

Erityiskertomus

Kriisinratkaisun suunnittelu yhteisessä kriisinratkaisumekanismissa



EUROOPAN
TILINTARKASTUS-
TUOMIOISTUIN

Sisällys

	Kohta
Tiivistelmä	I–XI
Johdanto	01–16
Yhteinen kriisinratkaisumekanismi – taustaa	01–04
Yhteistyö yhteisessä kriisinratkaisumekanismissa	05–16
Yhteisen kriisinratkaisuneuvoston ja kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten rooli	05–11
Vuorovaikutus muiden EU:n ja kansallisten viranomaisten kanssa	12–16
Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa	17–24
Sisältö ja menetelmät	17–21
Evidenssin saatavuus ja luottamuksellisuuteen liittyvät seikat	22–24
Huomautukset	25–107
Toimintapoliittinen kehys vahvistui, mutta tietyillä keskeisillä aloilla on edelleen puutteita	25–65
Useita yhteisen kriisinratkaisuneuvoston vastuualueeseen kuuluviin pankkeihin sovellettavia tärkeitä toimintaperiaatteita puuttuu edelleen	30–36
Tähän mennessä laadituissa toimintaperiaatteissa esiintyy joitakin puutteita	37–65
Kriisinratkaisun suunnittelussa on edistytty, mutta tehtävää on vielä jonkin verran ennen kuin se on oikeudellisten vaatimusten mukaista	66–89
Yhteisen kriisinratkaisuneuvoston vastuualueeseen kuuluvia pankkeja koskevien kriisinratkaisusuunnitelmien laatu on parantunut	69–75
Viivästyksiä yhteisen kriisinratkaisuneuvoston vastuualueeseen kuuluvien kriisinratkaisusuunnitelmien hyväksymisessä	76–80
Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto ei soveltanut kaikkiin vähemmän merkittävien pankkien suunnitelmiin samantasoista laadunvalvontaa	81–89
Yhteisen kriisinratkaisumekanismien organisatorinen rakenne ei ole vielä paras mahdollinen	90–107

Vuorovaikutus sidosryhmien kanssa on hyvää, mutta kriisinratkaisuviranomaiset ovat riippuvaisia valvontaviranomaisten oikea-aikaisesta reagoinnista 94–100

Henkilöstön määrä kasvoi yhteisen kriisinratkaisumekanismin tasolla, mutta kansalliset kriisinratkaisuviranomaiset vähensivät hieman osoittamaansa henkilöstöä 101–105

Kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten tasolla henkilöstömäärissä on huomattavaa vaihtelua 106–107

Johtopäätökset ja suositukset 108–121

Liitteet

Liite I – Yhteisen kriisinratkaisuneuvoston hallintoelimet

Liite II – Yhteisen kriisinratkaisuneuvoston MREL-tavoitteet

Akronyymit ja lyhenteet

Sanasto

Yhteisen kriisinratkaisuneuvoston vastaukset

Komission vastaukset

Tarkastustiimi

Tarkastuksen eteneminen

Tiivistelmä

I EU hyväksyi vuonna 2014 kaatumassa olevien pankkien käsittelemiseksi oikeudellisen kehyksen, yhteisen kriisinratkaisumekanismin, joka muodostaa Euroopan pankkiunionin toisen pilarin. Sitä sovelletaan euroalueen jäsenvaltioiden pankkeihin. Se muodostuu yhteisestä kriisinratkaisuneuvostosta, joka on merkittävistä pankeista ja rajojen yli toimivista pankeista – niiden merkitykseen katsomatta – vastaava kriisinratkaisuviranomainen, sekä kansallisista kriisinratkaisuviranomaisista, jotka vastaavat vähemmän merkittävistä pankeista omilla lainkäyttöalueillaan.

II Mekanismin tavoitteena on suojella rahoitusvakautta ja varmistaa kaatumassa olevien pankkien hallittu kriisinratkaisu mahdollisimman vähäisin kustannuksin veronmaksajille ja reaalityaloudelle. Tätä varten oikeudellisessa kehyksessä tarjotaan välineitä kaatumassa olevien tai todennäköisesti kaatuvien pankkien kriisinratkaisuun, kun kriisinratkaisuviranomainen on päättänyt, että pankkiin ei voida soveltaa kansallisen lainsäädännön mukaista tavanomaista maksukyvyttömyysmenettelyä. Varautuakseen kriisinratkaisuun viranomaisten on laadittava kaikille pankeille kriisinratkaisusuunnitelmien luonnokset ja pääsääntöisesti päivitettävä ne vuosittain.

III Vuonna 2017 tilintarkastustuomioistuin julkaisi ensimmäisen tarkastuskertomuksensa, jossa arvioitiin, oliko yhteisellä kriisinratkaisuneuvostolla valmiudet toteuttaa merkittävien pankkien kriisinratkaisu vaikuttavasti. Jotta päätöksentekijät ja sidosryhmät saisivat tietoa yhteisen kriisinratkaisumekanismin nykyisestä valmiustasosta, tilintarkastustuomioistuin on toteuttanut tämän toisen tarkastuksen, jossa käsitellään yhteisen kriisinratkaisuneuvoston suorittamaa vähemmän merkittäviä pankeja koskevien kriisinratkaisusuunnitelmien valvontaa ja tilintarkastustuomioistuimen aiempien tarkastustulosten perusteella toteutettuja jatkotoimia.

IV Tätä varten tilintarkastustuomioistuin tutki, olivatko toimintapoliittinen kehys ja organisatorinen rakenne asianmukaiset ja oliko hyväksytyjen kriisinratkaisusuunnitelmien laadun ja ajoituksen suhteen edistytty. Tarkastustyö toteutettiin huhtikuun 2019 ja tammikuun 2020 välisenä aikana, ja siinä tutkittiin vuosina 2019–2020 hyväksytyistä kriisinratkaisusuunnitelmista poimittu otos.

V Tilintarkastustuomioistuin pani merkille, että joissakin tapauksissa ainoastaan lainsäätäjät voivat korjata puutteen. Tällaisia tapauksia ovat i) kriisinratkaisun rahoitus ja ii) kansallisten maksukyvyttömyysmenettelyjen epäyhdenmukaisuus. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että vastuunjako koskevat säännöt vaihtelevat sen mukaan, sovelletaanko pankkiin kriisinratkaisua vai saako se valtiontukea maksukyvyttömyysmenettelyn yhteydessä.

VI Tilintarkastustuomioistuimen yleinen johtopäätös on, että yhteinen kriisinratkaisumekanismi on edistynyt viime vuosina, mutta joitakin keskeisiä osatekijöitä puuttuu ja lisätoimia tarvitaan pankkeja koskevan kriisinratkaisun suunnittelun suhteen. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että muun muassa toimintaperiaatteet eivät vielä kattaneet kaikkia relevantteja aloja tai niissä ilmeni puutteita. Käytössä olleet toimintaperiaatteet eivät ennen elokuuta 2020 kohdentuneet (joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta) nimenomaisesti toimiin, joita kansalliset kriisinratkaisuviranomaiset kohdistivat vastuullaan oleviin pankkeihin. Kansalliset kriisinratkaisuviranomaiset pystyivät kuitenkin käyttämään niitä toimintansa viitteenä. Elokuussa 2020 hyväksyttiin ensimmäiset kansallisille kriisinratkaisuviranomaisille tarkoitetut ohjeet, jotka koskivat viranomaisten vastuualueeseen kuuluvia pankkeja.

VII Purkamismahdollisuuksien esteiden osalta ilmeni, että yhteinen kriisinratkaisuneuvosto ei ole vielä määritellyt, mitkä ovat olennaisia esteitä. Kriisinratkaisuneuvosto valitsi asteittaisen lähestymistavan, jossa se yksilöi mahdolliset esteet ennen olennaisten esteiden määrittämistä. Näin pankeilla on aikaa ratkaista avoimena olevat kysymykset. Tästä seuraa, että oikeudellisessa kehityksessä säädettyä hallinnollista menettelyä olennaisten esteiden poistamiseksi ei käynnistetä. Niin kauan kuin esteiden luonnetta ei ole määritetty, pankin purkamismahdollisuuksista ei voida tehdä päätelmiä.

VIII Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että kriisinratkaisusuunnitelmien laatu oli parantunut, koska yhteisen sääntökirjan vaatimusten noudattamisaste oli kasvanut 60 prosenttiin vuoden 2018 suunnitelmista poimitussa otoksessa, kun vuoden 2016 suunnitelmien otoksessa tämä osuus oli vain 14 prosenttia. Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto hyväksyi kuitenkin vuoden 2018 kriisinratkaisusuunnitelmat myöhässä ja päivitti vuonna 2019 vain vähäisen määrän suunnitelmia. Kansalliset kriisinratkaisuviranomaiset edistyivät myös kriisinratkaisusuunnitelmiansa hyväksymisessä, mutta osa niistä ei saavuttanut tavoitteitaan ja/tai lykkäsi monimutkaisempia pankkeja koskevia suunnitelmiaan.

IX Yhteisen kriisinratkaisuneuvoston ja kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten välinen vuorovaikutus oli hyvää. Samaa todettiin kriisinratkaisuneuvoston ja pankkivalvontaviranomaisen tehtävää hoitavan Euroopan keskuspankin (EKP) välisestä vuorovaikutuksesta. Vaikuttava kriisinratkaisu edellyttää kuitenkin sitä, että pankkivalvontaviranomainen päättää hyvissä ajoin ”varhaisen tilanteeseen puuttumisen toimenpiteistä”, joita pankkien on toteutettava, sekä siitä, onko pankki kaatumassa tai onko kaatuminen todennäköistä. Nykyisessä oikeusperustassa ei säädetä objektiivisia ja määrällisiä perusteita, jotka käynnistäisivät tällaiset päätökset.

X Yhteisen kriisinratkaisuneuvoston henkilöstötilanne on parantunut, mutta henkilöstön puute vaikeuttaa edelleen kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten toimittamien, vähemmän merkittäviä pankkeja koskevien kriisinratkaisusuunnitelmien valvontaa. Kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten henkilöstötilanne vaihtelee huomattavasti. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös, että yhteinen kriisinratkaisuneuvosto oli kasvattanut merkittäviä pankkeja ja rajojen yli toimivia pankkeja käsittelevän henkilöstön osuutta. Samaan aikaan kansalliset kriisinratkaisuviranomaiset osoittivat kyseisiin tehtäviin hieman vähemmän henkilöstöä.

XI Yhteisen kriisinratkaisumekanismin valmiuden parantamiseksi tilintarkastustuomioistuin suosittelee, että yhteinen kriisinratkaisuneuvosto

- parantaa toimintaperiaatteitaan, joilla ohjataan yhteisen kriisinratkaisumekanismin kriisinratkaisun suunnittelua
- varmistaa, että kriisinratkaisusuunnitelmat hyväksytään oikea-aikaisesti ja että ne ovat kaikilta osin oikeudellisten vaatimusten mukaisia
- parantaa yhteisen kriisinratkaisumekanismin organisatorista rakennetta
- kehottaa yhdessä komission kanssa lainsäätäjiä vahvistamaan objektiiviset ja määrällisinä ilmaistut perusteet oikea-aikaisille valvontatoimille.

Johdanto

Yhteinen kriisinratkaisumekanismi – taustaa

01 Ennen vuosina 2007–2008 puhjennutta finanssikriisiä kaatumassa olevat pankit likvidoituihin kansallisen maksukyvyttömyyslainsäädännön mukaisesti. Jos pankkeja pidettiin liian suurina kaatumaan, kansalliset viranomaiset käyttivät veronmaksajien varoja niiden romahtamisen estämiseksi. Useissa maissa (eli rajojen yli) toimivan pankin kaatuminen saattoi myös aiheuttaa lisäriskejä. Kriisin paljastettua, että viranomaisilla ei ollut menettelyjä ja välineitä pankkien likvidoimiseksi hallitulla tavalla, EU perusti vuonna 2014 yhteisen kriisinratkaisumekanismiin, joka on Euroopan pankkiunionin toinen pilari.

02 Yhteiseen kriisinratkaisumekanismiin kuuluvat yhteinen kriisinratkaisuneuvosto, neuvosto, komissio ja mekanismiin osallistuvien jäsenvaltioiden kriisinratkaisuviranomaiset. Sitä tuetaan yhteisellä kriisinratkaisurahastolla, jonka euroalueen pankit rahoittavat.

03 Yhteinen kriisinratkaisumekanismi tarjoaa kehyksen pankkien hallitulle likvidaatiolle¹. Sen tarkoituksena on välttää rahoitusvakauteen kohdistuvat merkittävät haitalliset vaikutukset, suojella suojattuja tallettajia ja turvata julkisia varoja minimoimalla poikkeuksellisen julkisen rahoitustuen käyttö. Kriisinratkaisu on viimeinen keino, jonka tarkoituksena on mahdollistaa pankin kriittisten toimintojen jatkuminen. Kriittisiä toimintoja ovat pankin toiminta, palvelut tai toiminnot, joiden keskeytyminen todennäköisesti häiritäisi rahoitusvakautta tai reaalitalouden kannalta elintärkeitä palveluja. Jos pankilla ei ole kriittisiä toimintoja ja sen kaatuminen ei aiheuttaisi riskiä rahoitusvakaudelle, pankki likvidoidaan kansallisen maksukyvyttömyyslainsäädännön mukaisesti.

¹ 'Pankilla' tarkoitetaan tässä kertomuksessa yhteisöjä, jotka on mainittu yhdenmukaisten sääntöjen ja yhdenmukaisen menettelyn vahvistamisesta luottolaitosten ja tiettyjen sijoituspalveluyritysten kriisinratkaisua varten yhteisen kriisinratkaisumekanismiin ja yhteisen kriisinratkaisurahaston puitteissa sekä asetuksen (EU) N:o 1093/2010 muuttamisesta 15 päivänä heinäkuuta 2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 806/2014 2 artiklassa (EUVL L 225, 30.7.2014, s. 1).

04 EU on kehittänyt viime vuosina pankkien valvontaa ja kriisinratkaisua koskevia yhdenmukaistettuja sääntöjä. Ne tunnetaan ”yhteisen sääntökirjan” nimellä. Kriisinratkaisun osalta yhteinen sääntökirja sisältää pääasiassa pankkien elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin (jäljempänä ’BRR-direktiivi’²), yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen (jäljempänä ’YKM-asetus’³), komission delegoidut asetukset tai täytäntöönpanoasetukset sekä Euroopan pankkiviranomaisen (EPV) normit ja suuntaviivat. Lisäksi kriisinratkaisuviranomaiset laativat kriisinratkaisun valmistelemiseksi käsikirjoja ja ohjeasiakirjoja, joissa esitetään sovellettavat toimintaperiaatteet (ks. [kaavio 1](#)).

Kaavio 1 – Säännöt ja toimintapolitiikat



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

Yhteistyö yhteisessä kriisinratkaisumekanismissa

Yhteisen kriisinratkaisuneuvoston ja kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten rooli

05 Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto on vastannut tammikuusta 2015 lähtien tarvittaessa kaikkien merkittävien pankkien kriisinratkaisusta euroalueella sekä rajojen yli toimivien vähemmän merkittävien pankkien kriisinratkaisusta⁴. Vuoden 2019

² 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).

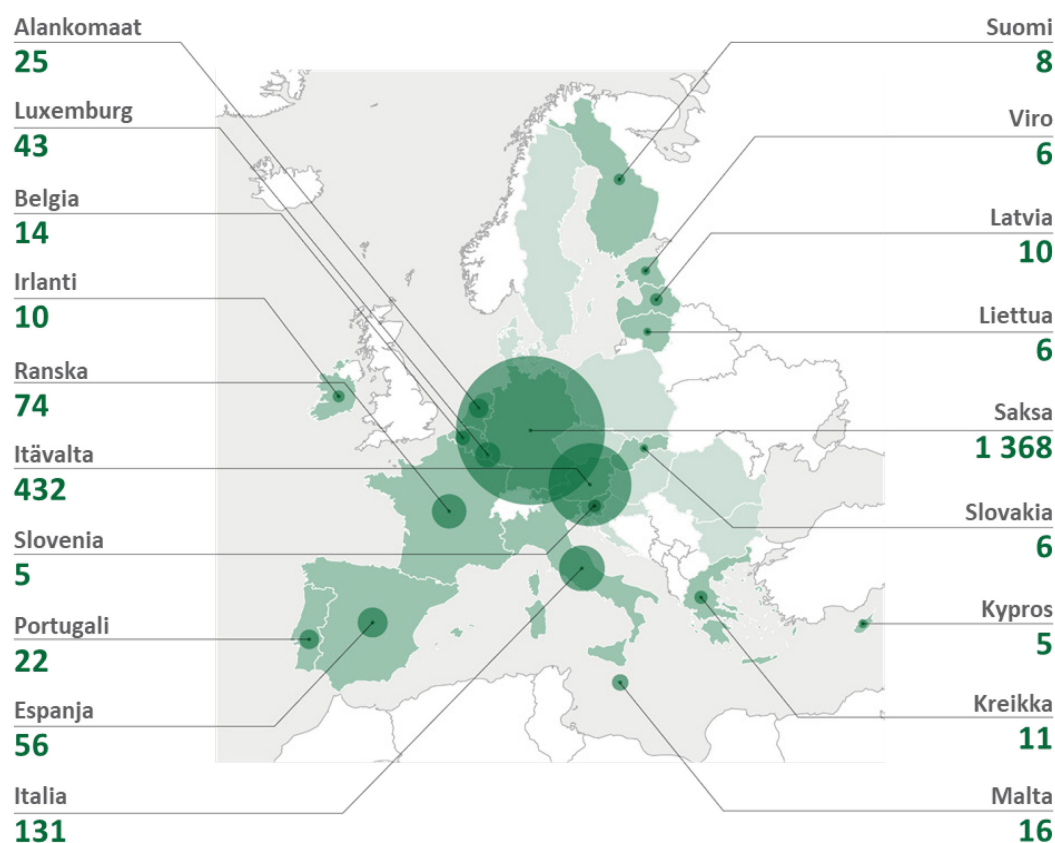
³ Alaviitteessä [1](#) mainittu asetus (EU) N:o 806/2014.

⁴ Vähemmän merkittävä rajojen yli toimiva pankki koostuu euroalueelle sijoittautuneesta emoyrityksestä ja vähintään yhdestä tytäryrityksestä, joka on sijoittautunut toiseen euroalueen jäsenvaltioon.

lopussa yhteisen kriisinratkaisuneuvoston vastuulle kuului 128 pankkia, joiden osuus euroalueen pankkien kokonaisvaroista oli noin 85 prosenttia.

06 Kaikki muut pankit eli vähemmän merkittävät pankit (joita on yhteisen kriisinratkaisuneuvoston vuoden 2020 työohjelman mukaan 2 249, ks. [kaavio 2](#)) kuuluvat kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten vastuulle. Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto vastaa kuitenkin kriisinratkaisumekanismin vaikuttavasta ja johdonmukaisesta toiminnasta, minkä vuoksi sen tehtäväksi on annettu valvoa euroalueen kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten suorittamaa kriisinratkaisun suunnittelua. Kriisinratkaisustandardien johdonmukaisen soveltamisen varmistamiseksi yhteinen kriisinratkaisuneuvosto voi lisäksi päättää käyttää – tai kansallinen kriisinratkaisuviranomainen voi pyytää sitä käyttämään – kaikkia valtuuksiaan suoraan alun perin kansallisen kriisinratkaisuviranomaisen vastuualueelle kuuluneisiin pankkeihin nähden.

Kaavio 2 – Euroalueen vähemmän merkittävät pankit jäsenvaltioittain



Lähde: Tilintarkastustuomioistuin yhteisen kriisinratkaisuneuvoston vuoden 2020 työohjelman perusteella.

07 Pankin on täytettävä vähintään yksi *taulukossa 1* esitetyistä perusteista, jotta sitä voidaan pitää merkittävänä. Muussa tapauksessa pankki luokitellaan vähemmän merkittäväksi.

Taulukko 1 – Pankkien merkittävyyttä koskevat perusteet

Peruste	Selitys
Koko	Pankin varojen kokonaisarvo ylittää 30 miljardia euroa.
Taloudellinen merkitys	Kyseiselle maalle tai koko EU:n taloudelle.
Rajatylittävä toiminta	Pankin varojen kokonaisarvo on yli viisi miljardia euroa ja sen useammassa kuin yhdessä muussa osallistuvassa jäsenvaltiossa olevien rajat ylittävien varojen/velkojen osuus sen kokonaisvaroista/veloista on yli 20 prosenttia.
Suora julkinen rahoitustuki	Pankki on pyytänyt tai saanut rahoitusta Euroopan vakausmekanismista tai Euroopan rahoitusvakausvälineestä.
Muut	Valvottava pankki katsotaan merkittäväksi myös, jos se on yksi kolmesta merkittävimmästä johonkin valtioon sijoittautuneesta pankista.

Lähde: EKP.

08 Varautuakseen pankin mahdolliseen kaatumiseen kriisinratkaisuviranomainen

- laatii kriisinratkaisusuunnitelmat kaikille sen vastuualueeseen kuuluville pankeille
- määrittää vähimmäistason veloille ja omille varoille siten, että pankeilla on tappionsietokykyä kriisinratkaisun yhteydessä (turvapuskuri, josta käytetään nimitystä omia varoja ja hyväksyttäviä velkoja koskeva vähimmäisvaatimus (MREL)).

Tässä yhteydessä ei selosteta kriisinratkaisun varsinaiseen toteuttamiseen (kriisinhallintaan) liittyviä tehtäviä, koska ne eivät kuulu tämän tarkastuksen piiriin.

09 Kriisinratkaisusuunnitelmia on tarkistettava ja päivitettävä vähintään vuosittain. Ajanjaksoa suunnitelman laatimisesta sen hyväksymiseen kutsutaan kriisinratkaisusuunnitelmien laadintakierrokseksi. Kriisinratkaisusuunnitelma on kattava asiakirja, jossa olisi muun muassa eriteltävä pankin ominaispiirteet, määritettävä sen kriittiset toiminnot, yksilöitävä sen mahdolliset purkamiskelpoisuuden esteet ja pyrittävä poistamaan ne sekä asetettava pankin MREL-vähimmäisvaatimus. Siinä olisi tehtävä päätelmä i) ensisijaisesta kriisinratkaisustrategiasta eli siitä, onko pankki likvidoitava kansallisen

maksukyvyttömyyslainsäädännön mukaisesti vai onko haettava kriisinratkaisua, ja ii) onko pankki purkamiskelpoinen (eli voiko se turvallisesti kaatua) (ks. kohta [03](#)).

10 Jos kriisinratkaisuviranomainen katsoo, että pankkiin olisi sovellettava kriisinratkaisua, suunnitelmassa olisi kuvattava, mitä kriisinratkaisuvälineitä on käytettävä (ks. [kaavio 3](#)). Siinä olisi myös esitettävä yksityiskohtaisesti ne pankkikonsernin yhteisöt (emoyhtiö ja/tai tytäryhtiöt), joihin kriisinratkaisuvälineitä sovelletaan, eli niin kutsuttu ”kriisinratkaisun kohde” (yksi tai useampi kriisinratkaisun kohde).

Kaavio 3 – Lainsäädäntökehysten mukaiset kriisinratkaisuvälineet



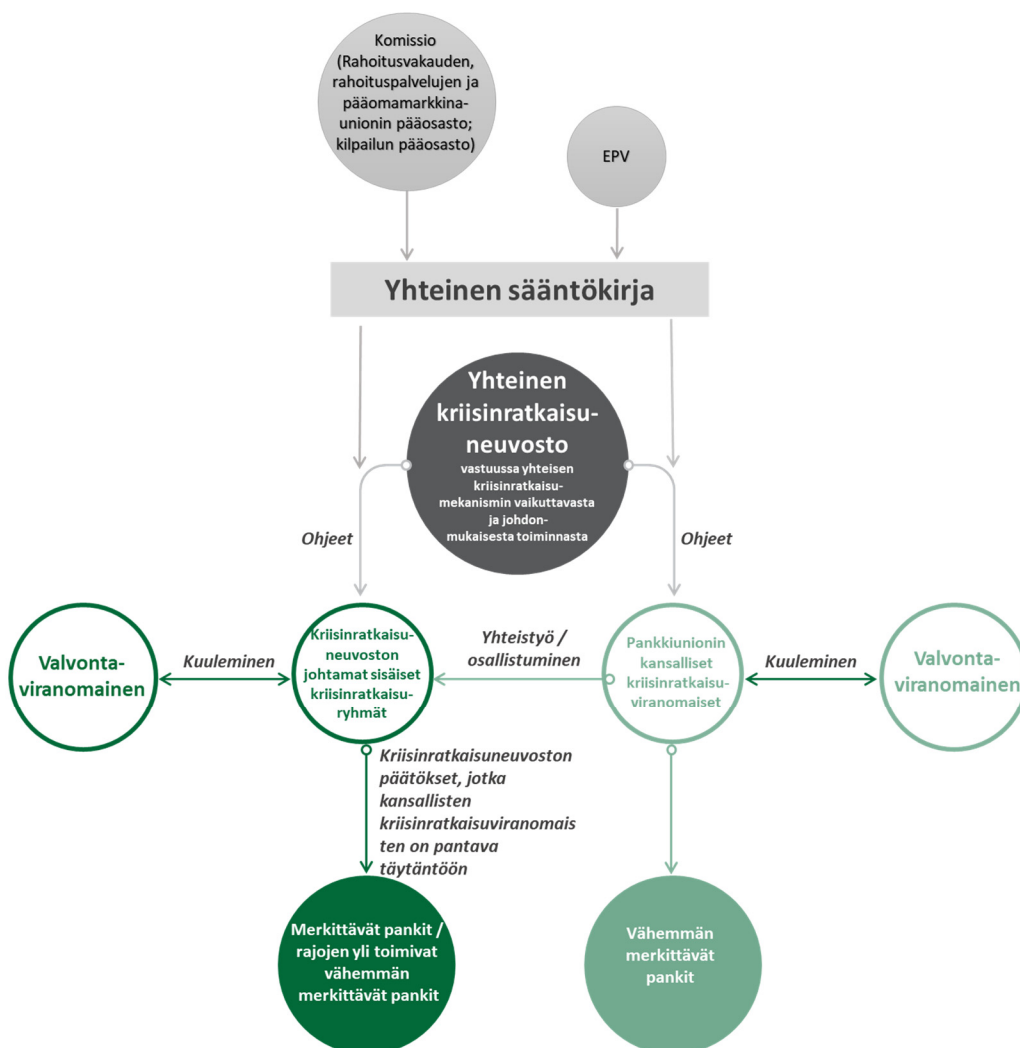
Lähde: Mukautettu yhteisen kriisinratkaisuneuvoston tietojen perusteella.

11 Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto tekee päätöksensä johdon istunnoissa ja täysistunnoissa. Täysistuntoihin osallistuu kunkin kansallisen kriisinratkaisuviranomaisen edustaja (ks. lähemmin [liite I](#)). Yhteisen kriisinratkaisuneuvoston vastuulle kuuluvia pankkeja koskevat kriisinratkaisusuunnitelmat toimitetaan johdon istuntoon hyväksyttäväksi.

Vuorovaikutus muiden EU:n ja kansallisten viranomaisten kanssa

12 Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto tekee tiivistä yhteistyötä kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten, komission, EPV:n ja euroalueen pankeista vastaavien valvontaviranomaisten (eli EKP:n ja kansallisten toimivaltaisten viranomaisten) kanssa (ks. [kaavio 4](#)). Merkittävien pankkien kriisinratkaisusuunnitelmia esimerkiksi laativat yhteisen kriisinratkaisuneuvoston johtamat sisäiset kriisinratkaisuryhmät, jotka koostuvat yhteisen kriisinratkaisuneuvoston ja asianomaisten kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten henkilöstöstä. Yhteisen kriisinratkaisuneuvoston ja kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten välisen yhteistyön tärkeimmät käytännön järjestelyt on vahvistettu vuonna 2016 hyväksytyssä yhteistyötä koskevassa puitesopimuksessa, johon on tehty muutoksia vuonna 2018.

Kaavio 4 – Yhteisen kriisinratkaisumekanismin mukaiset kriisinratkaisun suunnittelun tehtävät ja vastuut



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin YKM-asetuksen perusteella.

13 Kriisinratkaisuviranomaisen ja pankkivalvontaviranomaisen väliseen yhteistyöhön osallistuvat muun muassa seuraavat tahot:

- valvontaviranomainen, joka antaa palautetta kriisinratkaisusuunnitelman luonnoksesta.
- kriisinratkaisuviranomainen, joka antaa palautetta valvontaviranomaisen arvioimasta pankin elvytyssuunnitelmasta. Elvytyssuunnitelma sisältää toimenpiteet, jotka pankki suunnittelee toteuttavansa, jos tietyt indikaattorit jäävät saavuttamatta.

Yhteisen kriisinratkaisuneuvoston ja EKP:n välinen yhteistyö ja tietojenvaihto perustuvat yhteisymmärryspöytäkirjaan, jota tarkistettiin toukokuussa 2018.

14 EPV:n tehtävänä on muun muassa

- laatia teknisten sääntely- ja täytäntöönpanostandardien luonnoksia ja ohjeita, jotka koskevat esimerkiksi täysimittaisen kriisinratkaisusuunnitelman sisältöä
- laatia malleja esimerkiksi MREL-vähimmäisvaatimusten seurannan raportointia ja julkistamista varten
- valvoa kriisinratkaisuviranomaisia säännöllisten tarkastusten avulla sen varmistamiseksi, että niillä on riittävä asiantuntemus, resurssit ja toimintavalmiudet kriisinratkaisutoimien toteuttamiseksi.

15 EPV:lle on myös ilmoitettava, kun kriisinratkaisuneuvosto tai kansallinen kriisinratkaisuviranomainen katsoo, että pankki ei ole purkamiskelpoinen.

16 Komissio arvioi säännöllisesti yhteisen sääntökirjan soveltamista. Se julkaisi huhtikuussa 2019 kertomuksen ensimmäisestä arvioinnistaan ja totesi, että oli liian aikaista suunnitella ja antaa lainsäädäntöehdotuksia⁵. Komissio hyväksyy EPV:n laatimat tekniset sääntely- ja täytäntöönpanostandardit delegoitujen/täytäntöönpanoasetusten muodossa.

⁵ Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle direktiivin 2014/59/EU (pankkien elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivi) ja asetuksen N:o (EU) 806/2014 (yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskeva asetusta) soveltamisesta ja uudelleentarkastelusta (COM(2019) 213 final, 30.4.2019, s. 12)

Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

Sisältö ja menetelmät

17 Vuonna 2017 tilintarkastustuomioistuin toteutti ensimmäisen yhteistä kriisinratkaisuneuvostoa koskevan tarkastuksen, jossa keskityttiin merkittäviä pankkeja koskevaan kriisinratkaisun suunnitteluun⁶. Koska yhteinen kriisinratkaisuneuvosto perustettiin vasta vuonna 2015 ja ensimmäisessä tarkastuksessa oli havaittu, että kriisinratkaisuneuvostolla oli vielä pitkä tie edessään, tilintarkastustuomioistuin päätti suorittaa toisen tarkastuksen, jossa arvioidaan vähemmän merkittävien pankkien kriisinratkaisun suunnittelua ja kohdistetaan seuranta aiempaan tarkastukseen. Pyrkimyksenä on valaista yhteisen kriisinratkaisumekanismin nykytilannetta pankkien kriisinratkaisuvalmiuden osalta.

18 Tutkiakseen, oliko yhteinen kriisinratkaisuneuvosto hyvin valmistautunut hoitamaan pankkien kriisinratkaisua, tilintarkastustuomioistuin arvioi,

- oliko kriisinratkaisuneuvostolla asianmukainen toimintapoliittinen kehys sen varmistamiseksi, että sen vastuualueeseen kuuluville pankeille laadittujen kriisinratkaisusuunnitelmien laatu oli mahdollisimman hyvä
- oliko merkittävien ja vähemmän merkittävien pankkien kriisinratkaisusuunnitelmien laatiminen oikealla tiellä
- oliko yhteisen kriisinratkaisumekanismin organisatorinen rakenne tarkoituksenmukainen.

19 Tarkastusta varten tilintarkastustuomioistuin tutki käytettävissä olevia yhteisen kriisinratkaisuneuvoston asiakirjoja ja haastatteli sen henkilöstöä. Tilintarkastustuomioistuin arvioi vuoden 2018 laadintakierrokseen sisältyneistä kriisinratkaisusuunnitelmista poimitun otoksen (ks. kohta **09**). Vuoden 2018 kriisinratkaisusuunnitelmien laadintakierros perustui pankkien rahoitustietoja koskevaan vuoden 2017 lopun tilanteeseen, ja kierros päättyi vuonna 2020, jolloin viimeiset suunnitelmat hyväksyttiin. Otokseen kuului kuusi suunnitelmaa, jotka koskivat pankkeja, joilla ei ollut kriisinratkaisukollegiota, ja kaksi suunnitelmaa, jotka

⁶ Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus nro 23/2017: Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto: Pankkiunionia koskeva haastava työ on aloitettu, mutta edessä on vielä pitkä tie (www.eca.europa.eu).

koskivat kriisinratkaisukollegion omaavia pankkeja. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti myös otoksen, joka muodostui kolmesta yhteisen kriisinratkaisuneuvoston tekemästä arvioinnista, jotka koskivat 16:ta kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten toimittamaa vähemmän merkittäviä pankkeja koskevaa suunnitelmaa. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin tarkasti otoksen, joka käsitti kaksi kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten niin ikään toimittamaa yksinkertaistettua kriisinratkaisusuunnitelmaa.

