

**ET**

**ET**

**ET**



EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel 20.10.2009  
SEK(2009) 1390 lõplik

**KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT**

*Lisatud dokumendile:*

**KOMISJONI TEATIS**

**ELi raamistiku kohta piiriüleseks kriisijuhtimiseks pangandussektoris**

**MÕJUHINNANGU KOKKUVÕTE**

{KOM(2009) 561 lõplik}  
{SEK(2009) 1389}  
{SEK(2009) 1407}

## 1. MILLES PROBLEEM SEISNEB, KEDA SEE KÕIGE ENAM MÕJUTAB JA MIKS PEAB SEKKUMA AVALIK SEKTOR?

Finantskriisi ajal pandi karmilt proovile pädevate asutuse võime juhtida nii riigisiseseid kui ka piiriüleseid kriise. ELi finantsturud on aja jooksul läbipõimunud sellisel tasemel, et ühes liikmesriigis tekkinud probleemide mõju krediidiasutustele ei ole võimalik piirata ja isoleerida ning ühes riigis olnud krahhid võivad kiiresti kanduda üle teise liikmesriigi ettevõtetele ja turgudele.

Kuigi piiriüleste pankade tegevus on suurel määral integreeritud (mistõttu tegevusvaldkonnad ja siseteenused on omavahel tihedalt seotud ja neid ei saa eraldada liikmesriikide geograafiliste riigipiiride alusel), on pankade kriisijuhtimine jäänud riigipõhiseks. Seetõttu keskenduvad finantsjärelevalveasutused ja teised pankade kriisi lahendamise tegelevad asutused piiriülese panga krahh korral pangandustegevusele, mis toimub vastava riigi territooriumil. See võib raskendada piiriülest koostööd ja tingida ebatõhusate ja võib-olla konkureerivate lähenemisviiside kasutamise, nii et ELi tasandil ei ole võimalik optimaalset tulemust saavutada.

Üks peamisi küsimusi finantsstabiilsuse säilitamiseks võetud meetmete puhul on asutuste võime ennetada pankade kriisiolukordi (**varane sekkumine**<sup>1</sup>) või juhtida neid (**kriisi lahendamine**<sup>2</sup>). Pädevate asutuste kaasamine võib olla kogu finantsüsteemi stabiilsuse säilitamisel, inimeste ja äriühingute hoiuste kaitsmisel ning maksesüsteemide ja muude peamiste finantsteenuste järjepidevuse tagamisel olulise tähtsusega.

Kuigi mitme Euroopa järelevalveasutuse käsutuses on vahendid panganduskriisi sekkumiseks, võivad olemasolevad vahendid liikmesriigiti erineda, kusjuures mõnes liikmesriigis puuduvad need üldse. Need erinevused ja lüngad, sealhulgas erinevused liikmesriikide õigussüsteemides ja/või mõnes riigis õigusliku/institutsionaalse baasi puudulikkus, võivad muuta keerukamaks töhüsa pangakriiside piiriülese lahendamise või seda isegi takistada. Kui eri asutused sekkuvad eri ajal, järgivad nad erinevaid eesmärke ja kasutavad erinevaid vahendeid ja meetmeid, mille kriteeriumid sõltuvad nendepoolsest probleemikäsitlusest, mistõttu ei saavutata suure tõenäosusega optimaalseid tulemusi.

ELi tasandil puuduvad pankade kriisilahendust hõlmavad õigusaktid. Hoolimata järelevalveasutustele antavate miinimumvolituste kehtestamisest, mille eesmärk on panga seisundi taastamine<sup>3</sup>, millele lisandusid kapitalinõuete direktiivi mõned hiljutised muudatused (eeskirjad teiste asutuste hoiatamise kohta hädaolukordades, selliste situatsioonide korral järelevalvetegevuse ja teabevahetuse koordineerimine), ning selliste krediidiasutuste

---

<sup>1</sup> Varane sekkumine: pangandusjärelevalveasutuste võetavad ennetavad heastavad meetmed (nt erakapitali kogumine, ärisuundade muutmine, varade loovutamine), mille eesmärk on kõrvaldada pankade kõrvalekaldumised seadusest ja seega aidata pankadel taastada normaalne äritegevus ja seeläbi vältida panga jõudmist kriisi.

