

Erityiskertomus

EKP:n toteuttaman pankkien kriisinhallintatoiminnan tehokkuus

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



EUROOPAN
TILINTARKASTUS
TUOMIOISTUIN

Tarkastustiimi

Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksissa käsitellään eri talousarvioaloilla tai hallinnon aloilla toimitettujen tuloksellisuuden ja säännönmukaisuuden tarkastusten tuloksia.

Tilintarkastustuomioistuin valitsee ja suunnittelee nämä tarkastustehtävät siten, 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 Kevin Cardiffin johdolla. Lisäksi kertomuksen laadintaan osallistuivat kabinettipäällikkö Gediminas Mačys, kabinettiaivustaja Shane Enright, johtajat Tony Murphy ja Zacharias Kolias sekä tehtävävastaava Mirko Gottmann.

Tarkastustiimiin kuuluivat Paraskevi Demourtzidou, Jörg Genner, Violeta Radu ja Giorgos Tsikkos.



Vasemmalta oikealle: Paraskevi Demourtzidou, Shane Enright, Jörg Genner, Mirko Gottmann, Kevin Cardiff, Giorgos Tsikkos, Zacharias Kolias, Violeta Radu, Gediminas Mačys.

SISÄLLYS

| | Kohta |
|--|--------|
| Lyhenteet | |
| Sanasto | |
| Tiivistelmä | I - XI |
| Johdanto | 1–10 |
| Tarkastustapa ja -menetelmät | 11–16 |
| Huomautukset | 17–119 |
| Organisaatiorakenne, rekrytointi ja henkilöstön kohdentaminen kriisinhallintaan | 17–25 |
| Organisaatiorakenne on kaiken kaikkiaan asianmukainen... | 18–21 |
| ... vaikka alkuvaiheen suunnittelu oli puutteellista | 22–23 |
| Henkilöstön rekrytointi kriisinhallintatoimistoon oli kaiken kaikkiaan tehokasta... | 24 |
| ... mutta EKP:llä ei ole erityisiä menettelyjä, joilla arvioitaisiin uudelleen henkilöstön kohdentamista yhteisiin valvontaryhmiin kriisitilanteen yhteydessä ja siirrettäisiin henkilöstöä uusiin tehtäviin, jotta kriisitilanteen hallinta olisi tehokasta | 25 |
| Kriisinhallintaa koskeva yhteistyö ja koordinointi | 26–43 |
| Muiden viranomaisten kanssa tehtävät yhteensovittamis- ja yhteistyöjärjestelyt ovat yhä kesken | 30–33 |
| Vuorovaikutusta yhteisen kriisinhallintaneuvoston ja muiden sidosryhmien kanssa on parannettava | 34–43 |
| Elvytyksen suunnittelu | 44–66 |
| EKP määritteli siirtymävaiheen jälkeen elvytyssuunnitelmien toimittamiselle johdonmukaisen aikataulun... | 47 |
| ... mutta yhteisten päätösten teko konsernien elvytyssuunnitelmista oli edelleen haastavaa | 48–49 |
| Kansallisten asiantuntijoiden käyttö merkitsee mahdollisia hallintoon liittyviä ristiriitoja | 50 |

| | |
|--|---------|
| Kriisinhallintatoimisto seuraa elvytyksen suunnitteluprosessia ja antaa yleisiä ohjeita yhteisille valvontaryhmille ja pankeille, mutta parannuksia tarvitaan | 51–54 |
| EKP on ottanut käyttöön elvytyssuunnitelmien arvioinnin lakisääteiset vaatimukset työkalulla, joka on tehokas ja pääosin kattava | 55–59 |
| ...mutta elvytyksen suunnittelun tuloksia ei käytetä järjestelmällisesti kriisin tunnistamiseen tai hallintaan | 60–61 |
| Valvottavat yhteisöt suhtautuvat yleisesti ottaen myönteisesti elvytyksen suunnitteluun | 62–64 |
| EKP:n toimittaman otoksen rajoitusten vuoksi elvytyssuunnitelmien arvioinnista ei voitu tehdä johtopäätöksiä | 65–66 |
| Kriisin tunnistaminen | 67–91 |
| EKP on jakanut tehtäviä ja laatinut yleisen työnkulun kriisin tunnistamista ja kriisitoimia varten, mutta asiaankuuluvien säännösten täytäntöönpanoa koskevaa EKP:n ohjausta ei ole kehitetty riittävän pitkälle | 69–72 |
| EKP:llä on menettelyt kriisin tunnistamista varten... | 73–74 |
| ...mutta heikentymisen toteamista varten ei ole yhteistä indikaattorijoukkoa eikä selkeitä raja-arvoja ja tärkeimmässä havaintotavassa on useita varjopuolia... | 75–79 |
| ...ja seurantajärjestelmiä on parannettava | 80–87 |
| Valvontaryhmät voivat päättää itse, milloin varhaista tilanteeseen puuttumista koskevat arvionnit tehdään ja miten ne esitetään | 88–91 |
| Kriisitoimet | 92–119 |
| Kukin yhteinen valvontaryhmä määrittelee tehostetun valvonnan luonteen ja laajuuden | 93 |
| Maksuvalmiuden seurantavälineet on luotu... | 94–95 |
| ...mutta hallinnon tehokkuuden varmistamiseksi menettelyssä olisi ilmaistava määrällisesti aiheutuneet tai todennäköisesti aiheutuvat tappiot | 96–99 |
| Lisää ohjausta kaivataan lakisääteisten valtuuksien ja käytännön toimenpiteiden alalla... | 100–104 |
| ...valvontatoimenpiteiden täytäntöönpanon seurannassa... | 105–106 |

| | |
|--|---------|
| ...kaatumisen tai todennäköisen kaatumisen arviointeja koskevien ohjeiden selkeydessä | 107–109 |
| ...sekä koulutustoiminnassa ja simulaatioharjoituksissa hallinnon tehokkuuden parantamiseksi | 110–111 |
| Kriisitoimien dokumentointia varhaista tilanteeseen puuttumista koskevissa arvioinneissa on parannettava | 112–119 |
| Johtopäätökset ja suositukset | 120–130 |
| Organisaatorakenne | 121 |
| Kriisinhallintaa koskeva yhteistyö ja koordinointi | 122–123 |
| Elvytyksen suunnittelu | 124 |
| Kriisin tunnistaminen | 125–126 |
| Kriisitoimet | 127–130 |

Liite I – Tarkastuksen rajoitukset

Liite II – Menettelyvaiheet, joita on noudatettava valvontakollegioiden osallistuessa elvytyssuunnitelmien arviointiin

Liite III – Valvottaville yhteisöille tehty kyselytutkimus

EKP:n vastaukset

LYHENTEET

BCBS: Baselin pankkivalvontakomitea

BRRD: Pankkien elvytys- ja kriisinhallintadirektiivi

CMG: Crisis Management Group

CMN: Kriisinhallintaverkosto (*Crisis Management Network*)

CMT: YVM:n korkean tason kriisinhallintatiimi (*SSM High-Level Crisis Management Team*)

CRD: Vakavaraisuusdirektiivi

CRM: Crisis Management Division

DG Statistics: Directorate General Statistics

EAP: Kriisitilanteiden toimintasuunnitelma (*Emergency Action Plan*)

ECA: European Court of Auditors

EJRK: Euroopan järjestelmäriskikomitea

EKP: Euroopan keskuspankki

EKPJ: Euroopan keskuspankkijärjestelmä

EPV: Euroopan pankkiviranomainen

ESMA: Euroopan arvopaperimarkkinaviranomainen

EU Euroopan unioni

FICOs: Financial Conglomerates

FOLTF: Failing or likely to fail

FSB: Finanssimarkkinoiden vakauden valvontaryhmä

GC: Governing Council

G-SIBs: Global – Systemically Important Banks

G-SIFIs: Global Systemically Important Financial Institutions

ICAAP: Sisäinen prosessi pääoman riittävyyden arvioimiseksi (*Internal Capital Adequacy Assessment Process*)

ILAAP: Sisäinen prosessi maksuvalmiuden arvioimiseksi (*Internal Liquidity Adequacy Assessment Process*)

IMAS: EKP:n valvontatietojen hallintajärjestelmä (*Information Management System*)

IS-CMT: Laitoskohtainen kriisinhallintatiimi (*Institution Specific Crisis Management Team*)

JSTs: Joint supervisory teams

LSI: Less Significant Institution

MDA: Lainatakausten kattama enimmäismäärä (*Maximum Distributable Amount*)

MoU: Memorandum of Understanding

MS: Member States

NCA: National Competent Authority

NPLs: Non-performing loans

PoC: Point of Contact

RAS: EKP:n riskinarviointijärjestelmä (*Risk assessment system*)

RIA: Risk analysis division

RTS: Regulatory Technical Standards

SB: Supervisory Board

SI: Significant Institution

SRB: Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto (*Single Resolution Board*)

SREP: Vakavaraisuuden arviointiprosessi eli valvojan arviointiprosessi (*Supervisory Review and Evaluation Process*)

TFEU: Treaty on the Functioning of the EU

WCCAs: Written Coordination and Cooperation Arrangements

YKM: Yhteinen kriisinratkaisumekanismi

YVM: Yhteinen valvontamekanismi

YVM-asetus: Yhteisestä valvontamekanismista annettu asetus

SANASTO

| | |
|--|--|
| Euroopan järjestelmäriskikomitea (EJRK) | Euroopan järjestelmäriskikomitean tehtävänä on valvoa koko rahoitusjärjestelmän vakautteen kohdistuvia riskejä EU:ssa (makrotason vakauden valvonta). |
| Jakokelpoinen enimmäismäärä (<i>Maximum Distributable Amount, MDA</i>) | Enimmäismäärä, jonka pankki saa maksaa esimerkiksi lisiä tai osinkoja varten. Enimmäismäärä, jonka pankki saa maksaa esimerkiksi lisiä tai osinkoja varten. |
| Kaatumisen tai todennäköisen kaatumisen arviointi | Valvonta- tai kriisintarkkailuviranomaisen arvio, että pankki rikkoo tai todennäköisesti lähitulevaisuudessa rikkoo toimiluvan voimassaolon jatkamiselle asetettuja vaatimuksia, voi käynnistää maksukyvyttömyys- tai kriisintarkkailumenettelyn. Syytä tällaiseen toteutumukseen voi olla esimerkiksi seuraavissa tilanteissa: pankki on kärsinyt tai todennäköisesti kärsii tappioita, jotka kuluttavat sen omia varoja, pankin varat ovat tai todennäköisesti lähitulevaisuudessa ovat pienemmät kuin sen velat taikka pankki ei kykene tai on todennäköisesti lähitulevaisuudessa kykenemätön maksamaan velkojaan eräpäivään mennessä. |
| Kansallinen toimivaltainen viranomainen | Kansallinen toimivaltainen viranomainen on pankkivalvonnasta vastaava kansallinen viranomainen. Se voi olla joko kansallinen keskuspankki tai erityinen elin, jonka tehtävänä on huolehtia pankkivalvonnasta, taikka kaksitasoinen järjestelmä. Tätä termiä käytetään, jotta voidaan kattaa kaikki erityyppiset elimet, jotka suorittavat pankkivalvontaa eri puolilla Eurooppaa. |
| Kriisinhallintaryhmä | Kaikkien maailmanlaajuisen järjestelmän kannalta merkittävien rahoituslaitosten kotijäsenvaltion ja tärkeimpien isäntjäsenvaltioiden viranomaisten olisi ylläpidettävä kriisinhallintaryhmiä, joiden tavoitteena on edistää valmiutta siltä varalta, että yritys joutuu rajatylittävään rahoituskriisiin, ja edistää kriisin hallintaa ja ratkaisua. Kriisinhallintaryhmien olisi käsitettävä valvontaviranomaisten, keskuspankkien, kriisintarkkailuviranomaisten, valtiovarainministeriöiden ja niiden viranomaisten edustajia, jotka vastaavat takuujärjestelmästä yritysyhmittymien kriisintarkkailun kannalta olennaisten yhteisöjen koti- tai isäntävaltioissa, ja ryhmien olisi tehtävä tiivistä yhteistyötä viranomaisten kanssa muilla oikeudenkäyttöalueilla, joilla kyseisillä kriisiryhmissä on systeminen vaikutus. |
| Kriisinhallintaverkosto (<i>Crisis Management Network, CMN</i>) | Kansallisten toimivaltaisten viranomaisten kriisinhallintatoimintojen verkosto |
| Maailmanlaajuisen järjestelmän kannalta merkittävät rahoituslaitokset | Finanssimarkkinoiden vakauden valvontaryhmä (FSB) julkaisi marraskuussa 2011 yhtenäisen joukon toimenpiteitä, joilla pyritään hallitsemaan järjestelmän kannalta merkittäviin pankkeihin liittyviä |

| | |
|---|--|
| | järjestelmäriskejä ja moraalikadon riskejä. Julkaisussaan FSB määritteli maailmanlaajuisen järjestelmän kannalta merkittäviksi rahoituslaitoksiksi ensimmäisen ryhmän suuria pankkeja käyttämällä Baselin pankkivalvontakomitean (BCBS) kehittämää menetelmää. |
| Pankkien elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivi (BRRD) | Pankkien elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivi (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/59/EU, annettu 15 päivänä toukokuuta 2014, luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten elvytys- ja kriisinratkaisukehyksestä sekä neuvoston direktiivin 82/891/ETY, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivien 2001/24/EY, 2002/47/EY, 2004/25/EY, 2005/56/EY, 2007/36/EY, 2011/35/EU, 2012/30/EU ja 2013/36/EU ja asetusten (EU) N:o 1093/2010 ja (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta (EUVL L 173, 12.6.2014, s. 190)). |
| Vakavaraisuuden arviointiprosessi eli valvojan arviointiprosessi (SREP) | Vakavaraisuuden arviointiprosessi eli valvojan arviointiprosessi on EKP:n suoraan valvontaan kuuluvien pankkien kohdalla yhteisten valvontaryhmien suorittama prosessi, jolla varmistetaan, että valvottavilla laitoksilla on käytössä asianmukaiset järjestelyt, strategiat, prosessit ja mekanismit, että laitoksilla on asianmukaisten sääntöjen mukaan riittävä pääoma ja maksuvalmius ja että laitosten hyvä riskien hallinta ja niihin kohdistuvien tai mahdollisesti kohdistuvien riskien kattaminen on varmistettu. Vakavaraisuuden arviointiprosessissa kukin pankki pisteytetään. |
| Vakavaraisuusdirektiivi (CRD) | Vakavaraisuusdirektiivi (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 direktiivien 2006/48/EY ja 2006/49/EY kumoamisesta (EUVL L 176, 27.6.2013, s. 338)). |
| Yhteinen kriisinratkaisumekanismi (YKM) | Yhteinen kriisinratkaisumekanismi on yksi pankkiunionin pilareista yhteisen valvontamekanismin ohella. Mekanismilla keskitetään keskeiset taidot ja resurssit, jotta osallistuvissa jäsenvaltioissa voidaan käsitellä luottolaitosten kykenemättömyyttä jatkaa toimintaansa. |
| Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto (SRB) | Euroalueen pankkien uudessa kriisinratkaisumekanismissa on annettu huomattavia valtuuksia yhteiselle kriisinratkaisuneuvostolle. Sen tavoitteena on varmistaa lähellä kaatumista olevien pankkien asianmukainen kriisinratkaisu siten, että reaalityö ja julkiseen talouteen kohdistuvat vaikutukset ovat mahdollisimman pieniä. Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto vahvistaa yhtenäisiä sääntöjä ja menettelyjä lähellä kaatumista olevia EKP:n valvonnassa olevia merkittäviä pankkeja ja muita rajatylittäviä pankkiryhmiä varten. Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto poistaa kriisinratkaisun esteitä, jotka voivat liittyä esimerkiksi pankkien sisäiseen organisaatioon ja toimintaan tai kriisinratkaisutoimien rajatylittävään tunnustamiseen. |
| Yhteinen valvontamekanismi | Yhteisellä valvontamekanismilla tarkoitetaan euroalueella toimivaa |

| | |
|---|--|
| (YVM) | <p>pankkivalvonnan järjestelmää. Se koostuu EKP:stä ja mekanismiin osallistuvien jäsenvaltioiden kansallisista valvontaviranomaisista. YVM:n päätavoitteet ovat</p> <ul style="list-style-type: none"> • Euroopan pankkijärjestelmän turvallisuuden ja vakauden varmistaminen • rahoitusmarkkinoiden yhdentymisen ja vakauden lisääminen • yhdenmukaisen valvonnan varmistaminen. <p>YVM on toinen EU:n pankkiunionin pilareista yhteisen kriisinratkaisumekanismin ohella.</p> |
| Yhteisestä valvontamekanismista annettu asetus (YVM-asetus) | <p>Yhteisestä valvontamekanismista annettu asetus (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)).</p> |
| Yhteiset valvontaryhmät | <p>Merkittävien laitosten päivittäisestä valvonnasta vastaavat yhteisessä valvontamekanismissa toimivat yhteiset valvontaryhmät. Niihin kuuluu sekä EKP:n henkilöstön edustajia että niiden maiden kansallisten toimivaltaisten viranomaisten henkilöstön edustajia, joihin luottolaitokset, pankin tytäryritykset tai pankkiryhmän merkittävät rajatylittävät sivuliikkeet ovat sijoittautuneet. Jokaista merkittävää laitosta varten perustetaan yhteinen valvontaryhmä.</p> |

TIIVISTELMÄ

Yhteinen valvontamekanismi

I. Vuoden 2008 finanssikriisi sai aikaan huomattavia muutoksia rahoitusalan sääntelyssä EU:ssa. Pankkivalvontaa koskevaa säädöskehystä vahvistettiin, ja vuonna 2014 perustettiin yhteinen valvontamekanismi (YVM). Euroalueen suurten pankkien valvonta annettiin Euroopan keskuspankin (EKP) vastuulle. YVM koostuu EKP:stä ja mekanismiin osallistuvien jäsenvaltioiden kansallisista valvontaviranomaisista. Yksi YVM:n päätavoitteista on euroalueen pankkijärjestelmän vakauden varmistaminen.

Tarkastuksen kohde

II. Tässä tarkastuksessa arvioitiin EKP:n hallinnon tehokkuutta yhden tietyn valvontatehtävän eli kriisinhallinnan osalta. Valvontaviranomaiset käyttävät kriisinhallintaprosessia tunnistaa pankkeja, joilla on taloudellisia vaikeuksia, ja puuttuakseen tilanteeseen tarvittaessa. Tavoitteena on säilyttää rahoitusvakaus ja vähentää julkiseen rahoitukseen turvautumista. Kriisinhallinta käsittää pankkien ennakkoon laatimat elvytysuunnitelmat, joilla varaudutaan kriisitilanteisiin. Valvontaviranomaisen tehtävänä on myös tunnistaa pankin rahoitustilanteen heikkeneminen ja käyttää tarvittaessa valtuuksiaan, jotka liittyvät varhaiseen tilanteeseen puuttumiseen.

Tarkastushavainnot

III. Valvontatehtävänsä osalta EKP on kaiken kaikkiaan luonut huomattavan kehityksen kriisinhallintamenettelyjä varten. EKP:n organisaatorakenne ja resursointi elvytysuunnitelmien arviointia ja kriisipankkien valvontaa varten ovat tyydyttäviä, vaikka alkuvaiheen suunnittelu oli puutteellista ja henkilöstön kohdentamista kiireellisimpiin tilanteisiin on parannettava.

IV. EKP viimeistelee parhaillaan muiden valvontaviranomaisten ja yhteisen kriisinhallintaneuvoston kanssa tehtäviä ulkoisia yhteensovittamis- ja yhteistyöjärjestelyjä. Ratkaisematta olevat kysymykset voivat kuitenkin viivästyttää ja rajoittaa tietojenvaihtoa ja heikentää toiminnan yhteensovittamisen tehokkuutta.

V. Menettelyyn, jota EKP käyttää pankkien elvytysuunnitelmien arviointiin, suhtaudutaan myönteisesti. Suunnitelmien toimittamista ja seurantaan varten on menettelyt, ja arvioijilla on käytettävissään hyödyllisiä välineitä ja ohjeita. Tosin ohjeita voisi parantaa elvytysuunnitelmaa koskevien indikaattoreiden osalta. Elvytysuunnitelmien arvioinnin tuloksia ei myöskään käytetä järjestelmällisesti kriisin tunnistamiseen tai hallintaan. Tilintarkastustuomioistuin ei voi tehdä päätelmiä tämän menettelyn käytännön toteutuksen tehokkuudesta, koska EKP ei toimittanut pyydettyä evidenssiä.

VI. EKP:n kriisinhallinnan toimintakehyksessä on joitakin puutteita. Lisäksi on havaittavissa merkkejä tehottomasta täytäntöönpanosta. Varhaista tilanteeseen puuttumista koskevasta arvioinnista annettuja ohjeita ei ole kehitetty riittävän pitkälle, eikä niissä määritellä objektiivisia perusteita tai indikaattoreita sen toteamiselle, että pankki on kriisitilanteessa. Siitä, miten EKP:n valtuuksia käytettäisiin parhaiten tai mitkä toimenpiteet olisivat sopivimpia eri skenaarioissa, ei ole annettu ohjeita. Tilintarkastustuomioistuin ei saanut kattavaa näyttöä EKP:n valtuuksien tosiasiallisesta käytöstä, joten valtuuksien hallinnon käytännön tehokkuudesta ei voida tehdä johtopäätöksiä. Myöskään kaatumisen tai todennäköisen kaatumisen arviointia koskeva ohjeistus ei ole riittävän laajaa ja yksityiskohtaista.

Evidenssin saanti

VII. EKP kieltäytyi toimittamasta tilintarkastustuomioistuimen tarkastusta varten pyytämää tärkeää evidenssiä, mikä vaikutti kielteisesti tarkastustyöhön. Tilintarkastustuomioistuimen huomautukset ja johtopäätökset ovat tämän vuoksi alustavia. Tilintarkastustuomioistuin voi tehdä yleisiä johtopäätöksiä EKP:n menettelyjen rakenteesta, mutta ei pysty vahvistamaan EKP:n käytännössä toteuttaman kriisinhallintatoiminnan tehokkuutta.

Suosituks

VIII. Tilintarkastustuomioistuin antaa joitakin suosituksia, joiden tarkoituksena on parantaa EKP:n toteuttamaa kriisinhallintaa.

IX. Yhteistyön alalla EKP:n olisi parannettava koordinointia ulkoisten toimijoiden kanssa ja hyväksyttävä sisäinen toimintakehys finanssiryhmittymien ylimääräistä valvontaa varten.

Elvytyksen suunnittelua varten EKP:n olisi annettava lisäohjeita elvytysuunnitelmaa koskevien indikaattoreiden tarkistamisesta.

X. Kriisin tunnistamista varten EKP:n olisi kehitettävä edelleen ohjeitaan, jotka se on antanut varhaista tilanteeseen puuttumista koskevasta arvioinnista. EKP:n olisi myös määriteltävä indikaattoreita, joiden perusteella voidaan todeta pankin rahoitusilanteen heikkeneminen. EKP:n olisi myös tässä yhteydessä hyödynnettävä järjestelmällisesti tietoja, joita saadaan pankkien elvytysuunnitelmia koskevista arvioinneista.

XI. Kriisitoimien alalla EKP:n olisi varmistettava, että ongelmat ilmaistaan määrällisinä ennen kuin kriisitoimia harkitaan, ja luotava raportointijärjestelmä, jolla seurattaisiin systemaattisesti omaisuususerien laatua. EKP:n olisi myös kehitettävä edelleen toimintaohjeitaan, jotka se on antanut varhaista tilanteeseen puuttumista koskevasta arvioinnista, ja annettava ohjeita myös siitä, miten tässä yhteydessä olisi hyödynnettävä järjestelmällisesti tietoja, joita EKP on saanut pankkien elvytysuunnitelmia koskevista arvioinneista. Lisäksi EKP:n olisi kehitettävä edelleen toimintaohjeitaan, jotka koskevat kaatumisen tai todennäköisen kaatumisen arviointia.

JOHDANTO

1. Yksi vuoden 2008 finanssikriisistä saaduista opetuksista oli se, että pankkialan sääntelykehystä oli kehitettävä kriisinhallinnan parantamiseksi. Euroopan unionissa tähän tarpeeseen vastattiin saattamalla direktiivi 2014/59/EU eli pankkien elvytys- ja kriisiratkaisudirektiivi osaksi kansallista lainsäädäntöä. Direktiivissä vahvistetaan EU:lle yhteinen elvytys- ja kriisiratkaisukehys.
2. Kehys koostuu uusien kansainvälisten standardien mukaisesti kolmesta pilarista: pankkien laatimista elvytys suunnitelmista, valvontaviranomaisten varhaisesta puuttumisesta tilanteeseen ja kriisiratkaisusta, jota käytetään viimeisenä keinona. Euroopan komissio on hyväksynyt myös täytäntöönpanosäädöksiä. Niissä ja Euroopan pankkiviranomaisen (EPV) antamissa ohjeissa tulkitaan ja selitetään sääntelykehystä. Tavoitteena on varmistaa sen yhdenmukainen soveltaminen.
3. Yhteisen valvontamekanismin (YVM)¹ puitteissa Euroopan keskuspankille (EKP) annettiin tehtäväksi varmistaa pankkien elvytys suunnitelmien arviointiin liittyvien tehtävien tehokas hallinto sekä varhainen puuttuminen merkittävien pankkien tilanteeseen euroalueella vuodesta 2014 lähtien. Heinäkuussa 2017 EKP:n suorassa valvonnassa oli euroalueella 120 merkittävää pankkia, joiden hallussa oli hieman yli 80 prosenttia pankkien kokonaisvarallisuudesta eli noin 22 000 miljardia euroa. EKP arvioi, että sille pankkijärjestelmän vakavaraisuusvalvonnasta vuonna 2017 aiheutuvat kokonaiskustannukset ovat 490 miljoonaa euroa. Valvonnan rahoittavat pankit itse niiltä perittävällä maksulla.
4. Elvytyksen suunnittelun ja varhaisen tilanteeseen puuttumisen avulla on tarkoitus varmistaa, että kriisiä lievennetään joko pankkien omilla toimilla tai valvontatoimenpiteillä. Tässä kertomuksessa kriisitilanteeksi määritellään tilanne, jossa pankin olosuhteet heikkenevät niin, että sen rahoitustilanne on uhattuna. Tämä valvontatehtävä edellyttää

¹ Yhteisellä valvontamekanismilla tarkoitetaan Euroopan unionin pankkivalvonnan järjestelmää. YVM koostuu EKP:stä ja mekanismiin osallistuvien jäsenvaltioiden kansallisista valvontaviranomaisista. YVM:n päätavoitteet ovat Euroopan pankkijärjestelmän vakauden varmistaminen, finanssimarkkinoiden yhdentymisen ja vakauden lisääminen sekä yhdenmukaisen valvonnan varmistaminen.

kriisinhallintakehystä. Kyse on prosessista, jolla varaudutaan kriisitilanteisiin ja jolla kriisin ilmetessä tunnistetaan kriisit ja reagoidaan niihin.

5. Elvytyksen suunnittelu on sääntelykehyksessä uusi osa. Pankkien elvytys- ja kriisinvratkaisudirektiivin mukaan pankkien on nyt laadittava elvytyssuunnitelma, jossa esitetään toimia, joita pankin on määrä toteuttaa ensivaiheen toimenpiteinä palauttaakseen rahoitusasemansa ennalleen rahoitustilanteensa heikkenemisen jälkeen, ja ylläpidettävä tällaista suunnitelmaa. Pankkivalvontaviranomaiset arvioivat suunnitelmien laatua ja selvittävät, ovatko ne uskottavia ja toteutettavissa.

6. Baselin pankkivalvontakomitean mukaan varhainen tilanteeseen puuttuminen voi estää havaittujen heikkouksien kehittymisen turvallisuuden ja vakauden uhaksi². Varhainen tilanteeseen puuttuminen onkin pankkivalvojan toteuttaman kriisinhallinnan olennainen osa. Pankkien elvytys- ja kriisinvratkaisudirektiivillä otettiin käyttöön kattava valikoima välineitä, joilla voidaan puuttua varhain tilanteeseen. Yhteisen valvontamekanismin perustamisesta annetussa EU:n asetuksessa³ annettiin EKP:lle valtuudet toimia varhaisessa vaiheessa.

7. Vaikuttava kriisinhallinta riippuukin nyt ensisijaisesti EKP:n laajojen valtuuksien hallinnon tehokkuudesta. Tämä tarkoittaa, että valvojan on kehitettävä valmiuksiaan havaita kielteinen kehitys ja reagoida siihen varhaisessa vaiheessa. Lisäksi on varmistettava riittävä sisäinen ja ulkoinen tiedonkulku ja oikea-aikainen päätöksenteko. Hallinnon tehokkuuden ennakoedellytyksenä kriisitilannetta käsiteltäessä ovat myös sujuva tietojenvaihto ja tehokas koordinointi muiden valvontaviranomaisten ja muiden asiaankuuluvien viranomaisten kanssa.

8. Elvytyssuunnitelmien arviointi ja kriisitilanteen toteaminen ovat arkaluonteisia päätöksiä, joiden olisi perustuttava luotettavaan prosessiin. Sama pätee harkinnanvaraisten valvontavaltuuksien käyttöön, koska toimenpiteet on mukautettava niin, että ongelma

² Baselin pankkivalvontakomitea, *Core Principles for Effective Banking Supervision* (2012), sivu 4.

³ Ks. neuvoston asetus (EU) N:o 1024/2013, annettu 15 päivänä lokakuuta 2013, luottolaitosten vakavaraisuusvalvontaan liittyvää politiikkaa koskevien erityistehtävien antamisesta Euroopan keskuspankille.

voidaan ratkaista kohdennetulla ja oikeasuhteisella tavalla. Keskeisenä haasteena on määritellä perusteet, joiden avulla voidaan varmistaa, että erilaisia liiketoimintamalleja noudattavia ja eri markkinoilla toimivia pankkeja kohdellaan yhdenmukaisesti, kun niitä valvovat valvojataustaltaan erilaiset ryhmät.

9. Yleisten ja kaikenkattavien perusteiden sekä laitoskohtaisten perusteiden on näin ollen oltava tasapainossa, ja samalla niiden soveltamisessa olisi oltava riittävästi joustovaraa. Kaikkien perusteiden on kuitenkin oltava niin selkeitä ja vankkoja, että niillä voidaan varmistaa valvonnan yhdenmukaisuus ja suojaustoimet, joilla pyritään ehkäisemään passiivisuus (toimimatta jättämisen suhteelliset edut) ja sääntelyvallankaappaus (pankin etujen edistäminen yleisen edun sijaan).

