuitenkin merkittäviä vaikutuksia resurssien kohdentamisen ja tosiasiallisesti tehdyn työn tehokkuuden arviointiin. Puutteellinen tai virheellinen menetelmä vaikuttaisi kaikkien merkittävien pankkien tarkastuksiin riippumatta siitä, onko niiden suorittajana EKP vai kansalliset toimivaltaiset viranomaiset.

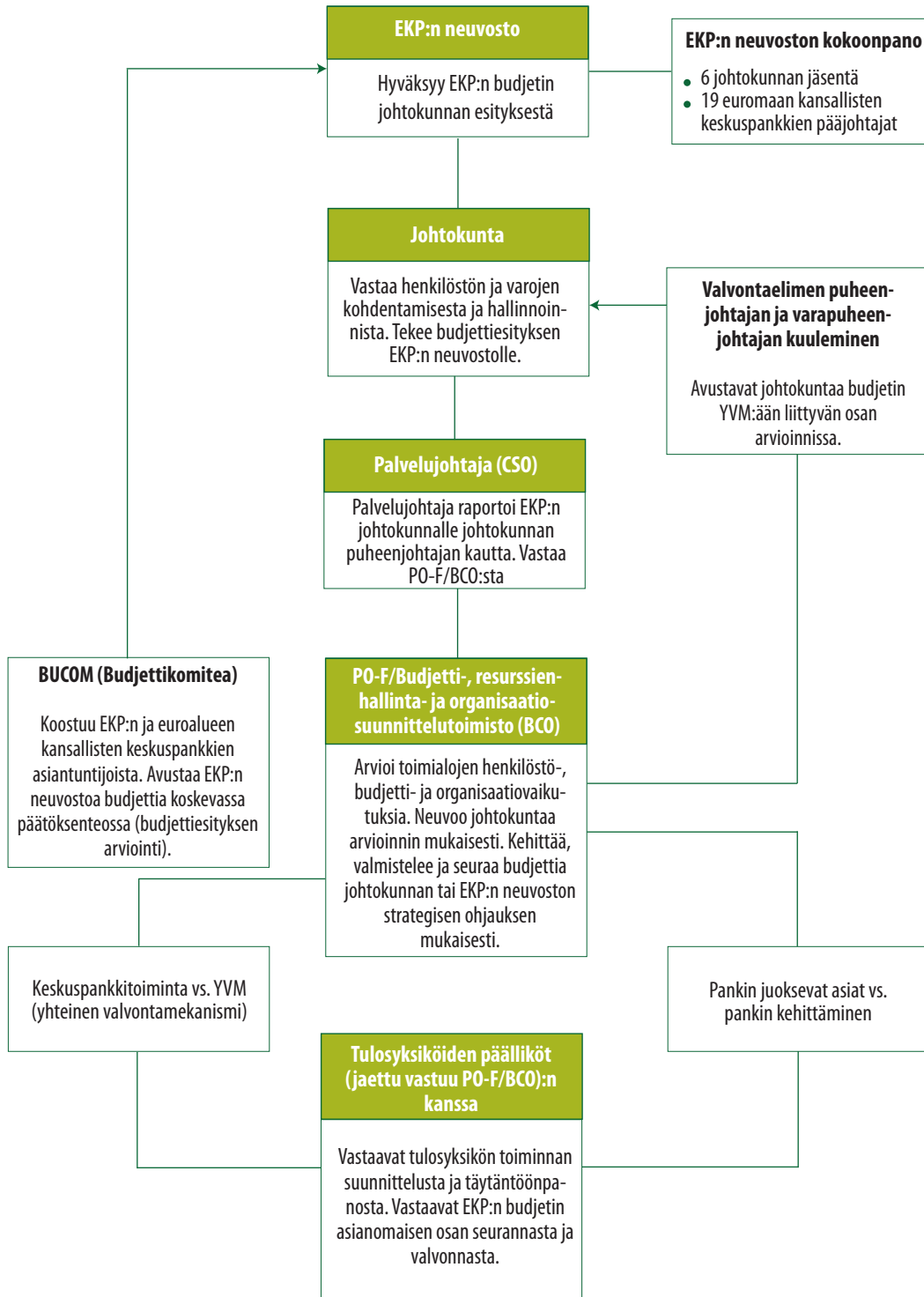
Päätöksentekoprosessi, jota käytetään yksittäisiin valvontapäätöksiin ja muihin sitoviin ja ei-sitoviin säädöksiin, EKP:n neuvoston vastustamattajättämismenettelyyn asti

Viittaus kaavioon	Kuvaus
(1-2)	Yhteisen valvontaryhmän alakoordinaattori on yhteydessä asianomaisen kansallisen toimivaltaisen viranomaisen johtoon varmistaakseen, että heillä on ollut mahdollisuus arvioida päätösluonnosta ja esittää siitä huomautuksia ennen kuin se lähetetään eteenpäin. Huomautusten esittämisen aikaraja riippuu tilanteesta, ja siinä otetaan huomioon lopullinen oikeudellinen ja operatiivinen määräaika.
(3-4)	Yhteinen valvontaryhmä voi yhtä aikaa vaiheiden 1–2 kanssa pyytää oikeudellista tai muuta neuvontaa asianomaisilta YVM:n toimialueilta.
(5)	Yhteisiä valvontaryhmiä pyydetään keskustelemaan valvontaelimen sihteeristön kanssa ehdotuksen ensimmäisestä luonnoksesta, päätöksen ensimmäisestä luonnoksesta ja aikatauluista. Valvontaelimen sihteeristö tarkistaa asiakirjat. Jos sihteeristöä ei kuulla näin varhaisessa vaiheessa, se tarkistaa asiakirjat ennen kuin ne lähetetään valvontaelimelle.
(6-7-8)	Jos aikataulu sallii, valvontaelimen sihteeristö lähettää asiakirjat oikeudellisen pääosaston muokattaviksi.
(9)	Yhteisen valvontaryhmän koordinaattori lähettää asiakirjat tilanteen mukaan mikrovalvonnan pääosaston I tai II ylemmälle johdolle päätösluonnoksen tarkistamista ja hyväksymistä varten.
(10)	Tarkistettuaan ja hyväksyttyään yhteisen valvontaryhmän koordinaattorin toimittaman päätösluonnoksen ylempi johto lähettää valvontaelimen ehdotuksen, päätösluonnoksen ja muut tausta-asiakirjat sähköpostitse puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan hyväksyttäväksi ja lähetettäväksi edelleen valvontaelimen jäsenille. Viestistä lähetetään kopio valvontaelimen sihteeristölle, jotta se voi ryhtyä jatkotoimiin heti, kun puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja ovat hyväksyneet asiakirjat.
(11)	Valvontaelimen sihteeristö lähettää asiakirjat muille valvontaelimen jäsenille. Asiakirjat on toimitettava valvontaelimen jäsenille pääsääntöisesti vähintään viisi työpäivää ennen asiaa koskevaa kokousta. Jos asiakirjat on tarkoitus hyväksyä kirjallisessa menettelyssä, vakimääräaika on myös tuolloin viisi työpäivää.
(12)	Kokous tai kirjallinen menettely. Kirjalliseen menettelyyn ei yleensä sisälly muodollista äänestystä. Valvontaelimen jäsenten katsotaan hyväksyneen päätösluonnoksen, elleivät he ole vastustaneet sitä määräaikaan mennessä.
(13)	Valvontaelin hyväksyy.
(14-15)	Valvontaelimen sihteeristö lähettää asiakirjat tarvittaessa käännettäväksi viimeistään siinä vaiheessa, kun ne toimitetaan valvontaelimelle. Yleensä asiakirjat lähetetään käännettäväksi, kun englanninkieliseen tekstiin ei enää tehdä muutoksia. Ellei valvontapäätöksellä ole haitallisia vaikutuksia luottolaitokseen, jolloin luottolaitokselle myönnetään oikeus tulla kuulluksi, valvontaelimen sihteeristö viimeistelee asiakirjat ja koordinoi toimet EKP:n neuvoston sihteeristön kanssa.
(16-17)	Jos päätöksellä on haitallisia vaikutuksia siihen toimijaan, jolle se on osoitettu, valvontaelimen sihteeristö lähettää koko päätösluonnoksen kyseiselle luottolaitokselle, jotta se voi tulla kuulluksi. Määräaika on tavanomaisesti kaksi viikkoa. Kiireellisissä tapauksissa määräaika voidaan lyhentää tai kuuleminen voidaan toteuttaa jälkikäteen YVM-kehysasetuksen 31 artiklassa säädettyjen ehtojen mukaisesti. Kuulemisaika alkaa sinä päivänä, jona luottolaitos vastaanottaa päätösluonnoksen.
(18)	Valvontaelimen sihteeristö lähettää luottolaitoksen esittämät lausumat yhteisen valvontaryhmän arvioitaviksi. Yhteinen valvontaryhmä voi tarvittaessa kuulla oikeudellista pääosastoa.
(19-23)	Yhteinen valvontaryhmä arvioi luottolaitoksen esittämiä lausumia (oikeus tulla kuulluksi), ja asiakirjojen käsittelyssä noudatetaan kohdissa 10–12 esitettyjä vaiheita. Sihteeristö tarkistaa lausumien arvioinnin ja tarkistetun päätöksen.
(24)	(Tarkistettu) päätös ja lausumien arviointi toimitetaan valvontaelimelle hyväksyntää varten.
(25)	Valvontaelimen sihteeristö lähettää lopulliset asiakirjat varapuheenjohtajan hyväksyttäväksi (tämä on tehtävä ennen vastustamattajättämismenettelyn käynnistämistä). Viestistä lähetetään kopio EKP:n neuvoston sihteeristölle.
(26)	EKP:n neuvoston sihteeristö lähettää asiakirjat EKP:n neuvoston hyväksyttäväksi vastustamattajättämismenettelyn mukaisesti. Vastustamattajättämismenettelyä varten annetaan enintään 10 työpäivää. EKP:n neuvoston sihteeristö ilmoittaa hyväksynnästä valvontaelimen sihteeristölle.
(27)	Valvontaelimen sihteeristö antaa lopullisen päätöksen tiedoksi luottolaitokselle.



Liite IV

EKP:n budjettimenettely



Pankkivalvonnan tarkastaminen eräiden valtioiden oikeudenkäyttöalueilla

	AUSTRALIA	KANADA	YHDYSVALLAT
YLIN TARKASTUSELIN	Australian National Audit Office (ANAO)	Auditor General of Canada	Government Accountability Office (GAO)
Pankkialan sääntelyviranomaisen/valvontaviranomaisen	I Australian Prudential Regulation Authority (APRA) II Australian Securities and Investments Commission (ASIC) III Australian Competition and Consumer Commission (CCC) IV Reserve Bank ¹	I Office of the Superintendent of Financial Institutions (OSFI) II Canada Deposit Insurance Corporation (CDIC) III Bank of Canada ² IV Financial Consumer Agency Canada	I Board of Governors of the Federal Reserve System (FED) II Office of Comptroller General of the Currency (OCC) III Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) IV National Credit Union Administration (NCUA) V Financial Stability Oversight Council (FSOC) ³
Lainsäädäntö, jossa säädetään tarkastusoikeuksista	Auditor General Act 1997, 11 ja 17 pykälä	Auditor General Act R.S.C., 1985, c. A-17	31 US CODE § 714 (toimijoita Financial Institutions Examination Council, Federal Reserve Board, FDIC, OCC koskevat tarkastukset), 31 USC § 717 (Yhdysvaltain hallituksen ohjelmien ja toimien arviointi), 31 USC § 712 (julkisten varojen käytön tutkiminen), 12 USC § 1833c (Comptroller Generalin tekemät tarkastukset ja oikeus saada tietoja)
Finanssivalvojia koskevat tarkastusvaltuudet (lakisääteiset oikeudet)	I Tilien luotettavuutta koskeva tilintarkastus; valvontaa ja muuta toimintaa koskeva tuloksellisuustarkastus; muut palvelut, kuten parempia käytäntöjä koskevat ohjeet ja arviointikertomukset II Tilien luotettavuutta koskeva tilintarkastus; valvontaa ja muuta toimintaa koskeva tuloksellisuustarkastus	I Valvontaa ja muuta toimintaa koskevat tuloksellisuustarkastukset ja säännönmukaisuuden tarkastukset II Tilien luotettavuutta koskeva tilintarkastus; valvontaa ja muuta toimintaa koskevat tuloksellisuustarkastukset ja säännönmukaisuuden tarkastukset III Ei valtuuksia IV Valvontaa ja muuta toimintaa koskevat tuloksellisuustarkastukset ja säännönmukaisuuden tarkastukset	I Valvontaa ja muuta toimintaa koskevat tuloksellisuustarkastukset ja säännönmukaisuuden tarkastukset II Valvontaa ja muuta toimintaa koskevat tuloksellisuustarkastukset ja säännönmukaisuuden tarkastukset; tilien luotettavuutta koskeva tilintarkastus III Valvontaa ja muuta toimintaa koskevat tuloksellisuustarkastukset ja säännönmukaisuuden tarkastukset; tilien luotettavuutta koskeva tilintarkastus IV Valvontaa ja muuta toimintaa koskevat tuloksellisuustarkastukset ja säännönmukaisuuden tarkastukset; tilien luotettavuutta koskeva tilintarkastus V Valvontaa ja muuta toimintaa koskevat tuloksellisuustarkastukset ja säännönmukaisuuden tarkastukset; tilien luotettavuutta koskeva tilintarkastus

1 Vastaa ainoastaan rahapolitiikasta ja rahoitusvakaudesta.

2 Toimii hätärahoittajana ja seuraa rahoitusvakautta yhdessä OFSIn kanssa makrotason vakauden valvonnan avulla.

3 FSOC perustettiin Dodd Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act -lailla, jossa säädetään myös, että GAO tarkastaa FSOC:n toiminnan.

