



Eesti Pank
EUROSÜSTEEM

Jürgen Ligi
Rahandusministeerium
Suur-Ameerika 1
10122 Tallinn
info@fi.ee

Teie 04.08.2026 nr 13-1.1/3222-1
Meie 28.09.2026 nr 17.1/285-1

Arvamus Tagatisfondi institutsionaalse ja
juhtimise korralduse muutmise
väljatöötamiskavatsuse kohta

Lugupeetud rahandusminister

Tagatisfondi institutsionaalse ja juhtimiskorralduse muutmise variantide hindamisel tuleks lähtuda eesmärgist koondada hoiusekindlustuse ja tagatisskeemide ülesanded finantskriisilahenduse eest vastutavasse asutusse (puudutab nii pangandust kui ka kindlustust). Võttes arvesse Euroopa Liidu tasandil viimati kokku lepitud põhimõtteid hoiuste tagamise korralduse kohta, võiks hoiuste tagamise skeem olla finantskriisi lahendamise mehhanismi osa, mitte eraldiseisev asutus.

Juhul kui ei soovita erinevalt Soomest luua eraldi finantskriisilahendusega tegelevat asutust, oleks kõige õigem anda tagatisfondi tagatisskeemide korraldamise ülesanded finantsinspeksioonile. Osafondide varade haldamisega seotud ülesanded, nagu osamaksete tehniline kogumine, investeerimine ja hüvitamiseks vajalike vahendite leidmine, tuleks anda rahandusministeeriumile. See tagaks riigi võimekuse leida kiiresti piisavalt raha suuremahuliseks hoiuste hüvitamiseks ja muude hüvitiste väljamaksmiseks. Seejuures tuleb tagada, et tagatisskeemide kaudu kogutud raha hoitakse eraldi ja nõnda, et see oleks vajadusel kiiresti kasutatav. Teisalt tuleb vältida olukorda, kus tagatisskeemi tehtud osamaksete arvelt kaetakse riigi muid kulusid. Teisisõnu peaks osamaksete suurus lähtuma ainult osafondimahu eesmärkidest ja nende täitmisest.

Tagatisfondi likvideerimise puhul võiks osamaksete suuruse määramisel lähtuda ühe võimalusena finantsinspeksiooni järelevalvetasude määramise korrast: osamaksete suuruse kehtestaks finantsinspeksiooni nõukogu ettepanekul rahandusminister.

Üldiselt on küsitav, kas Tagatisfond suudab uusi ülesandeid iseseisvalt täita. Selle probleemi lahendamiseks on tagatisfondi juhtimine juba praegu antud lepingu alusel finantsinspeksioonile ehk sisuliselt on nende kahe asutuse tegevus ühendatud. Seega võiks sellise korralduse sätestada ka seadusega.

Samas on Tagatisfondi võimalused leida kiiresti raha suuremahuliseks hüvitiste väljamakseks endiselt piiratud. Selle võimekuse parandamiseks tuleks vastavad ülesanded anda rahandusministeeriumile ja sellisel juhul peaks olema selgem lisavahendite leidmise korraldus ja ka riigi vastutus. Tulevikus võib väheneda vajadus vahendeid senises mahus ette koguda. Ühtse pangandusturu tingimustes liigutakse Euroopa Liidus hoiuste tagamise skeemi mahueesmärkide ühtlustamise suunas, mis ilmselt tähendaks pigem senisest väiksemat

ettekogumist. Seega muutub võime leida hüvitiste maksmisel kiiresti lisavahendeid veelgi olulisemaks.

Teine võimalus oleks luua tagatistfondi baasil finantskriisilahendusega tegelev asutus. Institutsionaalsete muudatuste kavandamisel on oluline tagada finantsjärelevalve, finantskriisilahenduse ja tagatisskeemide sõltumatus oma ülesannete täitmisel. Rahvusvaheliste standardite kohaselt peavad nii finantsjärelevalve kui ka hoiuste tagamise skeem olema poliitiliselt ja turuosalistest sõltumatud. Baseli pangandusjärelevalve komitee (BCBS) pangandusjärelevalve põhimõtete kohaselt peab järelevalveasutusel olema tegevuslik sõltumatus ja võimalus teha otsuseid ilma välise sekkumiseta. Ka rahvusvahelise hoiusekindlustajate assotsiatsiooni (IADI) hoiusekindlustuse põhiprintsiibid näevad ette, et hoiuste tagaja peab olema tegevuslikult sõltumatu, järgima head juhtimistava ning olema kaitstud poliitilise ja sektoriüleste huvigruppide mõju eest. Selline sõltumatus vähendab huvide konflikti ohtu ning aitab tagada finantsstabiilsust ka kriisiolukorras.

