

V. PANGANDUSPOLIITIKA JA PANGAJÄRELEVALVE

Majanduse globaliseerumise oludes on finantsjärelevalve tõhusus ja tulemuslikkus finantssektori stabiilsuse üks olulisi eeldusi. Otsest järelevalvet teostab Eesti Pank küll krediitiasutuste üle, kuid oma eesmärkidest ja ülesannetest johtuvalt jälgib ja analüüsib keskpank finantssektori arengut tervikuna. Koos pangandusega, mis on Eestis finantssektori keskne osa, on arenenud ka pangajärelevalve. Just finantssektori kiirest ja dünaamilisest arengust lähtub Eesti Pank oma finantsstabiilsuse alases, sealhulgas järelevalvelises tegevuses. See kajastub ka keskpanga strateegilises arengukavas aastaiaks 2001–2003.

Arengukavas sõnastatud finantsstabiilsuse alastest eesmärkidest lähtuvalt säilitati ka 2000. aastal, finantssektori mikro- ja makroriske arvestades, rahvusvahelistest standarditest rangemad normatiivid. Eelkõige puudutab see Baseli Pangajärelevalve Komitee põhiprintsiipides toodud soovitustest kõrgema, 10%lise kapitali adekvaatsuse määra kasutamist. Samuti oli 2000. aastal üks olulisemaid eesmärke täiustada pangajärelevalve korraldust ja tõsta selle tulemuslikkust, töötada välja normatiivakte 1999. aastal jõustunud krediitiasutuste seadusega rakendunud õigusliku raamistiku kehtestamiseks ja suurendada administratiivset suutlikkust. Aasta teises pooles käivitused aktiivsemalt ka ettevalmistused ühendatud finantsjärelevalve loomiseks.

FINANTSSTABIILSUSE KINDLUSTAMINE

REGULATIIVSE NORMISTIKU TÄIENDAMINE¹

Seoses Eesti pangasektori tegevuse laienemisega välisriikidele ja Euroopa Liiduga (EL) ühinemiseks valmistumisega on Eesti Panga tegevuses jätkuvalt tähtsal kohal pangandust reguleerivate õigusaktide ja järelevalve metodoloogia ühtlustamine rahvusvaheliste standarditega. Lähtealuseks on siin ELi pangandusalased direktiivid ja Baseli Pangajärelevalve Komitee metoodilised materjalid. 2000. aastal oli Eesti Panga võrdselt aktiivne nii määruste kui ka seaduste loome alane tegevus.

Eesmärgiga tõhustada krediitiasutuste krediidiriski juhtimist ja kontrolli selle üle, saada paremat ülevaadet krediitiasutuste laenuportfelli kvaliteedist, struktuurist ja väärtusest ning selles sisalduvatel riskidest, samuti tõhustada krediitiasutuste läbipaistvust ja avalikku kontrolli, kehtestati krediitiasutustele Eesti Panga presidendi määrused “Laenude teenindamise miinimumnõuded ning ebatõenäoliselt laekuvate nõuete kuludesse kandmise kord” ja “Aruannete, nende sisu ja esitamise tähtaegade kehtestamine krediitiasutustele”.

Arvestades krediitiasutuste jätkuvat laienemist välisriikidele ja sellest tulenevalt konsolideeritud aruandluse tähtsust, lühendati presidendi määrusega ka krediitiasutuste konsolideeritud aruannete esitamise tähtaega kahelt kuult ühele kuule pärast aruandeperioodi lõppu.

¹ Detailsemalt järelevalvetöö kohta vt Pangajärelevalve aastaraamat 2000, mida võib käsitleda Eesti Panga aastaaruande ühe osana.

Väga põhjalikult analüüsiti krediidasutuste reservide moodustamise ja omakapitali juhtimise põhimõtteid. Viimase analüüsi tulemusena leiti, et nii pangasektori tegevuse õiguslik raamistik kui ka krediidasutuste sisemine riskijuhtimine on oluliselt täiustunud ning sellest tulenevalt puudub vajadus arvestusliku riskireserviga määratletud piirangu järele. Seetõttu tühistati üldise riskireservi arvestuse kord.

