



Brüssel, 8.8.2014
COM(2014) 508 final

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE
Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu (ESRB) ülesannete ja korralduse kohta

{SWD(2014) 260 final}

Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu (ESRB) ülesannete ja korralduse kohta

1. SISSEJUHATUS

Ülemaailmne finantskriis 2008. aastal tõi välja lünki Euroopa Liidu õigus- ja järelevalveraamistikus. Järelevalve jäi riigiti killustatuks ja ei olnud küllaldaselt keskendunud vastastikusele sõltuvusele finantssüsteemis, samuti ei toimunud piisavalt teabevahetust ja koordineerimist järelevalveasutuste vahel ja vähe rõhku asetati makrotasandi usaldatavusjärelevalvele. Tuginedes 2009. aasta Larosière'i aruandes¹ antud soovitudele, asutati 2010. aastal uus makrotasandi usaldatavusjärelevalve eest vastutav liidu tasandi asutus – Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu (ESRB) osana uuest Euroopa Finantsjärelevalve Süsteemist (ESFS), mis hõlmab ka kolme Euroopa valdkondlikku mikrotasandi usaldatavusjärelevalve asutust ehk Euroopa järelevalveasutusi².

Kooskõlas ESRB asutamise määruse³ artikliga 20 vaadatakse käesolevas aruandes kolme viimase aasta kogemuse varal läbi Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu ülesanded ja korraldus, sealhulgas küsimused seoses ESRB eesistuja määramisega. Vastavalt kõnealuse määruse artikli 5 lõikele 1 määratakse esimeseks viieaastaseks ametiajaks pärast kõnealuse määruse jõustumist, s.o 16. detsembrist 2010, ESRB eesistujaks Euroopa Keskpanga (EKP) president. Järgnevateks ametiaegadeks määratakse ESRB eesistuja edaspidi kindlaks määratava korra kohaselt. Käesoleva aruandega täidetakse ka aruande esitamise nõue, mis on sätestatud teise ESRB määruse⁴ (milles on määratletud tingimused EKP toe andmiseks ESRB-le) artiklis 8.

Järjekindluse huvides ja kuna need neli asutust kuuluvad samasse järelevalvesüsteemi, on komisjon otsustanud korraldada ESRB ja Euroopa järelevalveasutuste läbivaatamise ühel ajal, et vastu võtta ja avaldada samal ajal kaks läbivaatamisaruannet – üks ESRB ja teine Euroopa järelevalveasutuste kohta. Käesoleva aruande eesmärk on hinnata ESRB ülesandeid ja korraldust alates selle loomisest, kooskõlas kahe ESRB määruse läbivaatamissätetega. Lisaks vahetule kogemusele oma osalemisest ESRB haldusnõukogu liikmena ja ESRB teiste juhtvõi nõuandeorganite liikmena tugineb komisjon ESRB läbivaatamisel eri allikatest saadud teabele. Esiteks analüüsis komisjon tõendusmaterjali avalikult kuulamiselt Euroopa Finantsjärelevalve Süsteemi teemal 24. mail 2013. aastal. Teiseks hindas komisjon tagasisidet, mida ta sai 26. aprillist 31. juulini 2013 toimunud konsultatsiooniprotsessist. See protsess hõlmas avalikku konsultatsiooni ja sihipärast konsulteerimist, mis sisaldas üksikasjalikumaid ja tehnilisi küsimusi Euroopa järelevalveasutustele, liikmesriikide asutustele, asjaomastele institutsioonidele ja ametitele ning sidusrühmadele. Komisjon sai kokku 137 vastust (94 avalikule konsultatsioonile ja 43 sihipärasele konsultatsioonile). Kolmandaks

¹ Kõrgetasemelise finantsjärelevalve eksperdirühma (mida juhtis Jacques de Larosière) aruanne, 25. veebruar 2009; http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf.

² Euroopa järelevalveasutuste asutamise määruste kohta vt ELT L 331, 15.12.2010, lk 12.

³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1092/2010, 24. november 2010, finantssüsteemi makrotasandi usaldatavusjärelevalve kohta Euroopa Liidus ja Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu asutamise kohta (ELT L 331, 15.12.2010, lk 1) (ESRB määrus).

⁴ Nõukogu määrus (EL) nr 1096/2010, 17. november 2010, millega antakse Euroopa Keskpangale eriülesanded seoses Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu tegevusega (ELT L 331, 15.12.2010, lk 162).

arvestas komisjon ESRB kõrgetasemelise töörühma arvamust ESRB läbivaatamise kohta⁵ ning Euroopa järelevalveasutuste ühisarvamust ESRB läbivaatamise kohta⁶. Lisaks võttis komisjon arvesse muid selleteemalisi uurimusi ja aruandeid, mille esitas Rahvusvaheline Valuutafond (IMF)⁷. Lõpuks kaaluti hoolikalt Euroopa Parlamendi tellitud uurimust⁸ ESRB läbivaatamise kohta ja Euroopa Parlamendi resolutsiooni soovitud komisjonile Euroopa Finantsjärelevalve Süsteemi läbivaatamise kohta⁹ ning neile eelnenud arutelusid. Nendest erinevatest välistest allikatest – edaspidi lihtsalt „sidusrühmad” – saadud teabele tuginedes on komisjon koostanud seejärel asjaomastes õigusaktides nõutud hinnangu¹⁰.

