EUROOPA KOMISJON

Brüssel, 19.3.2012
COM(2012) 102 final

ROHELINE RAAMAT

VARIPANGANDUS

(EMPs kohaldatav tekst)

1. SISSEJUHATUS

2008. aasta kriis, mille keskmes olid finantsteenused, oli ülemaailmne ning selle tulemusel tulid ilmsiks mitmed puudused, sealhulgas õiguslikud lüngad, ebatõhus järelevalve, läbipaistmatud turud ja liiga keerulised tooted. Meetmeid on võetud ülemaailmsel tasandil ja koordineeritud G20 ja finantsstabiilsuse nõukogu raames.

Euroopa Liit on näidanud G20 kohustuste rakendamisel ülemaailmset liidrirolli. Kooskõlas ELi finantsreformialase tegevuskavaga on liit teinud olulisi edusamme G20 kohustustega seotud reformide rakendamisel. Enamik reforme on praegu menetlemisel õigusloome protsessi raames. Eelkõige tuleb olulise saavutusena käsitada asjaolu, et nõukogu ja Euroopa Parlament võtsid hiljuti vastu teedrajava õigusakti börsiväliste tuletisinstrumentide kohta. Samuti on hästi edenenud läbirääkimised kapitalinõuete kohandamiseks pangandussektoris. Reformide tulemusel saab EL vahendid, tagamaks, et finantssüsteemi ning selle asutuste ja turgude üle teostatakse nõuetekohaselt järelevalvet. Stabiilsemad ja vastutustundlikumad finantsturud on eeltingimus majanduskasvuks ja sellise majanduskeskkonna tekkeks, mis võimaldab äriühingutel edendada, uuendada ja laiendada oma tegevust. See omakorda suurendab kodanike kindlustunnet ja usaldust.

Järjest on suurenenud pangandussektorivälise laenutegevuse (nn varipangandus) osa, mis ei ole olnud usaldatavusnõuetealaste õigusaktide ja usaldatavusjärelevalve fookuses. Varipangandusel on finantssüsteemis oluline roll. Näiteks loob see täiendavaid rahastamisallikaid ja pakub investoritele alternatiivi pangahoiustele. Kuid sellega võib kaasneda ka teatav oht pikaajalisele finantsstabiilsusele.

Vastusena 2010. aastal Sõulis ja 2011. aastal Cannes´is toimunud G20 kohtumistel tehtud üleskutsetele on finantsstabiilsuse nõukogu välja töötamas soovitusi kõnealuse valdkonna järelevalveks ja reguleerimiseks.

Finantsstabiilsuse nõukogu on rõhutanud, et varipanganduse üksuste korrapäratu pankrotistumisega võib kaasneda süsteemne risk nii otseselt kui ka tulenevalt vastastikusest seotusest tavapärase pangandussüsteemiga. Samuti märkis finantsstabiilsuse nõukogu, et kuni selliste tegevusalade ja üksuste suhtes kohaldatakse madalama taseme õigusakte ja järelevalvet kui ülejäänud finantssektori suhtes, võib karmimate panganduseeskirjade tõttu liikuda oluline osa pangandustegevusest väljapoole tavapärast pangandust varipanganduse valdkonda.

Sellega seoses on komisjon seisukohal, et esmatähtis on uurida üksikasjalikult varipanganduse tegevusalade ja üksustega seotud küsimusi. Eesmärk on aktiivselt reageerida ja osaleda ülemaailmsel arutelul, jätkuvalt suurendada liidu finantssüsteemi vastupanuvõimet ning tagada, et igasugune finantstegevus aitaks edendada majanduskasvu. Seepärast on käesoleva rohelise raamatu eesmärk hinnata praegusi suundumusi ja analüüsida asjakohaseid küsimusi, et võimaldada laiaulatuslikku konsultatsiooni sidusrühmadega.

2. RAHVUSVAHELINE TAUST

2010. aasta novembris Sõulis toimunud kohtumisel määrasid G20 liidrid kindlaks mõned finantssektori reguleerimisega seotud küsimused, millele tuleb veel tähelepanu pöörata. Nad rõhutasid, et varipanganduse reguleerimise ja järelevalve tugevdamine on üks kõnealustest

küsimustest ja palusid, et finantsstabiilsuse nõukogu koostöös teiste rahvusvaheliste standardeid kehtestavate asutustega töötaks välja soovitused nn varipangandussüsteemi järelevalve ja reguleerimise tugevdamiseks.
Vastusena avaldas finantsstabiilsuse nõukogu 27. oktoobril 2011 aruande varipanganduse järelevalve ja reguleerimise tugevdamise kohta[1].

Tulenevalt kõnealusest aruandest ja vastusena 2011. aasta novembri Cannes'i G20 kohtumisel tehtud üleskutsele on finantsstabiilsuse nõukogu käivitanud viis töösuunda, mille eesmärk on analüüsida küsimusi põhjalikumalt ja töötada välja tõhusad poliitikasoovitused. Kõnealused töösuunad hõlmavad järgmist: i) Baseli pangajärelevalve komitee uurib, kuidas täiendavalt reguleerida pankade ja varipanganduse üksuste vastasmõju, ja esitab selle kohta aruande 2012. aasta juulis; ii) Rahvusvaheline Väärtpaberijärelevalve Organisatsioon (IOSCO) töötab välja õigusaktid, millega piirata rahaturufondide süsteemset riski (sealhulgas massilise investeeringute tagasivõtmisega seotud risk), ja esitab selle kohta aruande 2012. aasta juulis; iii) Rahvusvaheline Väärtpaberijärelevalve Organisatsioon hindab koostöös Baseli pangajärelevalve komiteega kehtivaid väärtpaberistamisnõudeid ja esitab täiendavad poliitikasoovitused 2012. aasta juulis; iv) finantsstabiilsuse nõukogu allrühm uurib muid varipanganduse üksusi[2] reguleerivaid õigusakte ja esitab selle kohta aruande 2012. aasta septembris; ning v) teine finantsstabiilsuse nõukogu allrühm käsitleb väärtpaberite laenuks andmist ja repotehinguid ning esitab selle kohta aruande 2012. aasta detsembris. Kõnealused töösuunad ühendavad ELi ja teised suuremad jurisdiktsioonid, sealhulgas USA, Hiina ja Jaapan, kes kõik on kaalumas asjakohaseid õiguslikke meetmeid.

