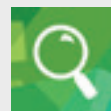


Eriaruanne

ELi järelvalve reitinguagentuuride üle on tugeval alusel, kuid mitte veel täiesti mõjus



EUROOPA
KONTROLLIKODA

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel +352 4398-1

E-post: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Lisateavet Euroopa Liidu kohta saab internetist Euroopa serverist (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2015

| | | | | |
|--------|------------------------|----------------|--------------------|-------------------|
| Trükis | ISBN 978-92-872-3605-0 | ISSN 1831-0818 | doi:10.2865/2975 | QJ-AB-15-022-ET-C |
| PDF | ISBN 978-92-872-3640-1 | ISSN 1977-5652 | doi:10.2865/183813 | QJ-AB-15-022-ET-N |
| EPUB | ISBN 978-92-872-3618-0 | ISSN 1977-5652 | doi:10.2865/618401 | QJ-AB-15-022-ET-E |

© Euroopa Liit, 2015
Allikale viitamisel on reprodutseerimine lubatud.

Printed in Luxembourg

Eriaruanne**ELi järelevalve
reitinguagentuuride üle on
tugeval alusel, kuid mitte
veel täiesti mõjus**

(vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 287 lõike 4
teisele lõigule)

Kontrollikoja eriaruannetes esitatakse konkreetseid eelarvevaldkondi või juhtimisega seotud teemasid hõlmavate tulemus- ja vastavusauditite tulemused. Auditite valiku ja ülesehituse juures on kontrollikoja eesmärgiks maksimeerida nende mõju, võttes arvesse tulemuslikkuse ja vastavuse riske, konkreetse valdkonna tulude ja kulude suurust, tulevase arengusuundi ning poliitilist ja avalikku huvi.

Kõnealuse tulemusauditi viis läbi tulude, teadusuuringute ja sisepoliitika, finants- ja majandusjuhtimise ning Euroopa Liidu institutsioonide ja asutuste auditeerimise eest vastutav IV auditikoda, mille eesistuja on kontrollikoja liige Milan Martin Cvikl. Auditit juhtis kontrollikoja liige Baudilio Tomé Muguruza; teda toetasid kabinetiülem Daniel Costa de Magalhães ja kabineti atašee Ignacio García de Parada, inimressursside direktoraadi direktor Zacharias Koliás, auditirühma juht Daniela Hristova, auditirühma juht Irene Madsen ning audiitorid Christian Detry, Adrian Savin ja Matthias Blaas.



Vasakult paremale: D. Costa de Magalhães, C. Detry, I. Madsen, M. Blaas, B. Tomé Muguruza, Z. Koliás, D. Hristova, A. Savin.

Punkt

Lühendid

I–XI **Kokkuvõte**

1–14 **Sissejuhatus**

2–8 **Regulatiivsed reformid**

9–13 **Reitinguagentuuride määruse põhijooned**

14 **ESMA ülesanded**

15–19 **Auditi lähenemisviis**

20–40 **I osa. Registreerimine ja reitinguagentuuride kontroll**

20–21 **Sissejuhatus**

22–34 **ESMA lühendas registreerimisprotsessi, kuid mõningate kriteeriumide hindamine on endiselt problemaatiline**

22–24 **ESMA-I on reitinguagentuuride jaoks hästi välja töötatud registreerimiskord**

25–29 **ESMA lühendas registreerimisprotsessi, kuid see on regulatiivsete nõuete tõttu endiselt keerukas**

30 **Reitinguagentuuride poolt meetodite kohta esitatud teabe üksikasjalikkus**

31–34 **ESMA-I puudus reitinguagentuuride kontrollimisel struktureeritud lähenemisviis**

35–40 **Eurosüsteemi kehtivad eeskirjad ei taga, et kõik ESMA poolt registreeritud reitinguagentuurid oleksid võrdsel alusel**

41–55 **II osa. Kavandamine ja riskijuhtimine**

41–55 **Riskipõhine kavandamisprotsess ei anna täit kindlust selle kohta, et ESMA kasutab oma ressursse parimal viisil**

42–50 **Riskide kindlakstegemine on põhjalik, kuid seda on keeruline kontrollida**

51–54 **Suure riskiga valdkondi ei käsitletud alati piisavalt**

55 **ESMA ressursidega on keeruline kõiki rangeid regulatiivseid nõudeid täita**

56–89 **III osa. Järelevalve**

56–59 **ESMA pidev järelevalve ja uurimine**

60–75 **Järelevalveprotsess on välja töötatud ja rakendamisel, kuid see vajab sissetöötamiseks aega**

61–62 **ESMA rajas reitinguagenteuride mõjusaks järelevalveks tugeva aluse**

63–68 **Sisesuuniseid ja järelevalvevahendeid võiks pideva järelevalvetöö toetamiseks edasi arendada**

69–72 **ESMA haldab väga suurtes kogustes järelevalveteavet, kuid tal puudub spetsiaalne IT-vahend selliste andmete registreerimiseks ja töötlemiseks**

73–75 **Tehtud järelevalvetoimingute kirjelduste hankimine on keeruline**

76–89 **Reaalsed edusammud, kuid analüüsitud temaatilisi valdkondi ei käsitleta veel piisavalt**

78–86 **Meetodite üle tehti järelevalvet, kuid kõiki valdkondi ei käsitletud ja nõuded ei ole alati selged**

87–89 **ESMA ei ole veel uurinud teatud tüüpi huvide konflikte**

90–108 **IV osa. Avalikustamine**

90–108 **ESMA järelevalve reitinguagenteuride üldise avalikustamise üle**

92–94 **ESMA kontrollis regulaarselt teabe üldist avalikustamist individuaalsete reitinguagenteuride poolt, kuid eri reitinguagenteuride üldise avalikustamise põhjalik hindamine toimus esimest korda alles 2014. aasta lõpus**

95–99 **Turu läbipaistvust takistasid piirangud ja reitinguagenteuride erinevad teabe avalikustamise viisid**

100–104 **CEREP ei sisalda piisavalt teavet reitinguagenteuride reitingute tulemuslikkuse kohta**

105–108 **ESMA ei avalda oma veebisaidil reitingute kasutajate jaoks piisavalt teavet**

109–120 **Järeldused ja soovitused**

110–111 **Registreerimine**

112 **Riskijuhtimine ja kavandamine**

113–114 **ESMA pidev järelevalve ja uurimised**

115 **Meetodid**

116 **Huvide konfliktid**

117–118 **Üldine avalikustamine**

119 **Teabe avaldamine CEREPis**

120 **ESMA veebisaidil avalikustatav teave**

I lisa. ESMA juhtimisstruktuur

II lisa. Auditi lähenemisviis

III lisa. ESMA uurimiste peamised leiud ja soovitused

IV lisa. ELi ja USA järelevalveasutuste veebisaitide võrdlus

ESMA, EKP ja komisjoni vastused

CEREP: keskne teabehoidla

CESR: Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve Komitee

EKP: Euroopa Keskpang

ESAM: Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve

IOSCO: Rahvusvaheline Väärtpaberijärelevalve Organisatsioon

SEC: USA väärtpaberituru järelevalvekomisjon (Securities and Exchange Commission)

SOCRAT: reitinguagentuuride järelevalve vahend (Supervision of Credit Rating Agencies Tool)

I

2008. aasta ülemaailmne finantskriis juhtis tähelepanu reitinguagentuuride rollile ja mõjule, mida nende reitingud finantsturgudele avaldavad. ELi õigusloomekavasse jõudis reitinguagentuuride tegevus, mis oli tollal Euroopas sisuliselt reguleerimata.

II

1. jaanuaril 2011 asutati Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve (ESMA). Üks selle peamisi ülesandeid on ELis registreeritud reitinguagentuuride reguleerimine. Selleks on ESMA-le antud ainupädevus reitinguagentuure registreerida, nende tegevuse üle järelevalvet teha ja võtta vastu sellekohaseid otsuseid. Praegu teeb ESMA järelevalvet 23 ELis registreeritud reitinguagentuuri üle.

III

Kas ESMA on suutnud end ELi reitinguagentuuride järelevalveasutusena kehtestada? Kontrollikoja üldise järelduse kohaselt on ESMA lühikese aja jooksul loonud tugeva aluse reitinguagentuuride üle järelevalve tegemiseks ELis. Samas on veel parandamist vajavaid valdkondi.

IV

ESMA võttis riikide pädevatelt asutustelt üle reitinguagentuuride registreerimise ja suutis registreerimisele keskmiselt kuluvat aega lühendada. Protsess on kehva õigusraamistiku tõttu aga endiselt keerukas. Ehkki reitingumeetodid peaksid olema ranged, süstemaatilised, pidevad ja rajanema valideerimisprotseduuril, keskendus ESMA auditeeritud dokumentatsioon, mis puudutas registreerimisprotsessi, peamiselt meetodite rangusele. Samuti on reitinguagentuuride määrus metodoloogiliste kriteeriumide suhtes ebaselge, mis tekitab ESMA-le lisaprobleeme kriteeriumide tõlgendamisel ja reitinguagentuuridega ühisele arusaamale jõudmisel.

V

Eurosüsteemi kehtivad eeskirjad ei taga, et kõik ESMA poolt registreeritud reitinguagentuurid oleksid võrdsel alusel. Eurosüsteem aktsepteerib ainult selliseid reitinguid, mille on andnud neli ESMA poolt eurosüsteemi krediidihindamisraamistiku raames krediidikvaliteeti hindavate asutustena registreeritud reitinguagentuuri, mis loob kahetasemelise turustruktuuri ja paneb väikesed reitinguagentuurid ebasoodsamasse olukorda.

VI

ESMA-l on riskide kindlakstegemiseks hästi välja töötatud menetlus. Dokumentide lünklikkuse tõttu oli aga keeruline mõista, miks teatud riskide prioriteetsus ümber hinnati. Samuti puudus dokumenteeritud põhjendus selle kohta, miks tegi ESMA mõningates suure riskiga valdkondades uurimist piiratult.

VII

Ehkki ESMA rajas järelevalve tugevale alusele, ei ole selle eeskirjad ja suunised veel valmis. Dokumenteerimis- ja sisejärelevalve vahendid on üsna algelised, mistõttu ei olnud alati võimalik tehtud järelevalvest ega selle põhjal koostatud analüüsist ning järeldustest ülevaadet saada. Uurimiste teatud vaheetappide dokumenteerimine oli samuti puudulik.

VIII

Kontrollikoda kontrollis ESMA järelevalvetegevust kahes valdkonnas: meetodite hindamine ja võimalikud huvide konfliktid. ESMA hindas pideva järelevalvetöö ja uurimiste käigus regulatiivsete kriteeriumide põhjal mainitud valdkondi puudutavaid aspekte. ESMA järelevalvetegevus ei ole aga veel piisava ulatusega ja mitut valdkonda tuleks edaspidi põhjalikumalt uurida.

IX

Erilise tähtsusega on teabe avalikustamine, sest see võimaldab potentsiaalsetel investoritel enne krediidi-reitingute usaldamise üle otsustamist ise olukorda analüüsida. ESMA kontrollis pideva järelevalve käigus reitinguagentuuride üldisi avalikustamistavasid. Reitinguagentuuride põhjalikku hindamist alustati 2014. aasta lõpus.

X

ESMA kesksel teabehoidlal (CEREP) puudub teistes õiguskordades vaste. Selle andmebaasi kaudu annab ESMA ühtlustatud ja kergelt kättesaadavat teavet kõigi registreeritud ja sertifitseeritud reitinguagentuuride reitingute tulemuslikkuse kohta. Kontrollikoda on siiski mures avaldatud kokkuvõtlike statistiliste andmete ja ESMA tehtud kontrollide asjakohasuse pärast, mis puudutab CEREPile edastatud andmeid.

Kontrollikoja soovitus

XI

ESMA peaks:

- a) registreerimisprotsessi käigus asjakohaselt **dokumenteerima** kõigi krediidireitingu meetodeid puudutavate regulatiivsete nõuete hindamist;
- b) **parandama** riskide kindlakstegemise protsessi jälgitavust, **registreerima** riskitasemes tehtavad muudatused ja **dokumenteerima** riskide järjekorda seadmise koos põhjendustega. Samuti peaks ESMA **tegema järelkontrolli** kõigi suure riskide valdkondade suhtes, millele tuleks kasuks täiendav järelevalve;
- c) pidevalt **ajakohastama** oma järelevalvejuhendit ja järelevalvekäsiraamatut, et neisse koondada omandatud teadmised ja kogemused. ESMA peaks **kehkestama** sisesuunised uurimiste mõjusa dokumenteerimise jaoks, **tõestamaks** ja **tagamaks**, et kõigi järelduste aluseks on tõendite piisav analüüs. Spetsiaalse IT-põhise järelevalvevahendi kasutamine parandaks teabedastust, aitaks toimingute läbiviijaid eristada, lihtsustaks tehtud töö ülevaatamist ja parandaks järelevalverühmade vahelist suhtlust;

- d) **läbi vaatama** kõik reitinguagentuuride meetodite ülesehituse ja rakendamise olulised aspektid, mida ei ole veel hõlmatud;
- e) struktureeritud viisil **uurima** süsteeme, mis on reitinguagentuurides huvide konfliktide lahendamiseks kehtestatud, eriti mis puudutab krediidireitingu analüütikute kauplemistegevust ja finantstehinguid. Lisaks peaks ESMA **kontrollima** reitinguagentuuridelt huvide konfliktide kohta laekunud teabe õigsust;
- f) **kaaluma** avalikustamisnõudeid käsitlevate täiendavate suuniste **väljatöötamist**, et **parandada** reitinguagentuuride üldist teabe avalikustamist;
- g) **kontrollima** ja **täiustama** CEREPis avalikustatud teabe sisu, tuginedes reitingute tulemuslikkuse kajastamise parimatele tavadele;
- h) **avaldama** kõik kohaldatavad õigusaktid ja asjaomased dokumendid ning **muutma** veebisaidi kasutajasõbralikumaks.

01

Reitinguagentuurid esitavad arvamusi, mis aitavad vähendada laenuvõtjate, laenuandjate ja teiste turuosaliste vahelist teabe asümmeetriat. Krediidireitingud on oluline vahend aktsia- ja võlakirjaturgudel, sisaldades investori- ja turuosaliste jaoks teavet ning asendades mõnel juhul isegi investori hooldusmeetmeid.

Regulatiivsed reformid

02

Ehkki reguleerivad asutused toetusid paljudel juhtudel krediidireitingutele, olid reitinguagentuurid ise palju aastaid sisuliselt reguleerimata. Peamine lähenemisviis oli eneseregulatsioon, mis põhines Rahvusvahelise Väärtpaberijärelevalve Organisatsiooni (IOSCO) kui väärtpaberisektori ülemaailmse standardite kehtestaja arendatud üldtunnustatud parimatel tavadel.

03

2006. aastal esitas komisjon oma teatise reitinguagentuuride kohta järeltõlge, et eneseregulatsioon koos reitinguagentuuride poolt IOSCO standardite alusel tehtava vähese regulatsiooniga on piisav, et käsitleda peamisi reitinguagentuuridega seotud probleeme¹. Reitinguagentuure reguleeriti ainult mõnes valdkonnas, nagu siseteabe alusel kauplemine ja turuga manipuleerimine, krediidiasutuste tegevus ja kapitali adekvaatsus. Euroopa

Väärtpaberiturujärelevalve Komitee (CESR)² tehti ülesandeks kontrollida reitinguagentuuride vastavust IOSCO standarditele, komisjonilt oodati aga pideva seire tegemist valdkonna arengusuundade üle. 2008. aastal puhkenud finantskriisist tingituna tekkis aga aktiivne mõttevahetus reitinguagentuuride tegevuse üle, mille põhjal algatas komisjon 2008. aasta novembris ettepaneku reitinguagentuuride reguleerimiseks.

04

Reitinguagentuuride määrus võeti vastu 2009. aasta septembris³ ja selle kohaselt pidid reitinguagentuurid:

- ELis tegutsemise korral registri- ja riikliku järelevalveasutuse juures;
- avalikustama teabe mudelite, meetodite ja põhiliste eelduste kohta, millel nende reiting põhineb;
- alluma riiklike väärtpaberiturgude reguleerijate järelevalvele, mis põhineb päritoluriigi-vastuvõtjariigi mudelil⁴.

05

De Larosièrè'i aruandes⁵ julgustati ELi reitinguagentuuride reguleerimist ja järelevalvet tõhustama. Aruandes soovitati reitinguagentuuride registreerimine ja järelevalve riiklike pädevate asutuste asemel üle anda kesksele Euroopa asutusele.

- 1 Komisjoni teatis reitinguagentuuride kohta (ELT C 59, 11.3.2006, lk 2).
- 2 ESMA eelkäija (asutatud 2001).
- 3 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. septembri 2009. aasta määrus (EÜ) nr 1060/2009 reitinguagentuuride kohta, edaspidi reitinguagentuuride määrus (ELT L 302, 17.11.2009, lk 1).
- 4 Mudel hõlmab järelevalvenõukogu, kuhu kuuluvad kõik riiklikud järelevalveasutused riikidest, kus reitinguagentuur tegutseb. Mudelit kasutati ka pangandusjärelevalve tegemiseks ELis.
- 5 2008. aasta novembris tegi komisjon Jacques de Larosièrè'i poolt juhitud kõrgetasemelisele töörühmale ülesandeks sõnastada soovitus Euroopa järelevalvekorra tugevdamiseks, et kaitsta paremini liidu kodanikke ning taastada usaldus finantsüsteemi vastu. 2009. aasta veebruaris avaldas de Larosièrè'i töörühm oma lõpparuande.

06

ESMA asutati 1. jaanuaril 2011⁶ Euroopa Finantsjärelevalve Süsteemi (ESFS) osana. ESFSi kuuluvad ESMA, Euroopa Pangandusjärelevalve (EBA)⁷ ning Euroopa Kindlustus- ja Tööandjapensionide Järelevalve (EIOPA), mis koos riiklike järelevalveasutuste, Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu (ESRB) ja Euroopa järelevalveasutuste ühis-komiteega moodustavad Euroopa praeguse järelevalvesüsteemi. ESMA peamine eesmärk on kaitsta avalikku huvi, tagades väärtpaberiturgude terviklikkus, läbipaistvus, tõhusus ja nõuetekohane toimimine.

07

2011. aasta juulis anti ESMA-le ainu-pädevus teha järelevalvet ELis registreeritud reitinguagentuuride üle⁸.

08

Hiljuti (2013. aasta mais) kiideti heaks õigusakti muutmise kolmas etapp, eesmärgiga vähendada investorite liigset usaldust krediidireitingute vastu ja parandada ELi liikmesriikide riigireitingut⁹.

Reitinguagentuuride määruse põhijooned**09**

Reitinguagentuuride määruse peamine eesmärk on kaitsta investoreid ja tagada finantsturgude stabiilsus ELis. Määrust kohaldatakse kõigi ELis tegutsevate reitinguagentuuride suhtes, mis annavad krediidireitinguid, mis on avalikustatud või mida levitatakse ainult tellijatele¹⁰.

10

Määrus sisaldab üksikasjalikke ettekirjutusi selle kohta, kuidas peaksid reitinguagentuurid huvide konflikte käsitlema.

11

Määrus reguleerib krediidireitingute koostamise ettevalmistusprotsessi ja meetodikat. Reitinguagentuurid peavad kasutama krediidireitingu andmise meetodeid, mis on „ranged, süsteemsed, järjepidevad ja rajanevad ajaloolisel kogemusel põhineval valideerimisprotseduuril, sealhulgas järeltestimisel”.¹¹ Määrus ei sekku aga krediidireitingute sisusse.¹²

12

Reitinguagentuuride määrusega püütakse suurendada läbipaistvust, nõudes reitinguagentuuridelt nende reitingu koostamise meetodite ja kasutatud põhieelduste avalikustamist. Läbipaistvuse eesmärk on võimaldada turuosalistel hinnata täpsemalt seda, kas reitingud kajastavad riske adekvaatselt.

- 6 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. novembri 2010. aasta määrus (EL) nr 1095/2010, millega asutatakse Euroopa Järelevalveasutus (Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve), muudetakse otsust nr 716/2009/EÜ ning tunnistatakse kehtetuks komisjoni otsus 2009/77/EÜ (ELT L 331, 15.12.2010, lk 84).
- 7 2014. aasta juulis avaldas Euroopa Kontrollikoda eriaruande nr 5/2014: „Euroopa pangandusjärelevalve areng – Euroopa Pangandusjärelevalve ja selle muutuv kontekst” (<http://eca.europa.eu>), mis on kontrollikoja esimene eriaruanne, kus käsitletakse finantssektori õigus- ja järelevalveraamistiku reforme ELis.
- 8 Seda reitinguagentuuride määruse muudatust nimetatakse ka kui CRA II.
- 9 Seda reitinguagentuuride määruse muudatust nimetatakse ka kui CRA III.
- 10 Reitinguagentuuride määruse artikli 2 lõige 1.
- 11 Reitinguagentuuride määruse artikli 8 lõige 3.
- 12 Määruses sätestatakse, et „Käesolevast määrusest tulenevate kohustuste täitmisel ei mõjuta Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve, komisjon ega liikmesriigi mis tahes ametiasutused krediidireitingute sisu ega meetodikat.”

13

Reitinguagentuuride määrusega antakse ka ESMA-le uued ülesanded ja volitused:

- reitinguagentuurid peavad ELi finantstoodete hindamisel registreerima end ESMA juures;
- ESMA teeb reitinguagentuuride üle pidevat järelevalvet;
- Kui reitinguagentuurid määrust ei täida, kohaldab ESMA nende suhtes sanktsioone.

ESMA ülesanded

14

Tabelis 1 antakse ülevaade ESMA põhiülesannetest seoses reitinguagentuuride registreerimise ja järelevalvega.

Tabel 1

Ülevaade ESMA ülesannetest

| Registreerimine ja registreerimata reitinguagentuuride kindlakstegemine ¹ | Järelevalveraamistik | | Avalikustamine |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | Riskihindamine ja kavandamine | Järelevalve | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Kõik ELis tegutsevad reitinguagentuurid peavad taotlema ESMA-lt registreerimist. • Kolmandates riikides tegutsevad reitinguagentuurid, kelle krediitreeitinguid kasutatakse ELis, tuleb ESMA poolt sertifitseerida. • Registreerimine koosneb kahest etapist: i) täielikkus; ii) vastavus • ESMA peaks välja töötama registreerimisprotsessi regulatiivsete tehniliste standardite projekti. • ESMA peaks tagama selle, et ELis ei anna krediitreeitinguid registreerimata/sertifitseerimata reitinguagentuurid. | <ul style="list-style-type: none"> • ESMA kogub turuteavet ja teeb uuringuid, et kindlaks teha reitinguagentuuride valdkonna suundumused ja riskid. • ESMA teeb riskihindamise, mis põhineb turuteabel ja reitinguagentuuride järelevalve käigus saadud teadmistel. • Iga reitinguagentuuri riskihindamistabeli ja üldise riskinäidiku arendamine. • Töökava koostamine | <ul style="list-style-type: none"> • ESMA vastutab reitinguagentuuride pideva järelevalve eest. • ESMA teeb reitinguagentuuride perioodilise aruandluse üle seiret. • Seire reitinguagentuuridepoolse esialgsete registreerimistingimuste muutmisest teavitamise üle. • Mittevastavuse riski ilmsikstulekul võib ESMA läbi viia individuaalse, temaatilise või juhtumipõhise uurimise. • Eelnevate uurimiste ja temaatiliste ülevaadete järelkontroll. | <ul style="list-style-type: none"> • ESMA peab tagama, et reitinguagentuurid avalikustavad oma hindamise meetodid ja hindamisel kasutatud põhieeldused. • ESMA haldab CEREPit (avalik andmebaas reitingute tulemuslikkuse kohta). • ESMA haldab SOCRAT-it (siseandmebaas), kuhu reitinguagentuurid kannavad igakuiselt kõik reitinguandmise toimingud. |

¹ Selle käigus teeb ESMA kindlaks need üksused, mis tegutsevad ELis reitinguagentuurina, kuid ei ole registreeritud.

Allikas: Euroopa Kontrollikoda reitinguagentuuride määruse sätete ja ESMA esitatud teabe põhjal.

15

Auditiga uuriti, kas ESMA-poolne reitinguagentuuride registreerimine ja järelevalve oli mõjus. Täpsemalt analüüsiti, kas:

- kõigi potentsiaalsete reitinguagentuuride registreerimine oli toimunud nõuetekohaselt ja tõhusalt;
- ESMA-s oli välja töötatud ja rakendamisel järelevalvetegevuse üksikasjalik kava ning riskihindamine;
- järelevalveraamistiku rakendamisel käsitleti reitinguagentuuride tegevuses ilmnenuid probleeme¹³, sealhulgas neid, mis on seotud hindamishindamiskogude sõltumatuse ja huvide konfliktide ärahoidmisega;
- ESMA ja reitinguagentuurid avaldavad sidusrühmade jaoks piisavat ja lisaväärtust andvat teavet.

16

Auditikriteeriumid koostati järgmiste allikate põhjal:

- reitinguagentuuride määruse õiguslikud nõuded ja eesmärgid, samuti täiendavad delegeeritud määrused (tehnilised standardid);
- ESMA järelevalvejuhend ja järelevalvekäsiraamat;
- ESMA reitinguagentuuride registreerimise käsiraamat;
- asjakohased IOSCO suunised ja põhimõtted;
- USA vastava järelevalveasutuse SEC dokumendid, et võrrelda kahe asutuse tegevusvolitusi.

17

Kontrollikoda kogus auditi tõendusmaterjali registreerimis- ja järelevalvetoimikute valimi ülevaatamise põhjal. Samuti vesteldi ESMA peamiste järelevalve ja riskijuhtimise eest vastutavate töötajatega. Kogutud tõendite põhjal analüüsiti registreerimisprotsessi, riskihindamist ja ressursside planeerimist, järelevalvetegevuse korraldamist ja reitinguagentuuride avalikustatud teabe asjakohasust.

18

Lisaks ESMA-s tehtud tööle külastati info kogumise eesmärgil kolme reitinguagentuuri ning küsitleti kümnet riiklikku pädevat asutust¹⁴, et saada teavet nende järelevalvealase lähenemisviisi ja meetodika kohta.

