



EUROOPA KESKPANGA ARVAMUS,

18. märts 2014,

finantsjärelevalve, makrotasandi usaldatavusjärelevalve ning maksesüsteemide järelevaatamise kohta

(CON/2014/21)

Sissejuhatus ja õiguslik alus

25. oktoobril 2013 sai Euroopa Keskpank (EKP) Eesti rahandusministeeriumilt taotluse avaldada arvamust krediitiasutuste seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (edaspidi „seaduseelnõu”) kohta. Seaduseelnõuga muudetakse ka Eesti Panga seadust, sealhulgas sätteid, mis käsitlevad tema rolli makrotasandi usaldatavusjärelevalve (makrofinantsjärelevalve) ning maksesüsteemide järelevaatamise valdkonnas.

EKP arvamuse andmise pädevus põhineb Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 127 lõikel 4 ja artikli 282 lõikel 5 ning nõukogu otsuse 98/415/EÜ¹ artikli 2 lõike 1 kolmandal, viiendal ja kuuendal taandel, kuna seaduseelnõu käsitleb Eesti Panka, maksesüsteeme ja finantseerimisasutuste suhtes kehtivad eeskirju, mis oluliselt mõjutavad finantseerimisasutuste ja finantsturgude stabiilsust. EKP nõukogu on käesoleva arvamuse vastu võtnud kooskõlas Euroopa Keskpanga kodukorra artikli 17.5 esimese lausega.

1. Seaduseelnõu eesmärk

1.1. Seaduseelnõuga võetakse üle direktiivid 2013/36/EL² ja 2011/61/EL³ ning viiakse ellu määruses 575/2013⁴ ja soovitusel ESRN/2011/3⁵ ette nähtud ühtlustamine. Samuti on seaduseelnõu aluseks rahvusvahelised lepingud G20 tasandil.⁶

1.2 Seaduseelnõuga tehtavad peamised muudatused on järgmised:

¹ Nõukogu 29. juuni 1998. aasta otsus 98/415/EÜ riikide ametiasutuste konsulteerimise kohta Euroopa Keskpannaga seoses õigusaktide eelnõudega (EÜT L 189, 3.7.1998, lk 42).

² Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiiv 2013/36/EL, 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 (ELT L 176, 27.6.2013, lk 338).

³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 8. juuni 2011. aasta direktiiv 2011/61/EL 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).

⁴ 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 (ELT L 176, 27.6.2013, lk 1).

⁵ Euroopa süsteemsete riskide nõukogu 22. detsembri 2011. aasta soovitus riigi ametiasutuste makrotasandi usaldatavusjärelevalve pädevuse kohta (ESRN/2011/3) (ELT C 41, 14.2.2012, lk 1).

⁶ <http://www.bis.org/publ/bcbs220.pdf>.

- a) Mikrotasandil täpsustatakse selles panga ja investeerimisühingu omavahendite koosseisu ning kehtestatakse rangemad nõuded eelkõige esmaste omavahendite (*Tier 1*) suhtes. Seaduseelnõuga tugevdatakse likviidsuse nõudeid ning likviidsusriski juhtimist, tõhustatakse riskijuhtimise järelevalvet ning kehtestatakse turudistsipliini tugevdamiseks rangemad avalikustamise nõuded.
 - b) Makrotasandil määratakse makrofinantsjärelevalve asutus. Eelnõuga kehtestatakse pankadele ja investeerimisühingutele erinevad puhvrid, sätestatakse nõuded provisjoneerimisele ning nähakse ette meetmed makrotasandi usaldatavusriskide ja süsteemsete riskide leevendamiseks.
 - c) Pankadele ja investeerimisühingutele kehtestatakse finantsvõimenduse määr eesmärgiga piirata finantsvõimenduse liiga järsku kasvu.
 - d) Samuti kehtestatakse nõuded alternatiivfondi valitseja juhtimisele ja aruandlusele.
- 1.3 Seaduseelnõu annab Eesti Finantsinspeksioonile krediitiasutuste järelevalvel lisavolitusi. Nende hulka kuuluvad volitused teostada järelevalvet teistes riikides asuvate filiaalide üle ning finantsvaldusettevõtjate või segafinantsvaldusettevõtjate üle. Samuti antakse Finantsinspeksioonile volitus määrata halduskaristusi ning teha eelnõus sätestatud piirides järelevalve valdkonnas kaalutlusotsuseid.
- 1.4 Pädevaks makrofinantsjärelevalve asutuseks ja maksesüsteemide järelevaatajaks määratakse seaduseelnõuga Eesti Pank. Eesti Pank teostab ka praegu teatavaid maksesüsteemide järelevaataja ülesandeid ning seaduseelnõus sätestatakse selleks siseriiklik õiguslik alus.