20 Tilintarkastustuomioistuin haastatteli komission (rahoitusvakauden, rahoituspalvelujen ja pääomamarkkinaunionin pääosasto) ja EPV:n henkilöstöä. Tilintarkastustuomioistuin teki myös tiedonkeruukäyntejä neljän sellaisen kansallisen kriisinratkaisuviranomaisen luo (Italiassa, Latviassa ja Luxemburgissa ja Saksassa), joilla oli vastuullaan suuri määrä pankkeja tai jo ennestään kokemusta pankkien kriisinratkaisusta. Lopuksi tilintarkastustuomioistuin toteutti kyselytutkimuksen Euroopan pankkiunionin 19 kansallisen kriisinratkaisuviranomaisen keskuudessa.

21 Tarkastuksen kenttätyö tehtiin huhtikuun 2019 ja tammikuun 2020 välisenä aikana, joten se saatiin valmiiksi ennen covid-19-pandemian puhkeamista. Tämän vuoksi tässä kertomuksessa ei oteta huomioon mitään poliittista kehitystä tai muutoksia, joita on tapahtunut pandemian seurauksena, ellei toisin mainita.

Evidenssin saatavuus ja luottamuksellisuuteen liittyvät seikat

22 Oikeudet ja valtuudet tähän tuloksellisuuden tarkastukseen perustuvat SEUT-sopimuksen⁷ 287 artiklan yleisiin määräyksiin, joissa Euroopan tilintarkastustuomioistuimelle annetaan oikeus tutustua kaikkiin asiakirjoihin, joita tarkastustehtävän suorittaminen edellyttää. Luottamuksellisuuteen liittyviin syihin vedoten yhteisen kriisinratkaisuneuvoston henkilöstö kuitenkin muokkasi asiakirjoja peittämällä kaikki tiedot, joiden avulla pankki, johon kyseiseen otokseen sisältyvä kriisinratkaisusuunnitelma liittyi, voitaisiin tunnistaa. Näin ollen tilintarkastustuomioistuin ei pystynyt ristiintarkistamaan MREL-vähimmäisvaatimuksia koskevia laskelmia (jotka liittyvät EKP:n tietoihin, ks. kohta **23**), arvioimaan pankkien toimintojen kriittisyyttä tai tutkimaan pankkien toimintojen kriittisyyttä koskevien yhteisen kriisinratkaisuneuvoston arvioiden johdonmukaisuutta eri kriisinratkaisusuunnitelmien yhteydessä. Edelliseen tarkastukseen verrattuna tietojen

⁷ Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus (konsolidoitu toisinto) (EUVL C 202, 7.6.2016, s. 1).

saanti kuitenkin parani, sillä saataville asetettiin pelkkien suunnitelmiin sisältyvien valittujen lukujen sijasta kriisinratkaisusuunnitelmat kokonaisuudessaan.

23 Lisäksi tilintarkastustuomioistuin ei saanut tutustuttavaksi seuraavia EKP:stä peräisin olevia asiakirjoja, jotka ovat myös yhteisen kriisinratkaisuneuvoston hallussa: i) pankkien elvytyssuunnitelmat ja ii) EKP:n palaute yhteisen kriisinratkaisuneuvoston kriisinratkaisusuunnitelmien luonnoksista. Tilintarkastustuomioistuin oli pyytänyt näitä asiakirjoja yhteiseltä kriisinratkaisuneuvostolta jo tarkastuksen alusta lähtien. Kun yhteinen kriisinratkaisuneuvosto ilmoitti, että EKP oli suostunut siihen, että tilintarkastustuomioistuin voi tutustua asiakirjoihin paikan päällä yhteisen kriisinratkaisuneuvoston tiloissa sijaitsevassa datahuoneessa, covid-19-pandemiaan liittyvät turvatoimet olivat tulleet voimaan, mikä esti asiakirjoihin tutustumisen. Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto ilmoitti EKP:tä kuultuaan, että tällaisia asiakirjoja ei ole sovittu asetettavan saataville virtuaalisessa datahuoneessa tietoturvasyistä.

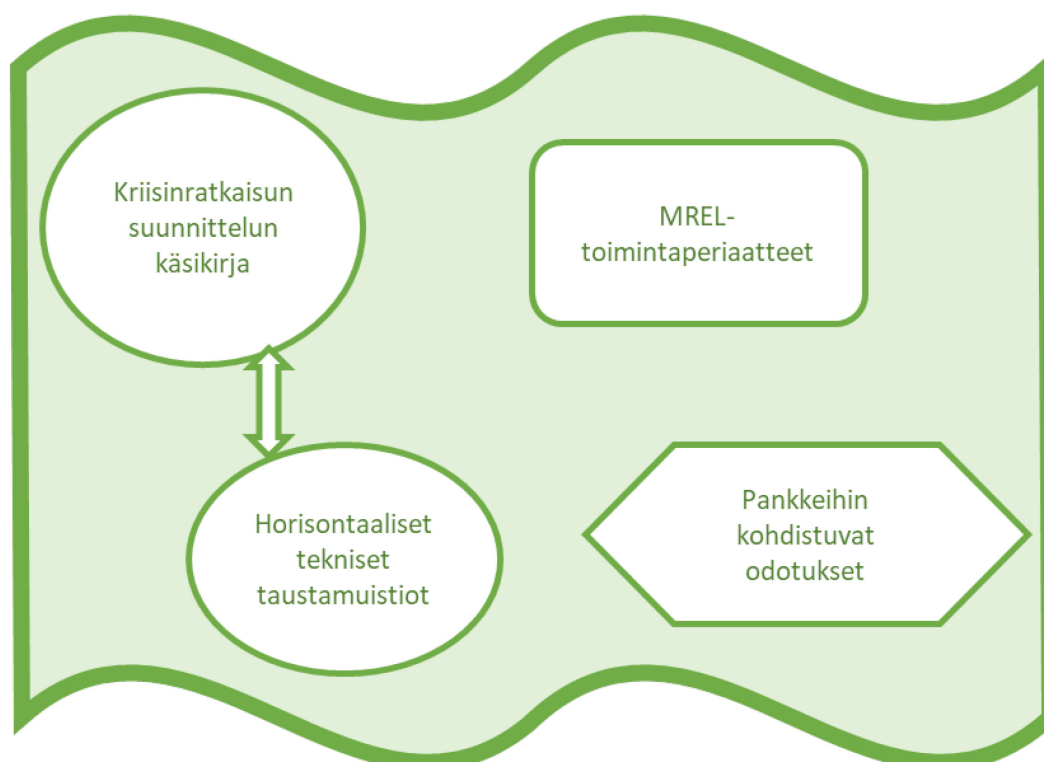
24 Muiden tässä kertomuksessa esitettyjen huomautusten ja päätelmien osalta tilintarkastustuomioistuimella oli tarvittava evidenssi.

Huomautukset

Toimintapoliittinen kehys vahvistui, mutta tietyillä keskeisillä aloilla on edelleen puutteita

25 Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto on laatinut yksityiskohtaisia toimintaperiaatteita, joilla varmistetaan kriisinratkaisuneuvoston vastuualueeseen kuuluvia pankkeja koskevien kriisinratkaisusuunnitelmien ja niihin mahdollisesti sisältyvien kriisinratkaisutoimien laatu ja johdonmukaisuus. Toimintaperiaatteet, jotka hyväksytään yhteisen kriisinratkaisuneuvoston johdon istunnossa, määrittävät kriisinratkaisun suunnittelun käsikirjassa, joka on kriisinratkaisuneuvoston sisäinen toimintaperiaatteita koskeva asiakirja, sekä horisontaalisissa taustamuistioissa. Näiden vuosien 2016–2019 aikana julkaistujen muistioiden sisältö sisällytettiin käsikirjaan sen vuonna 2019 tehdyn päivityksen yhteydessä, joskin vähemmän yksityiskohtaisesti. Lisäksi laadittiin erilliset MREL-vähimmäisvaatimuksiin liittyvät toimintapoliittiset asiakirjat, ja yhteinen kriisinratkaisuneuvosto julkaisi huhtikuussa 2020 asiakirjan *Expectations for Banks*, jossa esitetään yksityiskohtaisesti sen pankkeja koskevat odotukset (ks. [kaavio 5](#)).

Kaavio 5 – Yhteisen kriisinratkaisuneuvoston toimintaperiaatteet



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuim.

26 MREL-vähimmäisvaatimuksia lukuun ottamatta kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten ei tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen kattaman jakson aikana tarvinnut noudattaa näitä toimintaperiaatteita, kun ne laativat suunnitelmia vähemmän merkittävillä pankeilla. Koska toimintaperiaatteet ovat merkityksellisiä kaikkien pankkiluokkien kannalta, kansalliset kriisinratkaisuviranomaiset voivat kuitenkin käyttää niitä viitekehyksenä omia toimintaperiaatteita laatiessaan.

27 Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto ryhmitti toimintaperiaatteensa kahdeksalle alalle, jotka vastaavat kriisinratkaisun suunnitteluprosessia (ks. [kaavio 6](#)). Toimintaperiaatteet laadittiin tiiviissä yhteistyössä kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten kanssa.

Kaavio 6 – Kriisinratkaisun suunnitteluprosessi



Huomautus: Kullakin näistä kahdeksasta alasta on oma lukunsa kriisinratkaisun suunnittelun käsikirjassa.

Lähde: Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto.

28 Tilintarkastustuomioistuin totesi vuoden 2017 erityiskertomuksessaan, että yhteisellä kriisinratkaisuneuvostolla ei ollut kriisinratkaisun suunnittelua koskevaa täydellistä sääntöjärjestelmää. Tilintarkastustuomioistuin suositteli i) tekemään kriisinratkaisun suunnittelun käsikirjasta sitovan, ii) laatimaan olennaisia esteitä ja MREL-vähimmäisvaatimuksia koskevat selkeät ja johdonmukaiset toimintaperiaatteet sekä iii) sisällyttämään kriisinratkaisun suunnittelun käsikirjaan ohjeet kaikkien kriisinratkaisuskenaarioiden osalta.

29 Tilintarkastustuomioistuin arvioi siksi,

- a) oliko yhteinen kriisinratkaisuneuvosto vahvistanut kaikki tarvittavat toimintaperiaatteet, joiden pohjalta voidaan laatia kriisinratkaisusuunnitelmia kriisinratkaisuneuvoston vastuualueeseen kuuluville pankeille
- b) olivatko laaditut toimintaperiaatteet laadultaan hyväksyttäviä.

Useita yhteisen kriisinratkaisuneuvoston vastuualueeseen kuuluvien pankkeihin sovellettavia tärkeitä toimintaperiaatteita puuttuu edelleen

30 Käsikirjassa esitettyjen toimintaperiaatteiden tarkoituksena on ohjata sisäisiä kriisinratkaisuryhmiä niiden laatiessa kriisinratkaisusuunnitelmia merkittävälle pankeille. Käsikirja ei ole sitova. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös, että sisäisten kriisinratkaisuryhmien ei tarvitse kriisinratkaisusuunnitelmassa perustella mitään poikkeamia käsikirjasta, eikä tällaisia perusteluja tosiaankaan havaittu missään poimittuun otokseen sisältyvissä suunnitelmissa.

31 Tilintarkastustuomioistuin tutki yhteisen kriisinratkaisuneuvoston toimintaperiaatteita ja havaitsi, että huhtikuussa 2020 useita toimintaperiaatteita puuttui. Ensinnäkin ”taloudellista jatkuvuutta” koskevaa toimintaperiaatetta ei ollut. Rahoituksen varmistaminen kriisinratkaisuprosessin alkamisen jälkeen on ratkaisevan tärkeää, koska pankilla voi olla vaikeuksia saada tarvittavaa likviditeettiä velkojensa jälleenrahoittamiseksi niiden erääntyessä, jos esimerkiksi pankin elinkelpoisuuteen liittyy epävarmuutta. Tämän asian tärkeyttä voidaan korostaa käyttämällä esimerkkinä Hypo Real Estate -pankin kaatumista: Saksan viranomaisten oli annettava sille likviditeettiä 145 miljardia euroa vuonna 2008. Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto katsoo, että tämän alan toimintaperiaatteiden laatiminen on monivuotinen hanke, jota se ei odota saatavan päätökseen ennen vuotta 2022. Lisäksi yhteisen kriisinratkaisuneuvoston *Expectations for Banks* -asiakirjassa (ks. kohta [25](#)) annetaan pankeille aikaa vuoteen 2023 asti osoittaa valmiutensa taloudellisen jatkuvuuden osalta.

32 Yksi taloudelliseen jatkuvuuteen kriisinratkaisun yhteydessä läheisesti liittyvä seikka on julkisen sektorin varautumismekanismi. Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto voisi käyttää tällaista varautumismekanismia tilapäisesti varmistaakseen sen avulla rahoituksen sellaisen pankin kriisinratkaisun yhteydessä, joka on ilmoitettu kaatumassa olevaksi tai todennäköisesti kaatuvaksi. Euroryhmä sopi joulukuussa 2019 lähtökohtaisesti siitä, että Euroopan vakausmekanismi tarjoaisi noin 65–70 miljardin

euron varautumisjärjestelyn. Euroopan vakausmekanismin perustamisesta tehdyn sopimuksen⁸ aiottua muutosta ei ole vielä allekirjoitettu. Varautumisjärjestelyllä on tarkoitus korvata suora pääomittamisväline, jota varten Euroopan vakausmekanismi oli varannut 60 miljardia euroa. Asiantuntijat väittävät, että varautumisjärjestely voisi osoittautua riittämättömäksi täyttämään kriisinratkaisun rahoitustarpeita erityisesti likviditeetin tarjonnan osalta, ja ne kehottavat toteuttamaan lisätoimenpiteitä⁹.

33 Toiseksi, kriisinratkaisua varten ei ollut olemassa ”hallintoa ja viestintää” koskevaa toimintaperiaatetta. Tämä koskee esimerkiksi hallintorakennetta, jota tarvitaan tietojen toimittamisen sekä vaikuttavan valvonnan ja päätöksenteon varmistamiseksi kriisinratkaisun suunnittelun aikana ja kriisissä. Koska monet päätökset on tehtävä erittäin lyhyessä ajassa, luotettava hallinto- ja viestintärakenne on ratkaisevan tärkeä.

34 Kolmanneksi havaittiin, että ei ollut olemassa yleistä toimintaperiaatetta ”ilmoittamista koskevia vaatimuksia” varten. Toimintaperiaate liittyy esimerkiksi tietoihin, jotka pankkien on toimitettava yhteiselle kriisinratkaisuneuvostolle kriisinratkaisuvälineiden täytäntöönpanoa varten tai joita käytetään varoja arvostettaessa kriisinratkaisun yhteydessä. ”Tarkat arvostusraportit ovat olennaisen tärkeitä pankkien kriisinratkaisun yleisen onnistumisen kannalta. Jos arvostusraportit ovat epätarkkoja, ne voivat pitkittää rahoitusvaikeuksia tai saada osakkeenomistajat ja velkojat nostamaan kanteen ja vaatimaan korvausta.”¹⁰

⁸ Belgian kuningaskunnan, Saksan liittotasavallan, Viron tasavallan, Irlannin, Helleenien tasavallan, Espanjan kuningaskunnan, Ranskan tasavallan, Italian tasavallan, Kyproksen tasavallan, Latvian tasavallan, Liettuan tasavallan, Luxemburgin suurherttuakunnan, Maltaan, Alankomaiden kuningaskunnan, Itävallan tasavallan, Portugalin tasavallan, Slovenian tasavallan, Slovakian tasavallan ja Suomen tasavallan välinen sopimus Euroopan vakausmekanismin perustamisesta, allekirjoitettu 2.2.2012.

⁹ Ks. esimerkiksi: Demertzis ja Wolff: *Providing funding in resolution: Unfinished business even after Eurogroup agreement on EMU reform*, Bruegel, 7. joulukuuta 2018, tai Deslandes ja Magnus: *Banking Union: Towards new arrangements for the provision of liquidity in resolution*, Euroopan parlamentti, PE 624.402, heinäkuu 2019.

¹⁰ Willem Pieter de Groen: *Valuation reports in the context of banking resolution: What are the challenges?*, ECON-valiokunnan tilaama perusteellinen analyysi, Euroopan parlamentti, PE 624.418, kesäkuu 2018.

35 Lisäksi kriisinratkaisun suunnittelun käsikirjaan ei sisällynyt toimintaperiaatetta, jolla olisi määritelty ne konserniin kuuluvat yhteisöt, joihin kriisinratkaisutoimia sovelletaan (niin kutsuttu kriisinratkaisun kohde, ks. kohta [10](#)). Kriisinratkaisun kohde määrää sen, kuinka monet kriisinratkaisuviranomaiset käyttävät valtuuksia ja soveltavat kriisinratkaisuvälineitä. Yksi ainoa kriisinratkaisun kohde merkitsee sitä, että valtuudet annetaan vain yhdelle viranomaiselle, kun taas useampi kohde edellyttää useamman kuin yhden kriisinratkaisuviranomaisen osallistumista.

36 Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto aikoo laatia tai päivittää toimintaperiaatteitaan useilla aloilla vuonna 2020. Se julkaisi ensimmäisenä toimenä huhtikuun 2020 lopussa asiakirjan *Expectations for Banks*, jossa esitetään kriisinratkaisuneuvoston odotukset pankeille. Tässä asiakirjassa ei kuitenkaan vielä esitetä yksityiskohtaisia toimintaperiaatteita edellä esitetyistä näkökohdista.

Tähän mennessä laadituissa toimintaperiaatteissa esiintyy joitakin puutteita

37 Tilintarkastustuomioistuon arvioi tarkastuksen kattaman jakson aikana sovellettujen toimintaperiaatteiden laatua ja havaitsi puutteita, jotka liittyvät kolmeen alaan: i) yleistä etua koskeva arviointi, ii) purkamismahdollisuuksien olennaisten esteiden määrittäminen ja iii) MREL-vähimmäisvaatimuksen soveltaminen ja velkakirjojen arvon alaskirjaus.

Yleistä etua koskeva arviointi

38 Yksi kriisinratkaisun toteuttamisen edellytyksistä, kun pankin todetaan olevan kaatumassa tai todennäköisesti kaatuvan, on, että kriisinratkaisu on yleisen edun mukaista eli kriisinratkaisutavoitteita ei saavutettaisi samassa määrin, jos pankki likvidoitaisiin kansallisen maksukyvyttömyyslainsäädännön mukaisesti. Tällaisia kriisinratkaisutavoitteita ovat esimerkiksi seuraavat:

- pankin kriittisten toimintojen jatkuvuuden varmistaminen
- rahoitusvakauteen kohdistuvien merkittävien haitallisten vaikutusten välttäminen
- suojattujen talletusten suojaaminen
- julkisten varojen suojaaminen.

39 Tämän vuoksi asianomaisen kriisinratkaisuviranomaisen on tehtävä yleistä etua koskeva arviointi. Komission teettämän tutkimuksen mukaan useat sidosryhmät totesivat, että tätä arviointia olisi yhdenmukaistettava koko EU:ssa¹¹. Jotkin sidosryhmät eivät myöskään yhdy yhteisen kriisinratkaisuneuvoston näkemykseen, jonka mukaan kriisinratkaisu on tarkoitettu harvoille, ei monille. Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto tosiaankin katsoo euroalueen pankkien osalta, että yleistä etua koskevan arvioinnin vuoksi kriisinratkaisutoimia sovelletaan lopulta vain muutamiin pankkeihin, koska useimmat pankit likvidoidaan kansallisen maksukyvyttömyyslainsäädännön mukaisesti¹².

40 Tutkiessaan arviointia siitä, ovatko tietyt pankin toiminnot kriittisiä (ks. kohta **03**), tilintarkastustuomioistuin totesi, että yhteisen kriisinratkaisuneuvoston toimintaperiaatteissa ei aseteta selkeästi määriteltyjä kynnysarvoja (kuten prosenttiosuutta markkinaosuudesta). Kyselytutkimuksen ja kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten haastattelujen sekä yhteisen kriisinratkaisuneuvoston asiakirjojen tutkimisen perusteella tilintarkastustuomioistuin toteaa, että sisäisten kriisinratkaisuryhmien suorittamissa kriittisten toimintojen arvioinneissa ilmenee epäjohtonmukaisuuksia. Näiden epäjohtonmukaisuuksien ja selkeiden ohjeiden puuttumisen vuoksi on vaarana, että yhteinen kriisinratkaisuneuvosto ei pidä tiettyä toimintoa kriittisenä, vaikka pankin kaatuminen vaikuttaisi kielteisesti reaalitalouteen.

41 Suojattujen talletusten suojaamista koskevan kriisinratkaisutavoitteen osalta tilintarkastustuomioistuin totesi seuraavaa: jos katsotaan, että jäsenvaltioiden tasolla käyttöön otettujen kansallisten talletussuojajärjestelmien rahoitus ei riitä kriisin ratkaisemiseen, tämä tarkoittaa, että suojattuja talletuksia ei suojata asianmukaisesti. Tämä ei kuitenkaan riitä perusteeksi sille, että yhteinen kriisinratkaisuneuvosto katsoo kyseisen pankin kriisinratkaisun olevan yleisen edun mukaista.

¹¹ *Study on the differences between bank insolvency laws and on their potential harmonisation* (tutkimus pankkien maksukyvyttömyyttä koskevien lakien eroista ja niiden mahdollisesta yhdenmukaistamisesta), VVA, Grimaldi ja Bruegel, marraskuu 2019.

¹² <https://srb.europa.eu/en/node/622>

42 Julkisten varojen suojaamisen osalta tilintarkastustuomioistuinin panei merkille, että i) osakkeenomistajien ja tiettyjen velkojen ja ii) julkisen sektorin välistä vastuunjakoa koskevat säännöt vaihtelevat sen mukaan, sovelletaanko kriisinratkaisua vai kansallista maksukyvyttömyysmenettelyä (ks. [kaavio 7](#)):

- oikeusperustan mukaisesti julkista tukea voidaan myöntää kriisinratkaisuun yhteisen kriisinratkaisurahaston kautta vain, jos pankin tappiot on katettu pankin velkojen ja omien varojen kokonaismäärän vähintään kahdeksan prosentin alaskirjauksella. Yhteisen kriisinratkaisuneuvoston rahoitusosuus rajoittuu periaatteessa viiteen prosenttiin pankin velkojen ja omien varojen kokonaismäärästä¹³. Kansainvälinen valuuttarahasto on ehdottanut rahoitusvakautta koskevan poikkeuksen käyttöönottoa¹⁴ eli poikkeusta, jota voidaan käyttää vain euroalueen tai koko valtion laajuisen kriisin aikana. Tilintarkastustuomioistuimen toteuttaman kyselytutkimuksen mukaan suurin osa kansallisista kriisinratkaisuviranomaisista (60 prosenttia) kannattaa tätä ehdotusta.
- jos pankki likvidoidaan kansallisen maksukyvyttömyyslainsäädännön mukaisesti, jäsenvaltiot voivat myös katsoa tarpeelliseksi myöntää julkista tukea. Komission pankkitiedonannon¹⁵ mukaisesti vastuunjakoa koskevia vaatimuksia sovelletaan osakkeenomistajiin ja etuoikeusasemaltaan huonompien velkainstrumenttien haltijoihin: niiden on osallistuttava täysimääräisesti toimenpiteiden kustannuksiin. Toisin kuin kriisinratkaisuskenaariossa, paremmassa etuoikeusasemassa olevien velkainstrumenttien haltijoiden ei tarvitse osallistua kustannuksiin. Kansainvälinen valuuttarahasto on suositellut tiukempien vastuunjakoperiaatteiden laatimista valtiontukisääntöjen mukaisesti¹⁶.

¹³ Se voi ylittää viisi prosenttia, jos tietyt edellytykset täyttyvät YKM-asetuksen 27 artiklan 10 kohdan mukaisesti.

¹⁴ *2018 Euro Area Policies Financial Sector Assessment Program Technical Note – Bank Resolution and Crisis management*, Kansainvälinen valuuttarahasto, heinäkuu 2018, s. 7.

¹⁵ *Komission tiedonanto valtiontukisääntöjen soveltamisesta finanssikriisin yhteydessä pankkien hyväksi toteutettaviin tukitoimenpiteisiin 1 päivästä elokuuta 2013* (pankkítiedonanto) (EUVL C 216, 30.7.2013, s. 1).

¹⁶ *2018 Euro Area Policies Financial Sector Assessment Program Technical Note – Bank Resolution and Crisis management*, Kansainvälinen valuuttarahasto, heinäkuu 2018, s. 7.

Kaavio 7 – Velkakirjojen arvon alaskirjausta koskevat vaatimukset kriisinratkaisun yhteydessä (BRR-direktiivi) ja valtiontukisääntöjen mukaisesti (pankkitiedonanto)¹⁷

BRR-direktiivin mukaisesti (BRR-direktiivin 44 ja 101 artikla)

- Velkakirjojen arvon alaskirjaus osakkeenomistajien, huonommassa etuoikeusasemassa olevien velkakirjojen haltijoiden ja paremmassa etuoikeusasemassa olevien velkakirjojen haltijoiden osalta, mukaan lukien (suojaamattomat) tallettajat



Valtiontukisääntöjen mukaisesti (Pankkitiedonannon 44 kohta)

- Ei velkakirjojen arvon alaskirjausta paremmassa etuoikeusasemassa olevien velkakirjojen haltijoiden ja tallettajien osalta

- Velkakirjojen arvon alaskirjauksen vähimmäisvaatimus: vähintään 8 prosenttia velkojen kokonaismäärästä



- Ei velkakirjojen arvon alaskirjauksen vähimmäisvaatimusta

- Julkisen tuen yläraja: 5 prosenttia kokonaisveloista tai kriisinratkaisurahaston käytettävissä olevista varoista sen mukaan, kumpi on vähemmän



- Ei ylärajaa julkiselle tuelle

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimien mainitun oikeusperustan perusteella.

43 Kuten *kaavio 7* kolmannelta rivistä käy ilmi, komission pankkitiedonannossa hahmotellun nykyisen valtiontukipolitiikan perusteella julkista tukea (valtiontukea) voidaan myöntää enemmän kansallisissa maksukyvyttömyysmenettelyissä kuin kriisinratkaisussa. Tällä on merkitystä päätettäessä, mikä on yleisen edun mukaista. On kahdenlaisia arviointeja, eli yhteisen kriisinratkaisuneuvoston suorittamia arviointeja ja komission suorittamia arviointeja:

- kriisinratkaisutavoitteista riippuen (ks. kohta **38**) yhteisen kriisinratkaisuneuvoston olisi arvioitava, olisiko pankin kaatumisella merkittäviä haitallisia vaikutuksia rahoitusvakauteen, sekä minimoitava poikkeuksellisen julkisen rahoitustuen käyttö
- ennen kuin komissio hyväksyy valtiontuen, jota jäsenvaltiot antaisivat pankin likvidaation aikana kansallisessa maksukyvyttömyysmenettelyssä, sen olisi arvioitava, onko kyseinen tuki tarpeen vakavan häiriön korjaamiseksi jäsenvaltion taloudessa. Edellisessä tarkastuksessa tilintarkastustuomioistuin pani merkille, että komissio katsoi jäsenvaltioilla olevan parhaat edellytykset tehdä alustava arvio siitä, vaarantaako tietyn pankin hallitsematon poistuminen markkinoilta rahoitusvakauden (tai aiheuttaako se jonkin muun vakavan häiriön

¹⁷ Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus 21/2020 *EU:n rahoituslaitosten valtiontuen valvonta: toimivuustarkastus on tarpeen* (www.eca.europa.eu).

jäsenvaltiossa). Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös, että komissio ei asettanut kyseenalaiseksi jäsenvaltioiden vakuutuksia siitä, että mahdollinen pankin kaatuminen uhkasi rahoitusvakautta¹⁸.

44 Tuoreemmissa pankkien kaatumistapauksissa yhteinen kriisinratkaisuneuvosto totesi, että pankit voitaisiin likvidoida tavanomaisessa maksukyvyttömyysmenettelyssä aiheuttamatta merkittäviä haitallisia vaikutuksia rahoitusvakauteen. Se teki näin ollen johtopäätöksen, jonka mukaan kriisinratkaisuvälineiden käyttöä ei voitu perustella yleisellä edulla. Myöhemmin komissio kuitenkin hyväksyi valtiontuen, sillä se katsoi, että kyseisten pankkien likvidointi tavanomaisessa maksukyvyttömyysmenettelyssä aiheuttaisi vakavia häiriöitä talouteen. Kansainvälinen valuuttarahasto toteaa, että jos maksukyvyttömyysmenettelyssä sovellettavat vastuunjaon vaatimukset yhtenäistettäisiin niiden vaatimusten kanssa, joita sovelletaan kriisinratkaisussa sen jälkeen, kun rahoitusvakauden osalta on lisätty joustavuutta poikkeusjärjestelyin, epävarmuus vähenisi ja jäsenvaltioilla olisi nykyistä vähemmän kannusteita etsiä tapoja huolehtia merkittävistä kaatumassa olevista laitoksista kansallisessa maksukyvyttömyysmenettelyssä¹⁹. Lisäksi Euroopan parlamentti pani pankkiunionia koskevassa vuoden 2020 päätöslauselmassaan merkille ”tarpeen varmistaa tasapuoliset toimintaedellytykset ja yleisen edun arvioinnin johdonmukainen soveltaminen”²⁰.

45 Tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että pankkeja koskevien kansallisten maksukyvyttömyyslakien yhdenmukaistaminen on toinen kysymys, jonka merkitys on kasvanut periaatteita koskevassa keskustelussa²¹. Kyselytutkimukseen vastanneista 18 kansallisesta kriisinratkaisuviranomaisesta 14 katsoi, että pankkeja koskevien kansallisten maksukyvyttömyysjärjestelmien yhdenmukaistaminen olisi hyödyllistä tai erittäin hyödyllistä. Kansallisten maksukyvyttömyysjärjestelmien käytön käynnistäviä tekijöitä ei useimmissa maissa esimerkiksi ole sovitettu yhteen kriisinratkaisun käynnistävien tekijöiden kanssa eikä etenäkään niiden edellytysten kanssa, joiden perusteella voidaan katsoa, että pankki on kaatumassa tai sen kaatuminen on

¹⁸ Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus 21/2020 *EU:n rahoituslaitosten valtiontuen valvonta: toimivuustarkastus on tarpeen* (www.eca.europa.eu), kohdat 66 ja 68.

¹⁹ *2018 Euro Area Policies Financial Sector Assessment Program Technical Note – Bank Resolution and Crisis management*, Kansainvälinen valuuttarahasto, heinäkuu 2018, s. 21.

²⁰ Euroopan parlamentin päätöslauselma 19. kesäkuuta 2020 pankkiunionia koskevasta vuosikertomuksesta 2019 (2019/2130(INI)), P9_TA(2020)0165, kohta 49.

²¹ Ks. esimerkiksi Eurofin julkaisema Elke Königin artikkeli *Why we need an EU liquidation regime for banks*, 5.9.2018 (www.srb.europa.eu/en/node/622).

todennäköistä²². Yhdenmukaistaminen on kuitenkin vaikea prosessi, sillä siihen liittyy oikeuden aloja, jotka kuuluvat edelleen jäsenvaltioiden toimivaltaan (kuten yhtiöoikeus).

46 Lisäksi kriisinratkaisusuunnitelmassa olisi otettava huomioon asianmukaiset skenaariot, mukaan lukien se, että vaikeudet aiheuttanut tapahtuma voi olla epäsystemaattinen (pankkikohtainen) tai ilmetä laajemman rahoitusalan epävakauden tai koko järjestelmää koskevien tapahtumien aikana. Yhteisen kriisinratkaisuneuvoston käsityksen mukaan YKM-asetuksessa (8 artikla) ei kuitenkaan säädetä, että tällaiset tapahtumat on otettava huomioon yleistä etua koskevassa arvioinnissa, jos ensisijaisena strategiana on kansallisen maksukyvyttömyyslainsäädännön soveltaminen. Siksi yhteisen kriisinratkaisuneuvoston kriisinratkaisun suunnittelun käsikirjassa ei selvennetä tätä näkökohtaa (ks. kohta **28**). Jotkin kansalliset kriisinratkaisuviranomaiset tulkitsevat lainsäädäntöä eri tavalla. Komissio myöntää, että asiassa on jonkin verran tulkinnanvaraa.

Ohjeet purkamismahdollisuuksien olennaisten esteiden määrittämiseen

47 Yhteisen sääntökirjan mukaan yhteisen kriisinratkaisuneuvoston on arvioitava, onko pankki purkamiskelpoinen vai ei. Pankki katsotaan purkamiskelpoiseksi, jos on uskottavasti mahdollista likvidoida se tavanomaisessa maksukyvyttömyysmenettelyssä tai purkaa se soveltamalla kriisinratkaisuvälineitä ja käyttämällä kriisinratkaisuvaltuuksia. Tästä syystä kriisinratkaisuviranomaisen on arvioitava, onko olemassa esteitä pankin kriisinratkaisulle. Kriisinratkaisuviranomaisen on myös ilmoitettava EPV:lle hyvissä ajoin, jos pankkia ei katsota purkamiskelpoiseksi.

48 Kun yhteinen kriisinratkaisuneuvosto on todennut, että este on luonteeltaan olennainen, käynnistetään hallinnollinen menettely sen varmistamiseksi, että kyseinen pankki korjaa tilanteen (ks. **kaavio 8**). Hallinnolliseen menettelyyn osallistuu useita sidosryhmiä. Voi kestää 12 kuukautta tai enemmänkin, ennen kuin pankki esittää lopullisen täytäntöönpanosuunnitelman olennaisen esteen poistamiseksi.

²² Ks. alaviite **11**.

Kaavio 8 – Yhteisen kriisinratkaisuneuvoston vastuualueeseen kuuluvien pankkien olennaisten esteiden poistamisen vaiheet



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin, mukautettujen yhteisen kriisinratkaisuneuvoston tietojen perusteella.

