

Tagatisfondi institutsionaalse ja juhtimise korralduse muutmise väljatöötamiskavatsus

SISUKORD

1.	SISSEJUHATUS.....	3
1.1.	Üldist	3
1.2.	Seotud strateegiad ja arengukavad.....	5
1.3.	Tehtud uuringud.....	5
2.	TAGATISFONDI PRAEGUNE ÜLESEHITUS, RAHVUSVAHELINE ÕIGUS JA TEISTE RIIKIDE LÄHENEMINE 7	
2.1.	Tagatisfondi praegune ülesehitus	7
2.2.	Rahvusvaheline standard ja EL õigusraamistik hoiuste tagamise skeemide osas	11
2.3.	EL õigus muude tagatisskeemide osas.....	12
2.4.	Kaugem tulevik – võimalik ühtne hoiuste tagamise skeem	13
2.5.	Teiste liikmesriikide tagatisskeemide korraldus	14
3.	PROBLEEM, SIHTRÜHM JA EESMÄRK	15
3.1.	Probleemide kirjeldus	15
3.2.	Sihtrühm	17
3.3.	Eesmärgid	19
4.	VÕIMALIKUD KAALUTUD LAHENDUSED	20
4.1.	Struktuursed variandid/valikud.....	20
4.2.	Valikute võrdlus.....	20
5.	ANALÜÜS JA VÕIMALIKUD MUUDATUSED ÕIGUSAKTIDES	23
5.1.	Tagatisfondi institutsionaalse korralduse ja õigusvõimega seotud küsimused	23
5.1.1.	Tagatisfond kui avalik-õiguslik isik.....	23
5.1.2.	Tagatisfondi tsiviilõigusvõime.....	25
5.1.3.	Tagatisfondi tsiviilkohtumenetluse õigusvõime.....	25
5.1.4.	Tagatisskeemi vastutus hüvitamisjuhtumil	26
5.2.	Tagatisfondi juhtimise korraldusega seotud küsimused.....	27
5.2.1.	Nõukogu roll ja selle muutmise vajadus.....	27
5.2.2.	Juhatus/juhataja/töötajad.....	28
5.3.	Tagatisfondi põhifunktsioonide efektiivse täitmisega seotud küsimused	29
5.3.1.	Hüvitiste väljamaksmise korraldus	29
5.3.2.	Likvideerijate/pankroti- või moratooriumihaldurite roll ja selle võimalik muutmine	30
5.4.	Tagatisfondi piisava rahastamisega seotud küsimused	31
5.4.1.	Tagatisfondi rahastamine läbi osamaksete (sh sihtaseme suurus ja osamaksete arvutamise alused)	31
5.4.2.	Tagatisfondi osafondi täiendav rahastamine (kui ette kogutud vahenditest ei piisa)	32
5.4.3.	Tagatisfondi vahendite haldamine ja investeerimise piirangud	33
5.5.	Tagatisfondi lisafunktsioonid/ülesanded ja võimalike uute ülesannete andmine	35
5.5.1.	Stressitestimine	35
5.5.2.	Piiriülene koostöö	35

5.5.4. Tagatisfondi volitused seoses järelevalvega ja kriisilahendusega, sh Tagatisfondi vahendite kasutamine muuks juhaks kui hoiuste hüvitamiseks	36
5.5.5. Muud küsimused.....	37
6. KOOSKÕLA PÕHISEADUSEGA.....	37
6.1. Sotsiaaliigi põhimõte ning isikute õiguste ja vabaduste tagamine.....	37
6.2. Riigi kaitsekohustus.....	38
6.3. Finantssektori ettevõtjate ettevõtlusvabaduse riive.....	38
7. MÄÄRATLETUD MÕJUD.....	39
7.1. Üldine mõju, sh otsene ja kaudne mõju riigieelarvele	39
7.2. Mõju riigiasutuste korraldusele	40
7.2.1. Tagatisfondi tööjõu- ja administratiivkulud.....	40
7.2.2. Võimalikud Tagatisfondi tööjõu- ja administratiivkulud kolme valikuvariandi korral.....	41
7.3. Mõju pankadele jt turuosalistele	42
7.4. Mõju hoiustajatele/investoritele.....	43
8. AJAKAVA, KAASAMINE JA VTK KOOSTAJAD	44
8.1. Ajakava.....	44
8.2. Kaasatavad valitsusasutused ja valitsusvälised organisatsioonid.....	44
8.3. VTK koostajad.....	44
LISA 1. Eesti hoiuste tagamise kaasused.....	45
LISA 2. Kokkuvõte käesolevas VTK-s esitatud küsimustest.....	45

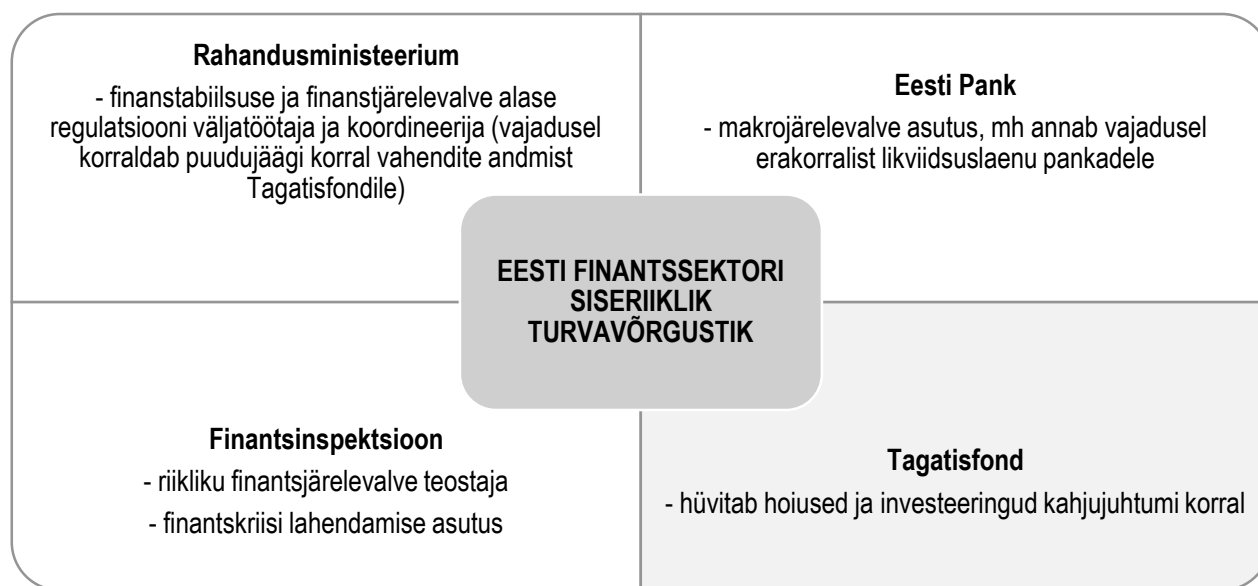
1. SISSEJUHATUS

1.1. Üldist

Riigi finantsstabiilsuse eest vastutavate institutsioonide eesmärk on hoida ära finantskriise. Ükskõik kui hea kriisiennetustöö on, ei ole finantskriisi esinemise tõenäosus olematu. Finantssüsteemi tõrked võivad tekkida väga ootamatult ning kanduda kiiresti edasi. Finantskriisiga võib ühiskonnale kaasneda suur kulu. Seetõttu on oluline, et riiklikel institutsioonidel oleks aluseks efektiivne regulatsioon ja hea ettevalmistus sellistes olukordades käitumiseks.¹

Kriisihaldusraamistiku oluline osa on hoiuste ja muude finantsiliste vahendite tagamise raamistik. Riigi eesmärk on kaitsta eelkõige tavahoiustajate ja -investorite vahendeid. Eestis on selle tarvis moodustatud Tagatisfond.

Joonis nr 1. Eesti finantssektori turvavõrgustiku siseriiklikud osapooled ehk riigi finantsstabiilsuse eest vastutavad riiklikud institutsioonid²



Tagatisfond on eraldi seaduse (Tagatisfondi seadus, edaspidi *TFS*) alusel asutatud **avalik-õiguslik juriidiline isik**, kes alustas oma tegevust alates 2002. aasta 1. juulist. Tagatisfond on Hoiuste Tagamise Fondi õigusjärglane (mis seaduse alusel asutati 1998. aastal).

Tagatisfondi eesmärk on üldistatult tagada järgmiste isikute (rahaliste) vahendite kaitse:

- pankade hoiustajad;
- pankade ja teiste investeerimisasutuse klientidest investorid;
- kohustusliku pensionifondi osakuomanikud;
- kindlustusandjatega kohustusliku kogumispensioni kindlustuslepingu sõlminud kindlustusvõtjad.

Samuti kogub Tagatisfond vahendeid finantskriisi lahendusmeetmete rakendamise rahastamiseks.

Tagatisfond peaks võimaldama oluliselt vähendada nii riigi riske kaudsete kohustuste tagamisel finantssektoris kui ka nn tavahoiustajate ning -investorite riske, suurendades seeläbi finantssektori usaldusväärsust ja stabiilsust.

Tagatisfondil on seega kaks peamist eesmärki:

- 1) korvata oma vahendite arvel otseselt kahjusid, mida hoiustajad või investorid kannaks panga või muu finantssektori ettevõtja maksejõuetuks muutumise korral;

¹ Eesti Panga, Finantsinspeksiooni ja Rahandusministeeriumi koostööpõhimõtted finantskriiside ennetamisel ja lahendamisel on toodud koostöökokkuleppes: [Kriisihalduse arendamise põhimõtted](#)

² Eesti on euroala liige ja Eesti finantssüsteem on tihedalt lõimunud rahvusvaheliste finantsturgudega ning seetõttu on oluline ka EL ja muu rahvusvaheline koostöö finantskriiside haldamisel. Ehk laiemalt on turvavõrgustiku osapoolteks ka Euroopa Keskpank, EL keskne kriisilahendusorgan (SRB) ja Põhja-Balti regiooni vastavad ametiasutused kuid lihtsustamise huvides neid sel joonisel eraldi välja ei tooda.

- 2) vähendada süsteemset riski ja säilitada finantssüsteemi usaldusväarsust ka olukorras, kus mõni pank või muu turuosaline on muutunud maksejõuetuks.

Tagatisfondil on 5 osafondi, neist kõige olulisem on hoiuste tagamise osafond (lähtudes mahtudest ja hoiustajate arvust). Hoiuste hüvitamise üldine piirmäär on **100 000 eurot** hoiustaja kohta. Lisaks sellele on eraisikutele tagatud elamukinnisvara võõrandamisest saadud vahendid kuni 100 000 euro suuruses summas kuue kuu jooksul elamukinnisvara võõrandamisest arvates. **Ehk üks hoiustaja võib võimaliku kahjujuhtumi korral saada hüvitist maksimaalselt 200 000 euro ulatuses.**³ Võimaliku kahjujuhtumi (nt panga maksejõuetuse korral) tuleb hüvitis hoiustajale välja maksta üldjuhul **seitsme tööpäeva** jooksul.

