

2011 vuosikertomus

Tiivistelmä

Puheenjohtajan tervehdys



Tiivistelmä

Euroopan pankkiviranomaisen (EBA) vuoden 2011 vuosikertomuksessa esitellään viranomaisen toimintaa ja saavutuksia sen ensimmäisen toimintavuoden aikana. Euroopan pankkiviranomainen perustettiin 1. tammikuuta 2011 sääntelyn ja valvonnan yhtenäistämiseksi Euroopan unionissa. Euroopan pankkiviranomainen on osa uutta Euroopan finanssivalvontajärjestelmää (ESFS), johon kuuluvat myös kansalliset valvontaviranomaiset, kaksi muuta Euroopan valvontaviranomaista (ESAs) – Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomainen (EIOPA) ja Euroopan arvopaperimarkkinaviranomainen (ESMA) –, yhteinen komitea sekä Euroopan järjestelmäriskikomitea (ESRB).

Euroopan pankkiviranomaiselle määritettiin sen perustamisasetuksessa laaja kirjo tehtäviä niiden tehtävien lisäksi, jotka se peri edeltäjältään, Euroopan pankkivalvontaviranomaisten komitealta (CEBSiltä). Kaikkien tehtävien tavoitteena on säilyttää rahoitusvakaus ja varmistaa luottamus rahoitusjärjestelmään kokonaisuudessaan sekä suojata finanssipalveluiden asiakkaita.

Euroopan pankkiviranomainen alkoi toimia heti täydellä vauhdilla. Kuten sen puheenjohtaja toteaa johdantosanoissaan, Euroopan pankkiviranomainen ”aloitti toimintansa varsin levottomassa ja vaikeassa markkinaympäristössä, ja monia keskeisiä haasteita oli alettava käsitellä välittömästi. Uuden organisaation luominen ei ollut helppoa, kun samaan aikaan oli käsiteltävä merkittäviä pankkialan vakauteen liittyviä haasteita”.

Euroopan pankkiviranomaisen painopistealat ja toimet, jotka määritettiin sen vuotta 2011 koskevassa työohjelmassa, kattoivat kolme keskeistä alaa: **sääntelyn, riskianalyysin ja operaatiot**, ja lisäksi tavoitteena oli valmistautua viranomaisen **kuluttajansuojaan** liittyvään tehtävään.

Sääntelytoimissaan Euroopan pankkiviranomainen keskittyi laatimaan ns. yhteisen eurooppalaisen sääntökirjan perusteita. Sääntökirja koostuu kokonaisuudessaan yhtenäistetyistä säännöistä, jotka ovat sitovia ja suoraan täytäntöönpanokelpoisia kaikissa Euroopan unionin jäsenvaltioissa. Tämä on tärkeä tehtävä, sillä yli 100 sitovaa teknistä vaatimusta on määrä saada valmiiksi tulevina vuosina, ja noin 40 vaatimusta odotetaan julkaistavan 1. tammikuuta 2013 mennessä. Vuoden 2011 aikana Euroopan pankkiviranomainen laati perusteet useiden sitovien teknisten vaatimusten kehittämiseksi. Nämä vaatimukset koskevat keskeisiä aloja, kuten omia varoja ja likviditeettiä Euroopan komission heinäkuussa 2011 antamien vakavaraisuusdirektiiviä (CRD IV -pakettia) ja vakavaraisuusasetusta koskevien ehdotusten mukaisesti. Näiden sitovien vaatimusten laatimistyön lisäksi Euroopan pankkiviranomainen jatkoi CRD III -paketin eri osia koskevien ohjeiden laatimista esimerkiksi sisäisen hallinnon, edistyneisiin menetelmiin (AMA) liittyvien laajennusten ja muutosten, palkkioita koskevan tiedon keräämisen, stressitestattujen todennäköisten tappiolukujen (Stressed VaR) sekä maksukyvyttömyysriskin ja luottoluokan siirtymäriskin vaateen (IRC:n) osalta.

Riskianalyysin alalla keskityttiin pääasiassa rahoitusmarkkinaympäristön heikkenemisen aiheuttamiin haasteisiin Euroopassa. Lisäksi Euroopan pankkiviranomainen jatkoi Euroopan unionin pankkialan riskien ja haavoittuvuuksien säännöllistä valvontaa, arviointia ja analysointia. Euroopan pankkiviranomainen lisäsi myös kansallisten valvontaviranomaisten välisen vaikuttavan ja tehokkaan yhteistyön edistämiseen tähtääviä ponnistelujaan toimintalinjoihin liittyvän työn avulla ja osallistumalla aktiivisesti valvojen toimintaan.