<sup>2</sup> Pangakriisi lahendamine: raskustes pankade saneerimine (kas haldus- või juriidiline menetlus), mille eesmärk on säilitada finantsstabiilsus, pangateenuste osutamise järjepidevus ja panga taaselustamine. Lisaks traditsioonilistele saneerimistehnikatele kasutatakse pangakriisi lahendamisel erivahendeid (nt ajutine pank, sunnitud ühinemine, omandamine pädeva asutuse toel, varade osaline müük), et saavutada eespool nimetatud eesmärgid. Protsessi juhib kriisilahendusasutus, mis võib liikmesriikides erineda (riiklik pank, finantsjärelevalveasutus, hoiuste tagamise skeem, rahandusministeerium, spetsiaalne ametiasutus).

<sup>3</sup> Kapitalinõuete direktiivi 2006/48/EÜ artikkel 136.

likvideerimise ja saneerimise korra kehtestamisest, millel on filiaalid teistes liikmesriikides, puudub ELis raamistik, kuidas ja millistel tingimustel peaksid pädevad asutused tegutsema piiriülesele tegutseva panga kriisi korral. Kriisijuhtimise suhtes kohaldatakse praktiliselt ainult liikmesriikide siseseid õigusi.

Ametiasutuste erinevad lähenemisviisid ja vahendid, samuti vastuolulised huvid võivad tingida kriiside ebatõhusa ennetamise ja lahendamise, nii et ELi tasandil ei saavutata soovitud tasemel tulemusi. Vastupidiselt võib see osutada ELi kodanikele ja maksumaksjatele kulukaks, kuna süsteemselt oluliste piiriülesele tegutsevate pankade pankrott võib olla palju kulukam kui panga kriisi õigeaegne ja tõhus lahendamine<sup>4</sup>. Rahvusvahelise Valuutafondi viimaste hinnangute<sup>5</sup> kohaselt ulatuvad kriisiga seotud varade mahakandmised kogu maailmas 2010. aastaks 4,1 triljoni USA dollarini, millest kaks kolmandikku moodustab pangandussektor, millest omakorda pool (või 1,4 triljonit USA dollarit, mis vastab 9 %-le ELi SKPst) on Euroopa pankade kanda.

Kuna suure rahvusvahelise panga kriis mõjutab suurel määral finantssektorit ja kogu majandust, mõjutab see suurt hulka sidusrühmi kogu ELis, st järgmisi:

- raskustes olevaid finantseerimisasutusi, sealhulgas nende aktsionäre ja töötajaid;
- heas seisus olevaid finantseerimisasutusi, mille tegevus sõltub finantsstabiilsusest;
- finantsteenuste kasutajaid, sealhulgas hoiustajaid, investoreid, pensionäre ja muid kui rahandusettevõtteid, väikesi ja keskmise suurusega ettevõtteid;
- riiklikke asutusi, sealhulgas järelevalveasutusi, keskpanku ja rahandusministeeriume;
- maksumaksjaid.

Teatistes „ELi raamistik piiriüleseks kriisijuhtimiseks pangandussektoris”, millele käesolev mõjuhinnang on lisatud, esitatakse ülevaade probleemidest ning valdkonnad, mida praegu seoses varase sekkumise ja pankade kriisilahendusega uuritakse. Teatistes tehakse ettepanekud poliitikaeesmärkide ja üldise lähenemisviisi kohta. Siiski ei pakuta selles etapis üksikasjalikke poliitilisi lahendusi. Seega keskendutakse käesolevas mõjuhinnangus eelkõige probleemi määratlemisele ja selles valdkonnas võetavate ELi meetmete vajadusele ja eesmärkidele. Võttes arvesse teatise nõuandvat iseloomu, kaalutakse poliitika võimalusi üksnes üldjoontes. Nõuandmise käigus saadavaid poliitikaettepanekuid käsitletakse sobival ajal järgmises ja põhjalikumal mõjuhinnangus.