Tagatisfondi osafondidest on seni hoiuste tagamise osafondi kogutud kõige rohkem vahendeid, kokku ligi 422 mln euro ulatuses (need kogunevad tänu pankade poolt makstud osamaksetele) 2025. a. lõpu seisuga. Samas kõlblike ja tagatud⁴ hoiuste jääk 2025. a. lõpu seisuga oli 24,4 mlrd eurot. Ehk hoiuste tagamise osafondi kogutud vahendid moodustavad 1,73% kõikidest hüvitamisele kuuluvatest hoiustest. Kokku olid Eesti krediitiasutused kaasanud majapidamistelt ja mitte-finantsasutustelt 2025. a. lõpu seisuga 37 mlrd euro ulatuses hoiuseid (millest ligi 28 mlrd eurot on kaasatud Eestist).

Nagu eespool märgitud, siis loodi Tagatisfond avalik-õigusliku juriidilise isikuna. Laiem küsimus on, et kas selline vorm on täna veel asjakohane. Tagatisfondi asutamise ajal pidi hoiuste tagamine n-ö toimima riigist ja finantsjärelevalvest (Finantsinspeksioonist) sõltumatult. See eeldas suuremas mahus finantsiliste vahendite ettekogumist (tagamaks iseseisvat finantsilist võimekust) ja Tagatisfondi nõukogul nähti ette teatud otsustuspädevus hoiuste hüvitamisel (näiteks kas ja millistele seotud isikutele hüvitised tuleks välja maksta).

Viimase 20 aastaga on Euroopa Liidus tagatisskeemidele seatud nõudeid oluliselt täiendatud kahest aspektist:

- a) selgemini on piiritletud hoiuste hüvitamise juhtumid (koos sellega on vähenenud tegelikult Tagatisfondi nõukogu roll);
- b) tagatisskeemide kogumise ühtlustamine EL liikmesriikides (suund pigem väikesemas mahus finantsiliste vahendite ette kogumisele) ning hoiuste hüvitamise vahendite kasutamine ennetavalt – s.t. mitte üksnes panga maksejõuetuse korral vaid ka eelnevalt krediitiasutustega seotud kriisilahenduses (mis on seega tinginud suurenenud Finantsinspeksiooni kui kriisilahendusasutuse rolli).

Teiseks, tänane eelkõige hoiuste hüvitamise lühike tähtaeg (üldjuhul tuleb hüvitised välja maksta 7 tööpäeva jooksul) eeldab riigipoolset likviidsuse pakkumist suuremahulise hüvitiste välja maksmise korral. Samuti on euroala riigina Rahandusministeeriumi võimekus raha laenata parem kui see oli eelmise sajandi lõpus (kui hakati hoiuste tagamise skeemi looma). See tähendab, et eeldused rahastamise korraldamiseks on üksjagu muutnud võrreldes ajaga kui Tagatisfond loodi.

Kolmandaks, Finantsinspeksioon korraldab faktiliselt Tagatisfondi igapäevatööd vastava lepingu alusel (Tagatisfondil ei ole enam eraldiseisvat juhatajat ja töötäid võrreldes Tagatisfondi loomise algusaastatega). Äsja EL-s avaldatud nn pankade kriisilahendusdirektiivi muudatused ja hoiuste tagamise direktiivi muudatused⁵ näevad ette suurema koostöömise ja koostöö hoiuste tagamise tagatisskeemi ja kriisilahendusasutuse vahel. Lihtsustatult nähakse ette hoiuste tagamise vahendite kasutamine ennetavalt (nt hoiuste ja varade üleviimine teise pank) ja kriisilahenduse rahastamise toetamiseks.

Kokkuvõttes arvestades, et olemasolev struktuur on toiminud juba üle 25 aasta, siis on õige hetk hinnata, kas senine mudel on ennast õigustanud või tuleks seda kuidagi asja- ja ajakohastada.

Peamised probleemid võib püstitada järgmiste küsimuste vormis, millele otsitakse käesoleva väljatöötamiskavatsuse (edaspidi VTK) käigus vastuseid:

- **Kas Tagatisfondi senine institutsionaalne ja juhtimise korraldus on jätkuvalt asjakohane (mh arvestades asjaolu, et võimalikud kahjujuhtumid on pigem erakordsed ja harva esinevad**

³ Äsja avaldatud EL direktiivi [2026/804](#) artikli 6(2) kohaselt võib aastast 2028 hüvitamise maksimaalne summa hoiustaja kohta küündida 500 000 euro või isegi suurema summani.

⁴ Kõlblike ja tagatud hoiuse all peetakse silmas seda hoiust, mis kuulub Tagatisfondi poolt hüvitamisele võimaliku kahjujuhtumi korral. Ehk nt ei tagata teise panga ega finantsasutuse hoiuseid, samuti arvestatakse ka antud juhul hüvitamise üldist piiramäära, mis on kuni 100 000 eurot [antud juhul ei ole arvesse võetud nn lisapiirmäära kuni 100 000, mis teeb hüvitamise määraks kokku kuni 200 000 eurot, nt juhul kui isik on hiljaaegu teinud kinnisvara võõrandamistehingu).

⁵ EL direktiiv [2026/806](#), mis muudab kehtivaid direktiive 2014/59 ja 2014/24 ning EL direktiiv 2026/804, mis muudab kehtivat hoiuste tagamise direktiivi 2014/49.

sündmused⁶⁾? Ehk kas selline administratiivne korraldus eraldiseisva avalik-õigusliku isiku näol on jätkuvalt õigustatud/vajalik?

- Kas Tagatistfondi funktsionaalne korraldus on piisavalt efektiivne võimalike kahjujuhtumite korral (eelkõige kas hüvitised makstakse välja võimalikult kiiresti)?
- Kas Tagatistfondil on piisavalt vahendeid võimalike (suuremate) kahjujuhtumite korral?

Tulenevalt eeltoodust pakutakse käesoleva VTK-ga välja 3 varianti, kuidas oleks võimalik Tagatistfondi institutsionaalses ja juhtimise korralduses muudatusi teha.

Tabel nr 1. Võimalikud variandid Tagatistfondi „reformimiseks“

VARIANT I	VARIANT II	VARIANT III
TF-i senine staatus säilib, tõhustatakse koostööd FI-ga	TF-i tegevus lõpetatakse ja vastav funktsioon viiakse täielikult FI-i alla	TF-le antakse juurde täiendavaid ülesandeid, eelkõige kriisilahenduse funktsioon
▪ Kehtiva regulatsiooni säilitamine, püüdes olemasolevat raamistikku paremini rakendada. ▪ Kasutada paremini ära FI ja TF-i olemasolevat koostöövormi. ▪ Kaaluda tuleks kulude optimeerimiseks nõukogu rolli kitsendamist (mh tasustamise muutmist). ▪ Lisaks oleks võimalus otsustada vara hoidmist Rahandusministeeriumi riigikassa osakonna juures (st et viimane oleks varahaldur).	▪ TF-i kui avalik-õigusliku isiku „kaotamine“ ning tagamise/hüvitamise funktsiooni andmine FI-le - s.t. kogu otsustusprotsessi – juhataja rolli ning nõukogu otsustusõiguse üle andmine FI juhatusse. ▪ Võimalik on kaaluda nõukogu rolli kaotamisel vastava nõuandva organi loomist (kus oleksid esindatud ka erasektori esindajad). ▪ Eraldi on ka vara haldamise küsimus, kui TF oleks FI hallata – ka sel juhul oleks üks variant varade hoidmine anda Rahandusministeeriumile.	▪ TF-i kui avalik-õigusliku isiku funktsioonide laiendamine, tugevdamine, kriisilahenduses suurema rolli loomine ning asjakohaselt mehitamine. ▪ FI finantskriisi lahendamise üksuse ja selle funktsioonide üle toomine TF-i alla.
Regulatsiooni muutmise vajadus:		
Väike või keskmine – vajab teatavas mahus seaduste muutmist.	Suur – tähendab vähemalt ühe osa seadusest kehtetuks tunnistamist, teise seaduse olulist muutmist või uue seaduse väljatöötamist.	Suur – tähendab TFS-i ja FI seaduse muutmist.
Otseselt varahalduri vahetamiseks ei ole vaja seadusandluse muutmist (s.t. kui varasid haldaks nt Rahandusministeerium).		

1.2. Seotud strateegiad ja arengukavad

Kavandatav Tagatistfondi seaduse muutmise seaduse eelnõu (edaspidi *kavandatav eelnõu*) on seotud eelkõige Rahandusministeeriumi valitsemisala strateegiadokumendis aastateks 2026-2029 „Rahatarga riigi programm“⁷ seatud eesmärgiga tagada usaldusväärne, stabiilne ja konkurentsivõimeline finantskeskkond. Vaata täpsemalt lk 25, kus üheks väljakutseks on märgitud, et vajalik on parem ettevalmistus kriiside tekkimisel, sh peab olema finantsvahendite tagatisvaru ja toimiv koostöö naaberriikidega. Ühe tegevussuunana on toodud välja, et tõhustada tuleb tagatisskeemide toimimist ja kasvatada Tagatistfondi võimekust.

