

Euroopan pankkiviranomaisen työohjelma 2020

TIIVISTELMÄ

Johdanto

1. Euroopan pankkiviranomaisen (EPV) perustamisesta 24. marraskuuta 2010 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1093/2010 mukaisesti EPV:n työohjelmassa kuvataan kattavasti EPV:n seuraavien vuosien tavoitteet ja toiminta, jotka perustuvat EPV:n toimeksiantoon.
2. EPV:n työohjelman suunnittelu on tärkeää strategian toteuttamiselle sekä tehtävien priorisoinnille, mikä liittyy läheisesti resurssien kohdentamiseen. EPV:n työohjelma käsittää vuotuisen ja monivuotisen työohjelman.
3. Vuosien 2020–2022 monivuotinen työohjelma koostuu strategisista painopisteistä, joita EPV on esittänyt tuleville vuosille. Työohjelmassa esitetään lyhyesti päätavoitteet, jotka perustuvat asetuksessa annettuihin valtuuksiin ja EU:n pankkisektorin lainsäädäntöön.
4. Jokaiseen strategiseen osa-alueeseen kytketään vuotuisen työohjelman toimintoja, joissa esitetään yksityiskohtaisesti vuoden aikana suoritettavat tehtävät ja niihin tarvittavat resurssit. Toimintojen kuvaus lisää avoimuutta ja vastuullisuutta EPV:n sidosryhmiä kohtaan, ja sen avulla EPV:n päivittäinen työ ja prosessit voidaan yhdistää sisäisesti strategiaan osa-alueisiin.

Riskienvähentämispaketin käyttöönoton ja maailmanlaajusten standardien noudattamisen tukeminen EU:ssa

5. Vuonna 2020 EPV keskittyy toimissaan etenkin riskienvähentämispakettiin perustuviin tehtäviin. Tavoitteena on laatia tason 2 sääntelystandardit uuden vakavaraisuusdirektiivin, uuden vakavaraisuusasetuksen ja uuden pankkien elvytys- ja kriisinratkaisudirektiiviin täytäntöönpanoa varten sekä ottaa käyttöön sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvalvontaa koskeva direktiivi ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvaatimuksia koskeva asetusta ja katettuja joukkolainoja koskeva direktiivi. Näissä lainsäädännöllisissä muutoksissa noudatetaan selkeitä etenemissuunnitelmia, ja niiden tavoitteena on i) vähentää ylivelkaantumista, ii) hallita pitkäaikaiseen rahoitukseen liittyvää riskiä, iii) hallita markkinariskejä parantamalla järjestelmän riskiherkkyyttä ja menettelyjen oikeasuhteisuutta ja iv) keventää velvoitteiden noudattamisesta aiheutuvaa rasitetta pienemmissä laitoksissa.
6. Yksi keskeinen osa-alue on aiempaa riskiherkempien vaatimusten käyttöönotto markkinariskin osalta. Tämä perustuu kaupankäyntivaraston perusteelliseen tarkistukseen (FRTB), josta vastasi Baselin pankkivalvontakomitea. Muutoksilla i) vahvistetaan soveltamisalaa koskevat selkeät säännöt, jotta estettäisiin toimijalle suotuisimman sääntelyn hyväksikäyttö, ii) parannetaan oikeasuhteisuutta ja iii) kohennetaan edellytyksiä käyttää sisäisiä malleja, jotta voitaisiin parantaa pankkien välistä yhdenmukaisuutta ja riskipainojen vertailtavuutta. EPV esitti näkemyksensä markkinariski- ja vastapuolirisikien määrittämistä koskeviin uusiin menetelmiin liittyvistä tärkeimmistä täytäntöönpano-ongelmista ensin 18. joulukuuta 2017 julkaistussa muistiossaan, joka koski markkina- ja vastapuoliriskejä koskevien tarkistettujen sääntelykehysten täytäntöönpanoa. EPV:n tähän osa-alueeseen liittyvä työ¹ on jäsenetty neljään vaiheeseen. Suunnitelmien mukaan se ottaa vuonna 2020

