



EUROOPA KOMISJON

Brüssel, 6.6.2012
SWD(2012) 167 final

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT

MÕJU HINDAMISE KOKKUVÕTE

Lisatud dokumendile:

Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv,

millega luuakse krediidasutuste ja investeerimisühingute maksevõime taastamise ja kriisilahenduse raamistik ning muudetakse nõukogu direktiive 77/91/EMÜ ja 82/891/EÜ, direktiive 2001/24/EÜ, 2002/47/EÜ, 2004/25/EÜ, 2005/56/EÜ, 2007/36/EÜ ja 2011/35/EÜ ning määrust (EL) nr 1093/2010

{COM(2012) 280 final}
{SWD(2012) 166 final}

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT

MÕJU HINDAMISE KOKKUVÕTE

Lisatud dokumendile:

Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv,

millega luuakse krediidasutuste ja investeerimisühingute maksevõime taastamise ja kriisilahenduse raamistik ning muudetakse nõukogu direktiive 77/91/EMÜ ja 82/891/EÜ, direktiive 2001/24/EÜ, 2002/47/EÜ, 2004/25/EÜ, 2005/56/EÜ, 2007/36/EÜ ja 2011/35/EÜ ning määrust (EL) nr 1093/2010

1. PROBLEEMIPÜSTITUS

Finantskriisi ajal pandi karmilt proovile pädevate asutuse võime juhtida nii riigisiseseid kui ka piiriüleseid kriise. Kiiresti sai selgeks, et ei ametiasutused ega pangad olnud piisavalt ette valmistatud. Finantsstressi korral kasutatavad hädaolukorra lahendamise plaanid ei olnud piisavad. Mitte kõigil liikmeriikidel ei olnud õigust sekkuda, stabiliseerida ja saneerida makseraskustesse sattunud pank varases järgus. Mitme liikmesriigi ametiasutustel ei olnud sobivaid vahendeid ja õigusi pangakriisidega tegelemiseks. Kuna suurte sõltumatute pankade krahh oleks võinud põhjustada olulist süsteemset kahju, ei jäänud ametiasutustel muud üle, kui kasutada pankade päästmiseks maksumaksjate raha.

Kuigi piiriüleselt tegutsevate pankade tegevus on lõimunud niivõrd, et äriiinid ja sisetenused on liikmesriigiti sügavalt omavahel seotud, on ametiasutuste õigus sekkuda jäänud riigipõhiseks. Seega, kui piiriüleselt tegutsev pank on makseraskustes, keskenduvad järelevalveasutused ja teised kriisilahendusega tegelevad ametiasutused ainult tegevusele nende riigi territooriumil. See võib muuta keerulisemaks piiriülese koostöö ja tingida ebapiisavate ja tõenäoliselt konkureerivate kriisilahendusvõimaluste kasutamise, mistõttu ei saavutata piisavaid tulemusi ELi tasandil.

Finantskriisi ajal ei kogutud erasektori finantskriisi lahendamise meetmete võtmiseks piisavalt või üldse mitte ennetavalt (*ex ante*) vahendeid.

Avaliku sektori sekkumine tähendas maksumaksjatele lisakulusid ja kujutas mõne riigi rahandusele isegi ohtu. 2008. aasta oktoobrist kuni 2011. aasta oktoobrini kiitis komisjon heaks 4,5 triljoni euro (vastab 37 %-le ELi SKPst) suuruse riigiabi meetme finantsinstitutsioonidele, millest 1,6 triljonit eurot (vastab 13 %-le ELi SKPst) kasutati aastatel 2008–2010. Tagatised ja likviidsusmeetmed moodustavad 1,2 triljonit eurot, st ligikaudu 9,8 % ELi SKPst. Ülejäänud vahendid läksid rekapiitalseerimise ja probleemsete varade meetmete rahastamiseks, küündides 409 miljardi euronit (3,3 % ELi SKPst)¹. Eelarvekohustused ja -kulud ei ole selles fiskaalpoliitika seisukohast

¹ Allikas: Euroopa Komisjon, riigiabi tulemustabel, 2011. aasta sügise ajakohastatud versioon [KOM(2011) 848].

jätkusuutlikud ning kujutavad endast praegusele põlvkonnale ja järgmistelegi tõsist koormat. Peale selle pani finantssektorist alguse saanud kriis ELi majanduse raskesse olukorda, nii et ELi SKP kahanes 2009. aastal 4,2 %, st 0,7 triljonit eurot.