1.3. Tehtud uuringud

VTK koostamise käigus on analüüsitud ja uuritud järgmisi allikaid:

⁶ Sel sajandil on toimunud 2 hüvitamise juhtumit: a) esimene seoses hoiuste tagamisega – Versobank AS tegevusloa kehtetuks tunnistamine aastal 2018 ja sellega seoses hoiuste hüvitamine/väljamaksumine summas 90,7 miljonit eurot. <https://www.tf.ee/et/uudised/tagatistfondi-noukogu-otsustas-huvitada-versobank-asi-klientide-hoiused>; b) teine juhtum oli seotud ASi Cresco Väärtpaberid klientide investeringute hüvitamisega: <https://www.tf.ee/et/uudised/tagatistfond-huvitab-asi-cresco-vaartpaberid-klientide-investeeringud>

⁷ [Rahatarga riigi programm 2026-2029 03.02.2026.pdf](#)

- Rahvusvahelise Valuutafondi (IMFi) hinnang ja soovitused Eesti finantsüsteemile⁸ 2000. ja 2009. aastatel;
- Rahvusvaheline Baseli pangandusjärelevalve komitee (Basel Committee on Banking Supervision ehk BCBS) ja rahvusvaheline hoiusekindlustajate assotsiatsioon (International Association of Deposit Insurers ehk IADI) avalikustasid 2009. aasta 18. juunil efektiivse hoiusekindlustuse süsteemide põhiprintsiibid (Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems)⁹;
- Rahvusvahelise finantsstabiilsuse nõukogu (Financial Stability Board - FSB) hoiuste tagamise skeme puudutavad põhiprintsiibid (seisuga 1. november 2014)¹⁰;
- 2017. a. Maailmapanga analüüs „Deposit insurance systems: addressing emerging challenges in funding, investment, risk-based contributions and stresstesting“¹¹;
- Finantsstabiilsuse Instituudi (Financial Stability Institute) 2019. aasta augustis avalikustatud analüüs „Bank failure management – the role of deposit insurance“¹²;
- Euroopa Pangandusföderatsiooni 2019. a. avaldatud tööpaber „The role of deposit guarantee schemes (DGSs) in resolution financing“¹³;
- FSB avaldatud raport 2012. aastal „Thematic Review on Deposit Insurance Systems“¹⁴;
- Euroopa Pangandusjärelevalve Asutuse (EBA) 2019. aasta 8. augustil avaldatud aramus kõlblike hoiuste, tagatuse taseme ja hoiusetagamise skeemide koostöö kohta¹⁵;
- EBA 2019. aasta 30. oktoobril avaldatud aramus hoiuste tagamise skeemide väljamaksete kohta¹⁶;
- EBA 2020. aasta 23. jaanuaril avaldatud aramus hoiuste tagamise skeemide rahastamise ja vahendite kasutamise kohta¹⁷;
- EBA 2021. aasta 22. oktoobril avaldatud aramus kriisilahendamise ja hoiuste tagamise raamistiku kohta¹⁸;
- Euroopa Komisjoni tellimusel avalikustatud raport 2019. novembris erinevate hoiuste tagamise skeemide poolt Euroopa õigusest valikute kohaldamisest¹⁹;
- Beat Bernet ja Susanna Walter 2009. aastal avalikustatud uurimistöö „Design, structure and implementation of a modern deposit insurance scheme“²⁰;
- Maria Fenech Imbroli 2012. aastal avalikustatud uurimistöö „An evaluation of deposit guarantee schemes in the EU“, Malta ülikoolile esitatud palve, uurimistöö materjalid edastati emailiga;
- Ms. G. G. Garcia, International Monetary Fund 2000. aastal tehtud uuring „Deposit insurance: actual and good practices“²¹;

⁸ <https://www.imf.org/en/publications/cr/issues/2016/12/31/republic-of-estonia-financial-system-stability-assessment-22768>:

- 2000: *Provide stronger assurances of Deposit Guarantee Fund's access to funding—e.g., government could open an EEK 700 million automatic credit line or issue a guarantee in that amount, with mount to be reduced as the DGF resources reach its target level*
- 2009: *Strengthen the Guarantee Fund in various ways (i) Establish contingency plans for ensuring the necessary liquidity for the Guarantee Fund in the case of failure of one of the two major banks and for the ultimate financing of such payments;*

⁹ IADI: https://www.iadi.org/en/assets/File/Core%20Principles/IADI_CP_Assessment_Handbook_FINAL_14May2016.pdf

BCBS: <https://www.bis.org/publ/bcbs156.pdf>

¹⁰ https://www.fsb.org/2014/11/cos_090618/

¹¹ <http://documents.worldbank.org/curated/en/824821511878338917/pdf/121708-REVISED-PUBLIC-FinSAC-Deposit-Insurance-Systems-Guidance-Papers-Nov-2017.pdf>

¹² <https://www.bis.org/fsi/publ/insights17.pdf>

¹³ https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3361750

¹⁴ http://www.fsb.org/wp-content/uploads/r_120208.pdf?page_moved=1

¹⁵ <https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/2622242/324e89ec-3523-4c5b-bd4f-e415367212bb/EBA%20Opinion%20on%20the%20eligibility%20of%20deposits%20coverage%20level%20and%20cooperation%20between%20DGSs.pdf>

¹⁶ https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/EBA%20Opinion%20on%20DGS%20Payouts.pdf

¹⁷

https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Opinions/2020/EBA%20Opinion%20on%20DGS%20funding%20and%20uses%20of%20DGS%20funds.pdf

¹⁸ <https://www.eba.europa.eu/eba-replies-european-commission%E2%80%99s-call-advice-funding-resolution-and-insolvency-part-review-crisis>

¹⁹ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/191106-study-edis_en.pdf

²⁰ <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/163489/1/suerf-study-2009-5.pdf>

²¹ <https://www.elibrary.imf.org/view/books/084/01664-9781557759481-en/front-1.xml>

- Ilkka Kiema, Esa Jokivuolle 2019. aastal avaldatud artikkel „Bank Stability and the European Deposit Insurance Scheme“ väljaandes Economic Policies in the Euro Area after the Crisis²²;
- AS PricewaterhouseCoopers Advisors (“PwC”) poolt koostöös SA Poliitikauuringute Keskus PRAXIS’ 2016 valminud uuringus „Valitsussektori asutuste juriidiliste vormide ja ülesannete analüüsimetoodika“²³;
- Riigireformi analüüs 2023²⁴.

Hetkeseisuga ei ole plaanis täiendavaid uuringuid läbi viia.

2. TAGATISFONDI PRAEGUNE ÜLESEHITUS, RAHVUSVAHELINE ÕIGUS JA TEISTE RIIKIDE LÄHENEMINE

2.1. Tagatistfondi praegune ülesehitus

Tagatisskeem käivitus esialgsel kujul Eestis 23. mail 1998. a. millal jõustus Hoiuste Tagamise Fondi seadus. Hoiuste hüvitamisele rakendus hüvitise piirmäär toona 20 000 Eesti krooni (umbes 1 278 eurot). Juba 1998. aasta oktoobris pärast EVEA Panga pankrotimenetluse algatamist ja ERA Pangale moratooriumi välja kuulutamist alustati esimesi väljamakseid Hoiuste Tagamise Fondist. Võrreldes tänasega, kus hüvitised tuleb üldjuhul välja maksta 7 tööpäeva jooksul vastavalt Tagatistfondi seaduse § 41 lõikele 2, oli toona aega hüvitiste väljamaksmiseks 3 kuud. Ehk selline lühike hüvitiste väljamaksmise periood indikeerib seda, et suuremahulisema hüvitusjuhtumi korral oleks vaja Tagatistfondil võtta kiirkorras laenu (ilmselt see oleks võimalik üksnes läbi Rahandusministeeriumi).

2002. aasta 1. juulil jõustus Tagatistfondi seadus ja uus põhikiri. Tagatistfondi seadus sätestab Tagatistfondi eesmärgi, tema õigusliku seisundi ning tegevuse alused ja korra.

Nagu eespool juba rõhutatud, on Tagatistfondi eesmärk üldistatult tagada hoiustajate, investorite, kohustusliku pensionifondi osakuomanike ja kindlustusandjatega kohustusliku kogumispensioni kindlustuslepingu sõlminud kindlustusvõtjate poolt paigutatud vahendite kaitse. Samuti on eesmärgiks koguda vahendeid kriisilahendusmeetmete rakendamise rahastamiseks.

See kõik suurendab finantssektori usaldusväärsust ja stabiilsust. Ehk Tagatistfondi tegevus on suunatud ühtse ja efektiivse finantssektori tagatisskeemide administreerimise mehhanismi väljakujundamisele ja toimimisele, mis võimaldab oluliselt vähendada nii riigi riske kaudsete kohustuste tagamisel finantssektoris kui ka hoiustajate ning -investorite riske. **Tagatistfondi tegevus on otseselt suunatud Eesti Vabariigi Põhiseaduse §-st 13 tuleneva riigi positiivse kaitsekohustuse täitmisele²⁵ ja tagab olulises osas isikute omandipõhiõiguse ja selle kaudu ka muude põhiõiguste kaitse finantskriisi korral. Olemuslikult on tegemist avaliku ülesande täitmisega.** Eelkõige Tagatistfondi üks osafond (hoiuste tagamise skeem) mängib olulist rolli pangandussüsteemi usaldusväärsuse säilitamisel. Hoiuste tagamise skeemide mõte peaks olema finantsteadlikkust mitte omavatele inimestele edastada lihtsas ja arusaadavas keeles sõnum, et nende raha on kindlustatud ning selle kättesaamine ei nõua täiendavaid kulusi, olenemata panga olukorrast.

Tagatistfondi ei rahastata läbi riigieelarve laekumiste, vaid otse pankade jt turuosaliste poolt. Hetkel on Tagatistfondi varahalduriks Eesti Pank. Vastavalt Tagatistfondi seaduse § 82 lõikele 2 võib lisaks Eesti Pangale varahalduriks olla ka Rahandusministeerium või välisriigi äriühing, kellel on Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni (OECD) liikmesriigi pädeva organi antud tegevusluba investeerimisteenuste osutamiseks (ehk sisuliselt mõne teise riigi pank või investeerimisühing).

Avalik-õiguslike juriidiliste isikute tulused ega kulusid riigieelarves ei kajastata, riigieelarves näidatakse ainult vastavatele subjektidele edasiantavad maksutulud, neile antavad toetused või nendelt laekuvad kasumieraldised (nt Eesti Pangalt).²⁶ Siiski Tagatistfondi finantstulem mõjutab riigieelarve positsiooni. Eeltoodust tulenevalt arvestatakse Tagatistfondi kogutud vahendeid riigieelarve tasakaalustamisel.

Finantssektori turvavõrgu ülesehitamisel on Eestis lähtutud Tagatistfondi loomisel kontseptuaalselt samadest alustest, millised olid aluseks **Finantsinspeksiooni** loomisel – ehk eesmärgipärase avaliku halduse kontseptsioon

²² <https://www.cairn.info/revue-de-l-ofce-2019-HS-page-113.html>

²³ https://www.rahandusministeerium.ee/et/system/files_force/document_files/vs_asutuste_analuusimetoodika.pdf?download=1

²⁴ <https://www.fin.ee/riigireform>

²⁵ Põhiseaduse § 113 mõtte kohaselt pakub Tagatistfond sundkindlustust. Vt. Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. § 113 komm. 12 Kättesaadav: https://pohiseadus.ee/sisu/3591/paragrahv_113

²⁶ Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. § 115, komment. 4 Kättesaadav: <https://pohiseadus.ee/sisu/3593>

ja võimude lahususe ning tasakaalustatuse printsiipi järgiv ja riigi positiivset kaitsekohustust arvestav, nn avatud mudel. Finantsinspeksioon on autonoomse pädevuse ja eelarvega finantsjärelevalve ning kriisilahenduse asutus, mis tegutseb Finantsinspeksiooni seaduse alusel Eesti riigi nimel ja on oma otsustes sõltumatu ning on finantssektori turvavõrgu kõige olulisem lüli.