ESRB toimimise hindamine praegu on keeruline ülesanne peamiselt kahel põhjusel. Esiteks on raske hinnata ESRB kui tulevikule orienteeritud makrotasandi usaldatavusjärelevalve asutuse tulemuslikkust, kuna see asutati finantskriisi haripunktis, samas kui tema esmane pädevus on vältida selliste kriiside esinemist. Teiseks on rakendamisel kaks olulist finantsraamistiku reformi, mis mõjutavad ESRB rolli, nimelt ühtse järelevalvemehhanismi asutamine¹¹ euroalal ja sellistes euroalavälistes liikmesriikides, kes teevad EKPga tihedat koostööd, ning makrotasandi usaldatavusjärelevalve vahendeid käsitlevad sätted, mis on ette nähtud uues kapitalinõuete direktiivis ja määruses (CRD IV / CRR)¹². Sellegipoolest keskendutakse aruande järgmistes punktides ESRB senisele tegevusele, tuues esile ESRB peamised tugevad küljed ja saavutused ning tehes kindlaks valdkonnad, mida saaks veel täiustada.

⁵ ESRB, kõrgetasemeline ESRB läbivaatamise töörühm, „Panus ESRB läbivaatamisse (ettenähtud ESRB määruses)”, märts 2013:

http://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/other/130708_highlevelgroupreport.pdf?e913faa529f509c934cd484435ad13a8.

⁶ Euroopa järelevalveasutuste ühisarvamus – Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu läbivaatamine (ESRB, 17. detsember 2013, ESAs-2013-035; https://eiopa.europa.eu/fileadmin/tx_dam/files/publications/opinions/ESAs_opinion_on_the_ESRB_review.pdf).

⁷ „European Union: Publication of Financial Sector Assessment Program Documentation — Technical Note on Macroprudential Oversight and the Role of the ESRB” (Euroopa Liit: finantssektori hindamisprogrammi dokumentide avaldamine – Tehniline märkus makrotasandi usaldatavusjärelevalve ja ESRB rolli kohta), IMFi riigiaruanne nr 13/70; märts 2013.

⁸ Euroopa Parlament, „Uue Euroopa Finantsjärelevalve Süsteemi (ESFS) läbivaatamine – 2. osa: Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu (ESRB) töö” (Autorid: Samuel McPhilemy ja John Roche (Oxford Analytica)), oktoober 2013: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/507490/IPOL-ECON_ET\(2013\)507490_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/507490/IPOL-ECON_ET(2013)507490_EN.pdf).

⁹ Euroopa Parlamendi 11. märtsi 2014. aasta resolutsioon soovitud komisjonile Euroopa Finantsjärelevalve Süsteemi läbivaatamise kohta (2013/2166(INL)): <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0202+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN#top>.

¹⁰ Vt ESRB määruse artikkel 20 ja nõukogu määruse (EL) nr 1096/2010 artikkel 8. Oodatakse Euroopa Keskpanga arvamust.

¹¹ Nõukogu määrus (EL) nr 1024/2013, 15. oktoober 2013, millega antakse Euroopa Keskpangale eriülesanded seoses krediitiasutuste usaldatavusnõuete täitmise järelevalve poliitikaga (ELT L 287, 29.10.2013, lk 63) (ühtse järelevalvemehhanismi asutamise määrus).

¹² Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 575/2013, 26. juuni 2013, krediitiasutuste ja investeerimisühingute suhtes kohaldatavate usaldatavusnõuete kohta ja määruse (EL) nr 648/2012 muutmise kohta (ELT L 176, 27.6.2013, lk 1) ja Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2013/36/EL, 26. juuni 2013, 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).

2. EUROOPA SÜSTEEMSETE RISKIDE NÕUKOGU TOIMIMINE (ÜLESANDED JA KORRALDUS) LOOMISEST ALATES

2.1. Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu ülesanded

ESRB pädevus on üldjoontes kindlaks määratud ESRB määruses. Ta vastutab liidus finantssüsteemi makrotasandi usaldatavusjärelevalve eest, et aidata ära hoida või vähendada finantssüsteemis aset leidvatest arengusuundadest finantsstabiilsusele tulenevaid süsteemseid riske. Ta toetab siseturu sujuvat toimimist, tagades sel moel, et finantssektoril on osa jätkusuutliku majanduskasvu edendamises. ESRB määruses on süsteemne risk määratletud kui „finantssüsteemi häire risk, millel võivad olla tõsised negatiivsed tagajärjed siseturule ja reaalmajandusele. Kõik finantsvahendajate, -turgude ja -infrastruktuuri liigid võivad olla teataval määral süsteemselt tähtsad”¹³.

ESRB määruses rõhutatakse ESRB ennetavat rolli selles, et see peaks „toetama süsteemsete riskide vältimist” ja „hoidma ära laiaulatuslikud finantsprobleemid”.

Lisaks peaks ESRB „tuvastama süsteemsed riskid ja seadma need tähtsuse järjekorda”.

Et täita oma makrotasandi usaldatavusjärelevalve pädevust, täidab ESRB mitmeid põhiülesandeid, milleks on riskide jälgimine, riskihindamine ja lõpuks, kui see on asjakohane, parandusmeetmeteks hoiatuste ja soovitude vastuvõtmine¹⁴. Lisaks poliitilistele soovitudele on ESRB avaldanud mitu dokumenti oma tegevuse ja analüütilise töö kohta: kord kvartalis avaldatavad riskinäidikud, teadusliku nõuandekomitee aruanded ja muud mitteperioodilised väljaanded ja kommentaarid ning kaks aastaaruannet. ESRB määruse kohaselt võib ESRB anda ainult hoiatusi ja soovitusi, mis on mittesiduvad, kuid mille suhtes kohaldatakse „tegutse või selgita” menetlust. Mittesiduvate instrumentide kasutamine võimaldab ESRB-le vabalt lävida kõigi finantsküsimumustega tegelevate avaliku sektori asutustega ning tagada soovitude sõnastamisel suurema vabaduse. ESRB tugineb oma mõjule ja autoriteedile (s.o maine jõule) tagamaks, et vastuseks tema hoiatustele ja poliitilistele soovitudele võetaks asjakohaseid meetmeid. Hoiatused ja soovitused võib avalikustada ESRB haldusnõukogu sellekohase otsuse põhjal igal üksikul juhul eraldi. Seni on ESRB avaldanud seitse poliitilist soovitust¹⁵.

