



PANGANDUSLIIT

Pangandusliit põhineb ettepanekul, mille Euroopa Komisjon esitas 2012. aastal. Selleks ajaks oli ELis ränga finantskriisi puhkemisest mõni aasta möödunud. Peamine uuendus seisnes selles, et euroala suurimate pankade igapäevase järelevalve eest vastutamine anti riigi tasandilt Euroopa Liidu tasandile. Sellest ajast saadik vastutab Euroopa Keskpank (EKP) nii rahapoliitika kui ka järelevalveülesannete täitmise eest, kuid ta peab neid rangelt lahus hoidma. Euroopa Liidu tasandil loodi veel üks institutsioon – Ühtne Kriisilahendusnõukogu (SRB) –, et tulla toime suurte pankade maksejõuetusega. Sageli on nõutud (ka Euroopa Parlament on seda teinud) kolmandat elementi ehk Euroopa hoiusekindlustuskeemi, kuid seni ei ole seda loodud.

ÕIGUSLIK ALUS

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 114 ja artikli 127 lõige 6.

EESMÄRGID

Pangandusliit on majandus- ja rahaliidu ning siseturu oluline täiendus. Sellega viiakse vastutus järelevalve ja kriisiohjamise eest ELi tasandil kooskõlla. ELi pankade suhtes kohaldatavate ühtsete reeglite täitmist hakatakse euroalal ühtselt tagama. Eelkõige soovitakse pangandusliiduga tagada seda, et pangad võtavad mõõdukaid riske ning et raskustes olevate pankade jaoks on olemas nõuetekohane kriisilahendus, mis avaldab võimalikult vähe mõju osalevate ELi riikide reaalmajandusele ja rahandusele.

SAAVUTUSED

A. Pangandusliidu tegevuskava

Euroopa Ülemkogu eesistuja koostas 2012. aasta detsembris tihedas koostöös Euroopa Komisjoni ja Euroopa Keskpanka (EKP) presidendi ning eurorühma esimehega spetsiaalse ja kindlate tähtaegadega tegevuskava, mille alusel luua tõeline majandus- ja rahaliit. Tegevuskava üks olulisemaid punkte oli integreerituma finantsraamistiku, s.o pangandusliidu loomine.

B. Ühtse järelevalvemehhanismi kokkulepe

Euroopa Parlament ja nõukogu jõudsid 2013. aasta märtsis poliitilisele kokkuleppele luua pangandusliidu esimene samm ehk kõiki euroala panku hõlmav ühtne järelevalvemehhanism. Ühtses järelevalvemehhanismis võivad osaleda ka euroalasse mittekuuluvad liikmesriigid. Ühtne järelevalvemehhanism, mis hakkas toimima 2014.



aasta novembris, paikneb EKP juures ning vastutab kõige suuremate ja olulisemate pangandusgruppide otsese järelevalve eest. Riikide järelevalveasutused teevad endiselt järelevalvet kõikide muude pankade üle, kuid see toimub EKP koordineerimisel ja lõplikul vastutusel. Kriteeriumid, mille alusel otsustatakse, kas pank on oluline ja kuulub seega EKP otsese järelevalve alla või mitte, on sätestatud ühtse järelevalvemehhanismi määruhes ja ühtse järelevalvemehhanismi raammääruhes ning need on seotud panga suuruse, majandusliku tähtsuse, piiriülese tegevuse ja otsese avaliku sektori toetuse vajadusega. Vastavalt nende kriteeriumide arengule muutub aja jooksul ka otseselt EKP järelevalve all olevate pankade tegelik arv. Lisaks võib EKP igal ajal otsustada liigitada mõne panga oluliseks, kui see on vajalik, et tagada kõrgete järelevalvestandardite ühtne kohaldamine.

Võimalike huvide konfliktide ärahoidmiseks on EKP järelevalvealane ja rahapoliitiline tegevus teineteisest korralduse ja toimingute mõttes selgete reeglitega eraldatud.