	AUSTRALIA	KANADA	YHDYSVALLAT
Valvontatoimia koskevat tarkastusvaltuudet	Toimivaltuus arvioida tai tarkastella mitä tahansa tietyn yhteisön toiminnan osa-aluetta	Täydet valtuudet suorittaa säännönmukaisuuden tarkastuksia ja tuloksellisuustarkastuksia	Täydet valtuudet suorittaa säännönmukaisuuden tarkastuksia ja tuloksellisuustarkastuksia ⁴
Tarkastuksen tavoitteet toimeksiantoa suoritettaessa	Järjestelmien ja menettelyjen rakenne ja toiminta, sijoittajansuojatoimet ja makrotason vakauden valvontaa koskeva päätöksenteko	I Järjestelmien ja menettelyjen rakenne ja toiminta, makrotason vakauden valvontaa koskeva päätöksenteko sekä yksittäisiä laitoksia koskevat arvioinnit ja päätökset (mikrotason vakauden valvonta) II Järjestelmien ja menettelyjen rakenne ja toiminta, yksittäisiä laitoksia koskevat arvioinnit ja päätökset (mikrotason vakauden valvonta)	Järjestelmien ja menettelyjen rakenne ja toiminta, makrotason vakauden valvontaa koskeva päätöksenteko sekä yksittäisiä laitoksia koskevat arvioinnit ja päätökset (mikrotason vakauden valvonta), jotka koskevat yleensä tiettyä otosta laitoksista
Valtuuksien käytön esteet (tiedonsaannin rajoitukset)	Ei ole	Ei ole	I Ei ole; GAO:lla on lakisääteinen oikeus saada pankkiviranomaisen tiedot Federal Reserve -keskuspankin toimeksiantamilla vastuualueilla. II Ei ole; GAO:lla on rajoittamaton oikeus tarkastaa OCC, FDIC, NCUA ja FSOC.
Raportit	- Auditor-General Report No 42, 2000-2001 - Auditor-General Report No 2, 2005-2006	- Regulating and supervising large banks, syysy 2010 - Edellisen tarkastuskertomuksen suositusten seuranta	- GAO-15-67(2014) Bank Capital Reforms: initial effects of Basel III on Capital, Credit, and international competitiveness - GAO:n vuoden 2015 tarkastus, joka koski riskiperusteisen arviointitavan käyttöä sääntelyviranomaisten toimesta talletuslaitosten tietoturvalisuustason riittävyyden valvonnessa - FDIC:n organisaatiiorakenteen ja sisäisen valvonnan tehokkuutta koskeva GAO:n tarkastus - GAO:n vuoden 2014 arviointi Federal Reserven uudesta, pankkialan holding-yhtiöiden ja ulkomaisten pankkiorganisaatioiden tehostettuja vakavaraisuusnormeja koskevasta säännöstä - GAO:n vuoden 2015 arviointi aiemmista pankkikriiseistä saaduista sääntelyyn liittyvistä kokemuksista ja sääntelyviranomaisten toimista pankkijärjestelmän turvallisuutta ja vakautta koskevien kehityksessä olevien riskien käsittelemiseksi - Raportti GAO -10-861 Troubled Asset Relief Program - GAO:n vuoden 2015 arviointi lakisääteistä pääomaa koskevien sääntöjen täytäntöönpanosta ja pankkialan sääntelyviranomaisten tekemistä muutoksista täydentävään vähimmäisomavaraisuusasteeseen

4 <http://www.gao.gov/products/T-GGD-90-8>

	AUSTRALIA	KANADA	YHDYSVALLAT
Tarkastetut tarkastusalueet	○ Kansainvälisten pankki-valvonnan standardien ja uudistusten hyväksyminen ja täytäntöönpano ○ Vakavaraisuusvalvonnan arviointi (tehokkuus/vai-kuttavuus), mukaan lukien seuraavat seikat: ○ vakavaraisuus ○ paikalle tehtävät käynnit ○ rajat ylittävä pankkitoiminta ○ valvontakehys ○ rahoitusalan hallintojärjestelyt	○ Sääntelykehiksen ja val-vontatavan relevanttius ja tarkoituksenmukaisuus: ○ Painopisteenä laitosten riskin-ottoon puuttumiseksi laadittu vakavaraisuuslainsäädäntö ○ Pankkeja koskevien tietojen pyytäminen pankeilta ○ Suurimpien pankkien sään-tely- ja valvontaprosessien asianmukaisuus ○ Sääntely- ja valvontakehiksen tarkistaminen, soveltaminen ja päivittäminen kehityksessä olevien riskien valossa ○ Tarkistetaanko ja sovelletaanko valvontatapaa tarkoitettulla tavalla ○ Tiedon jakaminen liittovaltion virastojen kesken	○ Yhdysvaltojen Basel-säädökset ja niiden vaikutukset yhdysvaltalaispankkeihin ○ Basel III:n täytäntöönpano muissa maissa – vai-kutukset yhdysvaltalaisen pankkialan organi-saatioiden kansainväliseen kilpailukykyyn ○ Sääntelyviranomaisten harjoittama laitosten kyberuhkien lieventämiseksi toteuttamien toimien valvonta; kyberuhkia koskevan tiedon lähteet ja viranomaisten toimet tiedon jakamiseksi ○ Hallintoneuvoston viraston valvonnassa käyttä-mät mekanismit ○ Inhimillistä pääomaa koskevat strategiat ja koulutusaloitteiden arviointi ○ FDIC:n pankkialaa koskevien riskien seuraami-nessa ja arvioinnissa käyttämät menettelyt, mukaan lukien alan valvonta ja arviointi ○ Tarkastusmenettelyjen, -tapojen ja -tulosten laadun arviointi ○ Eri sääntelyviranomaisten valvontaa ja koordi-noinnin tasoa koskevat vertailututkimukset ○ Sääntelyviranomaisten kehityksessä olevien riskien tunnistamiseksi ja niihin reagoimiseksi toteuttamien toimien seuranta. Arvioinnit: ○ sääntelytoimien heikkouksien tunnistaminen ○ tehokkuuden parantamista koskevat ehdotukset ○ finanssijärjestelmän turvallisuus ja vakaus: ○ stressitestit ○ riskienhallinnan valvonta ○ pankkien kaatumisen taustalla olevat syyt ○ konsolidoitu valvonta ○ riskikeskeiset tarkastelustrategiat ○ uudistusten täytäntöönpano ja sääntöjen laatiminen

	AUSTRALIA	KANADA	YHDYSVALLAT
Tarkastushavainnot ja suositukset	- Valvontamaksun hallinnointia on parannettava. - Riskiluokitusmenettelyä on tarkistettava. - Kansainvälisen toiminnan valvontaa on tehostettava. - Paikalla tehtäviä tarkastuksia ei tehdä riittävän usein. - Pankkien altistumista riskeille koskevia vakavaraisuussäntöjä on tarkistettava.	- Liittovaltion sääntelykehysten tehokkuuden arviointiin ei ole käytössä menettelyä. - Sääntelykehys pidetään ajan tasalla. - Pankkien valvonta on riittävää. - Sääntelyvaatimusten lisäämisestä seuraa henkilöstöresursseihin liittyviä ongelmia. - Tietopyyntöjen koordinoitua voitaisiin parantaa. - Ulkomaisilta valvontaviranomaisilta saadaan asianmukaista tietoa.	- Basel III:n täytäntöönpanolla on pieni vaikutus antolainautointiaan. - Tällä hetkellä pankit täyttävät uudet vähimmäispääomasuhdetta koskevat vaatimukset. - Säännösten noudattamisesta aiheutuvat kustannukset ovat kasvaneet. - Vaikutus kansainvälisten pankkien kilpailukykyyn on epäselvä. - Menettelyt asianmukaisen luotettavan ja ajantasaisen tiedon keräämiseksi ovat riittämättömät. Valvojalla ei toimivaltaa puuttua suoraan pankkeja koskeviin tietoteknisiin riskeihin. - Viranomaisen olisi kehitettävä toimintapoliittikkoja ja menettelyjä, jotka määrittävät, miten se arvioi järjestelmällisesti ja kattavasti riskienarviointitoimintaansa. - Federal Reserven on saatettava päätökseen lopullinen kaksivuotinen SCAP-analyysi ja sovellettava siitä saatuja kokemuksia pankkivalvonnan avoimuuden, tarkastajien ohjaamisen, riskien tunnistamisen ja arvioinnin sekä sääntelyn koordinoinnin parantamiseksi.

IMF:n suositukset EKP:n valvontatehtävien avoimuudesta ja tilivelvollisuudesta

Valvontapolitiikan uskottavuuden parantamiseksi suositellut toimet EKP:n ottaessa hoitaakseen valvontatehtäviä	1.	YVM:n valvontaelimen olisi laadittava ja julkaistava suuntaviivat, joita se noudattaa toimintapoliittisten suositusten antamisessa.
	2.	Valvontaelimen olisi julkaistava toimintapoliittisten kokouksensa pöytäkirjat.
	3.	EKP:n olisi harkittava ulkopuolisista asiantuntijoista koostuvan paneelin perustamista YVM:n riippumattomaksi valvontaa varten. Paneelin olisi julkaistava säännöllisiä raportteja ja annettava palautetta suoraan valvontaelimelle.

Lähde: IMF, Financial Sector Assessment Program European Union, maaraportti 13/65, maaliskuu 2013.

YVM-asetuksen 32 artiklan mukaisen komission tekemän uudelleentarkastelun laajuus

Euroopan komissio julkaisee YVM-asetuksen soveltamisesta kertomuksen, jossa arvioidaan muun muassa seuraavia seikkoja:

- a) yhteisen valvontamekanismin toimintaa EFVJ:n puitteissa ja valvontatoimien vaikutusta koko unionin etuihin ja rahoituspalvelujen sisämarkkinoiden yhtenäisyyteen ja eheyteen [...];
- b) EKP:n ja kansallisten toimivaltaisten viranomaisten tehtävien jakamista yhteisen valvontamekanismin puitteissa [...];
- c) EKP:n valvonta- ja seuraamusvaltuuksien tehokkuutta ja EKP:lle siirrettävien ylimääräisten seuraamusvaltuuksien tarkoituksenmukaisuutta [...];
- d) 5 artiklan mukaisia makrotason vakauden valvonnan tehtäviä ja välineitä varten sekä 14 artiklan mukaista toimiluvan myöntämistä ja peruuttamista varten tehtyjen järjestelyjen asianmukaisuutta;
- e) riippumattomuuteen ja vastuuvollisuuteen liittyvien järjestelyjen tehokkuutta;
- f) EKP:n ja EPV:n välistä vuorovaikutusta;
- g) hallinto- ja ohjausjärjestelyjen tarkoituksenmukaisuutta, mukaan lukien valvontaelimen kokoonpanoa ja valvontaelimessä sovellettavia äänestysääntöjä sekä valvontaelimen suhdetta EKP:n neuvostoon [...];
- h) EKP:n ja osallistumattomien jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten vuorovaikutusta sekä YVM:n vaikutuksia kyseisiin jäsenvaltioihin;
- i) EKP:n päätöksiä koskevan oikaisunhakumekanismin tehokkuutta;
- j) yhteisen valvontamekanismin kustannustehokkuutta;
- k) 7 artiklan 6, 7 ja 8 kohdan soveltamisen mahdollista vaikutusta YVM:n toimintaan ja eheyteen;
- l) valvontatehtävien ja rahapoliittisten tehtävien eriyttämisen tehokkuutta EKP:ssä ja valvontatehtäviin liittyvien taloudellisten resurssien EKP:n talousarviosta erottamisen tehokkuutta [...];
- m) YVM:n puitteissa tehtyjen valvontapäätösten vaikutuksia osallistuvien jäsenvaltioiden julkiseen talouteen [...];
- n) mahdollisuuksia kehittää edelleen YVM:ää ottaen huomioon asiaankuuluvien säännösten, myös primäärilainsäädännön, mahdolliset muutokset, ja ottaen huomioon, onko tämän asetuksen institutionaalisten säännösten perusta vielä voimassa [...].

Kansallisille toimivaltaisille viranomaisille ja valvottaville laitoksille tehty kyselytutkimus

Kansallisille toimivaltaisille viranomaisille tehty kyselytutkimus

1 Hallinto ja ohjaus: päätöksentekomenettely

KYSYMYKSI 1: Onko asianomaisen yhteisen valvontaryhmän alakoordinaattori aina ollut yhteydessä organisaatioon varmistaakseen, että tarkistatte oikeudenkäyttöalueenne luottolaitoksia koskevat valvontapäätösluonnokset ja otatte niihin kantaa?

KYSYMYKSI 1 a: Jos ei, selvittääkö tarkemmin (ks. *laatikko 1*).

K	11	91,7 %
E	1	8,3 %
Ei sovellu	0	0,0 %
YHTEENSÄ	12	100,0 %

KYSYMYKSI 2: Huomioidaanko mielestänne EKP:n päätöksentekomenettelyssä myös teidän organisaationne asiantuntemus ja näkemykset ja otetaanko organisaationne näkemykset huomioon valvontaelimen ehdotusluonnoksessa?

KYSYMYKSI 2 a: Jos ei, selvittääkö tarkemmin (ks. *laatikko 1*).

K	11	91,7 %
E	1	8,3 %
Ei sovellu	0	0,0 %
YHTEENSÄ	12	100,0 %

KYSYMYKSI 3: Onko organisaatiollanne kokemusta tapauksista, joissa valvontapäätöksiä koskevista eriävistä mielipiteistä ei ole päästy yhteisymmärrykseen yhteisen valvontaryhmän kanssa?

K	6	50,0 %
E	6	50,0 %
Ei sovellu	0	0,0 %
YHTEENSÄ	12	100,0 %

KYSYMYKSI 3 a: Jos on, annettiinko organisaatiollenne mahdollisuus ratkoa erimielisyyksiä kahdenvälisissä yhteyksissä EKP:n välittäjinä toimivien rakenteiden ja oman organisaationne johdon kesken?

K	5	41,7 %
E	0	0,0 %
Ei sovellu	7	58,3 %
YHTEENSÄ	12	100,0 %

KYSYMYKSI 4: Onko organisaatiollanne kokemusta tapauksista, joissa erimielisyyksiä ei saatu käsiteltyä ja yhteisymmärrystä ei saavutettu?

K	6	50,0 %
E	5	41,7 %
Ei sovellu	1	8,3 %
YHTEENSÄ	12	100,0 %

KYSYMYKSI 4 a: Jos on, pyydettiinkö organisaatiotanne ilmaisemaan näkemyksiänne sovitussa määräajassa, jotta niistä voitaisiin keskustella valvontaelimessä?

K	5	41,7 %
E	0	0,0 %
Ei sovellu	7	58,3 %
YHTEENSÄ	12	100,0 %

Laatikko 1 – Hallinto ja ohjaus: päätöksentekomenettely

Suurin osa kansallisista toimivaltaisista viranomaisista on hyvin tyytyväisiä YVM:n päätöksentekomenettelyyn, mutta muutama viranomainen ehdotti, että kansallisten toimivaltaisten viranomaisten henkilöstöä voitaisiin osallistaa päätöksentekoon nykyistä enemmän. Esimerkiksi yksi kansallinen toimivaltainen viranomainen viittasi tapaukseen, jossa valvontaelimelle toimitetuissa lopullisissa ehdotuksissa ei otettu huomioon kansallisen toimivaltaisen viranomaisen asiantuntijoiden näkemyksiä, ja toinen viranomainen totesi, että EKP:n henkilöstö tekee ehdotuksiin muutoksia ilman riittävää yhteistyötä ja vuorovaikutusta yhteiseen valvontaryhmään osallistuvan kansallisen toimivaltaisen viranomaisen henkilöstön kanssa.

2 Sisäisen tarkastuksen komitea: kysymyksiä komitean työstä pankkivalvonnan yhteydessä

KYSYMYKS 1: Onko YVM:n tarkastusympäristö (eli luokituksen, tarkastuksen kohteiden, tarkastusalueiden ja tarkastuksen pääkohtien muodostama kokonaisuus) mielestänne kokonainen, kattava ja helposti ymmärrettävä?

KYSYMYKS 1 a: Jos ei, mitkä alueet siihen pitäisi mielestänne sisällyttää (ks. *laatikko 2*)?

K	8	66,7 %
E	3	25,0 %
Ei sovellu	1	8,3 %
YHTEENSÄ	12	100,0 %

KYSYMYKS 2: Onko seuraavaan sykliin valittuja tarkastuskohteita koskevien tarkastusten tarkka sisältö teille selvä? Käsitelläänkö tarkastuksen kohteita mielestänne kattavasti kohtuullisessa ajassa?

KYSYMYKS 2 a: Jos ei, miten tarkastuksen kohteiden sisältöä voitaisiin selkeyttää ja varmistaa, että niitä käsitellään kattavasti tietyn määräajan puitteissa? (Ks. *laatikko 2*.)

K	11	91,7 %
E	0	0,0 %
Ei sovellu	1	8,3 %
YHTEENSÄ	12	100,0 %

KYSYMYKS 3: Ovatko sisäisen tarkastuksen komitean yleinen resurssien kohdentaminen ja valintamenettely avoimia?