Tagatisfond kui üks finantssektori turvavõrgu osadest loodi avalik-õigusliku juriidilise isikuna, kuna tema ülesanded on selgelt piiritletavad ja nende täitmise puhul peetakse oluliseks sõltumatust.²⁷ Finantssektori turvameetmete süsteemi käsitletakse laiemas ja kitsamas mõttes.²⁸ Finantssektori turvavõrgu ülesehitus on riigiti erinev ja sõltub paljuski riigi põhiseaduslikest aktidest.²⁹

Järgmises tabelis on illustreeritud Tagatisfondi tänased peamised põhiülesanded või – funktsioonid ja täiendavad ehk lisaülesanded või -funktsioonid.

Tabel nr 2. Tagatisfondi põhi- ja lisaülesanded

1. Tagatisfondi põhifunktsioonid	- hüvitab fondiosaliste klientidele nende hoiused, investeringud ja muud vahendid ning fondiosaliste poolt kohustusliku pensionifondi osakuomanikele tekitatud kahju; - tagab kindlustusandja kohustusliku kogumispensioni kindlustuslepingute kindlustusportfelli üleandmist teisele kindlustusandjale, tagades pensionilepingute järgsed pensionimaksed kindlustusvõtjatele.
2. Tagatisfondi põhifunktsioone toetavad funktsioonid või lisafunktsioonid	- kogub pankadelt jt fondiosalistelt osamakseid; - kogub kriisilahendusmeetmete rakendamise rahastamiseks vajalikke vahendeid; - tagab kogutud vahendite säilitamise (kasutades selleks sobivat varahaldurit); - viib läbi stressiteste; - võtab vajadusel laenu hüvitiste väljamaksmiseks kui osafondidesse kogutud vahenditest ei piisa; - teavitab avalikkust oma tegevusest.

Nagu eespool olevast tabelist näha, siis hetkel Eestis toimiv hoiuste tagamise skeem tegutseb pigem puhtalt hüvitiste väljamaksja rollis ning aktiivset rolli kriisijuhtimisel ei oma (see roll aga tulevikus muutub – vt käesoleva dokumendi peatükki 2.2.2). Lisaks nagu eespool juba märgitud, siis Tagatisfondi rahastatakse fondiosaliste ühekordsete, korraliste ja erakorraliste tagantjärele makstavate osamaksete teel (mitte riigieelarve vahendite arvel). Valdav on siiski viie osafondi finantseerimine fondiosaliste osamaksete kaudu (*ex ante ehk ennetavalt*). Juhul kui mõne osafondi varast ei peaks piisama osafondi kohustuste täitmiseks, võib Tagatisfond nõukogu otsuse alusel võtta laenu (nt krediidasutustelt või teistelt isikutelt – nt riik, IMF, EBRD, teise riigi tagatisskeem) või täita osafondi kohustused teise osafondi arvelt. Kui osafondi kohustuste täitmiseks ei piisa ka nendest vahenditest, võib nõukogu taotleda riigilt Tagatisfondile laenu andmist või riigigarantiid Tagatisfondi poolt võetavale laenule.

Järgmises tabelis on ära toodud summad, mida on igasse osafondi kogutud ja ka sihttasemed (st kui palju soovitakse või on seatud eesmärgiks igasse osafondi koguda).

Tabel nr 3. Osafondide kogutud vahendid ja sihttasemed

Osafond	Osafondi suurus	Sihttase	2025. a. jooksul kogutud maksed (tuh eurodes)
---------	-----------------	----------	---

²⁷ Uuring „Valitsussektori asutuste juriidiliste vormide ja ülesannete analüüsimetoodika“, PwC ja Praxis, 2016, lk, 23, 40. kättesaadav: [vs_asutuste_analuusimetoodika.pdf](#)

²⁸ Finantssektori turvameetmete süsteemi lülid kitsamas mõttes on, arvestades ülesandeid ja pädevust: keskpank, valitsus (pädev ministeerium), tagatisskeem, pädev finantsjärelevalveasutus. Laiemas mõttes kuuluvad turvavõrgu lülide hulka ka tarbijakaitse organ, ombudsmani institutsioon ning finantsettevõtjad ise (eelkõige avalikustamiskohustus, finantsettevõtja sisekontroll ja audiitorkontroll) ning lõpuks ka avalikkus (kliendid).

²⁹ Vt. Varasemat hoiuste tagatuse korraldust erinevates riikides: Deposit Insurance around the World: A Comprehensive Database, World Bank Policy Research Working Paper 3628, June 2005.

	(2025. a. 31. detsembri seisuga)		
Hoiuste tagamise osafond	422 mln eurot ehk 1,73% tagatud hoiustest	1,72% tagatud hoiustest	Pangad: 33,3 mln eurot
Investori kaitse osafond	2,03 mln eurot	2 000 000 eurot	Pangad, Investeerimisühingud, Fondivalitsejad: 75 817 eurot
Pensioni kaitse osafond	12,7 mln eurot	1% pensionifondide vara puhasväärtusest	Pensionifondivalitsejad: 242 487 eurot
Pensionilepingute osafond	66 295 eurot	Sihttasest kehtestatud ei ole	Elukindlustusseltsid: 191
Kriisilahenduse osafond	25 701 eurot	1% tagatud hoiustest	Krediidiasutused/investeerimisühingud: 3 750 eurot (488 eurot kanti üle ühtsesse kriisilahendusfondi)

Tagatistfondi osafondide ülesanded on täpsemalt järgmised:

- 1) Hoiuste tagamise osafond - hoiuste tagamise osafondi võib pidada Tagatistfondi olulisemaks osafondiks, mille üldisem eesmärk on suurendada pangandussüsteemi stabiilsust ja hoiustajate kaitset. Selle eesmärgi saavutamiseks kogub Tagatistfond krediidiasutustelt osamakseid hoiuste tagamise osafondi ning hüvitab hoiustajatele nende poolt krediidiasutusse paigutatud hoiused. See on ainuke osafond, mida on reaalselt hüvitamiseks kasutatud.
- 2) Investorikaitse osafond – investorite kaitse on samuti üks olulisi tegureid usaldusväärse finantssektori kujundamisel. Investorikaitse osafond ehk investeringute tagamise skeem peab tagama investoritele ühtlustatud miinimumtasemega kaitse, kui investeerimisasutus (pank, investeerimisühing, fondivalitseja) ei suuda täita oma kohustusi oma investoritest klientide ees investeerimisasutuse maksejõuetuse korral. Tagatistfond hüvitab investoritele nende poolt investeerimisasutuse kaudu paigutatud investeringud. Hüvitamisele ei kuulu väärtpaberite registri pidamise seaduse alusel tagatud investeringud, niisamuti ei hüvitata investeerimisriski realiseerimisel saadud kahju.
- 3) Pensionikaitse osafond – selle osafondi eesmärk on tagada kohustusliku pensionifondi osakuomanike poolt paigutatud vahendite kaitse nii kohustusliku kogumispensioni kogumis- kui ka väljamaksete faasis. Eesmärgi saavutamiseks kogutakse kohustuslike pensionifondide valitsejalt osamakseid. Pensionikaitse osafondi arvel hüvitatakse kohustusliku pensionifondi osakuomanikele tekitatud kahju, mida pensionifondivalitseja ei ole Finantsinspektsiooni määratud tähtjaks osakuomanikule hüvitanud.
- 4) Pensionilepingute osafond - selle osafondi eesmärk on tagada kindlustusandjatega pensionilepinguid sõlminud kindlustusvõtjate poolt paigutatud vahendite kaitse kohustusliku kogumispensioni väljamaksetele. Eesmärgi saavutamiseks kogutakse sellesse osafondi pensionilepinguid sõlmivatelt kindlustusandjalt osamakseid. Pensionilepingute osafondi arvel toetatakse Eestis tegevusloa alusel tegutseva kindlustusandja ja teise EL liikmesriigi kindlustusandja Eesti filiaali pensionilepingute kindlustusportfelli üleandmist teisele kindlustusandjale esimese tegevusloa kehtetuks tunnistamise, erirežiimi kehtestamise või pankroti väljakuulutamise korral. Toetamisega tagatakse pensionilepingute järgsed pensionimaksed kindlustusvõtjatele.
- 5) Kriisilahenduse osafond – tegemist on samuti eelrahastatava varakogumi/rahastuga, kuhu krediidiasutused ja investeerimisühingud teevad sissemakseid. Osafondi vahendeid saab vajaduse korral kasutada kriisilukorra lahendamiseks, nt probleemse panga kohustuste garanteerimiseks, laenu andmiseks, probleemsete vara omandamiseks, hüvitiste maksmiseks võlausaldajatele ja aktsionäridele juhul, kui see on põhjendatud. Kriisilahenduse osafond erineb teistest Tagatistfondi osafondidest selle poolest, et osafondi vahendite kasutamise otsustab Finantsinspektsioon kui kriisilahendusasutus. Krediidiasutuste makstavad kriisilahenduse osafondi makseid kantakse kogusummas üle ühtsesse EL kriisilahendusfondi (SRF). SRFi ülekantavate osamaksete suuruse määrab EL ühtne kriisilahendusorgan (SRB) ning Tagatistfond siinkohal nõ kaasa rääkida ei saa ning tegutseb puhtalt nende maksete kogujana.

Järgmises tabelis on ära toodud võimalikud näiteid kahjujuhtumitest ja hüvitamise määrad ning väljamaksmise tähtajad.

Tabel nr 4. Võimalikud kahjujuhtumid osafondide lõikes ning hüvitamise määrad ja väljamaksmise tähtajad

Osafond	Võimalik kahjujuhtum	Hüvitamise üldmäär	Täiendav hüvitise määr	Hüvitise väljamaksmise aeg
---------	----------------------	--------------------	------------------------	----------------------------

Hoiuste tagamise osafond	▪ Tegevusloa ära võtmine ▪ Panga maksejõuetus või tõenäoline maksejõuetus	Kuni 100 000 eurot ühe hoiustaja kohta	100 000 eurot (kui vahendid laekusid isiku kontole seoses kinnisvara võõrandamisega)	Üldjuhul 7 tööpäeva jooksul hoiuste peatamise päevast alates. Erandkorras võib seda pikendada kuni 10 tööpäeva võrra.
Hoiuste tagamise osafondi kasutamine kriisilahenduses	Kriisilahendusmeetme või -õiguse toetamine eeldusel, et sellega tagatakse hoiustajatele jätkuv juurdepääs oma hoiustele	Fondi kohustused ei või ühelgi juhul ületada: - 50 protsenti TF nõukogu poolt hoiuste tagamise osafondi jaoks kehtestatud rahastamise sihttasemest; - kulusid, mida Fond oleks samasugusel juhul kandnud pankrotimenetluses.	Seaduses määratletud ei ole	Seaduses määratletud ei ole
Investorikaitse osafond	▪ Tegevusloa ära võtmine ▪ Panga, investeerimisühingu või fondivalitseja maksejõuetus	20 000 eurot ühe investori kohta	Seaduses määratletud ei ole	Ühe kuu jooksul pärast hüvitamisele kuuluva investeeringu väärtuse kindlaksmääramist. Erandkorras võib seda tähtaega pikendada. Korraga võib seda pikendada kuni 3 kuu võrra, kuid kokku mitte rohkem kui 12 kuud.
Pensionikaitse osafond	Kui pensionifondivalitseja ei ole ise suutnud vastavat kahju hüvitada	10 000 eurot pensionifondi osakuomaniku kohta	90% sellest, mis ületab 10 000 eurot	10 tööpäeva möödumisel kogumispensionide seaduse § 33 lõike 2 punktis 3 nimetatud tähtajast.
Pensionilepingute osafond	Pensionilepingute kindlustusportfelli üleandmisel tegevusloa ära võtmisel või maksejõuetuse käigus	Toetussumma leitakse pensionilepingutele vastavate tehniliste eraldiste ja kindlustusportfellile vastava kattevara vahena	Lepingujärgsed pensionimaksed on tagatud täies ulatuses kuni ühe rahvapensioni määra suuruse igakuise pensionimakse ulatuses ning 90% ulatuses nimetatud määra ületavas ulatuses.	Seaduses määratletud ei ole.
Kriisilahenduse osafond	Kriisilahendusmeetmete ja -õiguste rahastamine	Osafondi vahendeid võib kriisilahendusmenetluses kasutada üksnes ulatuses, mis on vajalik kriisilahendusmeetmete tulemusliku rakendamise tagamiseks	Seaduses määratletud ei ole	Seaduses määratletud ei ole.

