

EUROOPA LIIDU PANGANDUSLIIT

Sissejuhatavaid mõtteid hetkeolukorrast

Euroopa Liidu (EL) 28 liikmesriigi 2012. aasta juunis tehtud otsus pangandusliidu loomiseks väljendab selget poliitilist poolehoiduavaldust ühise Euroopa ideele. Kas niisugune pretensioonikas EL projekt kujutab endast ajalooliselt tähtsat sammu edasise lõimumise suunas, eelkõige rahandussektorit silmas pidades? Kas pangandusliit tugevdab uuesti majandus- ja rahandusliidu seoseid ja loob paremad tingimused majanduskasvaks? Pärast kolm aastakümnet kestnud rahapoliitilist deregulatsiooni, mis on Euroopa finantsid viinud kuristiku äärelle, on esmatähtis tarvitusele võtta ettevaatusabinõud, et tulevikus takistada selliste hukatuslike arengute tekkimist nagu 2008. aastale järgnevatel aastatel.¹

Algusest peale peab valitsema selgus ühe demokraatliku põhimõtte suhtes: niikaua kuni poliitiline liit pole täielikult välja arendatud, peab ühenduse raames jääma liikmesriikide parlamentidele lõplik otsustusõigus maksete suhtes, mida tehakse otse liikmesriikide eelarvetest hättasattunud partnermaadele. Lissaboni lepingu artiklis 125 (ELTL²) fikseeritud *no-bail-out* põhimõtte, mille kohaselt ei üksikud liikmesriigid ega ka ühendus tervikuna ei kanna vastutust ega võta enda peale teiste liikmesriikide kohustusi, on ilma kõrgemalseisva poliitilise koguvastutusega fundamentaalse tähendusega. Ei ole olemas niisugust seletust, millega saaks kodanikele arusaadavaks teha, miks nende riik ja seega teatud asjaoludel nad ka ise maksumaksjatena peaksid enda kanda võtma majanduslikud riskid, mida oma vastutustundetute ja esmajoones kasumile orienteeritud tehingutega on tekitanud pangad, olgu nad siis välismaised, piiriülesed või ka omamaised. Eriti kehtib see vanade võlgade kohta, mis on tekkinud minevikus, ajal kui üksnes omamaised kollegiaalorganid järelevalve eest vastutasid. Riskeerimine ja vastutus, seega ka varaline vastutus kuuluvad vaba ühiskonnakorra tingimustes lahutamatuks kokku. Ei tohi lubada seda, et pangad peavad ennast süsteemi funktsioneerimiseks ülitähtsaks ja selle alusel saavad loota riigi, niisiis lõppude lõpuks maksumaksja abile. Nagu nägime, tekkiks sel moel tendents kõrgendatud riskide võtmiseks (*moral hazard – riskitunnetuse muutus, kui eelnevalt on teada, et keegi teine kannab võimalikud kahjud*), mille läbi kogu süsteemi kriisitundlikkus tõuseks.

¹ Eriti Iirimaal, Hispaanias ja Küprosel. Pärast seda kui omamaine pangajärelevalve ei suutnud oma ülesannetega toime tulla, pidid need kolm riiki oma pankade päästmiseks Euroopa Liidult finantsabi paluma.

² Euroopa Liidu toimimise leping.

Pangandusliit, mis peab tegema Euroopa finantsüsteemi kindlamaks, saavutama selget edu vastutusprintsibi rakendamisel ja seega kaitsma maksumaksjat õigustamatute, pankade poolt põhjustatud riskide ja finantskoormuste eest, eeldab

- ranget ühist järelevalvet finantssektori üle,
- igakülgeid meetmeid nii laostunud pankade likvideerimiseks kui ka veel elujõuliste pankade saneerimiseks,
- piisava suurusega ja igale pangale individuaalseid omakapitali reserve ja
- selgeid vastutusreegleid.

Tekib küsimus, kas läbirääkimiste kolme poole – Euroopa parlamendi, rahandusministrite nõukogu ja Euroopa komisjoni, lühidalt trioloogi poolt vastuvõetud otsus pangandusliidu loomiseks vastab eelpooltoodud nõuetele.