KYSYMYKS 3 a: Jos ei, mitä voitaisiin parantaa? (Ks. *laatikko 2*.)

K	9	75,0 %
E	1	8,3 %
Ei sovellu	2	16,7 %
YHTEENSÄ	12	100,0 %

KYSYMYKS 4: Onko tarkastuksen kohteita koskeva sisäisen tarkastuksen komitean riskinarviointimenettely mielestänne avoin ja asianmukainen?

KYSYMYKS 4 a: Jos ei, mitä voitaisiin parantaa? (Ks. *laatikko 2*.)

K	11	91,7 %
E	0	0,0 %
Ei sovellu	1	8,3 %
YHTEENSÄ	12	100,0 %

KYSYMYKS 5: Onko rahapolitiikkaa ja valvontatehtäviä koskevat sisäisen tarkastuksen tehtäväalueet erotettu organisaatiossanne toisistaan?

K	4	33,3 %
E	3	25,0 %
Ei sovellu	5	41,7 %
YHTEENSÄ	12	100,0 %

KYSYMYKS 5 a: Jos on, koskee eriyttäminen myös johtoa?

K	4	33,3 %
E	0	0,0 %
Ei sovellu	8	66,7 %
YHTEENSÄ	12	100,0 %

KYSYMYS 5 b: Jos koskee, minkä tason johtoon asti (ryhmänjohtaja, yksikönpäällikkö, osaston-päällikkö, johtaja, johtokunnan/hallituksen jäsen)?

RYHMÄNJOHTAJA	2	16,7 %
YKSIKÖNPÄÄLLIKKÖ	2	16,7 %
OSASTONPÄÄLLIKKÖ	0	0,0 %
JOHTAJA	0	0,0 %
JOHTOKUNNAN/HALLITUKSEN JÄSEN	0	0,0 %
Ei sovellu	8	66,7 %
YHTEENSÄ	12	100,0 %

KYSYMYS 5 c: Jos tehtäviä ei ole eriytetty, onko organisaatiossanne kyseisille tehtäväalueille yhteisiä palveluyksiköitä?

K	1	8,3 %
E	1	8,3 %
Ei sovellu	10	83,3 %
YHTEENSÄ	12	100,0 %

KYSYMYS 6: Kuinka monta työntekijää sataa kokoaikaista pankkivalvonnan työntekijää kohden organisaatiossanne toimii sisäisen tarkastuksen tehtävissä? Vastausten keskiarvo on 1,59 henkilöä sataa kokoaikaista työntekijää kohden. Luvut vaihtelivat merkittävästi, minkä vuoksi kerättyjen tietojen perusteella ei voida esittää tarkkoja väitteitä.

Laatikko 2 – Sisäisen tarkastuksen komitea

Lähes kaikki kansalliset toimivaltaiset viranomaiset ovat tyytyväisiä sisäisen tarkastuksen komitean työhön pankkivalvonnan saralla, vaikkakin muutama viranomainen nosti esiin sisäisen tarkastuksen menettelyyn liittyviä riskejä. Esimerkiksi yksi kansallinen toimivaltainen viranomainen mainitsi riskin siitä, että ”pienten kansallisten toimivaltaisten viranomaisten henkilöstörajoitteiden vuoksi määritettyä tarkastuksen sisältöä ja tarkastustehtäviä ei välttämättä saada suoritettua aiotussa aikataulussa ja/tai laajuudessa”. Toisella kansallisella toimivaltaisella viranomaisella oli puolestaan se käsitys, että ”käynnissä olevien YVM:n tarkastusten tavoitteet olivat laaja-alaisia, eikä niissä otettu kaikilta osin huomioon yksittäisten kansallisten toimivaltaisten viranomaisten erityispiirteitä, minkä vuoksi tarkastuksiin tarvittiin enemmän resursseja kuin aiemmin oli arvioitu”.

Kansalliset toimivaltaiset viranomaiset esittivät esimerkiksi seuraavia parannusehdotuksia:

- Kunkin tarkastuksen sisällöstä, aikataulusta ja ajoituksesta olisi keskusteltava ja kerrottava aiemmin ja tehokkaammin, jotta tarkastusta voitaisiin suunnitella ja valmistella paremmin paikallistasolla.
- Tarkastukselle olisi ennen kenttätöön aloittamista määriteltävä selkeä ja tarkka sisältö etenkin silloin, kun useat eri kansallisten toimivaltaisten viranomaisten tarkastusryhmät suorittavat yhtä aikaa yhteistä tarkastustoimeksiantoa ja niiden on saavutettava yhteiset tavoitteet. Muuten on olemassa riski, että eri tarkastusryhmien tuotokset vaihtelevat YVM:n tason tarkastushankkeissa liikaa.
- Tarkastustyöryhmien olisi annettava sisäisen tarkastuksen komitealle enemmän tietoa resurssien kohdentamisesta tarkastusten valinnan tehostamiseksi.

3 Yhteiset valvontaryhmät

KYSYMYKS 1: Täyttävätkö organisaationne nykyiset henkilöstöresurssit kansallisille toimivaltaisille viranomaisille yhteisten valvontaryhmien henkilöstön suhteen asetetut vaatimukset?

K	8	66,7 %
E	2	16,7 %
Ei sovellu	2	16,7 %
YHTEENSÄ	12	100,0 %

KYSYMYKS 2: Onko kutakin valtiossanne toimivaa pankkia koskevissa yhteisissä valvontaryhmissä mielestänne riittävästi työntekijöitä (sekä EKP:n että kansallisten toimivaltaisten viranomaisten henkilöstöä), jotta ne voivat valvoa merkittäviä laitoksia vaikuttavasti?

KYSYMYKS 2 a: Jos ei, johtuuko vaje liian vähäisestä kansallisten toimivaltaisten viranomaisten henkilöstöstä? EKP:n henkilöstöstä? Sekä kansallisten toimivaltaisten viranomaisten että EKP:n henkilöstöstä?

K	6	50,0 %
E	4	33,3 %
Ei sovellu	2	16,7 %
YHTEENSÄ	12	100,0 %

KYSYMYKS 3: Kuinka paljon organisaatiossanne on valvontahenkilöstöä yhteensä? (**Vastauksia ei julkisteta.**)

KYSYMYKS 4: Kuinka monta työntekijää organisaationne koko henkilöstöstä on tällä hetkellä osoitettu yhteisiin valvontaryhmiin (yhteenlaskettu kokoaikaisiksi työntekijöiksi muutettu määrä)? Vastausten mukaan yhteisiin valvontaryhmiin on osoitettu keskimäärin 59,47 työntekijää.

KYSYMYKS 5: Onko organisaatiollanne ollut vaikeuksia rekrytoida pätevää ja kokenutta henkilöstöä muuhun kuin paikalla tehtävään pankkivalvontaan?

K	5	41,7 %
E	6	50,0 %
Ei sovellu	1	8,3 %
YHTEENSÄ	12	100,0 %

KYSYMYKS 6: Kuinka monta työntekijää aiotte palkata valvontatehtäviin seuraavien kolmen vuoden aikana voidaksenne täyttää yhteisten valvontaryhmien odotetun henkilöstötarpeen? (**Vastauksia ei julkisteta.**)

KYSYMYKS 7: Onko EKP koskaan hylännyt organisaationne yhteiseen valvontaryhmään nimeämää ehdokasta?

K	0	0,0 %
E	12	100,0 %
Ei sovellu	0	0,0 %
YHTEENSÄ	12	100,0 %

KYSYMYKS 8: Onko organisaationne valvontahenkilöstöä tällä hetkellä sellaisissa yhteisissä valvontaryhmissä, jotka valvovat pankkeja, joiden päätoimipaikka ei ole jäsenvaltiossanne?

K	9	75,0 %
E	3	25,0 %
Ei sovellu	0	0,0 %
YHTEENSÄ	12	100,0 %

KYSYMYS 8 a: Jos on, kuinka monta?

KYSYMYS 8 b: Jos on, kuinka monessa eri yhteisessä valvontaryhmässä?

Tietoja ei julkisteta. Yleisesti ottaen työntekijöitä ei toiminut tarkoitetuissa yhteisissä valvontaryhmissä lainkaan tai määrät olivat kokoaikaisiksi työntekijöiksi muutettuina melko pieniä. Yhteisten valvontaryhmien määrä vaihteli kahdesta neljääntoista.

KYSYMYS 9: Onko organisaationne pyytänyt tai saanut yhteisen valvontaryhmän koordinaattorilta tai muilta EKP:n työntekijöiltä minkäänlaista palautetta yhteisissä valvontaryhmissä toimivien työntekijöidenne työsuorituksesta?

K	8	66,7 %
E	2	16,7 %
Ei sovellu	2	16,7 %
YHTEENSÄ	12	100,0 %

KYSYMYS 9 a: Jos on, ottaako organisaationne johto palautteen huomioon arvioidessaan yhteisissä valvontaryhmissä työskentelevien työntekijöidenne suoritusta?

K	2	16,7 %
E	4	33,3 %
Ei sovellu	6	50,0 %
YHTEENSÄ	12	100,0 %

KYSYMYS 10: Julkaisetteko ja hyödynnättekö pankkien kanssa viestissäanne EPV:n julkaisemia kysymyksiä ja vastauksia osittain, kaikilta osin vai ette lainkaan?

FULLK	7	58,3 %
PARTIALLK	4	33,3 %
EOT AT ALL	1	8,3 %
Ei sovellu	0	0,0 %
YHTEENSÄ	12	100,0 %

KYSYMYS 10 a: Jos julkaisette kysymykset vain osittain, onko teillä kansallisena toimivaltaisena viranomaisena selkeä prosessi, jonka mukaan päätätte, mitä kysymyksiä ja vastauksia hyödynnetään käytännössä ja mitä ei?

K	1	8,3 %
E	2	16,7 %
Ei sovellu	9	75,0 %
YHTEENSÄ	12	100,0 %

KYSYMYS 11: Onko periaatekysymyksiä (esim. onko EPV:n kysymyksiä ja vastauksia sovellettava käytännössä ja miten niitä sovelletaan) koskeva tiedonkulku EKP:n kanssa siinä mielessä sujuvaa, että saatte ajoissa selkeän vastauksen?

K	2	16,7 %
E	5	41,7 %
Ei sovellu	5	41,7 %
YHTEENSÄ	12	100,0 %

KYSYMYS 11 a: Kuinka monta päivää vastauksen saaminen keskimäärin kestää (voitte antaa myös vaihteluvälin)? Vastaukset vaihtelivat muutamasta työpäivästä "useisiin kuukausiin".

KYSYMYS 11 b: Jos tilanne on mielestänne huono, miten sitä voitaisiin parantaa? (Ks. *laatikko 3*.)

Laatikko 3 – Yhteiset valvontaryhmät

Kansalliset toimivaltaiset viranomaiset suosittelivat seuraavia parannusehdotuksia:

- o lisää horistontaalista henkilöstöä pankin sisäisten mallien (Internal Ratings Based (IRB), Advanced Measurement Approach (AMA)) analysointiin ja siihen liittyviin tehtäviin, kuten mallien merkittävien päivitysten hyväksymiseen
- o lisähenkilöstön palkkaaminen, päällekkäisten tehtävien vähentäminen ja kansallisten toimivaltaisten viranomaisten lisätehtävien karsiminen
- o luettelo yhteyshenkilöistä, joille tiettyjä aiheita koskevat tiedustelut kuuluu osoittaa, jotta tiedustelujen kohdentaminen olisi helpompaa
- o jäsennellympi menettely kaikkien relevanttien EKP:n/EPV:n standardien täytäntöönpanoon; menettelyssä olisi käytettävä tietoteknistä välinettä, joka kokoaisi yhteen kaikki yhteisten valvontaryhmien kannalta olennaiset standardit (esim. periaatteelliset kysymykset), *koska yhteisten valvontaryhmien työssä on yhä merkittäviä eroja*
- o ainoastaan sääntelyn tulkintaa koskeviin kysymyksiin keskittyvän laajemman asiantuntijapoolin luominen eri toimintojen yhteiseen mikrovalvonnan pääosastoon IV sekä yhteyksien ja tiedonkulun parantaminen oikeudellisen pääosaston oikeudellisten asiantuntijoiden ja mikrovalvonnan pääosastojen I ja II yhteisten valvontaryhmien kanssa, *sillä sääntelyperiaatteisiin liittyviä selkeitä kantoja koskevan tiedon vaihtaminen EKP:n kanssa ja tällaisten kantojen saaminen siltä on osoittautunut aikaa vieväksi ja tehottomaksi*
- o kansallisten toimivaltaisten viranomaisten yhteisissä valvontaryhmissä työskentelevän henkilöstön suoritusten arvioinnin tarkistaminen.

4 Paikalla tehtävät tarkastukset

KYSYMYS 1: Suorittiko organisaationne paikalla tehtäviä tarkastuksia ennen YVM:n perustamista?

K	12	100,0 %
E	0	0,0 %
Ei sovellu	0	0,0 %
YHTEENSÄ	12	100,0 %

KYSYMYS 1 a: Jos teki, vastasivatko ne tarkastusmenetelmien, menettelyjen ja perusteellisuuden osalta YVM:n paikalla tehtäviä tarkastuksia?

Kysymys 1 b: Jos eivät, selventäkää keskeisiä eroja. Vastanneiden mukaan erot koskivat tarkastusten kestoja ja perusteellisuutta (pidempiä ja pidemmälle meneviä).

K	9	75,0 %
E	2	16,7 %
Ei sovellu	1	8,3 %
YHTEENSÄ	12	100,0 %

KYSYMYS 2: Onko paikalla tehtäviin tarkastuksiin ja muihin kuin paikalla tehtäviin tarkastuksiin organisaatiossanne erilliset yksiköt (eli työskentelevätkö paikalla tehtävien ja muiden tarkastusten parissa eri henkilöt)?

K	9	75,0 %
E	3	25,0 %
Ei sovellu	0	0,0 %
YHTEENSÄ	12	100,0 %

KYSYMYS 3: Kuinka moni organisaationne paikalla tehtäviä tarkastuksia suorittavista tarkastajista (kokoaikaisiksi työntekijöiksi muutettuna) tarkastaa merkittäviä luottolaitoksia? (**Vastauksia ei julkisteta.**)

KYSYMYS 4: Kuinka moni organisaationne paikalla tehtäviä tarkastuksia suorittavista tarkastajista (kokoaikaisiksi työntekijöiksi muutettuna) tarkastaa vähemmän merkittäviä luottolaitoksia? (**Vastauksia ei julkisteta.**)

KYSYMYS 5: Käyttävätkö vähemmän merkittäviä pankkeja koskevissa paikalla tehtävissä tarkastuksissa ulkopuolisia palveluntarjoajia, kuten yksityisiä tarkastusyhtiöitä?

K	1	8,3 %
E	10	83,3 %
Ei sovellu	1	8,3 %
YHTEENSÄ	12	100,0 %

KYSYMYS 6: Voiko ulkopuolinen palveluntarjoaja toimia tällaisen tarkastuksen tehtävänäpäällikkönä?

K	2	16,7 %
E	5	41,7 %
Ei sovellu	5	41,7 %
YHTEENSÄ	12	100,0 %

KYSYMYKS 7: Ovatko paikalla tehtäviin tarkastuksiin käytettävät resurssinne olleet riittävät YVM:n käyttöön-
oton jälkeen?

KYSYMYKS 7 a: Jos eivät, millaisia lisäresursseja tarvitsette? (Kokoaikaisina työpaikkoina ja osaamisena ilmai-
tuna) (Vastauksia ei julkisteta.)