49 Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksessa 23/2017 (ks. kohta 28) annetun suosituksen perusteella yhteinen kriisinratkaisuneuvosto julkaisi syyskuussa 2018 purkamismahdollisuuksien esteiden tunnistamista ja niihin puuttumista koskevan toimintaperiaatteen. Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto sovelsi tätä toimintaperiaatetta vain pieneen osaan vuonna 2019 laadituista kriisinratkaisusuunnitelmista. Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto kehittää edelleen ohjeitaan sisäisille kriisinratkaisuryhmille muun muassa siitä, miten ohjeiden mukaisia menetelmiä sovelletaan käytännössä.

50 Vuoden 2018 toimintaperiaatteen mukaan sisäisten kriisinratkaisuryhmien olisi ensin määriteltävä mahdolliset esteet. Tämän jälkeen niiden olisi arvioitava i) tällaisten mahdollisten esteiden vaikutus kriisinratkaisustrategiaan ja ii) niiden esiintymisen todennäköisyys asteikolla pienestä suureen. Vaikka toimintaperiaatteessa esitetään matriisi, josta käy ilmi, milloin tällaisissa arvioinneissa olisi päädyttävä siihen, että este on olennainen, se on itse asiassa vain ohjeellinen. Esimerkiksi mahdollisia esteitä, joiden vaikutus ja esiintymistodennäköisyys on luokiteltu suuriksi, ei automaattisesti katsota olennaisiksi esteiksi.

51 Näin ollen arviot ovat luonteeltaan sellaisia, että ne edellyttävät sisäisiltä kriisinratkaisuryhmiltä huomattavaa päättelyä ja harkintaa. Lisäksi yhteinen kriisinratkaisuneuvosto ottaa huomioon useita seikkoja ennen esteen määrittämistä olennaiseksi. Jos esimerkiksi pankilla on uskottava suunnitelma havaittujen mahdollisten esteiden poistamiseksi, estettä ei välttämättä tarvitse pitää olennaisena. Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto pitää purkamismahdollisuuksien esteiden poistamista

pankkien ja kriisinratkaisuneuvoston välisenä vaiheittaisena prosessina, joka voi kestää jonkin aikaa.

52 Tämä toimintaperiaate vahvistetaan pankkeihin kohdistuvia odotuksia koskevassa yhteisen kriisinratkaisuneuvoston asiakirjassa *Expectations for Banks* (ks. kohta **25**): siinä määrätään vaiheittaisesta prosessista, jonka aikana pankkien edellytetään kehittävän valmiuksiaan kaikilla asiakirjassa käsitellyillä seitsemällä alalla²³ viimeistään vuoden 2023 loppuun mennessä riippumatta pankkien riskialttiudesta, koosta tai monimutkaisuudesta. Pankki voi sopimuksen perusteella kehittää valmiuksiaan myös vuoden 2023 jälkeen. Vertailun vuoksi mainittakoon, että Englannin keskuspankin vastuualueeseen kuuluvat pankit noudattavat tiukempia aikatauluja, sillä niiden kaikkien pitäisi olla purkamiskelpoisia 1. tammikuuta 2022 mennessä²⁴.

53 Näiden odotusten pääperiaatteena on ”yhteistyö”, eli yhteinen kriisinratkaisuneuvosto ja pankit tekevät yhteistyötä purkamismahdollisuuksien aikaansaamiseksi. Pankkien odotetaan laativan työsuunnitelman ja arvioivan itse sen puitteissa saavuttua edistystä, jotta voidaan varmistaa oikea-aikainen täytäntöönpano. Kyselytutkimukseen vastanneista 18 kansallisesta kriisinratkaisuviranomaisesta 17 piti tätä asianmukaisena toimintatapana. On kuitenkin olemassa riski, että pankin motivaatio tehdä yhteistyötä yhteisen kriisinratkaisuneuvoston kanssa esteiden poistamiseksi voi olla rajallinen erityisesti liiketoimintamallien osalta esimerkiksi siinä tapauksessa, että kriisinratkaisuneuvosto aikoo käyttää ”liiketoiminnan myyntiä” (ks. **kaavio 3**).

54 Lisäksi yhteinen sääntökirja ei sisällä säännöksiä kyseisiä siirtymäkausia varten. Siinä edellytetään selkeää päätelmää siitä, onko pankki purkamiskelpoinen (ks. kohta **09**), mikä edellyttää mahdollisten olennaisten esteiden määrittelyä etukäteen. Tämä vahvistetaan vuonna 2018 tehdyssä EPV:n päätöksessä, jossa todetaan, että mahdollisten esteiden yksilöinti määrittämättä, ovatko esteet olennaisia, ei ole yhteisen sääntökirjan mukaista. EPV:n johtopäätös oli, että kaikissa hyväksytyissä kriisinratkaisusuunnitelmissa on oltava yksityiskohtainen kuvaus

²³ Nämä alat ovat seuraavat: hallinto; tappionkattamiskyky ja pääomapohjan vahvistamiskyky; likviditeetti ja rahoitus kriisinratkaisun yhteydessä; toiminnan jatkuvuus ja rahoitusmarkkinoiden infrastruktuuripalvelujen saatavuus; tietojärjestelmät ja tietovaatimukset; viestintä; erotettavuus ja uudelleenjärjestely.

²⁴ Englannin keskuspankki, poliittinen julkilausuma: *The Bank of England’s approach to assessing resolvability*, heinäkuu 2019.

purkamiskelpoisuuden arvioinnista. Tähän yksityiskohtaiseen kuvaukseen on sisällyttävä kaikki yksilöidyt purkamismahdollisuuksien olennaiset esteet²⁵.

55 Yhteisen kriisinratkaisuneuvoston valitseman vaiheittaisen prosessin seurauksena olennaiset esteet jäivät määrittämättä. Kriisinratkaisuneuvosto ei tämän vuoksi ole vielä toimittanut ilmoituksia EPV:lle (ks. kohta 47), eivätkä kansalliset kriisinratkaisuviranomaiset ole toimittaneet vähemmän merkittäviä laitoksia koskevia ilmoituksia.

56 Euroopan parlamentin talouden hallinnan tukiyksikön vuoden 2019 lopussa julkaisemassa asiakirjassa²⁶ todettiin, että lokakuuhun 2019 mennessä yksikään kriisinratkaisusuunnitelma ei ollut sisältänyt täysimittaista arviointia purkamiskelpoisuuden esteistä. Asiakirjan mukaan tämä herättää huolta pankkien valmiudesta mahdolliseen kriisinratkaisuun tulevana vuosina.

MREL-vähimmäisvaatimuksia ja velkakirjojen arvon alaskirjausta koskevat ohjeet

57 Yksi pankkien purkamismahdollisuuksien parantamisen keskeisistä välineistä on lakisääteinen vaatimus siitä, että kaikki pankit täyttävät kriisinratkaisuviranomaisen asettamat MREL-tavoitteet (ks. kohta 08). Pankkeilla on oltava tietty määrä omaa pääomaa ja muita hyväksyttäviä velkoja, jotta ne voivat kattaa tappiot ja palauttaa pääomapositionsa turvautumatta julkisiin varoihin.

58 Yhteisen sääntökirjan mukaisesti pankkien on saavutettava MREL-tavoitteensa täysimääräisesti vuoteen 2024 mennessä, mutta niiden on saavutettava välitavoite tammikuuhun 2022 mennessä, koska pankkien voi olla vaikeaa laskea liikkeeseen MREL-ehdot täyttäviä arvopapereita.

59 Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto ja kansalliset kriisinratkaisuviranomaiset ovat lakisääteisesti velvollisia antamaan virallisen MREL-vähimmäisvaatimuksia koskevan päätöksen jokaiselle pankille. Kyselytutkimukseen vastanneista 18 kansallisesta kriisinratkaisuviranomaisesta kahdeksan (44 prosenttia) katsoi, että tällainen virallinen vaatimus ei ole järkevä, jos MREL-vähimmäisvaatimus vastaa

²⁵ Euroopan pankkiviranomaisen päätös erimielisyyden ratkaisemisesta, osoitettu yhteiselle kriisinratkaisuneuvostolle ja Banca Nationala a României -pankille, 27. huhtikuuta 2018.

²⁶ ECON-valiokunnan tilaama selvitys *Impediments to resolvability of banks? Banking Union Scrutiny*, Willem Pieter de Groen: Euroopan parlamentin talouden hallinnan tukiyksikkö, PE 634.358, joulukuu 2019.

vakavaraisuusvaatimuksia, koska näin yleensä on silloin, kun pankki on likvidoitava kansallisen maksukyvyttömyyslainsäädännön mukaisesti. Näihin kahdeksaan kansalliseen kriisinratkaisuviranomaiseen kuuluvat ne, joiden vastuulla on eniten pankkeja. Se muodostaa hallinnollisen räsittteen kaikille osapuolille (yhteiselle kriisinratkaisuneuvostolle, kansallisille kriisinratkaisuviranomaisille ja pankeille).

60 Kriisinratkaisuneuvosto julkaisi vuoden 2018 kriisinratkaisusuunnitelmien laadintakierrokseen sovellettavan MREL-vähimmäisvaatimuksia koskevan toimintaperiaatteen marraskuussa 2018 ja päivitti sitä tammikuussa 2019 (ks. kohta [28](#)). Se julkaisi myös vuoden 2020 kriisinratkaisusuunnitelmien laadintakierrokseen sovellettavan MREL-vähimmäisvaatimuksia koskevan toimintaperiaatteen toukokuussa 2020. Suurin osa tehdyistä muutoksista (ks. [liitteessä II](#) oleva vertailu) johtuu tarkistetusta YKM-asetuksesta²⁷. Ei ole vielä tiedossa, miten nämä lainsäädäntömuutokset vaikuttavat MREL-tavoitteisiin lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä. Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto ilmoitti myös aikovansa arvioida covid-19-pandemian mahdollisia vaikutuksia siirtymäkausiin, joita tarvitaan MREL-vähimmäisvaatimuksen täyttämiseksi (ks. kohta [58](#)).

61 Eräitä oikeudellisen kehyksen tarkistamisesta johtuvia muutoksia ovat seuraavat:

- Markkinaluottamuspuskurin sisällyttäminen MREL-tavoitteen laskentaan ei ole enää pakollista. Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto aikoo kuitenkin jatkaa tällaisen puskurin soveltamista.
- Tarkistetussa BRR-direktiivissä²⁸ otetaan käyttöön pakollinen kiinteä MREL-vähimmäisvaatimus kolmelle pankkiluokalle²⁹.

²⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/877, annettu 20 päivänä toukokuuta 2019, asetuksen (EU) N:o 806/2014 muuttamisesta luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten tappionkattamiskyvyn ja pääomapohjan vahvistamiskyvyn osalta (EUVL L 150, 7.6.2019, s. 226), sovelletaan 28. joulukuuta 2020 lähtien.

²⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/879, annettu 20 päivänä toukokuuta 2019, direktiivin 2014/59/EU muuttamisesta luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten tappionkattamiskyvyn ja pääomapohjan vahvistamiskyvyn osalta sekä direktiivin 98/26/EY muuttamisesta (EUVL L 150, 7.6.2019, s. 296).

²⁹ Kriisinratkaisuviranomaisten on luokiteltava pankit neljään luokkaan. Ne ovat i) maailmanlaajuiset järjestelmän kannalta merkittävät pankit, ii) kokoluokaltaan suurimmat pankit, iii) muut järjestelmän kannalta merkittävät yhteisöt ja iv) kaikki ne pankit, jotka

- Tarkistetussa BRR-direktiivissä edellytetään etuoikeudeltaan huonompia velkoja koskevaa vähimmäisosuuden tasoa (kahdeksan prosenttia kaikista veloista ja omista varoista). Tämä tarkoittaa, että osa MREL-tavoitteesta on täytettävä etuoikeudeltaan huonommilla veloilla, eikä näin ollen ainoastaan etuoikeudeltaan paremmilla veloilla. Etuoikeudeltaan huonompien velkainstrumenttien liikkeeseenlaskusta aiheutuvat kustannukset ovat yleensä suuremmat.

62 Koska säännökset ovat vapaaehtoisia tai koska oikeusperustassa ei ole asiaa koskevia säännöksiä, EU:n kriisinratkaisuviranomaisten käytännöt MREL-vähimmäisvaatimuksen määrittämiseksi vaihtelevat (ks. [laatikko 1](#)).

Laatikko 1

Esimerkkejä erilaisista MREL-vähimmäisvaatimuksen määrittämis käytännöistä

EPV:n vuonna 2020 julkaisema määrällinen MREL-vähimmäisvaatimuksia koskeva raportti³⁰ osoittaa, että velkojen etuoikeusaseman virallisen määrittelyn puuttuessa ovat EU:n kriisinratkaisuviranomaiset soveltaneet tässä erilaisia käytäntöjä. Jotkin kriisinratkaisuviranomaiset edellyttävät, että MREL-tavoite täytetään kokonaan etuoikeudeltaan huonommilla veloilla, kun taas yhteinen kriisinratkaisuneuvosto edellyttää, että etuoikeusasemaltaan huonompien velkojen vähimmäisosuuden taso vaihtelee 12–16 prosentin välillä kokonaisriskin määrästä pankin monimutkaisuudesta riippuen. Joidenkin pankkiluokkien osalta on BRR-direktiivin tarkistamisen myötä otettu hiljattain käyttöön pakollinen vaatimus.

Samana raportin mukaan Tšekin kriisinratkaisuviranomainen ei aseta markkinaluottamuspuskurin oletustasoa. Ruotsin kriisinratkaisuviranomainen ei kalibroi MREL-vähimmäisvaatimusta varojensiirron yhteydessä. Romanian kriisinratkaisuviranomainen ei salli talletusten huomioon ottamista MREL-vähimmäisvaatimuksen täyttämiseksi. Puolan kriisinratkaisuviranomainen ei ota huomioon vähittäissijoittajien hallussa olevia omia varoja ja velkoja MREL-vähimmäisvaatimuksen täyttämiseksi³¹, mutta yhteinen kriisinratkaisuneuvosto ottaa ne huomioon.

eivät kuulu kolmeen edelliseen luokkaan. Pakollista kiinteää MREL-vähimmäisvaatimusta sovelletaan kolmeen ensimmäiseen luokkaan.

³⁰ EPV:n *Quantitative MREL report* (EBA/Rep/2020/07), liite 5.

³¹ Ks. edellinen alaviite.

63 Jos pankki kaatuu, tämä voi vaikuttaa vähittäissijoittajiin riippumatta siitä, likvidoidaanko pankki kansallisen maksukyvyttömyyslainsäädännön mukaisesti vai sovelletaanko siihen kriisinratkaisua. Kaatuneiden Veneto Banca-, Banco Popolare di Vicenza- ja Banca Popolare -pankkien viimeaikaiset tapaukset käynnistivät julkisen keskustelun siitä, pitäisikö velkakirjojen arvo kirjata alas vähittäissijoittajien osalta. Euroalueen vähittäissijoittajilla olevien EU:n pankkien etuoikeutettujen ja huonommassa etuoikeusasemassa olevien velkakirjojen arvon arvioitiin vuonna 2018 olevan 262 miljardia euroa. Suurin osa tästä arvosta oli joukkovelkakirjojen haltijoilla Italiassa (51 prosenttia) ja Saksassa (19 prosenttia)³².

64 Yhteisen kriisinratkaisuneuvoston velkakirjojen arvon alaskirjausta koskevassa toimintaperiaatteessa kuvataan operatiivisia kysymyksiä, jotka liittyvät arvopapereiden (osakkeiden ja joukkovelkakirjojen) alaskirjaukseen. Toimintaperiaatteessa ei kuitenkaan käsitellä muihin hyväksyttäviin velkoihin, kuten talletuksiin, liittyviä operatiivisia kysymyksiä. Yhteisen kriisinratkaisuneuvoston ohjeissa ei myöskään aseteta määräaikaa, johon mennessä velkakirjojen arvon alaskirjaus on saatettava päätökseen. Saksan kriisinratkaisuviranomainen sitä vastoin edellyttää, että sen vastuualueeseen kuuluvat pankit toteuttavat alaskirjauksen 24 tunnin kuluessa ja ovat valmiina käynnistämään joukkovelkakirjojen haltijoihin ja osakkeenomistajiin sovellettavan ulkoisen toteuttamisen 12 tunnin kuluessa.

65 Yhteisessä sääntökirjassa määrätään, että ensisijaisen kriisinratkaisustrategian (eli käytettävän välineen, ks. [kaavio 3](#)) toteutettavuutta ja uskottavuutta koskevaan kriisinratkaisuviranomaisen arvioon on sisällyttävä arvio kaikista kyseisen strategian yhteydessä esitetyistä vaihtoehtoisista strategioista. Tämä on erityisen tärkeää tapauksissa, joissa ei ole varmistettu rahoitusta kriisinratkaisun yhteydessä (ks. kohta [31](#)), sillä on olemassa riski, että kriisinratkaisu epäonnistuu. Yhteisen kriisinratkaisuneuvoston toimintaperiaatteessa ei kuitenkaan korosteta tarpeeksi, kuinka tärkeää on, että sisäiset kriisinratkaisuryhmät arvioivat vaihtoehtoisia strategioita velkakirjojen alaskirjausta sovellettaessa.

³² EPV:n ja Euroopan arvopaperimarkkinaviranomaisen (ESMA) lausunto vähittäissijoittajien pankkien elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin soveltamisalaan kuuluvien vieraan pääoman ehtoisten rahoitusvälineiden omistusten kohtelusta, toukokuu 2018.

Kriisinratkaisun suunnittelussa on edistytty, mutta tehtävää on vielä jonkin verran ennen kuin se on oikeudellisten vaatimusten mukaista

66 Kriisinratkaisuviranomaisten laatimien kriisinratkaisusuunnitelmien olisi oltava täysin yhteisen sääntökirjan mukaisia, ja yhteisen kriisinratkaisuneuvoston on asetettava päivämäärä, johon mennessä ensimmäiset kriisinratkaisusuunnitelmat on laadittava. YKM-asetuksen mukaan kriisinratkaisusuunnitelmat olisi päivitettävä pääsääntöisesti vähintään vuosittain.

67 Kuten kohdassa **06** todetaan, yhteinen kriisinratkaisuneuvosto vastaa kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten vähemmän merkittäviin pankkeihin liittyvän työn valvonnasta. Tätä varten yhteisellä kriisinratkaisuneuvostolla on oikeus antaa suuntaviivoja ja yleisiä ohjeita kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten hoitamista tehtävistä. Yhteisen kriisinratkaisuneuvoston ja kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten välillä sovitun yhteistyökehyksen mukaisesti kriisinratkaisuneuvoston olisi myös arvioitava kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten laatimat kriisinratkaisusuunnitelmat.

68 Tilintarkastustuomioistuon arvioi

- a) oliko yhteisen kriisinratkaisuneuvoston hyväksymien kriisinratkaisusuunnitelmien laatu parantunut edelliseen tarkastukseen verrattuna, eli täyttivätkö suunnitelmat useampia yhtenäisen sääntökirjan vaatimuksia
- b) hyväksyikö yhteinen kriisinratkaisuneuvosto vastuualueelleen kuuluvien pankkien kriisinratkaisusuunnitelmat oikea-aikaisesti
- c) oliko yhteisen kriisinratkaisuneuvoston analyysi vähemmän merkittäviä pankkeja koskevista kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten esittämistä suunnitelmista johdonmukainen.

Yhteisen kriisinratkaisuneuvoston vastuualueeseen kuuluvia pankkeja koskevien kriisinratkaisusuunnitelmien laatu on parantunut

69 Tilintarkastustuomioistuon arvioi vuoden 2018 laadintakierrokselta valitun kuuden kriisinratkaisusuunnitelman otoksen perusteella, täyttivätkö suunnitelmat yhteisen sääntökirjan vaatimukset. Arviointi toteutettiin valitsemalla 179 tällaista vaatimusta, jotka ryhmiteltiin aloittain (ks. **kaavio 6**), ja tarkistamalla, täyttyivätkö vaatimukset.

70 Tulokset osoittavat, että 60 prosenttia vaatimuksista oli täytetty (ks. [taulukko 2](#)). Tämä on parannus verrattuna aiempiin tarkastustuloksiin, jotka koskivat vuoden 2016 laadintakierrokselta valittujen suunnitelmien otosta, jossa vain 14 prosenttia vaatimuksista oli täytetty. Samaan aikaan 30:tä prosenttia vaatimuksista ei ollut täytetty (2017: 64 prosenttia) ja kymmenen prosenttia oli täytetty osittain (2017: 22 prosenttia).

Taulukko 2 – Tarkastustulokset aloittain

Täyttyvätkö vaatimukset (aloittain)?	Kyllä (%)	Ei (%)	Osittain (%)
Strateginen liiketoiminta-analyysi	65 %	23 %	13 %
Kriisinratkaisustrategia	78 %	16 %	6 %
MREL-puskuri	70 %	27 %	2 %
Taloudellinen ja toiminnallinen jatkuvuus	47 %	39 %	13 %
Viestintä ja tietojenvaihto	32 %	39 %	30 %
Purkamismahdollisuuksien arviointi	51 %	40 %	9 %
Tiivistelmä	57 %	38 %	5 %
Yhteensä (vuoden 2018 suunnitelmat)	60 %	30 %	10 %

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuim.

71 Otokseen sisältyvien suunnitelmien vaatimusten täyttymisaste vaihteli huomattavasti 80 prosentista (suunnitelma 1) 40 prosenttiin (suunnitelma 6), kuten [taulukosta 3](#) käy ilmi.

Taulukko 3 – Tarkastustulokset kriisinratkaisusuunnitelmittain

Täyttyvätkö vaatimukset (suunnitelmittain)?	Kyllä (%)	Ei (%)	Osittain (%)
Suunnitelma 1	80 %	16 %	4 %
Suunnitelma 2	65 %	28 %	6 %
Suunnitelma 3	60 %	24 %	15 %
Suunnitelma 4	58 %	33 %	10 %
Suunnitelma 5	53 %	42 %	5 %
Suunnitelma 6	40 %	41 %	19 %
Yhteensä (vuoden 2018 suunnitelmat)	60 %	30 %	10 %

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuim.

72 *Taulukossa 4* esitetään esimerkkejä yhteisen sääntökirjan vaatimuksista, jotka eivät olleet täyttyneet otokseen sisältyvissä kriisinratkaisusuunnitelmissa.

Taulukko 4 – Esimerkkejä oikeudellisista vaatimuksista, jotka eivät täyttyneet

Vaatimukset aloittain	Esimerkit
Strateginen liiketoiminta-analyysi	Yhdessäkään kriisinratkaisusuunnitelmassa ei osoitettu, miten kriittiset toiminnot ja ydinliiketoiminta-alueet voitiin erottaa toisistaan.
MREL-puskuri	MREL-puskuri määritettiin ainoastaan konsolidoidulla tasolla, ei yksittäisten yhteisöjen tasolla. Tämä aiheuttaa riskin siitä, ettei MREL-puskuria osoiteta pankkikonsernin asianomaisille laitoksille tai luoda niissä. Tämä on erityisen tärkeää rajojen yli toimivissa pankeissa.
Taloudellinen ja toiminnallinen jatkuvuus	Mikään suunnitelmista ei sisältänyt kriisinratkaisustrategian edellyttämiä rahoitustarpeita. Ks. myös kohta 31 .
Viestintä ja tietojenvaihto	Mikään suunnitelmista ei sisältänyt tyydyttävää kuvausta järjestelyistä, joilla varmistetaan, että BRR-direktiivin 11 artiklan mukaiset tiedot ovat ajan tasalla ja tarvittaessa saatavilla.
Purkamismahdollisuuksien arviointi	Yhdessäkään suunnitelmassa ei raportoitu pankin lyhyen aikavälin vakauttamisen tai liiketoiminnan tervehtyttämisen esteistä. Kolmessa neljästä suunnitelmasta ³³ ei ilmoitettu selkeästi, voidaanko kriisinratkaisustrategiaa soveltaa oikea-aikaisesti ja vaikuttavasti. Missään suunnitelmista ei esitetty tyydyttävää kuvausta kriisinratkaisuvälineiden vaikutuksesta velkoihin, vastapuoliin, asiakkaisiin ja työntekijöihin. Kolme kuudesta suunnitelmasta ei sisältänyt selkeää mainintaa siitä, oliko pankki kyseisenä ajankohtana purkamiskelpoinen.
Tiivistelmä	Viidessä kuudesta suunnitelmasta ei ollut aikataulua suunnitelman oleellisten osien toteuttamiselle. Kaikissa suunnitelmissa havaittiin heikkouksia järjestelyissä, jotka koskevat sekä asianomaisten viranomaisten välistä yhteistyötä ja koordinoitua tietojenvaihtoa.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuim.

³³ Kahdessa otoksen kuudesta tapauksesta suunnitelmassa todettiin, että pankki likvidoitaisiin kansallisen maksukyvyyttömyyslainsäädännön mukaisesti.

73 Edellä olevassa taulukossa lueteltujen puutteiden lisäksi voidaan todeta seuraavaa:

- Tilintarkastustuomioistuin ei löytänyt yhdestäkään otokseen sisältyneestä kriisinratkaisusuunnitelmasta näyttöä siitä, että pankit olisivat testanneet velkakirjojen arvon alaskirjausta, vaikka sitä suositeltiin tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2017 erityiskertomuksessa. Yhteisen kriisinratkaisuneuvoston viimeisimmän pankkeihin kohdistuvia odotuksia koskevan *Expectations for Banks* -toimintaperiaateasiakirjan mukaan pankkien on perustettava vuoteen 2022 mennessä tarvittava infrastruktuuri tällaisen testin suorittamiseen tarvittavien tietojen tuottamiseksi.
- Vuosien 2018 ja 2019 kriisinratkaisusuunnitelmien laadintakierrosten kohdalla yhteinen kriisinratkaisuneuvosto määrittäi vain ”mahdollisia” esteitä (eli sitä, olivatko ne olennaisia vai eivät, ei arvioitu), vaikka useimpien suunnitelmien tapauksessa oli käytettävissä toimintaperiaate olennaisten esteiden määrittämiseksi (ks. kohta 49). Myös vuoden 2020 kriisinratkaisusuunnitelmien laadintakierroksen osalta yhteinen kriisinratkaisuneuvosto aikoo määrittää ainoastaan mahdolliset esteet. Kuten kohdissa 51 ja 52 todetaan, yhteinen kriisinratkaisuneuvosto pitää esteiden määrittämistä iteratiivisena prosessina. Nykyisestä olennaisten esteiden määrittämisen puuttumisesta on seurauksena myös, että yhteinen kriisinratkaisuneuvosto ei ole tähän mennessä asettanut korkeampia MREL-tavoitteita esteiden vuoksi, vaikka tämä on oikeudellisen kehyksen mukaan mahdollinen vaihtoehto. Marraskuussa 2019 yhteinen kriisinratkaisuneuvosto oli määrittänyt konsolidoidulla tasolla MREL-tavoitteet 85 pankille, mutta noin 32:ta pankkia koskevat päätökset olivat tekemättä. Kaikkiaan 48 pankkia, jotka keskittyvät pääasiassa viiteen jäsenvaltioon (Alankomaihin, Espanjaan, Italiaan, Kreikkaan ja Ranskaan), jäivät 137 miljardia euroa MREL-vähimmäisvaatimuksesta. Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto ei tehnyt sisäisiä MREL-vähimmäisvaatimuksia³⁴ koskevia päätöksiä vuoden 2018 kriisinratkaisusuunnitelmien laadintakierroksella.

³⁴ Ulkoiset MREL-ehdot täyttäviä arvopapereita laskee liikkeeseen yhteisö, johon kriisinratkaisuviranomainen aikoo soveltaa velkakirjojen arvon alaskirjausta. Ne lasketaan liikkeeseen ulkopuolisille merkitsijöille. Sisäiset MREL-ehdot täyttäviä arvopapereita merkitsevät muut samaan kriisinratkaisun kohteena olevaan yksikköön kuuluvat konserniyhteisöt.

74 Lopuksi tilintarkastustuomioistuin arvioi kahta ensimmäisen otoksen suunnitelmia myöhemmin hyväksyttyä suunnitelmaa (ks. kohta [19](#)) olennaisten esteiden määrittämisen osalta, koska kyseisten suunnitelmien olisi pitänyt olla tässä suhteessa pidemmälle kehittyneitä. Tilintarkastustuomioistuin tarkisti, oliko yhteisen kriisinratkaisuneuvoston omaa toimintaperiaatetta sovellettu:

- Yhden suunnitelman osalta todettiin, että ohjeita oli sovellettu vain jossakin määrin. Sen paremmin olennaisia kuin mahdollisia esteitä ei ollut määritetty. Sen sijaan esitettiin tiedoksi vain luettelo seikoista, joista voisi tulla mahdollisia esteitä.
- Toisessa tapauksessa tilintarkastustuomioistuin havaitsi puutteita ohjeiden soveltamisessa. Sisäinen kriisinratkaisuryhmä oli muun muassa poikennut ohjeasiakirjan ehdotuksista, jotka koskivat esiintymistodennäköisyyden arviointia (ks. kohta [50](#)), käyttämällä harkintavaltaa eli ottamalla huomioon tietyt lieventävät tekijät. Pankki oli esimerkiksi joutunut tekemään lisätyötä lyhentääkseen aikaa, joka kuluu arvostustietojen toimittamiseen kriisinratkaisun yhteydessä. Lisäksi sitä, että pankki työskenteli ratkaisujen löytämiseksi, pidettiin jo sinällään riittävänä perusteena olla katsomatta estettä merkittäväksi.

75 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että yhteisen kriisinratkaisuneuvoston sisäinen valvontajärjestelmä ei pystynyt havaitsemaan kriisinratkaisusuunnitelmien heikkouksia tai heikkouksista johtuvia laatueroja (kohdat [69–74](#)). Yksi yhteisen kriisinratkaisuneuvoston yksikkö (joka vastaa kriisinratkaisun toimintaperiaatteista, prosesseista ja menetelmistä) teki laaduntarkastuksia tarkistamalla, olivatko muiden yksiköiden vastuulla laaditut kriisinratkaisusuunnitelmat yhteisen kriisinratkaisuneuvoston toimintaperiaatteiden ja yhteisen sääntökirjan mukaisia. Yksikön rajallisten resurssien vuoksi tähän tarkistukseen oli käytettävissä vain rajallisesti aikaa. Lisäksi valvontatoimia ei kirjattu järjestelmällisesti.

Viivästyksiä yhteisen kriisinratkaisuneuvoston vastuualueeseen kuuluvien kriisinratkaisusuunnitelmien hyväksymisessä

76 Vaikka kriisinratkaisusuunnitelmia laadittiin ensimmäistä kertaa vuoden 2016 laadintakierroksella ja uusimmissa suunnitelmissa on edelleen yhteisen sääntökirjan noudattamista koskevia puutteita (ks. kohdat [69–75](#)), yhteinen kriisinratkaisuneuvosto ei ole koskaan asettanut määräaikaa kunkin pankin kriisinratkaisusuunnitelman loppuun saattamiselle (ks. kohta [66](#)). Tilintarkastustuomioistuin esitti samanlaisen huomion erityiskertomuksessa 23/2017. Vuoden 2018 monivuotisessa

työohjelmassaan yhteinen kriisinratkaisuneuvosto totesi vain, että tavoitteena oli saattaa kriisinratkaisusuunnitelmien laatiminen loppuun vuonna 2020. Kun otetaan huomioon pankeille *Expectations for Banks* -asiakirjan mukaisesti myönnetyt siirtymäkaudet (ks. kohdat [31](#) ja [52](#)), on kuitenkin epätodennäköistä, että kaikki vuoden 2020 suunnitelmat olisivat täysin yhteisen sääntökirjan mukaisia.

77 Vuosien 2018 ja 2019 laadintakierroksien osalta yhteinen kriisinratkaisuneuvosto hyväksyi kriisinratkaisusuunnitelmat myöhässä. Viivästykset on esitetty [taulukossa 5](#), jossa vertaillaan suunniteltuja valmistuspäivämääriä todellisiin päivämääriin.

Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto aikoo hyväksyä kaikki vuoden 2020 laadintakierroksen suunnitelmat 12 kuukauden kuluessa, mutta tilintarkastustuomioistuin pitää suurena riskiä siitä, että tästä tavoitteesta lipsutaan. Aiempien suunnitelmien suhteen tapahtuneiden viivästysten lisäksi tämän riskin syyt ovat seuraavat:

- prosessin mukauttaminen EKP:n valvontaprosessiin: yhteinen kriisinratkaisuneuvosto ottaa huomioon vakavaraisuuden arviointiprosessin (SREP) tulokset sekä EKP:n arvion pankkien esittämistä elvytysuunnitelmista
- aika, joka tarvitaan EKP:n kuulemiseksi kriisinratkaisusuunnitelmien luonnoksista
- keskeneräisten toimintaperiaatteita koskevien asiakirjojen määrä (ks. kohta [31](#))
- uusien sääntelyä koskevien vaatimusten täytäntöönpano (tarkistettut YKM-asetus ja BRR-direktiivi)
- covid-19-pandemia.

Taulukko 5 – Kriisinratkaisun suunnittelu vuosien 2018 ja 2019 kriisinratkaisusuunnitelmien laadintakierroksilla

	Pankin tyyppi	Suunniteltu valmistuspäivämäärä	Todellinen valmistuspäivämäärä (viimeisimmän kriisinratkaisusuunnitelman hyväksyminen)	Hyväksymättä olevat kriisinratkaisusuunnitelmat	Hyväksytyt kriisinratkaisusuunnitelmat
Vuoden 2018 laadintakierros					
1	Pankit, joilla ei ole kriisinratkaisukollegiota	joulukuu 2018	marraskuu 2019	76	76
2	Pankit, joilla on kriisinratkaisukollegio	elokuu 2019	heinäkuu 2020	40	40
3	Pankit, joilla ei ole suunnitelmaa	ei sovelleta	ei sovelleta	3	ei sovelleta ⁽¹⁾
4	Yhteensä			119	116
Vuoden 2019 laadintakierros					
5	Ensisijaiset pankit, joilla ei ole kriisinratkaisukollegiota	huhtikuu 2020	huhtikuu 2020	31	31
6	Pankit, joilla ei ole suunnitelmaa / joiden suunnitelmaa ei ole päivitetty	ei sovelleta	ei sovelleta	82	ei sovelleta
7	Yhteensä			113	31

Huomautus:

⁽¹⁾ Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto oli päättänyt olla laatimatta suunnitelmia, koska yhden pankin koko oli muuttumassa (minkä jälkeen se ei enää kuuluisi yhteisen kriisinratkaisuneuvoston vastuualueeseen) ja kahden pankin liiketoiminta- ja organisaatorakenteessa ja taloudellisessa asemassa oli tapahtumassa olennaisia muutoksia.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin yhteisen kriisinratkaisuneuvoston tietojen perusteella.