Euroala pangandusliit tugineb põhiliselt kolmele sambale:

- 1) *ühtsele pangandusjärelvalve mehhanismile* (Single Supervisory Mechanism, **SSM**). Finantsturgude globaliseerumine nõuab regioonideülelset kujundatud pangandusjärelvalvet. Sellest ideest lähtuvalt saab Euroopa Keskpank (EKP) 4. novembril 2014 endale lisäülesande korrapäraselt analüüsida euroriikide suurimate pankade bilansse (**Asset Quality Review, AQR**). Eesmärgiks on avastada pangabilanssides uinuvaid ohte, eelkõige varjatud kahjumeid, ja kui avastatakse lünki kapitaliseerimises, siis tuleb panku mõjutada neid likvideerima uue omakapitali lisamisega. Sellist bilansi kontrolli täiendab stressitest, kusjuures mõlema reglemendi põhise kontrolli lõpptulemused viiakse kokku (*join-up*). Kontroll hõlmab ka krediitgarantiide hindamist ja riskiprofülaktika pragmaatikat. See viiakse läbi mittetöötavate laenude EL definitsiooni alusel (*non performing loans*) ja samuti ka tähtsamate arvelduskirjete riskianalüüsi fikseeritud kriteeriumite kohaselt. Seejuures on erakordselt tähtis – seda õpetas meile finantskriis –, et aktuaalsed andmed ja aruanded oleks kättesaadavad väga kiiresti. Investeeringud infotehnoloogiasse tagaksid tunduva ajavõidu. Pangandusjärelvalve mehhanismi kasutades on vaja tagasi võita kadumaläinud usaldus Euroopa pangandussüsteemile.
- 2) Pangandusliidu tuuma moodustab 18 euroala riigi jaoks loodav *Euroopa ühtne pankade kriisilahendusmehhanism* (Single Resolution Mechanism, **SRM**). Selle põhjal kehtivad ühtsed reeglid jätkusuutmatute ärikontseptsioonidega pankade korrakohaseks likvideerimiseks ning raskustesse sattunud pankade saneerimiseks. Mehhanism koosneb kahest elemendist. Üks neist on kriisilahendusamet, mis Euroopa Keskpanga initsiatiivil määrab edasise protseduuri³ ja sellele järgnevat kulgu valvab. Seejuures on tähtis, et kriisilahendusamet ja Euroopa Keskpank teeksid tihedat koostööd, kuna järelevalve ja kriisilahendus peaksid olema ühtedes kätes. Poliitilised arutelud näitavad aga, et siinkohal lahknevad arvamused tunduvalt. Mehhanismi teiseks elemendiks on kriisilahendusfond. Fondil tuleb tagada, et pangad

³ Euroopa komisjon võib kriisilahendusametuse tulemust kontrollida ja kahtluse korral vaide esitada, mille üle siis otsustab ministrite nõukogu.

tulevikus ise vastastikku finantskoormust kannaksid ja et lõppude lõpuks ei vastutaks taas maksumaksja. Loomisfaasi lõppedes on fondi kogusuuruseks ette nähtud 55 miljardit eurot.

- 3) Kolmas samm kujutab endast sisemist vastutust nn vastutuskaadi vormis. Kriisilahendusfondi (restruktureerimisfondi) vahendeid saab rekapitalizeerimiseks kasutada mitte enne seda, kui osakuomanikud ja võlausaldajad on enda peale võtnud oma osa vastutusest, mis tuleneb turumajanduse põhiprintsiibist (*bail-in*).

Põhimõtteliselt tuleb pankadel kõigepealt ettehooldavalt oma võlakohustused piisava omakapitaliga katta. Piisav tähendab seda, et omakapitali peab olema nii palju, et iga üksik pank kriisitingimustes suudaks ilma väljastpoolt tulevaid vahendeid kasutamata vähemalt 30 päeva oma maksekohustusi täita. Selleks tuleks omakapitali baasi mõõta vastavalt iga üksiku kohustuse riskidele ja suhestades seda kõikide bilansiliste ja bilansiväliste kohustustega (*leverage ratio*). Arvestades bilansisummat on praegu ettenähtud kolm protsenti selgelt liiga vähe; see peaks olema vähemalt kaheksa protsenti. – Seega vastutavad aktsionärid kõigepealt veel jagamata, majanduslikus mõttes küll neile kuuluva, ent neile mitte väljamakstava kasumiga. Lisaks tuleb aktsionäridel oma osakuõigustega kanda laostunud panga saneerimise või korrakohase likvideerimise kulud. Need mõlemad komponendid kujutavad endast 'tugevat tuumkapitali'.