¹ EPV:n markkinariskin ja vastapuoliluottoriskin uuteen määrittämismenetelmään liittyvä etenemissuunnitelma: <https://eba.europa.eu/documents/10180/2844544/EBA+roadmap+for+the+new+market+and+counterparty+credit+risk+approaches.pdf>

käyttöön raportointivaatimuksen (perusteellisesti tarkistettua kaupankäyntivarastoa – FRTB – koskeva standardimenetelmä) ja oleelliset osat FRTB:n tarkistuksista sisäiseen malliin perustuvan laskentamenetelmän osalta sekä sellaisten kaupankäyntivaraston ulkopuolisten positioiden käsittelyssä, joihin liittyy valuuttariski tai perushyödykkeisiin liittyvä riski.

7. Toinen keskeinen painopiste on EPV:n sisäiseen luottoluokitukseen perustuvaa menetelmää (IRB-menetelmä) koskevan etenemissuunnitelman ² viimeistely. Menetelmällä lasketaan vähimmäispääomavaatimukset luottoriskin osalta. Tällä on määrä puuttua huolenaiheisiin, jotka liittyvät luottoriskiä koskevien pääomavaatimusten liialliseen, sisäisten mallien soveltamisesta johtuvaan vaihteluun. Tämän etenemissuunnitelman tavoitteena on lisätä eurooppalaisten laitosten sisäisten riskiestimaattien ja pääomavaatimusten luotettavuutta ja vertailtavuutta sekä parantaa mallien läpinäkyvyyttä ja niiden avulla saatavia tuloksia. Näin pyritään palauttamaan luottamus IRB-mallien käyttämiseen. Etenemissuunnitelmaan liittyvässä työssä on kolme osa-aluetta: i) IRB-menetelmää koskevien sääntelypuitteiden tarkistaminen, jonka myötä on tarkoitus parantaa luottoriskien vähentämistekniikoiden operationaalistamista tulevina vuosina, ii) valvonnan johdonmukaisuuden varmistaminen ja IFRS 9 -mallintamiseen perustuvan vertailun asianmukainen käyttö ja iii) avoimuuden lisääminen standardoitujen ja vertailukelpoisten raportointimallien avulla.
8. Uuden sijoituspalveluyritysten valvontaa koskevan direktiivin ja uuden sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvaatimuksia koskevan asetuksen osalta EPV keskittyy toteuttamaan tehtäviä, jotka liittyvät pääomavaatimuksiin ja pääomarakenteeseen, konsolidoituun valvontaan, raportointiin, pilarin 3 mukaisten tietojen julkistamiseen, luottolaitoksia koskeviin kriteereihin ja keskittymäriskiin.
9. Uuden katettuja joukkolainoja koskevan direktiivin mukaisesti EPV laatii kolme raporttia, jotka koskevat katettujen joukkolainojen markkinoiden toiminnan valvontaa, kolmansien maiden joukkolainojen vastaavuusarviointia ja ehdollisten pass through -rakenteiden kehittymistä.
10. Riskienvähentämissä pakettia koskevan sääntelyn parantamisen rinnalla EPV tekee komission ja myöhemmin myös lainsäätäjien kanssa yhteistyötä, jonka tavoitteena on tukea Basel III -säännösten täytäntöönpanoa EU:ssa. EPV:n vuoden 2019 puolivälissä julkaisemien ohjeiden lisäksi saatetaan tarvita muitakin lisätietoja, jota voidaan hyödyntää lainsäädäntöprosessissa.

