EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 8.3.2017
COM(2017) 121 final

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

Turusuundumused, mis võivad nõuda kapitalinõuete määruse artikli 459 kohaldamist

Turusuundumused, mis võivad nõuda kapitalinõuete määruse artikli 459 kohaldamist

Käesoleva aruande eesmärk on teavitada Euroopa Parlamenti ja nõukogu läinud aasta turusuundumustest, mis võivad nõuda kapitalinõuete määruse[1] artikli 459 kohaldamist. See põhineb Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu (ESRB) esitatud hinnangul[2].

1. TAUST

Kapitalinõuete määruse artikli 459 kohaselt peab komisjon, keda abistab ESRB, esitama vähemalt korra aastas Euroopa Parlamendile ja nõukogule aruande turu arengusuundumuste kohta, mis võivad nõuda käesoleva artikli kohaldamist. Vastavalt kapitalinõuete määruse artiklile 459 võib komisjon teatavatel tingimustel, eelkõige ESRB või EBA soovituse või arvamuse alusel, kehtestada üheks aastaks rangemad nõuded seoses pankade omavahendite taseme, riskide kontsentreerumise või avalikustamisnõuetega. Selle eeltingimusteks on, et vaja on käsitleda mikrotasandi usaldatavusriskide ja makrotasandi usaldatavusriskide intensiivsuse muutusi, mis tulenevad kõiki liikmesriike mõjutavast turuarengust liidus või väljaspool liitu, ja kui kapitalinõuete määruse/kapitalinõuete direktiivi IV paketi instrumendid ei ole nende riskide käsitlemiseks piisavad.

2. JÄRELDUSED JA EDASISED SAMMUD

Euroopa Komisjon ei ole veel tähendanud asjaolusid, mis õigustaksid kapitalinõuete määruse artikli 459 kohaldamist, arvestades eelkõige seda, et kõnealune artikkel võimaldab ainult rangemate meetmete võtmist, et muud kapitalinõuete määruse/kapitalinõuete direktiivi IV paketi kohased instrumendid on prioriteetsed ja asjaolu, et kapitalinõuete määruse artikli 459 kohased meetmed võib kehtestada ainult juhul, kui asjaomane turuareng mõjutab kõiki liikmesriike. Kooskõlas selle hinnanguga ei ole praeguse seisuga ei ESRB ega ka EBA soovitanud komisjonil võtta kapitalinõuete määruse artikli 459 kohaseid meetmeid.

Tihedas koostöös ESRBga jälgib komisjon jätkuvalt turuarengut liidus või väljaspool liitu, mis võiks nõuda kõnealuse artikli kohaldamist.

3. ANALÜÜS

3.1. Üldine ülevaade

Komisjon leiab, et läinud aastal erines ELi finantssüsteemi olukord märkimisväärselt asjaoludest, mis nõuavad kapitalinõuete määruse artikli 459 kohaste meetmete võtmist. Täpsemalt ei esine laenudest tulenevat majanduse ülekuumenemist. Majanduses on finantsvõimenduse määr küll nii varasemate perioodidega võrreldes kui ka rahvusvaheliste standardite kohaselt kõrge, ent see ei kasva. Samuti pole tõendeid

[1] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta määrus (EL) nr 575/2013 krediidiasutuste ja investeerimisühingute suhtes kohaldatavate usaldatavusnõuete kohta ja määruse (EL) nr 648/2012 muutmise kohta (ELT L 176, 27.6.2013, lk 1).

[2] Hinnang, mille ESRB esitas 2. mail 2016, on kättesaadav aadressil https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/other/20160502_letter_md.en.pdf?90e22809ce71729e2d5902d9aa7dbf46. Lisaks selle võetakse käesolevas aruandes arvesse Euroopa Komisjoni majandusprognoosi ning Euroopa Keskpanga, Euroopa järelevalveasutuste, Euroopa Pangandusjärelevalve ja Rahvusvahelise Valuutafondi koostatud analüüsi.

finantsvõimenduse kasvu kohta pangandussektoris. Eeldada võib, et see suundumus jätkub.