Vastutusjada järgmisel astmel on panga kreditorid, ja nimelt kõigepealt allutatud laenudega võlausaldajad (*junior creditor*), kellele järgnevad eelisõigusnõudega võlausaldajad (*senior creditor*). Ja lõpuks jõutakse finantskoormuse jagamise järjekorras ka hoiustajate kui panga vastu suunatud nõuete omanikeni. Silmas pidades nende hoiuseid leppisid EL liikmesriigid jaotuspoliitilistel eesmärkidel kokku, et analoogse reeglistiku loomisel võetakse eeskujuks Saksa pangadeposiitide kaitse ja investorite hüvitamise seadus. Selle kohaselt jäävad kuni 100 000 euro suurused hoiused vastutusnõuetest puutumata.⁴

- Kas loodud pangandusliit talle pandud ootusi täidab ja finantssektori usaldusväärsus tagasi võita suudab, seda näitab tulevik. Järelevalvemehhanismi ülesandeks on finantssektori nõrkade kohtade avastamine. Selleks tuleb panku kohustada oma bilanssideväline finantstegevus selgelt deklareerida. Lisaks tuleb riskid, mis tulenevad finantseerimistest väärtpapierifirmade, kindlustusseltside ja usaldusettevõtete kaudu, kogu ulatuses üles loetleda.

⁴ Konkreetselt tähendab see järgmist: EL liikmesriigid kohustasid pangahoiuste kindlustamiseks asutama riigisese fondi, mis annab tagatise kuni 100 000 eurosele hoiusele pangakliendi kohta.

Pangandusjäreilvalvega hakkavad tulevikus tegelema erinevad kollegiaalorganid. Samal ajal kui euroala riikide 120 suurimat panka, nn süsteemi seisukohalt olulised pangad, alluvad Euroopa Keskpanga ühtsele pangandusjäreilvalvele (SSM), jäävad umbes 5800 vähemtähtsaks kuulutatud panka – vähemalt esialgu – riigisest ametiasutuste järeilvalve alla. Selline diferentseerimine tekitab küsimuse – miks Euroopa suurpangad peavad enda kanda võtma ainult 85% Euroopa Keskpanga uue pangandusjäreilvalve kuludest ja ülejäänud 15% tuleb kinni maksta teistel pankadel.

Seda erakordselt tähtsat ülesannet kirjeldatud viisil jagades jääb tähelepanuta tõsiasi, et terves pangandussektoris eksisteerivad vastastikused tihedad seosed ja suhted. Ka mitte eriti suured pangad teevad osaliselt riskantseid transaktsioone omal riisikol (nn enda nimel kauplemine). Pealegi paigutatakse tihti oma likviidseid vahendeid arvatavalt kindlatesse riigi võlakirjadesse, mida peetakse üldiselt probleemivabadeks või vähemalt mitte nii riskantseteks. Kriisiaastate kogemused näitavad aga, et sellised hinnangud on meelevaldsed ega arvesta sageli täheldatavat vastastikust seost riigivõla ja panganduskriiside vahel. Kui näiteks mõnda riiki ähvardab maksejõuetus, siis võib sellest tulenev kahjusaamise risk sõltuvalt panga depositeerimise olevate võlakirjade hulgast antud pangale üle kanduda.

Mitte ainult ülemaailmselt tegevad pangad ei esinda pangasektorit. Kuna finantssektoris tegutsejad moodustavad tiheda võrgustiku, ei saa tõmmata täpset eraldusjoont süsteemile tähtsate ja vähemtähtsate pankade vahel. Selleks puuduvad praktikas kasutatavad kriteeriumid. Üle 30 miljardi euro suurune bilansisumma või 20% antud riigi majandusvõimsusest ei ole veel piisavaks lähtealuseks. Niisiis peaksid eranditult **kõik** pangad olema allutatud keskele kontrollile. Ainult nii saab EL raames saavutada eesmärgistatud üleeuroopalise järeilvalve. Seejuures on tähtis, et riskihinnangud, väljastatud krediitide ja teiste aktive kvaliteedi kontrollimine ning samuti stressitestid toimuksid ühtsetest seisukohtadest lähtudes (näiteks aluseks võttes teatud kindlaid kriisistsenaariume).

Mida enam pankade tööd reguleeritakse, seda suuremaks muutub finantsturul tegutsejate huvi suunduda valdkondadesse, mis ei ole allutatud rangele pangandusjäreilvalve mehhanismile, nagu näiteks *hedge*-fondid, *private-equity*-fondid, eriotstarbelised investeerimisfondid (*conduits*), struktureeritud investeerimisvahendid. Järeilikult tuleb leida lahendus, kuidas niisuguseid varipanku analoogsele järeilvalverežiimile allutada.