CRD IV /CRRi makrotasandi usaldatavusjärelevalve raamistiku jõustumisega 1. jaanuaril 2014 arendab ESRB analüütilist ja korralduslikku raamistikku, et olla võimeline võtma uusi ülesandeid, mis on talle õigusaktidega usaldatud, s.o anda liikmesriikidele arvamusi ja/või soovitusi uute makrotasandi usaldatavusjärelevalve vahendite kasutamise kohta (s.o vastutsüklilised kapitalipuhvrid, süsteemse riski puhver), mis hõlmab võimalust kehtestada kapitalinõuete määruse artikli 458 („paindlikkuse klausel”) alusel rangemaid usaldatavusjärelevalve nõudeid. Selleks

¹³ Vt ESRB määruse artikli 2 punkt c.

¹⁴ Vt ESRB määruse artikkel 3.

¹⁵ Soovitus välivääringus laenude kohta (ELT C 342, 22.11.2011, lk 1); soovitus rahastamise kohta USA dollarites (ELT C 72, 10.3.2012, lk 1); soovitus riigi ametiasutuste makrotasandi usaldatavusjärelevalve pädevuse kohta (ELT C 41, 14.2.2012, lk 2); soovitus krediidasutuste rahastamise kohta (ELT C 119, 25.4.2013, lk 1); soovitus rahaturufondide kohta (ELT C 146, 25.5.2013, lk 1); soovitus vahe-eesmärkide ja makrotasandi usaldatavusjärelevalve poliitika instrumentide kohta (ELT C 170, 15.6.2013, lk 1); soovitus vastutsükliliste kapitalipuhvrite määrade kehtestamise juhiste kohta (ESRB/2014/1; 30.6.2014).

et muuta makrotasandi usaldatavusjärelevalve raamistik operatiivseks, avaldas ESRB 2014. aasta märtsis põhiaruande¹⁶, milles anti esimene ülevaade uuest makrotasandi usaldatavusjärelevalve raamistikust ELis, ning üksikasjalik käsiraamat¹⁷, mille eesmärk on anda riikide asutustele juhiseid uute vahendite kasutamiseks. Tulevikus on selles valdkonnas oluline roll ka EKP-l. Ühtse järelevalvemehhanismi asutamise määruse artikli 5 kohaselt on EKP-l makrotasandi usaldatavusjärelevalve eripädevus euroalal ja sellistes euroalavälistes liikmesriikides, kes teevad EKPga tihedat koostööd, ning ta võib eelkõige kehtestada rangemaid makrotasandi usaldatavusjärelevalve puhvreid, kui on riigi tasandil ette nähtud.

2.2. Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu korraldus

ESRB-l on keerukas organisatsiooni struktuur, mis kajastab soovi koguda vajalikke ekspertteadmisi nii riigi tasandil, mis hõlmab riikide keskpanku ja järelevalveasutusi, kui ka Euroopa tasandil, mis hõlmab EKPd, komisjoni, majandus- ja rahanduskomiteed ning Euroopa järelevalveasutusi. ESRB institutsiooniline raamistik hõlmab haldusnõukogu, juhtkomiteed, tehnilist nõuandekomiteed ja teaduslikku nõuandekomiteed. Nende eri foorumite tööd toetab ESRB sekretariaat¹⁸. ESRB haldusnõukogu, mille koosseisus on praegu 67 liiget, on ESRB põhiline otsuseid tegev organ. Kõigil praegusel haldusnõukogu 38-l hääleõigusega liikmel¹⁹ on üks hääle ja haldusnõukogu teeb tavaliselt otsuseid lihthäälteenamusega. Soovituse vastuvõtmiseks või hoiatuse või soovituselise andmiseks on nõutav kahekolmandikuline häälteenamus²⁰. Ilma hääleõigusega haldusnõukogu liikmete (praegu 29 liiget) seas on iga liikmesriigi kohta üks kõrgetasemeline esindaja pädevast riigi järelevalveasutusest ning majandus- ja rahanduskomitee eesistuja. Üldiselt pidasid sidusrühmad hääletamise korda haldusnõukogus asjakohaseks. Juhtkomitee, kuhu kuulub 14 haldusnõukogu liiget, vastutab halduskomitee koosolekute ettevalmistamise eest. Tehniline nõuandekomitee peegeldab haldusnõukogu koosseisu tehnilisel tasandil. Teaduslik nõuandekomitee on asutatud selleks, et tuua ESRB töösse erinevat ja välisemat teaduslikku perspektiivi. Selle koosseisus on 15 liiget, kellel on mitmed erinevad oskused ja ekspertteadmised.

ESRB-le annab analüütilist, finants- ja haldustuge EKP. ESRB asutamise ajal juhinduti EKP valimisel vastuvõtva institutsioonina mitmetest kaalutlustest. Esmane eesmärk oli tugineda EKP olemasolevatele ekspertteadmistele finantsstabiilsuse valdkonnas. Samuti peeti väärtuseks makrotasandi usaldatavusjärelevalve poliitika lähedust rahapoliitika funktsioonile. ESRB tulevase edu tagamiseks peeti

¹⁶ Põhjaruanne makrotasandi usaldatavusjärelevalve poliitika kohta pangandussektoris; http://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/other/140303_flagship_report.pdf?31b5f8e9c568a6ca55d8bd08d36b1eb8.

¹⁷ ESRB käsiraamat makrotasandi usaldatavusjärelevalve poliitika pangandussektoris operatiivseks muutmiseks; http://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/other/140303_esrb_handbook.pdf?d15dae97dfb3b9136f3d130ba185dfe9.