10. Noin kahdella kolmanneksella niistä pankeista, jotka olivat EKP:n kriisinhallintamenettelyjen kohteena, vakavaraisuuden arviointiprosessissa eli valvojan arviointiprosessissa (SREP) annettu kokonaispistemäärä⁴ oli neljä (huonoin luokka ennen kuin pankki luokitellaan ”lähellä kaatumista olevaksi tai todennäköisesti kaatuvaksi”) ja yhdellä kolmanneksella kolme. Vain yhden pankin SREP-kokonaispistemäärä oli kaksi. Useimmat pankit olivat kriisinhallinnan kohteena ainakin vuoden – ja jotkut koko ajanjakson. Vuotta 2016 koskevat luvut osoittavat, että 11 prosentilla Euroopan pankeista SREP-kokonaispistemäärä oli neljä. Vuoden 2016 toisella neljänneksellä viiden pankin pääomataso oli jakokelpoista enimmäismäärää alhaisempi.

⁴ SREP on arviointiprosessin englanninkielisen nimityksen ”*supervisory review and evaluation process*” mukainen lyhenne. Arviointiprosessin päätarkoituksena on varmistaa, että laitokset ovat toteuttaneet asianmukaiset järjestelyt (strategiat, menettelyt ja mekanismit) ja että laitoksilla on riittävä pääoma ja maksuvalmius hyvän riskien hallinnan ja riskien kattamisen varmistamiseen.

TARKASTUSTAPA JA -MENETELMÄT

11. Tilintarkastustuomioistuin tutki, oliko EKP valvontatehtävänsä osalta luonut hallinnon kannalta tehokkaan kehyksen kriisinhallintamenettelyjä varten⁵. Tarkastuksessa keskityttiin erityisesti seuraaviin kysymyksiin:

- a) Pystytäänkö EKP:n valvontamenetelmillä ja -menettelyillä tehokkaasti tunnistamaan pankin rahoitustilanteen merkittävä heikkeneminen ja reagoimaan siihen?
- b) Mahdollistavatko EKP:n sisällä ja muiden asiankuuluvien toimijoiden kanssa käytettävät toimintamenettelyt sekä yhteensovittamis- ja yhteistyöjärjestelyt tehokkaan kriisinhallinnan?

⁵ Tilintarkastustuomioistuimen valtuudet tarkastaa EKP:n hallinnon tehokkuus vahvistetaan nimenomaisesti Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja Euroopan keskuspankin perussäännöstä tehdyn pöytäkirjan (N:o 4) 27 artiklan 2 kohdassa ja YVM-asetuksen 20 artiklan 7 kohdassa.

12. Tässä yhteydessä tarkastuksessa pyrittiin tutkimaan

- a) EKP:n organisaatorakenne sekä henkilöstön rekrytointi- ja kohdentamismenettelyt
- b) EKP:n menettelyt, joita käytetään EKP:n sisäiseen sekä EKP:n ja muiden sidosryhmien väliseen tietojenvaihtoon, yhteensovittamiseen ja yhteistyöhön
- c) EKP:n käyttämät elvytysuunnitelmien arviointimenettelyt sekä tukivälineet ja -käytännöt
- d) EKP:n menettelyt varhaista tilanteeseen puuttumista koskevan kehyksen täytäntöönpanoa varten, mukaan lukien perusteet ja menetelmät, joilla pyritään varmistamaan kriisin havaitseminen varhaisessa vaiheessa ja asianmukainen reagointi.

13. Tarkastuskriteerit muodostettiin seuraavien lähteiden perusteella:

- a) asiaa koskeva lainsäädäntö – pankkien elvytys- ja kriisintarkkaisuohjelma, vakavaraisuusdirektiivi (CRD IV)⁶ ja yhteisestä valvontamekanismista annettu asetus (YVM-asetus)
- b) asiaa koskevat komission delegoidut asetukset ja EPV:n ohjeet
- c) asiaa koskevat kansainväliset standardit (BCBS ja finanssimarkkinoiden vakauden valvontaryhmä (FSB))
- d) EKP:n sisäiset säännöt ja menettelyt.

14. Tilintarkastustuomioistuin keräsi tarkastusevidenssiä EKP:n keskeisen valvontahenkilöstön kanssa pidetyistä kokouksista ja haastatteluista sekä tutkimalla tiettyjä sisäisiä asiakirjoja ja julkisesti saatavilla olevia tietoja. EKP:ssä tehdyn tarkastustyön lisäksi kaikille merkittäville pankeille lähetettiin kysely, jolla pyrittiin saamaan palautetta elvytyksen suunnitteluprosessin tehokkuudesta.

⁶ 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 direktiivien 2006/48/EY ja 2006/49/EY kumoamisesta.

15. Tarkastuksessa keskityttiin vain EKP:n suorassa valvonnassaan oleviin pankkeihin kohdistaman kriisinhallintatoiminnan tehokkuuteen (näihin pankkeihin kuuluvat vain ”merkittäviksi laitoksiksi” kutsutut pankit). Tarkastus ei käsittänyt ”vähemmän merkittäviin laitoksiin” liittyviä kriisinhallintatoimia eikä EKP:n ja kriisinvirkastuviranomaisten vuorovaikutusta lukuun ottamatta oikea-aikaista tietojenvaihtoa. Tarkastuksessa ei tutkittu, ovatko EKP:n tekemät yksittäiset valvontapäätökset asianmukaisia, vaan tarkastettiin, voidaanko käytössä olevien menettelyjen avulla tehdä päätöksiä oikeaan aikaan ja voidaanko ennen päätöksentekoa suoritettujen arviointien avulla tehdä tietoihin perustuvia ratkaisuja.

16. Tarkastuksessa oli jälleen rajoituksia. EKP toimitti laajamittaista dokumentaatiota tilintarkastustuomioistuimen tarkastusta varten ja tuki tarkastusta huomattavin resurssein. Näin tarkastusta voitiin jatkaa oikea-aikaisesti. Lisäksi tilintarkastustuomioistuimen ja EKP:n välillä otettiin käyttöön yhteistyöjärjestelyt, joiden tarkoituksena oli varmistaa luottamuksellisten tietojen suojaaminen ja dokumentaation sujuva kulku. Tämän tuloksena tilintarkastustuomioistuin sai riittävästi evidenssiä järjestelmän rakenteesta ja pystyi tekemään sen osalta tarkoituksenmukaiset johtopäätökset. Kontrollien testauksen ja yksittäisten tapahtumien tarkastamisen alalta ei kuitenkaan saatu riittävästi evidenssiä. Kattavat tiedot annetaan ***liitteessä I***. Tämä tarkoittaa, että tilintarkastustuomioistuimelle elvytysuunnitelmien arviointien ja muiden kriisinhallintatoimien käytännön täytäntöönpanosta annettu hallinnon tehokkuutta koskeva tarkastusevidenssi oli rajallista eikä sitä aina ollut välittömästi saatavilla. Tämä merkitsee, että vaikka tilintarkastustuomioistuin sai huomattavan määrän dokumentaatiota, se ei saanut kaikkiin tarkastuskysymyksiin vastauksia, jotka olisivat täyttäneet tarkastuksessa vaadittavat standardit. Tätä kertomusta on näin ollen pidettävä näiden tarkastusalojen osalta ehdottomasti alustavana raportointina.

HUOMAUTUKSET

Organisaatorakenne, rekrytointi ja henkilöstön kohdentaminen kriisinhallintaan

17. Jotta EKP:n kriisinhallintatoiminta olisi tehokasta, EKP:n organisaatorakenteen olisi tuettava tuloksellisuutta ja henkilöstön määrän ja laadun olisi oltava riittäviä. Viimeksi mainittu tarkoittaa, että henkilöstötarpeet määritellään näkemyksiltään selkeän

suunnittelun perusteella ja että palkataan riittävä määrä työntekijöitä, joilla on tarvittava osaaminen. Lisäksi olisi oltava menettelyt, joilla henkilöstöä kohdennetaan uudelleen tapauskohtaisesti, jotta voidaan reagoida kriisitilanteisiin.

Organisaatorakenne on kaiken kaikkiaan asianmukainen...

18. EKP:ssä yhteiset valvontaryhmät vastaavat jatkuvasta valvonnasta, kuten pankkien elvytysuunnitelmien arviointiin liittyvästä valvontatoiminnasta, ja kriisinhallinnasta. Yhteisiä valvontaryhmiä johtaa aina EKP:n työntekijä. Niihin kuuluu EKP:n henkilöstöä ja osallistuvien jäsenvaltioiden valvontaviranomaisten nimittämää henkilöstöä. Eräissä tilintarkastustuomioistuimen aiemmassa tarkastuksessa todettiin, ettei EKP:llä ole riittävästi valtaa vaikuttaa näiden valvojien määrään ja osaamiseen⁷. Lisäksi EKP:ssä on erityinen kriisinhallintatoimisto, jonka tehtävänä on tukea yhteisiä valvontaryhmiä kriisinhallinnan erityisasiantuntemuksellaan. Vuorovaikutus kriisinhallintatoimiston kanssa voi myös varmistaa yhteisten valvontaryhmien päätöksenteon yhdenmukaisuuden ja toiminnan hallinnon tehokkuuden (ks. **laatikko 1**).

Laatikko 1 – Kriisinhallintatoimiston tehtävät

Kriisinhallintatoimiston päätavoitteet ovat a) varmistaa kriisinhallintaan liittyvien kysymysten yhdenmukainen käsittely, b) antaa ohjausta ja asiantuntijatukea, relevantteja tietoja ja hallinnollista apua yhteisille valvontaryhmille ja YVM:n korkean tason kriisinhallintatiimille (CMT), c) tarjota koulutusta yhteisille valvontaryhmille ja d) toimia yhteyspisteenä tehtäessä yhteistyötä kriisinhallintaviranomaisten kanssa.

Kriisinhallintatoimisto on nimennyt jokaista merkittävää laitosta varten yhteyshenkilön, joka toimii yhteyshenkilönä toimiston ja yhteisten valvontaryhmien välillä. Yksi yhteyshenkilö tukee keskimäärin yhdeksää yhteistä valvontaryhmää näiden kriisinhallintatehtävissä.

19. Edellä esitetyn lisäksi kriisinhallintatoimisto kehittää ja seuraa kriisien kannalta merkityksellisiä indikaattoreita YVM:n puitteissa valvottavien laitosten riskejä ja

⁷ Ks. erityiskertomus nro 29/2016, kohdat 126–137: ”Yhteinen valvontamekanismi – hyvä alku, mutta lisäparannuksia kaivataan” (<http://www.eca.europa.eu/fi/Pages/DocItem.aspx?did=39744>).

haavoittuvuutta koskevien tietojen perusteella. Kriisinhallintatoimisto saa näitä tietoja EKP:n riskianalyysitoimistolta ja kansallisten toimivaltaisten viranomaisten kriisinhallintatoimistoilta sekä valvontatietoja EKP:n tilastoinnin pääosastolta.

20. Tämä organisaatorakenne tehostaa tehtävien hallintoa. Vastuut ja tehtävät on jaettu selkeästi yhteisten valvontaryhmien ja kriisinhallintatoimiston kesken. Selkeä jako edistää osapuolten tehokasta vuorovaikutusta, joka puolestaan ylläpitää selkeää jakoa. Yhteisten valvontaryhmien vastuu jatkuvasta valvonnasta on selkeä, ja ne osallistuvat myös useisiin kriisinhallinnan vaiheisiin, aina valmistelusta varhaiseen tilanteeseen puuttumiseen taikka kaatumista tai todennäköistä kaatumista koskevaan menettelyyn asti.

21. EKP on parantanut edelleen kriisinhallintatoimiston ja yhteisten valvontaryhmien vuorovaikutusta jakamalla kriisinhallintatoimiston kahteen osaan: kriisinhallintatoimet (*Crisis Management Operations*) ja kriisinhallintapolitiikka ja -yhteistyö (*Crisis Management Policy and Cooperation*). Ensiksi mainittu vastaa kriisinhallintatoimiston ja yhteisten valvontaryhmien välisestä pankkikohtaisesta vuorovaikutuksesta, kun taas viimeksi mainittu vastaa kriisinhallintakehykseen liittyvän toimintapolitiikan koordinoinnista sekä toimivaltaisten viranomaisten, kriisinsuoritusviranomaisten ja muiden sidosryhmien kanssa tehtävästä yhteistyöstä.

... vaikka alkuvaiheen suunnittelu oli puutteellista

22. Kriisinhallintatoimiston yhteisille valvontaryhmille antama asiantuntijatuki voi olla ratkaisevan tärkeää kriisitilanteen hallinnan tehokkuuden kannalta, koska yhteisen valvontaryhmän jäsenillä ei välttämättä ole tarvittavia kriisinhallintataitoja.

23. Kriisinhallintatoimiston henkilöstövalintojen alkuperäisessä suunnitteluprosessissa ei määritetty ennalta hakijoilta vaadittavaa taitojen yhdistelmää. YVM:ää perustettaessa ei myöskään nimenomaisesti edellytetty, että yhteisten valvontaryhmien henkilöstöä rekrytoitaessa kiinnitettäisiin huomiota kriisinhallintakokemukseen. EKP:llä ei myöskään ole valtaa varmistaa, että kansallisten viranomaisten nimittämällä yhteisten valvontaryhmien jäsenillä olisi tarvittava asiantuntemus. Henkilöstöhallinto keskustelee parhaillaan mahdollisuudesta perustaa osaamista ja pätevyyttä koskeva tietokanta YVM:ää varten.

Henkilöstön rekrytointi kriisinhallintatoimistoon oli kaiken kaikkiaan tehokasta...

24. Tutkimansa otoksen perusteella tilintarkastustuomioistuin toteaa, että henkilöstön rekrytointi kriisinhallintatoimistoon oli yleensä tehokasta, erityisesti jos otetaan huomioon, että on haasteellista löytää työntekijöitä, joilla on asiaankuuluvaa kokemusta. Rekrytointiprosessi alusta loppuun kesti kahdesta kuuteen kuukautta, ja kaikilla rekrytoituilla oli tarvittava osaaminen.

... mutta EKP:llä ei ole erityisiä menettelyjä, joilla arvioitaisiin uudelleen henkilöstön kohdentamista yhteisiin valvontaryhmiin kriisitilanteen yhteydessä ja siirrettäisiin henkilöstöä uusiin tehtäviin, jotta kriisitilanteen hallinta olisi tehokasta

25. Kuten tilintarkastustuomioistuimen aiemman erityiskertomuksen⁸ kohdassa 119 selitetään, valvottavan yhteisön riskitason pitäisi vaikuttaa valvontatehtävien määrään ja yksityiskohtaisuuteen. Pankin tilanteen nopea heikkeneminen voisi merkitä valvonnasta vastaavalle yhteiselle valvontaryhmälle resurssipulaa. Kriisitilanteessa yhteiset valvontaryhmät voivat vähentää tai lykätä säännöllisten tehtävien suorittamista. Henkilöstötarpeiden arvioimiseksi uudelleen tai henkilöstön kohdentamiseksi uudelleen ei kuitenkaan ole menettelyjä, mikä voi heikentää hallinnon tehokkuutta kriisitilanteessa.

Kriisinhallintaa koskeva yhteistyö ja koordinointi

26. Tehokas kriisinhallinta edellyttää asiaankuuluvien sidosryhmien välistä tehokasta yhteistyötä ja koordinoitua. Tämä pätee erityisesti rajatylittäviin pankkiryhmiin niiden monitahoisuuden vuoksi.

27. EU:n lainsäädännössä⁹ edellytetään, että EKP vaihtaa tietoja ja sovittaa toimintansa yhteen muiden viranomaisten kanssa käsitellessään pankin kriisitilannetta. Muita viranomaisia ovat esimerkiksi valvontakollegioiden muut pankkivalvonnasta vastaavat toimivaltaiset viranomaiset, vakuutusvalvojat, kriisinhallintaviranomaiset ja makrovakaaviranomaiset.

⁸ Erityiskertomus nro 29/2016.

⁹ Esimerkiksi vakavaraisuusdirektiivi.

28. Valvontakollegiot ovat valvontatoiminnan yhteistyön ja yhteensovittamisen välineitä sekä normaaleissa olosuhteissa että kriisitilanteissa. Valvontakollegioiden tehtävien tehokas hallinto kattaisi asiaankuuluvien tietojen vaihdon sekä kriisiä koskevien arviointien ja kriisitoimien yhteensovittamisen.

29. Valvontakollegioiden olisi perustuttava kirjallisiin järjestelyihin, jotka sisältävät säännöksiä luottamuksellisuudesta, tietojen käytöstä ja jakamisesta sekä toiminnan yhteensovittamisesta jäsenten välillä¹⁰. Kirjallisia järjestelyjä koskeva malli ja EKP:n sisäiset menettelyt ohjaavat yhteisiä valvontaryhmiä muiden viranomaisten kanssa toteutettavien kirjallisten järjestelyiden päättämisessä. EKP:n menettelyihin ei kuitenkaan sisälly kriisitilanteiden osalta erityisiä ohjeita vaihdettavien pankkiryhmäkohtaisten tietojen sisällöstä ja laajuudesta. Tähän mennessä toteutetuissa kirjallisissa järjestelyissä ei ole aina määritetty tällaisia tietoja vaatimusten mukaisesti. Tällaisten järjestelyjen puute voisi estää valvontakollegion tehokkaan toiminnan kriisitilanteessa.

Muiden viranomaisten kanssa tehtävät yhteensovittamis- ja yhteistyöjärjestelyt ovat yhä kesken

30. Konsolidointiryhmän valvojana EKP toimii puheenjohtajana 34 valvontakollegiossa, joista neljä on kansainvälisiä kollegioita, joissa ei ole EU:sta muita osallistujia kuin EKP. EKP tekee parhaillaan kirjallisia yhteensovittamis- ja yhteistyöjärjestelyjä helpottaakseen kollegioiden kriisinhallintatoimintaa. Kesäkuuhun 2017 mennessä EKP oli tehnyt kirjallisia yhteensovittamis- ja yhteistyöjärjestelyjä vasta viittä kollegiota varten (ks. **taulukko 1**). EKP ei asettanut eri kollegioita varten tehtävien järjestelyjen tekemistä tärkeysjärjestykseen riskien perusteella. Neuvottelut ovat toisinaan vaikeita, koska ne ovat riippuvaisia muun muassa vastapuolten suhtautumisesta. Kirjallisten yhteensovittamis- ja yhteistyöjärjestelyjen puuttuminen voisi vähentää EKP:n kykyä reagoida kriisiin oikea-aikaisesti ja tehokkaasti.

¹⁰ Vakavaraisuusdirektiivi, 115 artikla, ja komission delegoitu asetus (EU) 2016/98, annettu 16 päivänä lokakuuta 2015, 5 artikla.

Taulukko 1 – Kirjallisten yhteensovittamis- ja yhteistyöjärjestelyjen tilanne

| Tilanne | Laitosten määrä |
|--|-----------------|
| Tehty | 5 |
| Odottaa EKP:n hyväksyntää | 4 |
| EKP:n sisäisessä tarkastelussa | 18 |
| Vireillä (mukaan lukien kaksi järjestelmän kannalta merkittävää pankkia) | 3 |
| Ei aloitettu (kansainvälisiä valvontakollegioita) | 4 |

Lähde: EKP.

31. EKP:n toimittamiin asiakirjoihin sisältyy vähän yhteisille valvontaryhmille tarkoitettuja toimintaohjeita, joiden tarkoituksena on varmistaa, että valvontakollegioihin liittyvät ryhmien tehtävät hoidetaan yhdenmukaisesti ja tehokkaasti kriisitilanteen yhteydessä.

32. Myöskään sen varmistamiseksi ei ole sisäistä sääntökehystä, että vastattaisiin EKP:n toteuttamasta 29 finanssiryhmittymän¹¹ lisävalvonnasta¹² johtuviin lisähaasteisiin. Tällaisen kehyksen puuttuminen voisi vaikuttaa toimenpiteiden vaikuttavuuteen ja oikea-aikaisuuteen, jos finanssiryhmittymä joutuisi kriisiin.

33. Edellä mainituista kahdesta syystä EKP:n kirjallisten yhteensovittamis- ja yhteistyöjärjestelyjen malli on erityisen merkityksellinen rajatylittävän kriisinhallintatoiminnan tehokkuuden kannalta. Malli ei kuitenkaan sisällä edellytettäviä vähimmäistietoja, jotka olisi vaihdettava kollegion jäsenten välillä kriisitilanteessa¹³.

¹¹ Ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/87/EY finanssiryhmittymään kuuluvien luottolaitosten, vakuutusyritysten ja sijoituspalveluyritysten lisävalvonnasta (EUVL L 35, 11.2.2003, s. 1). Direktiivin tarkoituksena on vahvistaa finanssiryhmittymien toiminnan vakauden valvontaa koskevat yhteiset vaatimukset.

¹² YVM-asetuksen 4 artiklan 1 kohdan h alakohdassa todetaan, että EKP:n on osallistuttava finanssiryhmittymään kuuluvan luottolaitoksen lisävalvontaan ja toimittava koordinaattorina, kun EKP nimetään koordinaattoriksi unionin lainsäädännön mukaisesti.

¹³ Komission delegoidun asetuksen 2016/98 18 artiklan 2 kohdassa edellytetään, että konsolidointiryhmän valvoja toimittaa kollegion jäsenille selvityksen toimenpiteistä ja toimista, jotka on toteutettu tai aiotaan toteuttaa. Kirjallisten yhteensovittamis- ja yhteistyöjärjestelyjen mallissa viitataan ainoastaan siihen, että viranomaiset pyrkivät jakamaan vakavaraisuusdirektiivin 114 artiklassa tarkoitettuja vähimmäistiedot nopeasti. Ilmaisuu ei siis ole yhtä selkeä kuin komission delegoidussa asetuksessa esitetty vaatimus.

Tilintarkastustuomioistuimen käytettävissä olleessa evidenssissä ei ollut esimerkkejä, joissa EKP olisi sopinut näistä vähimmäistiedoista. Lisäksi mallin osuus, jossa käsitellään valvontakollegioiden ja kriisinratkaisukollegioiden vuorovaikutusta, on epätäydellinen, koska kriisinratkaisukollegiot on perustettu vasta hiljattain ja koska yhteinen kriisinratkaisuneuvosto vastaa nykyisin 19 rajatylittävästä ryhmästä. EKP on todennut, että se aikoo tarkistaa kyseisen osuuden, kun kirjalliset järjestelyt kriisinratkaisukollegioita ja kriisinhallintaryhmiä varten on viimeistelty.

Vuorovaikutusta yhteisen kriisinratkaisuneuvoston ja muiden sidosryhmien kanssa on parannettava

34. Tehokkaasta vuorovaikutuksesta kaikkien kriisinratkaisuviranomaisten ja erityisesti yhteisen kriisinratkaisuneuvoston eli lähellä kaatumista olevien pankkien kriisinratkaisusta EU:ssa vastaavan uuden elimen kanssa on tullut kriisinhallinnan uusi ja erittäin tärkeä osa.

35. EKP:n ja yhteisen kriisinratkaisuneuvoston yhteistyö käsittää jommankumman elimen tai molempien elinten tehtävien hoitamisen kannalta merkityksellisten tietojen jakamisen ja vaihtamisen. Tällaisia tehtäviä ovat kriisinratkaisun suunnittelu, varhaisen tilanteeseen puuttumisen toimenpiteiden määrittäminen ja kaatumisen tai todennäköisen kaatumisen arviointien tekeminen.

36. Varmistaakseen tehokkaan tiedonkulun EKP ja yhteinen kriisinratkaisuneuvosto allekirjoittivat ensimmäisenä askeleena yhteisymmärryspöytäkirjan joulukuussa 2015. Yhteisymmärryspöytäkirja on parhaillaan päivitettävänä. Tarkoituksena on laajentaa yhteiselle kriisinratkaisuneuvostolle kriisinratkaisun suunnittelua varten ja kriisitilanteissa annettavien tietojen sisältöä ja laajuutta kahden vuoden aikana kertyneiden kokemusten perusteella.

37. Yhteisellä kriisinratkaisuneuvostolla on huhtikuusta 2015 lähtien ollut mahdollisuus käyttää etäyhteyden välityksellä EKP:n asiakirjahallinnon ja arkistohallinnon järjestelmää (Darwin) ja sillä on ollut pääsy yhteisen valvontamekanismin valvontatietojen hallintajärjestelmään (IMAS). Yhteisen kriisinratkaisuneuvoston kanssa jaettavien, muita kuin kriisitilanteita koskevien tietojen määrä on vähäinen. Tällä hetkellä ei ole olemassa erillistä valmista tietopakettia, joka olisi toimitettava yhteiselle kriisinratkaisuneuvostolle

kriisitilanteiden osalta. Näin ollen EKP antaa käyttöön relevantteina pitämänsä tiedot ja yhteisen kriisinratkaisuneuvoston on esitettävä erilliset pyynnöt mahdollisista lisätiedoista.

38. Jos jaettavista tiedoista sovittaisiin etukäteen, tiedot olisi helpompi saattaa kriisitilanteessa yhteisen kriisinratkaisuneuvoston käyttöön. Näin pystyttäisiin puuttumaan nykyiseen toiminnan tehottomuuteen. Tämä ei siltikään yksin takaa, että yhteinen kriisinratkaisuneuvosto saa tiedot kriisin varhaisessa vaiheessa. Käytettävissä oleva tietomäärä ei kasva automaattisesti sitä mukaa kuin pankin rahoitustilanne heikkenee kriisitilanteeseen, vaan tietomäärää lisätään vasta jos EKP harkitsee varhaista tilanteeseen puuttumista ja tekee vastaavan merkinnän IMAS-vaiheessa tai jos EKP katsoo muutoin lisäämisen olevan tarpeen.

39. Kaiken kaikkiaan nämä puutteet heikensivät järjestelmän hallinnon tehokkuutta. Sen sijaan, että yhteinen kriisinratkaisuneuvosto saisi kattavat tiedot heti alusta pitäen, sen on esitettävä useita kertaluonteisia tietopyyntöjä, joihin vastaamiseksi on valmisteltava, hyväksyttävä ja lähetettävä tietoja. Lisäksi menettelyä, jonka mukaisesti lisätään jaettavien tietojen määrää sitä mukaa kuin laitoksen tilanne heikkenee, voitaisiin parantaa edelleen hallinnon tehostamiseksi. Yhteistä kriisinratkaisuneuvostoa koskevassa äskettäin julkaistussa tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksessa on lisätietoja näiden kahden elimen välisestä yhteistyöstä.

Euroopan järjestelmäriskikomitea (EJRK)

40. Euroopan järjestelmäriskikomitea vastaa rahoitusjärjestelmän makrotason vakauden valvonnasta EU:ssa. EJRK havaitsee ja priorisoi järjestelmäriskejä ja antaa varoituksia ja korjaavia toimia koskevia suosituksia. Tarkastuksessa ei havaittu yksityiskohtaista menettelyä, jolla olisi varmistettu, että EJRK:n havaitsemat rahoitusvakauteen kohdistuvat järjestelmäriskit otettaisiin huomioon EKP:n toteuttamassa kriisinhallinnassa.

Yhteistyö asiaankuuluvien viranomaisten kanssa

41. EKP on luonut sisäiset menettelyt muiden asiaankuuluvien viranomaisten kanssa tehtävien yhteistyösopimusten tai yhteisymmärryspöytäkirjojen laatimista, niistä neuvottelemista ja niiden hyväksyntää varten, jotta kriisitilanteessa toteutettavat toimet

voidaan sovittaa yhteen (ks. **kaavio 1**). EKP on allekirjoittanut yhteisymmärryspöytäkirjoja Euroopan arvopaperimarkkinaviranomaisen (ESMA) kanssa ja pyrkii tekemään yhteistyösopimuksia kansallisten markkinaviranomaisten, euroalueeseen kuulumattomien jäsenvaltioiden valvontaviranomaisten ja EU:n ulkopuolisten maiden viranomaisten kanssa.

Kaavio 1 – Muiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa tehtävissä yhteisymmärryspöytäkirjoissa käsitellyt valvonnan neljä osa-aluetta

Parhailtaan EKP:n neuvoteltavina olevat neljä yhteisymmärryspöytäkirjoihin sisältyvää valvonnan osa-aluetta



Lähde: EKP

42. Siihen, kuinka tärkeänä sopimusten tekemistä EU:n ulkopuolisten maiden kanssa pidetään, vaikuttavat useat tekijät, kuten riskialttiuden ja konsernirakenteen analyysin tulokset. Sopimusten tärkeysjärjestyttä ei kuitenkaan esitetä missään EKP:n yleisessä toimintasuunnitelmassa. Myöskään kansallisten markkinaviranomaisten tai YVM:ään osallistumattomien jäsenvaltioiden kanssa tehtäviä sopimuksia ei ole asetettu tärkeysjärjestykseen. Yhteisymmärryspöytäkirjojen allekirjoittaminen EU:n ulkopuolisten maiden viranomaisten kanssa riippuu käytännössä vastapuolen yhteistyöhalukkuudesta. Tähän mennessä tehtyihin sopimuksiin, jotka koskevat jatkuvaa valvontaa, ei sisälly erityisiä kriisinhallintatoimintaan liittyviä järjestelyjä.

43. Edellä esitetyn lisäksi EKP:llä on lakisääteinen velvollisuus ilmoittaa muille sidosryhmille mahdollisesta kriisitilanteesta sen vakavuuden mukaan. Näitä sidosryhmiä ovat EPV, kansalliset keskuspankit ja EKP:n oma rahapolitiikkatoiminto.

Elvytyksen suunnittelu

44. Eräs pankeille elvytys- ja kriisratkaisudirektiivissä asetettu keskeinen vaatimus on, että pankkien on laadittava suunnitelma, jonka mukaisesti pankin rahoitusasema palautetaan ennalleen, jos rahoitustilanne heikkenee äkillisesti, ja ylläpidettävä tällaista suunnitelmaa. Tällaisia suunnitelmia kutsutaan elvytyssuunnitelmiksi. Pankkivalvontaviranomaisena EKP:n on arvioitava elvytyssuunnitelmien laatua vuosittain.

45. Elvytyssuunnitelmien arviointimenettelyn tehokkuus edellyttäisi yhdenmukaisia välineitä ja EKP:n sisällä selkeästi määriteltyjä tehtäviä ja vastuita. Yhteiset valvontaryhmät suorittaisivat arviointinsa, antaisivat pankeille palautetta tiettyjä määräaikoja noudattaen ja antaisivat yhteiselle kriisratkaisuneuvostolle mahdollisuuden esittää näkemyksensä¹⁴.

46. Tehokkaalla menettelyllä olisi myös mahdollista ilmoittaa mahdollisista puutteista nopeasti ja varmistaa elvytyssuunnitelmien arviointien johdonmukaisuus koko YVM:ssä. Lisäksi kokonaisarviointien tuloksia käytettäisiin järjestelmällisesti kriisitilanteisiin varautumisen ja kriisinhallinnan tukena.