C. Põhjalik hindamine

Enne järelevalvekohustuste täitma asumist tegi EKP finantsolukorra kontrolli, mida nimetati põhjalikuks hindamiseks ning mille käigus hinnati varade kvaliteeti ja tehti stressitest. Selle ettevõtmise eesmärk oli jõuda pankade bilansi suurema läbipaistvuseni, et tagada usaldusväärne lähtekoht. 2014. aasta oktoobris avaldatud tulemused näitasid, et 130st osalenud pangast esines kapitalipuudujääk 25 puhul.

Kõik esimest korda otsese järelevalve alla lisatud pangad läbisid sarnast laadi finantsolukorra kontrolli. Kui Bulgaaria esitas taotluse seada sisse tihe koostöö EKP ja Bulgaaria keskpanga vahel, tegi EKP näiteks kuue Bulgaaria panga põhjaliku hindamise, mille tulemused avaldati 2019. aasta juulis.

Aastatel 2014–2022 viidi põhjaliku hindamise kaks osa (varade kvaliteedi läbivaatamine ja stressitest) läbi korraga. Tulemused liideti ja avaldati ühel ja samal ajal. 2022. aastal otsustas EKP, et põhjalik hindamine jagatakse osadeks ja edaspidi tehakse kumbki omaette toiminguna ning ka tulemused avaldatakse eraldi.

D. Ühtne Kriisilahendusnõukogu ja ühtne kriisilahenduskord

Euroopa Parlament ja nõukogu jõudsid 2014. aasta märtsis poliitilisele kokkuleppele pangandusliidu teise samba ehk ühtse kriisilahenduskorra loomises. Ühtse kriisilahenduskorra peamine eesmärk on tagada pangandusliidus pankade maksejõuetuse tõhus ohjamine, nii et sellest maksumaksjatele ja reaalmajandusele tulenev kulu oleks minimaalne. Kui tuleb võtta meetmeid, teeb otsuse panga kriisilahenduse algatamiseks keskasutus – Ühtne Kriisilahendusnõukogu –, kuid praktilistes küsimustes täidetakse otsust koostöös riiklike kriisilahendusametustega. Ühtne Kriisilahendusnõukogu alustas tööd iseseisva ELi asutusena 2015. aasta jaanuaris ning hakkas täies mahus toimima alates 2016. aasta jaanuarist.

Juunis 2017 võttis Ühtne Kriisilahendusnõukogu vastu esimese kriisilahendusotsuse, mis puudutas Banco Popolari. Samas otsustas aga Ühtne Kriisilahendusnõukogu 2017. aasta juunis pankade Banca Popolare di Vicenza ja Veneto Banca puhul kriisilahendusmeetmeid mitte võtta ning samasugune otsus tehti 2018. aasta veebruaris panga ABLV Bank AS ja selle tütarettevõtte ABLV Bank Luxembourg S.A. kohta ning 2019. aasta augustis AS PNB Banka kohta.



Nende pankade suhtes kohaldati selle asemel riigisisest maksejõuetusmenetlust. 2022. aasta märtsis võttis Ühtne Kriisilahendusnõukogu vastu mitu otsust Sberbank Europe AG maksejõuetuse kohta. Selle pangandusgrupi üksustest osa hiljem likvideeriti ja osa võtsid üle teised pangad (täiendav teave [siin](#)).

E. Kapitalinõuete direktiiv ja kapitalinõuete määrus

Kapitali miinimumnõuetega määratakse kindlaks, kui palju kapitali peab pangal olema, et ta saaks turvaliselt tegutseda ja tegevuskahjumiga ise toime tulla. Finantskriis näitas, et varem kehtinud kapitali miinimumnõuded osutusid suure kriisi puhul liiga leebeks. Seepärast lepiti rahvusvahelisel tasandil kokku vastavate miinimumlävendite suurendamises (Basel III standardid). Euroopa Parlament ja nõukogu võtsid 2013. aasta aprillis vastu kaks õigusakti, see on [neljanda kapitalinõuete direktiivi \(CRD\)](#) ja [kapitalinõuete määruse \(CRR\)](#), millega võetakse pankade usaldusnormatiivide kapitalinõuded Euroopa Liidu õigusesse üle. Direktiiv ja määrus jõustusid 2014. aasta jaanuaris.