78 Vuoden 2018 kriisinratkaisusuunnitelmien laadintakierroksen päätökseen saattaminen viivästyi alkuperäiseen suunnitelmaan verrattuna. Tähän viivästykseen on useita syitä:

- laadintaprosessin tehottomuus
- laadunarvioinnin käsittävän tason lisääminen (ks. kohta [75](#))

- resurssien puute erityisesti sisäisissä kriisinratkaisuryhmissä
- tiettyjen hallinnollisten menettelyiden ottaminen mukaan prosessiin (esimerkiksi kuulemismenettely, jonka avulla pankit voivat kommentoida MREL-tavoitetta).

79 Tämän viivästyksen seurauksena yhteinen kriisinratkaisuneuvosto päätti olla päivittämättä kaikkien pankkien kriisinratkaisusuunnitelmia vuoden 2019 kriisinratkaisusuunnitelmien laadintakierroksella, vaikka lainsäädäntö edellyttää niiden päivittämistä vuosittain (ks. kohta [66](#)). Sen sijaan kriisinratkaisuneuvosto hyväksyi kriisinratkaisusuunnitelmat vain 30 pankille 113 pankista.

80 Vuoden 2018 laadintakierroksen yhteydessä yhteinen kriisinratkaisuneuvosto asetti sellaisten pankkien kriisinratkaisusuunnitelmat, joilla ei ole kriisinratkaisukollegiota, ajallisesti etusijalle niihin pankkeihin nähden, joilla on kriisinratkaisukollegio. Tämä ei ollut YKM-asetuksen hengen mukaista³⁵, sillä asetuksessa edellytetään järjestelmän kannalta tärkeiden pankkien priorisointia. Koska näiden vuoden 2018 laadintakierroksen pankkien kriisinratkaisusuunnitelmat hyväksyttiin viimeisenä (viimeinen hyväksyttiin vuoden 2020 puolivälissä (ks. [taulukko 5](#))), ne eivät kuuluneet pankkeihin, joiden kriisinratkaisusuunnitelmat päivitettiin vuoden 2019 laadintakierroksella.

Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto ei soveltanut kaikkiin vähemmän merkittävien pankkien suunnitelmiin samantasoista laadunvalvontaa

81 Vuoden 2020 ensimmäisen neljänneksen loppuun mennessä kansalliset kriisinratkaisuviranomaiset olivat laatineet 1 916 kriisinratkaisusuunnitelmaa 2 260:stä (85 prosenttia). Kolmentoista kansallisen kriisinratkaisuviranomaisen osalta (15 prosenttia) on vielä laatimatta kriisinratkaisusuunnitelma. Yhdeksästätoista kansallisesta kriisinratkaisuviranomaisesta kahdeksan ei ollut pystynyt saavuttamaan yhteisen kriisinratkaisuneuvoston vuoden 2019 työohjelmassa asetettuja tavoitteita. Joissakin tapauksissa tavoitteet saavutettiin asettamalla etusijalle rakenteeltaan yksinkertaisemmat pankit ja jättämällä monimutkaisimmat pankit myöhemmäksi.

82 Tilintarkastustuomioistuon tutki, oliko yhteinen kriisinratkaisuneuvosto antanut ohjeita vähemmän merkittävistä pankeista vastaaville kansallisille kriisinratkaisuviranomaisille, tarkoituksenaan varmistaa yhteisen kriisinratkaisumekanismin johdonmukainen toiminta (ks. kohta [06](#)). Se tutki myös,

³⁵ YKM-asetuksen johdanto-osan 47 kappale.

oliko kriisinratkaisuneuvosto antanut ajoissa lausunnon kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten toimittamista vähemmän merkittävien pankkien kriisinratkaisusuunnitelmista.

83 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että yhteinen kriisinratkaisuneuvosto oli antanut ensimmäiset ohjeet kansallisille kriisinratkaisuviranomaisille vasta elokuussa 2020. Ohjeita antaakseen yhteinen kriisinratkaisuneuvosto tarvitsee kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten taholta yhteistyötä ja yhteisen kriisinratkaisuneuvoston rajoitetulta johdon istunnolta hyväksymisen (kun täysistunnossa esitetyt näkemykset on otettu huomioon, ks. [liite I](#)).

84 Tietyissä tilanteissa kriisinratkaisuviranomaisten ei tarvitse laatia täysimittaisia kriisinratkaisusuunnitelmia, vaan ne voivat valita yksinkertaistetun version. Yhteisen kriisinratkaisuneuvoston johdon istunto hyväksyi vuonna 2016 vähemmän merkittävien pankkien niin kutsuttuja yksinkertaistettuja velvoitteita koskevan ohjeasiakirjan, joka esiteltiin kriisinratkaisuneuvoston täysistunnossa. Täysistunto suhtautui varauksellisesti ohjeasiakirjaan. Elokussa 2020 (neljä vuotta myöhemmin) johdon istunto hyväksyi uuden version kyseisestä ohjeasiakirjasta. Tuohon aikaan täysistunnon enemmistö osoitti yleisen tukensa ohjeasiakirjalle.

85 EPV julkaisi asiaa koskevia ohjeita³⁶, ja sen edustajien haastatteluissa kävi ilmi, että kriisinratkaisuneuvoston täysistunnossa myös edustettuina olevilla kansallisilla kriisinratkaisuviranomaisilla ei ole tähän mennessä ollut halua laatia uusia ohjeita yksinkertaisemmista kriisinratkaisusuunnitelmista (eli tällaisten suunnitelmien sisällöstä). Tarkoituksena on pitää yllä riittävää joustavuutta, joka heijastaa kotimaisten pankkisektoreiden erityispiirteitä.

86 Vaikka yhteisen kriisinratkaisuneuvoston ohjeasiakirjaa sovelletaan vain sen vastuualueeseen kuuluviin pankkeihin, tilintarkastustuomioistuin vertaili kahta kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten (vähemmän merkittäviä pankkeja koskevaa) yksinkertaistettua kriisinratkaisusuunnitelmaa kyseiseen ohjeasiakirjaan. Kansalliset kriisinratkaisuviranomaiset eivät voi soveltaa yksinkertaistettua lähestymistapaa, ellei pankki saa vähimmäispistemäärää käytössä olevien soveltamiskelpoisuuden perusteiden mukaisesti. Suunnitelmissa ei kuitenkaan ilmoitettu pankkien saamia

³⁶ EPV julkaisi vuonna 2015 ohjeet siitä, miten viranomaisten olisi arvioitava, onko laitos oikeutettu yksinkertaistettuihin velvoitteisiin (nyt ohjeet on kumottu ja korvattu samaa aihetta koskevilla teknisillä sääntelystandardeilla). Lisäksi EPV laati teknisen täytäntöönpanostandardin, joka koskee merkityksellisten tietojen toimittamista EPV:lle.

pistemääriä. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi molemmissa tapauksissa puutteita i) johdon tietojärjestelmässä, ii) viestinnässä eri sidosryhmien kanssa ja iii) yleisöviestinnässä.

87 Yhteisen kriisinratkaisuneuvoston on arvioitava kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten toimittamia kriisinratkaisusuunnitelmia, ja se voi esittää niistä näkemyksensä eli ei-sitovan lausunnon. Näin ollen sen on saatava arviointinsa päätökseen tiettyyn määräaikaan mennessä, mikä aiheuttaa merkittävän työmäärän, koska tällaisia suunnitelmia on 2 260 kappaletta (vuoden 2019 lopun tiedot). Tästä syystä se päätti jakaa nämä suunnitelmat kolmeen ryhmään niiden koon ja monimutkaisuuden mukaan. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että arviointien yksityiskohtaisuus riippui ryhmästä ja että ensimmäiseen ryhmään kiinnitettiin enemmän huomiota. Tilintarkastustuomioistuin tutki kolmesta arvioinnista koostuvan otoksen, joka käsitti 16 kriisinratkaisusuunnitelmaa. Yhteensä 12 suunnitelman tapauksessa yhteinen kriisinratkaisuneuvosto oli päättänyt olla ilmaisematta näkemystään 11 suunnitelmasta, vaikka se epäili valitun kriisinratkaisustrategian uskottavuutta. Viimeisestä suunnitelmasta puolestaan puuttui MREL-tavoite.

88 Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto ei myöskään kommentoinut oleellisten esteiden määrittämättä jättämistä. Kyselytutkimukseen vastanneista 18 kansallisesta kriisinratkaisuviranomaisesta 15 ilmoitti, että ne eivät määrittäneet olennaisia esteitä vastuualueeseensa kuuluvien pankkien osalta. Loput kolme kansallista kriisinratkaisuviranomaista totesivat, että niiden pankeilla ei ollut esteitä.

89 Kun oli kyse määräaikojen noudattamisesta, tilintarkastustuomioistuimen kyselyyn vastanneista 18 kansallisesta kriisinratkaisuviranomaisesta viisi totesi, että yhteinen kriisinratkaisuneuvosto ei aina pystynyt noudattamaan niitä.

Yhteisen kriisinratkaisumekanismin organisatorinen rakenne ei ole vielä paras mahdollinen

90 Tilintarkastustuomioistuin totesi vuoden 2017 erityiskertomuksessaan, että i) operatiivisten tehtävien jako, mukaan luettuna vastuunjako, kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten ja yhteisen kriisinratkaisuneuvoston välillä oli epäselvä ja ii) yhteisen kriisinratkaisuneuvoston ja valvontaviranomaisena toimivan EKP:n välisellä yhteisymmärryspöytäkirjalla ei pystytty varmistamaan, että yhteinen kriisinratkaisuneuvosto sai kaikki tarvittavat tiedot oikea-aikaisesti.

91 Samassa kertomuksessa tilintarkastustuomioistuin totesi, että yhteisen kriisinratkaisuneuvoston henkilöstöresurssit olivat riittämättömät. Merkittävien pankkien kriisinratkaisusuunnitelmiin liittyvien tehtäviensä hoitamiseksi se on myös riippuvainen kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten sisäisiin kriisinratkaisuryhmiin osoittamasta henkilöstöstä.

92 Kun otetaan huomioon kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten vastuualueeseen kuuluvien vähemmän merkittävien pankkien suuri määrä (ks. kohta **06**), tarvitaan riittävä henkilöstömäärä, jotta voidaan varmistaa valmius yhteisen kriisinratkaisuneuvoston tasolla.

93 Tilintarkastustuomioistuin arvioi siksi,

- a) oliko yhteistyö kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten ja pankkivalvontaviranomaisena toimivan EKP:n kanssa parantunut
- b) oliko henkilöstön määrä yhteisessä kriisinratkaisuneuvostossa ja sisäisissä kriisinratkaisuryhmissä kasvanut edellisen tarkastuksen tuloksiin verrattuna
- c) oliko kansallisilla kriisinratkaisuviranomaisilla kutakin pankkia kohti vastaava määrä kokoaikavastaavia työntekijöitä.

Vuorovaikutus sidosryhmien kanssa on hyvää, mutta kriisinratkaisuviranomaiset ovat riippuvaisia valvontaviranomaisten oikea-aikaisesta reagoinnista

94 Yhteisen kriisinratkaisuneuvoston ja kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten välistä yhteistyötä selkeytettiin vuonna 2016 hyväksytyssä yhteistyökehyksessä, jota muutettiin vuonna 2018 ja joka on julkisesti saatavilla³⁷. Kyseisessä asiakirjassa määritellään sekä kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten henkilöstön rooli merkittäviä pankkeja käsittelevissä sisäisissä kriisinratkaisuryhmissä että yhteistyö vähemmän merkittäviä pankkeja koskevien suunnitelmien osalta. Lisäksi vuosina 2017 ja 2018 hyväksyttiin korkean tason periaatteet ja tavoitteellinen toimintamalli, jossa määritellään tarkasti työnjako sekä muun muassa sisäisten kriisinratkaisuryhmien

³⁷ Yhteisen kriisinratkaisuneuvoston päätös, annettu 17 päivänä joulukuuta 2018, yhteisen kriisinratkaisuneuvoston ja kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten yhteisessä kriisinratkaisumekanismissa tekemän yhteistyön käytännön järjestelyjen puitteista (SRB/PS/2018/15).

päivittäistä työtä ohjaavat sisäiset järjestelyt. Nämä asiakirjat eivät ole julkisesti saatavilla. Suurimmalle osalle kyselytutkimuksen kohteena olleista kansallisista kriisinratkaisuviranomaisista (83 prosenttia) tehtävienjako sisäisissä kriisinratkaisuryhmissä on selvä.

95 Yhteistyökehyksen mukaan yhteisen kriisinratkaisuneuvoston olisi suoritettava säännöllisesti sisäisten kriisinratkaisuryhmien työtä koskevia jälkiarviointoja, joiden avulla voidaan varmistua riittävästä johdonmukaisuudesta ryhmien välillä. Tähän mennessä on arvioitu vain joitakin näkökohtia monialaisen analyysin avulla. Yhtään täysimääräistä arviointia ei ole vielä suoritettu yhteistyökehyksen mukaisesti.

96 Myönteistä on se, että tilintarkastustuomioistuimen kyselyyn vastanneista 18 kansallisesta kriisinratkaisuviranomaisesta 13 ilmoitti yhteisen kriisinratkaisuneuvoston tiedottaneen niille kattavasti asioista, jotka oli otettu opiksi kaatuvia pankkeja koskevista kriisinratkaisuneuvoston päätöksistä.

97 EKP:n kanssa tehtyä yhteisymmärryspöytäkirjaa tarkistettiin toukokuussa 2018³⁸. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että tietojenvaihtoa koskevat määräykset olivat kattavat. Myös yhteisen kriisinratkaisuneuvoston henkilöstö ilmaisi tyytyväisyytensä menettelyyn.

98 Yhteisymmärryspöytäkirjaan sisältyy muun muassa määräyksiä tietojenvaihdosta siinä tapauksessa, että EKP aloittaa varhaisen tilanteeseen puuttumisen toimenpiteitä, kuten se voi tehdä, kun useat niiden käytön käynnistävät edellytykset täyttyvät. Tällainen tietojenvaihto on tarpeen, jotta yhteinen kriisinratkaisuneuvosto voi päivittää asiaankuuluvan kriisinratkaisusuunnitelman ja valmistautua pankin mahdolliseen kriisinratkaisuun sekä sen varojen ja velkojen arvostamiseen.

³⁸ Yhteisen kriisinratkaisuneuvoston ja Euroopan keskuspankin välinen yhteisymmärryspöytäkirja yhteistyöstä ja tietojenvaihdosta.
https://srb.europa.eu/sites/srbsite/files/mou_with_the_single_resolution_board_on_cooperation_and_information_exchange_2018_.pdf

99 Komissio totesi vuonna 2019, että pankkivalvontaviranomaiset olivat toistaiseksi käyttäneet erittäin vähäisessä määrin varhaisen tilanteeseen puuttumisen toimenpiteitä³⁹. Tilintarkastustuomioistuin totesi EKP:n toteuttamaa kriisinhallintaa koskevassa erityiskertomuksessaan⁴⁰, että varhaista tilanteeseen puuttumista koskevat arvioinnit suoritetaan pääasiassa vuotuisen vakavaraisuuden arviointiprosessin (SREP) yhteydessä eikä reaktiona näyttöön, jonka mukaan pankin rahoitus tilanne on heikentynyt olennaisesti. Tilintarkastustuomioistuin totesi myös, että kriisin tunnistamista koskevia EKP:n ohjeita ei ollut kehitetty riittävän pitkälle eikä niissä määritelty objektiivisia arviointiperusteita. Vaikka on tärkeää, että varhaisen tilanteeseen puuttumisen toimenpiteitä käytetään vaikuttavalla tavalla ja että ne käynnistetään hyvissä ajoin mahdollisen kriisinratkaisun riskin ja kriisinratkaisun vaikutusten vähentämiseksi, tätä kysymystä ei ole vielä ratkaistu muuttamalla oikeudellista kehystä. Se on tärkeää siksi, että nämä toimenpiteet esimerkiksi antaisivat yhteiselle kriisinratkaisuneuvostolle oikeuden määrätä pankki ottamaan yhteyttä sen liiketoiminnan mahdollisiin ostajiin. Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että EPV käynnisti 26. kesäkuuta 2020 kuulemisen varhaisen tilanteeseen puuttumisen toimenpiteiden soveltamisesta.

100 Jotta voidaan varmistaa, että kriisinratkaisutoimenpiteitä sovelletaan silloin, kun pankilla on vielä käytettävissään huomattavasti likviditeettiä, on tärkeää, että päätös, jonka mukaan pankki on kaatumassa tai kaatuminen on todennäköistä, tehdään riittävän ajoissa. Tällaisen päätöksen tekee pankin valvontaviranomainen. YKM-asetuksen mukaan yhteinen kriisinratkaisuneuvosto voi kuitenkin myös ilmoittaa ”omasta aloitteestaan” – eli jos EKP ei ole antanut tällaista ilmoitusta – että pankki on kaatumassa tai kaatuminen on todennäköistä. Päätöksen tekemiseksi viranomaisen on arvioitava sekä pankin sen hetkistä tilannetta että pankin tilannetta lähitulevaisuudessa. Sitä, mitä ”lähitulevaisuudessa” tarkoittaa, ei määritetä yhteisessä sääntökirjassa eikä yhteisen kriisinratkaisuneuvoston toimintaperiaatteessa. Lisäksi BRR-direktiivissä käytetty määritelmä ”lähellä kaatumista oleva tai todennäköisesti

³⁹ Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle direktiivin 2014/59/EU (pankkien elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivi) ja asetuksen N:o (EU) 806/2014 (yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskeva asetusta) soveltamisesta ja uudelleentarkastelusta (COM(2019) 213 final, 30.4.2019, s. 6).

⁴⁰ Euroopan tilintarkastustuomioistuin, erityiskertomus 2/2018: EKP:n toteuttaman pankkien kriisinhallintatoiminnan tehokkuus, kohta 125 (www.eca.europa.eu).

kaatuva” jättää huomattavasti harkinnanvaraa⁴¹. Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto ei kuitenkaan ole pyytänyt lainsäätäjiä asettamaan objektiivisia ja määrällisiä perusteita.

Henkilöstön määrä kasvoi yhteisen kriisinratkaisumekanismin tasolla, mutta kansalliset kriisinratkaisuviranomaiset vähensivät hieman osoittamaansa henkilöstöä

101 Maaliskuun 2020 lopussa yhteisellä kriisinratkaisuneuvostolla oli 358 kokoaikavastaavaa työntekijää kansallisia asiantuntijoita lukuun ottamatta. Syyskuussa 2019 hyväksyttyyn henkilöstötauluksoon (400 kokoaikavastaavaa työntekijää) verrattuna maaliskuun 2020 lopussa oli edelleen noin 11 prosentin vaje.

102 Koska kriisinratkaisun toimintaperiaatteista, prosesseista ja menetelmistä vastaavalla yhteisen kriisinratkaisuneuvoston yksiköllä (ks. myös kohta **75**) ei ollut riittävästi henkilöstöä, edellä mainittuun henkilöstötauluksoon sisältyi viisi uutta kokoaikavastaavaa työntekijää tälle yksikölle (mikä merkitsee 31 prosentin lisäystä vuoteen 2018 verrattuna). Tilintarkastustuomioistuimen vuonna 2017 suorittamassa tarkastuksessa todettiin myös, että tässä yksikössä oli liian vähän henkilöstöä. Yhteisen kriisinratkaisuneuvoston yksikössä, joka vastaa kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten toimittamien vähemmän merkittäviä pankkeja koskevien suunnitelmien valvonnasta, oli vuoden 2018 lopussa 8,5 kokoaikavastaavaa työntekijää. Koska tämän määrän vuoksi kaikkia suunnitelmia ei voida arvioida yhtä tarkasti, yksikön oli priorisoitava työtään (ks. kohta **87**). Tästä tilanteesta huolimatta edellä mainittuun henkilöstötauluksoon ei sisällytetty lisävirkoja.

103 Vuonna 2019 lähes 40 prosenttia yhteisen kriisinratkaisuneuvoston resursseista osoitettiin merkittävien pankkien kriisinratkaisusuunnitelmien laatimisesta vastaaville sisäisille kriisinratkaisuryhmille. Vuosien 2016 ja 2019 välisenä aikana (ks. **taulukko 6**) yhteinen kriisinratkaisuneuvosto lisäsi huomattavasti sisäisille kriisinratkaisuryhmille myöntämiään resursseja, kun taas kansalliset kriisinratkaisuviranomaiset vähensivät hieman osoittamiaan resursseja. Tämän seurauksena yhteinen kriisinratkaisuneuvosto osoitti sisäisiin kriisinratkaisuryhmiin enemmän henkilöstöä kuin kaikki kansalliset kriisinratkaisuviranomaiset yhteensä. Näin ollen yhteisen kriisinratkaisuneuvoston ja kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten henkilöstön välinen suhde oli kasvanut siten, että se oli vuoden 2019 lopussa 4:3, ja sen odotetaan pysyvän tällä tasolla vuonna 2020. Vertailun vuoksi voidaan mainita, että yhteisen valvontamekanismin yhteisissä

⁴¹ *Understanding Bank Recovery and Resolution in the EU: A guidebook to the BRRD*, World Bank Group, Financial Sector Advisory Centre, huhtikuu 2017, s. 106.

valvontaryhmissä EKP:n henkilöstön suhde kansallisten toimivaltaisten viranomaisten osoittamaan henkilöstöön oli 1:3⁴² vuonna 2016.

Taulukko 6 – Sisäisten kriisinratkaisuryhmien henkilöstö⁴³

	2016		2019	
	Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto	Kansalliset kriisinratkaisuviranomaiset	Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto	Kansalliset kriisinratkaisuviranomaiset
Sisäisissä kriisinratkaisuryhmissä työskentelevä henkilöstö yhteensä (kokoaika-vastaavina työntekijöinä)	60	116	171	105
Vähennettävä: sisäisiin kriisinratkaisuryhmiin osoitetun henkilöstön yhteisen kriisinratkaisuneuvoston horisontaalisiin tehtäviin (esimerkiksi toiminta-periaatteiden laadintaan) käyttämä aika (kokoaika-vastaavina työntekijöinä)	-15	ei sovelleta	-32	ei sovelleta

⁴² Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus 29/2016: Yhteinen valvontamekanismi – hyvä alku, mutta lisäparannuksia kaivataan, kohta 110 (www.eca.europa.eu).

⁴³ Yhteisen kriisinratkaisuneuvoston lukuihin sisältyvät avustajat, mutta eivät kansalliset asiantuntijat. Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto toimitti kokoaikavastaavia työntekijöitä koskevat tiedot vuodelta 2019 ja ennusteen vuodelle 2020 kaikkien kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten osalta lukuun ottamatta Portugalia ja Slovakiaa, joiden osalta on käytetty vuoden 2017 tietoja.

Sisäisten kriisinratkaisuryhmien henkilöstön tosiasiallisesti suorittama (nettomääräinen) työaika (kokoaika-vastaavina työntekijöinä)	45	116	139	105
Kokoaika-vastaavat työntekijät pankkia kohti	0,4	0,9	1,1	0,8

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuim SRM:n toimittamien tietojen perusteella.

104 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että kansallisen kriisinratkaisuviranomaisen sisäisiin kriisinratkaisuryhmiin osoittaman henkilöstön määrät vaihtelivat merkittävästi: suhteessa merkittävien pankkien lukumäärään vaihteluväli oli 0,4–3,25 kokoaikavastaavaa työntekijää pankkia kohti vuonna 2019⁴⁴. Yhteisellä kriisinratkaisuneuvostolla ei ole määräysvaltaa sen suhteen, kuinka paljon henkilöstöä kansalliset kriisinratkaisuviranomaiset osoittavat sisäisiin kriisinratkaisuryhmiin. Yhteistyökehyksessä määrätään vain, että yhteisen kriisinratkaisuneuvoston ja kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten on kuultava toisiaan ja sovittava kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten resurssien käytöstä.

105 Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto ei ole vahvistanut sisäisten kriisinratkaisuryhmien vakiokokoonpanoa (eli työntekijöiden määrää, henkilöstön jakautumista kriisinratkaisuneuvoston ja kansallisen viranomaisen henkilöstön välillä ja pätevyysvaatimuksia). Tämä mahdollistaa joustavuuden ja lisää sisäisten kriisinratkaisuryhmien henkilöstön heterogeenisyyden todennäköisyyttä.

Kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten tasolla henkilöstömäärissä on huomattavaa vaihtelua

106 Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto vastaa kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten kriisinratkaisusuunnittelun valvonnasta (ks. kohta 06), mutta sillä ei ole oikeudellista toimivaltaa vaikuttaa vähemmän merkittäviä pankkeja koskevien suunnitelmien laatimiseen tarvittavan kansallisten

⁴⁴ Vaihteluväli oli samanlainen, kun henkilöstömäärä mitattiin suhteessa pankkien kokonaisvaroihin.

kriisinratkaisuviranomaisten henkilöstön määrään. Tämä kuuluu edelleen kansallisten talousarvioviranomaisten toimivaltaan. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten kokoaikavastaavien työntekijöiden määrä pankkia kohti vaihteli huomattavasti: vaihteluväli oli 0,005–0,375 kokoaikavastaavaa työntekijää pankkia kohti. Tilintarkastustuomioistuin on tietoinen siitä, että nämä ovat keskimääräisiä lukuja, joita ei ole painotettu yksittäisten pankkien koon ja monimutkaisuuden huomioon ottamiseksi.

107 EPV:n vastuulla on valvoa säännöllisten tarkastusten avulla, onko kriisinratkaisuviranomaisilla (eli yhteisellä kriisinratkaisuneuvostolla ja kansallisilla kriisinratkaisuviranomaisilla) tarvittava asiantuntemus, resurssit ja toimintavalmiudet. Se käyttää tähän tarkoitukseen erilaisia keinoja, joita ovat muun muassa kahdenväliset kokoukset ja osallistuminen kriisinratkaisukollegioihin. EPV toteutti myös vuonna 2017 kyselytutkimuksen, jossa ainoastaan selvitettiin käytettävissä olevia resursseja. Kyselytutkimuksen tuloksia ei julkaistu. Seuraavan tarkastuksen päivämäärää ei ole vielä päätetty.

Johtopäätökset ja suositukset

108 Tilintarkastustuomioistuimen yleinen johtopäätös on, että vuonna 2015 käyttöön otettu yhteinen kriisinratkaisumekanismi on edistynyt viime vuosina, mutta joitakin keskeisiä osatekijöitä puuttuu ja lisätoimia tarvitaan pankkeja koskevan kriisinratkaisun suunnittelun suhteen. Tähän on monia syitä, joista eräät liittyvät lainsäätäjiin, toiset taas (kansallisiin ja EU:n) budjettivallan käyttäjiin sekä yhteisen kriisinratkaisuneuvoston ja kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten tekemään työhön. Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto on edistynyt toimintaperiaatteiden laatimisessa ja kriisinratkaisusuunnitelmien laadun parantamisessa. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että yhteinen kriisinratkaisuneuvosto ei ollut noudattanut joitakin vuoden 2017 erityiskertomuksessa esitettyjä suosituksia (ks. esimerkiksi kohdat [28](#), [30](#) ja [76](#)).

109 Lainsäätäjiin liittyy erityisesti kaksi keskeistä kysymystä: i) kriisinratkaisun rahoitus (ks. kohta [32](#)) ja ii) kriisinratkaisukehyksen ja erilaisten kansallisten maksukyvyttömyysjärjestelyjen parempi yhteensovittaminen (ks. kohta [45](#)). Lisäksi tilintarkastustuomioistuin pani merkille, että vastuunjako ja valtiontukea koskevat säännöt vaihtelevat sen mukaan, päätetäänkö kaatumassa olevaan pankkiin soveltaa kriisinratkaisua vai maksukyvyttömyysmenettelyä (ks. kohdat [42–44](#)).

110 Nämä kysymykset vaikuttavat kriisinratkaisun suunnitteluun ja kriisinratkaisuvälineen valintaan. Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto ei ole esimerkiksi ottanut käyttöön edellä mainittuun kriisinratkaisun rahoitukseen liittyvää ”taloudellista jatkuvuutta” koskevaa toimintaperiaatetta. Muita aloja, joilta puuttuvat toimintaperiaatteet, ovat ”hallinto ja viestintä” ja ”tietojenvaihto” (ks. kohdat [31–36](#)).

111 Lisäksi yhteisen kriisinratkaisuneuvoston vastuualueeseen kuuluvien pankkien johdonmukaisen kohtelun toteutumista vaikeuttaa se, että sisäisten kriisinratkaisuryhmien käytännöt vaihtelevat toimintaperiaatteiden puutteiden vuoksi (ks. kohdat [38–41](#), [47–51](#) ja [57–65](#)). Kyseinen vaihtelu johtuu esimerkiksi i) sisäisten kriisinratkaisuryhmien harkintavallasta niiden tunnistaessa esteitä ja määrittäessä esteiden olennaisuutta ja ii) vertailuarvojen tai erityisten kriteerien puutteesta sekä kriittisiä toimintoja että yleistä etua koskevassa arvioinnissa. Lisäksi yhteisen kriisinratkaisuneuvoston toimintaperiaatteet, sellaisina kuin ne ilmenevät kriisinratkaisun suunnittelun käsikirjassa, eivät ole tähän mennessä sitoneet sisäisiä kriisinratkaisuryhmiä (ks. kohta [30](#)) ja niistä poikkeamista ei ole siksi täytynyt perustella (eli soveltaa ”noudata tai selitä” -periaatetta) kriisinratkaisusuunnitelmissa.

112 Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto julkaisi huhtikuussa 2020 myös asiakirjan *Expectations for Banks* pankkeihin kohdistuvista odotuksista: niiden olisi parannettava valmiuksiaan kaikilla kriisinratkaisun kannalta merkityksellisillä aloilla viimeistään vuoden 2023 loppuun mennessä. Ne voivat jopa ylittää tämän määräajan, jos asiasta sovitaan erikseen. Lainsäätäjät eivät ole asettaneet tällaista määräaika, johon mennessä pankeista on tultava täysin purkamiskelpoisia. Se, että yhteinen kriisinratkaisuneuvosto on tähän mennessä pidättäytynyt olennaisten esteiden määrittämisestä ja niiden poistamisprosessin aloittamisesta, ei ole yhteisen sääntökirjan mukaista (ks. kohdat [52–56](#) ja [73](#)).

Suositus 1 – Yhteisen kriisinratkaisuneuvoston toimintaperiaatteiden parantaminen

Jotta voidaan varmistaa pankkien johdonmukainen kohtelu yhteisessä kriisinratkaisumekanismissa – ottaen samalla huomioon nykyinen oikeudellinen kehys – yhteisen kriisinratkaisuneuvoston olisi

- a) laadittava puuttuvat toimintaperiaatteet, jotka koskevat taloudellista jatkuvuutta, hallintoa sekä viestintää ja tietojenvaihtoa
- b) korjattava nykyisissä toimintaperiaatteissa ja/tai niiden soveltamisessa ilmenevät puutteet, jotka liittyvät esimerkiksi yleistä etua koskevaan arviointiin, purkamismahdollisuuksien olennaisten esteiden määrittämiseen ja velkakirjojen arvon alaskirjaukseen; yhteisen kriisinratkaisuneuvoston olisi erityisesti noudatettava yhteistä sääntökirjaa ja näin ollen määritettävä purkamismahdollisuuksien olennaiset esteet kussakin kriisinratkaisusuunnitelmassa sekä noudatettava asianmukaista prosessia esteiden poistamiseksi
- c) vaadittava sisäisiä kriisinratkaisuryhmiä soveltamaan ”noudata tai selitä” -periaatetta, kun ne poikkeavat kriisinratkaisun suunnittelun käsikirjassa vahvistetuista käytänteistä. Poikkeamisista olisi ilmoitettava johdon istunnolle kriisinratkaisusuunnitelmia hyväksyttäessä.

Tavoiteajankohta: alakohtien a ja b osalta maaliskuu 2022 ja alakohdan c osalta vuoden 2021 loppuun mennessä

113 Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto ei ole vielä määrittänyt tarkkaa päivämäärää, johon mennessä kriisinratkaisusuunnitelmat olisi saatettava päätökseen jokaisen pankin osalta. Pankkeihin kohdistuvia odotuksia koskevan asiakirjan soveltaminen vaikuttaa todennäköisesti siihen, miten paljon aikaa suunnitelmien päätökseensaattamiseen tarvitaan (ks. kohta [112](#)). Verrattuna vuoden 2016 kriisinratkaisusuunnitelmien laadintakierrosta koskeviin tilintarkastustuomioistuimen tarkastustuloksiin kriisinratkaisusuunnitelmien laadun suhteen on edistytty. Vuoden 2018 kriisinratkaisusuunnitelmien laadintakierroksella 60 prosenttia yhtenäisen sääntökirjan vaatimuksista oli täytetty tilintarkastustuomioistuimen tarkastamassa kriisinratkaisusuunnitelmien otoksessa. Vaikka käytössä on sisäisen valvonnan järjestelmä, laadunvalvontaan ei ole riittävästi resursseja. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että kymmenen prosenttia vaatimuksista täyttyi vain osittain ja 30 prosenttia niistä ei täyttynyt lainkaan (ks. kohdat [69–71](#) ja [75](#)).

