

Rahandusministeerium  
[info@fin.ee](mailto:info@fin.ee)

Teie: 4.08.2026 nr 13-1.1/3222-1

Meie: 12.10.2026 nr 47

## **Tagatisfondi institutsionaalse ja juhtimise korralduse muutmise väljatöötamiskavatsus**

Täname võimalust avaldada arvamust Tagatisfondi institutsionaalse ja juhtimise korralduse muutmise väljatöötamiskavatsuse (VTK) osas.

### **1) Millist varianti väljapakutud kolmest variandist võiks eelistada, miks?**

Pangaliit eelistab varianti 1, mille kohaselt säilib Tagatisfond eraldiseisva üksusena ning tugevdatakse olemasolevat koostööd Finantsinspeksiooniga.

Praegune mudel on üldjoontes toiminud ning võimaldab säilitada selge rollijaotuse Tagatisfondi, Finantsinspeksiooni, Eesti Panga ja turuosaliste vahel. Samuti on see kõige proportsionaalsem lahendus, kuna nõuab piiratud õiguslikke muudatusi ning väldib täiendavat halduskoormust ja kulusid.

### **2) Kas lisaks väljatoodud kolmele variandile võiks kaaluda ka mingit muud varianti, millist?**

Alternatiivina võiks kaaluda nn optimeeritud varianti 1, kus:

- Tagatisfond säilib eraldiseisva juriidilise isikuna;
- jätkub operatiivne koostöö Finantsinspeksiooniga;
- vaadatakse üle nõukogu pädevused ja juhtimismudel;

See võimaldaks parandada valmisolekut ja efektiivsust ilma ulatuslike institutsionaalsete muudatusteta.

### **3) Kas Tagatisfondi ülesannete üle andmisel Finantsinspeksioonile tuleks anda Finantsinspeksioonile avalik-õigusliku juriidilise isiku staatus?**

Jah. VTK tõdeb, et kui Finantsinspeksioonile panna ülesandeid, mis eeldavad tsiviilõigusvõimet, tuleb kaaluda talle avalik-õigusliku juriidilise isiku staatuse andmist, kuigi klassikaliselt avalik-õiguslikud juriidilised isikud nn sekkuva haldusega (järelevalve, kriisilahendus) ei tegele - samas on sellele rahvusvahelisi eeskujusid (nt Saksamaa BaFin) nagu viitab ka VTK.

Hetkel on Finantsinspeksioon osalise õigusvõimega avaliku halduse kandja, kes ei osale tsiviilkäibes oma nimel, vaid Eesti Panga kaudu ja riigi nimel, ja tal ei ole iseseisvat tsiviilõigusvõimet (nt ei saa ta oma nimel laenu anda ega võtta).

Kuna Tagatisfondi põhiülesanded (osamaksete kogumine, laenu võtmine, hüvitiste väljamaksmine, regressinõuete esitamine) eeldavad iseseisvat tsiviilõigusvõimet, ei ole neid võimalik täielikult

Finantsinspeksioonile üle anda ilma, et viimasele antaks selleks vajalik õigus- ja teovõime. Eelnevat toetab ka eeldus, et tagatistfond peab olema iseseisev.

#### **4) Kas Finantsinspeksioonile saab seadusega panna kohustust vastutada hoiuste jm hüvitamise eest?**

Põhimõtteliselt jah, kuid see eeldab eelmises punktis käsitletud õigusvõime küsimuse lahendamist. EL hoiuste tagamise direktiivi 2014/49/EL artikli 10 kohaselt lasub vastutus hoiuste tagamise skeemi olemasolu ja hüvitamise tagamise eest liikmesriigil endal. Euroopa Kohus on kinnitanud (otsus asjas C-222/02), et liikmesriik vastutab nii hoiuste tagamise korralduse ja süsteemi olemasolu kui ka hüvitiste lõpliku väljamaksmise eest.

Tegemist on seega riigi kohustusega, mida riik saab seaduse alusel delegeerida mistahes pädevale asutusele, sh Finantsinspeksioonile.

Samas on VTK toonud välja, et Justiitsministeeriumi 2018. a ühinguõiguse analüüsis on märgitud, et Eestis on õiguslikult lahendamata avalik-õiguslike juriidiliste isikute maksejõuetuse küsimus ning sellest tulenev riigi vastutus. Enne kohustuse panemist tuleks selgelt sätestada, et vastutus lasub lõppkokkuvõttes riigil (mitte ainult Finantsinspeksioonil kui asutusel), ja täpsustada, kuidas see vastutus praktikas realiseerub (nt riigigarantii, automaatne laenukohustus), et vältida olukorda, kus hüvitamiskohustus jääb seadusesse kirjutatuks ilma reaalse täitetagatiseta.

#### **5) Kas/millistel asjaoludel võib tagatisskeem (olenema juriidilisest vormist) muutuda nõ maksejõuetuks ja kuidas riik võtaks need kohustused üle?**

VTK tunnistab, et täiendavat analüüsi vajab, kas ja millistel asjaoludel võib Tagatistfond muutuda n-ö maksejõuetuks ja kuidas riik võtaks need kohustused üle, ning et tõenäoliselt tuleks vastavalt seadust täpsustada. Tegemist on seega VTK-s endas sõnaselgelt lahtiseks jäetud küsimusega.