3. MIS ON VARIPANGANDUS?

Finantsstabiilsuse nõukogu 2011. aasta oktoobri aruanne kujutab endast esimest põhjalikku katset käsitleda rahvusvahelisel tasemel varipangandusega seotud küsimusi. Aruandes keskendutakse järgmisele i) määratakse kindlaks varipangandussüsteemi seire ja reguleerimise põhimõtted; ii) algatatakse kaardistamisprotsess, et määratleda varipangandusega seotud süsteemsed riskid ja hinnata neid; ning iii) määratakse kindlaks võimalike õiguslike meetmete kohaldamisala.

Käesolevas aruandes on finantsstabiilsuse nõukogu määratlenud varipangandussüsteemi kui „krediidivahendussüsteemi, mis hõlmab tavapärase pangandussüsteemi väliseid üksusi ja tegevusalasid". Kõnealuse määratluse kohaselt tugineb varipangandussüsteem kahele omavahel seotud sambale.

Esiteks tavapärase pangandussüsteemi välised üksused, mis tegutsevad ühel järgmistest tegevusaladest:

- võtavad vastu hoiuselaadseid rahastamisvahendeid;
- tegelevad lõpptähtaja ja/või likviidsuse ümberkujundamisega;
- kannavad üle krediidiriski ning

[1] Kättesaadav aadressil http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_111027a.pdf

[2] Muud varipanganduse üksused hõlmavad järgmises tekstikastis loetletud üksuseid, välja arvatud rahaturufondid.

- kasutavad otsest või kaudset finantsvõimendust.

Teiseks tegevusalad, mida võib käsitada pangandussektoriväliste üksuste olulise rahastamisallikana. Kõnealused tegevusalad hõlmavad väärtpaberistamist ning väärtpaberite laenu- ja tagasiostutehinguid (repotehingud).

Sellega seoses on komisjon praegu keskendunud järgmiste võimalike varipanganduse üksuste ja tegevusalade analüüsimisele. Seda ei tuleks käsitada ammendava loeteluna, kuna varipanganduse üksused ja tegevusalad võivad areneda väga kiiresti.

Võimalikud varipanganduse üksused ja tegevusalad, millele komisjon on praegu analüüsimisel keskendunud

Üksused

- - Eriotstarbelised majandusüksused, mis tegelevad likviidsuse ja/või tähtaja ümberkujundamisega; nt väärtpaberistamisvahendid nagu varaga tagatud kommertspaberid, eriotstarbelised investeerimisvahendid ja eriotstarbelised rahastamisvahendid;

- Rahaturufondid ja muud laadi investeerimisfondid või tooted, millel on hoiuselaadsed omadused, mis muudavad need haavatavaks investeeringute massilisest tagasivõtmisest;

- Krediiti andvad või finantsvõimendusega investeerimisfondid, sealhulgas börsil kaubeldavad fondid;

- Finantsettevõtted ja väärtpaberiüksused, mis annavad krediiti või krediidigarantiisid või tegelevad lõpptähtaja ja/või likviidsuse ümberkujundamisega, ilma et neid reguleeritaks sarnaselt pankadega; ning

- Kindlustus- ja edasikindlustusandjad, kes annavad välja või garanteerivad krediiditooteid.

Tegevusalad:

- väärtpaberistamine ning

- väärtpaberite laenuks andmine ja repotehingud.

Finantsstabiilsuse nõukogu hinnangul oli ülemaailmse varipangandussüsteemi maht 2010. aastal ligikaudu 46 triljonit eurot, mis on oluliselt rohkem kui 2002. aastal (21 triljonit eurot). See moodustab 25–30 % kogu finantssüsteemist ja pool pankade varade mahust. Ameerika Ühendriikides on kõnealune osakaal veelgi suurem, hinnanguliselt 35–40 %. Finantsstabiilsuse nõukogu hinnangul on muude finantsvahendajate kui pangad Euroopas asuvate varade osakaal varipanganduse kogumahus aastatel 2005–2010 oluliselt suurenenud, samas kui USAs asuvate varade osakaal on vähenenud. Kõnealuste Euroopa jurisdiktsioonides hoitavate varade osakaal on suurenenud Ühendkuningriigi finantsvahendajate puhul 10 %-lt 13 %-le, Madalmaade finantsvahendajate puhul 6 %-lt 8 %-le, Saksamaa finantsvahendajate puhul 4 %-lt 5 %-le ja Hispaania finantsvahendajate puhul

2 %-lt 3 %-le. Prantsusmaa ja Itaalia finantsvahendajate puhul on üldine varipanganduse varade osakaal jäänud samaks, st vastavalt 6 % ja 2 %.

Küsimused:

a) Kas olete nõus esitatud varipanganduse määratlusega?

b) Kas olete nõus varipanganduse üksuste ja tegevusalade esialgse loeteluga? Kas tuleks lisaks analüüsida muidki üksuseid ja/või tegevusalasid? Kui jah, siis millised need on?

4. MILLISED ON VARIPANGANDUSEGA SEOTUD OHUD JA KASU?

Varipanganduse tegevusalad võivad olla finantssüsteemi kasulik osa, kuna nad täidavad ühte järgmistest ülesannetest: i) pakuvad investoritele alternatiivi panghoiustele; ii) tänu suuremale spetsialiseerumisele suunavad vahendeid teatavate vajaduste rahuldamiseks tõhusamalt; iii) pakuvad reaalmajandusele alternatiivseid rahastamisvõimalusi, mis on eriti kasulik juhul, kui tavapärased panga- või turukanalid on ajutiselt halvatud; ja iv) võivad pakkuda võimalust riski hajutamiseks pangandussüsteemist väljapoole.