2. Finantsjärelevalve ja makrofinantsjärelevalve

- 2.1 Seaduseelnõu sätestab, et makrofinantsjärelevalve eesmärk on aidata kindlustada finantssüsteemi kui terviku stabiilsust, sealhulgas finantssüsteemi vastupidavuse suurendamise ja süsteemsete riskide kuhjumise vähendamise kaudu, tagades sellega finantssektori jätkusuutliku panuse majanduskasvu. See kordab täpselt soovitusi ESRN/2011/3 soovitud A.
- 2.2 Seaduseelnõuga antakse Eesti Pangale uute ülesannetena finantssüsteemi stabiilsusele kaasa aitamine ja finantssüsteemi makrotasandi usaldatavuse tagamine.
- 2.3 EKP toetab liikmesriikides tõhusate makrofinantsjärelevalve poliitika raamistike loomist kooskõlas soovitusel ESRN/2011/3 sätestatud põhimõtetega. EKP leiab, et EKP-l ja riikide keskpankadel peaks olema makrofinantsjärelevalves juhtroll, arvestades nende kogemusi ja kohustusi finantsstabiilsuse valdkonnas.⁷ Vastavalt ESRN soovitusel 2011/3 on selles suhtes tähtis, et kehtestatud on kohased õiguslikult jõustatatavad mehhanismid, mis hõlbustavad Eesti Panga koostööd teiste riigi ametiasutustega, mille tegevusel on oluline mõju finantsstabiilsusele.⁸

⁷ Vt ettepaneku CON/2013/30 punkt 2.1, ettepaneku CON/2013/45 punkt 2.1 ja ettepaneku CON/2013/82 punkt 4.2. Kõik EKP arvamused avaldatakse EKP veebilehel www.ecb.europa.eu.

⁸ Finantsinspeksiooni ja Eesti Panga teabevahetus toimub vastavalt 21.12.2007 koostöökokkuleppele, mille eesmärgiks on Eesti finantssüsteemi stabiilsus ning finantsteenuste ja finantsturgude reguleerimine. Selles kokkuleppes on ette nähtud koostöö sellistes valdkondades nagu finantssektori turvavõrgu loomine, teabevahetus liidu institutsioonide ja teiste

Samasugused mehhanismid tuleb luua selleks, et tagada kohane piiriülene koostöö ja teabevahetus Eesti Panga ja teiste riigi või liidu asutuste, eriti Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu (ESRN) vahel. Samuti on tähtis, et kehtestatud on selge õiguslik alus, millest lähtuvalt Eesti Pank esitab avalikke ja konfidentsiaalseid seisukohti süsteemsete riskide kohta.

- 2.4 Organisatsioonilisest ja finantsilisest vaatenurgast ei tohiks riigi keskpangale uute ülesannete andmine mõjutada tema võimekust täita olemasolevaid ülesandeid. Finantssõltumatuse, mis on asutamislepingu artiklis 130 osutatud keskpangasõltumatuse põhimõtte osa, kohaselt peab riigi keskpangal olema piisavalt vahendeid, et täita nii oma riigisiseseid ülesandeid kui ka Euroopa Keskpankade Süsteemiga või eurosüsteemiga seotud ülesandeid. Selle finantssõltumatuse hindamisel tuleks lähtuda sellest, kas kolmandad isikud saavad avaldada otsest või kaudset mõju riigi keskpanga ülesandele ning kas riigi keskpank on suuteline teostama oma volitusi, seda nii toimimise (personal) kui ka rahalisest seisukohast (piisavad vahendid)⁹.
- 2.5 Seoses finantsjärelevalvega märgib EKP ära, et seaduseelnõuga laiendatakse Finantsinspektsiooni pädevust.
- 2.6 Käesolev arvamus ei mõjuta meetmete kohasust käsitlevat ESRNi otsust, mis tehakse vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 1092/2010¹⁰ artiklile 17.