¹⁸ Nõukogu määruse (EL) nr 1096/2010 artikli 2 punkt e.

¹⁹ EKP president ja asepresident; liikmesriikide keskpankade juhid; komisjoni volinik; Euroopa Järelevalveasutuse (Euroopa Pangandusjärelevalve) eesistuja; Euroopa Järelevalveasutuse (Euroopa Kindlustus- ja Tööandjapensionide Järelevalve) eesistuja; Euroopa Järelevalveasutuse (Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve) eesistuja; teadusliku nõuandekomitee eesistuja ja kaks eesistuja asetäitjat; tehnilise nõuandekomitee eesistuja.

²⁰ ESRB määruse artikkel 10.

hädavajalikuks, et ta saaks EKP-lt analüüsi-, finants- ja haldusvaldkonnas tuge. Veelgi olulisem on, et ESRB sai kasu EKP nähtavusest, sõltumatuselt ja tugevast mainest. Samadest kaalutlustest lähtuvalt otsustati, et esimene ESRB eesistuja viieaastaseks ametiajaks peaks olema EKP president. Kuna ESRB-l ei ole siduvaid volitusi, vaid ta tugineb moraalsele mõjutusele ja ametivennalikule survele, peeti asjakohaseks valida ESRB eesistujaks tuntud ja usaldusväärne isik. ESRB määruse läbivaatamisklauslis on spetsiaalselt osutatud ESRB eesistuja määramise või valimise korrale²¹.

ESRB vastutab parlamendi ja nõukogu ees. Ta peab andma teavet oma tegevusest Euroopa Parlamendile ja nõukogule²². Vähemalt kord aastas ja oluliste finantsprobleemide korral sagedamini kutsutakse ESRB eesistuja kuulamisele Euroopa Parlamenti. ESRB eesistuja kuulamised toimuvad üldjuhul üksteise järel EKP presidendi kuulamistega. ESRB eesistuja peab vähemalt kaks korda aastas Euroopa Parlamendi majandus- ja rahanduskomisjoni esimehe ja aseesimeestega ka konfidentsiaalseid suulisi arutelusid.

ESRB on osa Euroopa Finantsjärelevalve Süsteemist ja asutamismäärustes on erilist tähelepanu pööratud ESRB ja Euroopa järelevalveasutuste vahelisele lävimisele. Üheks suuremaks finantskriisi õppetunniks oli see, et stabiilse finantssüsteemi saavutamiseks peaksid mikrotasandi järelevalveasutused lävima tihedalt uue makrotasandi usaldatavusjärelevalve tasandiga. Uue järelevalvesüsteemi mõlemad sambad on hädavajalikud, et saavutada väärtuslik koostöö mikro- ja makrotasandi vahel, et vastastikku tugevdada mõju finantsstabiilsusele ja saada kasu täiesti integreeritud järelevalveraamistikust. Tihe lävimine on tagatud ristliikmesusega nende nelja asutuse seas. Euroopa järelevalveasutuste määrustes²³ on täpsustatud ka menetlused, mida Euroopa järelevalveasutused peavad järgima, et tegutseda ESRB soovitude järgi, ja see, kuidas Euroopa järelevalveasutused peaksid kasutama oma volitusi selleks, et tagada õigeaegne järelemeetmete võtmine ühele või mitmele liikmesriigi pädevale järelevalveasutusele adresseeritud soovitudele. ESRB ja Euroopa järelevalveasutuste vaheline koostöö on tähtis ka stressitestimise valdkonnas.

3. HINNANG EUROOPA SÜSTEEMSETE RISKIDE NÕUKOGU TÖÖLE: PEAMISED TUGEVD KÜLJED JA PARANDAMIST VAJAVAD VALDKONNAD

Sidusrühmad olid ESRB tööga esimestel aastatel alates selle asutamisest paljudes aspektides rahul. Peaaegu kõik rõhutasid makrotasandi usaldatavusjärelevalve tähtsust ja vajadust koordineerimise järele makrotasandi usaldatavusjärelevalve vahendite kasutamises liikmesriikide poolt. Sidusrühmad tundsid siiski üldiselt, et on veel liiga vara kujundada põhjendatud arvamust ESRB hoiatuste ja soovitude mõju kohta. ESRB on oma mõjuhindamise raamistiku just valmis saanud ja vaja on rohkem aega, et saada paremat ja põhjalikumat ülevaadet sellest, kuidas adressaadid on reageerinud.

Kuigi ESRB-d nähakse Euroopa Finantsjärelevalve Süsteemi põhikomponendina, tegid paljud sidusrühmad kindlaks valdkondi, mida saaks täiustada. Need täiustamist vajavad valdkonnad on peamiselt seotud organisatsiooni identiteedi,

²¹ Vt ESRB määruse artikkel 20 koostöimes artikliga 5.

²² Vt ESRB määruse artikkel 19.

²³ Vt Euroopa järelevalveasutuste asutamise määruste artikkel 36 (vt joonealune märkus 2).

sisemise juhtimissüsteemi ja kasutadaolevate vahenditega (s.o hoiatused ja soovitused).

3.1. PEAMISED TUGEVAID KÜLJED

ESRB tugevaid külgi ja kordaminekuid on rõhutanud paljud sidusrühmad. ESRB tugineb ainulaadsetele ja laialdastele ekspertteadmistele, tal on õnnestunud tõsta poliitikakujundajate seas teadlikkust finantsstabiilsuse küsimustest ja ta on hakanud arendama kasulikkust ja paljutöötavat analüütilist tööd, eriti vastastikuse seotuse alal.