Varipanganduse üksuste ja tegevusaladega võivad siiski kaasneda ka mitmed riskid. Mõned riskid võivad olla süsteemset laadi, mis on eelkõige tingitud varipanganduse üksuste ja tegevusalade keerukusest, jurisdiktsiooniülesest ulatusest ning väärtpaberi- ja rahaturgudele omasest liikuvusest ning varipanganduse üksuste ja tegevusalade ning tavapärase pangandussüsteemi omavahelisest seotusest.

Kõnealuseid riske võib rühmitada järgmiselt:

i) hoiuselaadse rahastamisstruktuuri puhul võib kaasneda massilise investeeringute tagasivõtmise oht;

Varipanganduse tegevusalad on avatud samadele finantsriskidele nagu pangad, samas ei kohalda pangandussektorit reguleerivad asutused ja järelevalveasutused nende suhtes samaväärseid piiranguid. Näiteks kasutatakse teatavate varipanganduse tegevusalade puhul lühiajalist rahastamist, millega võivad kaasneda probleemid juhul, kui kliendid hakkavad järsku massiliselt vahendeid välja võtma.

ii) suure varjatud finantsvõimenduse teke;

Suur finantsvõimendus võib suurendada finantssektori haavatavust ja põhjustada süsteemset riski. Varipanganduse tegevusalad võivad olla suure finantsvõimendusega, mille puhul tagatisvara kasutatakse mitmeid kordi, ilma et kohaldataks reguleerivate asutuste kehtestatud piiranguid.

iii) eeskirjadest kõrvalehoidumine ja õiguslik arbitraaž;

Varipangandustehinguid võidakse kasutada tavapankade suhtes kohaldatava reguleerimise ja järelevalve vältimiseks, jaotades tavapärase krediidivahendusprotsessi omavahel tehinguid tegevateks õiguslikult sõltumatuteks struktuurideks. Sellise „õigusliku killustatusega" kaasneb kogu finantssüsteemis madalamate õigusnõuetega kohandumise risk, kuna pangad ja muud finantsvahendajad üritavad jäljendada varipanganduse üksuseid või viia teatavad tehingud üle konsolideerimisvälistesse üksustesse. Näiteks oli sellistel tehingutel, millega hoiti kõrvale

kapitali- ja raamatupidamisnõuetest ning kanti riske üle pangandussektori järelevalve välistesse üksustesse, oluline roll 2007./2008. aasta kriisi kujunemisel.

iv) korrapäratud pankrotid mõjutavad pangandussüsteemi;

Varipanganduse tegevusalad on sageli tihedalt seotud tavapärase pangandussektoriga. Mis tahes suurematel probleemidel võib olla oluline ülekanduv mõju. Kriisiolukorras või väga ebakindlates tingimustes võivad varipanganduse võetud riskid kergesti üle kanduda pangandussektorisse järgmiste kanalite kaudu: a) otsene laenu võtmine pangandussüsteemist ja pankade tingimuslikud kohustused (krediidikvaliteeti parandavad kokkulepped ja likviidsusliinid); ning b) varade massiline müük, mis oluliselt mõjutab finants- ja reaalvarade hindasid.

Küsimused:

c) Kas olete nõus, et varipangandus võib positiivselt mõjutada finantssüsteemi? Kas kõnealuste tegevusaladega kaasneb muid kasulikke aspekte, mida tuleks tulevikus säilitada ja edendada?

d) Kas olete nõus selliste kanalite kirjeldusega, mille kaudu varipanganduse tegevusalad põhjustavad uusi riske või kannavad neid üle finantssüsteemi muudesse osadesse?

e) Kas tuleks käsitleda teisi kanaleid, mille kaudu varipanganduse tegevusalad põhjustavad uusi riske või kannavad neid üle finantssüsteemi muudesse osadesse?

5. MILLISED ON JÄRELEVALVEASUTUSTE JA REGULEERIVATE ASUTUSTE EES SEISVAD VÄLJAKUTSED?

Võttes arvesse eespool osutatud võimalikke riske, on oluline, et järelevalveasutused ja reguleerivad asutused kaaluksid, kuidas paremini käsitleda varipanganduse üksuste ja tegevusaladega seotud küsimusi. Sellega kaasnevad mitmed väljakutsed.

Esiteks peavad pädevad ametiasutused kindlaks määrama asjaomased üksused ja nende tegevusalad ning neid jälgima. ELis on enamikul riiklikest ametiasutustest asjakohased kogemused ja Euroopa Keskpank, Euroopa Pangandusjärelevalve (EBA), Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve (ESMA), Euroopa Kindlustus- ja Tööandjapensionide Järelevalve (EIOPA) ning Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu on alustanud varipangandusalase oskusteabe kogumist. Samas on ikka veel vaja koguda andmeid pankade ja pangandussektori väliste finantseerimisasutuste omavahelise seotuse kohta ülemaailmsel tasandil. Seepärast võiks EL tagada alalise korra, mille kohaselt kogutakse ja vahetatakse andmeid määratlemise ja järelevalvetavade kohta kõigi ELi järelevalveasutuste, komisjoni, EKP ja teiste keskpankade vahel. Teabe vahetamiseks ja probleemide kiireks tuvastamiseks tuleb kõnealuste asutuste tegevust tihedalt koordineerida. Samuti võib olla vaja anda riiklikele järelevalveasutustele uued erivolitused.

Teiseks peavad ametiasutused kindlaks määrama varipanganduse üksuste järelevalve lähenemisviisi. Komisjon on seisukohal, et: i) järelevalvet tuleks teostada asjakohasel

tasandil, st liikmesriikide ja/või Euroopa tasandil; ii) see peaks olema proportsionaalne; iii) tuleks arvesse võtta olemasolevat järelevalvealast suutlikkust ja oskusteavet ning iv) see tuleks integreerida makrotasandi usaldatavusjärelevalve raamistikku. Ametiasutused peavad olema suutelised mõistma varjatud krediidivahendusahelate toimimist, nõuetekohaselt hindama nende süsteemset tähtsust, analüüsima uute toodete või tegevusalade mõju makrotasandi usaldatavusjärelevalve seisukohast ning kaardistama varipangandussüsteemi ja ülejäänud finantssektori omavahelist seotust.