## **2. KAS ELI MEETMED ON SUBSIDIAARSUSE PÕHIMÕTTEL ÕIGUSTATUD?**

ELi tasandil tuleb kõnealuses valdkonnas sekkuda ELi pangandusturu integreerituse tõttu. Pangakriisidega tegelevad süsteemid jäävad riigipõhiseks ja need ei võimalda tegeleda piiriüleste situatsioonidega. Sellistes olukordades koostöö korraldamine on keeruline ja asutuste eesmärgid võivad erineda. Seetõttu ei suuda õigusraamistik tagada, et piiriülese

---

<sup>4</sup> Tõhus piiriülene kord peaks tagama ELi tasandil optimaalse tulemuse, võttes arvesse kõigi liikmesriikide sidusrühmade huve ja seeläbi minimeerima üldisi kogukulusid.

<sup>5</sup> Rahvusvaheline Valuutafond „Responding to the Financial Crisis and Measuring Systemic Risk (Global Financial Stability Report)”, aprill 2009

pangandusgrupi kriitilised probleemid lahendatakse õiglaselt, tõhusalt ja kasulikult hästitoimiva koostöökorra alusel.

Uut raamistikku on võimalik piiriülest koostööd käsitlevate algatustega tugevdada kõige tõhusamalt Euroopa tasandil (eelkõige on see nii riikide kriisilahenduskordade ja maksejõuetusraamistike erinevuste kõrvaldamise ja kulude jagamise korra puhul).

### **3. EESMÄRGID**

ELi seisukohast võivad ELi tasandil võetavate meetmete üldised eesmärgid olla järgmised:

- säilitada pankade finantsstabiilsus ja usaldus, vältida probleemide levikut;
- minimeerida maksumaksjate ja kogu ühiskonna kahjusid;
- tugevdada pangandusteenuste siseturgu.

Varase sekkumise kontekstis võiksid erieesmärgid olla järgmised:

- töötada välja vahendid ja läved pankade probleemide avastamiseks ja varaseks sekkumiseks;
- tagada tõhus koostöö riiklike finantsjärelevalveasutuste vahel, kes vastutavad kriisi korral piiriüleste pankade eest.

Seoses panga kriisi lahendamise ja võiksid erieesmärgid olla järgmised:

- töötada välja vahendid ja läved piiriüleste pankade õigeaegse ja tõhusa saneerimise ja kriisi lahendamise tagamiseks;
- parandada riikide nende ametiasutuste koostööd, kes vastutavad kriisilahenduse eest, et pakkuda parimaid lahendusi ELi tasandil;
- kõikidele sidusrühmadele selguse ja prognoositavuse loomine seoses panga kriisi lahendamise ja;
- tagada kriisi lahendamise ajal peamiste pangateenuste osutamise jätkumine.

### **4. POLIITIKAVALIKUD**

Käesoleva mõjuhinna jaoks analüüsitud võimalused piirdusid uue raamistiku kasutuselevõtmise ja selle alternatiivide üldise hindamisega. Samuti käsitletakse valdkondi, mida uus raamistik võiks hõlmata, kuid ei eelistata konkreetseid meetmeid ega teha nende ettepanekuid. Poliitikavõimaluste loetelu ei ole lõplik ning juhul, kui sidusrühmadega konsulteerides peaks tehtama täiendavaid ettepanekuid, võib neid kaaluda hiljem, kui komisjon esitab konkreetseid ettepanekuid.