EKP määritteli siirtymävaiheen jälkeen elvytyssuunnitelmien toimittamiselle johdonmukaisen aikataulun...

47. EKP:n oli porrastettava toimittamisprosessia kaikkien pankkien osalta, koska pankkien elvytys- ja kriisratkaisudirektiivin saattaminen osaksi lainsäädäntöä viivästyi useissa jäsenvaltioissa vuonna 2015. Prosessia muutettiin ja suunnitelmien toimittamista varten hyväksyttiin uusi lähestymistapa, joka pantiin täytäntöön vuoden 2016 jälkimmäisellä vuosipuoliskolla. Menettelyn avulla edistettiin prosessin toiminnan tehokkuutta.

... mutta yhteisten päätösten teko konsernien elvytyssuunnitelmista oli edelleen haastavaa

48. Kulloinkin noudatettava arviointimenettely vaihtelee pankin tai pankkiryhmän rakenteen mukaan. Esimerkiksi kun on kyse rajatylittävistä pankkiryhmistä,

¹⁴ Pankkien elvytys- ja kriisratkaisudirektiivi, 6 artiklan 4 kohta.

valvontakollegion on tehtävä yhteinen päätös, jonka tekemiseen osallistuvat kaikki kollegion jäsenet. Valvontakollegioiden elvytysuunnitelmien arvioinnissa noudatettavia menettelyvaiheita kuvataan liitteessä II.

49. EKP:n esityksen mukaan ensimmäisen toimituskierroksen suunnitelmien arviointi viivästyi useista syistä. Kaiken kaikkiaan 106 pankista 71 pankkia (67 %) toimitti elvytysuunnitelmansa ajoissa. Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto ei esittänyt huomautuksia yhdestäkään vuonna 2015 toimitetusta suunnitelmasta. Kun menettely edellytti valvontakollegion osallistumista, virallinen yhteistä päätöstä koskeva menettely saatiin päätökseen ajoissa vain 11 tapauksessa 32 tapauksesta (34 %), eli kaikkien jäsenten kesken saatiin aikaan yhteinen päätös. Yhdessä nämä tulokset viittaavat siihen, että valvontakollegioiden toiminta on osittain tehotonta.

Kansallisten asiantuntijoiden käyttö merkitsee mahdollisia hallintoon liittyviä ristiriitoja

50. Toimivaltainen viranomainen vastaa elvytysuunnitelmien arvioinnista¹⁵. Merkittävien laitosten osalta toimivaltainen viranomainen on EKP. EKP:n oman valvontakäsikirjan¹⁶ mukaan kansallisten toimivaltaisten viranomaisten työntekijät voivat osallistua elvytysuunnitelmien arviointiin olematta kuitenkaan yhteisen valvontaryhmän jäseniä tai raportoimatta kansallisen toimivaltaisen viranomaisen alakoordinaattorille. Sen sijaan he raportoivat vastaavan kansallisen osaston päällikölle. Tilintarkastustuomioistuin totesi erityiskertomuksessaan nro 29/2016 (kohdat 140, 141 ja 147), että ristiriitaiset raportointikanavat ja henkilöstön toimintaa koskevan palautteen puuttuminen voivat vaikuttaa kielteisesti arviointiin liittyviin henkilöstön suorituksiin ja arviointimenettelyn hallinnon tehokkuuteen. Tässä käsiteltävässä tapauksessa tilanne on vielä ongelmallisempi, koska yhteiseen valvontaryhmään ei ole yhteyttä kansallisen toimivaltaisen viranomaisen alakoordinaattorin välityksellä eikä käytössä ole virallisesti määriteltyä raportointimenettelyä. Käsikirjassa ei myöskään anneta ohjeita menettelyyn liittyvästä

¹⁵ Pankkien elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivi, 6 artiklan 2 kohta.

¹⁶ Käsikirjassa todetaan, että yhteisten valvontaryhmien olisi annettava horisontaalisia toimintoja edustavien kansallisten asiantuntijoiden osallistua elvytysuunnitelmien arviointia koskeviin keskusteluihin.

yhteisen valvontaryhmän koordinaattorin ja relevanttien kansallisten asiantuntijoiden välisestä vuorovaikutuksesta.

Kriisinhallintatoimisto seuraa elvytyksen suunnitteluprosessia ja antaa yleisiä ohjeita yhteisille valvontaryhmille ja pankeille, mutta parannuksia tarvitaan

51. Kriisinhallintatoimisto havaitsi kahden sisäisen arvioinnin aikana tiettyjä ongelmia, jotka liittyivät arviointimenettelyn tehokkuuteen. Oli tarpeen antaa elvytystoimintavaihtoehtoja, skenaarioita ja indikaattoreita koskevia lisäohjeita, joita annettiin valvojille myöhemmin monia elvytyksen suunnittelun alueita varten. Tämän ansiosta arviointeja koskevasta lähestymistavasta tuli yhtenäisempi ja tehokkaampi.

52. Elvytysuunnitelmien laadun ja uskottavuuden parantamisen sekä menettelyn tehokkuuden varmistamisen kannalta on erittäin tärkeää, että laitokset ilmoittavat pankkien elvytys- ja kriisinhallintatoimistossa edellytetyt keskeiset tiedot selkeästi ja yhdenmukaisesti. Tätä varten EKP on laatinut laitoksille tiiviin vakioidun raportointimallin, jolla ne voivat esittää keskeiset rahoitustiedot yhdenmukaisesti. Malli sisältää ennalta määritellyjä arviointeja, ja sen etuna on indikaattoreista, skenaarioista ja vaihtoehtoista saatujen tietojen yhdistäminen ja niiden vaikutusten esittäminen määrällisenä. Ensimmäisen kerran mallia käytettiin vuonna 2016 toimitettuja suunnitelmia varten. Myönteistä on se, että mallia on jo tarkistettu ja päivitetty hieman suunnitelmien seuraavaa toimituskierrosta varten sisällyttämällä malliin lisäohjeita sekä pankkeja että valvojia varten.

53. Vaikka kriisinhallintatoimisto on jo laatinut yhteistyössä kriisinhallintaverkoston kanssa ohjeita useita elvytyksen suunnittelun alueita varten, yhteiset valvontaryhmät totesivat haastatteluissa ja monet pankit vahvistivat tilintarkastustuomioistuimen tekemässä kyselytutkimuksessa (ks. kohta 14), että lisäapu on tarpeen, jotta elvytysuunnitelmissa esitettyjen tietojen laatua voidaan parantaa (ks. liitteessä III olevat yksityiskohtaiset vastaukset). Yksi erityisen tärkeä alue oli indikaattoreiden raja-arvojen tarkistaminen esimerkiksi asettamalla käynnistävät tasot suhteille/indikaattoreille ja määrittelemällä valittu marginaali pilarin vaatimuksia korkeammalle tasolle. Tässä yhteydessä on kuitenkin pantava merkille, että EPV on jo antanut alalla ohjeistusta.

54. Tässä yhteydessä EKP ei ole antanut yhteisille valvontaryhmille EPV:n jo antamien ohjeiden¹⁷ lisäksi yksityiskohtaisia ohjeita siitä, miten arvioidaan indikaattoreiden laatua (eli tarkemmin sanottuna sen asianmukaisuutta, miten kunkin indikaattorin raja-arvoja tarkistetaan). Tämä parantaisi menettelyn hallinnon tehokkuutta. Tilintarkastustuomioistuimien totesi, ettei EKP ollut kesäkuuhun 2017 mennessä tehnyt sellaisten pankkien vertaisanalyysia, joilla on samanlaiset liiketoimintamallit ja ominaisuudet (EPV:n mukaan tällaisella analyysilla voidaan tunnistaa yhteisiä kehityssuuntauksia ja parhaita käytäntöjä).

EKP on ottanut käyttöön elvytys suunnitelmien arvioinnin lakisääteiset vaatimukset työkalulla, joka on tehokas ja pääosin kattava

55. EKP ja kansalliset toimivaltaiset viranomaiset ovat laatineet yhdessä mallin, joka kattaa elvytys suunnitelmien arvioinnin kaikki lakisääteiset vaatimukset. Malli on yksinkertaistanut valvojien työtä, parantanut arviointien laatua ja vahvistanut prosessin hallintatavan tehokkuutta. Yhteisen valvontaryhmän koordinaattoreilta saatu suullinen palaute vahvisti, että he suhtautuivat yksinkertaistettuun malliin myönteisesti.

56. EKP on suunnitellut Excel-työkalun, jolla tuetaan yksittäisten elvytyksen toimintavaihtoehtojen uskottavuuden ja toteutettavuuden arviointia. Työkalu yhdistää elvytys suunnitelmien arvioinneista saadut laadulliset tiedot pankkikohtaisiin tietoihin ja markkinatietoihin ja laskee useiden mahdollisten toimenpiteiden vaikutuksen eri skenaarioissa. Työkalu antaa pääsyn laajaan määrään aiempia ja tämänhetkisiä käytettävissä olevia tietoja. Siksi työkalun pitäisi auttaa luomaan realistisempi kuva yksittäisten toimenpiteiden toteuttamiskelpoisuudesta, mikä lisäisi kyseisten arviointien hallinnoinnin tehokkuutta.

57. Elvytys suunnitelmien arviointityökalun vuosittaista päivittämistä varten on otettu käyttöön menettely kriisinhallintaverkoston (CMN) asiantuntijaryhmän puitteissa. EKP toimitti tilintarkastustuomioistuimelle evidenssiä siitä, miten arviointityökalua verrataan komission delegoituun asetukseen (EU) 2016/98 ja miten joitakin osa-alueita on tarkoitus

¹⁷ EPV:n ohjeet elvytys suunnitelmaa koskevista indikaattoreista ("Ohjeet elvytys suunnitelmaa koskevien laadullisten ja määrällisten indikaattoreiden vähimmäisluettelosta") – EBA-GL-2015-02.

päivittää ja sisällyttää työkaluun. Työkalu sisältää myös viittaukset asianmukaisiin lakisääteisiin vaatimuksiin tehokkuuden parantamiseksi.

58. Tilintarkastustuomioistuin pani kuitenkin merkille, ettei EPV:n vertailuraporttien¹⁸ analysointiin ollut virallista menettelyä. Lisäksi puuttui dokumentaatio, josta selviäisi, miten vertailuraporttien havainnot ja johtopäätökset näkyvät itse työkalussa. Näin käyttäjille voitaisiin antaa lisäohjausta tai käytännön esimerkkejä. Arviointitoiminnan tehokkuutta voitaisiin parantaa näiden tekijöiden avulla, sillä arvioijien ei tarvitsisi etsiä ohjeita useista toisiinsa liittymättömistä asiakirjoista.

59. Arvioijat voivat yleensä käyttää EKP:n valvontatietojen hallintajärjestelmää. EKP ei ole kuitenkaan luonut virallista menettelyä, jolla annettaisiin ohjeita siitä, miten elvytys suunnitelmien tietoja olisi tarkistettava vertaamalla niitä muihin lähteisiin (esimerkiksi tilintarkastustoimeksiantojen raportit, rekisterit, vakavaraisuuden arviointiprosessin tiedot ja paikalla tehtyjä tarkastuksia koskevat raportit), ja annettaisiin linkit kyseisiin lähteisiin. Ohjeiden puute voisi vaikuttaa toiminnan tehokkuuteen erityisesti silloin, kun elvytys suunnitelmia arvioivat sellaiset kansalliset asiantuntijat, jotka edustavat kansallisia toimivaltaisia viranomaisia mutta eivät kuulu asianomaiseen yhteiseen valvontaryhmään, tai kun arvioijina ovat muut kuin ylemmät toimihenkilöt.

...mutta elvytyksen suunnittelun tuloksia ei käytetä järjestelmällisesti kriisin tunnistamiseen tai hallintaan

60. Elvytys suunnitelmien arviointi päättyy arviointilomakkeen täyttämiseen ja palautekirjeeseen, jossa kuvaillaan suunnitelman puutteita pankille. Valvontakäsikirja sisältää yleiset säännöt näiden tietojen käyttöön. Toiminnan tehostamiseksi elvytys suunnitelmien arviointien tulosten olisi myös oltava keskeinen ja järjestelmällinen osa EKP:n jatkuvaa valvontamenettelyä. Tätä varten ei ole kuitenkaan käytössä erityistä menettelyä eikä dokumentoitavia tuotoksia. Tällainen tuotos voisi olla esimerkiksi

¹⁸ Vertailuraporttien tarkoituksena on auttaa arvioinnit suorittavia valvojia tunnistamaan päätekijät, jotka laitosten on otettava huomioon elvytys suunnitelmia laadittaessa. Ks. EPV:n elvytyksen suunnittelua käsittelevä vertailuraportti hallintojärjestelyistä ja elvytysindikaattoreista, sivu 4.

yhteenvetoraportti, jossa yhteisiä valvontaryhmiä edellytetään sisällyttämään elvytysuunnitelman näkökohtia jatkuvaan valvontatoimintaansa. Ks. **laatikossa 2** olevat esimerkit.

Laatikko 2 – Miten yhteiset valvontaryhmät voivat käyttää elvytysuunnitelmaa koskevan arvioinnin tuloksia jatkuvassa valvonnassa

Indikaattoreiden seuranta

Seuranta, jossa arvioidaan, ovatko pankit toteuttaneet elvytysuunnitelman mukaisia toimia merkitsemättä niitä sellaisiksi toimiksi

Paikalla tehtävä tarkastus (esimerkiksi toteutettavuuden tarkistamiseksi silloin, kun annetut tiedot eivät ole uskottavia, tai taustatietojen ja oletusten paikkansapitävyyden tarkistamiseksi)

Elvytysuunnitelman indikaattoreiden seuranta tapauksissa, joissa niitä melkein rikotaan¹⁹

Lyhyen raportin laatiminen mahdollisista tukitoimenpiteistä pankin kriisinhallinnan yhteydessä

61. Elvytysuunnitelmaa koskevien arviointien tuloksia ei vielä hyödynnetä laitoskohtaisten kriisinhallintatiimien (IS-CMT)²⁰ keskusteluissa tai varhaisen tilanteeseen puuttumisen toimenpiteiden mahdollisen käytön yhteydessä. Edellä mainituista tiedoista ei käy ilmi, käytetäänkö arviointimenettelyä helposti saatavilla olevia tietoja millään tavalla järjestelmällisesti. Esimerkiksi indikaattoreiden rikkomisen tai elvytystoimien täytäntöönpanon järjestelmällistä seuranta ei varmisteta. Puutteet voivat haitata tehokasta hallintoa kriisin tunnistamisen, varhaisen tilanteeseen puuttumisen ja kriisitoimien yhteydessä.

¹⁹ Tässä yhteydessä valvontakäsikirjassa todetaan, että arvioinnin tulokset on sisällytettävä vakavaraisuuden arviointiprosessiin ja että elvytysuunnitelmien arvioinnissa tehdyt havainnot ja yksilöidyt puutteet olisi otettava huomioon, kun arvioidaan sisäistä hallintoa ja koko laitoksen sisäisiä kontrolleja. Ohjaus on kuitenkin melko yleisluontoista, mikä varmentui yhteisten valvontaryhmien kanssa tehdyissä haastatteluissa.

²⁰ Laitoskohtainen kriisinhallintatiimi toimii YVM:n keskeisenä sisäisenä koordinointielimenä kriisitilanteen lieventämiseen tarvittavien valvontatoimien yhteydessä. Tiimi on lisäksi EKP:n valvontatoimia koskevan tietojenvaihdon ja koordinoinnin keskus.

Valvottavat yhteisöt suhtautuvat yleisesti ottaen myönteisesti elvytyksen suunnitteluun

62. Tarkastuksen osana toteutettiin verkkokysely kaikille pankeille, jotka olivat toimittaneet elvytysuunnitelmat EKP:lle. Kyselyssä tiedusteltiin pankkien näkemyksiä elvytyksen suunnittelua varten määritellyistä standardeista sekä suunnitteluprosessin aikaisesta pankkien ja EKP:n vuorovaikutuksesta. Kysely lähetettiin kaikille 125 merkittävälle luottolaitokselle. Se toteutettiin maaliskuussa 2017. Yhteensä 64 yhteisöä 17 jäsenvaltiosta vastasi kyselyyn (ks. liitteessä III olevat yksityiskohtaiset vastaukset).

63. Pankit suhtautuivat yleisesti ottaen myönteisesti elvytyksen suunnitteluun. Ne totesivat kuitenkin, että selkeyttä ja ohjausta olisi parannettava, jotta joidenkin osa-alueiden epäselvyyksiin voidaan puuttua. Tällaisia osa-alueita olivat muun muassa varhaisen varoituksen signaalien ja elvytysuunnitelman indikaattorien määrittäminen, indikaattoreiden ja asianmukaisten raja-arvojen tarkistaminen, indikaattoreiden ja pankkien liiketoimintamallien yhteensovittaminen sekä eri skenaarioihin liittyvää käänteistä stressitestausta varten hyväksytyt menetelmät. Kymmenen pankkia korosti, että tietopyynnöt olivat päällekkäisiä, ja pyysi erottamaan selkeämmin toisistaan elvytysuunnitelmiin ja kriisinvetoisuunnetelmiin vaaditut tiedot²¹.

64. Pääosa pankeista piti vuorovaikutusta EKP:n kanssa myönteisenä, joskin seitsemän pankkia ilmoitti, että palautekirjeet olivat viivästyneet tai niitä ei ollut lähetetty lainkaan²². Kaksitoista pankkia oli sitä mieltä, että yhteisten valvontaryhmien olisi oltava täsmällisempiä, kun ne antavat pankeille teknistä apua. Pankeilla oli vastaavia huolenaiheita myös ohjauksesta, joka liittyi tukien integroimiseen konsernin elvytysuunnitelmaan. Lisäksi yhdeksän pankkia kyseenalaisti suhteellisuusperiaatteen soveltamisen. Kuhunkin kysymykseen annettuja vastauksia analysoidaan yksityiskohtaisesti liitteessä III.

²¹ Erottelua pidettiin erityisen puutteellisena oikeussubjektien, kriittisten toimintojen ja ydinliiketoiminta-alueiden tunnistamisen ja yksityiskohtaisen kartoittamisen yhteydessä. Näillä asioilla katsottiin olevan vain vähän merkitystä elvytyksen suunnittelun kannalta.

²² Yksi pankki ei ollut saanut palautekirjettä ajoissa ensimmäisen toimituskierroksen jälkeen. Kuusi muuta kommenttia liittyivät toiseen kierrokseen.

EKP:n toimittaman otoksen rajoitusten vuoksi elvytysuunnitelmien arvioinnista ei voitu tehdä johtopäätöksiä

65. Edellä kohdassa 16 kuvailtujen rajoitusten vuoksi tilintarkastustuomioistuimen oli muokattava tarkastusmenettelyjään. Tilintarkastustuomioistuin pystyi vertailemaan ainoastaan kolmesta elvytysuunnitelmasta valittujen osa-alueiden (osittain muokattuja) tietoja saatavilla olleisiin vaatimuksiin/ohjeisiin ja tuloksena olleisiin arviointeihin. Tarkastuksen tavoitteena oli arvioida mahdollisuuksien mukaan arviointityökalun yhtenäisyyttä ja johdonmukaisuutta osana johdon operatiivisia prosesseja. Tätä varten tilintarkastustuomioistuin tutki mahdollisuuksien mukaan, miten arvionnit toteutettiin käytännössä. Lisäksi tutkittiin, annettiinko pankeille arvioinneissa tehokkaasti palautetta kattavalla luettelolla, joka sisälsi havaitut puutteet.

66. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi pieniä epäjohdonmukaisuuksia indikaattoreita koskevan osion arviointiperusteissa sekä niiden perusteella tehdyssä arvioinnissa ja pankille annetussa palautteessa. Lisäksi tarkastuksen jäljitysketju vaarantui, koska arvioijat eivät tee ristikkäisviittauksia elvytysuunnitelman tai valvonta-asiakirjan asianmukaisesti osiin²³. Tilintarkastustuomioistuimelle toimitettu evidenssi ei ollut kuitenkaan riittävää siltä kannalta, että tarkastajat olisivat voineet tehdä johtopäätöksen siitä, kuinka tehokkaasti elvytyksen suunnitteluprosessi pannaan käytännössä täytäntöön. Ks. liitteessä I oleva yksityiskohtainen analyysi tarkastuksen rajoituksista.

Kriisin tunnistaminen

67. EU:n sääntelykehys sisältää laajan valikoiman varhaista tilanteeseen puuttumista koskevia valtuuksia ja muita valvontaan liittyviä valtuuksia kriisiin joutuneiden pankkien käsittelemistä varten. Valvontatehtävässään EKP on laatinut kriisinhallintakehyksen, jonka olisi käynnistettävä oikea-aikaisia ja vaikuttavia toimia ja varmistettava otollinen päätöksenteko kriisin aikana.

²³ Tarkastuksen jäljitysketju on järjestelmä, jonka avulla jäljitetään tiettyyn erään liittyvät yksittäiset tapahtumat ja tiedot. Siihen kirjataan tiettyyn tietokantaan tai tiedostoon tehdyt muutokset.

68. Tehokkuuden varmistamiseksi tämän kehyksen on taattava, että EKP käyttää valtuuksiaan asianmukaisten EPV:n ohjeiden ja YVM:n tavoitteiden mukaisesti.

Kriisinhallintatoiminnan tehokkuuteen vaikuttaa valvojan valmius havaita kriisi varhaisessa vaiheessa. Lisäksi tarvitaan selkeä käsitys varhaisen tilanteeseen puuttumisen valtuuksien ja muiden valvontavaltuuksien käytön oikeusperustasta, objektiiviset perusteet toiminnalle sekä suhteellisuusperiaatteen asianmukainen noudattaminen. EKP on havainnut oikeudellisia haasteita valtuuksiensa yhdenmukaisessa soveltamisessa, joten on erittäin tärkeää, että käytössä on asianmukaiset menettelyt ja että henkilöstö saa kattavaa ja yksityiskohtaista ohjausta.

EKP on jakanut tehtäviä ja laatinut yleisen työnkulun kriisin tunnistamista ja kriisitoimia varten, mutta asiaankuuluvien säännösten täytäntöönpanoa koskevaa EKP:n ohjausta ei ole kehitetty riittävän pitkälle

69. Kaksi EKP:n tärkeimpiin kriisinhallinnan toiminta-asiakirjoihin lukeutuvaa asiakirjaa ovat YVM:n valvontakäsikirjan kaksi lukua sekä YVM:n kriisitilanteiden toimintasuunnitelma (EAP). Niissä käsitellään varhaiseen tilanteeseen puuttumiseen liittyvien valtuuksien käyttöä ja muita operatiivisia asioita, kuten kriisinhallintatiimin perustamista ja toimintaa.

70. YVM:n valvontakäsikirja ja kriisitilanteiden toimintasuunnitelma sisältävät vain viittauksia asiaankuuluviin säädöksiin ja varhaisen puuttumisen toimenpiteitä koskeviin EPV:n ohjeisiin. Niissä ei anneta erityisiä ohjeita toimenpiteiden täytäntöönpanoon. Varhaista tilanteeseen puuttumista koskevista arvioinneista annettu, heinäkuussa 2016 päivitetty ohjeasiakirja ”*SREP Guidance for Early Intervention Assessment*” sisältää joitakin kontrollikysymyksiä. Asiakirjassa myös luetellaan dokumentoitavat aiheet ja viitataan relevanttiin lainsäädäntöön sekä EPV:n ohjeisiin. Asiakirjassa ei kuitenkaan käsitellä kansallisen lainsäädännön ja YVM-asetuksen mukaisia EKP:n lakisääteisiä valtuuksia ja niiden käytön edellytyksiä. Asiakirjassa ei myöskään ole selkeitä ohjeita objektiivisista seikoista, jotka olisi otettava huomioon valvontavallan ja harkinnan käyttämisessä tässä yhteydessä.

71. Asiakirjassa ei määritellä asiaankuuluvaa sääntelyyn perustuvaa vähimmäispääomavaatimusta (eli sisältääkö se pilarin 1, pilarin 2 ja pääomapuskurin) eikä asiaankuuluvia maksuvalmiusvaatimuksia. Siinä ei myöskään määritellä muita

vakavaraisuusvaatimuksia eikä varsinkaan hallintojärjestelyjä ja toimintakapasiteettia koskevia vaatimuksia, jotka on tarkoitus ottaa huomioon tässä yhteydessä. Ohjeissa ei kerrota, mitä pidetään asiaankuuluvien sääntelyvaatimusten rikkomisena tai minkä vuoksi olisi todennäköistä, että niitä rikotaan lähitulevaisuudessa. Tämä on kuitenkin valtuuksien käytön perusta.

72. Näin ollen EKP:n henkilöstölle oli kesäkuuhun 2017 mennessä annettu kaiken kaikkiaan vain vähän ohjeita valvonta- ja harkintavallan käyttöön. Tämä voi heikentää EKP:n hallinnon tehokkuutta kriisin tunnistamisessa ja kriisitoimissa.

EKP:llä on menettelyt kriisin tunnistamista varten...

73. Sekä YVM:n valvontakäsikirjassa että kriisitilanteiden toimintasuunnitelmassa todetaan, että EKP:n kriisinhallintatoiminta olisi käynnistettävä, kun laitoksen rahoitus tilanne heikkenee olennaisesti. Käsikirjassa todetaan, että olennainen heikkeneminen olisi määritettävä seuraavien tietojen perusteella:

- a) laitoksen tekemä ilmoitus mahdollisesta kriisitilanteesta
- b) yhteisten valvontaryhmien toteama heikkeneminen erityisesti EKP:n riskinarviointijärjestelmän (RAS)²⁴ havaintojen perusteella
- c) kriisinhallintatoimiston toteuttama horisontaalinen seuranta.

74. Valvottavan yhteisön tekemät ilmoitukset mahdollisesta kriisitilanteesta ovat toistaiseksi olleet harvinaisia. Käytännössä EKP havaitsee kriisitilanteet suorittamansa jatkuvan valvonnan yhteydessä.

Laatikko 3 – Kriisin tunnistaminen

Yhteiset valvontaryhmät seuraavat laajaa rahoitus- ja valvontatietojen joukkoa sekä laitoskohtaisesta että horisontaalisesta näkökulmasta. Vakavaraisuuden arviointiprosessia koskevan yhdenmukaistetun menetelmän avulla arvioidaan laitoksen perusriskialttiutta, sen asemaa verrattuna vertaisryhmään ja sen haavoittuvuutta ulkoisten tekijöiden kannalta. Vähintään kerran

²⁴ Riskinarviointijärjestelmällä arvioidaan luottolaitosten riskitasoja ja riskien valvontamenetelmiä.

vuodessa tehdään vakavaraisuuden arviointiprosessin mukainen päätös ja kullekin valvottavalle yhteisölle annetaan siihen liittyvä pistemäärä. Nämä SREP-pistemäärät luodaan automaattisesti erityisen lakisääteisen ja taloudellisen raportoinnin perusteella sekä yhteisten valvontaryhmien ennalta määriteltyjen perusteiden mukaan tekemien laadullisten ja määrällisten arviointien perusteella. Kokonaistulosta voidaan kuitenkin hieman mukauttaa rajatun harkinnan perusteella.

Operatiivisesta näkökulmasta riskinarviointijärjestelmä tukee yhteisten valvontaryhmien tavanomaista valvontatoimintaa. Järjestelmää käytetään laitosten riskitasojen ja riskien valvonnan jatkuvaan arvioimiseen liiketoimintamallin, sisäisen hallinnon, omien varojen riittävyyden ja maksuvalmiuden riittävyyden osalta. Riskinarviointijärjestelmään syötetään säännölliset raportointitiedot ja laadulliset tiedot. Lisäksi se sisältää yhteisten valvontaryhmien eri lähteistä saamat ad hoc -tiedot (muun muassa lyhyen aikavälin tarkastelut, ulkoisen tarkastuksen raportit ja kokoukset). Riskinarviointijärjestelmän tuloksena on pisteytykseen perustuva riskianalyysi. Yhteisten valvontaryhmien arvioinnit suoritetaan ja kirjataan jatkuvasti EKP:n valvontatietojen hallintajärjestelmään.

...mutta heikentymisen toteamista varten ei ole yhteistä indikaattorijoukkoa eikä selkeitä raja-arvoja ja tärkeimmässä havaintotavassa on useita varjopuolia...

75. Pankkien elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivissä edellytetään, että valtuuksia toteuttaa varhaisen tilanteeseen puuttumisen toimenpiteitä ja muita valvontaan liittyviä valtuuksia käytetään, kun pankki rikkoo tai käynnistävien tekijöiden perusteella arvioidun nopeasti heikkenevän rahoitustilanteen vuoksi todennäköisesti rikkoo sääntelyvaatimuksia, kuten pääomatasoja. EPV:n ohjeissa varhaisen puuttumisen toimenpiteiden käytön käynnistävästä tekijöistä²⁵ annetaan EKP:lle lisäväliteitä, joilla voidaan arvioida varhaisen puuttumisen edellytysten täyttymistä.

76. EPV:n ohjeissa todetaan, että arvioitaessa varhaisen tilanteen puuttumisen toimenpiteiden soveltamistarvetta pankkikohtaisiin käynnistäviin tekijöihin kuuluvat muun muassa SREP-kokonaispistemäärä, merkittävät muutokset tai poikkeamat, jotka on havaittu rahoitusmarkkinoita kuvaavien vakavaraisuuden arviointiprosessin mukaisten indikaattorien

²⁵ EPV:n ohjeet direktiivin 2014/59/EU 27 artiklan 4 kohdassa tarkoitettujen varhaisen puuttumisen toimenpiteiden käytön käynnistävästä tekijöistä, EBA/GL/2015/03, 29.7.2015.

ja muiden keskeisten indikaattorien seurannassa (esimerkiksi pääoma- ja maksuvalmiussuhteet), ja merkittävät tapahtumat, joilla on mahdollinen vaikutus vakavaraisuuteen. Jos toimivaltaiset viranomaiset päättävät seurata SREP-pisteytyksen yhteydessä keskeisiä indikaattoreita, niiden on EPV:n mukaan yksilöitävä indikaattorit ja asetettava raja-arvot, jotka ovat relevantteja ominaispiirteiltään samankaltaisten yksittäisten laitosten tai laitosryhmien erityispiirteiden kannalta. Olennaisen heikkenemisen tunnistamisen arviointiperusteena voitaisiin käyttää muun muassa sääntelyvaatimusten todennäköisen rikkomisen määrällisesti ilmaistavia arviointiperusteita. Ne voitaisiin yhdistää laitoksen elvytysuunnitelman käynnistäviin tekijöihin. Tämä auttaisi osaltaan varmistamaan kriisin tunnistamisen ja kriisitoimien hallinnon tehokkuuden.