TURUDISTSIIPLIINI TÕHUSTAMINE

Panganduspoliitika seisukohalt on oluline suurendada turu läbipaistvust ja usaldusväärust. Et tugevdada turudistsipliini ja avalikkuse järelevalvet, kehtestas Eesti Pank 1999. a lõpus krediidasutustele **avaliku aruande kohustuse**. Alates 2000. aastast on pangad kord kvartalis esitanud ulatusliku aruande enda tegevuse kohta, mis annab hoiustajatele ja teistele kreditoridele ning aktsionäridele võrreldavat informatsiooni pankade ja nende tütarettevõtete kohta. Aruanne sisaldab ülevaadet olulisematest sündmustest ja arengusuundadest, samuti riskidest ja nende juhtimise põhimõtetest ning panga finantsseisundit iseloomustavaid statistilisi lisasid, sealhulgas andmeid kehtestatud normatiivide täitmise kohta.

Pankade avalikes aruannetes avaldatud andmed on võrreldavas vormis kättesaadavad Eesti Panga veebilehel², samas on toodud ka viited krediidasutuste veebilehtedele.

RIIGISISENE KOOSTÖÖ

Hoiuste Tagamise Fond (HTF) etendas olulist rolli 1998. aastal raskustesse sattunud pankade sulgemisega kaasnenud võimalike riskide maandamisel, pakkudes ühte komponenti finantsstabiilsuse kindlustamise raamistikust – väikehoiustajatele hoiuste hüvitamist. Esimese kahe ja poole tegevusaasta jooksul on pankadelt kogutud maksete tulemusel fondi maht kasvanud üle 200 miljoni krooni. HTFi nõukogus esindab Eesti Panka president Vahur Kraft, kes valiti 21. septembril 2000 toimunud istungil nõukogu esimeheks.

Eesti Panga töötajad osalesid valitsuskomisjonides, mille tegevuse eesmärgiks oli teha ettepanekuid ja koostada eelnõusid konkurentsi tõhustamiseks finantssektoris ja finantsstabiilsuse suurendamiseks. Peamiselt tegeldi finantssektori eri osi puudutavate seaduseelnõude väljatöötamisega, vähemal määral ka finantsvahenduse arengu ja selle mitmekesistamise võimaluste analüüsiga. Lisaks **krediidasutuste seaduse** täiendamisele osaleti **pankrotiseaduse muutmise seaduse**, **kindlustustegevuse seaduse eelnõu**, **Eesti Väärtpaberite Keskregistri seaduse**, **tsiviilseadustiku üldosa seaduse**, **rahapesu tõkestamise seaduse muutmise seaduse**, **halduskohtumenetluse seadustiku muutmise seaduse** ja **karistusseadustiku** koostamisel.

Samuti tehti ettepanekud täiendada Riigikogu menetluses olevat **riigivastutuse seaduse** eelnõu, et tagada järelevalveasutuse ja selle töötajate kaitstus nende heauskse tegevuse ja järelevalveliste otsuste võimalike tagajärgede eest. Analüüsiti **avaliku teabe seadust** ja võimalikke probleeme, mis võivad nimetatud seadusest tulenevalt tekkida.

Eesti Vabariigi Raamatupidamise Toimkonna finantsaruandluse kolleegiumi töö raames osaleti **konso- lideeritud aruandluse seaduse** eelnõu väljatöötamisel ning **äriseadustiku** ja **raamatupidamise seaduse** parandusettepanekute analüüsil.

² Vt http://www.ee/epbe/avalik_aruanne/index.html.et

OPTIVA PANGA ENAMUSAKTSIATE MÜÜK

2000. aastat võib lugeda Eesti panganduse reformimise järjekordse etapi lõpuks, sest **Eesti Pank ei oma enam osalust üheski krediidiasutuses**. Strateegilise arengukava põhimõtetest lähtuvalt müüs keskpank enda 57,9%lise osaluse Optiva Pangas Sampo-Leonia grupi ettevõttele Sampo Finance Ltd. Aktsiate müügileping allkirjastati 29. juunil.

