

## V. FINANTSSTABIILSUSE TAGAMINE JA PANGANDUSPOLIITIKA

Stabiilne, turvaline ning jõudsalt arenev finantsüsteem on üks Eesti Panga tegevuse peaesmäärke. Keskpanga ülesanne on tagada rahasüsteemi stabiilsus ja selle oluliseks eelduseks on stabiilne ning turvaline finantskeskkond. Eesti finantsvahenduse kõige tähtsam osa on pangasüsteem. Seetõttu on Eesti Panga jõupingutused finantskeskkonna arendamisel seni olnud suuresti keskendatud Eesti pangasüsteemi arenguks vajaliku raamistiku loomisele ja ajakohasena hoidmisele.

### PANGANDUSPOLIITIKA JÄRJEPIDEVUS

Eesti Panga tegevus stabiilse ja efektiivse finantskeskkonna kujundamisel on kogu viimase kümne aasta jooksul lähtunud samadest põhialustest. **Valutakomiteel põhinev rahasüsteem, avatus ning suurte kogemustega, usaldusväärse taustaga ja äriliste otsuste eest selget vastutust kandvad tugevad tuumikomanikud** – nendel põhimõtetel rajanev poliitika on toonud Eesti finantskeskkonda stabiilsust ja läbipaistvust.

**Strateegiline eesmärk – ühinemine Euroopa Liiduga** – ja sellega kaasnev Eesti finantsturgude rahvusvaheline integratsioon on mõjutanud keskpanga poliitikat seadusandluse ja pangandusnormatiivide väljatöötamisel ning kehtestamisel, aga seadnud ka nõudeid finantsjärelevalve ning finantsasutuste juhtimise kvaliteedile. Lähenev liitumine ELiga on rõhu finantssektori arengus asetanud konkurentsi tõhustamise kaudu toimuvale efektiivsuse suurendamisele. Eesti jaoks on tähtis saavutada finantsinstitutsioonide selline tugevus, mis võimaldab neil Euroopa integratsiooniga kaasnevas rahvusvahelises konkurentsisis toime tulla.

Lisaks kahele eelmainitud põhitegurile on keskpanga finantspoliitiliste otsuste kujundamisel olulist rolli mänginud **vajadus arvestada üleminekumajanduse eripära**, mis mõnel juhul tingib vajaduse kehtestada karmimad nõuded ja normid, kui seda oleks vaja stabiilse arenenud majanduse korral.

2001. aasta olulisemad märksõnad olid kapitali adekvaatsuse raamistiku täiendamine ning finantssektori tagatisskeemide laiendamine.

### KESKPANK KUI FINANTSSTABIILSUSE TAGAJA

Finantsstabiilsus saab tugineda üksnes Eesti Panga, Rahandusministeeriumi ja Finantsinspeksiooni koostööle ja läbimõeldud tööjaotusele. Eesti Pangal riigi keskpangana on sealjuures täita kindel osa. Nagu eelpool öeldud, tuleneb keskpanga tegutsemine finantsstabiilsuse tagajana otseselt tema rollist rahastabiilsuse säilitajana. Keskpanga eesmärk on kujundada finantssektori poliitika abil finantsüsteemile sobilik keskkond, aga tagada ka tõhus järelevalve finantssektori kui terviku üle.

Kuni 2001. a lõpuni oli vastutus finantssektori osas jaotatud Eesti Panga ja Rahandusministeeriumi vahel nii, et pangasektori poliitika ja järelevalve eest vastutas Eesti Pank, kindlustus- ja väärtpaberisektori poliitika ja järelevalve eest aga Rahandusministeerium. Finantssektoris toimunud konsolideerimine tekitas vajaduse koondada vastutus järelevalve eest ühtse järelevalveinstitutsiooni – Finantsinspeksiooni kätte.