114 Alat, joilla täyttyneitä vaatimuksia oli vähiten, ovat niitä, joilla yhteinen kriisinratkaisuneuvosto ei ole vielä vahvistanut toimintaperiaatetta (rahoitus kriisinratkaisun yhteydessä, viestintä ja tietojenvaihto) tai joiden toimintaperiaatteissa ilmeni puutteita. Lisäksi puolella tilintarkastustuomioistuimen otokseen sisältyneistä tapauksista ei esitetty selkeää arviota kyseessä olevan pankin purkamiskelpoisuudesta (ks. [taulukko 2](#) ja kohdat [69–74](#)).

115 Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto hyväksyi vuoden 2018 laadintakierroksen kriisinratkaisusuunnitelmat myöhässä. Se ei asettanut ajallisesti etusijalle järjestelmän kannalta tärkeitä pankkeja (eli niiden suunnitelmat hyväksyttiin viimeisenä), mikä oli vastoin YKM-asetuksen johdanto-osaa. Näin ollen se päätti, että vuoden 2019 laadintakierros kattaisi vain rajallisen määrän pankkeja, kun taas vuoden 2020 laadintakierroksen suunnitellaan olevan täysimittainen. Kun otetaan huomioon, että jotkin käytössä olevat menettelyt vievät paljon aikaa, tavoite saada kaikki vuoden 2020 kierroksen suunnitelmat valmiiksi maaliskuuhun 2021 mennessä saattaa kuitenkin jäädä saavuttamatta. Näin voi olla siitäkin huolimatta, että covid-19-pandemian mahdollisia vaikutuksia ei otettaisi huomioon (ks. kohdat [76–80](#)).

Suositus 2 – Varmistetaan kriisinratkaisusuunnitelmien täysimääräinen noudattaminen ja oikea-aikainen hyväksyminen

Jotta varmistetaan vaatimustenmukaisten kriisinratkaisusuunnitelmien oikea-aikainen hyväksyminen, yhteisen kriisinratkaisuneuvoston olisi

- a) parannettava suunnitelmien laatua, niin että yhteistä sääntökirjaa noudatettaisiin kaikilta osin
- b) yksinkertaistettava ja nopeutettava aikaa vieviä menettelyjä, jotta ei vaaranneta tavoitetta hyväksyä kaikki suunnitelmat yhden vuoden kestävän laadintakierroksen aikana.

Tavoiteajankohta: alakohta a, vuoden 2021 laadintakierroksen osalta maaliskuu 2022, alakohta b, vuoden 2020 laadintakierroksen osalta maaliskuu 2021

116 Kansalliset kriisinratkaisuviranomaiset saavuttivat edistystä vähemmän merkittävien pankkien osalta hyväksytyjen kriisinratkaisusuunnitelmien lukumäärän suhteen. Kahdeksan kansallista kriisinratkaisuviranomaista ei kuitenkaan saavuttanut tavoitteitaan. Ensimmäiset ohjeet, joilla varmistetaan kriisinratkaisustandardien johdonmukainen soveltaminen vähemmän merkittäviin pankkeihin, annettiin vasta elokuussa 2020. Tuolloin annettiin muun muassa ”yksinkertaistettuja velvoitteita” koskevat ohjeet (ks. kohdat [81–85](#)).

117 Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto arvioi kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten toimittamien suunnitelmien laatua, mutta sillä oli vaikeuksia tehdä tämä asetetussa määräajassa. Arvioinnin perusteellisuus vaihteli pankin koon ja valitun kriisinratkaisustrategian mukaan. Tämä johtui yhteisen kriisinratkaisuneuvoston asianomaisen yksikön resurssien puutteesta. Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto päätti myös, että se ei ilmaise näkemystään kaikista suunnitelmista, joissa havaittiin puutteita (ks. kohdat [87–89](#) ja [102](#)).

118 Tämän lisäksi yhteisellä kriisinratkaisuneuvostolla oli vuoden 2020 alussa lähes se henkilöstömäärä (89 prosenttia), joka tarvittiin kriisinratkaisuneuvoston tehtävien suorittamiseen. Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto ei kuitenkaan ole vielä määrittänyt sisäisen kriisinratkaisuryhmän vakiokokoonpanoa (eli työntekijöiden määrää, henkilöstön jakautumista kriisinratkaisuneuvoston ja kansallisen viranomaisen henkilöstön välillä ja pätevyysvaatimuksia). Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös,

että yhteisen kriisinratkaisuneuvoston henkilöstön osuus kasvoi ajan mittaan (ks. kohdat [101-105](#)).

119 Yhteisellä kriisinratkaisuneuvostolla ei ole oikeudellista toimivaltaa kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten henkilöstömäärän osalta, sillä tämä kuuluu edelleen kansallisten talousarvioviranomaisten toimivaltaan. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että henkilöstön määrä pankkia kohti vaihteli huomattavasti kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten välillä. EPV:n tehtävänä on kuitenkin valvoa kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten asiantuntemusta, resursseja ja toimintakykyä. Se ei kuitenkaan ole julkaissut tähän mennessä yhtään kattavaa arviointia näistä näkökohdista, sillä se on käyttänyt tehtävässään erilaisia välineitä (ks. kohdat [106](#) ja [107](#)). Jos organisaatiolle ei anneta sen tavoitteita vastaavia riittäviä resursseja, tavoitteiden ja todellisen tilanteen välinen ero saattaa kasvaa.

Suositus 3 – Parannetaan yhteisen kriisinratkaisumekanismin organisatorista rakennetta

- a) Jotta voidaan parantaa yhteisen kriisinratkaisuneuvoston suorittamaa kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten tasolla tapahtuvan kriisinratkaisun suunnittelun valvontaa, kriisinratkaisuneuvoston olisi osoitettava riittävästi henkilöstöä vähemmän merkittävien pankkien valvonnasta vastaavaan yksikköön ja esitettävä selkeästi näkemyksensä vähemmän merkittävien pankkien kriisinratkaisusuunnitelmien laadusta, jos se havaitsee puutteita.
- b) Jotta voidaan varmistaa henkilöstön tarkoituksenmukainen kokoonpano sisäisissä kriisinratkaisuryhmissä, yhteisen kriisinratkaisuneuvoston ja kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten olisi sovittava vakiomuotoisista kriteereistä.

Aikatavoite: Vuoden 2021 laadintakierros (maaliskuu 2022)

120 Yhteisen kriisinratkaisuneuvoston ja kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten välistä tehtävänjakoa on selkeytetty vuonna 2016 hyväksytyssä yhteistyösopimuksessa, jota muutettiin vuonna 2018 (ks. kohdat [94](#) ja [95](#)). Yhteisen kriisinratkaisuneuvoston ja valvontaviranomaisen(EKP:n) välistä tietojenvaihtoa säännellään kattavalla yhteisymmärryspöytäkirjalla.

121 Vaikuttava kriisinratkaisu edellyttää kuitenkin, että pankkivalvontaviranomainen i) käynnistää varhaisen tilanteeseen puuttumisen toimenpiteet hyvissä ajoin ja soveltaa niitä vaikuttavalla tavalla ja ii) tekee sellaisen pankin osalta, joka ”on kaatumassa tai todennäköisesti kaatuu”, riittävän ajoissa päätöksen selkeiden, objektiivisten ja määrällisten kynnysarvojen pohjalta. Vaikka varhaisen tilanteeseen puuttumisen toimenpiteitä on käytetty harvoin eikä oikeudellisessa kehityksessä vahvisteta objektiivisia ja määrällisiä perusteita sen toteutukseksi, että pankki on kaatumassa tai todennäköisesti kaatuu, yhteinen kriisinratkaisuneuvosto ei ole ollut yhteydessä lainsäätäjiin asian suhteen (ks. kohdat 97–100).

Suositus 4 – Asetetaan objektiiviset ja määrälliset perusteet oikea-aikaisille valvontatoimille

Sen varmistamiseksi, että valvontatoimet toteutetaan riittävän varhaisessa vaiheessa, yhteisen kriisinratkaisuneuvoston ja komission olisi lähestyttävä lainsäätäjiä ja EKP:tä sen valvontaviranomaisen ominaisuudessa ja kehotettava näitä asettamaan objektiivisia ja määrällisiä kynnysarvoja varhaisen tilanteeseen puuttumisen toimenpiteiden käynnistämiseksi sekä päätöksen tekemiseksi siitä, että pankki on kaatumassa tai todennäköisesti kaatuu.

Tilintarkastustuomioistuin kehottaa Euroopan parlamenttia ja neuvostoa harkitsemaan, miten edellä mainitut selvennykset voitaisiin parhaiten sisällyttää oikeusperustaan.

Tavoiteajankohta: vuoden 2021 loppu.

Tilintarkastustuomioistuimen IV jaosto on tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Alex Brenninkmeijerin johdolla hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 24. marraskuuta 2020.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta

Klaus-Heiner Lehne
presidentti

Liitteet

Liite I – Yhteisen kriisinratkaisuneuvoston hallintoelimet

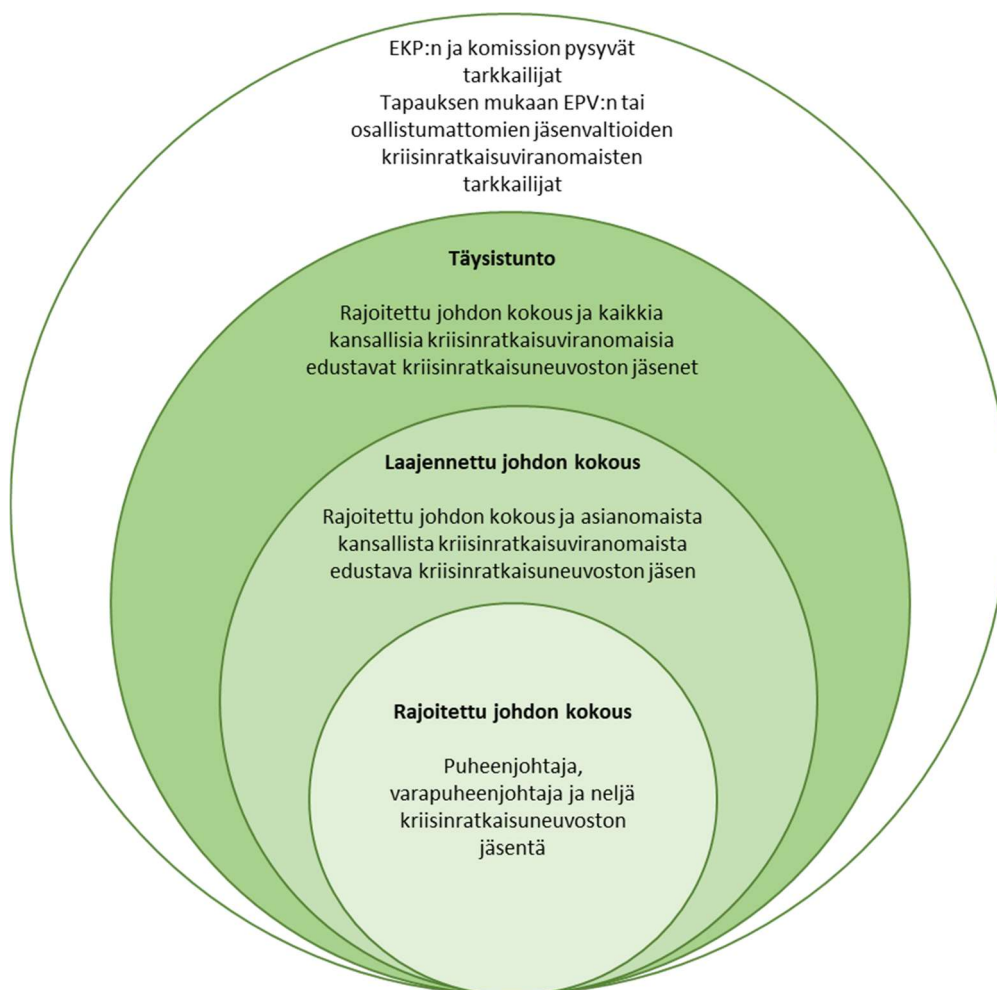
Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto kokoontuu kulloistenkin tehtävien mukaan eri kokoonpanoissa (ks. jäljempänä [kaavio 9](#)). ”Rajoitetun” johdon istunnon kokoonpanoon kuuluvat puheenjohtaja ja neljä muuta kokoaikaista kriisinratkaisuneuvoston jäsentä. Varapuheenjohtaja osallistuu ”rajoitettuun” johdon istuntoon äänioikeudettomana jäsenenä, mutta hoitaa puheenjohtajan tehtäviä hänen poissa ollessaan.

Jos johdon istunnossa käsitellään tiettyä pankkia, johdon istuntoa laajennetaan (”laajennettu” johdon istunto) siten, että siihen osallistuvat asianomaisia kansallisia kriisinratkaisuviranomaisia edustavat kriisinratkaisuneuvoston jäsenet. Näin ollen ”laajennetun” johdon istunnon kokoonpano riippuu kyseessä olevasta yksittäisestä pankista. Jos ”laajennetussa” johdon istunnossa ei päästä yksimielisyyteen, puheenjohtaja ja neljä muuta kokoaikaista kriisinratkaisuneuvoston jäsentä tekevät päätöksen yksinkertaisella enemmistöllä.

Täysistunto koostuu puheenjohtajasta, neljästä muusta kokoaikaisesta kriisinratkaisuneuvoston jäsenestä ja kaikkia kansallisia kriisinratkaisuviranomaisia edustavista kriisinratkaisuneuvoston jäsenistä. Kuten johdon istunnoissa, varapuheenjohtaja osallistuu istuntoon äänioikeudettomana jäsenenä mutta hoitaa puheenjohtajan tehtäviä hänen poissa ollessaan.

Komissiolla ja EKP:llä on pysyvän tarkkailijan asema kaikissa yhteisen kriisinratkaisuneuvoston johdon istunnoissa ja täysistunnoissa. Muita tarkkailijoita voidaan tarvittaessa kutsua johdon istuntoihin ja täysistuntoihin tapauskohtaisesti. Jos ”laajennetussa” johdon istunnossa käsitellään pankkia, jolla on tytäryhtiöitä tai merkittäviä sivuliikkeitä osallistumattomissa jäsenvaltioissa, kyseisten jäsenvaltioiden kriisinratkaisuviranomaiset kutsutaan osallistumaan kokoukseen.

Kaavio 9 – Yhteisen kriisinratkaisuneuvoston hallintoelimet



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin yhteisen kriisinratkaisuneuvoston kaavion perusteella.

Liite II – Yhteisen kriisinratkaisuneuvoston MREL-tavoitteet

Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto julkaisi toukokuussa 2020 vuoden 2020 MREL-vähimmäistavoitteita koskevan toimintaperiaatteensa julkisen kuulemisen jälkeen. Seuraavassa taulukossa esitetään MREL-tavoitteen eri osatekijät vuosien 2018 ja 2020 kriisinratkaisusuunnitelmien laadintakierroksilla. Niiden väliset erot on merkitty vihreällä.

	Yhteisen kriisinratkaisuneuvoston vuoden 2018 MREL-toimintaperiaate	Yhteisen kriisinratkaisuneuvoston vuoden 2020 MREL-toimintaperiaate
Ilmaistu kokonaisriskin määränä (TREA)		
MREL-tavoite	Tappioiden kattamiseen käytettävä määrä (LAA) + pääomapohjan vahvistamiseen tarvittava määrä (RCA)	Tappioiden kattamiseen käytettävä määrä (LAA) + pääomapohjan vahvistamiseen tarvittava määrä (RCA)
LAA	(Pilari 1 + pilari 2 + yhteinelasketut pääomapuskurivaatimukset ⁴⁵) * kokonaisriskin määrä (TREA)	(Pilari 1 + pilari 2) * kokonaisriskin määrä (TREA)
RCA ⁴⁶	(Pilari 1 + pilari 2 + markkinaluottamuspuskuri (MCC)) * TREA	(Pilari 1 + pilari 2 + markkinaluottamuspuskuri (MCC ⁴⁷)) * TREA

⁴⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 575/2013, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvaatimuksista ja asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta (vakavaraisuusasetus) (EUVL L 176, 27.6.2013, s. 1), 92 artiklan 1 kohta; 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 (vakavaraisuusdirektiivi) (EUVL L 176, 27.6.2013, s. 338), 104 a ja 128 artikla.

⁴⁶ Sovelletaan vain pankkeihin, joiden kriisinratkaisustrategiassa määrätään kriisinratkaisutoimista ja kriisinratkaisuvälineiden käytöstä.

⁴⁷ Yhteisen kriisinratkaisuneuvoston vuoden 2020 MREL-toimintaperiaatteen (s. 12) mukaan kriisinratkaisuneuvosto voi mukauttaa pääomapohjan vahvistamiseen tarvittavaa määrää markkinaluottamuspuskurilla, mikä merkitsee muutosta verrattuna kriisinratkaisuneuvoston vuoden 2018 MREL-toimintaperiaatteeseen (s. 10), jonka mukaan tämä on pakollista pankeissa, joihin yhteinen kriisinratkaisuneuvosto aikoo soveltaa kriisinratkaisuvälineitä ja -valtuuksia. Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto on myös ottanut

	Yhteisen kriisinratkaisuneuvoston vuoden 2018 MREL-toimintaperiaate	Yhteisen kriisinratkaisuneuvoston vuoden 2020 MREL- toimintaperiaate
MCC	Yhteenlasketut pääomapuskurivaatimukset -1,25 %	Yhteenlasketut pääomapuskurivaatimukset – vastasyklinen puskuri
Ilmaistu vähimmäisomavaraisuusasteena (LRE)		
Oletusarvoinen MREL-vaatimus	ei sovelleta	Tappioiden kattamiseen käytettävä määrä (LAA) + pääomapohjan vahvistamiseen tarvittava määrä (RCA)
LAA	ei sovelleta	Velkaantuneisuusaste * vastuiden kokonaismäärä
RCA	ei sovelleta	Velkaantuneisuusaste * vastuiden kokonaismäärä

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin, mukautettujen yhteisen kriisinratkaisuneuvoston tietojen perusteella.

Sellaisten pankkien osalta, joiden odotetaan noudattavan tavanomaista maksukyvyttömyysmenettelyä, vähimmäisomavaraisuusaste vastaa yleisesti vakavaraisuusasetuksen mukaisia pääomavaatimuksia, jotka kattavat ainoastaan tappioiden kattamiseen tarvittavan määrän.

Uusien sääntöjen mukaan tappioiden kattamiseen käytettävää määrää koskevan MREL-vähimmäisvaatimuksen kokonaisriskin määrän ei enää edellytetä sisältävän yhteenlaskettuja puskurivaatimuksia. Myöskään markkinaluottamuspuskuria (MCC) ei enää edellytetä, mutta yhteinen kriisinratkaisuneuvosto voi silti mukauttaa pääomapohjan vahvistamiseen tarvittavaa määrää soveltamalla markkinaluottamuspuskuria.

Tässä tapauksessa yhteisen kriisinratkaisuneuvoston vuoden 2018 MREL-toimintaperiaatteen mukainen 1,25 prosentin vähennys markkinaluottamuspuskurista korvataan vähentämällä vastasyklinen puskuri. Vastasykliseen puskuriin sisältyy osa yhteenlasketuista puskurivaatimuksista. Vähennyksellä kompensoidaan yhteenlaskettujen puskurivaatimusten aiempi lisäys.

käyttöön markkinaluottamuspuskuria (MCC) koskevat siirtymäkaudet vuoden 2020 MREL-toimintaperiaatteessaan.

Uudessa pankkipaketissa, jolla saatetaan Basel III -vaatimukset osaksi kansallista lainsäädäntöä, otettiin käyttöön kolmen prosentin vähimmäisomavaraisuusaste. Tämän seurauksena yhteinen kriisinratkaisuneuvosto otti käyttöön toisen MREL-vähimmäisvaatimuksia koskevan toimenpiteen, joka perustuu vähimmäisomavaraisuusasteeseen.

Akronyymit ja lyhenteet

BRR-direktiivi:	Pankkien elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivi
EPV:	Euroopan pankkiviranomainen
EKP:	Euroopan keskuspankki
LAA:	Tappioiden kattamiseen käytettävä määrä
MCC:	Markkinaluottamuspuskuri
MREL- vähimmäisvaatimus:	Omia varoja ja hyväksyttäviä velkoja koskeva vähimmäisvaatimus
SREP:	Vakavaraisuuden arviointiprosessi (<i>Supervisory review and evaluation process</i>)
YKM:	Yhteinen kriisinratkaisumekanismi
YKM-asetus:	Yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskeva asetus
SEUT:	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta

Sanasto

Arvostus: Yhteisessä sääntökirjassa määrätään muodollisesta menettelystä, joka sisältää kolme arvostusta. Niillä määritetään, onko pankki kaatumassa tai onko kaatuminen todennäköistä (arvostus 1), tiedotetaan kriisinratkaisuvälineiden käytöstä, mukaan lukien velkakirjojen arvon alaskirjaus (arvostus 2), ja varmistetaan, että periaatetta, jonka mukaan velkojat eivät saa jäädä huonompaan asemaan, noudatetaan (arvostus 3).

Elvytysuunnitelma: Elvytysuunnitelmilla varmistetaan, että pankit ovat valmiit palauttamaan elinkelpoisuutensa myös vakavan rahoitusmarkkinoiden stressin aikana.

Euroopan pankkiunioni: Euroopan pankkiunionilla siirretään vastuu pankkitoimintapolitiikasta kansalliselta tasolta EU:n tasolle. Tällä hetkellä se koostuu yhteisestä valvontamekanismista ja yhteisestä kriisinratkaisumekanismista, jotka perustuvat EU:n yhteiseen sääntökirjaan. Euroalueen jäsenvaltiot osallistuvat Euroopan pankkiunioniin.

Huonommassa etuoikeusasemassa olevat velkainstrumentit/velat: Pankin kaatuessa huonommassa etuoikeusasemassa oleva velka maksetaan takaisin paremmassa etuoikeusasemassa olevan velan jälkeen, mutta ennen omaa pääomaa.

Kriisinratkaisu: Kriisinratkaisulla tarkoitetaan kaatuvan pankin hallittua likvidaatiota sen keskeisten toimintojen jatkuvuuden varmistamiseksi ja rahoitusvakauden säilyttämiseksi. Menettelyn tavoitteena on myös suojata julkisia varoja huolehtimalla siitä, että turvautuminen poikkeukselliseen julkiseen rahoitustukeen on mahdollisimman vähäistä (ks. BRR-direktiivi, 2 artikla).

Kriisinratkaisukollegio: Kriisinratkaisukollegiot ovat elimiä, joilla varmistetaan kaikkien osapuolten, kuten kriisinratkaisuviranomaisten, keskuspankkien, toimivaltaisten ministeriöiden ja EPV:n yhteistyö kaatumassa olevan pankin kriisinratkaisun suunnittelun ja kriisinratkaisuprosessin kaikissa vaiheissa.

Kriisinratkaisusuunnitelma: Kriisinratkaisusuunnitelma on kattava asiakirja, jossa eritellään pankin ominaisuudet ja kuvataan kyseiseen pankkiin parhaiten soveltuva kriisinratkaisustrategia, mukaan lukien se, mitä kriisinratkaisuvälineitä mihinkin yhteisiin sovelletaan. Suunnitelmassa määritetään pankin kriisinratkaisun mahdolliset esteet ja käsitellään niitä sekä asetetaan pankin MREL-vähimmäistavoite.

Kriittiset toiminnot: Pankin toiminta, palvelut tai toiminnot, joiden keskeytyminen todennäköisesti häiritsisi rahoitusvakautta tai reaalitalouden kannalta elintärkeitä palveluja.

Olennaiset esteet: Olennaiset esteet ovat vakavia esteitä, jotka voivat haitata pankin likvidaatiota tai kriisinratkaisua ja jotka kriisinratkaisuviranomaiset ovat määritelleet pankin purkamismahdollisuuksien arvioinnin yhteydessä. Kriisinratkaisuviranomaisilla on laajat valtuudet vaatia pankkeja puuttumaan tällaisiin esteisiin tai poistamaan ne annetussa määräajassa. Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto voi esimerkiksi vaatia pankkia luopumaan tietyistä varoista, rajoittamaan toimintaansa tai muuttamaan oikeudellisia tai toiminnallisia rakenteitaan.

Omia varoja ja hyväksyttäviä velkoja koskeva vähimmäisvaatimus: Vaatimus, jota pankkien on noudatettava koko ajan pitämällä hallussaan helposti alentamiskelpoisia instrumentteja sen varmistamiseksi, että tappiot voidaan vähentää ja pankkien pääomapohjaa voidaan vahvistaa, jos ne joutuvat taloudellisiin vaikeuksiin ja myöhemmin kriisinratkaisuun.

Paremmassa etuoikeusasemassa oleva velka: Paremmassa etuoikeusasemassa oleva velka maksetaan ensisijaisesti takaisin pankin kaatuessa. Tämän priorisoinnin vuoksi paremmassa etuoikeusasemassa oleva velka aiheuttaa pienempiä riskejä kuin huonommassa etuoikeusasemassa oleva velka tai oma pääoma.

Sisäiset kriisinratkaisuryhmät: YKM-asetuksen 83 artiklan mukaisesti yhteinen kriisinratkaisuneuvosto voi perustaa sisäisiä kriisinratkaisuryhmiä, jotka koostuvat sen omasta henkilöstöstä sekä kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten henkilöstöstä ja tarvittaessa euroalueen ulkopuolisista jäsenvaltioista lähetetyistä tarkkailijoista. Sisäisillä kriisinratkaisuryhmillä on keskeinen asema yhteistyössä ja viestinnässä, kun yhteinen kriisinratkaisuneuvosto ja kansalliset kriisinratkaisuviranomaiset valmistelevat kriisinratkaisusuunnitelmia. Ryhmiä perustetaan kaikkia yhteisen kriisinratkaisuneuvoston vastuualueeseen kuuluvia pankkeja varten. Ryhmiä johtavat yhteisen kriisinratkaisuneuvoston ylempien toimihenkilöiden joukosta nimitetyt koordinaattorit.

Talletussuojajärjestelmä: Järjestelmä, jolla tallettajia suojellaan tappioilta tietyin rajoituksin tiettyyn enimmäismäärään asti, jos pankki kaatuu.

Vakavaraisuusvaatimukset: Vakavaraisuusvaatimukset koskevat pankkien hallussa olevan pääoman määrää. Näiden sääntöjen tavoitteena on vahvistaa pankkien kriisinsietokykyä ja samalla varmistaa, että pankit rahoittavat edelleen taloudellista toimintaa ja kasvua.

Valvonta: Pankkitoiminnan valvonnalla tarkoitetaan sitä, että viranomaiset seuraavat pankkien taloudellista tulosta ja toimintaa, jotta voidaan varmistaa, että pankkien toiminta on turvallista, asianmukaista sekä sääntöjen ja säännösten mukaista.

Velkakirjojen arvon alaskirjaus: Mekanismi, jonka avulla velka voidaan suojattujen talletusten kaltaisia poikkeuksia lukuun ottamatta kirjata alas tai muuntaa omaksi pääomaksi rahoituslaitoksen kriisinratkaisun yhteydessä. Velkoja, joihin velkakirjojen arvon alaskirjausta voidaan soveltaa, kutsutaan ”alentamiskelpoisiksi”.

Ydinliiketoiminta-alue: Liiketoiminta-alueet ja niihin liittyvät palvelut, jotka edustavat laitokselle tai konsernille, johon laitos kuuluu, olennaisia tulon, voiton tai franchise-arvon lähteitä.

YHTEISEN KRIISINRATKAISUNEUVOSTON LOPULLISET VASTAUKSET EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN ERITYISKERTOMUKSEEN: “KRIISINRATKAISUN SUUNNITTELU YHTEISESSÄ KRIISINRATKAISUMEKANISMISSA”

TIIVISTELMÄ

VI. Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto on tyytyväinen Euroopan tilintarkastustuomioistuimen tunnustamaan edistykseen. Se on eri mieltä tilintarkastustuomioistuimen johtopäätöksestä, joka koskee “keskeisten osien” puuttumista, sillä johtopäätös voisi antaa vaikutelman, että yhteinen kriisinratkaisumekanismi ei vielä hoitaisi velvollisuuksiaan, koska jotkin yhteisen kriisinratkaisuneuvoston kannalta merkitykselliset osat puuttuvat, mikä ei selvästikään pidä paikkaansa. Tärkeimmät puuttuvat osat liittyvät olennaisesti kehyksen kehitykseen (eli kriisinratkaisu- ja varautumisjärjestelyn likviditeettiin tai tiettyihin omia varoja ja hyväksyttäviä velkoja koskevaa vähimmäisvaatimusta (MREL) koskeviin osiin), eivätkä kyseiset osat kuulu yhteisen kriisinratkaisuneuvoston määräysvaltaan. Mikään näistä “keskeisistä” osista ei myöskään ole estänyt yhteistä kriisinratkaisumekanismia täyttämästä velvollisuuksiaan. Tässä yhteydessä olisi otettava huomioon ainakin seuraavat seikat:

- a) Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto kehitti ja päivitti useita toimintaperiaatteita vuosina 2018 ja 2019, joille oli ominaista sääntely-ympäristön muuttuminen finanssimarkkinoiden vakauden valvontaryhmän ja Euroopan pankkiviranomaisen (EPV) ohjeiden jatkuvan kehittämisen sekä pankkien elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin II (BRR-direktiivi II) laatimisen myötä. Tässä haastavassa sääntely-ympäristössä yhteisen kriisinratkaisuneuvoston oli hoidettava sääntelytehtävänsä ja varmistettava samalla, että merkittävät lainsäädäntömuutokset monissa kysymyksissä, kuten MREL-vähimmäisvaatimuksessa, toteutettiin asianmukaisesti.
- b) Kriisinratkaisusuunnitelmien toimintaperiaatteiden päivittäminen on jatkuva prosessi, joka osoittaa hyvää hallintotapaa ja heijastaa muutoksia oikeudelliseen kehykseen, joka yhteisen kriisinratkaisuneuvoston on pantava täytäntöön. Mitä tulee havaintoon, että yhteisen kriisinratkaisuneuvoston toimintaperiaatteissa “*ei vielä käsitelty kaikkia asiaankuuluvia aloja*”, toimintaperiaatteiden kehittäminen on asteittainen dynaaminen prosessi, joka jatkuu. Tätä tukee se, että tietyt toimintaperiaatteiden kehittämiseen tarvittavat osat, kuten edistyminen likviditeetti- ja varautumisjärjestelyissä, ovat yhteisen kriisinratkaisuneuvoston määräysvallan ulkopuolella.
- c) Yhteinen kriisinratkaisumekanismi tekee tarvittavat kriisinratkaisutoimia koskevat päätökset kullakin kriisinratkaisusuunnitelmien laadintakierroksella (MREL-vähimmäisvaatimus, kriisinratkaisusuunnitelmat, purkamismahdollisuuksien arviointi jne.). Kertomuksessa esitetty pääasiallinen näyttö puuttuvista osista näyttää olevan kriisinratkaisusuunnitelmien puutteellinen kehittäminen yhteiseen sääntökirjaan nähden. Tältä osin olisi huomattava, että 70 % osista on vaatimusten mukaisia tai osittain vaatimusten mukaisia ja että merkittävä osa vaatimusten vastaisista osista on vaatimusten vastaisia oikeudellisen kehyksen muutosten vuoksi.

VII. Kriisinratkaisun suunnittelun käsikirjassa esitetystä yhteisen kriisinratkaisuneuvoston purkamismahdollisuuksien arviointimenetelmässä määritetään purkamismahdollisuuksien esteet. Mahdollisten olennaisten esteiden tunnistaminen ja mahdollinen määrittäminen ei riipu ajasta, jonka pankit tarvitsevat ratkaisematta olevien kysymysten ratkaisemiseen.

VIII. Yhteisen kriisinratkaisuneuvoston vastuualueeseen kuuluvien pankkien osalta viitataan yhteisen kriisinratkaisuneuvoston kohtaa 108 koskevaan huomautukseen ja kohtia 69–73 koskeviin yhteisiin huomautuksiin, joissa korostetaan, että 70 % vaatimuksista on täytetty tai täytetty osittain ja että loput liittyvät osittain sääntelykehyksen muuttuviin osiin, kuten on asianlaista sisäisten MREL-vähimmäisvaatimusten osalta. Kriisinratkaisun suunnittelun ajoituksen osalta viitataan yhteisen kriisinratkaisuneuvoston kohtia 76–80 koskeviin huomautuksiin.

IX. Yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen (YKM-asetus) 18 artiklan 4 kohdan a–d alakohdassa vahvistetaan selkeät kriteerit sen määrittämiseksi, milloin pankin voidaan katsoa olevan lähellä kaatumista tai todennäköisesti kaatuvan. Lisäksi EPV:n oli pankkien elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin (BRR-direktiivi) 32 artiklan 6 kohdan nojalla laadittava ohjeet kaatumisen tai todennäköisen kaatumisen varalta. Se teki näin vuonna 2015, kun se julkaisi kattavat ohjeet niiden erilaisten olosuhteiden tulkinnasta, joissa laitoksen katsotaan olevan lähellä kaatumista tai todennäköisesti kaatuvan, BRR-direktiivin 32 artiklan

6 kohdan tarkoituksessa. Tältä osin objektiiviset ja määrällisesti ilmaistut kriteerit ovat tervetulleita, mutta kynnysarvoihin perustuvaa automaattisuutta olisi vältettävä.

X. Vaikka yhteinen kriisinratkaisuneuvosto on samaa mieltä edellä mainitusta parannuksesta ja kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten henkilöstömäärien eroista, tämä ei välttämättä liity yhteisen kriisinratkaisuneuvoston henkilöstön nimittämiseen (esimerkiksi joissakin kansallisissa kriisinratkaisuviranomaisissa palvelukseenottomenettelyt kestivät yli vuoden; toisissa taas henkilöstöllä on korkeampi virkaikä ja se on kokeneempaa kriisinratkaisuasioissa jne.).

Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto haluaa lisäksi huomauttaa, että kertomuksen tämä kohta, joka koskee kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten sisäisille kriisinratkaisuryhmille osoittamaa henkilöstöä, on tosiasia, jota ei pitäisi tulkita siten, että kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten henkilöstön vähentäminen kompensoituu yhteisen kriisinratkaisuneuvoston henkilöstön lisäyksellä. Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto edellyttää vähimmäishenkilöstöä varmistamaan työn laadun kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten henkilöstöstä riippumatta; lisäksi sisäisten kriisinratkaisuryhmien työn jakamiseen yhteisen kriisinratkaisuneuvoston ja kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten henkilöstön kesken vaikuttavat tekijät eivät riipu pelkästään ”kokoaikavastaavien työntekijöiden määrästä” vaan muista tekijöistä (esim. sellaisten kokoaikavastaavien työntekijöiden pienempi määrä, joilla on korkeampi virkaikä tai asiantuntemusta tietyistä aiheista, voisi olla merkityksellisempi kuin ”kokoaikavastaavien työntekijöiden määrä”). (Ks. kohtaa 105 koskevat huomautukset.)

XI. Ks. yhteisen kriisinratkaisuneuvoston yksityiskohtaiset huomautukset johtopäätöksiä ja suosituksia koskevassa luvussa.

JOHDANTO

Yhteinen kriisinratkaisumekanismi – taustaa

03. Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto huomauttaa, että tarkoituksena on myös varmistaa kriisinratkaisujärjestelmän yhdenmukainen soveltaminen osallistuvissa jäsenvaltioissa, kuten YKM-asetuksen johdanto-osan 11 kappaleessa korostetaan.

Tarvetta varmistaa pankin kriittisten toimintojen jatkuvuus ja välttää merkittävät haitalliset vaikutukset rahoitusvakauteen arvioidaan yleisen edun arvioinnin yhteydessä.

Yhteistyö yhteisessä kriisinratkaisumekanismissa

Yhteisen kriisinratkaisuneuvoston ja kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten rooli

11. Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto haluaa selventää, että kansalliset kriisinratkaisuviranomaiset osallistuvat täysistuntoihin ja johdon istuntoihin, joissa käsitellään pankkikohtaisia asioita, myös kriisinratkaisusuunnitelmia.

Johdon istunnon tehtävät ovat ne, jotka sille on annettu YKM-asetuksen 54 artiklan mukaisesti.

Lisäksi yhteisen kriisinratkaisuneuvoston johdon istuntoa koskevassa työjärjestyksessä, jota sovellettiin tilintarkastustuomioistuimen arvioinnin aikaan (ja joka vastaa 24. kesäkuuta 2020 hyväksyttyä uutta johdon istuntoa koskevaa työjärjestystä), - säädetään 3 artiklan 1 kohdassa seuraavien osallistumisesta:

- jäsenvaltion asianomaisen kansallisen kriisinratkaisuviranomaisen nimetty edustaja silloin, kun on kyse yksittäisestä yhteisöstä tai yhteisöryhmästä, joka on sijoittautunut yhteen osallistuvaan jäsenvaltioon, ja konsernitason kriisinratkaisuviranomaisen nimetty edustaja sekä sen asianomaisen kansallisen kriisinratkaisuviranomaisen nimetty edustaja, johon konsolidoidun valvonnan piiriin kuuluva tytäryhtiö tai yhteisö on sijoittautunut, kun on kyse rajatylittävästä konsernista.

Vuorovaikutus muiden EU:n ja kansallisten viranomaisten kanssa

13. Kriisinratkaisuviranomaisen elvytysuunnitelmaa koskevan kuulemisen tarkoituksena on yksilöidä kaikki elvytysuunnitelmaan sisältyvät toimet, jotka voivat vaikuttaa haitallisesti pankin purkamismahdollisuuksiin.

14. EPV voi hyväksyä sekä teknisiä sääntely- että täytäntöönpanostandardeja, jotka hyväksytään (komission toimesta) delegoituina säädöksinä ja täytäntöönpanosäädöksinä.

16. Ks. edellä kohtaa 14 koskeva huomautus.

Evidenssin saatavuus ja luottamuksellisuuteen liittyvät seikat

22. Useita haastatteluja järjestettiin, jotta voitiin keskustella otokseen poimituihin suunnitelmiin sisältyvästä MREL-vähimmäisvaatimuksesta, mukaan lukien erilaiset selitykset siitä, miten MREL-vähimmäisvaatimus laskettiin. Valitettavasti tämä tapahtui samaan aikaan kuin covid-pandemiaan liittyvät sulkutoimet, mikä esti tilintarkastustuomioistuinta tutustumasta asiakirjoihin yhteisen kriisinratkaisuneuvoston tiloissa.

Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto peitti asiakirjoista rajallisesti tietoja, jotta yksittäisiä pankkeja ei voitaisi tunnistaa. Tältä osin se noudattaa YKM-asetuksen 88 artiklan mukaisia salassapitovelvollisuuksia ja on yhdenmukainen yhteisen kriisinratkaisuneuvoston tietojen luokitus päätöksen ja Euroopan keskuspankin (EKP) tietojen luokitusjärjestelmän kanssa. Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto suostui toimittamaan todisteet, jos asiakirjojen tietojen peittämisen yhteydessä ilmeni erityisiä seikkoja ja jos tilintarkastustuomioistuin oli perustellut ne riittävästi. Tämä tapahtui kuitenkin samaan aikaan kuin covid-pandemiaan liittyvät sulkutoimet.

23. Yhteisen kriisinratkaisuneuvoston olisi saatava EKP:n kanssa tehdyn yhteisymmärryspöytäkirjan kohdan 13 mukaisesti EKP:n nimenomainen kirjallinen suostumus ennen EKP:ltä saatujen luottamuksellisten tietojen luovuttamista kolmannelle osapuolelle. Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto on tarkoituksellisesti ollut yhteydessä EKP:hen saadakseen hyväksynnän elvytys suunnitelmien jakamiselle Euroopan tilintarkastustuomioistuimen kanssa tarkastuksen helpottamiseksi. Vaikka yhteinen kriisinratkaisuneuvosto pyrki kaikin tavoin helpottamaan tilintarkastustuomioistuimen pyyntöä tältä osin, EKP ilmoitti yhteiselle kriisinratkaisuneuvostolle, että tietoturvanäkökohtien vuoksi se ei suostunut siihen, että yhteinen kriisinratkaisuneuvosto jakaa elvytys suunnitelmat fyysisen pimiön ulkopuolelle.

Elvytys suunnitelmat ovat näin ollen olleet tilintarkastustuomioistuimen tarkastettavissa yhteisen kriisinratkaisuneuvoston fyysisessä datahuoneessa 15. maaliskuuta 2020 alkaen. Näin ollen elvytys suunnitelmia olisi voitu tavallisissa olosuhteissa tarkastella yhteisen kriisinratkaisuneuvoston tiloissa. Koska EKP ei ollut antanut suostumustaan, yhteinen kriisinratkaisuneuvosto ei kyennyt jakamaan EKP:n tietoja tilintarkastustuomioistuimelle fyysisen pimiön ulkopuolelle. Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto myöntää, että oli valitettavaa, että covid-pandemiaan liittyvät sulkutoimet estivät tilintarkastustuomioistuinta tarkastelemasta elvytys suunnitelmia.

HUOMAUTUKSET

Toimintapoliittinen kehys vahvistui, mutta tietyillä keskeisillä aloilla on edelleen puutteita

25. Kaavio 5:

Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto arvioi osana vuoden 2020 kriisinratkaisun suunnittelun käsikirjan päivitystä horisontaalisten taustamuistioiden ja ohjeasiakirjojen jäljellä olevaa sisältöä, joka on tarkoitus sisällyttää kriisinratkaisun suunnittelun käsikirjaan joko keskeisenä toimintaperiaatteena tai koulutuksen taustamateriaalina.

26. Elokuuhun 2020 saakka yhteinen kriisinratkaisuneuvosto käytti saatavilla olevia SI-laitosten toimintaperiaatteita vertailukohtana arvioidessaan kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten LSI-laitosten kriisinratkaisutoimien luonnoksia.

LSI-laitosten ohjeissa otettiin elokuussa 2020 käyttöön virallinen vaatimus, jonka mukaan kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten on pidettävä SI-laitosten toimintaperiaatteita vertailukohtana laatiessaan LSI-laitosten kriisinratkaisutoimien luonnoksia.

Useat yhteisen kriisinratkaisuneuvoston vastuualueeseen kuuluviin pankkeihin sovellettavat tärkeät toimintaperiaatteet puuttuvat edelleen

30. Yhteisen kriisinratkaisuneuvoston johdon istunto on hyväksynyt kriisinratkaisun suunnittelun käsikirjan yhteistyökehityksen 5 b artiklan mukaisesti: *”Ohjeasiakirjat ovat yhteisen kriisinratkaisuneuvoston sisäisiä asiakirjoja, jotka on osoitettu sisäisille kriisinratkaisuryhmille, jotta ne saisivat ohjeistusta yhteisen kriisinratkaisuneuvoston suoran vastuun piiriin kuuluvista yhteisöistä ja konserneista niiden luonteesta tai muodosta riippumatta.”*

Kriisinratkaisun suunnittelun käsikirja sitoo sisäisiä kriisinratkaisuryhmiä siinä määrin kuin on mahdollista sellaiselle käsikirjalle, joka ei luonteensa vuoksi ole oikeudellisesti sitova asiakirja vaan pikemminkin opas sisäisille kriisinratkaisuryhmille niiden kriisinratkaisun suunnittelutyössä.

31. Rahoituksen jatkuvuutta koskevan toimintaperiaatteen kehittäminen on monivuotinen hanke, jonka odotetaan valmistuvan vuoteen 2022 mennessä pankkeja koskevien odotusten periaatteiden vaiheittaisen käyttöönoton aikataulun mukaisesti. Sisäinen tekninen verkosto laati vuonna 2019 sisäisille kriisinratkaisuryhmille likviditeettiä ja rahoitusta kriisinratkaisun yhteydessä koskevan tausta-asiakirjan, jossa

annetaan ohjeita vuoden 2020 kriisinratkaisusuunnitelmien laatimiseen. Kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten ja yhteisen valvontamekanismin kommentoima tausta-asiakirja kattaa näkökohtia, jotka liittyvät kriisinratkaisuun liittyvien rahoitustarpeiden arvioimiseen ja arvioihin pankkien valmiuksista tunnistaa ja ottaa käyttöön saatavilla oleva rahoitus ja vakuudet kriisinratkaisun yhteydessä. Lisäksi huhtikuussa 2020 julkaistiin pankkeja koskevia odotuksia käsittelevä Expectations for Banks -asiakirja, jonka mukaan pankkien odotetaan kehittäneen menetelmiä kriisinratkaisun rahoitustarpeiden arvioimiseksi vuoden 2021 kriisinratkaisusuunnitelmien laadintakierrokseen mennessä.

Likviditeetti on ensisijainen toimintaperiaate vuoden 2021 kriisinratkaisusuunnitelmien laadintakierroksella. Tätä varten sisäinen tekninen verkosto valmistelee parhaillaan yhteisen kriisinratkaisuneuvoston toimintaperiaatetta likviditeetistä ja rahoituksesta kriisinratkaisun yhteydessä.

Rahoituksen jatkuvuutta koskevaa toimintaperiaatetyötä täydentää sisäisen teknisen verkoston kaupankäyntivaraston maksukykyistä likvidaatiota koskeva työ. Verkosto laatii ohjeita ja toimintaperiaatteita maailmanlaajuisille järjestelmän kannalta merkittävälle pankeille ja pankeille, joilla on merkittävää kaupankäyntitoimintaa, keskittyen kustannuksiin ja likviditeettivaikutuksiin.

32. Sisäiset simulaatiot ja analyysit, joilla arvioidaan kriisinratkaisuun liittyviä rahoitustarpeita, käsittelevät kokorajoituksiin liittyviä huolenaiheita ja vaatimuksia.

33. Yhteisen kriisinratkaisuneuvoston hallintotapaa ja viestintäjärjestelyjä ennen kriisinratkaisua ja sen aikana selvennetään Expectations for Banks -asiakirjassa ja sitä ennen pankeille lähetetyissä ensisijaisuuskirjeissä.

Erityisiä hallintojärjestelyjä selvennetään myös toimintaohjeasiakirjoissa, jotka yhteinen kriisinratkaisuneuvosto julkaisi 29. heinäkuuta 2020 kriisinratkaisun toiminnan jatkuvuudesta, rahoitusmarkkinoiden infrastruktuureista (<https://srb.europa.eu/en/node/1042>) ja 10. elokuuta 2020 velkakirjojen arvon alaskirjauksen toteuttamisesta (<https://srb.europa.eu/en/content/operational-guidance-bail-implementation>).

34. Yhteisen kriisinratkaisuneuvoston tietovaatimuksia koskevaa toimintaperiaatetta selvennetään Expectations for Banks -asiakirjassa, jota on erityisesti täydennetty kutakin laadintakierrosta koskevilla julkisilla ohjeilla (<https://srb.europa.eu/en/content/2020-resolution-reporting>), elokuussa 2020 julkaistuilla velkakirjojen arvon alaskirjauksen toteutuksen tietopisteitä koskevilla ohjeilla, heinäkuussa 2020 julkaistuilla rahoitusmarkkinoiden infrastruktuureja ja toiminnan jatkuvuutta kriisinratkaisussa koskevilla ohjeilla, joissa myös johdon tietojärjestelmiä koskevia vaatimuksia selvennetään edelleen, sekä yhteisen kriisinratkaisuneuvoston arvostuskehityksellä ja arvostusta koskevilla yhteisen kriisinratkaisuneuvoston tiedoilla (<https://srb.europa.eu/en/content/public-consultation-srbs-data-set-valuation>). Lisäksi yhteinen kriisinratkaisuneuvosto on kerännyt pankeista tietoja useiden vuosien ajan kriisinratkaisun suunnitteluun liittyviltä aloilta (<https://srb.europa.eu/en/content/reporting>).

35. Vaikka toimintaperiaatetta usean kriisinratkaisuviranomaisen mallia koskevan strategian soveltamisedellytyksistä kehitettiin jo vuonna 2019, sitä ei sisällytetty kriisinratkaisun suunnittelun käsikirjan muotoon. Se sisällytetään kriisinratkaisun suunnittelun käsikirjaan suunnitellulla tavalla vuonna 2020.

36. Toimintaperiaatteissa vahvistetaan periaatteet, joita suunnitelmissa on noudatettava, eivätkä ne edellytä samaa yksityiskohtaisuuden tasoa eri aihealueilla.

Käytössä olevissa toimintaperiaatteissa on joitakin heikkouksia

37. Toimintaperiaatteiden säännöllinen tarkistaminen on hyvä hallintokäytäntö, joka kuvastaa erityisesti oikeudellisen kehityksen muutoksia, joita ei voida pitää heikkouksina.

Yleisen edun arviointi

38. Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto huomauttaa, että julkisten varojen suojelun osalta tavoitteena on ”suojata julkisia varoja huolehtimalla siitä, että turvautuminen poikkeukselliseen julkiseen rahoitustukeen on mahdollisimman vähäistä” YKM-asetuksen 14 artiklan 2 kohdan c alakohdan mukaisesti.

39. Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto on samaa mieltä siitä, että johdonmukainen yleisen edun arviointi on keskeinen osa yleisestä kriisinratkaisukehystä. Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto julkaisi heinäkuussa 2019 yleisen edun arviointia koskevan lähestymistapansa. Asiakirjassa selvennetään seikkoja, jotka yhteinen kriisinratkaisuneuvosto ottaa huomioon arvioidessaan yleistä etua, ja selitetään, miten yhteinen kriisinratkaisuneuvosto soveltaa EU:n lainsäädännössä vahvistettuja kriteerejä. Menetelmän julkaisemisella pyritään lisäämään avoimuutta ja varmuutta pankkien ja markkinoiden kannalta. Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto tekee yleisen edun arvioinnin johdonmukaisesti kaikissa vastuualueeseensa kuuluvissa pankeissa ja pyrkii parantamaan välineitä johdonmukaisuuden varmistamiseksi. Yleisen edun arviointiin

perustuvaa lähestymistapaa, kuten kaikkia yhteisen kriisinratkaisuneuvoston toimintaperiaatteita, tarkastellaan jatkuvasti uudelleen ja vahvistetaan ottaen huomioon kriisinratkaisusuunnittelusta ja kriisinhallinnasta saadut kokemukset sekä yhteisen kriisinratkaisuneuvoston suorittamat määrälliset ja laadulliset analyysit.

40. Yhteisen kriisinratkaisuneuvoston vuoden 2018 sisäinen tarkastuskertomus sisälsi useita suosituksia kriittisten toimintojen arviointien johdonmukaisuuden parantamiseksi koko yhteisessä kriisinratkaisuneuvostossa yhteisen kriisinratkaisuneuvoston kriittisten toimintojen arviointia koskevan työsuunnitelman mukaisesti. Näiden suositusten huomioon ottamiseksi laadittiin toimintasuunnitelma, johon sisältyy välitavoitteita vuosina 2019 ja 2020. Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto laati marraskuussa 2019 ensimmäisenä askeleena tilannekatsauksen yhteisen kriisinratkaisuneuvoston nykyisistä kriittisten toimintojen arvioinneista. Parantaakseen kriittisten toimintojen arvioinnin johdonmukaisuutta yhteinen kriisinratkaisuneuvosto on kehittänyt useita standardoituja kojelautoja, joita sisäiset kriisinratkaisuryhmät voivat käyttää vuoden 2020 kriisinratkaisusuunnitelmien laadintakierroksen aikana. Nämä kojelaudat perustuvat vuoden 2020 kriittisiä toimintoja koskeviin kertomuksiin, joiden perusteella kukin sisäinen kriisinratkaisuryhmä voi vertailla vastuullaan olevien pankkien tuloksia muiden pankkiunionin pankkien tuloksiin. Seuraavassa vaiheessa yhteinen kriisinratkaisuneuvosto ottaa käyttöön ohjeelliset kynnysarvot vuoden 2021 kriisinratkaisusuunnitelmien laadintakierrosta varten.

41. Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto käsittelee kaikkia kriisinratkaisutavoitteita yhtä tärkeinä. Yhteisen kriisinratkaisuneuvoston kriisinratkaisusuunnittelussa tekemä arviointi perustuu tavoitteeseen olla syrjäyttämättä kansallisten viranomaisten vastuita talletusten vakuusjärjestelmistä annetun direktiivin osalta.

42. Julkisten varojen suojelun osalta yhteinen kriisinratkaisuneuvosto huomauttaa, että tavoitteena on ”suojata julkisia varoja huolehtimalla siitä, että turvautuminen poikkeukselliseen julkiseen rahoitustukeen on mahdollisimman vähäistä” YKM-asetuksen 14 artiklan 2 kohdan c alakohdan mukaisesti.

Velkakirjojen arvon alaskirjauksen rajoittamista 8 %:iin pankin velkojen kokonaismäärästä ja omista varoista yhteisen kriisinratkaisurahaston käyttöä varten sovelletaan, kun yhteinen kriisinratkaisurahasto suorittaa osuuden niiden velkojen sijasta, jotka on YKM-asetuksen 27 artiklan 5 kohdan mukaisesti rajattu velkakirjojen arvon alaskirjauksen ulkopuolelle, tai kun sen käyttö johtaa välillisesti siihen, että osa yhteisön tappioista siirretään yhteiselle kriisinratkaisurahastolle.

43. Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto noudattaa BRR-direktiivin ja YKM-asetuksen säännöksiä suorittaessaan yleisen edun arviointia sekä noudattaessaan julkista asiakirjaa, jossa esitetään yhteenveto yhteisen kriisinratkaisuneuvoston toimintaperiaatteesta. Näiden säännösten tarkoituksena on varmistaa, että tavanomaiset maksukyvyttömyysmenettelyt ovat oletusarvoinen vaihtoehto kaatuvien pankkien kriisinratkaisussa. Tästä poikkeamiseksi yhteisen kriisinratkaisuneuvoston on varmistettava, että kriisinratkaisutoimi on välttämätön ja oikeasuhteinen yhteen tai useampaan kriisinratkaisutavoitteeseen nähden ja että tavanomaisen maksukyvyttömyysmenettelyn mukaisella likvidaatiolla ei saavuteta kriisinratkaisutavoitteita samassa määrin kuin kriisinratkaisutoimella.

44. Ks. kohtaa 43 koskevat huomautukset. Erityisesti olisi korostettava, että suorittaessaan PIA-testiä yhteinen kriisinratkaisuneuvosto ei pelkästään arvioi, ”olisiko pankin kaatumisella merkittäviä kielteisiä vaikutuksia rahoitusvakauteen ja vähentäisikö se poikkeuksellisen julkisen rahoitustuen tarjontaa”, vaan tarkemmin sanottuna sen on harkittava, voitaisiinko tavanomaisen maksukyvyttömyysmenettelyn mukaisella likvidaatiolla saavuttaa kriisinratkaisutavoitteet (kuten BRR-direktiivin 31 artiklan 2 kohdassa säädetään) samassa määrin kuin kriisinratkaisutoimella. Samalla yhteinen kriisinratkaisuneuvosto arvioi muun muassa rahoitusvakauteen kohdistuvia vaikutuksia. Sen sijaan, että arvioitaisiin, olisiko pankin kaatumisella merkittäviä kielteisiä vaikutuksia rahoitusvakauteen, yhteinen kriisinratkaisuneuvosto arvioi, mikä vaikutus kansallisen maksukyvyttömyysmenettelyn soveltamisella pankkiin olisi rahoitusvakauteen, ja vertaa sitä siihen, mikä vaikutus kriisinratkaisutoimella olisi samaan tavoitteeseen. Sama koskee muita tavoitteita. Näin ollen jos likvidaatiolla (riippumatta siitä, myönnetäänkö valtiontukea vai ei) saavutetaan kriisinratkaisutavoitteet samassa määrin kuin kriisinratkaisutoimella, ei ole mitään korostettavaa epäjohdonmukaisuutta.

49. Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto tarkistaa parhaillaan menetelmiään ottaen huomioon Expectations for Banks -asiakirjan julkaisemisen, joka on osa sisäisille kriisinratkaisuryhmille annettavien ohjeiden säännöllistä päivittämistä.

52. Pankkeja koskevat odotukset ja niiden vaiheittainen käyttöönotto voidaan räätälöidä pankkien ja kriisinratkaisustrategian erityispiirteiden mukaan. Expectations for Banks -asiakirjassa selvennetään tätä nimenomaisesti: ”Vaikka odotukset ovat luonteeltaan yleisiä, niiden soveltaminen kuhunkin pankkiin on räätälöitävä ottaen huomioon suhteellisuusperiaate ja perustuen kunkin pankin ja sen sisäisen kriisinratkaisuryhmän väliseen vuoropuheluun.”

Lisäksi Expectations for Banks -asiakirjassa todetaan seuraavaa: "Tässä asiakirjassa keskitytään ainoastaan niiden pankkien purkamismahdollisuuksiin, joiden strategia on kriisinratkaisu." Pankkeja koskevia odotuksia voidaan näin ollen soveltaa pankkeihin, joiden osalta yleisen edun arviointi on suunnitteluajankohtana positiivinen.

54. Sisäiset kriisinratkaisuryhmät arvioivat purkamismahdollisuuksien esteitä vuosittain. Sisäisten kriisinratkaisuryhmien odotetaan myös kriisinratkaisusuunnitelmia laatiessaan päättävän mahdollisista olennaisista esteistä.

56. Lausuma edustaa laatijansa näkemyksiä, joita yhteinen kriisinratkaisuneuvosto ei jaa. Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto haluaa korostaa, että tässä mainittu talouden ohjausjärjestelmää koskeva asiakirja ei edusta Euroopan parlamentin virallista kantaa eikä se ole johtanut Euroopan parlamentin päätöslauselmiin.

Lisäksi talouden ohjausjärjestelmää koskeva kertomus perustuu ainoastaan julkisesti saatavilla oleviin tietoihin.

MREL-vähimmäisvaatimuksia ja velkakirjojen arvon alaskirjausta koskevat ohjeet

61. Tarkistetussa BRR-direktiivissä/YKM-asetuksessa otetaan käyttöön neljä pankkiluokkaa, ja kaikkien neljän luokan on noudatettava MREL-vähimmäisvaatimusta.

Kuitenkin vain kolmen luokan (maailmanlaajuiset järjestelmän kannalta merkittävät pankit, kokoluokaltaan suurimmat pankit ja muut pilarin 1 pankit) on aina noudatettava etuoikeusasemaa koskevaa vähimmäistavoitetta, joka on osa MREL-vähimmäisvaatimusta.

Neljännellä luokalla (muut kuin pilarin 1 pankit) ei välttämättä ole etuoikeusasemaa koskevaa vähimmäisvaatimusta, eli etuoikeusasemaa koskevien vaatimusten asettaminen tälle neljännelle luokalle perustuu arviointiin siitä, etteivät velkojat jää huonompaan asemaan.

62. Vaihtelevat käytännöt ovat ilmeinen seuraus kriisinratkaisuviranomaisten hallinnollisesta harkintavallasta. BRR-direktiivi 2 todennäköisesti pienentää joitakin mainituista eroista (esim. maailmanlaajuisen järjestelmän kannalta merkittävien pankkien, kokoluokaltaan suurimpien pankkien ja muiden pilarin 1 pankkien osalta BRR-direktiivissä 2 otetaan käyttöön yhdenmukaiset etuoikeusasemaa koskevat vähimmäisvaatimukset).

Laatikko 1 – Ks. kohtaa 62 koskeva huomautus.

63. Vähittäissijoittajilla on ja tulee olemaan oikeus ostaa velkakirjojen arvon alaskirjaukseen soveltuva velkaa (missään säännöksessä ei suljeta pois tällaista mahdollisuutta). EU:n lainsäädännön mukaan tällaiseen sijoitustoimintaan sovelletaan rahoitusvälineiden markkinoista annetun direktiivin mukaisia suojatoimia. BRR-direktiivissä 2 otetaan käyttöön vähittäissijoittajia koskevia lisäsuojatoimia. Jäsenvaltioiden on saatettava direktiivi osaksi kansallista lainsäädäntöään viimeistään 28. joulukuuta 2020.

64. Velkakirjojen arvon alaskirjausta koskevissa yhteisen kriisinratkaisuneuvoston toimintaohjeissa ei kuvata operatiivisia kysymyksiä vaan odotuksia pankin velkakirjojen arvon alaskirjauksen ohjekirjojen osalta. Ne edellyttävät esimerkiksi, että ohjekirjassa osoitetaan, mitä prosesseja tarvitaan velkakirjojen arvon alaskirjaukseen kelpaavia osuuksia vastaavien suojausten yksilöimiseksi. Talletukset ovat luonnollisesti yksinkertaisempia, ja niitä säilytetään pankin omilla tileillä. Velkakirjojen arvon alaskirjaus on siis toiminnallisesti paljon yksinkertaisempaa.

Aikataulun osalta on huomattava, että tarkat määräajat riippuvat suuresti asianomaisten sidosryhmien (erityisesti arvopaperikeskusten) operatiivisista valmiuksista jäsenvaltiosta riippumatta.

65. Yhteisen kriisinratkaisuneuvoston toimintaperiaate strategiamuunnoksen määrittelyssä on oikeudellisten vaatimusten mukainen. Tarkoituksena on kehittää strategiamuunnos, jossa käsitellään tarvittavassa määrin skenaarioita ja olosuhteita, joissa parhaiten soveltuva kriisinratkaisustrategia ei olisi uskottava tai toteuttamiskelpoinen (kriisinratkaisun suunnittelun käsikirja, joka perustuu tässä komission delegoidun asetuksen 2016/1075 23 artiklan 3 kohtaan) riippumatta käytetystä välineestä, mukaan lukien pankkien velkakirjojen arvon alaskirjaus. Lisäksi komission delegoidun asetuksen 2016/1075 25 artiklan 4 kohdassa säädetään, että kriisinratkaisuviranomaisten on arvioitava, tarvitaanko kriisinratkaisustrategian muunnoksia sellaisten skenaarioiden tai olosuhteiden käsittelemiseksi, joissa kriisinratkaisustrategiaa ei voida toteuttaa helposti ja uskottavasti.

Jos sisäiset kriisinratkaisuryhmät arvioivat, että parhaiten soveltuva kriisinratkaisustrategia, joka voi olla pankkien velkakirjojen arvon alaskirjaus, on uskottava ja toteuttamiskelpoinen, strategiamuunnosta ei tarvitse määritellä.

Kriisinratkaisun suunnittelussa on edistytty, mutta tehtävää on vielä jonkin verran ennen kuin se on oikeudellisten vaatimusten mukaista

66. Kriisinratkaisusuunnitelmien päivystiheyden osalta ks. yhteisen kriisinratkaisuneuvoston tiivistelmän kohtaa II koskeva huomautus.

Kriisinratkaisusuunnitelman päivämäärän osalta ks. yhteisen kriisinratkaisuneuvoston kohtaa 113 koskeva huomautus.

Yhteisen kriisinratkaisuneuvoston vastuualueeseen kuuluvia pankkeja koskevien kriisinratkaisusuunnitelmien laatu on parantunut

72. **Taulukko 4:** Kohtia 69–73 koskevat yhteiset huomautukset:

Strateginen liiketoiminta-analyysi:

Jos parhaiten soveltuva kriisinratkaisustrategia on velkakirjojen arvon alaskirjaus, ei tulisi olla tarpeen osoittaa erotettavuutta, koska velkakirjojen arvon alaskirjauksen käytölle on ominaista, että se ei edellytä rakenteellisia muutoksia. Ainoastaan rakenteen muuttamista koskevien lisävälineiden (liiketoiminnan myynti, omaisuudenhoito-yhtiö, varojen erottelu) soveltaminen edellyttäisi erotettavuuden analysointia ja valmistelua.

MREL-vähimmäisvaatimus, rahoituksen ja toiminnan jatkuvuus, viestintä:

Otantasuunnitelmat olivat niiden laatimisajankohtana sovellettavien yhteisen kriisinratkaisuneuvoston toimintaperiaatteiden mukaisia. Näiden alojen toimintaperiaatteita ei ollut kuitenkaan vielä täysin kehitetty, kun suunnitelmat laadittiin vuonna 2018 muuttuvan oikeudellisen kehityksen mukaisesti. Jos vastaavia toimintaperiaatteita ei olisi ollut, olisi ollut epä johdonmukaista, jos sisäiset kriisinratkaisuryhmät olisivat aloittaneet omasta aloitteestaan pankkien erillisten MREL-vähimmäisvaatimusten määrittämisen kriisinratkaisusuunnitelmia laatiessaan. Tällaisella toiminnalla ei olisi voitu taata pankeille ja yhteiselle kriisinratkaisuneuvostolle tasapuolisia toimintaedellytyksiä tehdä järkeviä hallinnollisia päätöksiä. Sama koskee myös muita tässä mainittuja toimintaperiaatteiden aloja. Jos sisäiset kriisinratkaisuryhmät olisivat toimineet ilman selkeitä toimintaohjeita, oikeudellisen kehityksen soveltaminen olisi ollut epä johdonmukaista.

Purkamismahdollisuuksien arviointi:

Mainituissa esimerkeissä yksilöidään seikkoja, jotka kokonaisvaltaisesti arvioituna eivät välttämättä ole merkittävimpiä kriisinratkaisusuunnitelmissa kaikissa tapauksissa. Esimerkiksi liiketoiminnan uudelleenorganisoinnin osalta tämä voisi olla merkityksellisempää suurille kansainvälisille ja monipuolisille pankeille, jotka voivat luopua joistakin liiketoiminta-alueista.

73. Kohtia 69–73 koskevat yhteiset huomautukset:

Pankkien testi velkakirjojen arvon alaskirjauksesta:

Velkakirjojen arvon alaskirjauksen soveltaminen on monimutkainen toimenpide, ja pankit tarvitsevat aikaa ottaakseen käyttöön tarvittavan tietoteknisen infrastruktuurin. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi tarvitaan useita kriisinratkaisuviranomaisten ja pankkien välisiä vuorovaikutussuhteita, kuten tietopistevaatimuksia, velkakirjojen arvon alaskirjauksen ohjekirjoja ja velkakirjojen arvon alaskirjauksen ohjekirjoja koskevia arviointia. Näin ollen Expectations for Banks -asiakirjassa kaavailtua aikataulua pidettiin jo monien sidosryhmien kannalta kunnianhimoisena.

Olennaiset esteet:

Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto viittaa kohtia VII ja 48 koskeviin vastauksiinsa mahdollisten esteiden ja olennaisten esteiden tunnistamismenetelmän osalta. Suunnitelmissa noudatetaan yhteisen kriisinratkaisuneuvoston vaiheittaista menetelmää. Esteiden tunnistamiseen ja pisteytykseen sovellettavan toimintaperiaatteen mukaisesti ensimmäisessä vaiheessa tunnistetaan mahdolliset esteet. Jos sisäisillä kriisinratkaisuryhmillä on riittävästi tietoa, jotta ne voivat päätellä esteen luonteen, ne soveltavat pisteytysmenetelmää tämän toimintaperiaatteen mukaisesti.

MREL-vähimmäisvaatimus:

Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto ei ole asettanut korkeampia MREL-vähimmäisvaatimusta koskevia tavoitteita olennaisten esteiden vuoksi, koska MREL-vähimmäisvaatimuksen asteittaisessa käyttöönotossa ei havaittu tähän liittyvää olennaista estettä. YKM-asetus mahdollistaa siirtymäkausien asettamisen, ja pankit ovat kaiken kaikkiaan viiden viime vuoden aikana osoittaneet edistyneensä hyvin MREL-vähimmäisvaatimuksen noudattamisessa. Tämä tulevaisuuteen suuntautuva lähestymistapa vahvistetaan myös

BRR-direktiivissä 2 / YKM-asetuksessa 2, joissa asetetaan lakisääteiset siirtymäkaudet vuoteen 2024 saakka MREL-vähimmäisvaatimuksen täysimääräiselle noudattamiselle.