2. SUBSIDIAARSUSE ANALÜÜS

Kuigi pangandussektor on ELis omavahel tihedalt lõimunud, on pangakriisi lahendamise süsteemid riigipõhised ja ebapiisavad, et tegeleda piiriüleste raskustesse sattunud asutustega. Sellistes oludes on koordineerimine tõenäoliselt keeruline ja eri ametiasutuste eesmärgid võivad erineda. Kui ametiasutustel on piiratud võimalused panga kriisi lahendamiseks, suurendab see ebamoraalse käitumise ohtu ja loob eelduse, et suured, kompleksed ja omavahel seotud pangad vajaksid probleemide korral jälle riiklikku sekkumist. Seepärast saab ainult ELi tasandil sekkumine tagada, et kriisi ajal on sekkumine kõigi krediitiasutuste puhul samasugune, mis tagab võrdsed konkurentsitingimused ja edendab siseturu jätkuvat lõimumist.

ELi tasandil ei ole vaja võtta meetmeid, et valida kriisilahenduse eest vastutavaid ametiasutusi ja kriisilahenduse menetlusi. Nende üle saavad otsustada ainult liikmesriigid.

3. ELI ALGATUSE EESMÄRGID

Üldised eesmärgid on säilitada finantsstabiilsus ja usaldus pankade vastu ning vältida probleemide edasikandumist. Ettepaneku eesmärk on vähendada kogu ühiskonna ja eriti maksumaksjate saadavat kahju ning vähendada ebamoraalselt tegutsemise kiusatust. Kavandatud raamistik peaks tugevdama ka pangandusteenuste siseturgu ja säilitama võrdsed konkurentsitingimused.

4. EELISTATUD POLIITIKAVÕIMALUSED JA NENDE LOODETUD MÕJU

Ettevalmistus ja ennetamine

Panga maksevõime taastamise ja kriisi lahendamise raamistiku peamine eesmärk on tagada, igal võimalusel välditakse pangakrahi ning et ametiasutused ja pangad on negatiivseks arenguks valmis. Sellega seoses analüüsiti ja valiti välja järgmised võimalused.

Vabatahtlikud grupisisesed finantsstoetuse kokkulepped võimaldavad finantsgruppidel kanda varasid üksuste vahel üle, kui ühel grupi liikmel on finantsraskusi. See võiks aidata peatada grupi ühe osa finantsprobleemide paisumise liiga suureks ja oleks kasulik kogu grupile. Samas võiks heas seisus üksusest varade ülekandmine vähendada tema likviidsust ja kapitali ja seega nõrgestada võlausaldajate ja hoiustajate positsiooni. Seepärast peaks ülekandeid saama teostada ainult siis, kui need ei kahjusta toetuse pakkuja likviidsust ja maksevõimet. Järelevalveasutused võiksid anda oma nõusoleku raamistikule, mis pakuks tagatise kõigile sidusrühmadele. Teatavates olukordades võiksid järelevalveasutused isegi paluda, et pangad, mis on vabatahtliku grupisese toetuskokkuleppe osalised, aitaksid teist sama grupi üksust. Selline varade jaotamise optimeerimise ulatus hädaolukordades tugevdaks samuti siseturgu.

Pangad ja ametiasutused peavad edaspidi koostama hädaolukorra lahendamise plaanid. Pankade koostatud kriisilahenduskavad aitaksid järelevalveasutustel jõuda sobiva meetme võtmiseni, et taastada panga nõuetele vastamine varases järgus. Kriisilahenduskavade koostamine aitaks ka pankadel ise vaadata läbi operatsioonid, riskid ja probleemsetes olukordades vajalikud meetmed. Ametiasutuste koostatud kriisilahenduskavad võimaldaksid meetmete kiiremat, tõhusamat ja vähem kulukat võtmist, mis oluliselt vähendaks pangakrahi (sotsiaalset) kulu. Kui kriisilahendusametiasutused on täielikult teadlikud viisidest, kuidas nad saavad tõhusalt lahendada kriisi sattunud panga kriisi või likvideerida ta nõuetekohasel viisil, on edukuse tõenäosus oluliselt suurem.