Kehtivas regulatsioonis on leitud õiguslik lahendus, mis tagab nii finantsinspeksiooni kui ka tagatistfondi sõltumatuse oma ülesannete täitmisel. Juhul kui leitakse, et sõltumatus oleks paremini tagatud avalik-õigusliku institutsioonina, võiks kaaluda finantsinspeksioonile avalik-õigusliku isiku staatuse andmist. Finantsinspeksiooni praegune institutsionaalne korraldus peaks sobima ka tagatisskeemidega seotud ülesannete täitmiseks. Sarnaselt finantsjärelevalvega saab finantsinspeksioon riigi nimel tegeleda hoiuste hüvitamise ja teiste tagatisskeemidega seotud ülesannetega. Tagatisskeemi rahaline vastutus võiks jääda riigile, nii et puudujääv osa kaetaks riigikassast ja tagastataks hiljem turuosalistelt kogutud osamaksetega.

Finantsinspeksiooni tsiviilprotsessi õigusvõime ja huvide konfliktiga seotud probleemid on praegu suuresti lahendatud. Sisuliselt ei erine finantskriisilahendusasutuse ülesanded eriti tagatisskeemi ülesannetest. Näiteks vastutavad finantsinspeksioonis finantsjärelevalve ja finantskriisi lahendamise eest erinevad juhatuse liikmed. Mitmes Euroopa Liidu riigis on kõik kolm ülesannet antud ühele asutusele ja huvide konflikti välditakse töökorralduslike meetmetega. Sisuliselt täidab finantsinspeksioon juba praegu tagatisskeemi korraldamise ülesandeid, mis on talle antud lepingu alusel. Lepingulise korralduse asendamine seaduse muudatusega võiks aga anda suurema õigusselguse.

Juhul kui soovitakse säilitada Tagatistfond kas vähendatud ülesannetega – näiteks piirates selle tegevust ainult maksete kogumise, investeerimise ja hüvitamiseks vajalike vahendite leidmisega – või praeguse pädevusega, siis tuleks kindlasti üle vaadata tagatistfondi nõukogu koosseis ja ülesanded. Nii on küsitav turuosaliste esindatus tagatistfondi nõukogus, mis on vastuolus rahvusvahelise hoiusekindlustuse põhiprintsiipidega. Samuti võiks kaaluda tagatistfondi nõukogu ümber kujundamist üksnes järelevalveorganiks. Sellisel juhul on tagatud tagatisskeemi toimimise poliitiline sõltumatus olukorras, kui riigikogu liikmed kuuluvad nõukokku.

Vastused küsimustele:

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

Eelistada võiks teist varianti, mille puhul koondataks tagatisskeemide ja finantskriisilahendamise ülesanded ühte asutusse. Osafondide varade haldusega seotud ülesanded, s.o osamaksete tehniline kogumine, investeerimine ja hüvitiste maksmiseks vajalike vahendite leidmine tuleks anda rahandusministeeriumile. Alternatiiviks oleks sarnaselt Soomega luua tagatistfondi baasil finantskriisilahendusasutus.

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

Ei, need kolm varianti on piisavad.

3) Kas Tagatistfondi ülesannete üle andmisel Finantsinspeksioonile tuleks anda Finantsinspeksioonile avalik-õigusliku juriidilise isiku staatuse?

Võib kaaluda finantsinspeksioonile avalik-õigusliku isiku staatuse andmist. Kõige olulisem on tagada finantsjärelevalve sõltumatus.

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

Sarnaselt turuosalise litsentseerimise ja muude finantsjärelevalve ülesannetega saab finantsinspeksioonile anda ülesande vastutada hoiuste hüvitamise korralduse eest. Rahaline vastutus peab jääma riigile.

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

Tegelikult on riik juba praegu tagatisskeemi rahaliste kohustuste tagaja ja selle võiks seaduses selgemalt sätestada.

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

Finantsinspeksioon täidab juba praegu Eestis ülesandeid, mis on sarnased keskse kriisilahendusamet (SRB) ülesannetega.

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?

Vaata eelmist vastust.

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

Finantsinspeksioon vastutab juba praegu finantskriiside lahendamise eest ning ka finantskriiside lahendamise ja finantsjärelevalve ülesannete vahel esineb samalaadne huvide konflikti risk. Selle maandamiseks on ette nähtud töökorralduslikud meetmed.

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 nõukogu koosseisu tuleks vähendada, sest võrreldes tagatistfondi loomise ajaga on nõukogu liikmete arv märgatavalt kasvanud. Turuosalised ei peaks olema tagatistfondi nõukogus esindatud. Alternatiivina võiks tagatistfondi nõukogu ülesandeid täita finantsinspeksiooni nõukogu.

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

Tagatistfondi nõukogu võiks kujundada ümber järelevalveorganiks.

11) Kui Tagatistfondi ülesanded anda täielikult Finantsinspeksioonile, siis:

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

Ülesanded tuleks jagada finantsinspeksiooni juhatuse ja nõukogu vahel sarnaselt kehtivas õiguses sätestatud pädevuste jaotusega.

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

Erasektori esinduskogude (näiteks Eesti Pangaliit, FinanceEstonia) esindajatest võiks moodustada kogu, mis aitaks finantsinspeksioonil pidada dialoogi turuosalistega finantsjärelevalve, finantskriisilahenduse, tagatisskeemide ja ka tasudega seotud turuülestes küsimustes.

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

Tagatistfondi juhataja seniseid ülesandeid ei tuleks säilitada. Juhataja ülesanded tuleks jagada selliselt, nagu finantsinspeksioonis on jagatud finantskriisilahenduse ülesanded juhatuse ja osakonnajuhataja vahel.

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

Huvide konflikti risk on finantsjärelevalve ja tagatisskeemide vahel, samas kui finantskriisilahendus ja tagatisskeemid täidavad sarnaseid eesmärke. Oluline on seaduses sätestada printsiibid, kuidas huvide konflikti vältida.

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

Hüvitiste väljamaksmise viisi võiks jätta tagatisskeemi otsustada. Seadus peaks sätestama üldised printsiibid ja nõuded.

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

Tagatisskeemi otsustada peaks jääma, millist tehnilist lahendust kasutatakse.

14) Kas likvideerijate, pankrotihaldurite, moratoriumihaldurite rolli tuleks muuta (mh arvestades et andmeesituse võimekust nõutakse jooksvalt krediidasutustes)?

Selles küsimuses eelistust ei ole. Kui krediidasutustele kehtestatakse jooksva andmeedastuse kohustus, siis ei saa välistada, et likvideerijatelt, pankrotihalduritelt ja moratoriumihalduritelt tuleb nõuda täpsustavate andmete esitamist.

15) Kas hoiuste tagamise osafondi tuleks koguda rohkem vahendeid kui on ette nähtud minimaalne piirmäär EL õiguses (mis on 0,8% tagatud hoiustest)?

Euroopa Liidus on ühtne pangandusturg, mistõttu oleks Eestis väga keeruline koguda hoiustamise tagamise skeemi märksa rohkem vahendeid, kui on ette nähtud Euroopa Liidu tasandil. Kuna Euroopa Liidus on kujunenud tavaks suhteliselt tagasihoidlik vahendite ettekogumine, siis seab see tagatisskeemile suuremad nõuded lisavahendite kiireks laenamiseks.

Mis võiks olla mõistlik/vajalik sihttase (arvestades mh ka krediidasutuste tagatud/hüvitavate hoiuste jääki)?

Vaata eelmist vastust.

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

Pigem võiks kasutada hoiuste tagamisega sarnast lähenemist.

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

Praegu on seaduses juba sätestatud maksimaalne osafondi maksemäär.

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

Vara paigutamise nõuded on juba seaduses sätestatud.

19) Kui Tagatistfondi 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)?

Kogumise, investeerimise ja hüvitiste maksmiseks vajalike vahendite leidmise ülesanded tuleks anda rahandusministeeriumile. Seejuures tuleb tagada, et tagatisskeemide kaudu kogutud raha hoitakse eraldi ja selliselt, et see oleks vajadusel kiiresti kasutatav. Samuti tuleb vältida olukorda, kus tagatisskeemi tehtud osamaksetest kaetakse riigi muid kulusid. Osamaksete suurus peab lähtuma ainult osafondimahu eesmärkidest ja nende täitmisest.

20) Kui Tagatistfond 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 Tagatistfondi varad olla Rahandusministeeriumi riigikassa osakonna hallata?

Vaata eelmist vastust.

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

Stressitestid ei vaja täpsemat regulatsiooni. Ka finantsjärelevalve raames tehtavad stressitestid ei ole seadusega täpselt reguleeritud.

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?

Kuna finantsinspeksioon korraldab juba praegu lepingu alusel tagatisskeemide tööd ja haldab koostööleppeid, siis võiks selles küsimuses lähtuda finantsinspeksiooni arvamusest.

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

Avalikkuse teadlikkuse parandamist pole vaja seaduses täpsemalt ja ulatuslikumalt reguleerida.

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)?

Kui finantskriisilahenduse ja tagatisskeemide toimimise ülesanded ühendatakse, võib seda kaaluda.

25) Kas Tagatistfondile tuleks anda hoopis suuremad volitused kriisilahenduses?

Kui tagatisskeemide korraldamise ülesandeid ei soovita anda finantsinspeksioonile, võiks tagatistfondi baasil luua finantskriiside lahendamise ja tagatisskeemide korraldamise eest vastutava asutuse ehk kasutada varianti 3.

26) Kas Tagatistfondi 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 osafondi ning viies pensionilepingute osafondi uude loodavasse kindlustusandjate kriisilahenduse osafondi?

Selget eelistust ei ole, kuid neid variante võiks kaaluda. Sobiv lahendus sõltub suuresti sellest, kas osamaksete tegijad on samad või sarnased asutused.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Ülo Kaasik
president

Jaak Tõrs
jaak.tors@eestipank.ee