

# I. KESKPANGA ROLL ÜHISKONNAS

3. mail 1999 möödus 80 aastat Eesti Panga tegevuse algusest. Sel puhul korraldas pank Tallinas esindusliku rahvusvahelise konverentsi “Keskpanga roll majanduses”, millel olid esindatud Euroopa Keskpank, Rahvusvaheline Arvelduspank, Euroopa Rekonstrueerimis- ja Arengupank, Põhjamaade Investeerimispank ning enamik Euroopa riikide keskpanku. Ehkki esimene konverentsi kahest paneeldiskussioonist oli pühendatud **keskpanga rollile siirdemajanduse tingimustes**, kõneldi siingi palju teisel põhiteemal – **keskpanga kohast poliitilisel maastikul**. See on ka mõistetav, sest riigi keskpanga positsioon ühiskonnas, tema pädevusvaldkond, ülesanded, vastutus ja aruandekohustus on mõneski riigis olnud vaidluste objektiks sajandeid. Konverentsil kõnelesid sellest Inglise Panga presidendi nõunik sir Peter Petrie ja endine Rootsi Riigipanga president Bengt Dennis.

Kui keskpanga iseseisvuse määr on aktuaalne isegi aastasadu töötanud pankade puhul, siis pole midagi imestada, et siirdemajandusriikides ikka ja jälle kohalike keskpankade roll, ülesanded ning vastutuse erinevad aspektid päevakorda tõusevad. Ent panga sõltumatus, tema tegevuse läbipaistvus ning aruandekohustus on aktuaalsed väitlusteemad ka noorima, kuid lähitulevikus kahtlemata maailma ühe mõjukaima finantsinstitutsiooni – Euroopa Keskpanga (EKP) – puhul, mida Tallinna konverentsil esindas asepresident Christian Noyer.

Riigi keskpanga institutsionaalset rolli täpsustades ongi tänapäeval ratsionaalne aluseks võtta Euroopa Ühenduse asutamisleping ning EKP ja Euroopa Keskpankade Süsteemi (EKPS) põhikiri. Õeldu kehtib täiel määral Eesti Panga kohta, mille taasisutamist möödus 1. jaanuaril 2000 kümme aastat. On ju Eesti Vabariik üks Euroopa Liidu (EL) kandidaatriike ning sihiks on seatud ka ühinemine Euroopa Majandus- ja Rahaliiduga (EMU).

## Mis on keskpanga sõltumatus ja milleks on see tarvilik?

Eesti Panga ülesandeid, õigusi ja kohustusi on käsitletud Eesti Vabariigi põhiseaduse paragrahvides 111 ja 112. Konkreetseks panga tööd reguleerivaks õigusaktiks on Eesti Panga seadus. Selle järgi tegutseb keskpank sõltumatult muudest riigiasutustest, ei allu Vabariigi Valitsusele ega ühelegi teisele täidesaatvale riigivõimuasutusele. Eesti Pank ei vastuta riigi ega riik panga varaliste kohustuste eest. Panga kõrgeimasse organisse – panga nõukokku – ei või kuuluda valitsuse liikmed. Rahandusminister osaleb panga nõukogu istungeil, kuid tal puudub võimalus otsustamisest osa võtta.

Eesti Pank on ainus põhiseaduslik institutsioon, mis teostab riigi rahapoliitikat ning suunab pangasektori järelevalvet<sup>1</sup>. Tal on ainuõigus emiteerida Eesti raha, kohustus korraldada raharinglust ja seista hea riigi vääringu stabiilsuse eest. Ka korraldab keskpank riigi väärismetalli- ja välisvaluutavarude kasutamist ning koostab riigi maksebilanssi. Ta teostab järelevalvet kõigi

<sup>1</sup> Eesti Panga nende ja muude, järgnevalt nimetatud funktsioonide täitmise kohta vt Järjepidev rahapoliitika, lk 39-44; Järelevalveaasta uue seadusega, lk 58-64; Maksevahendid, lk 67-68; Sularahanõudlus, lk 68-71; Välisvaluutareserve haldamine, lk 76-78; Rahvusvaheline koostöö, lk 47-54; Statistikaalane tegevus, lk 73-75 ning Lisad, lk 119-122.

Eesti territooriumil tegutsevate krediidasutuste üle, teeb koostööd rahvusvaheliste finantsinstitutsioonidega ja teiste riikide keskpankadega. Neid ülesandeid summeerides on Eesti Pank sõnastanud ka oma missiooni – **rakendada kõiki meetmeid, tugevdamaks nii siseriiklikku kui rahvusvahelist usaldust Eesti raha ja rahasüsteemi stabiilsuse ja terviklikkuse vastu.**

Eesti Vabariigi õppetund keskpanga väärast toimimisest pärineb aastaist 1919-1928. Oma raha devalveerumise üks peapõhjusi oli tollal asjaolu, et Eesti Pank oli asetatud täidesaatva võimu finantseerija rolli ning valitsust rahastades polnud võimalik Eesti marga kurssi stabiilsena hoida. Vigadest järeldusi tehes võeti 1928.-1929. a raha- ja pangareformi käigus suund Eesti Panga iseseisvusele ja sõltumatusele valitsusest.