19

Samuti hindasid välisekspertid teabe avalikustamise nõudeid seoses viie reitinguagentuuri meetodite, mudelite ja peamiste hindamiseeldustega, ning vaatasid üle ESMA poolt CEREPi andmebaasis avaldatud hindamise tulemuslikkuse näitajad. Auditi lähenemisviisi kirjeldatakse üksikasjalikumalt **II lisas**.

13 Näiteks võimalikud huvide konfliktid ja vähene läbipaistvus.

14 Riikide pädevad asutused on riigiasutused, mis vastutavad riiklike õigusaktide alusel finantssektori (ühe osa) järelevalve ja reguleerimise eest.

I osa. Registreerimine ja registreerimata reitinguagentuuride kindlakstegemine

Sissejuhatus

20

Et ELis asutatud reitinguagentuurid saaksid tegutseda, tuleb neil end ESMA juures registreerida. Enne ESMA asutamist oli registreerimine riikide pädevate asutuste ülesanne. **Joonisel 1** on toodud 23 2015. aasta juuni seisuga registreeritud reitinguagentuuri¹⁵.

21

Lisaks registreerimisprotsessi juhtimisele peab ESMA tagama, et krediidireitinguid ei annaks ettevõtteid, kes ei ole reitinguagentuurina registreeritud.

15 Moody's esineb tabelis kaks korda, sest pärast mitme Moody's grupi registreerimist riikide pädevate asutuste tasemel registreeriti ESMA-s Moody's Investor Services EMEA Ltd.

Joonis 1

ELis registreeritud reitinguagentuurid

| Euroopa Liidus registreeritud reitinguagentuurid ... | | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Riikide pädevate asutuste poolt, 2010–2012 | | ESMA poolt, 2012–2015 |
| <ul style="list-style-type: none"> • Euler Hermes Rating GmbH • BCRA-Credit Rating Agency AD • Feri EuroRating Services AG • Creditreform Rating AG • Scope Ratings GmbH • ICAP Group SA • GBB-Rating Gesellschaft für Bonitätsbeurteilung GmbH • ASSEKURATA • ARC Ratings, S.A. | <ul style="list-style-type: none"> • AM Best Europe-Rating Services Ltd. • DBRS Ratings Limited • Fitch Group. • Moody's Group • Standard & Poor's Group • CRIF S.p.A. • Capital Intelligence (Cyprus) Ltd • European Rating Agency, a.s. • Cerved Rating Agency S.p.A. | <ul style="list-style-type: none"> • Asexor • The Economist Intelligence Unit Ltd • Dagong Europe • Spread Research • EuroRatin Sp. Z o.o • Moody's Investor Services EMEA Ltd. |
| ... kelle üle teeb järelevalvet ESMA. | | |

Allikas: Euroopa Kontrollikoda ESMA esitatud teabe põhjal.

I osa. Registreerimine ja registreerimata reitinguagentuuride kindlakstegemine

ESMA lühendas registreerimisprotsessi, kuid mõningate kriteeriumide hindamine on endiselt problemaatiline

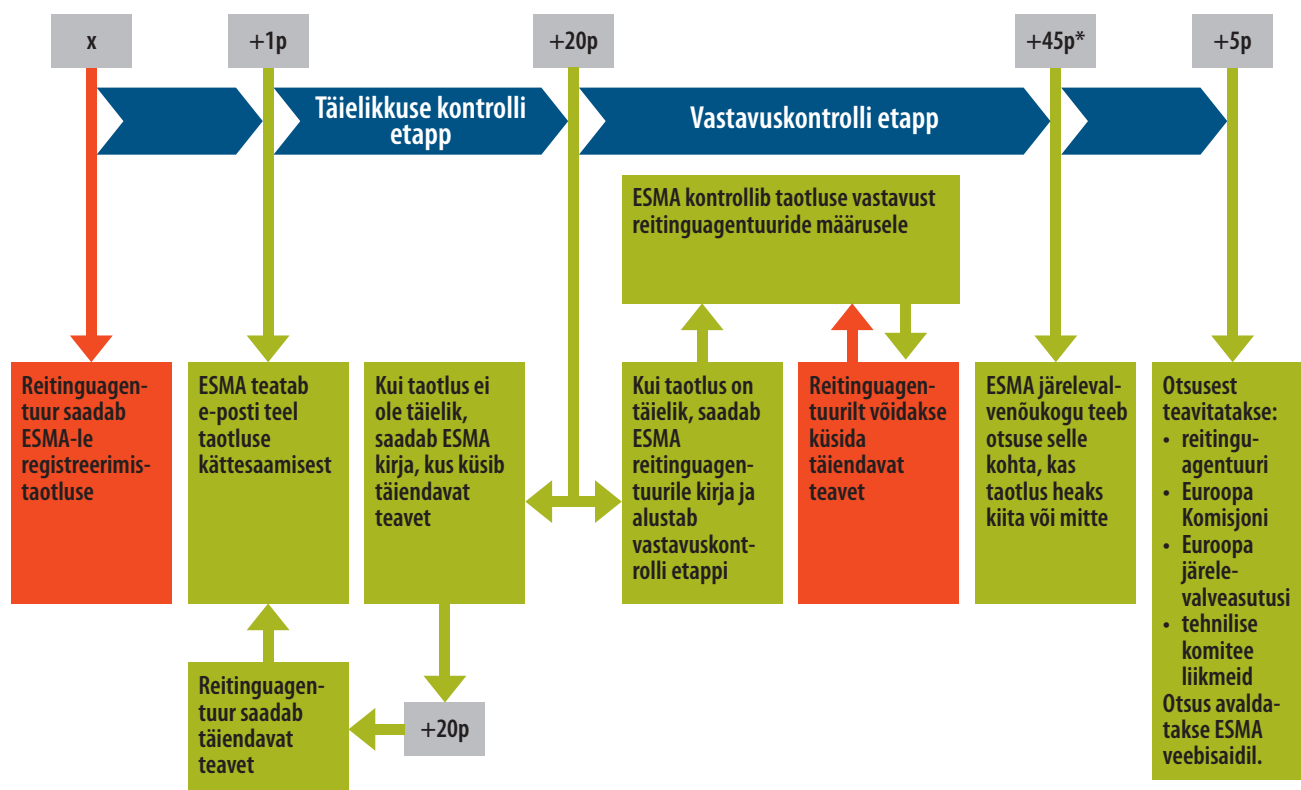
ESMA-l on reitinguagentuuride jaoks hästi välja töötatud registreerimiskord

22

Kui ELis asutatud ettevõtte alustab krediidireitingualast tegevust, peab ta taotlema ESMA-lt registreerimist. Registreerimisprotsess koosneb kahest osast: i) täielikkuse kontrollimine; ii) nõuetele vastavuse kontrollimine (neist kahest etapist ülevaate saamiseks vt **joonist 2**).

Joonis 2

Reitinguagentuuride registreerimise protsess



p: tööpäev

* Kinnitamise, tegevuse edasiandmise või erandi taotlemise korral võidakse seda pikendada 60 tööpäevani.

Allikas: Euroopa Kontrollikoda ESMA esitatud teabe põhjal.

I osa. Registreerimine ja registreerimata reitinguagentuuride kindlakstegemine

23

ESMA on koostanud registreerimis-etapi kohta eraldi käsiraamatu. Selles kirjeldatakse protseduure, mida tuleb järgida alates ESMA ja reitinguagentuuri esimesest kontaktist kuni registreerimisprotsessi lõpuni. Samuti on ESMA välja töötanud e-kirjade kavandid ja standardvormid eeltaotluste, täielikkusest teavitamise, teabepäringute, järelevalvenõukogu lõplike otsuste, tasude jm jaoks, mis muudab protsessi tõhusamaks.

24

Teabe analüüsimise ja reitinguagentuurilt täiendava teabe taotlemise protsessi võib korrata nii mitu korda, kui ESMA peab vajalikuks. Pärast taotlustoimiku koostamist võib ESMA nõuetele vastavuse kontrolli etapis täiendavaid selgitusi küsida ja/või reitinguagentuuride juurde kontrollkäike teha.

ESMA lühendas registreerimisprotsessi, kuid see on regulatiivsete nõuete tõttu endiselt keerukas

25

Ehkki määruses on ette nähtud kahe-etapiline protsess (vt **joonis 2**), õnnestus ESMA-l registreerimise keskmist kestust märkimisväärselt vähendada – 373 kalendripäevalt 227-le. **Tabelis 2** antakse ülevaade 2014. aasta detsembri seisuga riikide pädevate asutuste ja ESMA poolt menetletud taotlustest.

Tabel 2

Registreerimistaotluste hindamiseks kulunud keskmine kalendripäevade arv ja täiendava teabe päringute keskmine arv

| | KÕIK TAOTLUSED | | HEAKSKIIDETUD TAOTLUSED | | TAGASILÜKATUD TAOTLUSED | |
|--------------------------|-----------------------------------------|----------------------------------------|-----------------------------------------|----------------------------------------|-----------------------------------------|----------------------------------------|
| | Taotluse hindamise keskmine päevade arv | Täiendava teabe päringute keskmine arv | Taotluse hindamise keskmine päevade arv | Täiendava teabe päringute keskmine arv | Taotluse hindamise keskmine päevade arv | Täiendava teabe päringute keskmine arv |
| Riikide pädevad asutused | 373 | 1,8 | 375 | 1,8 | 342 | 1,0 |
| | (19 taotlust) | | (18 heakskiidetud taotlust) | | (1 tagasilükatud taotlust) | |
| ESMA | 227 | 2,1 | 209 | 2,0 | 254 | 2,3 |
| | (10 taotlust) | | (6 heakskiidetud taotlust) | | (4 tagasilükatud taotlust) | |

Allikas: Euroopa Kontrollikoda ESMA esitatud teabe põhjal.

I osa. Registreerimine ja registreerimata reitinguagentuuride kindlakstegemine

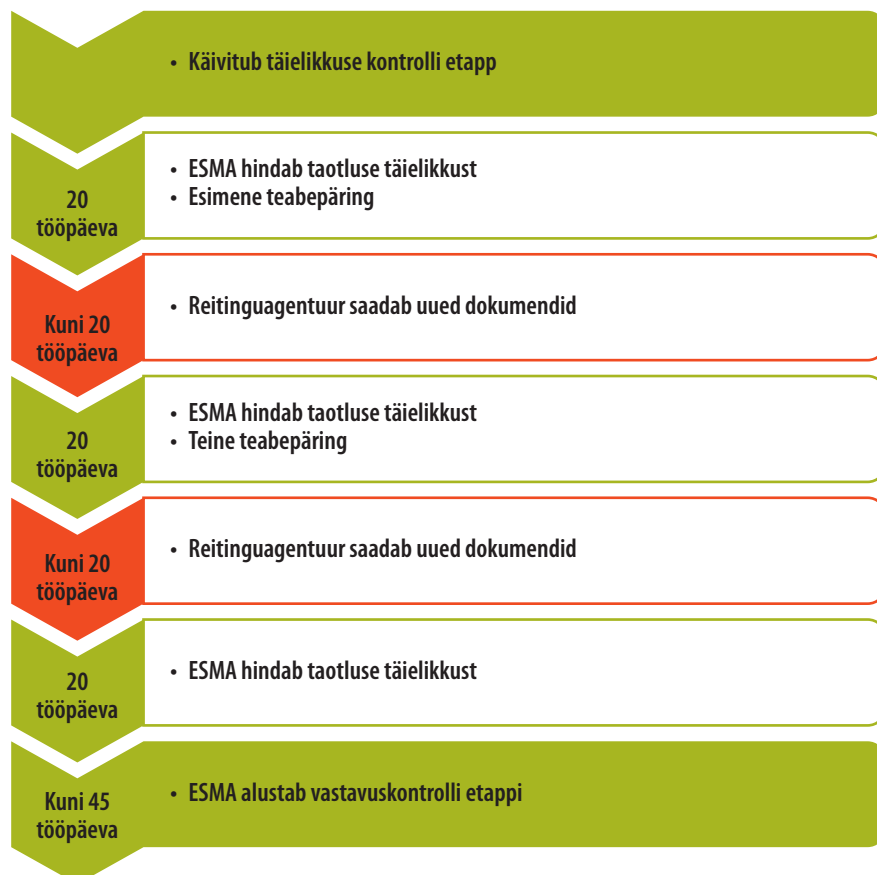
26

Kui ESMA leiab täielikkuse kontrollimise etapis, et reitinguagentuuri poolt saadetud dokumendid ei ole piisavad, võib ta täiendavat teavet küsida. Iga kord pärast reitinguagentuurilt lisateabe saamist on ESMA-l 20 tööpäeva aega, et dokumente hinnata ja reitinguagentuuri taotluse täielikkusest või mittetäielikkusest teavitada.

Registreerimisprotsessi kaheks jagamine muudab protsessi üsna tülikaks ja pikaks, sest täielikkuse hindamise raames hinnatakse ka reitinguagentuuri saadetud dokumentide sisu. See tähendab ESMA jaoks topelttööd, kuna ta peab täielikkuse hindamise etapis tegema ka lühikese nõuetele vastavuse hindamise. **Joonisel 3** on näha täielikkuse hindamise etapi tavaline kulgu.

Joonis 3

Täielikkuse kontrollimise etapi keskmine tööpäevade arv



Allikas: Euroopa Kontrollikoda ESMA esitatud teabe põhjal.

I osa. Registreerimine ja registreerimata reitinguagentuuride kindlakstegemine

27

ESMA reitinguagentuuride registreerimise käsiraamatu kohaselt tuleb iga reitinguagentuuri taotlus üle vaadata nelja silma põhimõttel¹⁶. Dokumentide põhjal ei olnud aga võimalik kindlaks teha, kas seda rakendati kõigi läbivaadatud registreerimistoimikute puhul.

28

ESMA ei dokumenteeri registreerimisprotsessi käigus piisavalt meetodite hindamist. Krediidireitingu andmise meetodid peavad olema ranged, süsteemsed, järjepidevad ja rajane ma ajaloolisel kogemusel põhineval valideerimisprotseduuril, sealhulgas järeltestimisel. Kõiki neid nõudeid on üksikasjalikumalt käsitletud täiendavas meetodeid käsitlevas delegeeritud määruses (ülevaate saamiseks vt **joonis 4**). Teisest küljest on reitinguagentuuride määruses ette nähtud, et ESMA ei tohi sekkuda reitingu sisusse ega meetoditesse.

29

ESMA peab registreerimisprotsessi käigus hindama reitinguagentuuride meetodite vastavust eeltoodud nõuetele. Kontrollikoda täheldas, et läbivaadatud registreerimistoimikud sisaldasid teavet peamiselt selle kohta, et ESMA kontrollis krediidireitingute andmise meetodite rangust (vt rohelist osa **joonisel 4**).

16 Nõue, mille kohaselt peab tehingu heaks kiitma vähemalt kaks isikut. Näiteks erinevate ülesannete lahushoidmine, ristkontroll, varade kahekordne kontroll, kahe allkirja nõue jne.

I osa. Registreerimine ja registreerimata reitinguagentuuride kindlakstegemine

Joonis 4

Krediidireitingu meetodid vastavalt reitinguagentuuride määrusele



Allikas: Euroopa Kontrollikoda reitinguagentuuride määruse sätete põhjal.

I osa. Registreerimine ja registreerimata reitinguagentuuride kindlakstegemine

Reitinguagentuuride poolt meetodite kohta esitatud teabe üksikasjalikkus

30

ESMA ei ole välja töötanud üksikasjalikku nimekirja dokumentidest, mida on vaja registreerimisprotsessi käigus krediidireitingu andmise meetodite hindamiseks, ega kindlaks määranud, milline on üksikasjalikkuse vastuvõetav miinimumtase. Läbivaadatud registreerimistoimikutest nähtus, et meetodite dokumenteerimise üksikasjalikkuses esinesid suured erinevused. Ühe läbivaadatud registreerimistoimiku puhul puudus näiteks teave mudelite koostamise või kvantitatiivsete tehnikate kohta, nagu on ette nähtud meetodeid käsitlevas delegeeritud määruses, samuti puudus kinnitus iga kasutatud kvalitatiivse või kvantitatiivse teguri tähtsuse kohta, mis sisaldaks ka teguritele omistatud kaalu kirjeldust ja põhjendust.

ESMA-l puudus reitinguagentuuride kontrollimisel struktureeritud lähenemisviis

31

Ettevõtted, mis annavad üksnes erakrediidireitinguid, samuti keskpankade hinnatud krediidikvaliteedi astmed või krediidireitingud jäävad väljapoole reitinguagentuuride määruse reguleerimisala. **1. selgituses** kirjeldatakse krediidireitingu ja krediidikvaliteedi astmete vahelist erinevust.

32

Paljud ettevõtted hindavad krediidikvaliteedi astmeid, annavad ekspordikrediidi hinnanguid või tegutsevad laiemalt investeerimishooldajatena. Finantsteenuseid pakkuvad ettevõtted on registreeritud vastavate riikide pädevate asutuste poolt, kes teevad nende üle ka järelevalvet.

1. selgitus

Krediidireiting ja krediidihindamine

„**Krediidireiting**” – arvamus ettevõtte krediivõime, võla- või finantskohustuse, võlakirjade, eelisaktsiate või muude finantsinstrumentide kohta või sellise võla- või finantskohustuse, võlakirjade, eelisaktsiate või muude finantsinstrumentide emitendi kohta, mis on esitatud kindlaksmääratud reitingukategooriate järjestamise süsteemi abil.

„**Krediidikvaliteedi astmed**” – krediivõimelisuse näitaja, mis on saadud, võttes kokku ja väljendades andmeid üksnes eelnevalt kindlaks määratud statistilise süsteemi või mudeli alusel ilma täiendava olulise reitinguspetsiifilise analüütilise sisendita krediidireitingu analüütikult.

I osa. Registreerimine ja registreerimata reitinguagentuuride kindlakstegemine

33

ESMA on moodustanud tehnilise komitee¹⁷, mis käib koos ühe või kahe kuu tagant. Koosolekute alaline päevakorrapunkt on registreerimata reitinguagentuuride kindlakstegemine. Komitee on ESMA jaoks oluline võrgustik, aidates kindlaks teha ettevõtteid, mis peaksid olema reitinguagentuurina registreeritud. Osa kontrollitud ettevõtetest tegeles tööpoolest reitinguagentuuride määruse reguleerimisalasse kuuluvate toimingutega ja registreeriti hiljem reitinguagentuurina. Ehkki reitingute andmine ettevõtte poolt, kes ei ole registreeritud, tähendab reitinguagentuuride määruse rikkumist, mille eest on ESMA-l õigus määrata trahvi, ei ole ta seda õigust veel kasutanud.

34

ESMA tegevus registreerimata reitinguagentuuride kindlakstegemisel ei olnud struktureeritud ja seda tehti enamasti juhtumipõhiselt. 2015. aasta märtsis võttis ESMA vastu registreerimata reitinguagentuuride kindlakstegemise strateegia ja töökava¹⁸.

Eurosüsteemi kehtivad eeskirjad ei taga, et kõik ESMA poolt registreeritud reitinguagentuurid oleksid võrdsel alusel

35

Reitinguagentuurid on eraettevõtted, kelle roll finantsturgudel on märkimisväärne. Mitmesugused tegurid muudavad krediidireitinguturule sisenemise keeruliseks. Pikaajaline hea maine on konkurentsieeliseks. Investorid kalduvad eelistama tuntud reitinguagentuuride krediidireitinguid, kuna reitingute koostamise meetoditest arusaamine nõuab ressursse. Samamoodi eelistavad emitendid küsida krediidireitinguid ainult reitinguagentuuridelt, mida investorid kasutavad ja usaldavad kõige rohkem.

36

Üks krediidireitinguturu järelevalve plusse on see, et see annab krediidireitingute kasutajatele teatava kindluse reitinguagentuuri töö kvaliteedi kohta. Konkurentsipuudumine krediidireitinguturul on olnud probleemiks¹⁹ ning ESMA asutamise üks peamisi ajendeid oli luua kõigile krediidireitinguturu osalejatele tõeliselt võrdsed tingimused.

17 Tehniline komitee koosneb riikide pädevate asutuste esindajatest ja selle ülesanne on aidata ESMA-l ette valmistada reitinguagentuuride järelevalvet puudutavaid poliitilisi otsuseid. Komitee pakub tehnilist nõustamist, osaledes tehniliste standardite, suuniste ja soovitusete koostamises.

18 ESMA küsib näiteks registreeritud reitinguagentuuridelt ja teistelt sidusrühmadelt regulaarselt teavet võimalike reitinguid andvate ettevõtete kohta ELis ja teeb iga poole aasta tagant internetis lauskontrolli.

19 EL on võtnud meetmeid krediidireitinguturu konkurentsi suurendamiseks Euroopas. Reitinguagentuuride määramises käsitletakse konkurentsi suurendamist mitmes punktis. Euroopa Parlament on mitmel korral palunud komisjonil uurida Euroopa reitinguagentuuride võrgustiku loomise võimalust. 5. mail 2014 kiitis komisjon heaks Euroopa Parlamendile ja nõukogule adresseeritud aruande väiksemate reitinguagentuuride võrgustiku teostatavusest ELis (COM(2014) 248 (final)).

I osa. Registreerimine ja registreerimata reitinguagentuuride kindlakstegemine

37

Eurosüsteem²⁰ on finantsturgude oluline osaline, tõstes oma rahapoliitika operatsioonidega finantssüsteemi likviidsust. Eurosüsteem annab võrdsetele vastaspooltele²¹ laenu üksnes tagatise²² vastu, mis peab vastama kõrgetele krediidistandarditele. Krediidihinnangu²³ tegemiseks võtab eurosüsteem arvesse mitmest allikast pärit teavet:

- krediidikvaliteeti hindavate asutuste antud krediidireitingud²⁴;
- riikide keskpankade krediidihindamise sisesüsteemid;
- reitingupõhised sisesüsteemid;
- kolmandate isikute hindamisvahendid.

38

Praegu aktsepteerib eurosüsteem ainult nelja krediidikvaliteeti hindava asutuse reitinguid. Et eurosüsteem reitingu aktsepteeriks, peab reitinguagentuur olema ESMA poolt registreeritud või sertifitseeritud ning täitma teatud tegevuskriteeriume ja tagama asjakohase hõlmavuse. Lisaks aktsepteerib eurosüsteem praegu kaht väiksemat reitinguagentuuri hindamisvahendi pakkujana. Need vahendid on kõnealuste reitinguagentuuride jaoks aga piiratud väärtusega, võrreldes krediidikvaliteeti hindava asutusena tunnustamisega.

39

Kontrollikoja vestlustest krediidireitinguturu osalejatega selgus, et väiksemate Euroopa reitinguagentuuride hinnangul on nende edasise tegevuse arendamise seisukohalt väga oluline, et eurosüsteem registreeriks nad krediidikvaliteeti hindava asutusena, eriti seoses sisenemisega struktureeritud finantseerimise²⁵ krediidireitinguturule, mis on reitinguagentuuride tulude ja kasumi jaoks ülekaalukalt tähtsaim turuosa. Eurosüsteem toetab aga kahetasemelist turustruktuuri, kus väikesed reitinguagentuurid ei saa suurtega võrdsetel alustel konkureerida. Eelkõige takistab sisenemist asjakohase hõlmavuse kriteerium.²⁶

40

Eurosüsteemi praegune reitinguagentuuride tunnustamise kord sarnaneb pigem reitinguagentuuride järelevalvele – ülesanne, mille on ELi seadusandja usaldanud üksnes ESMA-le – kui lihtsalt haldusprotseduurile krediidireitingute esitajate aktsepteerimiseks. Erinevalt eurosüsteemist aktsepteerib USA Föderaalreserv enamikul juhtudel kõigi kümne SECi poolt registreeritud reitinguagentuuri reitinguid.

- 20 Eurosüsteem on euroala rahapoliitiline organ. Sellesse kuuluvad Euroopa Keskpank ja liikmesriikide keskpangad. Eurosüsteemi esmane eesmärk on hinnastabiilsuse säilitamine. Samuti on selle ülesanne tagada finantsstabiilsus ja edendada Euroopa finantsintegratsiooni.
- 21 Võrdsed vastaspoolled peavad vastama teatavatele nõuetele, mis on sätestatud suunise EKP/2014/60 artiklites 55–57.
- 22 Eurosüsteemile keskpanga laenu tehingute tagatisena antud varad peavad täitma teatud kriteeriumid.
- 23 Eurosüsteemi krediidihindamise raamistik on kindlaks määratud protseduurid, eeskirjad ja tehnikad, millega tagada kõigi aktsepteeritavate varade suhtes kõrged krediidistandardid.
- 24 Krediidikvaliteeti hindavad asutused on reitinguagentuurid, mis annavad regulatiivsetel eesmärkidel reitinguid ja vastavaid makseviivituse tõenäosuse hinnanguid.
- 25 Struktureeritud finantsinstrumendid kasutavad riskide ülekandmiseks keerulisi õiguslikke ja äriüksusi. Nende aluseks võib olla näiteks väärtpaberistamise tehing, milles kasutatakse varade kogumit uue erijoontega finantsinstrumendi loomiseks.
- 26 Kriteeriumi täitmine eeldab suure hulga emitentide, eriti struktureeritud rahastamise turuosas tegutsevate emitentide nõudlust krediidireitingute järele. Ei ole aga tõenäoline, et sellised emitendid tunneksid kirjeldatud teenuse vastu huvi, kui reitinguagentuur ei ole veel eurosüsteemi poolt aktsepteeritud.