Alates 2020. aasta 1. jaanuarist asub Tagatisfond aadressil Tallinnas (Sakala 4) ehk Finantsinspeksiooniga samades ruumides. Tagatisfondi tegevusvõimekuse suurendamiseks ja ülesannete dubleerimise vähendamiseks on tihendatud koostööd Tagatisfondi ja Finantsinspeksiooni vahel. Selle aluseks on koostöökokkulepe, mille eesmärgiks on kasutada Finantsinspeksiooni olemasolevat infrastruktuuri ja ekspertteadmust. Varem Tagatisfondi palgal olnud töötajad, välja arvatud Tagatisfondi juhataja, on viidud üle Finantsinspeksiooni koosseisu.

Fondi kõrgeim juhtimisorgan on Tagatisfondi nõukogu. Nõukogul on hetkel 9 liiget, kes on nimetatud Riigikogu, Vabariigi Valitsuse, Eesti Panga presidendi, Finantsinspeksiooni, Eesti Pangaliidu ning investeerimisasutusi, pensionifondivalitsejaid ja kindlustusandjaid esindavate organisatsioonide poolt. Tagatisfondi nõukogu volituste tähtaeg on 4 aastat.

Tagatisfondi igapäevast tegevust juhib ja esindab Tagatisfondi juhataja, kes annab oma tegevusest aru nõukogule.

Tagatistfondi vara paigutamine toimub hetkel Eesti Pangalt sisse-ostetava investeerimisteenusena.

Tagatistfondi üks rolle on ka avalikkuse teavitamine – ehk eesmärgiks on teavitada erinevaid finantsteenuste kasutajaid hoiuste ja investeringute kaitsest ja hüvitamistingimustest, kasutades selleks [veebilehti](#) ja muid võimalusi.

2.2. Rahvusvaheline standard ja EL õigusraamistik hoiuste tagamise skeemide osas

Tagatisskeemide loomise ja haldamise kohta on Rahvusvaheline Deposiidi Kindlustajate Assotsiatsioon (IADI) koostöös Baseli Pangajärelevalve Komiteega (BCBS) vastu võtnud vastava standardi³⁰ (edaspidi: *hoiuse kindlustuse standard*) ja standardile vastavuse hindamise metodoloogia, mida ka IMF ja Maailmapank kasutavad riikide vastavatele süsteemidele hinnangu andmisel.

2.2.1. Kehtiv hoiuste tagamise direktiiv

Algselt sätestati EL-s teatud ulatuses ühtne õiguslik raamistik hoiuste tagamise skeemide toimimise suhtes 1994. aastal, direktiiviga 94/19/EÜ. See sätestas eelkõige selle, et liikmesriigil peab toimima vähemalt hoiuste hüvitamise/väljamakse funktsioon (*pay box function*) ja hoius tuleb tagada vähemalt 20 000 euro ulatuses hoiustaja kohta.

2008. a. finantskriis tõi välja seni kehtinud õigusliku raamistiku puudused. Hoiustajate usalduse tõstmiseks suurendati hoiuste tagamist seniselt 20 000 euro tasemelt 50 000 euro tasemele ja hiljem 100 000 euron. Hüvitiste väljamaksete tähtaega vähendati 3 kuult 20 tööpäevale (erandkorras pikendatav kuni 30 tööpäevani).

Hetkel reguleerib hoiuste tagamise skeeme EL-s direktiiv 2014/49/EL³¹. Lisaks eeltoodule näeb see direktiiv ette, et:

- 1) hüvitised tuleb välja maksta üldjuhul 7 tööpäeva jooksul;
- 2) sätestatud on nn eelrahastamiskord, mille kohaselt tuleb tagatisskeemi nõ ette koguda 0,8% tagatud hoiuste summast (ehk see on vastav sihttase, kui palju tagatisskeemi tuleb minimaalselt pankade käest vahendeid koguda).

EL-s ei ole ühtlustatud aga hoiuste tagamise skeemide nn administratiivne pool (nt kas skeem peab olema avalik õiguslik asutus/eraõiguslik asutus), samuti väljamaksete käivitamise täpsemad alused (*triggers*) ehk millised sündmused kutsuvad esile väljamaksete tegemise, kaitset omavate hoiuste tüübid ning kaetuse maksimaalne ulatus ning finantseerimise täpsed meetodid (*ex-ante* st ennetav/*ex-post* st tagantjärele). Lisaks ei ole EL tasemel sisustatud, millised on hoiuste tagamise skeemi täpsemad funktsioonid ehk kas lisaks hoiuste hüvitamisele võiks tagatisskeem olla ka nn likviidsusabi pakkuja, restruktureerimisele ja ühinemistele vahendaja, teatud ulatuses omada ka järelevalvaja ning likvideeri/saneeri rolli.

Näiteks osades liikmesriikides on hoiuste tagamise skeemidel roll ka kriisisituatsioonides, kus pank/pangad võivad vajada lühiajalist likviidsusabi, kuid nad ei ole muutunud veel päris maksejõuetuks. Ehk hoiuste tagamise skeem saab nõ pakkuda abi panga restruktureerimisel või reorganiseerimisel. Sellise võimaluse annavad direktiiv 2014/49/EL artikli 11 lõiked 3 ja 6. Eesti neid võimalusi oma õiguses kasutanud ei ole.

Kokkuvõttes ei reguleeri EL õigus tagatisskeemide institutsionaalset ülesehitust ega juhtimist ning see on jäetud liikmesriikide endi otsustada ning valida. Võimu ja vastutuse jagamine turvavõrgu osade vahel on avaliku võimu valiku küsimus ja individuaalne iga riigi olukorda arvestades.³²

2.2.2. Muudatused hoiuste tagamise direktiivis

2026. a. 20. aprillil avaldati Euroopa Liidu Teatajas EL pangandus- ja kriisilahendusregulatsiooni muudatused, mis mh sisaldavad ka hoiuste tagamise direktiivi muutmist³³. Muudatused on üsna põhimõttelised. Liikmesriigid peavad uued nõuded oma õigusesse üle võtma hiljemalt 2028. aasta 11. maiks.

Täpsemalt on muudatused järgmised:

a) tagatisskeemide vahendite kasutamise laiendamine

³⁰ Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems. A methodology for compliance assessment. 2014.a. täiendatud versioon. Kättesaadav [siit](#); Vt ka IADI „Handbook for the Assessment of Compliance with the Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems“ 2016, Kättesaadav [siit](#)

³¹ [Direktiiv - 2014/49 - EN - EUR-Lex](#)

³² FSF 2001. Basel, 2001, p 7.

³³ Direktiivid 2026/804 ja 2026/806

- tagatisskeem pole enam pelgalt „paybox“ ehk hüvitiste väljamaksja, vaid osaleb senisest suuremal määral ka kriisilahendusmenetluses ja võib rakendada nn ennetusmeetmeid (reguleerib artikkel 11);
- liikmesriigid tagavad, et hoiuste tagamise skeemid kasutavad likviidseid käibevahendeid selleks, et rahastada kooskõlas direktiivi 2014/59/EL artikliga 109 krediitiasutuste kriisilahendust (uus artikkel 11 lg 2);
- liikmesriigid võivad lubada hoiuste tagamise skeemidel kasutada likviidseid käibevahendeid ennetusmeetmete võtmiseks, kui täidetud on teatud tingimused (uus artikkel 11 lg 3);
- kehtestatakse „least cost“ test (uus artikkel 11e) ja riskihindamise nõuded. S.t. igasugune n-ö muu sekkumine (kriisilahendus) peab olema odavam kui klassikaline hüvitiste väljamaksmine;

b) teatud hoiuste kaitse suureneb

- nn „temporay high balances“ peaksid olema kaitstud vähemalt 500 000 euro ulatuses (täna kehtiva 100 000 euro asemel) ulatuses ning elamukinnisvaraga tehtud kinnisvaratehingute puhul võib liikmesriik selle tõsta maksimaalselt kuni 2 500 000 euroni (artikkel 6).

c) ühtlustatakse piiriülest koostööd

- tugevdatakse koostööd päritoluliikmesriigi (home) hoiuste tagamise skeemi ja vastuvõtva (host) liikmesriigi hoiuste tagamise skeemi vahel, s.t. üldisest koostöökohustusest saab detailsem, standardiseeritud koostööraamistik (artikkel 14);
- lisaks võib päritoluliikmesriigi hoiuste tagamise skeem otsustada maksta hüvitist otse teises liikmesriigis asuvate filiaalide hoiustajatele, kui täidetud on teatud tingimused.

d) täpsustatakse aruandlusega seonduvat

- tagatisskeem peab esitama regulaarseid aruandeid Euroopa Pangandusjärelevalve Asutusele (EBA) ning avalikustama rohkem infot, sellega suureneb Tagatistfondi halduskoormus (artikkel 16a).

Seega eeltoodust tulenevalt ei ole tagatisskeem enam “passiivne maksja”, Tagatistfondi funktsionaalne roll muutub, mis toob endaga kaasa uusi kohustusi/ülesandeid. Samuti eeltoodud punktile b võib Tagatistfondil tekkida suurem väljamaksekohustus (see sõltub mh edaspidi sellest, et kui kõrgele Eestis plaanitakse maksimaalne hüvitamise määr tõsta).

2.3. EL õigus muude tagatisskeemide osas

EL-s reguleerib **investeeringute tagamist** EL direktiiv 1997/9/EÜ investeeringute kaitse skeemide kohta.³⁴ Praegune Euroopa Liidu investorikaitse raamistik näeb ette ainult minimaalse ühtlustamise põhimõtted, jättes liikmesriikidele võimaluse suuresti siseriiklikult reguleerida investorite kaitset.

2010. a. avaldas Euroopa Komisjon investorikaitse direktiivi uue ettepaneku, kuid selle menetlus on EL tasemel peatunud. Investorikaitse skeemide muudatusettepanekud puudutavad järgmisi eesmärke:

- mõistete ning üldiste sätete sõnastuse kaasajastamine ning investeeringute kaitse ulatuse täpsustamine;
- turumanipulatsiooniga seotud nõuete tagatisskeemist välja jätmine;
- skeemide rahastamise põhialuste kokkuleppimine;
- väljamaksete ulatuse ehk tagatuse suurendamine 50 000 euroni;
- hüvitisjuhtumite puhul skeemist väljamakse tegemise tähtaegade lühendamine;
- investoritele jagatava informatsiooninõuete täpsustamine.

Hetkel on menetluses **kindlustusandjate kriiside ennetamise ja lahendamise seaduse (KKELS) eelnõu**³⁵, mille kohaselt luuakse Tagatistfondi juurde uus osafond – kindlustusandjate kriisilahenduse osafond – kuhu hakitakse koguma rahalisi vahendeid tagantjärele makstavate osamaksete kaudu hüvitise maksmiseks ja varade üleandmise toetamiseks.

Üldiselt – **kindlustuse tagamise skeemid** kasutavad kindlustussektori kogutud makseid, et pakkuda kindlustusvõtjatele, soodustatud isikutele ja kahju kannatanud pooltele viimase abinõuna kaitset, kui nende kindlustusandja

³⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:31997L0009&from=GA>

³⁵ <https://eelroud.valitsus.ee/main/mount/docList/39ec4be2-604d-48dc-9efd-13d3ab4c2649>

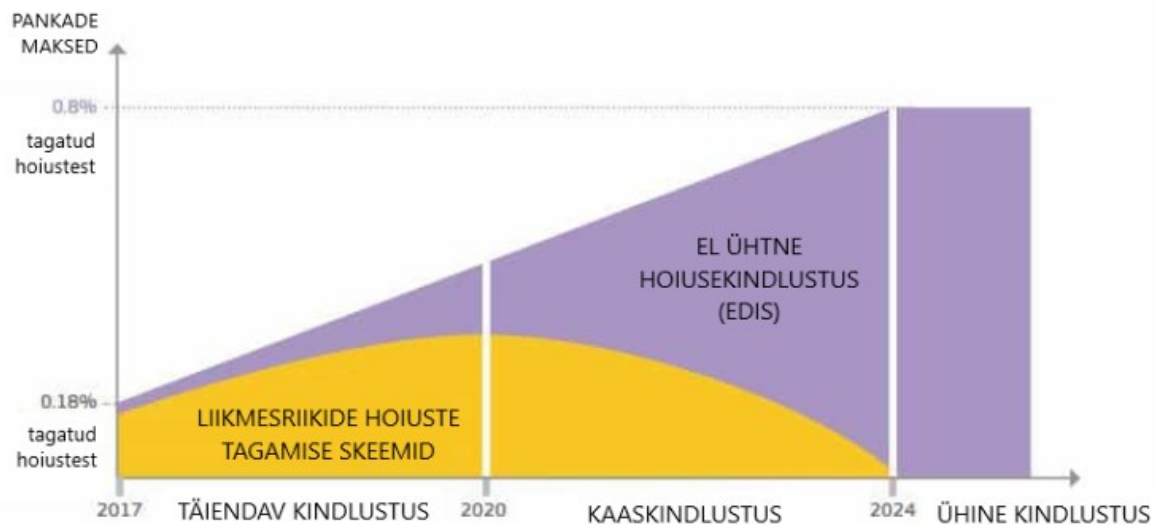
ei suuda maksejõuetuse korral täita oma lepingulisi kohustusi. Praegu puudub ELis nende skeemide jaoks ühtlustatud raamistik.³⁶ Enamik liikmesriike on loonud ühe või mitu skeemi, sageli vastusena varasematele kindlustusandjate maksejõuetuse juhtumitele, kuid need erinevad oma ulatuse, omaduste ja ülesehituse poolest. Kindlustusandjate kriisilahendust reguleeriva direktiivi (EL) 2025/1 artikli 98 kohaselt esitab Euroopa Komisjon hiljemalt 29. jaanuariks 2027 pärast Euroopa Kindlustus- ja Tööandjapensionide Järelevalve Asutusega (EIOPA) konsulteerimist Euroopa Parlamendile ja nõukogule aruande, milles hinnatakse kindlustuse tagamise skeemide ühiste miinimumstandardite asjakohasust EL-s. See tähendab, et kindlustusandjatele võib siiski lähitulevikus tekkida tagatisskeem lisaks kriisilahenduse raamistikule.

2.4. Kaugem tulevik – võimalik ühtne hoiuste tagamise skeem

2015. a. pakkus Euroopa Komisjon EL Pangandusliidu raames välja ka EL ühtse hoiuste tagamise skeemi või fondi loomise (*European deposit insurance scheme – EDIS*). Selle laiem eesmärk on tagada võrdne hoiustajate kohtlemine üle EL-i. Lisaks suurendavad erinevused liikmesriikide hoiuste tagamise skeemide toimimises ka otseselt pankade kulutusi ning võivad osutada barjäärideks/takistusteks pangandusgruppidele liikudes ühelt struktuurilt teisele ja moonutada konkurentsi.

EDIS-e esialgne sisu oli lühidalt järgmine:

- 1) minnakse järk-järgult üle ühisele tagamisele või kindlustamisele (3 etappi, vt allolevat joonist);
- 2) hoiuste tagamise rahastamine toimub lõpuks ühtsel Euroopa tasandil (kõikide liikmesriikide pangad teevad sinna sissemaksed);
- 3) otsused seoses osamaksete kogumisega pankade poolt ja hüvitiste väljamaksmisega tehakse keskselt Euroopa Ühtse Kriisilahendusametuse (Single Resolution Board, SRB) poolt;
- 4) liikmesriikide hoiuste tagamise skeemid küll säilivad, kuid need tegelevad üksnes hüvitiste väljamaksete administreerimisega ja esindavad SRB-d kohalikus maksejõuetusmenetluses (nt kui pank muutub maksejõuetuks ja tagatisskeem osaleb pankrotivara jaotamisel).



Joonis nr 2. Euroopa Komisjoni algne ettepanek ühise hoiusekindlustuse (EDIS) kohta. Allikas: Euroopa Komisjon, autorite kohendused

Siiski takerdus EDIS-e loomine liikmesriikide erimeelsuste tõttu, eelkõige seoses järgmiste teemadega:

- 1) tagamise ulatus ehk kohaldamisala – kas EDIS peaks kohalduma üksnes nn suurematele pankadele või kõigile pankadele või lisaks ka muudele hoiuseid kaasavatele finantsasutustele (nt ühistud);
- 2) kehtiva hoiuste tagamise direktiivist 2014/49/EL tulenevate riiklike valikute vähendamine või kaotamine (nt liikmesriik võib hetkel näha teatud juhtudel ette suurema tagamise määra kui 100 000 eurot);

³⁶ 2021. aasta juunis leppisid kaasseadusandjad kokku liikluskindlustuse direktiivi (2009/103/EÜ) muudatuses, mille kohaselt peavad liikmesriigid määrama haldusorgani, kes hüvitab õnnetuses kannatanule kahju, kui kannatanu kindlustanud ettevõtja on maksejõuetu. Seda õigusakti kindlustuse tagamise skeemidega seotud töö edasilükkamise otsus ei mõjuta.

- 3) milline oleks täpne otsustusmehhanism EDIS puhul, kas keskne otsustusroll oleks üksnes SRB-l või tuleks huvide konflikti vältimiseks luua eraldi nõukogu hoiuste hüvitamisega seotud otsuste tegemiseks, kas liikmesriigile endale jääb ka mingi otsustusõigus, mis ulatuses saab sekkuda liikmesriigis läbiviidavasse krediitdiasutuse maksejõuetusmenetlusse jms;
- 4) rahastamise alused – kas kõik EL pangad (nii suured kui ka väikesed) maksaksid otse kesktasusid EDIS-le või on liikmesriikide tagatisskeemidel ka siin mingi roll/finantseerimise koormus. Lisaks mis on metoodika – kas maksed oleksid riskipõhised jms;
- 5) EDIS-sse kogutud vahendite kasutamine – kas kasutatakse ainult väljamaksete tegemiseks (*paybox*) või ka ennetavate meetmete rakendamisel (nn likviidsusabi pangale);
- 6) kas ELTL artikkel 114 on õiguslikult piisav/asjakohane alus EDIS-e loomiseks või tuleks see luua nt liikmesriikide vahelise leppega.

Hetkel valmistab Euroopa Komisjon ette uut käsitlust Pangandusliidu edasiarendamiseks, kus mh puudutakse EDIS-t 15. juulil 2026 avaldatavas EL pangandussektori konkurentsivõime raportis. Euroopa Komisjon kavatseb esitada 2027. aasta esimeses kvartalis vastavad õiguslikud ettepanekud.

Viimastel aastatel on toimunud mõningane edasimineku, kuid lähiajal (s.t. lähiaastatel) kokkulepet EDISe jõustumiseks oodata samas ei ole. Realistlik on eeldada, et isegi kui Euroopa Komisjon esitab 2027. aastal EDISe uue õigusliku ettepaneku, võtab tegelik kokkulepe ja rakendamine veel mitu aastat (seda hoolimata sellest, et EL institutsioonid on kokku leppinud konkreetsetes tähtaegades ettepanekute esitamiseks ja kokkulepeteks).³⁷

2.5. Teiste liikmesriikide tagatisskeemide korraldus

Rahvusvahelises praktikas toimub hoiuste tagamine tavaliselt selleks spetsiaalselt loodud kas era- või avalik-õigusliku fondi³⁸ kaudu, kuhu pangad (või ka investeerimisasutused ja pensionifondivalitsejad) on kohustatud tegema makseid kindlaksmääratud suuruses. Fondi peamine ülesanne nn kitsa mudeli³⁹ kohaselt on üksnes rahaliste vahendite valitsemine ja kasutamine sihtotstarbeliselt hüvitiste väljamaksmiseks.

Sõltumata sellest, kas tagatisskeem on asutatud avalik-õigusliku või eraõigusliku sihtasutusena, tuntakse kirjanduses tagatisskeemi nn kitsast või laia mudelit. Kitsa mudeli korral on ülesandeks koguda pankadelt osamakseid ja hallata kogutud vahendeid. Ning panga maksejõuetuse korral maksta hüvitised kiiresti välja, et võimalikult vähe kahjustada sektori usaldusväärsust, samuti informeerida avalikkust sellise skeemi olemasolust. Ehk lühidalt tagada eelkõige väikehoiustajatele võimalikult kiire hüvitiste väljamaksmine.

Nn laia mudeli korral on tagatisskeemil lisaks nn probleemsele pangale likviidsusabi pakkumise või maksevõime taastamise pädevus.

Kokkuvõttes on tagatisskeemide institutsionaalne korraldus liikmesriikides erinev, sest Euroopa õigus ei reguleeri tagatisskeemide administratiivset ega juriidilist ülesehitust.⁴⁰ Mitmetes Euroopa riikides on hoiuste tagatisskeemide haldamine olnud eraõigusliku juriidilise isiku ülesanne – näiteks Itaalia, Saksa, Austria, ka Hispaanias. Seoses viimase finantskriisiga on alates 2011. a. läbi viidud selles valdkonnas vastavad reformid, näiteks Hispaanias on nüüd oluline roll Hispaania Keskpangal.⁴¹ Mõnedes riikides, näiteks Lätis, on tagatisskeem seotud keskpangaga.

Tabel nr 5. Tagatisskeemide mudelid EL liikmesriikides

³⁷ <https://www.consilium.europa.eu/et/policies/boosting-eu-competitiveness-the-way-forward/>
<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8473-2026-INIT/et/pdf>, https://finance.ec.europa.eu/regulation-and-supervision/consultations-0/targeted-consultation-competitiveness-eu-banking-sector-2026_en

³⁸ Fond ehk meie õiguses sihtasutus kui juriidilisest isikust varakogum, mis on pandud teenima asutaja poolt määratud eesmärgid – eesmärgid ei ole liikmete huvides, vaid asutaja poolt määratud kolmandate isikute huvides. Sihtasutuse eesmärged realiseerivad tema organid (mitte asutaja), kes on kohustatud sihtasutuse varaga eesmärged realiseerima.

³⁹ Sõltumata sellest, kas tagatisskeem on asutatud avalik-õigusliku või eraõigusliku sihtasutusena, tuntakse kirjanduses tagatisskeemi nn kitsast või laia mudelit. Kitsa mudeli korral on ülesandeks: kindlustada väikehoiustajaid, koguda makseid ja hallata kogutud vahendeid tagades selle kaudu pangandussektori usaldusväärsust ja panga maksejõuetuse korral maksta hüvitised kiiresti välja, et võimalikult vähe kahjustada sektori usaldusväärsust; informeerida avalikkust HTF olemasolust, tegevusest. Laia mudeli korral on tagatisskeemil panga maksevõime taastamise pädevus ja sellisele võimalusele osundab ka Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 94/19/EL põhjenduspunkt „see ei tohiks piirata tagatisskeemi õigust võtta vajalikke meetmeid raskustes oleva krediitdiasutuse päästmiseks.

⁴⁰ Vt. Varasemat hoiuste tagatuse korraldust erinevates riikides: Deposit Insurance around the World: A Comprehensive Database, World Bank Policy Research Working Paper 3628, June 2005.

⁴¹ Vt. The Political Economy of European Banking Union – Oxford University Press 2016

Riik	Hoiuste tagamise skeemi juriidiline vorm	Funktsioonid
Hispaania	Asub keskpanga juures, koosneb kolmest eraldi fondist erinevat tüüpi pankadele (Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito).	- Hoiuste hüvitamine - Kriisilahendus, restruktureerimise aga ka likvideerimismenetluse sh varade müügi toetamine
Leedu	Eraldi nõ riiklik institutsioon (The state company „Deposit and Investment Insurance“).	Hoiuste hüvitamine
Läti	Järelevalve, kriisilahendusasutus ja hoiuste tagamine on kõik keskpangas.	- Finantsjärelevalve - Hoiuste hüvitamine - Kriisilahendus
Poola	Eraldiseisev juriidiline isik hoiuste tagamise ja kriisilahenduse tarvis, mis ei ole avalik-õiguslik isik ega ka avaliku finantssektori osa (Bank Guarantee Fund).	- Hoiuste tagamine - Kriisilahendus
Rootsi	Hoiuste tagamine ja kriisilahendus on riigikassa juures (National Debt Office)	- Hoiuste hüvitamine - Kriisilahendus
Saksamaa	4 eraõiguslikku tagatisskeemi tulenevalt krediitiasutuste vormist, millest 2 on vabatahtlikud (<i>institutional protection schemes</i>).	Hoiuste hüvitamine
Soome	Eraldiseisev seaduse alusel loodud asutus/agentuur (Financial Stability Authority).	- Hoiuste tagamine/hüvitamine - Kriisilahendus

3. PROBLEEM, SIHTRÜHM JA EESMÄRK

3.1. Probleemide kirjeldus

A. Tagatistfondi praeguse institutsionaalse ja juhtimise korralduse võimalik küsitavus

Nagu eespool viidatud, tegutseb Tagatistfond eraldiseisva avalik-õigusliku isikuna. EL-i hoiuste tagamise direktiivi 2014/49/EL artikkel 4 lõige 1 sätestab liikmesriikide kohustuse tagada „ühe või mitme hoiuste tagamise skeemi sisseseadmise ja riikliku tunnustamise oma territooriumil“. Seisukohta, et hoiuste tagamise funktsioon on avalik ülesanne ehk riigi kohustus, on väljendanud oma praktikas ka Euroopa Kohus. Seejuures tuleb arvestada, et kolmanda isikuid soosivatel EL direktiivide sätetel on vahetu mõju, nii et üksikisikul on võimalik neile siseriiklikus kohtus toetuda.⁴² Samas ei määratle EL regulatsioon, millises vormis peab riik eelnimetatud avalikku ülesannet täitma ehk see valik on jätud liikmesriigile endale.

Tagatistfondis töötab hetkel juhataja ning on eraldiseisev üheksaliikmeline nõukogu. Igapäevaste tööülesannete ja funktsioonide täitmine toimub koostöölepe vahendusel aga Finantsinspektsiooni poolt. Seetõttu tekib küsimus – et kas praegune juriidiline vorm (avalik-õiguslik isik) ja juhtimisraamistik (eraldi juhataja, nõukogu) on jätkuvalt asjakohane, sh kulutõhus.

B. Tagatistfondi funktsioonid ja tema iseseisev võimekus neid piisavalt efektiivselt täita

Tagatistfond tegutseb Tagatistfondi seaduse alusel, mis võeti Riigikogu poolt vastu 2002. aastal ehk ca 25 aastat tagasi. Sel ajal kehtinud hoiuste tagamise skeemide ülesandeid reguleerivad EL-i õigusaktid olid tagatisskeemi haldaja suhtes oluliselt üldisemad ja nendes sätestati toona tänasega võrreldes oluliselt vähem kohustusi.

Hüvitiste väljamaksmise kohustuste täitmisele sätestati toona pikemad tähtajad. Näiteks pidid tagatisskeemid olema suutelised rahuldama hoiustajate nõuded kolme kuu jooksul alates hoiuste peatamise päevast. Täna kehtiva regulatsiooni kohaselt peab Tagatistfond olema võimeline välja maksta hoiustajatele hüvitised seitsme tööpäevaga. 2018. aastal toimunud Versobank AS hüvitusjuhtum näitas, et nn kriisilukorras vajab Tagatistfond oluliselt rohkem nii inim- kui muud ressursi võrreldes tavaolukorraga, sh toimivat infosüsteemi andmevahetuseks ja hüvitiste määramiseks. Samuti esineb vajadus sõlmida agentpankadega siduvad kokkulepped hüvitiste väljamaksmiseks seitsme tööpäevase ajaraamiga. Tagatistfond on selle tarvis sõlminud vastava lepingu AS-iga LHV Pank.

Muutunud on ka Eesti pangandusturg ja turu struktuur. Hetkel kuulub Eesti hoiuste tagamise süsteemi (hoiuste tagamise osafondi) kokku 8 panka. Siin on oluline silmas pidada, et millised pangad on tunnistatud kriisilahenduse mõttes süsteemselt oluliseks.

⁴² Vt. näiteks Euroopa Kohtu otsus asjas C-222/02 või liidetud kohtuasjas C-688/15 ja C-109/16

Süsteemselt olulised on sellised pangad, mille tõrgeteta toimimine on tähtis Eesti või EL-i finantssüsteemi ja majanduse jaoks. Neile kehtestatud kõrgemad kapitalipuhvrid aitavad kogu finantssüsteemi toimekindlust ning vähendada selliste pankade võimaliku maksejõuetuse negatiivset mõju maksumaksjale. Kuna EL pankade finantskriiside ennetamise ja lahendamise regulatsioon on seni lähtunud eeldusest, et eelkõige süsteemselt olulistest pankades tekkivad probleemid lahendatakse läbi kriisilahendusmenetluse, siis on hoiuste tagamise skeemi peamine roll olnud maksejõuetuks muutunud mittesüsteemsete (keskmiste ja väiksemate) pankade hoiustajatele tagatud hoiuste hüvitamine. Eesti pangandussektori väiksust ja kontsentreeritust arvestades võib siiski ka mõne väiksema või keskmise panga maksejõuetus omada finantsstabiilsusele laiemat mõju, mistõttu ei pruugi kriisilahendus ja hoiuste hüvitamine olla rangelt eristatavad alternatiivid (vt eespool punkti 2.2.2, mis käsitleb viimaseid muudatusi hoiuste tagamise direktiivis – vastavalt nendele muudatustele ei pruugi hoiuste tagamise skeemi roll piirduda Eesti kontekstis üksnes hoiustajate hüvitamisega maksejõuetuse korral, vaid hoiuste tagamise skeemi vahendeid võidakse kasutada ka väiksemate ja keskmise suurusega pankade ning potentsiaalselt ka suuremate Eesti pankade kriisilahenduse toetamiseks, kui avaliku huvi hinnang õigustab panga tegevuse jätkamist kriisilahendusmenetluse kaudu ja kriisilahendusasutuse hinnangul on hoiuste tagamise skeemi kasutamine õigustatud).

Hetkel katavad hoiuste tagamise osafondi kogutud vahendid üksnes ühe väikepanga hoiuseid, kui vastav hüvitisjuhtum peaks tekkima. See tähendab, et juba suuruselt järgmise väikepanga hoiuste hüvitamine eeldab Tagatisfondilt valmisolekut laenu võtmiseks hoiuste hüvitamise läbiviimisel.

Aja jooksul on täna kehtivast EL hoiuste tagamise direktiivist 2014/49/EL ja EL kriisilahendamise direktiivist 2014/59/EL ja siseriiklikust õigusest tulenevalt lisandunud Tagatisfondile ja ka Finantsinspeksioonile täiendavad ülesanded, millistest kõige kaalukamad ja mahukamad on seotud finantskriisi ennetamise ja lahendamisega.