Tehokkaita menetelmiä ja välineitä valvonnan lähentämiseen ja stressitestaukseen

11. Riskienvähentämissä paketin käyttöönotto sekä valmistautuminen uusien maailmanlaajuisten standardien soveltamiseen Euroopassa edellyttävät monien pilarin 2:n tärkeiden periaatteiden tarkistamista, jotta valvonnan lähentämistä voitaisiin tehostaa. EPV aloittaa kuulemiset, jotka koskevat pilarin 2 tarkistuksia, suhteellisuusperiaatteen noudattamisen parantamista, yhdenmukaisuutta pilarin 1 kanssa sekä pääomaa ja likviditeettiä koskevien toimintaperiaatteiden soveltamisen tasoa.
12. Keskeisten vakavaraisuussäännösten täytäntöönpanon valvonta tuottaa lisäarvoa pankeille ja edistää valvonnan lähentämistä. EPV jatkaa omia varoja ja likviditeettiä koskevien säännösten valvontaa, jonka painopisteitä ovat pääoma- ja velkainstrumentit, omien varojen instrumentteihin sovellettavan

² IRB-etenemissuunnitelmaa koskeva tilannekatsaus: <https://eba.europa.eu/-/eba-publishes-report-on-progress-made-on-its-roadmap-to-repair-irb-models>

määräaikaisen vapauttamisen päättäminen sekä harkintavallan käyttö likviditeettiä koskevien transaktioiden osalta maksuvalmiusvaatimusta laskettaessa.

13. EPV tekee toisen EU:n laajuisen stressitestin. Tämä perustuu sen aiempaan päätökseen tehdä testi joka toinen vuosi. Päätökseen tehdä seuraava EU:n laajuinen stressitesti vuonna 2020 vaikutti se, että EU:n pankit ovat pystyneet vahvistamaan pääoma-asemaansa jatkuvasti. Stressitestauksessa käytettävään menetelmään ei tehdä perusteellisia muutoksia, vaan testi tehdään edelleen rajatulla alhaalta ylös -menetelmällä. Menetelmään tehdään kuitenkin joitakin parannuksia, ja siihen sisällytetään keskeisiä ehdotuksia, joita saatiin pankeilta edellisen testin aikana. Pitkän aikavälin tulevaisuuden kannalta EPV jatkaa kaikkien oleellisten sidosryhmien kanssa yhteistyötä, jossa käsitellään EU:n laajuisessa stressitestauksessa käytettävään mekanismiin mahdollisesti tehtäviä perusteellisia muutoksia.

Kohti integroitua EU:n tietokeskusta ja yksinkertaistettua raportointikehystä

14. EPV pyrkii saamaan EUCLID-hankkeen viimeisen vaiheen päätökseen. Hankkeen tavoitteena on parantaa EPV:n valvontatietojärjestelmää siten, että se tukee tiedonkeruuta, tietojen validointia ja integrointia sekä raportoinnin valvontaa. Tämä työ huipentuu siihen, että EPV:stä tulee EU:n laajuinen tietokeskus, joka palvelee toimivaltaisia viranomaisia ja suurta yleisöä. Lisäksi EPV aikoo myös suunnitella integroitua EU:n raportointikehystä koskevan toteutettavuustutkimuksen.

Rahanpesun torjunnasta EU:n todellinen painopiste

15. Yhteistyössä muiden Euroopan valvontaviranomaisten kanssa EPV vahvistaa rooliaan rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan valvonnassa, josta vastaavat kansalliset viranomaiset, komission rahanpesun torjuntaa koskevasta toimintasuunnitelmasta antaman tiedonannon mukaisesti. EPV edistää toimia, joiden tavoitteena on estää rahoitusjärjestelmän käyttöä rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen,