Riskipõhine kavandamisprotsess ei anna täit kindlust selle kohta, et ESMA kasutab oma ressursse parimal viisil

41

Üksuseid, kelle üle järelevalvet tehakse, ei saa kogu aeg uurida; seepärast on väga oluline kehtestada ratsionaalne süsteem, otsustamiseks, milliseid probleeme käsitleda ja millal. ESMA kasutab järelevalvetegevuse kavandamiseks riskipõhist protsessi, et tagada piiratud ressursside võimalikult tõhus kasutamine. Protsessi võib jagada kolmeks osaks (vt **joonis 5**):

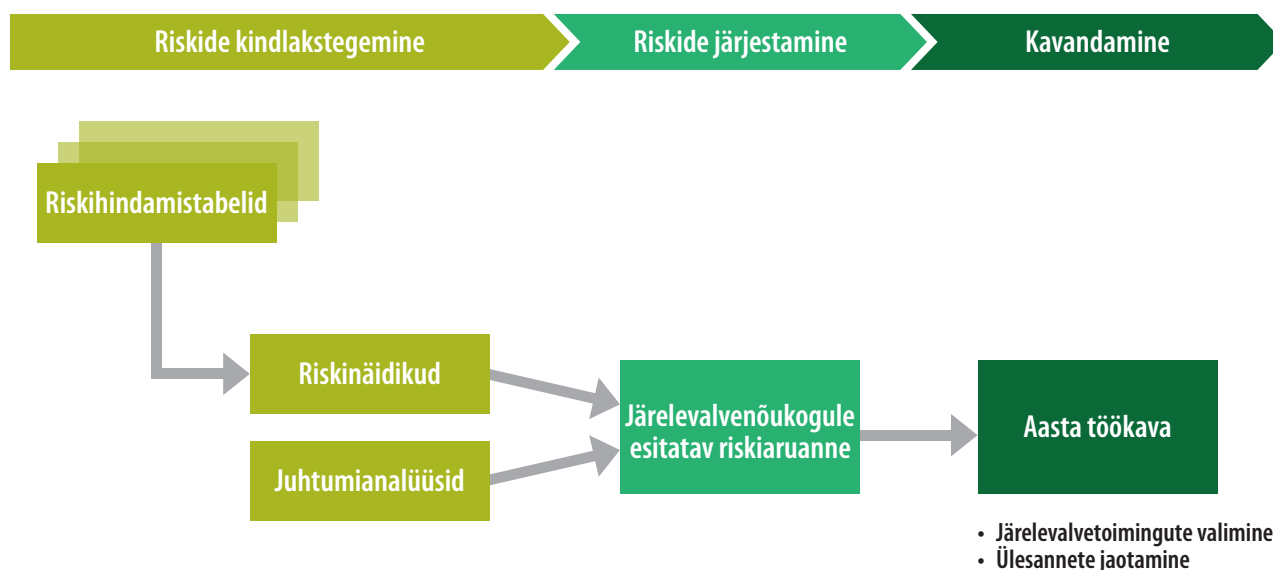
i) riskianalüüs, mille käigus tehakse kindlaks valdkonnad, kus võib esineda nõuetele mittevastavust;

ii) riskide järjestamine, mille käigus tehakse kindlaks suure riskiga valdkonnad, millele järelevalvetegevus suunata;

iii) järelevalvetegevuse tööplaani koostamine, et eraldada ressursid vastavalt järgmise aasta prioriteetidele.

Joonis 5

ESMA iga-aastane riskihindamisprotsess



Allikas: Euroopa Kontrollikoda ESMA esitatud teabe põhjal.

Riskide kindlakstegemine on põhjalik, kuid seda on keeruline kontrollida

ESMA-l on riskide kindlakstegemiseks põhjalik lähenemiseviis ...

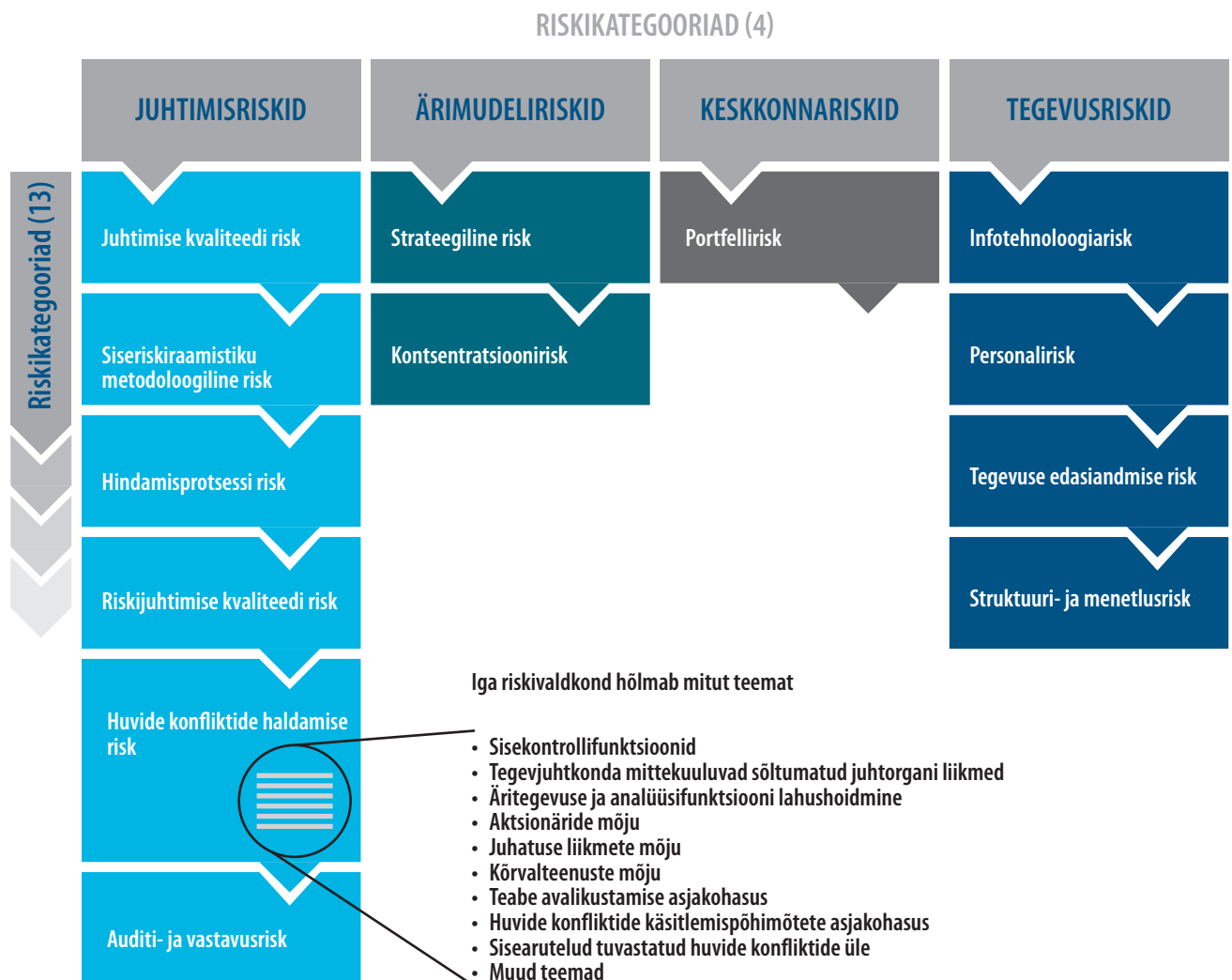
42

ESMA riskihindamismaatriks hõlmab 13 riskivaldkonda, mis on jagatud nelja

riskikategooriasse (vt **joonis 6**). Riskivaldkonnad sisaldavad laiu teemasid, mis jagunevad omakorda kitsamateks teemadeks. Näiteks huvide konfliktide haldamise riskivaldkond koosneb rohkem kui üheksast üksikasjalikust teemast, nagu sidusrühmade või nõukogu liikmete mõju ja avalikustatud teabe asjakohasus.

Joonis 6

Riskikategooriatest riskivaldkondade ja teemadeni



Allikas: Euroopa Kontrollikoda ESMA esitatud teabe põhjal.

II osa. Kavandamine ja riskijuhtimine

43

Iga-aastane riskihindamine on riskide kindlakstegemise peamine vahend. Selles kasutatakse aasta jooksul reitinguagentuuride kohta saadud teadmisi ning nende poolt esitatud dokumentide analüüsi. Selle teabe põhjal koostavad riskianalüüsi tegijad koos järelevalvet teostavate töötajatega iga kontrollitud reitinguagentuuri riskihindamistabeli. Riskihindamistabelites esitatakse kõik teadaolevad riskid ja järjestatakse nad tähtsuse alusel.

44

Riskihindamistabelid koondatakse iga-aastasessse riskinäidikusse, mis näitab iga kontrollitud reitinguagentuuri riskitaset riskivaldkondade kaupa. Eraldi riskinäidikud koostatakse suuremate reitinguagentuuride ja kõigi väiksemate reitinguagentuuride kohta, et arvesse võtta erinevat turumõju. Riskinäidikuid kasutatakse reitinguagentuuride turu süstemaatiliste riskide kindlakstegemiseks.

45

Lisaks iga-aastasele riskihindamisele teeb ESMA juhtumipõhist riskianalüüsi. Analüüsi ajendiks võib olla mõni asjakohane uudis reitinguagentuuride turul, hindamisandmete või krediidituru andmete analüüs. Selle eesmärk on õigeaegselt kindlaks teha üksikute reitinguagentuuride või sama reitingutootega tegelevate reitinguagentuuride rühmade probleemsed valdkonnad või mis tahes turusuundumused, mis võib põhjustada järelevalvetegevuse prioriteetide muutmist.

46

ESMA on hakanud juhtumipõhist riskianalüüsi järjest rohkem kasutama. Hiljuti on sellise analüüsi tegemine ESMA leidude tulemusel sagenenud. Kõik analüüsid aitasid ESMA-l kindlaks teha suure riskiga valdkonnad ja sellised valdkonnad, kus järelevalverühm peaks oma teadmisi teatud teemade kohta täiendama.

... kuid dokumenteerimine on mitmes aspektis puudulik

47

Riskijuhtimise valdkonnas tuleks olemasolevad teadmised arusaadaval viisil nõuetekohaselt dokumenteerida. Lisaks tuleks korralikult dokumenteerida üksikasjalikud probleemid ja leiud, samuti muutuvate riskitasemete põhjendus. Mõjusa järelevalve tagamiseks peaks raamistik andma järelevalvepersonalile võimaluse riskide arenemine ja nende käsitlemine üle vaadata²⁷.

48

Riskihindamistabelid sisaldavad iga riskivaldkonna koondhinnangut. Koondhinnangu tulemus salvestatakse, kuid iga riskivaldkonna raames tehtavaid üksikasjalike teemade hindamisi ei dokumenteerita. See võib põhjustada teadmiste kadu ja raskusi selle kindlakstegemisel, kuidas on väiksemad riskid suuremasse üle kantud.

²⁷ Rahvusvaheline standard IEC 31 010:2009, osa 5.5.

II osa. Kavandamine ja riskijuhtimine

49

Riskihindamissuunistes on ette nähtud dokumendid, mis tuleb riskihindamistabelite koostamisel läbi vaadata. Selle aluseks olevat tööd aga ei dokumenteerita nõuetekohaselt ja puuduvad tõendid selle kohta, et keegi kontrolliks seda.

50

Kui riskitase riskihindamistabelis muutub, ei dokumenteerita ESMA muutuse põhjuseid. Otsused selliste muutuste kohta tehakse suuliselt järelevalvepersonalil ja riskianalüüsi rühma mitteametlikel kohtumistel.

Suure riskiga valdkondi ei käsitletud alati piisavalt

51

ESMA koostab riskihindamistabelite, riskinäidikute ja juhtumipõhisest riskianalüüsist saadud teabe põhjal järelevalvenõukogu jaoks riskiaruande. Selles tuuakse välja suure riskiga valdkonnad, st keske tähtsusega küsimused, millega tuleb järelevalvetöö esmajärjekorras tegelda. Aasta töökavas määratakse kindlaks valdkonnad, millele ESMA järelevalves keskendub.

52

ESMA riskipõhine lähenemisviis võeti kasutusele aasta pärast seda, kui ESMA alustas järelevalve tegemist. Alguses ei rakendatud seda aga alati järjepidevalt. Mõningate riskihindamistabelites ja järelevalvenõukogu jaoks koostatud riskiaruannetes mainitud suure riskiga valdkondade suhtes oleks tulnud kohaldada täiendavat järelevalvet.

53

Mõningate suurte riskide piiratud käsitlemine oleks põhjendatud, kui ESMA järelevalveressursid oleksid olnud suunatud muudele suure riskiga valdkondadele või kui viivitamatu tegutsemine oleks olnud ebamõistlikult ressursimahukas. Kohati käsitleti aga uurimistes väiksema riskiga valdkondi, samas kui suure riskiga valdkonnad oleksid vajanud täiendavat hindamist.

54

Lisaks ei hõlmanud uurimine täiel määral aasta riskihindamises esmatähtsana määratletud riske, kuna riskivaldkondade ja uurimiste läbiviimise viisi vahel valitses ebakõla. Riskihindamistabelites, riskinäidikutes ja riskiaruandes käsitletakse riske teemade kaupa, nagu strateegilised või tegevuse edasiandmisega seotud riskid. Uurimised on aga üles ehitatud vastavalt varaklassidele, nagu riigi- või pangavõlg. Seega ei vasta uurimiste eesmärgid täielikult kindlakstehtud riskidele.

ESMA ressurssidega on keeruline kõiki rangeid regulatiivseid nõudeid täita

55

2014. aastal töötas reitinguagentuuride üksuses 26 töötajat, kellest 15 tegelesid järelevalve ja neli riskianalüüsiga. Ülejäänud personal tegeles peamiselt poliitikaalase tööga. Töötajate arvust, samuti regulatiivsete nõuete järjest suurenevast mahust tingituna oli ESMA-l väga keeruline tagada määruse täitmise kontrollide nõuetekohane hõlmavus²⁸.

28 Näiteks sellistes valdkondades nagu IT, sisekontroll, meetodika, huvide konfliktid.

ESMA pidev järelevalve ja uurimine

56

Kõikide reitinguagentuuride suhtes tuleb pärast nende registreerimist teha pidevat järelevalvet. Pideva järelevalve eesmärk on selliste üksuste kiire tuvastamine, mis ei pruugi kehtivatele nõuetele vastata.

57

ESMA rakendab järelevalves riskipõhist lähenemisviisi. Järelevalvetegevuse intensiivsus, ulatus ja liik sõltuvad erinevate turuosalistega kaasnevatest riskidest (vt **joonis 7**). Analüüsitakse dokumendipõhise pideva järelevalve käigus tuvastatud võimalikke probleeme ja vajaduse korral viiakse läbi täiendav uurimine.

Joonis 7

Järelevalvetegevus



Allikas: Euroopa Kontrollikoda reitinguagentuuride määruse sätete põhjal.

58

ESMA pidev järelevalvetegevus hõlmab kontrollitavatelt üksustelt perioodiliselt laekuva teabe analüüsi, välisallikatest (ametiasutused, konkurendid, kaebused, ajakirjandus jne) saadud teabe analüüsi, reitinguagentuuridelt laekunud küsimuste järelkäsitlust ja suhtlust reitinguagentuuride juhtidega kogu järelevalvetsükli vältel. **Tabelis 3** on toodud ESMA pideva järelevalveprotsessi raames läbiviidavad järelevalveülesanded.

Tabel 3

ESMA ülesanded pideva järelevalve raames

| | |
|-----------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Teabe analüüs | Reitinguagenteuride poolt perioodiliselt (kord kvartalis, kaks korda aastas) saadetava teabe ülevaatamine |
| | Reitinguagenteuride poolt perioodiliselt avalikustatud teabe ülevaatamine |
| | Reitinguagenteuridelt vastavalt reitinguagenteuride määruale saadud teadete (nt esmase registreerimise tingimuste olulistest muudatustest teavitamine) ülevaatamine |
| | Reitinguagenteuride veebisaitidel avaldatud teabe regulaarne seire |
| | ESMA riskianalüüsi rühmalt saadud aruanded/hoiatused |
| Regulaarsed ülesanded | Regulaarsed kõnelused reitinguagenteuridega (pärast poolaasta andmete laekumist) |
| | Reitinguagenteuridega peetavate kõneluste tsükkel (perioodilised kõnelused ja kohtumised reitinguagenteuride võtmetöötajatega: vastavuskontrolli juht, sisekontrolli üksus, siseaudit, riskijuhtimine, tegevjuht ja tegevjuhtkonda mittekuuluvad sõltumatud juhtorgani liikmed). Kõneluste sagedus oleneb reitinguagenteuri suuruselt |
| Muud ülesanded | Deep Dives analüüs (teabe analüüsi ja regulaarse suhtluse käigus tuvastatud võimalike riskivaldkondade käsitlemine) |
| | Kolmandate isikute kaebuste käsitlemine |
| | Uurimise põhjal koostatud parandusmeetmete kavade järelkontroll |
| | Teabevahetus reitinguagenteuridega – viimastelt laekunud päringutele tagasiside andmine juhtumipõhiselt |

Allikas: Euroopa Kontrollikoda ESMA esitatud teabe põhjal.

59

Lisaks pidevale järelevalvele valib ESMA enda riskihinnangule tuginevas reguleeritud reitinguagenteuride nõuete mittejärgimisest tuleneva riski valdkondade hulgas valdkondi täiendavaks (peamiselt üldiseks) uurimiseks. Üldine uurimine eeldab üldjuhul kohapealset kontrolli. Ülevaade ESMA kohapealsetest kontrollidest on toodud **III lisas**. Need võib laias laastus jagada kahte rühma:

- temaatilised uurimised, mille keskmes on teatud probleemid, mis puudutavad mitut suurt reitinguagenteuri;
- uurimised teatud reitinguagenteurides spetsiifilistes küsimustes.

Järelevalveprotsess on välja töötatud ja rakendamisel, kuid see vajab sissetöötamiseks aega

60

Mõjusa järelevalve eelduseks on:

- i) terviklik järelevalvepoliitika, kus määratletakse järelevalveprotsessi üldpõhimõtted, ühendades kohapealse ja kaudse järelevalve meetodid;
- ii) terviklikud sisesuunised ja meetodid igapäevaülesannete täitmise kohta;
- iii) teabe kogumine ja analüüs;
- iv) tehtud töö ja reitinguagentuuride poolt leidude põhjal võetud parandusmeetmete põhjalik ülevaatamine.

ESMA rajab reitinguagentuuride mõjusaks järelevalveks tugeva aluse

61

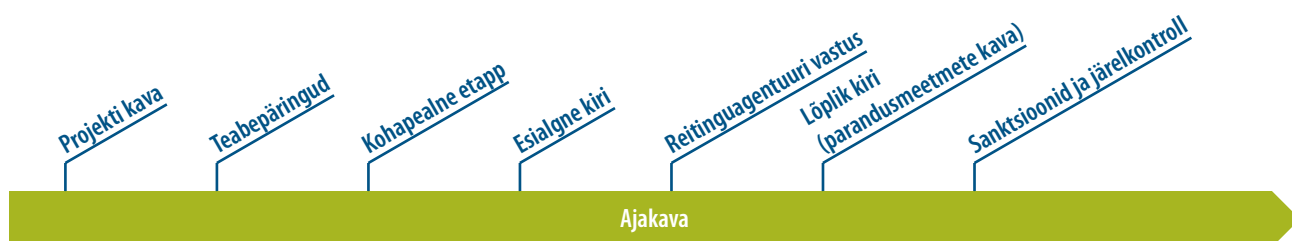
Hea tava kohaselt peaks järelevalve teostajatel olema metoodika, mille alusel määratleda ja hinnata kontrollitavaid üksusi ohustavate riskide iseloomu, mõju ja ulatust, sealhulgas tegevuse fookust, riskiprofiili ja sisekontrollikeskkonda. Hindamise tulemuste põhjal seatakse kaudne ja kohapealne järelevalvetegevus tähtsuse järjekorda²⁹.

62

ESMA üldpõhimõtted on esitatud järelevalvejuhendis ja järelevalvekäsiraamatus. Need dokumendid on ESMA järelevalvepersonali jaoks kasulikud abivahendid ja annavad praktilisi juhendeid selle kohta, kuidas reitinguagentuuride määruse raames tõhusat ja mõjusat järelevalvet teha. ESMA järelevalvejuhendis kirjeldatakse põhjalikult uurimist kui järelevalvemeetodit. Selles käsitletakse üksikasjalikult eri etappe ja kirjeldatakse miinimumteavet, mida on vaja projekti kavandamiseks ning kõigi muude kohapealse kontrolli ja aruandlusetapi raames läbiviidavate ülesannete täitmiseks (vt **joonis 8**).

²⁹ Analogia alusel võib Rahvusvaheliste Arvelduste Panga välja antud mõjusa pangandusjärelevalve aluspõhimõtteid kohaldada ka reitinguagentuuride järelevalve suhtes.

Uurimise põhietaapid



Allikas: Euroopa Kontrollikoda ESMA järelevalvejuhendi ja järelevalvekäsiraamatu põhjal.

Sisesuuniseid ja järelevalvevahendeid võiks pideva järelevalvetöö toetamiseks edasi arendada

63

Sisesuunistes tuleks täpselt kindlaks määrata uurimiste sagedus ja ulatus. Lisaks tuleks välja töötada uurimis-põhimõtted ja -menetlused, tagamaks, et uurimised viiakse läbi põhjalikul ja järjepideval viisil ning neile on seatud selged eesmärgid.

64

Järelevalvejuhendis ja järelevalvekäsiraamatus kirjeldatakse pidevat järelevalveprotsessi üksnes üldiselt ega täpsustata, millist tüüpi järelevalveülesandeid peab ESMA läbi viima; samuti ei anta neis mingit teavet toimingute sageduse kohta.

65

ESMA koostab järelevalvekavad järgmiseks perioodiks aastapõhiselt. ESMA-l puudusid aga iga reitinguagentuuri individuaalsed järelevalvekavad, mis sisaldaksid teavet aastapõhiselt tehtavate järelevalvetoimingute kohta. Samuti ei leidnud kontrollikoda asjakohaseid kindlaksmääratud ajakavu, kust nähtuks iga reitinguagentuuri suhtes tehtava regulaarse järelevalve minimaalne sagedus.

66

Reitinguagentuuride määruses on ette nähtud selged eeskirjad, mille üle ESMA peab järelevalvet tegema, kuid ESMA ei kasuta järelevalvevahendina süstemaatiliselt kontrollnimekirju. Ometi kasutavad ka paljud riikide pädevad asutused oma järelevalvetöös küsimustikke ja kontrollnimekirju.

III osa. Järelevalve

67

Lisaks ei dokumenteeritud järelevalverühmad oma töötulemusi ühtlustatud formaadis ning on keeruline kontrollida tehtud järelevalvetööd, selle analüüsi ja selle põhjal tehtud järeldusi.

68

ESMA on loonud ka kriteeriumide kausta. Selle otstarve on tagada järjepidevus, võimaldades hindajatel registreerimisprotsessi ja hilisema pideva järelevalvetöö käigus tutvuda ESMA poolt varem tehtud otsustega. Kriteeriumide kaust sisaldab muu hulgas e-kirju õigusteenistusest, ESMA varasemaid otsuseid ja asutusesisest kirjavahetust registreerimise ja järelevalve käigus üleskerkinud küsimuste üle. Tegemist on hea algatusega, kuid kriteeriumide kausta ülesehitus ei taga selle kasutamist järelevalve teostajate igapäevatöö põhjaliku juhendina.

ESMA haldab väga suurtes kogustes järelevalveteavet, kuid tal puudub spetsiaalne IT-vahend selliste andmete registreerimiseks ja töötlemiseks

69

ESMA haldab kaht tüüpi teavet:

- juhtumipõhine teave (olulised muudatused esialgsetes registreerimistingimustes, kolmandate isikute kaebused, reitinguagentuuride küsimused jne);

- ESMA-le kord kvartalis ja poole aasta tagant esitatav perioodiline teave (reitinguagentuuride kulu- ja tuluteave, muudatused reitinguagentuuri võtmepersonalis, nõukogu istungite protokollid, siseauditi aruanded, sisekontrolli aruanded jne).

70

ESMA võttis kasutusele toimiku, millesse salvestada kõigilt kontrollitud reitinguagentuuridelt perioodiliselt laekuva teabe analüüs (vt **2. selgitus**).

71

Toimik on hea algatus, et dokumenteerida suurtes kogustes laekuvat järelevalveteavet, kuid selle kasutamine on tülikas ja seda on keeruline jälgida. Lisaks puudub toimikul omanik ja kõik järelevalverühma liikmed võivad selle sisu toimetada, muuta või kustutada, säilitamata andmeid muudatuste ning nende tegijate kohta.

72

Et ESMA-l puudub spetsiaalne IT-vahend laekunud teabe registreerimiseks ning järelevalvetöö dokumenteerimiseks ja analüüsimiseks, on ta loonud struktuuri, mida näikse kasutatavat peamiselt reitinguagentuuridelt laekunud teabe säilitamiseks. Kontrollikoda ei leidnud aga kõigil juhtudel tõendeid selle kohta, et laekunud teavet oleks üksikasjalikult analüüsitud. Riikide pädevate asutuste kinnitusele on neil kõigil olemas järelevalvealane IT-süsteem, mille abil järelevalvetööd dokumenteerida ja teadmiste säilitamist lihtsustada.

Kogutavate andmete näited

- reitinguagentuuridega peetavad konverentskõned ja kohtumised;
- teated;
- reitinguagentuuride töötajatelt ja veebisaitidelt pärinevad uudised muudatuste kohta metodikas, reitinguskaalades ja ettevõtte struktuuris;
- reitinguagentuuride tulud, kulud, personali volavus ja muud personali puudutavad andmed;
- vastavusaruanded, siseauditi aruanded, auditeeritud finantsaruanded, nõukogu istungite protokollid;
- reitinguagentuuride läbipaistvusaruanded.

Allikas: Euroopa Kontrollikoda ESMA esitatud teabe põhjal.

Tehtud järelevalvetoimingute kirjelduste hankimine on keeruline**73**

ESMA uurimiste dokumentatsioon ei tõenda piisavalt kõigi vaheetappide läbiviimist. Seetõttu on ESMA-l keeruline teha järelevalvet ja tõestada, et kõik toimingud on kooskõlas uurimise eesmärkidega nõuetekohaselt ellu viidud. Täpsemalt ei selgunud töödokumentidest, kuidas kogu vajalikku tõendusmaterjali hinnati.

74

Pärast uurimist saadab ESMA reitinguagentuuridele kirjad esialgsete ja/või lõplike tähelepanekutega. Järelevalvehendi kohaselt tuleks kirjades viidata asjakohastele õigusaktidele. Iga leiu õiguslikule alusele viitamine aitaks reitinguagentuuridel kirjades osutatud vastavusriske paremini mõista. ESMA edastas aga üldjuhul oma leiud ilma määruste konkreetsetele artiklitele viitamata.

75

ESMA kontrollib, kuidas reitinguagentuurid parandusmeetmete kavu täidavad. Tulemused kantakse iga uurimise ja reitinguagentuuri kohta peetavasse kontrollitabelisse. ESMA-l puudub töötajate analüüside ja kommentaaride tabelitesse kandmiseks ühtlustatud lähenemisviis (näiteks tõendusmaterjali esitamine selle kohta, et reitinguagentuur oli nõutava tegevuse rahuldavalt ellu viinud).

