ET

EUROOPA KESKPANK

EUROSÜSTEEM

EUROOPA KESKPANGA ARVAMUS,

9. märts 2009,

Riigikogu taotlusel,
seoses seaduseelnõuga Eesti finantssüsteemi stabiliseerimismeetmete kohta

(CON/2009/18)

Sissejuhatus ja õiguslik alus

25. veebruaril 2009 sai Euroopa Keskpank (EKP) Riigikogu taotluse avaldada arvamust seoses riigieelarve seaduse, riigi eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemise seaduse ja Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse muutmise seaduse eelnõuga (edaspidi „seaduseelnõu").

EKP arvamuse andmise pädevus põhineb Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 105 lõikel 4 ja nõukogu 29. juuni 1998. aasta otsuse 98/415/EÜ (Euroopa Keskpangaga konsulteerimise kohta riikide ametiasutuste poolt seoses õigusakti eelnõude sätetega)[1] artikli 2 lõike 1 kuuendal taandel, kuna seaduseelnõu käsitleb finantsinstitutsioone ja mõjutab oluliselt finantsinstitutsioonide ja -turgude stabiilsust. Euroopa Keskpanga nõukogu on käesoleva arvamuse vastu võtnud kooskõlas Euroopa Keskpanga kodukorra artikli 17.5 esimese lausega.

1. Seaduseelnõu eesmärk ja peamine sisu

1.1 Seaduseelnõul on eelkõige kaks eesmärki: a) tagada Eesti finantssüsteemi, eelkõige pangandussektori, stabiilsus ja toimimine, sh kindlustada võrdsed mängureeglid teistes riikides asuvatele pankadele ja nende Eestis asuvatele filiaalidele; ja b) vältida või piirata riskide ülekandumist reaalmajandusse ja tagada majanduse jätkusuutlik areng.

1.2 Seaduseelnõul põhinevad meetmed näevad ette stabiliseerimisreservi vahendite kasutamist Eestis tegutsevatele krediidiasutustele likviidsus- või maksevõimega seotud raskusi või olulisi tõrkeid makse- ja arveldussüsteemides põhjustada võiva finantskriisi lahendamiseks või ennetamiseks (edaspidi „finantskriis"). Finantskriisi puhul kohaldatavad sisulised meetmed on järgmised: a) valitsus võib omandada emiteeritud võlakohustusi mis tahes vormis; b) riigigarantii võib anda mis tahes isikule; ja c) riik võib asutada või omandada osaluse äriühingus ka ilma vähemusotsustusõiguseta.

1 EÜT L 189, 3.7.1998, lk 42.

1.3 Seaduseelnõu menetluslikud sätted näevad ette stabiliseerimisreservi vahendite finantskriisi olukorras paigutamise kiirmenetluse Riigikogus valitsuse ettepanekul ning lühikesed tähtajad juurdepääsuks riigieelarve vahenditele finantskriisi olukorras. Üleminekusätte kohaselt võib Riigikogu otsuse eelnõusid finantskriisi olukorras kiirmenetleda kuni 1. juulini 2010, kui otsus käsitleb osaluste või finantsvara omandamist, riigigarantii andmist, laenude või muude võlakohustuste võtmist ja andmist või omandamist, stabiliseerimisreservi vahendite kasutamist.

2. Üldised märkused

2.1 Konsulteerimine esitati EKP-le 25. veebruaril 2009 koos palvega anda arvamus 11. märtsiks 2009, s.o 10 päeva enne seaduseelnõu kavandatud vastuvõtmist. Rahvusvaheliste finantsturgude häireid arvesse võttes on EKP olnud paindlik ja vastanud konsulteerimistaotlustele lühikese aja jooksul. Käesoleval juhul oleks EKP-ga võinud konsulteerida varem, kuna seaduseelnõu võeti Riigikogu menetlusse 18. detsembril 2008. Oma 25. mai 2008. aasta arvamuses CON/2008/14, Riigikogu taotlusel, seoses Eesti Panga seaduse muutmise seaduse eelnõuga[2], märkis EKP, et nõukogu otsuse artikli 4 kohaselt peavad liikmesriigid tagama, et EKPga konsulteeritakse kohasel ajal, mis võimaldab konsulteerival ametiasutusel EKP arvamust arvesse võtta enne seaduseelnõu sätete kohta sisulist otsust tegemata. Samuti märkis EKP, et kohustust konsulteerida EKPga Eesti õigusloome kohasel etapil tuleb tulevikus täita ning kehtestada kohased menetlusnormid EKPga õigeaegse konsulteerimise tagamiseks, kui see on nõutav.