K	8	66,7 %
E	3	25,0 %
Ei sovellu	1	8,3 %
YHTEENSÄ	12	100,0 %

KYSYMYKS 8: Onko organisaationne asettanut paikalla tehtäviä tarkastuksia suorittaville tarkastajille tai
tehtävnpäälliköille pätevyyden vähimmäisvaatimuksia?

KYSYMYKS 8 a: Jos on, kertokaa millaisia.

K	9	75,0 %
E	1	8,3 %
Ei sovellu	2	16,7 %
YHTEENSÄ	12	100,0 %

KYSYMYKS 9: Valvontakäsikirjan (luvun 6.4.15) mukaan paikalla tehtävien tarkastusten havainnot on luokitelta-
va. Onko EKP antanut organisaatiolenne riittävästi ohjeita luokittelusta?

K	9	75,0 %
E	2	16,7 %
Ei sovellu	1	8,3 %
YHTEENSÄ	12	100,0 %

KYSYMYKS 10: Onko organisaationne tehnyt YVM:n perustamisen jälkeen tarpeen mukaan tehtäviä tarkastus-
sia vähemmän merkittävillä pankeilla?

K	8	66,7 %
E	4	33,3 %
Ei sovellu	0	0,0 %
YHTEENSÄ	12	100,0 %

KYSYMYKS 11: Nykyjärjestelmässä kansallisille toimivaltaisille viranomaisille ei korvata merkittävien luottolai-
tosten tarkastuksista aiheutuvia palkkakustannuksia. Tuliksi käytäntöä mielestänne muutttaa?

KYSYMYKS 11 a: Jos tulisi, miten?

Useimmissa vastauksissa mainittiin rajat ylittävistä tehtävistä aiheutuvien kustannusten korvaaminen (palkka-
kustannukset mukaan lukien).

K	5	41,7 %
E	2	16,7 %
Ei sovellu	5	41,7 %
YHTEENSÄ	12	100,0 %

KYSYMYKS 12: Käyttikö organisaationne paikalla tehtävissä tarkastuksissa ennen YVM:n perustamista ulkoisia
tarkastajia?

K	3	25,0 %
E	9	75,0 %
Ei sovellu	0	0,0 %
YHTEENSÄ	12	100,0 %

KYSYMYKS 12 a: Jos käytti, johtivatko ulkopuoliset tarkastajat osaa tarkastuksista?

K	2	16,7 %
E	2	16,7 %
Ei sovellu	8	66,7 %
YHTEENSÄ	12	100,0 %

KYSYMYS 13: Mitä asioita paikalla tehtävissä tarkastuksissa voitaisiin yleisesti ottaen parantaa?
(Ks. *Laatikko 4*.)

KYSYMYS 14: Hyödynnättekö IMAS-järjestelmää vaikuttavalla tavalla paikalla tehtävissä tarkastuksissa?

KYSYMYS 14 a: Jos hyödynnätte, kuinka suuri prosenttiosuus tietoteknisen työn kokonaismäärästä suoritetaan IMAS-järjestelmässä?

Vastaukset vaihtelivat siitä, että IMAS-järjestelmää ei käytetä lainkaan, siihen, että sitä käytetään hyvin usein. Tekstien muotoilun vuoksi vastauksista ei voitu tehdä selkeää päätelmää.

K	5	41,7 %
E	4	33,3 %
Ei sovellu	3	25,0 %
YHTEENSÄ	12	100,0 %

Laatikko 4 – Paikalla tehtävät tarkastukset

Kansalliset toimivaltaiset viranomaiset esittivät esimerkiksi seuraavia parannusehdotuksia:

- Merkittäviä laitoksia koskevien paikalla suoritettavien tarkastustehtävien järjestämistä koskevia teknisiä seikkoja tulisi kehittää.
- Merkittäviä ja vähemmän merkittäviä laitoksia koskevista paikalla tehtävissä tarkastuksissa olisi sovellettava samanlaisia menetelmiä, jotta paikalla tehtäviä tarkastuksia suorittavien tarkastajien työkuorma ei lisääntyisi ja voitaisiin varmistaa, että tarkastukset suoritetaan yhdenmukaisella tavalla kaikissa pankeissa.
- Paikalla tehtäviä tarkastuksia koskevaa menetelmää olisi parannettava, jotta lähestymistapaa noudatettaisiin kaikilla oikeudenkäyttöalueilla entistä yhdenmukaisemmin, sillä tarkastustehtäviä suoritetaan yhä kunkin maan aiemman kokemuksen perusteella ja paikalla tehtäviä tarkastuksia koskevat kansalliset käytännöt ovat hyvin erilaisia.
- EKP:n olisi annettava tarkastustehtävistä ja tarkastuskertomuksista täsmällisempää palautetta.
- Tarvitaan enemmän koulutusta ja teknistä tukea pankeissa tehtävistä tarkastuksista vastaavalta EKP:n toimistolta.
- Suunnittelumenettelyä on kehitettävä, sillä osallistumispyynnöt julkaistaan liian lyhyellä varoitusajalla, eikä paikalla tehtäviin tarkastuksiin osallistumista voida sen vuoksi koordinoita suhteessa muihin sitoumuksiin. Rajat ylittäviin tehtäviin osallistuminen on vaikeaa, koska niiden sisällöt, tarkastajilta vaadittu osaaminen ja hankkeisiin sidotut resurssit vaihtelevat.

Valvottaville laitoksille tehty kyselytutkimus

Tilintarkastustuomioistuinn otti YVM:n tarkastuksen yhteydessä yhteyttä kaikkiin YVM:n suoraan valvomiin merkittäviin eurooppalaispankkeihin kuullakseen niiden näkemyksiä siitä, miten hyvin YVM:n on suoriutunut yhden yhteisen valvojan toimeksiantonsa keskeisten osien suorittamisessa. Tilintarkastustuomioistuin ei tarkastanut sille annettuja tietoja. Tiedot esitetään seuraavissa kohdissa, ja tarkoituksena on antaa tasapuolinen raportti, jossa huomioidaan myös sidosryhmien näkemykset tarkastukseen valituista alueista.

1 Tilivelvollisuusjärjestelyt (kyllä tai ei)

KYSYMYKS 1: Täyttävätkö palautejärjestelyt, joita EKP käyttää pankkien YVM-valvontaa koskevien näkemysten keräämiseksi, organisaationne tarpeet? (Näitä järjestelyjä ovat esim. julkiset kuulemiset, jotka koskevat EKP:n asetuksia, YVM-kehystä, valvonnan taloudellisten tietojen raportointia, valvontamaksuja sekä vaihtoehtojen ja harkintavallan käyttöä.)

K	42	60,9 %
E	27	39,1 %
Ei sovellu	0	0,0 %
YHTEENSÄ	69	100,0 %

KYSYMYKS 2: Jos eivät, mitä voitaisiin parantaa? (Ks. *laatikko 1*.)

KYSYMYKS 3: Onko mielestänne olemassa sellaisia yleisluonteisia valvonnan osa-alueita, joiden suhteen ei järjestetä kuulemisia mutta joiden suhteen niitä pitäisi järjestää (esim. rahoituslaitoksille tehty, niiden vaikutelmia valvontatoimien tehokkuudesta ja vaikuttavuudesta kartoittavat säännölliset kyselytutkimukset, kuten Kanadassa ja Australiassa)?

K	33	47,8 %
E	35	50,7 %
Ei sovellu	1	1,4 %
YHTEENSÄ	69	100,0 %

KYSYMYKS 4: Jos on, nimetkää kyseiset alueet (ks. *laatikko 1*).

Laatikko 1 – Tilivelvollisuusjärjestelyt

Yksittäisten pankkien esittämissä parannusehdotuksissa suositeltiin, että EKP:n olisi

- tarkistettava kuulemisjärjestelyjä (esim. kuulemisjaksojen kesto)
- synkronoitava kuulemiset paremmin rajallisten resurssien huomioon ottamiseksi ja laajennettava niiden alaa esim. teknisiin kysymyksiin (SREP-menetelmät, pääomamääritykset ja yksityiskohtaisuus)
- luotava rahoituslaitoksille jäsennellympi ja kattavampi palautejärjestelmä, jossa hyödynnetään esimerkiksi kyselyitä, joissa rahoituslaitokset voivat arvioida valvontatoimien tehokkuutta ja vaikuttavuutta.

2 Avoimuus (Antakaa vastaus asteikolla 1–5 tai ilmoittakaa, jos asia ei koske organisaatiotanne.)

KYSYMYS 5: Saatteko riittävästi tietoa valvojan arviointiprosessista (SREP) ja sen tuloksista (arvio asteikolla 1–5: 1 = tiedot ovat hyvin perusteellisia, 3 = tiedot ovat monipuolisia ja 5 = tiedot ovat huonolaatuisia)?

1	4	5,8 %
2	7	10,1 %
3	22	31,9 %
4	30	43,5 %
5	5	7,2 %
Ei sovellu	1	1,4 %
YHTEENSÄ	69	100,0 %

KYSYMYS 6: Miten arvioitte (asteikolla 1–5: 1 = erinomainen, 5 = huono) valvontakäsikirjaan perustuvista, valvojan kanssa tekemänne päivittäisen työn kannalta olennaisista menettelyistä saamanne tiedon laatua?

1	2	2,9 %
2	13	18,8 %
3	32	46,4 %
4	15	21,7 %
5	5	7,2 %
Ei sovellu	2	2,9 %
YHTEENSÄ	69	100,0 %

KYSYMYS 7: Kuinka tyytyväisiä olette mahdollisuuksiinne saada tarvittavia tietoja ymmärtääksenne luottolaitostanne koskevien EKP:n päätösten perustelut/loputulokset (1 = erittäin tyytyväinen, 5 = ei lainkaan tyytyväinen, ei koske organisaatiotanne)?

1	4	5,8 %
2	16	23,2 %
3	26	37,7 %
4	22	31,9 %
5	1	1,4 %
Ei sovellu	0	0,0 %
YHTEENSÄ	69	100,0 %

KYSYMYS 8: Jos luottolaitoksellenne on lähetetty tiedoksianto EKP:n aikomuksesta tehdä valvontapäätös, olivatko päätöksen antamisen oikeudelliset ja aineelliset perustelut selkeät (1 = erittäin selkeät, 5 = ei lainkaan selkeät, ei koske organisaatiotanne)?

1	13	18,8 %
2	15	21,7 %
3	28	40,6 %
4	10	14,5 %
5	2	2,9 %
Ei sovellu	1	1,4 %
YHTEENSÄ	69	100,0 %

KYSYMYS 9: Jos EKP:n olisi mielestänne parannettava avoimuutta, mitkä olisivat tärkeimmät seikat, joihin olisi puututtava? (Ks. *laatikko 2*.)

Laatikko 2 – Avoimuus

Yksittäisten pankkien esittämissä parannusehdotuksissa suositeltiin, että EKP:n olisi

- annettava enemmän tietoa YVM:n valvontakäsikirjasta, kuten tietoa valvojan arviointiprosessista (SREP) ja sen menetelmistä sekä selitys lopputuloksesta
- perusteltava valvontapäätökset paremmin

3 Hallinto (kyllä, ei tai ei koske organisaatiotanne)

KYSYMYKSI 10: Annettiinko EKP:n aikomus hyväksyä luottolaitostanne koskeva valvontapäätös laitoksellenne tiedoksi riittävän ajoissa (kuulemisen järjestämistä varten)?

Y	54	78,3 %
N	6	8,7 %
Ei sovellu	9	13 %
YHTEENSÄ	69	100,0 %

KYSYMYKSI 11: Otettiin kuulemisen lopputulos (eli kokouksen aikana esiin nostettuja tärkeimpiä huomautuksia koskeva arvio) mielestänne riittävästi huomioon EKP:n lopullisessa valvontapäätöksessä tai lopulliseen päätökseen liittyvässä oheisasiakirjassa?

Y	23	33,3 %
N	25	36,2 %
Ei sovellu	21	30,4 %
YHTEENSÄ	69	100,0 %

KYSYMYKSI 12: Onko teillä kokemusta luottolaitostanne koskevista päätöksistä, joissa EKP oli mielestänne virheellisesti antamatta laitoksellenne mahdollisuutta tulla kuulluksi?¹

Y	3	4,3 %
N	51	73,9 %
Ei sovellu	15	21,7 %
YHTEENSÄ	69	100,0 %

KYSYMYKSI 13: Miten edellä olevissa kysymyksissä käsitellyjä hallintoa ja ohjausta koskevia asioita voitaisiin parantaa? (Ks. **Laatikko 3**.)

Laatikko 3 – Hallinto ja ohjaus

Yksittäisten pankkien esittämissä parannusehdotuksissa suositeltiin, että EKP:n olisi

- laajennettava pankkien kanssa käymäänsä valvontavuoropuhelua
- oltava vastaanottavaisempi pankkien esiin nostamille seikoille.

¹ Tähän kysymykseen myönteisesti vastanneista pankeista kaksi viittasi vuoden 2014 stressitesteihin, jotka saatettiin päätökseen ennen 4. marraskuuta 2014. Yksi pankeista ei antanut tarkempia tietoja.

4 Suhteellisuusperiaate

KYSYMYS 14: Ovatko sisäistä hallintoa ja ohjausta koskeviin vaatimuksiin ja elvytysuunnitelmiin liittyvät järjestelyt, menettelyt ja mekanismit (jos sellaisia on) mielestänne oikeasuhteisia, kun otetaan huomioon liiketoimintamalliinne liittyvät riskit, riskien monimuotoisuus sekä laitoksenne toiminnan koko, laajuus ja monimutkaisuus sekä toiminnan merkittävyys järjestelmän kannalta?

K	35	50,7 %
E	32	46,4 %
Ei sovellu	2	2,9 %
YHTEENSÄ	69	100,0 %

KYSYMYS 15: Jos eivät, selvittääkää, mitkä järjestelyt eivät mielestänne ole oikeasuhteisia. (Ks. *laatikko 4*.)

KYSYMYS 16: Vastaako eri tietokokonaisuuksien käyttö (eli FINREP-mallin mukaiset täydet tiedot, yksinkertaistettu valvontaan liittyvien rahoitustietojen raportointi, pitkälti yksinkertaistettu valvontaan liittyvien rahoitustietojen raportointi ja valvontaan liittyvien rahoitustietojen raportoinnin tietopisteet) suhteellisuusperiaatetta riittävällä tavalla?

K	26	37,7 %
E	39	56,5 %
Ei sovellu	4	5,8 %
YHTEENSÄ	69	100,0 %

KYSYMYS 17: Ovatko vakavaraisuusasetuksen 99 artiklan mukaisten omien varojen vaatimuksista annettavien ilmoitusten ja rahoitustietojen laajuus ja antamistiheys mielestänne oikeasuhteisia laitoksenne luonteeseen nähden?

K	56	81,2 %
E	8	11,6 %
Ei sovellu	5	7,2 %
YHTEENSÄ	69	100,0 %

KYSYMYS 18: Ovatko maksuvalmiusraportoinnin ja pysyvää varainhankintaa koskeviin vaatimuksiin liittyvän raportoinnin laajuus ja tiheys mielestänne oikeasuhteisia laitoksenne luonteeseen nähden?

K	43	62,3 %
E	22	31,9 %
Ei sovellu	4	5,8 %
YHTEENSÄ	69	100,0 %

KYSYMYS 19: Ovatko COREP-raportoinnin laajuus ja tiheys mielestänne oikeasuhteisia laitoksenne luonteeseen nähden?

K	54	78,3 %
E	10	14,5 %
Ei sovellu	5	7,2 %
YHTEENSÄ	69	100,0 %

KYSYMYS 20: Aiheutuuko pankeille muista kuin edellä mainituista valvontaan liittyvistä raportointivaatimuksista mielestänne kohtuutonta hallinnollista raskautusta?

K	52	75,4 %
E	17	24,6 %
Ei sovellu	0	0,0 %
YHTEENSÄ	69	100,0 %

KYSYMYS 21: Jos aiheutuu, minkä vaatimusten katsotte aiheuttavan raskautusta? Eritelkää tarkasti, mitkä alueet ovat erityisen raskaita ja mitä voitaisiin parantaa (ks. *laatikko 4*).

KYSYMYKSIÄ 22: Ovatko valvontaan liittyvien raportointivaatimusten määräajat mielestänne kohtuullisia?

K	29	42,0 %
E	40	58,0 %
Ei sovellu	0	0,0 %
YHTEENSÄ	69	100,0 %

KYSYMYKSIÄ 23: Onko EKP:n laitokseltanne perimä valvontamaksu mielestänne oikeasuhteinen laitoksenne merkittävyyteen ja riskiprofiiliin nähden?

K	30	43,5 %
E	32	46,4 %
Ei sovellu	7	10,1 %
YHTEENSÄ	69	100,0 %

KYSYMYKSIÄ 24: Jos ei, miten valvontamaksuja ja niiden laskemismenetelmää voitaisiin parantaa (esim. tekijät kuten varojen kokonaisarvo ja riskiprofiilit)? (Ks. **laatikko 4.**)

Laatikko 4 – Suhteellisuus

Yksittäisten pankkien esittämissä parannusehdotuksissa suositeltiin, että EKP:n olisi

- o korjattava tietojen raportointia koskevien pyyntöjen päällekkäisyydet ja parannettava koordinoitua muiden toimielinten (esim. EPV:n) kanssa; koordinoinnin puute saattaa johtaa siihen, että eri lomakkeissa ja asiakirjamalleissa pyydetään samoja tietoja
- o tarkasteltava uudelleen, ovatko tietojen raportointia koskevat pyynnöt suhteellisuusperiaatteen mukaisia (esim. STE (short-term exercise), raportoinnin yksityiskohtaisuus)
- o uudelleenarvioitava vaadittujen tietojen raportoinnin asianmukaisuutta, tiheyttä ja määräaikoja
- o arvioitava uudelleen YVM:n valvontamaksun laskemista (esim. maksetaanko valvontamaksu yhä kansallisille toimivaltaisille viranomaisille).

5 Paikalla tehtävät tarkastukset

KYSYMYS 25: Arvioikaa YVM:n puitteissa toteutettujen paikalla tehtävien tarkastusten laatua siitä näkökulmasta, kuinka kattavasti tarkastettua aihetta käsiteltiin. Antakaa arvionne asteikolla 1–5 (1 = erittäin hyvin, 5 = erittäin huonosti).

1	7	10,1 %
2	29	42,0 %
3	14	20,3 %
4	4	5,8 %
5	0	0,0 %
Ei sovellu	15	21,7 %
YHTEENSÄ	69	100,0 %

KYSYMYS 26: Arvioikaa YVM:n puitteissa toteutettujen paikalla tehtävien tarkastusten laatua siitä näkökulmasta, kuinka hyvin niissä käsiteltiin muodollisiin seikkoihin liittyviä keskeisiä riskejä. Antakaa arvionne asteikolla 1–5 (1 = erittäin hyvin, 5 = erittäin huonosti).

1	5	7,2 %
2	15	21,7 %
3	24	34,8 %
4	6	8,7 %
5	0	0,0 %
Ei sovellu	19	27,5 %
YHTEENSÄ	69	100,0 %

KYSYMYS 27: Kenelle paikalla tehtäviä tarkastuksia koskevat raportit on osoitettu YVM:n perustamisen jälkeen? Luottolaitoksen hallintoneuvostolle, tarkastusvaliokunnalle tai johtokunnalle vai jollekin muulle vastaanottajalle?

KYSYMYS 28: Mitä parannuksia/merkittäviä muutoksia paikalla tehtäviin tarkastuksiin on tehty verrattuna ennen YVM:n käyttöönottoa suoritettuihin tarkastuksiin? Mitä seikkoja voitaisiin vielä parantaa? (Ks. *laatikko 5*.)

KYSYMYS 29: Tarkastusta koskevassa raportissa esitettyjä havaintoja ja suosituksia ei ole luokiteltu vakavuuden mukaan. Oletteko voineet annettujen selitysten perusteella määrittää, mitkä havainnot on asetettava etusijalle ja kuinka vakavia ne ovat? (Ks. *laatikko 5*.)

HALLINTONEUVOSTO	5
TARKASTUSVALIOKUNTA	1
JOHTOKUNTA	33
MUU VASTAANOTTAJA	1
JOHTOKUNTA JA HALLINTONEUVOSTO	2
KAIKILLE EDELLÄ MAINITUILLE	2
Ei sovellu	25
YHTEENSÄ	69

KYSYMYS 30: Oliko paikalla tehtyä tarkastusta koskevassa raportissa esitetyt havainnot selitetty selkeästi ja oliko selvää, miten niitä pitäisi käsitellä?

Y	41	59,4 %
N	7	10,1 %
Ei sovellu	21	30,4 %
YHTEENSÄ	69	100,0 %

KYSYMYS 31: Annettiinko teille mahdollisuus ottaa kantaa paikalla tehtyä tarkastusta koskevan raportin luonnokseen kohtuullisen määräajan kuluessa ja keskustella siitä tarkastusryhmän kanssa?

Y	46	66,7 %
N	4	5,8 %
Ei sovellu	19	22,7 %
YHTEENSÄ	69	100,0 %

Laatikko 5 – Paikalla tehtävät tarkastukset

Yksittäisten pankkien esittämissä parannusehdotuksissa suositeltiin, että EKP:n olisi

- luokiteltava paikalla tehtyjen tarkastusten havainnot vakavuuden mukaan, jotta ne voitaisiin asettaa etusijajärjestykseen
- parannettava paikalla tehtäviä tarkastuksia koskevia järjestelyjä, esimerkiksi toimittamalla lopullinen raportti ja suositukset nopeammin, ja *annettava pankeille enemmän aikaa valmistautua menettelyn päättämistä edeltäviin kokouksiin.*

6 Yhteiset valvontaryhmät

KYSYMYS 32: Onko laitoksenne ja sen valvonnasta vastaavan YVM:n yhteisen valvontaryhmän välillä selkeästi määritelty viestintäkanava?

K	65	94,2 %
E	4	5,8 %
Ei sovellu	0	0,0 %
YHTEENSÄ	69	100,0 %

KYSYMYS 33: Jos on, kuka yhteisen valvontaryhmän jäsenistä on ensisijainen yhteyspisteenne? (Ilmoittakaa henkilön nimen sijaan hänen työtehtävänsä tai -nimikkeensä, kuten yhteisen valvontaryhmän koordinaattori tai kansallisen toimivaltaisen viranomaisen työntekijä.)

YHTEISEN VALVONTARYHMÄN KOORDINAATTORI	38
KANSALLINEN TOIMIVALTAISEN VIRANOMAINEN	5
YHTEISEN VALVONTARYHMÄN KOORDINAATTORI JA KANSALLINEN TOIMIVALTAISEN VIRANOMAINEN	11
YHTEISEN VALVONTARYHMÄN KOORDINAATTORI TAI KANSALLINEN TOIMIVALTAISEN VIRANOMAINEN	3
RIIPPUU ASIASTA	6
Ei sovellu	6
YHTEENSÄ	69

KYSYMYS 34: Voiko laitoksenne johdonmukaisesti viestiä yhteisen valvontaryhmän jäsenen kanssa laitoksenne valitsemalla kielellä?

KYSYMYS 35: Jos ei, kuvaillakaa mahdollisia ongelmia ja kertokaa, mitä seikkoja voitaisiin parantaa. (Ks. *laatikko 6*.)

K	57	82,6 %
E	11	15,9 %
Ei sovellu	1	1,4 %
YHTEENSÄ	69	100,0 %

KYSYMYS 36: Pitääkö yhteinen valvontaryhmä laitoksenne johdon kanssa kokouksia paikan päällä?

Y	67	97,1 %
E	2	2,9 %
Ei sovellu	0	0,0 %
YHTEENSÄ	69	100,0 %

KYSYMYS 37: Jos tällaisia kokouksia pidetään, kuinka usein niitä yleensä järjestetään ja kuinka kauan ne kestävät? (Ilmoittakaa kokousten määrä per vuosi.)

>12	9
10–12	11
8–9	3
6–7	6
4–5	20
2–3	7
1	2
RIIPPUU TILANTEESTA	3
Ei sovellu	8
YHTEENSÄ	69

KYSYMYS 38: Onko kokouksia 1 = liian usein, 2 = sopivasti vai 3 = liian harvoin?

1	13	18,8 %
2	56	81,2 %
3	0	0,0 %
Ei sovellu	0	0,0 %
YHTEENSÄ	69	100,0 %

KYSYMYKSIÄ 39: Ovatko kokoukset 1 = liian pitkiä, 2 = sopivan pituisia vai 3 = liian lyhyitä?

1	6	8,7 %
2	62	89,9 %
3	1	1,4 %
Ei sovellu	0	0,0 %
YHTEENSÄ	69	100,0 %

KYSYMYKSIÄ 40: Osallistuuko yhteisen valvontaryhmän koordinaattori aina näihin kokouksiin?

Y	52	75,4 %
N	17	24,6 %
Ei sovellu	0	0,0 %
YHTEENSÄ	69	100,0 %

KYSYMYKSIÄ 41: Arvioikaa yhteisten valvontaryhmien YVM:n puitteissa tekemän muun kuin paikalla tehtävän valvonnan laatua. Antakaa arvionne asteikolla 1–5 (1 = erittäin hyvä, 5 = erittäin huono). Jos ette mielestänne voi arvioida laatua, koska ette ole riittävästi tekemisissä ryhmien kanssa, valitkaa vaihtoehto "ei sovellu".

1	4	5,8 %
2	30	43,5 %
3	23	33,3 %
4	8	11,6 %
5	0	0,0 %
Ei sovellu	4	5,8 %
YHTEENSÄ	69	100,0 %

KYSYMYKSIÄ 42: Onko muun kuin paikalla tehtävän valvonnan laatu 1 = parantunut, 2 = pysynyt samana vai 3 = huonontunut verrattuna YVM:ää edeltäneeseen valvontajärjestelmään?

KYSYMYKSIÄ 43: Jos laatu on mielestänne huonontunut tai parantunut, selvittäkää miten (ks. *laatikko 6*).

1	23	33,3 %
2	34	49,3 %
3	8	11,6 %
Ei sovellu	4	5,8 %
YHTEENSÄ	69	100,0 %

KYSYMYKSIÄ 44: Onko muun kuin paikalla tehtävän valvonnan tehokkuus 1 = parantunut, 2 = pysynyt samana vai 3 = huonontunut verrattuna YVM:ää edeltäneeseen valvontajärjestelmään?

KYSYMYKSIÄ 45: Jos tehokkuus on mielestänne huonontunut tai parantunut, selvittäkää miten (ks. *laatikko 6*).

1	10	14,5 %
2	36	52,2 %
3	17	24,6 %
Ei sovellu	6	8,7 %
YHTEENSÄ	69	100,0 %

KYSYMYKSIÄ 46: Tietävätkö yhteisen valvontaryhmän jäsenet riittävästi laitostanne koskevista erityisistä riskeistä ja laitoksenne ominaisuuksista (vastatkaa tapaamienne jäsenten osalta)?

K	57	82,6 %
E	12	17,4 %
Ei sovellu	0	0,0 %
YHTEENSÄ	69	100,0 %

KYSYMYKSIÄ 47: Ymmärsittekö valvojan arviointiprosessia (SREP) suorittaneen ryhmän antamien selitysten (esim. kahdenvälisissä keskusteluissa annettujen selitysten) perusteella, mitkä laadulliset ja määrälliset seikat vaikuttivat SREP-pisteytykseenne?

K	36	52,2 %
E	32	46,4 %
Ei sovellu	1	1,4 %
YHTEENSÄ	69	100,0 %

KYSYMYS 48: Jos esitätte yhteiselle valvontaryhmälle kysymyksiä, saatteko niihin vastaukset kohtuullisessa ajassa?

K	55	79,7 %
E	14	20,3 %
Ei sovellu	0	0,0 %
YHTEENSÄ	69	100,0 %

KYSYMYS 49: Oletteko panneet merkille tapauksia, joissa yhteiselle valvontaryhmälle osoitettuihin kysymyksiin ei saatu lainkaan vastausta tai joissa vastaus ei ollut ymmärrettävä?

K	18	26,1 %
E	50	72,5 %
Ei sovellu	1	1,4 %
YHTEENSÄ	69	100,0 %

KYSYMYKSET 50: Ovatko yhteisen valvontaryhmän antamat vastaukset selkeitä ja asianmukaisesti perusteltuja?

K	59	85,5 %
E	8	11,6 %
Ei sovellu	2	2,9 %
YHTEENSÄ	69	100,0 %

Laatikko 6 – Yhteiset valvontaryhmät

Yksittäisten pankkien esittämissä parannusehdotuksissa suositeltiin, että EKP:n olisi