ELi majandus on tagasihoidliku tõusu teel, mis tähendab, et majanduse ülekuumenemise oht on tagasihoidlik. Komisjoni viimase prognoosi kohaselt on SKP reaalkasv ELis ja euroalal 2016. ja 2017. aastal alla 2 %. SKP lõhe püsib negatiivne ja tarbijahinnaindeksi inflatsioon jääb prognoosi kohaselt alla 2 % lävendi, mis on EKP hinnangul hinnastabiilsusega kooskõlas. Madalate inflatsioonimäärade ja tagasihoidliku majanduskasvuga kooskõlas on keskpankade intressimäärad langenud väga madalale tasemele. Koos keskpankade varaostudega on see kaasa toonud madalad intressimäärad võlakirjade ja krediidiriturul. Hoolimata madalatest intressimääradest ei kasva mittefinantsettevõtete ja kodumajapidamiste võlatase võrreldes SKPga enamikus ELi liikmesriikides ning majanduskasvu paranedes hakkab see eelduste kohaselt langema. Praegustes tagasihoidliku majanduskasvu tingimustes ei tohiks krediidinõudlus põhjustada finantssektoris liigset finantsvõimendust. Väliste tegurite tekitatud pingetest tulenev ELi majanduse ülekuumenemine lühiajalises perspektiivis on ebatõenäoline, kuna prognooside kohaselt jäävad nii maailma SKP kui ka maailmakaubanduse kasv pikaajalisest suundumusest tunduvalt allapoole. Ühendkuningriigis seoses ELi liikmesusega toimunud rahvahääletuse tulemus suurendas märkimisväärselt ebakindlust (mida mõõdetakse Baker-Bloomi indeksiga), varjutas ELi majanduskasvu väljavaateid langusriskidega ja võib piirata paljude osaliste indu suurendada oma võlakoormust. Pangandussektoris, mis on ELi finantssüsteemi alustala, finantsvõimendus ei suurene. EBA esialgsete andmete kohaselt pankade kapitali adekvaatsuse suhtarvud 2015. aastal tõusid ja 2016. aastal püsisid umbes samal tasemel. Tõusid nii esimese taseme põhiomavahendite kui ka koguomavahendite suhtarvud. Esimese taseme põhiomavahendite suhtarvu kaalutud keskmine ELis oli 2016. aasta keskel 13,5 %. Panku, mille puhul suhtarv oli väiksem kui 11 %, oli alla 5 %. EKP statistika kohaselt suurenes rahaloomeasutuste (kui jätta välja Euroopa Keskpankade Süsteem) bilansimaht 2015. ja 2016. aastal minimaalselt. Võrdluseks: kriisieelsel perioodil 2001–2008 oli rahaloomeasutuste varade kogukasv umbes 10 % aastas. Tagasihoidlik on olnud ka pankade laenutegevus ELis. Näiteks kasvas pankade laenutegevus erasektoris euroalas 2015. ja 2016. aastal vähem kui nominaalne SKP. ESRB mõõdetav laenude ja SKP suhtarvu lõhe on negatiivne ja võimalik, et 2016. aastal saavutas see oma madalaima taseme. Viivislaenude suur osakaal pidurdab laenumahu kasvu. Need suurendavad pankade kulutusi laenude haldamisele ja vähendavad seega soovi laenupakkumist laiendada. Samuti annavad need tunnistust ettevõtlussektori ja kodumajapidamiste ülemäärasest võlakoormusest. Nn halbade laenudega äriühingud või kodumajapidamised ei kipu väga kergekäeliselt investeerima, kuna nad teavad, et pangad võtavad neilt riski kompenseerimiseks laenude eest kõrgemat tasu.

