

Nr 24 / 23.10.2012

Panganduse järelevalve Euroopa pangandusliidu idees

Ühisturu loomine Euroopas pani aluse inimeste, kaupade, teenuste ja kapitali vabale liikumisele ühenduse piires. Jaanuaris täitub 20 aastat nimetatud „vabaduse“ algusest ning võime tõdeda, et liikumisvabadus on edenenud vastavalt toodud järjekorrale – see on täna piiratum inimeste ja ulatuslikem kapitali puhul. Vabad vahendid on liikunud sinna, kus tulusus kõrgem ning kapitaliturg on raharessursi Euroopa Liidus paremini jaotanud. Panganduse roll kogu majanduse lisandväärtuse tekkes on küll tagasihoidlik (nt Eestis 3% ehk sarnane laomajanduse osakaalule), kuid omab olulist rolli ühiskonnas, sest finantssektori kaudu toimub peamine osa krediidi vahendamisest (nt euroala majandustegevuse rahastamisest kulgeb lausa ¾ pankade kaudu).

Euroopa majandus- ja rahaliidu loomisel oli jõukate ja head elujärge nautinud riikide keskseks ideeks ühisraha. Kõik, mis otseselt euro tulekut ei takistanud, jäi ootama majandustsükli ebameeldivat faasi. Veel enne euro 10. aastapäeva tuli unustatu meelde tuletada. Nimelt ei olnud optimaalse valuutapiirkonna ladusa toimimise kõik tingimused täidetud, hullem veel – institutsioonilist puudujääki võimendas majandussurutis. Siiski möödus kriisi algusest Euroopas veel kolm aastat, enne kui tekkis konkreetne plaan finantssektorile – pangandusliit. Miks alles nüüd? Sest Euroopa Liit ei saa lubada Hispaanias (suuruselt viies majandus Euroopas) tekkida samal olukorral, millesse sattus Iirimaa paari aasta eest. Edukas ja eeskujulik Iirimaa osutus ühtäkki välistuge vajavaks ning riigi võlakoormus kogutulu suhtes kasvas pea viis korda. Tulemuseks oli majanduse taandareng kolmel aastal ja seejärel stagnatsioon. Rahvusvahelise Valuutafondi hinnangul ulatuvad ajavahemikul 2007–2010 Euroopa panganduse põhjustatud kriisi kahjud triljoni euroni (ca 8% ühisturu kogutulust). Stabiilsuse taastamiseks ning krediidivoo tagamiseks võeti EL poolt ja liikmesriikides vastu hulga meetmeid, millega seonduvad kulud jäävad lõpuks maksumaksjate kanda.

Pangandus naudib piiriülese tegevusega kaasnevat mastaabiefekti ning sektori kasumiahnus tähendab suuri riske. Ent taoline riskivõtmine tuleb hoida lahus maksumaksja abistavast otseliinist. 2012. aasta varasuvel võttis Euroopa Liidu Nõukogu suuna majandus- ja rahandusliidu institutsionaalsele reformile. Esmalt seati kurss ühisele pangandusjärelevalvele ja 12. septembril esitas siseturu ja teenuste volinik Michel Barnier ettepaneku euroala pankade ühise järelevalve loomiseks. Kavakohaselt laieneb Euroopa Keskpanga roll finantsstabiilsuse eest vastutavaks institutsiooniks alates 2013. aasta jaanuarist. Sel moel püütakse vastata finantskriisile ja akadeemilisele kriitikale, andes keskpangale senisest suurema rolli nii rahapoliitika kui järelevalve osas. Euro loomisel jäi nimelt tähelepanuta võimalus, et võib tekkida kriiside lahendamise vajadus ning selleks tarviliku struktuuri puudus kujunes ühisraha nõrkuseks.