ESRB pädevuse ja volituste suhtes jagas valdav enamik sidusrühmadest seisukohta, et ESRB pädevus on piisavalt lai, ja kõik sidusrühmad olid ESRB tulevikule orienteeritud ja ennetavat laadi pädevusega rahul. Kõik sidusrühmad olid samuti rahul sellega, et ESRB hoiatused ja soovitused on oma olemuselt mittesiduvad, mida nähti hästi sobivat ESRB laialdase pädevuse ja tegevusulatusena. Ükski sidusrühm ei nõudnud selles valdkonnas muutusi. Valitseb üldine üksmeel, et „tegutse või selgita” mehhanism peaks jääma põhiosaks hoiatuste ja soovituste süsteemis, mis peaks olema võimeline andma tulemusi õigel ajal ja paindlikult.

Kogu kriisi vältel on ESRB olnud ainulaadne kõige kõrgema tasandi **arutelufoorum** stabiilsusküsimustes keskpankurite, riikide järelevalveasutuste ja Euroopa asutuste vahel. ESRB koondab suurt hulka ekspertteadmisi finantssektorite ja riikide lõikes, mida on paljud sidusrühmad tunnustanud tema peamise tugeva küljena. ESRB sekretariaadi rolli pidasid sidusrühmad üldiselt heaks. See mängis põhirolli sisemenetluste kehtestamises, töömeetodite ja vahendite väljaarendamises (nt ESRB veebisait, ESRB IT-rakendus) ning koosolekute tõhusas ettevalmistamises ja korraldamises. See oli aktiivselt kaasatud ka ESRB analüütilisse töösse. ESRB sekretariaadile eraldatud vahendeid pidasid mõned sidusrühmad siiski ebapiisavaks.

ESRB on kaasa aidanud makrotasandi usaldatavusjärelevalve mõõtmise viimisele finantspoliitikasse ja -eeskirjadesse. Makrotasandi usaldatavusjärelevalve poliitika oli Larosière'i aruande peamine uuendus. Enne ESRB asutamist ei olnud Euroopa Liidus ühtegi asutust, mis oleks aktiivselt kaasatud makrotasandi usaldatavusjärelevalvesse. Sellal kui Euroopa järelevalveasutused tuginesid peamiselt riikide tasandil juba toimuvale tegevusele, oli ESRB pädevusala suures osas tundmatu maa. Tänu oma tegevusele, eriti (kuid mitte ainult) oma hoiatuste ja soovituste kaudu, on ESRB suutnud muuta poliitikakujundajad tundlikumaks süsteemsete riskide ja finantsstabiilsuse probleemide suhtes.

ESRB-l on põhiroll Euroopa Liidus makrotasandi usaldatavusjärelevalve raamistiku rajamises. Tehniline nõuandekomitee osaleb aktiivselt liikmesriikide lõikes järjekindla raamistiku rajamises. Komitee on koostanud selleks kaks soovitust, mille mõlemad on haldusnõukogu vastu võtnud ja avaldanud: üks vajaduse kohta asutada riikides spetsiaalse pädevusega makrotasandi usaldatavusjärelevalve asutused; ja teine makrotasandi usaldatavusjärelevalve poliitika eesmärkide ja vahendite kohta. Soovitusel makrotasandi usaldatavusjärelevalve asutuste kohta oli väga käegakatsutav mõju. Vastuseks 2014. aasta jaanuaris jõustunud CRD IV ja CRRi (ja ka nende tagajärjel), millega nõutakse, et liikmesriigid nimetaksid „määratud asutuse”, kes vastutab uute makrotasandi usaldatavusjärelevalve puhvrite aktiveerimise eest, on kõik liikmesriigid asutanud siseriiklikud makrotasandi usaldatavusjärelevalve asutused või alustanud protsessi nende asutamiseks (ehkki tuleb märkida, et mitte kõik need asutused ei ole praegu ESRBs esindatud). ESRB uus CRD IV / CRRi kohane

liikmesriikide makrotasandi usaldatavusjärelevalve poliitika koordineerija roll on kooskõlas ESRB määruses sätestatud eesmärgiga, et ESRB peaks andma otseselt panuse liidu integreeritud järelevalvestruktuuri, mida on vaja selleks, et soodustada asjakohaste poliitikameetmete õigeaegset ja järjekindlat võtmist liikmesriikides, vältides seega erinevaid käsitusviise ja parandades siseturu toimimist. Pidades silmas EKP tulevast makrotasandi usaldatavusjärelevalve alast pädevust euroalal ja sellistes euroalavälistes liikmesriikides, kes teevad EKPga tihedat koostööd, on vaja tagada asjakohane lävimine EKP ja ESRB vahel.

ESRB teeb olulist analüütilist tööd läbivates makrotasandi usaldatavusjärelevalve küsimustes (nt ülemäärane pangandus, vastastikune seotus). Selles suhtes on eriti huvitav hiljutine töö seoses krediidiriski vahetustehingute kaudu riskile ülekandmise kanalitega või pankadevahelise rahastamisega. Paljud sidusrühmad on rõhutanud selle hiljutise töö tähtsust ja soovitanud, et seda tuleks edasi arendada. Mikrotasandi usaldatavusjärelevalve asutuste osalemine ESRB töös ja samuti ESRB osalemine Euroopa järelevalveasutuste töös on hädavajalik tagamaks, et makrotasandi usaldatavusriski hindamine põhineb täielikul ja täpsel teabel. Üldiselt leitakse, et koostöö ESRB ja Euroopa järelevalveasutuste vahel on toiminud hästi, kuid paljud sidusrühmad näeksid meelsasti rohkem ühist tööd – nt ühiste riskinäidikute loomist. Märkimist väärib ka ESRB üha suurem osa stressitestimises ja selle on heaks kiitnud paljud sidusrühmad.

Praegust aruandekohustuse korraldust pidasid sidusrühmad sobivaks, sest see võimaldab asjakohast dialoogi, tagades samas tundliku teabe puhul täieliku konfidentsiaalsuse.