Eesti Panga kahe aasta tagune otsus omandada oluline osalus Optiva Pangas oli selgelt raha- ja panganduspoliitilise taustaga. Lähtuti vajadusest välistada ebastabiilsuse süvenemine Eesti pangasektoris tervikuna ja süsteemse kriisi teke. Loobumine osalusest kommertspanganduses, mis on keskpanga üks strateegilisi eesmärke, märgib Eestis läbiviidava pangandusreformi järjekordse etapi edukat lõppu. **Eesti pangandus on reformi käigus muutunud oluliselt tugevamaks, kapitaliseeritumaks ja läbipaistvamaks ning seega ka kõigi klientide jaoks turvalisemaks.**

Eesti Pank peab uue strateegilise investori – Sampo-Leonia grupi tulekut Eesti pangandusturule positiivseks. Keskpank on veendunud, et Optiva Panga (alates 29. detsembrist 2000 ärinimega Sampo Pank) uued omanikud suudavad rahvusvahelist oskusteavet kaasates tugevdada lähitulevikus konkurentsi siinsel pangandusturul ning pakkuda klientidele uusi võimalusi ja teenuseliike. **Strateegiliste välisinvestorite kaasamine Eesti pangandusse on pidevalt olnud keskpanga üks prioriteete.**

Kolmandas kvartalis tegid Eesti Ühispanga ja Optiva Panga tuumikinvestorid teistele aktsionäridele ülevõtupakkumise, mille käigus Skandinaviska Enskilda Banken sai 95,1% Eesti Ühispanga ja Sampo 93,4% Optiva Panga aktsiate omanikuks. Sellega kaasnenud Eesti panganduse riskide langust iseloomustab 14. novembril reitinguagentuuri Moody's Investors Service poolt edastatud teade mõlema panga reitingu tõstmisest Baa1/P-2le ehk samale tasemele Hansapanga ja Eesti riigiga.

Eelmainitud tehingute tulemusena suurenes 2000. a lõpuks mitteresidentide osa pangasektori aktsiakapitalis 83,9%le. Suurema osa mitteresidentidest investoritest moodustasid välisriikide krediidiasutused, kelle osalus pangasektori aktsiakapitalis kasvas aasta jooksul 52,6%lt 67%le. Residentidele kuulub 16,1% pankade aktsiakapitalist ning enamik omanikke on füüsilised isikud. Pankade aktsiakapitali jaotumist iseloomustab tabel 5.1.

Tabel 5.1. Eesti krediidiasutuste omanikud

| | 31.12.98 | 31.12.99 | 31.12.00 |
|--|----------|----------|----------|
| Vabariigi valitsus sh maavalitsused | 0,0064% | 0,0065% | 0,0010% |
| Eesti Pank | 13,1444% | 11,3699% | 0,0000% |
| Kohalikud omavalitsused | 0,4394% | 0,2657% | 0,0053% |
| Välisriikides registreeritud krediidiasutused | 45,5002% | 52,5775% | 66,9850% |
| Välisriikides registreeritud investeerimisfondid | 2,1805% | 1,9420% | 0,5090% |
| Välisriikide muud juriidilised isikud | 7,3188% | 7,0330% | 16,2121% |
| Eestis registreeritud krediidiasutused | 1,4603% | 4,6171% | 0,6325% |
| Eestis registreeritud investeerimisfondid | 0,7431% | 0,3384% | 0,1526% |
| Eestis registreeritud äriühingud | 20,0467% | 10,1202% | 5,9891% |
| Eestis registreeritud mittetulundusühingud | 0,0432% | 0,0680% | 0,0161% |
| Eesti füüsilised isikud | 8,3865% | 10,8425% | 9,0586% |
| Välisriikide füüsilised isikud | 0,4920% | 0,6845% | 0,2049% |
| Muude aktsiate (eelisaktsiate) omanikud | 0,2385% | 0,1348% | 0,2339% |

2000. a lõpul tegutses Eestis kuus krediidiasutust, üks välisriigi krediidiasutuse filiaal ja kolm välisriigi krediidiasutuse esindust. Eesti krediidiasutustest tegutsesid aasta lõpul AS Hansapank,

AS Eesti Ühispank, AS Sampo Pank, AS Eesti Krediidipank, Tallinna Äripanga AS ja AS Preatoni Pank. Merita Bank Plc Eesti filiaal oli aasta lõpul ainus Eestis tegutsev väliskrediidiasutuse filiaal.