- a. jatkamalla politiikan kehittämiseen ja valvonnan toteuttamiseen ja lähentämiseen koskevaa työtä
- b. vahvistamalla rooliaan rahanpesuun / terrorismin rahoitukseen liittyviä riskejä koskevien sekä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunnan valvontaan liittyvien tietojen keräämisessä, analysoinnissa ja levittämisessä
- c. pyytämällä valtuuksiensa mukaisesti kansallisia rahanpesun torjunnan / terrorismin rahoittamisen torjunnan valvonnasta vastaavia viranomaisia tutkimaan mahdollisia EU:n lainsäädännön rikkomistapauksia ja harkitsemaan mahdollisuutta kehottaa tiettyä laitosta lopettamaan tietty toiminta
- d. tekemällä arviointeja ja vertaisarviointeja kansallisten toimivaltaisten viranomaisten menetelmistä, joita ne käyttävät rahanpesun torjunnan / terrorismin rahoittamisen torjunnan valvonnassa, ja toteuttamalla kansallisiin toimivaltaisiin viranomaisiin kohdistuvia riskinarviointeja

- e. jatkamalla yhteistyötä ja koordinoimalla toimintaa rahanpesun selvittelykeskusten ja kolmansien maiden vastapuolten kanssa rahanpesun torjunnan / terrorismin rahoittamisen torjunnan alalla.

Rahoitusalan innovaatioiden ja kestävyden myönteisen kehityksen edistäminen

16. Komissio julkaisi 8. maaliskuuta 2018 kestävän kasvun rahoitusta koskevan toimintasuunnitelman ja pyysi Euroopan valvontaviranomaisia tukemaan sen toteuttamista. Vuonna 2020 EPV jatkaa ympäristöön, yhteiskuntaan ja hyvään hallintotapaan liittyvien kriteerien sisällyttämistä yleiseen työhönsä ja saa päätökseen toisen vaiheen valmistelutyöstään, joka liittyy tietojen julkistamiseen ja riskinarviointiin kestävän rahoituksen yhteydessä. Tämän pohjalta laaditaan tausta-asiakirja ympäristöön, yhteiskuntaan ja hyvään hallintotapaan liittyvien kriteerien sisällyttämisestä riskinhallinta- ja valvontatoimiin (vakavaraisuusdirektiivin ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvalvontaa koskevan direktiivin mukaiset tehtävät). Lisäksi EPV aloittaa varojen luokittelua ja vakavaraisuuskohtelua kestävyden näkökulmasta koskevat valmistelutyöt (vakavaraisuusasetuksen ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvaatimuksia koskevan asetuksen mukaiset tehtävät). EPV laatii myös Euroopan pankkiviranomaisten yhteistä komiteaa koskevat tekniset standardit tietojen julkistamisen osalta (sijoitus- ja neuvontatoiminta).

17. EPV jatkaa rahoitusteknologiaa koskevan etenemissuunnitelmansa kehittämistä seuraamalla rahoitusalan innovaatioita ja varmistamalla, että sääntely pysyy teknologiariippumattomana, kun arvioidaan liiketoimintamallien ja sääntelyvaatimusten vaikutusta. EPV jatkaa European Forum of Innovation Facilitators (EFIF) -foorumia vahvistamista. Tämän foorumin tarkoituksena on edistää yhteistyötä ja helpottaa skaalautuvuutta EU:ssa. Lisäksi EPV suunnittelee kryptovaroja ja hajautettua tilikirjaa koskevia aihekohtaisia toimia ja arvioi kyberuhkien sietokyvyn testaamista koskevan yhtenäistetyn järjestelmän toteuttamismahdollisuuksia.

Kriisinratkaisuun tarkoitettujen toimintakehityksen kehittäminen

18. Uuden pankkien elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin osalta EPV tekee sille kuuluvat tehtävät ja aloittaa niistä, jotka ovat oleellisia kriisinratkaisukehityksen toteuttamisen kannalta. Tällaisia ovat esimerkiksi omia varoja ja hyväksyttäviä velkoja koskevaan vähimmäisvaatimukseen liittyvät tehtävät. EPV keskittyy myös muutamiin käytännön seikkoihin, jotka perustuvat konkreettisesta täytäntöönpanosta saatuihin kokemuksiin ja vaikuttavat tarpeellisilta, kun pannaan täytäntöön sellaisia kriisinratkaisupäätöksiä, joissa keskitytään erityisesti velkakirjojen arvon alaskirjaukseen.