Vabariigi iseseisvuse taastamise järel võttis Riigikogu 1993. a mais ühel häälel vastu Eesti Panga seaduse. See fakt näitab ühiskonna arusaamist, et **üksnes sõltumatu keskpank, millel on mitte ainult kohustus, vaid ka õigus ja võimalus teostada adekvaatset rahapoliitikat ja korraldada piisavat pangajärelevalvet, suudab tagada riigi vääringu stabiilsuse.** Viimane omakorda annab majanduses osalejatele kindlustunde, et nad võivad oma säästmis-, tarbimis- ja investeerimiskäitumist pikaks ajaks kavandada. Seega on raha stabiilsus ühiskonna pikaajalise majandusliku ja sotsiaalse arengu alus.

Põhjus, miks rahapoliitika teostamine, seega ka raha ja finantsstabiilsuse tagamine on enamikus maailma riikides pandud keskpangale, mitte valitsusele, on selles, et lühiajalisi majandusülesandeid lahendades võib täitevvõim poliitilistel kaalutlustel neile ohvriks tuua riigi pikaajalised majandushuvud. Kaitstes rahapoliitilisi otsustusi päevapoliitilise sekkumise eest, saab keskpank aidata hoida madalamat inflatsioonitaset, ilma et majanduskasv peaks tingimata aeglustuma. Poliitilistest hetkehuvidest lähtudes võib küll saavutada majanduse arengu ajutise kiirenemise, ent selle hinnaks on inflatsioonitempo tõus ning pikemas perspektiivis ka majandustulemi vähenemine ja tööpuuduse kasv.

Riigis finantsstabiilsuse tagamiseks arendab Eesti Pank rahapoliitika operatsioonilist raamistikku suunas, mis tagab valuutakomitee põhimõtete jätkuvalt usaldusväärse toimimise väikese ja avatud majandusega Eestis ning vähendab turuhälbeid finantssektoris. Seaduste ja normatiivaktide täitmise kontrollist tulenevas järelevalvetegevuses lähtub keskpank rahvusvahelistest standarditest ja praktikast, kusjuures kehtestatud usaldatavusnormatiivid ja regulatiivaktide nõuded on, siirdemajanduse suuremate mikro- ja makroriskide tõttu, endiselt rangemad kui stabiilsema majandusega riikides. Tänu sellele oli näiteks Kagu-Aasia riikide finantskriisi mõju Eesti finantssektorile kardetust väiksem, rahasüsteem on pidanud vastu kõigile spekulatiivsele rünnakuile ning aktsiaturul toimunud hinnalanguse, pankade ühinemise ja ka mõnede pankrotide järel on finantssektor tugevam kui kunagi varem.

Arvestades Eesti finantsturgude süvenevat integreerumist välisturgudega, tugevdab Eesti Pank järjepidevalt ka koostööd teiste riikide järelevalveasutuste ja keskpankadega. Eesti Panga Pangainspeksiooni on viimaseil aastail nõustanud mitmed välisnõuandjad, sh Rahvusvaheline Valuutafond.

## Keskpanga sõltumatuse rahvusvahelised kogemused

Kõik Euroopa Liidu liikmesriigid on keskpanga õigusliku seisundi määratlenud vastava seadusega. Mõnes riigis on keskpanga roll fikseeritud ka põhiseaduses. Üha rohkem keskpanku on iseseisvad mitte üksnes seadusetahe järgi, vaid ka realselt. Rööbiti tegeliku iseseisvumisega on täpsustatud nende aruandekohustust ja tegevuse avalikustamise reeglistikku.

Üks iseseisvamaid keskpanku maailmas on 1998. aastal asutatud Euroopa Keskpank (EKP), mille sõltumatus on fikseeritud Maastrichti lepingus. EKP on rahaliselt ja poliitiliselt iseseisev institutsioon, mille esmane eesmärk on viia ellu ELi rahapoliitikat, säilitades hinnastabiilsuse EKPSi riikides. Selle eesmärgi saavutamist kahjustamata toetab EKP ELi majanduspoliitikat, seades sihiks majanduskasvu ja kõrge tööhõive. Näiteks intressimäärade kehtestamisel hinnastabiilsuse tagamiseks on fiskaalpoliitiline olukord ainult üks tegureid, mida keskpank arvestab. EKP ei võta endale kohustusi seoses välja kuulutatud fiskaalpoliitiliste eesmärkidega ega rea-geeri mehaaniliselt eelarvealastele otsustele.

EKP juhatuse liikmed määratakse ametisse riigipeade või valitsusjuhtide poolt. Nad on rahandusspetsialistid, kes otsuste tegemisel peavad olema sõltumatud. Vähemalt viieks aastaks valitava 17liikmelise nõukogu liikmed ei tohi oma otsustes juhendada poliitikute soovitustest. See ei välista ühtaegu poliitikutega suhtlemist. EKP president võtab osa majandus- ja rahandusajade nõukogu (ECOFIN) istungist, kui sellel arutatakse keskpanga ülesandeid puudutavaid küsimusi. EKP juhid osalevad ka ühisraha kasutusele võtnud ELi 11 liikmesriigi (Euro-11) rahandusministrite mitteametlikel kohtumistel. ECOFINi eesistujal ja ühel Euroopa Komisjoni liikmel on õigus osaleda EKP nõukogu koosolekul, kuid neil pole otsustusõigust.