Praktikas võib maksejõuetuse olukord tekkida eelkõige näiteks järgmistel juhtudel (mida saab tuletada VTK analüüsist):

- Tagatistfondi osafondi (eriti hoiuste tagamise osafondi) ette kogutud vahenditest ei piisa hüvitiste väljamaksmiseks ning ei õnnestu kiiresti saada laenu pankadelt ega riigilt vajalikus mahus ja tähtajas. VTK toob välja, et peamine praktiline risk seisneb selles, kui kiiresti suudetakse reaalselt sõlmida laenulepingud, arvestades seitsmepäevast hüvitiste väljamakse tähtaega, ning et riigipoolse laenu andmine (Vabariigi Valitsuse otsus, kooskõlastusring, lepingu läbirääkimine) võib ajaliselt võtta vähemalt mitu nädalat.
- Mitme osafondi kohustused realiseeruvad samaaegselt (süsteemne kriis), mistõttu ristfinantseerimise võimalus (ühe osafondi vahendite kasutamine teise kohustuste katteks) ei pruugi olla piisav.

Kuna puudub selge seadusesäte riigi automaatse vastutuse kohta sellises olukorras, tuleks selgelt reguleerida (nt automaatne riigigarantii või kohustuslik riigilaen eelkokkulepitud tingimustel), et tagatisskeemi n-ö maksejõuetuse korral läheb kohustus täitmata jäänud hüvitiste osas üle riigile ettemääratud korras, mitte ad hoc poliitilise otsustuse teel.

**6) Kuidas suhestuks EL määruse nr 806/2014 artiklis 42 (EL keske kriisilahendusamet SRB õiguslik staatus) sätestatu sellega, kui tagatisskeemil puuduks iseseisev õigus- ja teovõime?**

VTK viitab, et ka EL keskne kriisilahenduse organ (SRB) on juriidiline isik EL määruse (EL) nr 806/2014 artikli 42 lõike 1 kohaselt, millel on igas liikmesriigis juriidilisele isikule siseriiklikus õiguses omistatav õigus- ja teovõime. VTK tõdeb ühtlasi, et hetkel ei ole üheselt selge, kas see säte mõjutaks artikli 42 tõlgendust olukorras, kus Eesti tagatisskeemil endal puuduks iseseisev õigus- ja teovõime.

Sisuliselt tähendab see ebaselgust kahes aspektis:

- SRB ja Eesti tagatisskeemi vahelise koostöö ning vastastikuse tunnustamise tasandil, kuna piiriülene koostöö, teabevahetus ja õiguste/kohustuste üleandmine eeldab, et pooleks olev üksus saab ise olla õiguste ja kohustuste kandja.
- Selles, kas SRB saaks või peaks suhtlema Eesti tagatisskeemiga otse kui võrdväärse õigussubjektiga, kui Eesti pool oleks üksnes Finantsinspeksiooni (riigiasutuse) üks funktsioon ilma eraldiseisva õigusvõimeta.

Kuna see küsimus on VTK-s endas selgelt lahtiseks jäetud rõhutame, et enne lõpliku institutsionaalse mudeli valikut tuleks see tõlgendusküsimus täpsemalt seadusandja poolt analüüsida, sh arvestada Euroopa Komisjoni/SRB praktikat ja teiste liikmesriikide (nt Poola Bank Guarantee Fund, mis samuti ei ole avalik-õiguslik isik, kuid on eraldiseisev juriidiline isik) näidet.

**7) Eeltoodust nähtub, et tagatisskeemil on kehtiva Euroopa õiguse kohaselt oma ülesannete täitmiseks pigem vajalik omada iseseisvat tsiviilprotsessi õigusvõimet. Kuidas tagada tagatisskeemile iseseisev tsiviilprotsessi õigusvõime?**

VTK analüüsi kohaselt eeldab EL õigus (nii kriisilahendamise direktiivi 2014/59/EL artikkel 101/106 kui hoiuste tagamise direktiivi 2014/49/EL artikkel 12) pigem seda, et tagatisskeem on iseseisev juriidiline isik, kellel on võime kanda tsiviilõigusi ja -kohustusi, sh võtta ja anda laenu oma nimel. Samuti eeldab EL hoiuste tagamise direktiivi artikkel 9 lõige 1, mille kohaselt peab hoiustajal olema võimalik tagatisskeemi tegevust hüvitistega seoses vaidlustada, et tagatisskeemil on iseseisev õigus- ja protsessivõime.

Praktilised võimalused iseseisva tsiviilprotsessi õigusvõime tagamiseks on järgmised:

- Säilitada Tagatistfond eraldiseisva avalik-õigusliku juriidilise isikuna (Variant I). See on kõige otsesem viis, kuna Tagatistfondi õigusvõime tuleneb otse tsiviilseadustiku üldosa seaduse § 26 lõikest 3 koos TFS §-ga 3, mille alusel ta saab oma nimel kanda tsiviilõigusi ja -kohustusi ning

osaleda tsiviilkohtumenetluses, sh esitada regressinõude maksejõuetu krediidasutuse pankrotimenetluses.

- Kui funktsioon antakse täielikult Finantsinspeksioonile (Variant II), anda Finantsinspeksioonile avalik-õigusliku juriidilise isiku staatus vähemalt tagatisskeemi funktsiooni ulatuses, või luua selle funktsiooni täitmiseks eraldi õigusvõimeline üksus Finantsinspeksiooni sees (analoogiliselt mõne teise liikmesriigi mudeliga, nt Poola Bank Guarantee Fund).

