EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 4.9.2013
COM(2013) 614 final

KOMISJONI TEATIS NÕUKOGULE JA EUROOPA PARLAMENDILE

Varipangandus – finantssektori uute riskiallikate käsitlemine

KOMISJONI TEATIS NÕUKOGULE JA EUROOPA PARLAMENDILE

Varipangandus – finantssektori uute riskiallikate käsitlemine

Sissejuhatus

Alates finantskriisi algusest 2007/2008 on Euroopa Komisjon teostanud finantsteenuste sektori reformi, mis on suurim, mida Euroopas kunagi nähtud on. Eesmärk on taastada selle sektori elujõulisus ja stabiilsus, kõrvaldades kriisi ajal esile kerkinud puudused ja nõrkused.

Komisjoni lähenemisviis on suunatud kõigi finantsriskidega tegelemisele üldiselt ja põhjalikult ning selle tagamisele, et teatavate osaliste ja turgude tugevdamisega saavutatud kasu ei hakka vähendama finantsriskide liikumine vähem reguleeritud sektoritesse. Selline õiguslik arbitraaž vähendaks oluliselt reformide mõju. Seepärast avaldas komisjon 2012. aasta märtsis rohelise raamatu varipanganduse kohta,[1] et koguda arvamusi, kuidas kõige paremini käsitleda riske, mis tulenevad krediidivahendusest, mis hõlmab tavapärase pangandussüsteemi väliseid **üksusi** ja **tegevusalasid**.

Varipangandussektori temaatika on olulisel kohal ka rahvusvahelisel areenil. G20 riikide juhid on palunud finantsstabiilsuse nõukogul[2] analüüsida varipangandust, et teha kindlaks peamised riskid ja esitada soovitused. Üldine eesmärk, mida on G20 riigid mitmel korral kinnitanud, on kõrvaldada kõik hämarad alad finantssektoris ning laiendada „reguleerimist ja järelevalvet kõigile süsteemse tähtsusega finantseerimisasutustele, -instrumentidele ja -turgudele”[3].

G20 riikide juhid kiidavad esimesed finantsstabiilsuse nõukogu soovitused heaks 5.–6. septembril 2013 Peterburis. Komisjon on väga aktiivselt panustanud finantsstabiilsuse nõukogu töösse ning käesolevas teatises esitatud järeldused on täielikult kooskõlas finantsstabiilsuse nõukogu suunistega.

Rohelist raamatut käsitleva konsultatsiooni järel ning ajal, mil finantssektori reguleerimist Euroopas oluliselt tugevdatakse ja parandatakse, soovib komisjon esitada järgnevateks kuudeks oma tegevuskava, mille eesmärk on piirata riskide ja eelkõige süsteemsete riskide tekkimist reguleerimata süsteemis[4]. Riskid võivad tuleneda eelkõige varipangandussektori ja reguleeritud finantssüsteemi omavahelistest seostest.

Kuigi varipanganduse mõiste määratleti G20 aruteludes ametlikult alles hiljuti, ei ole sellega seotud riskid uued. Komisjon koos Euroopa kaasseadusandjatega on juba võtnud või on võtmas mitmeid meetmeid, et kehtestada selliste riskide jaoks parem raamistik, nagu näiteks riskifondide tegevust reguleerivad eeskirjad[5] ning pankade ja reguleerimata osaliste vaheliste suhete tugevdamine[6].

Käesolevas teatises kirjeldatakse mitmeid prioriteete, mille puhul komisjon kavatseb teha algatusi, näiteks varipangandussektori läbipaistvus, rahaturufonde käsitleva raamistiku loomine, vabalt võõrandatavatesse väärtpaberitesse ühiseks investeerimiseks loodud

1 Vt http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/shadow/green-paper_en.pdf

2 Vt Cannes’i tippkohtumisele järgnenud G20 kommünikee, november 2011.

3 Vt Londoni 2. aprill 2009. aasta tippkohtumisele järgnenud G20 kommünikee.

4 Kõik komisjoni poolt käesolevas dokumendis esitatud meetmed on vastavuses ja kooskõlas praeguse mitmeaastase finantsraamistikuga (2007–2013) ja tulevase perioodi ettepanekuga (2014–2020).

5 Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2011/61/EÜ alternatiivsete investeerimisfondide valitsejate kohta (ELT L 174, 1.7.2011, lk 1).

6 Näiteks väärtpaberistamise positsioonidega seotud sätted läbivaadatud kapitalinõuete direktiivides, nagu need on esitatud määruses (EL) 575/2013 ja direktiivis 2013/36/EL.

ettevõtjate (eurofondid) eeskirjade reform, väärtpabereid käsitlevad õigusaktid ja väärtpaberite kaudu finantseerimise tehingutega (peamiselt väärtpaberite laenu- ja tagasiostutehingud) seotud riskid ning pankadega seotud vastastikmõju käsitleva raamistiku kehtestamine. Lisaks pööratakse erilist tähelepanu järelevalvekorrale, et tagada kõigi peamiste riskide asjakohane käsitlemine. Peale selle eeldavad teatavad valdkonnad edasist analüüsi ning neid täpsustatakse hiljem selle aasta jooksul, eelkõige komisjoni talituste analüüsi ja G20 töö alusel.

1. VARIPANGANDUSE ARUTELU

1.1. Varipanganduse tähtsus ELi finantsreformi kontekstis

- Mis on varipangandus?

Reguleerivad asutused määratlevad varipangandust kui krediidivahendussüsteemi, mis hõlmab tavapärase pangandussüsteemi väliseid **üksusi** ja **tegevusalasid**[7].

See hõlmab **üksuseid**, kes:

– võtavad vastu hoiuselaadseid rahastamisvahendeid;

– tegelevad lõpptähtaja ja/või likviidsuse ümberkujundamisega;

– võimaldavad kanda üle krediidiriski;

– kasutavad otsest või kaudset finantsvõimendust[8].

Varipanganduse **tegevusalad**, eelkõige väärtpaberistamine ning väärtpaberite laenu- ja tagasiostutehingud, on finantsüksuste jaoks oluline rahastamisallikas.

- Miks pöörata erilist tähelepanu sellele süsteemile?

Lisaks riskidele, mis on seotud olemasolevatest eeskirjadest kõrvalehoidmise ning asjaoluga, et kõnealused üksused/tegevused võivad soodustada kõrge võlataseme varjatud tekkimist finantssektoris, on vaja varipangandust jälgida tulenevalt selle suurusest, selle tihedatest seostest reguleeritud finantssektoriga ja sellega kaasnevast süsteemsest riskist.

Esimene tegur on suurus. Isegi kui hinnang ei ole täielikult täpne, nähtub varipangandussüsteemi hinnangulisest suurusest nii absoluutarvudes kui ka osakaaluna üldisest finantssektorist, et mõned selle süsteemi osad võivad olla süsteemselt olulised. Finantsstabiilsuse nõukogu hiljutised uurimused[9] osutavad, et varipanganduse varade kogusumma, mis põhineb statistilisel kategoorial „muud finantsvahendajad", moodustab reguleeritud pangandussüsteemi mahust umbes poole. Olenemata asjaolust, et varipanganduse varade maht on alates 2008. aastast vähenenud, oli see 2011. aastal kokku 51 000 miljardit eurot. Arvestades geograafilist jaotust on see kontsentreerunud Ameerika Ühendriikidesse

---

7 Vt finantsstabiilsuse nõukogu 12. aprilli 2011. aasta aruanne „Shadow Banking System, Scoping the Issues". Loodi viis töörühma, et tegeleda järgmiste teemadega: i) varipangandussüsteemi ja pankade vastastikmõju, ii) rahaturufondidega seotud riskide vähendamine, iii) varipangandussüsteemi „muudest" üksustest tulenevad riskid, iv) stimuleeriv raamistik ja väärtpaberistamise tehingute läbipaistvus ning v) väärtpaberite kaudu finantseerimise tehingutega kaasnevad riskid.