Võrdseid tingimusi ühtsel turul tugevdab ühtne reeglistik, mida kohaldatakse kõigi ELi pankade suhtes, sest suurem osa tehnilistest reeglitest, mida pangad peavad täitma, on sätestatud otsekohaldatavates määrustes. Sellega välditakse vastuolusid, mis võiksid tekkida direktiivide korral, kui neid hakatakse riigisisisesse õigusse üle võtma. Peale selle oli Euroopa Parlamendi ja nõukogus vastu võetud õigusaktides vaja täpsustada veel mõningaid tehnilisi üksikasju. Seetõttu anti komisjonile volitused koostada täiendavad õigusaktid (nn teise taseme meetmed), milles täpsustakse puuduvaid tehnilisi üksikasju.

Novembris 2016 esitas komisjon kapitalinõuete direktiivis ja kapitalinõuete määruses sätestatud õigusnormide muutmiseks laiaulatusliku reformide paketi. Euroopa Parlamendis toimusid läbirääkimised kapitalinõuete direktiivi ja kapitalinõuete määruse muutmise üle ühel ajal. Parlamendi majandus- ja rahanduskomisjon kiitis kogu muudatusettepanekuid sisaldava raporti heaks 2018. aasta juunis. Muudetud kapitalinõuete direktiiv (CRD V) ja kapitalinõuete määrus (CRR II) avaldati Euroopa Liidu Teatajas 2019. aasta juunis.

F. Euroopa hoiusekindlustusskeem

Komisjon esitas 2015. aasta novembris [seadusandliku ettepaneku](#), mille eesmärk oli lisada pangandusliidule veel üks komponent – Euroopa hoiusekindlustusskeem. Komisjoni algne ettepanek põhines olemasolevatel riiklikel hoiuste tagamise skeemidel ning selles soovitati võtta Euroopa hoiusekindlustusskeem kasutusele järk-järgult. Ettepanek oli kavandatud selliselt, et sel puuduks üldiselt mõju pangandussektori kuludele (ehkki riskantsemad pangad pidanuks tegema suuremaid sissemaksid kui turvalisemad pangad) ning selles soovitati pangandusriskide vähendamiseks lisatagatise ja -meetmeid.

Euroopa Parlamendi raportöör avaldas Euroopa hoiusekindlustusskeemi kohta [raporti projekti](#) 2016. aasta novembris. Järgnenud arutelude käigus selgus, et Euroopa Parlament ja nõukogu on eri seisukohtadel küsimuses, milline peaks olema süsteemi ülesehitus selle lõppetapis. Edasimineku hõlbustamiseks avaldas komisjon 2017. aasta oktoobris [uue teatise](#), milles pakkus välja mõned võimalused Euroopa



hoiusekindlustusskeemi kavandamiseks. 2020. aasta detsembris leppisid kolm ELi institutsiooni kokku 2021. aasta seadusandlikes prioriteetides ning sellekohasesse [töödokumendi](#) lisati ka Euroopa hoiusekindlustusskeem.

Hoolimata korduvatest katsetest ei ole ettepaneku kohta esitatud lahknevate seisukohtade küsimust lahendatud ja seetõttu on seadusandlik protsess seiskunud.

G. Kriisiohje ja hoiuste tagamise raamistiku reform

Kuigi paljud nõustuvad, et euroala suurimate pankade igapäevase järelevalve eest vastutuse üleminek riigi tasandilt Euroopa Liidu tasandile on üldiselt hästi toiminud, ei olda endiselt kindel, kas praegune pankade kriisilahenduse raamistik on asjakohane.

Kuna mõne keskmise suurusega ja väiksema panga maksejõuetusega on tegeletud väljaspool kriisilahendusraamistikku, kasutades mõnikord maksumaksjate raha, mitte selleks ette nähtud vahendeid (pankade enda ressursid või sektori rahastatavad turvavõrgud, nagu ühtne kriisilahendusfond), tegi Euroopa Komisjon ettepaneku teha õigusraamistikus mitu muudatust, mis kuuluvad kriisiohje ja hoiuste tagamise raamistiku reformi alla (lisateave [siin](#)). Käesoleva dokumendi koostamise ajal on õigusaktide pakett Euroopa Parlamendis ja nõukogus arutlusel.