Kriisilahendusametiasutustele antakse täiendavad õigused, et nad saaksid nõuda panga tegevus- ja äristruktuuri muutmist ning piirata pankade riske ja tegevusi. Meetmete eesmärk on tagada, et pangad on krahi korral päästetavad; need aitaksid lõpetada vaikimisi avaliku sektori toetuse andmise (tõenäoline päästmine) nendele pankadele, mis on liiga kompleksed, suured või olulised, et pankrotistuda. See vähendaks moraalselt kiusatust ja sunniks panku tegutsema ettevaatlikumalt. Kui pangad on kriisist päästetavad, ei ole maksumaksja raha laiaulatuslik kasutamine ainuke lahendus, kui „juhitud pankrotistumine” on ka üheks võimaluseks. Kaudse riigigarantii kõrvaldamine tõenäoliselt suurendab pankade rahastamiskulusid. Peale selle, kuigi kriisilahendusametiasutuste suuremad õigused aitaksid kaitsta üldsuse huve, võivad need piirata aktsionäride ja juhtide põhiõigusi tegutseda viisil, mis kõige paremini vastab nende eesmärkidele ja äristrateegiale. Seepärast peaksid mis tahes meetmed, millega kõrvaldatakse takistused kriisilahenduselt, vastama krediitiasutuse süsteemsele olulisusele ja selle krahi tõenäolisele mõjule finantsstabiilsusele. Meetmed ei tohiks olla diskrimineerivad ja need peaksid olema üldsuse huvides.

Varane sekkumine

Praegust varase sekkumise raamistikku, mida haldavad järelevalveasutused, arendatakse edasi. Järelevalveasutused saavad sekkuda veelgi varasemas järgus (st kapitalinõuete direktiivi² tõenäolise rikkumise korral, praegu on võimalik sekkuda tegeliku rikkumise korral) ning neil on selleks rohkem vahendeid ja õigusi. Sel viisil saavad järelevalveasutused vältida panga mis tahes probleemide süvenemist.

Laiendatud ja ühtsete varase sekkumise vahendite kogum võiks ennetada probleeme või kõrvaldada need järelevalve tasandil ja seega oluliselt suurendada kriisijuhtimise üldist tõhusust ELis. Sellised meetmed nagu teatavate tegevuste lõpetamise nõudmine võiks oluliselt vähendada asutustes kuhjunud ülemäärast riski ja seega ennetada nende asutuste krahi. Erihalduri määramine võimaldaks ametiasutustel peatada pankade ebakohase juhtimise koheselt ja see aitaks võtta korrigeerivaid meetmeid, et ennetada olukorra muutumist veelgi halvemaks.

Kui järelevalveasutused saavad kasutada laiaulatuslikumat ja ühtsemat vahendite kogumit, parandab see nende vahelist koostööd ja annab võimaluse võtta olulisi meetmeid, mis ei ole praegu kättesaadavad kõigis liikmesriikides, kus pangagrupid tegutsevad.

² Direktiiv 2006/48/EÜ krediitiasutuste asutamise ja tegevuse kohta ning direktiiv 2006/49/EÜ investeerimisühingute ja krediitiasutuste kapitali adekvaatsuse kohta.

Mõni vahend võivad siiski piirata juhtimisvabadust (nt piirata äritegevust, asendada juhte erihalduriga) ja aktsionäride vabadust (nt peatada dividendide väljamakset). Sellised meetmed võiks seega kehtestada ainult koos tagatisega, et neid ei kuritarvitata, et need on üldsuse huvides ja proportsionaalsed.

Selleks et pangad saaksid hädaolukorras suurendada kapitali, muudetakse õigusakte, et anda aktsionäride üldkoosolekule õigus võtta enne kriisi vastu otsus, et üldkoosoleku võib kokku kutsuda lühendatud tähtajaga, kui peaks vaja olema erakorraliselt kapitali suurendada.

Kriisilahendus

Spetsiaalsete pangakriisi lahendamise vahendite (nt äritegevuse müük, varade eraldamine, sildpank) miinimumkogumi kehtestamine kõigis liikmesriikides suurendaks märkimisväärselt ametiasutuste võimalusi jõuda kriisi eduka ja tõhusa lahendamiseni (pankade juhitud ja õigeaegne pankrot) ja seega säilitada peamiste finantsteenuste osutamise jätkumine ja kogu finantssüsteemi stabiilsus. Vastupidiselt tavalisele maksevõimetusetlusele annaksid spetsiaalsed pangakriisi lahendamise menetlused ametiasutustele võimaluse kasutada uusi tehnikaid, mis sobivad paremini panganduse vajadustele ja annaksid parema tasakaalu sidusrühmade prioriteetide vahel (kriisilahendusel lähtutakse hoiustajatest, teenuste jätkumisest ja lõppkokkuvõttes finantsstabiilsusest).