8 Nende hulka võivad kuuluda eriotstarbelised üksused nagu väärtpaberistamisvahendid või eriotstarbelised vahendid, rahaturufondid, krediiti andvad või finantsvõimendusega investeerimisfondid nagu teatavad riskifondid või börsivälistesse ettevõtetesse investeerivad fondid ning krediiti või krediidigarantiisid andvad finantsüksused, mis ei ole reguleeritud nii nagu pangad või teatavad kindlustus- ja edasikindlustusandjad, kes annavad välja või garanteerivad krediiditooteid.

9 Vt http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_121128.pdf

(ligikaudu 17 500 miljardit eurot[10]) ja ELi[11] (euroala puhul 16 800 miljardit eurot ning Ühendkuningriigi puhul 6 800 miljardit eurot).

Teine riske suurendav tegur on varipangandussüsteemi ja ülejäänud finantssektori (eelkõige reguleeritud pangandussüsteemi) omavahelise seotuse kõrge tase. Varipangandussüsteemis mis tahes valesti juhitud puudus või olulise osaleja finantsseisundi halvenemine võib põhjustada negatiivsete mõjude ülekandumise laine, mis võiks mõjutada ka sektoreid, mille suhtes kohaldatakse rangeimaid usaldatavusnõudeid.

Eesmärk on tagada, et finantssektorit ohustavad võimalikud süsteemsed riskid on asjakohaselt kaetud ning et õigusliku arbitraaži võimalused on piiratud, selleks et tugevdada turu usaldusväärsust ning suurendada hoiustajate ja tarbijate usaldust.

1.2. Komisjoni rohelise raamatu kohta laekunud tagasiside

Rohelise raamatu avaldamise järel saadud suur hulk vastuseid[12] ja Euroopa Parlamendi algatusraport[13], mis on lisanud arutelule olulist väärtust, rõhutavad selle teema olulisust finantssüsteemi, mittefinantssektori ja ametiasutuste jaoks.

Enamik vastanutest toetas tugevalt algatusi, mille eesmärk on kehtestada varipanganduse jaoks selgemad eeskirjad. Paljud kutsusid komisjoni üles töötama välja proportsionaalse lähenemisviisi, mis keskendub esmajärjekorras nendele tegevustele või üksustele, mis põhjustavad suurt süsteemset riski majandusele ja finantssektorile. See lähenemisviis peaks kasutama võimalikult palju ära olemasolevat ELi õigusraamistikku, et tagada ühtsus ja järjepidevus.

Varipanganduse kavandatud määratluse, mis esitati rohelises raamatus, kiitsid vastajad üldiselt heaks. Ühed vaatlejad oleksid eelistanud üksikasjalikumat määratlust, kuid teised rõhutasid, et oluline on kehtestada ulatuslik ja paindlik määratlus, mida saab kohandada vastavalt süsteemis toimuvatele muudatustele. Mitu vastajat ei olnud siiski rahul terminiga „varipangandus”, millel nende arvates on negatiivne varjund. Komisjon võtab need arvamused teadmiseks, kuid ise kasutab seda terminit neutraalsena, ilma varjunditeta. Praeguses etapis on siiski väga keeruline võtta kasutusele alternatiivne terminoloogia, sest praeguseks on see termin rahvusvahelistes aruteludes laialdaselt kasutusel.

Üksmeel on ka seoses vajadusega vähendada õigusliku arbitraaži võimalusi rangelt reguleeritud sektorite ja muude selliste turusegmentide vahel, kus teatavaid sarnaseid finantstegevusi saaks teostada ilma, et selle suhtes kohaldataks sama reguleerituse taset. Komisjoni üldine eesmärk on rakendada ühtset lähenemisviisi, mis seisneb sarnaste riskidega tegevuste suhtes sarnaste eeskirjade kohaldamises.

2. KAS TEOSTATAVAD REFORMID VÕTAVAD ASJAKOHASELT ARVESSE VARIPANGANDUSELE OMASEID RISKE?

Komisjon on lükanud käima finantssektori ambitsioonika ja enneolematu reformikava, mille Euroopa Parlament ja nõukogu on kaasseadusandjatena seadnud prioriteediks.

---

10 Finantsstabiilsuse nõukogu uurimuses on näitajad esitatud Ameerika Ühendriikide dollarites. Seega on kogumaht 67 000 miljardit dollarit, millest 23 000 miljardit dollarit on Ameerika Ühendriikides, 22 000 miljardit dollarit euroalal ning 9 000 miljardit dollarit Ühendkuningriigis.

11 Rahvusvahelise võrdluse eesmärgil on kasutatud finantsstabiilsuse nõukogu andmeid. Uurimusi on koostanud ka komisjon, Euroopa Keskpank, ESMA ning Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu. Kuna eri uurimustes kasutatakse eri metoodikaid, määratlusi ja allikaid, võib hinnangutes olla olulisi erinevusi.

12 Vt http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/docs/2012/shadow/replies-summary_en.pdf.

13 Vt http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2012/2115(INI)

2.1. Finantsüksustele suunatud meetmed

- Pankade suhtes varipangandussüsteemiga seotud tegevuse puhul kohaldatavate nõuete karmistamine

Varipanganduse üksuseid saab teataval määral jälgida pankadega seotud suhete kaudu. Selle puhul on eriti olulised kaks nõuete kogumit: nõuded seoses pankade ja nende finantssektori vastaspoolte vahel sõlmitud tehingutega ning konsolideerimist käsitlevad raamatupidamiseeskirjad.

Esiteks on võetud meetmeid tagamaks, et väärtpaberistamise tehinguid algatavate isikute huvid on tugevalt kooskõlas lõppinvestorite huvidega. Alates kapitalinõuete teine direktiivi[14] jõustumisest 2010. aasta lõpus, on krediidiasutused kohustatud kontrollima, et väärtpaberistamise tehingu algatanud või sponsorist krediidiasutusele kuuluv osalus on vähemalt 5 % väärtpaberistatud varadest. Kapitalinõuete kolmanda direktiiviga[15] tugevdati kapitalinõudeid väärtpaberistamise tehingutega seotud riskide puhul, eelkõige juhul kui need struktuurid hõlmavad väärtpaberistamise mitut tasandit, ning suurendati usaldatavusnõudeid seoses väärtpaberistamisvahenditele antava toega[16].

Teiseks on ka läbipaistvust käsitlevatel raamatupidamisnõuetel oluline roll, sest need võimaldavad investoritel teha kindlaks pankadest tulenevaid riske ning nende riskipositsioone varipangandussektoris. Konsolideerimist käsitlevate raamatupidamisstandarditega määratakse eelkõige kindlaks, kas üksus peab olema kajastatud panga konsolideeritud bilansis või mitte. Rahvusvaheliste Raamatupidamisstandardite Nõukogu (IASB) poolt IFRS 10, IFRS 11 ja IFRS 12 sätetesse tehtud muudatustega, mis jõustuvad Euroopas 2014. aastal, kohandatakse raamatupidamise konsolideerimise nõuded ja suurendatakse avalikustamist seoses konsolideerimata struktureeritud üksustega. Lisaks on Baseli pangajärelevalve komitee alustanud usaldatavusnõuete konsolideerimise tavade läbivaatamist ning avaldab oma järeldused 2014. aasta lõpuks. Komisjon jälgib neid arenguid tähelepanelikult.

2010. aastal karmistas IASB finantsvarade ülekandmisega seotud avalikustamisnõudeid seoses bilansiväliste riskipositsioonidega ning see jõustus Euroopas 1. juulil 2011 (IFRS 7). Kriisi ajal tähendas seda liiki kohustuste kohta teabe puudumine, et investoritel ja pangandusjärelevalvel ei olnud võimalik nõuetekohaselt kindlaks teha kõiki pankadest tulenevaid riske.

- Kindlustusandjate suhtes varipangandussüsteemiga seotud tegevuse puhul kohaldatavate nõuete karmistamine

Solventsus II direktiivis[17] käsitletakse mitut varipanganduse teemat riskipõhise lähenemisviisi kaudu ning kehtestatakse ranged riskijuhtimise nõuded, sealhulgas ettevaatuspõhimõte investeeringute puhul. Sarnaselt ELi pangandusalaste õigusnormidega on sellega ette nähtud kogubilansil põhinev lähenemisviis, kus kõik üksused ja riskipositsioonid kuuluvad konsolideerimisgrupi järelevalve alla.

---

14 Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2009/111/EÜ, 16. september 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).

15 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 302, 14.12.2010, lk 3).

16 Komisjon jälgib ka Baseli pangajärelevalve komitee tehtavat tööd selles valdkonnas ning tema poolt pakutud praeguse korra muudatusi.

17 Vt http://ec.europa.eu/internal_market/insurance/solvency/

Teatavad tegevused nagu hüpoteeklaenu kindlustus,[18] likviidsuse vahetustehingute lepingud pankadega ning laenude andmine otse võivad põhjustada konkreetset muret. Riskijuhtimise ja kapitalinõuetega seotud sätteid täpsustatakse Solventsus II tehnilistes rakendusmeetmetes. Sellega tagatakse, et nende tegevustele omased riskid on piisavalt kaetud ning et õigusliku arbitraaži võimalused on piiratud. Solventsus II direktiiviga kehtestatakse eelkõige, et otselaenude suhtes kohaldatakse kapitalinõudeid ning et väärtpaberistamisvahendite loomine eeldab järelevalveasutustelt loa saamist. Kõnealuse direktiivi rakenduseeskirjad hõlmavad kindlustuse eriotstarbelise rahastamisvahendi puhul lubade andmist ning püsivaid õiguslikke nõudeid seoses solventsuse, juhtimise ja aruandlusega.

- Ühtlustatud raamistik alternatiivsete investeerimisfondide valitsejate jaoks

Euroopa on juba võtnud meetmeid finantssektori osaliste suhtes, kelle tegevus ei olnud varem reguleeritud ELi tasandil. Alternatiivsete investeerimisfondide valitsejate direktiiviga[19] on kehtestatud ühtlustatud nõuded üksustele, kes vastutavad seda liiki fondide valitsemise ja haldamise eest. Neid eeskirju tuleb alates 22. juulist 2013 kohaldada kõigi riskifondide, börsivälistesse ettevõtetesse investeerivate fondide ja kinnisvarafondide suhtes[20].

Heakskiidu saamiseks peab valitseja järgima kapitali, riski- ja likviidsuse juhtimist ning ühe depositooriumi määramist käsitlevaid nõudeid ning investorite ja järelevalveasutustega seoses kohaldatavaid läbipaistvuse eeskirju. Finantsvõimendus kuulub erijälgimise alla. Kui selgub, et see on ülemäärane, arvestades finantssüsteemi stabiilsust mõjutavaid riske, võivad riiklikud ametiasutused Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve (ESMA) soovitusel kehtestada finantsvõimenduse kasutamisele piirangud.

2.2. Turu usaldusväärsuse tugevdamiseks võetud meetmed

- Raamistik riski ülekandmise vahenditele

Negatiivsete mõjude ülekandumine reguleeritud finantssüsteemi ja varipanganduse vahel võib olla tõsine ning selle võib muuta veelgi tõsisemaks läbipaistvuse puudumine, seda eelkõige stressiolukordades. Finantskriis on toonud esile börsiväliste tuletisinstrumentide (nt krediidituletisinstrumentide) olulise rolli. Börsiväliseid tuletisinstrumente, keskseid vastaspooli ja kauplemishoidlaid käsitleva määrusega[21] (ehk „EMIR" – Euroopa turu infrastruktuuri määrus) on ette nähtud kõigi standardiseeritud tuletislepingute keskne kliirimine ning lisatagatisnõue mittestandardiseeritud lepingute puhul. See võimaldab tagada, et kõigi Euroopas tuletisinstrumentidega tehtud tehingutega seotud teave säilitatakse kauplemisteabehoidlas, millele on juurdepääs kõigil asjaomastel järelevalveasutustel. Nende tehingute läbipaistvuse tagamise abil on võimalik selgelt kindlaks määrata üksuste roll varipangandussüsteemis.

Määruse rakendamise ja edasiste läbivaatamiste raames hindab komisjon varipangandussüsteemi kuuluvate üksuste hõlmatust ning määrab kindlaks, kas on vaja täiendavaid algatusi tagamaks, et kõnealused üksused ei ole vabastatud kohustustest seoses hüvitisega ja keskse teabehoidla kaudu rakendatava läbipaistvusega.

---

[18] Komisjoni talitused võtavad eelkõige arvesse ühisfoorumi põhimõtteid, mis lõplikult vormistatakse 2013. aasta lõpuks. http://www.bis.org/press/p130211.htm.

[19] Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2011/61/EÜ alternatiivsete investeerimisfondide valitsejate kohta (ELT L 174, 1.7.2011, lk 1).

[20] 2012. aasta kolmanda kvartali lõpus moodustasid nende alternatiivsete fondide valitsetavad varad kokku ligikaudu 2 500 miljardit eurot (allikas: Euroopa Fondivalitsejate Liit).

[21] Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 648/2012, 4. juuli 2012, börsiväliste tuletisinstrumentide, kesksete vastaspoolte ja kauplemisteabehoidlate kohta (ELT L 201, 27.7.2012, lk 1).

Lisaks käsitleti mõnda neist küsimustest lühikeseks müügi määruses,[22] suurendades läbipaistvust krediidiriski vahetustehingute positsioonide puhul ning keelustades katmata riigi krediidiriski vahetustehingud.

- Tugevdatud väärtpaberistamise kord

Väärtpaberistamine on rahastamismeetod, mis on oluline majanduse tulemuslikuks rahastamiseks. Seda on siiski ka kasutatud krediidiriski oluliseks ülekandmiseks traditsioonilisest pangandussüsteemist ilma piisavate kaitsemeetmeteta.

Kapitalinõuete teises direktiivis sätestatud nõuetele sarnased nõuded on kehtestatud kindlustusandjate (Solventsus II), alternatiivsete investeerimisfondide valitsejate (alternatiivsete investeerimisfondide valitsejaid käsitlev direktiiv) ning vabalt võõrandatavatesse väärtpaberitesse ühiseks investeerimiseks loodud ettevõtjate (eurofondid) suhtes.

Euroopa õigusraamistik on kooskõlas Rahvusvahelise Väärtpaberijärelevalve Organisatsiooni (IOSCO) poolt 16. novembril 2012 antud soovitustega[23]. Komisjon pöörab nendele põhimõtetele jätkuvalt suurt tähelepanu, et tagada rahvusvahelisel tasandil võrdne kohtlemine ja hea arusaamine riskidest. Väärtpaberistamise raamistiku tugevdamine hõlmab ka usaldusväärsete meetmete võtmist seoses läbipaistvusega. Komisjonil on heameel mis tahes algatuse üle, mille eesmärk on läbipaistvuse suurendamine ja avalikustatava teabe standardite tugevdamine. Keskpankade juhitavad algatused, mis käsitlevad tagatisi,[24] ning sektori juhitavad algatused nagu märgistuse rakendamine[25] võimaldavad järelevalveasutustel paremini riske jälgida ja investoritel riske põhjalikumalt analüüsida. See peaks aitama luua paremaid tingimusi kõnealuse turu taaselavnemiseks.

- Tugevdatud raamistik reitinguagentuuride jaoks

Reitinguagentuuridel on varipanganduse ahelas oluline roll. Reitingutel on otsene mõju investorite, laenuvõtjate, emitentide ja valitsuste tegevusele. Finantskriis on toonud esile reitinguagentuuride antud reitingute olulisuse eelkõige investorite otsustusprotsessis ning selle, kuidas need mitmel juhul hõlbustasid krediidi ülemäärast laienemist ja suurendasid protsüklilist mõju ka varipanganduse sektoris, hõlbustades ülemäärase finantsvõimenduse tekkimist. EL on võtnud vastu kolm määrust,[26] et luua reitinguagentuuridele selgem raamistik. Selle uue raamistikuga vähendatakse liigset välisreitingutele tuginemist, parandatakse reitingute kvaliteeti ning suurendatakse reitinguagentuuride aruandekohustust. Kolmanda määrusega (CRA3), mis jõustus 20. juunil 2013, aidatakse piirata huvide konflikte, suurendades reitinguagentuuride vastutust, ning vähendatakse ka ülemäärast ja automaatset

---

22 Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 236/2012, 14. märts 2012, lühikeseks müügi ja krediidiriski vahetustehingute teatavate aspektide kohta (ELT L86, 24.3.2012, lk 1).

23 Vt http://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD394.pdf.

24 Vt nt eurosüsteemi ja Inglismaa keskpanga algatused.

25 Kaks näidet on PCS (Prime Collateralised Securities) märgis varaga tagatud väärtpaberite turu jaoks ning tagatud võlakirjade Euroopa nõukogu (ECBC) märgis tagatud võlakirjade turu jaoks.

26 Vt http://ec.europa.eu/internal_market/rating-agencies/index_en.htm, osutades kõige hilisemale Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. mai 2013. aasta määrusele (EL) nr 462/2013, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 1060/2009 reitinguagentuuride kohta (EMPs kohaldatav tekst) (ELT L 146, 31.5.2013, lk 1-33), ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. mai 2013. aasta direktiivile 2013/14/EL, millega muudetakse direktiivi 2003/41/EÜ tööandjapensioni kogumisasutuste tegevuse ja järelevalve kohta, direktiivi 2009/65/EÜ vabalt võõrandatavatesse väärtpaberitesse ühiseks investeeringuks loodud ettevõtjaid (eurofondid) käsitlevate õigus- ja haldusnormide kooskõlastamise kohta ning direktiivi 2011/61/EL alternatiivsete investeerimisfondide valitsejate kohta seoses liigse tuginemisega krediidireitingutele (ELT L 145, 31.5.2013, lk 1–3).

sõltuvust neist reitingutest. Need meetmed koostoimes aitavad tervendada varipangandussüsteemi ja muuta selle paindlikumaks.

3. TÄIENDAVAD MEETMED, MILLEGA LUUAKSE RAAMISTIK VARIPANGANDUSEGA SEOTUD RISKIDE JAOKS

Prioriteetseid valdkondi on viis: läbipaistvuse suurendamine varipanganduses, tugevdatud raamistiku kehtestamine fondide jaoks, eelkõige rahaturufondide jaoks, väärtpabereid käsitlevate õigusaktide väljatöötamine, et piirata väärtpaberite kaudu tehtavate finantseerimise tehingutega seotud riske, usaldatavusnõuete korra tugevdamine pangandussektoris ning varipanganduse järelevalvekorralduse parandamine.

3.1. Suurem läbipaistvus

Riskide tulemuslikuks järgimiseks ja vajaduse korral sekkumiseks tuleb koguda üksikasjalikke, usaldusväärseid ja ulatuslikke andmeid. Ametiasutused peavad jätkama püüdlusi, et täiendada ja parandada oma statistilisi vahendeid, nagu näiteks rahaliste vahendite liikumise andmete üksikasjalikkus. Praeguses etapis on olemas neli projekti, mis väärivad käsitlemist esmajärjekorras.

- Andmete kogumise ja vahetamisega seotud algatuste täiendamine

Vaja on välja töötada ELis varipanganduse riskide jälgimise raamistik. Korrapäraseid kvantitatiivseid hindamisi tuleks teha vähemalt igal aastal ning selle käigus tuleks eelkõige teha kindlaks, kuidas kõrvaldada teabelüngad, mis takistavad asjakohast ja põhjalikku hindamist. Seoses sellega ootab komisjon Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu uue töörühma panust ning konkreetseid ettepanekuid, sealhulgas konkreetseid riskinäitajaid. Rahvusvahelisel tasandil annab finantsstabiilsuse nõukogu iga-aastane jälgimisprotsess hea ülevaate nendest suundumustest ning seda tuleks veelgi laiendada. Lisaks saaks finantsstabiilsuse nõukogu ja Rahvusvahelise Valuutafondi (IMF) ühistööd, mille eesmärk on luua raamistik süsteemse rahvusvahelise tähtsusega suurpanku käsitlevate andmete kogumiseks ja jagamiseks (andmelünkade algatus), kasulikult tugevdada, kogudes andmeid omavahelise seotuse kohta sektoris, mis oleks kasulik varipangandusega seotud riskide jälgimiseks.

- Tuletisinstrumentide kesksete teabehoidlate arendamine Euroopa turu infrastruktuuri määruse (EMIR) ning finantsinstrumentide turgude direktiivi (MiFID) läbivaatamise raames

Euroopa turu infrastruktuuri määrusega nõutakse kõigi tuletistehingute registreerimist kesksetes teabehoidlates (kauplemishoidlates). Neid aruandlusnõudeid hakatakse järk-järgult kohaldama alates 2014. aasta algusest. Varipanganduse jälgimise seisukohast on kauplemishoidlate poolt selliste andmete kogumine oluline samm edasi, niivõrd kui see aitab riskide ülekandmist paremini kindlaks teha. Need hoidlad pakuvad kohest juurdepääsu üksikasjalikule teabele eri osaliste omavahelise seotuse kohta. Näiteks võimaldavad need järelevalveasutustel jälgida, kes ostab või müüb kaitset konkreetsel turul (krediidituletisinstrumendid, intressituletisinstrumendid ja aktsiatel põhinevad tuletisinstrumendid). Kui varipangandussüsteemi kuuluvad üksused (nt riskifondid) on turul valitsevas seisundis või nendega kaasnevad olulised riskid, saaksid järelevalveasutused nad tuvastada.

Finantsinstrumentide turgude direktiivi (MiFID)[27] läbivaatamise tulemusel muutub võimalikuks suurendada võlakirjade, struktureeritud toodete, tuletisinstrumentide ja lubatud

[27] Vt http://ec.europa.eu/internal_market/securities/isd/mifid_en.htm

heitkoguste ühikute läbipaistvust. Kõnealuse ettepanekuga laiendatakse ka direktiivi reguleerimisala, et kaasata sellised tegevused nagu välkkauplemine. Muutes kõnealused tegevused sõltuvaks loa saamisest, muudetakse ettepanekuga ametiasutuste jaoks välkkauplejate poolt turgudele avaldatavate riskide kindlaksmääramine ja jälgimine lihtsamaks, isegi juhul kui sellised kauplejad kuuluvad varipangandussüsteemi.

- Juriidilise isiku ülemaailmse tunnuse (Legal Entity Identifier – LEI) rakendamine

G20 taotlusel asutas finantsstabiilsuse nõukogu üldise juhtimisorgani – LEI regulatiivse järelevalve komitee, et töötada välja ja hallata uut standardit, millega tagatakse kordumatu tunnus igale juriidilisele isikule, kes on finantstehingu pool. LEI (juriidilise isiku tunnus) aitab järelevalveasutustel jälgida piiriüleselt kõiki finantssektoris osalejaid, sõltumata sellest, kas nad on reguleeritud, ning nende finantstehinguid. Eelkõige võimaldab see kindlaks määrata riskikontsentratsiooni finantssüsteemis, lihtsustada aruandlussüsteeme ning parandada finantseerimisasutuste andmete kvaliteeti ja riskijuhtimist. LEI-l on mõju varipangandusele, sest see võimaldab koguda finantstehinguid tegevate üksuste kohta rohkem teavet.

LEI regulatiivse järelevalve komitee pidas oma kaks esimest täiskogu istungit 2013. aastal. Finantsstabiilsuse nõukogu toetuse abil loob ta järkjärgult standardi juhtimise eest vastutava struktuuri, mis põhineb kesksel üksusel ja kogu maailmas asuvate kohalike töötajate võrgustikul. LEId hakatakse esialgu kasutama Euroopas ja Ameerika Ühendriikides aruandluse esitamiseks tuletisinstrumentide kohta. Seejärel laieneb selle kasutamine järkjärgult muudesse valdkondadesse, näiteks pankade, riskifondide ja laiemalt finantsturgudega seotud õigusnormide rakendamise valdkondadesse.

Seoses sellega tuleks esile tõsta kolme asja. Esiteks toetab komisjon Euroopas kohalike tegevusüksuste loomist, mis määraksid Euroopa äriühingutele tunnused. Teiseks pöörab komisjon erilist tähelepanu lõpliku tunnuse rakendamisele eelnevale üleminekuperioodile, tagamaks, et üleminekuperioodi tunnused on ülemaailmselt järjepidevad ning LEI komitee poolt tunnustatud. Seoses sellega peaks kõigis jurisdiktsioonides tuletisinstrumente käsitlev aruandlus arvesse võtma kõiki komitee poolt tunnustatud tunnuseid. Lisaks tagab komisjon asjakohase tasakaalu projektis avaliku ja erasektori osalejate vahel, eelkõige seoses keskne tegevusüksuse loomisega, mis hakkab toimima süsteemi keskpunktina.

Komisjon kaalub võimalust koostada seadusandlik ettepanek, mis võimaldaks võtta LEI kasutamise kohustuse üle Euroopa õigusraamistikku.

- Vajadus suurendada väärtpaberite kaudu finantseerimise tehingute läbipaistvust

Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu (ESRB) ja finantsstabiilsuse nõukogu analüüs on esile tõstnud, et puuduvad usaldusväärsed ja põhjalikud andmed tagasiostulepingute ja väärtpaberilaenutehingute kohta. Need andmed on eriti olulised omavahelise seotuse, ülemäärase finantsvõimenduse ja protsükliliste suundumustega seotud riskide jälgimiseks. See võimaldab teha kindlaks sellised riskitegurid nagu lühiajalise rahastamise ülemäärane kasutamine pikaajalise vara rahastamiseks, suur sõltuvus teatavat liiki tagatistest ning puudused nende hindamisel. Need lüngad tekitavad muret, eelkõige silmas pidades tagatisahelate läbipaistmatust, mis suurendab negatiivsete mõjude ülekandumise riski.

Komisjon panustab aktiivselt rahvusvahelistesse aruteludesse sel teemal ning jälgib tähelepanelikult EKP praegust algatust, et luua keskne teabehoidla üksikasjalike andmete kogumiseks tagasiostutehingute kohta ELis reaalajas. Selle töö käigus i) määratakse kindlaks andmed, mida on vaja nende tehingute jälgimiseks ja ii) analüüsitakse juba olemasolevaid andmeid, eelkõige infrastruktuuris olevaid andmeid. EKP rõhutas hiljuti taaskord vajadust

aruandlusraamistiku järele ELi tasandil,[28] kusjuures Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu järeldas hiljuti, et keskse teabehoidla loomine Euroopa tasandil oleks parim viis andmete kogumiseks väärtpaberite kaudu finantseerimise tehingute kohta[29]. Komisjon pöörab erilist tähelepanu sellele tööle finantsstabiilsuse nõukogu soovituste raames. Eelnevat arvesse võttes hindab ta, kas ELi tasandil on läbipaistvus suurenenud, jättes endale õiguse esitada olukorra parandamiseks mis tahes asjakohaseid meetmeid.

3.2. Teatavate investeerimisfondide raamistiku parandamine

- Konkreetsed õiguslikud meetmed, et kehtestada rahaturufondidele parem raamistik

Finantskriis tõi esile, et rahaturufondid, mida nähti suhteliselt stabiilsete investeerimisvahenditena, võivad põhjustada süsteemset riski. Rahaturufondid on investoritele kasulikud vahendid, kuna pakuvad pangahoiustega analoogseid võimalusi: kohene juurdepääs likviidsusele ning väärtuse stabiilsus. Sellest olenemata on rahaturufondid siiski investeerimisfondid, millega kaasneb tururisk. Suurte turuvapustuste korral on nendel fondidel keeruline säilitada likviidsust ja stabiilsust, eelkõige investorijooksu korral. Sellega võib kaasneda tõsine negatiivsete mõjude ülekandumise risk.

Pärast 2012. aastal korraldatud konsulteerimist, mis käsitles varade valitsemise sektori ümberkujundamist[30] ning vastusena Euroopa Parlamendi resolutsioonile[31], avaldas komisjon koos käesoleva teatisega määruse ettepaneku, mida hakatakse kohaldama kõigi Euroopa rahaturufondide suhtes ilma eranditeta <**http://ec.europa.eu/internal_market/investment/money-market-funds/index_en.htm**>. Nendes ettepanekutes võetakse arvesse nii rahvusvahelisel (Rahvusvaheline Väärtpaberijärelevalve Organisatsioon ja finantsstabiilsuse nõukogu) kui ka Euroopa tasandil (Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu soovitused[32] ja ESMA suunised) seni tehtud tööd. Nendega parandatakse eelkõige selliste fondide varaportfellide kvaliteeti ja likviidust ning kehtestatakse mõne asjaomase fondi jaoks kapitalipuhvrid, et kõrvaldada lüngad väärtuse hindamises, mis tulenevad nende vara väärtuse kõikumistest.