## ASJAKOHANE REGULATIIVAKTIDE RAAMISTIK

Eesti Pank saab finantsstabiilsuse kindlustamise eest hea seista, suurendades finantssüsteemi usaldusväarsust, muutes süsteemiriski võimaluse võimalikult väikeseks, aidates tõsta finantssüsteemi efektiivsust ning tagades finantssüsteemi piisava läbipaistvuse. Finantssüsteemi efektiivsuse ja usaldusväarsuse aluseks on **rahvusvaheliselt tunnustatud reeglite ja hea tavaga kooskõlas olev ning kohalikke vajadusi arvestav asjakohane regulatiivaktide raamistik**. Eesti Pank annab välja pangasüsteemi tegevust reguleerivaid määrusi ning kujundab Eesti panganduspoliitikat. Üks osa keskpanga tegevusest finantsstabiilsuse tagamisel ongi seetõttu otseselt suunatud pangasektorile sellise tegevusraamistiku loomisele. Sarnaselt mitmete teiste Euroopa keskpankadega on ka Eesti Panga ülesanne **makse- ja arveldussüsteemide reguleerimine ning järelevaataja rolli täitmine**.

## USALDUSVÄÄRNE TEAVE FINANTSSEKTORI KOHTA

Oluline osa Eesti Panga tegevuses finantsstabiilsuse kindlustamisel on ka sellel, et **Eesti pangasektori kohta oleks pidevalt kättesaadav õigeaegne ja usaldusväärne teave**. Teabe hankimine peab olema korraldatud nii, et selle kogumiseks tarvilik aruandlus ei oleks pankadele koormaks ega pärsiks nende efektiivset tegevust, kuid saadav informatsioon lubaks siiski piisavalt hinnata finantssüsteemi hetkeseisu ja võimalikke arengusuundi. Nõuetekohase finantsstatistika kogumiseks on välja töötatud aruandluspaketid, mis lähtuvad rahvusvahelistest standarditest ja heast tavast ning tarbijate soovidest ja vajadustest. Kogumise järel on vaja saadud andmestik kättesaadavaks muuta, et anda adekvaatset informatsiooni finantssektoris toimuvatest protsessidest ja turudistsipliini parandamise abil suurendada finantssektori stabiilsust.

Pankadele kehtestatud aruandlus hõlmab nii varade kui ka ressursi struktuuri erinevates lõigetes, ülevaadet bilansivälisest tehingutest, erinevate riskide kaetust ning teisi pankade tugevust ja struktuuri iseloomustavaid andmeid. Valdavalt laekuvad aruanded kord kuus, kasumi kujunemist ja konsolideerimisgrupi tegevust iseloomustavad andmed kord kvartalis.

Finantssektori regulaarne seire ja analüüs aitab astuda samme ja teha otsuseid, mis kindlustavad finantsstabiilsust. Süsteemiriski ohu hindamiseks hoiab Eesti Pank end pidevalt kursis finantssektoris toimuvaga, omades ülevaadet sektori toimimisest ja efektiivsusest, olulisematest institutsionaalsetest muutustest, finantsvahendaja rolli täitmisest, Eesti finantsturgude rahvusvahelisest integreeritusest ja seotusest.

## FINANTSSÜSTEEMI TURVAVÕRGUSTIK KUI SÜSTEEMIRISKI VÄHENDAVATE TURVAMEETMETE SÜSTEEM

Finantssüsteemi kaitseks väljaarendatud turvameetmete süsteem peab tagama, et riskide realiseerumisel mõne üksiku finantsvahendaja suhtes talitleb süsteem kui tervik tõrgeteta edasi. Teisisõnu – turvameetmete süsteem välistab süsteemiriski realiseerumise. Seetõttu on Eesti Panga tegevus finantsstabiilsuse säilitamisel suunatud **süsteemiriski realiseerumist vähendavate turvameetmete süsteemi loomisele**. Pikas perspektiivis on see ühiskonnale odavaim lahendus finantssüsteemi turvalise ja tõrgeteta toimimise tagamiseks.

Turvameetmete süsteem hõlmab väikehoiustajate hoiuste hüvitamise selgelt määratletud põhimõtteid ehk hoiusekindlustuse skeemi, süsteemse kriisi ennetamise vahendeid ja kriisi avaldumise puhuks eelnevalt kokkulepitud tegevuspõhimõtteid probleemide kiireks ja asjatundlikuks lahendamiseks keskpanga ja valitsuse koostöös. Kuigi enamik nüüdisaegse turvameetmete süsteemi lülisid on juba olemas, vajab kogu turvaraamistik finantssektori arenedes ka edaspidi pidevat täiustamist.