Täiendava mehhanismiga saaks pankade võla hinnata alla või konverteerida selle omakapitaliks (kohustustest vabastamine). See oleks kasulik juhul, kui muud vahendid ei pruugi olla piisavad suure, kompleksse ja teistega seotud finantseerimisasutuse kriisi lahendamiseks viisil, mis kaitseks finantsstabiilsust ja maksumaksjate raha.

Pangakriiside lahendamise raamistik vähendab vaikimisi võlale antud riigi garantiid või lõpetab selle andmise isegi kõige suurematele ja kõige olulisematele pankadele. Pankade rahastamiskulud peaksid selle tõttu loomulikult veidi suurenema. Teisisõnu, varem maksumaksjate kulud kanduvad nüüd pankade sidusrühmadele (võlausaldajatele ja omanikele). Pankade suuremad rahastamiskulud võivad SKPd veidi vähendada.

Kriisilahendusvahendite kasutamise tingimused ja õigused peavad tagama, et ametiasutused saavad võtta meetmeid enne, kui pank muutub majanduslikult maksevõimetuks ning et suurendada reaalseid võimalusi lahendada kriis edukalt ja tõhusalt. Juhitud pankrot, mille korral juhid ja aktsionärid kannavad esimesena kahju, vähendaks ka ebamoraalse käitumise soovi. Samal ajal võivad kriisilahendusmeetmed piirata aktsionäride ja võlausaldajate põhiõigusi. Seepärast kohaldataks neid ainult eriolukorras ja üldsuse huvides.

Piiriülene koostöö

Koostöö kriisilahendusametite vahel muudetakse ametlikuks ja asutustepõhiseks. Arutusel olid eri võimalused, nt ELi ametiasutustele kriisilahendusõiguse andmine ja ELi kriisilahendusametite loomine. Eelistatud võimalus on sõlmida kokkulepped koostöö tegemiseks läbi kriisilahenduskolleegiumide. Kriisilahenduskolleegiumid tagaksid, et riiklikud ametiasutused teavitavad üksteist hädaolukordadest, arutaksid neid ja langetaksid otsused ühiste või koordineeritud meetmete üle juhul, kui pankrotti lähevad piiriüleised pangad. Euroopa Pangandusjärelevalve (EBA) osalemine

kriisilahenduskolleeegiumides aitaks täiendavalt tagada, et kõigi liikmesriikide ja sidusrühmade huve võetakse arvesse ja välditakse siseturu killustumist.

Rahastamine

Ühiselt kokkulepitud eelnevalt loodud kriisilahendusfondid ja hoiuste tagamise skeemid, mida rahastab sektor, suurendavad kriisilahendusmeetmete edukust ja pakuvad kindlustunnet maksumaksjatele. Kuigi hoiuste tagamise skeemid ja kriisilahendusfondid on oma ulatuselt erinevad, annaks nende koos kavandamine sünergiat. Saadaks mastaabisäästu, kuna kriisi lahendamine vähendaks probleemi edasikandumise ohtu ja optimaalne kriisilahenduse rahastamise kavandamine vähendaks hoiuste tagamise skeemide rahastamisnõudeid.

Mudelarvutuste alusel oleks hoiuste tagamise skeemide ja kriisilahendusfondide optimaalne sihtsuurus vähemalt 1 % ELi pankades hoitud tagatud hoiustest. Ennetavalt loodud fondid võiks liita ka hoiuste tagamise skeemidele, kuid sellisel juhul peaksid hoiuste tagamise skeemid suutma rahastada kriiside lahendamist. Kui liikmesriik ei luba hoiuste tagamise skeemil rahastada kriisi lahendamist, on vaja eraldi fondi.

Sellest poliitikast lähtudes kaaluti ka siseriiklike kriisilahendusfondide loomist, mis oleksid rangelt eraldatud hoiuste tagamise skeemidest, ja ka ELi tasandil kriisilahendusfondi loomist, kuid need võimalused lükati tagasi.

Üldine mõju

Kavandatud ELi tasandi kriisilahendusraamistik peaks jätkuvalt tagama finantsstabiilsuse, vähendama ebamoraalse käitumise soovi, kaitsma hoiustajaid ja olulisi pangateenuseid ning säästma maksumaksjate raha. Lisaks on raamistiku eesmärk kaitsta ja edasi arendada finantsteenuste siseturgu.