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Euroopa Parlament võttis tõelise majandus- ja rahaliidu tegevuskava põhjal 20. novembril 2012 vastu resolutsiooni pealkirjaga „Tõelise majandus- ja rahaliidu suunas“, mis sisaldas komisjonile mõeldud soovitusi tõelise pangandusliidu loomise kohta. Kiites 2013. ja 2014. aastal heaks õigusaktid ühtse järelevalvemehhanismi, ühtse kriisilahenduskorra ja hoiusekindlustusskeemi kohta ning pankade finantsseisundi taastamise ja kriisilahenduse direktiivi ja kapitalinõuete direktiivi IV paketi ning esitades nende õigusaktide kohta tähtsaid muudatusettepanekuid, aitas Euroopa Parlament tõelise pangandusliidu loomisele olulisel määral kaasa.

Nende õigusaktidega sai parlament ülesande teha nende uute asutuste üle järelevalvet. EKP-I on järelevalveülesandeid täites (nt ühtses järelevalvemehhanismis) parlamendi ja nõukogu ees aruandekohustus. Parlamendile aru andmise üksikasjad on sätestatud Euroopa Parlamendi ja EKP vahel sõlmitud [institutsioonidevahelises kokkuleppes](#).

Seni on majandus- ja rahanduskomisjonis toimunud 26 [ühtse järelevalvemehhanismi juhi avalikku kuulamist](#) (2014. aasta märtsis, 2014. aasta novembris, 2015. aasta märtsis, 2015. aasta oktoobris, 2016. aasta märtsis, 2016. aasta juunis, 2016. aasta novembris, 2017. aasta märtsis, 2017. aasta juunis, 2017. aasta novembris, 2018. aasta märtsis, 2018. aasta juunis, 2018. aasta novembris, 2019. aasta märtsis, 2019. aasta septembris, 2019. aasta detsembris, 2020. aasta mais, 2020. aasta oktoobris, 2021. aasta märtsis, 2021. aasta juulis, 2021. aasta oktoobris, 2022. aasta märtsis, 2022. aasta juunis, 2022. aasta detsembris, 2023. aasta märtsis ja 2023. aasta juunis).

Sama menetlust kohaldatakse ka Ühtse Kriisilahendusnõukogu puhul, mille esimees osaleb vähemalt korra kalendriaasta jooksul pädeva parlamendikomisjoni kuulamisel, kus käsitletakse seda, kuidas see nõukogu on kriisilahendusülesandeid täitnud.



Seni on majandus- ja rahanduskomisjonis toimunud 23 [Ühtse Kriisilahendusnõukogu avalikku kuulamist](#) ([2015. aasta juunis](#), [2016. aasta jaanuaris](#), [2016. aasta juulis](#), [2016. aasta detsembris](#), [2017. aasta märtsis](#), [2017. aasta juulis](#), [2017. aasta detsembris](#), [2018. aasta märtsis](#), [2018. aasta juulis](#), [2018. aasta detsembris](#), [2019. aasta aprillis](#), [2019. aasta juulis](#), [2019. aasta detsembris](#), [2020. aasta mais](#), [2020. aasta oktoobris](#), [2021. aasta märtsis](#), [2021. aasta juulis](#), [2021. aasta detsembris](#), [2022. aasta märtsis](#), [2022. aasta juulis](#), [2022. aasta novembris](#), [2023. aasta märtsis](#) ja [2023. aasta juulis](#)).

See, kuidas ja mille kohta peab Ühtne Kriisilahendusnõukogu Euroopa Parlamendile aru andma, on üksikasjalikult sätestatud Euroopa Parlamendi ja Ühtse Kriisilahendusnõukogu vahel sõlmitud [institutsioonidevahelises kokkuleppes](#), mis avaldati 24. detsembril 2015.

Lisateavet selle teema kohta võib leida majandus- ja rahanduskomisjoni veebisaidilt ([siit](#)).

Marcel Magnus
10/2023