3.2. TÄIUSTAMIST VAJAVAD VALDKONNAD

Sidusrühmade poolt kindlaks tehtud valdkonnad, mida oleks võimalik veel täiustada, seonduvad peamiselt kolme aspektiga: ESRB organisatsiooni identiteet, ESRB sisemine korraldus ja tema tööstruktuurid ning tema käsutuses olevad vahendid ja volitused, mida võiks laiendada, et tõhustada varajase hoiatuse funktsiooni.

3.2.1. Organisatsiooni identiteet

ESRB eesistuja ameti usaldamine esimeseks viieks aastaks pärast ESRB asutamist ***EKP presidendile*** on võimaldanud ESRB-l saada kasu EKP nähtavusest, sõltumatuselt ja tugevast mainest. Arvestades, et esimese eesistuja ametiaeg lõpeb viis aastat pärast ESRB määruse jõustumist, s.o 16. detsembril 2015, tuleb määrus läbi vaadata, et tagada õiguslik selgus. Kuna ESRB volitused ei ole siduvad, vaid ta tugineb moraalsele mõjutusele ja ametivennalikule survele, on tuntud ja usaldusväärne isik ESRB eesistujana palju väärt.

Paljud sidusrühmad rõhutasid vajadust tugevdada ESRB identiteeti. Paljud sidusrühmad nõudsid, et vaja on tugevdada ESRB autonoomiat, võimaldades samas tal jätkuvalt tugineda EKP mainele ja ekspertteadmistele. Seda küsimust käsitleti ka Euroopa Parlamendi resolutsioonis. Selles kontekstis on mõned sidusrühmad soovitanud kahetasandilise juhtimisstruktuuri võimalust. ESRB eesistujaks oleks edasi EKP president, kuid loodaks uus täiskohaga tegevdirektori ametikoht. Sellal kui EKP president oleks jätkuvalt ESRB haldusnõukogu juht, vastutaks tegevdirektor ESRB kõrgeim otsuseid tegeva organina ESRB igapäevase tegevuse eest ja võiks ka ESRB-d esindada teatud peamistes foorumites, näiteks majandus- ja rahanduskomitees. Tegevjuhi nimetamist on soovitatud ka Euroopa Parlamendi resolutsioonis.

3.2.2. Sisemine korraldus ja tööstruktuurid

Enamiku sidusrühmade arvates saaks ESRB praegust struktuuri ja juhtimiskorraldust parandada, et tagada tõhusam otsuste tegemine.

Haldusnõukogu võiks olla väiksem. Peaaegu kõik sidusrühmad nimetasid võimaliku probleemina haldusnõukogu suurust (67 liiget) ja mõned juhtisid sarnaselt tähelepanu ka tehnilise nõuandekomitee suurusele. Kui suurt hulka ekspertteadmiste kokku koondamist peetakse üldjuhul väärtuseks, siis paljud sidusrühmad rõhutasid, et praegusel haldusnõukogu suurusel on puudusi koosolekute ja arutelude toimimise, konfidentsiaalse ja tundliku teabe vahetuse võimaluse ning sujuva otsuste tegemise poolest. Juhtkomitee, mis on väiksem (s.o 14 haldusnõukogu liiget), on delikaatsete küsimuste arutamiseks sobivam, kuid ei ole volitatud otsuseid tegema ja selle roll piirub seega haldusnõukogu koosolekute ettevalmistamisega. Mõned sidusrühmad on soovitanud, et juhtkomitee roll võiks aidata tugevdada selle koosolekute sageduse suurendamine. Paljud sidusrühmad on väitnud, et on ruumi haldusnõukogu väiksemaks teha (nt piirates liikmesriikide esindatust ühe esindajaga) või usaldada rohkem volitusi juhtkomiteele, mille koosseisu saaks samuti muuta, eelkõige (kuid mitte ainult) ühtse järelevalvemehhanismi loomisega.

Mõned sidusrühmad soovitasid samuti haldusnõukogu koosseisu muuta, et tasakaalustada ESRB fookust sektorite lõikes ja tugevdada Euroopa perspektiivi. Liikmed võiksid näiteks esindada mitut institutsiooni samas liikmesriigis või isegi mitmes liikmesriigis. Veel üks tegur, mida on nimetatud võimalikult teatavaid „panganduskalduvusi” soosivana, oleks keskpankadest tulevad ESRB sekretariaadi töötajad, kes keskendusid loomulikult rohkem pangandusküsimustele (enamik riikide keskpanku vastutab pangandusjärelevalve eest) kui muudele finantssektoritele. Peale selle tuleb samuti tunnistada, et pangad on tüüpiliselt peamised süsteemse riski allikad, seega on fookus põhjendatud ka suuremast riskist, mida pangandussektor tekitab.

Soovitatud on kahe nõuandekomitee koosseis läbi vaadata. Kahe nõuandekomitee töö teemal peetud konsultatsioonide käigus saadi vastandlikku tagasisidet. Tehnilise nõuandekomitee puhul kiitsid paljud vastanud komiteed regulaarse sisendi andmise eest ESRB haldusnõukogu päevakorda. Teised aga rõhutasid, et see on liiga pangandusele orienteeritud ja oma süsteemse riski käsitluses teatud riikide suhtes kallutatud. Soovitati vähendada tehnilise nõuandekomitee liikmete arvu sarnaselt lahendusele, mille võiks valida haldusnõukogu puhul. Teadusliku nõuandekomitee kohta märkisid sidusrühmad, et see annab tulemusi harvem kui tehniline nõuandekomitee. Sisu poolest peetakse siiski selle tööd üldiselt innovaatilisemaks ja vähem „raamidesse surutuks” kui tehnilise nõuandekomitee oma. Mõned vastanud tegid ettepaneku kaks nõuandekomiteed liita, et kombineerida tehnilise nõuandekomitee töömeetod ja teadusliku nõuandekomitee „raamidesse surumata” käsitusviis.