## *Pankade kriisi lahendamise uue raamistiku vajaduse üldised põhjused*

Teatistes lähtutakse seisukohast, et ELi tasandil on vaja kriisilahendusraamistikku. See peaks hõlmama probleemide määratlemise käigus tuvastatud puudujääkide kõrvaldamist ning aitama saavutada ühiselt kokkulepitud eesmärgi, kuidas tegeleda raskustes pankadega. Seda võimalust võrreldakse kahe alternatiivse võimalusega. Esimene neist on põhistsenaarium, mille puhul piiriülene koostöö panga kriisi lahendamisel sõltub vabatahtlikest kokkulepetest, mis on sätestatud 2008. aasta vastastikuse mõistmise memorandumis; kombineerituna kapitalinõuete direktiivi uute nõuetega, millega luuakse piiriüleste pangandusgruppide kolleegiumid, uued kohustused seoses häire ja teabevahetusega ning sätted ühise otsustamise kohta. Teine võimalus oleks eraldada piiriülesed pangandusgrupi osad, et juhtida kriisi tõhusamalt kehtivate riiklike kordade alusel. Selle viimase võimaluse plusse ja miinuseid hinnatakse, võttes eriti arvesse asjaolu, et selle võimaluse jaoks tuleks muuta asutamislepingut ja selle kasutamise korral suureneks pangandusteenuste hinnad.

## *Varane sekkumine*

Kaalutakse võimalusi seoses kolme laia poliitikavaldkonnaga: võimalused käsitleda järelevalvemeetmete rakendamise lävede erinevusi, võimalused käsitleda erinevusi vahendite vahel ning riigipõhiste vastutusvaldkondade ja pangandussektori globaalse iseloomu mittekattumist.

Järelevalvemeetmete võtmise lävede puhul kaalutakse lisaks põhistsenaariumile kahte alternatiivi. Üks hõlmaks varase hoiatuse indikaatorite miinimumarvu ühtlustamist ja ühtse hindamise raamistiku väljatöötamist, et lihtsustada koostööd sedavõrd, et oleks võimalik ühiselt reageerida, kuid säilitada seejuures piisav paindlikkus ja asjakohasus. Teine hõlmaks järelevalvemeetmete selge (aga mitte piirava) raamistiku tagamiseks karmide automaatsete lävede väljatöötamist, mille ületamisel tuleb võtta järelevalvemeetmeid.

Erinevuste puhul varase sekkumise võimalustes kaalutakse põhistsenaariumi kõrval kahte võimalust. Esimese võimaluse puhul täiendatakse kapitalinõuete direktiivi artiklis 136 loendatud võimalusi lisavõimalustega, mida kõigi liikmesriikide asutused ei saa praegu kasutada, nt õigus nõuda saneerimis- või likvideerimiskava, et ennetada pangandusgrupi võimalikku pankrotti, või laiendatud õigused seoses panga juhtimisega. Teise võimalusena kaaluti kokkuleppimist varase sekkumise täielikult ühtlustatud vahendites. Selle võimaluse puhul on eeliseks asutustevaheliste erinevuste kõrvaldamine, puuduseks aga keeruline rakendamine, võttes arvesse järelevalve- ja õigussüsteemide üldisi erinevusi.

Erinevuste puhul riikide vastutuses ja panganduse ülemaailmses olemuses toetub põhistsenaarium 2008. aasta vastastiku mõistmise memorandumile, kuigi kavandatud muudatused järelevalvestruktuuris annaksid aktiivsema rolli peagi loodavale Euroopa Pangandusjärelevalve Asutusele. Alternatiivse võimaluse korral tuleks lähtuda viimastest muudatustest, kuid välja tuleks töötada eeskirjad, mis nõuaks järelevalveasutuste ühist otsustamist ühiste hinnangute alusel ja ühist saneerimiskava, mille esitab emaaettevõtte kogu grupi kohta tervikuna.

## *Pangakriisi lahendamine*

Kaaluti lahendusi järgmise viie laia poliitikavaldkonna probleemide lahendamiseks: pangakriisi lahendamise vahendid ja meetmete võtmise läved, riikide ametiasutuste vastutusvaldkondade ja panganduse ülemaailmse olemuse mittekattumine, suuremad

takistused panga kriisi lahendamisel (äriühinguõigus, maksejõuetusõigus), piiriüleste pankade kriisi lahendamise rahastamine ja pangateenuste osutamise jätkumine.