Keskeinen osa riskianalyysiin liittyviä toimia vuonna 2011 oli EU:n laajuinen stressitesti, joka toteutettiin 91 pankkia edustavan otoksen avulla. Testissä käytettiin yhtä stressiskenaariota ja yhdenmukaista metodologiaa. Tämä testi osoittautui hyvin vahvaksi kannustimeksi siihen

osallistuneille pankeille, sillä ne toteuttivat merkittäviä toimia välttääkseen putoamasta kynnysarvon (Core Tier 1 -tavoite viisi prosenttia) alle, ja ne lisäsivät pääomaansa noin 50 miljardilla vuoden 2011 neljän ensimmäisen kuukauden aikana täyttääkseen yhdessä sovitun pääomavaatimuksen ennakoivasti. Tiedottamisessa ja laadunvarmistuksessa onnistumisesta huolimatta tärkeintä tavoitetta eli luottamuksen palauttamista Euroopan pankkitoimialaan ei kuitenkaan saavutettu, sillä julkisen talouden velkakiiri levisi yhä useampiin maihin. Lisäksi monet Euroopan unionissa toimivat pankit joutuivat kohtaamaan huomattavia rahoituksellisia haasteita etenkin vaikeuksien kanssa kamppailevissa maissa. Kansainvälisen valuuttarahaston ja Euroopan järjestelmäriskikomitean esitysten mukaisesti Euroopan pankkiviranomainen ehdotti – Euroopan-tasolla hyväksytyin pakettina osana – toimenpiteitä, joilla pyrittiin vahvistamaan pankkien pääomaa ja palauttamaan rahoitusmarkkinoille rauhallisemmat olosuhteet. Kun pankkien saamiset Euroopan unionin jäsenvaltioilta oli arvioitu varovaisesti, pankkiviranomainen antoi myös virallisen suosituksen, jonka mukaan pankkien oli muodostettava pääomapuskuri saavuttaakseen yhdeksän prosentin pääomituskerroimen laadukkaan pääoman (CT1) osalta vuoden 2012 kesäkuun loppuun mennessä. Kuluttajansuojan osalta Euroopan pankkiviranomainen keskittyi työssään enimmäkseen asuntolainoihin ja muuntotyyppeihin kulutusluottoihin sekä tutki huolenaiheita, jotka liittyivät esimerkiksi luotonvälittäjien rooliin, kuluttajille ennen lainasopimuksen tekemistä annettavan informaation avoimuuteen ja selkeyteen sekä luottokelpoisuusarviointeihin.

Kun kolme Euroopan valvontaviranomaista perustettiin, muodostettiin säännöllistä yhteistyötä varten myös yhteinen komitea, jossa käsiteltiin säännöllisesti alakohtaisia ja eri alojen välisiä riskinarviointiraportteja sekä mahdollisia toimintavaihtoehtoja markkinoiden kehityksen mukaisesti. Nämä toimintavaihtoehdot koskevat rahoituskonsernien valvontaa, kirjanpitoa ja tilintarkastusta, eri aloilla tapahtuvan kehityksen analysointia mikrotason vakauden kannalta, rahoitusjärjestelmän riskejä ja haavoittuvuuksia, rahanpesun torjumisessa käytettäviä toimenpiteitä sekä kuluttajansuojaa. Vuonna 2011 esitettiin ensimmäiset yhteiset riskiraportit Euroopan päättäjille.

Euroopan pankkiviranomaisen toimintojen tehostaminen ja sen institutionaalisten valmiuksien lisääminen ovat olleet keskeisessä asemassa viranomaisen ensimmäisen toimintavuoden aikana. Vuonna 2011 Euroopan pankkiviranomainen edistyi merkittävästi taloudellisten resurssien, henkilöstöhallinnon, hankintamenettelyjen, tietotekniikkainfrastruktuurin ja viestintätoimien mukauttamisessa asianmukaisten EU-asetusten vaatimuksiin ja parhaisiin käytäntöihin.

Puheenjohtajan tervehdys

Minulla on suuri kunnia saada esitellä Euroopan pankkiviranomaisen (EBA) ensimmäinen vuosikertomus, joka sisältää yhteenvedon viranomaisen toimista sen ensimmäisen toimintavuoden aikana.

Kun Euroopan pankkiviranomainen perustettiin 1. tammikuuta 2011, institutionaalinen rakenne muuttui huomattavasti. Pankkiviranomaisen perustaminen oli näkyvä askel kohti yhtenäisempää sääntely- ja valvontakehystä Euroopan unionissa. Euroopan pankkiviranomaisen edeltäjä, Euroopan pankkivalvontaviranomaisten komitea (CEBS), oli jo pyrkinyt lähentämään sääntely- ja valvontatoimia, mutta koska sen toimivalta oli rajattu, komitea ei voinut vaikuttaa kansallisten viranomaisten päivittäiseen toimintaan merkittävästi. Yksi keskeisistä heikkouksista ennen Euroopan pankkiviranomaisen perustamista olikin se, ettei komitea voinut tehdä päätöksiä politiikkaa koskevista toimista ja koordinoida niitä Euroopan unionissa. Tarve siirtyä asteittain kohti lisääntyntä ja tehokkaampaa yhdentymistä EU:n rahoitusmarkkinoilla tuli yhä olennaisemmaksi, kun rahoituskriisi alkoi kehittyä ja levitä Euroopassa.

Euroopan pankkiviranomaisen perustamisasetuksessa sille määritettiin laaja kirjo tehtäviä niiden tehtävien lisäksi, jotka se peri edeltäjältään, Euroopan pankkivalvontaviranomaisten komitealta (CEBSiltä). Kaikkien tehtävien tavoitteena on säilyttää rahoitusvakaus ja varmistaa luottamus rahoitusjärjestelmään kokonaisuudessaan sekä suojata finanssipalveluiden asiakkaita.

Aloitimme toimintamme varsin levottomassa ja vaikeassa markkinaympäristössä, ja monia keskeisiä haasteita oli alettava käsitellä välittömästi. Uuden organisaation luominen ei ollut helppoa, kun samaan aikaan oli käsiteltävä suuria pankkialan vakauteen liittyviä haasteita. Koordinoituun toimintaan kohdistuva markkinoiden paine luottamuksen palauttamiseksi Euroopan unionin pankkien kestävyteen on ollut jatkuvasti erittäin suuri. Aivan ensimmäinen haasteemme oli Euroopan-laajuinen stressitesti, joka toteutettiin yhdessä kansallisten valvontaviranomaisten kanssa. Testissä arvioitiin suurta, 90 pankista koostuvaa otosta. Pankit edustivat 21:tä maata, ja niiden kestävyttä arvioitiin yhden mahdollisen stressiskenaarion kannalta. Kun tulokset julkaistiin heinäkuussa 2011, markkinoille tuli ennenkuulumattoman avointa julkistettua tietoa noin 3 200 datapisteestä kutakin pankkia kohti. Tämä auttoi hälventämään sijoittajien huolta pankkien riskialttiudesta. Stressitesti osoittautui hyvin vahvaksi kannustimeksi siihen osallistuneille pankeille, sillä ne toteuttivat merkittäviä toimia välttääkseen putoamasta määritetyn kynnsarvon (Core Tier 1:n eli CT1:n suhde riskipainotettuihin omaisuuseriin yli viisi prosenttia) alle, ja ne kasvattivat pääomaansa yhteensä noin 50 miljardilla vuoden 2011 neljän ensimmäisen kuukauden aikana. Stressitesti toteutettiin hyvin perusteellisesti, jotta tulosten yhtenäisyys ja sovitun metodologian käyttö voitiin varmistaa. Nämä tavoitteet saavutettiin kolmen vertaisarviointikierroksen ansiosta.

On kuitenkin myönnettävä, että euroalueella kehittyneen julkisen talouden velkakriisin vuoksi stressitestin avulla ei pystytty palauttamaan luottamusta EU:n pankkien kestävyteen. Rahoituskriisissä alkoi elokuussa uusi vaihe, kun lisääntyvä huoli julkisen velan kestävydestä muutamissa euroalueen maissa tyrehtyi pankkien keskipitkän ja pitkän aikavälin rahoituksen markkinoilla. Sijoittajat alkoivat arvioida eurooppalaisten pankkien vahvuutta käyttäen perusteena niille turvaverkostoja tarjoavien valtioiden luoton laatua. Pankkien pääomapositiota mitattiin arvostamalla niiden valtiovastuita markkina-arvolla riippumatta siitä, missä niiden tilikirjat sijaitsivat. Negatiivinen kierre oli syntymässä: julkisten talouksien heikentyminen ajoi pankkien rahoituksen ahtaalle, mikä puolestaan aiheutti sekavan luotonannon vähentämisprosessin, joka saattoi vaikuttaa kasvunäkymiin. Tämä kaikki vaikutti valtioiden julkistalouden tilaan haitallisesti. Kansainvälisen valuuttarahaston ja