74. Sisäisten kriisinratkaisuryhmien olisi näihin suunnitelmiin sovellettavien menetelmien mukaisesti yksilöitävä kummankin suunnitelman osalta purkamismahdollisuuksien mahdolliset esteet (joko luettelomuodossa tai muussa muodossa) ottaen huomioon sovellettavat toimintaperiaatteet ja pankkien toimittamat tiedot arvioitavana olevasta purkamismahdollisuudesta koskevasta edellytyksestä.

Toisen suunnitelman osalta sisäinen kriisinratkaisuryhmä arvioi pankin edistymistä yhteisen kriisinratkaisuneuvoston purkamismahdollisuuksia koskevien periaatteiden noudattamisessa asianomaisella alalla. Kokonaisarviointia koskeva osio sisältää myös puuteanalyysin saavutetun edistyksen ja sen työn välillä, joka kyseisen pankin on vielä tehtävä, jotta se noudattaisi yhteisen kriisinratkaisuneuvoston purkamismahdollisuuksia koskevia periaatteita. Tämän puutteen korjaaminen realistisessa aikataulussa on keskeinen osa sisäisen kriisinratkaisuryhmän ja pankin tekemää työtä kriisinratkaisun suunnittelussa ja purkamismahdollisuuksien tehostamisessa. Sisäinen kriisinratkaisuryhmä on toteuttanut tämän tehtävän tarkasti ja huolellisesti varmistamalla, että pankilla on realistinen työsuunnitelma tämän puutteen korjaamiseksi. Suoritteiden jatkuva valvonta ja saavutetun edistyksen uudelleenarviointi ovat olennainen osa kriisinratkaisusuunnittelua, ja ne kirjataan kriisinratkaisusuunnitelman kullakin kierroksella.

75. Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto paransi vuonna 2020 huomattavasti menetelmiään, jotka koskevat laadunvalvonnan varmistamista kriisinratkaisusuunnittelussa ja jotka pantiin täytäntöön kahdessa vaiheessa (alustava tarkastelu valmisteluvaiheessa ja lopullinen tarkastelu, joka mahdollistaa lisäkorjaukset ennen lopullista hyväksyntää). Molemmat sisältävät valvontatoimia, jotka kirjataan järjestelmällisesti.

Viivästyksiä yhteisen kriisinratkaisuneuvoston vastuualueeseen kuuluvien kriisinratkaisusuunnitelmien hyväksymisessä

76. Ks. yhteisen kriisinratkaisuneuvoston kohta 113 koskevat huomautukset.

77. Mitä tulee ehdotettuihin viivästyksiin kriisinratkaisusuunnitelmien hyväksymisessä vuosien 2018 ja 2019 kriisinratkaisusuunnitelmien laadintakierroksilla, olisi otettava huomioon useita seikkoja. Nämä näkökohdat esitetään tässä tiivistetysti, ja ne pätevät koko kertomukseen, kun siinä viitataan kriisinratkaisusuunnitelmien laadintakierrosten viivästyksiin.

Ensinnäkin olisi huomattava, että esitetty aikataulu on suuntaa-antava suunnitelma vuotuisten kriisinratkaisusuunnitelmien laadintakierrosten toteuttamiseksi. Näin ollen se on vain korkean tason virstanpylväs, ja suunnittelua on mukautettava konkreettisten olosuhteiden sitä edellyttäessä.

Joitakin näistä olosuhteista ei myöskään voida ennakoida laadittaessa alustavaa aikatauluja koskevaa suunnitelmaa. Joissakin tapauksissa kriisinratkaisuneuvosto (laajennettu johdon istunto) ei esimerkiksi päässyt yhteisymmärrykseen ehdotetusta kriisinratkaisusuunnitelmasta, mikä edellyttäisi äänestystä tai uuden ehdotuksen antamista kriisinratkaisuneuvostolle.

Lisäksi monet näistä olosuhteista eivät ole riippuvaisia ainoastaan yhteisestä kriisinratkaisuneuvostosta, ja niihin liittyy oikeudellisia vaatimuksia, jotka vievät lisää aikaa. Esimerkiksi:

- Kriisinratkaisukollegion kuuleminen 4 kuukautta;
- Tarve ottaa käyttöön menettely, jossa pankeilla on oikeus tulla kuulluksi MREL-vähimmäisvaatimusta koskevista päätöksistä;
- Tarve antaa pankeille mahdollisuus käyttää ensisijaista kieltään viestinnässä yhteisen kriisinratkaisuneuvoston kanssa, mikä edellyttää tarvittavia toimia ja aikaa kääntämiseen (komission käännöspalvelun suorittama ja sisäisten kriisinratkaisuryhmien ja kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten tarkistama);
- Kriisinratkaisuneuvoston kokoonpano edellyttää pankkikohtaisia laajennettuja johdon istuntoja. Tämä oikeudellista hallintotapaa koskeva vaatimus aiheuttaa lisäongelman, joka vie lisää aikaa kriisinratkaisusuunnitelmien laadintakierrosten järjestämisessä.

Taulukko 5:

Kriisinratkaisusuunnitelmat pankeille, joilla ei ole kriisinratkaisukollegiota:

Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto katsoo, että tapa, jolla tilastot esitetään taulukossa 5, antaa paljon kielteisemmän vaikutelman kuin tilanne todellisuudessa on. Viimeisin suunnitelma pankeille, joilla ei ole kriisinratkaisukollegiota, hyväksyttiin marraskuussa 2019.

On kuitenkin tärkeää huomata, että syyskuuhun 2019 mennessä 76 suunnitelmasta 71 oli hyväksytty (93 %) ja 64 niistä jo toukokuuhun 2019 mennessä (84 %). Näin ollen valtaosa suunnitelmista hyväksyttiin jo paljon aikaisemmin.

Kriisinratkaisusuunnitelmat pankeille, joilla on kriisinratkaisukollegio:

Myös tässä yhteydessä yhteinen kriisinratkaisuneuvosto katsoo, että tapa, jolla tilastot esitetään taulukossa 5, antaa paljon kielteisemmän vaikutelman kuin tilanne todellisuudessa on. Viimeisin suunnitelma pankeille, joilla on kriisinratkaisukollegio, hyväksyttiin heinäkuussa 2020, mutta 40 suunnitelmasta 32 hyväksyttiin jo vuoden 2019 loppuun mennessä (80 %). Yhtä lukuun ottamatta kaikki hyväksyttiin helmikuuhun 2020 mennessä (39 yhteensä 40:stä). Näin ollen valtaosa suunnitelmista hyväksyttiin jo paljon aikaisemmin.

78. Ks. yhteisen kriisinratkaisuneuvoston kohtaa 77 koskevat huomautukset, joissa selitetään hyväksymismenettelyyn liittyviä järjestelmää koskevia haasteita. Kun otetaan huomioon kriisinratkaisun suunnittelumenettelyjen asteittainen käyttöönotto ja toteuttaminen 19 eri lainkäyttöalueella, on luonnollista, että tämän prosessin aikana saatetaan joutua tekemään mukautuksia.

79. Yhteisen kriisinratkaisuneuvoston ensimmäisten laadintakierrosten aikana saamien kokemusten perusteella yhteinen kriisinratkaisuneuvosto uudisti kriisinratkaisusuunnitelmien laadintakierrosta muun muassa varmistaakseen oikeudellisen kehysten edellyttämän vuotuisen päivityksen. Tämä uudelleenjärjestely ja vakaan rakenteen laadinta edellyttävät kuitenkin suunnittelua ja aikaa. Sen vuoksi yhteinen kriisinratkaisuneuvosto päätti strategisesti käyttää vuotta 2019 siirtymävuotena, jolloin se keskittyisi ainoastaan niihin suunnitelmiin, joissa yhteinen kriisinratkaisuneuvosto asetti virallisen hyväksynnän etusijalle olennaisina muutoksina tai muina tekijöinä. Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto haluaa huomauttaa, että tämä ei pysäyttänyt yhteisen kriisinratkaisuneuvoston pankkien kriisinratkaisusuunnittelua koskevaa työtä. Sisäiset kriisinratkaisuryhmät jatkoivat vuonna 2019 kriisinratkaisun suunnittelua kaikkien yhteisen kriisinratkaisuneuvoston vastuualueeseen kuuluvien pankkien osalta. Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto keskittyi selkeän menettelyn (arvoperusteinen lähestymistapa) mukaisesti kriisinratkaisusuunnitelmien alajoukkoon ainoastaan sellaisten pankkien virallisen hyväksynnän osalta, joilla ei ole kriisinratkaisukollegiota. Lisäksi pankkipaketin (BRR-direktiivi 2 jne.) julkaiseminen kesällä 2019 tarjosi tilaisuuden järjestellä kaikki yhteisen kriisinratkaisuneuvoston vastuualueeseen kuuluvat pankit 12 kuukauden valvontakierrokseen ja synkronoida se paremmin ulkoisten sidosryhmien kanssa (esim. EKP/yhteinen valvontamekanismi).

80. Tässä viitataan yhteisen kriisinratkaisuneuvoston kohtia 77, 79 ja 115 koskevaan huomautukseen.

Yhteisen kriisinratkaisuneuvoston vuoden 2018 kriisinratkaisusuunnitelmien laadintakierrosta varten suunnittelema lähestymistapa perustui tavoitteeseen varmistaa, että pankkeihin, joilla on kriisinratkaisukollegio ja jotka ovat yleensä monimutkaisimpia yhteisen kriisinratkaisuneuvoston vastuualueeseen kuuluvia pankkeja, sovellettaisiin kaikkein edistyneimpiä kriisinratkaisun toimintaperiaatteita (mukaan lukien MREL-vähimmäisvaatimus), joilla varmistetaan kriisinratkaisusuunnitelmien parempi laatu. Samaan aikaan pankkeihin, joilla ei ole kriisinratkaisukollegiota, sovellettaisiin kaksitasoista lähestymistapaa niiden ensisijaisuusasteen mukaan, kuten yhteinen kriisinratkaisuneuvosto ja asianomaiset kansalliset kriisinratkaisuviranomaiset ovat sopineet muun muassa pankin koon, monimutkaisuuden ja riskiprofiilin perusteella.

Vuoden 2019 kriisinratkaisusuunnitelmien laadintakierroksella sovelletussa lähestymistavassa keskityttiin pankkeihin, joilla ei ole kriisinratkaisukollegiota, ja varmistettiin, että kaikkiin yhteisen kriisinratkaisuneuvoston vastuualueeseen kuuluviin pankkeihin sovelletaan samoja kriisinratkaisun toimintaperiaatteita.

Vuoden 2020 kriisinratkaisusuunnitelmien laadintakierroksella kaikki pankit (joilla on kriisinratkaisukollegio tai ei ole kriisinratkaisukollegiota) kuuluvat kattavimpien kriisinratkaisun toimintaperiaatteiden piiriin.

Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto ei soveltanut kaikkiin vähemmän merkittävien pankkien suunnitelmiin saman tasoista laadunvalvontaa

83. Ks. yhteisen kriisinratkaisuneuvoston kohtaa VI koskevat huomautukset.

84. Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto hyväksyi lokakuussa 2018 ohjeasiakirjan yksinkertaistetuista velvoitteista suoraan vastuualueeseensa kuuluville pankeille. Ohjeet korvaavat ohjeasiakirjan, jonka yhteinen kriisinratkaisuneuvosto alun perin hyväksyi johdon istunnossaan vuonna 2016 ja jossa määriteltiin LSI-laitosten kriisinratkaisusuunnitelmien vähimmäissisältö yksinkertaistettujen velvoitteiden mukaisesti. Vaikka vuoden 2018 ohjeasiakirja ei sido kansallisia kriisinratkaisuviranomaisia, kun ne laativat LSI-laitosten kriisinratkaisusuunnitelmia/yksinkertaistettuja velvoitteita koskevia päätöksiä, sitä käytettiin kuitenkin

vertailukohtana – suhteellisuusperiaatetta soveltaen – LSI-laitosten suunnitelmien arvioinnissa. Yhdessä LSI-laitosten kriisinratkaisusuunnitelmien luonnosten hyväksymisen kanssa yhteinen kriisinratkaisuneuvosto seurasi kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten yksinkertaistettujen velvoitteiden soveltamista ja niiden tältä osin suorittamia yksityiskohtaisia määrällisiä ja laadullisia arviointoja.

86. Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto on alkanut vuoden 2019 kriisinratkaisusuunnitelmien laadintakierroksen jälkeen tarkistamaan myös kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten tältä osin suorittamia yksityiskohtaisia määrällisiä ja laadullisia arviointoja.

87. Kannanottopäätös on toimintaperiaatteellinen päätös eikä oikeudellinen velvoite. Päätös olla esittämättä näkemyksiä tilintarkastustuomioistuimen tutkimissa tapauksissa tehtiin ottaen huomioon asianomaisten kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten esittämät perustelut.

88. Tilintarkastustuomioistuimen huomautus on oikein, mutta on syytä huomata, että kansalliset kriisinratkaisuviranomaiset tai yhteinen kriisinratkaisuneuvosto eivät tehneet analyysiä purkamismahdollisuuksien esteistä, koska asiaankuuluvaa toimintaperiaatetta ei ollut vielä otettu käyttöön vuoden 2018 kriisinratkaisusuunnitelmien laadintakierroksella, joka oli merkityksellinen otokseen valittujen LSI-laitosten kriisinratkaisusuunnitelmien luonnosten kannalta. Lisäksi arvioidessaan LSI-laitosten suunnitelmia vuoden 2018 ja erityisesti vuoden 2019 kriisinratkaisusuunnitelmien laadintakierrosta varten yhteinen kriisinratkaisuneuvosto suoritti arvioinnin LSI-laitosten suunnitelmista ilmenneistä purkamismahdollisuuksien mahdollisista esteistä. Arvioinnin tulokset esitetään muistiossa, jota yhteisen kriisinratkaisuneuvoston täysistunto käsitteli 24. kesäkuuta 2020.

89. Vasta vuoden 2018 LSI-laitosten kriisinratkaisusuunnitelmien laadintakierroksella yhteinen kriisinratkaisuneuvosto havaitsi joissakin arvioinneissa viivästyksiä, jotka johtuivat uusista toimintaperiaatteen kysymyksistä. Näin ei ollut seuraavana vuonna.

Yhteisen kriisinratkaisumekanismin organisaatorakenne ei ole vielä paras mahdollinen

Vuorovaikutus sidosryhmien kanssa on hyvää, mutta kriisinratkaisuviranomaiset ovat riippuvaisia valvontaviranomaisten oikea-aikaisesta reagoinnista

94. Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto ei voi kommentoida kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten kyselytutkimuksen yhteydessä suorittamia osoituksia.

95. Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto haluaa huomauttaa, että jälkiarviointoja monialaisen analyysin muodossa on tehty säännöllisesti kunkin kriisinratkaisusuunnitelmien laadintakierroksen jälkeen. Muistioista on aina keskusteltu johdon kokouksessa, ja sen vuoksi sisäisille kriisinratkaisuryhmille on tiedotettu niiden johtopäätöksistä. Vuoden 2019 kriisinratkaisusuunnitelmien laadintakierrosta varten järjestetään kokouksia tiettyjen sisäisten kriisinratkaisuryhmien kanssa havaintojen seurannan varmistamiseksi.

96. Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto ei voi kommentoida kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten kyselytutkimuksen yhteydessä suorittamia osoituksia.

99. Varhaisen tilanteeseen puuttumisen toimenpiteiden osalta yhteinen kriisinratkaisuneuvosto katsoo, että tason 1 lainsäädäntöä olisi todellakin muutettava, koska nykyinen sääntelykehys ei näytä asettavan oikeita kannustimia ja aikatavoitteita eikä se ole riittävässä määrin ristiriidassa valvontaviranomaisen ennakoarvion kanssa. Tämä käy selvästi ilmi siitä, että toimivaltaiset viranomaiset käyttävät vain vähän varhaisen tilanteeseen puuttumisen toimenpiteitä.

Yhteisen kriisinratkaisuneuvoston edustaja EPV:ssä esitti nämä näkemykset myös keskusteltaessa EPV:n kuulemisasiakirjasta hallintoneuvoston kokouksessa toukokuussa 2020. Yhteisen kriisinratkaisuneuvoston kanta on, että varhaisen tilanteeseen puuttumisen toimenpiteiden rakennetta voitaisiin tarkistaa kannustimien yhdenmukaistamisen ja sen varmistamiseksi, että asianomaiset viranomaiset hallinnoivat tehokkaasti jatkuvuutta valvonnasta kriisinratkaisuun (esim. selkeämmillä ja varhaisimmalla yhteistyön käynnistävillä tekijöillä). Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto pyysi myös, että valvoja ilmoittaisi kriisinratkaisuviranomaiselle ja ottaisi sen mukaan varhaisemmassa vaiheessa kuin BRR-direktiivissä/YKM-asetuksessa tällä hetkellä säädetään.

Tämä on jo hyvä käytäntö todellisuudessa, ja se voitaisiin ottaa huomioon lainsäädännössä. Valvonta- ja kriisinratkaisuviranomaisten olisi (omissa tehtävissään ja valmisteluissaan) vaihdettava tietoja ja tehtävä yhteistyötä varhaisen tilanteeseen puuttumisen toimenpiteiden hyväksymisen lisäksi myös arvioitaessa, onko varhaisen tilanteeseen puuttumisen toimenpiteet toteutettu.

100. YKM-asetuksen 18 artiklan 4 kohdan a–d alakohdassa vahvistetaan kriteerit sen määrittämiseksi, milloin pankin voidaan katsoa olevan lähellä kaatumista tai todennäköisesti kaatuvan. EPV:n oli BRR-direktiivin 32

artiklan 6 kohdan nojalla laadittava ohjeet testistä, joka koskee sitä, että laitos on lähellä kaatumista tai todennäköisesti kaatuu. Se teki näin vuonna 2015, kun se julkaisi kattavat ohjeet niiden erilaisten olosuhteiden tulkinnasta, joissa laitoksen katsotaan olevan lähellä kaatumista tai todennäköisesti kaatuvan, BRR-direktiivin 32 artiklan 6 kohdan tarkoituksessa¹. Muistutettakoon, että EPV on käsitellyt kysymystä ”lähitulevaisuuden” määritelmästä laatiessaan EPV:n ohjeita, ja se päätteli, että tällaisen määritelmän esittämättä jättämisestä koituvat hyödyt ovat suuremmat kuin sen antamisesta koituvat hyödyt (ks. asiaa koskevien EPV:n ohjeiden sivut 26–27).

Henkilöstön määrä yhteisen kriisinratkaisumekanismin tasolla kasvoi, mutta kansalliset kriisinratkaisuviranomaiset vähensivät hieman osoittamaansa henkilöstön määrää

101. Maaliskuun 2020 lopussa yhteinen kriisinratkaisuneuvosto työllisti 358 kokoaikavastaavaa työntekijää, mutta sillä oli vielä 15 vahvistusta saapumisesta ja useita valintoja, jotka koskivat kaikkia jäljellä olevia avoimia virkoja. Osa avoimista viroista korvattiin väliaikaisella henkilöstöllä (22 maaliskuun lopussa) odottaessa uusien tulokkaiden saapumista tai valintamenettelyä. Lisäksi on otettava huomioon luonnollinen henkilöstön vaihtuvuus.

103. Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto haluaa huomauttaa, että kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten sisäisille kriisinratkaisuryhmille osoittama henkilöstön määrä on tosiasia, jota ei tulisi tulkita siten, että kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten henkilöstön määrän vähentäminen kompensoituu yhteisen kriisinratkaisuneuvoston henkilöstön määrän lisäämisellä. Yhteisen kriisinratkaisuneuvoston ja EKP:n suhdelukujen vertailu ei ole välttämättä asianmukaista. Valvonnan ja kriisinratkaisun alalla tehtävän työn tyyppi, rakenne, järjestäminen ja jakautuminen ovat täysin erilaisia. Jatkuva valvonta edellyttää paljon enemmän paikallisia resursseja lähellä pankkeja ja paikan päällä.

Taulukko 6: Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto on keskittänyt tiedonkeruun, mutta se ei pysty todentamaan kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten toimittamia tietoja.

104. Yhteisellä kriisinratkaisuneuvostolla ei ole määräysvaltaa siihen, kuinka paljon henkilöstöä kansalliset kriisinratkaisuviranomaiset osoittavat sisäisille kriisinratkaisuryhmille. Lisäksi henkilöstön prosentuaalinen osuus suhteessa pankkien lukumäärään ei ehkä ole paras viitearvo. Huomioon ei oteta sellaisia seikkoja kuin henkilöstön virkaikä, pankkien koko tai monimutkaisuus.

105. Seikat kuten henkilöstön määrä ja virkaikä, pankkien koko tai monimutkaisuus ja henkilöstön erityisosaaminen ovat olennaisia sisäisen kriisinratkaisuryhmän kokoonpanossa. Joustavuus on kuitenkin välttämätöntä, jotta taitoja ja pätevyyksiä voidaan kohdentaa tehokkaasti tarvittaessa ja kunkin pankin erityispiirteiden mukaisesti. Sisäisen kriisinratkaisuryhmän koostumuksen heterogeenisyys on luonnollinen ja välttämätön seuraus kunkin pankin ainutlaatuisesta luonteesta. Jäykkä tiimin kokoonpano aiheuttaisi tehottomuutta henkilöstön jakamisessa.

Lisäksi seuraavat huomiot olisi otettava huomioon keskusteltaessa sisäisten kriisinratkaisuryhmien ”ihanteellisesta” tai tasapainoisesta kokoonpanosta:

- Kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten osoittamaa henkilöstöä ei voida arvioida pelkästään ”numeroina”. Henkilöstön osoittaminen suunnitelmien laatimiseen ja osoitusten laatu voivat tietyissä tapauksissa olla ongelmallisia, ja joissakin tapauksissa kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten osoittamaa henkilöstön määrää voitaisiin rajoittaa. Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto edellyttää yhteisen kriisinratkaisuneuvoston henkilöstön vähimmäismäärää, jotta laatuvaatimuksia noudatetaan.
- Riippumatta siitä, kuinka monta henkilöä kansallisissa kriisinratkaisuviranomaisissa työskentelee, yhteinen kriisinratkaisuneuvosto tarvitsee vähimmäismäärän kokoaikavastaavia pankkeja kohti suorittamaan tehtäviä, jotka voidaan suorittaa ainoastaan yhteisessä kriisinratkaisuneuvostossa, ja seuraamaan kaikkia kysymyksiä turvautumatta täysin kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten asiantuntijoihin.

JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET

108. Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto on tyytyväinen Euroopan tilintarkastustuomioistuimen tunnustamaan edistykseen. Se on eri mieltä tilintarkastustuomioistuimen johtopäätöksestä, joka koskee ”keskeisten osien” puuttumista, sillä johtopäätös voisi antaa vaikutelman, että yhteinen kriisinratkaisumekanismi ei vielä hoitaisi

¹ Ohjeet niiden erilaisten olosuhteiden tulkinnasta, joissa laitoksen katsotaan olevan lähellä kaatumista tai todennäköisesti kaatuvan direktiivin 2014/59/EU 32 artiklan 6 kohdan mukaisesti.

velvollisuuksiaan, koska jotkin yhteisen kriisinratkaisuneuvoston kannalta merkitykselliset osat puuttuvat, mikä ei selvästikään pidä paikkaansa. Tässä yhteydessä olisi otettava huomioon ainakin seuraavat seikat:

Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto kehitti ja päivitti useita toimintaperiaatteita vuosina 2018 ja 2019, joille oli ominaista sääntely-ympäristön muuttuminen finanssimarkkinoiden vakauden valvontaryhmän ja Euroopan pankkiviranomaisen (EPV) ohjeiden jatkuvan kehittämisen sekä pankkien elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin II (BRR-direktiivi II) laatimisen myötä. Tässä haastavassa sääntely-ympäristössä yhteisen kriisinratkaisuneuvoston oli hoidettava sääntelytehtävänsä ja varmistettava samalla, että merkittävät lainsäädäntömuutokset monissa kysymyksissä, kuten MREL-vähimmäisvaatimuksessa, toteutettiin asianmukaisesti.

Kriisinratkaisun suunnittelun toimintaperiaatteiden päivittäminen on jatkuva prosessi, joka osoittaa hyvää hallintotapaa ja heijastaa muutoksia oikeudelliseen kehykseen, joka yhteisen kriisinratkaisuneuvoston on pantava täytäntöön. Tätä tukee se, että tietyt toimintaperiaatteiden kehittämiseen tarvittavat osat, kuten edistyminen likviditeetti- ja varautumisjärjestelyissä, ovat jopa yhteisen kriisinratkaisuneuvoston määräysvallan ulkopuolella.

Yhteinen kriisinratkaisumekanismi tekee tarvittavat päätökset kriisinratkaisutoimista kullakin kriisinratkaisusuunnitelmien laadintakierroksella (MREL-vähimmäisvaatimus, kriisinratkaisusuunnitelmat, purkamismahdollisuuksien arviointi jne.). Yhteisen sääntökirjan noudattamisen osalta olisi huomattava, että 70 % osista oli vaatimusten mukaisia tai osittain vaatimusten mukaisia ja että merkittävä osa vaatimusten vastaisista osista johtui oikeudelliseen kehykseen tehdyistä muutoksista.

Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto on tyytyväinen tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksessa nro 23/2017 annettuja suosituksia koskevaan arvioon ja ymmärtää, että tulevat jatkotoimet kattavat ainoastaan tässä kertomuksessa esitetyt suositukset.

109. Kriisinratkaisun rahoituksen osalta olisi määriteltävä, että lainsäädännöllinen huomio on tarpeen kohdan 32 mukaisen havainnon osalta eli riittämättömistä taloudellisista valmiuksista johtuvien kehysrajoitusten osalta.

110. Ks. yhteisen kriisinratkaisuneuvoston kohtia 31–36 koskevat huomautukset.

111. Ks. yhteisen kriisinratkaisuneuvoston kohtia 38–41, 47–56 ja 57–65 koskevat huomautukset.

Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto katsoo, että sen toimintaperiaatteiden soveltamisessa tarvitaan asiantuntijalausuntoa oikeasuhteisuuden ja tasapuolisten toimintaedellytysten varmistamiseksi, mitä ei voida saavuttaa kaikille sopivan yhden lähestymistavan avulla.

On syytä muistaa, että olennaisten esteiden tunnistamis- ja käsittelyprosessi on luonteeltaan tapauskohtainen, mikä edellyttää, että sisäiset kriisinratkaisuryhmät käyttävät harkintavaltaa kunkin yksittäisen tapauksen tosiseikkojen perusteella ja suhteellisuusperiaate huomioon ottaen. Tärkeintä on, että taustalla olevassa arvioinnissa on yksilöitävä esteet, jotka voivat vaikuttaa kunkin pankin kokonaispurkamismahdollisuuksiin. Tämän arvioinnin täydentämiseksi huomioon otetuilla tekijöillä pyritään muun muassa selvittämään, miten kyseinen pankki on edistynyt purkamismahdollisuuksiensa parantamisessa arvioitavana olevan purkamismahdollisuuksia koskevan edellytyksen osalta, miten se on vuorovaikutuksessa muiden kriisinratkaisun edellytysten kanssa ja miten ne vaikuttavat pankin purkamismahdollisuuksiin kokonaisuudessaan.

Kriisinratkaisun suunnittelun käsikirjan sitovuuden osalta ks. yhteisen kriisinratkaisuneuvoston kohtaa 30 koskevat huomautukset.

112. Expectations for Banks -asiakirjassa esitetään valmiudet, jotka pankkien olisi osoitettava näyttäessään, että ne ovat purkamiskelpoisia. Jos pankki ei osoita noudattavansa täysin Expectations for Banks -asiakirjan periaatteita, pankin voidaan silti katsoa olevan purkamiskelpoinen (esim. joitakin odotuksia ei sovelleta tai niiden osoittamatta jättäminen ei muodosta olennaista estettä strategian onnistuneelle toteuttamiselle).

Mitä tulee virkkeeseen, jonka mukaan ”lainsäätäjät eivät ole asettaneet tällaista määräaika, johon mennessä pankeista on tultava täysin purkamiskelpoisia”, ks. yhteisen kriisinratkaisuneuvoston kohtia 52 ja 54 koskeva huomautus.

Suositus 1 – Yhteisen kriisinratkaisuneuvoston toimintaperiaatteiden parantaminen

(a) Hyväksytään, työ on jo käynnissä; ks. yhteisen kriisinratkaisuneuvoston kohtia 31–34 koskevat huomautukset.

(b) Hyväksytään.

Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto tehostaa toimintaperiaatteitaan säännöllisesti tarpeen mukaan erityisesti muuttuvan sääntelykehyksen yhteydessä (ks. kohta 37 sanan “heikkoudet” osalta).

(c) Hyväksytään osittain.

Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto hyväksyy sen, että sisäisten kriisinratkaisuryhmien edellytetään soveltavan “noudata tai selitä” -periaatetta siltä osin kuin siinä viitataan merkittäviin poikkeamiin. Ks. yhteisen kriisinratkaisuneuvoston kohtaa 30 koskeva huomautus.

Aikatavoite: Ottaen huomioon, että toimintaperiaatteiden laatiminen muuttuvassa oikeudellisessa kehyksessä on haasteellista, yhteinen kriisinratkaisuneuvosto katsoo, että aikatavoitteet ovat asianmukaisia, kunhan oikeudellinen kehys vakautetaan hyvissä ajoin.

113. Kriisinratkaisuneuvosto määrittää päivämäärän, johon mennessä ensimmäiset kriisinratkaisusuunnitelmat on laadittava. Kriisinratkaisuneuvosto sitoutui jo nyt julkisesti kriisinratkaisusuunnitelmien laadintakierrokseen 2020/2021 tätä varten. Lisäksi kriisinratkaisusuunnittelu on joka tapauksessa YKM-asetuksen 8 artiklan 12 kohdassa edellytetty jatkuva prosessi (siinä säädetään, että kriisinratkaisusuunnitelmat on tarkistettava ja tarvittaessa saatettava ajan tasalle, vähintään vuosittain). Toisin kuin tilintarkastustuomioistuin on huomauttanut, yhteinen kriisinratkaisuneuvosto katsoo, ettei sillä ole oikeudellista velvollisuutta määrittää kunkin pankin kriisinratkaisusuunnitelman täsmällistä toteuttamispäivää erikseen. Näin ollen yhteinen kriisinratkaisuneuvosto katsoo, että lakisääteinen vaatimus on täytetty.

Kun otetaan huomioon kohta 76 ja viittaus pankkeja koskeviin odotuksiin, on olemassa selkeä reitti, mihin mennessä pankkeja koskevat odotukset saavutetaan. Tämä on riippumaton täysin yhdenmukaisesta kriisinratkaisusuunnitelmasta yhteisen sääntökirjan mukaisesti (ks. myös yhteisen kriisinratkaisuneuvoston kohtaa 112 koskevat huomautukset).

Ks. myös käytettyjen tilastojen osalta kohdassa 77 esitetyt huomautukset (taulukko 5).

Laadunvalvontajärjestelmän osalta ks. yhteisen kriisinratkaisuneuvoston kohtaa 75 koskevat huomautukset.

114. Kun laaditaan ja pannaan täytäntöön täysin uusi (kriisinratkaisu-) järjestelmä, on odotettavissa, että menetelmiä, toimintaperiaatteita, täytäntöönpano-ohjeita ja pankin edistymisen seurantaa on kehitettävä ajan mittaan.

Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto haluaa korostaa, että ilman kokemukseen perustuvaa vaiheittaista lähestymistapaa ei voida luoda uskottavaa ja hyvin toimivaa uutta kehystä. Tätä varten yhteinen kriisinratkaisuneuvosto on viime vuosina laatinut ja julkaissut säännöllisesti ohjeasiakirjoja (ks. kohtia 31–34 koskevat huomautukset).

115. Pankkien priorisoinnista vuoden 2018 kriisinratkaisusuunnitelmien laadintakierroksen aikana, ks. kohdissa 76–80 annettu selvitys.

Järjestelmän kannalta merkittävien pankkien asettaminen etusijalle vuoden 2018 laadintakierroksella:

Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto haluaa huomauttaa, että YKM-asetuksessa ei säädetä, miten tällainen priorisoinnin muoto on pantava täytäntöön, ja näin ollen yhteisen kriisinratkaisuneuvoston tehtävänä on määrittää johdanto-osassa, miten tämä tavoite saavutetaan joko ajan tai laadun osalta. Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto asetti etusijalle järjestelmän kannalta merkittäviä pankkeja koskevien suunnitelmien laadun.

Pankkien lukumäärä vuoden 2019 laadintakierroksella:

Osana priorisointivaatimusta yhteinen kriisinratkaisuneuvosto otti huomioon, että BRR-direktiivistä 2 ja YKM-asetuksesta 2 neuvoteltiin vuosien 2018 ja 2019 kriisinratkaisusuunnitelmien laadintakierroksen aikana. Tämän vuoksi olisi ollut haitallista asettaa pankit, joissa on kriisinratkaisukollegio, etusijalle ajoituksen osalta. Tällainen lähestymistapa olisi johtanut selkeiden lainsäädännöllisten vaatimusten puuttumisesta huolimatta siihen, että pankeille, joilla on useita tytäryhtiöitä, jotka edellyttävät yksittäisiä MREL-vähimmäisvaatimusta koskevia päätöksiä ja sellaisten päätösten hyväksymistä, joissa on mukana eri kansallisia kriisinratkaisuviranomaisia, olisi ensimmäistä kertaa asetettu sitovia tavoitteita, siirtymäkausia jne.

Suositus 2 – Varmistetaan kriisinratkaisusuunnitelmien täysimääräinen noudattaminen ja oikea-aikainen hyväksyminen

Suositus 2 a

Hyväksytään. Nykyisen kriisinratkaisusuunnitelmien laadintakierroksen (joka kattaa kaikki pankit) puitteissa laadituissa suunnitelmissa hyödynnetään jo tehostettuja toimintaperiaatteita, kuten pankkien odotuksia koskevaa Expectations for Banks -asiakirjaa ja velkakirjojen arvon alaskirjausta koskevaan ohjekirjaan liittyviä ohjeita. Näiden lisäohjeiden perusteella kaikkien vuoden 2020 laadintakierrokseen kuuluvien suunnitelmien laatu on parantunut huomattavasti vuosien 2018 ja 2019 laadintakierrokseen verrattuna.

Vuosia 2021–2023 koskevassa monivuotisessa ohjelmassa suunnitellaan tarkistetun oikeudellisen kehityksen täytäntöönpanoa. EPV viimeistelee kuitenkin lähikuukausina/vuosina useita teknisiä sääntelystandardeja, jotka vaikuttavat myös yhteiseen sääntökirjaan. Näin ollen yhteisen sääntökirjan noudattaminen kehittyä jatkuvasti. Siten yhteisen sääntökirjan täysimääräinen noudattaminen, erityisesti vuonna 2018, staattisena arviointina ei voi olla ainoa seikka, joka on otettava huomioon arvioitaessa kriisinratkaisusuunnitelmien laatua, kunhan asiaa koskeva kehys muuttuu. Staattinen lähestymistapa voi olla merkityksellisempi vasta, kun viiteperusta (EPV:n tekniset sääntelystandardit, pankkipaketti, BRR-direktiivin 2 kansallinen täytäntöönpano) on ”vakaa”.

Siksi tässä muuttuvassa ympäristössä on asianmukaisempaa keskittyä merkityksellisempiin indikaattoreihin, kuten kehitteillä olevan yhteisen sääntökirjan noudattamisen seurantaan, pitäen mielessä myös, että tason 2 lainsäädännön viimeistelyn jälkeen on laadittava toimintaohjeet.

Suositus 2 b

Hyväksytään. Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto on jo yksinkertaistanut menettelyjä vuonna 2020, jotta voidaan saavuttaa 12 kuukauden laadintakierros. Kriisinratkaisuneuvosto toteuttaa säännöllisesti kokemustenvaihtoa varmistaakseen, että jokainen kriisinratkaisusuunnitelmien laadintakierros toteutetaan tehokkaammin kuin edellinen laadintakierros. Se aikoo tehdä niin myös tulevaisuudessa varmistaakseen, että kriisinratkaisusuunnitelmat ja MREL-vähimmäisvaatimusta koskevat päätökset hyväksytään ajoissa.

Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto haluaa korostaa, että lainsäädännössä (kriisinratkaisukollegio, EKP:n kuuleminen) edellytetään kaikkein aikaavievimpiä kriisinratkaisun suunnitteluprosessin osia, jotka eivät ole kokonaan yhteisen kriisinratkaisuneuvoston käsissä.

Lisäksi niiden pankkien osalta, joita varten on perustettu kriisinratkaisukollegio, kriisinratkaisuneuvoston on noudatettava kriisinratkaisusuunnitelmia ja MREL-vähimmäisvaatimusta koskevien yhteisten päätösten tekemisessä noudatettavia menettelyjä, kuten oikeudellisessa kehityksessä edellytetään.

Kun näitä ajallisia rajoituksia tarkastellaan yhdessä, on erityisen haastavaa täyttää velvoite tarkistaa kriisinratkaisusuunnitelmia vähintään kerran vuodessa (YKM-asetuksen 8 artiklan 12 kohta). Edellä mainitut EU:n lainsäädännön asettamat rajoitukset ovat luonteeltaan aikaavieviä, ja kriisinratkaisuneuvoston on toimittava niiden puitteissa.

Aikatavoite:

Suositus 2 a:

Katso edellä oleva huomautus. Yhteinen sääntökirja sisältää kehittyviä velvoitteita myös yhteiselle kriisinratkaisuneuvostolle, joten määräaikaa vaatimusten noudattamiselle ei voida asettaa niin kauan kuin sitä ei ole saatettu päätökseen.

Suositus 2 b:

Katso edellä oleva huomautus. Vuoden 2020 laadintakierrosta koskeva aikataulu on jo asetettu. Mahdolliset lisätoimenpiteet (siltä osin kuin ne ovat yhteisen kriisinratkaisuneuvoston määräysvallassa) vaikuttaisivat sitten vuoden 2021 laadintakierrokseen.

116. Ks. yhteisen kriisinratkaisuneuvoston kohtia 80–84 koskevat huomautukset.

117. Ks. yhteisen kriisinratkaisuneuvoston kohtia 86–88 koskevat huomautukset.

118. Seikat kuten henkilöstön määrä ja virkaikä, pankkien koko tai monimutkaisuus ja henkilöstön erityisosaaminen ovat olennaisia sisäisen kriisinratkaisuryhmän kokoonpanossa. Joustavuus on kuitenkin välttämätöntä, jotta taitoja ja pätevyys voidaan kohdentaa tehokkaasti tarvittaessa ja kunkin pankin erityispiirteiden mukaisesti. Sisäisen kriisinratkaisuryhmän koostumuksen heterogeenisyys on luonnollinen ja välttämätön seuraus kunkin pankin ainutlaatuisesta luonteesta. Jäykkään kokoonpanoon liittyy itse asiassa riski siitä, että osaamista ja resursseja ei jaeta tehokkaasti.

Kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten osoittamaa henkilöstöä ei voida arvioida pelkästään “numeroina”. Myös henkilöstön osoittaminen suunnitelmien laatimiseen ja osoitusten laatu voivat vaihdella. Riippumatta siitä, kuinka monta henkilöä kansallisissa kriisinratkaisuviranomaisissa työskentelee, yhteinen kriisinratkaisuneuvosto tarvitsee vähimmäismäärän kokoaikavastaavia pankkeja kohti suorittamaan tehtäviä, jotka voidaan suorittaa ainoastaan yhteisessä kriisinratkaisuneuvostossa, ja seuraamaan kaikkia kysymyksiä turvautumatta täysin kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten asiantuntijoihin. Ks. yhteisen kriisinratkaisuneuvoston kohta 105 koskevat huomautukset.

Suositus 3 – Parannetaan yhteisen kriisinratkaisumekanismin organisaatorakennetta

(a) Hyväksytään.

(b) Hyväksytään. Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto suhtautuu avoimesti sellaisten kriteerien kehittämiseen, joiden tarkoituksena on varmistaa riittävän joustavuuden säilyminen ja samalla selventää yhteisen kriisinratkaisuneuvoston ja kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten sisäisille kriisinratkaisuryhmille osoittamaa henkilöstön määrää.

Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto haluaa huomauttaa, että tiimin jäykkä kokoonpano osaamisen ja virkaiän osalta voisivat johtaa tehottomuuteen henkilöstön jakamisessa. Lisäksi riippumatta siitä, kuinka monta henkilöä kansallisissa kriisinratkaisuviranomaisissa työskentelee, yhteinen kriisinratkaisuneuvosto tarvitsee vähimmäismäärän kokoaikavastaavia pankkeja kohti suorittamaan tehtäviä, jotka voidaan suorittaa ainoastaan yhteisessä kriisinratkaisuneuvostossa, ja seuraamaan kaikkia kysymyksiä turvautumatta täysin kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten asiantuntijoihin.

121. Yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen (YKM-asetus) 18 artiklan 4 kohdan a–d alakohdassa vahvistetaan selkeät kriteerit sen määrittämiseksi, milloin pankin voidaan katsoa olevan lähellä kaatumista tai todennäköisesti kaatuvan. Lisäksi EPV:n oli 32 artiklan 6 kohdan nojalla laadittava ohjeet testistä, joka koskee sitä, että laitos on lähellä kaatumista tai todennäköisesti kaatuu. Se teki näin vuonna 2015, kun se julkaisi kattavat ohjeet niiden erilaisten olosuhteiden tulkinnasta, joissa laitoksen katsotaan olevan lähellä kaatumista tai todennäköisesti kaatuvan, BRR-direktiivin 32 artiklan 6 kohdan tarkoituksessa. Niissä annetaan ohjeita objektiivisista seikoista, jotka koskevat kolmea ensimmäistä olosuhdetta, kun laitos on lähellä kaatumista tai todennäköisesti kaatuu. Yhteisen kriisinratkaisuneuvoston lähestymistapa siinä, että laitos on lähellä kaatumista tai todennäköisesti kaatuu, on mainittujen EPV:n ohjeiden mukainen.

Tältä osin objektiiviset ja määrällisesti ilmaistut kriteerit ovat tervetulleita, mutta kynnysarvoihin perustuvaa automaattisuutta olisi vältettävä.

Suositus 4 – Asetetaan selkeät ja objektiiviset perusteet oikea-aikaisille valvontatoimille

Hyväksytään osittain edellyttäen, että komissio hyväksyy suosituksen. Objektiivisemmat ja määrällisemmät kynnysarvot varhaisen tilanteeseen puuttumisen toimenpiteiden käynnistämiseksi ja päätöksen tekemiseksi siitä, että pankki on lähellä kaatumista tai todennäköisesti kaatuu, olisivat tervetulleita. Varhaisen tilanteeseen puuttumisen toimenpiteet kuuluvat ensisijaisesti yhteisen valvontamekanismin vastuulle. Siltä osin, että pankki on lähellä kaatumista tai todennäköisesti kaatuu, olisi huomattava, että yhteisellä kriisinratkaisuneuvostolla itsellään on valtuudet ilmoittaa, että pankki on lähellä kaatumista tai todennäköisesti kaatuu, mitä varten se on kehittänyt EPV:n ohjeiden mukaisen lähestymistavan. Kynnysarvoihin perustuvaa automaattisuutta olisi vältettävä.

Yhteisen kriisinratkaisuneuvoston institutionaaliset mahdollisuudet lähestyä lainsäätäjiä mahdollisissa lainsäädännön tarkistuksissa ovat kuitenkin rajalliset. Tämä ei tietenkään rajoita yhteisen kriisinratkaisuneuvoston mahdollisuuksia avustaa komissiota ja lainsäätäjiä teknisesti tässä tehtävässä. Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto onkin ja tulee olemaan yhteydessä komissioon ja yhteiseen valvontamekanismiin pankkien kriisinhallintakehyksen mahdollisten parannusten ja käytäntöjen hienosäätämisen osalta.

LIITTEET

Liite 1 – kaavio 9

On syytä korostaa, että yhteiseen kriisinratkaisumekanismiin perustuvat hallintoelimet asettavat jo haasteita vuotuisten kriisinratkaisusuunnitelmien oikea-aikaisuudelle. Pankkikohtaisten laajennettujen johdon istuntojen järjestäminen edellyttää monia erilaisia kriisinratkaisuneuvoston kokoonpanoja. Yhteisen kriisinratkaisuneuvoston välittömään vastuualueeseen kuuluvien pankkien määrä olisi yhtä suuri kuin

laajennetun johdon istuntojen kokoonpanojen määrä. Tämä on toinen tekijä, joka vaikuttaa niiden kriisinratkaisusuunnitelmien laadintakierrosten järjestämiseen ja toteuttamiseen, jotka eivät ole yhteisen kriisinratkaisuneuvoston määräysvallassa (muiden edellä 76 kohdassa mainittujen kysymysten ohella).

**EUROOPAN KOMISSION VASTAUKSET EUROOPAN
TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN ERITYISKERTOMUKSEEN:
”KRIISINRATKAISUN SUUNNITTELU YHTEISESSÄ
KRIISINRATKAISUMEKANISMISSA”**

TIIVISTELMÄ

V. Kriisinratkaisukehyksessä säädetään kriisinratkaisun rahoituksesta, joka toteutetaan perustamalla pakolliset kriisinratkaisurahastot kaikkialla EU:ssa. Erityisesti pankkiunionin tasolla kriisinratkaisurahoitusta tarjotaan yhteisestä kriisinratkaisurahastosta. Komissio toteaa, että yhteisen kriisinratkaisurahaston yhteinen varautumisjärjestely, joka on tarkoitus hoitaa Euroopan vakaumekanismista valmiusluottolimiittinä, kuuluu jäsenvaltioiden vastuulle. Maksukyvyttömyyttä säännellään jäsenvaltioiden kansallisilla laeilla, ja se koskee pankkeja vain silloin, kun asianomainen kriisinratkaisuviranomainen päättää, että kaatuvaa pankkia ei pelasteta kriisinratkaisumenettelyllä.

JOHDANTO

02. Komissio huomauttaa, että myös EKP:llä on oma roolinsa.

03. Komissio toteaa, että suojatuilla tallettajilla tarkoitetaan tallettajia, jotka kuuluvat talletussuojajärjestelmädirektiivin soveltamisalaan.

04. Komissio huomauttaa, että talletussuojajärjestelmädirektiivi on myös tärkeä osa kriisinratkaisukehystä.

06. Komissio korostaa, että yhteinen kriisinratkaisuneuvosto on myös vastuussa vähemmän merkittävän laitoksen kriisinratkaisumääräyksen antamisesta silloin, kun se edellyttää yhteisen kriisinratkaisurahaston käyttöä.

09. Komissio katsoo, että pankki on purkamiskelpoinen silloin kun sen purkaminen on mahdollista ja uskottavaa niin, että siitä aiheutuu mahdollisimman vähän haitallisia seurauksia rahoitusvakaudelle ja että varmistetaan kriittisten toimintojen jatkuvuus.

14. Ensimmäinen luetelmakohta: komissio haluaa selventää, että EPV:n tehtävänä on ainoastaan laatia teknisten sääntelystandardien luonnos, joka toimitetaan sen jälkeen komissiolle ja joka hyväksytään delegoiduilla tai täytäntöönpanoasetuksilla.

16. Komissio huomauttaa, että sen huhtikuussa 2019 antaman kertomuksen mukaan tähän johtopäätökseen vaikuttivat muun muassa kehyksen soveltamisesta saatujen kokemusten ja tapausten vähäisyys, pankkien elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin joidenkin säännösten porrastettu täytäntöönpano ja toisesta elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivistä käytävät neuvottelut, jotka on sittemmin saatu päätökseen siten, että direktiiviä pannaan jo täytäntöön jäsenvaltioissa.

HUOMAUTUKSET

38. Komissio haluaa huomauttaa, että pankkien elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin / yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen mukaisesti kriisinratkaisutoimea on pidettävä yleisen edun mukaisena, jos se on tarpeen yhden tai useamman sellaisen kriisinratkaisutavoitteen saavuttamiseksi, jota ei voitaisi saavuttaa samassa laajuudessa tavanomaisten maksukyvyttömyysmenettelyjen mukaisella laitoksen likvidaatiolla, ja jos kriisinratkaisutoimi on oikeassa suhteessa kyseisiin tavoitteisiin. Nämä kriisinratkaisutavoitteet ovat seuraavat: a) varmistaa kriittisten toimintojen jatkuvuus; b) välttää merkittävien haittojen aiheutuminen rahoitusvakaudelle, erityisesti estämällä häiriöiden leviäminen muun muassa markkinoiden perusrakenteisiin ja

ylläpitämällä markkinakuria; c) suojata julkisia varoja huolehtimalla siitä, että turvautuminen poikkeukselliseen julkiseen tukeen on mahdollisimman vähäistä; d) suojata direktiivin 2014/49/EU soveltamisalaan kuuluvia tallettajia ja direktiivin 97/9/EY soveltamisalaan kuuluvia sijoittajia; ja e) suojata asiakkaiden varoja ja omaisuutta. Näihin tavoitteisiin pyrkiessään kriisinratkaisuviranomaisen on pyrittävä pitämään kriisinratkaisun kustannukset mahdollisimman alhaisina ja välttämään arvon alentumista paitsi, jos se on välttämätöntä kriisinratkaisutavoitteiden saavuttamiseksi.

42. Komissio haluaisi selventää kaavion 7 osalta, että kriisinratkaisurahaston käytettävissä olevat rahoitusvarat eivät ole yläraja sen tarjoamalle tuelle. Kriisinratkaisurahasto voi kerätä jälkikäteen suoritettavia rahoitusosuuksia tai tehdä lainasopimuksia (ks. pankkien elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin 100 artiklan 4 kohta).

Toinen luetelmakohta: komissio haluaa ensinnäkin huomauttaa, että paremmassa etuoikeusasemassa oleviin velkoihin sovelletaan velkakirjojen arvon alaskirjausta koskevaa vaatimusta kriisinratkaisun yhteydessä vain silloin, kun tämä on tarpeen kahdeksan prosentin kynnysarvon saavuttamiseksi ennen kuin yhteistä kriisinratkaisurahastoa voidaan käyttää. Näin ollen paremmassa etuoikeusasemassa oleviin velkoihin ei välttämättä aina sovelleta velkojen arvon alaskirjausta koskevaa vaatimusta.

Maksukyvyttömyysmenettelyjen osalta komissio toteaa, että menettelyjä ei ole yhdenmukaistettu ja että niitä ei säännellä pankkien elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivissä velkojen hierarkiaa lukuun ottamatta.

Komissio katsoo, että vaatimukset, joita sovelletaan valtiontukeen maksukyvyttömyysmenettelyissä, eivät ole merkityksellisiä yleisen edun arvioinnin kannalta, sillä arvioinnin toteuttaa kriisinratkaisuviranomainen eri oikeusperustassa vahvistettujen kriteerien pohjalta kuin valtiontukiarviointi, jonka suorittaa komissio SEUT-sopimuksen 107 ja 108 artiklan perustella.

43. Kuten tilintarkastustuomioistuimikin myöntää, kyseessä on kaksi toisistaan riippumatonta arviointia ja arvioinnit suorittaa kaksi erillistä elintä, eli kriisinratkaisuneuvosto ja komissio. Komissio korostaa, että näillä arvioinneilla on eri oikeusperustat ja tavoitteet ja sen takia niissä otetaan huomioon erilaiset kriteerit.

Mitä tulee tilintarkastustuomioistuimen viittaukseen, joka koskee sen aiemmassa tarkastuksessa likvidaatiotuen osalta esittämiä huomautuksia, komissio toteaa seuraavaa:

- Valtiontukisäännöt eivät ole tämän tarkastuksen pääkohde. Toisin kuin yleistä etua koskeva arviointi, valtiontukisääntöjen soveltaminen ei kuulu yhteisen kriisinratkaisuneuvoston toimintaan. Näin ollen komissio voi ainoastaan viitata yleisesti vastauksiinsa tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksen nro 21/2020 liitteessä. Näiden vastausten pääkohdat tiivistetään jäljempänä.
- Komissio arvioi pankkien tukemiseen myönnettävää valtiontukea SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan nojalla, jossa sallitaan tuki taloudessa olevan vakavan häiriön poistamiseen.
- Asianomaisen jäsenvaltion on osoitettava, että tuki oli tarpeen sellaisen vakavan häiriön vuoksi, jota ei olisi voitu poistaa ilman valtiontukea. Tältä osin komissio arvioi, ovatko kansallisten viranomaisten esittämät perustelut asianmukaiset, ja soveltuvin osin ja tarpeen mukaan sen, tarvitaanko lisä näyttöä.
- Tilintarkastustuomioistuimen edellisessä tarkastuksessa arvioimien likvidaatiotukitoimenpiteiden osalta komissio oli katsonut jäsenvaltioiden toimittaman näytön riittäväksi. Komissio yhdisti näihin todisteisiin tarvittaessa tietämyksensä yleisestä taloudellisesta tilanteesta kyseessä olevassa jäsenvaltiossa.

44. Komissio toteaa jälleen, että yhteisen kriisinratkaisuneuvoston tekemällä yleistä etua koskevalla arvioinnilla ja komission toteuttamalla valtioneuvoston arvioinnilla on eri oikeusperustat ja tavoitteet ja sen takia niissä otetaan huomioon erilaiset kriteerit.

Komissio huomauttaa, että EU:n pankkien kriisinratkaisusääntöjen mukaisessa yleisen edun arvioinnissa tarkastellaan ainoastaan sitä, vaikuttaako pankkien likvidaatio rahoitusvakauteen ja voidaanko kriisinratkaisun tavoitteet saavuttaa yhtä hyvin myös kansallisella maksukyvyttömyyslainsäädännöllä.

Komissio toteaa, että tässä kohdassa sekoitetaan eri toimijoiden toteuttamat erilaiset prosessit. Mitä tulee komission valtioneuvoston arviointiin tapauksissa, joita käsiteltiin tilintarkastustuomioistuimen edellisessä tarkastuksessa, komissio muistuttaa, että vaikka yhteinen kriisinratkaisuneuvosto katsoi asianomaisen oikeusperustan (yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskeva asetus) nojalla, ettei ollut yleisen edun mukaista asettaa kyseisiä pankkeja kriisinratkaisuun, niiden poistuminen markkinoilta olisi silti aiheuttanut huomattavia haitallisia taloudellisia vaikutuksia alueilla, joilla pankit toimivat aktiivisimmin. Näin ollen SEUT-sopimuksen 107 artiklassa määrätty edellytys, jonka mukaan tuen on oltava tarpeen taloudessa olevan vakavan häiriön poistamiseksi, täyttyi ja komissio saattoi tällä perusteella hyväksyä likvidaatiotuen kyseisten pankkien hallittua markkinoilta poistumista varten. Osakkeenomistajat ja huonommassa etuoikeusasemassa olevat velkojat ovat osallistuneet täysimääräisesti kyseisissä tapauksissa ja vähentäneet sillä tavoin asianomaiselle jäsenvaltiolle aiheutuneita kustannuksia.

45. Komissio pitää tärkeänä selventää, että tässä kohdassa käsitellään pankkien maksukyvyttömyyttä koskevien kansallisten lakien yhdenmukaistamista.

46. Komissio toteaa, että huomautukset ja näkemykset, jotka se esitti yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen 8 artiklan 6 kohdasta, liittyivät yhteisen kriisinratkaisuneuvoston kirjalliseen menettelyyn ja koskivat kyseisen säännöksen soveltamista nimenomaan yhdessä tietyssä tapauksessa, jossa kansallinen kriisinratkaisuviranomainen laati kriisinratkaisusuunnitelman ja asetti MREL-vähimmäisvaatimuksen tiettyä pankkia varten. Tässä erityistilanteessa säännöstä voi olla mahdollista tulkita eri tavoin.

99. Varhaisen tilanteeseen puuttumisen toimenpiteiden osalta, sellaisina kuin niitä käsitellään EPV:n tausta-asiakirjassa, voi olla useita syitä siihen, minkä takia toimenpiteitä ei voida soveltaa. Lisäksi mahdolliset kynnysarvot / käytön laukaisevat tekijät ovat vain osa kokonaiskuvaa, jota on tarkasteltava huolellisesti pohdittaessa, miten tällä alalla olisi edettävä.

100. Komissio katsoo, että 'lähellä kaatumista oleva tai todennäköisesti kaatuva' määritellään pankkien elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivissä riittävän täsmällisesti. Edellytykset sen arvioimiselle, onko pankki lähellä kaatumista oleva tai todennäköisesti kaatuva, ovat selkeät, ja niihin sovelletaan kaikilta osin tuomioistuINVALVONTAA siinä tapauksessa, että päätökseen haetaan muutosta oikeusteitse.

Pankkien elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin 32 artiklan 4 kohdan mukaan laitoksen on katsottava olevan lähellä kaatumista tai todennäköisesti kaatuvan, jos se on yhdessä tai useammassa seuraavista tilanteista: a) laitos rikkoo tai sen voidaan objektiivisten tosiseikkojen perusteella todeta lähitulevaisuudessa rikkovan toimiluvan voimassaolon jatkamiselle asetettuja vaatimuksia siten, että toimivaltaisen viranomaisen olisi perusteltua peruuttaa lupa, muun muassa koska laitos on kärsinyt tai todennäköisesti kärsii tappioita, jotka kuluttavat sen kaikki omat varat tai merkittävän osan niistä; b) laitoksen varat ovat tai niiden voidaan objektiivisten tosiseikkojen perusteella todeta lähitulevaisuudessa olevan pienemmät kuin sen velat; c) laitos ei kykene tai sen voidaan objektiivisten tosiseikkojen perusteella ennakoida lähitulevaisuudessa olevan kykenemätön maksamaan velkojaan tai suorittamaan muita vastuutaan eräpäivään mennessä; d) poikkeuksellinen julkinen rahoitustuki on

tarpeen, lukuun ottamatta kuitenkin tapauksia, joissa vakavan häiriön välttämiseksi tai korjaamiseksi jäsenvaltion taloudessa ja rahoitusvakauden säilyttämiseksi poikkeuksellinen julkinen rahoitustuki on jossakin seuraavista muodoista (...).

Päätöksen siitä, onko pankki lähellä kaatumista oleva tai todennäköisesti kaatuva, tekee valvontaviranomainen, jolla on käytettävissään tarvittava määrä harkintavaltaa. Ehdottomat kvantitatiiviset laukaisevat tekijät voivat estää asianmukaisten ja oikea-aikaisten toimien toteuttamisen tai, päinvastoin, pakottaa antamaan ilmoituksen, että pankki on lähellä kaatumista tai todennäköisesti kaatuu, vaikka tämä ei valvontaviranomaisen arvion mukaan pitäisi paikkaansa.

Sen sijaan tekijät, joiden pohjalta arvioidaan, onko pankki lähellä kaatumista tai todennäköisesti kaatuva, on tarkoitettu antamaan valvonta- ja kriisinratkaisuviranomaisille riittävästi joustovaraa päätöksen tekemisessä, sillä valvontaviranomaisen on päätöstä tehdessään käytettävä harkintavaltaa ja otettava huomioon ennakoiva arvio.

JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET

121. Komissio katsoo, että oikeudelliset kriteerit, joiden pohjalta todetaan, onko pankki lähellä kaatumista oleva tai todennäköisesti kaatuva, ovat täsmälliset ja selkeät ja mahdollistavat täysimittaisen tuomioistuINVALVONNAN siinä tapauksessa, että pankki hakee päätökseen muutosta oikeusteitse.

Varhaisen tilanteeseen puuttumisen toimenpiteiden osalta komissio katsoo, että käynnistämällä toimenpiteet hyvissä ajoin saatetaan pyrkiä välttämään päätös, jonka mukaan pankki on lähellä kaatumista tai todennäköisesti kaatuva, ja näin ollen estää turvautuminen kriisinratkaisuun/maksukyvyyttömyysmenettelyyn.

Ks. myös komission vastaus kohtaan 99.

Suositus 4 – Asetetaan selkeät ja objektiiviset perusteet oikea-aikaisille valvontatoimille

Komissio ei hyväksy tätä suositusta.

Kuten varhaisen tilanteeseen puuttumisen toimenpiteitä koskevasta EPV:n tausta-asiakirjasta ilmenee, voi olla useita syitä siihen, minkä takia toimenpiteitä ei voida soveltaa, ja mahdolliset kynnysarvot / käytön laukaisevat tekijät ovat vain osa kokonaiskuvaa, jota on tarkasteltava huolellisesti pohdittaessa, miten tällä alalla olisi edettävä.

Vastaava perustelu pätee tekijöihin, joiden pohjalta on tehtävä päätös siitä, onko pankki lähellä kaatumista tai todennäköisesti kaatuva. Tämä päätös perustuu valvontaviranomaisen arviointiin. Ehdottomat kvantitatiiviset laukaisevat tekijät voivat estää asianmukaisten ja oikea-aikaisten toimien toteuttamisen tai, päinvastoin, pakottaa antamaan ilmoituksen, että pankki on lähellä kaatumista tai todennäköisesti kaatuu, vaikka tämä ei valvontaviranomaisen arvion mukaan pitäisi paikkaansa.

Sen sijaan tekijät, joiden pohjalta arvioidaan, onko pankki lähellä kaatumista tai todennäköisesti kaatuva, on tarkoitettu antamaan valvonta- ja kriisinratkaisuviranomaisille riittävästi joustovaraa päätöksen tekemisessä, sillä valvontaviranomaisen on päätöstä tehdessään käytettävä harkintavaltaa ja otettava huomioon ennakoiva arvio.

Komissio haluaa myös muistuttaa, että sillä on yksinomainen aloiteoikeus säädösten ja niiden muutosten osalta.

Tarkastustiimi

Tilintarkastustuomioistuin esittää erityiskertomuksissaan tulokset tarkastuksista, joita se kohdistaa EU:n toimintapolitiikkoihin ja ohjelmiin tai yksittäisten talousarvioalojen hallinnointiin liittyviin aihealueisiin. Tilintarkastustuomioistuin valitsee ja suunnittelee nämä tarkastustehtävät 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.

Tästä tuloksellisuuden tarkastuksesta vastasi IV tarkastusjaosto, jonka erikoisalat ovat markkinoiden sääntely ja kilpailukykyinen talous. Tarkastusjaoston puheenjohtaja on Euroopan tilintarkastustuomioistuimen jäsen Alex Brenninkmeijer. Tarkastus toimitettiin Euroopan tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Rimantas Šadžiusin johdolla, ja siihen osallistuivat kabinettipäällikkö Mindaugas Pakštys ja kabinettiaavustaja Tomas Mackevičius, toimialapäällikkö Marion Colonerus, tehtävävastaava Helmut Kern sekä tarkastajat Marion Schiefele, Satu Levelä-Ylinen, Christian Detry ja Rafal Migasiewicz. Kielellisissä kysymyksissä avustivat Cathryn Lindsay ja Victoria Gilson.



Rimantas Šadžius



Mindaugas Pakštys



Helmut Kern



Marion Schiefele



Satu Levelä



Victoria Gilson

Tarkastuksen eteneminen

Tapahtuma	Päivämäärä
Tarkastuksen suunnittelumuistio hyväksytty / Tarkastus alkoi	9.4.2019
Kertomusluonnos lähetetty virallisesti komissioon (tai muulle tarkastuskohteelle)	27.7.2020
Lopullinen kertomus hyväksytty kuulemismenettelyn jälkeen	24.11.2020
Yhteisen kriisinratkaisuneuvoston viralliset vastaukset saatu kaikilla kielillä	16.12.2020
Komission viralliset vastaukset saatu kaikilla kielillä	21.12.2020

TEKIJÄNOIKEUDET

© Euroopan unioni, 2021.

[Euroopan tilintarkastustuomioistuimen päätöksellä nro 6-2019](#), joka koskee avoimen datan politiikkaa ja asiakirjojen uudelleen käyttämistä, pannaan täytäntöön datan ja asiakirjojen uudelleenkäyttöä koskevat tilintarkastustuomioistuimen periaatteet.

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

Uudelleenkäyttäjän on hankittava tarvittavat lisäoikeudet, jos tietty sisältö esittää tunnistettavissa olevia henkilöitä esimerkiksi Euroopan tilintarkastustuomioistuimen henkilöstöstä otetuissa valokuviissa tai jos sisällössä on mukana kolmansien tahojen töitä. Jos tällainen lisäoikeus saadaan, yllä mainittu yleinen käyttöoikeus peruuntuu. Lisäoikeutta koskevassa luvassa on selvästi ilmoitettava käyttöoikeuden rajoitukset.

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

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

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

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen logon käyttäminen

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen logoa ei saa käyttää ilman tilintarkastustuomioistuimen ennakkosuostumusta.

HTML	ISBN 978-92-847-5526-4	ISSN 1977-5792	doi:10.2865/567280	QJ-AB-21-001-FI-Q
PDF	ISBN 978-92-847-5510-3	ISSN 1977-5792	doi:10.2865/057	QJ-AB-21-001-FI-N

EU perusti vuonna 2014 yhteisen kriisinratkaisumekanismin, jonka avulla varmistetaan kaatuvien pankkien hallittu kriisinratkaisu siten, että veronmaksajille aiheutuva taakka on mahdollisimman pieni ja vältetään kalliiksi tuleva pankkien pelastaminen. Tilintarkastustuomioistuin arvioi toimintapoliittisen kehyksen tarkoituksenmukaisuutta sekä kriisinratkaisusuunnittelun organisatorista rakennetta. Lisäksi arvioitiin pankkeja varten hyväksyttyjen kriisinratkaisusuunnitelmien laatua ja oikea-aikaisuutta. Tilintarkastustuomioistuin totesi, että yhteinen kriisinratkaisumekanismi on edistynyt, mutta järjestelmästä puuttuu keskeisiä osatekijöitä ja lisätoimia tarvitaan. Muun muassa toimintaperiaatteet eivät vielä kattaneet kaikkia relevantteja aloja tai niissä ilmeni puutteita. Tiettyjen puutteiden korjaaminen kuuluu lainsäätäjille. Tällaisia puutteita ovat esimerkiksi kriisinratkaisun rahoitus tai pankkeja koskevien kansallisten maksukyvyttömyysmenettelyjen yhdenmukaistaminen. Tilintarkastustuomioistuin suosittaa, että yhteinen kriisinratkaisuneuvosto parantaa kriisinratkaisun suunnittelua koskevia toimintaperiaatteitaan sekä varmistaa, että kriisinratkaisusuunnitelmat hyväksytään oikea-aikaisesti ja ne ovat kaikilta osin oikeudellisten vaatimusten mukaisia. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin suosittaa, että kriisinratkaisuneuvosto osoittaa riittävästi henkilöstöä valvomaan kriisinratkaisun suunnittelua, jota kansalliset kriisinratkaisuviranomaiset toteuttavat vähemmän merkittävien pankkien osalta. Tilintarkastustuomioistuin kehottaa lainsäätäjiä vahvistamaan objektiivisemmat ja määrälliset kynnysarvot varhaisen tilanteeseen puuttumisen toimenpiteiden käynnistämiseksi.

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



EUROOPAN
TILINTARKASTUS-
TUOMIOISTUIN



Euroopan unionin
julkaisutoimisto

EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Puh. +352 4398-1

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

Verkkosivut: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors