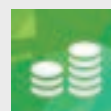


Eriaruanne

**Euroopa  
pangandusjärelevalve  
areng – Euroopa  
Pangandusjärelevalve ja  
selle muutuv kontekst**



EUROOPA  
KONTROLLIKODA

EUROOPA KONTROLLIKODA  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tel +352 4398-1

E-post: [eca-info@eca.europa.eu](mailto:eca-info@eca.europa.eu)  
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA  
YouTube: EUAuditorsECA

Lisateavet Euroopa Liidu kohta saab internetist Euroopa serverist (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2014

ISBN 978-92-872-0490-5  
doi:10.2865/94718

© Euroopa Liit, 2014  
Allikale viitamisel on reprodutseerimine lubatud.

*Printed in Luxembourg*

**Eriaruanne****Euroopa  
pangandusjärelevalve  
areng – Euroopa  
Pangandusjärelevalve ja  
selle muutuv kontekst**

(vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 287  
lõike 4 teisele lõigule)

## Punktid

### Lühendid

### Sõnastik

### I–VIII Kokkuvõte

### 1–16 Sissejuhatus

### 4–11 Komisjoni algatused alates aastast 2008

### 6–11 EBA asutamine aastal 2011 kui üks osa pangandusjärelevalve struktuurist

### 12–16 Pangandusliidu loomise viimased arengusuunad

### 14–15 EBA ja ühtse järelevalvemehhanismi loomine

### 16 Ühtse kriisilahendusmehhanismi loomine

### 17–21 Auditi ulatus ja lähenemisviis

### 22–80 Tähelepanekud

### 23–38 Regulaatiivne reform: komisjon reageeris laiaulatusliku seadusandliku kavaga, mis puudutas pangandussektorit, ning EBA andis oma panuse tehniliste standardite väljatöötamisega

### 24–27 Komisjon on õigusakte koostanud õigeaegselt, kuid ...

### 28–35 ... EBA-le kehtestatud tähtajad olid lühikesed, avalik arutelu oli vähene ja üldist mõjuhindamist komisjon ei teostanud

### 36–38 On oht, et EBA järelevalvenõukogu tehtavad otsused ei ole optimaalsed

### 39–55 Järelevalvereform: EBA on aidanud kaasa piiriülesele järelevalvele, kuid probleeme on jätkuvalt

### 44–52 Järelevalveasutuste kolleegiumide kaudu saavutatav järelevalvealane ühtlustamine on paranenud, kuid on endiselt piiratud

### 53–55 EBA roll vahendajana oli piiratud õiguslike piirangute tõttu

- 56–64 **Järelevalvereform: EBA roll stressitestides**
- 56–61 2011. aasta panga stressitestide puhul on probleeme, kuid ...
- 62–64 ... rekapitaliseerimine aastal 2012 aitas kaasa usalduse taastamisele
- 65–74 **Järelevalvereform: tarbijakaitset ja põhilisi juhtimissüsteeme ei ole veel välja arendatud**
- 65–72 Tarbijakaitsele on eraldatud minimaalsed ressursid ja vaid paar hääleõiguslikku liiget omavad kõiki volitusi
- 73–74 EBA ei ole veel rakendanud peamisi asutusesiseseid süsteeme, mis tagaksid tegevuse tõhususe ja mõjususe
- 75–80 **Järelevalvereform: EBA muutuv roll**
- 81–90 **Järeldused ja soovitused**
- 83 Õigusaktide reform
- 84–90 Kuidas mõjutavad muudatused järelevalve valdkonnas EBA järelevalvealast rolli

**I lisa. Ülevaade auditi lähenemisviisist**

**II lisa. Euroopa Pangandusjärelevalve pädevus ja tegevus**

**III lisa. Eksperdirühm**

**IV lisa. Kontrollimiseks valitud õigusnormide algatused**

**V lisa. Ameerika Ühendriikide ja Kanada kriisilahendusmehhanismid ning hoiuste tagamise kindlustus**

**VI lisa. Pankade maksevõime taastamise ja kriisilahenduse raamistiku loomine**

**VII lisa. Kasutatud kirjandus**

**Komisjoni vastus**

**Euroopa Pangandusjärelevalve vastus**

- CEBS:** Euroopa Pangandusjärelevalve Komitee
- CRD IV:** IV kapitalinõuete direktiiv
- CRR:** kapitalinõuete määrus
- EBA:** Euroopa Pangandusjärelevalve
- EIOPA:** Euroopa Kindlustus- ja Tööandjapensionide Järelevalve
- EKP:** Euroopa Keskpang
- EL:** Euroopa Liit
- ESFS:** Euroopa Finantsjärelevalve Süsteem
- ESMA:** Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve
- ESRB:** Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu
- FED:** USA Föderaalreservi süsteem
- G20:** kahekümne rahandusministri ja keskpanga juhi grupp G20
- SKP:** sisemajanduse koguprodukt
- SSM:** ühtne järelevalemehhanism
- TARP:** probleemsete varade abikava

**Avalik konsultatsioon:** õigusloomeprotsess, mille abil saadakse avalikkuse arvamus neid mõjutavate teemade kohta. Selle põhieesmärk on õigusaktide ja poliitika tõhususe, läbipaistvuse ja nendesse üldsuse kaasamise parandamine. Konsultatsioonid on mõjuhindamise kvaliteedi tagamisel oluline eeltingimus.

**Baseli pangandusjärelevalve komitee:** kümne riigi keskpanga juhi poolt 1974. aastal loodud pangandusjärelevalve asutuste komitee, mille eesmärk on põhiliste järelevalveküsimustega seotud teadmiste suurendamine ja pangandusjärelevalve kvaliteedi parandamine terves maailmas. Komitee koostab erinevate valdkondade suuniseid ja standardeid, nagu näiteks kapitali adekvaatsuse rahvusvahelised standardid (Basel, Basel II ja Basel III).

**Finantssektori kaitsemeetmed:** mehhanism või fond, millega tagatakse, et kriisilahenduse rahastamiseks või muudeks finantseerimisasutuste toetusteks oleksid kättesaadavad piisavad vahendid, mida tuleks kasutada vaid viimase abinõuna.

**Finantsturg:** turg, kus füüsilised isikud ja ettevõtted kauplevad finantsvarade ja -kohustusega. Rahaturud ja kapitaliturud on finantsturgude osad.

**Järelevalveasutuste kolleegiumid:** koordineerivad struktuurid, mis ühendavad piiriüleste pangandusgruppide järelevalvesse kaasatud erinevate riikide järelevalveasutusi. See on mehhanism, mis on mõeldud päritoluriigi ja vastuvõtjariigi järelevalveasutuste vaheliseks teabevahetuseks, järelevalveülesannete koordineeritud või ühiseks kavandamiseks ja täitmiseks ning hädaolukordadega tegelemiseks või nendeks valmistumiseks.

**Makrotasandi usaldatavusjärelevalve:** seire, mis on suunatud finantssüsteemi kui terviku, mitte selle üksikute osade stabiilsuse tagamisele. On tekkinud vajadus selle süsteemi uute makrotasandi usaldatavusnõuete järele, kuna üksikult võetuna hoolikalt suuniste piires tegutsevate ettevõtete tegevus võib ühiselt võetuna põhjustada süsteemi ebastabiilsust näiteks siis, kui kõik laenuandjad piiravad laenamist või kõik ettevõtted müüvad varasid samal ajal.

**Mikrotasandi usaldatavusjärelevalve:** seire, mis on suunatud finantssüsteemi üksikute osade stabiilsuse tagamisele. Mikrotasandi usaldatavusjärelevalve on suunatud erinevate finantseerimisasutuste turvalisuse ja usaldusväärse kontrollimisele.

**Mõjuhindamine:** loogiliste sammude kogum, mis aitab Euroopa Komisjonil hinnata uue algatuse potentsiaalset majanduslikku, sotsiaalset ja keskkonnaalast mõju. Selle protsessi raames kogutakse poliitiliste otsustajate jaoks tõendeid võimalike poliitikavalikute eeliste ja puuduste kohta, hinnates nende potentsiaalset mõju.

**Pangakriisi lahendamine:** ametiasutuste võetavad meetmed (erasektori osalemisega või ilma), käsitlemaks tõsiseid probleeme, mis on tekkinud maksejõuetuks muutunud finantseerimisasutusel, mis ei muutu tõenäoliselt ka selle ümberkorralduste kaudu maksejõuliseks.

**Panganduse reguleerimine:** riikliku regulatsiooni vorm, millega seatakse pankadele teatavad nõuded ja piirangud ning esitatakse suunised. Reguleeriva struktuuri abil luuakse pangandusasutuste ja nende klientide vaheline läbipaistvus. Panganduse reguleerimise eesmärkideks on muu hulgas usaldatavuse käsitlemine (panga võlausaldajaid ohustavate riskide vähendamine), süsteemiriski vähendamine (vähendada häirete riski, mis võib tekkida olukorras, kus mitu panka või suurpanka on ebasoodsate kauplemistingimuste tõttu maksejõuetuks muutunud ning klientide õiglase kohtlemise eeskirjade koostamine.

**Pangandusjärelevalve:** pankade finantstegevuse ja -toimingute järelevalve, millega tagatakse nende turvaline ja usaldusväärne toimimine vastavalt kohaldatavatele eeskirjadele ja õigusaktidele. Pangandusjärelevalvet teevad riiklikud reguleerivad ametiasutused pankade maksejõuetuse ärahoidmiseks.

**Päritoluriigi järelevalveasutus:** järelevalveasutus, mis vastutab usaldatavusnormatiivide täitmise järelevalve eest selles ELi liikmesriigis, kus konkreetne finantsasutus on saanud oma ELi pangandustegevuse loa (päritoluriik).

**Regulatiivne kapital:** (nimetatakse ka kapitalinõue või kapitali adekvaatsus) – finantsvaldkonna reguleerimisasutuse poolt ette nähtud kapitali suurus, mis peab pangal või muul finantseerimisasutusel olema. Seda väljendatakse tavaliselt kapitali adekvaatsuse määrana, mis kujutab endast panga omakapitali ja riskiga kaalutud varade kohustuslikku suhet.

**Rekapitalizeerimine:** kui juriidiline isik muudab oma kapitalistruktuuri (oma- ja laenukapitali suhe), eesmärgiga parandada võla/omavahendite suhet.

**Riigivõlg:** (nimetatakse ka valitsemissektori võlaks) – keskvalitsuse võlg. Riigivõlakriis tähendab, et mõnel riigil on ilma kolmandate poolte abita kas keeruline või võimatu oma riigivõlga tagasi maksta või refinantseerida.

**Riskiga kaalutud varad:** panga varad ja bilansivälised riskipositsioonid, mida on kaalutud vastavalt riskile ning kasutatud konkreetse finantseerimisasutuse kapitalinõude või kapitali adekvaatsuse määra kindlaksmääramiseks.

**Stressitestimine:** simulatsioonimeetod, mis on loodud mõne konkreetse finantseerimisasutuse puhul finantskriisiga toimetuleku suutlikkuse hindamiseks. Stressitestide eesmärk on hinnata finantseerimisasutuse vastupidavust erinevates tingimustes.

**Usaldatavusnormatiivid:** finantstehinguid käsitlev õiguslik raamistik, mille eesmärk on vältida või minimeerida finantssektori probleeme.



**Vastuvõtjariigi järelevalveasutus:** järelevalveasutus, mis vastutab usaldatavusnormatiivide täitmise järelevalve eest selles ELi liikmesriigis, mis ei ole finantsasutuse päritoluliikmesriik, mis väljastas talle ELi pangandustegevuse loa, ning kus tal on filiaal.

**Ühtne järelevalvekäsiraamat:** pankade riskide määratlemise, mõõtmise ja analüüsimise ühtne raamistik koos järelevalvealase sekkumise ja parandusmeetmete võtmise alaste ühiste suunistega. Käsiraamat kujutab endast EL-is kohaldatavate parimate järelevalvealaste tavade mittesiduvat kogumikku.

**Ühtsed eeskirjad:** ühtsete eeskirjadega soovitakse kehtestada ühtsed ja ühtlustatud usaldatavusnõuded, mida kohaldataks tervikuna ja otse kõikidele pankadele kogu ELis. Nendega tagatakse Basel III kokkuleppe ühtne kohaldamine kõikides liikmesriikides, kaotatakse õigusaktides esinevad lüngad ja aidatakse seeläbi kaasa siseturu mõjusamale toimimisele. Ühtsed eeskirjad sisaldavad siduvaid tehnilisi standardeid, mis täiendavad neid käsitlevaid õigusakte.

**I** Pärast finantskriisi võttis komisjon meetmeid pangandussektori stabiliseerimiseks, soovides tugevdada pangandust reguleerivaid õigusakte ja järelevalvet, eriti piiriülese tegevusega pankade puhul. Põhjalike õigusalaste muudatusettepanekute ühe osana loodi aastal 2011 Euroopa Pangandusjärelevalve (EBA).

**II** Kontrollikoja auditi eesmärk oli hinnata, kas komisjon ja EBA olid täitnud rahuldavalt oma ülesandeid, mis puudutasid pangandussektori reguleerimis- ja järelevalvesüsteemi uue korra loomist, ning uurida, kui edukalt see uus kord toimis.

**III** Kontrollikoja hinnangul olid komisjonipoolne pangandussektori õigusaktide reform ning EBA loomine ja selle tegevus pangandussektori uue reguleerimis- ja järelevalvesüsteemi kehtestamisel 2011. aastal esimesteks olulisteks sammudeks pärast finantskriisi. Uue korra toimimises leiti aga puudusi piiriülese pangandusjärelevalve, ELi pankade vastupidavuse hindamise ning finantstoodete ja -teenuste turul ELis tarbija- kaitse edendamise puhul.

**IV** Kontrollikoda leidis, et komisjon ja EBA reageerisid finantskriisile laiaulatusliku seadusandliku kavaga. Komisjon pidas õigusaktide koostamisel ajakavast kinni, ent avaliku arutelu tähtajad nii EBAs kui ka siseturu ja teenuste peadirektoraadis olid lühikesed. Lisaks olid EBA-le kehtestatud tähtajad lühikesed ning õigusaktide paketi kogumõju ei hinnatud.

**V** Järelevalvereformi ühe osana on EBA riiklike järelevalveasutuste tegevuse vahendaja ja koordinaatorina aidanud kaasa pankade piiriülese järelevalve parandamisele. Tema pangandusjärelevalve alane roll on aga mitmes valdkonnas olnud piiratud. Pankade igapäevane järelevalve on ikka veel riiklike järelevalveasutuste pädevuses ning EBA ei tegele finantseerimis- asutuste otsese järelevalvega. Järelevalveasutuste kolleegiumide abil saavutatav järelevalvealase töö ühtlustamine on piiratud ning riskide käsitlemise asemel kulutavad kolleegiumid liiga palju aega protseduuri-dega seotud aruteludele.

**VI** EBA-l ei ole volitusi järelevalve ühtlustamist puudutavate otsuste vastuvõtmiseks või jõustamiseks ega riiklike järelevalveasutuste vaheliste vaidluste lahendamiseks. Kuigi EBA on teinud suuri jõupingutusi riiklike järelevalveasutuste vaheliste vaidluste lahendamiseks, on tal vahendamistegevuseks vaid piiratud õiguslikud volitused. Kontrollikoda leidis samuti, et EBA-l oli 2011. aasta stressitestide tegemiseks piiratud seaduslikud volitused ja inimvara. Üldiselt puudusid EBA-l oma tegevuse käivitusfaasis piisavad vahendid oma kohustuste täitmiseks.

### VII

Alates 2014. aasta sügisest on Euroopa Keskpangal volitused pangandussektori järelevalve tegemiseks kõikides euroala liikmesriikides ja teistes osaleda soovivates liikmesriikides. Ühtne järelevalvemehhanism hõlmab EKP ja riiklike järelevalveasutuste vahelist koostööd, mille raames EKP vastutab ühtse järelevalvemehhanismi üldise toimimise eest.

### VIII

Kontrollikoda on seisukohal, et kogu ELi hõlmava pangandusjärelevalve edukaks läbiviimiseks vajatakse selget ülesannete ja vastutuse jaotust EBA, EKP ning nii ühtsesse järelevalvemehhanismi kuuluvate kui ka mittekuuluvate riiklike järelevalveasutuste vahel. EKP, riiklike järelevalveasutuste ja EBA vahel ülesannete kattumise ning mõne valdkonna puhul ebaselgete kohustuste vältimiseks soovib kontrollikoda ülesandeid ja vastutusvaldkondi veelgi enam täpsustada õigusaktides või vastastikuse mõistmise memorandumites. Lisaks soovib kontrollikoda kehtestada protseduurid, mis tagaksid erinevate asutuste vahel tiheda ja sagedase koostöö ja teabevahetuse, ning pöörata erilist tähelepanu üleminekuperioodile, mis eelneb ühtse järelevalvemehhanismi täielikule rakendamisele.

## 01

Finantssektorit alates 2007. aastast mõjutanud ülemaailmse kriisi põhjustas finantsturgudel liigse riskivõtmise ja negatiivsete arengusuundade kombinatsioon. See põhjustas suuri investeerimiskahjumeid, mis surusid pankade regulatiivse kapitali nõutavast tasemest madalamale. Pangad ei olnud enam võimelised raha- ja kapitaliturgudel finantseerimist leidma. Kuna nad olid omavahel nii tihedalt seotud, oleks ühe suure finantseerimisasutuse pankrotistumine võinud ka mitu teist finantseerimisasutust maksejõuetuks muuta, mis oleks omakorda seadnud ohtu kogu finantssüsteemi.

## 02

Pangandussüsteemi kokkuvarisemise vältimiseks kasutasid ELi liikmesriigid avaliku sektori vahendeid oma pankade rekapiitalseerimiseks, ning keskpangad tagasid samal ajal pangandussüsteemi likviidsuse. ELi institutsioonid ja liikmesriigid võtsid erakorralisi meetmeid, et taastada usaldus finantseerimisasutuste vastu; sellele järgnesid õiguslikud ja järelevalvelased reformid (vt punktid 4–16).

## 03

Komisjon kiitis heaks 5 triljoni euro suuruse abi (40,3 % ELi SKPst<sup>1</sup>) finantssektorile perioodil 2008–2012, põhiliselt garantiide ja rekapiitalseerimise kujul. Mõnes liikmesriigis aitas toetuste maht kaasa riigivõlakriisi tekkele, mis oli ohuks euroala finantsstabiilsusele. Eurotsooni stabiilsuse säilitamiseks anti finantsabi erinevate finantstoetuse mehhanismide kaudu, mis olid loodud finantskriisi mõju leevendamiseks. Finantskriisi kulgemise ning ELi ja selle liikmesriikide kriisile reageerimise üksikasjalik kronoloogia on esitatud **joonisel 1**.

## Komisjoni algatused alates aastast 2008

## 04

Finantssektori ülemaailmse kriisi kontekstis on komisjon võtnud meetmeid pangandussektori stabiliseerimiseks, eesmärgiga tugevdada:

- õiguslikku raamistikku, mida ELi pangad oma toimingutes järgivad;
- pankade (eriti piiriülelset tegutsevate) järelevalvet; ning
- Euroopa tarbijate kaitset finantstootete puhul.

<sup>1</sup> COM(2012) 778 (final), 21. detsember 2012 ja SWD(2012) 443 (final), 21. detsember, lk 29.

**05**

Alates 2008. aastast on komisjoni siseturu ja teenuste peadirektoraat esitanud põhjalikke õiguslaseid muudatusettepanekuid (vt **IV lisa**), mille ajendiks on põhiliselt G20 ja Baseli pangandusjärelevalve komitee poolt ülemaailmse finantssüsteemi stabiliseerimiseks tehtud rahvusvahelised jõupingutused. Üks nimetatud ettepanekutest puudutas Euroopa Pangandusjärelevalve asutamist.

**EBA asutamine aastal 2011 kui üks osa pangandusjärelevalve struktuurist****06**

EBA asutati 1. jaanuaril 2011<sup>2</sup>. See loodi Euroopa Pangandusjärelevalve Komitee asemele<sup>3</sup> ning asutusel on suurem roll regulatiivses ja järelevalveprotsessis (vt **tabel 1**). EBA ülesannete hulka kuulub ka tarbijakaitse<sup>4</sup>.

- 2 Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1093/2010, 24. november 2010, millega asutatakse Euroopa Järelevalveasutus (Euroopa Pangandusjärelevalve), muudetakse otsust nr 716/2009/EÜ ning tunnistatakse kehtetuks komisjoni otsus 2009/78/EÜ (ELT L 331, 15.12.2010, lk 12).
- 3 Määrus (EÜ) nr 1093/2010.
- 4 Määruse (EÜ) nr 1093/2010 artikkel 9.

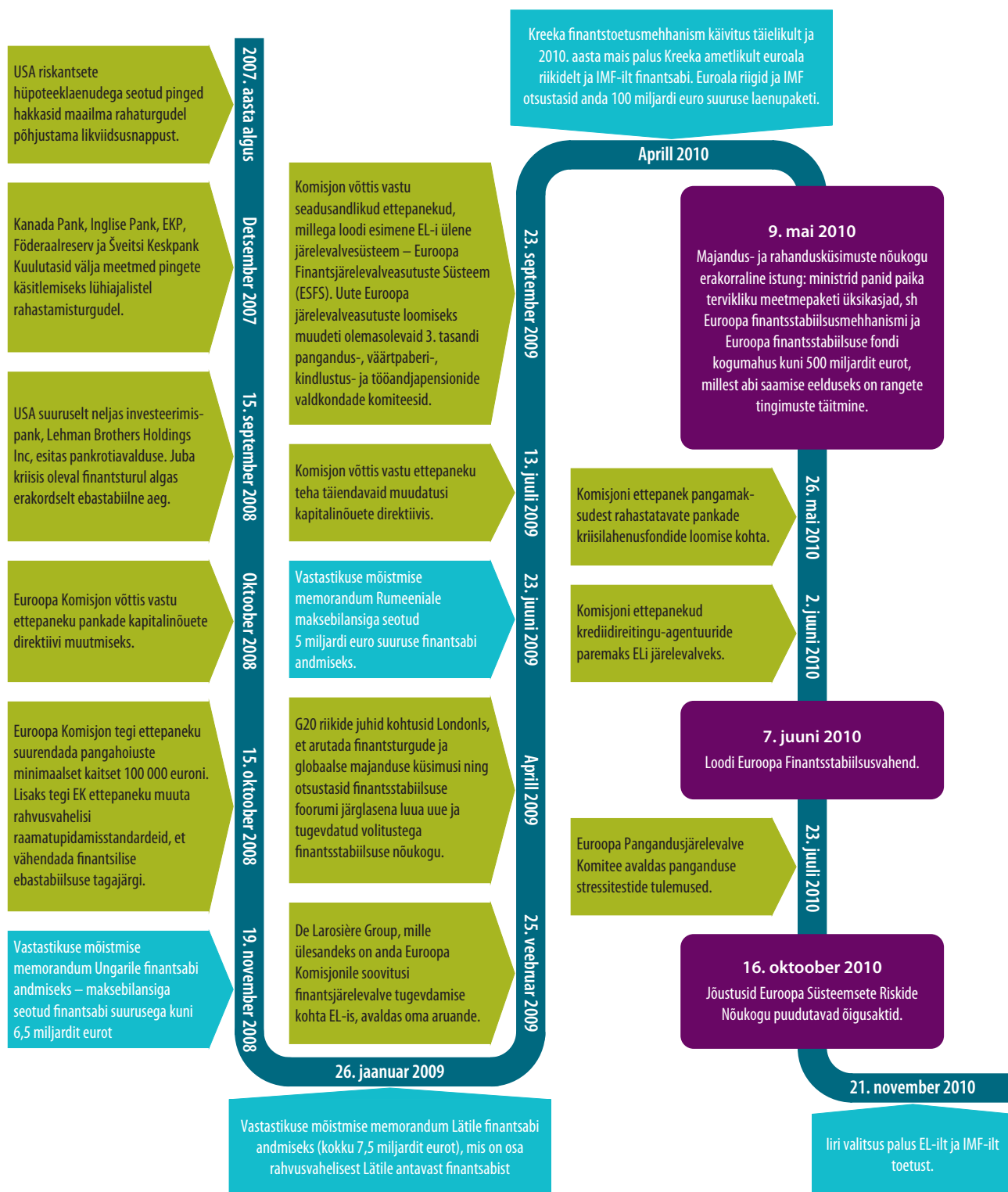
Tabel 1

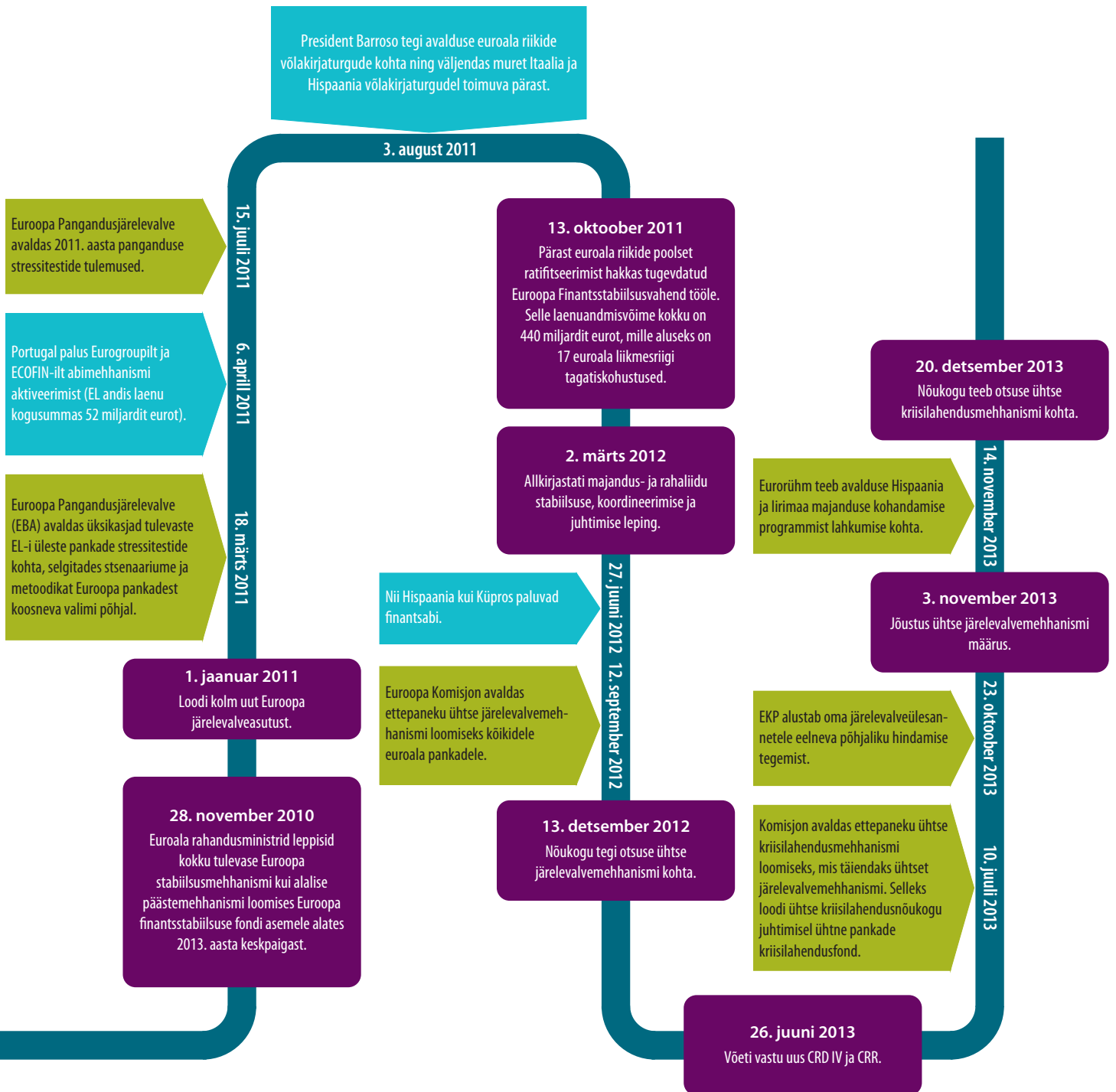
**CEBSi ja EBA mandaadid**

	CEBS	EBA
Määrus	Ainult nõuandev funktsioon Väljastab mittesiduvaid suuniseid ja soovitusi	Koostab ELi õigusaktide aluseks olevaid tehnilisi standardeid, mida kohaldatakse otse liikmesriikides pärast seda, kui komisjon on need vastu võtnud
Järelevalve	Osaleb vabatahtlikult mitmes järelevalvekolleegiumis	Omab õigust osaleda kõikides järelevalvekolleegiumides ja esitada kohtumiste päevakorrapunkte Omab riiklike järelevalveasutuste vaheliste vaidluste korral vahendaja rolli
Tarbijakaitse	Ei kohaldata	Edendab läbipaistvust, lihtsust ja õiglust tarbijatele suunatud finantstoodete või -teenuste turgudel ELis

Allikas: Euroopa Kontrollikoja analüüs.

## Finantskriisi kulg ja ELi võetud meetmed





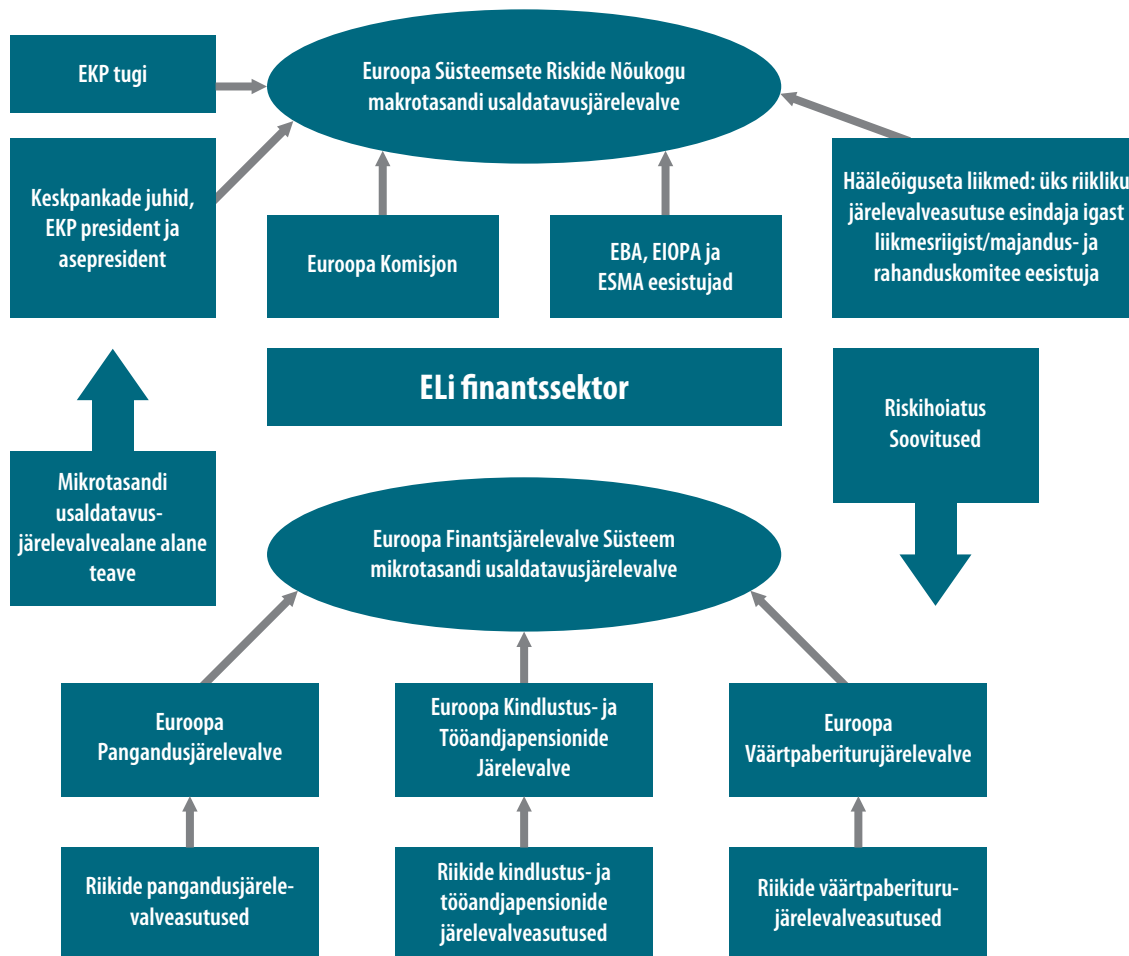
07

EBA on üks osa Euroopa Finantsjärelevalve Süsteemist (ESFS), mis loodi aastal 2011 mikrotasandi usaldatavusjärelevalve tagamiseks. ESFSi põhieesmärk on aidata kaasa ELi majanduse, kodanike ja ettevõtete finantssüsteemi stabiilsusele lühikeses, keskmises ja pikas perspektiivis. ESFSi kuuluvad EBA, Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve (ESMA) ja Euroopa Kindlustus- ja

Tööandjapensionide Järelevalve (EIOPA), mis koos riiklike järelevalveasutustega teevad mikrotasandi usaldatavusjärelevalvet. Koos Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukoguga (ESRB), mis vastutab makrotasandi usaldatavusjärelevalve eest, moodustavad nad Euroopa järelevalvestruktuuri (vt **joonis 2**).

Joonis 2

2011. aastal loodud Euroopa järelevalvestruktuur



Allikas: EKP.



## 08

EBA põhiülesanded kõikide ELi liikmesriikide puhul on:

- koostada ühtne käsiraamat ja aidata seega kaasa kvaliteetsete ühtsete regulatiivsete ja järelevastandardite ning -tavade väljatöötamisele;
- aidata kaasa õiguslikult siduvate liidu õigusaktide ühetaolisele kohaldamisele;
- innustada ja lihtsustada ülesannete ja kohustuste delegeerimist pädevate asutuste vahel;
- jälgida ja hinnata turusuundumusi oma pädevusvaldkonnas;
- tugevdada hoiustajate ja investoriite kaitset;
- aidata kaasa järelevastandardite ühtse ja järjepideva tegevuse tagamisele; ning
- edendada läbipaistvust, lihtsust ja selgust tarbijatele suunatud finantstoodete või -teenuste siseturul.

## 09

Kuigi EBA-l on ELi järelevalves suurem roll kui enne teda CEBSil (vt punkt 6), kuulub pankade igapäevase järelevalve tegemine riiklike järelevalveasutuste pädevusse. EBA ei tegele finantseerimisasutuste otsese järelevalvega. Euroopa pangandusjärelevalve ülesehitus toetub muu hulgas päritolu- ja vastuvõtjariigi järelevalveasutuste vahelisele teabevahetusele – mis toimub järelevalvekolleegiumide kaudu ning mille eesmärk on saada konsolideeritud ülevaade panga riskipositsioonist.

## 10

EBA-t rahastavad 60% ulatuses riiklikud järelevalveasutused ja 40% kaetakse ELi eelarvest. EBA 2012. aasta eelarve oli 20,7 miljonit eurot (2011. aastal 12,7 miljonit eurot). EBA töötajate arv on piiratud – 2012. aastal oli asutusel 94 töötajat. EBA sõltub suures osas riiklike järelevalveasutuste personalist (riiklikud eksperdid või konkreetsete ülesannete puhul lühiajalised abitöötajad) ning lepingulistest töötajatest.

## 11

Finantsteenuste turu reguleerimine toimub nõukogu ja Euroopa Parlamendi kaasotsustamismenetluse korras (Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 294: seadusandlik tavamenetlus). Uute määruste ja direktiivide vastuvõtmine toimub seepärast mõlema, nii nõukogu kui ka parlamendi poolt. Komisjon kiidab määruse või direktiivi kohaselt ettenähtud rakendusmääruste või delegeeritud õigusaktidega heaks EBA koostatud tehnilised standardid (vt ka punktid 29 ja 30).

## Pangandusliidu loomise viimased arengusuunad

### 12

Arvestades jätkuvat finantskriisi, otsustasid euroala riigi- ja valitsusjuhid 2012. aastal, et pangandussektori reguleerimise ja järelevalve tõhustamiseks tuleb võtta täiendavaid meetmeid<sup>5</sup>. Otsustati, et tuleks välja töötada „konkreetne ja tähtjaline tegevuskava tõelise majandus- ja rahaliidu saavutamiseks”, mis sisaldaks konkreetseid ettepanekuid finantsteenuste ühtse turu ühtsuse ja terviklikkuse säilitamise kohta<sup>6</sup>. Pangandusliit on üks osa tegevuskavast, mida Euroopa Ülemkogu esistuja esitles 26. juunil 2012.

### 13

Pangandusliit koosneb järgmistest osadest (vt **tabel 2**):

- 5 29. juunil 2012 toimunud Euroala tippkohtumine.
- 6 Euroopa Ülemkogu esistuja Herman Van Rompuy aruanne „Tõelise majandus- ja rahaliidu suunas”, 26. juuni 2012, lk 7 ja „Tegevuskava pangandusliidu poole liikumiseks” COM(2012) 510, 12.9.2012.

## Pangandusliidu koostisosade hetkeolukord

Komponent	Olukord	Kirjeldus
Ühtne järelevalvemehhanism (vt punktid 14 ja 15)	15. oktoobril 2013 võttis nõukogu vastu ühtse järelevalvemehhanismi asutamise määrused.	Ühtse järelevalvemehhanismi raames vastutab Euroopa Keskpank koos riiklike järelevalveasutustega euroala ja teiste osaleda soovivate liikmesriikide pankade järelevalve eest. EKP võtab täieliku vastutuse järelevalveülesannete eest 4. novembril 2014.
Keskne kriisijuhimisraamistik	Detsembris 2013 saavutasid nõukogu ja Euroopa Parlament kokkuleppe pankade maksevõime taastamise ja kriisilahendamise raamistiku küsimustes.	Nimetatud raamistiku eesmärk on juhtida raskustesse sattunud pankade tegevust ja vajaduse korral lõpetada maksejõuetuse ohus olevate pankade tegevus prognoositaval ja tõhusal viisil ning võimalikult väheste avaliku sektori vahenditega. Pärast ühtse kriisilahendusmehhanismi kehtestamist hakkab see asutus nimetatud eeskirju rakendama.
	20. märtsil 2014 saavutasid Euroopa Parlament ja nõukogu kokkuleppe ühtse kriisilahendusmehhanismi kohta. Määruse eelnõu, millega luuakse ühtne kriisilahendusmehhanism, ettepaneku esimene lugemine Euroopa Parlamendis toimus 15. aprillil 2014. Pärast sõnastuse lõplikku heakskiitmist võtab Euroopa Liidu Nõukogu määruse vastu ilma edasiste aruteludeta.	Nõukogu ja parlament otsustasid luua kriisilahendusnõukogu, mille oleksid laialdased volitused pangakriiside lahendamisel. Kriisilahendusnõukogu või EKP kui pangandussektori järelevalvaja võib algatada panga maksejõuetuse lahendamise. Kokkulepe sisaldab pangamaksudega rahastatavat ühtset kriisilahendusfondi, mis koosneb esialgu riiklikest üksustest, mis ühendatakse samm-sammult kaheksa aasta jooksul. Ühtne kriisilahendusmehhanism hõlmab kõiki osalevate liikmesriikide panku.
Ühtne hoiuste tagamise süsteem	Seadusandjad otsustasid, et iga liikmesriik peab kehtestama osaliselt eelrahastatud skeemi, mis annaks tagatise kõikidele kuni 100 000 euro suurustele hoiustele.	Kehtestatud on vaid riiklikud hoiuste tagamise skeemid. Auditi tegemise ajal ei olnud komisjon veel teinud ettepanekut Euroopa ühtse hoiuste tagamise skeemi kohta <sup>7</sup> .
Ühtsed eeskirjad	EBA on asutamisest saadik tegelnud ühtsete eeskirjade väljatöötamisega. 2013. aastal oli tegevus ikka veel pooleli.	2012. aastal avaldati avalikuks konsultatsiooniks (nt kapitalinõuete neljanda direktiiviga ühildamiseks) kuus suunist, neli aruteludokumenti, 14 konsultatsioonidokumenti ja 23 tehniliste standardite eelnõud (vt punkt 29).

7 Kehtiva direktiiviga (Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2009/14/EÜ, 11. märts 2009, millega muudetakse direktiivi 94/19/EÜ hoiuste tagamise skeemide kohta seoses hoiuste tagamise ulatuse ja hüvitamise tähtajaga (ELT L 68, 13.3.2009, lk 3) antakse kõikides ELi liikmesriikides tagatis kuni 100 000 euro suurustele hoiustele. Juulis 2010 võttis komisjon vastu seadusandliku ettepaneku direktiivi põhjalikuks läbivaatamiseks, millega soovitakse ühtlustada ja lihtsustada riiklike hoiuste tagamise skeeme, kiirendada väljamakseid ja parandada skeemide rahastamist. 27. ja 28. juuni 2013. aasta Euroopa Ülemkogul tegid ELi juhid üleskutse see ettepanek enne aasta lõppu vastu võtta.

**EBA ja ühtse järelevalve-  
mehhanismi loomine**

**14**

Oktoobris 2013 kiitis nõukogu heaks määruse, mis andis Euroopa Kesk- pangale volitused pangandussektori järelevalveks. Nõukogu kiitis samuti heaks EBA määruse muudatused<sup>8</sup>. EKP määrusega nähakse ette EKP ja riiklike järelevalveasutuste vaheline koostöö. EKP hakkab aga vastutama ühtse järelevalvemehhanismi üldise toimimise eest. EKP hakkab tegema otsesest järelevalvet süsteemselt kõige olulisemate eurotsooni pankade üle. Ülejäänud pankade järelevalve jääb

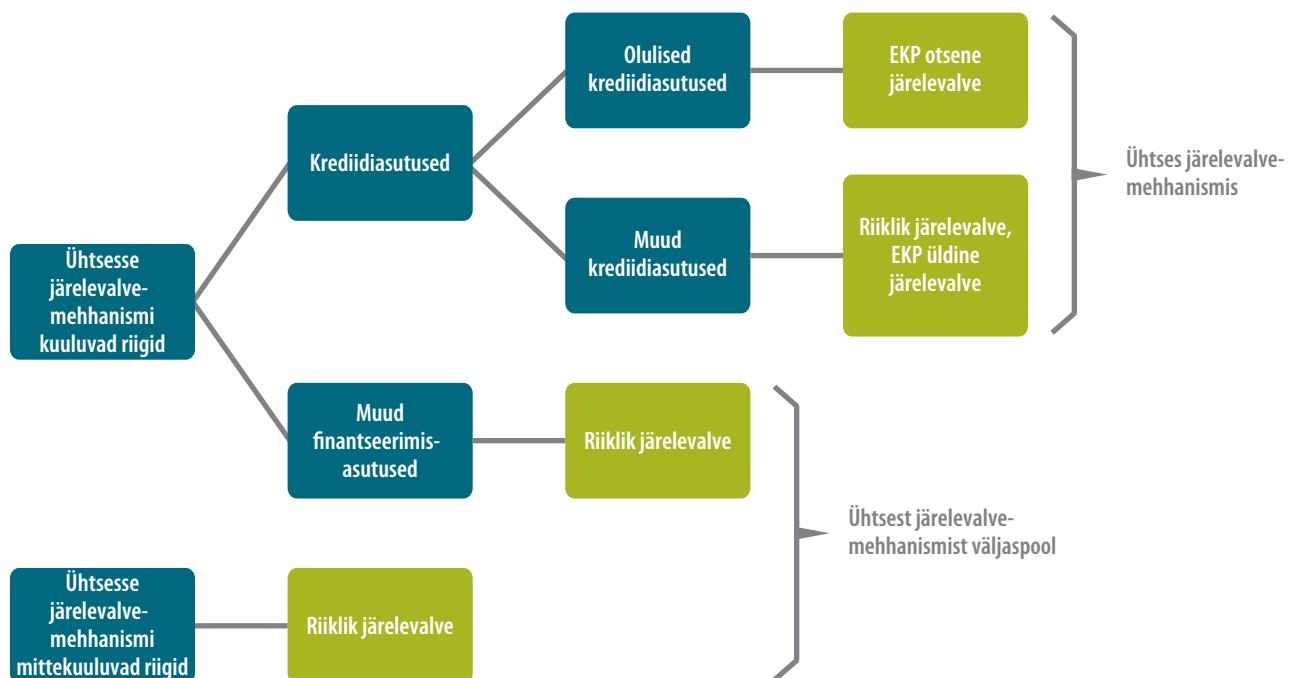
riiklike järelevalveasutuste kohustuseks. Riiklikud järelevalveasutused täidavad jätkuvalt EKP vastutusalast väljapoole jäävaid ülesandeid, nagu näiteks tarbijakaitse ja kolmandate riikide pankade filiaalid.

**15**

Pärast ühtse järelevalvemehhanismi loomist peaks EBA reguleeriv roll jääma suures osas samaks (vt punkt 76). Järelevalve puhul on aga teatavad valdkonnad, mille puhul tuleb täpsustada kohustuste jaotumist EBA ja EKP vahel (vt punktid 77–80).

8 Nõukogu määrus (EL) nr 1024/2013, 15. oktoober 2013, millega Euroopa Kesk pangale antakse eriülesannete seoses krediidasutuste usaldatavusnõuete täitmise järelevalve poliitikaga „Ühtse järelevalvemehhanismi määrus“ (ELT L 287, 29.10.2013, lk 63). Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1022/2013, 22. oktoober 2013, millega muudetakse määrust (EL) nr 1093/2010, millega asutatakse Euroopa Järelevalveasutus (Euroopa Pangandusjärelevalve), seoses Euroopa Kesk pangale eriülesannete andmisega vastavalt nõukogu määrusele (EL) nr 1024/2013 (ELT L, 287, 29.10.2013, lk 5).

**Joonis 3 Euroopa finantsjärelevalve pärast ühtse järelevalvemehhanismi kasutuselevõttu**



Allikas: skeem põhineb Egmonti kuningliku rahvusvaheliste suhete instituudi mudelil.

### Ühtse kriisilahendusmehhanismi loomine

#### 16

20. märtsil 2014 saavutasid Euroopa Parlament ja nõukogu kokkuleppe ühtse kriisilahendusmehhanismi kohta. Euroopa Parlamendi ja nõukogu poolt heakskiidetud määruse eelnõuga nähakse ette pangakriiside lahendamiseks laialdaste volitustega kriisilahendusnõukogu asutamine. Kriisilahendusnõukogu võtab juhul, kui Euroopa Keskpank teavitab teda sellest, et teatav pank on makseraskustes või tõenäoliselt satub makseraskustesse, või omal algatusel vastu kriisilahenduskeemi, millega algatatakse asjaomase panga suhtes kriisilahendus. Kriisilahenduskeemis määratakse kindlaks kriisilahendusvahendite kohaldamine ja ühtse kriisilahendamise fondi kasutamine (vt **VI lisas** esitatud teave, mis puudutab pangakriiside lahendamise raamistikku ja finantsstabiilsuse järelevalvenõukogu dokumenti „Peamised nõuded finantseerimisasutuste tulemuslike kriisilahenduskordade kohta“).

## 17

Kontrollikoja auditi eesmärk oli:

- hinnata, kas komisjon ja EBA olid rahuldavalt täitnud oma kohustusi 2011. aastal loodud pangandussektori regulatiivse ja järelevalvesüsteemi uue korra kehtestamisel;
- uurida, kui edukalt toimis uus kord piiriülese pangandusjärelevalve, ELi pankade vastupidavuse hindamise ning ELi finantstoodete ja -teenuste turul tarbijakaitse edendamise puhul;

## 18

Auditi käigus vaadati läbi siseturu ja teenuste peadirektoraadi tegevus, mis puudutas finantssektori õigusaktide koostamist, nende rakendamise järelevalvet ja mõju hindamist, ning samuti EBA regulatiivset, järelevalvealast ja tarbijakaitsega seotud tegevust. Kohapealsed auditid nimetatud asutustesse tehti 2012. aastal ja 2013. aasta esimeses pooles.

## 19

Teabe kogumiseks külastati kuue liikmesriigi<sup>9</sup> riiklike järelevalveasutusi, keskpankuja pangandusliite. Auditikülastused toimusid järgnevates asutustes: ESMA, EIOPA, ESRB ja Euroopa Keskpank. Samuti kohtuti mitme Ameerika Ühendriikide ja Kanada pangandusjärelevalve- ja reguleerimisasutusega (vt **I lisa, punkti 6 alapunkt c**). Esialgseid tähelepanekuid arutati eksperdirühmaga (vt **III lisa**). Lisaks vaadati läbi suur hulk pangandusjärelevalve tulevikku käsitlevat akadeemilist kirjandust (vt **VII lisa**).

## 20

Kõnealune audititegevus võimaldas kontrollikojal esitada asjaomaseid fakte ja uurida, millised auditi käigus saadud teadmised võiksid olla kasulikud ühtse järelevalvemehhanismi raames tehtava pangandusjärelevalve puhul.

## 21

Auditikriteeriume ja auditi tööendusmaterjali kogumise meetodeid on üksikasjalikult kirjeldatud **I lisas**.

9 Tšehhi Vabariik, Saksamaa, Hispaania, Prantsusmaa, Rootsi ja Ühendkuningriik.

## 22

Järgnevaid tähelepanekuid tuleb käsitleda sel perioodil terves Euroopa pangandussektoris valitsenud raskete aegade kontekstis, ning võtta arvesse asjaolu, et uuritava perioodil oli EBA käivitamisetaapis.

**Regulatiivne reform: komisjon reageeris laiaulatusliku seadusandliku kavaga, mis puudutas pangandussektorit, ning EBA andis oma panuse tehniliste standardite väljatöötamisega**

## 23

Mõiste *reguleerimine* tähendab siduvate eeskirjade kogumit, mille on välja andnud avalik-õiguslik asutus või riikliku volitusega eraõiguslik asutus. Nimetatud eeskirju kohaldavad kõik reguleerimisasutused oma ülesannete täitmisel; finantsteenuste valdkonnas sisaldavad eeskirjad turuga seotud usaldatavusnõudeid (mille eesmärk on hoida ära kahtlase maine või kavandavate tehingute rakendamiseks vajalikku finantssuutlikkust mitteomavate ühingute teke), ja eeskirju mis on suunatud finantstegevusega seotud riskide haldamisele, ühingujuhtimisele ja sisekontrollisüsteemidele, äritegevuse eeskirjadele ning järelevalvemeetoditele<sup>10</sup>.

## Komisjon on õigusakte koostanud õigeaegselt, kuid ...

## 24

Aja planeerimine peaks hõlmama järgnevaid protsesse, mis tagaksid, et projekt valmib õigeaegselt: tegevuse määratlemine, tegevuse kulg, ressurside hinnanguline suurus, tegevuse hinnanguline kestus, ajakava väljatöötamine, ajakava kontrollimine<sup>11</sup>.

## 25

G20 riikide ja Baseli komitee eestvedamisel on muudetud finantsteenuste sektori reguleerimine tugevamaks ja globaalselt koordineeritumaks. Komisjon on osalenud G20 riikide ja Baseli komitee vahelistel finantssektori seadusandlust käsitlevatel läbirääkimistel. Üks olulisem ülemaailmne saavutus on olnud kokkulepe (BASEL III), mille kohaselt peaksid institutsioonid oma finantsriskide katmiseks suurendama kapitali ning tagama seeläbi finantsurgude suurema stabiilsuse. Komisjon reageeris finantskriisile laiaulatusliku seadusandliku kavaga. ELi siseturu ja teenuste peadirektoraat koostas BASEL III kokkuleppe kasutusele võtmiseks neljanda kapitalinõuete direktiivi ja määruse. Muud olulised komisjoni ettepanekud pangandussektori reguleerimise kohta on toodud **IV lisas**.

10 Põhineb Maailmapanga definitsioonil, *Legal Aspects of Financial Services Regulation and the Concept of a Unified Regulator*, Maailmapank, Washington, DC, 2006.

11 Project Management Institute, *Project Management Body of Knowledge (PMBOK Guide), Chapter 6 - Time management, Fourth edition, 2008.*

## 26

**Tabelis 3** näidatakse komisjonil direktiivi või määruse eelnõu koostamiseks ja sellele järgnenud poliitilise vastuvõtmise protsessis põhiliste sammude tegemiseks kulunud aega.

Tabel 3

## Õigusloomeprotsessi olulistele etappidele kulunud aeg

Algus	CRD II:	CRD III:	CRD IV - direktiiv ja määrus	Direktiiv, millega luuakse krediidiasutuste ja investeerimisühingute maksevõime taastamise ja kriisilahenduse raamistik	Hoiuste tagamise skeem	Finantskonglomeraatide direktiivi läbivaatamine	Raamatupidamisdirektiivi läbivaatamine	Läbi-paistvusdirektiivi läbivaatamine	Keskmine kestus nädalates
Ettevalmistav töö	37	7	100	77	69	63	108	69	66
Ametlik talitustevaheline konsultatsioon	7	6	8	2	4	3	3	3	5
Õigusaktide lõplik koostamine	2	0	0	1	1	3	20	8	4
Kolleegiumi poolt vastuvõtmine	4	1	1	1	2	4	1	5	2
Parlamendi ja nõukogu poolt vastuvõtmine	50	71	104	Ei võetud vastu	Ei võetud vastu	65	85	85	77

Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

## 27

Üldiselt koostas siseturu ja teenuste peadirektoraat õigusaktide ettepanekuid õigeaegselt. Kontrollikoda leidis, et õigusaktide vastuvõtmise kavandatud ja tegelikud tähtajad olid enamasti samad. Siseturu ja teenuste peadirektoraadis õigusaktide ettepanekute vastuvõtmise tegelike ja kavandatud kuupäevade võrdlus näitab,

et finantskriisi ajal toimus õigusaktide koostamine vastavalt ajakavale. Lisaks võttis volinike kolleegium kiiresti vastu siseturu ja teenuste peadirektoraadilt saadud ettepanekud (keskmiselt 2,4 nädalaga).



**... EBA-le kehtestatud tähtajad olid lühikesed, avalik arutelu oli vähene ja üldist mõjuhindamist komisjon ei teostanud**

**EBA-le kehtestatud tähtajad olid lühikesed**

## 28

EBA-l on õigusloomeprotsessi ettevalmistavas etapis oluline roll ning tema reguleerimisülesandeid puudutav tegevus ja tähtajad eelnevalt õigusaktides kindlaks määratud. Nende alusel koostab EBA tehnilised standardid, millega kehtestatakse finantsteenuste õigusakte täiendavad tehnilised üksikasjad. Seejärel annab komisjon neile tehnilistele standarditele oma heakskiidu, mis muudab need õiguslikult siduvaks.

## 29

Komisjon tegi esimest korda neljanda kapitalinõuete direktiivi ja määruse kohta ettepaneku 2011. aasta juulis. Komisjon, nõukogu ja Euroopa Parlament saavutasid neljanda kapitalinõuete direktiivi ja määruse osas kokkuleppe 2013. aasta märtsis. 16. aprillil 2013 kiitis Euroopa Parlament heaks neljanda kapitalinõuete direktiivi muudatustega ettepanekud ja lõplik tekst jõustus 17. juulil 2013. Rakendamise tähtajaks määrati 1. jaanuar 2014 ehk aasta algsest kavandatust hiljem.

## 30

Neljanda kapitalinõuete direktiivi ja määrusega volitatakse EBA-t koostama üle 100 regulatiivse ja rakendusliku tehnilise standardi eelnõu. Komisjoni poolt juulis 2011 koostatud neljanda kapitalinõuete direktiivi ja määruse ettepanekud sisaldasid nõuet, mille kohaselt pidi EBA enamiku tehnilistest standarditest koostama 1. jaanuariks 2013, mis oli ühtlasi ka neljanda kapitalinõuete direktiivi ja määruse kavandatav kohaldamise tähtaeg. Kuna EBA-le kehtestatud tähtaegu ei muudetud, oli EBA sunnitud tehniliste standarditega seotud töö tegema komisjoni ettepaneku eelnõu põhjal, millega kaasnes oht, et direktiivis ja määruses tehtavate muudatuste tagajärjel tuleb ka tehnilisi standardeid muuta. EBA-t ei kutsutud neljanda kapitalinõuete direktiivi ja määruse ettepanekutega seotud läbirääkimistele vaatlejaks ning seetõttu ei ole EBA-l olnud võimalik õigusloomeprotsessiga seotud volitusi ja õigeaegsust süstemaatiliselt kommenteerida.

**Avaliku konsultatsiooni ajavahemikud olid lühikesed**

## 31

Komisjon ja EBA võimaldavad avalikuks konsultatsiooniks standardse ajavahe- miku. Enne 2012. aastat oli see 8 nädalat ning alates 2012. aastast 12 nädalat<sup>12</sup>.

## 32

Nii komisjon kui ka EBA konsulteerivad õigusloomeprotsessi jooksul sidusrühmadega mitmel viisil. Selle protsessi üks oluline osa on avaliku konsultatsiooni korraldamine.

12 See ei ole siduv standard, kuid seda peetakse vajalikuks, et välistel sidusrühmadel oleks võimalik õigusaktide ettepanekute eelnõudele oma vastuseid põhjalikult ette valmistada.

- KOM(2002) 277, (lõplik), 5. juuni 2002 „Konsulteerimis- ja dialoogikultuuri edendamine – Ettepanek: üldpõhimõtted ja miinimumnõuded komisjoni konsulteerimisel huvitatud pooltega”. Alates 2012. aastast on lubatud 12 nädalat.
- EBA, *Public Statement on Consultation Practices*, 25. september 2012, punkti 3 alapunkt 3.

## 33

Kontrollikoja uurimine näitas, et nii komisjonis kui ka EBA-s oli korraldatud mitu avalikku konsultatsiooni, mille puhul välistel sidusrühmadel oli reageerimiseks antud vaid lühike tähtaeg. Näiteks võimaldas komisjon teise, kolmanda ja neljanda kapitalinõuete direktiivi ja määrusega seotud konsultatsioonideks keskmiselt 4,8 nädalat. Kontrollikoja analüüsitud 2012. aasta 11 konsultatsiooni puhul oli EBA tavaline konsultatsiooniperiood 8,7 nädalat. Lühikeste tähtaegade tõttu (vt punktid 28–30) ei ole komisjon ja EBA sidusrühmadele arvamuse esitamiseks antud tähtaja puhul järginud enda poolt märgitud parimat tava, mille tagajärjel on tekkinud oht, et arvamusi esitatakse vähe või et esitatud arvamused ei ole põhjalikud, eriti pangandusliitude puhul, mille tagajärjel võib kannatada õigusaktide ettepanekute kvaliteet.

### Komisjon ei koostanud õigusaktide paketi üldist mõjuhindamist

## 34

Kõikide olulist mõju omavate komisjoni algatuste, sh delegeeritud ja rakendusmääruste ettepanekute puhul tuleks koostada mõjuhindamine. Selles tuleks hinnata uute õigusakti ettepanekute või poliitiliste ettepanekute võimalikku mõju majandusele (sh konkurentsivõime), sotsiaalpoliitikale ja keskkonnale<sup>13</sup>.

## 35

Finantskriisi algusest peale on komisjon algatanud mitu õigusaktide ettepanekut, mis käsitlevad pangandust, väärtpaberiturgusid, kindlustusvaldkonda ja pensioneid (vt *IV lisa*) ning komisjon on paralleelselt koostanud mõjuhindamisi ja õigusaktide ettepanekute eelnõusid. Komisjon ei ole aga siiani teinud sektoriülest hindamist finantseerimisasutusi mõjutavate kõigi õigusaktide ettepanekute kogumõjust finantsturgudele.

### On oht, et EBA järelevalvenõukogu tehtavad otsused ei ole optimaalsed

## 36

Järelevalvenõukogu liikmed peaksid tegutsema sõltumatult ja ainult liidu huvides<sup>14</sup>.

## 37

Järelevalvenõukogu on EBA peamine otsuseid tegev organ<sup>15</sup>. See koosneb kõigi 28 liikmesriigi krediitiasutuste järelevalve eest vastutava pädeva asutuse juhtidest. Õigusaktide kohaselt peaksid järelevalvenõukogu liikmed tegutsema sõltumatult ja objektiivselt üksnes liidu huvides. Üksikasjalikud eeskirjad on kehtestatud järelevalvenõukogu kodukorras (koosolekud, hääletamisreeglid jne)<sup>16</sup>.

13 SEK(2009) 92, 15. jaanuar 2009.

14 EBA määruse artikkel 42 ja põhjendus 52.

15 EBA määruse artiklid 40–44 (eesistuja määramine, vahenduskomisjoni määramine, pangandussektori sidusrühmade kogu liikmete määramine, arvamuste, soovitude ja otsuste vastuvõtmine jne).

16 Vastu võetud jaanuaris 2011 ja muudetud juulis 2012.

## 38

EBA esindajate ja riiklike järelevalveasutustega korraldatud kohtumistel öeldi, et järelevalvenõukogu liikmed esindasid peamiselt oma liikmesriikide huvisid. Kontrollikoda leidis, et veebruaris 2013 toimunud järelevalvenõukogu koosolekul osutas enamik liikmetest ELi positsiooni esitamise asemel oma riiklikele positsioonidele. See on vastuolus õigusaktides sätestatud eesmärgiga.

### Järelevalvereform: EBA on aidanud kaasa piiriülesele järelevalvele, kuid probleeme on jätkuvalt

## 39

Pangandusjärelevalve on pankade finantstegevuse ja -toimingute järelevalve, millega tagatakse nende turvaline ja usaldusväärne toimimine vastavalt kohaldatavatele eeskirjadele ja õigusaktidele. Riiklikud järelevalveasutused teevad pangandusjärelevalvet pankade maksejõuetuse ärahoidmiseks<sup>17</sup>. Euroopa Liidu praeguses kontekstis (enne ühtset järelevalvemehhanismi) tehakse piiriüleste pankade keeruka tegevuse üle järelevalvet päritolu- ja vastuvõtjariigi reguleerimisasutuste suhtlemise ja koostöö kaudu. Nimetatud asutused korraldavad koos EBA esindajatega perioodiliselt kohtumisi järelevalvekolleegiumides.

## 40

ELi finantsteenuste turgude kiire integratsiooni ja universaalpanganduse levikuga kaasnes juba enne kriisi pankade kõrge riskiga piiriülese tegevuse kasv nii ELis kui ka terves maailmas. Pankade järelevalve jäi aga riiklike asutuste kohustuseks<sup>18</sup>.

## 41

Kuigi EBA-l on ELis oma eelkäijaga (CEBS) võrreldes suurem järelevalvealane roll, ei tee ta finantseerimisasutuste üle otsest järelevalvet (vt punkt 9). EBA-l on oluline roll kõikides liikmesriikides kohaldatava ühtse käsiraamatu väljatöötamisel ja selle sidusa kohaldamise toetamisel ning kogu liidus järelevalvetavade ühtlustamisel.

## 42

EBA on loonud järelevalveosakonna, mis koosneb kahest üksusest: riskianalüüs ning päritolu- ja vastuvõtjariigi reguleerimisasutuste koordineerimine. Päritolu- ja vastuvõtjariigi reguleerimisasutuste koordineerimisüksus tegeleb järelevalvekolleegiumidega ning osaleb 44 suurema kolleegiumi tegevuses ja jälgib neis toimuvat, teeb temaatilisi analüüse ja ühtlustab järelevalvetavasid. Sellest hoolimata on üksuses liiga vähe töötajaid: auditi toimumise ajal tegutses selles vaid kuus töötajat. Riskianalüüsi üksus tegeleb stressitestidega (vt punkt 59) ja teeb regulaarselt analüüse Euroopa pangandussektori finantsstabiilsuse kohta. Lisaks on üksused välja töötanud riskinäitajate kogumi, mida kasutatakse pangandussektori ja -riskide aruandluses (nn riskinäidikud) ning edastavad oma hindamisi regulaarselt ESRB-le, Euroopa Parlamendile, nõukogule ja teistele ELi asutustele.

- 17 *Webster's New World Finance and Investment Dictionary.*
- 18 Alford, D., *The Lamfalussy Process And EU Bank Regulation: Another Step On The Road To Pan-European Regulation?, Annual Review of Banking & Financial Law* (Vol. 25: 1) lk 396, 2006.

## 43

EBA on riiklike järelevalveasutuste tegevuse vahendaja ja koordinaatorina aidanud kaasa pankade piiriülese järelevalve parandamisele. EBA-l ei ole aga volitusi järelevalve ühtlustamisega seotud otsuste vastuvõtmiseks või jõustamiseks ega riiklike järelevalveasutuste vaheliste vaidluste lahendamiseks (vt punktid 44–55). Lisaks näitasid 2011. aastal tehtud stressitestid, et EBA roll selles põhilises järelevalvevahendis oli piiratud (vt punktid 56–64).

### **Järelevalveasutuste kolleegiumide kaudu saavutatav järelevalvealane ühtlustamine on paranenud, kuid on endiselt piiratud**

### **EBA roll järelevalveasutuste kolleegiumides on paranenud, ent on endiselt piiratud**

## 44

Euroopa Pangandusjärelevalve aitab edendada ja jälgida järelevalvekolleegiumide tõhusat, tulemuslikku ja järjepidevat toimimist<sup>19</sup>. Sellised kolleegiumid tuleks luua kõikide olulist piiriülest tegevust omavate ELi finantskontsernide puhul. Need kolleegiumid peaksid regulaarselt kohtumisi korraldama ja nõuetekohaselt koordineerima pädevate riiklike järelevalveasutuste järelevalvetgevust.

## 45

Järelevalveasutuste kolleegiumide loomine oli üks peamistest viisidest riiklike järelevalveasutuste vahelise järelevalvealase ühtlustamise suurendamisel<sup>20</sup>. Õigusaktidega kehtestatakse päritoluriigi järelevalveasutusele vastutus panganduskontserni korralduse üldise järelevalve ja kolleegiumi koordineerimise eest<sup>21</sup>.

## 46

Kolleegiumide kõige tähtsamad ülesanded on<sup>22</sup>:

- luua teabevahetuse foorum;
- teha ühiseid otsuseid piiriüleste panganduskontsernide kapitali tasandil;
- teha ühist riskihindamist;
- luua eriolukorras tehtava järelevalvetgevuse raamistik.

## 47

EBA-l on õigus osaleda kolleegiumides, kus tema rolliks on teabevahetuse protsesside ühtlustamine. Eesmärk on edendada järelevalvekolleegiumide lähenemist ja nende tegutsemise järjepidevust liidu õiguse kohaldamisel ning aidata üle saada praegusest kriisist ja vältida tulevasi kriise.

19 EBA määruse artikkel 21.

20 Kolleegiumid loodi kapitalinõuete direktiivi II paketi sisalduva ELi õigusaktiga, mis kehtib alates 31. detsembrist 2010 (2009/111/EÜ).

21 Teised kolleegiumides osalejad on: ELis ematettevõtjana tegutseva krediitiasutuse tütarettevõtjate või ELis ematettevõtjana tegutseva finantsvaldusettevõtja tütarettevõtjate järelevalve eest vastutavad pädevad ametiasutused; pädevad ametiasutused vastuvõtvast liikmesriigis, kus on rajatud olulised filiaalid; vajaduse korral keskpangad; vajaduse korral kolmandate riikide pädevad asutused.

22 EBA aastaaruanne 2011, tabel 8, lk 29.

## 48

EBA on panustanud kolleegiumide tegevusse mitmel viisil:

- avaldanud hea tava dokumendi ühiste otsuste sisu ja ühilduvuse puhul järjepidevuse saavutamise kohta;
- teinud uuringu kolleegiumide tegevuse korraldamist käsitlevate suuniste rakendamise ja piiriülese kapitali adekvaatsust puudutavate otsuste tegemise kohta<sup>23</sup>;
- koostanud 2011. ja 2012. aastal tegevuskavasid ja teinud järelkontrolli, et tõhustada kolleegiumide toimimist;
- loonud kolleegiumidele IT-platvormi kujul töötava teabevahetusrakenduse.

## 49

Lisaks näitas dokumentide läbivaatamine, et EBA on teinud märkimisväärseid jõupingutusi riiklike järelevalveasutuste vaheliste vaidluste mitteametlikul viisil lahendamiseks (vt punkt 55). Seega on EBA toetav roll kolleegiumides nende tegevust parandanud. 2013. aasta lõpuks oli EBA käsitletud ka mitut vahendamisuhtumit<sup>24</sup>. Sellele vaatamata on EBA aidanud piiratud määral kaasa kolleegiumide kaudu toimuvale järelevalve ühtlustamisele, kuna ta ei vastuta kolleegiumide töökorralduse eest (nt käsitletavate teemade valik) ega tohi ametlikult nende otsuste tegemise protsessis osaleda.

## Mõnel juhul kulub kolleegiumidel riskidele keskendumise asemel liiga palju aega protseduuride arutamisele

### 50

Dokumentide läbivaatamine ja riiklike järelevalveasutustega peetud vestlused näitasid, et mitmel juhul kulub kolleegiumi kohtumistel rohkem aega protseduuridega seotud küsimuste arutamiseks kui põhjalikuks riskide käsitlevaks diskussiooniks. Näiteks teavitasid päritoluriigi järelevalveasutused kolleegiumis osalejaid sellest, kuidas nende pangad tegid EBA stressiteste, kuid tulemusi arutati harva. EBA on kolleegiumides teinud mitu esitlust, kuid siiani vaid rakenduslike küsimuste kohta. Sellegipoolest on kolleegiumide tegevus paranenud alates 2011. aastast, kui kogu liidus võeti kasutusele ühised riskihindamised ja ühisotsused.

## Kolleegiumide teabevahetus ja dokumentatsioon ei ole olnud täielikud

### 51

Õigusaktide kohaselt peaksid kolleegiumide tegevuse aluseks olema kirjalikud kokkulepped<sup>25</sup>. Dokumentide läbivaatamine näitas, et EBA toimikud kolleegiumide kohta ei sisaldanud kõiki põhidokumente, nagu kohustuslik kirjalik kokkulepe kolleegiumi toimimise kohta. Üks EBA ülesannetest kolleegiumides on anda päritoluriigi järelevalveasutusele tagasisidet kolleegiumi toimimise kohta<sup>26</sup>. Mitmel juhul ei leitud aga kolleegiumide toimikutes tõendeid EBA tagasiside kohta. EBA-l ei ole teadmiste säilitamiseks asjakohast dokumendihalduse süsteemi.

- 23 CEBS on varem avaldanud kolleegiumide tegevuse korraldamist käsitlevad suunised (GL34) ja pangandusriskide ühise hindamise, ning samuti piiriülese kapitali adekvaatsust puudutavad kolleegiumiseseid ühiseid otsuseid (GL39).
- 24 EBA eesistuja avaldus majandus- ja rahanduskomisjonis 30. septembril 2013.
- 25 Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2009/111/EÜ, 16. september 2009, millega muudetakse direktiive 2006/48/EÜ, 2006/49/EÜ ja 2007/64/EÜ seoses keskasutustega seotud pankade, teatavate omavahendite kirjete, suure riskikontsentratsiooni, järelevalvesüsteemide ja kriisijuhtimisega (ELT L 302, 17.11.2009, lk 97).
- 26 EBA aastaaruanne 2011, tabel 8, lk 29.

## 52

EBA lõi riiklike järelevalveasutusi kolleegiumide teabevahetuseks mõeldud IT-platvormi. Kontrollikoda leidis, et seda võib pidada pigem dokumentide arhiveerimissüsteemiks kui süsteemiks, mida riiklikud järelevalveasutused kasutaks pidevaks riskialaseks aruteluks väljaspool iga-aastaseid või kaks korda aastas toimuvaid koosolekuid. Sellised arutelud toimuvad tavaliselt kahepoolsetel kui IT-platvormide kaudu. Arvestades, et kolleegiumis on kuni 20 riiklikku järelevalveasutust, on oht, et oluline teave ei pruugi kõikide osalejateni jõuda.

### EBA roll vahendajana oli piiratud õiguslike piirangute tõttu

## 53

– EBA määruse artikli 19 lõige 1 (siduv vahendamine): „[...] kui pädev asutus ei nõustu selliste meetmete menetluse või sisuga, mida teise liikmesriigi pädev asutus võtab [...] või selliste meetmete võtmata jätmisega, võib EBA [...] ühe või mitme asjaomase pädeva asutuse taotlusel aidata asjaomastel asutustel jõuda kokkuleppele [...]. [...] õigusaktides sätestatud juhtudel ning juhul, kui objektiivsete kriteeriumide alusel on kindlaks määratud, et erinevate liikmesriikide pädevad asutused on eriarvamusel, võib EBA omal algatusel<sup>27</sup> aidata asjaomastel asutustel jõuda kokkuleppele [...]”.

- EBA määruse artikkel 31 (mittesiduv vahendamine): „Euroopa Pangandusjärelevalve soodustab liidu koordineeritud meetmete võtmist, tehes selleks muuhulgas järgmist: [...] c) viies pädevate asutuste taotlusel või omal algatusel läbi mittesiduvat vahendamist, ilma et see piiraks artikli 19 kohaldamist [...]”.

## 54

EBA osaleb riiklike järelevalveasutuste vaheliste vaidluste lahendamisel. See EBA roll on aga piiratud, kuna tal on lubatud teha siduvat vahendamist vaid konkreetse õigusnormiga kindlaks määratud juhtudel<sup>28</sup> ning ainult juhul, kui seda nõuavad vaidluspoolteks olevad riiklikud ametiasutused. Kuigi mõningate riiklike järelevalveasutuste vahel on olnud vaidlusi, ning EBA kehtestanud vaidluste lahendamiseks menetlused, ei olnud auditi toimumise ajal ükski riiklik järelevalveasutus EBA-lt siduvat vahendamist taotlenud. Üldiselt eelistasid riiklikud järelevalveasutused vaidlusi lahendada kahepoolsetel ning osa neist väitis, et ei soovinud vaidlusi EBA tasandini viia.

## 55

Dokumentide läbivaatamine näitas siiski, et EBA on teinud olulisi jõupingutusi riiklike järelevalveasutuste vaheliste vaidluste lahendamiseks mitteametlikus vormis ja ilma vahendusmenetlusteta. Pärast Euroopa Kontrollikoja viimast külastust on EBA pärast Euroopa õigusaktide võimalike rikkumiste uurimist algatanud paar mittesiduvat vahendusjuhtumit<sup>29</sup>.

27 Uue kapitalinõuete direktiivi ja määrusega (CRDIV/CRR) suurendati EBA siduva vahendamise volitusi. Sellest hoolimata tuleb teistes õigusaktides (millega kehtestatakse siduva vahendamise volitused) konkreetselt viidata „oma algatusega” seotud volitustele.

28 Kontrollikoja auditi ajal oli siduvat vahendamist kavatses teha vaid mõnel juhul, sh: ühisotsus „olulise filiaali” määramiseks ja ühisotsus konsolideeritud või konsolideerimata vormis nõutavate omavahendite adekvaatsuse kohta.

29 Peale konkreetsete õigussätetega nõutavat „siduvat vahendamist” võib EBA teha ka nn mittesiduva vahendamise vormis üldist koordineerimist, mida taotlevad pädevad asutused või tema omal algatusel (EBA määruse artikkel 31).

## Järelevalvereform: EBA roll stressitestides

**2011. aasta panga stressitestide puhul on probleeme, kuid ...**

### 56

EBA määruse kohaselt võib EBA algata ja koordineerida EL-i ülesei stressiteste, et hinnata finantseerimis- asutuste vastupidavust, eelkõige just „süsteemiriski“. EBA peaks tagama, et selliste testide puhul rakendatakse riiklikul tasandil ühtset metoodikat ja soovitava pädeval asutusel lahendada stressitesti käigus leitud probleemid<sup>30</sup>.

### 57

2011. aastal testis EBA 91 panka<sup>31</sup> 21-s ELi riigis<sup>32</sup>. Eesmärk oli hinnata ELi pangandussüsteemi vastupidavust ja erinevate asutuste maksevõimet<sup>33</sup>. Pankade maksevõime hindamisel kasutati võrdlusalust, mis sisaldas viidet esimese taseme omavahenditele<sup>34</sup>, mis moodustasid 5% riskiga kaalutud varadest. Stressitesti tulemusel avalikustati üksikasjalikult pankade andmed.

## EBA-l oli 2011. aasta stressitesti tegemiseks piiratud seaduslikud volitused ja inimvara

### 58

Stressitest oli alt-üles suunaline protsess. Euroopa Komisjon ja EKP kavandasid vastavalt baasstsenaariumi<sup>35</sup> ja ebasoodsa stsenaariumi<sup>36</sup>. Pangad kohaldasid ebasoodsat stsenaariumi ja arvutasid selle tulemused ise. Riiklikud järelevalveasutused olid pankadega otsekontaktis ja kontrollisid esimesena pankade edastatud tulemuste kvaliteeti. EBA ülesandeks oli luua metoodiline raamistik<sup>37</sup> ja koordineerida riiklike järelevalveasutuste tööd ning kontrollida riiklike järelevalveasutuste poolt esitatud pankade andmete ühtlustatuse taset.

### 59

EBA-s viisid andmete kontrolli läbi 10 lähetuses viibivat riiklikku eksperti ja viis EBA töötajat. Kvaliteedikontrollid aitasid vähendada andmete ebaühtlast esitusviisi. Hindamise suur maht (91 panka), lühike tähtaeg (neli kuud), EBA piiratud volitused ja õiguslik pädevus (ta ei koostanud stsenaariume, ei teinud tulemustega seotud arvutusi ega omanud otsest juurdepääsu pankadele) muutsid aga keerukaks pankade esitatud andmete üksikasjaliku kontrollimise. Kõik nimetatud tegurid mõjutasid stressitesti tulemuste üldist usaldusväärsust.

- 30 EBA määruse artikli 21 lõige 2.
- 31 Tulemused avaldati vaid 90 panga kohta. Esimese taseme omavahendite määratluse puhul tekkinud lahkavõtmuse tõttu ei lubanud üks pank EBA-l oma arvutuste tulemusi avaldada.
- 32 Hindamine hõlmas 65% ELi pangandussüsteemi koguvaradest ja vähemalt 50% iga ELi liikmesriigi pangandussektorist. Kui enamik ühe riigi pangandussektori varadest kuulus mõnes teises liikmesriigis tegutsevatele panganduskontsernidele, ei kaasatud hindamisse teisi sõltumatuid pankasid, kuna nende panganduskontsernide konsolideeritud varadest piisas kogu riigi katmiseks.
- 33 Enne 2011. aastat CEBSi poolt korraldatud stressiteste auditisse ei kaasatud.
- 34 Baseli pangandusjärelevalve komitee, mille BASEL III eeskirjad on ülemaailmse panganduse reguleerimise aluseks, keskendub esimese taseme omavahendite määrale, mis koosneb sisuliselt vaid omakapitalist ja jaotamata kasumist.
- 35 Eeldatav konsensus, mis puudutab majanduse arengut.
- 36 EKP koostas ebasoodsa stsenaariumi kokkulepitud riskide põhjal detsembris 2010, võttes aluseks 2010. aasta sügisest pärinevaid komisjoni prognoose, *Opening Statement Publication of the 2011 EU-wide Stress Test Results*, London 15. juuli 2011.
- 37 Metoodiline raamistik (51 lehekülge) sisaldas hindamise põhijooni (nt maht, ajakava ja kontrollkuupäev) ning hindamise aluseks võetud eelduseid (nt staatiline bilanss, nullkasv ja tegevusvaldkondade ühesugune jaotus) ning tehnilisi suuniseid ja definitsioone (nt kapitali erinevad komponendid, kuidas käsitleda positsioonide maandamist, mida kajastada kasumi ja kahjumi muutumisel).



**2011. aasta stressitestid ja näited hiljem tekkinud täiendava kapitali vajadusest kuni 2013. aasta lõpuni**

Jaanuar 2011: EBA kuulutab välja 2011. aasta stressitesti.

15. juuli 2011: EBA avaldab 90 panga stressitesti tulemused<sup>38</sup>. Kaheksa panka (viis Hispaania, kaks Kreeka ja üks Austria) jäävad 5%-lisest piirmäärast allapoole. Kapitali puudujääk oli kokku 2,5 miljardit eurot.

10. oktoober 2011: Belgia, Prantsusmaa ja Luksemburg otsustasid Dexia panga restruktureerida ning anda talle finantseerimistagatise kuni 90 miljardit euro ulatuses. Stressitesti tulemusel osutus Dexia üheks turvalisemaks pangaks Euroopas (91 panga hulgas 13. kohal).

Mai 2012: Hispaania suurim kinnisvaraomanik Bankia riigistatakse ja ta taotleb 19 miljardi euro suurust abi. Samuti muudab Bankia oma 2011. aasta kasumiaruannet, mille algne 309 miljardi euro suurune kasum asendus 4,3 miljardi suuruse kahjumiga. Stressitesti (ebasoodne stsenaarium) langeks Bankia esimese taseme omavahendite määr 2012. aasta lõpus 5,4%-le, mis jääb nõutavast 5%-lisest piirmäärast ülespoole.

2012: Hispaania ametiasutused tellivad stressitesti<sup>39</sup>, mis hõlmab 14 panganduskontserni ehk 90% Hispaania pangandussüsteemist. Uuringu kohaselt peaks ebasoodsa stsenaariumi korral täiendava kapitali kogusumma olema ligikaudu 60 miljardit eurot. Lisaks oleks kolmeaastase perioodi jooksul Hispaania pankade kumulatiivne laenukahjum hinnanguliselt 270 miljardit eurot.

2013. aasta algus: Madalmaade valitsus riigistab SNS Banki (SNS Reaali tütarettevõtte). Pangale kuuluvad (eriti välismaal asuvad) kinnisvarafirmad olid saanud suuri kahjumeid. 2011. aasta stressitestides oli SNS panga esimese taseme omavahendite määr 8,4%, mis on oluliselt kõrgem 5%-lisest miinimumnõudest, ning mis langeb 2012. aasta lõpuks 7%-ni.

2013. aasta lõpp: kahes suuremas Sloveenia pangas – Nova Ljubljanska banka (NLB d.d.) ja Nova Kreditna Banka Maribor (NKBM d.d.) tehti varade kvaliteedikontroll ja stressitest<sup>40</sup>. Kui 2011. aastal EBA poolt tehtud hindamises kapitali puudujääki ei leitud, siis 2013. aasta hindamise tulemusel rekapitalizeeris Sloveenia valitsus NLB d.d. summas 1,551 miljardit eurot ja NKBM d.d. summas 870 miljonit eurot.

38 Üks pank ei andnud oma andmete avaldamiseks luba.

39 Uuringu tegi sõltumatu väline konsultatsioonifirma Oliver Wyman.

40 Põhjaliku uuringu viis läbi Oliver Wyman, Roland Berger, Deloitte, EY, CBRE, Jones Lang LaSalle, Cushman & Wakefield and Colliers (vt Sloveenia Panga 12. detsembri 2013. aasta pressiteade).



## 60

EBA stressitestiga arvatati kapitali potentsiaalset puudujääki. Stressitest oli üks paljudest järelevalvevahenditest, mida kasutati erinevate asutuste ning samuti kogu süsteemi üldise vastupidavuse hindamisel.<sup>41</sup> See ei sisaldanud pankade varade või nende aluseks oleva tagatiste kvaliteedi hindamist. Ei testitud ka pankade likviidsust.

## 61

Punktides 59–60 mainitud põhjustel ei olnud stressitestidega võimalik kindlaks teha probleeme mõnes hiljem abi vajanud Euroopa pangas (vt **1. selgitus**).

### ... rekapiitalseerimine aastal 2012 aitas kaasa usalduse taastamisele

## 62

2011. aasta stressitestile järgnes rekapiitalseerimine 2012. aastal<sup>42</sup>. Selle eesmärk oli tugevdada valimisse kaasatud pankade kapitalipositsioone, luues erakorralise ja ajutise kapitalipuhvri. EBA taotles esimese taseme omavahendite määra<sup>43</sup> suurendamist 9%-ni 2012. aasta juuni lõpuks<sup>44</sup>.

## 63

EBA jälgis pankade rekapiitalseerimise kavade rakendamist ja avaldas lõpliku aruande 3. oktoobril 2012. Kokku suurendati selle hindamise tulemusel pankade kapitalipositsiooni enam kui 200 miljardi euro võrra. Algselt nõutust vähem kapitali omanud 27 panka olid esitanud oma kapitalikavad ja tugevdanud oma kapitalipositsiooni 116 miljardi euroga<sup>45</sup>. Rekapiitalseerimine aitas kaasa usalduse taastamisele pangandussektoris.<sup>46</sup>

## 64

Pankade otseseks toetamiseks mõeldud ELi tasandi stressitestideks ei olnud loodud kriisilahendusmehhanismi ega finantssektori kaitsemeetmeid. Pankadele kapitalisüstide tegemiseks vajati ajutisi riiklikke lahendusi nende pankade puhul, mis olid hilisema hinnangu kohaselt nõrgad ega suutnud finantsturgudel kapitali kaasata, avaldades seeläbi survet riikide valitsuste eelarvetele. Teistsugune olukord valitses Ameerika Ühendriikides, kus finantssektori kaitsemeetmed olid juba enne stressiteste olemas (vt **V lisa**).

- 41 EBA, *Overview of the EBA 2011 banking EU-wide stress test*, 18. märts 2011.
- 42 26. oktoobril 2011 kehtestasid euroala riikide valitsuste juhid usalduse taastamiseks põhjalike meetmete kogumi. Üks nimetatud meetmetest oli rekapiitalseerimine. Teised meetmed olid seotud Kreeka võlakoorma vähendamise ja Euroopa finantsstabiilsusvahendi võimendamisega.
- 43 Esimese taseme omavahendid vs. riskiga kaalutud varad.
- 44 EBA, *Capital buffers for addressing market concerns over sovereign exposures – Methodological note*, 8. detsember 2011.
- 45 EBA, *Final report on the implementation of Capital Plans following the EBA's 2011 Recommendation on the creation of temporary capital buffers to restore market confidence*, 3. oktoober 2012.
- 46 Pärast pankade rekapiitalseerimist on MSCI Europe Financials aktsiaindeks olnud püsivalt tõusuteel.

## Järelevalvereform: tarbijakaitset ja põhilisi juhtimissüsteeme ei ole veel välja arendatud

### Tarbijakaitsele on eraldatud minimaalsed ressursid ja vaid paar hääleõiguslikku liiget omavad kõiki volitusi

#### 65

Tarbijakaitset võib määratleda kui tarbijate kvaliteedi, hinna ja turvalisusega seotud huvide kaitset, mis on tavaliselt õiguslikus raamistikus kindlaks määratud<sup>47</sup>. Konkreetselt finantssektori tarbijakaitseteemade hulka kuuluvad näiteks tooteohutus, läbipaistvus, täielik ja korrektne teave, ebaausad äritavad, vara arestimine, võla talumine, vahendamine ning kaebuste käsitlemine.

#### 66

EBA määruse artikli 9 lõikes 1 sätestatakse: „Euroopa Pangandusjärelevalve võtab endale juhtrolli läbipaistvuse, lihtsuse ja selguse edendamisel tarbijatele suunatud finantstoodete või -teenuste siseturul, sealhulgas:

- kogub ja analüüsib teavet tarbimisuundumuste kohta ja koostab vastavaid aruandeid;
- vaatab läbi ja kooskõlastab pädevate asutuste finantstoadmiste ja -hariduse alaseid algatusi;
- töötab välja finantsvaldkonna koolitusstandardeid ning
- aitab välja töötada ühtseid avalikustamiseeskirju.”

### Tarbijakaitsele pole piisavalt ressursse

#### 67

Finantsturgude ebastabiilsuse tagajärjel ei omistatud tarbijakaitsele olulist tähtsust: aastatel 2011 ja 2012 suunas EBA oma tegevuse süsteemiriski käsitlemisele, mis oli peaaegu kõikide riiklike ja rahvusvaheliste reguleerivate asutuste prioriteediks. Tarbijakaitsealaseks tegevuseks eraldati väga vähe töötajaid. Näiteks koosnes tarbijakaitseüksus 2013. aasta veebruari lõpus vaid kahest töötajast. Üksuse juhataja ametikoht oli mitu kuud täitmata. 2011. aastal ei arutanud järelevalvenõukogu tarbijakaitseküsimusi ning eesistuja märkis vaid möödaminnes, et need tuleks seada EBA prioriteetide nimekirjas ettepoole. 2012. aastal tegeles EBA tarbijakaitsega ulatuslikumalt, mille tulemusel toimus järelevalvenõukogus mitu arutelu ning 2013. aastal avaldati mitu dokumenti.

#### 68

Kõigi kolme Euroopa järelevalveasutuse<sup>48</sup> üheks eesmärgiks on seatud tarbijakaitse. Selle tagajärjel on tekkinud teatav kattumine, kuna tarbija saab osta kindlustuse nii pangalt kui ka kindlustusseltsilt; ning investeringuid nii pangalt kui ka investeerimisettevõtelt. Euroopa järelevalveasutused on seetõttu kohustatud oma tarbijakaitsealast tegevust kooskõlastama; sidusate tarbijakaitsealaste otsuste tegemine muudab nende juhtimise veelgi keerukamaks.

47 Allikas: QFinance Dictionary (<http://www.qfinance.com/dictionary>).

48 EBA, EIOPA ja ESMA.

## Tähelepanekud

### Vaid paar hääleõiguslikku liiget omavad kõiki tarbijakaitsealaseid volitusi

#### 69

Tarbijakaitse on igas liikmesriigis erinevalt korraldatud (vt **tabel 4**). Paljudes liikmesriikides, kus kohustused on jagatud, on riikliku järelevalveasutuse tarbijakaitsealased volitused suhteliselt piiratud, kuna asutuste põhiülesanne on üldise finantsstabiilsuse tagamine, mitte konkreetsete tarbijakaitsealaste küsimustega tegelemine.

#### 70

Lisaks riiklikele järelevalveasutustele on 41 pädevat ametiasutust, mis vastutavad teatavate tarbijakaitseküsimuste käsitlemise eest riiklikul tasandil. Liikmesriikide tarbijakaitse erinevate korralduste tõttu ei ole EBA-l võimalik igas liikmesriigis ühte kontaktpunkti omada, mis muudab selle valdkonna käsitlemise veelgi keerukamaks.

Tabel 4

### Riiklike järelevalveasutuste tarbijakaitsealased volitused

Riik	Belgia	Bulgaaria	Tšehhi Vabariik	Taani	Saksamaa	Eesti	Iirimaa	Kreeka	Hispaania	Prantsusmaa	Itaalia	Küpros	Läti	Leedu	Luksemburg	Ungari	Malta	Madalmaad	Austria	Poola	Portugal	Rumeenia	Sloveenia	Slovakkia	Soome	Rootsi	Ühendkuningriik	
Mandaat puudub	X												X															
Jagatud mandaat		X	X		X			X		X	X	X		X	X			X	X	X			X	X	X	X	X	X
Ainuvastutus				X		X	X		X								X				X							
Teave puudub															X							X						

Allikas: EBA.

#### 71

Kui järelevalvenõukogu arutab mõnda teemat, mis ei kuulu hääletava riikliku järelevalveameti pädevusse, võib see amet kaasata asjaomase riikliku ametiasutuse esindaja, kellel aga hääleõigust ei ole<sup>49</sup>. Sellest hoolimata ei olnud järelevalvenõukogu 2011. ja 2012.

aasta koosolekul tarbijakaitseküsimuste aruteludel kohal ühtegi riikliku tarbijakaitseameti esindajat (hääleõiguslikele liikmetele lisaks olid kohal kas riikliku järelevalveameti või keskpanga töötajad).

49 EBA määruse artikli 40 lõige 5:

## EBA õiguslikud volitused on piiratud

### 72

EBA määruse artikli 1 lõikes 2 määratletud tegevuse ulatus ei hõlma tarbijakaitsega seotud direktiive, välja arvatud väike osa makseteenuste direktiivist. Esimesed EBA-le antud volitused selle valdkonna tehniliste standardite väljatöötamiseks sisalduvad hüpoteeklaenu direktiivis, mis võeti vastu 2014. aasta veebruaris.

## EBA ei ole veel rakendanud peamisi asutusesiseseid süsteeme, mis tagaksid tegevuse tõhususe ja mõjususe

### 73

Tulemusnäitajad võimaldavad mõõta organisatsiooni eesmärkide saavutamisel tehtavaid edusamme. Tulemuslikkuse hindamissüsteeme kasutatakse ELi institutsioonides ja ametites näiteks peamiste tulemusnäitajate kujul, millega hinnatakse institutsiooni või ameti peamisi tegevusi või nende mõju.

### 74

EBA ei ole oma põhitegevusalade puhul siiani kasutusele võtnud põhjalikku tulemuslikkuse hindamissüsteemi. Tegevusvaldkondade jaoks on võimalik määratleda peamised tulemusnäitajad<sup>50</sup>. Kuigi EBA perioodi 2014–2016 mitmeaastases personalipoliitika kavas põhjendatakse põhjalikult täiendavate inimressursside vajadust 2014. aastal, puudub dokument, mis ühendaks eesmärgid ja ülesanded personalivajadustega.

## Järelevalvereform: EBA muutuv roll

### 75

Pärast ühtse järelevalvemehhanismi kasutuselevõttu võib EKP vastu võtta suuniseid, anda soovitusi ja teha otsuseid ainult EBA poolt välja töötatud õiguslike ja rakenduslike tehniliste standardite alusel ja nendega kooskõlas<sup>51</sup>.

### 76

Pärast ühtse järelevalvemehhanismi kasutuselevõttu peaks EBA roll järelevalve arendamisel jääma põhimõtteliselt samaks (vt punktid 14 ja 15). Näiteks peaks EBA jätkama kõigile liikmesriikidele kohaldatavate ühtsete eeskirjade välja töötamist ja nende järjekindlale kohaldamisele kaasa aitamist ning edendama järelevalvetavade ühtlustamist liidus tervikuna<sup>52</sup>.

- 50 Näiteks: internetis esitatud päringute arv ja nendele vastamiseks keskmiselt kulunud aeg, avalikele konsultatsioonidele saadud vastukaja ja nende analüüsimiseks kulunud aeg, kolleegiumide päevakorrapunktide arv aastas, töötajate ametialaseks koolituseks kulunud tundide arv töötaja kohta; % järelevalveasutuste kolleegiumidest, kes kasutavad teabevahetuseks aktiivselt IT-platvormi jne.
- 51 Määruse (EL) nr 1024/2013 (Ühtse järelevalvemehhanismi määrus) artikli 4 lõige 3.
- 52 Määruse (EL) nr 1022/2013 põhjendus 4.

## 77

On aga valdkondi, mille puhul tuleb täpsustada kohustuste jaotumist EBA ja EKP vahel:

- EBA koostab ja ajakohastab jätkuvalt kogu liidu finantseerimis-asutuste järelevalvet käsitlevat Euroopa järelevalvekäsiraamatut, milles määratakse kindlaks järelevalvemetoodika ja -menetluste parimad tavad<sup>53</sup>. Sellest hoolimata koostavad nii EBA kui ka EKP oma järelevalvekäsiraamatut ning kumagi käsiraamatu sisu osas pole selgust. On oht, et eeskirjad/suunised võivad osutada vastuolulisteks või ebaselgeteks ning samuti võib esineda topelttööd. Pealegi võib see järelevalvemehhanismi kuuluvates riikides põhjustada segadust seoses sellega, millist käsiraamatut eri olukordades kasutada;
- kuigi EBA vastutab ELi üleste stressitestide käivitamise ja koordineerimise eest, on nende läbiviimine pädevate asutuste ülesanne. Jääb aga ebaselgeks, kes omab nende puhul üldvastutust;
- õigusaktide kohaselt peaksid EKP-l olema volitused kontaktide loomiseks ja halduskokkulepete sõlmimiseks kolmandate riikide järelevalve- ja haldusasutuste ning rahvusvaheliste organisatsioonidega; seejuures ei tohiks aga dubleerida EBA tööd<sup>54</sup>.

## 78

Õigusaktidest tulenevalt peaksid EKP ja ühtses järelevalvemehhanismis mitteosalevate ELi liikmesriikide pädevad riiklikud asutused sõlmima vastastikuse mõistmise memorandumid, milles kirjeldatakse nende omavahelist koostööd järelevalveülesannete täitmisel<sup>55</sup>. Nimetatud memorandumid võib pidada pigem ELi peamiste pangandus-järelevalveasutuste vahelise kahepoolse koostöö vahenditeks kui EBA kaudu tehtavaks jõuliseks koordineerimiseks.

## 79

EBA volitused, mis puudutavad näiteks tema rolli järelevalveasutuste kolleegiumides, võib seega seada kahtluse alla juhul, kui EKP lepib järelevalvealases tegevuses kokku ühtsesse järelevalvemehhanismi mittekuuluvate liikmesriikide järelevalveasutustega.

## 80

Pealegi sõltub EBA töötajate värbamisel (punktid 10 ja 67) riiklike järelevalveasutuste töötajatest (riiklikud eksperdid või lühiajaline abi konkreetsete ülesannete puhul) ning lepingulistest töötajatest. Poliitika väljatöötamisega seotud ametikohtadele värbab EBA töötajaid põhiliselt riiklikest järelevalveasutustest või pangandussektorist. Üks suur praktiline ülesanne ühtse järelevalvemehhanismi väljatöötamisel on vajadus võtta inimesi tööle EKP-sse (ühtne järelevalvemehhanism) ja EBA-sse. Mõlemad asutused konkureerivad samal tööturul. EKP plaanib tööle võtta ligikaudu 1000 eksperti ja ajavahemikul 2012–2016 soovib EBA oma töötajate arvu suurendada enam kui kaks korda (94-lt töötajalt 199-le).

53 Määruse (EÜ) nr 1022/2013 artikli 1 lõike 5 punkti a alapunkt i.

54 Ühtse järelevalvemehhanismi määruse põhjendus 31.

55 Ühtse järelevalvemehhanismi määruse artikli 3 lõige 1:

## 81

Kontrollikoja hinnangul olid komisjonipoolne pangandussektori õigusaktide reform ning EBA loomine ja selle tegevus uue pangandussektori reguleerimis- ja järelevalvesüsteemi kehtestamisel 2011. aastal esimesteks olulisteks sammudeks finantskriisi ohjamisel. Uue korra toimimises leiti aga puudusi piiriülese pangandusjärelevalve, ELi pankade vastupidavuse hindamise ning finantstoodete ja -teenuste turul ELis tarbijakaitse edendamise puhul. Nimetatud puudused on kokkuvõtlikult esitatud allpool ning kontrollikoda on koostanud soovitus- kogumi finantskriisile õigusliku ja järelevalvealase lahenduse leidmisega tegelevatele poliitikakujundajatele ja institutsioonidele.

## 82

EBA on olemasolevate ressursside ja piiratud õiguslike volituste piires loonud pangandussektori uue regulatiiv- ja järelevalvekorra esimesed elemendid. EBA on seega võimaluste piires täitnud oma eesmärgi, milleks on aidata kaasa finantsüsteemi stabiilsusele ja mõjususele lühikeses, keskmises ja pikas perspektiivis. EKP raames vastloodud ühtse järelevalvemehhanismi kontekstis tuleb veelgi täpsustada ELi üleseid järelevalveülesandeid ja vastutusvaldkondi, eriti EKP, riiklike järelevalveasutuste ja EBA vahel.

## Õigusaktide reform

## 83

Komisjon on pangandussektori õigusaktide koostamisel üldiselt ajakavas püsinud. G20 riikide ja Baseli komitee ülemaailmsete kokkulepetega kehtetatud ranged tähtajad ja poliitilistest läbirääkimistest johtuvad viivitused on siiski vähendanud välisele sidusrühmadele võimaldatavat aega avaliku konsultatsiooni kaudu oma arvamuse esitamiseks. Lisaks on selle tagajärjel EBA-le tehniliste standardite koostamiseks kehtetatud lühikesed tähtajad ning EBA-l ei ole olnud võimalik õigusloomeprotsessiga seotud volitusi ja õigeaegsust süstemaatiliselt kommenteerida. Kuigi viimastel aastatel on tehtud palju õigusaktide ettepanekuid (ja palju on veel koostamisel), ei ole tehtud kogu ettepanekute paketi mõju valdkondadevahelist hindamist.

## Järeldused ja soovitus

### 1. soovitus

#### Tehniliste standardite koostamiseks ja avalikuks konsultatsiooniks tuleks võimaldada piisavalt aega ning kaaluda tuleks valdkondadevahelise mõju analüüsimist

- Seadusandja võiks arvesse võtta aega, mida vajatakse tehniliste standardite koostamiseks ning komisjoni õigusaktide ettepanekute puhul tuleks EBA-le võimaldada piisavalt aega tehniliste standardite väljatöötamiseks. Sel põhjusel peaks seadusandja kutsuma EBA seadusloomeprotsessi jälgima või võimaldama tal muul viisil esitada kommentaare õigusandlike ettepanekute kohta, millega sätestatakse EBA ülesanded.
- Komisjon ja EBA peaksid järgima oma parima tava suuniseid, et võimaldada välistele sidusrühmadele piisav aeg avaliku konsultatsiooni kaudu oma arvamuse esitamiseks.
- Komisjon peaks tegema kogu ettepanekute paketi mõju valdkondadevahelise analüüsi. Tuleks kaaluda asutusevälise hindaja kaasamist, kes omaks sellise keeruka hindamise tegemiseks nõutavaid ekspertteadmisi.

#### Kuidas mõjutavad muudatused järelevalve valdkonnas EBA järelevalvealast rolli

### 84

EBA on riiklike järelevalveasutuste tegevuse vahendaja ja koordinaatorina aidanud kaasa pankade piiriülese järelevalve parandamisele ning oma regulatiivse rolli kaudu ühtsete eeskirjade

ja ühtse järelevalvekäsiraamatu väljatöötamisele. Sellele vaatamata ei ole EBA-l volitusi ja piisavat õiguslikku mandaati järelevalve ühtlustamisega seotud otsuste vastuvõtmiseks või jõustamiseks ega riiklike järelevalveasutuste vaheliste vaidluste lahendamiseks. Selle tagajärjel on üldiselt EBA panus järelevalve ühtlustamisse olnud suhteliselt piiratud.

#### Järelevalveasutuste kolleegiumid

### 85

Järelevalveasutuste kolleegiumid tegelevad piiriüleste panganduskontsernidega ehk pankadega, millel on märkimisväärse suurusega tütarettevõtted või filiaalid erinevates liikmesriikides. EBA-l on õigus täielikult neis kolleegiumides osaleda, et optimeerida teabevahetusprotsesse ning ühtlustada järelevalvekolleegiumide tööd ja nende tegutsemise järjepidevust liidu õiguse kohaldamisel. Kolleegiumide kohtumistel on aga rohkem aega kasutatud protseduuridega seotud küsimuste arutamiseks kui põhjalikuks riskide käsitlevaks diskussiooniks. Seetõttu on EBA mõju kolleegiumide kaudu loodavale järelevalve ühtlustamisele olnud suhteliselt piiratud ning teabevahetus ei ole olnud optimaalne. Uues järelevalvestruktuuris muutub pärast ühtse järelevalvemehhanismi kasutuselevõttu kolleegiumide koosseis ja arv. Neil on aga jätkuvalt oluline roll nende piiriüleste pankade jaoks, mis omavad olulisi tütarettevõtteid või filiaale mitteosalevates liikmesriikides.

## 2. soovitus

### EBA peaks jätkama järelevalveasutuste kolleegiumide mõjususe edendamist

- EBA peaks edaspidi julgustama riskide arutelu kolleegiumides, hinnates näiteks süsteemiriske, arutlema riskinäidikute üle, tegema stressiteste jne. Antud kontekstis peaks EBA tagama tiheda asutusesisese koostöö kolleegiumi järelevalve-meeskonna ja riskianalüüsimeeskonna vahel.
- Päritoluriigi järelevalveasutust silmas pidades ja enda teadmiste säilitamiseks peaks EBA tagama, et päritoluriigi järelevalveasutusele antakse alati tagasisidet ning et see oleks alati põhjalikult dokumenteeritud.
- EBA peaks aktiivsemalt edendama kolleegiumides IT-platvormide kasutamist teabevahetuse foorumi-na, mitte arhiveerimissüsteemina.
- EBA peaks kasutusele võtma dokumendihaldussüsteemi, mis võimaldaks saadud teadmisi säilitada ning tagada selle toimimise tõhusus ja mõjususe pikemas perspektiivis.

tehti stressitest ilma finantssektori kaitsemeetmeid sisaldavate ELi tasandi meetmeteta. Kuigi 2011. aasta stressitestid aitas kaasa paljude pankade rekapitaliseerimise algatamisele, näitas see samuti, et ilma samaaegse varade kvaliteedi hindamiseta annavad stressitestid vaid piiratud tulemusi.

## 3. soovitus

### Pankade stressitestide tegemiseks vajatakse selgeid ja laialdasi volitusi ning piisaval arvul kogenud töötajaid. ELi ülesed kriisilahendusmehhanismid tuleks koostada nii, et need toimiksid tõhusalt

- Stressitestide läbiviimise eest vastutaval asutusel peaks hindamise usaldusvääruse tagamiseks olema selged ja laialdased volitused ning samuti kogenud töötajad.
- ELi poliitikakujundajad peaksid tagama, et loodud kriisilahendusmehhanismid ja kaitsemeetmed oleksid vastavuses piiriülese pangandustegevuse ulatuse ja ülesehitusega.

## Pankade stressitestid

### 86

EBA ülesandeks oli 2011. aasta stressitestide vahendamine ja koordineerimine, kuid tal ei olnud ei töötajaid ega vajalikke volitusi stressitestide usaldusvääruse tagamiseks. Lisaks



## Järeldused ja soovitus

### Tarbijakaitse

#### 87

EBA ei ole suutnud oma tarbijakaitsealaseid kohustusi täita, kuna tal puuduvad ressursid, tema tegevust pärsvad õiguslikud piirangud ning lisaks ka asjaolu, et riiklikud tarbijakaitseametid ei ole EBA otsuste tegemise protsessis piisavalt esindatud. Paljudel järelevalvenõukogu liikmetel on vaid piiratud tarbijakaitsealased volitused või ei ole neid üldse. On oht, et mitte ainult järelevalvenõukogu, vaid ka alaliste komiteede ja allrühmade, kus liikmesriigid on esindatud, otsused ei ole optimaalsed.

#### 88

Veel üheks probleemiks on see, et tarbijakaitse kuulub kõigi kolme Euroopa järelevalveasutuse eesmärkide hulka. See põhjustab teatavat ülesannete kattumist, kuna tarbija saab osta kindlustuse nii pangalt kui ka kindlustusseltsilt. Euroopa järelevalveasutused on seetõttu kohustatud oma tarbijakaitsealast tegevust ja otsuste tegemise protsessi kooskõlastama, mis muudab tarbijakaitsealaste otsuste tegemise juhtimise seisukohast veelgi keerukamaks.

### 4. soovitus

#### ELi finantssektori tarbijakaitse puhul vajatakse jõulisemaid meetmeid

- Tuleks uurida, kuidas EL-i tasandil haldusressurse tõhusamalt ja mõjusamalt kasutada, et edendada tarbijakaitset EL-is.

### Toetusmeetmed

#### 89

Mõjusa tulemuslikkuse alase järelevalve üheks eeltingimuseks on tulemuslikkuse hindamissüsteemi loomine, kasutades näiteks peamisi tulemusnäitajaid. EBA ei ole veel oma tegevuse tõhususe ja mõjususe tagamiseks sellist süsteemi rakendanud.

### 5. soovitus

#### Tulemuslikkuse hindamissüsteemi loomine

- EBA peaks kehtestama põhitegevuse tulemuslikkuse hindamissüsteemi, mille abil saaks mõõta, kui edukalt ta organisatsioonina oma sihte ja eesmärke saavutab.

### Ühtse järelevalvemehhanismi mõju

#### 90

Oma regulatiivsetest ülesannetest tulenevalt on EBA-l volitused tehniliste standardite välja töötamiseks ning ta võiks kasutada oma ekspertteadmisi seda ka edaspidi teha. Küsimused on aga tekkinud pankade järelevalvega seotud EBA edasise rolli puhul, kuna see piirdub vaid riiklike järelevalveasutuste tegevuse vahendamise ja koordineerimisega ning tal ei ole õigust riiklikele järelevalveasutustele konkreetsete otsuste määramiseks. Selle tagajärjel võivad ülesanded ja vastutusvaldkonnad jääda ebaselgeks ning EBA ja EKP rollid kattuda.

### 6. soovitus

**Eduka pangandusliidu ja mõjusa pangandusjärelevalve loomiseks tuleb ülesandeid ja vastutusvaldkondi täpsustada**

- Kontrollikoda leiab, et pangandusliidu puhul vajatakse selget ülesannete ja vastutuse jaotust EBA, EKP ning nii ühtsesse järelevalemehhanismi kuuluvate kui ka mittekuuluvate riiklike järelevalveasutuste vahel. Neid ülesandeid ja vastutusvaldkondi tuleks täpsustada õigusaktides või asjaomaste institutsioonide/ametiasutuste vahel sõlmitavates vastastikuse mõistmise memorandumites.
- Tuleks kehtestada menetlused, mille abil tagatakse tihe ja sagedane koostöö ja teabevahetus erinevate asutuste vahel. Erilist tähelepanu tuleks pöörata üleminekuperioodile, mis eelneb ühtse järelevalemehhanismi täielikule rakendamisele.
- EBA, ühtse järelevalemehhanismi ja teiste ühtsesse järelevalemehhanismi mittekuuluvate EL-i riiklike järelevalveasutuste ning EL-i ülest kriisilahendusmehhanismide vahel tuleb teha tihedat koostööd.

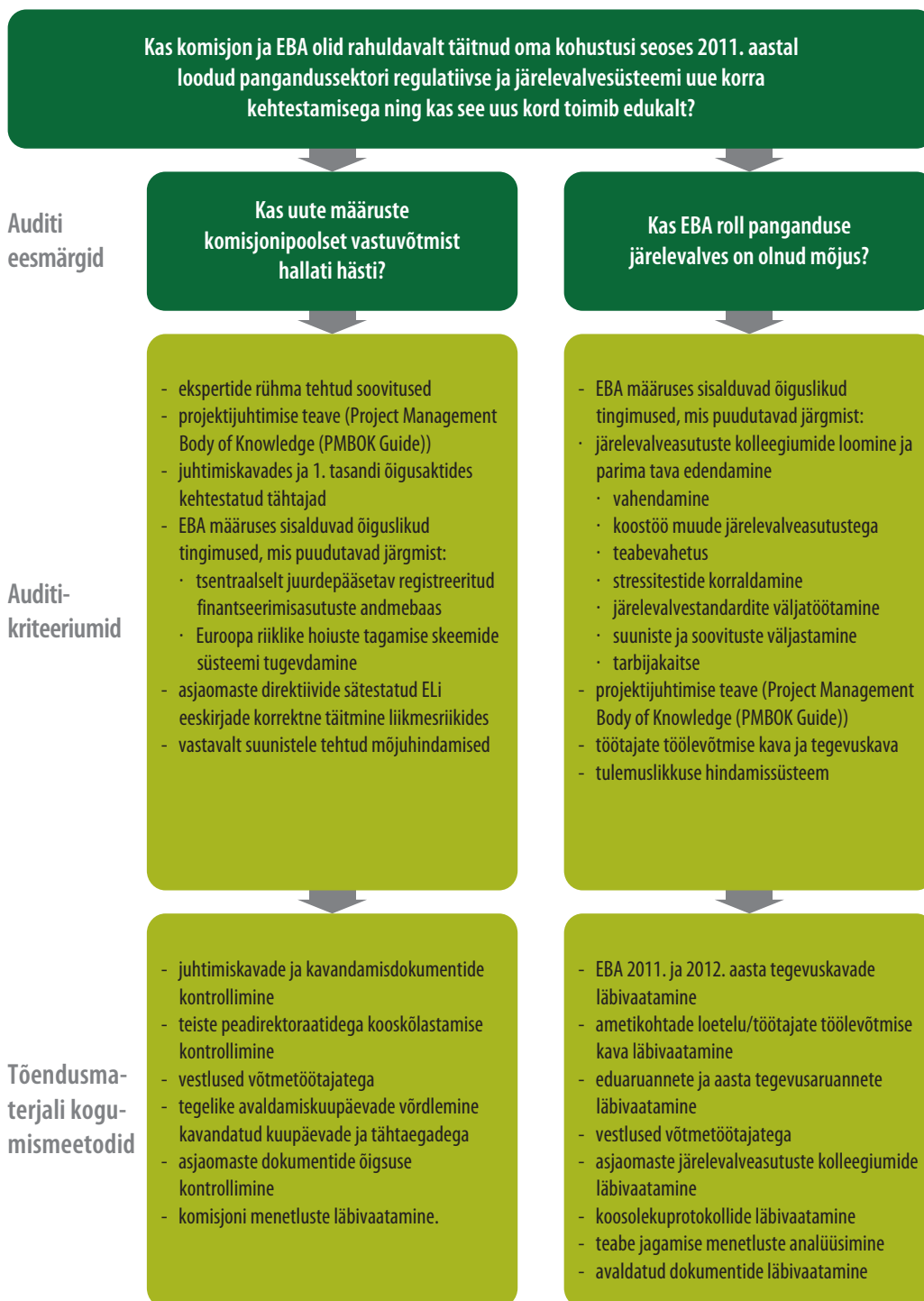
Kontrollikoda võttis käesoleva aruande vastu 15. mai 2014. aasta koosolekul Luxembourgis.

*Kontrollikoja nimel*



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
*president*

## Ülevaade auditi lähenemisviisist



## Ülevaade auditi lähenemisviisist

### Eelselgitus

#### 01

Enne auditi korraldamist koostati eelselgitus finantskriisi komisjonipoolse ohjamise kohta. Siseturu ja teenuste peadirektoraat vastutab finantssektori kriisi puudutavate komisjonipoolsete poliitiliste meetmete võtmise eest. Selgitava töö käigus vaadati läbi põhidokumendid, nagu kohaldatavad õigusaktid, aastaruanded ja juhtimiskavad ning korraldati koosolekuid võtmetöötajatega komisjonis, EKP-s, ESRB-s ja EBA-s.

### Auditikülastused komisjonis ja EBAs

#### 02

Auditimeeskond külastas auditi tõendusmaterjali kogumiseks siseturu ja teenuste peadirektoraati kolmel korral. Nende külastuste ajal korraldasid audiitorid intervjuusid peadirektoraadi alljärgneva kümne üksuse võtmetöötajatega:

- siseauditi talitus;
- üksus 02, finantsteenuste poliitika, suhted nõukoguga;
- direktoraat A, üksus A1, personal ja planeerimine;
- direktoraat B, üksus B2, analüüs, mõju ja hindamine;
- direktoraat B, üksus B3, ühtse turu õiguse kohaldamine ja Euroopa Parlament;
- direktoraat B, üksus B4, rahvusvahelised suhted;
- direktoraat E, üksus E2, ettevõtetevahelised teenused;
- direktoraat F, üksus F2, ühingujuhtimine, sotsiaalne vastutus;
- direktoraat F, üksus F3, raamatupidamis- ja finantsaruandlus;
- direktoraat H, üksus H1, pangad ja finantskonglomeraadid;

**03**

Peale intervjuude kontrolliti valikuliselt üheksa seadusandliku algatuse dokumente (vt **IV lisa**).

**04**

Auditimeeskond külastas EBA-t kaks korda. Peale horisontaalsete ja tugiüksuste on EBA põhiliselt jaotatud kaheks direktoraadiks: „Järelevalve” ja „Reguleerimine”. Nende külastuste jooksul korraldati võtmetöötajatega kokku 22 temaatilist kohtumist<sup>1</sup> (mõnda teemat arutati mõlema külastuse ajal).

**05**

12 valitud panga puhul vaadati läbi järelevalveasutuste kolleegiumide toimimist puudutavad dokumendid. Valiti välja 10 panga dokumendid, mida kontrolliti seoses 2011. aasta stressitestide ja 2012. aastal teostatud rekapitalizeerimisega.

**Teabekogumiskülastused****06**

Lisaks siseturu ja teenuste peadirektoraati ning EBA-sse tehtud külastustele kogus auditimeeskond teavet ja ekspertarvamusi pangandusalaste õigusaktide ja järelevalve kohta; selleks tehti järgnevat:

- a) külastati teisi Euroopa järelevalveasutusi (EIOPA ja ESMA), ESRB, EKP ja Euroopa Pangandusföderatsioon;
- b) külastati kuut ELi liikmesriiki (Tšehhi Vabariik, Prantsusmaa, Saksamaa, Hispaania, Rootsi ja Ühendkuningriik). Tavapäraselt külastati nende teabekogumiskülastuste ajal riiklikku järelevalveasutust<sup>2</sup> ja pangaliitu. Külastati ka pankade nõuetekohase ümberkorraldamise fondi (FROB);

- 1 EBA juhtkond, SCARA (*Standing Committee for Accounting, Reporting and Auditing*), tarbijakaitse, süsteemirisk, ühine järelevalvekultuur, õigusaktide rakendamine, IT-süsteemid, inimvara, ESRB, ühiskomitee, vahendamine, stressitestid, järelevalveasutuste kolleegiumid, tehnilised standardid ja tegevuskava.
- 2 Mõnes riigis vastutas pangandusjärelevalve eest mitu asutust; nt Saksamaa: Bafin ja Bundesbank, Rootsi: Riksbanken and Finansinspektionen, Ühendkuningriik: Bank of England ja FSA.

## I lisa

- c) külastati kolmandate riikide reguleerivaid ja järelevalveasutusi Ameerika Ühendriikides ja Kanadas:
- Office of the Comptroller of the Currency (USA)
  - Ameerika Ühendriikide pangaliit
  - USA rahandusministeerium
  - USA Föderaalreserv, juhatajate nõukogu (Washington)
  - USA Föderaalreserv, New York
  - Office of the Superintendent of Financial Institutions (Kanada)
- d) kutsuti kokku eksperdirühmad, et arutada auditi esialgseid tähelepanekuid enne eriaruande esimese kavandi koostamist.

## Euroopa Pangandusjärelevalve pädevus ja tegevus

<p><b>Aluslepingust tulenevad liidu pädevusvaldkonnad</b> (Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 26 ja 114)</p>	<p><i>Artikkel 26:</i> „1. Liit võtab meetmeid siseturu rajamiseks või toimimise tagamiseks vastavalt aluslepingute asjakohastele sätetele. 2. Siseturg hõlmab sisepiirideta ala, mille ulatuses tagatakse kaupade, isikute, teenuste ja kapitali vaba liikumine vastavalt aluslepingute sätetele. 3. Komisjoni ettepaneku põhjal määrab nõukogu kindlaks suunised ja tingimused, mis on vajalikud tasakaalustatud edasiminekuga tagamiseks kõigis asjassepuutuvates sektorites.”</p> <p><i>Artikkel 114:</i> „1. Kui aluslepingutes ei ole ette nähtud teisiti, kohaldatakse artiklis 26 seatud eesmärkide saavutamiseks järgmisi sätteid. Seadusandliku tavamenetluse kohaselt ning pärast konsulteerimist majandus- ja sotsiaalkomiteega võtavad Euroopa Parlament ja nõukogu liikmesriikides nii õigus- kui ka haldusnormide ühtlustamiseks meetmed, mille eesmärk on siseturu rajamine ja selle toimimine.”</p>
<p><b>Ameti pädevus</b> (Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1093/2010)</p>	<p><b>Eesmärgid</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>parandada siseturu toimimist, tagades sealhulgas eelkõige reguleerimise ja järelevalve kõrge, tõhusa ja ühtse taseme;</li> <li>tagada finantsturgude terviklikkus, läbipaistvus, tõhusus ja nõuetekohane toimimine;</li> <li>tõhustada rahvusvahelist järelevalvealast koostööd;</li> <li>vältida õigusnormide erinevuste ärakasutamist ja edendada võrdsete konkurentsitingimuste loomist;</li> <li>tagada laenude ja muude riskide võtmise nõuetekohase reguleerimise ja järelevalve;</li> <li>tugevdada tarbijakaitset.</li> </ol> <p><b>Ülesanded</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>aidata kaasa kõrgekvaliteediliste ühtsete regulatiivsete ja järelevalvestandardite ning -tavade väljatöötamisele;</li> <li>aidata kaasa õiguslikult siduvate liidu õigusaktide ühetaolisele kohaldamisele;</li> <li>innustada ja lihtsustada ülesannete ja kohustuste delegeerimist pädevate asutuste vahel;</li> <li>teha tihedat koostööd ESRB-ga<sup>1</sup>;</li> <li>koostada pädevate asutuste kohta vastastikuseid eksperdihindanguid;</li> <li>jälgida ja hinnata turusuundumusi oma pädevusvaldkonnas;</li> <li>viia läbi turgude majandusanalüüse, et anda teavet Euroopa Pangandusjärelevalve tegevusele heakskiidu andmise otsuse tegemisest;</li> <li>tugevdada hoiustajate ja investorite kaitset;</li> <li>aidata kaasa järelevalvekolleegiumide ühtse ja järjepideva tegevuse tagamisele, süsteemse riski jälgimisele, hindamisele ja mõõtmisele, saneerimis- ja likvideerimiskavade väljatöötamisele ja koordineerimisele, hoiustajate ja investorite kaitse kõrge taseme tagamisele kogu liidus ning meetodite väljatöötamisele raskustesse sattunud finantseerimisasutustega seotud probleemide lahendamiseks ning osaleda hinnangu andmisel sellele, milline on vajadus asjakohaste finantsinstrumentide järele;</li> <li>täita mis tahes muid käesolevas määruses või muudes seadusandlikes aktides sätestatud ülesandeid;</li> <li>avaldata ja korrapäraselt ajakohastada oma veebisaidil teavet oma tegevuse kohta;</li> <li>võtta nõuetekohaselt üle kõik Euroopa Pangandusjärelevalve Komitee senised ja pooleliolevad ülesanded.</li> </ol>

<sup>1</sup> Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu.

<p><b>Juhtimine</b></p>	<p><b>Järelevalvenõukogu</b>          Järelevalvenõukogusse kuuluvad eesistuja, üks esindaja igast liikmesriigist (riikliku järelevalveasutuse juht<sup>2</sup>), komisjonist, EKP-st<sup>3</sup>, ESRB-st, EIOPA-st<sup>4</sup> ja ESMA-st<sup>5</sup></p> <p><b>Haldusnõukogu</b>          Juhatusse kuuluvad eesistuja ja kuus järelevalvenõukogu liiget</p> <p><b>Eesistuja</b>          Nimetatakse ametisse järelevalvenõukogu poolt</p> <p><b>Tegevdirektor</b>          Nimetatakse ametisse järelevalvenõukogu poolt</p> <p><b>Apellatsiooninõukogu</b>          Kolme Euroopa järelevalveasutuse ühine organ</p> <p><b>Välisaudit</b>          Euroopa Kontrollikoda</p> <p><b>Eelarve täitmisele heakskiitu andev asutus</b>          Euroopa Parlament</p>
<p><b>2013. aastal ameti käsutusse antud ressursid (sulgudes 2012. aasta andmed)</b></p>	<p><b>2013. aasta eelarve (2012)</b>          26 (20,7) miljonit eurot, sellest:          Euroopa Liidu toetus: 10,4 (8,3) miljonit eurot          liikmesriikide osalus: 15,2 (12,1) miljonit eurot          vaatlejate osalus: 0,4 (0,3) miljonit eurot,  <b>Personali suurus seisuga 31. detsember 2013 (2012)</b>          ajutised teenistujad: 93 (68)          lepingulised töötajad: 13 (12);          lähetuses viibivad riiklikud eksperdid: 19 (14).</p>
<p><b>2012. aastal pakutud tooted ja teenused</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– 23 regulatiivsete ja rakenduslike tehniliste standardite eelnõu avalikud konsultatsioonid, millest 16 rahastati omavahenditest.</li> <li>– Euroopa turu infrastruktuuri määrusele vastavate kesksete osapoolte kapitalinõuete regulatiivsete tehniliste standardite esimese eelnõu esitamine komisjonile.</li> <li>– Avaldati kuus suunist, neli aruteludokumenti ja 14 konsulteerimisdokumenti.</li> <li>– Esitati seitse arvamust komisjonile, Euroopa Parlamendile ja nõukogule, kolm kommentaari raamatupidamisküsimuste kohta IASB/IFRS sihtasutustele ja üks kommentaar auditiküsimuste kohta IAASB-le.</li> <li>– Kogu ELi hõlmava stressitesti (juuli 2011) soovitude ja EBA esitatud rekapitalizeerimissoovituste (detsember 2011) põhjal võetud meetmete (mis tuli rakendada 30. juuniks 2012) järelkontroll. Kontroll hõlmas pankade kapitali plaanide järelevalvet ja individuaalsete andmete avaldamist 61 panga kapitalipositsiooni kohta.</li> </ul>

2 Riiklik järelevalveasutus.

3 Euroopa Keskpang.

4 Euroopa Kindlustus- ja Tööandjapensionide Järelevalve.

5 Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve.



	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Töö järelevalvekolleegiumidega, eesmärkideks järelevalvetavade parem ühtlustamine, tegevuse parem koordineerimine ning ühisotsuste sõnastamine krediidiasutuse- või investeerimisühingupõhiste usaldatavusnõuete kohta, pöörates erilist tähelepanu 40 suuremale ELi piiriülesele pangale.</li> <li>– Osalemine 116 koosolekul ja kolleegiumide tegevuses.</li> <li>– EBA kriisiohje käsiraamatu kavandamine hädaolukordade ohjamiseks ning teabevahetuseks kolleegiumide ja asutuse vahel hädaolukordades.</li> <li>– Ühisotsuste sisu ja sõnastamise hea tava dokumendi koostamine.</li> <li>– Avaldati mitu eksperdiarvamust (nagu aruanne VKEdele antavate laenuade usaldatavusnormatiivide raamistiku läbivaatamine, aruanne Basel III/CRDIV järelevalve kohta, järelemeetmete läbivaatamine, mille eesmärk oli hinnata pankade avalikustamise vastavalt 3. samba nõuetele kapitalinõuete direktiivis, aruanne kolleegiumide toimimise ja nende tegevuskavade täitmise kohta jne).</li> <li>– Riskianalüüs, hindamine ja järelevalve ning riskiaruannete esitamine sidusrühmadele (sh aastaaruanne ELi parlamendile, poolaasta- ja kvartaliaruanded ning igapäevased ülevaated Euroopa pankade likviidsuse ja rahastamistingimuste kohta), riskihindamise ja analüüsi infrastruktuuri parandamine, sh sise- ja välisandmete läbivaatamine.</li> <li>– Koos ESMA ja EIOPAgaga aidati kaasa Euroopa Finantsjärelevalve Süsteemi läbivaatamisele EBA määruse artikli 81 raames (kvalitatiivsete ja kvantitatiivsete andmete ja enesehindamisaruande esitamine komisjonile).</li> <li>– Kaasaaitamine Rahvusvahelise Valuutafondi EL-i finantssektori hindamisprogrammidele.</li> <li>– Euribori ja võrdlusnäitajatega seotud töö koos ESMA-ga, sh soovitude esitamine Euribor-EBF-ile ja riiklikele ametiasutustele ning võrdlusnäitajate kehtestamise põhimõtete paikapanemine.</li> <li>– Riiklike pädevate asutuste seas korraldati uuringud seoses kutsealase vastutuskindlustuse eeskirjade, vastutus-tundliku laenuandmise ja makseraskustes laenuvõtjate kohtlemisega; avaldati 2012. aasta tarbimissuundumuste aruanne.</li> <li>– EBA tarbijakaitse päeva korraldamine oktoobris 2012.</li> <li>– Asutati tarbijakaitse ja finantsuenduste alaline komitee (Standing Committee on Consumer Protection and Financial Innovation, SCConFin) ning selle alagrupid, mis tegelevad vastutuskindliku laenuandmise ja võlgnevus-tekäsitlemisega, börsil kaubeldavate fondidega ja hinnavahelepingutega.</li> <li>– 13 seminari korraldamine ja koordineerimine asutuse töötajatele ja riiklikele järelevalveasutustele.</li> <li>– Määratleti finantsvaldkonna peamised tulemusnäitajad, mis edastatakse regulaarselt EBA juhatusele.</li> <li>– Integreeritud elektroonilise personalihaldussüsteemi (Allegro) täiendav laiendamine tõhusa ja läbipaistva töökeskkonna edendamiseks.</li> <li>– 11 järelevalvenõukogu kohtumist (seitse koosolekut, neli telekonverentsi), kaheksa juhatuse kohtumist (kuus koosolekut, kaks telekonverentsi).</li> <li>– Ligikaudu 180 koosolekut EBA sisekomiteedes/rühmades/töökondades/komisjonides.</li> </ul>
--	---

Allikas: ameti edastatud teave.

## Ekspertühm

- Dirk Cupei, Euroopa hoiusekindlustajate foorum ja Saksamaa eraõiguslike pankade liit
- Farid Aliyev, Euroopa Tarbijaliitude Amet
- Karel Lannoo, Euroopa Poliitikauuringute Keskus
- Nicolas Véron, Bruegel Institute and Peterson Institute for International Economics
- Peter Nyberg, Åbo Akademi, Soome
- Eva Hüpkes, finantsstabiilsuse nõukogu

## Kontrollimiseks valitud õigusnormide algatused

CRD II: Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. septembri 2009. aasta direktiiv 2009/111/EL

CRD III: Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. novembri 2010. aasta direktiiv 2010/76/EL

CRD IV: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2013/36/EL, 26. juuni 2013, mis käsitleb krediitiasutuste tegevuse alustamise tingimusi ning krediitiasutuste ja investeerimisühingute usaldatavusnõuete täitmise järelevalvet, millega muudetakse direktiivi 2002/87/EÜ ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiivid 2006/48/EÜ ja 2006/49/EÜ

CRR: Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta määrus (EL) nr 575/2013 krediitiasutuste ja investeerimisühingute suhtes kohaldatavate usaldatavusnõuete kohta ja määruse (EL) nr 648/2012 muutmise kohta

Kriisiohjamise raamistik: Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, millega luuakse krediitiasutuste ja investeerimisühingute maksevõime taastamise ja kriisilahenduse raamistik

Hoiuste tagamise skeemid: Ettepanek Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. märtsi 2009. aasta direktiivi 2009/14/EL kohta

Finantskonglomeraatide direktiiv: Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. novembri 2011. aasta direktiiv 2010/89/EL

Raamatupidamisdirektiivide läbivaatamine: Ettepanek Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. novembri 2011. aasta direktiivi kohta

Läbipaistvuse direktiiv: Ettepanek Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. oktoobri 2011. aasta direktiivi kohta, KOM(2011) 683 (lõplik).

## Ameerika Ühendriikide ja Kanada kriisilahendusmehhanismid ning hoiuste tagamise kindlustus

### Ameerika Ühendriikide kriisilahendusmehhanismid

USA pankade kriisilahendusmehhanismi haldab Föderaalne Hoiustekindlustuskorporatsioon, mis on föderaalamet. Viimase kriisi jooksul on amet tegelenud ligikaudu 500 panga (sh sellise suhteliselt suure panga, nagu Washington Mutual) kriisilahendamisega.

2010. aastal vastu võetud Dodd-Franki seadusega laiendati Föderaalne Hoiustekindlustuskorporatsiooni kriisilahendusvolitusi, hõlmamaks süsteemselt olulisi finantsvaldusettevõtjaid, Föderaalne Hoiustekindlustuskorporatsiooni tagatisega asutuste tütarettevõtteid ja mittepanganduslikke finantseerimisasutusi, nagu kindlustusseltsid.

Dodd-Franki seaduse kohaselt peavad kõik süsteemselt olulised finantseerimisasutused Föderaalne Hoiustekindlustuskorporatsioonile ja Föderaalreservile korrapäraselt esitama kriisilahenduskava, mis peab sisaldama ettevõtte plaane kiireks ja nõuetekohaseks kriisilahendamiseks vastavalt USA pankrotiseadusele.

### Probleemsete varade abikava (TARP)<sup>1</sup>

2009. aastal viisid USA järelevalveasutused<sup>2</sup> läbi stressitesti, otsustamaks kas suurematel USA finantseerimisasutustel oli piisav kapitalipuhver, et pidada vastu majanduslangus ja finantsturgudel valitsev ebastabiilsus. Hindamiseks valiti finantseerimisasutused, mille varade maht ületas 100 miljardit USA dollarit. Hindamisse kaasatud 19 pangandusorganisatsiooni olid USA pangandussüsteemi tuumikuks, moodustades ligikaudu kaks kolmandikku kõigist USA finantsvaldusettevõtjate varadest. 19-st testitud pangast 10 puhul leiti, et neil oli liiga vähe kapitali. Vastavalt ebasoodsale stsenaariumile, mis hõlmas aastaid 2009 ja 2010, määratleti stressitestiga nende kümne finantseerimisasutuse kapitalipuudujäägiks kokku ligikaudu 74,6 miljardit USA dollarit.

TARP oli finantssektori kaitsemeede. See oli finantssektori tugevdamiseks mõeldud USA valitsuse programm, mis hõlmas investeeringuid, laene ja finantseerimisasutuste varade ostmist ning nende tagamist. TARP probleemsete varade abikava kaudu tegi USA valitsus kapitali koheselt kättesaadavaks neile institutsioonidele, mis stressitestide kohaselt kannatasid kapitalipuudujäägi all. Kõikide peamiste finantseerimisasutuste rekaptaliseerimine taastas investorite usalduse ja võimaldas finantseerimisasutustel turgudelt piisavalt kapitali kaasata. Stressitestide tulemusel leitud kapitalipuudujäägi all kannatavast kümnest pangast üheksa<sup>3</sup> suutsid tööpoolest leida turgudelt piisavalt kapitali ega vajanud seetõttu TARP-ist antavat täiendavat rahastamist.

- 1 Selles osas käsitletakse TARP-i üht osa, mis mõjutab suuri asutusi: stressitest (SCAP) ja kapitalitoetuse programm (CAP).
- 2 USA Föderaalreservi juhatus, *Office of the Comptroller of the Currency* ja Föderaalne Hoiustekindlustuskorporatsioon. New Yorgi FED osales aktiivselt stressitestides, kaasates ligikaudu 200 töötajat.
- 3 Moodustab 98% tuvastatud kapitalipuudujäägist.

**Kanada kriisilahendusmehhanism**

Kanada Hoiustekindlustuskorporatsioon tagab liikmesinstitutsioonide hoiused ja on Kanada pangakriiside kriisilahendusasutus. Pangad maksavad riskipõhise lähenemisviisi alusel regulaarselt hoiuste tagamise skeemi kindlustusmakseid (vastavalt panga bilansi riskitasemele).

## Pankade maksevõime taastamise ja kriisilahenduse raamistiku loomine

Finantsstabiilsuse nõukogu<sup>1</sup> avaldas oktoobris 2011 dokumendi: „Peamised nõuded finantseerimisasutuste tulemuslike kriisilahenduskordade kohta”. Selles kehtestatakse põhielemendid, mida finantsstabiilsuse nõukogu peab vajalikuks ühe mõjusa kriisilahendusmehhanismi puhul. Finantsstabiilsuse nõukogu märgib, et kriisilahendusega tegelevad asutused võivad olla de-centraliseeritud, kuid selleks vajatakse väga tugevat koostööd ja kokkuleppeid. Lisaks peaks kriisilahendusmehhanismil olema selge mandaat, ta peaks suutma teha kiireid otsuseid ning olla osalevate pankade suhtes selge ja läbipaistev.

### Peamised nõuded tulemuslikele kriisilahendusmehhanismidele

#### Kriisilahendusasutus

Igas territoriaalses jurisdiktsioonis peaks olema haldusasutus või asutused, millel on volitused kriisilahenduseks kriisilahendusmehhanismi ulatusse kuuluvate ettevõtete puhul (kriisilahendusasutus). Kui ühes jurisdiktsioonis on mitu kriisilahendusasutust, peaksid nende volitused, ülesanded ja vastutusvaldkonnad olema selgelt määratletud ja koordineeritud.

Kui ühe territoriaalse jurisdiktsiooni samasse kontserni kuuluvate üksuste puhul vastutavad kriisilahendamise eest erinevad kriisilahendusasutused, tuleks selle jurisdiktsiooni kriisilahenduskorras kindlaks määrata juhtiv asutus, mis koordineerib selles jurisdiktsioonis juriidiliste isikute kriisilahendust.

Kriisilahendusasutusel peaks olema tema põhikirjajärgsetest kohustustest tulenev tegevuslik sõltumatus, läbipaistvad menetlused, usaldusväärne juhtimine ja piisavad ressursid ning tuleb kasutada rangeid hindamis- ja aruandlusmehhanisme, et hinnata mistahes kriisilahendusmeetmete mõjusust. Asutusel peaksid olema ekspertteadmised, ressursid ja tegevuslik suutlikkus suurte ja keerukate ettevõtete puhul kriisilahendusmeetmete rakendamiseks.

#### Kriisilahendamise volitused

Kriisilahenduskorras tuleks ette näha kriisi lahendamine õigel ajal, st enne, kui maksevõimetus kajastub ettevõtte bilansis, ja enne, kui omakapital on negatiivseks muutunud.

1 Finantsstabiilsuse nõukogu on rahvusvaheline asutus, mis teeb järelevalvet globaalse finantsüsteemi üle ja annab selle kohta soovitusi. See loodi pärast 2009. aasta G20 riikide Londoni tippkohtumist aprillis 2009, ning selle eelkäija oli Finantsstabiilsuse foorum (FSF). Nõukogu hõlmab kõiki tähtsamaid G20 riike, finantsstabiilsuse foorumi liikmeid ja Euroopa Komisjoni, ning see asub Šveitsis Baselis.

### Kriisilahendusprotsessis olevate ettevõtete rahastamine

Igas jurisdiktsioonis peaks olema erasektori rahastatav hoiustekindlustus- või kriisilahendusfondid, või rahastamismehhanism, mille abil saadakse hiljem ettevõtetelt tagasi ajutise rahastamise kulud, mida kasutati ettevõtte kriisilahenduseks.