2.2 Viimasel ajal on EKP vastu võtnud mitmeid arvamusi seoses liikmesriikide poolt võetud meetmetega finantshäirete olukorras. Rõhutatud on ühtse lähenemise tähtsust, mille eesmärgiks on usalduse taastamine finantsturgude vastu, kooskõlas euroala riikide 12. oktoobri 2008. aasta deklaratsiooniga Euroopa kooskõlastatud tegevuskava kohta (edaspidi „deklaratsioon")[3]. Euroala riikide juhid kinnitasid sellega oma valmisolekut tegutseda ühiselt, otsustavalt ja laiahaardeliselt, et taastada usaldus ja tagada finantssüsteemi kohane toimimine eesmärgiga taastada majanduse rahastamiseks kohased ja tõhusad tingimused. Nad leppisid kokku Euroopa Liidu ning euroala valitsuste, keskpankade ja järelevalveasutuste poolt järgitavad ühised põhimõtted, et vältida riigisiseste meetmete ebasoodsat mõju teistele liikmesriikidele ja ühtse turu toimimisele. Selle koordineeritud tegevuse eesmärgid on järgmised: i) finantsinstitutsioonidele kohaste likviidsustingimuste tagamine; ii) pankade hetkel piiratud rahastamise parandamine; iii) pankadele täiendava kapitali juurdevoolu pakkumine, et jätkuvalt tagada majanduse kohane toimimine; iv) kitsikuses pankade tõhus rekapitaliseerimine; v) raamatupidamiseeskirjade piisavalt paindlik kohaldamine praeguses erakorralises turusituatsioonis; vi) Euroopa riikide vahelise koostöömenetluse parandamine[4].

---

2 Kõik EKP arvamused on avaldatud EKP veebilehel www.ecb.europa.eu.

3 Avaldatud eesistujamaa Prantsusmaa veebilehel www.ue2008.fr.

4 Vt Brüsseli 15.-16. oktoobri 2008 Euroopa Nõukogu, eesistujariigi järeldused, avaldatud veebilehel www.consilium.europa.eu.

2.3 Lisaks märgib EKP, et seaduseelnõu seletuskirjas osutatakse majandus- ja rahandusküsimuste nõukogu (ECOFIN) poolt 7. oktoobri 2008 tehtud järeldustes liikmesriikidele antud soovitustele[5]. ECOFIN soovitas järgmist: i) sekkumised peaksid olema õigeaegsed ja toetus peaks põhimõtteliselt olema ajutine; ii) kaitsta tuleb maksumaksjate huve; iii) olemasolevad aktsionärid peaksid kandma sekkumise põhjendatud tagajärgi; iv) valitsusel peaks olema õigus teha muudatusi juhtkonnas; v) juhtkond ei peaks säilitama põhjendamatuid hüvesid; vi) valitsustel on muuhulgas pädevus sekkuda tasustamisse; vii) kaitsta tuleb konkurentide õigustatud huve, eelkõige riigiabi reeglite osas; ja viii) vältida tuleks negatiivset edasikanduvat mõju. Euroopa Nõukogu kiitis need põhimõtted heaks kõikide liikmesriikide osas 16. oktoobril 2008[6]. Seda arvesse võttes rõhutab EKP, et kõik liikmesriikide poolt võetavad meetmed usalduse taastamiseks finantsturgude vastu peaksid olema suunatud nende ühiste põhimõtete rakendamisele koostöös teiste liikmesriikide ja ELi institutsioonidega.