Juba 1694. aastal loodud Inglise Pank sai aga juriidiliselt iseseisvaks alles samal aastal, mil loodi EKP. Keskpankadest on ta Euroopas üks viimaseid, kes sõltumatuse saavutas. Enne kui Inglise Panga seadus 1. juunil 1998 jõustus, tegeles küsimusega rahvusvahelise tööühm, mille järeldused olid väga konkreetsed:

- Keskpank peab olema sõltumatu valitsusest, sest viimasel võib tekkida kiusatus luua raha, mis hoogustab inflatsiooni;
- rahapoliitika saab olla päevapoliitikast sõltumatu siis, kui keskpank pole valitsuse pank;
- edukal rahapoliitikal on kolm komponenti – põhieesmärgid, rakendusmehhanismid nendeni jõudmiseks ja võimalus luua selleks vajalik instrumentarium;
- keskpanga sõltumatus ei saa olla absoluutne: seadus peab sätestama panga eesmärgid, mis määravad kindlaks tema tegutsemise raamistiku ja vastutuse.

Nii EKP kui ka Inglise Panga tegevuspõhimõtete sõnum on selge – **poliitilised huvid ja rahapoliitilised otsused tuleb, niivõrd, kuivõrd see tänapäeva integreerunud ühiskonnas võimalik on, lahus hoida**. Keskpanga tõeline, mitte üksnes juriidiline sõltumatus on ühiskonnale kasulik, sest see aitab ohjata inflatsiooni, ilma et majanduskasv seetõttu kannataks.

Eesti Panga seaduse paljude sätete kokkulangevus EKP ja teiste Euroopa riikide keskpankade õiguslike määratlustega tõendab, et Riigikogu on seaduse vastuvõtmisel lähtunud Euroopas valdavalt valitsevaist põhimõttest ning Eesti Panga kui juriidilise isiku staatus on igati kooskõlas Euroopa nüüdisaegse praktikaga. Kahtlemata vajab ka Eesti Panga seadus täiendamist ning edasist lähendamist ELi *acquis'* nõudeile. Samuti tuleb kõrvaldada vastuolud mõnede Eesti Panga puudutavate seadusandlike aktide, teiste seaduste ja põhiseaduse sätete vahel.

**Keskpanga sõltumatus ei ole ega saagi olla absoluutne. Sellega kaasneb aruandekohustus ning ülesanne avalikkust oma tegevusest informeerida**<sup>2</sup>. Eesti Pank annab oma tegevusest aru Riigikogule, mis kinnitab Vabariigi Presidendi ettepanekul panga nõukogu esimehe ning viimase ettepanekul nõukogu liikmed. Seega kuuluvad nõukokku, mille tähelepanu on paljuski suunatud just keskpanga igapäevategevuse kontrollimisele, ühiskonna poolt aktsepteeritud esindajad. Poliitilist võimu esindava nõukogu ainupädevusse kuulub rahapoliitika kujundamine

<sup>2</sup> Vt Avatus ja läbipaistvus, lk 55-57.

ning selle teostamise abinõude, sh krediidasutuste usaldatavusnormatiivide määramine. Nõukogu esitab ka Riigikogule panga aastaaruande ja audiitorite kandidatuurid, teeb Vabariigi Presidendile ettepaneku panga presidendi ametissenimetamiseks, kinnitab ametisse panga tegevjuhtkonna ja sisekontrolli töötajad, kinnitab panga põhikirja ja eelarve.

## Eesti Panga strateegiline arengukava<sup>3</sup>

Eesti Pank koostab enda strateegilist arengukava alates 1995. aastast. Eesti Panga nõukogu on seda tegevusjuhendina kinnitanud 1997. aastast. Tegu on igal aastal uuendatava ja täiendatava dokumendiga, milles, lähtuvalt keskpanga missioonist ja peaeesmärkidest, on formuleeritud tegevuse põhisuunad eelseisvaks kolmeks aastaks.

Panga tegevuse põhisuunad aastaks 2000-2002 erinevad varasemaist tunduvalt nii sisult kui struktuurilt. Kõik eesmärgid ja tegevused on grupeeritud tähtsamate valdkondade järgi. Varasemast hoopis põhjalikumalt ja konkreetsemalt on sõnastatud ülesanded, mis tulenevad Eesti edaspidisest ühinemisest Euroopa Liiduga ning Euroopa Majandus- ja Rahaliiduga. Detailsemalt on formuleeritud finantssektori järelevalvega seotud küsimused, samuti Eesti Panga enda organisatsiooni arendamise tegevuspõhimõtted. Ka käesolevas aastaaruandes on Eesti Panga kogu tegevust vaadeldud strateegilise arengukava põhimõtteist lähtudes.

<sup>3</sup> Vt Lisad, lk 119-122.