Sellel peaks olema soodne sotsiaalne mõju, vähendades eelkõige süsteemse panganduskriisi tõenäosust ja sellest tingitud SKP vähenemist, ning teiseks ennetades seda, et maksumaksjate raha kasutatakse tulevases kriisis pankade päästmiseks. Kriisist tulenevad kulud, kui kriis peaks tekkima, peaksid kõigepealt kandma panga aktsionärid ja võlausaldajad.

Raamistiku kulukus tuleneb pankade rahastamise kulude võimalikust suurenemisest riikliku toetuse vaikumisi andmise lõpetamise tõttu ning kriisilahendusfondide loomisega seotud kuludest. Pangad võivad kanda sellised suurenenud kulud üle klientidele või aktsionäridele, surudes allapoole hoiuste intresse, suurendades laenuintresse ja pangatasusid või vähendades aktsiatelt saadavat tulu. Konkurents võib siiski vähendada pankade võimalusi kanda kulud täielikult edasi.

Suuremad rahastamiskulud võivad vähendada SKPd, samas kui SKP-le oleks positiivne mõju finantssektori stabiilsusel ja väiksemal ohul, et maksumaksjate raha tuleb kasutada kriisi sattunud pankade rekaptaliseerimiseks. Basel III kohased uued kapitalinõuded (mis vähendaksid pangakrahi tõenäosust) peaksid andma netotulu, mis võrdub aastas 0,14 %ga ELi SKPst. Ühiselt kavandatud hoiuste tagamise skeemid ja kriisilahendusfondid peaksid andma netokasu, mis võrdub aastas 0,2–0,3 %ga ELi SKPst. Võlgade allahindamise vahend (kohustustest vabastamine) võiks anda

majanduslikku kasu, mis võrdub aastas 0,3–0,6 %-ga ELi SKPst. Üldiselt peaksid need meetmed kokku looma netokasu, mis võrdub aastas 0,7–1,0 %-ga ELi SKPst.

Eelistatud valikuvõimalused ei tekita olulist halduskoormust. Mõne selle ettepaneku elemendi puhul võiks arvata, et need suurendavad halduskoormust, kuid avaliku konsultatsiooni põhjal peetakse neid väheolulisteks.

Ettepanekut analüüsiti hoolega, et kontrollida, et selle sätted täielikult järgivad põhiõiguste hartat ning eelkõige omandiõigust (artikkel 17) ning õigust tõhusale õiguskaitsevahendile ja õiglasele kohtulikule arutamisele (artikkel 47). Kõnealuseid õigusi ja vabadusi lubatakse piirata, kui see on vajalik ja siiralt järgib ELi tasandil tunnustatud üldisi huve või vajadusest kaitsta teiste isikute õigusi ja vabadusi.

Mõju ELi eelarvele

Eespool nimetatud poliitikavalikud mõjutavad liidu eelarvet.

Käesoleva ettepaneku kohaselt peab EBA i) töötama välja 23 tehnilist standardit ja 5 suunist ii) osalema kriisilahenduskolleegiumides, olema vahendajaks ja tegema otsuseid eriarvamuste korral ning iii) tunnustama kolmandate riikide kriisilahendusmenetlusi ja sõlmima mittesiduvaid koostööraamlepinguid kolmandate riikidega. Tehnilised standardid tuleb esitada 12 kuud pärast direktiivi jõustumist, mis peaks olema 2013. aasta juuni ja detsembri vahel. Kuna EBA peab olema pädev täiesti uues valdkonnas, on 2014. ja 2015. aastal vaja 5 ajutist ja 11 riiklikku eksperti, et saada valmis tehnilised standardid ja suunised ning täita muid ülesandeid, nagu nimetatud eespool punktides ii ja iii.

Käesoleval ettepanekul ei ole mõju keskkonnale.

5. JÄRELEVALVE JA HINDAMINE

Kuna pangakrahhid on ette ennustamatud ja eesmärk on neid vältida, ei ole võimalik kavandada pangakriisi lahendamise järelevalvet selle alusel, kuidas tegelike pangakrahhide korral tegutsetakse. Siiski saaks teostada järelevalvet valmistumis- ja ennetamisetapis, eriti pankade taastamise ja kriisilahenduse kavade väljatöötamise üle ning meetmete üle, mida on ametiasutused võtnud kõnealuste kavade alusel. See võiks olla Euroopa Pangandusjärelevalve ülesanne. Kõigi uute ELi õigusaktide ülevõtmist siseriiklikusse õigusesse kontrollitakse vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingule.