



EUROOPA FINANTSJÄRELEVALVE SÜSTEEM

Euroopa Finantsjärelvalve Süsteem on mitmetasandiline süsteem, millesse kuuluvad mikro- ja makrotasandi usaldatavusjärelvalvet tegevad asutused ja mille eesmärk on tagada ELis järjepidev ja sidus finantsjärelvalve. Süsteemi moodustavad [Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu](#), kolm Euroopa järelvalveasutust (Euroopa Pangandusjärelvalve, Euroopa Väärtpaberiturujärelvalve ning Euroopa Kindlustus- ja Tööandjapensionide Järelvalve) ja liikmesriikide järelvalveasutused. Euroopa Finantsjärelvalve Süsteemi on pidevalt arendanud, sest olud, milles süsteem toimib, muutuvad. Suurimad muutused on olnud pangandusliidu loomine, eesmärk kujundada välja kapitaliturgude liit ja Ühendkuningriigi väljaastumine EList.

ÕIGUSLIK ALUS

Euroopa Liidu toimimise lepingu (edaspidi „ELi toimimise leping“) artikkel 114 ja artikli 127 lõige 6.

TAUST JA EESMÄRGID

Finantssektori suhtes kohaldatakse ranget õigus- ja järelvalveraamistikku, mille eesmärk on suurendada finantsstabiilsust ja kaitsta finantsteenuste tarbijaid. ELi õigusaktides on sätestatud reeglid ja standardid, mida finantseerimisasutused peavad järgima. Järelvalve on protsess, mille eesmärk on tagada, et finantseerimisasutused kohaldavad neid reegleid ja standardeid korrektset. Üleilmse finantskriisi tõttu selgus muu hulgas, et Euroopa õigus- ja järelvalvekorda tuleb parandada ja tugevdada. Seetõttu viis EL ellu mitu reformi, mille käigus tehti ELi finantssektori reguleerimises ja järelvalves suuri muudatusi. Euroopa Finantsjärelvalve Süsteem loodi 2010. aastal soovitude põhjal, mis esitati de Larosière'i eksperdirühma [aruandes](#) Euroopa järelvalvekorra tugevdamise kohta, ja see hakkas toimima 1. jaanuaril 2011. Euroopa Finantsjärelvalve Süsteemi moodustavad [Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu](#), kolm Euroopa järelvalveasutust – [Euroopa Pangandusjärelvalve](#) (EBA), [Euroopa Väärtpaberiturujärelvalve](#) (ESMA) ja [Euroopa Kindlustus- ja Tööandjapensionide Järelvalve](#) (EIOPA) – [Euroopa järelvalveasutuste ühiskomitee](#) ja liikmesriikide järelvalveasutused.

Euroopa Finantsjärelvalve Süsteemi peamine eesmärk on tagada finantssektori suhtes kohaldatavate reeglite korrektne täitmine kõigis liikmesriikides, et säilitada finantsstabiilsus, suurendada usaldust ja tagada tarbijakaitse. Euroopa



Finantsjärelevalve Süsteemi eesmärgid on ka kujundada ühine järelevalvekultuur ja toetada Euroopa ühtse finantsturu toimimist.

Euroopa Finantsjärelevalve Süsteemis on ühendatud mikro- ja makrotasandi usaldatavusjärelevalve. Mikrotasandi usaldatavusjärelevalve peamine eesmärk on valvata finantseerimisasutuste järele ja hoida ära raskustesse sattumine. Sellega kaitstakse nende asutuste kliente. Finantseerimisasutuste maksejõuetuse ärahoidmisega püütakse ka vältida või vähemalt leevendada ohtu, et mõju või tagajärjed kanduksid üle teistele asutustele. Makrotasandi usaldatavusjärelevalves tegeletakse aga kogu finantssüsteemi ühiste riskidega ja püütakse leevendada finantssüsteemis tekkivaid raskusi, et kaitsta kogu majandust reaaltodangu märkimisväärse vähenemise eest.

Üleilmne finantskriis näitas, et kriisieelses ELi järelevalvekorras pöörati üksikute finantseerimisasutuste järelevalvele liiga suurt tähelepanu ja makrotasandi usaldatavusjärelevalve aspekte tähtsustati liiga vähe. Seetõttu loodi spetsiaalne organ – Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu –, kelle ülesanne on teha ELi finantssüsteemi üle makrotasandi usaldatavusjärelevalvet ning vältida ja maandada süsteemseid riske. Mikrotasandi usaldatavusjärelevalve eest vastutab igas finantsteenuste sektoris omaette asutus: panganduses EBA, kapitaliturgudel ESMA ja kindlustusvaldkonnas EIOPA. Need kolm mikrotasandi usaldatavusjärelevalvega tegelevat asutust teevad valdkondadevahelistes ja horisontaalsetes küsimustes koostööd ühiskomitees.

2012. aastal loodi pangandusliit^[1], millega kaasnesid ELi õigus- ja järelevalveraamistikus muudatused. Lisandusid uued elemendid ja osalejad, nagu ühtsed eeskirjad, [ühtne järelevalvemehhanism](#), mis hakkas tööle 2014. aastal, ja [ühtne kriisilahenduskord](#), mis hakkas toimima 2016. aastal. 2019. aastal viidi lõpule Euroopa Finantsjärelevalve Süsteemi raamistiku läbivaatamine ning muudeti Euroopa järelevalveasutuste ja Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu asutamismäärusi. Muudatustega sooviti tugevdada Euroopa järelevalveasutuste volitusi, juhtimist ja rahastamist ning suurendada Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu suutlikkust teha finantssüsteemi üle järelevalvet ja tuvastada finantsstabiilsust ohustavaid riske.

RAAMISTIK

A. Mikrotasandi usaldatavusjärelevalve

Mikrotasandi usaldatavusjärelevalve jaoks on ELis mitmetasandiline süsteem asutustest, mida eristatakse valdkonna (pangandus, kindlustus ja väärtpaperiturud) ning järelevalve- ja reguleerimistasandi (ELi või riigi tasand) järgi.

1. Euroopa järelevalveasutused

Euroopa järelevalveasutused vastutavad Euroopa tasandil mikrotasandi usaldatavusjärelevalve eest. EBA, ESMA ja EIOPA on ELi ametid, mis on iseseisvad juriidilised isikud ja mida esindavad eesistujad. Järelevalveasutused peavad tegutsema sõltumatult ja üksnes kogu ELi huvides. Nad annavad oma tegevusest aru Euroopa Parlamendile ja nõukogule.

[1]Üksikasjalikum teave pangandusliidu kohta on esitatud allpool ja selleteemalises [teabelehes](#).



Euroopa järelevalveasutuste määruste kohaselt on nende asutuste esmane eesmärk kaitsta avalikku huvi ning aidata nii kindlustada finantssüsteemi stabiilsust ja tõhusust. Täpsemalt on Euroopa järelevalveasutustel järgmine roll:

- siseturu sujuva toimimise, sealhulgas eelkõige reguleerimise ja järelevalve usaldusväarsuse, tulemuslikkuse ja järjepidevuse edendamine;
- finantsturgude terviklikkuse, läbipaistvuse, tõhususe ja nõuetekohase toimimise tagamine;
- rahvusvahelise järelevalve tihedam koordineerimine;
- õigusnormide erinevuste ärakasutamise ärahoidmine ja võrdsete konkurentsitingimuste loomise soodustamine;
- riskide võtmise asjakohase reguleerimise ja järelevalve tagamine;
- tarbijakaitse tugevdamine;
- siseturul järelevalve suurem ühtlustamine.

Euroopa järelevalveasutused aitavad välja töötada ühtseid eeskirju, sest nad koostavad regulatiivsete tehniliste standardite ja rakenduslike tehniliste standardite eelnõusid, mille võtab vastu komisjon (delegeeritud õigusaktide või rakendusaktidena). Et järelevalve oleks ühtlasem, annavad nad suuniseid ja soovitusi ning neil on teatavad volitused, mida nad saavad kasutada, kui riiklikud järelevalveasutused rikuvad ELi õigust, valitseb hädaolukord või liikmesriikide pädevate asutuste vahel on erimeelsused.

Iga Euroopa järelevalveasutus peab oma tegevusvaldkonnas töötama Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukoguga konsulteerides välja kriteeriumid, mille alusel teha süsteemne risk kindlaks ja hinnata selle suurust, ning töötama oma pädevusvaldkonda kuuluvate krediidasutuste ja investeerimisühingute jaoks välja asjakohase stressitestimise korra. Euroopa järelevalveasutused algatavad ja koordineerivad ka kogu ELi hõlmavaid stressiteste, millega hinnatakse finantsturu osaliste vastupanuvõimet. Kui testi tulemusel selgub, et teatav osaline võib tekitada süsteemse riski, tuleb tema suhtes kohaldada tõhustatud järelevalvet.

Kolme Euroopa järelevalveasutuse ülesehitus on ühesugune. Juhtimisstruktuuri kuuluvad järelevalvenõukogu (peamine otsuseid tegev organ, kuhu kuuluvad eesistuja, iga liikmesriigi pädeva järelevalveasutuse juht ja üks esindaja komisjonist, Euroopa Keskpannast (EKP), Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogust ja ülejäänud kahest järelevalveasutusest), juhatus, eesistuja ja tegevdirektor.

a. Euroopa Pangandusjärelevalve (EBA)

Õiguslik alus: määrus (EL) nr 1093/2010, millega asutatakse Euroopa Järelevalveasutus (Euroopa Pangandusjärelevalve) ja mida on [muudetud hilisema õigusaktiga](#).

[EBA](#) asus alguses Londonis, kuid kolis Ühendkuningriigi EList väljaastumise tõttu 2019. aasta juunis Pariisi. EBA järelevalve alla kuuluvad krediidasutused, finantskonglomeraadid, investeerimisühingud, makseasutused ja e-raha asutused. Kui



EBA määrus 2019. aastal läbi vaadati, anti talle ka ülesanne hoida ära finantssüsteemi kasutamine rahapesu ja terrorismi rahastamise eesmärgil.

b. Euroopa Kindlustus- ja Tööandjapensionide Järelevalve (EIOPA)

Õiguslik alus: määrus (EL) nr 1094/2010, millega asutatakse Euroopa Järelevalveasutus (Euroopa Kindlustus- ja Tööandjapensionide Järelevalve) ja mida on [muudetud hilisema õigusaktiga](#).

[EIOPA](#) asub Maini-äärses Frankfurdis. EIOPA tegeleb eelkõige kindlustus- ja edasikindlustusandjate, kindlustusvahendajate, finantskonglomeraatide ja töandja kogumispensioni asutustega. EIOPA aitab peamiselt [Solventsus II](#) ja [tööandja kogumispensioni asutuste süsteemi](#) korra kaudu koostada kindlustus- ja töandjapensionide ühtseid eeskirju.

c. Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve (ESMA)

Õiguslik alus: määrus (EL) nr 1095/2010, millega asutatakse Euroopa Järelevalveasutus (Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve) ja mida on [muudetud hilisema õigusaktiga](#).

[ESMA](#) asub Pariisis. Tema tegevusvaldkond hõlmab väärtpaberiturge ja selle osalisi (börsid, kauplejad, fondid jne). ESMA teeb ELis reitinguagentuuride ja kauplemisteabehoidlate üle otsest järelevalvet ning vastutab ainuisikuliselt nende registreerimise, järelevalve ja neile sanktsioonide määramise eest. Samuti vastutab ta kolmandate riikide (st ELi mittekuuluvate riikide) kesksete vastaspoolte ja kauplemisteabehoidlate tunnustamise ning kolmandate riikide reitinguagentuuride sertifitseerimise ja reitingute kinnitamise eest.

2. Ühised organid

a. Euroopa järelevalveasutuste ühiskomitee

Ühiskomitee vastutab üldise ja valdkonnaülese koordineerimise eest, mille eesmärk on tagada järelevalve järjepidevus. Euroopa järelevalveasutuste määruste kohaselt hõlmab see järgmisi valdkondi: finantskonglomeraadid, raamatupidamine ja auditeerimine, mikrotasandi usaldatavusanalüüs sektoriüleste suundumuste ning finantsstabiilsusega seotud riskide ja ohtude kohta, jaeinvesteeringustooted ja finantsteenused, tarbija- ja investorikaitse, küberturvalisus ning teabevahetus Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu ja Euroopa järelevalveasutuste vahel. Ühiskomitee ülesanne on lahendada vaidlusi, mis Euroopa järelevalveasutuste vahel on tekkinud valdkondlikes küsimustes.

Ühiskomiteesse kuuluvad Euroopa järelevalveasutuste (ja võimalike allkomiteede) eesistujad ning selle tööd juhib ühe Euroopa järelevalveasutuse eesistuja, kes vahetub rotatsiooni alusel iga 12 kuu järel. Ühiskomitee eesistuja on ka Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu ase-eesistuja. Ühiskomitee peab kokku tulema vähemalt iga kahe kuu tagant.

b. Apellatsiooninõukogu

Apellatsiooninõukogu on kolmest Euroopa järelevalveasutusest sõltumatu ja tegeleb kaebustega, mille on esitanud isikud, keda järelevalveasutuste otsused on mõjutanud. Sinna kuulub kuus liiget ja kuus asendusliiget, kelle Euroopa



järelevalveasutused nimetavad komisjoni esitatud kandidaatide seast ametisse viieks aastaks. Apellatsiooninõukogu otsuseid on võimalik vaidlustada Euroopa Liidu Kohtus.

3. Riigi tasandi pädevad järelevalveasutused

Iga liikmesriik nimetab oma pädevad järelevalveasutused, kes kuuluvad Euroopa Finantsjärelevalve Süsteemi ja on esindatud Euroopa järelevalveasutustes.

B. Makrotasandi usaldatavusjärelevalve

Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu

Õiguslik alus: [muudetud kujul](#) määrus (EL) nr 1092/2010 finantsüsteemi makrotasandi usaldatavusjärelevalve kohta Euroopa Liidus ja Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu asutamise kohta ning [nõukogu määrus \(EL\) nr 1096/2010](#), millega antakse Euroopa Kesk pangale eriülesanded seoses Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu tegevusega.

Makrotasandi usaldatavusjärelevalvet teeb ELi tasandil Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu. Nõukogu eesmärk on hoida ära ja leevendada süsteemseid riske, mida makromajanduslikud muutused võivad finantsstabiilsusele tekitada. Asutamismäärustega on Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogule antud mitmesugused ülesanded ning vahendid nende ülesannete täitmiseks, sealhulgas: asjakohase teabe kogumine ja analüüsimine; süsteemsete riskide tuvastamine ja nende tähtsuse järjekorda seadmine; hoiatuste ja soovitude andmine ning nende järgimise järelevalve; nõukogule hinnangu esitamine, kui Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu jõuab järeldusele, et tekkida võib hädaolukord; koostöö teiste Euroopa Finantsjärelevalve Süsteemi osalistega; tegevuse kooskõlastamine selliste rahvusvaheliste finantsorganisatsioonidega nagu Rahvusvaheline Valuutafond (IMF) ja finantsstabiilsuse nõukogu ning muudes ELi õigusaktides nimetatud ülesannete täitmine.

Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu koosneb haldusnõukogust, juhtkomiteest, kahest nõuandvast organist (teaduslik nõuandekomitee ja tehniline nõuandekomitee) ja sekretariaadist.

Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogule pakub analüütilist, statistilist, haldus- ja logistilist tuge EKP. EKP president on ka Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu eesistuja.

C. Eri tasanditel tehtav koostöö

Finantsturud on keerukad, omavahel seotud ja üha enam globaliseeruvad. Seetõttu on väga tähtis, et nii ELis kui ka kogu maailmas koordineeritaks eri üksuste ja sektorite eest vastutavate järelevalveasutuste tööd ja et nad teeksid üksteisega koostööd. Euroopa Finantsjärelevalve Süsteemi asutamismäärustes on ELi tasandil järelevalveasutuste koostööks ette nähtud palju vahendeid ja mehhanisme. Euroopa järelevalveasutustel on selles oluline koordineeriv roll. Euroopa Finantsjärelevalve Süsteemi eri üksused koordineerivad oma tegevust ka eri rahvusvaheliste institutsioonidega, sealhulgas järelevalvefoorumitega, nagu Rahvusvaheline Väärtpaberijärelevalve Organisatsioon (IOSCO), finantsstabiilsuse nõukogu (FSB) ja Rahvusvaheline Kindlustusjärelevalve Assotsiatsioon (IAIS), ning kolmandate riikide järelevalveasutustega.