77. Varhaista tilanteeseen puuttumista koskevissa EKP:n toimintaohjeissa käsitellään tätä aihealuetta SREP-pisteytyksen yhteydessä. Ohjeissa korostetaan SREP-pisteytyksen relevanttiutta potentiaalisen kriisitilanteen osoittimena, jonka perusteella valvontaviranomaisen olisi käynnistettävä arviointi siitä, onko sen tarpeen käyttää varhaisen tilanteeseen puuttumisen toimivaltuuksiaan. Ohjeissa viitataan lisäksi sovellettavaan lainsäädäntöön ja relevantteihin EPV:n ohjeisiin. EKP ilmoittaa käyttävänsä kaikkia mainittuja käynnistäviä tekijöitä, eli SREP-pisteytystä, keskeisten indikaattoreiden olennaisia muutoksia tai poikkeamia sekä merkittäviä tapahtumia, kuten sääntelyyn perustuvien vähimmäisvaatimusten tosiasiallisia rikkomisia. EKP ei ole kuitenkaan määritellyt vähimmäisvaatimukset ylittäviä laitoskohtaisia raja-arvoja, jotka saattaisivat olla merkinä tulevasta (todennäköisestä) rikkomisesta. Toisin sanoen tässä järjestelmässä valvontavaatimuksen tosiasiallinen rikkominen toimii varhaista tilanteeseen puuttumista koskevana indikaattorina. EKP ei myöskään hyödynnä systemaattisesti elvytystä koskevia indikaattoreita ja käynnistäviä tekijöitä, jotka se on hyväksynyt soveltuviksi yksittäisten pankkien kriisien yksilöintiin elvytyksen suunnittelussa, eikä EPV:n ohjeiden mukaisia objektiivisia seikkoja, jotka saattavat ilmaista, että laitos on lähellä kaatumista tai todennäköisesti kaatuu (ks. myös kohta 84). EKP:n ohjeissa ei ole annettu merkittävien tapahtumien osalta määritelmiä, jotka menisivät pidemmälle kuin EPV:n ohjeisiin jo sisältyvät määrittelyt.

78. Näin ollen EKP käyttää kriisinhallintatoiminnan hallinnon ainoana systemaattisena käynnistävänä tekijänä SREP-kokonaispistemäärää, joka tarkoittaa, että pankin riskitaso on korkea²⁶. SREP-pistemäärät määritetään kuitenkin vain kerran vuodessa syyskuussa vuosittaisen vakavaraisuuden arviointiprosessin yhteydessä. EKP on korostanut, että pisteityksiä voidaan päivittää säännöllisemmin sen itse riski-indikaattoreiden osalta suorittaman jatkuvan seurannan perusteella. Tarkastuksen yhteydessä ei esitetty sellaisia konkreettisia esimerkkejä annetuista SREP-pistemääristä, joiden mukaan ne olisivat auttaneet tunnistamaan nopeasti kehittyvän tilanteen tai niitä olisi päivitetty kriisitilanteessa. Ohjeissa kannustetaan suorittamaan varhaista tilanteeseen puuttumista koskevat arvioinnit vuotuisen vakavaraisuuden arviointiprosessin päätöksenteon yhteydessä.

79. Virallisten käynnistävien tekijöiden puute ei tarkoita, ettei EKP käyttäisi kriisin tunnistamiseen lainkaan kokonaisvaltaisia arviointeja. Ne perustuvat kuitenkin vähemmän virallisiin arviointiperusteisiin. Yhteiset valvontaryhmät seuraavat säännöllisesti laajaa indikaattorijoukkoa vakavaraisuuden arviointiprosessin yhteydessä. Seurannan johdonmukaisuutta yhteisissä valvontaryhmissä ei kuitenkaan varmisteta, eikä kaikkiin arviointeihin sovelleta ylemmän tason hyväksyntää. EKP ei ole analysoinut kattavasti, mitkä indikaattorit tai muut tapahtumat ovat pääasiassa vaikuttaneet kriisissä olevien pankkien tunnistamiseen.

...ja seurantajärjestelmiä on parannettava

80. Laitoskohtaiseen raportointiin perustuvat elvytysuunnitelman käynnistävät tekijät eivät sisälly EKP:n käyttämään tietojärjestelmään. Kunkin yhteisen valvontaryhmän on seurattava niitä manuaalisesti (jos niitä seurataan lainkaan), eikä sääntöjen (melkein) rikkomisesta ilmoiteta automaattisesti. Tämä vaikuttaa haitallisesti kriisin tunnistamisen hallinnon tehokkuuteen.

81. EKP:n eri yksiköt osallistuvat kriisin tunnistamista koskevan toiminnan hallintoon. Ne laativat runsaasti aineistoa, joka sisältää kriisin tunnistamisen kannalta olennaista tietoa.

²⁶ Tässä yhteydessä mainitaan vain SREP-kokonaispistemäärä, ei riskinarviointijärjestelmän osaluueita, jotka kuuluvat EKP:n sisäisten menettelyjen perusteella kriisin tunnistamiseen.

Aineistoon kuuluvat sääntelyvaatimusten rikkomisesta laaditut raportit ja tiettyjä riskejä koskevien kriittisten tasojen seuranta. Tilintarkastustuomioistuin ei kuitenkaan voinut vahvistaa, onko tietojen kokoamista, arvioimista ja ylemmälle tasolle raportointia sekä tietojen perusteella toimimista varten laadittu selkeää menettelyä. Tarkastuksessa ei pystytty selvittämään, missä määrin yhteiset valvontaryhmät tai ylempi johto käyttävät raportteja järjestelmällisesti kriisin tunnistamiseen tai käyttävätkö ne niitä lainkaan.

82. Tilintarkastustuomioistuin ei myöskään havainnut merkkejä sellaisten johdon tietojärjestelmien käytöstä, jotka ilmoittaisivat olennaisesta heikkenemisestä silloin, kun yhteiset valvontaryhmät eivät tunnista heikkenemistä ja/tai raportoi siitä. Käytössä ei ole myöskään erityistä menettelyä sen varmistamiseksi, että sääntelyvaatimusten rikkominen käynnistää asiasta vastaavassa yhteisessä valvontaryhmässä tarkastelun siitä, onko rahoitusilanne heikentynyt olennaisesti, tai sen arvioinnin, onko laitos lähellä kaatumista tai kaatuuko se todennäköisesti.

83. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi puutteita erityisesti elvytysuunnitelman indikaattoreiden rikkomisen seurantamenettelyssä. Tehokas seuranta parantaisi kuitenkin valmiutta havaita mahdollinen kriisi varhaisessa vaiheessa. Pankit ilmoittivat rikkomistapauksista vähintään neljän viikon viiveellä²⁷ yli 40 prosentissa tapauksista. Rikkomistapaukset koskivat pääomaindikaattoreita (noin 30 prosenttia), kannattavuusindikaattoreita (26 prosenttia), omaisuuserien laatuindikaattoreita (17 prosenttia) ja vähemmässä määrin maksuvalmiusindikaattoreita ja markkinapohjaisia indikaattoreita.

84. Lisäksi evidenssin perusteella vaikuttaisi siltä, etteivät yhteiset valvontaryhmät noudata kaikissa tapauksissa EKP:n kriisinhallintamenettelyä. Kriisinhallintatoimistolle ei esimerkiksi raportoitu joistakin elvytysuunnitelman indikaattoreiden rikkomisista, vaikka niin olisi pitänyt tehdä. Tilintarkastustuomioistuin ei saanut vahvistusta sille, että kriisinhallintatoimia, kuten virallisia varhaisen tilanteeseen puuttumisen arviointeja, olisi harkittu edes tapauksissa, joissa oli rikottu tärkeitä säännöksiä. Tilintarkastustuomioistuimelle kuitenkin esitettiin, että niissä tapauksissa, joissa arviointeja harkittiin, käytössä oli jo valvontatoimia

²⁷ Joissakin tapauksissa raportointi oli viivästynyt yli kuusi kuukautta.

tai varhaisen tilanteeseen puuttumisen toimenpiteitä, joiden avulla pyrittiin lieventämään esiin tulevia ongelmia.

85. Evidenssin perusteella käytössä ei näytä olevan järjestelmällistä lähestymistapaa, jolla varmistetaan, että makrotalouden kehityksen mahdolliset vaikutukset mikrotason vakauteen ja järjestelmäriskin kehittyminen otetaan huomioon kriisin tunnistamisen tehostamiseksi. EKP:n valvontatehtävien ja rahapoliittisen toiminnan välillä vaihdetaan tietoa makro- ja mikrotason vakauden kehityksistä. Tilintarkastustuomioistuimen saaman evidenssin perusteella EKP ei kuitenkaan ota valvonnassaan nimenomaisesti huomioon tällaista kehitystä esimerkiksi muokkaamalla joitakin riskitekijöitä riskinarviointijärjestelmässä tai arvioimalla niitä järjestelmällisesti vakavaraisuuden arviointiprosessissa.

Tilintarkastustuomioistuimelle ei myöskään esitetty mitään menettelyä Euroopan järjestelmäriskikomitean tai muiden makrovakauden valvontaelinten havaitsemien järjestelmäriskien järjestelmällisiä jatkotoimia varten.

86. Indikaattoreiden keskitetyn seurannan puute voi myös vaikuttaa kielteisesti hallinnon tehokkuuteen. Tilintarkastustuomioistuin ei saanut evidenssiä siitä, että EKP:n johdon tietojärjestelmät antaisivat ylemmälle johdolle kattavan ja ajantasaisen yleiskatsauksen kaikista kriisinhallinnan piirissä olevista laitoksista. Tietokokonaisuus auttaisi johtoa toteuttamaan tehtävänsä ja edistäisi siten toiminnan tehokkuutta. Käytössä ei ole järjestelmää, jolla ilmoitetaan muuttuneista tiedoista ja varmistetaan, että tiedot eskaloidaan automaattisesti asianmukaisille hierarkian tasoille, jos ne täyttävät ennalta määritetyt ehdot. Jatkotoimia varten ei vaikuta olevan selkeästi määriteltyä menettelyä.

87. Erään sisäisen tarkastuskertomuksen mukaan yhteiset valvontaryhmät eivät hyödynnä jatkuvaa valvontaa koskevaa EKP:n seurantajärjestelmää tehokkaasti. Lisäksi valtaosaa valvontaelimen päätösten sisältämien vaatimusten perusteella toteutetuista jatkotoimista ei edes dokumentoitu (sisäisen tarkastuksen otoksessa 81:tä prosenttia tapauksista ei kirjattu järjestelmään ja 17 prosentissa tapauksista asiaan liittyvää toimintaa ei dokumentoitu).

Valvontaryhmät voivat päättää itse, milloin varhaista tilanteeseen puuttumista koskevat arvioinnit tehdään ja miten ne esitetään

88. Tilintarkastustuomioistuin ei saanut riittävästi evidenssiä EKP:n hallinnon tehokkuudesta kriisin tunnistamisessa, eikä saatu aineisto ollut edustavaa. Aineisto paljasti kuitenkin joitakin suunnittelun heikkouksia.

89. Tilintarkastustuomioistuin totesi aineiston ja haastattelujen perusteella, että varhaista tilanteeseen puuttumista koskevat arvioinnit tehdään pääasiassa vuotuisen vakavaraisuuden arviointiprosessin yhteydessä eli samaan aikaan joka vuosi. Virallisia varhaisen tilanteeseen puuttumisen arviointeja olisi periaatteessa käynnistettävä myös vuoden aikana merkittävien tapahtumien yhteydessä. EKP on pysynyt kannassaan siitä, että tällaisia tapauksia ilmenee. Tämä ei kuitenkaan käynyt ilmi tilintarkastustuomioistuimen poimimasta otoksesta. Tilintarkastustuomioistuimen saatavilla olleen vähäisen evidenssin perusteella itse asiassa näyttää, että aivan ilmeiset tärkeiden säännösten rikkomiset eivät joissakin tapauksissa johtaneet virallisiin varhaisen tilanteeseen puuttumisen arviointeihin SREP-prosessin ulkopuolella. Tämä ei kuitenkaan sulje pois sitä, että EKP kaikesta huolimatta harkitsi tarkoituksenmukaisiin valvonta- tai varhaista tilanteeseen puuttumista koskeviin toimenpiteisiin ryhtymistä.

90. EKP:n toimittamat varhaista tilanteeseen puuttumista koskevat arvioinnit sisälsivät EPV:n ohjeiden ja EKP:n ohjauksen vaatimusten mukaisesti tavallisesti lausunnot siitä, oliko sääntelyvaatimuksia rikottu tai rikottaisiinko niitä todennäköisesti. Kaikki tapaukset liittyivät pääomavaatimusten rikkomiseen (tai todennäköiseen rikkomiseen). Yksikään tapauksista ei liittynyt maksuvalmiusvaatimusten rikkomiseen (tai todennäköiseen rikkomiseen).

Arvioinneissa ei viitattu muiden sääntelyvaatimusten rikkomiseen, kuten EKP:n jatkuvan valvonnan aikana havaittuihin laitoksen hallinto- ja riskinhallintajärjestelmän vakaviin heikkouksiin. Myöskään aiempia rikkomisia ei mainittu järjestelmällisesti.

91. Kaiken kaikkiaan tarkastuksessa ei voitu todentaa, että kaikki asiaankuuluvat valvontahavainnot otetaan huomioon virallisissa varhaista tilanteeseen puuttumista koskevissa arviointiasiakirjoissa. Tilintarkastustuomioistuimen saamat rikkomisia tai todennäköisiä rikkomisia koskevat johtopäätökset perustuivat lähinnä pankkien raportoimiin

lukuihin ja ennusteisiin. Näin oli jopa tapauksissa, joissa EKP:llä oli näyttöä raportoitujen lukujen kyseenalaisuudesta. Tilintarkastustuomioistuin kuitenkin ymmärtää, että tilannetta ovat joissakin tapauksissa saattaneet lieventää muut toimet taikka herkkyyksianalyysit, jotka ovat osoittaneet joukon mahdollisia lopputuloksia asianomaisen pankin osalta.

Kriisitoimet

92. Kun pankin tunnustetaan olevan kriisissä, yhteisten valvontaryhmien odotetaan lisäävän valvontaa ja niiden tehtäväksi annetaan asianmukaisten toimien määrittäminen tiiviissä yhteistyössä kriisinhallintatoimiston kanssa. Toimiin sisältyvät varhaisen tilanteeseen puuttumisen valtuuksien ja muiden valvontavaltuuksien käytön ehdottaminen ja kriisin vakavuuden mukaan kaatumisen tai todennäköisen kaatumisen arviointi.

Kukin yhteinen valvontaryhmä määrittelee tehostetun valvonnan luonteen ja laajuuden

93. EKP ei toimittanut tilintarkastustuomioistuimelle evidenssiä virallisista ohjeista, jotka liittyisivät valvonnan tehostamiseen (miten, missä määrin ja millaisin toimintavaihtoehtoin). Tilintarkastustuomioistuimelle kerrottiin, että yleisenä käytäntönä on lisätä vuorovaikutusta pankin toimivan johdon kanssa ja pyytää tiheämpää ja yksityiskohtaisempaa raportointia ennen kuin kriisinhallintatoiminta käynnistetään virallisesti.

Maksuvalmiuden seurantavälineet on luotu...

94. Kattavien ja ajantasaisten maksuvalmiustietojen saatavuus on tärkeää kriisissä olevan pankin käsittelemisen tehokkuuden kannalta. Siksi EKP on laatinut maksuvalmiutta koskevaa raportointia varten mallin, jota pankit voivat käyttää kriisitilanteissa. Malli kattaa rahoitusta ja maksuvalmiutta koskevien keskeisten tietojen toimittamisen. Lisäksi laitoksia pyydetään antamaan oma arvionsa ja kertomaan odotuksistaan.

95. Pankkeja ei kuitenkaan vaadita kertomaan taustaoletuksistaan. Toinen mahdollinen puute on, että tiedot kerätään ainoastaan konsernin tasolla. Näin ollen tytäryritysten tasolla oleva kriisi saattaa heikentää mallin hyödyllisyyttä EKP:n tehokkaaseen tilanteen hallintaan tarvitsemien tärkeiden tietojen toimittamisen kannalta.

...mutta hallinnon tehokkuuden varmistamiseksi menettelyssä olisi ilmaistava määrällisesti aiheutuneet tai todennäköisesti aiheutuvat tappiot

96. Kriisinhallintatoiminnan tehokkuuden kannalta on yhtä lailla tärkeää, että tunnistetaan ja arvioidaan haitallisten kehitysten vaikutus pääomaan. Varhaisen tilanteeseen puuttumisen tavoitteena on palauttaa pankin elinkelpoisuus, joten on välttämätöntä saada käsitys merkitsemättömistä ja todennäköisistä tappioista sekä muista tekijöistä, jotka eivät vielä sisälly pankin lukuihin. Saadun evidenssin perusteella tilintarkastustuomioistuin ei voi vahvistaa, onko käytössä tehokas menettely, joka sisältää yhteisille valvontaryhmille tarkoitetut ohjeet ja jolla varmistetaan, että kunkin ongelman laajuus arvioidaan ennen kuin kriisitoimia harkitaan. EKP:n menettelyn kuvauksessa ei oteta huomioon tarvetta harkita seuraavien toimien edellyttämistä pankeilta: erityisen tappiovarauspolitiikan soveltaminen omien varojen osalta tai pilarin 2 vaatimuksen lisääminen määrällisen arvioinnin perusteella tällaisissa tapauksissa vuotuisen vakavaraisuuden arviointiprosessin päätöksenteon ulkopuolella.

97. Kriisitilanteen hallintaan tarvitaan perusteellisempia tietoja. EKP:llä on järjestämättömien lainojen seurantaan vakiotyökalu, joka tarjoaa jonkin verran tietoa. Silloin kun matalimpiin SREP-pistemääriin liittyy huolenaiheita omaisuuserien laadusta, EKP:n olisi EPV:n ohjeiden mukaan *harkittava* sellaisten tietojen keräämistä, joiden avulla se voi arvostaa pankin saamiset, myös paikalla tehtävien tarkastusten avulla varhaista tilanteeseen puuttumista koskevien arviointien yhteydessä. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa ei kuitenkaan saatu evidenssiä tällaisesta menettelystä EKP:ssä. Näiden tietojen puute saattaa vaikuttaa haitallisesti toiminnan hallinnon tehokkuuteen aikoina, jolloin tarvitaan kiireellistä päätöksentekoa.

98. EKP:llä on paikalla tehtäviä tarkastuksia varten käytettävissään vain vähän tiimejä, jotka voisivat analysoida yksityiskohtaisesti kriisipankkien omaisuuserien laatua. Myös silloin, kun yhteinen valvontaryhmä on havainnut ongelmia sijoitussalkussa, tavanomainen paikalla tehtävä tarkastus voi kestää jopa vuoden. Tämä vähentää valmiutta reagoida kriisiin nopeasti.

99. Joillakin pankeilla on korkea SREP-pistemäärä, koska niillä on paljon järjestämättömiä lainoja tai muita omaisuuserien laatuun liittyviä ongelmia, jotka on havaittu erityisissä EKP:n tutkimuksissa. EKP:n johdolla ei ole tiivistettyjä tietoja siitä, miten laajasti näitä asioita on arvioitu paikalla tehdyillä tarkastuksilla tai muilla keinoilla. Sillä ei myöskään ole tulevaisuuteen suuntautunutta menettelyä tietojen keräämiseksi tällä tavalla.

Lisää ohjausta kaivataan lakisäätteisten valtuuksien ja käytännön toimenpiteiden alalla...

100. Kriisitoimien hallinnon tehokkuuden varmistamiseksi EKP:llä on oltava

- a) selkeä käsitys sen käytössä olevista lakisäätteisistä valtuuksista ja ohjeet niiden käyttöä varten
- b) selkeä käsitys kussakin skenaariossa käytettävissä olevien käytännön toimenpiteiden valikoimasta
- c) keino sen varmistamiseksi, että elvytysuunnitelman arvioinnissa tehdyt havainnot otetaan asianmukaisesti huomioon
- d) tarvittavat ohjeet, työkalut ja koulutus.

101. Tehokkaan kriisinhallintatoiminnan ensimmäinen edellytys on, että on selkeä käsitys EKP:n käytettävissä olevista valtuuksista ja niiden käytön lakisäätteisistä edellytyksistä. EKP:llä on yleiset menettelyt valvontavaltuuksien käyttöä varten. Menettelyt ulottuvat toimenpiteiden määräämiseen kriisitilanteessa. EKP:llä on myös päätösluonnoksen malli ja tarkistuslista kysymyksistä, jotka on käytävä läpi varhaista tilanteeseen puuttumista koskevaa arviointia tehtäessä. Niissä ei kuitenkaan anneta yksittäisille valvojille ohjeita siitä, miten valvontavaltaa käytetään kriisitilanteessa.

102. Lisäksi sääntelykehiksen toimeenpanoon kriisitilanteessa liittyy joitakin erityishaasteita. YVM-asetuksen teksti sekä pankkien elvytys- ja kriisinsuoritusdirektiivin teksti eivät ole yhdenmukaisia, vaan niissä on mahdollisia päällekkäisyyksiä, eikä yksittäisten toimenpiteiden välillä ole selkeää hierarkiaa. Vaarana on myös, että erot siinä, miten pankkien elvytys- ja kriisinsuoritusdirektiivi on saatettu osaksi osallistuvien valtioiden kansallista lainsäädäntöä, ovat kärjistäneet kyseisiä epäjohtomukaisuuksia. Yksilöityään

nämä haasteet EKP teki kansallisille toimivaltaisille viranomaisille vuoden 2016 alussa kyselytutkimuksen ja raportoi komissiolle johtopäätöksen, jonka mukaan lainsäädännössä olisi selvennettävä paremmin varhaista tilanteeseen puuttumista ja sen suhdetta tavanomaisiin valvontatoimenpiteisiin, jotta kyettäisiin varmistamaan menettelyn tehokas käyttö. Tämän seurauksena ei kuitenkaan laadittu menettelyjä tai ohjeita, jotka auttaisivat EKP:n henkilöstöä käsittelemään havaittuja haasteita.

103. EKP ei ole koonnut kattavaa luetteloa erityisistä toimista, joita voitaisiin toteuttaa erityisolosuhteissa, ja lakisääteisistä valtuuksista, joihin toimet voisivat perustua. EKP ei myöskään ole analysoinut, mitkä varhaisen tilanteeseen puuttumisen toimenpiteet tai muut toimenpiteet soveltuvat parhaiten käytettäväksi. Tämä lisää riskiä, että asianmukaiset toimenpiteet jäävät toteuttamatta. Näiden toimien toteuttaminen parantaisi EKP:n päätöksenteon johdonmukaisuutta kyseisten valtuuksien käytössä, mikä parantaisi prosessin hallintatavan tehokkuutta. Edellä esitetyt puutteet vaikuttavat haitallisesti reaktiokyvyn hallinnon tehokkuuteen.

104. Tarkastuksessa ei saatu evidenssiä menettelystä, jolla varmistettaisiin, että pankkien uskottavuus- ja toteutettavuustutkimuksia koskevia elvytysuunnitelman arvioinnin tuloksia hyödynnetään.

...valvontatoimenpiteiden täytäntöönpanon seurannassa...

105. Kun valvontatoimenpiteitä otetaan käyttöön, yhteisten valvontaryhmien tehtävänä on seurata niiden täytäntöönpanoa ja arvioida tuloksia. EKP:llä ei ole tätä asiaa koskevia erityisiä toimintaohjeita. Esimerkiksi seuraavia asioita koskeva selkeä kuvaus puuttuu: tarvittavien päivitysten tiheys, seurannassa eskalointia edellyttävien toimenpiteiden valitseminen ja määräaikojen pidentäminen.

106. Eräessä sisäisessä tarkastuskertomuksessa on tuotu esiin merkittäviä heikkouksia yleisessä järjestelmässä, jolla seurataan suunniteltuja valvonta riskien vähentämistoimenpiteitä tai jatkuvassa valvonnassa määriteltyjä vaatimuksia (ks. **kohta 87**). Tämä herättää epäilyksiä jatkotoimien järjestelmällisyydestä.

...kaatumisen tai todennäköisen kaatumisen arviointeja koskevien ohjeiden selkeydessä

107. Jos tilanne heikkenee entisestään esimerkiksi sen vuoksi, että toimenpiteet osoittautuvat tehottomiksi, EKP saattaa joutua arvioimaan, onko kyseinen pankki lähellä kaatumista tai kaatuuko se todennäköisesti. Pankkien elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin 32 artiklan 4 kohdassa luetellaan olosuhteet, joissa pankin on katsottava olevan lähellä kaatumista tai todennäköisesti kaatuvan. EPV on laatinut ohjeet, jotka koskevat erilaisten olosuhteiden tulkitsemista, kun laitoksen katsotaan olevan lähellä kaatumista tai todennäköisesti kaatuvan. Ohjeissa määritellään useita objektiivisia seikkoja, joihin tämän valvontapäätöksen olisi perustuttava.

108. EKP on laatinut omat sisäiset ohjeet EPV:n ohjeiden täytäntöönpanoa varten. Tulos on kuitenkin laajuudeltaan ja yksityiskohdiltaan paljon alkuperäisiä ohjeita suppeampi. Erityisesti todettakoon, ettei ohjeissa käsitellä EPV:n ohjeissa mainittuja arviointiin tarkoitettuja objektiivisia seikkoja eikä anneta henkilöstölle neuvoja siitä, miten niitä olisi käytettävä²⁸. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, ettei EKP:n ohjeissa mainita yrityksen hallintojärjestelyjen mahdollista rikkomista, mikä olisi EPV:n ohjeiden mukaan otettava huomioon tässä yhteydessä.

109. EKP:n sisäisten ohjeiden tarkoituksena on selventää EPV:n ohjeita operatiivisesta näkökulmasta. Tämä ei kuitenkaan täysin toteudu, joten kaatumisen tai todennäköisen kaatumisen arviointien hallintaprosessin rakennetta ei voida pitää täysin tehokkaana.

²⁸ Sovellettavissa ohjeissa todetaan, että sen määrittely, onko laitos kaatumassa tai kaatuuko se todennäköisesti, pysyy asiassa toimivaltaisen viranomaisen harkinnassa, mutta näissä ohjeissa määritetään osatekijät, joiden perusteella tämä arviointi olisi suoritettava. Näissä ohjeissa määritetyn yksittäisen objektiivisen osatekijän ei pitäisi yksittäisen laitoksen kohdalla johtaa automaattiseen määritykseen siitä, että laitos on kaatumassa tai todennäköisesti kaatuu, eikä yksittäisen osatekijän pitäisi automaattisesti johtaa kriisinratkaisutoimiin. Toimivaltaisten viranomaisten olisi sen sijaan tapauskohtaisesti päätettävä, onko laitos kaatumassa tai todennäköisesti kaatumassa. Tämän olisi tapahduttava arvioimalla kattavasti sekä laadullisia että määrällisiä objektiivisia osatekijöitä ja ottamalla arvioinnissa huomioon kaikki muut asianomaisen laitoksen kannalta relevantit olosuhteet ja tiedot. Näissä ohjeissa määritetty objektiivisten osatekijöiden joukko ei myöskään ole tyhjentävä eikä estä toimivaltaisia viranomaisia ottamasta huomioon muita tekijöitä, jotka osoittavat laitoksen olevan kaatumassa tai todennäköisesti kaatuvan.

...sekä koulutustoiminnassa ja simulaatioharjoituksissa hallinnon tehokkuuden parantamiseksi

110. Kriisinhallintatoimisto on järjestänyt kriisinhallintaa koskevaa koulutusta, johon liittyvä osallistujien palaute on yleisesti ottaen ollut myönteistä. Varhaista tilanteeseen puuttumista koskevaan kehykseen liittyvää koulutusta olisi kuitenkin pitänyt painottaa enemmän. Joissakin yhteisissä valvontaryhmissä kansallisten toimivaltaisten viranomaisten henkilöstön osallistuminen on ollut heikkoa kriisinhallintaan liittyvillä aloilla. EKP ei ole myöskään järjestänyt jäseneltyjä palautetapaamisia yhteisten valvontaryhmien kanssa. Tapaamisissa voitaisiin selvittää muut koulutustarpeet edellä mainittujen lisäksi.

111. Kriisitilanteisiin varautumisen osana kriisinhallintatoimisto järjestää tiiviissä yhteistyössä kansallisten toimivaltaisten viranomaisten kanssa kriisinhallinnan simulaatioharjoituksia. Harjoitukset eivät ole kuitenkaan tähän mennessä kattaneet mahdollisen kriisin varhaisia vaiheita tai varhaista tilanteeseen puuttumista. Dokumentaation perusteella EKP ei näytä laatineen erityistä metodologiaa tai ohjausta tätä varten eikä se aio tehdä niin lähitulevaisuudessakaan.

Kriisitoimien dokumentointia varhaista tilanteeseen puuttumista koskevissa arvioinneissa on parannettava

112. EKP toimitti tilintarkastustuomioistuimelle dokumentaatiota ja tietoja, jonka avulla tarkastajat saivat jonkin verran tosiasiallista – joskin rajallista – käsitystä varhaisen tilanteeseen puuttumisen prosessien hallinnasta ja muutoksista. Näin ollen tilintarkastustuomioistuin ei voi tehdä yleistä johtopäätöstä siitä, onko EKP luonut tehokkaan hallintaprosessin sen varmistamiseksi, että EKP käyttää varhaista tilanteeseen puuttumista koskevia valtuuksiaan sääntelykehyksen ja asiaankuuluvien EPV:n ohjeiden mukaisesti. Tarkastuksessa havaittiin kuitenkin tapauksia, joissa varhaista tilanteeseen puuttumista koskevia arviointeja varten annettuja EKP:n toimintaohjeita ei noudatettu.

113. Aineistossa ei ollut esimerkkejä asiakirjoista, joissa olisi käsitelty ehdotetun toimenpiteen oikeudellista oikeutusta YVM-asetuksen tai kansallisen lainsäädännön nojalla, vaikka tätä edellytetään EKP:n ohjeissa. Saatujen tietojen mukaan aihetta käsitellään muissa asiakirjoissa, joita ei toimitettu tilintarkastustuomioistuimelle.

114. Tutkituissa varhaista tilanteeseen puuttumista koskevissa arvioinneissa ei myöskään käsitelty lainkaan sitä, mitä toimenpiteitä oli käytettävissä. Tämä olisi kuulunut tehokkaaseen menettelyyn, jossa valitaan asianmukaisin toimenpide. Useimmiten arvioinnista ei käynyt ilmi, miten ehdotetulla toimenpiteellä oli tarkoitus puuttua vaatimusten rikkomiseen tai todennäköiseen rikkomiseen.