EBA 2016. aasta stressitesti tulemuste kohaselt on ELi pangandussektor tervikuna rahuldaval määral kriisikindel. Ebasoodsa stsenaariumi korral, mille puhul on toimunud ränk majanduslangus ja tõsise löögi alla on sattunud eri finantsvarade hinnad, langeks esimese taseme põhiomavahendite suhtarv 9,4 %ni. See ületab 2014. aasta stressitesti võrreldavat tulemust 8,5 % ning tähendab, et ELi pangandussektor on jätkuvalt suurendanud oma märkimisväärseid puhvreid majandusolukorra halvenemise puhuks. Lisaks ilmnes stressitesti tulemusel, et erinevate pankade haavatavus negatiivsete šokkide suhtes on asutuseti äärmiselt erinev. Seega oleksid selle valdkonna riskide muutuste käsitlemisel asjakohasemad kapitalinõuete määruse/kapitalinõuete direktiivi

IV paketi kohased riigisisesed meetmed ja mitte kapitalinõuete määruse artikli 459 kohased väga üldised meetmed.

3.2. ESRB kindlaks tehtud riskid ELi finantsstabiilsusele

Läinud aasta jooksul tuvastas ESRB neli üldist riski Euroopa majandusele. Need on ülemaailmsetel finantsturgudel riskipreemiate ümberhindluse risk, mida võimendab turu madal likviidsus, pankade ja kindlustusandjate bilansside jätkuv nõrgenemine, võlgade jätkusuutlikkuse vähenemine riiklikus, ettevõtlus- ja kodumajapidamiste sektoris ning varipangandusest lähtuvad vapustused ja negatiivse mõju ülekandumine. Allpool on üksikasjalikumalt vaetud nimetatud riskide tähtsust kapitalinõuete määruse artikli 459 kohaste meetmete võtmise seisukohast.

(a) Riskipreemiate ümberhindlus

Riskipreemiate võimalikku ümberhindlust maailma finantsturgudel, mida omakorda võimendab madal likviidsus, peetakse Euroopa finantssektori peamiseks makrorahanduslikuks riskiks.

Muuhulgas johtub selline risk mitme varaklassi kõrgest hinnast võrreldes varasemate keskmistega. Varade kõrged hinnad tulenevad olulisel määral intressimäärade madalast tasemest, mis õhutab paljusid investorite klasse otsima suuremat tootlust. On küll märke suurte riskide võtmisest mõnel äriühingute võlakirjade turul ja kinnisvaraturul, ent olukord turusegmentide ja liikmesriikide lõikes on väga erinev. Eriti paikapidav on see seoses ülekuumenemisega kinnisvaraturgudel: mõnes liikmesriigis on selle kohta selged märgid, aga teistes need praktiliselt puuduvad.

Kapitalinõuete määruse/kapitalinõuete direktiivi IV paketiga hõlmatud finantsasutuste kapitalipositsioonid peaksid olema piisavalt tugevad, et selle riski realiseerumine üle elada. EBA stressitesti käigus kärpis tururisk negatiivse stsenaariumi korral esimese taseme põhiomavahendite suhtarvu ainult ühe protsendipunkti võrra, samas kui negatiivse stsenaariumi korral oli kogulangus 3,8 protsendipunkti. Seega ei olnud tururisk stressitesti käigus tuvastatud kapitali kaotuse peamine põhjus. Muidugi võib tururisk materialiseeruda muul viisil, kui stressitestimisel eeldati. Samas on positiivne, et viimaste aastate jooksul on finantssektor näidanud ennast küllaltki vastupidavana olukordades, kui riskipreemiad maailmaturgudel järsult muutuvad. Sellised sündmused olid tormijooks USA riigivõlakirjadele 2014. aasta oktoobris, Saksamaa riigivõlakirjade müügilaine 2015. aasta mais/juunis, börsi- ja aktsiahindade muutused pärast Ühendkuningriigi rahvahääletust 2016. aasta juunis ning Jaapani võlakirjade tootluse äkiline kasv 2016. aasta augustis. See mõjutas lühiajaliselt muude finantsvarade hindu ega põhjustanud kaost mitte üheski finantsasutuses. Veel üks märkimisväärne areng turul seondub ELi pankade aktsiahindade mõnikord väga äkilise reaktsiooniga[3]. Kahetsusväärsel kombel on tururiski jälgimine tõesti keerukas, ent Baseli protsessi raames algatatud kauplemisportfellile kehtivate reeglite põhjaliku läbivaatamisega on selles valdkonnas juba algust tehtud poliitikaettepanekutega, mis on kõigi eelduste kohaselt tulemuslikumad kui mistahes suurema läbipaistvuse eesmärgil võetav meede kapitalinõuete määruse artikli 459 alusel.