Järelevalveraamistiku edasine areng

Finantskriisi jooksul sai selgeks, et ainult finantsjärelevalve koordineerimisest Euroopa Finantsjärelevalve Süsteemi kaudu ei piisa ning pangandusjärelevalvet tuleb euroalal integreerida tihedamalt. Seetõttu loodi 2013. aastal ELi [pangandusliit](#), mis hakkas toimima 2014. aasta novembris. Selle üks peamisi sambaid – [ühtne järelevalvemehhanism](#) – on järelevalveraamistiku eriti tähtis osa.

[Ühtse järelevalvemehhanismi määruse](#) kohaselt peab euroala liikmesriikide ja mehhanismiga ühineda otsustanud, euroalasse mittekuuluvate liikmesriikide suurimate pankade (olulised krediidasutused) pangandusjärelevalvet tegema EKP. Seetõttu tehti EKP juhtimisstruktuuris muudatusi ja loodi järelevalvenõukogu. Sellega seoses kuulub EKP ülesannete hulka krediidasutustele tegevuslubade andmine, usaldatavusnõuete ja muude regulatiivsete nõuete täitmise tagamine ning järelevalve tegemine. Ülejäänud pankade üle teevad endiselt järelevalvet riigi tasandi pangandusjärelevalveasutused. Lisaks mikrotasandi usaldatavusjärelevalvet puudutavatele ülesannetele on EKP-I ka makrotasandi usaldatavusjärelevalve ülesanded ning selleks vajalikud vahendid. Et järelevalve oleks sidus, teeb EKP ühtses järelevalvemehhanismis tihedat koostööd riigi tasandi pangandusjärelevalveasutustega ja teiste Euroopa Finantsjärelevalve Süsteemi kuuluvate ametiasutustega, eriti EBAGA.

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Kaasseadusandjana oli Euroopa Parlamendil Euroopa Finantsjärelevalve Süsteemi asutamisõigusaktide koostamisel oluline roll. Peale selle on tema ülesanne kontrollida ühtsete eeskirjade koostamisel vastu võetud meetmeid, st delegeeritud õigusakte (sealhulgas regulatiivsed tehnilised standardid) ja rakendusakte (sealhulgas rakenduslikud tehnilised standardid). Euroopa järelevalveasutuste eesistujate ja tegevdirektorite ametisse nimetamiseks on vaja Euroopa Parlamendi heakskiitu. Tal on ulatuslikud teabe saamise õigused, nt esitatakse talle iga Euroopa järelevalveasutuse iga-aastane töökava, mitmeaastane tööprogramm ja aastaaruanne. Ühtlasi võib parlament paluda Euroopa järelevalveasutustelt arvamusi. Samuti hääletab ta igal aastal järelevalveasutuste eelarvete täitmisele heakskiidu andmise üle.

Euroopa Parlament ja EKP on ka sõlminud [institutsioonidevahelise kokkuleppe \(2013/694/EL\)](#), millega tagatakse [aruandekohustus](#) ja järelevalve seoses EKP-le ühtse järelevalvemehhanismi raames antud ülesannetega. Eelkõige otsustab parlament majandus- ja rahanduskomisjonis (ECON) ning täiskogul toimuval hääletusel, kas ta kiidab EKP esitatud järelevalvenõukogu esimehe ja aseesimehe kandidaadi heaks. Ühtlasi osaleb järelevalvenõukogu esimees korrapärastel [kuulamistel](#) ja arvamuste vahetustel Euroopa Parlamendi liikmetega, et tutvustada EKP järelevalvetegevuse [aastaruannet](#), selgitada, kuidas on EKP järelevalveülesandeid täitnud, ning vastata Euroopa Parlamendi liikmete küsimustele.

Radostina Parenti
04/2020