Kriisilahendusvahendite ja lävede puhul kaaluti minimaalse hulga vahendite väljatöötamist (õigus korraldada panga omandamine erasektori ostja poolt, kanda varad ja kohustised üle ajutisse panku või heade varade või halbade varadega panku, toetada osa äritegevuse müüki erasektori ostjale või natsionaliseerida), mille eesmärk on võimaldada kriisilahendusasutustel sekkuda kiiresti ja tõhusalt. Sellised vahendid võiksid kas täiendada riikides kasutatavaid vahendeid (mis oleks lihtsam lahendus, kuid jätkaks alles erinevused riikide kasutatavate vahendite vahel) või tuleks alternatiivina töötada välja rida ühtseid vahendeid kõigi riiklike asutuste jaoks ja mida kasutatakse samadel tingimustel (st kriisilahendust käsitlevaid riikide õigusi tuleb muuta suurel määral).

Erinevuste puhul riikide vastutuse ulatuse ja panganduse ülemaailmse iseloomu vahel kaaluti kriisilahendusasutuste (õiguslikult siduvate kohustuste alusel) ja õigusasutuste (kohtud ja maksejõuetushaldurid) koostöökorra väljatöötamist. See võiks hõlmata koordineerivat raamistikku koostöö ja teabevahetuse kohta (ELi eeskirjade alusel) või seoses grupi majandusüksustega (ambitsioonikamat) suunatumat riiklike menetluste koordineerimist juhtiva halduri või likvideerija poolt. Samuti kaaluti ELi asutuse (tõenäoliselt Euroopa Pangandusjärelvalve Asutus) rakendamise võimalust, tehes talle ülesandeks piiriüleste asutuste kriisi lahendamise.

Suuremate probleemide lahendamise võimaluste puhul kaaluti, kas tuleb muuta äriühinguõigust, et anda kriisilahendusasutustele õigus mitte järgida aktsionäride teatavaid õigusi (kuid seda asjakohase kompensatsiooni või hüvitamissüsteemi rakendamise korral), ning kas tuleks muuta ka maksejõuetusõigust, et oleks võimalik lahendada raskustes panga kriis erikorra alusel, või käsitleda kriisi lahendamisel panku tervikuna. Samuti kaaluti, kas piiriüleste pangandusgruppide puhul on vaja eraldiseisvat ja sõltumatut maksejõuetuskorda, mis asendaks riikides kasutatavad korrad, et oleks võimalik piiriülest gruppi saneerida või integreeritult likvideerida. Ka see lähenemisviis kujutaks endast märkimisväärset väljakutset.

Võimaluste puhul toetada piiriülese kriisilahenduse rahastamist kaaluti mitut võimalikku ja vastastikku üksteist mittevälistavat võimalust, sealhulgas erasektorit hõlmavaid lahendusi äriühingu- ja maksejõuetusõiguste kohandamise teel, ning võttes kasutusele raamistiku, millega lihtsustatakse grupisest varade ülekantavust pärast maksejõuetusmenetluse alustamist; peale selle uuriti võimalust kasutada hoiuste tagamise skeemi laiemalt tavapärasest rahastamismehhanismist ning töötada kulude jagamise selge korra alusel välja avaliku sektori rahastamissüsteem.

Lõpetuseks, pangandusteenuste osutamise järjepidevust toetava poliitika puhul kaaluti võimalikke meetmeid teatavate kriisilahendusvahendite rakendamiseks. Need hõlmavad äriühingu- ja maksejõuetusõiguse muutmist, et tagada tugiteenuste osutamine panga jagamise korral (kriisilahenduse korral, kui kasutatakse ajutist panku või varade osalist müüki); lõpetamisõiguste piiramist lühikese perioodiga, et võimaldada kriisilahendusasutusel kanda osa äritegevusest üle teise majandusüksusesse (nt ajutisse panku), ja kogu pangandusgrupi moratooriumi koordineeritud algatamist.

Käesolev mõjuhinnang toetab komisjoni teatist, mis on nõuandvat laadi ja avatud võimalikele lahendustele. Kui komisjon peaks otsustama teha konkreetse poliitikaettepaneku, on vaja täiendavat hindamist.