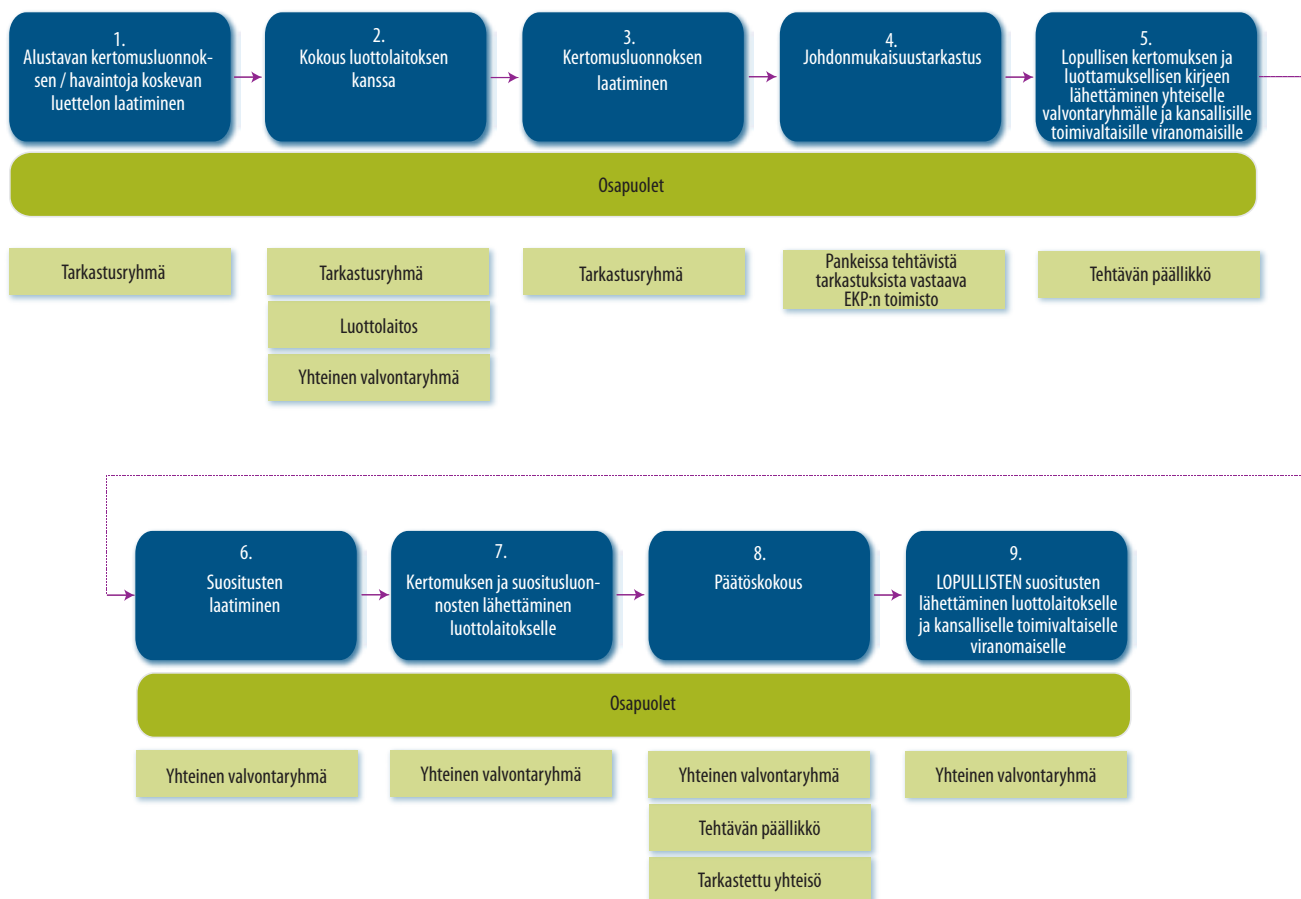
- o helpotettava esimerkiksi teknisiä asioita koskevaa viestintää yhteisten valvontaryhmien kanssa pankkien valitsemalla kielellä (äidinkielellä). Esimerkiksi pankin kansallisella kielellä laaditut asiakirjat on joissakin tapauksissa pyydetty toimittamaan englanniksi, vaikka osa yhteisen valvontaryhmän jäsenistä on ollut pankin sijaintivaltion kansalaisia. Yhteisen valvontaryhmän koordinaattorin ja jäsenten on ymmärrettävä laitoksen valitsemaa kieltä riittävän hyvin voidakseen lukea ja ymmärtää saamiaan tietoja.
- o parannettava yhteisissä valvontaryhmissä olevien EKP:n ja kansallisten toimivaltaisten viranomaisten jäsenten välistä koordinoitua. Esimerkiksi yhteisen valvontaryhmän sähköpostitiliä voivat käyttää ainoastaan EKP:n henkilöstön jäsenet, kansallisten toimivaltaisten viranomaisten jäsenet eivät.

EKP:n tilivelvollisuutta suhteessa Euroopan parlamenttiin koskevat järjestelyt: keskeiset osat

Asetus (EU) N:o 1024/2013 luottolaitosten vakavaraisuusvalvontaan liittyvää politiikkaa koskevien erityistehtävien antamisesta Euroopan keskuspankille	20 artiklan 1 kohta: EKP on vastuuvollinen Euroopan parlamentille ja neuvostolle asetuksen täytäntöönpanosta.
	20 artiklan 3 kohta: EKP:n valvontaelimen puheenjohtaja esittää asetuksella sille annettujen tehtävien hoitamisesta kertomuksen julkisesti Euroopan parlamentille.
	20 artiklan 5 kohta: Valvontaelimen puheenjohtajan on Euroopan parlamentin pyynnöstä osallistuttava kuulemiseen, joka koskee sen valvontatehtävien hoitamista.
	20 artiklan 6 kohta: EKP vastaa suullisesti tai kirjallisesti Euroopan parlamentin [...] sille esittämiin kysymyksiin.
	20 artiklan 8 kohta: Valvontaelimen puheenjohtaja käy pyynnöstä luottamuksellisia suullisia keskusteluja suljettujen ovien takana Euroopan parlamentin toimivaltaisen valiokunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajien kanssa valvontatehtävistään, silloin kun tällaisia keskusteluja edellytetään Euroopan parlamentin SEUT-sopimuksen mukaisten toimivaltuuksien käyttämiseksi.
Euroopan parlamentin ja EKP:n välinen toimielinten sopimus	20 artiklan 9 kohta: EKP tekee vilpittömästi yhteistyötä kaikkien Euroopan parlamentin tekemien tutkimusten suhteen SEUT-sopimuksen mukaisesti.
	1. EKP esittää parlamentille joka vuosi kertomuksen sille asetuksella (EU) N:o 1024/2013 annettujen tehtävien hoidosta. Valvontaelimen puheenjohtaja esittelee vuosikertomuksen parlamentille julkisessa kuulemistilaisuudessa.
	2. Valvontaelimen puheenjohtaja osallistuu valvontatehtävien suorittamista koskeviin sääntömääräisiin julkisiin kuulemisiin parlamentin asiasta vastaavan valiokunnan pyynnöstä. Parlamentin asiasta vastaava valiokunta ja EKP sopivat seuraavan vuoden aikana järjestettävän kahden tällaisen kuulemistilaisuuden aikataulusta.
	3. Lisäksi valvontaelimen puheenjohtaja voidaan kutsua muihin yksittäisiin keskusteluihin, joissa valvontaan liittyviä kysymyksiä käsitellään parlamentin asiasta vastaavan valiokunnan kanssa.
	4. Jos parlamentin toimivallan käyttäminen SEUT-sopimuksen ja EU:n oikeuden mukaisesti sitä edellyttää, parlamentin asiasta vastaavan valiokunnan puheenjohtaja voi pyytää kirjallisesti ja syyt mainiten erityisiä luottamuksellisia kokouksia valvontaelimen puheenjohtajan kanssa
	5. Valvontaelimen puheenjohtajan tai parlamentin asiasta vastaavan valiokunnan perustellusta pyynnöstä ja yhteisestä sopimuksesta sääntömääräisiin kuulemisiin, yksittäisiin keskusteluihin ja luottamuksellisiin kokouksiin voi osallistua valvontaelimessä olevia EKP:n edustajia tai johtavia EKP:n valvontahenkilöstön jäseniä.
	6. Sääntömääräisissä kuulemisissa, yksittäisissä keskusteluissa ja luottamuksellisissa kokouksissa voidaan käsitellä kaikkia YVM-asetuksen kattamia yhteisen valvontamekanismin tehtäviin ja toimintaan liittyviä kysymyksiä.
	7. Luottamuksellisiin kokouksiin voivat osallistua vain valvontaelimen puheenjohtaja ja parlamentin asiasta vastaavan valiokunnan puheenjohtaja ja varapuheenjohtajat.
	8. EKP antaa parlamentin asiasta vastaavalle valiokunnalle valvontaelimen kokouksesta ainakin kattavan ja informatiivisen pöytäkirjan, josta saa käsityksen käydyistä keskusteluista, sekä sen liitteenä luettelon tehdyistä päätöksistä.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

Paikalla tehtäviä tarkastuksia koskevan raportointimenettelyn rakenne



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin, muokattu EKP:n toimittamista tiedoista.

Tiivistelmä

Euroopan keskuspankki (EKP) arvostaa Euroopan tilintarkastustuomioistuimen tekemää työtä, jonka tulosten avulla yhteisen valvontamekanismin (YVM) toimintaa voidaan kehittää edelleen. EKP olisi kuitenkin toivonut, että tarkastuskertomuksessa olisi selvemmin nostettu esiin yhteisen valvontamekanismin toiminnan aloittamiseen liittyvät merkittävät saavutukset.

Yhteinen valvontamekanismi on keskeinen osa pankkiunionia, ja sen perustaminen edisti ratkaisevasti euroalueen kriisin kriittisimmän vaiheen saamista päätökseen. Perustaminen vaati EKP:ltä ja kansallisilta toimivaltaisilta viranomaisilta valtavasti työtä: yhteisen valvontamekanismin toiminta käynnistettiin erittäin nopeassa ja haastavassa aikataulussa eli hieman yli vuodessa. Yhteinen valvontamekanismi aloitti toimintansa 4.11.2014, jolloin EKP otti suoraan valvontaansa merkittävät valvottavat ryhmittymät ja välilliseen valvontaansa vähemmän merkittävät laitokset. Merkittäviä ryhmittymiä on nykyisellään 129, ja niihin kuuluu on kaikkiaan noin 1 200 valvottavaa yhteisöä. Ryhdyttyään hoitamaan valvontatehtäviään EKP on merkittävästi edistänyt valvontakäytäntöjen yhtenäistämistä EU:ssa. Se tekee vuosittain yli 1 500 valvontapäätöstä.

Pankkivalvontahankkeen merkitys ja laajuus ovat yleisesti tiedossa, ja sen saavutukset ovat nekin saaneet laajaa tunnustusta. EKP:n näkemyksen mukaan tämä olisi voitu tuoda tarkastuskertomuksessa selvemmin esiin.

VII

EKP tähdentää, että valvontabudjetin tai henkilöstöresurssien jääminen valvontaelimen toimivallan ulkopuolelle ei ole EKP:n harkinnanvarainen päätös. Valvontaelin ei ole EKP:n päätöksentekuelin, vaan se on lisätty EKP:n instituutio-naaliseen rakenteeseen YVM-asetuksella eli sekundaarilainsäädännöllä. EKP:n neuvostolla ja johtokunnalla on päämäärilainsäädäntöön perustuva toimivalta päättää henkilöstö- ja talousresursseista, ja tämä toimivalta on säilytettävä. Lisäksi on syytä huomata, että valvontaelin ei ole täysin ulkopuolinen henkilöstö- ja talousresurssien suhteen. EKP:n työjärjestyksen 15.1 artiklassa määrätään seuraavasti: "Valvontatehtävistä johtuvat kustannukset kirjataan erillisinä [EKP:n] talousarvioon, ja niistä kuullaan valvontaelimen puheenjohtajaa ja varapuheenjohtajaa."

Se, että valvontaelimellä ei ole valtaa päättää valvontabudjetista tai henkilöstöresursseista, on EKP:n näkemyksen mukaan sopusoinnussa eriyttämisperiaatteen kanssa eikä vaaranna EKP:n rahapolitiikan ja valvontatehtävien riippumattomuutta. Eriyttämisperiaate edellyttää näiden kahden tehtäväalueen toiminnallista erottamista toisistaan; sen sijaan se ei edellytä, että valvontaelimellä on täysi päätäntävalta valvontabudjetista ja EKP:n tai kansallisten toimivaltaisten viranomaisten henkilöstöresursseista. Kuten tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskertomuksen alaviitteessä 14 todetaan, YVM-asetus ei vaikuttanut johtokunnan vastuuseen EKP:n sisäisen organisaation hallinnasta, henkilöstö- ja talousarvioasiat mukaan lukien.

Vastaavasti molempia tehtäväalueita palvelevien yhteisten palveluyksiköiden käyttäminen ei aiheuta eturistiriitoja ja on siksi sopusoinnussa eriyttämisperiaatteen kanssa. Yhteisten palvelujen käyttäminen ehkäisee päällekkäistä työtä, jolloin palvelut pystytään tuottamaan tehokkaasti. Tämä periaate on kirjattu rahapoliittisten tehtävien ja valvontatehtävien eriyttämisen toteuttamisesta annettuun EKP:n päätökseen (EKP/2014/39), jonka johdanto-osan 14 kappaleessa todetaan: "Rahapoliittisten tehtävien ja valvontatehtävien tehokas eriyttäminen ei kuitenkaan saa olla esteenä sille, että näiden kahden tehtäväalueen yhdistämisestä samassa organisaatiossa odotettavissa olevat edut toteutuvat aina kun se on suotavaa ja mahdollista."

Tarkastustapa ja tarkastusmenetelmät

19

EKP:n näkemyksen mukaan tilintarkastustuomioistuimelle toimitettiin kaikki tiedot, joita se tarvitsee arvioidakseen EKPJ:n perussäännön 27.2 artiklaan ja YVM-asetuksen 20 artiklan 7 kohtaan kirjatun tehtävänsä mukaisesti **"EKP:n hallinnon** tehokkuutta". Tältä osin EKP ei hyväksy tilintarkastustuomioistuimen huomautusta siitä, että EKP toimitti pyydettyjä tietoja hyvin vähän. EKP on EKPJ:n perussäännön ja YVM-asetuksen mukaisesti tehnyt kaikilta osin yhteistyötä tilintarkastustuomioistuimen kanssa tarkastuksen helpottamiseksi, ja se on käyttänyt huomattavasti resursseja ja aikaa lukuisien asiakirjojen ja selvitysten toimittamiseksi tarkastusryhmälle. Joitakin asiakirjoja (esim. valvontaelimen kokouspöytäkirjoja ja yksittäisiä valvontapäätöksiä) ei voitu toimittaa, sillä ne eivät liity EKP:n hallinnon tehokkuuteen EKPJ:n perussäännön ja YVM-asetuksen edellyttämällä tavalla.

Hallinto ja ohjaus

30

Mainitussa yhdessä tapauksessa oikaisulautakunnan käsittelyn jatkotoimia viivästyttivät tapauksen monimutkaisuus ja kyseessä olleen valvottavan yhteisön oikeus tulla kuulluksi.

39

Ohjauskomitea otti asianmukaisesti huomioon kaikki hyvät ja huonot puolet ja päätti, että nykyiset työskentelykäytännöt ovat paras mahdollinen vaihtoehto.

40

EKP huomauttaa, että täyden eriyttämisen vaatimus koskee vain rahapoliittisia tehtäviä ja valvontatehtäviä eturistiriitojen välttämiseksi. Se ei koske yhteisten palveluysiköiden kaltaisia toimialoja, jotka eivät osallistu raha- ja valvontapolitiikan sisällön määrittelyyn.

42

EKP huomauttaa, että EKP:n toimialoja voidaan määrittää yhteisiksi palveluysiköiksi ainoastaan tapauksissa, joissa niiden tuki ei johda EKP:n rahapoliittisten tavoitteiden ja valvontatavoitteiden väliseen eturistiriitaan, kuten päätöksen EKP/2014/39 johdanto-osan 11 kappaleessa todetaan. Yhteiset palveluysiköt tarjoavat EKP:n päätöksenteon tueksi teknistä asiantuntemusta, jolla ei ole vaikutusta EKP:n politiikan sisällölliseen kehittämiseen.

45

Kiinanmuuri-käsite ei ole YVM-asetuksen kirjaimen eikä hengen mukainen. Sen sijaan sovelletaan erilaista lähestymistapaa, jossa sallitaan viestintä ja yhteydenpito rahapoliittisia ja valvontatehtäviä hoitavien organisaatioyksiköiden välillä siinä määrin kuin se ei aiheuta eturistiriitoja. Näin pystytään hyödyntämään samassa instituutiossa toimimisesta aiheutuvia synergiaetuja. Tätä tarkoitusta varten YVM-asetuksen 25 artiklan 3 kohdassa säädetään, että EKP "hyväksyy ja julkistaa tarvittavat sisäiset säännöt, mukaan lukien salassapitovelvollisuutta ja sen kahden tehtäväalueen välistä tietojenvaihtoa koskevat säännöt". Siinä siis nimenomaisesti mainitaan mahdollisuus tietojenvaihtoon kahden eri tehtäväalueen välillä.

51

Ks. EKP:n vastaus kohdan VII ensimmäiseen osaan.