2.4 EKP märgib, et seaduseelnõust ei nähtu, et keskpangal oleks mis tahes roll. Võttes arvesse olukorra „finantskriisina" määratlemise fundamentaalset tähtsust asjaomaste meetmete puhul, soovitab EKP kehtestada vastava otsuse tegemise menetlus ja kasutada riigi keskpangas tehtavat usaldusnõuete makroanalüüsi.

Juhul kui Eesti Panga ekspertteadmisi, näiteks eespool osutatud usaldusnõuete makroanalüüsi, tuleb praktikas rakendada, peab EKP vajalikuks, et see vastab täielikult asutamislepingu artikli 101 lõikes 1 sätestatud keskpanga poolt rahastamise keelule, koosmõjus nõukogu 13. detsembri 1993. aasta määrusega (EÜ) nr 3603/93 asutamislepingu artiklis 104 ja artikli 104b lõikes 1 nimetatud keeldude kohaldamiseks vajalike määratluste täpsustamise kohta[7]. Lisaks peab EKP vajalikuks, et Eesti Panga poolt antavad eksperthinnangud või nõuanded seoses riigi toetusmeetmetega vastavad täielikult Eesti Panga institutsionaalsele ja finantssõltumatusele, mis tagab tema asutamislepingust ja Euroopa Keskpankade Süsteemi ja Euroopa Keskpanga põhikirjast tulenevate ülesannete kohase täitmise[8]. Lisaks peab EKP vajalikuks, et seaduseelnõuga kavandatud toetusmeetmete rahastamine toimub eranditult riigieelarvest ja, juhul kui rahastamine tingib riigi laenuvõtmise, ei kaasne sellega riigieelarve eelmakseid või tagasimakseid Eesti Panga poolt[9].

---

5 Vt „Vahetu reageerimine finantsturgude ebastabiilsusele", ECOFINi 7. oktoobri 2008. aasta järeldused, avaldatud veebilehel www.ue2008.fr.

6 Vt Brüsseli 15.-16. oktoobri 2008 Euroopa Nõukogu, eesistujariigi järeldused, punkt 3.

7 EÜT L 332, 31.12.1993, lk 1.

8 Vt EKP 27. novembri 2008. aasta arvamuse CON/2008/79 (Kreeka majandus- ja rahandusministeeriumi taotlusel, seaduseelnõu kohta, mis käsitleb majanduse likviidsust seoses rahvusvahelise finantskriisi mõjuga, ja seda rakendava otsuse projekti kohta) punkti 3.3. Vt ka EKP 1. detsembri 2008. aasta arvamuse CON/2008/81 (Ungari rahandusministeeriumi taotlusel, seaduseelnõu kohta, mis käsitleb finantsvahendussüsteemi tugevdamist) punkti 3.10 ja EKP 8. jaanuari 2009. aasta arvamuse CON/2009/3 (Sloveenia rahandusministeeriumi taotlusel, määruse kohta, millega kehtestatakse riigi kapitaliinvesteeringute ja riigi nõuete kapitaliosaluseks vahetamise kriteeriumid ja tingimused riigi rahastamise seaduse artikli 81a alusel) punkte 3.2.2 ja 3.2.3.

9 Selles osas vaata näiteks järgmist: EKP 19. detsembri 2008. aasta arvamuse CON/2008/88 (Sloveenia rahandusministeeriumi taotlusel, määruse kohta, millega kehtestatakse garantii andmise kriteeriumid ja tingimused riigi rahastamise seaduse artikli 86a alusel) punkti 3.3, EKP 22. detsembri 2008. aasta arvamuse CON/2008/92 (Sloveenia rahandusministeeriumi taotlusel, määruse kohta, millega kehtestatakse laenu andmise kriteeriumid ja tingimused riigi rahastamise seaduse artikli 81a alusel) punkti 3.2.3 ja EKP arvamuse CON/2009/3 punkti 3.2.3.