Kolmandaks, kuna varipangandusega seotud küsimuste tõttu võib olla vaja laiendada usaldatavusnõuetealaste õigusaktide kohaldamisala ja olemust, tuleb võtta asjakohaseid reguleerivaid meetmeid. Eespool osutatud finantsstabiilsuse nõukogu aruandes on esitatud mõned üldpõhimõtted, mida reguleerivad asutused peaksid kohaldama varipangandust reguleerivate meetmete väljatöötamisel ja rakendamisel. Finantsstabiilsuse nõukogu arvates peaksid reguleerivad meetmed olema sihipärased, proportsionaalsed, tulevikku suunatud, kohandatavad ja tõhusad ning neid tuleks hinnata ja läbi vaadata. Komisjon on seisukohal, et ametiasutused peaksid kõnealuseid kõrgel tasemel määratud põhimõtteid arvesse võtma. Samuti leiab komisjon, et eri laadi üksuste ja/või tegevusalade puhul tuleb kehtestada konkreetne lähenemisviis. Selleks tuleb saavutada sobiv tasakaal kolme võimaliku ja täiendava vahendi vahel: i) kaudne reguleerimine (reguleeritakse pangandussüsteemi ja varipanganduse üksuste vahelist seost); ii) kehtivate reguleerivate õigusaktide asjakohane laiendamine või läbivaatamine; ning iii) uued õigusaktid, millega konkreetselt reguleeritakse varipanganduse üksuseid ja tegevusalasid. Sellega seoses tuleb kaaluda ka alternatiivseid või täiendavaid mittereguleerivaid meetmeid.

Küsimused:

f) Kas olete nõus sellega, et varipanganduse üksuseid ja tegevusalasid tuleb rangemalt jälgida ja reguleerida?

g) Kas olete nõus ettepanekutega, mis käsitlevad asjaomaste üksuste ja nende tegevusalade määratlemist ja seiret? Kas olete seisukohal, et ELis tuleb kehtestada alaline kord, mille kohaselt kogutakse ja vahetatakse andmeid määratlemise ja järelevalvetavade kohta kõigi ELi järelevalveasutuste, komisjoni, EKP ja teiste keskpankade vahel?

h) Kas olete nõus eespool esitatud varipanganduse järelevalve üldpõhimõtetega?

i) Kas olete nõus eespool esitatud reguleerivate meetmete üldpõhimõtetega?

j) Millised meetmeid tuleks võtta, et tagada varipanganduse ühtne käsitlemine rahvusvahelisel tasandil ja vältida õiguslikku arbitraaži?

6. MILLISEID REGULEERIVAID MEETMEID KOHALDATAKSE ELIS VARIPANGANDUSE SUHTES?

ELis kohaldatakse kõiki kolme võimalikku käesoleva rohelise raamatu eelmises peatükis osutatud regulatiivset lähenemisviisi, mida käsitletakse kokkuvõtlikult järgmistes punktides. Euroopa Parlament ja nõukogu on juba esitanud mitmed varipanganduse üksuseid ja

tegevusalasid käsitlevad õigusakti ettepanekud või on pidamas nende üle läbirääkimisi. Samuti on mõned liikmesriigid kehtestanud täiendavad siseriiklikud eeskirjad nende finantsüksuste ja -tegevusalade järelevalve kohta, mida ei reguleerita ELi tasandil.

6.1. Varipanganduse tegevusalade kaudne reguleerimine pangandust ja kindlustust reguleerivate õigusaktide abil

EL on kaudselt astunud olulisi samme, et käsitleda väärtpaberistamisstruktuuride tõstatatud varipanganduse küsimusi, et takistada pankadel kõrvale hoidmast kehtivate kapitalinõuete ja muude õigusaktide järgimisest.

- 2009. aastal läbi vaadatud ELi pankade kapitalinõuete direktiiviga (nn CRD II),[3] mille liikmesriigid pidid üle võtma siseriiklikusse õigusesse 2010. aasta oktoobriks, on nõutud, et nii väärtpaberistamise tehingu algataja kui ka tehingu korraldaja peavad säilitama märkimisväärse osa väärtpaberistatud varadega seotud riskipositsioonist. Samuti tugevdati direktiiviga sätteid, mis käsitlevad väärtpaberistamisstruktuuridega seotud likviidsusliine ja krediidiriski. Varem kehtinud eeskirjad võimaldasid pankadel vastavad riskid kapitaliga katmata jätta.
- Direktiivi 2010. aasta läbivaatamise (nn CRD III)[4] käigus tehtud muudatustega tugevdati veelgi kapitalinõudeid kooskõlas Baseli pangajärelevalve komitee 2009. aasta juulis avaldatud soovitustega. Alates 2011. aasta detsembrist peavad pangad järgima täiendavaid avalikustamisnõudeid ja hoidma keerulistesse edasiväärtpaberistamisstruktuuridesse investeerimisel riskide katmiseks märkimisväärselt rohkem kapitali. Samuti on kõnealuse direktiiviga nõutud, et kõigi liikmesriikide pädevad asutused peavad üksikute pankade riskide hindamisel Basel/CRD raamistiku teise samba alusel võtma arvesse maineriske, mis tulenevad keerulistest väärtpaberistamisstruktuuridest või -toodetest[5].
- Direktiivi viimase läbivaatamise ettepanekus (nn CRD IV)[6] on komisjon teinud ettepaneku kehtestada alates 2015. aastast konkreetsed likviidsusnõuded, sealhulgas eriotstarbeliste rahastamisvahendite ja mis tahes muude panga maineriskiga seotud toodete või teenuste likviidsuse tagamise vahendid; ning
- Komisjon kiitis 2011. aasta novembris heaks rahvusvaheliste finantsaruandlusstandardite muudatuse, et parandada finantsvarade ülekandmisega seotud avalikustamisnõudeid (seoses rahvusvahelise finantsaruandlusstandardiga (IFRS) 7)[7]. Samuti analüüsib komisjon uusi konsolideerimist käsitlevaid

[3] Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2009/111/EÜ, 16. septembri 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 97–119.