Muuta

19. EPV jatkaa kuluttajansuojan edistämistä sen vuoden 2019 kuluttajasuuntauksia koskevan raportin perusteella, seuraa valvontakäytäntöjen lähentymistä ja arvioi talletusvakuusjärjestelmän täytäntöönpanoa. Lisäksi EPV jatkaa toisen maksupalveludirektiivin tehokkaan täytäntöönpanon varmistamista, sillä 2020 on ensimmäinen kokonainen vuosi, kun kuluttajat voivat hyötymään aiempaa laajemmasta maksupalvelujen valikoimasta ja kilpailusta.

20. Euroopan valvontaviranomaisten toiminnan arviointiin perustuvat muutokset tulevat voimaan 1. tammikuuta 2020, ja EPV huolehtii siitä, että muutokset sisällytetään sen perustamisasetukseen. EPV hankkii uusia rahanpesun torjuntaan tarkoitettuja toimivaltuuksia (kuten aiemmin on todettu) ja

perustaa sisäisen komitean sitä varten. Tämän lisäksi on muita tehtäviä, jotka koskevat kuluttajansuojaa sekä ympäristöön, yhteiskuntaan ja hyvään hallintotapaan liittyviä kriteerejä. Myös EPV:n tekninen rooli vastaavuuden valvonnassa tuo mukanaan omat tehtävänsä.

EPV:n tavoitteet

21. EPV:n tavoitteena on ”luoda yhtenäinen sääntely- ja valvontajärjestelmä EU:n koko pankkialalle, jotta sisämarkkinat olisivat tehokkaat, avoimet ja vakaat ja toimisivat kuluttajien, yritysten ja laajemman talouden hyväksi”.

22. EPV:n päätehtävänä on edistää Euroopan pankkialan yhteisen sääntökirjan laatimista antamalla sitovia teknisiä standardeja ja ohjeita. Yhteisen sääntökirjan tarkoituksena on antaa rahoituslaitoksille koko EU:ssa yhtenäiset vakavaraisuussäännöt, auttaa luomaan tasapuoliset toimintaedellytykset ja taata korkeatasoinen suoja tallettajille, sijoittajille ja kuluttajille.

23. EPV auttaa myös merkittäväällä tavalla lähentämään valvonta- ja kriisinaratkaisukäytäntöjä, jotta vakavaraisuussääntöjä sovellettaisiin yhdenmukaisesti. EPV:n tehtävänä on myös arvioida pankkialan riskejä ja haavoittuvuutta EU:ssa etenkin laatimalla säännöllisiä riskinarviointiraportteja ja tekemällä EU:n laajuisia stressitestejä.

24. EPV:n toimeksiannon mukaan EPV:n tehtävänä on lisäksi

- tutkia tapaukset, joissa kansallisten viranomaisten väitetään soveltaneen unionin oikeudessa asetettuja velvoitteita epäasianmukaisesti tai riittämättömästi
- tehdä yksittäisille toimivaltaisille viranomaisille tai finanssilaitoksille osoitettuja päätöksiä hätätilanteissa
- toimia välittäjänä toimivaltaisten viranomaisten välisissä erimielisyyksissä rajat ylittävissä tilanteissa
- toimia riippumattomana elimenä, joka antaa neuvoja Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle ja komissiolle
- toimia johtavassa roolissa avoimuuden, selkeyden ja oikeudenmukaisuuden edistämiseksi kuluttajille tarkoitettujen finanssituotteiden tai -palvelujen markkinoilla koko sisämarkkina-alueella.

25. Jotta EPV voisi toteuttaa nämä tehtävät, sillä on valtuudet laatia useita sääntelyasiakirjoja ja muita asiakirjoja, muun muassa sitovia teknisiä standardeja, ohjeita, suosituksia, lausuntoja ja säännöllisesti toimitettavia tai ad hoc -raportteja.