Oma esindus oli Eestis kolmel väliskrediidiasutusel – **Landesbank Schleswig-Holstein Girozentrale** (Saksamaa), **Osuuspankkien Keskuspankki OYJ (OKOBANK)** (Soome) ja **Svenska Handelsbanken** (Rootsi). Aasta jooksul suleti üks esindus – seoses enamusosaluse omandamisega Sampo-Leonia grupi poolt ASis Optiva Pank sulges Leonia Corporate Bank Plc novembris oma esinduse Tallinnas.

PANGAJÄRELEVALVE KORRALDUS

Lähtuvalt järelevalveprotsessi iseloomust, meetodikast ja valdkonnast on pangajärelevalve jaotatud vaatlevaks, kohapealseks ja üldjärelevalveks, mida teostavad Eesti Panga Pangainspektsiooni vastavad talitused.

Vaatleva järelevalve eesmärk on Eesti Pangale esitatavate aruannete, samuti avalikest allikatest ja muu järelevalvetegevuse käigus saadud informatsiooni alusel pidevalt jälgida ning analüüsida krediidiasutuste seisundit ja osaleda panganduse regulatiivaktide väljatöötamisel. 2000. aastal aruandeid analüüsides teostati **pankade finantsolukorra regulaarset igakuist seiret**. Selle raames ilmnenu olulised küsimused olid muuhulgas aluseks pankade kohapealse kontrolli planeerimisel. Pankade seire raames koostati **riskivaldkondade ülevaateid**, mille eesmärk on põhjalikumalt analüüsida võimalikke väliskeskonnast või muudest teguritest tingitud ohte pangasektorile või üksikutele pankadele.

Kohapealse järelevalve eesmärk on krediidiasutuse ja tema konsolideerimisgruppi kuuluvate äriühingute detailne ja kompleksne kontroll, mille käigus hinnatakse krediidiasutuste üldist riskistrateegiat. Kohapealne inspekteerimine annab ülevaate krediidiasutuste sisemiste juhtimissüsteemide adekvaatsusest, nende strateegiate ja poliitikate paikapidavusest, samuti tagasiside krediidiasutuste poolt esitatavate aruannete õigsuse ja kvaliteedi kohta. Krediidiasutuste tegevusmahu suurenemise tõttu teostati 2000. aastal vähem kõiki tegevusvaldkondi hõlmavaid üldinspekteerimisi ning rohkem viidi läbi **konkreetsete riskivaldkondade** kohapealseid kontrollimisi. Kohapealse järelevalvega hõlmati **pankade konsolideerimisgruppe tervikuna**. Inspekteeriti ka **väljaspool Eestit asuvaid**, kuid Eesti krediidiasutuste konsolideerimisgruppi kuuluvaid ettevõtteid.

Üldjärelevalve kompetentsi kuuluvad õigusalsed küsimused, registrite haldamine ja rahvusvahelise koostöö korraldamine. Aruandeperioodil oli olulisel kohal ka õigusliku hinnangu andmine kohapealse kontrolli tulemustele, krediidiasutuste põhikirjade analüüs, krediidiasutuste juhtide nõuetele vastavuse hindamine ning loataotluste menetlemine. Kooskõlas krediidiasutuste seaduse ning Eesti Panga presidendi määrusega on üldjärelevalve vastutav ka **krediidiasutuste andmekogu** töötlemise eest. Kogus sisalduvad andmed krediidiasutuste, nende filiaalide, esinduste, tütar- ja sidusettevõtete ning välisriikide krediidiasutuste filiaalide ja esinduste kohta, samuti krediidiasutuste audiitorkontrolli tulemuste kohta.

KOOSTÖÖ TEISTE JÄRELEVALVEASUTUSTE JA AUDIITORITEGA

Eesti krediidiasutused on juba mitu aastat arendanud tegevust ka välisriikidega. Samuti on mitme välisriigi krediidiasutused omandanud Eestis pangandusega tegeleva tütarettevõtte, asutanud filiaali või esinduse. Rahvusvaheliste finantsteenuste osutajate mitmekesisus on seadnud uusi ülesandeid ka järelevalvetegevuses.