3. Direktiivi 2013/36/EL ülevõtmine seoses puhvritega

- 3.1 Seaduseelnõus on ette nähtud kõik direktiivis 2013/36/EL määratletud puhvrid, sealhulgas valikulised. On oluline, et nii EKP kui riikide pädevate või määratud asutuste käsutuses oleks võimalikult suur valik makrotasandi usaldatavuse tagamise vahendeid. Seetõttu toetab EKP kõikide riskipuhvrite rakendamist, mis tagab olemasolevate makrotasandi usaldatavuse tagamise vahendite kooskõla ja vähendab õigusnormide erinevuste ärakasutamise riski.¹¹
- 3.2 Seaduseelnõus on ette nähtud krediidasutuste vastutsükliliste kapitalipuhvrite arvutamine, võttes aluseks määruse (EL) nr 575/2013 artikli 92 lõike 3 alusel arvutatava koguriskipositsiooni ning Eesti Panga poolt kehtestatud korra kohaselt arvutatud vastutsükliliste puhvrite kaalutud keskmise määra. Direktiivi 2013/36/EL artikliga 140 on antud komisjonile volitus võtta vastu selles artiklis osutatud regulatiivsed tehnilised standardid määruse (EL) nr 1093/2010 artiklites 10-14 sätestatud korras. Eesti Pank peab seda vastutsükliliste puhvrite kaalutud keskmise määra arvutamise meetodikat riigisisese korra kehtestamisel arvesse võtma.

rahvusvaheliste organisatsioonidega (Maailmapank, Rahvusvaheline Valuutafond, Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon jne) ning samuti finantssektori seisundit ja riske (sealhulgas selle finantsinfrastruktuuri) puudutav teabevahetus.

⁹ Vt arvamuse CON/2014/17 punkt 3.3.

¹⁰ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. novembri 2010. aasta määrus (EL) nr 1092/2010 finantsüsteemi makrotasandi usaldatavusjärelevalve kohta Euroopa Liidus ja Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu asutamise kohta (ELT L 331, 15.12.2010, lk 1).

¹¹ Vt arvamuse CON/2013/82 punkt 3.2.

4. Maksesüsteemide järelevaatamine

- 4.1 Seaduseelnõus nähakse ette, et maksesüsteemide järelevaatamise eesmärgiks on aidata kaasa maksesüsteemide ülesehituse ja toimimise usaldusväärsusele. Eesti Pank täidab seoses sellise järelevaatamisega järgmisi ülesandeid: a) analüüsib maksesüsteemide ülesehitust ja toimimist; b) annab maksesüsteemide pidajatele juhiseid; c) kehtestab õigusaktides sätestatud juhtudel maksesüsteemide pidajate, tegevuse ja ülesehituse kohta täpsemaid nõudeid; d) kiidab heaks õigusaktides sätestatud juhtudel maksesüsteemide toimimise reeglid ja põhimõtted.
- 4.2 Makse- ja arveldussüsteemide järelevaatamine on eurosüsteemi ülesanne, mida tuleb teha kooskõlas asutamislepinguga ning Euroopa Keskpankade Süsteemi ja Euroopa Keskpanga põhikirjaga (edaspidi „EKPSi põhikiri”). See välistab kõikide muude liidu või siseriiklike asutuste peale eurosüsteemi raamistikus toimivate keskpankade sekkumise eurosüsteemi järelevaatamisse.¹² Lisaks on sellise järelevaatamise eesmärgiks säilitada süsteemne stabiilsus, parandada tõhusust ning kindlustada rahapoliitika ülekandekanal.¹³ EKP mõistab, et mõiste „maksesüsteemid” on Eesti õiguses määratletud laialt nii, et see hõlmab ka arveldussüsteeme. Eeltoodust tulenevalt toetab EKP eesmärki sätestada seaduse tasandil Eesti Panga järelevaatamisfunktsioon ning selgitada ja tugevdada tema õigusi anda selles valdkonnas üldkehtivaid õigusakte. Eesti õiguses tuleks selgelt sätestada, et Eesti Pank võtab kõiki vajalikke meetmeid, et kohaldada eeskirju, mille eurosüsteem on kehtestanud eesmärgiga tagada efektiivsed ja usaldatavad makse- ja kliiringsüsteemid vastavalt asutamislepingu artiklile 127 ning EKPSi põhikirja artiklitele 3 ja 22 ning et tagada efektiivsed ja usaldatavad arveldussüsteemid.

Käesolev arvamus avaldatakse EKP veebilehel.

Frankfurt Maini ääres, 18. märts 2014

[alla kirjutanud]

EKP president

Mario DRAGHI

¹² Vt arvamuse CON/2013/84 punkt 3.2.

¹³ Vt arvamuse CON/2013/84 punkt 2.1.1.