Reaalsed edusammud, kuid analüüsitud temaatilisi valdkondi ei käsitleta veel piisavalt

76

Riskipõhine järelevalve eeldab, et ESMA järelevalvetegevus saab hõlmata ainult osa riske. Järelevalvetoimingud on seega olenevalt teemast erinevad. Kontrollikoda valis ESMA järelevalveprotsessi hindamise raames põhjalikuks ülevaatamiseks kaks teemavaldkonda:

- i) reitinguagentuuride meetodid, mudelid ja põhilised hindamiseeldused;
- ii) huvide konflikt reitinguagentuuri-de turul.

77

Valik tehti lähtuvalt nende teemade tähtsusest reitinguagentuuride turu toimimise seisukohast. Metoodika on reitinguagentuuride poolt antavate reitingute ja reitingu väljavaadete alustala. Suurtest riskidest tingitud kriisi eelse krediidireitinguturu üheks peamiseks puuduseks loeti huvide konflikti. Analüüs võimaldas kontrollikojal kasutada ka ESMA poolt selle nelja tegevusaasta jooksul tehtud töö tulemusi.

Meetodite üle tehti järelevalvet, kuid kõiki valdkondi ei käsitletud ja nõuded ei ole alati selged

78

Reitinguagentuur peab oma registreerimistaotluses täpsustama, mis tüüpi krediidireitinguid ta annab³⁰. Samuti peab taotleja esitama vajalikud dokumendid meetodite ja mudelite kohta. Selle põhjal hindab ESMA, kas reitinguagentuuri meetodid ja mudelid vastavad registreerimise ajal reitinguagentuuride määrusele ja seda täiendavale delegeeritud määrusele.

79

Reitinguagentuurid peavad kasutama meetodeid, mis on ranged, süsteemsed, järjepidevad ja rajanevad ajaloolisel kogemusel põhineval valideerimisprotseduuril, sealhulgas järeltestimisel. ESMA peab regulaarselt kontrollima iga reitinguagentuuri vastavust nimetatud regulatiivsetele nõuetele.

30 Registreerimist käsitleva delegeeritud määruse II lisa punkt 8.

Meetodeid käsitlevad regulatiivsed nõuded ei ole alati kindlaks määratud

80

Reitinguagentuuride määruses ei ole meetodite regulatiivseid nõudeid määratletud ega sellekohaseid kriteeriume esitatud. Komisjoni delegeeritud määruses³¹ sätestatakse regulatiivsed tehnilised standardid meetodeid käsitlevate regulatiivsete nõuete ESMA poolseks hindamiseks. Avaldatud aruannetes, kus on esitatud meetodite valdkonnas tehtud uurimiste järeldused, on ESMA toonud näiteid meetodite sisu kohta, et selgitada asjaosalistele oma ootusi selles valdkonnas. Mõningad standardites kasutatud terminid vajaksid aga täiendavat selgitamist, et ESMA ja reitinguagentuurid jõuaksid meetodeid käsitlevatest regulatiivsetest nõuetest ühisele arusaamale.

ESMA järelevalvemeetodite üle ei hõlmanud kõiki reitinguagentuuride meetodite aspekte

81

ESMA kontrollib pideva järelevalve ja põhjalike uurimiste käigus, kuidas reitinguagentuurid meetodeid käsitlevaid regulatiivseid nõudeid täidavad.

82

ESMA pidev järelevalvetöö on üles ehitatud nii, et selle hindamisel, kas reitinguagentuurid täidavad meetodeid käsitlevaid regulatiivseid nõudeid, keskendutakse küsimusele, kas reitinguagentuurid on kehtestanud asjakohased sisekontrollimehhanismid, nagu:

- sõltumatu sisefunktsioon, mille ülesanne on meetodid, mudelid ja peamised hindamiseeldused perioodiliselt üle vaadata;
- reitinguagentuuride haldus- või järelevalvenõukogude sõltumatud liikmed, kelle ülesanne on teha seiret reitinguagentuuri sisekontrollisüsteemide mõjususe (sealhulgas sisekontrolli funktsiooni tõhususe) üle;
- perioodiliste metoodikaülevaadete ja nende aluseks olevate menetluste dokumenteerimine.

83

Seetõttu peab ESMA metodoloogiliste nõuete hindamist põhjalike uurimistega täiendama. Arvestades ESMA ressursse ja kontrollitavate meetodite suurt arvu³², kasutab ESMA riskihinnanguid, et valida välja metodoloogilisi nõudeid käsitlevate uurimiste teemad. **Tabelis 4** antakse ülevaade ESMA poolt temaatiliste uurimiste käigus tehtud hindamistest selle kohta, kas meetodeid puudutavaid regulatiivseid tehnilisi standardeid on järgitud. Tabel põhineb ESMA dokumentidel.

31 Komisjoni 21. märtsi 2012. aasta delegeeritud määrus (EL) nr 447/2012, millega täiendatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EÜ) nr 1060/2009 reitinguagentuuride kohta, sätestades regulatiivsed tehnilised standardid krediidireitingute andmise meetodite nõuetele vastavuse hindamiseks (ELT L 140, 30.5.2012, lk 14).

32 Kolme suurima reitinguagentuuri puhul on ESMA kokku lugenud üle 800 meetodi erinevate varaklasside ja turusegmentide kohta.

Ülevaade ESMA poolt temaatiliste uurimiste käigus tehtud hindamistest meetodeid käsitlevate nõuete valdkonnas

| Regulatiivsed nõuded | Hindamisprotsessi läbivaatamine (2012) ¹ | Pangareitingute uurimine (2013) | Riigireitingute uurimine (2013) | Väikeste ja keskmise suurusega reitinguagentuuride uurimine (2014) | Struktureeritud finantsinstrumentide reitingute uurimine (2014) |
|--------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|--------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|
| Ranged | E/K | Osaliselt | Ei | Osaliselt | Osaliselt |
| Süsteemilised ja pidevad | E/K | Osaliselt | Ei | Ei | Jah |
| Eri varaklasside suhtes ühetaolised | E/K | Ei | Ei | Ei | Ei |
| Rajanevad ajaloolisel kogemusel põhineval valideerimisprotseduuril | E/K | Osaliselt | Ei | Osaliselt | Osaliselt |

1 Uurimine viidi lõpule enne regulatiivsete tehniliste standardite vastuvõtmist.

Allikas: Euroopa Kontrollikoda ESMA esitatud teabe põhjal.

84

Mõningaid meetodeid käsitlevaid olulisi regulatiivseid nõudeid ei ole seega ESMA temaatiliste uurimiste käigus veel käsitletud. Näiteks:

- 2014. aastal alustas ESMA põhjalikku analüüsi reitinguagentuuride meetodite valideerimise tavade kohta;
- ESMA ei kontrollinud regulatiivseid nõudeid, mis käsitlevad eri varaklasside vahelist reitingute järjepidevust.

ESMA-l puudus ametlik menetlus, uurimaks reitinguagentuuride meetodite muutmist või selliseid juhtumeid, kus reitinguagentuur annab uut tüüpi reitingu

85

Kui reitinguagentuur teeb pärast registreerimist oma meetodites olulisi muudatusi või laiendab oma tegevust ja hakkab andma uut tüüpi reitinguid, peab ta ESMA-t sellest teavitama. Reitinguagentuuride määruses ei määratleta aga „olulist muudatust“. 2010. aastal andis CESR välja suunise³³, milles määratleti oluline muudatus. 2014. aastal avaldas ESMA enda olulise muudatuse määratluse reitinguagentuuride määruse rakendamise küsimuste ja vastuste rubriigis. 2015. aasta märtsis uuendas ESMA määratlust³⁴, täpsustades muudatused esialgsetes registreerimistingimustes seoses „hindamismeetodite, mudelite või põhiliste hindamiseeldustega“.

33 CESRi suunis, mis käsitleb registreerimisprotsessi, kolleegiumide toimimist, vahendamise protokolle, II lisas toodud teavet, sertifitseerimise taotlemise ja reitinguagentuuride süsteemse tähtsuse hindamiseks vajaminevat teavet, lk 16, viide CESR/10–347.

34 Suunis reitinguagentuuride poolt ESMA-le edastatava perioodilise teabe kohta, 19. märts 2015.

86

Ehkki ESMA täpsustas seda, millal peavad reitinguagentuurid olulisest muudatusest teavitama, puudus tal auditeeritud perioodil uutest meetoditest teavitamise või olemasolevatesse meetoditesse tehtud oluliste muudatuste uurimiseks ametlik menetlus. 2015. aasta juunis kinnitas ESMA menetluse, milles kirjeldatakse reitinguagentuurilt meetodite kohta teate saamise korral võetavaid samme.

ESMA ei ole veel uurinud teatud tüüpi huvide konflikte

87

OECD määratleb huvide konfliktina olukorra, kus üksikisiku või (erasektori või riikliku) organisatsiooni positsioon võimaldab tal kasutada oma tööalaseid või ametlikke volitusi isiklikuks või organisatsiooni hüvanguks.

88

Krediidireitinguturul seonduvad huvide konfliktid peamiselt asjaosaliste võimaliku mõjuga reitingule. Nii finantskriisi uurimise komisjon³⁵ kui ka Rahvusvaheline Väärtpaberijärelevalve Organisatsioon³⁶ hindasid seda suurtest riskidest tingitud kriisi eelse krediidireitinguturu üheks peamiseks puuduseks.

89

Selles kontekstis hindas ESMA meetmeid, mis reitinguagentuurid on huvide konflikti ärahoidmiseks kehtestanud, hinnates muu hulgas mitme sisekontrolli funktsiooni asjakohasust, mõjusust ja sõltumatust. Mitut valdkonda võiks aga tulevikus põhjalikumalt uurida:

- i) ESMA ei uurinud piisavalt, kas reitinguagentuuri kõrvalteenused võisid reitingut mõjutada. ESMA tegi selles valdkonnas üksnes piiratud järelevalvet³⁷.
- ii) Leiti vähe tõendeid selle kohta, et ESMA uuris samale valdusettevõtjale kuuluvate reitinguagentuuride ja konsultatsioonifirmade vahelisi võimalikke huvide konflikte.
- iii) ESMA ei uurinud struktureeritud viisil huvide konflikte, mis on seotud krediidireitingu analüütikute kauplemistegevuse ja finants-tehingutega. Reitinguandmise toimingutes osalevatel reitinguagentuuride töötajatel on enne reitinguandmise toimingute avaldamist teabele eelisjuurdepääs. Seetõttu peaksid reitinguagentuurid kehtestama menetlused krediidireitingu analüütikute kauplemistegevuse ja väärtpaberiosaluse järelevalveks, et maandada siseteabe alusel kauplemise riski. ESMA saab järelevalve tulemuste kohta teavet, kuid ta ei kontrollinud reitinguagentuuride kasutatavaid menetlusi, et veenduda laekunud teabe õigsuses.

35 Finantskriisi uurimise komisjon uuris finantskriisi põhjuseid USA õigusakti „Fraud Enforcement and Recovery Act“ raames. Aruanne avaldati 2011. aasta jaanuaris.

36 IOSCO tehniline komitee, suurtest riskidest tingitud kriisi aruanne, mai 2008.

37 Näiteks leidis ESMA, et reitinguagentuuride uuringute avaldamise tava võib piirata krediidireitingu analüütikute sõltumatust. Kui hindamiskomitee peab reitingu heaks kiitma kohe pärast uuringu avaldamist, on tal keeruline teha otsus, mis ei oleks uuringu järeldustega kooskõlas.

ESMA järelevalve reitinguagentuuride üldise avalikustamise üle

90

Reitinguagentuuride III määruse üks eesmärke on suurendada reitinguagentuuride ja krediidireitinguturu läbipaistvust, eriti mis puudutab reitinguagentuuride hinnapoliitikat, saadavaid tasusid, hindamisprotsessi läbiviimist ja järelduste tegemist. Läbipaistvuse tagab täielik ja vabalt juurdepääsetav avalik teave.

91

Reitinguagentuuride määruse kohaselt peavad reitinguagentuurid teavet avaldama kahel viisil: üldiselt ja perioodiliselt. Üldine avalikustamine hõlmab andmeid, mida reitinguagentuurid peavad üldsusele (tavaliselt oma veebisaidil) avaldama. Perioodiline avalikustamine hõlmab regulaarset järelevalveteavet, mida reitinguagentuurid peavad ESMA-le saatma. Veel üks oluline teabeallikas on ESMA poolt oma sidusrühmadele avaldatavad andmed, mis käsitlevad tehtud järelevalvetööd.

ESMA kontrollis regulaarselt teabe üldist avalikustamist individuaalsete reitinguagentuuride poolt, kuid eri reitinguagentuuride üldise avalikustamise põhjalik hindamine toimus esimest korda alles 2014. aasta lõpus

92

Reitinguagentuuride määruse kohaselt peavad reitinguagentuurid avalikustama mitut liiki üldteavet (vt *joonis 9*).

93

Üldine teabe avalikustamine on oluline vahend reitinguagentuuride ja krediidireitingute kasutajate vaheliseks suhtlemiseks. Kasutajad peaksid saama teha endapoolse andmete ja hoolsuskohustuse analüüsi, otsustades, kas teatud krediidireitingut usaldada või mitte. Neil peaks olema võimalik hinnata reitinguagentuure ohustavaid riske, nagu huvide konflikti risk, reitingute nõrga kvaliteediga sisendite risk, meetoditega kaasnevad riskid jne.

94

ESMA vaatas reitinguagentuuride üldise teabe avalikustamise üle pideva järelevalvetöö ja uurimiste käigus. Reitinguagentuuride üldise teabe avalikustamise viiside põhjalikku analüüsi alustati aga 2014. aasta detsembris.

Üldise avalikustamise nõuded



Allikas: Euroopa Kontrollikoda reitinguagentuuride määruse sätete põhjal.

Turu läbipaistvust takistasid piirangud ja reitinguagentuuride erinevad teabe avalikustamise viisid

95

Kontrollikoda tuvastas üldise avalikustamise viisides puudusi.

96

Reitinguagentuurid peavad üldsusele avalikustama teatud liiki teavet (vt **joonis 9**). Seda teevad nad peamiselt veebisaitide kaudu. Kontrollikoda leidis, et mõningate veebisaitide külastamiseks on nõutav konto loomine koos isikuandmete sisestamisega. Nende reitinguagentuuride isikuandmete kaitse poliitika kohaselt võib kasutajatelt kogutud isikuandmeid edastada kolmandatele isikutele, mis võib võimalikke kasutajaid konto loomisest loobuma panna.

97

Reitinguagentuuride määrus ei kohusta reitinguagentuure avalikustama ärisaladusena käsitletavat teavet. Tegelikuses tähendab see, et meetodika teatud osi ei pea avalikustama. See tekitab paradoksi, sest reitinguagentuur võib otsustada oma meetodikat täiel määral mitte avalikustada, kui osa teabest on käsitletav ärisaladusena ja mõjutab kasutajate võimalusi teha hoolsuskohustuse analüüsi.

98

Reitinguagentuurid peavad avalikustama teabe „oma krediidireitingualases tegevuses kasutatavate meetodite, mudelite ja põhiliste hindamiseeluste kohta“. Kontrollikoda hindas reitinguagentuuride üldise teabe avalikustamist metoodika valdkonnas, keskendudes nelja liiki krediidireitingutele: finantsasutused (pangad), riigireitingud, struktureeritud finantseerimine (põhimetoodika, varaga tagatud väärtpaberite tarbimisaenuid ja eluasemehüpoteekväärtpaberid) ning pandikirjad.

99

Üldiselt järgisid reitinguagentuurid metoodika avalikustamise määrust. Reitinguagentuuride teabe avaldamise vormid olid väga erinevad, mis raskendas võrreldavust. Seda oleks saanud osaliselt vältida, kui reitinguagentuuridele oleks antud metoodika avaldamiseks standardne aruandlusformaad. Dokumentide leidmise lihtsus sõltus reitinguagentuurist ja reitingu liigist. Paljude struktureeritud finantseerimise kategooria alamklasside kohta esitasid reitinguagentuurid üksnes ülevaate reitingu koostamise protsessist ning puudus oluline teave metoodika kohta. Seetõttu polnud võimalik reitingu koostamise protsessi korrata.

CEREP ei sisalda piisavalt teavet reitinguagentuuride reitingute tulemuslikkuse kohta

Poolaasta andmete edastamine

100

ESMA kesksel teabehoidlal (CEREP) puudub teistes õiguskordades vaste. Selle andmebaasi kaudu annab ESMA ühtlustatud ja kergelt kättesaadavat teavet kõigi registreeritud ja sertifitseeritud reitinguagentuuride reitingute tulemuslikkuse kohta. CEREPis avalikustavad reitinguagentuurid teabe oma varasemate reitingute kohta. ESMA avaldab reitinguagentuuride esitatud andmete põhjal reitingute tulemuslikkuse poolaasta koondstatistika. See hõlmab teatud perioodide ja varaklasside puhul **reitingualast tegevust, makseviivituse määra ja krediitkvaliteedi hinnangute muutmise matrikseid**. CEREP annab investoritele ja teadlastele kasulikke koondstatistikat mitme filtriga päringute põhjal, mida nad saavad vastavalt vajadusele muuta. CEREP ei:

- avalda muid kasutajatele huvipakkuvaid statistilisi andmeid, nagu keskmised makseviivituse määrad ja keskmised krediitkvaliteedi hinnangute muutmise matriksid;
- sisalda filtreerimise võimalusi, mis võimaldavad kasutajal korrata alla laadida mitme päringu põhjal saadud koondstatistika.

101

Reitinguagentuuride määruses on sätestatud, et ESMA peab reitinguagentuuride poolt CEREPis esitatud teabe avalikustama³⁸. CEREPis avaldatakse küll reitinguagentuuride poolt edastatud kvalitatiivne teave, kuid mitte selle aluseks olevad andmed, nagu reitinguagentuurid on need edastanud. Avalik juurdepääs sellisele teabele oleks CEREPi kasutajatele mitmel moel kasuks. Näiteks aitaks see neil parimini mõista koondstatistika prognoosivõimet.

102

Reitinguagentuuride määruse kohaselt ei pea reitinguagentuurid emitentide/finantsinstrumentide üle pärast nende reitingu tagasivõtmist järelevalvet tegema. Seega ei arvesta CEREPi koondstatistika makseviivituse juhtusid, mis leidsid aset pärast reitingu tagasivõtmist. Sellise teabelünga kompenseerimiseks avaldatakse CEREPis statistika tagasivõtmise põhjuste kaupa³⁹. Osa reitingualase tegevuse statistikast näitab aga põhjendamatute reitingu tagasivõtmiste suurt osakaalu. See õõnestab vastava koondstatistika prognoosivõime usaldusväärsust.

103

ESMA teeb CEREPisse sisestatud uue teabe suhtes mõningast automaatkontrolli, et veenduda enne avaldamist teabe usaldusväärsuses. ESMA ei tee aga enne avaldamist mingeid täpsuse kontrole (nagu andmete võrdlemine teiste avalike andmebaasidega, reitinguagentuuride siseandmebaasidega jne). Sellised kontrollid oleksid kasulikud, sest:

- CEREPis on esinenud andmevigu ja andmete muutmist;
- nende suhtes puudub avalik kontroll. CEREP ei avalda, kas reitinguagentuuride edastatud varasemate perioodide andmetes on tehtud vigade parandusi või muul viisil muutmist.

Edastatud kvalitatiivne teave

104

Andmete ülesehitus ei võimalda neid reitinguagentuuride vahel võrrelda ja kasutajatel pole võimalik näha, millal metoodikasse muudatused tehti ning millal need reitinguid ja nende tulemuslikkust mõjutasid. See on oluline, sest CEREPi koondstatistika hõlmab varasemaid reitinguid, mis võidi anda teise metoodika alusel kui CEREPis hetkel esitatud.

38 Reitinguagentuuride määruse artikli 11 lõige 2.

39 Näiteks ebatäpne või ebapiisav teave, võlakohustuse tähtaja kättejõudmine, pankrot, reitingu saanud üksuse ümberkorraldamine, muud põhjused (selgituseta) jne.

ESMA ei avalda oma veebisaidil reitingute kasutajate jaoks piisavalt teavet

105

ESMA peaks regulaarselt avaldama teavet oma tegevusvaldkondade kohta ja tagama, et kogu teave oleks kergesti kättesaadav. Kontrollikoda võrdles ESMA ja SECi krediidireitingute büroo (mis teeb järelevalvet USAs registreeritud reitinguagentuuride üle) veebisaididel avaldatud teavet.

106

Näiteks ei avalda ESMA oma veebisaidil kõiki asjassepuutuvaid õigusakte (kuus delegeeritud määrust ei ole kättesaadavad), SECi krediidireitingute büroo veebisaidil on aga eraldi osa, kus on toodud lingid kõikidele USAs registreeritud reitinguagentuure puudutavatele määrustele (vt üksikasju **IV lisast**).

107

ESMA reitinguagentuure käsitlevate dokumentidega saab tutvuda kahel viisil: tavalise nimekirjana, mis sisaldab umbes kahtsadat dokumenti ilma mingi selekteerimisvõimaluseta, ja kahe filtriga nimekirjana, mis lihtsustab juurdepääsu vaid vähesel määral. SECi veebisaidil on aga eri teabeliikide jaoks eraldi osad, mis muudab selle kasutajasõbralikumaks.

108

ESMA veebisaidi analüüs näitab, et osa kohaldatavatest õigusaktidest ei ole sellel kättesaadav. Samuti ei sisalda see mõningaid kasulikke dokumente, nagu registreerimisvorm ja juhendid rikumisest teatajatele (vt **IV lisa**).

Järeldused ja soovitused

109

Kontrollikoja üldise järelduse kohaselt lõi ESMA lühikese aja jooksul tugeva aluse reitinguagentuuride üle mõjusa järelevalve tegemiseks ELis. Siiski on veel parandamist vajavaid valdkondi.

Registreerimine

110

ESMA registreerimiskord on hästi välja töötatud. Ometi on see tülikas, mis tuleneb selle jagamiseks kaheks osaks – täielikkuse ja vastavuskontrolli etapiks –, nagu on määruses ette nähtud. Reitingumeetodid peaksid olema ranged, süstemaatilised, pidevad ja rajanema valideerimisprotseduuril. Auditeeritud tõendusmaterjal toetas aga peamiselt meetodite ranguse kontrollimist (punktid 20–30).

1. soovitus

Registreerimisprotsessi käigus peaks ESMA asjakohaselt dokumenteerima oma hindamist kõiki krediidireitingu meetodeid käsitlevate regulatiivsete nõuete kohta.

111

Eurosüsteemi kehtivad eeskirjad ei taga, et kõik ESMA poolt registreeritud reitinguagentuurid oleksid võrdsel alusel. Eurosüsteem aktsepteerib praegu selliseid reitinguid, mille on andnud neli ESMA poolt eurosüsteemi krediidihindamisraamistiku raames krediitkvaliteeti hindavate asutustena registreeritud reitinguagentuuri. Et eurosüsteem reitinguagentuuri reitingu aktsepteeriks, peab ta lisaks ESMA poolt registreerimise nõudele täitma ka täiendavaid tegevuskriteeriume. Selline lähenemisviis loob kahetase- melise turustruktuuri, kus väikesed reitinguagentuurid ei saa suurtega võrdsetel alustel konkureerida (punktid 35–40).

Riskijuhtimine ja kavandamine

112

ESMA-l on riskide kindlakstegemiseks hästi välja töötatud menetlus. Dokumentide lünklikkuse tõttu on aga keeruline mõista, miks teatud riskide prioriteetsus ümber hinnati. ESMA ei uurinud kõiki suure riskiga valdkondi piisavalt ja järjepidevalt. Kontrollikoda leidis, et järelevalveks eraldatud ressursid ei vastanud piisavalt järjest suurenevatele regulatiivsetele nõuetele (punktid 41–55).

Järeldused ja soovitused

2. soovitus

ESMA peaks parandama riskide kindlakstegemise protsessi jälgitavust. ESMA peaks registreerima riskitasemes tehtavad muudatused ja dokumenteerima riskide järjekorda seadmise koos põhjendustega.

Samuti peaks ESMA tegema järelkontrolli kõigi suure riskide valdkondade suhtes, millele tuleks kasuks täiendav järelevalve;

ESMA pidev järelevalve ja uurimised

113

ESMA rajas järelevalveks tugeva aluse. ESMA järelevalvesuunistes ei täpsustata aga, millist tüüpi järelevalvetoiminguid peab ESMA läbi viima; samuti ei anta neis mingit teavet toimingute sageduse kohta. ESMA koostab tuleva perioodi järelevalvekava aastapõhiselt. Üksikasjalikud kavad pideva järelevalve toimingute kohta reitinguagentuuride kaupa ei olnud aga kättesaadavad. ESMA-l puuduvad järelevalvetöö dokumenteerimiseks asjakohased sisestandardid ning tehtud järelevalvetööd, selle analüüsi ja selle põhjal tehtud järeldusi on keeruline kontrollida (punktid 56–77).

114

Uurimiste teatud vaheetappide dokumenteerimine on samuti puudulik. ESMA dokumentidest auditeeritud uurimiste kohta ei selgunud, kuidas kogu vajalikku tõendusmaterjali hinnati (punktid 56–77).

3. soovitus

ESMA järelevalvejuhendit ja järelevalvekäsiraamatut tuleks pidevalt ajakohastada, et neisse koondada omandatud teadmised ja kogemused.

ESMA peaks koostama sisesuunised uurimiste mõjusa dokumenteerimise jaoks, tõestamaks ja tagamaks, et kõigi järelduste aluseks on tõendite piisav analüüs.

Spetsiaalse IT-põhise järelevalvevahendi kasutamine parandaks teabeedastust, aitaks toimingute läbiviijaid eristada, lihtsustaks tehtud töö ülevaatamist ja parandaks järelevalverühmadevahelist suhtlust.

Meetodid

115

ESMA hindas reitinguagentuuride meetodeid regulatiivsete kriteeriumide põhjal pideva järelevalvetöö ja uurimiste käigus. ESMA-l puudub aga menetlus reitinguagentuuride teatatud uute meetodite või olemasolevatesse meetoditesse tehtud oluliste muudatuste uurimiseks. ESMA-l on probleeme metodoloogiliste kriteeriumide tõlgendamisel ja nende järgimise suhtes reitinguagentuuridega ühisele arusaamale jõudmisel. Mõningaid kriteeriume tuleb põhjalikult uurida (punktid 78–86).

Järeldused ja soovitus

4. soovitus

ESMA peaks kontrollima kõiki reitinguagentuuride meetodite ülesehituse ja rakendamise olulisi aspekte, mida ei ole veel hõlmatud.

Huvide konfliktid

116

ESMA ei uurinud piisavalt mõningaid võimalikke huvide konflikte. Ehkki ESMA saab reitinguagentuuridelt palju teavet nende töötajate kauplemistegevuse ja väärtpaberiosaluse kohta, ei uurinud ta seda teavet struktureeritud viisil. Ka temaatiliste ja individuaalsete kontrollide käigus käsitleti seda küsimust vaid pisteliselt (punktid 87–89).

5. soovitus

ESMA peaks struktureeritud viisil uurima süsteeme, mis on reitinguagentuurides huvide konfliktide lahendamiseks kehtestatud, eriti mis puudutab krediidireitingu analüütikute kauplemistegevust ja finantstehinguid.

Lisaks peaks ESMA kontrollima reitinguagentuuridelt huvide konfliktide kohta laekunud teabe õigsust.

Üldine avalikustamine

117

ESMA kontrollis regulaarselt reitinguagentuuride üldise teabe avalikustamist pideva järelevalve ja uurimiste käigus, kuid reitinguagentuuride esimest põhjalikku hindamist alustati 2014. aasta lõpus (punktid 90–94).

118

Kontrollikoda leidis, et reitinguagentuuride üldise teabe avalikustamine ei ole alati parimal tasemel ning eriti meetodite, mudelite kirjelduste ja põhiliste hindamiseelduste kohta avaldatav teave ei võimalda alati potentsiaalsetel krediidireitingute kasutajatel rakendada piisavaid hoolsusmeetmeid (punktid 95–99).

6. soovitus

ESMA peaks võtma meetmeid reitinguagentuuride teabe avalikustamise viiside edasiseks ühtlustamiseks. ESMA peaks kaaluma avalikustamismõudeid käsitlevate täiendavate suuniste väljatöötamist kooskõlas määruse nr 1095/2010 artikliga 16, et parandada reitinguagentuuride üldist teabe avalikustamist.

Teabe avaldamine CEREPis

119

ESMA poolt elektroonilises keskses teabehoidlas (CEREP) avaldatud teave annab ühtlustatud ja kergelt kättesaadavat teavet kõigi registreeritud ja sertifitseeritud reitinguagentuuride reitingute tulemuslikkuse kohta, millel puudub teistes õiguskordades vaste. Kontrollikoda väljendab aga muret avalikustatud teabe ebapiisavuse ja CEREPis sisalduva teabe ESMA-poolsete asjakohaste kontrollide puudumise pärast (punktid 100–104).

7. soovitus

ESMA peaks kontrollima ja täiustama CEREPis avalikustatud teabe sisu, tuginedes reitingute tulemuslikkuse kajastamise parimatele tavadele.

ESMA veebisaidil avalikustatav teave

120

ESMA veebisaidil puudub teatav reitinguagentuuride, võimalike uute turuosaliste ja krediidireitingute kasutajate jaoks vajalik teave. Veebisait ei ole hea ülesehitusega ja olemasolevat teavet on keeruline leida (punktid 105–108).

8. soovitus

ESMA peaks avaldama kõik kohaldatavad õigusaktid ja asjaomased dokumendid ning muutma veebisaidi kasutajasõbralikumaks.

IV auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Milan Martin CVIKL, võttis käesoleva aruande vastu 24. novembri 2015. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel



president

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

ESMA juhtimisstruktuur

ESMA järelevalve juhtimisstruktuur koosneb neljast tasandist. Järgnevas tabelis antakse ülevaade iga tasandi ülesannetest.

| Järelevalvenõukogu | Haldusnõukogu | Tegevdirektor | Üksuse/talituse juhataja |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Koosseis: ELi 28 liikmesriigi pädevate asutuste juhid + ESMA eesistuja + EIOPA + EBA + ESBR + Euroopa Komisjon + EMP (Island, Liechtenstein ja Norra).</p> <p>ESMA kõrgeim otsustusorgan.</p> <p>Ülesanded</p> <ul style="list-style-type: none"> – Kiidab heaks aasta järelevalvekava, milles kirjeldatakse kõiki kavandatud uurimisi ja pidevat järelevalvetööd. Selleks esitab ESMA järelevalverühm nõukogule riskiaruande, mis käsitleb anonüümselt iga reitinguagentuuri spetsiifilisi riske. – Kiidab heaks ESMA aastaaruande, milles kirjeldatakse järelevalverühmalt saadud aasta tegevusaruande põhjal ESMA järelevalvetegevust. – Kiidab heaks muud avalikud aruanded (järelevalvenõukogule edastatud teave sisaldab üksikasjalikumaid leide kui need, mis avaldatakse avalikus aruandes). | <p>Koosseis: kuus järelevalvenõukogu liikmete poolt valitud liiget + ESMA eesistuja.</p> <p>Ülesanded</p> <ul style="list-style-type: none"> – Vaatab üle ESMA mitmeaastase tööprogrammi, eelarve ja inimressursid. – Kontrollib järelevalvealase töökava täitmist. – Arutab tegevdirektori poolt kord kvartalis järelevalvetöö kohta edastatavat teavet: registreerimisi, pooleliolevaid uurimisi, leide ja parandusmeetmeid. | <p>Ülesanded</p> <ul style="list-style-type: none"> – Vastutab ESMA järelevalvetöö eest. – Täidab aasta järelevalvekava. – Tagab järelevalvetalituste/üksuste toimimise. – Allkirjastab uurimiste või kontrollide kirjalikud load või otsused. – Allkirjastab teabe taotlemise otsused. – Kiidab heaks parandusmeetmete kavad. – Annab ESMA järelevalvetegevusest aru haldusnõukogule ja järelevalvenõukogule. | <p>Ülesanded</p> <ul style="list-style-type: none"> – Esitab aasta järelevalvekava heakskiitmiseks ja rakendab kava pärast selle heakskiitmist. – Allkirjastab tavapärased teabenõuded. – Koostab parandusmeetmete kavad, otsused ja avalikud aruanded, mis esitatakse tegevdirektorile allkirjastamiseks või edasisuunamiseks. – Tagab, et leidude arutamisel käsitletakse piisavalt ka järelevalvealaseid otsuseid. – Teeb koos asjaomase järelevalverühmaga ettepanekuid parandusmeetmeteks. – Määrab kindlaks suhtluskanaled, mis võimaldavad järelevalve teostajatel väljendada oma seisukohti ja/või muresid järelevalveprotsessi kõigis etappides. – Tagab, et kontrollitud reitinguagentuuridele on antud võimalus leide ja parandusmeetmeid enne lõpparuande valmimist kommenteerida. |

Allikas: Euroopa Kontrollikoda ESMA esitatud teabe põhjal.

Auditi lähenemisviis

Lisaks kontrollikoja tehtud tööle analüüsisid kaks eksperti kontrollikoja tellimisel auditeeritava valdkonna kitsamaid teemasid. Lisaks küsis kontrollikoda valikuliselt riikide pädevatelt asutustelt teavet, mis võimaldab eri järelevalvetavasid võrrelda.

Osa aruandes esitatud väidetest põhineb ekspertide aruannetel ja riikide pädevate asutuste käsitlemise tulemustel.

Ekspertide aruanded

Mõningad auditeeritava valdkonna aspektid on keeruka ja spetsiifilise iseloomuga, mistõttu palkas kontrollikoda kaks eksperti. Ekspertide panus väljendub:

- o reitinguagenteuride meetodite, mudelite ja põhiliste hindamiseelduste avalikustamise nõuete analüüs;
- o analüütiline kvantitatiivne töö seoses reitingute tulemuslikkusega, mis põhineb ESMA CEREPi andmebaasis oleval reitinguid puudutaval teabel.

Reitinguagenteuride meetodite, mudelite ja põhiliste hindamiseelduste avalikustamise nõuete analüüs

Ekspertidid teostasid järgmisi ülesandeid:

- o reitinguagenteuride meetodite, mudelite ja põhiliste hindamiseelduste avalikustamise nõuete analüüs ning selle kriitiline hindamine, kas ESMA eeskirjad ja suunised annavad avalikustamise kohta piisavaid ja selgeid juhtnõure;
- o ELis kehtivate reitinguagenteuride meetodite, mudelite ja põhiliste hindamiseelduste avalikustamise nõuete võrdlemine SECI vastavate eeskirjadega (USA väärtpaberi- ja börsikomisjoni eeskirjad);
- o Euroopa Kontrollikoja valitud viie reitinguagenteuri suhtes ja avalikult kättesaadava teabe põhjal:
 - analüüsi tegemine meetodite, mudelite ja põhiliste hindamiseelduste suhtes avalikustatud teabe kohta, et võrrelda seda reitinguagenteuride määruses sätestatud avalikustamisanõuetega ja teha järeldus selle kohta, kas määrust on järgitud, eriti seoses riigivõlakirjadega ja struktureeritud finantsinstrumentidega;
 - selle kriitiline hindamine, kas avalikustatud teave oli piisavalt üksikasjalik, võimaldamaks investoritel meetodeid, mudeleid ja põhilisi hindamiseeldusi hinnata, st kas investoril oli võimalik reiting uuesti arvutada, kasutades reitinguagenteuride meetodite, mudelite ja põhiliste hindamiseelduste kohta avalikustatud teavet, ning jõuda samale tulemusele;

- selle hindamine, kas avalikustatud teave andis investorile võimaluse konkreetse reitingu puhul reitinguagentuuride meetodeid, mudeleid ja põhilisi hindamiseeldusi võrrelda (reitingute valimi koostas Euroopa Kontrollikoda);
- selliste heade avalikustamistavade kindlakstegemine, mida saab reitinguagentuuride vahel jagada.

Reitinguagentuuride antud krediidireitingute kvantitatiivne tulemuslikkuse mõõtmine

CEREPis avalikustatud tulemusnäitajate põhjal hindas ekspert:

- o ESMA poolt CEREPis avaldatud krediidireitingute tulemusnäitajate asjakohasust, sidusust (nt andmete täielikkust, andmete kvaliteeti) ja võrreldavust;
- o avalikustamise puudusi või raskusi ja soovitatud parandusi/alternatiive, mis võivad anda kasulikku teavet investoritele ja/või teadlastele;
- o reitingute tulemuslikkuse kvantitatiivsete näitajate võrreldavuse eri aspekte, nagu võrreldavus ajas, reitinguagentuuride, varaklasside ja geograafiliste piirkondade kaupa, et uurida avalikustatud näitajate diskrimineerimis- ja prognoosivõimet.
- o CEREPis avalikustatud kvantitatiivset teavet ja võrdles seda teiste investoritele/teadlastele kättesaadavate avalikustatud andmete/andmebaasidega.

Valitud riiklike pädevate asutuste küsitlemine

Auditirühm küsitles kümmet riikide pädevat asutust nende järelevalvetavade kohta. Küsimused puudutasid nende üldist lähenemisi seoses finantsasutuste järelevalvega ja nende ülesannetega reitinguagentuuride registreerimisel.

Küsimustiku põhiküsimused olid järgnevad:

- o Palun märkige Teie asutuse tehtava järelevalvetegevuse liigid ja sagedus.
- o Kuidas määratletakse Teie asutuses pidevat järelevalvetegevust?
- o Kas Teie asutuses on spetsiaalselt järelevalvele keskenduv IT-süsteem, mida kasutatakse järelevalvetöö ja teadmiste säilitamise dokumenteerimiseks?
- o Kuidas dokumenteeritakse Teie asutuses perioodilise avalikustamise analüüsi?
- o Kas Teie asutus koostab kontrollitavate ettevõtete jaoks juhiseid ja suuniseid, ja kui jah, siis kuidas need edastatakse?

- o Kas Teie asutus külastas reitinguagentuuri registreerimisprotsessi käigus?
- o Kuidas hindas Teie asutus seda, kas reitinguagentuuri meetodid vastasid reitinguagentuuride määruse nõuetele?
- o Kuidas Te teete finantsjärelevalve asutusena kindlaks, kas reitinguagentuuri reiting on erakrediidi- või avalik reiting? Kuidas Te tagate selle, et erakrediidireitinguid ei kasutata regulatiivsetel eesmärkidel?

Auditi lähenemisviisi ülevaade

| Auditi küsimused | Auditi kriteeriumid | Auditi tõendusmaterjal |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| i) Kas kõigi võimalike reitinguagentuuride registreerimine toimus korrektselt ja nii tõhusalt kui võimalik? | i) Reitinguagentuuride määruse ning seda täiendavate delegeeritud määruste (tehniliste standardite) õiguslikud nõuded ja eesmärgid; ii) ESMA reitinguagentuuride registreerimise käsiraamat. | i) Registreerimisprotsessi analüüs; ii) valitud registreerimistoimikute analüüs; iii) vestlused põhitöötajatega; iv) valitud reitinguagentuuride külastamine teabe kogumise eesmärgil; v) riikide pädevate asutuste küsitlemine nende tavade kohta; vi) võrdlemine SECi (USA) tavadega. |
| ii) Kas ESMA töötas välja ja rakendas järelevalvetegevuse üksikasjalikku kava ning riskihindamist? | i) ESMA asutusesisene järelevalvejuhend ja järelevalvekäsiraamat. | i) ESMA tehtud riskihindamise analüüs; ii) ESMA asutusesiseste kavandamisdokumentide analüüs; iii) vestlused põhitöötajatega; v) riikide pädevate asutuste küsitlemine nende tavade kohta. |
| iii) Kas järelevalveraamistiku rakendamisel käsitleti reitinguagentuuride tegevuses ilmnunud probleeme, sealhulgas neid, mis on seotud hindamisnõukogude sõltumatuse ja huvide konfliktide ärahoidmisega? | i) Reitinguagentuuride määruse ning seda täiendavate delegeeritud määruste (tehniliste standardite) õiguslikud nõuded ja eesmärgid; ii) ESMA asutusesisene järelevalvejuhend ja järelevalvekäsiraamat; iii) asjakohased IOSCO suunised ja põhimõtted. | i) Pideva järelevalvetöö toimikute analüüs; ii) järelevalvetoimikute ja asutusesiseste dokumentide, eriti temaatiliste ja individuaalsete kontrollide analüüs; iii) vestlused põhitöötajatega; iv) valitud reitinguagentuuride külastamine teabe kogumise eesmärgil; v) riikide pädevate asutuste küsitlemine nende tavade kohta; vi) võrdlemine SECi (USA) tavadega. |
| iv) Kas ESMA ja reitinguagentuurid avaldasid oma sidusrühmade (eriti Euroopa Parlamendi) jaoks piisavat ja lisaväärtust pakkuvat teavet oma järelevalvetegevuse kohta? | i) Reitinguagentuuride määruse ning seda täiendavate delegeeritud määruste (tehniliste standardite) õiguslikud nõuded ja eesmärgid; ii) ESMA asutusesisene järelevalvejuhend ja järelevalvekäsiraamat. | i) CEREPI andmebaasis oleva reitingutealase teabe kvantitatiivne analüüs; ii) SOCRATI andmebaasi analüüs; iii) meetodeid, mudeleid ja põhilisi hindamiseeldusi puudutavate avalikustamismõnede hindamine väliseksperdi poolt; iv) CEREPI andmebaasis olevate reitingute tulemusnäitajate ülevaatamine väliseksperdi poolt; v) riikide pädevate asutuste küsitlemine nende tavade kohta. |

Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

ESMA uurimiste peamised leiud ja soovitused

| 2012 | | 2013 | | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Temaatiline uurimine: riigi-, panga- ja pandikir- ja reitingute koostamise protsess agentuurides S&P, Moody's ja Fitch | Individaalne uurimine: reitinguagentuuri üldjuhtimine ja sisekontroll | Temaatiline uurimine: pangareitingute koostamise meetodite ülevaatamise, rakendamise ja avalikustamise protsess agentuurides S&P, Moody's ja Fitch | Individaalne uurimine: reitingute avaldamise kontroll reitinguagentuuris | Temaatiline uurimine: riigireitingute koostamise protsess agentuurides S&P, Moody's ja Fitch |
| <ul style="list-style-type: none"> – Reitinguagentuuri sisemenetlused ei olnud piisavalt dokumenteeritud. – Suur personali volavus ja personali ebapiisavus teatud äriiliniides. – Sisekontrolli funktsioone tuleks parandada. – Nõukogu sõltumatute liikmete rolle ja ülesandeid tuleks parandada. – Meetodikat käsitlevad materjalid olid jagatud paljudeks erinevateks dokumentideks ja neid oli reitinguagentuuride veebisaitidel keeruline üles leida. – IT-süsteeme tuleks asjakohaselt rakendada ja kontrollida. | <ul style="list-style-type: none"> – Juhtorgani mõningate liikmete sõltumatus ei olnud tagatud. – Juhatus peaks sisekontrollisüsteeme järjepidevalt hindama ja tihendama suhtlemist kontrolliüksustega. – Sisekontrolliüksuste ressursside üle tuleks seiret teha, lähtudes nende asjakohasusest. – Sisekontrolliüksuse volitusi ja töökorraldust tuleks täpsustada. – Hindamiskomiteedele saadetavaid dokumente tuleks täpsustada. | <ul style="list-style-type: none"> – Meetodika ei hõlmanud kõiki elemente, mis mõjutasid reitinguid. – Teabe avalikustamine ei olnud piisav; ei avalikustatud mõningaid uusi vahendeid, kriteeriume ja vanu meetodeid. – Kvalitatiivseid ja kvantitatiivseid tegureid, mudeleid ja varasemate perioodide andmeid ei dokumenteeritud asjakohaselt. – Meetodite iga-aastane ülevaatamine ei olnud piisav. – Pärast reitingu meetodika muutmist ei tehtud reitingute üle seiret. – Osa krediidireitingute toetamiseks kasutatud teabest oli vananenud. | <ul style="list-style-type: none"> – Reitingute muutmise avalikustamine peaks olema läbipaistev ja õigeaegne. – IT-süsteem ja kontrollimehhanism peaksid reitingute avalikustamise järjepidevust ja regulaarsust nõuetekohaselt toetama. – Reitingute levitamise protsessi üle tuleks teha järelevalvet. – Reitingute avaldamisega seotud kohustus tuleks täpselt kindlaks määrata ja dokumenteerida. | <ul style="list-style-type: none"> – Juhatus ja ülevaatamise eest vastutav üksus osalesid reitingualases tegevuses. – Teadustegevuses osalevate riigireitingute analüütikute puhul ei hallatud piisavalt huvide konflikte. – Reitingu saanud üksustel ei olnud alati võimalust reiting enne selle avaldamist vaidlustada. – Volitamata kolmandatel isikutel oli juurdepääs eelseisvatele reitinguandmise toimingutele. – IT-süsteemide autoriseerimise ja juurdepääsu kontrollis leiti puudusi. – Reitinguotsuste tegemise ja avaldamise vaheline aeg oli märkimisväärselt pikk. – Vähesel kogemusega ja uutel töötajatel olid suured analüüsikohustused. |

Allikas: Euroopa Kontrollikoda ESMA esitatud teabe põhjal.

| 2014 | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Temaatiline uurimine: struktureeritud finantsinstrumentide reitingute koostamine agentuurides Fitch, Moody's, S&P ja DBRS | Kaks temaatilist uurimist: üldjuhtimine ja kont- rollifunktsioonid 14-s ja 4-s väikeses ja keskmise suurusega reitinguagentuuris |
| <ul style="list-style-type: none"> – Kasutatud ja andmepakkujatelt saadud teabe kvaliteedikontrolli puudumine. – Metoodika puudulik rakendamine reitingute järelevalve käigus. – Kasutatud analüütiliste raamistike ebapiisav avalikustamine. – Viivitused reitingute iga-aastase ülevaatamise lõpuleviimisel. – Sisekontrolli funktsiooni, sealhulgas meetodite, mudelite ja põhiliste hindamiseelduste ülevaatamist, tuleks sõltumatuse tagamiseks tugevdada. | <ul style="list-style-type: none"> – Juhatuse liikmete teadmised õiguslikest kohustustest on piiratud, koosolekuid toimub liiga vähe ja kontrolliüksusega ei suhelda piisavalt. – Järelevalvenõukogu sõltumatute liikmete järelevalvetegevust tuleks tõhustada. – Haldus- ja järelevalvenõukogud peaksid vastama reitinguagentuuride määrusele. – Vastavuskontrolli ja sisekontrolli funktsioonid peaksid olema üksteisest sõltumatud. Reitinguanalüütikud, aktsionärid ja äritegevuse arendamisega tegelevad töötajad ei tohiks meetodite heakskiitmisel osaleda. – Vastavuskontrolli tegemiseks tuleks eraldada piisavalt ressursse ning vastavad ülesanded ja kohustused peaksid olema selgelt jagatud. – Meetodite sisemised valideerimis- ja järeltestimismenetlused peaksid olema selgemad ja üksikasjalikumad. – Reitingu saanud üksuse reitinguandmise toimingutest teavitamine ei vastanud mõningate reitinguagentuuride puhul määrusele ning suurendas konfidentsiaalse teabe lekkimise ja emitendi poolt reitinguagentuuri otsusele mõju avaldamise riski. |

Allikas: Euroopa Kontrollikoda ESMA esitatud teabe põhjal.

ELi ja USA järelevalveasutuste veebisaitide võrdlus

| | ESMA (reitinguagenteuride osa) | SECI veebisait (krediidireitingute büroo osa) |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>1. Asjaomaste määruste olemasolu ja juurdepääsetavus</p> <p>IMFi raha- ja finantspoliitika läbipaistvuse hea tava juhend soovib määruste ja mis tahes muude finantsasutuste¹ poolt väljastatud üldrakendatavate direktiivide ja suuniste tekstid avalikult kättesaadavaks teha.</p> | <ul style="list-style-type: none"> – Kättesaadav on üksnes reitinguagenteuride määrus (ELi määrus nr 1060/2009) ja üks kolmest muudatusest. – Kuus reitinguagenteuride määrust täiendavat delegeeritud määrust ei ole kättesaadavad. – Määruseid ei ole lihtne leida, sest nende jaoks ei ole eraldi osa. On kaks võimalust: <ul style="list-style-type: none"> • lehitseda reitinguagenteuride jaotises 180 dokumendist koosnevat nimekirja ilma mingi selekteerimisvõimaluseta; • minna reitinguagenteuride jaotisest üldjaotisesse Dokumendid, kus saab kasutada kaht filtrit (millest üks ei ole tähestikulises järjekorras). | <ul style="list-style-type: none"> – Krediidireitingute büroo veebisaidil on väärtpaberialaste õigusaktide jaotis, mis sisaldab otselinke kõikidele USAs registreeritud reitinguagenteuride puudutavatele määrustele. |
| <p>2. Reitinguagenteuride aruannete olemasolu ja juurdepääsetavus</p> <p>„Finantsasutused peaksid avaldama perioodilisi avalikke aruandeid selle kohta, kuidas nende üldisi poliitikaeesmärke täidetakse”², ning „finantsasutused peaksid avaldama perioodilise avaliku aruande, mis käsitleb selle finantssüsteemi, mille raames nad määratud ülesannet täidavad, sektori(te) olulisemaid suundumusi.”³</p> | <ul style="list-style-type: none"> – Aruandeid on kahte liiki: <ul style="list-style-type: none"> • ESMA järelevalve reitinguagenteuride üle, aastaaruanne; • juhtumipõhised aruanded.– Nende aruannete jaoks eraldi jaotis puudub. Siingi on kaks juba mainitud võimalust: <ul style="list-style-type: none"> • lehitseda reitinguagenteuride dokumentide jaotist; • minna reitinguagenteuride jaotisest üldjaotisesse Dokumendid ning kasutada filtreid. | <ul style="list-style-type: none"> – Krediidireitingute büroo veebisaidil on spetsiaalne avalike aruannete jaotis ja aruanded on rühmitatud vastavalt liigile: <ul style="list-style-type: none"> • personaliaruanded ja uuringud • personalijuhised • kongressile esitatavad aastaaruanded • iga-aastased ülevaatearuanded |
| <p>3. Registreeritud reitinguagenteuride teabe avalikustamine</p> <p>ELis näeb reitinguagenteuride määrus ette, et „ESMA oma veebisaidil käesoleva määruse kohaselt registreeritud reitinguagenteuride loetelu.”⁴</p> | <ul style="list-style-type: none"> – Veebisaidil on eraldi jaotises toodud registreeritud ja sertifitseeritud reitinguagenteuride nimekirja, kust on leitav reitinguagenteuri nimi, asukohariik, staatus (registreeritud, sertifitseeritud) ja jõusolev registreerimiskuupäev. | <ul style="list-style-type: none"> – Veebisaidil on eraldi jaotis osakonna ressursside kohta, kus kasutajad näevad USAs registreeritud reitinguagenteuride ja registreerimise kuupäeva. |

1 Finantsasutuste all mõistetakse institutsioonilisi korraldusi finants- ja maksesüsteemide (sealhulgas turgude ja institutsioonide) reguleerimiseks, järelevalveks ja kontrollimiseks, et edendada finantsstabiilsust, turu tõhusust ning kliendivarade ja tarbijakaitset – lisa: teatud mõistete määratlused, raha- ja finantspoliitika läbipaistvuse hea tava juhend: põhimõtete deklaratsioon, Rahvusvaheline Valuutafond, 1999.

2 IMFi raha- ja finantspoliitika läbipaistvuse hea tava juhend: põhimõtete deklaratsioon, põhimõte 6.3, Rahvusvaheline Valuutafond, 1999.

3 IMFi raha- ja finantspoliitika läbipaistvuse hea tava juhend: põhimõtete deklaratsioon, põhimõte 7.1, Rahvusvaheline Valuutafond, 1999.

4 Artikli 18 lõige 3.

| | ESMA (reitinguagentuuride osa) | SECI veebisait (krediidireitingute büroo osa) |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>4. Iga reitinguagentuuri antud reitingute liikide avalikustamine</p> <p>ELi reitinguagentuuride määruse kohaselt on selle eesmärk „edendada krediidireitingualase tegevuse tervikkust, läbipaistvust [. . .], andes seeläbi panuse siseturu sujuvale toimimisele ning saavutades ühtlasi tarbijate ja investorite kõrgetasemelise kaitse.”⁵ Reitinguliikide avalikustamine aitab parandada krediidireitingute läbipaistvust.</p> | <ul style="list-style-type: none"> – Teave selle kohta, millist liiki reitinguid reitinguagentuurid annavad, ei ole kättesaadav. – ESMA avaldab aga aastaaruande reitinguagentuuride määruse artikli 8d eesmärgil arvutatavate turuosade kohta, kust võib sellekohase teabe leida. Kui reitinguid ei ole tellitud või reitinguagentuuril puuduvad jooksva aastal sellist liiki reitinguga seotud sissetulekud, ei kajastata neid aruandes. | <ul style="list-style-type: none"> – USAs registreeritud reitinguagentuuride jaotises on ära toodud iga reitinguagentuuri registreerimisorder, kus täpsustatakse registreerimise ajal reitinguagentuuri antud reitingute liigid ning võimalikud hilisemad tagasivõtmised. |
| <p>5. Registreerimisvormi avalikustamine</p> <p>Otsene juurdepääs registreerimisvormile võib aidata uutel reitinguagentuuridel registreerimisprotsessi paremini mõista ja julgustada neid taotlust esitama.</p> | <ul style="list-style-type: none"> – Registreerimisvorm ei ole veebisaidil avalikult kättesaadav. – Reitinguagentuuri rühm saabab vormi, kui taotleja on ESMAga ühendust võtnud. | <ul style="list-style-type: none"> – Reitinguagentuuride registreerimisvorm on veebisaidil avalikult kättesaadav ja kontrolliressursside jaotise all kergesti leitav. |
| <p>6. Juurdepääs reitinguagentuuride määruse kohaselt avalikustatud avalikule teabele</p> <p>Reitinguagentuurid peavad avalikustama mitut liiki teavet. Näiteks tuleb reitinguagentuuridel ELis reitinguagentuuride määruse kohaselt avaldada iga-aastane läbipaistvusaruanne, mis sisaldab teavet muu hulgas reitinguagentuuri õigusliku struktuuri, omanike ja sisekontrollimehhanismide kohta ning statistilisi andmeid tööülesannete jaotuse kohta tema töötajate vahel. Et aruanne annaks kasulikku teavet ja julgustaks krediidireitingute kasutajaid mitte „krediidireitinguid usaldama pimesi, vaid [. . .] tegema [. . .] iseseisvaid analüüse ja rakendama alati asjakohast hoolikust”, peaksid investorid avalikustatud teabest teadlikud olema.</p> | <ul style="list-style-type: none"> – ESMA veebisait ei sisalda mingeid viiteid reitinguagentuuride veebisaitidel määrusekohaselt avalikustatud teabele. | <ul style="list-style-type: none"> – USAs registreeritud reitinguagentuurid peavad avalikult kättesaadavaks tegema osa registreerimisvormist ja aasta sertifitseerimisvormi. Krediidireitingute büroo reitinguagentuuride vormide jaotises on toodud lingid reitinguagentuuride veebisaitidele, kust on võimalik kõnealused vormid leida. |
| <p>7. Juhised rikkumisest teatajatele</p> <p>Rikkumisest teatajate jaoks mõeldud konkreetne teave ja juhised madaldavad barjääri, teavitamaks reguleerimisasutust võimalikust üleastumisest ja/või määruste rikkumisest.</p> | <ul style="list-style-type: none"> – Konkreetsed juhendid puuduvad. Reitinguagentuuride jaotise all on toodud e-posti aadress päringute jaoks: CRA-info@esma.europa.eu. Sellele aadressile võib saata ka kaebused. | <ul style="list-style-type: none"> – Veebisaidil on link rikkumistest teatamisega tegeleva asutuse veebisaidile, mis sisaldab rohkelt teavet. |

5 Põhjendus 1.

Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

Kokkuvõte

VI

ESMA tegi teadliku otsuse tegutseda riskipõhise järelevalveasutusena, eeldades, et kõiki riske ei saa kõrvaldada, kuid järelevalvemeetmete eesmärk peab olema tuvastada ja maandada selliseid riske, mis võivad kõige rohkem kahjustada investoreid ja finantsstabiilsust üldisemalt.

ESMA riskipõhise lähenemisviisi eesmärk on suunata ressursid tähtsaimatesse valdkondadesse ja see võeti kasutusele pärast esimese järelevalveaasta möödumist.

Sellest alates on kõikide suure mõjuga reitinguagentuuride puhul tuvastatud riskivaldkondade suhtes kohaldatud kas uurimist või pidevat järelevalvet.

ESMA riskipõhine raamistik koosneb kolmest omavahel seotud etapist:

- i) riskide tuvastamine ja hindamine,
- ii) riskide seadmine tähtsuse järjekorda ja
- iii) järelevalvemeetmete määratlemine prioriteetsete riskide maandamiseks.

See raamistik tugineb 13 riskinäitajale. ESMA koostab kord aastas strateegilise hindamise põhjal iga-aastase järelevalvealase töökava, milles määratakse kindlaks järgmise aasta prioriteetidid ja meetmed. Alates 2012. aastast tuvastati 39 juhul riskinäitaja, mille risk oli suure mõjuga reitinguagentuuridele väga suur.

Tuvastatud riskidest nelja suhtes kohaldati pidevat järelevalvet. Ülejäänud 35 riskivaldkonna suhtes korraldati riski tuvastamisele järgnenud aastal individuaalne või temaatiline uurimine.

Uurimise liik (individuaalne või temaatiline) sõltub muu hulgas tuvastatud riski keerukusest ja omapärast. Uurimise keskendumisel suure riskiga valdkondadele võib riskide omavahelise seotuse tõttu kaasata ka väiksema riskiga valdkondi.

Lisaks iga-aastasele strateegilisele hindamisele jälgib ja hindab ESMA riske pidevalt. Kui strateegilise hindamise väliselt tuvastatakse pideva järelevalve (korrapärase teabe analüüs, kaebuste analüüs, esialgsete registreerimistingimuste muutmise teated, korrapärased küsitlused jmt) või turuseire käigus uued riskid, hinnatakse riskide tähtsuse järjekord ümber, eesmärgiga tagada ressurside eraldamine riskivaldkondadele, mis võivad kõige rohkem kahjustada investoreid ja finantsstabiilsust üldisemalt.

ESMA tunnistab, et riskide aastaringse tähtsuse järjekorda seadmise toetamine eeldab põhjalikumat dokumentatsiooni.

VII

ESMA järelevalve juhendi ja käsiraamatu eesmärk on kehtestada ESMA järelevalveraamistik ning kirjeldada järelevalveprotsesse ja nende protsesside käigus järgitavaid ühiseid samme ja põhimõtteid.

Nendes dokumentides nähakse ette aasta jooksul täidetavad minimaalsed järelevalveülesanded, mida on võimalik planeerida. Paraku ei saa järelevalveülesannete täpset liiki ja sagedust eelnevalt kindlaks määrata, sest teatavaid järelevalvemeetmeid võetakse olenevalt iga reitinguagentuuri riskiprofiili arengust ja neid ei saa seega prognoosida.

Järelevalvetegevus on oma olemuselt dünaamiline ning ESMA peab kooskõlas oma riskipõhise raamistikuga kohandama järelevalvetegevuse keskpunkti vastavalt asjaomase sektori arengule ja tuvastatud riskidele. Seetõttu täiendavad järelevalve juhendit ja käsiraamatut nüüdsest alati järgmised dokumendid: riskantsemate reitinguagentuuride jaoks koostatud iga-aastased strateegiad ja töökavad, milles täpsustatakse konkreetseid meetmeid ja nende rakendamise tähtjad, korrapärased kohtumised kord aastas kindlaksmääratud ja reitinguagentuuridele teatatud tegevustsükli raames ning iga uurimise jaoks koostatavad projektikavad.

ESMA leiab, et need dokumendid moodustavad eeskirjade ja suuniste täieliku kogu, mis tagab vajaliku paindlikkuse ESMA järelevalvemeetodi kohandamiseks ja järelevalvehandite kõige tõhusamaks kasutamiseks.

ESMA tunnistab, et reitinguagentuuridelt saadud korrapärase teabe analüüsi üle peetavat arvestust võiks parandada. Seoses sellega on reitinguagentuuride üksusel praegu käsil teabe pideva seire ja riskihindamise uue töövahendi väljatöötamine. See võimaldab struktureeritud tüüpvormide rakendamise kaudu säilitada järelevalvealased andmed ja analüüsid spetsiaalsetes dokumentides, parandades seega nii tehtud analüüsi kui ka tuvastatud riske hõlmavaid arvestustavasid.

ESMA märgib siiski, et viimastel aastatel kehtestatud arvestustavad on toetanud tema regulatiivseid kohustusi ja kajastanud organisatsiooni sisemisi vajadusi. Näiteks ei pruugi ESMA küll dokumenteerida asutusesiselt kõiki uurimise raames tehtud analüüsi vaheetappe, kuid kõik järeldused ja tõendusmaterjalid dokumenteeritakse põhjalikult reitinguagentuuridele saadetavates kirjades.

Kuigi ESMA tunnistab, et tema dokumenteerimis- ja seirevahendeid võiks veelgi parandada, leiab ta, et need on seni olnud tõhusad ja võimaldanud ESMA-l saada olulist teavet, mis toetab tema otsustusprotsessi.

VIII

ESMA on võtnud kasutusele riskipõhise lähenemiseviisi, mille eesmärk on seada järelevalvemeetmed tähtsuse järjekorda vastavalt tuvastatud riskidele, et tagada tõhus ja tulemuslik ressurside eraldamine.

ESMA riskiraamistiku alusel hinnatakse muu hulgas selliseid riskinäitajaid nagu huvide konfliktid ja meetodid.

ESMA hindab pideva järelevalve raames meetoditest tulenevat riski. Ta saab ja analüüsib korrapäraselt mitmesugust meetoditega seotud teavet. Kui need riskinäitajad on reitinguagentuurides tuvastatud suurtena, on ESMA rakendanud neile süstemaatilisel oma järelevalvemeetmeid, sealhulgas näiteks pangas kasutatavate meetodite temaatiline uurimine, mille käigus ESMA hindas vastavust nõudele kasutada meetodeid, mis on ranged, süsteemsed, järjepidevad ja vajavad kinnitamist.

Peale selle on ESMA hinnanud meetodite vastavust reitinguagentuuride määruse nõuetele ka muude uurimiste raames, kuigi meetoditest tulenev risk ei olnud sel juhul põhiobjekt ja analüüsi tase olenes uurimise ulatusest. ESMA uuris 2015. aastal ka meetodite kinnitamist. Seda käsitletakse põhjalikumalt ESMA vastuses punktidele 81–84.

Mis puutub huvide konflikti, siis kogu reitinguagentuuride määruse eesmärk on kõrvaldada huvide konfliktid ja enamik selle määruse sätteid on seotud reitinguagentuuri kohustusega tagada oma krediidireitingualase tegevuse sõltumatus (konfliktide vältimine, tuvastamine, lahendamine ja avalikustamine). ESMA on oma järelevalvetegevuse algusest saadik teinud märkimisväärseid jõupingutusi reitinguagentuuride poolt huvide konfliktide vältimiseks kehtestatud meetmete hindamiseks. Seepärast on enamik kontaktidest reitinguagentuuridega ja ESMA uurimiste järeldustest seotud reitinguagentuuride määruse sätetega, mis käsitlevad sõltumatust ja huvide konflikti vältimist. See nähtub selgelt ka ESMA avalikest aastaaruannetest ja töökavadest, milles ESMA määrab kindlaks peamised järelevalvealased riskid, millele ta järgmistel aastatel keskendub, ning esitab teavet varasemate uurimiste

käigus tuvastatud põhiprobleemide kohta. Kahes avalikus teadaandes, mille ESMA avaldas vastavalt 2014. aasta juunis ja 2015. aasta juunis, viidati samuti nende reitinguagentuuride määruse sätete rikkumisele, mis käsitlevad sõltumatuse tagamise ja võimaliku huvide konflikti vältimise meetmeid. Seda käsitletakse põhjalikumalt ESMA vastuses punktidele 87–89.

Eltoodut arvesse võttes on ESMA veendunud, et on eraldanud vajalikud ressursid meetodite ja huvide konfliktiga seoses tuvastatud riskide maandamiseks. ESMA jätkab nende valdkondade jälgimist ja võtab asjakohaseid meetmeid valdkondades, kus ilmnevad olulised riskid.

X

ESMA on reitinguagentuuride määruse kohaselt keskse teabehoidlana volitatud koguma igalt üksikult reitinguagentuurilt varasemaid tegevusandmeid ja tegema need kasutajatele keskse veebisaidi kaudu kättesaadavaks.

Kuigi kesksel teabehoidlal puudub võimalike statistiliste andmete ammendav loetelu, võivad kasutajad eri päringute abil saada tegelikult mitmesugust täiendavat statistikat, mida selles sektoris tavaliselt kasutatakse. See lähenemisviis valiti põhjusel, et statistika kasulikkus on väga subjektiivne küsimus, mis sõltub suuresti kasutaja lõppeesmärgist, kusjuures need eesmärgid võivad märkimisväärselt erineda.

ESMA soovib juhtida tähelepanu sellele, et andmebaasis hoitakse üksnes andmeid, mis läbivad ulatuslikud andmekogumisvahendi kontrollid (esimesel tasandil 50 kontrolli ja teisel tasandil 50 kontrolli) ja süstemaatilised täielikkuse kontrollid. Ainult need andmed tehakse keskse teabehoidla kaudu lõpuks kättesaadavaks. Lisaks andmete kvaliteedi tagamisele kindlustavad need meetmed esitatud andmete standardsuse, võrreldavuse ja ajalise järjepidevuse.

Kui andmed läbivad need esialgsed kontrollid ja salvestatakse andmebaasi, korraldatakse pidevalt sihtkontrole, mis kindlustavad veelgi andmete järjepidevuse ja kvaliteedi. Neid andmeid ei võrrelda süstemaatiliselt muude andmebaaside andmetega. See piirang tuleneb otseselt asjaolust, et keskse teabehoidla andmetel puuduvad ühised tunnused. See probleem lahendatakse Euroopa reitinguandmebaasi ellurakendamisega, kuna asjaomane regulatiivne tehniline standard sisaldab nõuet pidada vajaduse korral arvestust ülemaailmsete tunnuste alusel (nt juriidilise isiku tunnus, BIC, ISIN-kood jms).

Peale selle tuleb märkida, et ESMA võrdleb aeg-ajalt ja võimalust mööda oma andmeid muude andmebaaside andmetega.

XI a)

ESMA nõustub selle soovitusel.

ESMA tunnustab, et tema hindamiste dokumenteerimist võiks parandada, nii et tehtud hindamise töödokumendid sisaldaksid täielikke tõendusmaterjale ja hõlbustaksid analüüsi kontrollijälje kindlustamist.

XI b)

ESMA nõustub selle soovitusel.

XI c)

ESMA nõustub osaliselt selle soovitusel.

ESMA ajakohastab vajaduse korral oma järelevalve juhendit ja käsiraamatut, et lisada neisse saadud teadmised ja kogemused.

ESMA on kindel, et kõik tema uurimistega seoses reitinguagentuuridele edastatud järeldused ja otsused ning tõendusmaterjalid on põhjalikult dokumenteeritud.

ESMA tunnistab, et reitinguagentuuridelt saadud korrapärase teabe analüüsi arvestust võiks parandada, ning tegeleb praegu nii tehtud analüüsi kui ka tuvastatud riskide arvestustavade täiustamisega. Võttes arvesse, et registreeritud reitinguagentuuride arv on endiselt piiratud, ei pea ESMA spetsiaalset IT-vahendit selles etapis vajalikuks.

XI d)

ESMA nõustub osaliselt selle soovitusel.

ESMA jätkab pideva järelevalve raames meetoditest tuleneva riski korrapärasest hindamist ja rakendab riskide tuvastamise korral spetsiaalseid järelevalvemeetmeid kooskõlas ESMA riskipõhise lähenemisviisiga.

XI e)

ESMA nõustub osaliselt selle soovitusel.

ESMA jätkab pideva järelevalve raames võimaliku huvide konfliktiga seotud riskide, sealhulgas reitinguagentuuride poolt krediidireitingu analüütikute kauplemistegevuse ja finantstehingute seireks kehtestatud meetmete ja kontrollide korrapärasest hindamist ning rakendab riskide tuvastamise korral spetsiaalseid järelevalvemeetmeid kooskõlas ESMA riskipõhise lähenemisviisiga.

XI f)

ESMA nõustub osaliselt selle soovitusel.

ESMA tegeleb konkreetsete reitinguagentuuride puhul tuvastatud puudustega oma järelevalvevolituste ulatuses. Vajaduse korral ja kooskõlas reitinguagentuuride määrusega kaalutakse kõikidele reitinguagentuuridele avalikustamiskoostööde kohta lisajuhiste andmist.

XI g)

ESMA nõustub selle soovitusel.

ESMA jätkab pidevat dialoogi sidusrühmadega, et teha kindlaks võimalused keskse teabehoidla edasiarendamiseks, nii et see toetaks veelgi rohkem selle kasutajate vajadusi.

XI h)

ESMA nõustub selle soovitusel.

ESMA tegeleb praegu oma veebisaidi ümberkujundamisega. Tulevases versioonis võetakse arvesse selles soovitusel tehtud parandusettepanekuid.

I osa. Registreerimine ja tegevusulatus kindlaksmääramine

27

ESMA määrab järjekindlalt vähemalt kaks isikut hindama iga registreerimistaotlust, et tagada nn topeltkontrolli põhimõtte järgimine. Lisaks hinnatakse iga mittetäielikkuse, täielikkuse ja vastavuse otsust (registreerimine või keeldumine) heakskiitmisprotsessis, milles osalevad registreerimistaotluste koordineerija, meeskonna juht, reitinguagentuuride üksuse juht ja ESMA tegevdirektor.

ESMA asutusesisene kirjavahetus ja kogu ametlik kirjavahetus taotlejatega tõendavad, et iga registreerimistoimikuga on tegelnud vähemalt kaks hindajat.

ESMA heakskiitmisprotsessi tõendavad materjalid on kättesaadavad asutusesisest kirjavahetusest. Mittetäielikkuse ja täielikkuse otsustele kirjutab alla ESMA tegevdirektor. Registreerimise ja keeldumise otsused kiidab ametlikult heaks ESMA järelevalvenõukogu ning neile kirjutab alla ESMA eesistuja.

ESMA tunnistab siiski, et tema asutusesiseste tavade dokumenteerimist võiks parandada.

Ühine vastus punktidele 28 ja 29

ESMA on ajavahemikul alates 2011. aasta juulist, kui ta alustas järelevalvet reitinguagentuuride üle, kuni 2015. aasta septembrini hinnanud 17 registreerimistaotlust. Neli taotlejat võtsid oma taotluse tagasi, kuus taotlust jäeti rahuldamata ja seitse reitinguagentuuri registreeriti.

ESMA hindab vastavushindamise etapis vastavust kõigile reitinguagentuuride määruse asjakohastele sätetele, sealhulgas vastavust nõudele kasutada meetodeid, mis on ranged, süsteemsed, järjepidevad ja vajavad kinnitamist. Neile nõuetele vastavuse hindamise raamistik on ESMA jaoks sätestatud komisjoni delegeeritud määruses (EL) nr 447/2012 (regulatiivsed tehnilised standardid meetodite hindamise kohta).

Vastavust hinnatakse iga nõude puhul eraldi ning ESMA võtab arvesse nii konkreetseid hinnatavaid meetodeid kui ka kõiki muid taotleja esitatud dokumente, nagu reitinguprotsessi reguleerivad põhimõtted ja menetlused ning taotleja poolt tehtud meetodite kinnitamise tulemused. Kui ESMA leiab, et selle analüüsi jaoks on vaja saada lisateavet, küsitakse seda vastavushindamise käigus.

ESMA on seisukohal, et registreerimisprotsessi käigus saadud dokumendid võimaldasid tal täielikult hinnata vastavust kõigile reitinguagentuuride määruses ja meetodeid käsitlevates regulatiivsetes tehnilistes standardites sätestatud nõuetele.

ESMA ei keskendunud sellega seoses mitte ainult meetodite ranguse hindamisele registreerimisprotsessi ajal, vaid hindas vastavust kõigile asjakohastele sätetele.

ESMA jättis näiteks osa registreerimistaotlusi rahuldamata, sest need ei vastanud järgmistele nõuetele: rangus (3 juhtumit), süsteemsus (2 juhtumit), kinnitatus (4 juhtumit).

Need arvud näitavad, et registreerimistaotluse rahuldamata jätmise sagedasim põhjus meetodeid käsitlevate regulatiivsete tehniliste standardite nõuetele mittevastavuse alusel oli mittevastavus sätetele, mille kohaselt peavad meetodid olema kinnitatud.

Mis puudutab ESMA tehtud analüüsi dokumenteerimist, siis ESMA kohaldas reitinguagentuuride määruse sätteid. Reitinguagentuuride määruse artiklis 18 on sätestatud, et kui ESMA keeldub reitinguagentuuri registreerimisest, esitab ta oma otsuses registreerimisest keeldumise põhjendused täies ulatuses; seoses sellega dokumenteeris ESMA järelevalvenõukogu keeldumisotsustes põhjalikult oma hindamise.

ESMA tunnistab siiski, et tema hindamiste dokumenteerimist võiks parandada (isegi kui reitinguagentuuride määrusega seda ei nõuta), nii et tehtud hindamise töödokumendid sisaldaksid täielikke tõendusmaterjale ja hõlbustaksid analüüsi kontrollijale kindlustamist.

30

Vastavalt reitinguagentuuride määrusele ei tohi ESMA kehtestada registreerimise suhtes nõudeid, mida ei ole selle määrusega ette nähtud. Seepärast ei saa ESMA nõuda eelnevalt määratletud andmekogumi esitamist või määratleda minimaalset vastuvõetavat üksikasjalikkust. ESMA soovib siiski märkida, et kui ta pidas vastavusanalüüsi jaoks vajalikuks saada lisateavet, küsiti seda registreerimisprotsessi raames.

Seoses erinevusega meetodeid käsitlevate dokumentide üksikasjalikkuses soovib ESMA juhtida tähelepanu sellele, et hinnatud registreerimistoi- mikud puudutasid eri sektorites tegutsevaid eri reitinguagentuure. Meetodid on oma sisult erinevad olenevalt konkreetsest reitinguagentuurist ja – sama reitinguagentuuri raames – varaklassist. Ükski reitinguagentuuride määruse säte ei näe ette, et reitinguagentuuride meetodid peavad järgima eelnevalt määratletud vormi.

Mis puudutab teatava regulatiivsetes tehnilistes standardites sisalduva teabe võimalikku puudumist meetodites (nt modelleerimis- ja kvantitatiivsed tehnikad, iga kvalitatiivse või kvantitatiivse teguri olulisuse kirjeldus jmt), siis regulatiivsetes tehnilistes standardites ei ole sätestatud mitte regulatiivsed avalikustamismõõdud, vaid pigem eeskirjad, mida ESMA peab kasutama, hinnates krediidi-reitingu andmise meetodite vastavust reitingu-agentuuride määruse artikli 8 lõikes 3 sätestatud nõuetele. Võttes arvesse neid nõudeid ja üldsusele kättesaadavat teavet, sai ESMA enda käsutusse kõik reitinguagentuuri sisedokumendid, mis võimaldasid tal hinnata meetodite vastavust regulatiivsetes tehnilistes standardites sätestatud nõuetele.

Mis puudutab konkreetset registreerimistoimikut, siis ESMA sai modelleerimis- ja kvantitatiivseid tehnikaid käsitleva teabe registreerimiseelses etapis, kuid seda ei kantud tõepoolest kontrollitud registreerimistoimikusse.

Ühine vastus punktidele 31–34

ESMA on asutamisest saadik tegelnud tegevusulatu kindlaksmääramisega ning on kõrvuti riiklikelt pädevatelt asutustelt saadud teadetega teinud korrapäraselt ka sõltumatut analüüsi.

ESMA on suhelnud mitme võimaliku krediidi-reitingute andjaga ja tuvastanud otseselt enamiku neist üksustest. See võimaldas ESMA-l teha õigel ajal kindlaks ettevõtted, kes peaksid olema registreeritud reitinguagentuurina.

ESMA arvates on mõlemad tegevusvaldkonnad – ESMA-sisene hindamine ja riiklike pädevate asutuste panus – võrdselt tähtsad.

Osa tuvastatud üksusi tegeles tõepoolest reitingu-agentuuride määruse kohaldamisalasse kuuluva tegevusega ja registreeriti seepärast reitinguagentuurina. Kõik need üksused tuvastati enne reitinguagentuuride määruse kohaldamisala käsitlevate ESMA suuniste avaldamist 30. juulil 2013. ESMA selgitas nendes suunistes üldsusele, et krediidi-reitingute andmine end registreerimata on reitinguagentuuride määruse rikkumine, mille eest ESMA-l on õigus määrata trahvi. ESMA ei ole seda õigust seni kasutanud, sest ei ole pärast suuniste avaldamist tuvastanud ühtegi krediidi-reitingualast tegevust teostavat ettevõtet.

Ühine vastus punktidele 35–40

ESMA märgib, et vastutab üksnes reitinguagentuuride registreerimise ja nende üle tehtava järelevalve eest ELis ning eurosüsteemi toimimine ei kuulu ESMA volituste hulka.

ESMA registreerimisprotsessi tulemus ei avalda mõju eurosüsteemis krediidi-reitingute heakskiitmist reguleerivatele eeskirjadele.

II osa. Kavandamine ja riskijuhtimine

48

ESMA raamistik on üles ehitatud selliselt, et iga riskikategooria all on loetletud kindlakstehtud põhiprobleemid. Tavaliselt lähtutakse konkreetse riskivaldkonna üldisel hindamisel kõige aktuaalsemast probleemist. Kõik tuvastatud riskid dokumenteeritakse.

49

Seda, kas analüüs hõlmas kõiki vajalikke dokumente ja millised olid tulemused, kontrollitakse süstemaatiliselt riski- ja järelevalvetöötajate omavaheliste arutelude käigus. ESMA tunnistab siiski sellise suhtluse ametliku dokumenteerimise puudumist.

50

Vähemalt kord aastas tehtava põhilise strateegilise analüüsi jaoks kasutatav teave dokumenteeritakse tulemuskaartidel. Muudatusi riskihinnangus, mis võidakse teha pärast riski- ja järelevalvetöötajate vahelist vastavuskontrolliteemalist kohtumist, ei dokumenteerita seetõttu, et need kohtumised toimuvad riskinäidikute koostamise lõppetapis.

ESMA tunnistab, et riskide aastaringse tähtsuse järjekorda seadmise toetamine eeldab põhjalikumat dokumentatsiooni. ESMA on seoses sellega välja töötamas uut teabehoidlat, kus kavatakse salvestada pidevalt kõik riskihinnangute muudatused.

Ühine vastus punktidele 52 ja 53

ESMA riskipõhine lähenemisviis võeti kasutusele pärast esimese järelevalveaasta möödumist. Sellest alates on kõikide suure mõjuga reitinguagentuuride puhul tuvastatud riskivaldkondade suhtes kohaldatud kas uurimist või pidevat järelevalvet.

ESMA riskipõhine raamistik koosneb kolmest omavahel seotud etapist: i) riskide tuvastamine ja hindamine, ii) riskide seadmine tähtsuse järjekorda ja iii) järelevalvemeetmete määratlemine prioriteetsete riskide maandamiseks. See raamistik tugineb 13 riskinäitajale. ESMA korraldab vähemalt kord aastas strateegilise hindamise, et koostada iga-aastane järelevalvealane töökava, milles sätestatakse järgmise aasta prioriteetid ja meetmed.

Alates 2012. aastast tuvastati 39 juhul riskinäitaja, mille risk oli neljale suure mõjuga reitinguagentuurile väga suur.

Tuvastatud riskidest nelja suhtes kohaldati pidevat järelevalvet. Ülejäänud 35 riskivaldkonna suhtes korraldati riski tuvastamisele järgnenud aastal individuaalne või temaatiline uurimine.

Uurimise liik (individuaalne või temaatiline) sõltub muu hulgas tuvastatud riski keerukusest ja omapä-rast. Uurimine keskendub küll vaadeldavatele suure riskiga valdkondadele, kuid riskivaldkondade omavahelise seotuse tõttu võidakse uurimisse kaasata valdkonnad, mis leitakse olevat väiksema riskiga.

ESMA algatas näiteks portfelliiriskiga seotud riskikategoorias tuvastatud suure riski põhjal struktureeritud finantskrediidireitingute uurimise. Tervikliku ülevaate saamiseks sellest varaklassist ja reitinguagentuuride asjaomastest tavadest pidi ESMA võtma siiski arvesse kõiki reitinguprotsessi aluseks olevaid aspekte, sealhulgas ilmselgelt ka muude riskinäitajatega hõlmatud aspekte (nt ressursside eraldamine reitingute seirele, reitinguprotsessis kasutatud teave ning asjaomaste meetodite kohaldamine ja läbivaatamine).

Lisaks iga-aastasele strateegilisele hindamisele jälgib ja hindab ESMA pidevalt riske. Kui strateegilise hindamise väliselt tuvastatakse pideva järelevalve (korrapärase teabe analüüs, kaebuste analüüs, esialgsete registreerimistingimuste muutmise teated, korrapärased küsitlused jmt) või turuseire käigus uued riskid, hinnatakse riskide tähtsuse järjekord ümber, eesmärgiga tagada, et ressursid eraldatakse riskivaldkondadele, mis võivad kõige rohkem kahjustada investoreid ja üldisemalt finantsstabiilsust.

54

Osa ESMA varasemaid uurimisi olid struktureeritud vastavalt konkreetsete varaklasside reitingutele, kuid see ei tähenda, et sellise uurimise käigus ei keskendutud riskihindamise raames tuvastatud äririski aspektidele. Vastupidi, konkreetseid varaklasse (mida peetakse keskkonnariski/portfelliiriski hinnangus oluliseks) kasutatakse järjekindla ja tähendusliku valimi koostamiseks, mille alusel saab uurimise käigus hinnata asjaomas(t)e reitinguagentuuri(de) puhul tuvastatud peamisi riske. Peale selle tuleb märkida, et ESMA võib küll hinnata teatava varaklassi puhul põhjalikult konkreetset riski, kuid

vastavalt parandusmeetmete kavale tuleb parandusmeetmeid asjaomase probleemi kõrvaldamiseks tavaliselt rakendada kõikides varaklassides, mitte ainult uurimisega hõlmatud varaklassis.

55

ESMA tegi teadliku otsuse tegutseda riskipõhise järelevalveasutusena, eeldades, et kõiki riske ei saa kõrvaldada, kuid järelevalvemeetmete eesmärk peab olema tuvastada ja maandada selliseid riske, mis võivad kõige rohkem kahjustada investoreid ja finantsstabiilsust.

III osa. Järelevalve

Ühine vastus punktidele 63 ja 64

ESMA märgib, et järelevalve juhendi ja käsiraamatu eesmärk on kehtestada ESMA järelevalveraamistik, kirjeldada järelevalveprotsesse ning määratleda nende protsesside käigus järgitavad ühised sammud ja põhimõtted. Nendes dokumentides nähakse ette aasta jooksul täidetavad minimaalsed järelevalveülesanded, mida saab *a priori* kavandada.

ESMA arvates ei saa järelevalveülesannete täpset liiki ja sagedust nendes dokumentide eelnevalt kindlaks määrata, sest teatavaid järelevalvemeetmeid võetakse olenevalt iga reitinguagentuuri riskiprofiilist ja neid ei saa seega prognoosida. See tõttu täiendavad järelevalve juhendit ja käsiraamatu nüüdsest alati järgmised dokumendid: riskantsemaid reitinguagentuure puudutavad iga-aastased strateegiad ja töökavad, milles täpsustatakse konkreetsed meetmed ja nende rakendamise tähtajad, kohtumised kord aastas kindlaksmääratud ja reitinguagentuuridele teatatud tegevustsükli raames ning iga uurimise jaoks koostatavad projektikavad.

ESMA arvates võib kaugemaleulatuvate kavade tegemine ning ülemäärane toetumine järelevalveülesannetele ja nende ajakavale – lisades need ESMA juhenditesse ja käsiraamatutesse – järelevalve tõhusust soovimatult piirata.

65

ESMA märgib, et on hiljuti kehtestanud riskantsemate reitinguagentuuride jaoks individuaalsed järelevalvekavad.

ESMA on siiski ka enne individuaalsete järelevalvekavade kehtestamist koostanud alati kord aastas korrapäraste järelevalvekontrollide ajakava. Näiteks määrati kindlaks ja teatati asjaomasele reitinguagentuurile igal aastal tegevustsükli raames korraldatavate kohtumiste sagedus. Samuti plaaniti teha reitinguagentuuridelt saadud korrapärase teabe analüüs vastavalt teabe esitamise tähtaegadele ning analüüsi tulemused salvestati spetsiaalses toimikus.

Paraku toimub osa kontaktidest reitinguagentuuridega ainult siis, kui ESMA vajab lisaselgitusi või kui toimub konkreetne sündmus – nt reitinguagentuuridelt saadud teated, kaebused, korrapärase teabe analüüsile järgnevad arutelud – ning seepärast ei saa seda ette kavandada.

ESMA arvates peaks tema järelevalvemeetod jääma piisavalt paindlikuks, et reitinguagentuuridega toimuvate kontaktide sagedust ja põhjalikkust saaks muuta vastavalt toimunud sündmustele või tähelestatud riskidele.

66

ESMA arvates peaks ta valima järelevalvevahendi, mida peab oma järelevalvetegevuse eesmärkide saavutamiseks kõige tõhusamaks.

Varem on ESMA kasutanud oma kontrolli tegemiseks vajaduse korral kontrollnimekirju ja küsimustikke. ESMA peab kontrollnimekirju siiski vahendiks, mis on tõhus vaid teatavate järelevalvemeetmete puhul.

ESMA püüab jätkuvalt täiustada oma järelevalvetavasid ning uurib selleks ka teiste järelevalveasutuste tavasid. Riiklike pädevate asutuste järelevalvehenditega võrdlemisel tuleks siiski arvesse võtta volituste, järelevalvetegevuse eesmärkide, järelevalve alla kuuluva sektori olemuse ja järelevalve alla kuuluvate üksuste arvu erinevusi.

67

ESMA tunnistab, et reitinguagentuuridelt saadud korrapärase teabe analüüsi arvestust võiks täiustada. ESMA-l on seoses sellega käsil teabe pideva seire ja riskihindamise uue töövahendi väljatöötamine. See võimaldab struktureeritud tüüpvormide rakendamise kaudu säilitada järelevalvealased andmed ja analüüsid spetsiaalsetes dokumentides, parandades seega nii tehtud analüüsi kui ka tuvastatud riske hõlmavaid arvestustavasid.

68

ESMA on seisukohal, et n-ö kriteeriumide kaust on seni olnud piisav tema otsuste järjekindluse tagamiseks. Kuigi ESMA nõustub, et dokumenteerimist võiks parandada, tuleb siiski märkida, et ESMA alustas järelevalvet reitinguagentuuride üle 2011. aasta lõpus ja tundis alles pärast piisava arvu otsuste tegemist vajadust alustada struktureerituma andmebaasi väljatöötamist. Nelja-aastase järelevalvetegevuse järel kausta kogunenud teave on saavutanud piisava kriitilise massi ning ESMA on hiljuti kasutusele võtnud vikipõhise töövahendi, mis hõlbustab selle teabe tõhusat kasutamist.

Ühine vastus punktidele 69–72

ESMA tunnistab, et reitinguagentuuridelt saadud korrapärase teabe analüüsi arvestust võiks parandada, ning tegeleb – nagu eespool selgitatud – praegu teabe pideva seire ja riskihindamise uue töövahendi väljatöötamisega.

Kuigi kogu tegevust ei ole täielikult dokumenteeritud, sisaldavad ESMA töödokumendid siiski tööendeid tehtud analüüsi kohta. ESMA märgib seoses sellega, et tema vahendid on piiratud ja dokumenteerimisele kuluv aeg peab olema proportsionaalne.

ESMA on hinnanud spetsiaalsest IT-süsteemist saadavat kasu ning võrrelnud seda paigaldamis- ja hoolduskuludega. Võttes arvesse, et registreeritud reitinguagentuuride arv on endiselt piiratud, ei pea ESMA spetsiaalset IT-vahendit selles etapis vajalikuks ja leiab, et võrdlus riiklike pädevate asutustega ei ole proportsionaalne, võttes arvesse registreeritud reitinguagentuuride arvu ja ESMA järelevalvetöötajate hulka ning enamiku riiklike pädevate asutuste vastavaid näitajaid.

73

ESMA analüüsib ja kontrollib süstemaatiliselt uurimiste käigus küsitud teavet. Tema töödokumentidest selgub, et nii uurimiste käigus kui ka parandusmeetmete kavade raames on süstemaatiliselt kokku kogutud kõik asjakohased andmed.

ESMA ei dokumenteeri oma analüüsi kõiki vaheetappe teadlikult, sest ESMA ressursid on piiratud ja ta peab neid kasutama võimalikult tõhusalt. Uurimistulemused ja tõendusmaterjalid dokumenteeritakse põhjalikult siiski reitinguagentuuridele saadavates kirjades. ESMA kogub piisavalt andmeid, mis tõendavad ja tagavad, et uurimiste järeldusi toetab kogutud tõendite põhjalik analüüs.

74

ESMA kirjad reitinguagentuuridele koostatakse kooskõlas tema järelevalve käsiraamatuga, mis ei nõua viidete lisamist reitinguagentuuride määruse artiklitele ja lõigetele, millel mingi järelendus põhineb.

ESMA arvates tuvastatakse tema kirjades ja parandusmeetmete kavades selgelt asjaomased mittevastavused. Reitinguagentuuride määruse kohaldatava artikli sõnaselge mainimine iga järelduse puhul ei anna tema arvates lisaväärtust.

75

Järelmeetmete tabelid on ESMA-sisesed töödokumendid; need koostatakse kõikide uurimiste puhul tüüpvormi järgi ja tõendusmaterjalid salvestatakse süstemaatiliselt spetsiaalsetes kaustades. Standardimine tuleb kõne alla siiski üksnes vormi puhul, sest tabelites esitatud analüüsi ja märkuste sisu on erinev olenevalt analüüsitud teemast.

80

ESMA tunnistab, et reitinguagentuuride määruks kasutatakse teatavaid mõisteid, mida ei ole määratletud. Paraku saab ESMA töötada konkreetset juhised välja üksnes reitinguagentuuride määruks kohaldamisalasse kuuluvates küsimustes. ESMA on seda varem teinud, et tagada läbipaistvus ja täpsustada oma järelevalvealaseid seisukohti, näiteks suuniste, soovitude, küsimuste ja vastuste ning avalike aruannete kaudu.

Ühine vastus punktidele 81–84

Selleks et tagada reitinguagentuuride vastavus regulatiivsele nõudele kasutada rangeid, süsteemseid ja järjepidevaid meetodeid, mis tuleb kinnitada ja järeltestida, kasutab ESMA riskipõhist lähenemist, mis võimaldab suunata ressursid tähtsaimatesse valdkondadesse. ESMA riskiraamistiku alusel hinnatakse muu hulgas selliseid riskinäitajaid nagu meetodid.

ESMA hindab pideva järelevalve raames meetoditest tulenevat riski. Ta saab ja analüüsib korrapäraselt mitmesugust meetoditega seotud teavet. See annab tervikliku ülevaate iga reitinguagentuuri meetodite arengust.

Kui on tuvastatud, et meetoditest tulenev risk on reitinguagentuuride puhul väga suur, on ESMA rakendanud selle suhtes süstemaatiliselt oma järelevalvemeetmeid, sealhulgas korraldanud näiteks pangas kasutatavate meetodite temaatilise uurimise.

Peale selle on ESMA hinnanud meetodite vastavust reitinguagentuuride määruse nõuetele ka muude uurimiste raames, kuigi meetoditest tulenev risk ei olnud sel juhul põhiobjekt ja analüüsi tase olenes uurimise ulatusest.

ESMA märgib seoses sellega, et tabel 4, mis kajastab ESMA tegevust teatavate varasemate uurimiste raames, ei kajasta ESMA kogu tegevust meetodite valdkonnas.

Üldiselt soovib ESMA märkida, et kõikide selles tabelis osutatud uurimiste käigus analüüsis ta põhilikult sisekontrollifunktsiooni toimimist, mis on väga tähtis tagamaks, et reitinguagentuur kasutab meetodeid, mis on ranged, süsteemsed, järjepidevad ja vajavad kinnitamist. ESMA taotles ja hindas seoses sellega teavet, korraldas küsitlusi ja esitas soovitusi kõnealuse funktsiooni toimimise kohta. Kõikide nende uurimiste käigus kontrollis ESMA ka, kas reitinguagentuur kasutab ainulaadset reitinguskaalat, mis võimaldab võrrelda reitinguid eri varaklasside kaupa, ning kas sisekontroll rakendas kõikide läbivaadatud varaklasside suhtes sarnaseid menetlusi (tabelis „varaklassiti järjepidev“).

Kui pankade reitingute uurimisel keskenduti just meetoditele, siis muude varasemate uurimiste põhieesmärk ei hõlmanud meetoditest tulenevaid riske. Hoolimata sellest hindas ESMA nende uurimiste käigus valimite alusel meetodite väljatöötamist, heakskiitmist, läbivaatamist ja/või kohaldamist eri varaklasside kaupa ning mitmesuguste reitinguandmisega seotud tegevuste kaudu. Nende uurimiste järel esitas ESMA reitinguagentuuridele ka konkreetset soovitusi meetodite valdkonnas.

Eelöeldut arvesse võttes leiab ESMA, et tabel 4 ei kajasta piisavalt temaatiliste uurimiste käigus tehtud järelevalvet meetodite üle.

Seetõttu on ESMA seisukohal, et tema järelevalve meetodite üle on seni olnud piisav ja tõhus. ESMA jätkab pideva järelevalve raames meetoditest tulevane riski korrapärast hindamist ja rakendab riskide tuvastamise korral spetsiaalseid järelevalvemeetmeid kooskõlas ESMA riskipõhise lähenemisviisiga.

Ühine vastus punktidele 85 ja 86

Kuigi ESMA tunnistab, et veel hiljaaegu ei olnud tal ametlikku menetlust olemasolevatesse meetoditesse oluliste muudatuste tegemise teadete läbivaatamiseks, oli siiski olemas sellise arvestus- ja seiretegevuse üksikasjaliku kirjeldamise menetlus, mida reitinguagentuuride üksus peab järgima teadete suhtes, mis käsitlevad esialgsetesse registreerimistingimustesse oluliste muudatuste tegemist, sealhulgas krediidireitingute uue liigi/klassi väljaandmist.

Ühine vastus punktidele 87–89

ESMA soovib juhtida tähelepanu sellele, et kogu reitinguagentuuride määruse eesmärk on kõrvaldada huvide konfliktid ja seepärast on ESMA teinud alates oma järelevalvetegevuse algusest märkimisväärsed jõupingutusi reitinguagentuuride poolt huvide konfliktide vältimiseks kehtestatud meetmete hindamiseks.

Reitinguagentuuride määruse I lisa pealkiri on „Sõltumatus ja huvide konflikti vältimine“. ESMA lähtus analüüsi tehes kõikidest selle lisa jagudest. Sellised kontrollid tehti kõigepealt registreerimisprotsessi käigus ja hiljem pidevalt reitinguagentuuridelt saadud korrapärase teabe alusel ning temaatiliste ja individuaalsete sihtuurimiste raames. Seepärast on enamik kontaktidest reitinguagentuuridega ja ESMA uurimiste järeldustest seotud reitinguagentuuride määruse sätetega, mis käsitlevad sõltumatus ja huvide konflikti vältimist.

See nähtub selgelt ka ESMA avalikest aastaaruanne- test ja töökavadest, milles ESMA määrab kindlaks peamised järelevalvealased riskid, millele ta keskendub järgmistel aastatel, ning esitab teavet varasemate uurimiste käigus tuvastatud põhiprobleemide kohta. Kahes avalikus teadaandes, mille ESMA avaldas vastavalt 2014. aasta juunis ja 2015. aasta juunis, viidati samuti nende reitinguagentuuride määruse sätete rikkumisele, mis käsitlevad sõltumatus tagamise ja võimaliku huvide konflikti vältimise meetmeid.

Nagu eespool selgitatud, on ESMA kasutusele võtnud riskipõhise lähenemisviisi, mille eesmärk on tuvastada riskid ja seada järelevalvemeetmed neile vastavalt tähtsuse järjekorda. Huvide konflikt kuulub ESMA riskiraamistiku alusel hinnatavate riskinäitajate hulka. Kui on tuvastatud, et see risk on reitinguagentuuride puhul väga suur, on ESMA rakendanud selle suhtes süstemaatiliselt oma järelevalvemeetmeid.

Kõrvalteenuste osutamisest, teenuste osutamisest sösarettevõtja poolt ja analüütikute omanduses olevatest väärtpaperitest tulenevad võimalikud konfliktid kujutavad endast reitinguagentuuris esineva võimaliku huvide konflikti üht aspekti. Kuna ESMA ei pidanud nende võimalike konfliktidega seotud nõuetele mittevastavust suureks riskiks, ei rakendanud ta asjaomastes konkreetsetes valdkondades spetsiaalseid järelevalvemeetmeid. Sellest hoolimata on neid valdkondi jälgitud pideva järelevalve raames ja analüüsitud mõne varasema uurimise käigus. Eelkõige on tehtud järgmist:

- ESMA suhtles pideva järelevalve raames mitmel korral reitinguagentuuridega muude kui krediidireitingu andmise teenuste osutamise ja asjaomase võimaliku huvide konflikti teemal. Neid valdkondi analüüsi ka kahe varasema ESMA korraldatud uurimise raames.

- Mis puutub reitinguagentuuride kehtestatud meetmetesse ja kontrollidesse, mis takistavad konfidentsiaalse teabe avalikustamist kolmandatele isikutele või sõsarettevõtjatele, siis nõuti reitinguagentuuridelt juba registreerimisprotsessi käigus tõhusate kaitsemeetmete võtmist, et tagada reitinguagentuuri äritegevuse ja sõsarettevõtjate muu tegevuse range eraldatus. ESMA jälgib pideva järelevalve raames korrapäraselt asjaomaste kontrollide tegemist ja konfidentsiaalsusmeetmete rakendamist. Peale selle analüüsiti mitme ESMA korraldatud uurimise käigus meetmeid, mis tagavad, et konfidentsiaalset teavet ei jagata kolmandate isikutega.
- Mis puutub reitinguagentuuride kehtestatud meetmetesse, mis takistavad huvide konflikti tekkimist seoses krediidireitingu analüütikute kauplemistegevuse ja finantstehingutega, siis ESMA hindas asjaomaseid tegevuspõhimõtteid ja menetlusi registreerimisprotsessi käigus ning analüüsis hiljem esitatud muudatusi vajaduse korral pideva järelevalve raames. ESMA-le edastatakse korrapäraselt reitinguagentuuride kontrollide tulemused selles valdkonnas ja ta võtab vajaduse korral järelemeetmeid. ESMA tugineb seoses sellega ärelevalve alla kuuluvate üksuste sisekontrollisüsteemile ja võtab meetmeid, kui sellist kontrolli ei teostata tema arvates nõuetekohaselt või kui asjaomases valdkonnas on tuvastatud konkreetset riskid.

IV osa. Avalikustamine

Ühine vastus punktidele 92–94

Reitinguagentuuride määrus sisaldab peale üldiste avalikustamisnõuete ka muid tähtsaid avalikustamisnõudeid, eelkõige krediidireitingute ja reitinguväljavaadete esitamise eeskirjade avalikustamise nõue, mille täitmist ESMA kontrollib korrapäraselt oma pideva järelevalve ja uurimiste raames ning mis on krediidireitingute kasutajatele olulised enda analüüsi tegemiseks.

2014. aastal tegi ESMA analüüsi eesmärgiga kontrollida reitinguagentuuride ühtlust teatavate reitinguagentuuride määruse avalikustamisnõuete täitmisel. Selle analüüsi eesmärk oli tagada järjepidevus kõikides reitinguagentuurides.

Tegelikult hindab ESMA korrapäraselt kõiki reitinguagentuure, et kontrollida ühtlust reitinguagentuuride määruse teatavate nõuete rakendamisel; ESMA kontrollis näiteks, kas riigireitinguid andvad reitinguagentuurid täidavad uusi avalikustamisnõudeid, mis kehtestati reitinguagentuuride määruse 2013. aasta muudatustega (vt ESMA aastaaruanne ja töökava, 16. veebruar 2015).

Ühine vastus punktidele 95–99

ESMA märgib, et nende punktide sisu ei ole seotud ESMA järelevalvetevõimega. ESMA ülesanne on tagada, et reitinguagentuurid järgivad reitinguagentuuride määruse nõudeid, ta ei saa minna kaugemale kõnealuse määruse sätetest.

ESMA ülesanne ei ole hinnata, kas reitinguagentuuride määruse kehtivad avalikustamisnõuded võimaldavad krediidireitingute kasutajatel täita konkreetseid ülesandeid, nimelt oma hoolsuskohustust. Näiteks.

Reitinguagentuuride määrus ei sisalda sätet, mis nõuab reitinguagentuuridelt meetodite väljatöötamist vastavalt eelnevalt määratletud vormile; seepärast ei saa ESMA kehtestada selles valdkonnas standardset avalikustamisvormi.

ESMA soovib ühtlasi märkida, et reitinguagentuur võib eelkõige struktureeritud finantsreitingute kategoorias avalikustada meetodid, mis sisaldavad eri varaklasside suhtes kohaldatavaid üldpõhimõtteid (üldmeetodid). Need sektoriülesed meetodid hõlmavad ainult üldpõhimõtteid ja neid tuleb kasutada koostoimes konkreetse varaklassi suhtes kohaldatava asjakohase meetodiga. Hinnates vastavust reitinguagentuuride määruses sätestatud avalikustamisnõuetele, kontrollib ESMA kõiki asjakohaseid vaatlusaluse varaklassi suhtes kohaldatavaid meetodeid.

100

Keskse teabehoidlase on koondatud standarditud varasemad tegevusandmed, mis kehtivad kõikide reitinguliikide ja reitinguagentuuride kohta. See tagab kasutajatele täieliku paindlikkuse aruannete koostamisel mis tahes andmekombinatsiooni põhjal olenevalt kasutaja huvidest. Vastavalt seaduslikele volitustele ei pea reitinguagentuurid tegema kättesaadavaks varasemaid krediidireitinguid, vaid on pigem kohustatud avaldama „varasemad tegevusandmed“. ESMA ei ole sellest tulenevalt volitatud avaldama keske teabehoidla kaudu teavet üksikute krediidireitingute kohta.

Kuigi kesksel teabehoidlal puudub võimalike statistiliste andmete ammendav loetelu, võivad kasutajad eri päringute abil saada tegelikult täiendavat statistikat, sealhulgas Euroopa Kontrollikoja aruandes nimetatud statistikat. See lähenemisviis valiti põhjusel, et statistika kasulikkus on väga subjektiivne küsimus, mis sõltub suuresti kasutaja lõppeesmärgist.

ESMA tunnistab, et keske teabehoidla andmetest väljavõtete tegemist võiks veelgi hõlbustada. ESMA peab siiski hindama paindlikumate allalaadimisfunktsioonide ja filtrite rakendatavust järgmiste kaalutluste alusel: ESMA seaduslike volituste piirangud, võimalus arvutada neid statistilisi andmeid keske teabehoidla praeguse andmete struktuuri ja mitmekesisuse alusel, säilitades vahendi paindlikkuse otsingute tegemisel, koostoime uute avalikustamisnõuetega andmete avaldamiseks Euroopa reitinguandmebaasis ning eelarve- ja muude vahendite piirangud.

101

ESMA on reitinguagentuuride määruse kohaselt volitatud koguma igalt reitinguagentuurilt varasemaid tegevusandmeid ja tegema need kasutajatele keske veebisaidi kaudu kättesaadavaks.

Reitinguagentuuride määruse artikli 11 lõikes 2 on sätestatud, et reitinguagentuur teeb ESMA loodud keskses teabehoidlas kättesaadavaks oma varasemad tegevusandmed, sealhulgas krediidireitingute muutumise sageduse, ning teabe varem antud krediidireitingute ja nende muutuste kohta. Reitinguagentuur annab kõnealusesse andmekogusse teavet ESMA sätestatud standardvormis. ESMA teeb kõnealuse teabe üldsusele kättesaadavaks ning avaldab kord aastas kokkuvõtte peamiste muutuste kohta.

Seoses sellega avaldab ESMA teabe varem antud krediidireitingute ja nende muutuste kohta standardse tegevustabeli vormis. See teave hõlmab muu hulgas järgmist: uute antud krediidireitingute arv, krediidireitingute tühistamise arv (tühistamise põhjuste kaupa), krediidireitingute tõstmiste ja alandamiste arv, kohustuste täitmatajätmise juhtumite arv, krediidireitingute tõstmise/alandamise suhtarv ning krediidireitingute tõstmise/alandamise astmete keskmine arv.

Peale selle avaldab ESMA reitinguagentuuride varasemad tegevusandmed, sealhulgas muutuste maatriksid. Selleks et tagada avaldatud statistika piisav standardimine ja võrreldavus, otsustas keske teabehoidla ellurakendamise ajal moodustatud ESMA tehniline töörühm koguda algandmeid ja teha statistikat kesksel tasandil, mitte koguda eelnevalt arvutatud statistilisi andmeid. Paraku ei ole ESMA vastavalt reitinguagentuuride määrusele volitatud avaldama alusandmeid. Seda kinnitati ka mitmesugustes nõuannetes, mida ESMA sai keske teabehoidla ellurakendamise ettevalmistamisel. Kuigi ESMA nõustub, et selline avaldamine tooks investoritele kasu, ei kuulu see siiski reitinguagentuuride määruse kohaldamisalasse ning ESMA-l oleksid tekkinud märkimisväärsed õigusriskid seoses autoriõiguse sätete ja teabe kuritarvitamisega.

Sellele osutab asjaolu, et reitinguagentuuride määruse 2013. aasta muudatustega loodi Euroopa reitinguandmebaas, mis näeb ette, et ESMA peab avaldama talle edastatud krediidireitingud.

102

Kuigi ESMA-lt ei nõuta krediidireitingu tühistamise järel toimuvate sündmuste jälgimist, uuris ESMA 2014. aastal järelevalvealase töö raames reitingute tühistamise põhjuseid. Selle tulemusel muudeti Euroopa reitinguandmebaasi käsitleva regulatiivse tehnilise standardi eelnõus reitingute tühistamise põhjuste aruandlusnõudeid. Põhjuste valik on nüüd ulatuslikum ja standard sisaldab nõuet täpsustada põhjus, kui tühistamist ei saa liigitada ühegi loetletud kategooria alla.

Pärast andmete esitamist vastavalt uutele nõuetele (st pärast 1. juulit 2015 tühistatud reitingute kohta) hindab ESMA esitatud põhjendusi ning küsib vajaduse korral reitinguagentuurilt selgitusi ja/või loob tühistamise põhjuste täiendavaid kategooriaid.

103

ESMA soovib juhtida tähelepanu sellele, et andmebaasis hoitakse üksnes andmeid, mis läbivad ulatuslikud andmekogumisvahendi kontrollid (esimesel tasandil 50 kontrolli ja teisel tasandil 50 kontrolli) ja süstemaatilised täielikkuse kontrollid. Ainult need andmed tehakse keskse teabehoidla kaudu lõpuks kättesaadavaks. Lisaks andmete kvaliteedi tagamisele kindlustavad need meetmed esitatud andmete standardsuse, võrreldavuse ja ajalise järjepidevuse.

Kui andmed läbivad need esialgsed kontrollid ja salvestatakse andmebaasi, korraldatakse pidevalt sihtkontrolle, mis kindlustavad veelgi andmete järjepidevuse ja kvaliteedi. Neid andmeid ei võrrelda süstemaatiliselt muude andmebaaside andmetega. See piirang tuleneb otseselt asjaolust, et keskse teabehoidla andmetel puuduvad ühised tunnused. Nimetatud probleem lahendatakse Euroopa reitinguandmebaasi ellurakendamisega, kuna asjaomane regulatiivne tehniline standard sisaldab nõuet pidada vajaduse korral arvestust ülemaailmsete tunnuste alusel (nt juriidilise isiku tunnus, BIC, ISIN-kood jmt).

Lisaks tuleb märkida, et ESMA võrdleb aeg-ajalt ja võimalust mööda oma andmeid muude andmebaaside andmetega.

Keskne teabehoidla võimaldab tehniliselt reitinguagentuuridel ajakohastada oma varem esitatud andmeid. Andmebaasis säilitatakse nii vana kui ka uus teave. ESMA tunnistab paranduste ja muudatustega seotud teabe väärtust ning kaalub alternatiivseid võimalusi sellise teabe avalikustamiseks Euroopa reitinguandmebaasis.

104

Keskse teabehoidlas tehakse kvalitatiivsetest andmetest kättesaadavaks muu hulgas reitinguagentuuri reitinguskaalad, kohustuste täitmatajätmise määratlused ja meetodite ülevaade. Meetodite ülevaade peaks olema täielik ja sisaldama ka muudatusi. Keskse teabehoidla puhul ei ole kunagi kavandatud, et see peab sisaldama täielikku teavet reitinguagentuuride meetodite kohta. Kasutajad peaksid täieliku teabe saamiseks tutvuma reitinguagentuuride veebisaitidega. Kuigi reitinguagentuuridelt nõutakse samasuguse teabe esitamist, ei ole sisu ühtlustamine mõttekas, sest kahjustaks eesmärki kajastada reitinguagentuuride konkreetseid määratlusi ja reitinguskaalasisid.

Praegu avaldatakse keskses teabehoidlas ainult kõige ajakohasemad kvalitatiivsed andmed. ESMA kaalub Euroopa reitinguandmebaasi väljatöötamise käigus võimalust avaldada kvalitatiivsetesse andmetesse varem tehtud muudatused.

Ühine vastus punktidele 105–108

ESMA tegeleb praegu oma veebisaidi ümberkujundamisega. ESMA veebisaidi tulevane versioon peaks tagama, et see teabeallikas vastab ESMA sidusrühmade vajadustele nii esitatava teabe kui ka teabe esitusviisi poolest. Plaani on uuendada üldiselt veebisaidi sisu, ajakohastada väliste dokumentide loetelu ja muuta veebisait kasutus mugavamaks.

Kuna ESMA püüab jätkuvalt suurendada avaldatava teabe mahtu ja parandada selle kvaliteeti, avaldab ta korrapäraselt oma tegevusvaldkondadega seotud teavet ning tema veebisaidil seni avaldatud teave on kooskõlas ESMA regulatiivsete kohustustega.

Järeldused ja soovitused

110

Vt ESMA vastus punktidele 20–30.

111

Vt ESMA vastus punktidele 35–40.

1. soovitus

ESMA nõustub selle soovitusega.

ESMA tunnustab, et tema hindamiste dokumenteerimist võiks parandada, nii et tehtud hindamise töödokumendid sisaldaksid täielikke tõendusmaterjale. See kindlustaks analüüsi kontrollijälje.

112

Vt ESMA vastus kommenteeritud kokkuvõtte VI punktile ja punktidele 41–55.

2. soovitus

ESMA nõustub selle soovitusega.

Ühine vastus punktidele 113 ja 114

Vt ESMA vastus kokkuvõtte VII punktile ja punktidele 56–77.

3. soovitus

ESMA nõustub osaliselt selle soovitusega.

ESMA ajakohastab vajaduse korral oma järelevalve juhendit ja käsiraamatut, et lisada neisse saadud teadmised ja kogemused.

ESMA on endiselt veendunud, et kõik tema uurimistega seoses reitinguagentuuridele edastatud järeldused ja otsused ning tõendusmaterjalid on põhjalikult dokumenteeritud.

ESMA tunnustab, et reitinguagentuuridelt saadud korrapärase teabe analüüsi arvestust võiks parandada, ning tegeleb praegu nii tehtud analüüsi kui ka tuvastatud riskide arvestustavade täiustamisega. Võttes arvesse, et registreeritud reitinguagentuuride arv on endiselt piiratud, ei pea ESMA spetsiaalset IT-vahendit selles etapis vajalikuks.

115

Vt ESMA vastus kokkuvõtte VIII punktile ja punktidele 78–86.

4. soovitus

ESMA nõustub osaliselt selle soovitusega.

ESMA jätkab pideva järelevalve raames meetoditest tuleneva riski korrapärasest hindamist ja rakendab riskide tuvastamise korral spetsiaalseid järelevalvemeetmeid kooskõlas ESMA riskipõhise lähenemisviisiga.

116

Vt ESMA vastus kokkuvõtte VIII punktile ja punktidele 87–89.

5. soovitus

ESMA nõustub osaliselt selle soovitusega.

ESMA jätkab pideva järelevalve raames võimaliku huvide konfliktiga seotud riskide, sealhulgas reitinguagentuuride poolt krediidireitingu analüütikute kauplemistegevuse ja finantstehingute seireks kehtestatud meetmete ja kontrollide korrapärasest hindamist ning rakendab riskide tuvastamise korral spetsiaalseid järelevalvemeetmeid kooskõlas ESMA riskipõhise lähenemisviisiga.

117

Vt ESMA vastus punktidele 92–94.

118

Vt ESMA vastus punktidele 95–99.

6. soovitus

ESMA nõustub osaliselt selle soovitusega.

ESMA tegeleb konkreetsete reitinguagentuuride puhul tuvastatud puudustega oma järelevalvevolituste ulatuses. Vajaduse korral ja kooskõlas reitinguagentuuride määrusega kaalutakse kõikidele reitinguagentuuridele avalikustamiskohtade lisajuhendite andmist.

119

Vt ESMA vastus kokkuvõtte X punktile ja punktidele 100–104.

7. soovitus

ESMA nõustub selle soovitusega.

ESMA jätkab pidevat dialoogi sidusrühmadega, et teha kindlaks võimalused keskse teabehoidla edasiarendamiseks, nii et see toetaks veelgi rohkem selle kasutajate vajadusi.

120

Vt ESMA vastus punktidele 105–108.

8. soovitus

ESMA nõustub selle soovitusega.

ESMA tegeleb praegu oma veebisaidi ümberkujundamisega. Tulevases versioonis võetakse arvesse selles soovitusel tehtud parandusettepanekuid.

Kokkuvõte

V

EKP on saanud Euroopa Kontrollikoja esialgsete tähelepanekute aruande kokkuvõtte punkti V, aruande punktid 35–40 ja punkti 111 ning soovib lisada järgmised selgitused.

- Esiteks on eurosüsteemil aluslepingutest tulenev kohustus tagada, et eurosüsteemi laenuoperatsioonid tugineksid piisavale tagatisele.¹ Seega on eurosüsteemi krediidihindamisraamistik oluline vahend eurosüsteemi finantsriskide maandamiseks ja selle määratlus on osa eurosüsteemi tegevuslikust sõltumatusest rahapoliitiliste operatsioonide teostamisel. Eurosüsteemi krediidihindamisraamistikus määratletud menetlused, eeskirjad ja meetodid tagavad, et kõik eurosüsteemi rahapoliitilistes operatsioonides tagatise-na aktsepteeritavad varad vastavad kõrgetele krediidistandarditele. Krediidihindamisraamistiku aluseks olevaid sätteid on selgitatud EKP suunises (EKP/2014/60) eurosüsteemi rahapoliitika raamistiku rakendamise kohta (uuesti sõnastatud).²
- Teiseks ei tugine eurosüsteem tagatise hindamisel ainult Euroopa Väärtpaberiturujärelevalves registreeritud neljale reitinguagentuurile. Nagu kontrollikoda on märkinud punktis 37, võtab eurosüsteem arvesse andmeid, mis on saadud erinevatest krediidihindamissüsteemidest, sh krediidikvaliteeti hindavad asutused, reitinguvahendid, riikide keskpankade krediidihindamissüsteemid ja pankadesisesed reitingupõhised süsteemid. Reitinguvahenditena aktsepteeritakse lisaks mõningaid väikeseid Euroopa reitinguagentuure, kes on registreeritud Euroopa Väärtpaberiturujärelevalves.

1 Vt Euroopa Keskpankade Süsteemi ja Euroopa Keskpanga põhikirja artikkel 18.1.

2 Kättesaadav aadressil https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/oj_jol_2015_091_r_0002_et_txt.pdf. Täiendavat teavet eurosüsteemi krediidihindamisraamistiku kohta saab EKP hiljuti avaldatud trükisest „The financial risk management of the Eurosystem monetary policy operations” (inglise keeles) ja EKP veebilehelt aadressil <http://www.ecb.europa.eu/mopo/assets/risk/ecaf/html/index.en.html>.

- Kolmandaks tuleb märkida, et eurosüsteemi krediidihindamisraamistik on avatud täiendavatele reitinguagentuuridele, kui nad taotlevad sellelt vastuvõetavaks tunnistamist ja vastavad vajalikele krediidikvaliteedi miinimumnõuetele. Eurosüsteemi krediidihindamisraamistiku vastuvõetavuskriteeriumide eesmärk on tagada, et uus süsteem sobiks eurosüsteemi rahapoliitiliste operatsioonide teostamiseks. See kaitseb eurosüsteemi finantsriskide eest ja loob võrdsed tingimused erinevatele süsteemidele, mille kaudu eurosüsteem saab teavet krediidikvaliteedi kohta. Siinkohal tegutseb eurosüsteem krediidireitingute kasutajana, mitte seadusandja või järelevalvajana.

Vastuvõetavaks tunnistamise protsessi käigus kontrollitakse muu hulgas kvaliteeti ning seda, kas hõlmavus on piisav, et tagada eurosüsteemi krediidihindamisraamistiku tõhus rakendamine. Lisaks võetakse arvesse vastavat õiguslikku olukorda. Näiteks kriteeriumid, mille alusel reitinguagentuure tunnustatakse krediidikvaliteeti hindavate asutustena³, hõlmavad järgmisi nõudeid:

- a) krediidikvaliteeti hindavad asutused peavad olema Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve poolt tunnustatud või seal registreeritud kooskõlas määrusega (EÜ) nr 1060/2009 ja
- b) krediidikvaliteeti hindavad asutused peavad eurosüsteemi krediidihindamisraamistiku tõhusa rakendamise tagamiseks täitma teatavaid operatsioonilisi nõudeid ja tagama asjakohase hõlmavuse.

Eelkõige sõltub krediidikvaliteeti hindava asutuse esitatud krediidikvaliteedi hinnangu kasutamine sellest, kas neid hinnanguid käsitlev teave on eurosüsteemi jaoks kättesaadav. Lisaks on vaja teavet, mille abil võrrelda ja seostada krediidi hinnanguid eurosüsteemi krediidikvaliteedi astmetega ning jälgida hindamissüsteemi toimivust. Seega täidab eurosüsteem krediidikvaliteeti hindavate asutuste suhtes hoolsuskohustust, tuginedes Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve tööle, kuid minnes mõnes valdkonnas veel kaugemale. Kuna siseressursid on piiratud, peab eurosüsteem tagama, et nende reitinguagentuuride kasutamine eurosüsteemi rahapoliitika raamistiku rakendamisel oleks tõhus.

3 Vt suunise EKP/2014/60 artikkel 120.

Samuti tuleb märkida, et nii eurosüsteemi krediidi-hindamisraamistikku kui ka reitinguagentuuride esitatud teabega seotud hoolsuskohustust on viimastel aastatel täiendatud. See on kooskõlas EKP eesmärgiga rakendada finantsstabiilsuse nõukogu põhimõtteid, et vähendada tuginemist välisreitingutele.⁴

- Neljandaks mõjutab reitinguagentuuride juurdepääsu turule mitu tegurit, millest eurosüsteemi krediidihindamisraamistiku tunnustus on vaid väike osa. Seda on võtnud teadmiseks ka kontrollikoda, viidates erinevatele teguritele, mis muudavad krediidireitinguturule sisenemise keeruliseks (punkt 35), ja Euroopa Parlamendi algatustele uurida võimalust luua Euroopa reitinguagentuuride võrgustik (punkt 36). Euroopa Komisjoni aruandes sellise võrgustiku otstarbekuse kohta toodi välja mitu takistust ning asjaolu, et praeguseid tingimusi arvesse võttes puudub tööstusharu esindajate toetus väiksemate reitinguagentuuride mistahes vormis võrgustiku loomisele.⁵

Näiteks ei hõlma kontrollikoja kontrolliõiguse ulatus seda, kui pangad kasutavad krediidireitinguid kapitalinõuete eesmärgil. Praegu näib, et vastav Euroopa Liidu liikmesriik kasutab pankade kapitalinõuete eesmärgil piiratud arvu reitinguagentuure (sageli on neid kolm).⁶ Ainult siis, kui kapitalinõuete määruse (CRR) rakenduslikud tehnilised standardid⁷ on vastu võetud,⁸ võib kasutada kõiki

- 4 Vt näiteks finantsstabiilsuse nõukogu, „Principles for Reducing Reliance on CRA Ratings“, oktoober 2010, kättesaadav aadressil http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_101027.pdf.
- 5 Vt Euroopa Parlamendile ja nõukogule esitatud komisjoni aruanne väiksemate reitinguagentuuride võrgustiku otstarbekuse kohta ELis (COM(2014) 248 (final)), kättesaadav aadressil <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/ET/1-2014-248-ET-F1-1.Pdf>.
- 6 Vt liikmesriikide tunnustatud reitinguagentuuride loetelu aadressil www.eba.europa.eu/documents/10180/585167/ecai_recognition.xls.
- 7 Vt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta määrus (EL) nr 575/2013, krediidiastutuste ja investeerimisühingute suhtes kohaldatavate usaldatavusnõuete kohta.
- 8 Vt rakenduslike tehniliste standardite eelnõu krediidikvaliteeti hindavate asutuste antud hinnangutele vastavate krediidikvaliteedi astmete määramise kohta kooskõlas määruse (EL) nr 575/2013 artikli 136 lõigetega 1 ja 3 (kapitalinõuete määrus, CRR). Väärtpaberistamise positsioonide kohta vt rakenduslike tehniliste standardite konsultatsioonidokument „Mapping of ECAs Credit Assessments“ (EBA/CP/2015/08). Vt lisaks rakenduslike tehniliste standardite eelnõu krediidikvaliteeti hindavate asutuste antud krediidi hinnangute allutamise krediidikvaliteedi astmete objektiivsele skaalale kooskõlas direktiivi 2009/138/EÜ (Solventsus II) artikliga 109a.

Euroopa Väärtpaberijärelevalves registreeritud või selle poolt tunnustatud reitinguagentuure kapitalinõuete eesmärgil, järgides standardmeetodit. Samasugust lähenemist järgitakse kindlustusseltside puhul vastavalt Solventsus II direktiivile.⁹ EKP kaalub nende regulatiivsete muutuste mõju reitinguagentuuride turule, eelkõige seoses krediidireitingute kvantiteedi ja kvaliteediga.

I osa. Registreerimine ja reitinguagentuuride kontroll

Järeldused

38

Eurosüsteem aktsepteerib mitut reitinguvahendit, sealhulgas mõningaid väikseid Euroopa reitinguagentuure, eeldusel et need vastavad kindlatele vastuvõetavuskriteeriumidele¹⁰. Tunnustatud reitinguvahendite ärimudel on keskendunud mittefinantsettevõtetele antud hinnangutele. Seda aktsepteerib ka eurosüsteem.

40

Eurosüsteem aktsepteerib reitinguagentuure, keda Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve tunnustab või kes on seal registreeritud krediidikvaliteeti hindava asutusena või reitinguvahendina, kui need agentuurid aitavad kaasa eurosüsteemi krediidi-hindamisraamistiku tõhusale rakendamisele seoses rahapoliitiliste operatsioonidega (vt eespool). Siinkohal ei tegutse eurosüsteem seadusandja või järelevalvajana.¹¹

- 9 Vt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. novembri 2009. aasta direktiiv 2009/138/EÜ kindlustus- ja edasikindlustustegevuse alustamise ja jätkamise kohta (Solventsus II).
- 10 Vt suunise EKP/2014/60 artikkel 124 ja <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/acceptancecriteriaratingtools201505.en.pdf>.
- 11 Suunise EKP/2014/60 artikli 119 lõige 4 sätestab selgelt, et „Eurosüsteem avaldab teabe aktsepteeritavate krediidihindamissüsteemide kohta koos oma eurosüsteemi krediidioperatsioonidega, kuid ei vastuta aktsepteeritavate krediidihindamissüsteemide hinnangu eest.“

Lisaks ei ühti väide, et „USA Föderaalreserv aktsepteerib kõigi kümne SECi poolt registreeritud reitinguagentuuri reitinguid“, EKP-le teadaolevate andmetega. Siinkohal tuleb märkida, et Föderaalreservi Süsteem ei avalikusta, milliseid reitinguagentuure ta kasutab tagatiste kõlblikkuse ja käsitlemise määramisel. Erandiks oli tähtjaliste varaga tagatud väärtpaberite krediidikorraldus (Term Asset-Backed Securities Loan Facility, TALF), mille kohta Föderaalreserv avalikustas oma nõuded, mis muu hulgas hõlmasid varaga tagatud väärtpaberite reitingumeetodit ja piisavat kogemust (antud asjakohaste avalike reitingute miinimumarv). Lisaks pidi reitinguagentuur olema registreeritud väärtpaberijärelevalves kui riiklikult tunnustatud statistiliste reitingute organisatsioon (Nationally Recognized Statistical Rating Organization).¹² Vaatamata erinevustele Ameerika Ühendriikide ja euroala rahapoliitika raamistike rakendamises ning reitinguagentuuride õiguslikus ja turuolukorras, on neis nõuetes mõningaid eurosüsteemi nõuetega sarnaseid tegureid.

Kokkuvõte

Eespool toodud selgitusi arvestades leiab EKP, et oleks olnud kasulik, kui kontrollikoja audit oleks kajastanud erinevaid tegureid, mis mõjutavad väikeste reitinguagentuuride turgu, millest eurosüsteemi krediidihindamisraamistik on vaid üks aspekt.

Järeldused ja soovitused

111

Vt EKP märkused kokkuvõtte punkti V kohta.

¹² Vt Föderaalreservi Süsteemi juhatuse määruse A artikli 201.3 lõike e punkt 1, aadressil <https://www.frbdiscountwindow.org/en/Pages/General-Information/Regulation-A-Federal-Reserve-Board-Governors.aspx>.

IV osa. Avalikustamine

Ühine vastus punktidele 95 ja 96

Vastuseks finantskriisile on reitinguagentuuride määruse 1060/2009 abil märksa paranenud läbipaistvus vastavalt reitinguagentuuride tegutsemisele Euroopa turul. Eelkõige on suurenenud krediidireitingute, reitingu andmise meetodikate ning registreeritud ja tegevusloa saanud reitinguagentuuride varasemate tegevusandmete läbipaistvus. Ehkki viisid, kuidas reitinguagentuurid teavet avalikustavad, võivad erineda, täidavad reitinguagentuurid üldiselt määrusest 1060/2009 tulenevaid avalikustamiskohustusi. Vajaduse korral võib määruse 1095/2010 artikli 16 kohaselt kaaluda varianti, mille kohaselt Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve annab reitinguagentuuridele täiendavaid suuniseid avalikustamisnõuete kohta, et parandada reitinguagentuuride üldisi avalikustamistavasid.

97

Reitinguagentuuride määruse 1060/2009 eesmärk on saavutada tasakaal reitingu andmise meetodikat käsitleva vajaliku teabe avalikustamise ja reitinguagentuuride ärisaladusena käsitletava teabe kaitsmise vahel.

Et kasutajad saaksid rakendada piisavaid hoolsusmeetmeid, peab Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve avaldama lisaks reitingute andmise meetodika teabele ka teabe reitinguagentuuride varasemate tegevusandmete kohta. See lihtsustab ka investortel piisavate hoolsusmeetmete rakendamist.

99

Oluline on, et kooskõlas määruse 1060/2009 artikliga 23 ei mõjuta liikmesriigi ametiasutused reitingute andmise meetodika sisu. Vajaduse korral võib määruse 1095/2010 artikli 16 kohaselt kaaluda varianti, mille kohaselt Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve annab reitinguagentuuridele täiendavaid suuniseid, et parandada krediidireitingute andmise meetodika esitusviisi ja muuta eri reitinguagentuuride meetodikate võrdlemine lihtsamaks.

Järeldused ja soovitused

118

Reitinguagentuuride määrus 1060/2009 on parandanud Euroopa turul tegutsevate reitinguagentuuride tegevuse läbipaistvust. Nende üle teostab tõhusat järelevalvet Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve (ESMA). Kõnealused normid on parandanud krediidireitingute ja reitingu andmise meetodikate läbipaistvust ning tänu krediidireitingute varasemat dünaamikat käsitleva teabe avaldamisele ESMA hallatavas keskses teabehoidlas on kasutajad piisavate hoolsusmeetmete rakendamisel praegu palju paremas olukorras. Lisaks soovitakse uute normide abil vähendada seda, et investorid tuginevad üksnes ja mehaaniliselt välistele krediidireitingutele.

KUST SAAB ELi VÄLJAANDEID?

Tasuta väljaanded:

- üksikeksemplarid:
EU Bookshopi kaudu (<http://bookshop.europa.eu>);
- rohkem eksemplare ning plakatid ja kaardid:
Euroopa Liidu esindustest (http://ec.europa.eu/represent_et.htm),
delegatsioonidest väljaspool ELi (http://eeas.europa.eu/delegations/index_et.htm),
kasutades Europe Direct'i teenistust (http://europa.eu/europedirect/index_et.htm)
või helistades infotelefonile 00 800 6 7 8 9 10 11 (kõikjalt EList helistades tasuta) (*).

(*) Antav teave on tasuta nagu ka enamik kõnesid (v.a mõne operaatori, hotelli ja telefonikabiini puhul).

Tasulised väljaanded:

- EU Bookshopi kaudu (<http://bookshop.europa.eu>).

2008. aasta finantskriis juhtis tähelepanu reitinguagentuuride rollile ja nende poolt finantsturgudele avaldatavale mõjule. Sel ajal oli reitinguagentuuride tegevust Euroopas väga vähe reguleeritud. 2011. aastal asutati Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve (ESMA), et reitinguagentuure registreerida ning nende üle seiret ja järelevalvet teha. Käesolevas aruandes uuritakse, kas ESMA on suutnud end edukalt ELi reitinguagentuuride järelevalveasutusena kehtestada. Kontrollikoja järelduse kohaselt on ESMA rajanud järelevalveks tugeva aluse, kuid selle eeskirjad ja suunised ei ole veel täielikud ning edaspidi vajavad käsitlemist mitu olulist riski.



EUROOPA
KONTROLLIKODA



Väljaannete talitus