Märtsis sõlmis Pangainspektsioon koostöömemorandumi **Läti pangajärelevalvega**. **Soome Finantsjärelevalvega** sõlmiti uus koostöömemorandum – 1995. aasta memorandumi uus redaktsioon allkirjastati detsembris. Aktiivseid koostöömemorandumi alaseid läbirääkimisi alustati **Rootsi, Leedu** ja

Saksamaa pangajärelevalve asutustega. Aasta lõpuks oli ettevalmistuste lõppstaadiumi jõudnud memorandumini sõlmimine Leedu pangajärelevalvega³.

Lisaks õiguslike aluste loomisega kaasnevale koostööle on eri riikide pangajärelevalve asutustega teavet vahetatud ka **panganduse regulatiivaktide ja juhendmaterjalide** analüüsi ja väljatöötamise käigus.

2000. aastal jätkus efektiivne koostöö Eestis tegutsevate teiste finantssektori järelevalveasutustega. Kindlustusinspeksiooniga on Pangainspeksioonil sõlmitud koostöömemorandum ning Eesti Väärt-paberite Keskdepositooriumiga koostööleping. Viimase alusel on Pangainspeksioonil võimalik saada operatiivset ülevaadet Keskdepositooriumis elektroonsel kujul hoitavatest krediidasutuste aktsia-raamatutest.

Koostöö audiitoritega seisnes väljatöötatavate regulatiivaktide ja juhendmaterjalide ning seadusand-luses planeeritavate muudatuste kooskõlastamises ja sellega seotud aruteludes, samuti analüüsiiti koos audiitoritega perioodiliselt kohapealse kontrollimise olulisemaid tulemusi.

RAHAPESU TÕKESTAMISEGA SEOTUD KOOSTÖÖ

Alates 1999. aasta 1. juulist kehtiv **rahapesu tõkestamise seadus** tugevdas oluliselt finantssüsteemi kaudu toimuva rahapesu tõkestamise õiguslikku baasi.

Rahapesu tõkestamise meetmete rakendamiseks ning nende kaasajastamiseks tegi Pangainspeksioon 2000. aastal tihedat koostööd Rahapesu Andmebürooga ja antud valdkonnas tegutsevate muude institutsioonidega. Lisaks kirjalikule informeerimisele on Rahapesu Andmebüroo esindajatega vahetatud ka informatsiooni, käsitledes muuhulgas rahapesu tõkestamisega seonduvaid töökorralduslikke küsimusi.

Tööd jätkas ka Pangaliidu juures tegutsev rahapesu tõkestamise töögrupp, kuhu kuuluvad krediidi-asutustes rahapesu tõkestamisega seotud kontaktisikud, Pangainspeksiooni, Rahapesu Andmebüroo ning Pangaliidu esindajad. 2000. aastal töötati välja seisukohad krediidasutustes rahapesu tõkestamise protseduuride ning töökorralduse küsimuses.

Euroopa Nõukogu juures tegutseva Rahapesu Tõkestamise Meetmeid Hindava Valitud Ekspertide Komitee ja Finantstegevuses Rahapesu Tõkestamise Töörühma ühismissiooni raames hindasid rahvus-vahelised eksperdid põhjalikult rahapesu tõkestamise alast tegevust finantssektoris ning analüüsisid pangajärelevalve tegevust selles vallas. Komitee töögrupi raportis on esimese hindamisvooru peamise saavutusena märgitud seda, et külastatud riikides on süvenenud arusaam rahapesu tõkestamise vajalikkusest ja on võetud ka meetmeid selle tõkestamiseks. Eesti kohta on märgitud Rahapesu Andmebüroo ja kontaktisikute tegevuse algust 1999. a juulis ning Pangaliidu juures tegutseva rahapesu tõkestamise töögrupi aktiivset rolli krediidasutuste, Rahapesu Andmebüroo ja Pangainspeksiooni tegevuse koordineerimisel.

ÜHTSE FINANTSJÄRELEVALVE LOOMINE

Kaasaegse ühiskonna heaolu sõltub olulisel määral finantssektori ettevõtete poolt pakutavatest teenustest, finantsturgude usaldusväärsusest ja klientide ning investorite informeeritusest. Majanduse

³ Koostöömemorandum allkirjastati 2001. a märtsis.

stabiilse arengu ja rahvusvahelise konkurentsivõime tagamine efektiivse, riiklikult piisaval määral reguleeritud ja kontrollitava finantsteenuste pakkumise teel on Eesti jaoks jätkuvalt oluline majanduspoliitiline eelistus.