115. Varhaisen tilanteeseen puuttumisen toimenpiteistä annetuissa EKP:n toimintaohjeissa todetaan, että toimenpiteen välttämättömyyttä, soveltuvuutta ja riittävyttä olisi arvioitava. Näitä osa-alueita ei arvioitu tilintarkastustuomioistuimelle toimitetussa evidenssissä. Aiempia toimenpiteitä ei käsitelty edes silloin, kun aiemmat toimenpiteet olivat samankaltaisia kuin uudet ehdotukset. Tämä on vastoin EKP:n ohjeissa annettua nimenomaista vaatimusta.

116. Tilintarkastustuomioistuimelle toimitetuissa asiakirjoissa ei selitetä selkeästi ja nimenomaisesti, miksi yhteinen valvontaryhmä katsoi, että ehdotetut toimenpiteet korjaisivat havaitut puutteet kohtuullisessa ajassa. Tarkastuksessa ei myöskään saatu näyttöä siitä, että EKP olisi nimenomaisesti harkinnut elvytystoimia tai muita elvytysuunnitelmassa tarkoitettuja toimenpiteitä tältä kannalta tai että se olisi valmistautunut kiinnittämään huomiota tapauksiin, joissa mikään ehdotetuista elvytyksen toimintavaihtoehtoista ei sen mukaan ratkaisisi ongelmaa.

117. Useimmiten jäi epäselväksi, oliko EKP tosiasiaa yrittänyt määrittää havaitun ongelman kokoa määrällisesti ennen kriisitoimien toteuttamista. Erityisesti puuttui menettely, jolla paikalla tehtävät tarkastukset voitaisiin kohdentaa merkitsemättömien ja todennäköisten tappioiden ja pankin luvuista vielä puuttuvien muiden tekijöiden vaikutuksen määrälliseen selvittämiseen. Tarkastetuista arvioinneista ei käynyt selkeästi ilmi, voitaisiinko rikkomiseen tai todennäköiseen rikkomiseen puuttua ehdotetuilla toimenpiteillä ajoissa, vaikka tätä nimenomaisesti edellytetään EKP:n ohjeissa.

118. Tilintarkastustuomioistuin ei voinut tarkastuksessa saadun evidenssin perusteella vahvistaa, seuraako EKP tehokkaasti varhaista tilanteeseen puuttumista koskevien toimenpiteiden täytäntöönpanoa. Tarkastuksessa ei varsinkaan selvinnyt, johtaako seuranta

nopeasti jatkotoimiin joko lisätoimenpiteiden tai kaatumisen tai todennäköisen kaatumisen arvioinnin muodossa, kuten EKP:n kriisinhallintamenettelyissä edellytetään.

119. Tilintarkastustuomioistuimelle toimitetun evidenssin perusteella oli mahdollista tarkastaa vain EKP:n kriisitoimien tiettyjen osa-alueiden tehokkuus. Tarkastus rajoittui asiakirjoihin, jotka EKP toimitti tilintarkastustuomioistuimelle, eivätkä ne riittäneet kattavan johtopäätöksen tekemiseen kriisinhallintatoiminnan operatiivisten prosessien täytäntöönpanosta.

JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET

120. Valvontatehtävänsä osalta EKP on luonut huomattavan kehysten kriisinhallintamenettelyjä varten, mutta tarvitaan yhä seuraavia merkittäviä parannuksia:

- a) Organisaatorakenne on tyydyttävä ja varmistaa yleisesti ottaen riittävän tiedonkulun EKP:n sisällä. Ulkoista yhteistyötä ja koordinoitua koskevia menettelyjä voidaan parantaa.
- b) Tilintarkastustuomioistuin havaitsi joitakin puutteita kriisinhallinnan toimintakehyksessä. Lisäksi havaittiin merkkejä tehottomasta täytäntöönpanosta, mitä kuvataan tarkemmin jäljempänä olevissa johtopäätöksissä.

Organisaatorakenne

121. Organisaatorakenne on tyydyttävä, vaikka alkuvaiheen suunnittelu oli puutteellista (**kohdat 17–23**). Henkilöstön rekrytointi kriisinhallintatoimistoon oli kaiken kaikkiaan tehokasta (**kohdat 24 ja 25**). EKP:llä ei ole tällä hetkellä menettelyjä, joilla voidaan arvioida uudelleen henkilöstötarpeita ja siirtää henkilöstöä kriisitilannetta käsitteleviin yhteisiin valvontaryhmiin (**kohta 25**).

Kriisinhallintaa koskeva yhteistyö ja koordinoitua

122. Muiden viranomaisten kanssa tehtävät yhteensovittamis- ja yhteistyöjärjestelyt ovat yhä kesken. Yhteisille valvontaryhmille on annettu vain vähän toimintaohjeita, joilla varmistettaisiin, että valvontakollegioihin liittyvät tehtävät hoidetaan kriisitilanteessa yhdenmukaisesti ja tehokkaasti (**kohdat 29 ja 31**). Toistaiseksi puuttuu myös sisäinen sääntökehys finanssiryhmittymien lisävalvontaa varten (**kohta 32**).

123. EKP:n yhteistyö yhteisen kriisinratkaisuneuvoston kanssa perustuu kummankin elimen tehtävien hoitamisen kannalta merkityksellisten tietojen jakamiseen ja vaihtamiseen. Yhteisellä kriisinratkaisuneuvostolla on saatavillaan laajempi tietokokonaisuus varhaisen tilanteeseen puuttumisen vaiheessa silloin kun EKP pitää sitä tarkoituksenmukaisena ja aina kun yhteinen kriisinratkaisuneuvosto pyytää lisätietoja. Käytettävissä oleva tietomäärä ei kuitenkaan automaattisesti kasva sitä mukaa kuin pankin rahoitustilanne heikkenee (**kohdat 34–39**).

Suositus 1

EKP:n olisi parannettava yhteistyötään ulkoisten toimijoiden kanssa

a) jatkamalla työtään kirjallisten yhteensovittamis- ja yhteistyöjärjestelyjen tekemiseksi kaikkien sellaisten valvontakollegioiden kanssa, joiden konsolidointiryhmän valvojana EKP toimii, ja parantamalla tietojenvaihtoa yhteisen kriisinratkaisuneuvoston kanssa.

Jälkimmäistä asiaa olisi käsiteltävä käynnissä olevan kyseisten elinten välisen yhteisymmärryspöytäkirjan tarkistamisen yhteydessä.

b) hyväksymällä sisäinen toimintakehys finanssiryhmittymien lisävalvontaa varten.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2018 viimeinen neljännes

Elvytyksen suunnittelu

124. EKP on luonut asianmukaiset sisäiset seurantamenettelyt elvytysuunnitelmien arviointia varten (**kohta 51**) ja määritellyt johdonmukaisen aikataulun elvytysuunnitelmien toimittamista varten (**kohta 47**). Valvontakollegioiden toimintaan liittyy edelleen joitakin haasteita (**kohdat 48 ja 49**). Kansalliset asiantuntijat voivat osallistua suunnitelmien arviointiin, mikä saattaa aiheuttaa hallintoon liittyviä riskejä (**kohta 50**). Useimmista asioista on annettu riittävät ohjeet. Tämä ei kuitenkaan koske elvytysuunnitelman indikaattoreita (**kohdat 51–54**). EKP on ottanut käyttöön kaikki lakisääteiset vaatimukset tehokkaalla arviointityökalulla. Tarkastuksessa ei kuitenkaan havaittu täydentävää yhteenvetoraporttia eikä järjestelmällistä menettelyä, jonka avulla arviointeja käytettäisiin jatkuvaan valvontaan kuuluvissa kriisin tunnistamista ja hallintaa koskevissa tehtävissä (**kohdat 55–61**). Valvottavilta yhteisöiltä saatu palaute oli yleisesti ottaen myönteistä (**kohdat 62–64**).

Tilintarkastustuomioistuimen saaman aineiston rajoitusten vuoksi tilintarkastustuomioistuin ei kuitenkaan voi tehdä johtopäätöksiä elvytysuunnitelmien arviointimenettelyn käytännön toteutuksen tehokkuudesta (**kohdat 65 ja 66**).

Suositus 2

Elvytyksen suunnittelussa EKP:n olisi

- a) parannettava lähestymistavan yhdenmukaisuutta sellaisten pankkien yhteydessä, joilla on samankaltaiset liiketoimintamallit ja/tai jotka toimivat samalla oikeudenkäyttöalueella, antamalla lisäohjeita muun muassa indikaattoreiden tarkistamisesta.
- b) koottava täydentävät tuotokset yhteenvetoraportteihin ja tehtävä järjestelyjä, joiden avulla yhteiset valvontaryhmät voivat hyödyntää elvytysuunnitelmien arviointeja järjestelmällisesti kriisin tunnistamisessa ja hallinnassa.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2018 viimeinen neljännes

Kriisin tunnistaminen

125. Nykyistä kriisin tunnistamista koskevaa ohjausta ei ole kehitetty riittävän pitkälle, eikä siinä määritellä objektiivisia arviointiperusteita, jotka edistäisivät hallinnon tehokkuutta (***kohdat 67–72***). Kriisin tunnistamista koskevat menettelyt ovat käytössä, mutta valvottavan yhteisön heikkenemisen toteamista varten ei ole indikaattoreita ja niihin liittyviä selkeitä raja-arvoja. Myös tämä heikentää kriisinhallintatoiminnan tehokkuutta (***kohdat 73–79***). EKP:n hallinnon tehokkuuteen kriisin tunnistamisessa vaikuttaa lisäksi se, että varhaista tilanteeseen puuttumista koskevat arvioinnit suoritetaan pääasiassa vuotuisen vakavaraisuuden arviointiprosessin yhteydessä eikä reaktiona näyttöön, jonka mukaan pankin rahoitus tilanne on heikentynyt olennaisesti (***kohdat 89–91***). Tausta-asiakirjat eivät myöskään täysin vastaa nykyisissä ohjeissa esitettyjä seikkoja.

Suositus 3

EKP:n olisi

- a) kehitettävä varhaista tilanteeseen puuttumista koskevista arvioinneista antamia ohjeita entisestään ja määriteltävä indikaattorit, joilla on selkeät raja-arvot pankin rahoitus tilanteen mahdollisen heikkenemisen toteamista varten. EKP:n olisi hyödynnettävä tässä yhteydessä sellaisia indikaattoreita ja käynnistäviä tekijöitä, jotka on todettu

soveltuviksi pankin elvytysuunnitelman arvioinnin yhteydessä, ja yhdistettävä ne selkeisiin eskalointimenettelyihin, jotta saatavilla olevia tietoja voidaan hyödyntää tehokkaasti.

b) kannustettava käyttämään varhaista tilanteeseen puuttumista koskevia arviointeja nopeasti ja järjestelmällisesti heti, kun on näyttöä siitä, että pankin rahoitus tilanne on heikentynyt olennaisesti.

c) kiinnitettävä erityistä huomiota varhaista tilanteeseen puuttumista koskevien arviointien laadunvarmennukseen, jotta varmistetaan, että sen sisäisiä menettelyjä ja ohjeita noudatetaan.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2018 toinen neljännes.

126. EKP:llä ei ole selkeästi määriteltyjä menettelyjä ja järjestelmiä tietojen kokoamiseen, arvioimiseen ja ylemmälle tasolle raportointiin sekä kattavaan toimintaan sen saatavilla olevien tietojen perusteella. EKP:n keskitettyä seuranta ja havaintojen perusteella toteutettavia jatkotoimia ei myöskään dokumentoida järjestelmällisesti (**kohdat 80–86**).

Suositus 4

EKP:n olisi järjeistettävä kaikkien tietojen (myös järjestelmäriskien liittyvien tietojen) käsittelyä koskevat menettelyt, jotta se voi maksimoida valmiutensa tunnistaa kriisissä olevat pankit varhaisessa vaiheessa. Tähän olisi sisällyttävä sellaisen johdon tietojärjestelmän käyttöönotto, jossa voidaan ilmoittaa, kun sääntelyvaatimuksia rikotaan tai melkein rikotaan, sekä keskitettyjen tarkastusten täytäntöönpano.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2019 ensimmäinen neljännes.

Kriisitoimet

127. Kriisitoimien hallintaa koskeva EKP:n nykyinen lähestymistapa ei sisällä menettelyä sen varmistamiseksi, että kunkin ongelman laajuus arvioidaan määrällisesti ennen kuin valvontatoimenpiteitä harkitaan. EKP:llä ei ole paikalla tehtäviä tarkastuksia varten helposti saatavilla olevia tiimejä, jotka voisivat analysoida yksityiskohtaisesti kriisipankkien omaisuuserien laatua (**kohdat 96–99**).

Suositus 5

EKP:n olisi

- a) kehitettävä varhaisen puuttumisen ohjausta entisestään, jotta varmistetaan, että kaikki asiaankuuluvat valvontahavainnot ilmaistaan määrällisesti ennen kuin kriisitoimia harkitaan.
- b) otettava käyttöön selkeät prosessit sellaisten laitosten omaisuuserien laadun varmentamiseksi, joiden rahoitus tilanne on merkittävästi heikentynyt, jos omaisuuserien arvonmääritykseen liittyy epävarmuutta. EKP:llä olisi erityisesti oltava paikalla tehtäviä tarkastuksia varten tiimejä, jotka voivat suorittaa yksityiskohtaisen analyysin kriisipankkien omaisuuserien laadusta.
- c) laadittava ylemmälle johdolle säännöllisiä tilanneraportteja, jotka sisältävät järjestelmällisen, kattavan ja tulevaisuuteen suuntautuvan yhteenvedon siitä, miten pankkeihin, joilla on havaittu omaisuuserien laatua koskevia ongelmia, puututaan paikalla tehtävien tarkastusten tai muiden keinojen avulla.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2018 viimeinen neljännes.

128. EKP on havainnut ongelmia kriisitoimiin käytettävien varhaisen tilanteeseen puuttumisen toimenpiteiden soveltamisessa (ja päällekkäisyyttä muiden toimenpiteiden kanssa). EKP on pyytänyt lainsäätäjää tekemään säädöksiin muutoksia, mutta ei ole antanut henkilöstölleen ohjeita ongelmien käsittelyä varten. Lisäksi puuttuu kuvaus erityisistä toimista, joita olisi harkittava eri skenaarioissa, sekä sovellettavista lakisäätteisistä valtuuksista, joihin toimet voisivat perustua. EKP ei hyödynnä arvokasta kokemusta, jota se on saanut aiemmista elvytys suunnitelmien arvioinneista ja kriisitilanteista, kun se määrittää, mitä valtuuksia ja toimenpiteitä kussakin skenaariossa olisi harkittava. Kokemuksen huolellinen hyödyntäminen voisi parantaa tehokkuutta merkittävästi, sillä siten voitaisiin varmistaa, että kaikki sovelletut toimenpiteet ovat asianmukaisia ja oikeasuhteisia **(kohdat 101–104)**.

Suositus 6

EKP:n olisi kehitettävä varhaista tilanteeseen puuttumista koskeviin arviointeihin liittyviä toimintaohjeita entisestään, jotta se voi

- a) puuttua valtuuksien soveltamisessa havaittuihin ongelmiin pyytämällä komissiota harkitsemaan lainsäädännön muuttamista, jotta voidaan korjata nykyisen kehyksen mahdollisia puutteita
- b) laatia kattavan kuvauksen erityisistä toimista, joita olisi harkittava eri skenaarioissa, sekä sovellettavista lakisääteisistä valtuuksista. Siksi EKP:n olisi hyödynnettävä järjestelmällisesti kokemusta, jota se on saanut pankkien elvytysuunnitelmien arvioinnista ja aiemmista kriisitilanteista.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2018 viimeinen neljännes

129. Kaatumisen tai todennäköisen kaatumisen arviointeihin liittyvien EPV:n ohjeiden täytäntöönpanoa koskeva EKP:n ohjaus ei ole riittävän laajaa eikä yksityiskohtaista. Siinä ei selvennetä, miten EPV:n ohjeissa kuvailtuja objektiivisia seikkoja käytetään kaatumisen tai todennäköisen kaatumisen arviointien yhteydessä (**kohdat 107–109**).

Suositus 7

EKP:n olisi kehitettävä kaatumisen tai todennäköisen kaatumisen arviointeihin liittyviä toimintaohjeita entisestään. Sen olisi erityisesti annettava tarkempaa tietoa EPV:n ohjeissa kuvattujen objektiivisten seikkojen käytöstä.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2018 ensimmäinen neljännes.

130.. EKP kieltäytyi antamasta tilintarkastustuomioistuimelle pääsyä asiakirjoihin ja tietoihin, jotka olivat välttämättömiä tilintarkastustuomioistuimen tehtävän suorittamisen kannalta. Saatujen asiakirjojen perusteella tilintarkastustuomioistuin kykeni arvioimaan, miten hyvin elvytysuunnitelmien arvioinnin ja kriisinhallintatoiminnan rakenne edistivät tehokkuutta. EKP:n toimittama evidenssi kyseisen toiminnan täytäntöönpanosta oli kuitenkin erittäin

vähäistä. Siksi tilintarkastustuomioistuin ei kyennyt tekemään johtopäätöksiä kriisinhallintatoiminnan käytännön tehokkuudesta (ks. liite I).

Suositus 8

EKP:n olisi toimitettava tilintarkastustuomioistuimelle kaikki pyydetyt asiakirjat tai tiedot, jotta tilintarkastustuomioistuin voi suorittaa tehtävänsä ja vastuuvollisuus toteutuu.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: välittömästi.

Tilintarkastustuomioistuimen IV jaosto on tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Baudilio Tomé Muguruzan johdolla hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 12. joulukuuta 2017 pitämässään kokouksessa.

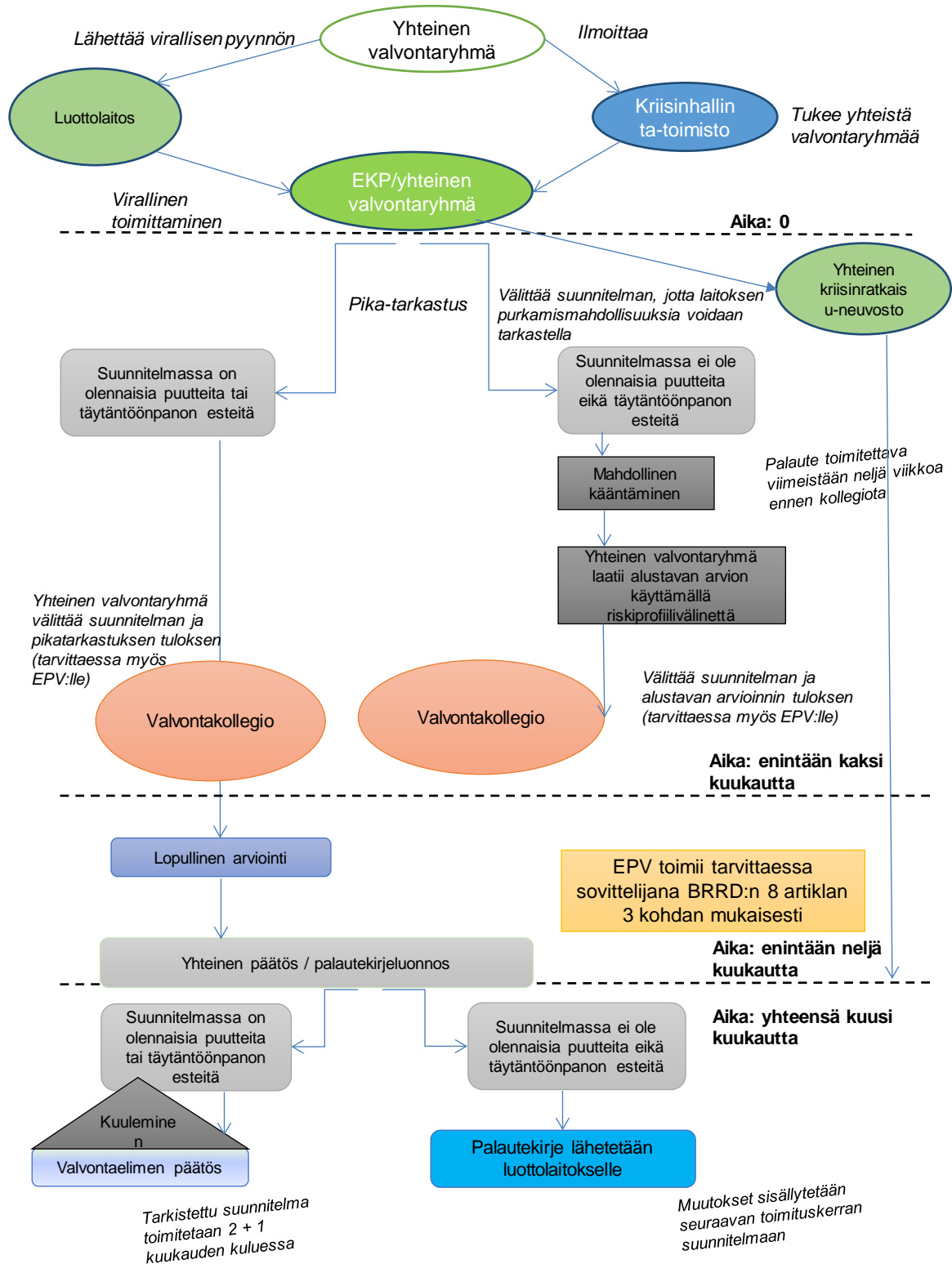
Tilintarkastustuomioistuimen puolesta

Klaus-Heiner LEHNE

presidentti

TARKASTUKSEN RAJOITUKSET

| Pyydetty aineisto | EKP:n toimittama aineisto | Puutteet | Vaikutukset hallinnon tehokkuuden tarkastukseen | Tarkastuksen rajoitukset |
|--|---|---|--|--|
| Elvytysuunnitelmien otanta | | | | |
| Kahdeksan satunnaisesti valitun pankin elvytysuunnitelmat kokonaisuudessaan ja yhteisen valvontaryhmän niitä koskevat arviot (malli, palautekirjeet ja yhteiset päätökset) | Muokatut indikaattoreita, toimintavaihtoehtoja ja skenaarioita koskevat osiot, kukin kolmesta elvytysuunnitelmasta, mutta vain yksi osio kustakin suunnitelmasta; lisäksi kyseisiin osioihin liittyvät yhteisen valvontaryhmän arviot sekä muokatut palautekirjeet ja yhteiset päätökset | Lopullisen otoksen koko ei ollut edustava, sillä se oli alle 1 prosenttia perusjoukosta. Kaikkia määrällisiä tietoja oli muokattu. Tiedot eivät kattaneet kaikkia elvytyksen suunnittelun aloja, ja mitään suunnitelmaa ei toimitettu kokonaisuudessaan. Tilintarkastustuomioistuin ei saanut riittävästi tietoa walk through -testien, yksittäisten tapahtumien tarkastamisen ja kontrollien testauksen toteuttamista varten. | Tilintarkastustuomioistuin ei voinut tutkia, mahdollistaako arviointityökalu käytännössä kattavat, johdonmukaiset ja operatiivisesti tehokkaat arvioinnit koko YVM:ssä. Tarkastuksessa ei voitu vahvistaa, a) olivatko alkuperäiset ohjeet (kutakin kysymystä varten annetut yleiset arviointiperusteet) ja myöhemmät lisäykset yhdenmukaisia ja yksittäisten yhteisten valvontaryhmien kannalta helposti ymmärrettäviä niin, että työkalun kysymyksiin voidaan vastata aina johdonmukaisesti ja tehokkaasti ja b) kirjattiinko työkalun lisätoiminnoissa ja lukemissa tehokkaasti kaikki arvioinnin aikana havaitut ongelmat pankeille annettavaa palautetta varten. | Otanta varten saataville toimitetut asiakirjat eivät olleet riittäviä, jotta tilintarkastustuomioistuin olisi voinut suorittaa mielekkäät ja asianmukaiset tarkastusmenettelyt sen toteamiseksi, ovatko arviointityökalun ohjeet/perusteet käytännössä yhtenäisiä ja sovelletaanko niitä johdonmukaisesti ja tehokkaasti. Tilintarkastustuomioistuin ei voinut tehdä johtopäätöksiä arviointityökalun käytöstä eikä voi siksi ilmaista mielipidettään elvytysuunnitelmien arvioinnin käytännön tehokkuudesta. |
| Kriisipankkien otanta | | | | |
| Valvontaan liittyvät asiakirjat (esim. muistiinpanot, arvioinnit, operatiiviset toimet, päätösluonnokset ja lopulliset päätökset, viestintä ja neuvonpito sisäisten ja ulkoisten sidosryhmien kanssa, esityslistat ja pöytäkirjat) kokonaisuudessaan viidestä pankista, jotka ovat kriisin eri vaiheissa ja jotka on valittu satunnaisesti siten, että ne kattavat EKP:n kriisinhallintaprosessin kaikki vaiheet | Rajattu otos kolmen pankin asiakirjoista, joista kukin kattoi vain yhden EKP:n kriisinhallinnan vaiheen ja joita ei esitetty aikajärjestyksessä. Asiakirjoja oli huomattavasti muokattu (päivämäärät, keskeiset sääntelytiedot, tekijät, vastaanottajat ja osa perusteluista oli peitetty mustalla) | Otos ei ollut edustava, siinä oli vain yksi esimerkki kustakin vaiheesta eikä se siten sisältänyt aineistoa koko prosessista alusta loppuun saakka yksittäisen pankin osalta. Asiakirjat oli valittu etukäteen ja niitä oli muokattu huomattavasti, joten asiakirjat eivät olleet kokonaisuudessaan tilintarkastustuomioistuimen käytettävissä. Tiedot eivät riittäneet walk through -testien tekemiseen kriisin tunnistamisesta kriisin loppuun. | Otos oli olennaisen tärkeä tiettyjen tärkeiden menettelyjen (kontrollien testauksen ja yksittäisten tapahtumien tarkastamisen) arvioimiseksi, varsinkin koska järjestelmän dokumentaatio ja ohjaus olivat usein epätäydellisiä. Otoksen perusteella ei ollut mahdollista suorittaa walk through -testejä eikä varmentaa kriisiin varautumista, sen tunnistamista, seurantaa ja siihen reagointia koskevaa hallinnon tehokkuutta koko prosessin osalta. Tilintarkastustuomioistuin sai vain vähän asiakirjoja. Jopa näissä ennalta valituissa asiakirjoissa muokkaaminen ja taustatietojen puuttuminen rajoittivat merkittävästi tilintarkastustuomioistuimen mahdollisuuksia arvioida hallinnon tehokkuutta. | Tilintarkastustuomioistuin ei kyennyt tekemään walk through -testejä, kattavaa kontrollien testausta eikä yksittäisten tapahtumien tarkastamista EKP:n kriisinhallintatoiminnan tehokkuuden varmistamiseksi (esimerkiksi sisäinen ja ulkoinen viestintä kollegioiden ja yhteisen kriisinhallintaneuvoston kanssa, kriisin tunnistaminen ja kriisitoimet). Tilintarkastustuomioistuimen oli toimittava sille toimitettujen tietojen perusteella ja siltä puuttuivat kaikki taustatiedot, joita se olisi tarvinnut menettelyjen arviointiin. Tilintarkastustuomioistuin ei voi antaa lausuntoa kriisinhallintatoiminnan käytännön tehokkuudesta. |

MENETTELYVAIHEET, JOITA ON NOUDATETTAVA VALVONTAKOLLEGIoidEN OSALLISTUESSA**ELVYTYSSUUNNITELMIEN ARVIOINTIIN**

VALVOTTAVILLE YHTEISÖILLE TEHTY KYSELYTUTKIMUS

Kysymykset 1–5 koskevat yhteisöjen yhteystietoja: kyseisessä maassa sijaitsevaa päätoimipaikkaa, yhteisön nimeä ja yhteyshenkilön nimeä, sähköpostiosoitetta ja puhelinnumeroa.

1. EPV:n antamat standardit

Kysymys 6: Miten hyödyllisenä pidätte asiakirjaa EBA-GL-2015-02 (EPV:n ohjeet elvytysuunnitelmaa koskevien laadullisten ja määrällisten indikaattoreiden vähimmäisluettelosta)?
Kysymys 7: Antakaa lisätietoja aloista, joilla ohjeet olivat puutteelliset (ks. **laatikko 1, kohta 1**).

| | | |
|-------------------|----------|------------------------|
| | 4 | 6 % |
| Hyvin hyödyllinen | 2 | 42 % |
| Hyödyllinen | 7 | 42 % |
| Melko hyödytön | 2 | 42 % |
| Täysin hyödytön | 7 | 8 % |
| Ei vastausta | 5 | 0 % |
| Yhteensä | 6 | 100 prosentti a |
| | 4 | |

Kysymys 8: Miten hyödyllisenä pidätte asiakirjaa EBA/RTS/2014/11 (EPV:n lopullinen teknisten sääntelystandardien luonnos, jossa määritellään elvytysuunnitelmien sisältö)?
Kysymys 9: Antakaa lisätietoja aloista, joilla standardit olivat puutteelliset (ks. **laatikko 1, kohta 1**).

| | | |
|-------------------|---|------|
| | 4 | 6 % |
| Hyvin hyödyllinen | 2 | 41 % |
| Hyödyllinen | 6 | 47 % |
| Melko | 3 | 5 % |

| | | |
|-----------------|----------|------------------------|
| hyödytön | | |
| Täysin hyödytön | 0 | 0 % |
| Ei vastausta | 1 | 2 % |
| Yhteensä | 6 | 100 prosentti a |
| | 4 | |

Kysymys 10: Miten hyödyllisenä pidätte asiakirjaa EBA/GL/2014/06 (EPV:n ohjeet, jotka koskevat elvytysuunnitelmiin sisällytettäviä eri skenaarioita)?
Kysymys 11: Antakaa lisätietoja aloista, joilla standardit olivat puutteelliset (ks. **laatikko 1, kohta 1**).

| | | |
|-------------------|----------|------------------------|
| | 2 | 3 % |
| Hyvin hyödyllinen | 1 | 25 % |
| Hyödyllinen | 6 | 55 % |
| Melko hyödytön | 3 | 14 % |
| Täysin hyödytön | 9 | 2 % |
| Ei vastausta | 1 | 2 % |
| Yhteensä | 6 | 100 prosentti a |
| | 4 | |

Kysymys 12: Miten hyödyllisenä pidätte asiakirjaa EBA/RTS/2014/12 (EPV:n lopullinen teknisten sääntelystandardien luonnos, joka koskee elvytysuunnitelmien arviointia)?
Kysymys 13: Antakaa lisätietoja aloista, joilla standardit olivat puutteelliset (ks. **laatikko 1, kohta 1**).

| | | |
|----------------------|---|------|
| Erittäin hyödyllinen | 1 | 2 % |
| Hyvin hyödyllinen | 9 | 14 % |
| Hyödyllinen | 2 | 44 % |
| Melko hyödytön | 8 | 27 % |
| Täysin hyödytön | 1 | 0 % |

| | | |
|-----------------|----------|------------------------|
| Ei sovellu | 2 | 3 % |
| Ei vastausta | 7 | 11 % |
| Yhteensä | 6 | 100 prosentti a |
| | 4 | |

Kysymys 14: Olivatko elvytysuunnitelmien laatimista koskevat EPV:n ensimmäiset ohjeet (EBA/REC/2013/02) riittäviä seuraavilla aloilla?
a) Elvytysuunnitelman indikaattorit ja tarkistustasot

| | | |
|-----------------|-----------|--------------|
| Erinomainen | 1 | 2 % |
| Hyvä | 13 | 21 % |
| Riittävä | 13 | 21 % |
| Huono | 20 | 32 % |
| Erittäin huono | 3 | 5 % |
| Ei vastausta | 13 | 21 % |
| Yhteensä | 63 | 100 % |

b) Elvytysuunnitelmia koskevat skenaariot ja toimintavaihtoehdot

| | | |
|-----------------|-----------|--------------|
| Erinomainen | 2 | 3 % |
| Hyvä | 14 | 22 % |
| Riittävä | 16 | 25 % |
| Huono | 16 | 25 % |
| Erittäin huono | 2 | 3 % |
| Ei vastausta | 13 | 21 % |
| Yhteensä | 63 | 100 % |

c) Kriittisten toimintojen ja ydinliiketoiminta-alueiden tunnistaminen

| | | |
|-----------------|----------|------------------------|
| Erinomainen | 1 | 2 % |
| Hyvä | 8 | 13 % |
| Riittävä | 1 | 30 % |
| Huono | 9 | 29 % |
| Erittäin huono | 1 | 6 % |
| Ei vastausta | 4 | 21 % |
| Yhteensä | 6 | 100 prosentti a |
| | 3 | |

Kysymys 15: Miten edellä olevissa kysymyksissä käsitellyjä asioita voitaisiin parantaa (ks. **laatikko 1, kohta 1**)?