Euroopan järjestelmäriskikomitean kehotusten mukaisesti ehdotimme – osana Euroopan tasolla hyväksyttyä pakettia – toimenpiteitä, joilla pyrittiin vahvistamaan pankkien pääomaa ja palauttamaan rauhallisemmat olosuhteet rahoitusmarkkinoille. Kun pankkien saamiset Euroopan unionin jäsenvaltioilta oli arvioitu varovaisesti, annoimme suosituksen, jonka mukaan pankkien oli muodostettava pääomapuskuri saavuttaakseen yhdeksän prosentin pääomituskerroimen laadukkaan pääoman (CT1) osalta vuoden 2012 kesäkuun loppuun mennessä.

Sääntelytoimien alalla Euroopan pankkiviranomaiselle annettiin keskeinen rooli ns. yhteisen eurooppalaisen sääntökirjan perusteiden laatimisessa. Sääntökirja koostuu yhtenäistetyistä säännöistä, jotka ovat sitovia ja suoraan täytäntöönpanokelpoisia kaikissa Euroopan unionin jäsenvaltioissa. Rahoituskriisin levitessä Larosière-ryhmän käynnistämä yhteinen sääntökirja -hanke on osoittautunut yhä tärkeämmäksi sisämarkkinoiden lujittamisessa ja yhtenäistämässä. Euroopan pankkiviranomaisen ensimmäisten toimintakuukausien aikana kertyneen kokemuksen perusteella tiedetään, että EU-maiden sääntelypuitteissa on edelleen merkittäviä eroja, joiden vuoksi toimintaedellytykset ovat hajanaiset ja epätasaveroiset. Uudet sääntelypuitteet, joilla on määrä toteuttaa G20-maiden hyväksymät uudistukset, antavat meille erinomaisen mahdollisuuden ottaa yhteinen sääntökirja käyttöön. Vakavaraisuusdirektiiviä ja -asetusta (ns. CRD4–CRR) koskevan ehdotuksen mukaisesti olemme alkaneet laatia sitovia teknisiä vaatimuksia, joissa määritellään ja täsmennetään EU:n lainsäädännön sisältö niin yhtenäisellä tavalla, että asetusta voidaan soveltaa suoraan kaikkialla sisämarkkinoiden alueella. Tämä on tärkeä tehtävä, sillä yli 100 sitovaa teknistä vaatimusta on määrä saada valmiiksi muutaman vuoden kuluessa. Noin 40 vaatimusta on tarkoitus julkaista 1. tammikuuta 2013. Tämän ensimmäisen vaatimuspaketin tärkeimmät tavoitteet ovat saada pääoman määritelmän tekniset näkökohdat valmiiksi sekä kehittää järjestelyt maksuvalmiusvaatimuksen käyttöönoton valvontaa varten.

Edessämme on yhä suuria haasteita, mutta uskon, että voimme rakentaa tulevaa edistystä ensimmäisen toimintavuotemme saavutusten pohjalta. Toimintamme ensimmäisistä kuukausista lähtien olemme tehneet päätöksiä aloilla, joilla aikaisemmin ei ollut saavutettu yksimielisyyttä, ja siksi olemme osoittaneet, että todellinen eurooppalainen toimintatapa on mahdollinen. Onnistuminen ei synny itsestään. Se edellyttää mittavia ponnisteluja sekä monien ihmisten ja instituutioiden tahtoa. Haluankin kiittää kaikkia kansallisia valvontaviranomaisia ja hallintoneuvostomme jäseniä jatkuvasta tuesta, jota olemme saaneet myös silloin, kun olemme joutuneet käsittelemään hyvin kiistanalaisia asioita. Stressitestin, säännöllisten riskinarviointien sekä sääntely- ja täytäntöönpanovaatimusten valmistelun saralla tehty työ ei olisi ollut mahdollista ilman yhteistyötä kansallisten viranomaisten asiantuntijoiden kanssa ja heidän osallistumistaan työskentelyyn. Olen vakuuttunut siitä, että Euroopan pankkiviranomaisen ja uuden toimielinjärjestelmän onnistumiseen ja edistymiseen vaikuttaa merkittävästi se, miten hyvin osaamme työskennellä ”järjestelmänä” kansallisten valvontaviranomaisten kanssa.