Eesti finantssektori süveneva integratsiooni ning sellega kaasnenud mittepangandusliku finantsvahenduse kiire kasvu tõttu tekkis juba 1998. aastal vajadus finantsjärelevalve institutsionaalse reformi järele. Reformi läbiviimist on toetanud Eesti Panga nõukogu oma 1999. a 4. märtsi otsusega ning Vabariigi Valitsus oma istungitel 8. juunil 1999 ja 13. juulil 2000.

Valitsuse viimatinimetatud istungil vastu võetud otsuse alusel moodustas rahandusminister 4. augustil 2000 oma käskkirjaga komisjoni finantsjärelevalve seaduse väljatöötamiseks. Seda juhtis Pangainspektsooni juhataja Andres Trink ning sellesse kuulusid lisaks Eesti Panga töötajatele ka Rahandusministeeriumi, Väärtpaberinspektsooni ja Kindlustusinspektsooni esindajad. Töösse olid kaasatud ka välisekspertid.

Komisjon töötas eelnõu välja kahe kuuga ja esitas selle rahandusministrile 16. oktoobril. Seadusega määratakse kindlaks finantsjärelevalve teostamise eesmärk, järelevalve seisund ja tema tegevuse ning selle finantseerimise alused. Seaduseelnõu alusel alustab 1. jaanuaril 2002 tööd uus riikliku finantsjärelevalve asutus, mis teostab riiklikku järelevalvet nii pangandus-, kindlustus- kui ka väärt-paberiturul tegutsevate ettevõtete üle. Samuti valmistab komisjon ette Eesti Panga seaduse ja krediidi-asutuste seaduse muudatused, mis on seotud finantsinspektsooni asutamisega.

Ühendatud finantsjärelevalve moodustamine on fundamentaalne reform järelevalve korralduses, mis loob eeldused järelevalve tulemuslikkuse tõusuks ja selle ühtlase kvaliteedi tagamiseks finantssektori kõigis osades.

FINANTSSEKTORI HINDAMISE PROGRAMM

2000. a esimesel poolel oli üks keskseid sündmusi osalemine Rahvusvahelise Valuutafondi (RVF) ja Maailmapanga poolt läbi viidud finantssektori hindamise programmis⁴. Selle käigus analüüsiti süvendatult Pangainspektsooni tegevuse vastavust Baseli Pangajärelevalve Komitee 25 põhiprintsiibile. **FSAPi missiooni kokkuvõtlik hinnang näitas, et järelevalve kvaliteet on märkimisväärselt paranenud, võrreldes kaks aastat tagasi RVFi poolt teostatud analoogilise hindamisega.** Eesmärgipärase tegevuse tulemusena on oluliselt tugevnenud nii Pangainspektsooni seadusandlik (sh seaduste ja määruste ühtlustamine ELi nõuetega) kui ka administratiivne suutlikkus.

Finantssektori kohta märkis missioon muuhulgas, et pärast 1998.–1999. a majanduslanguse perioodi on panganduses toimunud märkimisväärne konsolideerimine, suurpangad on uute strateegiliste omanike abil oluliselt tugevdanud oma kapitali ja parandanud juhtimist, mille tulemusena nad on kõrge kapitaliseerituse ja likviidsusega. Väiksemad pangad ja mittepanganduslik finantssektor ei kujuta endast oma väiksuse tõttu süsteemset riski.

Missiooni poolt korraldatud pankade stressitestide käigus vaadeldi kahte stsenaariumi, mille tingimused vastasid ligikaudu 1998. a Vene kriisile järgnenud arengule. Analüüsiti eri faktorite mõju kapitali adekvaatsusele. Selgus, et Eesti pangasüsteem on piisavalt elastne ja vastupidav.

Ühe olulise aspektina märkis missioon, et Eestis rakendatav hoisekindlustuse süsteem vastab parimatele rahvusvahelistele standarditele, välja arvatud piirmäär, mis on madalam ELis kehtivast miinimumtasemest.

⁴ Financial Sector Assessment Program; FSAP.