60

EKP lisää, että heinäkuussa 2016 sisäisen tarkastuksen komitea päätti työmäärään liittyvistä syistä ja joulukuussa 2015 tehdyn periaatesopimuksen mukaisesti jakaa pankkivalvonnasta ja tilastoinnista vastaavan tarkastustyöryhmän (ATF SSM-ST) kahdeksi erilliseksi ryhmäksi (ATF SSM ja ATF ST). Muutos tulee voimaan vuoden 2016 lopulla.

63

Kansallisten keskuspankkien / kansallisten toimivaltaisten viranomaisten nimittämillä tarkastustyöryhmien jäsenillä on laaja kokemus pankkivalvonnasta sekä vuosien kokemus esimiestehtävistä.

Kohdat 73–74 kattava vastaus

EKP:n näkemyksen mukaan suuren ja keskisuuren riskin alueiden sekä keskeisten osien asianmukainen käsittely on varmistettu.

EKP katsoo, että suunnittelussa on noudatettu alan käytäntöjä. Vaikka riskeille ei ole pakollista tarkastussykliä, riskienarviointimallissa on otettu huomioon asiaan liittyvien prosessien aiemmat tarkastukset. Tarkastuskohteiden valinta perustuu riskiarvioon, jota mukautetaan neljännesvuosittain, ja kohteista päätettäessä otetaan huomioon myös edellisen tarkastuksen ajankohta ja riskialueiden kattamisaste tarkastuksissa.

75

Sisäisen tarkastuksen osaston tarkastusalueeseen kuuluvat kaikki EKP:n tehtävät ja toiminnot. EKP:n näkemyksen mukaan resurssien kohdentamista on tarkasteltava suhteessa kokonaisuuteen. Sisäisen tarkastuksen osastolle on perustettu yhteiseen valvontamekanismiin liittyviä tarkastuskohteita varten erillinen ryhmä, jota on koottu vähitellen. Se ei ollut täysilukuinen koko vuotta 2015. Näin ollen koko vuoden 2015 resurssijakauma ei anna täysin edustavaa kuvaa nykytilanteesta.

76

EKP lisää, että yhdenmukaistamistoimilla korjataan esimerkiksi eroja priorisointivälineenä toimivan riskiluokitusmallin soveltamisessa. Alan standardien mukaan sisäisen tarkastuksen prioriteettien on oltava yhdenmukaisia organisaation tavoitteiden kanssa, ja niiden on perustuttava *muiden tekijöiden ohessa* riskiarvioon.¹ EKP:n näkemyksen mukaan sen lähestymistapa on ollut alan standardien mukainen.

77

Priorisoinnissa otettiin huomioon, että tietyt prosessit olivat edelleen kehitysvaiheessa. EKP:n näkemyksen mukaan toteuttavaksi valikoiduista tarkastuksista oli tässä vaiheessa enemmän hyötyä kuin valvojan arviointiprosessiin (SREP) tai pankkikriisin hallintaan liittyvistä tarkastuksista, joita on tarkoitus toteuttaa keskipitkällä aikavälillä.

Tilivelvollisuuteen liittyvät järjestelyt

Kohdat 78–88 kattava vastaus

EKP katsoo, että siihen sovellettavat tilivelvollisuusvaatimukset ovat tiukat (kuten tarkastuskertomuksen liitteessä IX kuvataan) ja että se noudattaa täysin EKPJ:n perussäännön, YVM-asetuksen ja Euroopan parlamentin kanssa tehdyn toimielinten sopimuksen ja EU:n neuvoston kanssa tehdyn yhteisymmärryspöytäkirjan tilivelvollisuusmääräyksiä. Sovellettavien tilivelvollisuusvaatimusten yksityiskohtaiset säännöt on laadittu nimenomaan EKP:lle, ja siksi ne ovat olennaisempia kuin tilintarkastustuomioistuimen yleiskatsaus EU:n tilivelvollisuuteen.

89

EKP on samaa mieltä siitä, että virallinen tuloskehys voisi olla hyödyllinen pankkivalvonnan vaikuttavuuden mittaustekniikka. Sen kehittämiseen tarvitaan kuitenkin enemmän aikaa. Käytännössä kehityksen on perustuttava olennaisiin indikaattoreihin, joiden määrittäminen edellyttää kokemuseräistä tietoa. Lisäksi indikaattoreita olisi mitattava useiden vuosien ajan.

91

EKP toteaa, että vaikka mainittu tekninen ohje on IMF:n työntekijöiden laatima, se ei ole IMF:n virallinen kanta. Sen vuoksi EKP katsoo, että tällaista valmisteluasiakirjaa ei tulisi pitää olennaisena vertailukohtana.

EKP tähdentää myös, että EKP:n työjärjestyksen 23.1 artiklan mukaisesti valvontaelimen käsittelyt ovat luottamuksellisia. Luottamuksellisuus perustuu EKP:lle EKPJ:n perussäännön 37 artiklassa ja YVM-asetuksen 27 artiklassa asetettuihin tiukkoihin ammatillisiin salassapitovaatimuksiin. Jotta varmistetaan tilivelvollisuuden toteutuminen, EKP antaa Euroopan parlamentin kanssa tehdyn toimielinten sopimuksen mukaisesti parlamentin asiasta vastaavalle valiokunnalle valvontaelimen kokouksesta kattavan ja informatiivisen pöytäkirjan, josta saa käsityksen käydyistä keskusteluista, sekä luettelon tehdyistä päätöksistä.

¹ Vrt. The Institute of Internal Auditors -järjestön määrittämät kansainväliset sisäisen tarkastuksen ammattistandardit (International Standards for the Professional Practice of Internal Auditing; Performance Standard 2010 – Planning), voimassa alkaen 1.1.2013, ja vastaava Practice Advisory 2010-1 -ohje.

92

EKP korostaa, että se antaa Euroopan komission suorittamalle YVM-asetuksen arvioinnille täyden tukensa. Luottamuksellisuus- ja salassapitosopimuksen allekirjoittamisen jälkeen EKP onkin antanut komissiolle pyydetty asiakirjat.

Lisäksi EKP tähdentää, että YVM-asetuksen uudelleentarkastelu ei sisälly YVM-asetuksessa säädettyihin tilivelvollisuusvaatimuksiin.

94

Kuten kohdassa 93 todetaan, EKP on julkaissut pankkivalvonnan verkkosivuilla ”paljon suurelle yleisölle suunnattua tietoa” pankkivalvontatehtävien toteuttamisesta. Yleisen pankkivalvontaoppaan lisäksi EKP on julkaissut huomattavan määrän asiakirjoja, joissa esitellään sen valvontaperiaatteita ja -käytäntöjä (esim. unionin oikeuden sallimia vaihtoehtoja ja harkintavaltaa käsittelevät ohjeet). EKP pyrkii jatkuvasti lisäämään valvontaprosessien avoimuutta ja aikoo tulevina kuukausina julkaista lisää tietoja valvontaperiaatteista, kun tarvittavat julkiset kuulemiset on saatu päätökseen. Lisäksi EKP julkaisi helmikuussa 2016 Valvojan arviointiprosessin menetelmäkuvauksen, jossa kuvataan valvojan arviointiprosessin oikeusperusta ja menetelmät. Nämä EKP:n pankkivalvonnan periaatteita ja käytäntöjä kuvaavat asiakirjat ovat luottolaitoksille olennaisempia kuin sisäiseen käyttöön tarkoitettu valvontakäsikirja.

Lisäksi EKP tiedottaa valvottaville yhteisöille valvontaperiaatteista myös muilla keinoilla (pankeille pidettävät seminaarit, puheet, yhteisten valvontaryhmien ylläpitämä valvontadialogi, lehdistötiedotteet, konferenssit, keskustelut toimitusjohtajien kanssa).

EKP:n kanta on, että valvottaville yhteisöille on kaiken kaikkiaan annettu riittävästi tietoa yhteisen valvontamekanismin toiminnan ymmärtämiseksi.

Kohdat 95 ja 96 kattava vastaus

EKP:n näkemyksen mukaan sen julkistamat tiedot ovat riittävät. Valvojan arviointiprosessin julkisuutta koskeviin pankkien käsityksiin liittyen EKP pitää positiivisena sitä, että puolet vastanneista 69 pankista piti valvojan arviointiprosessista ja sen tuloksista annettuja tietoja hyvin kattavina tai ainakin varsin monipuolisina.

Valvontamenettelyjä koskevien tietojen laadusta EKP toteaa, että 68 prosenttia vastaajista piti tietojen laatua tyydyttävänä.

103

Kyselytutkimusten tarpeesta EKP toteaa, että se on yhteisen valvontamekanismin perustamisesta lähtien pitänyt tiiviistä yhteyttä pankkialan järjestöihin, esimerkiksi Euroopan pankkiyhdistysten liittoon (European Banking Federation, EBF). EBF toteutti yhteistyössä kansallisten pankkialan järjestöjen kanssa kyselytutkimuksen, johon osallistui 94 silloisista 122:sta merkittävästä laitoksesta. EBF:n kysely on osa vuonna 2015 aloitettua pankkien valvontakokemuksia koskevaa kartoitusta, joka on tarkoitus toteuttaa vuosittain. Valvontaelimen puheenjohtaja antoi vastineensa Euroopan pankkiyhdistysten liiton raportissa esitettyihin suosituksiin, ja pankkien edustajien kanssa järjestettiin teknisiä seikkoja käsitteleviä tapaamisia.

EKP voi nyt yhteisen valvontamekanismin perustamisvaiheen jälkeen harkita omien kyselyiden järjestämistä, mikäli niistä on selkeää hyötyä (erityisesti edellyttäen, että ne eivät ole päällekkäisiä muiden toimijoiden toteuttamien kyselyiden kanssa).

Yhteiset valvontaryhmät – Organisointi ja resurssien kohdentaminen

110

EKP tähdentää, että yhteisen valvontamekanismin perustamisvaiheessa noudatettu henkilöstön suhde (25 % EKP:n henkilöstöä ja 75 % kansallisten toimivaltaisten viranomaisten henkilöstöä) oli yleisesti käytetty viitearvo eikä virallisesti määritetty tavoite.

115

EKP huomauttaa, että vaikka kansainvälisen rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävien pankkien (G-SIB) merkittävyyden arvioinnin ja EKP:n luokittelumenetelmän välillä voidaan todeta tiettyjä yhtäläisyyksiä, yhteyttä EPV:n menetelmiin ei ole. EKP:n menetelmässä pankkeja ei luokitella EPV:n periaatteiden mukaan, eikä menetelmä sisällä esimerkiksi G-SIB-pankeille tarkoitettua arviointia tai merkittävyysarviointia. EKP:n luokittelussa on tavoitteena jakaa merkittäviä laitoksia jatkossa alaluokkiin. Niiden pohjalta suhteellisuusperiaatetta voidaan toteuttaa paremmin henkilöstöresurssien kohdentamisessa.

119

Ks. EKP:n vastaus kohtaan 115.

... mutta ristiriitaiset raportointikanavat...

Ks. EKP:n vastaus kohtaan 147.

141 c)

EKP huomauttaa, että tämä tekninen rajoitus on ratkaistu 6.9.2016.

147

EKP:n näkemyksen mukaan sanamuoto "ristiriitaiset raportointikanavat" ei ole asianmukainen. EKP:n käsitys on, että raportointikanavat ovat rinnakkaisia, mutta eivät ristiriitaisia. Yhteisen valvontamekanismin organisaatiorakenteen vuoksi kansallisten toimivaltaisten viranomaisten johdolla on yksinomainen vastuu kaikista mekanismin ulkopuolisista tehtävistä ja kaikista hierarkiaan ja henkilöstöpolitiikkaan liittyvistä seikoista.

149

EKP:n kanta on, että on liian aikaista perustaa muuta kuin paikalla tehtävää valvontaa koskeva sertifiointiohjelma. Valvontakoulutuksen ohjausryhmä suunnittelee parhaillaan koko yhteisen valvontamekanismin valvontahenkilöstölle yhdenmuettyä koulutussuunnitelmaa, joten sertifiointiohjelman perustaminen olisi ennenaikaista. Koska työntekijät vaihtavat tehtäviä ajan myötä, koulutussuunnitelman on käsiteltävä valvontaa laajasti, eikä sen pidä keskittyä yksinomaan muuhun kuin paikalla tehtävään valvontaan.

Paikalla tehtävä valvonta

159

Luokittelu muuttuu valvontakäsikirjan päivityksen myötä, jolloin otetaan käyttöön kohdassa 163 käsitelty tarkastusten tavoitetiheyden periaate.

178

EKP huomauttaa, että virallinen ohjeistus tarkastushavaintojen yhdenmukaisesta luokittelusta on tarkoitus sisällyttää valvontakäsikirjan luvun 6 vuonna 2016 tehtävään päivitykseen.

182

EKP huomauttaa, että vuonna 2016 julkaistavassa paikalla tehtäviä tarkastuksia käsittelevässä oppaassa on tarkoitus määrittää, kenen odotetaan osallistuvan luottolaitoksen edustajana päätöskokoukseen.

Päätelmät ja suositukset

184

EKP ei hyväksy huomautusta, että tarkastus vahvisti yhteisen valvontamekanismin perustamisen jälkeen syntyneen tarkastusvajeen olemassaolon. EKP:n näkemyksen mukaan tilintarkastustuomioistuimelle toimitettiin kaikki tiedot ja asiakirjat, joita se tarvitsee EKP:n hallinnon tehokkuuden arviointiin EKP:n perussäännön 27.2 artiklan ja YVM-asetuksen 20 artiklan 7 kohdan mukaisesti.

Ks. myös kohtaan 80 annettu vastaus, jossa kuvataan käytössä olevat valvonta- ja tilivelvollisuusjärjestelmät.

186

Ks. EKP:n vastaus kohtiin 40 ja 45.

187

Ks. EKP:n vastaus kohtiin 73 ja 74.

Suositus 1

EKP hyväksyy suosituksen ensimmäisen osan ja tavoitemääräajan edellyttäen, että EKP:n neuvosto antaa hyväksyntänsä.

EKP aikoo edelleen yksinkertaistaa päätöksentekoprosessia, ja käyttöön on jo otettu useita toimia. Erityisesti voidaan mainita, että useimmat valvontapäätökset tehdään kirjallisella menettelyllä ja että päätöksentekoelementeille toimitettavat dokumentit ovat vakioimuotoisia. Lisäksi EKP laatii parhaillaan delegointimenettelyä, jolla tavanomaisia valvontapäätöksiä voitaisiin siirtää alemmalle päätöksentekotasolle.

EKP hyväksyy suosituksen toisen osan. Valvontaelimen sihteeristö on jo kehittänyt tarkistuslistoja, malleja ja vuokaavioita, jotka toimitetaan pankkivalvontaorganisaation käyttöön syyskuussa 2016. Sihteeristö kehittää työkaluja edelleen ja antaa koulutusta niiden käyttöön.

Suositus 2

EKP hyväksyy suosituksen luetelmakohdan i.

EKP ei hyväksy suosituksen luetelmakohtaa ii.

YVM-asetuksen johdanto-osan 66 kappaleessa tarkoitettu raportointimenettely koskee EKP:lle kyseisellä asetuksella annettujen tehtävien hoitamiseen osallistuvaa henkilöstöä, mutta se ei koske yhteisten palveluyksiköiden henkilöstöä. Raportointiperiaatteen tiukka soveltaminen yhteisiin palveluyksiköihin kasvattaisi merkittävästi kustannuksia ja heikentäisi EKP:n hallinnon tehokkuutta.

EKP ei hyväksy suosituksen luetelmakohtaa iii.