Igal juhul tuleb vältida lahendust, kus tagatisskeemi funktsioon jääb Finantsinspeksiooni (praeguses vormis osalise õigusvõimega) üheks tegevuseks ilma, et sellele antaks selge õiguslik alus oma nimel tsiviilkäibes ja -kohtumenetluses osalemiseks. Vastasel juhul tekiks VTK poolt viidatud probleem, kus Finantsinspeksioonil puudub võime tagatisskeemiga seotud vaidlustes tsiviilkohtumenetluses osaleda.

#### **8) Kuidas tagada huvide konfliktide vältimise ja nn moraalse vastutamatus teema lahendamine erinevate meetmetega (sh arvestades ka rahvusvahelist praktikat)?**

VTK tuvastab selle probleemi kõige teravamalt just Variant II (funktsioonide koondamine Finantsinspeksiooni) puhul: kui Finantsinspeksioon esitaks maksejõuetuks muutunud krediidasutuse suhtes pankrotiavalduse järelevalveasutusena, oleks ta samal ajal ka Tagatisfondi regressinõude kaudu tõenäoliselt suurim võlausaldaja, mis koos finantsjärelevalve ja kriisilahenduse funktsioonidega võib oluliselt võimendada huvide konflikti.

Samuti juhib VTK tähelepanu, et hoiusekindlustuse rahvusvaheline standard rõhutab tagatisskeemi sõltumatust poliitilistest huvidest ja turuosaliste piiratud sõnaõigust skeemis, millega võib teataval määral vastuolus olla praegune Tagatisfondi nõukogu koosseis, kuhu kuuluvad nii Riigikogu liikmed kui ka turuosalised (rahastajad).

Võimalikud meetmed huvide konfliktide ja moraalse vastutamatus maandamiseks:

- Funktsionaalne eraldatus asutuse sees: kui tagatisskeemi funktsioon viiakse Finantsinspeksiooni alla, tuleb see paigutada selgelt eraldi üksusesse (nt kriisilahendusüksuse alla) koos sisemiste kontrollimehhanismide, eraldi otsustuspädevuse ja aruandlusliinidega järelevalvefunktsioonist. VTK näeb seda ette eeldusel, et huvide konfliktid on sisemiselt piisavalt maandatud.
- Vara ja kohustuste selge eristatavus: tagatisskeemi vahendid, õigused ja kohustused peavad olema selgelt eristatavad Finantsinspeksiooni muudest ülesannetest ja ressurssidest, et vältida ristsubsideerimist ja ebaselget vastutust.
- Jätkuv turuosaliste kaasatus otsustusprotsessi, kuid otsustusõiguseta nõuandva kogu kaudu (kui nõukogu kaotatakse) või piiratud pädevusega nõukogu kaudu, analoogiliselt Finantsinspeksiooni enda nõukogu kitsama rolliga. See on kooskõlas ka Pangaliidu üldpositsiooniga säilitada turuosaliste sisuline roll otsustusprotsessis.

- Selged kriteeriumid ja piirid hüvitamiskohustusele: kaitse ulatuse mittelaiendamine, riskipõhised osamaksed ning läbipaistev, ennustatav regulatsioon selle kohta, millistel tingimustel riik sekkub, et vältida sõnumit, nagu kataks riik piiramatult kõik kahjud.
- Rahvusvaheline praktika: Saksamaa BaFin mudel näitab, et sekkuvat haldust (järelevalve/kriisilahendus) teostav asutus saab teataval juhul kombineerida ka tagatisskeemi funktsiooni, kuid see eeldab tugevaid sisemisi kontrollimehhanisme.

Kasulik on vaadata ka Poola (eraldiseisev, mitteavalik-õiguslik Bank Guarantee Fund) ja Soome (eraldiseisev seadusjärgne agentuur, Financial Stability Authority) lahendusi, kus hoiuste tagamine ja kriisilahendus on koondatud, kuid institutsionaalselt eraldi seisvasse, mitte järelevalveasutuse enda struktuuri.

Pangaliidu liikmed on oma tagasisides samuti rõhutanud, et funktsioonide koondamisel Finantsinspeksiooni tuleb eraldi hinnata võimalikke huvide konflikte järelevalve-, kriisilahendus- ja hoiuste tagamise funktsioonide koondamisel ühe asutuse alla ning tagada piisav läbipaistvus, aruandlus ja sisemised kontrollimehhanismid.

### **9) Juhul, kui Tagatistfond säilib eraldiseisva avalik-õigusliku juriidilise isikuna, siis kas Tagatistfondi nõukogu pädevust ja ülesandeid peaks muutma, mismoodi täpsemalt (näiteks vähendada nõukogu koosseisu)?**

Tagatistfondi säilimisel eraldiseisva avalik-õigusliku juriidilise isikuna tuleks üle vaadata nõukogu koosseis, pädevus ja vastutus, et tugevdada fondi professionaalset juhtimist, sõltumatust ning operatiivset valmisolekut. Nõukogu ülesanne peaks olema eelkõige Tagatistfondi strateegiline juhtimine ja järelevalve, mitte igapäevasesse tegevusse või üksikutesse operatiivsetesse otsustesse sekkumine.