2. EPV:n yksin tai

vuorovaikutuksessa EKP:n (esim. yhteisen valvontaryhmän) kanssa antama ohjaus

Kysymys 16: Jos olette esittäneet EKP:lle kysymyksiä, oletteko saaneet niihin vastaukset kohtuullisessa ajassa?

| | | |
|--------------------------------|-----------|-----------------------|
| Hyvin nopea vastaus | 5 | 8 % |
| Nopea vastaus | 7 | 11 % |
| Kohtuullinen vastausaika | 24 | 39 % |
| Hidas vastaus | 9 | 15 % |
| Ei vastausta | 1 | 2 % |
| Ei sovellu | 12 | 19 % |
| Ei vastausta tähän kysymykseen | 4 | 6 % |
| Yhteensä | 62 | 100 prosenttia |

Kysymys 17: Ovato EKP:n vastaukset selkeitä ja onko ne selitetty hyvin?

| | | |
|-----------------|-----------|-----------------------|
| Aina | 4 | 6 % |
| Usein | 22 | 35 % |
| Joskus | 17 | 27 % |
| Harvoin | 3 | 5 % |
| Ei koskaan | 0 | 0 % |
| Ei sovellu | 13 | 21 % |
| Ei vastausta | 3 | 5 % |
| Yhteensä | 62 | 100 prosenttia |

Kysymys 18: Parantavatko EKP:n vastaukset elvytysuunnitelman laatua?

| | | |
|-----------------|-----------|-----------------------|
| Aina | 11 | 18 % |
| Usein | 17 | 28 % |
| Joskus | 17 | 28 % |
| Harvoin | 2 | 3 % |
| Ei koskaan | 0 | 0 % |
| Ei sovellu | 12 | 20 % |
| Ei vastausta | 2 | 3 % |
| Yhteensä | 61 | 100 prosenttia |

Kysymys 19: Ovato EKP:n vastaukset tai ennen elvytysuunnitelman toimittamista antama ohjaus yhdenmukaisia toimitusyksikön lopussa annetun palauttekirjeen kanssa?

Kysymys 20: Jos näin ei ole, kuvailkaa mahdollisia ongelmia ja

tehkää parannusehdotuksia (ks. **laatikko 1, kohta 2**).

| | | |
|-----------------|-----------|-----------------------|
| | 33 | 53 % |
| Ei | 2 | 3 % |
| Ei sovellu | 19 | 31 % |
| Ei vastausta | 8 | 13 % |
| Yhteensä | 62 | 100 prosenttia |

Laitoksen rakenteeseen ja liiketoimintaan liittyvää elvytysuunnitelman osiota koskeva ohjaus

Kysymys 21: Mikä oli yhteisen valvontaryhmän kanssa käydyn vuorovaikutuksen taso laitoksen rakenteeseen ja liiketoimintaan liittyvän elvytysuunnitelman osion osalta?

| | | |
|-----------------|-----------|-----------------------|
| Korkea | 6 | 10 % |
| Keskitasoinen | 29 | 47 % |
| Matala | 19 | 31 % |
| Ei ole | 3 | 5 % |
| Ei vastausta | 5 | 8 % |
| Yhteensä | 62 | 100 prosenttia |

Kysymys 22: Saitteko yleisesti ottaen (eli yhteisen valvontaryhmän työn ja EPV:n ohjeiden kannalta) selkeää ohjausta laitoksen rakenteeseen ja liiketoimintaan liittyvän elvytysuunnitelman osion osalta seuraavilla aloilla?

a) Yleinen kokonaisvaltainen liiketoiminta- ja riskistrategia, liiketoimintamalli ja liiketoimintasuunnitelma

| | | |
|-----------------|-----------|--------------|
| Erittäin hyvä | 4 | 7 % |
| Hyvä | 27 | 44 % |
| Tyydyttävä | 20 | 33 % |
| Huono | 3 | 5 % |
| Erittäin huono | 0 | 0 % |
| Ei sovellu | 5 | 8 % |
| Ei vastausta | 2 | 3 % |
| Yhteensä | 61 | 100 % |

b) Ydinliiketoiminta-alueiden ja kriittisten toimintojen tunnistus ja kartoitus

| | | |
|-----------------|-----------|--------------|
| Erittäin hyvä | 6 | 10 % |
| Hyvä | 17 | 28 % |
| Tyydyttävä | 21 | 35 % |
| Huono | 10 | 17 % |
| Erittäin huono | 0 | 0 % |
| Ei sovellu | 5 | 8 % |
| Ei vastausta | 1 | 2 % |
| Yhteensä | 60 | 100 % |

c) Sisäiset ja ulkoiset sidonnaisuudet

| | | |
|-----------------|-----------|-----------------------|
| Erittäin hyvä | 3 | 5 % |
| Hyvä | 18 | 30 % |
| Tyydyttävä | 20 | 33 % |
| Huono | 13 | 21 % |
| Erittäin huono | 0 | 0 % |
| Ei sovellu | 4 | 7 % |
| Ei vastausta | 3 | 5 % |
| Yhteensä | 61 | 100 prosenttia |

Kysymys 23: Miten edellisessä kysymyksessä käsitellyt laitoksen rakenteeseen ja liiketoimintaan liittyviä asioita voitaisiin parantaa (ks. **laatikko 1, kohta 2**)?

Hallintoon liittyvää elvytysuunnitelman osiota koskeva ohjaus

Kysymys 24: Mikä oli yhteisen valvontaryhmän kanssa käydyn vuorovaikutuksen taso hallintoon liittyvän elvytysuunnitelman osion osalta?

| | | |
|-----------------|-----------|-----------------------|
| Korkea | 12 | 20 % |
| Keskitasoinen | 29 | 48 % |
| Matala | 19 | 31 % |
| Ei ole | 3 | 5 % |
| Ei vastausta | 5 | 8 % |
| Yhteensä | 68 | 100 prosenttia |

Kysymys 25: Saitteko yleisesti ottaen (eli yhteisen valvontaryhmän työn ja EPV:n ohjeiden kannalta) selkeää ohjausta hallintoon liittyvän elvytysuunnitelman osion osalta seuraavilla aloilla?

a) Elvytysuunnitelman laatiminen, ylläpito ja päivitys

| | | |
|-----------------|-----------|--------------|
| Erittäin hyvä | 9 | 15 % |
| Hyvä | 35 | 57 % |
| Tyydyttävä | 9 | 15 % |
| Huono | 2 | 3 % |
| Erittäin huono | 3 | 5 % |
| Ei sovellu | 2 | 3 % |
| Ei vastausta | 1 | 2 % |
| Yhteensä | 61 | 100 % |

b) Elvytysuunnitelman integrointi laitoksen hallintoon ja sisäisiin menettelyihin ja sen johdonmukaisuus niiden kanssa

| | | |
|---------------|----|------|
| Erittäin hyvä | 11 | 18 % |
|---------------|----|------|

| | | |
|-----------------|-----------|--------------|
| Hyvä | 26 | 43 % |
| Tyydyttävä | 16 | 26 % |
| Huono | 4 | 7 % |
| Erittäin huono | 1 | 2 % |
| Ei sovellu | 2 | 3 % |
| Ei vastausta | 1 | 2 % |
| Yhteensä | 61 | 100 % |

c) Elvytysuunnitelman aktivointia ja täytäntöönpanoa koskevat eskaloitimenettelyt

| | | |
|-----------------|-----------|-----------------------|
| Erittäin hyvä | 10 | 16 % |
| Hyvä | 29 | 48 % |
| Tyydyttävä | 13 | 21 % |
| Huono | 6 | 10 % |
| Erittäin huono | 0 | 0 % |
| Ei sovellu | 2 | 3 % |
| Ei vastausta | 1 | 2 % |
| Yhteensä | 61 | 100 prosenttia |

Kysymys 26: Miten edellisessä kysymyksessä käsitellyt hallintoa koskevia näkökohtia voitaisiin parantaa (ks. [laatikko 1, kohta 2](#))?

Elvytysuunnitelman indikaattoreihin liittyvä ohjaus

Kysymys 27: Mikä oli yhteisen valvontaryhmän kanssa käydyin vuorovaikutuksen taso elvytysuunnitelmien indikaattoreiden osalta?

| | | |
|-----------------|----------|-----------------------|
| Korkea | 2 | 33 % |
| Keskitasoinen | 2 | 41 % |
| Matala | 1 | 16 % |
| Ei ole | 1 | 2 % |
| Ei vastausta | 5 | 8 % |
| Yhteensä | 6 | 100 prosenttia |

Kysymys 28: Saitteko yleisesti ottaen (eli yhteisen valvontaryhmän työn ja EPV:n ohjeiden kannalta) selkeää ohjausta elvytysuunnitelmien indikaattoreiden osalta seuraavilla aloilla?

a) Indikaattorijoukko tai -kehys

| | | |
|-----------------|-----------|--------------|
| Erittäin hyvä | 7 | 11 % |
| Hyvä | 32 | 52 % |
| Tyydyttävä | 17 | 28 % |
| Huono | 2 | 3 % |
| Erittäin huono | 1 | 2 % |
| Ei sovellu | 1 | 2 % |
| Ei vastausta | 1 | 2 % |
| Yhteensä | 61 | 100 % |

b) Indikaattoreiden tarkistaminen (laitoksen liiketoimintamallin, koon ja monitahoisuuden, sääntelyvaatimusten ja muiden seikkojen perusteella) kutakin aktivoitavaa elvytyksen toimintavaihtoehtoa varten

| | | |
|-----------------|-----------|--------------|
| Erittäin hyvä | 3 | 5 % |
| Hyvä | 15 | 25 % |
| Tyydyttävä | 27 | 44 % |
| Huono | 12 | 20 % |
| Erittäin huono | 1 | 2 % |
| Ei sovellu | 2 | 3 % |
| Ei vastausta | 1 | 2 % |
| Yhteensä | 61 | 100 % |

c) Indikaattoreiden integrointi ja johdonmukaisuus laitoksen yleisen riskinhallintakehyksen kanssa vaikuttavaa riskin- ja kriisinhallintaa varten

| | | |
|-----------------|-----------|-----------------------|
| Erittäin hyvä | 4 | 7 % |
| Hyvä | 23 | 38 % |
| Tyydyttävä | 24 | 39 % |
| Huono | 7 | 11 % |
| Erittäin huono | 0 | 0 % |
| Ei sovellu | 1 | 2 % |
| Ei vastausta | 2 | 3 % |
| Yhteensä | 61 | 100 prosenttia |

Kysymys 29: Miten edellisessä kysymyksessä käsitellyt elvytysuunnitelman indikaattoreita koskevia näkökohtia voitaisiin parantaa (ks. [laatikko 1, kohta 2](#))?

Elvytyksen toimintavaihtoehtoihin liittyvä ohjaus

Kysymys 30: Mikä oli yhteisen valvontaryhmän kanssa käydyin vuorovaikutuksen taso elvytyksen toimintavaihtoehtojen osalta?

| | | |
|-----------------|----------|-----------------------|
| Korkea | 1 | 25 % |
| Keskitasoinen | 3 | 49 % |
| Matala | 9 | 15 % |
| Ei ole | 1 | 2 % |
| Ei vastausta | 6 | 10 % |
| Yhteensä | 6 | 100 prosenttia |

Kysymys 31: Saitteko yleisesti ottaen (eli yhteisen valvontaryhmän työn ja EPV:n ohjeiden kannalta) selkeää ohjausta elvytyksen

toimintavaihtoehtojen osalta seuraavilla aloilla?

a) Laitoksen elvytyksen toimintavaihtoehtojen arviointi

| | | |
|-----------------|-----------|--------------|
| Erittäin hyvä | 4 | 7 % |
| Hyvä | 27 | 44 % |
| Tyydyttävä | 22 | 36 % |
| Huono | 5 | 8 % |
| Erittäin huono | 1 | 2 % |
| Ei sovellu | 1 | 2 % |
| Ei vastausta | 1 | 2 % |
| Yhteensä | 61 | 100 % |

b) Elvytyksen toimintavaihtoehtojen uskottavuuden, vaikutuksen ja toteutettavuuden analysointi

| | | |
|-----------------|-----------|-----------------------|
| Erittäin hyvä | 5 | 8 % |
| Hyvä | 23 | 38 % |
| Tyydyttävä | 22 | 36 % |
| Huono | 8 | 13 % |
| Erittäin huono | 1 | 2 % |
| Ei sovellu | 1 | 2 % |
| Ei vastausta | 1 | 2 % |
| Yhteensä | 61 | 100 prosenttia |

Kysymys 32: Miten edellisessä kysymyksessä käsitellyt elvytyksen toimintavaihtoehtoja koskevia näkökohtia voitaisiin parantaa (ks. [laatikko 1, kohta 2](#))?

Skenaarioihin liittyvä ohjaus

Kysymys 33: Mikä oli yhteisen valvontaryhmän kanssa käydyin vuorovaikutuksen taso skenaarioiden osalta?

| | | |
|-----------------|----------|-----------------------|
| Korkea | 1 | 16 % |
| Keskitasoinen | 3 | 49 % |
| Matala | 1 | 25 % |
| Ei ole | 1 | 2 % |
| Ei vastausta | 5 | 8 % |
| Yhteensä | 6 | 100 prosenttia |

Kysymys 34: Saitteko yleisesti ottaen (eli yhteisen valvontaryhmän työn ja EPV:n ohjeiden kannalta) selkeää ohjausta skenaarioiden osalta seuraavilla aloilla?

a) Valittujen skenaarioiden asianmukaisuus

| | | |
|---------------|----|------|
| Erittäin hyvä | 4 | 7 % |
| Hyvä | 21 | 34 % |
| Tyydyttävä | 26 | 43 % |

| | | |
|-----------------|-----------|--------------|
| Huono | 6 | 10 % |
| Erittäin huono | 2 | 3 % |
| Ei sovellu | 1 | 2 % |
| Ei vastausta | 1 | 2 % |
| Yhteensä | 61 | 100 % |

b) Skenaarioiden sisältämien elvytyksen toimintavaihtoehtojen vaikutus ja toteutettavuus

| | | |
|-----------------|-----------|-----------------------|
| Erittäin hyvä | 2 | 3 % |
| Hyvä | 22 | 36 % |
| Tyydyttävä | 24 | 39 % |
| Huono | 8 | 13 % |
| Erittäin huono | 2 | 3 % |
| Ei sovellu | 1 | 2 % |
| Ei vastausta | 2 | 3 % |
| Yhteensä | 61 | 100 prosenttia |

Kysymys 35: Miten edellisessä kysymyksessä käsitellyjä skenaarioita koskevia näkökohtia voitaisiin parantaa (ks. [laatikko 1, kohta 2](#))?

3. Palautekirjeiden selkeys

Kysymys 36: Annettiinko elvytysuunnitelmien toiseen kierrokseen vastauksena lähetetyissä palautekirjeissä näkemyksenne mukaan perusteltua tietoa seuraavista osa-alueista?

a) Elvytysuunnitelman indikaattorit ja tarkistustasot

| | | |
|-----------------|-----------|--------------|
| Aina | 7 | 12 % |
| Usein | 20 | 33 % |
| Joskus | 15 | 25 % |
| Harvoin | 5 | 8 % |
| Ei koskaan | 0 | 0 % |
| Ei sovellu | 8 | 13 % |
| Ei vastausta | 5 | 8 % |
| Yhteensä | 60 | 100 % |

b) Elvytysuunnitelmia koskevat skenaariot ja toimintavaihtoehdot

| | | |
|-----------------|-----------|--------------|
| Aina | 5 | 8 % |
| Usein | 23 | 38 % |
| Joskus | 15 | 25 % |
| Harvoin | 4 | 7 % |
| Ei koskaan | 0 | 0 % |
| Ei sovellu | 8 | 13 % |
| Ei vastausta | 5 | 8 % |
| Yhteensä | 60 | 100 % |

c) Kriittisten toimintojen ja ydinliiketoiminta-alueiden tunnistaminen

| | | |
|------|---|-----|
| Aina | 5 | 8 % |
|------|---|-----|

| | | |
|-----------------|-----------|-----------------------|
| Usein | 20 | 33 % |
| Joskus | 11 | 18 % |
| Harvoin | 4 | 7 % |
| Ei koskaan | 3 | 5 % |
| Ei sovellu | 12 | 20 % |
| Ei vastausta | 5 | 8 % |
| Yhteensä | 60 | 100 prosenttia |

Kysymys 37: Vastasivatko palautekirjeet esiintuotujen seikkojen selkeyden kannalta tarpeisiinne? Kysymys 38: Jos vastaus edelliseen kysymykseen oli 'ei koskaan', 'harvoin' tai 'joskus', mitä voitaisiin parantaa (ks. [laatikko 1, kohta 3](#))?

| | | |
|-----------------|-----------|-----------------------|
| Usein | 4 | 7 % |
| Joskus | 26 | 44 % |
| Harvoin | 12 | 20 % |
| Ei koskaan | 4 | 7 % |
| Ei sovellu | 0 | 0 % |
| Ei vastausta | 8 | 14 % |
| Ei vastausta | 5 | 8 % |
| Yhteensä | 59 | 100 prosenttia |

Kysymys 39: Jos palautekirje sisälsi elvytysuunnitelmaa koskevia suosituksia tai muutosehdotuksia, annettiinko kommenttien täytäntöönpanoon tai heikkouksiin puuttumiseen riittävästi aikaa ennen seuraavan elvytysuunnitelman toimittamista tai elvytysuunnitelman *ad hoc* -päivitystä?

| | | |
|-----------------|-----------|-----------------------|
| Aina | 19 | 31 % |
| Usein | 20 | 33 % |
| Joskus | 11 | 18 % |
| Harvoin | 1 | 2 % |
| Ei koskaan | 1 | 2 % |
| Ei sovellu | 5 | 8 % |
| Ei vastausta | 4 | 7 % |
| Yhteensä | 61 | 100 prosenttia |

Kysymys 40: Onko teillä selkeästi määritelty viestintäkanava EKP:n kanssa?

| | | |
|-----------------|-----------|-----------------------|
| Aina | 49 | 80 % |
| Usein | 9 | 15 % |
| Joskus | 2 | 3 % |
| Harvoin | 0 | 0 % |
| Ei koskaan | 0 | 0 % |
| Ei sovellu | 0 | 0 % |
| Ei vastausta | 1 | 2 % |
| Yhteensä | 61 | 100 prosenttia |

Kysymys 41: Ovatko EKP:n jäsenet käytettävissä laitokseenne liittyvien havaintojen selventämiseksi?

| | | |
|-----------------|-----------|-----------------------|
| Aina | 27 | 44 % |
| Usein | 19 | 31 % |
| Joskus | 8 | 13 % |
| Harvoin | 1 | 2 % |
| Ei koskaan | 0 | 0 % |
| Ei sovellu | 3 | 5 % |
| Ei vastausta | 3 | 5 % |
| Yhteensä | 61 | 100 prosenttia |

Kysymys 42: Jos vastaus edelliseen kysymykseen oli 'ei koskaan', 'harvoin' tai 'joskus', mitä voitaisiin parantaa (ks. [laatikko 1, kohta 3](#))?

4. Palautekirjeissä käsitellyistä asioista EKP:n kanssa käyty keskustelu

Kysymys 43: Annettiinko ennen elvytysuunnitelman toimittamista uudelleen kohtuullisesti aikaa kommentoida EKP:n palautetta ja keskustella siitä EKP:n kanssa?

Kysymys 44: Jos näin ei ollut, kuvaillakaa mahdollisia ongelmia ja tehkää parannusehdotuksia (ks. [laatikko 1, kohta 4](#)).

| | | |
|-----------------|-----------|-----------------------|
| Aina | 21 | 34 % |
| Usein | 18 | 30 % |
| Joskus | 4 | 7 % |
| Harvoin | 4 | 7 % |
| Ei koskaan | 2 | 3 % |
| Ei sovellu | 8 | 13 % |
| Ei vastausta | 4 | 7 % |
| Yhteensä | 61 | 100 prosenttia |

Kysymys 45: Oliko palautteessa mainittujen ongelmien ratkaisemista tai palautteessa mainittujen toimenpiteiden täytäntöönpanoa koskeva prosessi näkemyksenne mukaan tehokas?

Kysymys 46: Jos vastaus edelliseen kysymykseen oli 'ei koskaan', 'harvoin' tai 'joskus', mitä voitaisiin parantaa (ks. [laatikko 1, kohta 4](#))?

| | | |
|--------------|----|------|
| Usein | 13 | 21 % |
| Joskus | 24 | 39 % |
| Harvoin | 12 | 20 % |
| Ei koskaan | 2 | 3 % |
| Ei vastausta | 0 | 0 % |

| | | |
|-----------------|-----------|-----------------------|
| Ei sovellu | 5 | 8 % |
| Ei vastausta | 5 | 8 % |
| Yhteensä | 61 | 100 prosenttia |

5. Elvytysuunnitelmien päivitys

Kysymys 47: Oliko valvojaan helppo ottaa yhteyttä elvytysuunnitelman päivittämiseen liittyvissä asioissa?

| | | |
|-----------------|-----------|-----------------------|
| Aina | 27 | 44 % |
| Usein | 19 | 31 % |
| Joskus | 4 | 7 % |
| Harvoin | 0 | 0 % |
| Ei koskaan | 0 | 0 % |
| Ei sovellu | 7 | 11 % |
| Ei vastausta | 4 | 7 % |
| Yhteensä | 61 | 100 prosenttia |

Kysymys 48: Jos elvytysuunnitelman arvioinnissa kävi ilmi olennaisia puutteita tai esteitä, onko 2+1 kuukauden määräaika riittävä tarkistetun elvytysuunnitelman toimittamiseen?

Kysymys 49: Jos vastaus edelliseen kysymykseen oli 'ei koskaan', 'harvoin' tai 'joskus', mitä voitaisiin parantaa (ks. [laatikko 1, kohta 5](#))?

| | | |
|-----------------|-----------|-----------------------|
| | 0 | 0 % |
| Usein | 6 | 10 % |
| Joskus | 9 | 15 % |
| Harvoin | 12 | 20 % |
| Ei koskaan | 3 | 5 % |
| Ei sovellu | 28 | 46 % |
| Ei vastausta | 3 | 5 % |
| Yhteensä | 61 | 100 prosenttia |

Kysymys 50: Onko EKP pyytänyt tarkistetun elvytysuunnitelman arviointia varten tietoja, jotka oli toimitettu jo alkuperäisen elvytysuunnitelman arviointia varten? **Kysymys 51:** Antakaa lisätietoja ja tehkää parannusehdotuksia (ks. [laatikko 1, kohta 5](#)).

| | | |
|--------------|----|------|
| | 2 | 3 % |
| Usein | 0 | 0 % |
| Joskus | 8 | 13 % |
| Harvoin | 6 | 10 % |
| Ei koskaan | 15 | 25 % |
| Ei sovellu | 26 | 43 % |
| Ei vastausta | 4 | 7 % |

Yhteensä 61 100 prosenttia

6. Elvytyksen suunnittelun kokonaisarviointi

Kysymys 52: Onko elvytyksen suunnitteluprosessi yleiseltä kannalta tuonut lisäarvoa laitoksenne kriisejä koskevaan ymmärrykseen ja kriisivalmiuteen?

| | | |
|------------------------|----------|-----------------------|
| Erittäin merkittävästi | 1 | 17 % |
| Merkittävästi | 3 | 52 % |
| Jonkin verran | 1 | 22 % |
| Hyvin vähän | 4 | 7 % |
| Ei lainkaan | 0 | 0 % |
| Ei sovellu | 1 | 2 % |
| Ei vastausta | 1 | 2 % |
| Yhteensä | 6 | 100 prosenttia |

Kysymys 53: Miten muodollisena pidätte koko prosessia (eli miten paljon prosessissa keskitytään muodollisuuksiin riskien sijaan)?

| | | |
|-------------------------|----------|-----------------------|
| Hyvin käytännönläheinen | 2 | 3 % |
| Käytännönläheinen | 9 | 15 % |
| Tyydyttävä | 2 | 43 % |
| Muodollinen | 1 | 22 % |
| Hyvin muodollinen | 7 | 12 % |
| Ei sovellu | 1 | 2 % |
| Ei vastausta | 2 | 3 % |
| Yhteensä | 6 | 100 prosenttia |

Kysymys 54: Miten keskeisistä riskeistä keskusteltiin kanssanne?

| | | |
|---|---|------|
| Keskeisiä riskejä käsiteltiin huolellisesti | 1 | 27 % |
| Keskeisiä riskejä käsiteltiin usein | 2 | 33 % |
| Keskeisiä riskejä käsiteltiin jonkin verran | 1 | 17 % |
| Keskeisiä | 3 | 5 % |

| | | |
|---|----------|-----------------------|
| riskejä käsiteltiin hyvin vähän | | |
| Keskeisiä riskejä ei käsitelty lainkaan | 0 | 0 % |
| Ei sovellu | 4 | 7 % |
| Ei vastausta | 7 | 12 % |
| Yhteensä | 6 | 100 prosenttia |

Kysymys 55: Antakaa muita parannusehdotuksia, jotka eivät sisälly edellä oleviin vastauksiin ja jotka voisivat parantaa elvytyksen suunnittelun kokonaislaatua (ks. [laatikko 1, kohta 6](#)).

Laatikko 1 – Valvottaville yhteisöille tehty kyselytutkimus

Yksittäiset merkittävät valvottavat yhteisöt esittivät seuraavia mahdollisia parannusehdotuksia:

1. EPV:n antamat standardit

- EPV:n ohjeet elvytysuunnitelmaa koskevien laadullisten ja määrällisten indikaattoreiden vähimmäisluettelosta (EBA-GL-2015-02) ovat joillakin aloilla erittäin ohjailevia (7 pankkia), joten yhteisöt eivät voi tuoda esiin omaa tulkintaansa (esim. pakollisten indikaattoreiden luettelo). Yhteisöt totesivat myös, että niiden olisi voitava valita indikaattorit, jotka sopivat parhaiten niiden liiketoimintamalliin (12 pankkia). Siten indikaattorit voitaisiin sovittaa tehokkaammin yhteen olemassa olevien tietotarpeiden ja riskinhallintajärjestelmien kanssa. Lisäksi yhteisöt kommentoivat, että ohjeisiin olisi pitänyt sisällyttää tekniset määritelmät (6 pankkia) kullekin elvytysindikaattorille ja niissä olisi pitänyt kuvailla tarkemmin elvytysindikaattoreiden rikkomista. Yhteisöt katsoivat niin ikään, että emoyhtiön ja tytäryhtiöiden välinen vuorovaikutus pitäisi ottaa paremmin huomioon ja että emoyhtiöiden ja tytäryhtiöiden pakolliset indikaattorit olisi erotettava toisistaan (2 pankkia).
- EPV:n lopullinen teknisten sääntelystandardien luonnos, jossa määritellään elvytysuunnitelmien sisältö (EBA/RTS/2014/11), ei sisällä selkeää ohjausta ”integroidun” konsernin elvytysuunnitelman sisällöstä eikä siitä, miten yksittäiset oikeussubjektit (tytäryhtiöt) integroidaan konsernin elvytysuunnitelmaan (3 pankkia). Lisäksi yhteisöt totesivat, että pankkien on sisällytettävä suunnitelmiin paljon sellaisia tietoja (EPV:n ohjeiden ja EKP:n palautteen perusteella), joille on vain vähän käyttöä kriisin aikana ja joita tavallisesti käsitellään muissa EKP:lle toimitetuissa asiakirjoissa (8 pankkia). Yhteisöt totesivat myös, että elvytysuunnitelmiin liittyvän sisällön ja kriisintarkaisun suunnitteluun liittyvän sisällön välillä olisi tehtävä selvä ero ja että elvytysuunnitelmien sisällön jotkin osat eivät ole olennaisia elvytystoimien kannalta mutta ovat erittäin tärkeitä kriisintarkaisun suunnittelun kannalta (4 pankkia).
- Elvytysuunnitelmiin sisällytettäviä eri skenaarioita koskevassa EPV:n teknisten sääntelystandardien luonnoksessa (EBA/GL/2014/06) ei määritellä selkeästi käännteistä stressitestausta koskevaa metodologiaa (9 pankkia). Lisäksi yhteisöt totesivat, että olisi erittäin hyödyllistä selittää nopeasti ja hitaasti etenevien tapahtumien ero (4 pankkia) ja selvittää entisestään skenaarioiden vakavuutta ja aikajanaa (3 pankkia).
- Elvytysuunnitelmien arviointia koskevassa EPV:n lopullisen teknisten sääntelystandardien luonnoksessa (EBA/RTS/2014/12) esitetyt vaatimukset ovat liian yleisluonteisia (7 pankkia), ja niitä voitaisiin parantaa lisäämällä ohjausta. Lisäksi yhteisöt huomauttivat, että olisi erittäin hyödyllistä selvittää entisestään tytäryhtiöiden integrointia konsernin elvytysuunnitelmaan (3 pankkia) ja että voitaisiin antaa enemmän tietoja siitä, miten valvojien olisi sovellettava suhteellisuusperiaatetta koon ja liiketoimintamalliin perusteella (2 pankkia).
- Yleisesti ottaen EPV:n ohjeissa esitetään asiat hyvin korkealla tasolla, ja ohjeiden toivotaan olevan kohdennettuja, ohjaavia ja ytimekkäitä (9 pankkia). Yhteisöt totesivat, että elvytyksen indikaattoreiden tarkistamisesta olisi kerrottava yksityiskohtaisemmin (5 pankkia).