EKP katsoo, että valvontaelimen puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja osallistuvat jo budjetin laadintaan niin tiiviisti kuin lainsäädäntö sallii. Puheenjohtajaa ja varapuheenjohtajaa kuullaan työjärjestyksen mukaisesti. YVM-asetuksessa säädetään, että varapuheenjohtaja on EKP:n johtokunnan – ja siten myös ylimmän päätöksentekoelementin eli EKP:n neuvoston – jäsen. Näin varmistetaan, että valvontanäkökohdat tulevat asianmukaisesti esiin, ja turvataan riittävän suuri vaikutusvalta ja avoimuus.

Suositus 3

EKP hyväksyy suosituksen. Lisäresurssien kohdentaminen sisäiseen tarkastukseen edellyttää kuitenkin erillistä päätöstä.

188

EKP tähdentää, että se ei ole erikseen rajoittanut asiakirjojen saatavuutta. Tilintarkastustuomioistuin voi saada vain sellaisia asiakirjoja, jotka kuuluvat sen EKP:n perussäännön 27.2 artiklaan ja YVM-asetuksen 20 artiklan 7 kohtaan perustuvan tarkastustehtävän piiriin. Kyseessä ei siis ole puutteellinen yhteistyö vaan erilainen tulkinta tarkastuksen alasta.

Suositus 4

EKP ottaa suosituksen huomioon ja jatkaa kaikilta osin yhteistyötä tilintarkastustuomioistuimen kanssa, jotta tämä voi käyttää EKP:n perussäännön ja YVM-asetuksen mukaisia tarkastusvaltuuksiaan.

Suositus 5

EKP hyväksyy suosituksen seuraavin huomautuksin:

EKP hyväksyy, että EKP:n valvontatoimissa on noudatettava avoimuutta. Julkaistut yhteisen valvontamekanismin valvontaprioriteetit tuovatkin valvonnan painopistealueet ja tavoitteet selvästi esiin. EKP raportoi tavoitteiden toteuttamiskeinoista EKP:n pankkivalvonnan toimintakertomuksessa, joka julkaistaan EKP:n verkkosivuilla. Toimintakertomuksessa julkaistaan myös tilastotietoja muun muassa lupamenettelyistä, ilmoitetuista EU-lainsäädännön rikkomuksista, valvontapäätösten täytäntöönpanosta ja seuraamuksista sekä paikalla tehtävien tarkastusten määrästä riskiluokittain ja pankin koon mukaan.

EKP on pitänyt tiiviistä yhteyttä pankkialan järjestöihin, esimerkiksi Euroopan pankkiyhdistysten liittoon (European Banking Federation, EBF). EBF toteutti yhteistyössä kansallisten pankkialan järjestöjen kanssa kyselytutkimuksen, johon osallistui 94 silloisista 122:sta merkittävästä laitoksesta. EBF:n kysely on osa vuonna 2015 aloitettua pankkien valvontakokemuksia koskevaa kartoitusta, joka on tarkoitus toteuttaa vuosittain. Valvontaelimen puheenjohtaja esitti vastineensa EBF:n raportissa annettuihin suosituksiin, ja pankkien edustajien kanssa järjestettiin teknisiä seikoja käsitteleviä tapaamisia.

Nyt kun yhteinen valvontamekanismi on täydessä toiminnassa, EKP voi harkita omien kyselyiden järjestämistä, mikäli niistä on selkeää hyötyä. Niissä ei saa kuitenkaan olla päällekkäisyyksiä pankkialan järjestöjen suorittamien kyselyiden kanssa (ml. edellä mainittu kysely).

EKP kehittää edelleen tarkoituksenmukaisia ja kattavia indikaattoreita, joiden avulla toimintakertomuksessa ja muiden kanavien välityksellä voidaan julkaista entistä monipuolisempia tietoja.

Kohdat 191–195 kattava vastaus

Ks. EKP:n vastaus kohtiin 104–149.

Kuten tarkastuskertomuksen kohdassa 9 todetaan, yhteinen valvontamekanismi koostuu EKP:stä ja pankkivalvonasta vastaavista kansallisista toimivaltaisista viranomaisista. Yhteisten valvontaryhmien resursoinnissa, paikalla tehtävät tarkastukset mukaan luettuina, on noudatettava EU:n primäärioikeudessa määrättyjä institutionaalisia järjestelyjä. Näin ollen niin EKP:n kuin kansallisten toimivaltaisten viranomaistenkin organisaatorakenteita on kunnioitettava parhaan mahdollisen yhteistyön hengessä.

Tämän tarkastuksen käytännön vaiheen päättymisen jälkeen on edistytty merkittävästi yhteisen koulutus suunnitelman laadinnassa ja luotu valvontakoulutuksen ohjausryhmä, jonka työtä tukee EKP:n ja kansallisten toimivaltaisten viranomaisten yhteinen asiantuntijaryhmä. Konkreettisia tuloksia saadaan syksystä 2016 alkaen.

Suositus 6

EKP hyväksyy suosituksen seuraavin huomautuksin:

EKP katsoo, että YVM-kehysasetuksen muuttaminen ei välttämättä ole tarpeen. YVM-asetuksen 6 artiklan 3 kohdassa säädetään selkeästi, että kansallisten toimivaltaisten viranomaisten vastuulla on avustaa EKP:tä sen tehtävien hoidossa. Lisäksi kansallisilla valvontaviranomaisilla on YVM-asetuksen 6 artiklan 2 kohdan mukaan velvollisuus tehdä yhteistyötä vilpittömässä mielessä. YVM-kehysasetuksessa säädetään 3 artiklasta alkaen selkeästi, että kansallisten toimivaltaisten viranomaisten on annettava henkilökuntaansa yhteisten valvontaryhmien käyttöön, ja 4 artiklan 5 kohdan mukaan EKP:n ja kansallisten toimivaltaisten viranomaisten on kuultava toisiaan ja sovittava kansallisten toimivaltaisten viranomaisten resurssien käytöstä yhteisten valvontaryhmien osalta.

EKP seuraa edelleen tarkasti yhteisten valvontaryhmien henkilöstöresursseja (sekä niiden laatua että määrää) ja selvittää yhdessä kansallisten toimivaltaisten viranomaisten kanssa, miten ryhmien resurssien riittävyys voidaan varmistaa kaikkina aikoina. EKP voi kuitenkin myös ehdottaa valvontaelimelle/EKP:n neuvostolle kehysasetuksen muuttamista, jos tämä katsotaan tarpeelliseksi.

Suositus 7

EKP hyväksyy suosituksen ja käsittelee sen yhdessä suosituksen 10 kanssa. Tavoitteena on, että suositusta sovelletaan vuoden 2018 loppuun mennessä. EKP huomauttaa kuitenkin seuraavaa:

EKP huomauttaa, että yhteisten valvontaryhmien perustamista koskeva lainsäädäntö on jo olemassa. YVM-kehysasetuksen 4 artiklassa säädetään yhteisten valvontaryhmien jäsenten nimittämisperiaatteet, jotka perustuvat EKP:n ja kansallisten toimivaltaisten viranomaisten yhteistyöhön. EKP voi myös edellyttää kansallisia toimivaltaisia viranomaisia muuttamaan nimityksiä. Menettelyjä tulisikin kehittää siten, että ne sallivat 4 artiklan täysimääräisen soveltamisen eivätkä heikennä sitä. EKP siis hyväksyy suosituksen pääperiaatteen mutta haluaa korostaa yhteistyön merkitystä. Yhteisten valvontaryhmien perustaminen ja toiminta on ollut yhteisen valvontamekanismin perustamisesta lähtien EKP:n / sen pankkivalvontatoiminnon sekä kansallisten toimivaltaisten viranomaisten / kansallisten keskuspankkien yhteinen tehtävä. EKP luottaa siihen, että kansalliset toimivaltaiset viranomaiset tai kansalliset keskuspankit voivat osoittaa yhteisiin valvontaryhmiin riittävän asiantuntevaa ja kokenutta henkilöstöä, joka täydentää kussakin valvontaryhmässä vaadittua osaamista.

Lisäksi on huomattava, että kansallisilla toimivaltaisilla viranomaisilla tai EKP:llä ei ole tällä hetkellä ylimääräistä henkilökuntaa, joten yhteisiin valvontaryhmiin ei välttämättä aina pystytä nimittämään ryhmän vaatimusten kannalta parasta mahdollista henkilöä. Yksittäisten lisäkoulutus- tai henkilöstömuutostarpeiden kohdalla EKP pitää tapauskohtaisia ratkaisuja tehokkaina. Tätä lähestymistapaa tukevat väliaikaisesti käyttöön otettu kokeiluluontoinen suorituspalaute-antamisjärjestelmä ja YVM:n koulutussuunnitelman jatkokehitys. Näiden työkalujen vahvistaminen sopii yhteen tämän tarkastuskertomuksen sisällön ja tilintarkastustuomioistuimen muiden suositusten kanssa.

EKP:n pankkivalvonnan laadunvarmistustoimisto on myös laatinut menetelmäsuosituksia yhteisten valvontaryhmien koon ja kokoonpanon määrittämiseen. Koossa ja kokoonpanossa tulisi huomioida pankin riskiprofiili, jotta sen hallinta voidaan hoitaa valvontatarkkailuohjelman mukaisesti, ja samalla tulisi varmistaa, että yhteisten valvontaryhmien henkilöstötarpeita tarkastellaan vuosittain yhteistyössä kansallisten valvontaviranomaisten kanssa.

Suositus 8

EKP hyväksyy tämän suosituksen edellyttäen, että lainsäädännölliset (luottamuksellisuutta koskevat) ja tekniset haasteet voidaan ratkaista. Siksi EKP suorittaa ensin toteutettavuustutkimuksen.

EKP katsoo, että kattavat ja täsmälliset määrälliset ja laadulliset tiedot valvontaresursseista ovat olennaisen tärkeitä resurssien tehokkaan käytön kannalta. Tällaisen tietokannan luomiselle on tähän asti ollut merkittäviä lainsäädännöllisiä esteitä, sillä siinä on noudatettava jäsenvaltioiden henkilötietojen luottamuksellisuutta suojaavaa lainsäädäntöä. EKP tekee suosituksen pohjalta toteutettavuustutkimuksia selvittääkseen edelleen lainsäädännöllisiä ja teknisiä mahdollisuuksia tietokannan luomiseen.

Suositus 9

EKP hyväksyy suosituksen.

Suositus 10

EKP hyväksyy suosituksen.

EKP katsoo, että kuhunkin yhteiseen valvontaryhmään tarvittavien jäsenten määrän määrittelymenetelmän ei tulisi olla liian yksityiskohtainen ja byrokraattinen. Sen sijaan henkilöstöä on hallittava tehokkaasti, ja esimiehillä tulee olla mahdollisuus käyttää harkintavaltaa.

Suositus 11

EKP hyväksyy suosituksen.

Luokittelumallin säännöllinen puolivuositainen tarkistus on meneillään.

Suositus 12

EKP hyväksyy suosituksen.

EKP:n pankeissa tehtävistä tarkastuksista vastaavan toimiston tarkastushenkilökunnan määrää on kasvatettu tasaisesti, jotta käytettävissä olisi enemmän EKP:ssä työskenteleviä tarkastusryhmän päälliköitä. Kansallisten toimivaltaisten viranomaisten henkilöstöön kuuluvien jäsenten aktiivinen ja täydellinen tuki on olennaisen tärkeää. Lisäksi yhteisten valvontaryhmien koordinaattorit päättävät – toisinaan pankeissa tehtävistä tarkastuksista vastaavan toimiston suosituksesta –, milloin tarkastusryhmän päällikkö tulee EKP:stä ja milloin ei.

Tarkastuspyyntöjen muuttunut tekotapa aiheuttaa eräille kansallisille valvontaviranomaisille aiempaa suurempia haasteita henkilöstön resursoinnissa. Nykyiset henkilöstöresurssit eivät kuitenkaan salli EKP:n osallistua kaikkiin säännöllisiin paikalla tehtäviin tarkastuksiin, selvityksiin ja hätätarkastuksiin, joiden johdossa tulisi olla EKP:n henkilöstöön kuuluva päällikkö. Vaikka resursseja pystytään vielä jonkin verran optimoimaan muun muassa työko-mennusjärjestelmän ja erilaisten työkalujen valmistuessa, pankeissa tehtävistä tarkastuksista vastaavan toimiston henkilöstöä tulisi lisätä kaikkien tarpeiden kattamiseksi.

Suositus 13

EKP hyväksyy suosituksen.

EKP huomauttaa, että tulevat IMAS 2.0 -päivitykset tarjoavat osittaisen ratkaisun suosituksessa mainittuihin tietoteknisen järjestelmän puutteisiin, ja YVM-koulutussuunnitelman toteutus parantanee kansallisten toimivaltaisten viranomaisten tarkastajien pätevyys- ja osaamistasoa.

MISTÄ EU:N JULKAISUJA SAA?

Maksuttomat julkaisut:

- yksi kappale:
EU Bookshopista (<http://bookshop.europa.eu>)
- enemmän kuin yksi kappale tai julisteet/kartat:
Euroopan unionin edustustoista (http://ec.europa.eu/represent_fi.htm),
muissa kuin EU-maissa sijaitsevista lähetystöistä (http://eeas.europa.eu/delegations/index_fi.htm),
ottamalla yhteyttä Europe Direct -palveluun (http://europa.eu/europedirect/index_fi.htm)
tai soittamalla 00 800 6 7 8 9 10 11 (maksuton numero koko EU:n alueella) (*).

(*) Saat pyytämäsi tiedot maksutta. Myös useimmat puhelut ovat maksuttomia, joskin jotkin operaattorit, puhelin kioskit tai hotellit voivat periä puheluista maksun.

Maksulliset julkaisut:

- EU Bookshopista (<http://bookshop.europa.eu>)

Tapahtuma	Päivämäärä
Tarkastuksen suunnittelumuistio hyväksytty / tarkastus alkoi	29.6.2015
Kertomusluonnos lähetetty komissioon (tai muulle tarkastuskohteelle)	28.6.2016
Lopullinen kertomus hyväksytty kuulemismenettelyn jälkeen	18.10.2016
Euroopan keskuspankin viralliset vastaukset saatiin kaikilla kielillä	19.10.2016

EU:n johtajat päättivät vuonna 2012, että euroalueen pankit asetettaisiin yhteisen valvontamekanismin (YVM) alaiseen valvontaan. Valvontamekanismissa annettiin keskeinen rooli Euroopan keskuspankille, mutta myös kansallisten toimivaltaisten viranomaisten vastuulle tuli monia tehtäviä. Tässä kertomuksessa tarkastellaan, miten EKP perusti YVM:n ja organisoi sen työt ja millaisia haasteita valvontamekanismi joutuu kohtaamaan. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa ilmeni, että monimutkainen valvontarakenne onnistuttiin luomaan suhteellisen nopeasti. Uuden järjestelmän monimutkaisuus on kuitenkin myös haaste, sillä järjestelmä on liian riippuvainen kansallisten valvontaviranomaisten resursseista. Näin ollen EKP:llä on kokonaisvastuustaan huolimatta liian vähän valtaa vaikuttaa eräisiin pankkivalvonnan tärkeisiin osatekijöihin. EKP:n toimittamat tiedot olivat kuitenkin riittämättömiä ja tilintarkastustuomioistuin pystyi niiden perusteella arvioimaan vain osittain, hallinnoiko Euroopan keskuspankki YVM:ää tehokkaasti hallinnon ja ohjauksen, muun kuin paikalla tehtävän valvonnan ja paikalla tehtävien tarkastusten osalta.



EUROOPAN
TILINTARKASTUS
TUOMIOISTUIN



Julkaisutoimisto