3. Konkreetsed märkused

3.1 *Toetusmeetmete rakendamine*

3.1.1 Seaduseelnõu kohaselt on Riigikogu otsuste eelnõude kiirmenetlus finantskriisi olukorras valitsuse ettepanekul ajutine. Konkreetselt on sellele menetlusele sätestatud tähtpäev 1. juuli 2010. Finantskriisi meetmete lõpetamist või lõppemist seaduseelnõu ei käsitle. Riigigarantii suhtes kohaldatavate üldiste tingimuste kohaselt antakse ja lõpetatakse see Riigikogu otsusega; selles otsuses tuleb osutada algus- ja lõpptähtpäev. Valitsuse laenu andmise osas valmistab vastavad lepingud ette rahandusministeerium. EKP kordab, et lõpptähtajata skeem ei ole deklaratsiooniga kooskõlas ja sellest tuleks hoiduda. Eelkõige juhib deklaratsioon sõnaselgelt tähelepanu riigisiseste toetusskeemide ajutise olemuse vajadusele, isegi juhul kui neid pikendatakse või uuendatakse[10]. EKP soovitab seaduseelnõusse lisada sätted toetusmeetmete ajutise olemuse kohta, samuti sätted nende meetmete lõpetamise/tagasimaksmise võimaluste kohta.

3.1.2 Samuti ei sätesta seaduseelnõu mis tahes tingimusi, reegleid või piiranguid, mida kohaldataks finantskriisi meetmeid saama õigustatud isikutele ja/või üksusele, v.a asjaolu, et meetmed võetakse „finantskriisi lahendamiseks või ennetamiseks". Selles suhtes soovitab EKP tungivalt konsulteerival asutusel seaduseelnõust tulenevate toetusmeetmete rakendusala selgitada. Samuti juhitakse tähelepanu asjaolule, et oluline on kehtestada läbipaistev ja prognoositav raamistik; selleks tuleb määratleda millistel tingimustel saavad finantsasutused finantskriisi olukorras raamistikule juurdepääsu, mis on Eesti ametiasutuste pädevuse kasutamise piirid toetusmeetmete andmise otsustamisel ning millistel tingimustel toetusmeetmeid antakse.

3.2 *Toetuse saajate valimine*

„Finantskriisi" mõiste seaduseelnõus osutab Eestis tegutsevatele krediidiasutustele. Välja arvatud viide „[riigieelarve seaduse § 40^2] lõikes 3 nimetamata isikule" riigigarantii andmise osas, ei määratle seaduseelnõu, kes vastab finantskriisi meetmete saamise tingimustele, eelkõige kas see hõlmab ka välispankade tütarettevõtteid. EKP juhib tähelepanu deklaratsioonile, mille kohaselt peab liikmesriikide tegevuse kujundamine muuhulgas vältima võrdsete tingimuste mis tahes moonutusi ning kõik [euroala] riikides asutatud ja tegutsevad finantsasutused ja olulist tegevust omavad välisasutuste tütarettevõtted peaksid vastama kõnealuste meetmete saamise tingimustele. EKP on varem väljendanud, et vältida tuleks meetmeid, mida võib tõlgendada kui konkreetsele

10 „…Igal juhul tuleb need meetmed kujundada viisil, mis väldiksid võrsete tingimuste mis tahes moonutusi ja võimalikke kuritarvitusi nende arvel, kes pole meetmete subjektiks. Seetõttu peavad meetmed olema piiratud summaliselt, **ajaliselt** [rõhutus lisatud] ja nende kohaldamine peab toimuma pädevate ametiasutuste finantsjärelevalve all…" (deklaratsioon, eespool joonealune märkus 3). Vt ka komisjoni teatise „Riigiabi eeskirjade kohaldamine meetmete suhtes, mida on võetud seoses finantsasutustega praeguse ülemaailmse finantskriisi olukorras" , avaldatud veebilehel www.eur-lex.europa.eu, punkti 24.

asutustele suunatud eeliskohtlemist[11]. EKP juhib samuti tähelepanu komisjoni juhistele tagatise saajate nõuetelevastavuse kohta[12].

3.3 *Seos eurosüsteemi rahapoliitikaga*

3.3.1 EKP märgib, et kooskõlas deklaratsiooniga peavad liikmesriigid tegutsema koordineeritult, et vältida olulistest erinevustest riikide rakendusmeetmetes tulenevat ebasoodsat mõju, mis tekitab moonutusi üleilmsetel pangandusturgudel. Võrdsete tingimuste tagamiseks on oluline harmoneerida riigigarantiide kujundus nii euroalal kui ELis. Eelkõige kordab EKP, et liikmesriikide koordineerimatut tegevust tuleks vältida, kuna sellega võib kaasneda euroala rahaturu fragmentatsioon. Selles osas juhib EKP tähelepanu EKP nõukogu poolt 20. oktoobril 2008. aastal vastu võetud soovituste kogumile kohase raamistiku kohta valitsuse garantiide andmisel pankade poolt emiteeritud võlakohustustele[13]. Selles suhtes on EKP-l järgmised märkused.

3.3.2 Esiteks, EKP arusaama kohaselt võib seaduseelnõu alusel riigigarantii anda riigi finantsasutuste ja hoiuste tagamise skeemide igat liiki kohustustele. Seetõttu märgib EKP, et seaduseelnõu ei välista kohaldamist, selgesõnaliselt või kaudselt, pankadevahelistele hoiustele, allutatud või tagatud kohustustele, näiteks tagatud võlakirjadele[14]. EKP kordab, et vältida tuleb pankadevaheliste hoiuste hõlmamist riigigarantiiga, eelkõige põhjusel, et sellega võivad kaasneda riikide mitmete rahaturusegmentide moonutused, mis võivad suurendada lühiajaliste võlakirjade emissioone liikmesriikides.

3.3.3 Teiseks, EKP on seisukohal, et sätet võib laiendada pankade laenutegevusele antavatele riigigarantiidele. Selles osas kordab EKP, et kord pankade võlakohustustele valitsuse garantii andmiseks peaks oma praktilises rakenduses olema suunatud järgmisele: i) lahendama likviidsusraskustes maksejõuliste pankade rahastamisprobleeme pikemaajalise pangalaenu turu toimimise parandamise kaudu; ja ii) säilitama võrdsed tingimused finantsasutuste jaoks ja vältima turumoonutusi.

3.3.4 Kolmandaks, riigigrantiide hinnakujunduse osas on oluline selle garantii hinnakujunduse harmoneerimine euroalal ja ELis, kus võrdsed tingimused on keskse tähtsusega. Eelkõige on oluline tagada, et riigigarantii hinnakujundus põhineks riskil ja turutingimustel ning et selle aluseks oleks vastav turul pakutav garantii.

---

11 Vt EKP 15. oktoobri 2008. aasta arvamuse CON/2008/48 (Iirimaa rahandusministri taotlusel, krediidiasutuste finantstoetuse kava 2008 projekti kohta) punkti 3.4.

12 Vt komisjoni teatise „Riigiabi eeskirjade kohaldamine meetmete suhtes, mida on võetud seoses finantsasutustega praeguse ülemaailmse finantskriisi olukorras" punkti 18, mille kohaselt „Sellise tagatise saamise kriteeriumid peavad finantsasutuste jaoks olema objektiivsed, võtma arvesse nende tähtsust asjakohases pangandussüsteemis ja majanduses tervikuna, ja mittediskrimineerivad, et vältida lubamatut kahju ümberkaudsetel turgudel ja siseturul tervikuna. Riigist lähtuva diskrimineerimise keelu põhimõtte rakendamiseks peaks kava hõlmama kõiki asjaomases liikmesriigis asutatud ja seal aktiivselt tegutsevaid finantsasutusi, sealhulgas nende tütarettevõtjaid."

13 Vt „*Recommendations of the Governing Council of the European Central Bank on government guarantees for bank debt*", avaldatud EKP kodulehel http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/recommendations_on_guaranteesen.pdf.

14 EKP märgib, et seaduseelnõu seletuskirja kohaselt domineerivad Eesti pangandusturul Skandinaavia suurpankade tütarettevõtjad ja filiaalid ning et pangandussektoru kõrge kontsentratsiooni tõttu ei peetud otstarbekaks garanteerida pankadevahelisi laene nagu teistes liikmesriikides.