- Eurofondide raamistiku tugevdamine

Eurofondide direktiivi üldise läbivaatamise raames (avalik konsultatsioon toimus 2012. aastal) tegeleb komisjon varade valitsemisega seotud muude probleemidega. Hinnatakse üldiselt raamistikku, milles saavad tegutseda teatavad fondid,[33] sealhulgas seda, kuidas kasutatakse teatavaid investeerimistehnikaid ja -strateegiaid.

Peamise osana analüüsitakse läbivaatamise käigus seda, kuidas investeerimisfondid kasutavad väärtpaberite kaudu finantseerimise tehinguid. Fondid peavad tagama, et seda liiki tehingute kasutamine ei kahjusta nende likviidsust. Sellised tehingud toimuvad tavaliselt käsikäes tagatise üleandmisega, millega kaetakse fondide vastaspoolerisk. Tagatiseks antavate varade aktsepteeritavuse kriteeriumid ja hajutamine vaadatakse läbi, tagamaks et võimalik kahju on vastaspoole kohustuste täitmatajätmise korral tulemuslikult ja koheselt kaetud. Erilist tähelepanu pööratakse fondidele, mis on pangandussüsteemiga seotud kõnealust liiki tehinguga.

---

28 Vt http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/mobu/mb201302en.pdf#page=90

29 http://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/occasional/20130318_occasional_paper.pdf?e85401cf104ef718cfe83797b55c87f6

30 http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/2012/ucits_en.htm.

31 Vt http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2012/2115(INI)

32 http://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/recommendations/2012/ESRB_2011_1.en.pdf?5c66771e20fc39810648296a2c6102d9

33 Lähenemisviis hõlmab rohkem kui ainult börsil kaubeldavate fondide kategooriat.

3.3. Väärtpaberite kaudu finantseerimise tehingutega seotud riskide vähendamine

Lisaks fondide valitsemise sektorile oli ka väärtpaberite kaudu finantseerimise tehingutel (peamiselt tagasiostulepingud ja väärtpaberilaenutehingud) keskne roll ülemäärase võlataseme tekkimisel finantssektoris. Lisaks on alates finantskriisi algusest olnud finantsvahendajad sageli sunnitud kasutama väärtpabereid (tagatis), et saada turgudelt rahalisi vahendeid. See tagatis katab laenuks andja vastaspooleriski, kuid laenuks andja võib ka tagatist uuesti kasutada.

ELis kasutatakse sellise tagatisena üldiselt väärtpabereid, mida saab uuesti edasi laenata muudele finantsvahendajatele, et tagada uusi krediiditehinguid. Kui see tagatis on antud rahas, saab selle uuesti investeerida. Tagatisvara mitmekordse kasutamise või uuesti tagatiseks seadmise tulemusel tekivad dünaamilised tagatisahelad, milles sama tagatis on mitu korda laenuks antud ja milles sageli osaleb osalejaid varipangandussüsteemist. See mehhanism võib aidata kaasa finantsvõimenduse suurenemisele ning tugevdada finantssüsteemi protsüklilist olemust, mis muudab finantssüsteemi haavatavaks hoiuste väljavoolu suhtes ja finantsvõimenduse äkilise vähendamise suhtes. Lisaks muudab nende turgude läbipaistmatu olemus raskeks omandiõiguste kindlakstegemise (kes omab mida?) ja riskikontsentratsiooni jälgimise ning vastaspoolte kindlakstegemise (kellel on nõuded kelle vastu?). Nendele probleemidele osutavad selgelt hiljutised juhtumid, kus suured finantsvahendajad on taotlenud pankrotimenetluse algatamist (nt Lehman Brothers). Mõnikord need probleemid tulenevad finantseerimisasutuste omavahelistest seostest ning teatavate finantssektoris osalejate rakendatavatest tagatise ümberkujundamise strateegiatest. Seepärast võiks suure finantseerimisasutuse lepinguliste kohustuste täitmatajätmine muuta väärtpaberiturud ebastabiilseks.

Nende sündmuste paremaks mõistmiseks ja neist õppimiseks on tehtud põhjalikku tööd. Kõnealuste probleemide lahendamiseks kaalub komisjon seadusandliku ettepaneku esitamist väärtpabereid käsitlevate õigusaktide kohta.

3.4. Panganduse usaldatavusnõuete raamistiku tugevdamine, et piirata negatiivsete mõjude ülekandumise ja arbitraaži riski

Reguleeritud pankadele varipanganduse poolt tekitava riskide piiramiseks on kaks peamist viisi.

- Pankade suhtes seoses reguleerimata finantsüksustega tehtavate tehingutega kohaldatavate usaldatavusnõuete karmistamine, et vähendada negatiivsete mõjude ülekandumise riske

Kapitalinõuete määrusega[34] ning direktiiviga (kapitalinõuete direktiivi IV pakett)[35], mis jõustuvad 1. jaanuarist 2014, karmistatakse pankade suhtes kohaldatavaid maksevõime-eeskirju, eelkõige kapitalinõuete puhul seoses osalustega finantsüksustes, sealhulgas reguleerimata üksustes.

Lisaks nähakse usaldatavusnõuete reformiga ette, et pangad peavad katma täiendavate omavahenditega vastaspoole riski, mis tuleneb varipanganduse vastaspooltega tehtavatest teatavate börsiväliste tuletisinstrumentide tehingutest. Reformiga nähakse ette täiendava

[34] Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 575/2013, 26. juuni 2013, krediidiasutuste ja investeerimisühingute suhtes kohaldatavate usaldatavusnõuete kohta ja määruse (EL) nr 648/2012 muutmise kohta (ELT L 176, 27.6.2013, lk 1).

[35] Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2013/36/EL, 26. juuni 2013, mis käsitleb krediidiasutuste tegevuse alustamise tingimusi ning krediidiasutuste 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).

kapitalinõude kehtestamine, et katta võimalikke kahjusid, mis tulenevad asjaomaste tuletisinstrumentide turuväärtuse muutustest olukorras, kui nende tuletisinstrumentide vastaspoole maksevõime halveneb ning seda ainult siis, kui vastaspool ei ole vabastatud selle eeskirja kohaldamisest (krediidiväärtuse korrigeerimised). Nendes tuletistehingutes on olulisteks vastaspoolteks mitmed varipanganduse üksused. Seega tuleks pangandusasutustel soovitada teostada vähem tehinguid reguleerimata üksustega.

Lisaks nähakse kõnealuse õigusaktiga ette uued likviidsuseeskirjad,[36] mille tulemusena peaks pikenema pankade finantskohustuste lõpptähtaeg ning vähenema lühiajalise rahastamise ülemäärane kasutamine, mida sageli pakuvad sellised üksused nagu rahaturufondid.