[4] Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2010/76/EL, 24. november 2010, millega muudetakse direktiive 2006/48/EÜ ja 2006/49/EÜ seoses kauplemisportfelli ja edasiväärtpaberistamisega seotud kapitalinõuetega ning tasustamispoliitika üle järelevalve teostamisega, ELT L 329, 14.12.2010, lk 335.

[5] Vt direktiivi 2006/48/EÜ (muudetud direktiiviga 2009/111/EÜ) V lisa punkt 8.

[6] Vt http://ec.europa.eu/internal_market/bank/regcapital/index_en.htm

[7] Komisjoni määrus (EL) nr 1205/2011, 22. november 2011, millega, muudetakse määrust (EÜ) nr 1126/2008 (millega võetakse vastu teatavad rahvusvahelised raamatupidamisstandardid kooskõlas Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusega (EÜ) nr 1606/2002) seoses rahvusvahelise finantsaruandlusstandardiga (IFRS) 7 (EMPs kohaldatav tekst)

standardeid (seoses rahvusvaheliste finantsaruandlusstandarditega (IFRS) 10, 11 ja 12). Kõnealuste standardite eesmärk on parandada väärtpaberistamisvahendite konsolideerimist ja avalikustamisnõudeid, mis on seotud konsolideerimata osalustega „struktureeritud üksustes" nagu väärtpaberistamisvahendid või varaga tagatud rahastamine.

Seoses kindlustussektoriga kavatseb komisjon Solventsus II raamdirektiivi[8] rakenduseeskirjade alusel, mida kohaldatakse väärtpaberistamistoodetesse investeerivate kindlustus- ja edasikindlustusandjate suhtes, nõuda, et sellise tootega seotud väärtpaberistamise tehingu algataja kui ka tehingu korraldaja täidaksid riski säilitamise nõuet, mis on sarnane pangandusalastes õigusaktides sätestatud nõuetega.

6.2. Usaldatavusnõuetealaste õigusaktide kohaldamisala laiendamine varipanganduse tegevusaladele

Kehtivate õigusaktide kohaldamisala on laiendatud uutele üksustele ja tegevusaladele, et tagada suurem ulatus, käsitleda süsteemse riskiga seotud küsimusi ja teha edasine õiguslik arbitraaž keerulisemaks.

Sellist lähenemisviisi kohaldatakse investeerimisühingute suhtes. Nende suhtes kohaldatakse finantsinstrumentide turgude direktiiviga kehtestatud korda[9]. Kõnealuse raamistiku läbivaatamisel pani komisjon 20. oktoobril 2011 ette uuesti sõnastatud direktiivi ja määruse, et laiendada raamistiku kohaldamisala (nt hõlmata kõik välkkauplejad, samuti kaasata finantsinstrumentide turgude direktiivi kohaldamisalasse rohkem kaubainvesteerimisühinguid); suurendada mitteomakapitaliinstrumentide läbipaistvust, mis aitab tuvastada varipanganduse tulenevaid riske; ning anda liikmesriikide pädevatele asutustele ja ESMA-le suuremad ja ennetavad sekkumisvolitused, mis võimaldab neil kontrollida ja piirata varipanganduse tulenevaid riske. Finantsinstrumentide turgude direktiiviga ei kehtestata otseselt kapitalinõudeid kohaldamisalasse kaasatud ühingute suhtes. Samas viidatakse sellega kapitalinõuete direktiivile ja seega kehtestatakse varipanganduse tegelevate üksuste suhtes sarnased usaldatavusnõuded nagu kehtivad pangandussektoris.

6.3. Teatavate varipanganduse tegevusalade otsene reguleerimine

EL on juba võtnud meetmeid, et otseselt reguleerida varipanganduse üksuseid ja tegevusalasid.

Seoses investeerimisfondidega juba käsitletakse alternatiivsete investeerimisfondide valitsejate direktiiviga[10] mitmeid varipanganduse seotud küsimusi, eeldusel, et asjaomaseid üksusi käsitatakse kõnealuse direktiivi alusel alternatiivsete investeerimisfondidena. Vara

[8] Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2009/138/EÜ, 25. november 2009, kindlustus- ja edasikindlustustegevuse alustamise ja jätkamise kohta, ELT L 335/1, 17.12.2009.

[9] Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv2004/39/EÜ, 21. aprill 2004, finantsinstrumentide turgude kohta , ELT L 145, 30.4.2004, lk 1–44.

[10] Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2011/61/EL, 8. juuni 2011, alternatiivsete investeerimisfondide valitsejate kohta, millega muudetakse direktiive 2003/41/EÜ ja 2009/65/EÜ ning määruseid (EÜ) nr 1060/2009 ja (EL) nr 1095/2010, ELT L 174, 1.7.2011, lk 1.

valitsejad peavad jälgima likviidsusriski ja kohaldama likviidsuse juhtimise süsteemi. Pidades silmas uusi finantsvõimenduse arvutamise meetodeid ja aruandlusnõudeid, on pädevatel asutustel lihtsam jälgida eri tehinguid nagu tagasiostulepingud ja väärtpaberite laenuks andmine.

Rahaturufondid ja börsil kaubeldavad fondid võivad olla hõlmatud kehtiva eurofonde käsitleva õigusaktiga[11]. Lisaks on ESMA välja töötanud suunised, mis jõustusid 1. juulil 2011[12]. Kõnealused suunised hõlmavad soovitusi, mille kohaselt peaksid kõnealused fondid piirama nõuetekohaseid investeeringuid ja kaalutud keskmist tähtaega ning arvutama varade puhasväärtust iga päev.