*Allikas:* finantsstabiilsuse järelevalvenõukogu: Peamised nõuded finantseerimisasutuste tulemuslike kriisilahenduskordade kohta, oktoober 2011.

## Kasutatud kirjandus

Alford, D., *The Lamfalussy Process And EU Bank Regulation: Another Step On The Road To Pan-European Regulation?* Annual Review of Banking & Financial Law [Vol. 25: 1] p. 396, 2006.

Ferran, E., Babis, V., *The European Single Supervisory Mechanism*, University of Cambridge Faculty of Law Legal Studies Research Paper Series, 2013.

Gerhardt, M., Lannoo, K., *Options for reforming deposit protection schemes in the EU*, European Credit Research Institute, ECRI Policy Brief No. 4 (March 2011).

Goodhart, C., *Funding arrangements and burden sharing in banking resolution*, VOX, 2012.

Gortsos, C. V., *The 'single supervisory mechanism': a major building-block towards a European Banking Union (the full europeanisation of the 'bank safety net')*, 2<sup>nd</sup> Annual Research Conference of the IADI, 2013.

Goyal, R., Koeva Brooks, P., Pradhan, M., Tressel, T., Dell'Ariccia, G., Leckow, R., Pazarbasioglu, C., and an IMF Staff Team, *A Banking Union for the Euro Area*, IMF, 2013.

Gros, D., Schoenmaker, D., *European Deposit Insurance: Financing the transition*, Centre for European Policy Studies, CEPS Commentary, 2012.

Huertas, T., Nieto, M. J., *Banking union and bank resolution: How should the two meet?*, VOX, 2012.

Kern, A., *Bank resolution and recovery in the EU: enhancing banking union?*, ERA Academy of European Law, 2013.

Lannoo, K., *Banking Union in three steps*, Centre for European Policy Studies, CEPS Commentary, 2012.

Lannoo, K., *Roadmap to banking union: A call for consistency*, Centre for European Policy Studies, CEPS Commentary, 2012.

Pisani-Ferry, J., Sapir, A., Véron, N., Wolff, B.G., *What Kind of European Banking Union?*, BRUEGEL, 2012.



Verhelst, S., *The Single Supervisory Mechanism: A Sound First Step in Europe's Banking Union?*, EGMONT, Royal Institute for International Relations, 2013.

Véron, N., *A realistic bridge towards European banking union*, BRUEGEL, 2013.

Véron, N., *Europe's single supervisory mechanism and the long journey towards banking union*, BRUEGEL, 2012.

Véron, N., Wolff, B.G., *From supervision to resolution: next steps on the road to European banking union*, BRUEGEL, 2013.

„A Banking Union for the Euro Area: Technical Background Notes“, IMF, 2013.

„Financial markets in Europe: From the Single Market to a Banking Union“, German Council of Economic Experts, Annual Report 2012/13, 2013.

„Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions“, Financial Stability Board, 2011.

## Kokkuvõte

### V

Komisjon märgib, et Euroopa Pangandusjärelevalve (edaspidi „EBA“) ei vastuta ELis finantsettevõtete otsese järelevalve eest. EBA loodi eesmärgiga parandada siseturu toimimist, tagades selleks eelkõige reguleerimise ja järelevalve kõrge, tõhusa ja ühtse taseme. EBA peaks kaitsma selliseid üldisi väärtusi nagu finantsüsteemi stabiilsus, turgude ja finantstoodete läbipaistvus ning hoiustajate ja investorite kaitse. Samuti peaks ta ennetama õigusnormide erinevuste ärakasutamist, tagama võrdsed tingimused ning tugevdama rahvusvahelist järelevalvealast koostööd, et sellest saaks kasu kogu majandus.

### VI

Komisjon märgib, et EBA-le on antud selge ülesanne ja õigus teha siduvaid otsuseid, et soodustada järelevalve ühtlustamist eelkõige seoses siduva vahendajarolli ja ELi õigusaktide võimalike rikkumiste uurimisega.

### VIII

Komisjon märgib, et järelevalves osalejate ülesanded ja vastutusvaldkonnad on alusõigusaktides selgelt kindlaks määratud. Mõnes valdkonnas võiks neid täiendavalt selgitada.

## Sissejuhatus

### 15

Komisjon on seisukohal, et nii EBA kui ka Euroopa Keskpanga (edaspidi „EKP“) ülesanded on selgelt kehtestatud asjaomaste määrustega. Nii ühtse järelevalvemehhanismi määruuses (põhjendused 31 ja 32) kui ka muudetud EBA määruuses (põhjendus 4) on rõhutatud, et ühtse järelevalvemehhanismi loomisega ei seata kahtluse alla ei EBA ülesandeid ega vastutusvaldkondi. Mõnes valdkonnas (nt stressitestide tegemine, järelevalvekäsiraamat) on tihe koostöö EBA ja EKP vahel eriti oluline.

## Tähelepanekud

### 25

Komisjon märgib, et alates 2010. aastast on ta teinud ettepanekud umbes 30 eeskirjade kogumi kohta, et tagada finantssektoris kõikide osalejate, toodete ja turgude asjakohane reguleerimine ja tõhus järelevalve. Sellega on komisjon esitanud kõik peamised G20 lubadustega seotud õigusaktid ja enamgi veel. Kõnealused eeskirjad moodustavad põhiraamistiku ELi 28 liikmesriigile ja nendega toetatakse finantsteenuste ühtse turu nõuetekohast toimimist.

### 33

Komisjon tunnistab, et nii komisjon kui ka EBA pidid mõne avaliku konsultatsiooni korraldama piiratud aja jooksul, mis oli aga tingitud teema erilisest kiireloomulisusest. Mõnel juhul tuli järgida nt G20 lubadustest tulenevaid tähtaegu, mistõttu oli konsulteerimise aeg eriti lühike.

### 34

Praegu valmistab komisjon ette võetud meetmete üldist hindamist.

Mõjuhinnangud põhinevad tulevikuprognosidel. Kriisi puhkedes oli regulatiivset mõju raske eristada muudest olulistest teguritest, sealhulgas finantskriisi otsestest tagajärgedest (nt suurem riskikartlikkus, ebakindlad turutingimused, erakorralised rahapoliitilised sekkumised ja madalad intressimäärad). Mõju prognoosimiseks puudus selge võrdlusalus. Kriisieelsed turutingimused ei sobi võrdlusaluseks, kuna need vastavad täpselt sellisele kasvu ja languse stsenaariumile, mille kordumist soovitakse finantsreformikavaga eelkõige vältida.

Lisaks tuginesid reformid selgele üldstrateegiale, sealhulgas rahvusvahelistele (G20) lubadustele. Kogu protsessi vältel oli komisjoni eesmärk töötada eeskirjad välja ühtselt ja järjekindlust kontrollides. Seepärast on enamikule seadusandlikest ettepanekutest lisatud eraldi mõjuhindangud. Selleks et eri etappides mõju uuesti hinnata, sisaldab enamik kriisi leevendamiseks vastu võetud õigusaktidest läbivaatamisklauslit (vahel isegi mitut).

## 41

EBA loodi eesmärgiga parandada siseturu toimimist, tagades selleks eelkõige reguleerimise ja järelevalve kõrge, tõhusa ja ühtse taseme. EBA peaks kaitsma selliseid üldisi väärtusi nagu finantssüsteemi stabiilsus, turgude ja finantstoodete läbipaistvus ning hoiustajate ja investorite kaitse. Samuti peaks ta ennetama õigusnormide erinevuste ärakasutamist, tagama võrdsed tingimused ning tugevdama rahvusvahelist järelevalvealast koostööd, et sellest saaks kasu kogu majandus.

## 49

Komisjon märgib, et EBA roll järelevalvekolleegiumides on *de facto* piiratud, kuid soovib rõhutada järgmist.

- Järelevalvekolleegiumide toimimine on alates 2011. aastast paranenud (vt järelevalvekolleegiumide toimimise iga-aastane EBA-poolne läbivaatamine).
- Ühtse järelevalvemehhanismi paketi vastuvõtmisega on EBA-le antud ka õigus kokku kutsuda kolleegiumide koosolekuid.
- EBA väljatöötatud erinevad tehnilised standardid peaks vastu võetama 2014. aastal. Nende rakendamisega aidatakse oluliselt kaasa järelevalvekolleegiumide tavade ühtlustamisele.

Nimetatud tehnilised standardid on järgmised:

- päritoluriigi ja vastuvõtva riigi järelevalveasutuste vahelise teabevahetuse kohta vastavalt direktiivi 2013/36/EL artiklile 50;
- luba käsitlevate teadete kohta vastavalt direktiivi 2013/36/EL artiklitele 35, 36 ja 39;
- kapitali- ja likviidsusnõudeid käsitlevate ühisotsuste kohta, mille kolleegiumide liikmed peavad tegema vastavalt direktiivi 2013/36/EL artiklile 113;
- järelevalvekolleegiumide toimimise kohta vastavalt direktiivi 2013/36/EL artiklile 116.

## 50

EBA avaldab igal aastal aruande. Aruandes käsitletakse järelevalvekolleegiumide toimimise puudujääke ja positiivset arengut.

## 68

Euroopa järelevalveasutused töötavad tarbijakaitse alal üha rohkem koos nn ühiskomitee raames. Näiteks on kaebuste käsitlemisel kasutatud analoogmeetodit tagamaks, et kõigis kolmes sektoris (pangandus, väärtpaberid, kindlustus) on sarnased eeskirjad, kuid samas võetakse arvesse sektoripõhiseid erinevusi.

## 72

Komisjon märgib, et tarbijate ja investorite kaitse on üks Euroopa järelevalveasutustele seadustega määratud ülesannetest. Kuigi on tõsi, et järelevalveasutuste õigus teha siduvaid otsuseid teatavate toodete/tegevuste keelamiseks on siiski piiratud (vt EBA määruse artikli 9 lõige 5), ei piirdu asjaomane kohaldamisala selle õigusega.

EBA võib näiteks omal algatusel anda välja suuniseid vastavalt EBA määruse artiklile 16 ega vaja eriluba valdkondlike õigusaktide jaoks.

## 79

Komisjon leiab, et EBA ülesanded ja õigused on põhjalikult kindlaks määratud asutamismääruses ning neid ei saa seada kahtluse alla EKP ja mitte-osalevate liikmesriikide vahel sõlmitud vastastikuse mõistmise memorandumitega.

## Järeldused ja soovitused

### 82

Eesmärk rakendada täielikult toimiv pangandusliit ei sea küsimärgi alla EBA olemasolu, millel on fundamentaalne roll ühtse turu säilitamisel.

### 83

Praegu valmistab komisjon ette sektoriülest hindamist, milles mõõdetakse finantskriisile reageerimise seadusandliku kava mõju.

### 1. soovitus. Esimene taane

Komisjon nõustub soovitusel anda EBA-le piisavalt aega tehniliste standardite koostamiseks ja märgib, et järgmisi aspekte juba järgitakse: komisjon on lubanud kehtestada õigusaktide ettepanekutes tehniliste standardite koostamiseks sellised tähtajad, mis vastavad asjaomase alusakti jõustumisele (üldiselt 12 kuud, minimaalselt 6 kuud). Tuleb märkida, et tähtajad määravad lõppkokkuvõttes kaasseadusandjad. Ülejäänud soovitus on suunatud parlamendile ja nõukogule.

### 1. soovitus. Teine taane

Komisjon nõustub soovitusel ja märgib, et avaliku konsultatsiooni kestuse osas järgib komisjon rangelt parima tava suuniseid, välja arvatud juhul, kui olukord on kiireloomuline.

### 1. soovitus. Kolmas taane

Komisjon nõustub soovitusel ja märgib, et ta teeb praegu sektoriülest analüüsi seadusandliku paketi meetmete hindamiseks.

### 84

Kuna seadusandlik kava on väga mahukas, on EBA keskendunud sellele aspektile ja jõuab vähem tegelda järelevalvealase ühtlustamise ülesandega. Komisjon loodab, et see muutub keskpika aja jooksul. Samuti märgib komisjon, et EBA-l on nii õigus kui ka juriidiline kohustus ühtlustada järelevalvetavasid ja lahendada riiklike järelevalveasutuste vahelisi vaidlusi.

### 3. soovitus. Esimene taane

Komisjon nõustub selle soovitusel ja märgib, et ühtse järelevalvemehhanismi üldise paketi on EBA rolli stressitestide tegemisel suurendatud.

### 3. soovitus. Teine taane

Komisjon nõustub soovitusel ja soovib osutada pankade maksevõime taastamise ja kriisilahendamise direktiivile, milles lepiti hiljuti kokku ja millega luuakse Euroopa kriisilahendusraamistik. Kuigi ametlikult tuleb see veel vastu võtta, jõuti poliitilisele kokkuleppele ühtses kriisilahendusmehhanismis, sealhulgas euroala ühtses kriisilahendusnõukogus ja ühtses kriisilahendusfondis. Samal ajal arutatakse ka ühtse kriisilahendusmehhanismiga seotud mõningaid võimalikke kaitsemeetmeid.

## 87

Komisjon nõustub ja märgib, et tarbijate ja investo-rite kaitse on üks EBA-le seadusega määratud üles-annetest. Kuigi on tõsi, et järelevalveasutuste õigus teha siduvaid otsuseid teatavate toodete/tegevuste keelamiseks on siiski piiratud (vt EBA määruse artikli 9 lõige 5), ei piirdu asjaomane kohaldamisala selle õigusega.

## 88

Komisjoni arvates saaks tarbijakaitse valdkonnas paremini ära kasutada Euroopa järelevalveasutuste ühiskomiteed. Kuigi see lisab keerukust, tagab see koordineerimise ja suurendab tarbijakaitse ühtsust.

## 4. soovitus

Komisjon omalt poolt nõustub soovitusel ja soovib märkida, et ühiskomitee loomine ja selle korrapärased koosolekud on tarbijakaitse küsimustes lihtsustanud ja parandanud sektoriülest arvamuste vahetust. Ühiskomiteel peaks selles valdkonnas olema keskne roll. Tarbijakaitse on olnud paljude hiljutiste komisjoni õigusaktide ettepanekute keskne teema (nt ettepanek pangakontode kohta, kombineeritud jaainvesteeringutoodete määrus, kindlustusvahenduse direktiiv jne). Hiljuti võeti vastu hüpoteekkrediidi direktiiv ja poliitilise kokkuleppeni jõuti MiFIDII osas.

## 90

Muudetud EBA määruses (põhjendus 4) ja ühtse järelevalvemehhanismi asutamise määruses (põhjendus 32) rõhutatakse eesmärki, et EKP-le järelevalveülesannete määramine ei tohiks seada kahtluse alla EBA rolli ega kehtivaid õigusi ja ülesandeid. Meeles tuleb pidada, et EBA ise ei ole järelevalveasutus.

Täiendavalt võiks kaaluda, kuidas muuta EBA siduvate otsuste tegemise õigused (nt siduv vahendaja- roll, liidu seaduste rikkumine) tõhusamaks. Seda teemat käsitletakse komisjoni järgmises aruandes Euroopa Finantsjärelevalve Süsteemi läbivaatamise kohta.

Lisaks on Euroopa ühtse järelevalvemehhanismi määrusega (põhjendus 31) selgelt kehtestatud EKP ja Euroopa järelevalveasutuste koostöö nõue.

## 6. soovitus. Esimene taane

Komisjon nõustub selle soovitusel ja märgib, et osalejate ülesanded on selgelt sõnastatud alus-õigusaktides, kuid täpsustamist vajavad veel osale- jate koostöö ja ülesannete täitmine. Ühtse järele- valvemehhanismi määrusega on kehtestatud nt EKP ja mitteosalevate liikmesriikide järelevalveasutuste vahel vastastikuse mõistmise memorandumite sõlmimine.

## 6. soovitus. Teine taane

Komisjon nõustub soovitusel ja märgib, et EKP on juba vastu võtnud otsuse EKP ja riiklike järelevalve- asutuste vahelise koostöö ja töö koordineerimise kohta.

## 6. soovitus. Kolmas taane

Komisjon nõustub soovitusel ja märgib, et kõne- alune nõue kajastub ühtse järelevalvemehhanismi määruses (põhjendus 31).

## Kokkuvõte

### III

Euroopa Pangandusjärelevalve (EBA) on veendunud, et on oma eesmärgid EBA reguleerimis- ja järelevalvevolituste ning pädevuse piiranguid arvestades täitnud. EBA leiab, et finantsstabiilsuse piiratud kaitsmine Euroopa Liidus tulenes rahaliidu institutsioonilise ülesehituse puudustest, eelkõige integreeritud järelevalvesüsteemi ja ühise finants-turvavõrgu puudumisest, mitte sellest, et EBA täitis ülesandeid puudulikult. Pangandusliit kõrvaldab need puudused.

Peale selle kitsendab EBA tarbijakaitsevolitusi hulk piiranguid, eelkõige järgmised: i) EBA asutamismäärusega ei antud tema pädevusse tarbijakaitse õigusakte, ii) Euroopa Liidu 2011., 2012. ja 2013. aasta direktiividega ei antud EBA-le tarbijakaitsevolitusi, iii) finantsasutusi, kellele on EBA vahendid suunatud, on vähe ja nende hulgas ei ole kõiki tarbijakaitse seisukohast olulisi finantsasutusi.

### IV

EBA märgib, et teda ei ole kaasatud Euroopa Liidu esmaste pangandusõigusaktide väljatöötamise ja ta ei ole kuidagi mõjutanud nendes sätestatud EBA volitusi ja tähtaegu.

EBA järgib oma dokumentide korral täielikult avaliku arutelu nõudeid, sealhulgas nõuet kaasata pangandussektori sidusrühmade kogu. Mõnel juhul kaldus EBA avaliku arutelu kestuse parimast tavast kõrvale, kuid see oli tingitud kohustusest täita finantsturu osalistele kindlustunde andmiseks oma ülesanded õigel ajal ja seadusandjate kehtestatud tähtajaks.

### V

EBA rõhutab vajadust muuta tema esmaste õigusaktidega seotud volitusi, et suurendada märkimisväärselt EBA mõju järelevalve ühtsusele Euroopa Liidus. Kuigi EBA volitused on piiratud, on EBA teinud palju, et tugevdada pankade piiriülest järelevalvet ning parandada järelevalvekolleegiumide toimimist.

### VI

EBA märgib, et vaatamata piiratud õigusvolitustele (nt puudub siduva vahendusmenetluse algatamise volitus) ja riiklike pädevate asutuste vahendusmenetluse taotluste vähesusele on EBA korraldanud edukalt kaheksa mittesiduvat ja siduvat vahendusmenetlust, milles jõuti mõlemat poolt rahuldava lahenduseni.

EBA juhib tähelepanu, et stressitestide usaldusväärsuse suurendamiseks Euroopa Liidus on vaja muuta EBA esmaste õigusaktidega seotud volitusi. Praeguste eeskirjade kohaselt piirdub EBA roll stressitestide „algatamise ja koordineerimisega“, kuigi õiguslik vastutus stressitestide tegemise ja osalevate pankadega kontakteerumise eest on pädevatel asutustel. See jätab EBA-le suure vastutuse ja ohustab tema mainet, ilma et tal oleks tegelikku mõjuvõimu stressitestide tulemuste üle.

### VIII

EBA arvates ei ole vastastikuse mõistmise memorandumid EBA, Euroopa Keskpanga (EKP) ja riiklike pädevate asutuste ülesannete ja kohustuste täpsustamiseks asjakohased vahendid ning ta leiab, et seda saab teha ainult esmaste õigusaktide muutmise kaudu.

Nii EKP asjaomased ülesanded järelevalve teostajana kui ka EBA asjaomased ülesanded on selged ja täielikult kooskõlas sellega, et EKP on seda rolli täites pädev asutus nagu mis tahes muu riiklik pädev asutus. Kuivõrd riiklikud pädevad asutused osalevad otseselt EBA tegevuses ja on esindatud EBA otsuseid tegevas organis – järelevalvenõukogus –, ei sõlmi EBA nendega vastastikuse mõistmise memorandumeid. Kuigi EBA on sõlminud EKP kui rahaasutusega vastastikuse mõistmise memorandumid, ei pea EBA asjakohaseks kohelda EKP-d tema järelevalvajarollis teisiti kui muid pädevaid asutusi.

## Sissejuhatus

### **Tabeli 2 ühtsete eeskirjade rida**

Tabel 2 sisaldab (ühtsete eeskirjade real) andmeid EBA 2012. aastal koostatud reguleerivate dokumentide kohta. 2013. aastal esitas EBA Euroopa Komisjonile heakskiitmiseks 36 regulatiivse ja 21 rakendusliku tehnilise standardi kavandit, andis välja 2 suunist, 4 soovitus ja 6 arvamust ning korraldas 56 avalikku arutelu.

### **15**

Vt EBA vastus 6. soovitusele.

## Tähelepanekud

### **Ühine vastus punktidele 28 ja 33**

Vt EBA vastus 1. soovitusele.

### **43**

EBA rolli vahendusmenetlustes piiravad õigusaktid. EBA ei saa algatada siduvaid vahendusmenetlusi, kui esmaste õigusaktidega ei ole selleks antud erivolitust. Peale selle on õiguslikult ebaselge, kas EBA saab sekkuda valdkondades, kus pädevate asutuste järelevalveotsused lahknevad – võib väita, et EBA saab riigi ametiasutuse otsuse jätta arvestamata ainult siis, kui see rikub Euroopa Liidu õigust. Kuigi volitused on piiratud ja riiklike pädevate asutuste vahendusmenetluse taotlusi on vähe, on EBA edukalt täitnud oma vahendajarolli kaheksa mittesiduva ja siduva vahendusmenetluse korral (neist kahes siduva vahendusmenetluse taotluse lepitusetapis, viis olid mittesiduvad vahendusmenetlused ja üks mitteametlik vahendusmenetlus) ning aidanud kõigil neil juhtudel jõuda mõlemat poolt rahuldava lahenduseni (neli juhtumit lõpetati ametliku, kuigi mittesiduva kokkuleppega ja neli juhtumit üksmeelse mitteametliku kokkuleppega).

EBA rolli stressitestide tegemisel on selgitatud EBA vastuses 3. soovitusele.

### **Ühine vastus punktidele 49, 50, 51 ja 52**

Vt EBA vastus 2. soovitusele.

### **54**

EBA sai riiklikult pädevalt asutuselt 2014. aasta esimeses kvartalis kaks siduva vahendusmenetluse taotlust.

### **55**

Kuigi EBA-l ei ole õiguslikku alust siduva vahendusmenetluse algatamiseks ja ta sai 2014. aasta esimeses kvartalis riiklikult pädevalt asutuselt ainult kaks siduva vahendusmenetluse taotlust, on EBA siiski osalenud järelevalvajana kaheksas vahendusmenetluses (vt ka EBA vastus punktile 43).

## 57

Kogu Euroopa Liitu hõlmav stressitest andis pankade riskipositsioonide ja kapitali koostise enneolematu läbipaistvuse ja avalikustamise – see võimaldas turuosalistel kujundada töenduspõhise arusaama Euroopa Liidu pangandussektori vastupidavust ja oli oluline samm, mis i) parandas üldsuse arusaama Euroopa Liidu pankadest ja suurendas usaldust nende vastu ning ii) valmistas üldsust ette EBA 2012. aasta rekapitaliseerimissoovituseks. Turudistsipliini saaks veelgi tugevdada pankade bilansi korrapärase ja järjepideva avalikustamisega; seda saaks tõhusamalt toetada, kui EBA-le antaks suuremad õiguslikud volitused avaldada järelevalvearuannete põhjal pankade andmeid.

## Ühine vastus punktidele 59, 60 ja 61

Vt EBA vastus 3. soovitusel.

### 1. selgitus

EBA märgib, et tal puudusid volitused varade kvaliteeti enne 2011. aasta stressitesti läbi vaadata (sellega oleksid ilmnunud Bankia ja võib-olla ka SNS Banki probleemid) ning pöörduda otse pankade poole nende tulemuste vaidlustamiseks – see oli riiklike pädevate asutuste ülesanne.

EBA lisab, et 1. selgituses mainitakse panku, kes tegelesid probleemidega ja kellele anti hiljem abi pärast aasta möödumist stressitestist ja pärast stressitesti perioodi 2011–2012.

EBA selgitab pankade näiteid järgmiselt.

Dexia: Dexia osutus 2011. aasta kogu Euroopa Liitu hõlmanud stressitesti põhjal üheks turvalisemaks pangaks Euroopas (91 panga hulgas 13. kohal), kuid EBA ei saanud enne seda, kui otsustati erasektori kaasamine probleemide lahendamisse Kreekas, arvestada riigi võlakohustusi Euroopa Liidu Nõukogu avaldustega vastuollu minemata. EBA saavutas stressitestiga siiski läbipaistvuse, mille tulemusel olid Dexia riiklikud riskipositsioonid ja nõrk kapitalipositsioon selgelt näha, kui need positsioonid olid esitatud turuväärtuses.

Bankia: kogu Euroopa Liitu hõlmanud stressitestis (ebasoodne stsenaarium) oleks Bankia esimese taseme omavahendite suhtarv langenud 2012. aasta lõpus 5,4%-ni, mis oleks olnud nõutavast 5% miinimumist siiski suurem. Samas soovitas EBA pankadel, kelle omavahendite suhtarv oli piirmäärast ainult veidi suurem, oma kapitalipositsiooni tugevdada. Peale selle põhinesid tulemused lähtetehke andmetel, kui ei olnud varade kvaliteeti läbi vaadatud ja mis ei kajastanud seega hiljem leitud kahjusid.

SNS Bank: kogu Euroopa Liitu hõlmanud stressitestides oli SNS Banki esimese taseme omavahendite suhtarv 8,4%, mis oli nõutavast 5% miinimumist suurem ning mis 2012. aasta lõpuks vähenes 7%-ni. See suhtarv põhines siiski lähtetehke andmetel, kui ei olnud varade kvaliteeti läbi vaadatud ja mis ilmnisid alles kaks aastat hiljem, juhtides tähelepanu stressitestide jätkuprogrammi vajadusele. EBA märgib ka, et pank oli sunnitud korraldama restruktureerimise väljaspool stressitesti perioodi.

## Ühine vastus punktidele 67 ja 72

Vt EBA vastus 4. soovitusel.



## 77

EBA märgib, et kogu Euroopa Liitu hõlmanud stressitestide usaldusvääruse suurendamiseks on vaja muuta EBA esmaste õigusaktidega seotud volitusi (vt EBA vastus 3. soovitusel).

EBA märgib ka, et ühtse järelevalvemehhanismi kehtestamise tõttu tuleb tugevdada tegevussuhteid EKP-ga eelkõige seoses stressitestide korraldamise ja ühtse järelevalvekäsiraamatu koostamisega. EBA selgitab, et vastavalt tema õigusvolitustele on Euroopa järelevalvekäsiraamat Euroopa Liidus kohaldatavate parimate järelevalvetavade mittesiduv kogumik. EBA volitused ei võimalda Euroopa Liidus kohaldatavaid parimaid järelevalvetavasid maksimaalselt ühtlustada ega pädevate asutuste (nt EKP) käsiraamatud asendada.

## 79

Vt EBA vastus 2. ja 6. soovitusel.

## Järeldused ja soovitused

## 82

EBA on veendunud, et ta on oma avaliku huvi kaitsmise ning finantssüsteemi stabiilsuse ja tõhususe edendamise eesmärgid täitnud. EBA tegevusest tulenenud pankade kapitalipositsiooni tugevnemine on olnud muljetavaldav: Euroopa Liidu pangad kaasasid enne kogu Euroopa Liitu hõlmanud stressitesti valmimist testi läbimiseks 50 miljardit eurot kapitali; EBA esitatud rekaptaliseerimissoovituste täitmiseks saavutasid kõik suured Euroopa Liidu pangad miinimumnõudest tunduvalt suurema esimese taseme omavahendite suhtarvu 9%, arvestades ka riigi võlakohustuste portfelli riske; selle tulemusel tugevnesid Euroopa pankade kapitali suhtarvud enam kui 200 miljardi euro võrra. EBA aitas märkimisväärselt kaasa Euroopa ühtsete eeskirjade kogumiku väljatöötamisele Euroopa Liidu finantseerimisasutustele, koostades arvukalt regulatiivstandardeid, suuniseid, soovitusi, arvamusi ja

hoiatusi – see on aidanud parandada ühtse turu tõhusat toimimist ja vastupanuvõimet. EBA püüdis aktiveerida kõik talle asutamismäärusega antud vahendid, ka selleks, et kaitsta ühtse turu terviklikust. Lisaks rõhutab EBA, et see eesmärk saavutati EBA eelarve ja vahendite piires ning arvestades EBA reguleerimis- ja järelevalvevolituste ning pädevuse piiranguid. Peaks olema selge, et finantsstabiilsuse piiratud kaitsmine Euroopa Liidus tulenes rahaliidu institutsioonilise ülesehituse puudustest, eelkõige integreeritud järelevalvesüsteemi ja ühise finantsturuvõrgu puudumisest, mitte sellest, et EBA täitis ülesandeid puudulikult. Pangandusliit kõrvaldab need puudused. Vt ka EBA vastus 3. ja 6. soovitusel.

## 83

Vt EBA vastus 1. soovitusel.

## 1. soovitus

EBA nõustub soovitusel.

EBA järgib oma dokumentide korral täielikult ja rangelt avaliku arutelu nõudeid, sealhulgas nõuet kaasata pangandussektori sidusrühmade kogu. Mõnel juhul kaldus EBA avaliku arutelu kestuse parimast tavast kõrvale, kuid see oli tingitud kohustusest täita oma ülesanded õigel ajal ja seadusandjate kehtestatud tähtajaks. See oli kooskõlas EBA eesmärgiga anda finantsturule ja selle osalistele kindlustunne ning kaitsta avalikku huvi. Kõik EBA ülesanded täideti auditiperioodil õigel ajal ja nõutud tähtajaks (v.a kapitalinõuete direktiivi artiklis 78 sätestatud ülesanded, mille puhul lepiti komisjoniga eelnevalt kokku uued tähtajad).

EBA märgib, et teda ei ole kaasatud Euroopa Liidu esmaste pangandusõigusaktide väljatöötamise ja ta ei ole kuidagi mõjutanud nendes sätestatud EBA volitusi ja tähtaegu. EBA ulatuslikum kaasamine õigusloomesse ning suurem roll komisjoni ja teiste seadusandjate nõustajana aitaksid EBA-l paremini täita rolli, mille poliitikakujundajad on talle ette näinud, ja oma kohustust kaitsta ühtset Euroopa eeskirjade kogumikku. Praktikaks saaks selle saavutada järgmiste meetmetega: i) EBA mitteametlik kaasamine komisjoni talituste poolt enne seadusandlike ettepanekute avaldamist, ii) EBA õigusliku kohustuse kehtestamine konsulteerida teda huvitavates küsimustes, nagu on kindlaks määratud EBA asutamismääruses, ja iii) nõude kehtestamine juhtida komisjoni tähelepanu valdkondadele, kus riiklike eeskirjade ja tavade erinevus kahjustab ühtse turu toimimist ja nõuab seadusandlikku sekkumist. Selliste nõuetega võiks kaasendada pidev juurdepääs Euroopa Liidu Nõukogus koostatavate eelnõude teabele ning nõukogu, Euroopa Parlamendi ja komisjoni kolmepoolsetele aruteludele; samuti tuleks EBA-le antavate ülesannete sisu ja ajakava eelnevalt arutada.

## 85

Vt EBA vastus 2. soovitusel.

### 2. soovitus

EBA nõustub soovitusel, kuid rõhutab vajadust muuta tema esmaste õigusaktidega seotud volitusi, et suurendada märkimisväärselt EBA mõju järelevalve ühtsusele Euroopa Liidus. EBA-l puudub õigus kutsuda kokku kolleegiumide koosolekuid (see jääb konsolideeritud järelevalve asutuse pädevusse) ja ta ei osale kolleegiumide otsustusprotsessis; EBA-l ei ole õigust algatada siduvat vahendusmenetlust pädevate asutuste vahel ja õiguslikult on ebakindel, kas EBA saab sekkuda valdkondades, kus pädevate

asutuste järelevalveotsused lahknevad – võib väita, et EBA saab riigi ametiasutuse otsuse jätta arvestamata ainult siis, kui see rikub Euroopa Liidu õigust; EBA volitus koostada ühtne järelevalvekäsiraamat ei võimalda Euroopa Liidu parimaid järelevalvetavasid maksimaalselt ühtlustada.

Kuigi EBA volitused on piiratud, on EBA teinud suuri edusamme järelevalvekolleegiumide toimimise parandamisel. Ka on olukord pärast EBA asutamist 2011. aastal põhjalikult muutunud, sest kõik kolleegiumid teevad nüüd ühiseid riskihindamisi ja ühisotsuseid.

2013. aastal jälgis EBA tähelepanelikult 43 kolleegiumi tööd ning osales 93 koosolekul ja 26 telefoni koosolekul. EBA on alates 2011. aastast nõudnud konsolideeritud järelevalve asutustelt kolleegiumide kokkukutsumist, et arutada asjakohaseid ja olulisi teemasid (nt 2011. aasta rekapitaliseerimine, 2011. ja 2014. aasta stressitestid ning 2013. aasta soovitud finantsseisundi taastamise kavade, kapitalireservide moodustamise ja varade kvaliteedi läbivaatamise kohta) ning asutuse- või riigiomaseid teemasid (nt makromajanduse olukord päritoluriikides, kiireloomulised meetmed ja kriisiolukord pankades). EBA on ka nõudnud, et konsolideeritud järelevalve asutused võtaksid arutlusele sellised eriteemad nagu tolereerimine, hädaolukorra lahendamise plaanid, käitumisriskid ja EBA riskinäidikud. EBA on esitanud oma järelevalvenõukogule asutusesisesed aastaaruanded kolleegiumide tegevuse ja parandamist vajavate valdkondade kohta – see näitab, et kaasatud järelevalveasutused on sisulistes riskiaruteludes teinud edusamme. EBA on koostanud käitumisjuhendi, mis näeb ette eelneva tutvumise riiklike meetmetega, ning päritolu- ja vastuvõtva riigi järelevalveasutuste koostööprotokollid, mis näeb ette varade kvaliteedi läbivaatamise ja stressitestide arutelu kolleegiumides. Peale selle on EBA töötanud kolleegiumide toimimise valdkonnas

välja mitu regulatiivset ja rakenduslikku tehnilist standardit, mis võetakse vastu 2014. aastal (päritolu- ja vastuvõtva riigi järelevalveasutuste teabevahetuse regulatiivne ja rakenduslik tehniline standard, pädevale asutusele esitatava teabe regulatiivne ja rakenduslik tehniline standard ning kapitali- ja likviidsusnõuete kohta ühisotsuse tegemise rakenduslik tehniline standard). EBA on olnud kaheksal juhul edukas ka vahendajana (volitustes sätestatud vahendusrolli piires) ja aidanud kõigil juhtudel jõuda mõlemat poolt rahuldava lahenduseni.

2013. ja 2014. aastal on tugevdatud ja formaliseeritud EBA töötajatelt konsolideeritud järelevalve asutustele tagasiside andmise protsessi, mis põhineb ka EBA järelevalvenõukogult saadaval konkreetsetel tagasisidel. EBA integreeris 2014. aastal IT-platvormi oma asutusesisesesse süsteemi – see võimaldab tal tegevust paremini hallata ja toetada paremini IT-platvormi kasutamist pädevate asutuste vahelises teabevahetuses.

## 86

Vt EBA vastus 3. soovitusel.

### 3. soovitus

EBA nõustub soovitusel, ent juhib tähelepanu, et stressitestide usaldusväarsuse suurendamiseks Euroopa Liidus on vaja muuta EBA esmaste õigusaktidega seotud volitusi. Kuigi 2013. aasta oktoobris muudetud EBA asutamismääruses täpsustati teataval määral tema rolli stressitestide tegemisel, on EBA põhiülesanne pigem algatada ja koordineerida stressiteste, mitte neid ise teha. Õiguslik vastutus stressitestide tegemise ja neis osalevate pankadega kontakteerumise eest on pädevatel järelevalveasutustel – see jätab EBA-le suure vastutuse ja ohustab tema mainet, ilma et tal oleks tegelikku mõjuvõimu tulemuste üle.

Seda arvestades leiab EBA, et tema rolli stressitestide tegemisel tuleks kas suurendada – võimaldades EBA-l vahetult suhelda pankadega, teha vastastikuseid analüüse, vaidlustada pankade stressitesti tulemusi ja avaldada järelevalvearuannete põhjal pankade andmed EBA veebilehel – või see põhjalikult läbi vaadata.

Üks võimalus oleks kujundada kogu Euroopa Liitu hõlmav stressitest ümber avalikustamise ja läbipaistvuse testiks, mille raames on EBA põhiülesanne anda järelevalveasutustele vahendid oma stressitestide tegemiseks ja tegutseda kogu Euroopa Liidu tulemuste läbipaistvust tagava andmekeskusena. See täiendaks pädevate asutuste tehtavaid järelevalve stressiteste ja selline süsteem sarnaneks raamistikuga, mis kehtestati Ameerika Ühendriikides Doddi-Franki seadusega.

Nende muudatuste tegemisel tuleb toetuda esmas-tele õigusaktidele.

## 87

Vt EBA vastus 4. soovitusel.

EBA selgitab, et tema kodukorra hiljutise muutmisega püüti kõrvaldada õiguslikku lünka, mis seisnes riiklike tarbijakaitseasutuste ebapiisavas esindatuses EBA otsustusprotsessis. Nimelt märgitakse EBA järelevalvenõukogu kodukorras, mida muudeti 2013. aasta novembris ja mis on avaldatud EBA veebilehel, selge sõnaga järgmist (artikli 2 lõige 4): „Kui hääleõiguslik liige ei võta koosolekule kaasa asjaomase riikliku ametiasutuse esindajat vastavalt artikli 2 lõikele 3, peab hääleõiguslik liige kooskõlastama selle riikliku ametiasutusega, et tagada hääleõigusliku liikme piisav teavitatus küsimusest, nii et ta saab täita oma ülesandeid.“

## 4. soovitus

EBA nõustub soovitusel, kuid juhib tähelepanu, et EBA tarbijakaitsevolituse Euroopa Liidu finantssektoris kitsendab hulk piiranguid ja EBA mõju oluliseks suurendamiseks valdkonnas on vaja muuta esmasid õigusakte.

EBA asutamismäärusega ei antud tema pädevusse tarbijakaitse õigusakte. EBA-le ei antud tarbijakaitsevolituse ka Euroopa Liidu 2011., 2012. ja 2013. aasta direktiividega. Esimene volitus anti EBA-le 2014. aasta veebruaris vastuvõetud direktiiviga kinnisvaraga seotud tarbijakrediitdilepingute kohta ja see sisaldab ühtset tehnilist standardit.

EBA tarbijakaitsetegevus on seetõttu piirdunud omaalgatuslike meetmetega, sest ainsad EBA asutamismäärusega tema käsutusse antud õiguslikud vahendid, mida ta saab kasutada omaalgatuslike meetmete rakendamiseks finantseerimisasutuste ja riiklike pädevate asutuste suhtes, on hoiatused, arvamused ja suunised, mis on õiguslikult mittesiduvad vahendid. Peale selle on finantseerimisasutused, kelle suhtes EBA saab meetmeid võtta, üksnes krediitiasutused, krediitiasutusest makseteenuse pakujad ja e-raha väljastajad. See ei hõlma kõiki tarbijakaitse seisukohast olulisi finantseerimisasutusi, näiteks muid makseteenuse pakujaid peale krediitiasutuste, muid hüpoteeklaenu pakujaid peale pankade ja muid krediidiandjaid peale pankade. Lisaks on üsnagi piiratud ka EBA volitused teha õiguslikult siduvaid otsuseid teatud toodete või tegevuse keelamise kohta; see on lubatud ainult teatud tingimustel (esmasid õigusaktidega ei ole EBA-le selleks spetsiaalset volitust antud ja nõukogu ei ole ühtki hädaolukorda välja kuulutanud).

EBA suutis nende kitsenduste piires siiski tuvastada pangandusturul mitu olulist ja kiireloomulist probleemi, mida käsitles eespool nimetatud mittesiduvate õiguslike vahendite kaudu, näiteks vastutus-tundlik laenuandmine, makseraskustes laenuvõtjate kohtlemine, kaebuste lahendamine, börsifondide riskijuhtimine, hinnavahelepingute riskid, ühisrahas-tamine, virtuaalvaluutad jm.

## 5. soovitus

EBA nõustub soovitusel ja märgib, et ta on praegu tulemuslikkuse juhtimise süsteemi rakendamas.

## 6. soovitus

EBA nõustub soovitusel. EBA arvates ei ole vastastikuse mõistmise memorandumid EBA, EKP ja riiklike pädevate asutuste ülesannete ja kohustuste täpsustamiseks asjakohased vahendid ning ta leiab, et seda saab teha ainult esmasid õigusaktide muutmise kaudu.

Nii EKP asjaomased ülesanded järelevalve teostajana kui ka EBA asjaomased ülesanded on selged ja täielikult kooskõlas sellega, et EKP on seda rolli täites pädev asutus nagu mis tahes muu riiklik pädev asutus. Kuivõrd riiklikud pädevad asutused osalevad otseselt EBA tegevuses ja on esindatud EBA otsuseid tegevas organis – järelevalvenõukogus –, ei sõlmi EBA nendega vastastikuse mõistmise memorandumid. Kuigi EBA on sõlminud EKP kui rahaasutusega vastastikuse mõistmise memorandumid, ei pea EBA asjakohaseks kohelda EKP-d tema järelevalverollis teisiti kui muid pädevaid asutusi.

EBA asutamismääruse artiklis 8 on sätestatud EBA põhiülesanded, näiteks kvaliteetsete järelevalvestandardite ja -tavade kehtestamine, ning nende ülesannete täitmise volitused, näiteks tehniliste standardite ning suuniste ja soovitude väljatöötamine. Pädevate asutuste roll on sätestatud eelkõige valdkonna õigusaktides, millega määratakse kindlaks järelevalve ulatus ja volitused. EBA asutamismääruse artikli 4 lõike 2 punkti a on EKP-ga seoses määrusega (EL) nr 1022/2013 muudetud, et lisada EBA ülesannete ja volituste suhtes pädeva asutusena EKP „talle määrusega (EL) nr 1024/2013 antud ülesannetega seotud küsimustes”. Määruse (EL) nr 1022/2013 põhjenduses 12 on sätestatud et EBA-l „peaks [...] olema võimalik täita oma ülesandeid ka EKP suhtes samal viisil nagu teiste pädevate asutuste suhtes”. Peale selle täpsustatakse määruse (EL) nr 1024/2013 artiklites 3 ja 4 EKP-le antud ülesannete ulatust ja seda, et need ülesanded ei piira EBA pädevust ja ülesandeid, ning et EKP peab, nagu iga teine pädev asutus, tegema EBA-ga koostööd ja järgima liidu õigust, sealhulgas tehnilisi standardeid ja EBA määruse artiklit 16, mis käsitleb suuniseid ja soovitusi.

EBA märgib ka, et määrus (EL) nr 1024/2013 sisaldab erisätteid, mille kohaselt tuleb mitteosalevate riikide pädevate asutuste ja väärtpaberituru järelevalveasutustega sõlmida vastastikuse mõistmise memorandumid, kuid ei sisalda sätteid, mis näevad ette sellise memorandumi sõlmimise EKP-ga.

EBA märgib, et ühtse järelevalvemehhanismi kehtestamise tõttu tuleb tugevdada tegevussuhteid EKP-ga eelkõige seoses stressitestide korraldamise ja ühtse järelevalvekäsiraamatu koostamisega. Euroopa järelevalvekäsiraamatuga seoses selgitab EBA, et vastavalt tema õiguslikule volitusele on EBA käsiraamat Euroopa Liidus kohaldatavate parimate järelevalvetavade mittesiduv kogumik. EBA volitused ei võimalda Euroopa Liidus kohaldatavaid parimaid järelevalvetavasid maksimaalselt ühtlustada ega pädevate asutuste (nt EKP) käsiraamatuid asendada.



## KUST SAAB ELi VÄLJAANDEID?

### Tasuta väljaanded:

- üksikeksemplarid:  
EU Bookshopi kaudu (<http://bookshop.europa.eu>);
- rohkem eksemplare ning plakatid ja kaardid:  
Euroopa Liidu esindustest ([http://ec.europa.eu/represent\\_et.htm](http://ec.europa.eu/represent_et.htm)),  
delegatsioonidest väljaspool ELi ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_et.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_et.htm)),  
kasutades Europe Direct'i teenistust ([http://europa.eu/europedirect/index\\_et.htm](http://europa.eu/europedirect/index_et.htm))  
või helistades infotelefonile 00 800 6 7 8 9 10 11 (kõikjalt EList helistades tasuta) (\*).

(\*) Antav teave on tasuta nagu ka enamik kõnesid (v.a mõne operaatori, hotelli ja telefonikabiini puhul).

### Tasulised väljaanded:

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

### Tasulised tellimused:

- Euroopa Liidu Väljaannete Talituse edasimüüjate kaudu  
([http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_et.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_et.htm)).

Pärast finantskriisi võttis komisjon meetmeid pangandussektori stabiliseerimiseks, soovides tugevdada pangandust reguleerivaid õigusakte ja järelevalvet ning luues Euroopa Pangandusjärelevalve (EBA). Selles valdkonnas kontrollikoja poolt tehtud esimese auditi eesmärk oli hinnata, kas komisjon ja EBA olid täitnud rahuldavalt oma ülesandeid, mis puudutasid pangandussektori reguleerimis- ja järelevalvesüsteemi uue korra loomist, ning uurida, millised auditi käigus saadud teadmised võiksid olla kasulikud ühtse järelevalvemehhanismi raames tehtava pangandusjärelevalve puhul. Kontrollikoja hinnangul olid komisjoni võetud meetmed, sh EBA loomine, esimesteks olulisteks sammudeks pärast finantskriisi. Uue korra toimimises leiti aga puudusi piiriülese pangandusjärelevalve, ELi pankade vastupidavuse hindamise ning tarbijakaitse edendamise puhul, mille kohta kontrollikoda teeb ka soovitused.



EUROOPA  
KONTROLLIKODA



Väljaannete talitus