Nõukogu pädevusse võiksid kuuluda eelkõige:

- Tagatistfondi strateegia, riskisuundade ja tegevuse üldpõhimõtete kinnitamine;
- investeerimispoliitika, riskipiirangute ja vara paigutamise üldraamistiku kinnitamine;
- fondi eelarve, finantseerimiskava ja valmisolekuplaanide kinnitamine;
- juhatuse või juhi nimetamine, tema tegevuse üle järelevalve teostamine ning tulemuslikkuse hindamine;
- hüvitamisjuhtumiteks valmisoleku, stressitestide tulemuste ja tuvastatud puuduste kõrvaldamise jälgimine;
- suuremahuliste laenude, finantseerimislahenduste ja fondi jaoks oluliste tehingute heakskiitmine;
- regulaarse aruandluse tagamine Rahandusministeeriumile ja turuosalistele.

Nõukogu koosseisu vähendamine võib olla põhjendatud, kui see muudab otsustamise tõhusamaks ja vastutuse selgemaks. Koosseisu kujundamisel tuleks tagada piisav kompetents finantsjärelevalve, kriisilahenduse, õiguse, varahalduse, riskijuhtimise ja avaliku sektori rahanduse valdkonnas.

Turuosaliste kaasatus tuleks säilitada, sest fondi rahastavad turuosalised ning tehtavad otsused mõjutavad otseselt nende kohustusi.

Nõukogu täpne suurus peaks tulenema nõukogule antavatest ülesannetest, mitte olema eesmärk omaette. Olulisem kui liikmete arvu mehaaniline vähendamine on professionaalsuse, sõltumatuse, selgete vastutusvaldkondade ja tõhusa otsustusvõime tagamine.

**10) Kas Tagatisfondi nõukogu otsustusmehhanism vajaks täpsustamist? Ja kui, siis mida oleks vaja seadusega täpsemalt reguleerida ning mida oleks võimalik nt Tagatisfondi põhikirjaga (VV määrus) sätestada.**

Tagatisfondi nõukogu otsustusmehhanismi tuleks täpsustada eelkõige nende otsuste puhul, mis tuleb teha kiiresti kahjujuhtumi, likviidsusvajaduse või muu kriisilukorra tekkimisel. Regulatsioon peab võimaldama operatiivset tegutsemist, kuid tagama samal ajal otsuste õiguspärasuse, läbipaistvuse ja selge vastutuse.

**11) Kui Tagatisfondi ülesanded anda täielikult Finantsinspeksioonile, siis:**

**11.1) Kellele omistada senised nõukogu ülesanded? Kas neid võiks hakata täitma Finantsinspeksiooni juhatus või osaliselt ka Finantsinspeksiooni nõukogu?**

**11.2) Kas Tagatisfondi nõukogu võiks ümber kujundada nõuandvaks organiks, kuhu kuuluksid erasektori esindajad (erialaliitude esindajad) ning mis annaks nõu eelkõige Tagatisfondi rahastamist puudutavates küsimustes?**

**11.3) Kas Tagatisfondi juhataja roll tuleks säilitada eraldiseisvalt Finantsinspeksiooni juhtkonnast? Või kas Tagatisfondi juhataja ülesanded tuleks anda Finantsinspeksiooni juhatusle või nõukogule arvestades funktsioonide lahususe printsiibi täitmise vajadust?**

**11.4) Kas tuleks Finantsinspeksioonis moodustada eraldi üksus või viia Tagatisfondi funktsioon Finantsinspeksiooni kriisilahendamise üksuse alla eeldusel, et sisemiselt suudetakse tagada huvide konflikti vältimine?**

Pangaliit ei pea põhjendatuks Tagatisfondi ülesannete täielikku üleandmist Finantsinspeksioonile, kui sellega kaasneb üksnes funktsioonide administratiivne ühendamine. Üleandmine oleks kaalutav vaid tervikliku õigusliku ja organisatsioonilise lahenduse korral, mis:

- tagab tagatisskeemile vajaliku õigus- ja teovõime;
- säilitab fondi vara ja kohustuste täieliku eraldatuse;
- maandab järelevalve-, kriisilahendus- ja hoiuste tagamise funktsioonide huvide konfliktid;
- tagab piisavad ressursid ja kriisivalmiduse;
- säilitab turuosaliste sisulise kaasamise;
- määrab selgelt kindlaks riigi lõppvastutuse.

Seetõttu on Pangaliidu eelistatud lahendus jätkuvalt Tagatistfondi säilitamine eraldiseisva avalik-õigusliku juriidilise isikuna koos juhtimismudeli, nõukogu pädevuse ja operatiivse koostöö parandamisega.

Kui funktsioonid siiski viiakse Finantsinspeksiooni alla, tuleks säilitada turuosaliste kaasatus fondi tegevust puudutavate oluliste küsimuste otsustamisel, määrata tagatisskeemi eest selge vastutaja ning luua võimalikult eraldiseisev organisatsiooniline üksus. Samas ei näe me praegu piisavaid argumente, miks selline mudel oleks tõhusam kui Tagatistfondi säilitamine eraldiseisva juriidilise isikuna.