[3] Kuna aktsiahindade areng on tihedalt seotud pankade ja kindlustusandjate bilansside jätkuva nõrgenemise riskiga, hinnatakse seda järgmises lõigus.

(b) Pankade ja kindlustusandjate bilansside jätkuv nõrgenemine

Järgmine ESRB kindlaks tehtud risk ELi finantsstabiilsusele on pankade ja kindlustusandjate bilansside jätkuv nõrgenemine. ELi pankade aktsiahindade langustrend, mis kestis suurema osa 2016. aastast, rõhutab selle riski aktuaalsust, kuna see annab tunnistust pankade turuväärtuse märkimisväärsest langusest. Aktsiahindade langus hoogustus eriti siis, kui turuhindades hakkasid kajastuma uudised majandusriskide kohta, ja see juhib uuesti tähelepanu tihedale seosele ESRB süsteemsete riskide loetelu esimese kahe punkti vahel. Ent üksikasjalikum kontroll viitab sellele, et pankade aktsiahindade järsu languse peamine põhjus ei olnud kartused pankade maksejõuetuse ees, vaid pigem skepsis nende kasumiperspektiivide suhtes. Kui turud oleksid muretsenud pankade maksevõime pärast, oleks tugevalt tõusma pidanud ka krediidiriski vahetuslepingute hinnad ja pankade võlainstrumentide tootlus, ent seda täheldati ainult teatud konkreetsete rahaasutuste finantsinstrumentide puhul.

Pankade kasumiväljavaadete seisukohast eriti kõnekad sündmused 2016. aastal olid i) kehvad majandusnäitajad, mis avaldati 2016. aasta veebruaris, ii) Ühendkuningriigi rahvahääletuse resultaat 2016. aasta juunis ja iii) EBA stressitesti tulemused 2016. aasta augustis. Neil kolmel juhul jäid enamike pankade aktsiahinnad tugevalt alla pangasektori väliste ettevõtjate aktsiahindade muutumisele ja kõigil kolmel juhul osutasid turuanalüütikud kasumlikkusega seotud teguritele. 2016. aasta veebruaris avaldatud kehvade andmete tulemusena kinnitas kanda arusaam, et intressimäärad jäävad veel kauaks ajaks madalaks, mis tähendab, et püsivad ka madalad kasumimarginaalid ja tähtaegade ümberkujundamise madal tulusus. Ühendkuningriigi rahvahääletuse tulemus muudab küsitavaks Londoni suutlikkuse täita ka edaspidi tõhusalt oma rolli ELi finantskeskusena. Ühendkuningriigi lahkumisega EList võib kaasneda piiriülese hulgirahastamise kallinemine. Euroopa Pangandusjärelevalve stressitest näitas, et pangad on negatiivse stsenaariumi suhtes tundlikud.

ELi pangandussüsteemi kõrgem omavahendite suhtarv nii üldises plaanis kui ka (ja eriliselt) kõige haavatavamate pankade puhul on võib-olla nendest sündmustest tulenevat ümberhindluskahjumit piiranud, ent riiklike ametiasutuste nõudel tõsta pankade omavahendite suhtarvu oli tõenäoliselt negatiivne mõju. Põhjuseks on see, et paljude pankade vähene kasumlikkus on juba vähendanud nende suutlikkust oma kapitali lühiajalises perspektiivis oluliselt suurendada. Esiteks on madala kasumlikkuse tõttu väiksem jaotamata kasumi summa, mille arvel kapitali suurendada. Teiseks, kui omavahendite suhtarvu tõstmiseks piiraksid pangad praegusest veelgi ulatuslikumal määral oma tegevust või võtaksid vähem riske, väheneks kasumlikkus ilmselt veelgi ja majandust võiks ähvardada laenuturu kriis. Kolmandaks toob omakapitali madal väärtus esile omakapitali suured kulud, millega on pangad silmitsi kapitali suurendamise korral aktsiaemissiooni kaudu. Võttes aluseks EBA uuringu, on omakapitali keskmine kulu ELi pangandussüsteemis IMFi hinnangul umbes 9 %. EBA andmetel on omakapitali tulusus keskmiselt umbes 6 % ja keskmise suurusega pankade puhul umbes 2 %. Kuna paljude pankade puhul kaaluvad omakapitali kulud üles omakapitali tulud, väheneks kasumlikkus omavahendite suhtarvu suurendamise nõuete korral veelgi. Selle teoreetilise argumendiga on kooskõlas kirjeldus, mille mõned investeerimispankade ja reitinguagentuuride analüütikud esitasid tõenäoliselt aktsiahindade alanemise käivitava teguri kohta 2016. aasta veebruaris. Nad pidasid oluliseks käivitavaks teguriks kuuldusi, et järelevalveasutused võisid kehtestada mõne panga kapitalipositsioonide kindlustamiseks piirangud nende aktsionäridele tehtavatele dividendimaksetele. Seega reageeris pankade omakapitaliinstrumentide investoribaas järelevalvemeetmetele, mis

piiravad nende investeeringute tulusust. See kogemus näitab, et kapitalinõuete määruse artikli 459 kohased poliitikavahendid ei ole tagasihoidliku majanduskasvu ja pankade kõike muud kui entusiastliku kasumiprognoosi aegadel tõenäoliselt tulemuslikud. Nagu eespool mainitud, on kapitalinõuete määruse artikli 459 kohased meetmed suure tõenäosusega kõige tulemuslikumad siis, kui valitseb liigne optimism seoses pankade kasumlikkuse ja aktsiahindade väärtuse hindamisega.

ELi pankade madal kasumlikkus on tingitud tsüklilistest, struktuursetest ja varasemate aegade pärandiga seotud teguritest. Peamised tsüklilised tegurid olid tagasihoidlik nominaalne majanduskasv ja keskpankade madalad intressimäärad. Nominaalne majanduskasv piiras finantssektori suutlikkust laiendada majandusele pakutavate teenuste ulatust. Samuti on tagasihoidlik olnud pangalaenude nõudlus. Madalad intressimäärad ja lauge tulukõver tähendavad finantsvahendajate madalaid kasumimarginaale, mis väljenduvad kõige selgemalt tähtaegade ümberkujundamise madalamas kasumlikkuses. Lisaks sellele mõjutab intressimäärade null-alampiir pankade kasumlikkust: neil ei ole võimalik kohaldada jaehoiustajatele negatiivseid intressimäärasid, kuna viimased võivad hoiustamise asemel hoida enda käes sularaha. Varasemate aegade pärandiga seondub ennekõike viivislaenude suur koormus pangandussüsteemi teatud osades, eriti neis liikmesriikides, kus pikaajaline madal majanduskasv on tinginud viivislaenude suure hulga. Pankadel on viivislaenudega tegelemiseks mitmeid võimalusi, ent tihti ei ole selleks piisavaid stiimuleid. Näiteks tähendaks viivislaenude kahjumi realiseerimine või nende alla nimiväärtuse müümine juhul, kui see ei ole juba ette nähtud, et tulu ja omavahendite suhtarv langevad. Teine võimalus, milleks on laenude bilansis hoidmine (neid pidevalt uuendades), lahendab olukorra ajutiselt, ent selle hinnaks on suurem ebakindlus varade kvaliteedi suhtes, mille tulemuseks võivad olla suuremad kulud rahastamisturgudel ja tõrksus laiendada majandusele laenuandmist. Samuti tähendab suur viivislaenude hulk, et nn halbade laenude haldamine on kulukas.

Kui pangandussektori madal kasumlikkus muutub krooniliseks, võib see viia keskpikas perspektiivis maksevõimeprobleemideni. Ehkki makrotasandi usaldatavuspoliitikal võib tänu pankade tegevusele kehtivate piirangute leevendamisele olla oma osa madala kasumlikkuse taga oleva tsüklilise teguriga tegelemises, ei ole kapitalinõuete määruse artikkel 459 selleks kohane vahend. Ainus, mida see võimaldab, on muuta usaldatavusnõudeid ühe aasta kestel rangemaks, mitte leebemaks. Samuti on kapitalinõuete määruse artiklil 459 viivislaenudele piiratud mõju. Kõige paremini oleks võimalik varasemast ajast pärit suure arvu viivislaenudega hakkama saada tõhusamate maksejõuetusmenetlustega, mis võimaldaksid pankadel viivislaenud kiiremini likvideerida. Komisjoni ettepaneku kohaselt käsitles nõukogu viivislaene 2016. aasta juulis kuuele liikmesriigile adresseeritud riigipõhistes soovitustes. Komisjon suhtleb tihedalt nii riiklike ametiasutuste kui ka Euroopa sidusrühmadega, et tagada asjakohased meetmed. Kapitalinõuete määruse artikli 459 kohased usaldatavusnõuded võiksid struktuurseid muutusi soodustada, õhutades usaldatavusnõuete rahuldamisega kimpus olevaid finantsasutusi oma bilanssi vähendama, tegevust kokku tõmbama või isegi turult lahkuma. Ent võttes arvesse kapitalinõuete määruse artikli 459 kohaste meetmete ajutist iseloomu (need kehtivad aasta jooksul), ei ole need sobilik vahend, et soodustada soovitud struktuurseid muutusi ELi pangandussüsteemis.

(c) Võlgade jätkusuutlikkuse vähenemine riiklikus, ettevõtlus- ja kodumajapidamiste sektoris

Ehkki võlgade jätkusuutlikkuse vähenemine riiklikus, ettevõtlus- ja kodumajapidamiste sektoris puudutab pea ühtviisi ja tuntavalt kõiki liikmesriike, ei oleks kapitalinõuete määruse artikli 459 kohased meetmed sellega tegelemisel tulemuslikud.

Pangandussektori finantsvõimendust vähendavatel meetmetel on muude kui finantsturuosaliste võlgade jätkusuutlikkusele ebaselge mõju. Need võivad viia finantsvõimenduse vähenemisele mittefinantssektoris, mis omakorda suurendab võlgade jätkusuutlikkust, ent samuti võib see raskendada juurdepääsu laenudele, mis tingib olemasolevate võlapositsioonide muutumise mittejätkusuutlikuks.

(d) Varipangandusest lähtuvad vapustused ja negatiivse mõju ülekandumine

Seoses varipangandussektorist tingitud riskidega tundub kapitalinõuete määruse riskide kontsentreerumise korra kohane lähenemisviis praeguses etapis piisav ja kapitalinõuete määruse artiklit 459 ei ole vaja kasutada. EBA suunised seoses varipanganduse üksuste suhtes olevate riskipositsioonide piirmääradega võeti vastu 2015. aasta detsembris ja neid kohaldatakse alates 1. jaanuarist 2017[4]. Neis on esitatud üldpõhimõtted, millest asutused peaksid kinni pidama, et tegeleda riskidega, mida võivad endast neile kujutada riskipositsioonid varipanganduse üksuste suhtes, üldine lähenemisviis seoses piirmäärade kehtestamisega varipanganduse üksuste suhtes olevatele riskipositsioonidele ja tagavarastsenaarium puhuks, kui põhistsenaariumi ei ole võimalik kasutada. EBA tehtud töö tulemusi kasutatakse kapitalinõuete määruse artikli 395 lõike 2 kohases komisjoni aruandes selliste piirmäärade kehtestamise asjakohasuse ja mõju kohta. Samuti võetakse aruandes arvesse rahvusvahelisi arenguid seoses varipanganduse üksustest tulenevate riskidega.

[4] https://www.eba.europa.eu/documents/10180/1310259/EBA-GL-2015-20+GL+on+Limits+to+Exposures+to+Shadow+Banking+Entities.pdf/f7e7ce6b-7075-44b5-9547-5534c8c39a37.