Igal juhul on pangandusjäreilvalve – nii nagu see on ette nähtud pangandusliidu raamides – mammutlik ülesanne. Sellest saab jagu ainult märkimisväärselt suure hulga töötajatega, kel peavad olema nõutavad teadmised ja oskused, et osata hinnata ülimalt kompleksseid tuletisinstrumente (derivatiive), nende aluseks olevaid tagatise ja jääkriske. On küsitav, kas Euroopa Keskpank on selleks organisatoorselt ja vajalikkude personali silmas pidades ette valmistatud. Ja seega tekib ka küsimus, kas keskpank on ikka see õige mandaadi kandja.

☛ Silmas pidades seda, et finantskriisi puhkemisest alates on riikidel tulnud investeerida rohkem kui 1,5 triljonit eurot⁵, et süsteemile tähtsaid panku⁶ kokkuvarisemisest päästa, on likvideerimisfondi jaoks ettenähtud 55 miljardit eurot täiesti ebapiisav. Ka Saksa monopolikomisjon peab mõnede pankade suurust silmas pidades seda summat mitteküllaldaseks. Ainuüksi *Commerzbank* Saksamaal vajas oma kriisiaastatel riigilt abi rohkem kui 18 miljardi euro ulatuses. Kui süsteemi kriis peaks jälle tekkima, oleksid fondi finantsvahendid ruttu ammendatud. Siinkohal ei muudaks midagi ka eeskiri, et igal konkreetsel juhul tohib fond pärast *bail-in*'i eraldada rahalisi vahendeid maksimaalselt viie protsendi ulatuses antud panga bilansisummast. Sellise väga tagasihoidliku suurusega fondi abil on vaevalt võimalik euroala finantssüsteemi kindlamaks muuta ja maksumaksjat kui nii-öelda viimast instantsi õigustamatute koormuste eest kaitsta.⁷

Likvideerimisfondi moodustamiseks vajalike osamakude pankadele mõistlikus suuruses hoidmiseks arutati esialgu võimalust, et loomisfaas kestab 2015. aastast arvestades kümme aastat. Lõpuks lepitati kokku 8 aasta pikkuses faasis. See ei ole siiski pikk ajaperiood, arvesse võttes asjaolu, et selle kulgedes sissemakstavatest vahenditest saab ühisomand üksnes järk-järgult. Pole sugugi kindel, et vahendite kogumisfaasi vältel ei teki uued panganduskriisid ja kas siis selleks ajaks kogunenud vahenditest jätkuks.

Vältimaks seda, et kogumisfaasi kestel langeks koormus ikkagi jälle maksumaksja kanda, luuakse sellel perioodil võimalus häda korral kasutada Euroopa stabiilsusmehhanismi (*European Stability Mechanism, ESM*) vahendeid, kui vastav euroala riik esitab pankade otseseks rekapiitalseerimiseks taotluse. Seega jääb ESM nii nagu senigi vähevõimekate liikmesriikide jaoks turvavõrguks (*'Backstop'*). Seda saab kasutada aga üksnes siis, kui enne on täidetud konkreetsed nõuded.⁸

☛ Arutelude päevakorras on veel küsimus, missugustel alustel määrata iga panga jaoks kindlaks Euroopa restruktureerimisfondi moodustamiseks vajalike maksete suurus. Põhimõtteliselt peaksid maksed restruktureerimisfondi koosnema kahest

⁵ Need on finantsvahendid, mis nüüd on avalikest eelarvetest puudu, et saneerida taristuid, arendada haridussüsteemi, toetada teadusuuringuid ja innovatsiooni.

⁶ millest mõnede bilansisummad on suuremad kui mõne keskmise EL liikmesriigi sisemajanduse koguprodukt. – Ainuüksi *Deutsche Bank*'i bilansisumma suurusjärk on võrreldav ca 60 %-ga kogu Saksamaa majandustulemusest.

⁷ Kuigi sarnases täbaras olukorras võib ESM-le esitada panga otseseks rekapiitalseeriks taotluse täiendava abi saamiseks piiratud ulatuses, pärast seda kui panga asukohamaa on oma rahalise abi juba osutanud.