## **12) Mismoodi tuleks muuta hüvitiste väljamaksmise protseduuri? Kas see peaks toimuma otse läbi krediidasutuste, kes on seotud konkreetse nn kahjujuhtumiga?**

Leiame, et väljamaksed ei tohiks toimuda otse läbi kahjujuhtumi subjektiks oleva krediidasutuse. Protseduur tuleb tsentraliseerida FI kätte ja makseid peaks tegema makseagendina tegutseva panga kaudu. Seda eelkõige seetõttu, et

- vajalik tagada süsteemide usaldusväärsus: Probleemsel pangal puudub reeglina likviidsus ja selle IT-süsteemid, arveldused ning töötajate ligipääsud võidakse (või lausa tuleb) moratoriumi/pankroti väljakuulutamisel koheselt külmutada, et kaitsta panga olemasolevaid varasid.
- FI-l on juba täna pankadele nõue tagada nn "Kliendi koondvaate" (SCV - Single Customer View) faili automaatne genereerimine. Kahjujuhtumi järgselt pärib FI/TF selle andmestiku probleemse panga süsteemist. Väljamaksed tehakse hoiustajatele nende poolt määratud olemasolevatele või uutele avatavatele arvelduskontodele teistes pankades.

- Kui protsess jätta probleemsele pangale, on oht viivitusteks ja manipulatsioonideks, mis seab ohtu kohustusliku 7-päevase väljamaksetähtaja.

## **13) Kas on läbipaistvuse suurendamiseks ja infovahetuse paremaks tagamiseks (eelkõige kahjujuhtumiga seotud hoiustajatega suhtlemiseks) tuleks luua eraldivastav mugav ja lihtne elektrooniline keskkond Tagatistfondi poolt?**

Tuleks luua automaatne, turvaline ja kasutajasõbralik iseteenindusportaal (sarnaselt nt e-MTA või [eesti.ee](http://eesti.ee) teenustele).

- Protsessi kiirus ja pudelikaelad: Kui hoiustajaid on kümneid või sadu tuhandeid, on muul moel kiire avalduste vastuvõtmine praktikas võimatu.

- Klienditeekond uues keskkonnas:

1. Hoiustaja logib sisse riikliku e-identiteediga.
2. Süsteem kuvab koheselt tema tagatud hoiuse suuruse vastavalt pangast saadud SCV andmetele (kuni 100 000 eurot).
3. Hoiustaja sisestab või kinnitab oma alternatiivse arvelduskonto numbri (IBANi) mõnes teises pangas, kuhu ta soovib raha kanda.

4. Kui alternatiivne konto puudub, siis võiks olla loodud võimalus selle lihtsustatud korras avamiseks kõigis teistes pankades (kes sarnase funktsionaalsuse enda poolt loovad - võimalik, et kõik pangad ei soovi seda teha)
  5. Süsteem teeb väljamakse korralduse.
- Kommunikatsioon: Selline keskkond toimiks ka esmase ametliku infokanalina, vähendades paanikat, kõnekeskuste ülekoormust ja vältides õngitsuskirju jms (skämmerid kasutavad pangakriise alati enda huvides ära).

#### **14) Kas likvideerijate, pankrotihaldurite, moratooriumihaldurite rolli tuleks muuta (mh arvestades et andmeesituse võimekust nõutakse jooksvalt krediidiasutustes)?**

Jah, nende rolli tuleb tagatud hoiuste hüvitiste väljamaksmise protsessis oluliselt vähendada (pigem see faas neist täielikult mööda juhtida).

- Andmete reaajas kättesaadavus vs. halduri audit: Ajalooliselt on pankrotihalduritel kulunud liiga kaua aega, et kõiki nõudeid tuvastada ja verifitseerida. Tänapäevase regulatsiooni kohaselt peab pankadel olema pidev vastavate andmete edastamise võimekus (eespool mainitud SCV).
- FI initsiatiiv: Kuna FI näeb panga seisu jooksvalt ja omab andmetele otsejuurdepääsu, saab esimesed tagatud väljamaksed (kuni 100 000 eurot) teha automaatselt IT-süsteemide andmete põhjal, ootamata ära pankrotihalduri manuaalset kontrolli või kinnitust.
- Haldurite uus fookus: Haldurite roll algab sealt, kus tagatud hoiuste (TF mandaadi) piir lõpeb. Nende fookusesse peab jääma:
  1. Panga varade realiseerimine.
  2. Tagamata nõuete (üle 100 000 euro ulatuvad summad, muud võlausaldajad) menetlemine ja rahuldamine pankrotimenetluse käigus.
  3. Tagatisfondi (või FI) nõude rahuldamine (sest fond muutub väljamaksete tegemise järel panga suhtes suurimaks võlausaldajaks).

#### **15) Kas hoiuste tagamise osafondi tuleks koguda rohkem vahendeid kui on ette nähtud minimaalne piirmäär EL õiguses (mis on 0,8% tagatud hoiustest)? Mis võiks olla mõistlik/vajalik sihttase (arvestades mh ka krediidiasutuste tagatud/hüvitavate hoiuste jääki)?**

Pangaliit ei näe vajadust hoiuste tagamise osafondi sihttaseme tõstmiseks üle Euroopa Liidu õiguses sätestatud miinimumnõude sellises ulatuses, mis tooks kaasa täiendava ja pikaajalise kapitali sidumise pangandussektoris.