2. EPV:n yksin tai vuorovaikutuksessa EKP:n (esim. yhteisen valvontaryhmän) kanssa antama yleinen ohjaus

- EKP:n vastauksissa tai ennen elvytysuunnitelman toimittamista antamassa ohjauksessa olisi keskityttävä enemmän elvytysuunnitelman laatuun kuin elvytysuunnitelmien yhdenmukaistamiseen ja vertailukelpoisuuteen (3 pankkia). Lisäksi jotkin yhteisöt kertoivat, että ne eivät ole vielä saaneet palautekirjeitä elvytysuunnitelman toimittamisen jälkeen ja että kirjeet ovat myöhässä (3 pankkia).
- Laitoksen rakenteen ja liiketoiminnan osalta olisi annettava tarkempia ohjeita siitä, miten voidaan tunnistaa/kartoittaa ydinliiketoiminta-alueet ja kriittiset toiminnot sekä sisäiset ja ulkoiset sidonnaisuudet (10 pankkia). Lisäksi yhteisöt totesivat, että ohjausta olisi yhdenmukaistettava kriisintarkaisuviranomaisten vaatimusten kanssa (8 pankkia). Yhteisöt kommentoivat myös, että vuorovaikutuksessa yhteisen valvontaryhmän kanssa olisi keskityttävä enemmän teknisiä asioita koskevan tuen tai vastausten saamiseen ja että yhteisen valvontaryhmän jäsenten ja muiden valvontatiimien jäsenten olisi oltava enemmän yhteydessä toisiinsa, jotta vältytään toimien päällekkäisyydeltä, joka johtuu siitä, että vaaditut tiedot on jo usein toimitettu muun lakisääteisen raportoinnin yhteydessä (4 pankkia).
- Hallinnon alalla yksityiskohtaisempi ohjaus olisi hyödyllistä. Ohjauksen yksityiskohtaisuutta olisi lisättävä kuvailtavan hallinnon, tytäryhtiöihin liittyvien sidonnaisuuksien ja eskaloitimenettelyjen alalla (5 pankkia).
- Elvytysuunnitelman indikaattoreiden alalla kaivataan selkeämpää ohjausta indikaattoreiden tarkistamisesta (8 pankkia). Lisäksi yhteisöt totesivat, että laitoksen elvytysindikaattoreiden valinnan arvioinnin olisi oltava joustavampaa (5 pankkia).

- Elvytyksen toimintavaihtoehtojen alalla toivotaan yksityiskohtaisempia tietoja elvytyksen toimintavaihtoehtojen uskottavuuden ja toteutettavuuden arvioinnissa käytettävistä perusteista (11 pankkia).
- Skenaarioiden osalta vaadittu yksityiskohtaisuuden kokonaistaso ei ole aina selvä (4 pankkia). Lisäksi ajoitusta koskevien näkökohtien olisi oltava selkeämpiä (2 pankkia), eikä käänteisiä stressitestejä koskevia skenaarioita/lähestymistapoja selitetä riittävän tarkasti (5 pankkia).

3. Palautekirjeiden selkeys

- Palautekirjeissä esitettyjen asioiden selkeydestä todettiin, että elvytyksen ja kriisinratkaisun suunnittelun välisen eron olisi oltava selkeä (2 pankkia) ja suositukset voisivat olla yksityiskohtaisempia, jotta odotetut parannukset olisi helpompi toteuttaa (10 pankkia). Analyysi voisi myös olla joustavampaa, ja siinä voitaisiin ottaa paremmin huomioon pankin näkökulma elvytysindikaattoreihin ja käynnistävien tekijöiden tasoihin (2 pankkia). Lisäksi useat pankit ilmoittivat, etteivät ne olleet vielä saaneet palautekirjeitä (7 pankkia).
- EKP:n henkilöstön jäsenten tavoitettavuudesta havaintojen selittämistä varten pankit totesivat toivovansa parempaa viestinnän koordinoitua kaikkien elvytyksen suunnitteluun osallistuvien tahojen välillä (6 pankkia). Lisäksi jotkin pankit mainitsivat, että suositusten täytäntöönpanoon osoitettu aika oli usein liian lyhyt (3 pankkia).

4. Palautekirjeissä käsitellyistä asioista EKP:n kanssa käyty keskustelu

- EKP:n ennen elvytysuunnitelman uudelleen toimittamista antamasta palautteesta yhteisöt totesivat, että muutosten täytäntöönpanon aikatauluissa/määräajoissa on otettava suurten rajatylittävien konsernien elvytysuunnitelmissa huomioon paikallisen johdon/valvojan aikataulujen erot, jotka eivät välttämättä vastaa valvontatoimia koskevia vaatimuksia. Tällä osa-alueella kaivataan lisää joustavuutta ja kannustetaan valvoja käymään vuoropuhelua tai keskustelua keskenään. Lisäksi yhteisöt kertoivat, että viestintä oli melko yksisuuntaista ja että EKP:n palautteeseen ei ollut mahdollista vastata (3 pankkia).
- Palautteessa mainittujen ongelmien ratkaisemisen tai palautteessa mainittujen toimenpiteiden täytäntöönpanon osalta yhteisöt totesivat, että olisi varattava riittävästi aikaa pankkien kommentteihin sekä lopullisen valvonta-arvioinnin täytäntöönpanoon (3 pankkia). Lisäksi yhteisöt totesivat, että EKP tarkistaa kaikkien EPV:n ohjeiden sisältämien kohtien sisällyttämisen suunnitelmaan ottamatta täysimääräisesti huomioon sitä, mikä on pankin kannalta olennaista. Siksi elvytysuunnitelmaan sisällytetään lisätietoja, joista ei ole juurikaan hyötyä laitokselle kriisin aikana (5 pankkia).

5. Elvytysuunnitelmien päivitys

- Tarkistetun elvytysuunnitelman toimittamisen määräaika on 2+1 kuukautta (kun elvytysuunnitelman arvioinnissa on havaittu olennaisia puutteita tai esteitä). Yhteisöt totesivat, että määräajan olisi oltava joustava sen mukaan, mitä olennaisia puutteita tai esteitä havaitaan, ja että määräaika on aivan liian lyhyt, jos arvioinnissa havaitaan merkittäviä ongelmia (18 pankkia).
- Yhteisöt totesivat, että toisinaan EKP pyysi tarkistetun elvytysuunnitelman arviointia varten tietoja, jotka olivat jo helposti saatavilla, mutta joita ei ilmeisesti jaettu tehokkaasti kaikkien asiaan osallistuvien valvojen kanssa (4 pankkia).

6. Elvytyksen suunnittelun kokonaisarviointi

- Yleisesti ottaen toivotaan tarkennuksia päätekijöitä koskevien parannusten osalta ja vähäisempää muodollisuutta ohjeiden noudattamisessa, mikä saattaa vähentää vaikuttavuutta käytännössä (7 pankkia).
- Synergioita elvytyksen suunnittelun (YVM) yhteydessä pyydettyjen tietojen ja kriisinratkaisun suunnittelun (SRB) yhteydessä pyydettyjen tietojen välillä voitaisiin hyödyntää aiempaa enemmän. Tämä parantaisi merkittävästi asiaan liittyvien tietojen johdonmukaisuutta (ja auttaisi myös välttämään tarpeettomia päällekkäisyyksiä) ja olisi hyödyllistä sekä valvontaviranomaisten että pankkien kannalta (1 pankki).
- Jos keskitytään yhtenäistämään kaikki (Euroopassa tehdyt) elvytysuunnitelmat, jätetään huomiotta pankkien väliset erot. Huomiot ja palaute eivät aina paranna elvytysuunnitelman käyttökelpoisuutta ja pankin valmistautumista elvytysvaiheeseen. Sen sijaan vaikuttaa siltä, että niissä käsitellään eri pankkien elvytysuunnitelmien välistä vertailukelpoisuutta koskevia kysymyksiä, minkä ei pitäisi olla elvytyksen suunnittelun lopullinen päämäärä (1 pankki).

- Elvytysuunnitelman olisi oltava strateginen asiakirja, joka on pankin hallintoelimen omaisuutta. Vaatimusten myötä elvytysuunnitelmasta tuli kuitenkin raskas asiakirja (jossa on satoja tai tuhansia sivuja), jota on vaikea lukea ja ymmärtää (1 pankki).
-

EKP:n vastaus

Tiivistelmä

Tarkastushavainnot

Kohta IV:

EKP on tietoinen siitä, että järjestelyjen viimeistely on kestänyt odotettua pidempään, koska useiden viranomaisten kanssa käytävät neuvottelut ovat monimutkaisia. Asiassa kuitenkin edistytään tasaiseen tahtiin ja odotuksena on, että valvontakollegioille laadittavat kirjalliset järjestelyt saadaan viimeistelyä piakkoin.

Kohta V:

EKP toimitti Euroopan tilintarkastustuomioistuimelle asiakirjoja ja tietoja, jotta se voi arvioida EKP:n toteuttaman pankkien kriisinhallintatoiminnan tehokkuutta EKPJ:n perusäännön 27.2 artiklaan ja YVM-asetuksen 20 artiklan 7 kohtaan kirjatun tehtävänsä mukaisesti. Tältä osin EKP ei hyväksy tilintarkastustuomioistuimen huomautusta siitä, että se ei voi tehdä päätelmiä menettelyn käytännön toteutuksen tehokkuudesta, koska EKP ei ole toimittanut pyydettyä näyttöä. EKP on EKPJ:n perusäännön ja YVM-asetuksen mukaisesti tehnyt kaikilta osin yhteistyötä tilintarkastustuomioistuimen kanssa tarkastuksen helpottamiseksi ja käyttänyt paljon aikaa ja resursseja toimittamiseen tarkastusryhmälle huomattavan määrän asiakirjoja ja selvityksiä. Joitakin yksittäisiä merkittäviä laitoksia koskevia asiakirjoja ei voitu toimittaa kokonaisina tai ne voitiin toimittaa vain muokattuina, mutta kaikki asiakirjat toimitettiin tilintarkastustuomioistuimen mandaatin mukaisesti.

Kohta VI:

EKP toistaa edellisessä kohdassa esittämänsä näkemyksen tilintarkastustuomioistuimen huomautukseen siitä, että se ei ole saanut kattavaa näyttöä. Muihin kohtiin EKP vastaa seuraavasti:

1. EKP noudattaa Euroopan pankkiviranomaisen (EPV) antamia ohjeita varhaisesta tilanteeseen puuttumisesta. Toimintaohje varhaisesta tilanteeseen puuttumista koskevista arvioinneista päivitetään ja toimitetaan yhteisille valvontaryhmille vuosittain. Tarkastuksessa ei otettu huomioon viimeisintä, syyskuussa 2017 laadittua ohjetta, jossa on huomioitu tilintarkastustuomioistuimen esittämät huolenaiheet (ohjeessa on esimerkiksi kuvattu indikaattorit ja objektiiviset perusteet).
2. Kaikkien valvontaan ja varhaiseen puuttumiseen liittyvien valvontavaltuuksien käyttöä harkitaan kaikissa kriisitilanteissa. EKP ei rajoita valvontavaltuuksien mahdollista käyttöä joihinkin tiettyihin tilanteisiin.

EKP noudattaa EPV:n ohjeita arvioidessaan, onko jokin pankki kykenemätön tai todennäköisesti kykenemätön jatkamaan toimintaansa. EKP on laatinut yhteisille valvontaryhmille aiheeseen liittyvät toimintaohjeet sekä täydentävät sisäiset ohjeet sen arvioimiseksi, onko yhteisö kykenemätön tai todennäköisesti kykenemätön jatkamaan toimintaansa (yhteistä kriisintarkastusmekanismia koskevan asetuksen 18 artiklan nojalla). Tilintarkastustuomioistuin on saanut ohjeet tarkastettavakseen.

Evidenssin saanti

Kohta VII:

EKP on toimittanut tilintarkastustuomioistuimelle kaikki pyydetty menettelyjä ja periaatteita koskevat asiakirjat. Pankkikohtaisista tiedoista tilintarkastustuomioistuin pyysi täydelliset tiedot kahdeksan pankin elvytysuunnitelmien arvioinneista sekä täydelliset valvontatiedot viidestä pankista, jotka olivat kriisin eri vaiheissa. EKP toimitti tilintarkastustuomioistuimelle:

- anonyymeiksi muutetut otteet yhdeksästä elvytysuunnitelmasta (pankit valittiin sattumanvaraisesti) ja kolme elvytysuunnitelmaa koskevaa palautekirjettä
- kolme anonyymiksi muutettua tiedostoa, jotka oli koottu elvytysuunnitelmien indikaattoreita, skenaarioita ja vaihtoehtoja koskevista osioista ja joissa oli otteita elvytysuunnitelmien arviointityökaluista, palautekirjeistä ja yhteisistä päätöksistä (jotka liittyivät eri pankkeihin)
- kolme merkittäviä laitoksia koskevaa tiedostoa, joissa oli muokattuja asiakirjoja pankeista, jotka

olivat kriisin eri vaiheissa (pankit valittiin sattumanvaraisesti ja muokkauksilla varmistettiin ainoastaan, että pankkia ei voida tunnistaa)

- yksi merkittävää laitosta koskeva anonymiksi muutettu Excel-tiedosto, jossa kriisi oli kuvattu aikajanalla.

EKP:n mandaatti kattaa vain elvytysuunnitelmien arvioimisen (ei suunnitelmien laatimista), ja tilintarkastustuomioistuimen tarkastusmandaatti rajoittuu arviointiprosessin hallinnon tehokkuuden arvioimiseen. Näin ollen EKP katsoo, että tilintarkastustuomioistuin saattoi arvioida prosessin hallinnon tehokkuutta, koska se on saanut nähtäväkseen kaikki yhteisten valvontaryhmien käytössä olevat arviointityötyökälyt ja yhteiset ohjeet sekä tiedot kolmesta elvytysuunnitelman arvioinnista.

EKP katsoo lisäksi, että se on toimittanut tilintarkastustuomioistuimelle tarvittavat tiedot, jotta tämä pystyy arvioimaan EKP:n toteuttaman pankkien kriisinhallintatoiminnan tehokkuutta yksittäisissä kriisitapauksissa. Tilintarkastustuomioistuin sai nähtäväkseen valvontatietoja sisältäviä anonymiksi muutettuja asiakirjoja (esimerkiksi varhaista tilanteeseen puuttumista koskevia arviointeja, valvontaelimelle toimitettuja muistioita, sisäisiä analyyseja jne.). Lisäksi tilintarkastustuomioistuimelle toimitettiin yhteisen pankkivalvonnan keskitettyjen toimintojen tuottamia asiaankuuluvia asiakirjoja.

Suositukses

Kohta IX:

Muodollinen yhteistyö valvontakollegioiden kanssa paranee merkittävästi, kun kirjalliset yhteensovittamis- ja yhteistyöjärjestelyt on saatu valmiiksi. Käytännössä valvontakollegiot ovat täysin toimintakykyisiä ja yhteistyö paranee jokaisen vuosittaisen valvontasyklin myötä.

EKP:n kriisinhallintatoimiston yhtenä tärkeänä tavoitteena on toimittaa lisäohjeistusta elvytysuunnitelmaa koskevista indikaattoreista. Vuoden 2017 valvontakierroksella EPV:n olemassa olevia ohjeita täydennettiin kattavasta pankkien vertaisanalyysistä saaduilla tuloksilla, jotta yhteiset valvontaryhmät voivat paremmin arvioida yksittäisten pankkien indikaattorien asianmukaisuutta. Pankkien vertaisanalyysin tulokset päivitetään jatkossa vuosittain.

Kohta XI:

1. Kaikki ongelmat ilmaistaan määrällisinä ennen kuin kriisitoimia harkitaan, kuten tilintarkastustuomioistuimelle tarkastuksen aikana toimitettu aineisto vahvistaa (esimerkiksi varhaista puuttumista koskevat arvioinnit, valvontaelimelle toimitetut muistiot sekä sisäiset analyysit).
2. EKP valvoo järjestelmällisesti pankkien omaisuuserien laatua, esimerkiksi yhteisten valvontaryhmien valvonnan ja heinäkuussa 2015 perustetun järjestämättömiä saamia tarkastelevan työryhmän työn kautta sekä suoraan pankeissa tehtävien luottoriskitarkastusten kautta (vuonna 2016 tarkastuksia tehtiin yli 60).
3. EKP noudattaa EPV:n ohjeita arvioidessaan, onko jokin pankki kykenemätön tai todennäköisesti kykenemätön jatkamaan toimintaansa. EKP on lisäksi laatinut yhteisille valvontaryhmille aiheeseen liittyvät toimintaohjeet sekä täydentävät sisäiset ohjeet sen arvioimiseksi, onko jokin yhteisö kykenemätön tai todennäköisesti kykenemätön jatkamaan toimintaansa (yhteistä kriisintarkastusmekanismia koskevan asetuksen 18 artiklan nojalla). Tilintarkastustuomioistuin on saanut ohjeet tarkastettavakseen.

Tarkastustapa ja -menetelmät

Kohta 14

EKP huomauttaa, että tilintarkastustuomioistuin sai EKP:ltä 509 asiakirjaa (noin 5 800 sivua) tarkastuksen aikana. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastusryhmän ja EKP:n asiantuntijoiden kesken pidettiin 38 kokousta.

Kohta 16

EKP toimitti kaikki menettelyihin ja prosesseihin liittyvät asiakirjat tilintarkastustuomioistuimelle. Yksittäisiä pankkeja koskevissa tapauksissa tilintarkastustuomioistuimelle toimitettiin asiakirjoja, joista saattoi tarkastaa prosessien toimeenpanon mutta joista ei voinut tunnistaa pankkeja. EKP otti huomioon tilintarkastustuomioistuimen tiukat salassapitosäännöt ja muokkasi asiakirjoja vain vähän varmistaakseen, että pankkeja ei pystytä tunnistamaan. Pankkien tunnistaminen ei ollut tarkastuksen kannalta välttämätöntä.

Huomautukset

Organisaatorakenne, rekrytointi ja henkilöstön kohdentaminen kriisinhallintaan

Kohta 25

Kohdan viimeisessä virkkeessä todetaan, että EKP:llä ei ole henkilöstötarpeiden uudelleenarviointia tai henkilöstön uudelleenkohdentamista varten menettelyjä, joita voitaisiin käyttää kriisitilanteessa. Kriisitilanteessa yhteisen valvontaryhmän tukena on kuitenkin EKP:n kriisinhallintatoimisto ja mikrovalvonnan pääosasto IV:n muut resurssit. Lisäksi EKP katsoo, että erityisiä menettelyjä ei tarvita, koska johto voi jo nyt tarvittaessa siirtää resursseja yksiköstä toiseen.

Kriisinhallintaa koskeva yhteistyö ja koordinointi

Kohta 29

Valvontakollegiojärjestelyihin liittyvät ohjeet ovat yhteisten valvontaryhmien saatavilla valvontatietojen hallintajärjestelmässä (IMAS). Sisäinen ohjeistus on kattavaa ja siinä on viittauksia säädöksiin ja EPV:n asiakirjoihin, ohjeisiin ja erilaisiin malliasiakirjoihin ja -lomakkeisiin, esimerkiksi pankkiryhmiä kartoittamista ja kollegiomuotoisen valvontatarkkailuohjelman laatimista varten. Myös kirjallisia yhteensovittamis- ja yhteistyöjärjestelyjä varten on omat malliasiakirjansa (esimerkkeineen) sekä ohjeet näiden järjestelyjen hyväksymiseen liittyviin operatiivisiin toimiin ja sisäisiin menettelyihin.

Kirjallisten yhteensovittamis- ja yhteistyöjärjestelyjen malli sisältää kriisitilanteessa vaihdettavat vähimmäistiedot, jotka perustuvat lain edellyttämiin vähimmäisvaatimukseen (ks. komission delegoidun asetuksen (EU) 2016/98 17 artiklan 3 kohta ja 19 artikla sekä komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) 2016/99 13 artikla). Kollegioiden jäsenet eivät ole esittäneet, että lainsäädännössä määriteltyjen vaatimusten lisäksi tarvittaisiin muita tietoja.

Kohta 30

Lokakuun 2017 loppuun mennessä 12 kirjallista yhteensovittamis- ja yhteistyöjärjestelyä oli saatu valmiiksi, kaksi oli hyväksyttävänä ja 14 oli sisäisessä tarkastelussa. Kahta järjestelyä koskevat neuvottelut olivat kesken.

Kirjallisten yhteensovittamis- ja yhteistyöjärjestelyjen tekemistä ei asetettu tärkeysjärjestykseen riskien perusteella, koska toisen tason lainsäädännön mukaan jokaisella kollegiolla tulee olla kirjallinen yhteensovittamis- ja yhteistyöjärjestely. Riskiperusteinen lähestymistapa ei siis ole mahdollinen. Järjestelyjen viimeistelyyn vaikutti eniten eri kollegioiden kokoonpanojen monitahoisuus, sillä kollegioissa on mukana viranomaisia monista eri maista, sekä se, että yhteen yhteiseen asiakirjaan tuli yhdistää useita erilaisia vaatimuksia.

Vaikka kaikkia kirjallisia yhteensovittamis- ja yhteistyöjärjestelyjä ei ole vielä saatu valmiiksi, EU:n jäsenvaltioiden viranomaisten yhteistyötä koskevat vaatimukset on vahvistettu lainsäädännössä, joten niiden soveltaminen ei riipu merkittävästi kirjallisista yhteensovittamis- ja yhteistyöjärjestelyistä. Riski siitä, että kirjallisen yhteensovittamis- ja yhteistyöjärjestelyn puuttuminen heikentäisi EKP:n kykyä vastata kriisiin nopeasti ja tehokkaasti, on siis varsin vähäinen.

Kohta 31

Valvontakollegioihin liittyvien tehtävien hoitaminen kriisitilanteessa on kuvattu yksityiskohtaisesti komission delegoidussa asetuksessa (EU) 2016/98 ja täytäntöönpanoasetuksessa (EU) 2016/99. Asetukset on lisätty valvontatietojen hallintajärjestelmään, jotta ne ovat helposti yhteisten valvontaryhmien saatavilla. Lisäksi valvontakollegioiden toimintaan liittyviä ohjeita on valvontakäsikirjan kohdassa 3.12. EKP on siis havainnosta eri mieltä.

Kohta 32

EKP määrittelee parhaillaan finanssiryhmittymien valvontakehystä, joka on tarkoitus ottaa hyväksymisen jälkeen käyttöön seuraavan valvontasyklin aikana. Yhteiset valvontaryhmät hyödyntävät tällä hetkellä finanssiryhmittymien valvonnassa kansallisten toimivaltaisten viranomaisten käytäntöjä, joita on käytetty ennen yhteisen valvontamekanismin perustamista.

Kohta 33

Kirjallisten yhteensovittamis- ja yhteistyöjärjestelyjen malli kattaa kriisitilanteessa vaihdettavat vähimmäistiedot, jotka perustuvat lain edellyttämiin vähimmäisvaatimukseen (ks. komission delegoidun asetuksen (EU) 2016/98 17 artiklan 3 kohta ja 19 artikla sekä komission täytäntöönpanoasetuksen

(EU) 2016/99 13 artikla). Kollegioiden jäsenet eivät ole esittäneet, että lainsäädännössä määriteltyjen vaatimusten lisäksi tarvittaisiin muita tietoja. Mallin osuus, jossa käsitellään valvontakollegioiden ja kriisinratkaisukollegioiden vuorovaikutusta, on epätäydellinen, koska kriisinratkaisukollegiot on perustettu vasta hiljattain. Osiota kehitetään yhteisen kriisinratkaisuneuvoston perustamisen jälkeen saatujen kollegioiden kokemusten pohjalta.

Vuorovaikutusta yhteisen kriisinratkaisuneuvoston ja muiden sidosryhmien kanssa on parannettava

Kohta 37

EKP on sopinut yhteisen kriisinratkaisuneuvoston kanssa tiedoista, jotka neuvosto saa muissa kuin kriisitilanteissa. Tiedot perustuvat ensimmäiseen arviointiin, joka tehtiin nykyisen yhteisymmärryspöytäkirjan valmistelun yhteydessä vuoden 2015 lopussa. EKP jakaa yhteisymmärryspöytäkirjan mukaisesti neuvoston kanssa kaikki tiedot, joita tämä tarvitsee kriisinratkaisutoimien suunnittelua varten. Kriisitilanteissa tietojenvaihtoa lisätään: yhteinen kriisinratkaisuneuvosto saa lisätietoja esimerkiksi suoraan valvontatietojen hallintajärjestelmästä tai Darwin-järjestelmän kautta.

Kohta 38

Kriisitilanteessa EKP lisää automaattisesti olennaisia tietoja valvontatietojen hallintajärjestelmään. Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto pääsee järjestelmään tehdyn lisätietomerkin kautta tarkastelemaan näitä tietoja. Näin toimitaan tilanteissa, joissa on kyse varhaisen tilanteeseen puuttumisen toimenpiteestä, mutta myös silloin, jos pankin rahoitustilanne heikkenee tavalla, joka voi johtaa tai todennäköisesti johtaa valvontavaatimusten rikkomiseen.

Jos muita tietoja tarvitaan, yhteinen kriisinratkaisuneuvosto pyytää niitä. Tietopyynnöt käsitellään kiireellisenä, ja tiedot lisätään Darwin-järjestelmään heti, kun ne on kerätty.

Lisäksi yhteinen kriisinratkaisuneuvosto kutsutaan kaikkiin niihin valvontaelimen kokouksiin, joissa käsitellään pankkien kriisitilanteita, joten se saa automaattisesti samat tiedot kuin valvontaelimen jäsenetkin.

Kohta 39

Ks. EKP:n edelliset vastaukset. EKP on sopinut yhteisen kriisinratkaisuneuvoston kanssa 1) tiedoista, jotka jaetaan kriisinratkaisun suunnittelua varten, 2) prosesseista, joiden avulla tietojenvaihtoa lisätään kriisitilanteissa ja 3) tehokkaista viestintäkanavista (Darwin ja valvontatietojen hallintajärjestelmä). EKP on näiden tietojen valossa eri mieltä siitä, että tietojenvaihdon hallinnon tehokkuus olisi heikentynyt.

Yhteisymmärryspöytäkirjaa tarkistetaan parhaillaan. Tarkistuksessa otetaan huomioon viimeisten kahden vuoden aikana kertyneet kokemukset sekä laajennetaan entisestään tietojen automaattista jakamista yhteisen kriisinratkaisuneuvoston kanssa.

Euroopan järjestelmäriskikomitea (EJRK)

Kohta 40

EKP:n pankkivalvonnalla on käytössä sisäinen prosessi, jonka kautta se seuraa ja jakaa sisäisesti kaikki tarvittavat Euroopan järjestelmäriskikomitean (EJRK) valmistelemat asiakirjat, jotka on toimitettu järjestelmäriskikomitean hallintoneuvoston, ohjauskomitean ja neuvoo-antavan teknisen komitean kokouksiin ja kirjallisiin kuulemisiin. Sisäisesti jaetaan esimerkiksi varoitukset ja suositukset (luonnokset ja lopulliset versiot) sekä muut asiakirjat, jotka ovat tärkeitä rahoitusjärjestelmän vakautta uhkaavien järjestelmäriskien tunnistamiseksi. Yhteisille valvontaryhmille annetaan aiheeseen liittyviä ohjeita valvontakäsikirjassa valvojan arviointiprosessin (SREP) yhteydessä. EKP ottaa siis rahoitusjärjestelmän vakautta uhkaavat järjestelmäriskit huomioon valvojan arviointiprosessissa ja kriisinhallinnassa.

Yhteistyö asiaankuuluvien viranomaisten kanssa

Kohta 41

EKP huomauttaa, että se ei ole allekirjoittanut yhteisymmärryspöytäkirjaa ainoastaan Euroopan arvopaperimarkkinaviranomaisen kanssa, vaan myös joidenkin EU-maiden kansallisten markkinaviranomaisten, EU:n ulkopuolisten maiden viranomaisten sekä EU:n viranomaisten kanssa. Lisäksi EKP on laatinut yhteisymmärryspöytäkirjan yhteisen kriisinratkaisuneuvoston kanssa.

Kohta 42

EKP neuvottelee parhaillaan kaikkien niiden viranomaisten kanssa, jotka se on määritellyt ensimmäisen neuvottelukierroksen kannalta tärkeimmiksi. Lisäksi ”merkittävimmät valvontaviranomaiset” ovat tärkeysjärjestyksen kärjessä, mikä osoittaa, että prioriteetit ja käytäntö vastaavat toisiaan.

Elvytyksen suunnittelu

Kansallisten asiantuntijoiden käyttö merkitsee mahdollisia hallintoon liittyviä ristiriitoja

Kohta 50

Valvontakäsikirjan mukaan keskitetyistä toiminnoista vastaavat kansalliset asiantuntijat voivat *osallistua* elvytysuunnitelmien arviointia koskeviin keskusteluihin. Arviointia ei siis koskaan anneta yksinomaan sellaiselle kansallisen valvontaviranomaisen asiantuntijalle, joka ei ole asianomaisen yhteisen valvontaryhmän jäsen, vaan asiantuntija tekee yhteistyötä yhteisen valvontaryhmän jäsenten ja kriisinhallintatoimiston kanssa. Tämä pätee muihinkin tehtäviin, sillä kansallisia asiantuntijoita voidaan käyttää elvytysuunnitelmien arvioinnin lisäksi muissakin tehtävissä.

Kohta 53

Lainsäädännössä on määritelty, että EPV:n tulee antaa ohjeet, joissa on esitetty vähimmäisluettelo laadullisista ja määrällisistä indikaattoreista (ks. pankkien elvytys- ja kriisinhallintakäytäntöön 9 artiklan 2 kohta). EKP:n kriisinhallintatoimiston yhtenä tärkeänä tavoitteena on laatia lisäohjeita elvytysuunnitelman indikaattoreista. Syyskuussa käynnistyneellä vuoden 2017 arviointikierroksella yhteisille valvontaryhmille laadittuja ohjeita täydennettiin kattavasta pankkien vertaisanalyysistä saaduilla tuloksilla, jotta yhteiset valvontaryhmät voivat paremmin arvioida yksittäisten pankkien indikaattorien asianmukaisuutta. Pankkien vertaisanalyysi päivitetään jatkossa vuosittain.

Kohta 54

Ks. EKP:n vastaukset kohtaan 53. Vuoden 2017 kierrosta varten tehdyn täydentävän vertaisanalyysin vuoksi EKP katsoo, että vertaisanalyysi on tehty. Analyysin tulokset lähetettiin kaikille yhteisille valvontaryhmille lokakuussa 2017, ja ryhmät hyödyntävät niitä elvytysuunnitelmien arvioinnissa.