Kuna need meetmed mõjutavad pankade kõiki finantssektori vastaspooli võrdselt, sõltumata sellest, kas need vastaspooled on reguleeritud, on kehtestatud kaks uut konkreetset meedet, et vähendada riske, mida varipangandus pankadele põhjustab:

– alates 2014. aastast peavad pangad esitama oma järelevalveasutustele andmed seoses reguleerimata üksustega võetud peamiste riskipositsioonide kohta ning ka tagasiostulepingutest ja väärtpaberilaenutehingutest tulenevate riskipositsioonide kohta;

– Euroopa Pangandusjärelevalve (EBA) peab 2014. aasta lõpuks koostama suunised, et piirata pankade riskipositsioone seoses reguleerimata finantssektori vastaspooltega, kusjuures Euroopa Komisjon peab 2015. aasta lõpuks kindlaks määrama, kas on asjakohane kehtestada sellised piirangud ELi õigusaktides, võttes arvesse nii Euroopa kui ka rahvusvahelisel tasandil raames tehtud tööd.

- Usaldatavusnõuete kohaldamisala võimaliku laiendamise kaalumine, et vähendada arbitraažiohtu

Kohaldamisala laiendamine võimaldaks lahendada probleeme, millele eelkõige juhiti tähelepanu Parlamendi algatusraportis, milles nähakse ette usaldatavusnõuete kohaldamine üksuste suhtes, mis ei oma pangalitsentsi, kuid teostavad pankade tegevusele sarnaseid tegevusi.

Varipangandussüsteemi ei ole võimalik käsitleda ilma, et võetaks arvesse ELi panganduse usaldatavusnõuete kohaldamisala. ELi õigusaktide[37] kohaselt on mis tahes „ettevõtja, kelle majandustegevuseks on hoiuste või muude tagasimakstavate vahendite vastuvõtmine avalikkuselt **ning** oma arvel ja nimel laenu andmine" kohustatud täitma panganduse usaldatavusnõudeid. Siiski saab väljendit „tagasimakstavad vahendid avalikkuselt" ning isegi termineid „laen" ja „hoiused" tõlgendada eri viisil, mistõttu sarnaseid tegevusi teostavaid finantsüksuseid võidakse käsitada mõnes liikmesriigis krediidiasutustena ja mõnes liikmesriigis mitte. Seega ei pruugita nende üksuste suhtes kogu Euroopa Liidus kohaldada samu eeskirju.

Seepärast on vaja täpselt hinnata, kuidas 28 liikmesriigis krediidiasutuste määratlust kohaldatakse ning kuidas krediidiasutused on kindlaks määratud. Juhul kui selle hindamise tulemused osutavad konkreetsetele probleemidele, võiks komisjon kapitalinõuete määruse

[36] Need uued eeskirjad viimistletakse lõplikult pärast mõjuhinnangute lõpuleviimist.

[37] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. juuni 2006. aasta direktiivi 2006/48/EÜ (krediidiasutuste asutamise ja tegevuse kohta (uuestisõnastamine)) (ELT L 177, 30.6.2006, lk 1) artikli 4 lõige 1 ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta määruse (EL) nr 575/2013 (krediidiasutuste ja investeerimisühingute suhtes kohaldatavate usaldatavusnõuete kohta ja määruse (EL) nr 648/2012 muutmise kohta) (ELT L 176, 27.6.2013, lk 1) artikli 4 lõike 1 punkt l.

artikli 456 alusel delegeeritud õigusakti abil täpsustada krediidiasutuse määratlust panganduse usaldatavusnõudeid käsitleva määruse kohaldamise eesmärgil.

Kapitalinõuete määruse (mis on määrus, vastupidiselt varasemale olukorrale, kus krediidiasutuste määratlus oli sätestatud direktiivis) jõustumine tähendab, et alates 2014. aastast käsitatakse „krediidiasutustena" ainult neid finantsüksused, kes tegelevad nii hoiuste vastuvõtmisega kui ka laenu andmisega. Seni oli liikmesriikidel lubatud määratleda direktiivi 2006/48/EÜ ülevõtmisel krediidiasutust üldisemalt. Näiteks mõnes liikmesriigis võivad kvalifitseeruda krediidiasutustena hoiuseid mitte vastuvõtvad krediidiandjad (nt finantsettevõtted) ning seega nõutakse neilt ELi panganduse usaldatavusnõuete täitmist. Mõni liikmesriik võib otsustada jätkata panganduse usaldatavusnõuete või kohandatud usaldatavusnõuete kohaldamist kõnealuste krediidiandjate suhtes. Teised võivad otsustada mitte kohaldata konkreetseid eeskirju. Sellega võib kaasneda eri liikmesriikides erinev usaldatavusnõuete kohaldamine seoses üksustega, kes ei vasta kapitalinõuete määruses sätestatud krediidiasutuste määratlusele. Kaasates sellesse hindamisse kõik finantsüksused, kes teostavad pankadega sarnaseid tegevusi ilma, et neid käsitataks krediidiasutustena, aitab see hinnata erinevusi eri riiklike usaldatavusnõuete täitmise kordade vahel[38].

Euroopa Pangandusjärelevalvel palutakse hinnata nende finantsüksuste suurust, mis jäävad väljaspoole panganduse usaldatavusnõudeid käsitlevate Euroopa õigusaktide reguleerimisala. Kuna see ülesanne eeldab finantssektori horisontaalset hindamist, saab Euroopa Pangandusjärelevalve toetuda ka muude Euroopa järelevalveasutuste tehtud tööle.

Selline algatus võimaldaks tugevdada ka Euroopa makrotasandi usaldatavusjärelevalve raamistikku, muutes pankade jaoks kohustuslikuks vastutsüklilise kapitalipuhvri säilitamise järelevalveasutuste nõudel, kui viimased hindavad laenuandmise mahtu ülemääraseks. Selline vahend saab olla täielikult tulemuslik ainult juhul, kui see võtab arvesse mitte üksnes krediidiasutusi, vaid kõiki laenu andvaid finantsüksuseid.

Komisjon kaalub ka finantsstabiilsuse nõukogu tulevasi soovitusi varipangandussüsteemi muude üksuste kohta, mille suhtes ei kohaldata praegu sobivat järelevalveraamistikku, ning vajaduse korral esitab olukorra parandamiseks õiguslike meetmete ettepaneku.

3.5. Varipangandussektori suurem järelevalve

Varipangandus on oma olemuselt mitmekülgne ja dünaamiline, kohandudes nii turu kui ka õigusraamistiku muudatustele Seepärast palub komisjon riiklikel ja Euroopa ametiasutustel säilitada pidev valvsus ning kasutada järelevalvevahendeid, mis on selle süsteemi puhul kättesaadavad.

Varipanganduse hajutatus muudab sellise järelevalve teostamise keerukamaks. Järelevalveasutustele praegu seatud ülesannete puhul ei ole vastutus järelevalve eest alati selgelt või piisavalt üksikasjalikult määratletud. Seda arvesse võttes on oluline, et nii riiklikud kui ka Euroopa ametiasutused võtavad meetmeid, et tagada sobiva ja ulatusliku seiresüsteemi loomine.