Euroopa Komisjoni eesmärk on luua ühine pangandusjärelevalve 2013. aasta alguseks, mistõttu peaks vastav seadusandlus saama liikmesriikide poolt kinnitatud veel sel aastal. Komisjoni hinnangul ei ole vajadust EL aluslepet muuta¹. Barnier kava on tehniline ja samas majanduspoliitiline. Seni on panganduse ohjamine Euroopas toimunud 27 erineva reeglistiku abil. 2008. aasta sügisest levinud süsteemse kriisi tingimustes pole taolisest lähenemisest enam kasu ning kavandatud pangandusliit oleks osa tulemüürist. Keskpank saaks plaani kohaselt lisaks praegusele rahapoliitilisele võimule ka järelevalvealase võimu ning läbi erinevate meetmete – viimase instantsi laenaja, Euroopa stabiilsusmehhanismi (ESM) – suudetaks riigieelarve kulusid hoida eemal panganduse kapitalimurest. Oktoobrist 2008 kuni oktoobrini 2011 on Euroopa Liidus mobiliseeritud 4,5 triljonit ($4,5 \cdot 10^{12}$) eurot maksumaksja vahendeid – see on samas suurusjärgus kui kõik hoiused euroalas kokku või maailma suuruselt kolmanda majanduse Jaapani aastane SKT. Muidugi ohustab see niigi pingelises olukorras euroala riigieelarvete jätkusuutlikkust.

Institutsionaalne tihnik

Tegelik järelevalve jääks ka edaspidi liikmesriikidele, kuigi loodav süsteem keskendub (vähemalt formaalselt) Euroopa Kesk pangale. Seega esialgu ei muutu tõenäoliselt suurt midagi ning kuna uued reeglid pankade omavahendite piisavuse kohta jpm normatiivid hakkavad kehtima 2014. aasta algusest, hakkaks panganduse järelevalve supersüsteem funktsioneerima aastase viitajaga. Barnier kava kehtivaid reegleid pangandusnormatiivide osas ei muuda, see on institutsionaalne reform².

Finantssektori tegevust on Euroopas loodud ohjeldama Euroopa panganduse järelevalveasutus (EBA; riikide järelevalve ja koordineerimine, stressitestid), Euroopa väärtpaberituru järelevalveasutus (ESMA; kapitaliturgude kontroll ja „ohtlike“ finantstoodete keelustamine, reitingud), Euroopa kindlustus- ja tööandjapensionide järelevalveasutus (EIOPA; kindlustuse valdkond), Euroopa süsteemsete riskide nõukogu (ESRB; finantssektori makrotasandi järelevalve, personal on suures osas sama mis EBA-l). Seejärel loodi Euroopa finantsstabiilsuse fond (EFSF), et toetada finantsraskustesse sattunud euroala riike. Hiljuti asutatud ESM asendab EFSF-i ja EL eelarvega tagatud eraldiseisvat programmi (EFSM). Plaan loodavast pangandusliidust tõstab esile EBA rolli ning finantsinspeksioon saab oma praegusele tegevusele järelevalve teostamisel lisaks „õiguse tõlgendamise ja tegevusjuhiste andmise“.

Eesti panganduse struktuur on euroala piires eriline ning esitatud kavas on meile oluline asjaolu, et euroalast eemal olevatele riikidele (nt Rootsi, Taani) on Barnier kavas antud võimalus liituda vabatahtlikult ühtse järelevalvemehhanismiga. Kuivõrd tähtis on „vabatahtlikkus“, saab panganduse puhul selgemaks bilansiskeemi analüüsi abil, kus lisareservide olemasolu tagab riskijuhtimisel oluliselt tugevama kindluse. Ent süsteemi haldamine pole pelgalt riskijuhtimine ning kõik riigid Euroopa Liidus ei pruugi pangaliiduga pakutud kujul ühineda³. Kui Barnier' plaan püüab euroala pankade päästmise teha Euroopa Liidu

¹ EL toimimise lepingu art. 127 (6) alusel peab EL nõukogu panganduse järelevalvega seotud tegevuses konsulteerima parlamendi ja keskpangaga enne kui Euroopa Kesk pangale „eriülesandeid“ jagama hakkab.

² Komisjoni esialgse plaani kohaselt tuli pangandusjärelevalvele lisaks luua EDIRA (pangahoiuste üleeuroopaline garantii) ja EDGRF (probleemsete pankadega toimetamise fond). Sisuliselt oluks tegemist hoiuste tagamise ja probleemilahenduse üksustega, ent Saksamaa survele jäeti mõlemad lõplikust plaanist välja.

³ Nt Rootsi rahandusministri sõnul ei kavatse nad pangandusliidu loomist pakutud kujul toetada, kuna „komisjon ei ole kõiki liikmesriike kuulda võtnud [...] see ei ole üksnes Rootsi probleem, vaid ka Taani, Ungari, Poola jt eurotsooni mittekuuluvate riikide seisukoht“. Pangandusliidu loomise küsimustes triivivad meie olulised partnerid - Soome valitsus, Rootsi valitsus - erinevates paatides. Rootsi keskpank teeb iseseisvalt ja operatiivselt otsuseid oma panganduse üle, samas kui Soomes tuleb

probleemiks, on see vaele arvestus ning euroga mitteliitunud maades on vastuseis põhimõtteline ja õigustatud.

Reeglid riskivõtmisele

Innovatsioon (eriti panganduses) toimub enne, kui luuakse toimuvale süsteemsed reeglid. Rahandussüsteemi probleem ongi see, et tasakaalu eest seisjad saavad tõeliselt ohjata neid tegevusi, mida juba teatakse. Euroopa panganduse nõ käitumisreeglid kehtestab EBA, ent need otsustatakse EL nõukogu ja parlamendi poolt; mõnel juhul on tarvis tehnilist sisu ning sellisel juhul osaleb protsessis ka Euroopa Komisjon. EBA ei võta vastu õigusakte, vaid kinnitab tehnilised standardid. Kapitalinõuete direktiiv (CRD) loob vastavad reeglid euroliidu piires ning tingimuste karmistamist (sh uute akronüümide teket) jäävad ootama auditeerimine, raamatupidamine, tuletisinstrumentid jmt. Lisaks on komisjonil soov reguleerida „süsteemse tähtsusega“ finantsvahendajate käitumist ja varipangandust. Euroopa Liidu poolt pakutud regulatsioon pankade riskijuhtimiseks on mõnes osas vastuolus uue kapitalinõuete raamistikuga pankadele (laiemalt tuntud kui Basel III kokkulepe). Näiteks on erinev seisukoht kapitali adekvaatsuse arvestuses või riskide kokkuarvutamises. Samuti tundub, et likviidsusriskide hinnangud avaliku sektori osas on EL poolt pakutud variandis lausa „eilne päev“, võrreldes turul toimuvate arengutega. Seetõttu on komisjoni seisukoht mõneti konfliktis keskpankurite nn Baseli komitee reeglitega selle üle, kuivõrd peaks lubama finantsvahendajail riske võtta ning kui palju jääb pankade järelevalvele ruumi oma ülesannete täitmiseks.

Komisjon peab leidma kesktee avalike huvide ja finantssektori huvide vahel, mis kapitalinõuete direktiivina näibki olevat Baseli komitee suuniste ja pangandussektori lobitöö tulemus. Huvidel on ka teine tasand: liikmesriigid, kus pangandus kiratseb, sooviksid jagada ühtset skeemi ülejäänud osalistega. Samas on nt keskpanga likviidsusabi lühiajalise suunitlusega ning ka rahvusriikide järelevalveasutused lähtuvad pigem kohalikest kui superliidu huvidest. Segadust tekitab mitte ainult erinevate institutsioonide vastandumine, vaid mõnikord signaalid suisa samal otsusetasandil. Peaminister kinnitas hiljuti Riigikogus Eesti panganduse iseseisvust ja tugevust ning kiitis koostööd Rootsi, ent rahandusministri sõnul sõltub Eesti pangandus väga palju otsustest, mis just Rootsis tehakse ja ta soovib sealsete asutustega tugevamat koostööd⁴.

Pangandusliit – hea idee, mitmed küsitavused

12. septembril avalikustatud kava kohaselt hõlmaks pangandusliit kõiki (ligi 8000 Euroopa Liidus, neist üle 6000 euroalas) pangandusasutusi, ent juba on avalikuks tulnud Saksamaa soov oma piirkondlikud pangad järelevalve ühtse pilgu (st Euroopa Keskpanga) alt eraldada⁵. Ühisturg nõuab avatud vaadet ning sisemajandusele suunatud otsused (eriti kui seda teevad olulised turuosalisid) ei pruugi olla üldisele arengule hea. Pole mingit selgust, mis hakkab juhtuma, kui on tarvis mõni ebaõnnestunud pank päästa või likvideerida. Kuidas hakkab toimima pangahoiuste garantii ülepiirilise ja süsteemse kriisi korral? Komisjoni plaanist jäid nii hoiuste kindlustamine kui probleemide lahendamine esialgu välja, kuid pangandusliidus

oodata Euroopa Keskpanga otsust. Rootsi järelevalvele allub lõviosa Eesti pangandusturust, mistõttu finantsinspeksioon saab EKP nimel järelevalvet teostada kohalike pangakeste üle, ent põhitegijate osas tuleb kasutada *supervisory college* lahendust.

⁴ Vt Riigikogu 09.10.2012 istungi stenogramm ja Rank, Sirje. Ligi: Eestil pole võimalik punaseid jooni tõmmata. – Äripäev, 19.09.2012.

⁵ Käesolev kirjutis on koostatud info põhjal seisuga 19.10.2012.

peab ka need konkreetse kavana vormistama. Aga ehk on pangandusliidu idee suisa eilsete probleemide lahendamine ja mitte vundament tulevikuks? Muuhulgas on võimalik ka huvide konflikti alge, sest keskpang peab hakkama korraga tegelema nii rahapoliitika kui järelevalve korraldamisega. Kui makrotasandi järelevalve jääks keskpangale, siis kas süsteemi juhtimise seisukohalt oleks efektiivsem luua mikrotasandi kontrolliks hoopis eraldi üksus? Küsitavusi võib olla veelgi. Akadeemilises kirjanduses tõuseb esile mõte, et olukord tsentraliseeritud järelevalve ja rahvuslikul tasandil reaalse tegevuse korral lisab probleemidele täiendavaid pöördeid, mitte ei tee lahendust lihtsamaks⁶. Arutelu pangandusliidu plaani üle kipub viitama nokk-kinni-saba-lahti probleemile ning komisjoni kava on läheduse pakkumine pigem mingile osale kui kogu probleemipuntrale. Olukord on mõneti sarnane euro tulekuga, mille puhul sai alles aastate möödudes selgeks, et enne euro kasutuselevõtmist jäi otsustajatel tõesti mõndagi tegemata.

Lauri Luiker
nõunik
tel 6507

Kasutatud allikad

- Beck, T. Banking union for Europe – risks and challenges, Center for Economic Policy Research (CEPR). London. 2012
- Gros, D., Schoenmaker, D. European Deposit Insurance: Financing the transition, Centre for European Policy Studies. 2012 (või varasem ja pikem versioon <http://www.ceps.eu/book/european-deposit-insurance-and-resolution-fund>)
- Kapitalinõuete direktiiv (CRD), regulatsioon ja seotud dokumendid http://ec.europa.eu/internal_market/bank/regcapital/new_proposals_en.htm
- Euroopa Komisjoni ettepanek pangandusliidu loomiseks ja panganduse järelevalve teostamiseks http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-953_et.htm
- Euroopa Komisjoni ülevaade riigiabist Euroopa Liidus http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/2011_autumn_working_paper_en.pdf
- Basel III regulatsioonide vastavus EL kohta, BIS raport http://www.bis.org/bcbs/implementation/l2_eu.pdf

Õigus- ja analüüsiosakond on Riigikogu struktuuriüksus, mis nõustab rahvaesindajaid ja nende heaks töötavaid ametnikke. Käesolev informatsioon on koostatud osakonna algatusel. Autorid on valmis arutlema huvilistega töö sisu üle. Kõik kommentaarid on teretulnud.

⁶ Rahandusvaldkonna teoreetikute seisukoht pangandusliidu loomises ja ettepanekud võimalike täienduste või parandustega leiab CEPR kogumikus Beck, T. Banking union for Europe – risks and challenges. 2012.