Kohta 59

Kaikilla valvojilla (myös kansallisten valvontaviranomaisten asiantuntijoilla) on pääsy valvontatietoihin valvontatietojen hallintajärjestelmän kautta. Valvontatietojen hallintajärjestelmän ja tärkeimpien tilastojen käyttäminen tietolähteenä on osa valvojien peruskoulutusta, joten havainto ei vaikuta olennaiselta.

Kohta 60

Elvytysuunnitelmien arvioinnin ja jatkuvien valvontatoimien yhteys on kuvattu valvontakäsikirjassa.

Kohta 61

Elvytysuunnitelmien arvioinnin yhteydessä laaditaan useita vakiomuotoisia asiakirjoja, joissa on kaikki tarvittavat tiedot elvytysuunnitelmien käyttämisestä kriisitilanteissa. Elvytysuunnitelman yhteenvedon hyödyntäminen kriisinhallintakokouksissa on hyödyllinen ehdotus, ja se on jo otettu huomioon.

Kohta 65

EKP toistaa kohdassa 16 esittämänsä näkemykset.

Kohta 66

Ks. EKP:n vastaukset kohtaan VII.

Kriisin tunnistaminen

Kohta 69

Näiden kahden asiakirjan lisäksi EKP:llä on muutakin ohjeistusta:

1. Yhteiset valvontaryhmät saavat varhaista puuttumista varten lisämateriaalia ja yksityiskohtaisia toimintaohjeita jokaisella valvojan arviointiprosessiin kuuluvalla arviointikierroksella. Ohjeissa on käsitelty muun muassa varhaisen puuttumisen käynnistäviä tekijöitä, varhaista tilanteeseen

puuttumista koskevien arviointien ja koko valvojan arviointiprosessin välisiä yhteyksiä, arviointikriteerejä, käytettävissä olevia toimenpiteitä, yhteistyötä kriisinratkaisuneuvoston kanssa sekä yhdenmukaisuutta suhteessa muihin arviointeihin. Ohjeet on toimitettu yhteisille valvontaryhmille syyskuussa 2015, 2016 ja 2017, ja ne täydentävät EPV:n antamia ohjeita varhaisesta tilanteeseen puuttumisesta.

2. Yhteiset valvontaryhmät saavat lisäohjeita myös sen arvioimiseksi, onko jokin pankki kykenemätön tai todennäköisesti kykenemätön jatkamaan toimintaansa. Lisäohjeisiin sisältyy esimerkiksi valvontaelimen hyväksymä muistio EPV:n ohjeiden soveltamisesta EKP:ssä sekä arviointeja varten laadittu aikajana ja kuvaus toimenpiteistä, jotka soveltuvat erilaisiin skenaarioihin (esim. nopeammin tai hitaammin eteneviin tilanteisiin).

Kohta 70

EKP:n lakisäätteiset valtuudet ja varhaisen puuttumisen toimenpiteiden käyttöön liittyvät ehdot on määritetty lainsäädännössä (pankkien elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivissä sekä sen kansallisissa täytäntöönpanoasetuksissa) ja toistettu selkeyden vuoksi yhteisille valvontaryhmille vuoden 2017 valvojan arviointiprosessia varten annetuissa toimintaohjeissa. EPV on kuvannut varhaisen puuttumisen toimenpiteitä koskeissa ohjeissaan yksityiskohtaisesti objektiivisia seikkoja, joiden perusteella valvonta-arvio voidaan tehdä. Jos yksi tai useampi arvioinnin käynnistävä tekijä aktivoituu, valvojan tulee tehdä varhaista tilanteeseen puuttumista koskeva arviointi. EKP noudattaa tätä prosessia säännönmukaisesti. EPV:n ohjeissa on luettelo merkittävistä tapahtumista (esimerkkeineen), jotka toteutuessaan käynnistävät varhaista puuttumista koskevan arvioinnin.

Kohta 71

Kaikki tilintarkastustuomioistuimen kommentit on jo huomioitu varhaisen puuttumisen arviointeihin liittyvissä vuoden 2017 ohjeissa, jotka on annettu syyskuussa 2017. Ohjeissa esimerkiksi viitataan suoraan pääoma-, maksuvalmius- ja hallintovaatimukseen ja esitetään malli, jonka mukaan valvontavaatimusten rikkominen tai todennäköinen rikkominen kirjataan ja kuvataan. Kohdassa 71 esitetty havainto ei uusien ohjeiden valossa enää päde.

Kohta 72

Ks. EKP:n edellä esittämät vastaukset, jotka osoittavat, että EKP:n asiantuntijoille on annettu lisäohjeita.

Kohta 77

EPV:n ohjeissa on määritetty kolme tekijää, joiden perusteella varhaista puuttumista koskeva arviointi käynnistetään: valvojan arviointiprosessin kokonaispistemäärä, merkittävät muutokset tai poikkeamat sekä merkittävät tapahtumat. EKP hyödyntää kaikkia kolmea käynnistävä tekijää. EKP tekee vuosittain varhaista tilanteeseen puuttumista koskevan arvioinnin kaikille pankeille, jotka ovat saaneet valvojan arviointiprosessissa kokonaispistemäärän 4. Lisäksi arviointi tehdään pankeille, joiden kokonaispistemäärä on 3 mutta jonkin osatekijän pistemäärä on 4. EKP on laatinut yhteisille valvontaryhmille toimintaohjeet valvojan arviointiprosessiin kuuluvista varhaista puuttumista koskevista arvioinneista ja päivittää ohjeet vuosittain.

Kohta 78

Kuten kohdan 77 vastauksessa on selitetty, EKP hyödyntää kaikkia kolmea EPV:n ohjeissa kuvattua käynnistävä tekijää. Valvojan arviointiprosessin kokonaispistemäärä on ainoa arvioinnin järjestelmällisesti käynnistävä tekijä, koska pistemäärä päivitetään (vähintään) vuosittain. Olennaiset muutokset ja muut merkittävät tapahtumat huomioidaan tarpeen mukaan, jos ja kun niitä esiintyy.

Kohta 79

Viimeiseen virkkeeseen liittyen EKP huomauttaa, että EPV:n ohjeiden kohdassa 3.2 viitataan valvojan arviointiprosessiin kuuluvien indikaattorien seurantaan. EKP seuraa arviointiprosessin yhteydessä laajasti eri indikaattoreita, ja tätä seurantaa hyödynnetään varhaista puuttumista koskevista arvioinneista.

Kohta 80

EKP pitää hyödyllisenä ajatusta prosessista, jonka avulla valvontavaatimusten rikkomista voitaisiin seurata keskitetysti. Prosessi on parhaillaan kehitteillä. Keskitetty seuranta ei kuitenkaan sovellu erityisen hyvin elvytysuunnitelman käynnistävien tekijöiden seurantaan, sillä vähimmäisindikaattorien

lisäksi jokainen laitos käyttää elvytysuunnitelmissaan erilaisia indikaattoreita, joille on määritelty erilaisia raja-arvoja. Pankkien elvytys- ja kriisinhallintadirektiivi kuitenkin edellyttää, että laitoksen tulee viipymättä ilmoittaa, jos se päättää toteuttaa elvytysuunnitelmassa tarkoitetun toimen tai pidättäytyä sellaisesta toimesta. Laitokselle voidaan määrätä seuraamuksia, jos se ei noudata ilmoitusvaatimuksia.

Kohta 81

EKP koostaa rikkomisista säännöllisesti raportin, joka jaetaan sisäisesti toimivalle johdolle ja asiaankuuluville keskitettyjen toimintojen yksiköille, kuten kriisinhallintatoimistolle. Kriisitilanteiden toimintasuunnitelmassa on kuvattu prosessi, jonka mukaan tiedot raportoidaan ylemmälle tasolle ja kriisitoimenpiteet käynnistetään, jos kyse on olennaisesta heikkenemisestä.

Valvontatietojen hallintajärjestelmää kehitetään parhaillaan, jotta järjestelmästä saataisiin automaattisesti ilmoitus, jos valvontavaatimuksia on (todennäköisesti) rikottu.

Kohta 82

Ks. EKP:n kohtaan 81 antama vastaus, jossa kerrotaan valvontatietojen hallintajärjestelmän kehittämisestä.

Kriisitilanteiden toimintasuunnitelmassa on kuvattu prosessi, jonka mukaan yhteinen valvontaryhmä aloittaa yhteistyön sisäisten toimijoiden kanssa käsitelläkseen pankin rahoitustilanteen olennaista heikkenemistä. Prosessin mukaan tehdään tarvittaessa arvio siitä, onko pankki kykenemätön tai todennäköisesti kykenemätön jatkamaan toimintaansa.

Kohta 83

Vain yhdessä tapauksessa viivettä ilmoittamisessa pidettiin liiallisena. Yhteinen valvontaryhmä oli kyseisen pankin kohdalla jo arvioinut, että elvytysuunnitelmaan sisältyvä eskaloitimenettely on puutteellinen, ja pyytänyt pankkia kehittämään sitä. Muissa tapauksissa erot rikkomispäivämäärässä ja ilmoituspäivämäärässä johtuivat esimerkiksi raportointiviiveistä (koska osa valvontatiedoista saadaan viipeellä).

Kohta 84

1. EKP harkitsee aina jatkotoimia tilanteissa, joissa pääoma- tai maksuvalmiusvaatimuksia on todennäköisesti rikottu.
2. Elvytysuunnitelmien indikaattorien raja-arvojen rikkominen ei johda automaattisesti valvontatoimenpiteisiin. Jos indikaattoria rikotaan, laitoksen johto voi pankkien elvytys- ja kriisinhallintadirektiivin mukaisesti itse päättää, toteutetaanko elvytysuunnitelman mukaisia toimia vai pidättäydytäänkö niistä. Päätöksestä on kuitenkin aina ilmoitettava valvojalle.

Kohta 85

EKP:llä on järjestelmällinen lähestymistapa, jolla se varmistaa, että järjestelmäriskit ja makrotalouden kehityksen mahdolliset vaikutukset mikrotason vakauteen otetaan huomioon valvontaprosessin eri vaiheissa:

- EKP:n riskianalyyttömisto raportoi määräajoin makroriskeistä ja kehityssuunnista, jotka voivat vaikuttaa rahoitusjärjestelmään ja pankkitoimialaan. Analyysissa hyödynnetään eri tietolähteitä, esimerkiksi EKP:n keskuspankkipuolelta, EPV:n riskienvalvonnasta tai toimiston omista tutkimuksista saatavia tietoja.
- Valvontaelin arvioi kehittymässä olevia riskejä ja päättää vuoden valvontaprioriteeteista, ennen kuin yhteiset valvontaryhmät alkavat suunnitella valvontakierroksia.
- Yhteiset valvontaryhmät valmistelevat prioriteettien pohjalta vuosittaisen toimintasuunnitelman ja ottavat huomioon, miten prioriteetit vaikuttavat niiden valvomiin laitoksiin.
- Valvojan arviointiprosessissa ja riskienarviointijärjestelmässä huomioidaan kaikki olennainen tieto, joka liittyy näihin riskeihin ja prioriteetteihin.

EJRK:n tunnistamat järjestelmäriskit otetaan huomioon valvojan arviointiprosessissa. Tähän liittyvät prosessit on kuvattu valvontakäsikirjassa.

Kohta 86

Järjestelmä ei pysty tunnistamaan kriisitapauksia automaattisesti. EKP:llä on käytössä kaksinkertainen seuranta – sekä kriisinhallintatoimisto että yhteiset valvontaryhmät seuraavat tilanteiden kehittymistä, jotta yksikään kriisi ei jäisi huomaamatta. Kriisitilanteiden toimintasuunnitelmassa ja valvontakäsikirjan asiaa käsittelevässä osiossa on määritelty menettely, jonka perusteella tietyt tiedot saatetaan ylemmän johdon tietoon. Valvontaelin saa lisäksi säännöllisesti kokouksissaan tietoa tarkassa seurannassa olevien pankkien tilanteesta.

Kohta 88

Ks. EKP:n vastaukset kohtiin V, VII, 14 ja 16.

Kohta 89

EKP tekee varhaista tilanteeseen puuttumista koskevia arviointeja kaikille asiaankuuluville pankeille säännöllisesti osana valvojan arviointiprosessia EPV:n ohjeiden mukaisesti. EKP tekee arvioinnin myös aina, jos pankki on (todennäköisesti) rikkonut pääoma- tai maksuvalmiusvaatimuksia. Kaikki tilintarkastustuomioistuimen tarkastamat asiakirjat liittyivät pankkeihin, jotka olivat saaneet valvojan arviointiprosessissa kokonaispistemäärän 3 tai 4. Kaikissa näissä tapauksissa oli tehty varhaista puuttumista koskevat arvioinnit.

Kohta 91

Kyseisiin tapauksiin liittyvässä varhaista tilanteeseen puuttumista koskevissa arvioinneissa otettiin huomioon kaikki asiaankuuluvat valvontahavainnot (esim. valvontadiologin kautta saadut tiedot, pankin toteuttamat toimet, pankissa tehtyjen tarkastusten havainnot, järjestämättömiin saamiin liittyvät kysymykset, stressitestin tulokset, elvytysuunnitelman vaihtoehdot ja rahoituskysymykset).

Kriisitoimet

Kohta 95

Yhteiset valvontaryhmät voivat pyytää pankkeja toimittamaan tytäryhtiötason tietoja, ja joitakin tällaisia tietoja oli mukana konsernin tasolla kerätyissä tiedoissa.

Kohta 96

Tilintarkastustuomioistuin viittaa menettelyyn, jossa vaadittaisiin pankkeja soveltamaan erityisiä menettelytapoja riskeiltä suojautumiseksi. EKP:n toimivalta perustuu YVM-asetukseen, joten erillistä menettelyä ei tarvita. Tapauksissa sovelletaan EKP:n yleistä päätöksentekoprosessia (eli valvontaelimen hyväksyntä, EKP:n neuvoston vastustamatta jättäminen).

Kohta 97

EKP noudattaa EPV:n ohjeita varhaisesta puuttumisesta. Ohjeiden kohdassa 11 todetaan, että kun pankki saa valvojan arviointiprosessissa kokonaispistemäärän 4, EKP:n tulisi harkita varhaisen tilanteeseen puuttumisen toimenpiteenä sellaisten tietojen keräämistä, joiden avulla se arvostaa laitoksen saamiset (ks. pankkien elvytys- ja kriisinsuoritusdirektiivin 27 artiklan 1 kohdan h alakohta). Kuten edellä on todettu, EKP tekee aina varhaista tilanteeseen puuttumista koskevan arvioinnin, jos pankki saa valvojan arviointiprosessissa kokonaispistemäärän 4. Varhaista tilanteeseen puuttumista koskevassa arvioinnissa tarkastellaan, täyttyvätkö varhaisen puuttumisen edellytykset. Jos edellytykset täyttyvät, arvioinnissa selvitetään sopivimmat toimenpiteet (mukaan lukien kaikki pankkien elvytys- ja kriisinsuoritusdirektiivin mukaiset toimenpiteet). Havainto ei siis ole olennainen, koska EKP:llä on jo tämänkaltainen prosessi käytössä.

Kohta 99

EKP:n valvontaelin saa tiedot paikalla tehtyjen tarkastusten tuloksista samalla, kun sille kerrotaan pankin tilanteesta yleisesti. Yhteisten valvontaryhmien edellytetään tiedottavan valvontaelimelle säännöllisesti niiden pankkien tilanteesta, jotka ovat saaneet arviointiprosessissa korkean pistemäärän. Johto saa siis aina tiedon olennaisista havainnoista.

Kohta 102

EKP on käynnistänyt keskustelun varhaista tilanteeseen puuttumista koskevasta kehiksestä (ks. myös EKP:n lausunto CON/2017/47).

Kohta 103

EKP arvioi, että ei ole hyödyllistä koota luetteloa varhaisen tilanteeseen puuttumisen toimenpiteistä erilaisia kriisitilanteita varten, koska kriisit ilmenevät eri tavoin. Vakavaraisuuteen liittyvä kriisi voi esimerkiksi muuttua maksuvalmiuskriisiksi tai hitaasti etenevä kriisi voi nopeutua, jolloin tarvitaan kiireellisempiä toimenpiteitä. Kaikkia valvonnan ja varhaisen puuttumisen toimenpiteitä tulisikin pitää mahdollisina kaikissa tilanteissa.

Kohta 105

Yhteiset valvontaryhmät seuraavat valvontatoimien täytäntöönpanoa. Varhaisen tilanteeseen puuttumisen toimenpiteet ovat päätöksenteon ja seurannan suhteen samankaltaisia kuin muutkin valvontatoimenpiteet, mutta lisäksi niiden yhteydessä tehdään yhteistyötä kriisinratkaisuneuvoston kanssa yhteisymmärryspöytäkirjan mukaisesti. On kuitenkin huomattava, että varhaisen tilanteeseen puuttumisen toimenpiteiden käyttö edellyttää tiivistä valvontaa (kuten valvontakäsikirjassa on määriteltä), joten myös täytäntöönpanon seuranta on tiiviimpää.

Kohta 108

EKP on laatinut lisäohjeet sen arvioimiseksi, onko jokin pankki kykenemätön tai todennäköisesti kykenemätön jatkamaan toimintaansa. EKP noudattaa EPV:n antamia ohjeita, ja EKP:n lisäohjeita olisikin luettava yhdessä niiden kanssa. EPV:n ohjeissa on määriteltä yksityiskohtaisesti näihin arviointeihin liittyvät objektiiviset seikat. EKP:n lisäohjeet kattavat ainoastaan YVM-asetuksen 18 artiklan 4 kohdan a alakohdan, koska EKP katsoi tarpeelliseksi määrittellä toimiluvan voimassaolon jatkamista koskevia periaatteita tarkemmin ja lisätä yksityiskohtaisempia toimintaohjeita yhteisille valvontaryhmille.

Kohta 109

Ks. EKP:n vastaukset kohtaan 108. EKP:n yksityiskohtaisilla toimintaohjeilla täydennetään EPV:n ohjeita.

Kohta 110

Tilintarkastustuomioistuin antoi ensimmäisen yhteisen valvontamekanismin tarkastuksen yhteydessä suosituksen, jonka seurauksena EKP laati yhteisen koulutussuunnitelman, jota koordinoi EKP:n pankkivalvonnan laadunvarmistustoimisto. Suunnitelmaan sisältyy vuotuinen kartoitus, jossa ryhmät kertovat koulutustarpeistaan. Kartoituksen perusteella järjestetään tarvittavia koulutuksia. Varhaiseen tilanteeseen puuttumiseen liittyvät asiat käsitellään osana säännöllisiä kriisinhallintakoulutuksia, joita kriisinhallintatoimiston asiantuntijat järjestävät.

Kohta 111

Huomionarvoista on, että EKP:llä on vuoden 2017 aikana ollut kolme tilannetta, joissa on hyödynnetty kriisitilanteiden toimintasuunnitelmaa kaikilta osin. Näistä tilanteista saadut opit sisällytetään kriisinhallinnan toimintakehykseen.

Kohta 112

EKP toimitti asiaankuuluvaa näyttöä ja tietoja tarkastusta varten. EKP muun muassa:

- toimitti kaikki saatavilla olevat tiedot varhaiseen tilanteeseen puuttumiseen liittyvistä prosesseista ja periaatteista
- toimitti asiakirjoja kolmen pankin kriisitilanteista sekä yksityiskohtaisen kuvauksen erään kriisitilanteen aikataulusta, jota selvennettiin tarkemmin videokokouksessa
- järjesti useita kokouksia ja videokokouksia yhteisten valvontaryhmien koordinaattoreiden ja jäsenten sekä kriisinhallintatoimiston johdon ja -asiantuntijoiden kanssa.

EKP noudattaa varhaisen tilanteeseen puuttumisen ohjeita suorittaessaan varhaista tilanteeseen puuttumista koskevia arviointeja.

Kohta 113

Jos varhaista tilanteeseen puuttumista koskevan arvioinnin perusteella ei tehdä toimenpide-ehdotusta, oikeudellista oikeutusta ei tarvitse käsitellä. Jos varhaisen puuttumisen toimenpiteitä ehdotetaan, luonnostellaan myös päätös, johon sisältyy kuvaus oikeusperustasta ja perusteluista.

Kohta 118

Ks. EKP:n vastaukset kohtiin 105 ja 112.

Kohta 119

Ks. EKP:n vastaus kohtaan 112.

Johtopäätökset ja suositukset

Kohta 120 b)

Tätä tulisi verrata raportissa esitettyihin myönteisiin kommentteihin, jotka koskevat muun muassa kriisinhallintajärjestelyjä (kohta III), kriisinhallinnan organisointia (kohta 20), kriisitilanteissa noudatettavaa prosessia yksityiskohtaisten maksuvalmiustietojen keräämisestä (kohta 94) sekä kriisiratkaisuneuvoston kanssa tehtävää yhteistyötä varten laadittua yhteisymmärryspöytäkirjaa (kohta 36).

Kahden arvioinnin kohdalla tilintarkastustuomioistuimen havainnot liittyvät toimintaohjeiden puuttumiseen (varhaista tilanteeseen puuttumista koskeva arviointi sekä sen arvioiminen, onko pankki kykenemätön tai todennäköisesti kykenemätön jatkaa toimintaansa). EKP on todennut kohdissa 69–72, 97 ja 108, että se on laatinut lisäohjeita ja että näitä lisäohjeita tulee tarkastella yhdessä EPV:n ohjeiden kanssa, sillä EKP noudattaa EPV:n ohjeita arvioidessaan varhaista tilanteeseen puuttumista sekä sitä, onko jokin pankki kykenemätön tai todennäköisesti kykenemätön jatkamaan toimintaansa.

Kriisinhallintaa koskeva yhteistyö ja koordinointi

Kohta 123

Ks. EKP:n vastaukset kohtiin 37 ja 38. Tietojen jakaminen yhteisen kriisiratkaisuneuvoston kanssa lisääntyy automaattisesti, jos pankissa todetaan stressitilanne. Yhteinen kriisiratkaisuneuvosto saa pyynnöstä muitakin kuin automaattisesti jaettavia tietoja. Neuvoston tietopyynnot käsitellään kiireellisinä.

Suositus 1

EKP hyväksyy suosituksen.

a)

- Kirjallisten yhteensovittamis- ja yhteistyöjärjestelyjen viimeistely etenee hyvin. EKP jatkaa keskeneräisten kirjallisten yhteensovittamis- ja yhteistyöjärjestelyjen viimeistelyä. EKP arvioi, että työ etenee lähiaikoina merkittävästi, sillä prosesseissa ja eri osapuolten kanssa käytävissä neuvotteluissa on edistytty viime kuukausien aikana hyvin.
- Työ yhteisen kriisiratkaisuneuvoston kanssa allekirjoitettavan yhteisymmärryspöytäkirjan viimeistelemiseksi jatkuu.

b) Finanssiryhmittymiä koskeva työ on jo alkanut. Ensimmäinen luonnos finanssiryhmittymien lisävalvontaa koskevista sisäisistä järjestelyistä voidaan saada valmiiksi vielä tämän vuoden aikana. Muut työt tehdään vuoden 2018 aikana.

Elvytyksen suunnittelu

Suositus 2

EKP hyväksyy suosituksen.

a) EPV on jo antanut ohjeet elvytyssuunnitelmaa koskevien indikaattorien kalibroinnista, ja yhteisen valvontakäsikirjan osiota elvytyssuunnitelmien arvioinnista päivitetään parhaillaan. Vuoden 2017 arviointikierroksella yhteiset valvontaryhmät ovat voineet hyödyntää kriisinhallintatoimiston tuottamaa vertaisanalyysia elvytyssuunnitelmien indikaattorien tarkistamisessa.

b) Kriisinhallintatoimisto on jo toimittanut yhteisille valvontaryhmille mallin vuoden 2017 arviointikierroksen yhteenvetoraporttia varten. Arviointikierros käynnistyi syyskuun 2017 lopussa. Raportti täydentää olemassa olevia yhteenvetoasiakirjoja (palautekirje, arviointilomake, yhteinen päätös / EPV:n lomake sellaisille pankeille, joilla on valvontakollegio), ja sitä käytetään arviointiprosessissa. Yhteisten valvontaryhmien odotetaan täyttävän yhteenvetoraportit vuoden 2017 arviointikierrokselta EKP:n toimittaman mallin mukaisesti.

Kriisin tunnistaminen

Kohta 125

Ks. EKP:n vastaukset kohtiin 67–79 ja 89–91.

Suositus 3

EKP hyväksyy suosituksen.

a) EKP hyväksyy tilintarkastustuomioistuimen ehdotuksen, jonka mukaan EKP:n tulisi kehittää varhaiseen puuttumiseen liittyvää ohjeistusta edelleen ja kytkeä se kriisitilanteiden toimintasuunnitelmaan sekä määritellä toimintasuunnitelmaan selkeät ehdot, jotka erottavat eri vaiheet toisistaan. Samanaikaisesti EKP keskittyy varhaista tilanteeseen puuttumista koskevan oikeudellisen kehyksen muuttamiseen yhteistyössä kriisiratkaisuneuvoston ja Euroopan komission kanssa.

b) EKP hyväksyy tilintarkastustuomioistuimen suosituksen, jonka mukaan EKP:n tulisi kannustaa tekemään varhaista puuttumista koskevat arvioinnit heti, jos pankin rahoitus tilanne heikkenee olennaisesti. Tämä on jo vakiintunut käytäntö.

c) EKP hyväksyy tilintarkastustuomioistuimen suosituksen, jonka mukaan EKP:n tulisi kiinnittää sisäisen ohjeistuksen toimeenpanossa huomiota laadunvarmistukseen.

Kohta 126

Ks. EKP:n vastaukset kohtiin 80–86.

Suositus 4

EKP hyväksyy suosituksen.

EKP on luonut yhteisen pankkivalvonnan perustamisesta lähtien integroitua tietojärjestelmiä, jotka tukevat valvontaa. Vuonna 2017 EKP käynnisti projektin, joiden tavoitteena on integroida väärinkäytöksistä ilmoittaminen ja kriiseihin liittyvä tieto valvontatietojen hallintajärjestelmään.

Kriisitoimet

Kohta 127

Ks. EKP:n vastaukset kohtiin 96–99.

Suositus 5

EKP hyväksyy suosituksen.

a) EKP katsoo, että käytössä oleva prosessi jo varmistaa, että kaikki asiaankuuluvat valvontahavainnot ilmaistaan määrällisesti.

b) EKP on jo ottanut käyttöön prosessin varmistukseksi, että laitoksen omaisuususerien laadusta saadaan lisätietoja, jos laitoksen rahoitus tilanne heikkenee olennaisesti.

c) EKP laatii jatkossa säännöllisesti yhteenvetoraportin tilanteiden edistymisestä kaikista pankeista, joissa on havaittu omaisuususerien laatuun liittyviä ongelmia. Vastaavia tietoja toimitetaan jo toimivalle johdolle jokaisen yksittäisen tapauksen kohdalla.

Kohta 128

Ks. EKP:n vastaukset kohtiin 101–104.

Suositus 6

EKP hyväksyy kohdan a, mutta ei kohtaa b.

a) EKP on jo ollut yhteydessä Euroopan komissioon selvittääkseen varhaiseen puuttumiseen liittyviä kysymyksiä.

b) EKP ei pidä hyödyllisenä suositusta siitä, että EKP:n tulisi kehittää kokonaisia skenaarioita ja mahdollisten toimenpiteiden yhdistelmiä, koska todelliset kriisitilanteet ilmenevät eri tavoin ja eri kriisitilanteissa voidaan tarvita erilaisia toimenpideyhdistelmiä.

Kohta 129

Ks. EKP:n vastaukset kohtiin 107–109.

Suositus 7

EKP ei hyväksy suositusta. EKP on jo laatinut EPV:n ohjeiden täydennykseksi ohjeet sen arvioimiseksi, onko yhteisö kykenemätön tai todennäköisesti kykenemätön jatkamaan toimintaansa. Suosituksessa mainitut objektiiviset seikat on kuvattu kokonaisuudessaan EPV:n ohjeissa, joita EKP noudattaa.

Kohta 130

Ks. EKP:n vastaukset kohtiin V, VI, VII, 14, 15 ja 16.

Suositus 8

EKP ei hyväksy suositusta. EKP toimitti Euroopan tilintarkastustuomioistuimelle asiakirjoja ja tietoja, jotta se voi arvioida EKP:n toteuttaman pankkien kriisinhallintatoiminnan tehokkuutta EKPJ:n perussäännön 27.2 artiklaan ja YVM-asetuksen 20 artiklan 7 kohtaan kirjatun tehtävänsä mukaisesti.

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

| Tapahtuma | Päivämäärä |
|---|-------------------|
| Tarkastuksen suunnittelumuistio hyväksytty / Tarkastus alkoi | 28.2.2017 |
| Kertomusluonnos lähetetty Euroopan keskuspankille | 3.11.2017 |
| Lopullinen kertomus hyväksytty kuulemismenettelyn jälkeen | 12.12.2017 |
| Euroopan keskuspankin viralliset vastaukset saatiin kaikilla kielillä | 14.12.2017 |

Euroopan keskuspankki (EKP) otti vastuun pankkivalvonnasta vuonna 2014 yhteisen valvontamekanismin perustamisen yhteydessä. Sen tehtävänä on edistää pankkijärjestelmän turvallisuutta ja vakautta. Euroalueella on noin 120 EKP:n suoran valvonnan piiriin kuuluvaa pankkikonsernia. Muiden pankkikonsernien valvonnasta vastaavat kansalliset valvontaviranomaiset tiiviissä yhteistyössä EKP:n kanssa. Tässä tarkastuksessa arvioitiin EKP:n hallinnon tehokkuutta yhden tietyn valvontatehtävän eli kriisinhallinnan osalta. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että EKP on luonut huomattavan kehyksen kriisinhallintaa varten. Havaittavissa on kuitenkin joitakin suunnitteluun liittyviä puutteita sekä merkkejä tehottomasta täytäntöönpanosta. Nämä ongelmat olisi ratkaistava. Tilintarkastustuomioistuin esittää joukon suosituksia, jotka liittyvät elvytysuunnitelmien arviointien parempaan hyödyntämiseen, kriisinhallintatoimia koskevien toimintaohjeiden laatimiseen sekä johdon raportointijärjestelmien parantamiseen.



EUROOPAN
TILINTARKASTUS
TUOMIOISTUIN



Julkaisutoimisto

EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Puh. +352 4398-1

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

Verkkosivut: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors

©Euroopan unioni, 2018.

Euroopan unionin tekijänoikeuden piiriin kuulumattomien kuvien tai muun materiaalin käyttöön tai jäljentämiseen on pyydetty lupa suoraan tekijänoikeuden haltijoilta.