## PÕHILISED ARENGUTENDENTSID FINANTSSTABIILSUSE KINDLUSTAMISEL 2001. AASTAL

### FINANTSSEKTORI REGULATIIVAKTIDE TÄIENDAMINE

#### *Pankade kapitali adekvaatsuse raamistik*

Panganduse arenemisega kaasnevate uute riskide paremaks jälgimiseks täiendati senist panganduse riske käsitlevat ja pangajärelevalve tegevuse põhialuseks olevat **krediidiasutuste kapitali adekvaatsuse arvutamise korda**, mis kehtis 1999. aastast. Muudatuste üks eesmärke oli harmoneerida kapitali adekvaatsuse regulatsioon ELi uuenenud direktiividega, muuta ebatäpseid ning mitmeti tõlgendatavaid sõnastusi ja definitsioone ning teha korrektiive tagamaks kooskõla muude Eesti siseriiklike õigusaktidega.

Seni kehtinud kapitali adekvaatsuse arvutamise korda analüüsidis formuleeriti rida krediidiasutuste seaduse muudatusettepanekuid. Adekvaatsuse uue raamistiku jaoks vajalikud seadusemuudatused kiitis Riigikogu heaks 2001. aasta sügisel ning kapitali adekvaatsuse arvutamise uus juhend kinnitati Eesti Panga presidendi määrusega 2002. a jaanuaris. Normatiivakt jõustub pärast testperioodi 1. juulist 2002.

Olulisim muudatus kapitali adekvaatsuse arvutamise juhendis on võimalus kasutada tähtaegade ja muude tunnuste alusel sarnaste instrumentide puhul tasaarvestust krediidiriskile avatud positsiooni vähendamiseks. Samuti on lisatud seni puudunud kauba (nafta, erinevad metallid, toorained jne) ja selle tuletisinstrumentide riski arvestus vastavalt ELi direktiivis sätestatud põhimõtetele. Maa- ja ülekanderiski paremaks hindamiseks on muudetud krediidiasutustele kehtestatud aruandlust. Viimane iseloomustab pankade partnerite ja klientide päritolumaast tulenevaid riske.

Uus kapitali adekvaatsuse juhend viib krediidiasutuste ja nende konsolideerimisgruppide riskide arvestuse ja hindamise järelevalvemetoodika nüüdisaegseimale rahvusvaheliselt tunnustatud tasemele. Regulatiivakt vastab täielikult ELi uuenenud direktiividele.

Lisaks adekvaatsuse raamistiku ja teiste usaldatavusnormatiivide täpsustamisele muudeti krediidiasutuste seaduse täiendustega allutatud laenude arvestuse, samuti tegevusloa andmise ja selle tühistamise korda. Vastavalt seadusele on Finantsinspeksioonil õigus tunnistada kehtetuks Eesti kommertsbanka välisriigis asuva filiaali tegevusluba, kui filiaali tegevus ei vasta sätestatud nõuetele või filiaal ei esita nõuetekohaseid aruandeid.

#### *Finantssektori tagatisskeemide täiendamine*

Eesmärgiga täiendada finantssektori turvavõrgustikku, eelkõige aga suurendada väikehoiustajate ja -investorite usaldust finantssektori vastu, koostati 2001. aastal Rahandusministeeriumi ja Eesti Panga osalusel **Tagatistfondi seaduse** eelnõu. Riigikogu võttis seaduse vastu 2002. a alguses. Tegemist on olulise sammuga finantssüsteemi tugevdamiseks loodud turvameetmete süsteemi arendamisel. 1998. aastast kehtib Eestis hoiuste tagamise skeem. Hoiuste tagamise direktiivi 94/19/EEC osas on aga Eesti ja Euroopa Liit kokku leppinud, et tagatud hoiuste piirmäär suurendatakse Eestis järk-järgult ning ELi miinumtasemeni – 20 000 eurot – jõutakse 2007. aastal.