3.3.5 Neljandaks, oluline on tagada, et toetust saavad finantsasutused ei kasuta oma garanteeritud staatust ebakohaselt ning ei suurenda turgu moonutavat tegevust ega soodusta tavatut bilansikasvu. Selles osas soovitab EKP kehtestada kohased tagatised, näiteks nõuded riigigarantiil põhinevate finantstoodete turustamisele või tegevuse laiendamisele.

3.3.6 Viiendaks, seaduseelnõu kohaselt võib valitsus omandada finantsasutuste varasid. Selles osas on EKP-l rahapoliitika seisukohast olulisi tähelepanekuid. Kuigi nendes meetmetel on soodne mõju Eesti pangandussüsteemi suhtes usalduse tõstmisele, on oluline, et finantsasutuste varade omandamise eest makstav hind määrataks ELis koordineeritult. EKP peab nende tehingute hinnakujundust oluliseks.

3.4 *Riigi kapitaliinvesteeringute tingimused*

3.4.1 Kooskõlas deklaratsiooniga kordab EKP, et vältida tuleks koordineerimata otsuseid liikmesriikide vahel, kuna sellest võib tuleneda oluline finantsasutuste kohtlemise erinevus liikmesriikides. See märkus on asjakohane ka riigi kapitaliinvesteeringutega seotud meetmete osas.

3.4.2 EKP kasutab juhust korrata oma eelmistes arvamustes väljendatud seisukohti. Eelkõige juhib EKP Riigikogu tähelepanu EKP nõukogu poolt rekapitaliseerimise osas tehtud konkreetsete soovitustele[15] (edaspidi „soovitused rekapitaliseerimise hinnakujunduse kohta") Selles osas märgib EKP, et rekapitaliseerimise meetmete eesmärk peaks olema põhimõtteliselt tugevate finantsasutuste kapitalipositsiooni tugevdamine pangandussüsteemi toimimise ja stabiilsuse parandamiseks ja majanduse kohase rahastamise tagamiseks. Eelkõige tuleks läheneda ühetaoliselt rekapitaliseerimise tingimustele ja finantsasutustele esimese taseme (*Tier 1*) kapitali jaoks mõeldud instrumentide hinnakujundusele. EKP rõhutab rekapitaliseerimise kohase hinnakujunduse tähtsust finantssüsteemi stabiilsuse tõstmise eesmärgi seisukohast, kuna sellega kaasneb tagasipöördumine normaalsete turutingimuste ja majanduse kohase rahastamise tagamise juurde. Oma soovitustes rekapitaliseerimise hinnakujunduse kohta rõhutab EKP, et kapitalitoetuse hinnakujundus peab põhinema riskil ja turutingimustel ning arvesse tuleb võtta nii kapitalisüstiks valitud konkreetse instrumendi kui ka asjaomase asutuse konkreetset riski. Kapitalisüsti instrumentide eriomaduste (näiteks eelisaktsiad) valimisel tuleks arvestada, et nendega ei kaasneks kapitalikulu ülemäärane tõus; samas toetatakse riigilt pankadele antava toetuse kiiret lõpetamist.

3.4.3 Võttes arvesse varasemaid EKP arvamusi[16], tuleb tagada kõnealuste meetmete kooskõla ühenduse konkurentsiõigusega, eelkõige riigiabi reeglitega, ning et riigi aktsionäri roll peaks olema ajaliselt piiratud. Selles osas tuleb rõhutada, kooskõlas soovitustega rekapitaliseerimise hinnakujunduse kohta, et sätestada tuleb tingimused instrumentide tagasimaksmiseks või tagasipööramiseks; seda võib teha ajavahemiku või turutingimuste arengu alusel, et tagada riigi sekkumise ajutisus ja vältida selle sekkumise kasutamist finantsasustuste poolt pikema aja vältel.

---

15 „Recommendations of the Governing Council of the European Central Bank on the pricing of recapitalisations", 20. november 2008, avaldatud EKP kodulehel http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/recommendations_on_pricing_for_recapitalisationsen.pdf.

16 Vt näiteks EKP arvamuse CON/2009/3 punkti 3.1.3.

Käesolev arvamus avaldatakse EKP veebilehel.

Frankfurt Maini ääres, 9. märts 2009

[alla kirjutanud]

EKP president

Jean-Claude TRICHET