Hoiuste tagamise osafondi maht ületab juba täna märkimisväärselt Euroopa Liidu hoiuste tagamise direktiivis sätestatud 0,8% sihttasest ning ka pärast SEB Balti äride Eestisse toomist jääks fondi kaetus hinnanguliselt ligikaudu 1,25% tasemele. See ületaks jätkuvalt Euroopa keskmist taset.

Pangaliidu hinnangul ei ole enam põhjendatud lähtuda ajaloolisest eeldusest, et fond peab suutma üksnes eelnevalt kogutud vahenditest katta suurima väikepanga hoiused. Pangandussektori struktuur

on muutunud, krediidasutused on kasvanud ning kriiside lahendamiseks on loodud täiendavad mehhanismid, sealhulgas kriisilahendusraamistik ja MREL-nõuded.

#### **16) Kas ka teiste osafondide (investorikaitse osafond jt) sihttasemeid tuleks üle vaadata ja muuta?**

Pangaliit ei näe praegu piisavat põhjendust teiste osafondide sihttasemete üldiseks tõstmiseks.

Sihttasemete muutmise vajadus tuleks hinnata iga osafondi puhul eraldi, lähtudes konkreetse skeemi riskidest, kohustuste laadist, osafondi kasutuspraktikast ning stressistsenaariumite tulemustest.

Pangaliidu hinnangul ei peaks osafondide sihttasemete ülevaatamise eesmärgiks olema automaatselt suuremate reservide kogumine. Enne sihttasemete muutmist tuleks hinnata:

- olemasolevate vahendite piisavust;
- fondi kasutamise tegelikku tõenäosust;
- võimalikke alternatiivseid rahastamisallikaid;
- Euroopa Liidu regulatsioonidest tulenevaid nõudeid;
- mõju turuosaliste kuludele ja konkurentsivõimele.

Kui selline analüüs ei näita olulist puudujääki olemasolevas kaitsetasemel, ei ole osafondide täiendav kapitaliseerimine põhjendatud.

#### **17) Kas ja millised tingimused/piirangud (safe-guard's) peaksid olema, et osamaksete kogumine turuosalistelt ei oleks liiga koormav?**

Osamaksete süsteem peab olema riskitundlik, prognoositav ja proportsionaalne ning vältima olukorda, kus sektoris kogutakse märkimisväärselt rohkem vahendeid kui on vajalik tagatisskeemi eesmärkide täitmiseks.

Pangaliidu hinnangul võiksid peamised kaitsemehhanismid olla järgmised:

- osamaksete kogumine peatatakse või vähendatakse automaatselt, kui osafond saavutab seaduses sätestatud sihttaseme;
- fondide sihttasemed vaadatakse perioodiliselt üle, arvestades riskikeskkonna muutusi;
- vältida tuleks fondide kasutusala olulist laiendamist ilma vastava mõjuanalüüsita;
- täiendavate kohustuste või krediidiliinide kulud ei tohiks sisuliselt neutraliseerida fondi vara investeerimisest saadavat kasu;
- osamaksete määrad peaksid olema võimalikult stabiilsed ja etteprognoositavad;
- riskipõhine lähenemine peaks säilima, et kõrgema riskiprofiiliga osalejad kannaksid proportsionaalselt suuremat koormust.

Samuti leiab Pangaliit, et varahalduse korraldus ja võimaliku riikliku krediidiliini küsimus tuleks käsitleda eraldi teemadena. Kohustusliku krediidiliini kulud ei tohiks siduda automaatselt osamaksete

süsteemiga, kuna see võib vähendada fondi varade haldamisest saadavat majanduslikku efekti ja suurendada põhjendamatult sektori kulusid.

**18) Kas on vajadus täpsemalt reguleerida vara paigutamise tingimused ja nõuded?**

Tagatisfondi vara paigutamise kehtiv regulatsioon on üldjoontes piisav ega vaja olulist täiendamist. Täiendavalt tuleks siiski formaliseerida nõue hinnata investeerimistulemust regulaarselt ning võrrelda seda vara eesmärke, riskiisu ja investeerimispiiranguid arvestava asjakohase referentsindeksi või normportfelliga ning tulemuste avalikustamine/presenteerimine turuosalistele. See suurendaks vara haldamise läbipaistvust ja võimaldaks hinnata, kas investeerimistulemus on kooskõlas vara säilimise, likviidsuse ja kehtestatud piirangute raames parima võimaliku tulususe saavutamise eesmärgiga.

**19) Kui Tagatisfondi funktsioonid antakse täielikult üle Finantsinspeksioonile, kas sel juhul tuleks vara paigutamise nõuded sätestada jätkuvalt seaduse tasandil või muus vormis (rahandusministri määrus, FI otsus või muul kujul)?**

Tagatisfondi funktsioonide täielikul üleandmisel Finantsinspeksioonile peaksid vara paigutamise peamised nõuded jääma seaduse tasandile. See tagaks nõuete õiguskindluse, läbipaistvuse ja pikaajalise stabiilsuse sõltumata institutsionaalsest mudelist. Konkreetsete kvantitatiivsed limiidid ja operatiivsed nõuded võiks kehtestada seaduse selge volitusnormi alusel, mida saab põhjendatud vajaduse korral turutingimuste või fondi riskiprofiili muutudes ajakohastada. Kogu raamistiku jätmine üksnes Finantsinspeksiooni otsustada ei oleks piisavalt läbipaistev, samas kui kõigi detailide sätestamine seaduses muudaks investeerimisraamistiku liiga jäigaks.

**20) Kui Tagatisfond eraldiseisva isikuna „likvideeritakse“ ja Finantsinspeksioonile antakse täielikult üle tagatisskeemi funktsioon, siis mida see tähendaks ESA2010 metoodika klassifitseerimise mõttes –kas see omab mõju ka riigieelarve positsiooni mõttes? Kas sel juhul võiksid Tagatisfondi varad olla Rahandusministeeriumi riigikassa osakonna hallata?**

Eeldame, et vastav hinnang tuleks siiski anda Rahandusministeeriumi ja vajadusel Eurostati tasandil.

Pangaliit ei toeta Tagatisfondi vahendite inkorporeerimist Riigikassasse ja toetab lahendusena Tagatisfondi nimel eristatavat, hajutatud ja likviidset portfelli, mille investeerimine ega kasutamine ei sõltu riigi rahavajadusest. VTK-s on analüüsitud, kuidas on tagatud fondi likviidsus ühise panga- ja riigirahanduse kriisi olukorras.

Tagatisfondi varade hoidmine Rahandusministeeriumi juures võiks olla kaalutav ainult juhul, kui on tagatud:

- varade täielik eraldatus riigi muudest vahenditest;
- fondi vahendite viivitamatu kättesaadavus kriisiolukorras;
- tugev õiguslik kaitse ja õiguskindlus fondi vahendite kasutamise osas.
- Pangaliit ei toeta hoiuste tagamise osafondi vahendite kasutusala olulist laiendamist.
- Hoiuste tagamise fondi peamine eesmärk peab jääma hoiustajate kiire ja usaldusväärse kaitse tagamine. Arvestades Eesti pangandussektori kontsentreeritust ja võimalike

hüvituskohustuste suurust, tuleks fondi vahendeid kasutada muudel eesmärkidel üksnes väga erandlikel juhtudel ning rangete tingimuste alusel.

## **21) Kas stressitestide tegemise juhised ja läbiviimine vajaks täpsemat regulatsiooni?**

Tagatistfondi seadus näeb juba täna ette stressitestide regulaarse läbiviimise ning Euroopa Pangandusjärelevalve Asutuse (EBA) suunised annavad selleks täiendava metoodilise raamistiku. Senine praktika näitab, et stressitestide läbiviimine on olnud võimalik ja nende kaudu on suudetud tuvastada nii süsteemi tugevusi kui ka parendusvajadusi.

Stressitestide käigus ilmnenu kitsaskohad, nagu võimalikud ressursipiirangud, andmevahetuse või infotehnoloogilise võimekusega seotud küsimused, on eelkõige praktilist laadi ega viita sellele, et probleemide põhjuseks oleks regulatsiooni ebapiisav detailsus. Seetõttu ei näe me täna vajadust täiendava või oluliselt detailsema regulatsiooni kehtestamiseks rahandusministri määruse tasandil.

Seetõttu võib järeldada, et kehtiv õigusraamistik koos EBA suunistega on üldjoontes piisav stressitestide eesmärkide saavutamiseks. Vajadusel võib kaaluda üksikute tehniliste või metoodiliste aspektide täpsustamist, kuid hetkel puudub vajadus ulatuslikuma või detailsema regulatsiooni kehtestamiseks rahandusministri määruse tasandil. Pigem tuleks jätkata senist praktikat, mille käigus kasutatakse stressitestide tulemusi operatiivsete protsesside, infosüsteemide ja koostöökorralduse järjepidevaks täiustamiseks.

## **22) Kas tagatisskeemi võimekus sõlmida teiste riikide tagatisskeemidega koostöökokkuleppeid suureneb või olemasolevate rakendamine muutub efektiivsemaks, kui Tagatistfondi funktsioonid viiakse täielikult Finantsinspeksiooni alla? Kas tuleks seadusega täpsemalt reguleerida tagatisskeemide vahel sõlmitavate koostöölepete sisu ja vorm?**

Ei ole selge, milles kavandatav tihedam koostöö sisuliselt seisneks. TFS §40<sup>1</sup> on selles osas kõige konkreetsem ja siin on see roll ja koostöö vorm isegi suhteliselt hästi kirjas. Seal kirjeldatud kohustuste täitmiseks tehnilisi samme astuda ja infovahetuse kanaleid tuleb muidugi luua. Meil puudub terviklik ülevaade sellest, kas kõigi asjaomaste euroala tagatisskeemidega on praeguseks loodud toimivad kontaktid ja koostöökorraldus. Samas ei ole põhjust eeldada, et funktsioonide ühendamise Finantsinspeksiooniga parandaks koostööd automaatselt, isegi kui senine rakendamine on olnud osaline. Vastupidi, Finantsinspeksiooni oluliselt laiema tegevusvaldkonna tõttu võib Tagatistfondi piiriülese koostöö fookus nõrgeneda.

TFS §-d 73<sup>21</sup> ja 96 on üldise sõnastusega. Nende alusel mittesiduvate ja ebamäärase sisuga koostöömemorandumite sõlmimine ei asendaks TFS §-st 40<sup>1</sup> tulenevate konkreetsete kohustuste täitmist. Esmalt tuleks tagada TFS §-st 40<sup>1</sup> tulenevate kohustuste täielik rakendamine. Täiendava seadusandliku regulatsiooni vajadust saab põhjendatult hinnata alles pärast seda, kui kehtiva sätte rakendamise praktika ja võimalikud kitsaskohad on selgelt tuvastatud.