Uue seadusega loodi lisaks hoiuste tagamisele veel investorikaitse- ja pensionikaitsskeemid. Vastavalt seadusele toimivad need osafondidena, millel on eraldi arvestus, erinevad sissemaksed ja hüvitamisepõhimõtted. Investorikaitse eesmärk on suurendada eelkõige väärtpaberitesse investeeriva väikeinvestori kindlustunnet. Pensionikaitsskeem on mõeldud nn teise samba ehk kohustusliku kogu-

mis pensioni fondiosakute hoidjate rikkumistega kaasnevate kahjude hüvitamiseks. See on oluline eeldus pensionireformi edukaks käivitamiseks. Mõningaid täiendusi ja täpsustusi tehti ka 1998. aastast toimiva hoiusekindlustuse osas. Eelkõige puudutab see fondi tehtavate regulaarsete maksete arvutamise põhimõtteid.

## ÜHENDATUD FINANTSJÄRELEVALVE LOOMINE

2001. aasta tähtsündmuseks finantssektori järelevalve alal oli **Finantsinspektsiooni seaduse vastuvõtmine** Riigikogus 9. mail 2001. See seadus sätestas ühendatud finantsjärelevalve loomise, mille tegevuse alustamine 2002. aastast on suur proovikivi senistele järelevalveorganitele – Pangainspektsioonile, Kindlustusinspektsioonile ja Väärtpaberinspektsioonile. Ühendatud teadmiste, oskuste ja kogemustega pannakse alus finantssektori terviklikule järelevalvele.

Ettevalmistused Finantsinspektsiooni käivitamiseks algasid juba 2001. a teisel poolel. Suurema sünergia saavutamiseks on uus järelevalveinstitutsioon Eesti Panga juurde asutatud, oma eelarve ja autonoomse pädevusega asutus, mis annab oma tegevusest aru Riigikogule. Finantsinspektsiooni nõukogu esimeheks on rahandusminister ning liikmeteks Eesti Panga ja Rahandusministeeriumi esindajad ning finantssektori eksperdid. Inspektsiooni eelarvelise sõltumatuse valitsusest ja keskpangast tagab rahastamisskeem, mille järgi järelevalvealused asutused on kohustatud järelevalveorgani tegevust finantseerima proportsionaalselt litsentsijärgse miinimumkapitali nõudega ja oma varaga<sup>1</sup>.

Inspektsiooni järelevalvetevõime valdkond hõlmab krediitiasutusi, kindlustusandjaid, investeerimisfonde, pensionifonde, fondivalitsete ja nende institutsioonide põhitegevusvaldkondi – hoiuste kaasamist, laenugevust, kindlustust ja väärtpaberivahendust. Lisaks finantsinstitutsioonidele tuleb inspektsioonil vastutada ka väärtpaberituru järelevalve eest. Finantsinspektsiooni seadusega määratletud eesmärk on klientide ja investorite kaitse kaudu toetada Eesti rahasüsteemi stabiilsust, mille aluseks on finantssektori stabiilsuse, usaldusväärsuse, läbipaistvuse ja efektiivsuse suurendamine, süsteemsete riskide maandamine ja kuritegelike tehingute ärahoidmine. Finantsinspektsioonile seadusega pandud ülesannetega on kooskõlas ka organisatsiooni struktuur: inspektsiooni kuuluvad kapitalijärelevalve, turgude ja fondide järelevalve, kindlustusjärelevalve ning üldjärelevalve divisjon.

Finantsinspektsiooni lühiajaliste eesmärkide hulka kuulub seniste järelevalveasutuste ühendamise lõpuleviimine, organisatsiooni väljaarendamine ja finantsjärelevalve meetodika ning protsesside ühtlustamine. Oluline on luua raamistik koostööks Eesti Panga ja Rahandusministeeriumiga. Selles määratletakse finantssektori regulatiivaktide väljatöötamise, aruannete kogumise ja infovahetuse kord ning käitumis- ja infovahetusreeglid võimalike kriisisituatsioonide lahendamiseks.

## RAHVUSVAHELINE HINNANG EESTI FINANTSSEKTORI JÄRELEVALVELE

Kui 2000. aastal korraldasid Eestis finantssektori hindamise programmi (FSAP) raames oma missiooni Rahvusvaheline Valuutafond ja Maailmapank, siis 2001. aastal hindasid Euroopa Liit ja liikmesriigid Eesti finantssektori järelevalve haldussuutlikkust<sup>2</sup>, samuti rahapesu tõkestamise alast olukorda<sup>3</sup>. Keskenduti peamiselt sellele, kuidas finantssektori eri järelevalveorganid järgivad oma tegevuses rahvusvaheliselt tunnustatud põhimõtteid. Peatähelepanu oli suunatud aasta jooksul toimunud muutustele.

Missioon pühendas palju tähelepanu süsteemsete riskide hindamisele ja nende maandamisvõimalustele, samuti suutlikkusele lahendada finantssektori süsteemseid kriise. Haldussuutlikkuse

<sup>1</sup> Lisaeelarve korral kohustuvad Eesti Pank ning valitsus tagama Finantsinspektsioonile täiendavad vahendid.

<sup>2</sup> Peer Review.

<sup>3</sup> Vt Rahapesu- ja terrorismivastase võitluse korraldus Eestis, lk 58–59.

hindamise programmi järeldest märgiti, et Eestis on finantssektori kriisijuhtimise poliitikal nii vajalik õiguslik raamistik kui ka vastavad vahendid.

### EESTI FINANTSSEKTOR TEISTE KANDIDAATRIIKIDE FINANTSSEKTORI ARENGU TAUSTAL

Euroopa Liidu liikmesriikide ja kandidaatriikide keskpankade presidentide 2001. aasta kohtumisel pühenduti peamiselt finantssektori arengule. Nagu Frankfurdi eelkohtumisel, millest võtsid osa keskpankade spetsialistid, võrreldi ka seal kandidaatriikide finantsturgude arengut nende tugevuse ja probleemide seisukohalt.

Kohtumiste ülddokumentides tõdeti finantssektori arengu positiivset mõju majanduskasvule ja -konvergensile. See avaldub nii investeringuteks säästude kogumises ja vahendamises kui ka finantsriskide vastastikusel tasandamises. Eesti Panga koostatud taustmaterjalid olid esile toodud seosed viimase kümnendi finantssüvenemise ning nominaalse ja reaalse ühildumise vahel, mis peaks iseloomustama finantssektori toetavat mõju majanduse arengule.

Eesti finantssektori osas joonistusid välja järgnevad iseloomulikud jooned:

- finantssektori struktuur on kandidaatriikides finantsvahenduse tunnustelt Mandri-Euroopa tüüpi, st domineerib pangandus. Eestis lisandub sellele universaalpangandus ehk erinevaid finants-tooteid ja -teenuseid pakkuvad suured pangandusgrupid;
- pangasektori areng on olnud kandidaatriikides üldiselt sarnane – seda iseloomustavad aeg-ajalt kerkivad probleemid, erastamine, ühinemised ja strateegiliste välisinvestorite kaasamine. Erinevalt teistest riikidest on Eesti areng olnud mõnevõrra kiirem ja osaliselt teedrajav;
- viimastel aastatel saavutatud kõrge kapitaliseerituse ja likviidsusega tugevam pangandus on keerulise arengu tulemus. Ühelt poolt iseloomustab seda protsessi nõrgemate pankade turult väljalangemine, teisalt aga järelevalve ja regulatiivaktide pidev täiendamine, mis ongi Eestis olnud põhiliseks poliitiliseks eesmärgiks finantsstabiilsuse tagamisel;
- raha- ja väärtpaberiturg on kandidaatriikides arenenud veidi tagasihoidlikumalt kui pangandus. Turgude väiksus tingib integratsiooni vajaduse. Heaks näiteks on siin Tallinna Väärtpaberi-börsi kauplemise ühendamine Helsingi Börsiga;
- Eesti erineb teistest kandidaatriikidest ka rahaturu osas – valuutakomitee tõttu on Eesti pangad hakanud likviidsuse juhtimiseks kasutama europa piirkonna rahaturgu, ühtaegu on aga Eesti krooni rahaturg rahvusvahelistunud, kuna sellel osalevad Põhjamaade pangad;
- süvenevat rahvusvahelist integratsiooni iseloomustab Eesti majanduse finantseerimise struktuur, mille osas Eesti finantssektor konkureerib rahvusvaheliste institutsioonidega, kuna paljud ettevõtted kaasavad vahendeid emafirmadest otseinvesteringutena või suuremad ettevõtted otse rahvusvahelistelt turgudelt.

### RAHAPESU- JA TERRORISMIVASTASE VÕITLUSE KORRALDUS EESTIS

Tõhus finantssektori regulatsioon ja selle efektiivne rakendamine on esmatähtsad selleks, et hoida ära riigi finantssüsteemi kasutamist rahapesuks ja terrorismi finantseerimiseks. Eesti rahapesu tõkestamise seadus jõustus 1999. aastal ning seda täiendati 2000. aastal. Seadus vastab täielikult praegu kehtivatele ELi nõuetele selles valdkonnas.

Rahapesu tõkestamise seaduse järgi on Eesti Pank kohustatud kehtestama krediidasutuste sisemiste turvameetmete korra. Eesti Panga presidendi määruse kohaselt on krediidasutused kohustatud moodustama vajalikud struktuuriüksused ja looma vajalikud ning piisavad protseduurireeglid kahtlaste ja ebaharilike tehingute ning toimingute tuvastamiseks. Krediidasutused on kohustatud uurima kõiki

ebaharilikke tehinguid ja toiminguid ning teatama vastavas näidisloetelus loetletud tunnustega tehingutest või toimingutest rahapesu andmebüroole.

Tulenevalt seadusest on üks 2002. aastast tegevust alustanud Finantsinspektsiooni tegevuse olulisi eesmärgi minimeerida risk, et finantssektorit kasutatakse rahapesuks.

Pangainspektsioon edastas pärast 2001. a septembris toimunud Ühendriikide-vastast terroriakti krediitiasutustele ja teistele turuosalistele informatsiooni USA valitsuse poolt vastu võetud otsustest ja terroristlike organisatsioonidega seotud isikutest, kelle rahaliste vahendite suhtes USA rakendab sanktsioone ning palub selles teiste riikide ametiasutustelt kaasabi. Edastati ka Euroopa Ülemkogu otsustel tuginev teave isikute kohta, keda seostatakse terroriaktide korraldamisega või nendele kaasaaitamisega. Vastavalt turuosaliste kinnitusele ei ole ükski mainitud nimekirjades sisaldunud isik ega organisatsioon omanud arvet Eesti krediitiasutustes ega sooritanud makseid läbi nende.

2001. aasta detsembris hindas Euroopa Liidu missioon Eesti finantssektori järelevalve, regulatiivaktide ja praktika vastavust ELi normidele rahapesu tõkestamise valdkonnas. Eesti Panga vastutusvaldkonnas käsitles missioon eelkõige ametkondadevahelise koordinatsioonikomitee tegevust Eesti seadusandluse vastavusseviimisel ELi rahapesu tõkestamise direktiivi nõuetega, rahapesu tõkestamist reguleeriva Eesti Panga määruse ajakohasust ja valuutavahetuspunktide järelevalvega seonduvat. Tõdeti, et Eesti riigivõimud arvestavad võimalikke rahapesust tulenevaid riske finantsstabiilsusele ning lähtuvad soovist ära hoida võimalust kasutada Eesti finantssüsteemi rahapesu eesmärgil. Positiivselt on aruandes esile tõstetud riigivõimu ja erasektori (eriti panganduse) koostööd. Kõrgelt hinnati ka Eesti Panga määruse rolli, mille alusel on korraldatud rahapesuvastane tegevus panganduses. Raporti kohaselt on probleemiks otsese järelevalve puudumine valuutavahetuspunktide üle ning rahapesu andmebüroo inim- ja tehnilise ressursi ebapiisavus.