3.2.3. ESRB töövahendid

ESRB kommunikatsiooni ja lävimist teiste institutsioonide ja asutustega tajuvad paljud sidusrühmad veel täiustamist vajavana ja liigselt formaalsetele hoiatusvahenditele ja soovitudele tuginevana.

Sidusrühmad on nõudnud suuremat läbipaistvust, et tugevdada „tegutse või selgita” mehhanismi (nt hoiatuste ja soovitude avaldamine, suurem läbipaistvus adressaatide võetud järelemeetmete osas jne).

Sidusrühmad on samuti avaldanud arvamust, et „tegutse või selgita” mehhanismi saaks tõhustada parema lävimisega teiste Euroopa asutustega, eelkõige majandus- ja rahanduskomiteega. Parema ja varajane lävimine võiks tugevdada ESRB tegevuse mõju ja parandada liikmesriikide seas teadlikkust nende poliitikaotsuste mõjust finantsstabiilsusele. Mõned neist (eelkõige tehnilise nõuandekomitee ja teadusliku nõuandekomitee kõrgetasemeliste ekspertide aruandes) on rõhutatud, et täiskohaga ESRB tegevdirektor²⁴ võiks aidata kaasa sujuvamale lävimisele potentsiaalsete adressaatidega varajases etapis, muutes sel moel ESRB tegevuse tulemuslikumaks.

ESRB sekkumise suhtes õigusloomevaldkonda soovitasid mõned sidusrühmad, et selle raamistik võiks olla paremini määratletud, et vältida kaasamist õigusloome protsessi selle väga hilises etapis või koguni pärast seda, kui õigusakt on vastu võetud. Varajase panuse ettenägemisega saaks vältida hilisest kaasamisest tingitud ebatõhusust – nagu juhtus CRD IV / CRRi puhul. Sellega seoses on väidetud, et ESRB kaasamine võiks piirduda tulevase õigusloometegevuse jaoks valdkondade kindlaks määramisega. Teised sidusrühmad tegid ettepaneku, et enne finantsstabiilsuse vallas seadusandliku ettepaneku vastuvõtmist võiks ESRBga konsulteerida.

Sidusrühmade hulgas valitseb seisukoht, et ESRB väliskommunikatsiooni võiks parandada. ESRB roll on jälgida ja hinnata finantssüsteemile avalduvaid riske, kuid nende riskide leevendamiseks makrotasandi usaldatavusjärelevalve poliitika rakendamises tugineb ta teistele asutustele ja liikmesriikidele. ESRB tulemuslikkus sõltub seega sellest, kui hästi ta juhib oma suhteid teiste sidusrühmade ja liikmesriikidega. Ta tugineb ka oma töös juhendumiseks nendelt asutustelt saadud teabele. Mõned sidusrühmad näevad ruumi ESRB kommunikatsiooni kvaliteedi ja õigeaegsuse parandamiseks nii sisemiselt, Euroopa Finantsjärelevalve Süsteemi ja Euroopa Keskpankade Süsteemi (EKPS) teiste asutustega, kui ka välisriikide ja rahvusvaheliste ametivendadega (USA Finantsstabiilsuse Järelevalvenõukogu, finantsstabiilsuse nõukogu, Baseli pangajärelevalve komitee, IMF), turuosalistega ning laiema üldsusega. Täiskohaga tegevdirektori potentsiaalne roll võiks aidata suurendada ESRB nähtavust ja võimaldada proaktiivsemat ja sidusamat kommunikatsioonistrateegiat.

Sidusrühmad tuvastasid vajaduse parandada ESRB ja Euroopa järelevalveasutuste vahelise andmevahetuse protsesse Euroopa Finantsjärelevalve Süsteemis. Heakskiitmisprotsess, mille kaudu ESRB saab andmeid, on üksikasjalik ja pikaldane, mis võib kahjustada tema meetmete õigeaegsust ja mõju. Hulk heakskiitmisetappe on topeletöö. On väidetud, et neid protsesse tuleks muuta sujuvamaks, et parandada tõhusust ja tulemuslikkust. Hilinemine andmetele juurdepääsul tähendab, et ESRB ei pruugi olla võimeline andma hoiatusi ja soovitusi enne riskide realiseerumist, see aga võib kahjustada tema varajase hoiatamise võimet.

ESRB töövahendeid võiks laiendada, et need hõlmaksid rohkem n.-ö pehmeid volitusi. ESRB on viimasel kolmel aastal andnud mitmeid formaalseid soovitusi. Mõned sidusrühmad kritiseerisid ESRB soovitude ajakohasust, kuna mõned soovited tulid hilja ja ühel juhul pärast seda, kui probleem oli juba lahendatud. Hilinemise tõenäoliste põhjustena on tuvastatud ESRB soovitude haldusnõukogu poolt vastuvõtmise protsess ja asjaolu, et ESRB soovited koostatakse väga

²⁴ Vt punkt 3.2.1.

formaalselt. Adressaadid on neid vahel tajunud liiga formaalsetena, mille tõttu nad on reageerinud kaitsva hoiakuga. Järkjärgulisem käsitus võiks suurendada ESRB tegevuse mõju ja võimaldada alustada potentsiaalsete adressaatidega varajases etapis konstruktiivset dialoogi. Võib olla ruumi laiendada ESRB valikuvõimalusi pehme võimu teostamiseks, näiteks kirjade avaldamise või avalike teadaannete abil, mis võiks muuta varajase hoiatamise funktsiooni paindlikumaks. On soovitatud, et täiskohaga ESRB tegevdirektori amet võiks täita selles suhtes positiivset rolli, suurendades ESRB nähtavust ja seega selle mõju avaldamise võimet enne formaalsete hoiatuste ja soovitude andmist.