⁸ Esiteks tuleb vastavalt sisemisele vastutusprintsiiobile hättasattunud pankade aktsionäridel ja võlausaldajatel kahjum kanda (*bail-in*). Lisaks sellele peab ESM kasutamiseks olema eelnevalt ammendatud riigisisese pangadeposiitide kaitse fondid (restruktureerimisfondid). Otsest ligipääsu ESM-le pankadel pole. Vahendite kasutamine on võimalik üksnes asukohariigi poolt esitatud taotluse alusel ja seda ainult siis, kui riik pole võimeline järelejäanud finantslünki oma eelarvest täitma (mõeldud on siinkohal *'National Backstop'*). Igatahes tõuseks seega taotlust esitava maa riigivõlg, mida eurokriisi kestel kahanenud usaldust silmas pidades just takistada tahetigi.

komponendist: esiteks riskidest sõltumatust, bilansisummalt arvatavast, seega panga suurusest lähtuvast põhisummast (passiva kindel protsendimäär); teiseks panga riskiprofilist tulenevast summast, mis läbi rohkem riskialtude suurte pankade maksed kujuneksid tendentsina suuremateks. Nii sugune kombinatsioon võimaldaks ajalisel loikes vähest maksete suuruse kõikumist. See omakorda aga soodustaks võimalikult järjepidevat fondi loomise kulgu.

Kas maksete suuruse kindlaksmääramisel – silmas pidades eriti Basel III leppe riskiennetamise eeskirju – lubada erandeid, makse väljaarvutamise aluseks oleva summa vähendamist ja muid piirmäärasid või künniseid, näiteks kui seda eeldab panga suurus või tegevusvaldkondade kaalukus, seda küsimust tuleb veel kõiki riike kaasavalt arutada. Seejuures tuleb aga arvestada, et eelkõige keskmise suurusega ettevõtte toetuvad oma krediitpõhiste investeeringute finantseerimiseks just tulemuslikult töötavatele väiksematele ja keskmise suurusega, sageli ainult antud regioonis tegutsevale pankadele.

Maksuõiguslikult tuleb pankade maksed fondi kõikides riikides ühtemoodi reguleerida. Tähtis on see Euroopa pangandussektoris konkurentsimoonutuste tekkimise vältimiseks. Samuti ei peaks olema võimalik selliseid makseid maksustamisbaasist maha arvestada, kuna see vähendaks riikide maksutulu. Varem või hiljem tõuseks siis jälle maksumaksjate maksukoormus, juhul kui taas kord tekib vajadus riigi sissetulekuid riigi väljaminekute arenguga kohandada. Järelikult kaasataks maksumaksjad siis kaudsel teel ikkagi fondi finantseerimisse.

- ☛ Sisevastutust on piiratud 8%-le maksejõuetu panga bilansisummast. Turumajanduslike vastutusprintsipi kohaselt on niisugune piirang täiesti arusaamatu. Väljaspool pangandusmaailma vastutavad ettevõtte maksejõuetuse korral osakuomanikud ja võlausaldajad täiel määral. Kerkib küsimus, miks pangandussektoris seatakse sisevastusele piirang ja miks peab see olema just kaheksa protsenti. Seega ei kasutata suuremat osa *bail-in*-ressurssidest võlgade katteks.

- ☛ Tingimata peab kohe alguses olema absoluutselt selge, et ilma omanike ja võlausaldajate vastutusest on ennetav riigipoolne rekapiitaliseerimine ehk teisisõnu ennetav riigiabi välistatud. Sama peab kehtima ka erakordsete hädaolukordade puhul, kui tekib süsteemse finantsturukriisi puhkemise oht. Vastasel juhul nullitakse sisevastutuse põhimõte ja luuakse võimalus reeglitest möödahiilimiseks.

Pangandusliit on samm õiges suunas. Kirjeldatud kolme samba juures võib leida aga nõrku kohti. See käib eriti loodava likvideerimisfondi suuruse kohta. Möödunud kriisiaastate kogemusi arvestades on see lihtsalt naeruväärselt väike. Euroopa Keskpanga ja liikmesriikide kollegiaalorganite erinevad pädevused pangandusjärelvalves tekitavad kahtluse, kas seda fundamentaalset ülesannet

lahendatakse ikka ühtsete kriteeriumide järgi. Peale selle on mõistetamatu, miks maksujõuetu panga sisevastutus on piiratud 8%-ga tema bilansisummast⁹. Niisugune piirang rikub turumajanduse keskset põhimõtet. See piirang lihtsustab fondile juurdepääsu ja vähendab sisevastutuse distsiplineerivat mõju. Üleüldse ongi küsitav, kas pangandusliit praegu plaanitaval kujul püstitatud eesmärgid ka täidab.

Oktoober, 2014

Manfred O. E. Hennies
Kiel/Warder, Saksamaa

Matti Raudjärv
Tallinn/Pirita-Kose ja Pärnu,
Eesti

⁹ Sama kehtib Euroopa stabiliseerimisfondi (ESM) vahendite võimaliku kasutamise kohta likvideerimisfondi kaheksa aastat kestva loomisfaasi jooksul.