Reitinguagentuurid ei kasuta finantsvõimendust ega tegele otseselt lõpptähtaja ümberkujundamisega. Sellest hoolimata on neil krediidivahendusahelas oluline roll, kuna nad määravad toodetele ja üksustele reitinguid. ELis teostab reitinguagentuuride üle ranget järelevalvet ja reguleerib neid ESMA[13]. Lisaks on komisjon pannud ette täiendavad õiguslikud meetmed krediidireitingu määramise protsessi tõhustamiseks[14].

Seoses kindlustussektori reguleerimisega käsitletakse ka Solventsus II direktiiviga mitmeid varipanganduse seotud küsimusi, kuna sellega nähakse ette riskipõhisel ja majanduslikul lähenemisviisil põhinev laiaulatuslik reguleerimine koos tugevate riskijuhtimisnõuetega, sealhulgas ettevaatuspõhimõte investeeringute puhul. Eelkõige võetakse kapitalinõuetes otseselt arvesse krediidiriski, nähakse ette kogubilansil põhinev lähenemisviis, kus kõik üksused ja riskipositsioonid kuuluvad konsolideerimisgrupi järelevalve alla, kusjuures kõnealuses direktiivis käsitletakse krediidiriski sama rangelt kui CRD IV puhul. Samuti on Solventsus II direktiiviga nõutud, et kindlustuse eriotstarbelise rahastamisvahendi loomiseks tuleb taotleda liikmesriigi luba. Praegu väljatöötamisel olevad Solventsus II üksikasjalikud rakenduseeskirjad hõlmavad kindlustuse eriotstarbelise rahastamisvahendi puhul lubade andmist ning püsivaid õiguslikke nõudeid seoses solventsuse, juhtimise ja aruandlusega.

Küsimused:

k) Mida arvate praegustest meetmetest, mida on juba võetud ELi tasandil varipanganduse seotud küsimuste lahendamiseks?

[11] Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2009/65/EÜ, 13. juuli 2009, vabalt võõrandatavatesse väärtpaberitesse ühiseks investeeringuks loodud ettevõtjaid (eurofondid) käsitlevate õigus- ja haldusnormide kooskõlastamise kohta.

[12] Kättesaadav aadressil http://www.esma.europa.eu/content/Guidelines-Common-definition-European-money-market-funds

[13] Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1060/2009, 16. september 2009 , reitinguagentuuride kohta, ELT L 302, 17.11.2009, lk 1–31, ja Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 513/2011, 11. mai 2011 , millega muudetakse määrust (EÜ) nr 1060/2009 reitinguagentuuride kohta, ELT L 145, 31.5.2011, lk 30–56.

[14] Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1060/2009 reitinguagentuuride kohta, KOM(2011) 747(lõplik), 15.11.2011.

7. LAHENDAMATA KÜSIMUSED

Kuigi eespool osutatud kaudsed, laiendatud ja otsesed reguleerivad meetmed aitavad olulisel määral lahendada varipanganduse üksuste ja tegevusaladega seotud küsimusi, tuleb astuda täiendavaid samme, pidades silmas varipangandussüsteemi pidevat arengut ja selle toimimise järjest paremat mõistmist.

Koostöös finantsstabiilsuse nõukoguga, standardeid kehtestavate asutustega ning asjaomaste ELi järelevalve- ja reguleerivate asutustega on komisjoni praeguse töö eesmärk uurida hoolikalt olemasolevaid meetmeid ja panna ette sobiv lähenemisviis, et tagada varipangandussüsteemi terviklik järelevalve koos asjakohase reguleeriva raamistikuga.

Sellega seoses uurib komisjon jätkuvalt võimalusi ja edasisi samme viies põhivaldkonnas.

7.1. Pangandusalased eeskirjad

Selles valdkonnas on uuritud mitmeid küsimusi, et:

- võtta arvesse varipanganduse üksustele ülekantavat riski usaldatavusnõuete täitmise seisukohast;
- analüüsida võimalusi, kuidas määrata kindlaks riskikanalid, piirata ülemäärast riskide võtmist varipanganduse üksuste suhtes ja parandada pankade avalikustamisnõudeid seoses selliste üksuste suhtes võetud riskidega; ning
- tagada, et pangandusalased õigusaktid hõlmaksid kõiki asjakohaseid tegevusalasid.

Eelkõige uuritakse varipanganduse üksuste suhtes kohaldatavaid konsolideerimiseeskirju, tagamaks, et pankadega seotud üksused on usaldatavusnõuete täitmise seisukohast asjakohaselt konsolideeritud ja seega täielikult hõlmatud laiaulatusliku Basel III raamistikuga. Samuti on asjakohane uurida erinevusi raamatupidamise konsolideerimise ja usaldatavusnõuete konsolideerimise vahel, samuti eri jurisdiktsioonide vahel. Sellega seoses tuleks hinnata konsolideerimist käsitlevate uute rahvusvaheliste finantsaruandlusstandardite mõju, eelkõige seoses varipanganduse üksustega.

Seoses pankade riskipositsioonidega varipanganduse üksuste suhtes, tuleb täiendavalt uurida järgmisi küsimusi: i) kas kehtivate pangandusalaste õigusaktidega kehtestatud suuri riskipositsioone käsitlevad eeskirjad on piisavalt ranged, et võtta nii üksikult kui ka üldiselt nõuetekohaselt arvesse kõiki varipangandusega seotud riskipositsioone; ii) kuidas võtta tõhusalt arvesse varipanganduse üksustega (nt investeerimisfondid) seotud finantsvõimendust, sealhulgas eelkõige, kas laiendada nn läbivaatamise meetodit, mida mõned pangad praegu kasutavad; iii) kas kohaldada teise kapitalinõuete direktiivi sätteid, mis käsitlevad väärtpaberistamisvahenditega seotud likviidsusliine ja krediidiriski, kõigi muude varipanganduse üksuste suhtes; ning iv) analüüsida otsest toetust käsitleva riikliku järelevalvekorra rakendamist.

ELi kehtivad pangandusalased õigusaktid hõlmavad ainult hoiuseid kaasavad asutusi, mis annavad laene. Tuleb kaaluda kehtivate õigusaktide kohaldamisala laiendamist, et hõlmata rohkem finantseerimisasutusi ja tegevusalasid. Komisjon analüüsib praegu võimalust laiendada neljanda kapitalinõuete direktiivi teatavaid sätteid hoiuseid mittekaasavatele

finantsettevõtetele, mis ei ole hõlmatud kapitalinõuete määruses sätestatud määratlusega[15]. See aitaks ka piirata krediidipakkujate õigusliku arbitraaži võimalusi.

7.2. Varahalduse reguleerimisega seotud küsimused

Komisjon jälgib tähelepanelikult börsil kaubeldavate fondide ja rahaturufondide turu suundumusi varipanganduse kontekstis.

Seoses börsil kaubeldavate fondidega on finantsstabiilsuse nõukogu teinud kindlaks võimaliku ebakõla börsil kaubeldavate fondide investoritele pakutava likviidsuse ja vähem likviidsete alusvarade vahel. Praeguses õigusalases arutelus keskendutakse võimalikele likviidsushäiretele, börsil kaubeldavate fondide pakkujate ja nende vastaspoolte vahel tehtavate väärtpaberilaenutehingute ja tuletisinstrumenditehingute (vahetuslepingud) puhul kasutatava tagatisvara kvaliteedile ning huvide konfliktidele juhul, kui kõnealuste tehingute vastaspooled kuuluvad samasse kontserni. Mõned neist küsimustest ei puuduta ainult börsil kaubeldavaid fonde. Need on olulised kõigil juhtudel, kui investeerimisfondi omatavad väärtpaberid laenatakse teistele vastaspooltele või kui fond sõlmib vastaspoolega tuletisinstrumenditehingu (nt kogutulu vahetusleping).

Lisaks vaatab Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve praegu läbi eurofondide õigusraamistikku üldiselt ja eelkõige seoses selle võimaliku kohaldamisega börsil kaubeldavate fondide suhtes, et võtta sel aastal vastu uued suunised. Kõnealused suunised hõlmavad soovitusi, mis käsitlevad börsil kaubeldavate fondide liigitamist, teabe avalikustamist investoritele ja tagatisvara kasutamist.

Rahaturufondide puhul on peamised tuvastatud probleemid seotud massilise investeeringute tagasivõtmise ohuga (st investorid taotlevad ühel ajal massiliselt investeeringute tagasivõtmist). Sellised järsud muutused võivad oluliselt ohustada finantsstabiilsust. Finantsstabiilsuse nõukogu on teinud kindlaks, et massilise investeeringute tagasivõtmise oht sõltub peamiselt rahaturufondi portfelli krediidi- ja likviidsusriskist, samuti rahaturufondi varade hindamise meetodist. Kõnealune oht suureneb juhul, kui rahaturufond kasutab oma varade hindamisel amortiseeritud soetusmaksumuse meetodit, et säilitada stabiilne vara puhasväärtus, isegi kui alusvaraks olevate investeeringute turuväärus pidevalt muutub, nagu on nn püsiva vara puhasväärtusega rahaturufondide puhul. Halvenenud turutingimuste korral on investoritel stiimul võtta esimestena välja vahendid kõnealustest fondidest enne, kui vara puhasväärtust vähendatakse.

7.3. Väärtpaberite laenuks andmine ja tagasiostulepingud

Teine keskne küsimus on seotud väärtpaberite laenuks andmise ja tagasiostulepingutega, kuna nende abil saab kiiresti suurendada finantsvõimendust ja neid kasutavad peamise rahastamisallikana mõned varipanganduse üksused. Komisjon ja finantsstabiilsuse nõukogu on tegemas tööd, et analüüsida olemasolevaid tavasid ning tuvastada õiguslikke lünkasid kehtivates õigusaktides ja ebakõlasid jurisdiktsioonide vahel.

[15] Euroopa Komisjoni ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus krediidiasutuste ja investeerimisühingute suhtes kohaldatavate usaldatavusnõuete kohta, KOM(2011) 452 (lõplik), 20. juuli 2011.

Konkreetsed küsimused võivad hõlmata järgmist: tagatisvara mõistlik haldamine; tagatisvaraga kaetud väärtpaberite vastu saadud vahendite reinvesteerimine; tagatisvara mitmekordne kasutamine (uuesti tagatiseks seadmine); võimalused läbipaistvuse suurendamiseks nii turgudel kui ka järelevalveasutuste jaoks ning turu infrastruktuuri roll. Komisjon on seisukohal, et erilist tähelepanu tuleks pöörata väärtpaberite laenuks andmisest, tagatisvara haldamisest ja repotehingutest tulenevale üldisele finantsvõimendusele, tagamaks, et järelevalveasutustel on täpne teave finantsvõimenduse hindamiseks ning vahendid, et seda kontrollida ja vältida selle ülemäärast protsüklilist mõju. Samuti tuleb läbi vaadata pankrotiseadused ja nende mõju tagatisvarale, et suurendada rahvusvahelist ühtsus kooskõlas selliste tehingute kirjendamisega raamatupidamises.

7.4. Väärtpaberistamine

Oluline on uurida, kas käesolevas rohelise raamatu kohased väärtpaberistamisega seotud meetmed on olnud tõhusad varipangandusega seotud küsimuste lahendamisel.

Lisaks analüüsib komisjon praegu seda, kuidas sarnaseid meetmeid saaks võtta teistes sektorites. Peamised küsimused on seotud läbipaistvuse, standardimise, riskipositsiooni säilitamise ja raamatupidamisnõuetega. Seepärast on komisjoni talitused ja USA väärtpaberi- ja börsikomisjon alustanud ELis ja USAs kohaldatavate väärtpaberistamiseeskirjade võrdlemist, et muuta väärtpaberistamistavad turvalisemaks ja kindlamaks. Samuti on astutud ühised samme Rahvusvahelise Väärtpaberijärelevalve Organisatsiooni raames koostöös Baseli pangajärelevalve komiteega, et aidata finantsstabiilsuse nõukogul töötada 2012. aasta juuliks välja poliitikasoovitused, mille eesmärk on nõuda, et kõik jurisdiktsioonid võtaksid vastu võrreldavad ja ühilduvad raamistikud.

7.5. Muud varipanganduse üksused[16]

Finantsstabiilsuse nõukogu ja EL on astumas täiendavaid samme seoses muude varipanganduse üksustega, et teha järgmist: i) loetleda üksused, mida saab hõlmata; ii) kaardistada kehtivad õiguslikud ja järelevalveeeskirjad; iii) tuvastada lüngad kõnealustes eeskirjades ning iv) teha vajaduse korral ettepanekud kõnealuste üksuste suhtes kohaldatavate täiendavate usaldatavusmeetmete kohta.

Samuti tuleb käsitleda andmete kogumist, kuna mõnel riiklikul järelevalveasutusel ei pruugi olla vajalikke volitusi andmete kogumiseks kõigi varipanganduse üksuste kohta. Olukorra hindamiseks konsulteerivad komisjon ja Euroopa järelevalveasutused liikmesriikide järelevalveasutustega. Sõltuvalt tulemustest võib olla vaja võtta õiguslikke meetmeid ELi tasandil. Kooskõlas finantsstabiilsuse nõukogu tööga andmelünkade vallas võib olla kasulik ka tagada järelevalveasutustele volitused andmete kogumiseks ja jagamiseks ülemaailmsel tasandil. Sellega seoses oleks tervitatav juriidilise isiku ülemaailmse tunnuse (Legal Entity Identifier (LEI)) loomine[17].

[16] Vt joonealune märkus 2, muud varipanganduse üksused.

[17] Õigussubjekti tunnus on ülemaailmne standard, mis aitab edendada riskijuhtimist, andmete kvaliteeti ja makrotasandi usaldatavusjärelevalvet. Finantsstabiilsuse nõukogu on loonud eksperdirühma, et koordineerida reguleerivate asutuste tööd ülemaailmsel tasandil, et töötada välja soovitused ülemaailmse õigussubjekti tunnuse asjakohase juhtimisraamistiku kehtestamiseks.

Nagu märgitud 20. oktoobri 2010. aasta rohelises raamatus,[18] astub komisjon ka täiendavaid samme muude finantseerimisasutustega seotud küsimuste lahendamiseks. Selle käigus uuritakse eri pangandussektorivälistest üksustest tulenevaid ohtusid finantsstabiilsusele ja vajadust mis tahes asjakohaste lahendusmehhanismide järele. Selle raames käsitletakse mitmeid käesolevas rohelises raamatus osutatud varipanganduse üksuseid.

Komisjoni arvates tuleks läbi viia täiendav analüüs, et teha kindlaks, kas uus Solventsus II raamistik on piisavalt tõhus, et lahendada küsimusi, mis on seotud kindlustus- ja edasikindlustusandjatega, kes tegelevad varipanganduslaadse tegevusega.

Küsimused:

l) Kas olete nõus küsimuste analüüsiga viies põhivaldkonnas, kus komisjon jätkuvalt uurib valikuvõimalusi?

m) Kas on täiendavaid küsimusi, mida peaks arvesse võtma? Kui jah, siis millised need on?

n) Milliseid muudatusi (kui üldse) tuleks teha ELi kehtivas õigusraamistikus, et võtta arvesse eespool osutatud riske ja küsimusi?

o) Milliseid muid meetmeid, nagu tugevdatud seire või mittesiduvad meetmed, tuleks kaaluda?

8. MILLISEID EDASISI SAMME ON EL KAVANDANUD?

Kõnealuse konsultatsiooni tulemustele tuginedes ning Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu, EBA, ESMA ja EIOPA töö põhjal otsustab komisjon, milliseid asjakohaseid järelmeetmeid (sealhulgas vajaduse korral õiguslikud meetmed) tuleb võtta seoses käesolevas rohelises raamatus esitatud varipangandusalaste küsimustega. Komisjon jätkab osalemist rahvusvahelises töös, sealhulgas, et tagada võrdsete tingimustega seotud küsimuste asjakohane käsitlemine. Mis tahes õiguslike järelmeetmete väljatöötamisel hinnatakse põhjalikult nende võimalikku mõju ja võetakse arvesse komisjoni poolt hiljuti määratud struktuurse pangandusreformialase kõrgetasemelise eksperdirühma töö tulemusi[19]. Pärast eksperdirühma aruande avaldamist hindab komisjon vajaduse korral vajadust täiendava suunatud konsultatsiooni järele teatavates küsimustes.

Komisjon kutsub sidusrühmi üles esitama oma seisukohti kõigis käesolevas rohelises raamatus käsitletud küsimustes ja eelkõige vastama eespool esitatud küsimustele. Lisaks korraldab komisjon 27. aprillil 2012 Brüsselis varipanganduse teemal avatud konverentsi, kuhu on kutsutud kõik sidusrühmad[20].

[18] Kättesaadav aadressil http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/crisis-management/framework/com2010_579_en.pdf

[19] http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/barnier/headlines/news/2012/01/20120116_en.htm

[20] http://ec.europa.eu/internal_market/bank/shadow_banking/index_en.htm

Konsultatsiooni raames saadud vastused avalikustatakse komisjoni veebilehel (välja arvatud juhul, kui vastused palutakse konkreetselt jätta konfidentsiaalseks) ja komisjon avaldab konsultatsiooni tulemuste kokkuvõtte.

Sidusrühmi kutsutakse üles saatma oma märkused enne 1. juunit 2012 järgmisele aadressile: markt-consultation-shadow-banking@ec.europa.eu