4. JÄRELDUS

Kuna ESRB on alles hiljuti loodud, on selle tulemuslikkust tulevikule orienteeritud makrotasandi usaldatavusjärelevalve asutusena raske hinnata. Siiski näitab tagasiside, mida komisjon on sidusrühmadelt saanud, et ESRB on esimesel kolmel tegevusaastal suutnud ennast kehtestada Euroopa järelevalveraamistiku põhikomponendina. Sidusrühmad on tunnistanud, et ESRB on olnud ainulaadne foorum finantsstabiilsuse küsimuste arutamiseks kogu kriisi vältel ja et see on parandanud poliitikakujundajate seas teadlikkust finantspoliitika ja -eeskirjade makrotasandi usaldatavusjärelevalve mõõtmest. ESRB on endiselt Euroopa Finantsjärelevalve Süsteemi oluline komponent.

Neid saavutusi arvestades on siiski väärt juhtida tähelepanu ESRB raamistiku olulistele aspektidele, et suurendada makrotasandi usaldatavusjärelevalve tõhusust ELi tasandil.

Mõned täiustused saab ESRB rakendada lühikese ajaga ja need ei nõuaks muutusi õigusraamistikus. Nii on see näiteks järgneva puhul:

- **Proaktiivsem kommunikatsioonistrateegia ja varajasem lävimine potentsiaalsete adressaatidega.** See võiks hõlmata eelkõige paremat teabevahetust majandus- ja rahanduskomiteega ning ESRB suuremat kaasatust majandus- ja rahanduskomitee aruteludes ja koosolekutesse. ESRB võiks samuti rohkem kasutada n.-ö pehmeid volitusi, näiteks enne formaalse hoiatuse või soovitude andmist kirjade avaldamise või avalike teadaannete abil, mis võiks muuta varajase hoiatamise funktsiooni paindlikumaks.

- **Sagedasemad juhtkomitee koosolekud.** See oleks viis suurendada juhtkomitee rolli, võimaldades sellel ESRB tööstruktuure lähemalt jälgida haldusnõukogu koosolekute vahelisel ajal.

- **Vähem formaalsust ESRB soovitude koostamisel.** See võiks aidata lühendada soovitude vastuvõtmise tähtaegu ja suurendada ESRB reageerimisvõimet, tugevdades sellega tema varajase hoiatamise funktsiooni.

- **Fookuse tasakaalustamine pangandusriskidest kaugemale.** ESRB on hakanud oma perspektiivi laiendama ja töötanud viimasel ajal üha rohkem pangandusväliste probleemide kallal. Selline trend on teretulnud ja seda tuleks jätkata, sest see on oluline selleks, et säilitada ESRB pädevuse mitmeid valdkondi hõlmav mõõde.

Samal ajal seonduvad paljud sidusrühmade poolt suuremat tähelepanu väärivatena tuvastatud probleemid ESRB asutamismääruste endiga. See puudutab eelkõige eesistuja määramise korda (kuna EKP president määrati selleks esimeseks

viieaastaseks ametiajaks, s.o 16. detsembrini 2015); täiskohaga tegevdirektori ameti loomist; muudatusi otsuste tegemise struktuuris (nt muudatused haldusnõukogu ja juhtkomitee koosseisus, haldusnõukogu suuruse vähendamine, juhtkomitee otsuste tegemise volituste tugevdamine jne). Komisjon kavatseb täiendavalt uurida mitme tõstatatud küsimuse tehnilisi ja juriidilisi aspekte ning alustada ettevalmistustööd, et hinnata võimalikke variante nende küsimuste lahendamiseks. Selles töös uuritakse eelkõige järgmist:

- **Organisatsiooni identiteet:** on vaja suurendada ESRB nähtavust ja autonoomsust, võimaldades sellel samas saada jätkuvalt kasu EKP mainest ja ekspertteadmistest. Komisjon jätkab selle küsimuse arutamist. Üks variant, mida võib edasi uurida, on kahetasandilise juhtimisstruktuuri võimalus, kus ESRB eesistuja on EKP president ja ESRB igapäevase tegevuse eest vastutab uus täiskohaga tegevdirektor.

- **Sisemine juhtimissüsteem:** praegust ESRB sisemist struktuuri oleks kasulik reformida. Eelkõige on ruumi muuta haldusnõukogu ja juhtkomiteed hõlmavat otsuste tegemise korda sujuvamaks, muutes haldusnõukogu väiksemaks või delegeerides/andes rohkem volitusi üle juhtkomiteele. Täiendavalt võib olla ruumi suurendada tuge pakkuvate nõuandekomiteede tõhusust ja tulemuslikkust.

- **Töövahendid:** ESRB on viimasel kolmel aastal andnud mitmeid formaalseid hoiatusi ja soovitusi. On siiski ruumi ESRB töövahendeid laiendada, nii et ESRB kasutaks rohkem n.-ö pehmet võimu, et suurendada paindlikkust ja edendada varajast sekkumist. Teisalt võib olla ruumi määrata täpsemalt kindlaks ESRB rolli seoses seadusandlike muudatustega.

Tehniline ja õiguslik töö, mille komisjon ette võtab, võimaldab võtta arvesse üldise finantsarhitektuuri olulisi elemente, mis ei ole täna veel paigas: pangandusliidu eri sambad ei ole veel täielikult rajatud; liikmesriikidel on siseriiklike makrotasandi usaldatavusjärelevalve asutuste asutamine pooleli; makrotasandi usaldatavusjärelevalve vastutust EKP / ühtses järelevalvemehhanismis alles määratletakse. Kõikides nendes elementides on vaja suuremat selgust, enne kui saab teha ettepaneku võimalike õiguslike meetmete kohta ESRB reformimiseks, sest need võivad selgelt mõjutada ettepaneku kavandamist.