**23) Kas oleks vaja seadusandlikult täpsemalt ja ulatuslikumalt reguleerida avalikkuse teadlikkuse tõstmine tagatisskeemidest ning sellega kaasnevast kaitsest ja hüvest?**

Pangaliidu hinnangul on oluline suurendada avalikkuse teadlikkust hoiuste tagamise süsteemist ja sellega kaasnevast kaitsest, kuid selle saavutamiseks ei ole praegu vajalik ulatusliku täiendava seadusandliku regulatsiooni kehtestamine.

Kehtiv õigusraamistik sisaldab juba nõudeid hoiustajate teavitamiseks ning krediidiasutused annavad klientidele teavet hoiuste tagamise tingimuste kohta konto avamisel ja lepingulise suhte jooksul. Teadlikkuse suurendamise peamised kitsaskohad on pigem praktilist ja kommunikatiivset laadi kui õiguslikud.

Pangaliidu hinnangul oleks kõige tõhusam keskenduda:

- hoiuste tagamise süsteemi puudutava teabe ühtlustamisele ja lihtsustamisele;
- regulaarsetele avalikkuse teavituskampaaniatele;
- Tagatisfondi ja krediidiasutuste veebilehtedel avaldatava teabe paremale kättesaadavusele;
- kriisiolukordades kasutatavate kommunikatsioonikanalite eelnevale ettevalmistamisele;
- digitaalsete lahenduste arendamisele, mis võimaldaksid hoiustajatel saada kiiresti usaldusväärset teavet oma õiguste ja hüvitamise korra kohta.

Eriti oluline on tagada, et hoiustajad mõistaksid enne võimaliku kriisi tekkimist hoiuste tagamise ulatust, hüvitamise tähtaegu ning toiminguid, mida neilt hüvitise saamiseks oodatakse. See aitaks vähendada ebakindlust, paanikat ning väärinfo levikut kriisiolukorras.

Kui luuakse küsimuses 13 kirjeldatud elektrooniline iseteeninduskeskkond, võiks see täita ka avalikkuse teadlikkuse tõstmise funktsiooni, pakkudes hoiustajatele ühtset ja ametlikku infokanalit.

Seetõttu leiame, et prioriteediks peaks olema olemasolevate teavitus- ja kommunikatsioonimehhanismide edasiarendamine ning praktilise teadlikkuse suurendamine, mitte täiendavate üksikasjalike seadusnõuete kehtestamine.

**24) Kas tuleks hoiuste tagamise osafondi kogutud vahendite kasutamise ulatust Eestis laiendada ning kasutada EL hoiuste tagamise direktiivi artiklis ettenähtud 11 võimalusi (s.t. lubada vahendite kasutamist muudel eesmärkidel kui hoiuste hüvitamine)?**

Pangaliit ei toeta hoiuste tagamise osafondi vahendite kasutusala olulist laiendamist.

Hoiuste tagamise fondi peamine eesmärk peab jääma hoiustajate kiire ja usaldusväärse kaitse tagamine. Arvestades Eesti pangandussektori kontsentreeritust ja võimalike hüvituskohustuste suurust, tuleks fondi vahendeid kasutada muudel eesmärkidel üksnes väga erandlikel juhtudel ning rangete tingimuste alusel.

## **25) Kas Tagatisfondile tuleks anda hoopis suuremad volitused kriisilahenduses?**

Pangaliidu hinnangul ei ole vajalik anda Tagatisfondile oluliselt suuremaid kriisilahenduslikke volitusi. Praegune rollijaotus, kus Finantsinspeksioon vastutab kriisilahenduse eest ning Tagatisfond hoiustajate kaitse ja rahastamise eest, on selge ja toimiv. Tagatisfondi roll kriisilahenduses peaks ka edaspidi piirduma eelkõige rahastamise, koostöö ja konsultatiivsete funktsioonidega vastavalt Euroopa Liidu nõuetele. Oluliselt suuremate volituste andmine suurendaks organisatsiooni keerukust, kulusid ja funktsioonide dubleerimist.

## **26) Kas Tagatisfondi reformimise raames tuleks „konsolideerida“ pensionikaitse osafond ja pensionilepingute osafond? Või kas eraldi pensionikaitse ja pensionilepingute osafondidest võiks üldse loobuda, nõ liites näiteks pensionikaitse osafondi ja investorkaitse osafondining viies pensionilepingute osafondi uude loodavasse kindlustusandjate kriisilahenduse osafondi?**

Pangaliit toetab pensionikaitse osafondi säilimist ning ei toeta ühtegi eelmainitud liitmist ega ühendamist pensionikaitse fondi osas, seda eeskätt pragmaatilisest vaatest ja erinevast riskiastmest tingituna.

Pangaliit on tugevalt vastu pensionikaitse ja investorkaitse osafondi liitmisele tulenevalt nende erinevast loomust ja riskist.

Loodame, et Rahandusministeeriumil on võimalik Pangaliidu arvamusega arvestada. Oleme valmis osalema kohtumisel, et oma seisukohti täiendavalt selgitada.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Katrin Talihärm  
Tegevjuht