Liikmesriigi tasandil peab iga liikmesriik tagama, et varipangandusele omased riskid on kindlaks tehtud ja neid jälgitakse. Seda ülesannet täidavad sageli organid, mis vastutavad finantssektori makrotasandi usaldatavusjärelevalve eest, juhul kui sellised organid olemas on, koostöös keskpankade ja sektori järelevalveasutustega. Komisjon pöörab erilist tähelepanu kõnealuse seire kvaliteedile ning sellele, kas liikmesriikide ametiasutused teevad tihedat

[38] See on näiteks nii tarbimislaenu, faktooringu ja isegi liisinguga seotud tegevustega, mida teostatakse teatavates liikmesriikides ilma pangalitsentsita.

koostööd. Kuna varipangandussüsteem on ülemaailmne, peab olema võimalik teostada riskianalüüsi piirüleselt.

Euroopa tasandil on käimas varipanganduse üksuste ja selle põhjustatavate riskide hindamine, kindlaksmääramine ja jälgimine. Ettevalmistustööd on tehtud Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogus ja Euroopa järelevalveasutustes (EBA, EIOPA, ESMA). Kogu seda tööd tuleb suurendada ja koordineerida, tagamaks et järelevalveasutustel ei jää märkamata ükski süsteemse riski allikas. See peab vähendama arbitraaži võimalusi finantssektorite vahel ning piiriüleseid võimalusi usaldatavusnõuete järgimisest kõrvalehoidmiseks.

Seda aspekti koos võimaliku vajadusega täpsustada iga ametiasutuse institutsionaalset rolli käsitletakse eelkõige Euroopa Finantsjärelevalve Süsteemi läbivaatamise raames, mille komisjon teostab 2013. aastal. Selles hindamises võetakse eelkõige arvesse tulemuslike menetluste olemasolu varipangandust käsitleva teabe kogumiseks ja vahetamiseks. Arutelus võetakse arvesse ka ühtse järelevalvemehhanismi rakendamisega tehtud edusamme.

3.6. Kokkuvõte

Komisjon soovib tähelepanu juhtida, et varipanganduse sektorit ei tuleks käsitleda üksnes selle tekitatavate riskide seisukohast, vaid oluline on ka tunnistada selle olulist rolli finantssektoris. See süsteem on reaalmajandusele oluline alternatiivne rahastamiskanal, eriti ajal, mil pangandussüsteemi tavapärased osalised vähendavad rahalist toetust.

Käesolevas teatises kirjeldatud meetmed ei ole ammendavad ning komisjon jätkab selle hindamist, kas vaja on täiendavaid meetmeid, et tagada varipanganduse jaoks asjakohase raamistiku kehtestamine. See dünaamiline ja tulevikku suunatud lähenemisviis on vajalik, et reageerida muutustele süsteemis, mis pidevalt kohandub õigusraamistikuga.

Peamised meetmed varipanganduse valdkonnas[1]

	2009-2012	2013		2014 ja pärast seda
Kaudne lähenemisviis pangandussektori reguleerimise kaudu	• Kapitalinõuete direktiiv 2, rakendatud 2010. aastal • Kapitalinõuete direktiiv 3, rakendatud 2011. aastal • IFRSi 7 muudatus 2011. aastal (sh teatavad väärtpaberistamise riskid)	• ELi konsultatsioon panganduse struktuurireformi kohta (Liikaneni aruande järelmeede)	• Komisjoni ettepanek struktuurireformi kohta	• Kapitalinõuete direktiiv 4, rakendub alates 1.1.2014 • IFRSi 10, 11 ja 12 muudatuste rakendamine (konsolideerimisnõuded/avalikustamine)
Konkreetsed algatused pangandussektoris/varipangandus			• EBA alustab panganduse usaldatavusnõudeid käsitlevate Euroopa õigusaktide reguleerimisala hindamist (lõpparuanne 2014. aastal)	• EBA aruanne reguleerimata vastaspooltega seotud riskipositsioonide piirangute kohta
Kaudne lähenemisviis / kindlustussektor		• EIOPA aruanded II koonddirektiivi käsitleva kolmepoolse kohtumise jaoks	• Viiakse lõpule II koonddirektiivi käsitlevad kolmepoolsed kohtumised	• Solventsus II kohased delegeeritud õigusaktid (sh kapitalinõuded ja riskijuhtimise nõuded)
Varade valitsemise sektor	• IOSCO / finantsstabiilsuse nõukogu / Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu töö seoses rahaturufonde käsitlevate poliitikasoovitustega	• AIFMDi rakendamine (ülevõtmise tähtaeg 22. juuli)	• Rahaturufondide määruse ettepanek (4. september)	• Eurofondide direktiivi läbivaatamine, sealhulgas fondide investeerimistehnikate ja -strateegiate läbivaatamine
Riski ülekandmise raamistik	• EMIR jõustus 2012. aastal	• Tehnilised standardid on vastu võetud (märts)		• Tehnilised standardid kliirimiskohustusega lepingute kohta, mis võetakse vastu 2. kvartalis ja jõustuvad 3. kvartalis
Väärtpaberite kaudu finantseerimise tehingutega seotud riskide vähendamine		• Finantsstabiilsuse nõukogu töö seoses poliitikasoovitustega, mis käsitlevad repotehinguid ja väärtpaberilaenutehinguid		• Väärtpabereid käsitlevate õigusaktide ettepanek, mis sisaldab ka omandiõiguse ja läbipaistvuse elemente
Varipanganduse läbipaistvuse suurendamine		• LEI regulatiivse järelevalve komitee loomine • Lühikeseks müügi määruse rakendamine (krediidiriski vahetustehingute suurem läbipaistvus ja katmata riigi krediidiriski vahetustehingute keelustamine) • MIFIDi läbivaatamine / läbipaistvuse kohaldamisala laiendamine		• Kauplemisteabehoidlatele börsiväliste tuletisinstrumentidega tehtud tehinguid käsitleva teabe esitamise nõuete jõustumine (EMIR) (1. kvartal) • Jälgimisraamistiku väljatöötamine ametiasutuste poolt (nt Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu töörühm) • Väärtpabereid käsitlevate õigusaktide ettepanekud / konkreetsed meetmed, mis käsitlevad väärtpaberite kaudu finantseerimise tehinguid (nt EKP algatus kauplemisteabehoidlate kohta) • Juriidilise isiku ülemaailmse tunnuse (LEI) rakendamise etapp

[1] Kõik kuupäevad on esialgsed.

ELi järelevalveraamistik		• Euroopa Finantsstabiilsuse Fondi läbivaatamine komisjoni poolt	• Kaaluda, kas on vaja täiendavaid meetmeid, et tugevdada varipanganduse järelevalvet ELis
Reitinguagentuurid	• Reitinguagentuuride määrus 1 jõustus 2009. aastal • Reitinguagentuuride määrus 2 jõustus 2011. aastal	• Reitinguagentuuride määrus 3 jõustus 20. juunil 2013 (keskendub eelkõige huvide konfliktile ja liigsele reitingutele tuginemisele)	
Mittepangast finantseerimisasutuste kriisilahenduse vahendid	• Komisjoni avalikud konsultatsioonid mittepangast finantseerimisasutuste kriisilahenduse kohta	• Sisemine hindamine / töö rahvusvahelisel tasandil (finantsstabiilsuse nõukogu seoses kriisilahendusega ning CPSS-IOSCO seoses finantsturu infrastruktuuride maksevõime taastamisega)	• Komisjoni algatus (seadusandlik ettepanek kesksete vastaspoolte maksevõime taastamise ja kriisilahenduse kohta ning teatis, mis käsitleb poliitikasuundumusi seoses muude kui finantseerimisasutustega)