Tagatisfondi ülesanded on tihedalt seotud Finantsinspeksiooni ülesannetega, eelkõige hüvitusjuhtumi korral, kui panga tegevus lõpetatakse või ka finantskriisi lahendamisel. Samas on Tagatisfondil mitmeid sarnaseid ülesandeid ka Finantsinspeksiooni järelevalvelise tegevusega, näiteks hüvitiste väljamaksmise võimekuse hindamiseks krediitiasutuste stressitesti läbiviimine. Lisaks hoiuste ja muude vahendite hüvitamise võimekusele peab Tagatisfondil olema tegevusvõimekus, sh IT alane, ka muude ja pigem just igapäevaülesannete täitmisel – sh stressitesti koostamine, tagatisskeemide võrgustike töös osalemine jne.

Kui tegemist on teises liikmesriigis asuva panga Eesti filiaali hüvitisjuhtumiga, lisandub sellises olukorras ka andmevahetus ja suhtlus teiste riikide tagatisskeemidega. Koostöökokkulepped on sõlmitud Läti ja Leedu tagatisskeemidega, samuti Soome tagatisskeemiga.

Tagatisfond peab osalema ka rahvusvaheliste organisatsioonide ja Euroopa Pangandusjärelevalve Asutuse töögruppide, komiteede töös. Lisaks on Tagatisfondi jaoks oluline luua tihedad kontaktid teiste liikmesriikide tagatisskeemidega ning Tagatisfondi tegevusega puutumust omavate rahvusvaheliste organisatsioonidega (EFDI, SRB), et hoida end pidevalt kursis Tagatisfondi jaoks oluliste temadega ka Euroopa tasandil.

EL õiguse kohaselt võib riigisisese õigusega panna tagatisskeemidele ülesandeid, mis on seotud skeemi rahaliste vahendite kasutamisega krediitiasutuse maksejõuetuse ennetamisel, et sellel teel vältida hoiustajatele hüvitiste maksmise kulusid ja muud negatiivset mõju ühiskonnale. Sellise ülesande täitmiseks vajaks Tagatisfond asjakohaseid/täiendavaid süsteeme.

Praeguse korralduse osas võib ilmselt tõdeda, et **Tagatisfondil endal on täna mitte ülemäära suur iseseisev võimekus** teha avalikku kommunikatsiooni, korraldada efektiivsel määral andmevastust ja andmete valideerimist, koostada hüvitiste saajate nimekirja, lahendada hüvitisjuhtumil tekkivaid intsidente ja osaleda rahvusvahelises koostöös.

Lisaks võib eeltoodud võimekus veelgi kahaneda kui tulevikus lisaks hoiuste hüvitamise kohustusele lisanduvad Tagatisfondile uued ülesanded, mille täitmine nõuaks oluliselt enamate erineva kompetentsiga töötajate palgamist ja täiendavaid investeeringuid.

Arvestades seega tulevasid lisanduvaid kohustusi, samuti nende sarnasust Finantsinspeksiooni kohustustega, tuleks leida vastus küsimusele, et kuidas lahendada kõige otstarbekamalt, tõhusamalt ja ressursse säästvamalt pikemas perspektiivis kõikide Tagatisfondi funktsioonide nõuetekohast täitmist, seejuures silmas pidades hoiustajate, investorite kindlustunnet ja finantssektori turvavõrgu tasakaalustatud toimimist.

Õiguskirjanduses on väljendatud seisukohta, et viie töötajaga või alla selle opereeriv tagatisskeem ei ole võimeline täitma olulist rolli finantsturvalisuse võrgustikus⁴³. Juba täna on Tagatistfondil keeruline iseseisvalt täita endale seatud ülesandeid, mistõttu on kasutatud võimalust pöörduda teiste turvavõrgustiku kuuluvate asutuste, eelkõige Finantsinspeksiooni poole abi saamiseks. Riigi seisukohalt ei ole avalikus halduses mõistlik ega otstarbekas luua ega käigus hoida dubleerivaid institutsioone ega süsteeme.

C. Tagatistfondi vahendid võivad olla ebapiisavad (sh osamaksete kogumine ja vahendite paigutamine)

Nagu eespool märgitud, on hoiuste tagamise osafondi kogutud kõige rohkem vahendeid – 423,4 mln eurot (31.03.2026. a. seisuga). Samas hüvitamisele kuuluvate hoiuste jääk (st kõlblike ja tagatud hoiuste jääk) kokku 2026. a. 31. märtsi lõpu seisuga oli 24,3 mlrd eurot. Hoiuste tagamise fondi kogutud vahendid moodustavad 1,74% kõikidest hüvitamisele kuuluvatest hoiustest. Teistesse osafondidesse kogutud summad on tunduvalt väiksemad.

Osafondidesse kogutavate mahtude analüüs tehakse Finantsinspeksiooniga koostöös ning sihttasemed (st kui suur võiks olla osafondi maht) otsustatakse nõukogu liikmetega arutelude tulemusel. Siiski vajaksid osafondide mahuproгноosis põhjalikumat analüüsi/proгноosi võimekust, mis Tagatistfondis ei pruugi hetkel olla eeldatud tasemel. Küll aga on selline võimekus ja vajalik kompetents olemas Finantsinspeksioonis.

Teisalt on selge, et osafondidesse kogutud vahenditest ei piisa suurema hüvitisjuhtumi korral, mistõttu täiendava rahastamise võimaluste olemasolu on väga oluline. Seadusega on loodud võimalus hüvitamisjuhtumil täiendavat rahastust hankida. Samas laenamine turuosalistelt või teiste riikide hoiuste tagamise skeemidelt võib praktikas olla problemaatiline ajakriitilisusest või turutingimuste seisukohast. Seetõttu tuleks Tagatistfondil paika panna konkreetne finantseerimise skeem, sh tingimused, kuidas finantseerimine toimub. Sealhulgas tuleks kaardistada või sõlmida eelkokkulepped, kas riigi või turuosalistega vajadusel täiendava rahastuse saamiseks, et Tagatistfondi hüvitamise kohustused õigeaegselt täita.

Eelpool toodud probleeme silmas pidades ja selleks, et tagada seadusest tulenevate kohustuste otstarbekamal viisil täitmine, sõlmiti 2019. aasta 16. detsembril Tagatistfondi ja Finantsinspeksiooni vahel koostöökokkulepe, millega soovitakse:

- 1) tõhustada Tagatistfondi tegevussuutlikkust kasutades Finantsinspeksiooni olemasolevat infrastruktuuri ning vältida eraldiseisvat tugifunktsiooni dubleerimist Tagatistfondi poolt;
- 2) tagada piisava ja kvaliteetse ressursi olemasolu Tagatistfondi seadusest tulenevate ülesannete sujuvaks ja tõrgeteta täitmiseks, samuti pakkuda tuge asjaspepuutuvate Finantsinspeksiooni ülesannete täitmiseks;
- 3) tagada sünergia kriisilahendusasutuse ja hoiuste tagamise skeemi otsustusprotsessides ning riigi tasandil koordineeritud kriisilahendusprotsess;
- 4) tagada poolte seadusest tulenevate ülesannete täitmise kuluefektiivsus.

Koostöökokkuleppe esemeks on Finantsinspeksiooni ja Tagatistfondi vahelise koostöö korraldamine eespool nimetatud eesmärkide saavutamiseks, sealhulgas koostöö korraldamiseks vajalike Tagatistfondile osutatavate teenuste kirjeldus, teenuste osutamise ning osutatud teenuste eest tasumise kord.

3.2. Sihtrühm

Käesoleva VTK sihtrühm on esitatud järgmises tabelis.

Tabel nr 6. Sihtrühmad ja nende suurus

Sihtrühm	Sihtrühma kuuluvate isikute arv
I – Riiklikud institutsioonid	- Tagatistfond - Finantsinspeksioon - Rahandusministeerium
II – Tagatistfondi osalised	- Krediidiasutused - Investeeringusühingud - Fondivalitsejad - Pensionifondivalitsejad - Kindlustusandjad
III hoiustajad/investorid/muud kliendid	– Klientide all võib käsitleda kõiki pankade kliente, kes on sõlminud hoiuse või makseteenuse kasutamise leppe või neid, kes plaanivad seda tulevikus teha. Sisuliselt võiks öelda, et peaaegu kõik eelkõige täisealised, aga ka

⁴³ J. Kerlin, The Role of Deposit Guarantee Schemes as a Financial Safety Net in the European Union – Palgrave Macmillan Studies in Banking and Financial Institutions, 2017

	alaealised (alates 7.ndast eluaastast) Eesti inimesed ning Eestis tegutsevad ettevõtted. 2025. a. lõpu seisuga oli kõlblike hoiuste arv 35,3 miljonit (sisaldab ka välisriikide kodanike hoiuseid) ja sellest kuulub tagamisele 24,4 mln eurot Tagatisfondi poolt. Tagatisfondi statistika kohaselt on ligi 25% hoiustest sellised, kus on alla 10 euro. Ja 45% hoiustest on sellised, mille jääk on vahemikus 11–2556 eurot. Lisaks tänase seisuga oli Eestis avatud 850 073 II samba pensionikontot.⁴⁴ Niisamuti võib klientidena käsitleda pensionilepingute kindlustusvõtjaid, keda 2025. aasta lõpu seisuga oli 3785 ning investeerimisteenuse kasutajaid. Viimaste täpset arvu ei ole võimalik VTK autoritel välja tuua.
--	--

Tagatisfondi osalised on kõik isikud, kellel on kohustus maksta erinevatesse Tagatisfondi juures olevatesse fondidesse osamakseid. Järgmises tabelis on välja toodud, kes on täna Tagatisfondi osalised.

Tabel nr 7. Tagatisfondi praegused osalised osafondide kaupa

Hoiuste Tagamise osafond	Investorikaitse osafond	Pensionikaitse osafond	Pensionilepingute osafond	Kriisilahenduse osafond
Eestis tegevusloa alusel tegutsevad krediitiasutused: - AS Inbank - AS LHV Pank - AS SEB Pank - Bigbank AS - Coop Pank AS - Holm Bank AS - Luminor Bank AS - Swedbank AS	Eestis investeerimisteenust pakkuvad krediitiasutused: - AS LHV Pank - AS SEB Pank - Bigbank AS - Coop Pank AS - Luminor Bank AS - Swedbank AS Investeerimisühingud: - Aktsiaselts KAWE KAPITAL - AS Redgate Capital - Venturebeam Markets AS - Lightyear Europe AS - Plus500EE AS - Wise Assets Europe AS Fondivalitsejad: - Aktsiaselts LHV Varahaldus - Aktsiaselts SEB Varahaldus - Aktsiaselts Trigon Asset Management - AS Avaron Asset Management - Limestone Platform AS - Swedbank Investeerimisfondid - Aktsiaselts	Pensionifondivalitsejad: - Aktsiaselts LHV Varahaldus - Aktsiaselts SEB Varahaldus - Luminor Pensions Estonia AS - Swedbank Investeerimisfondid - Aktsiaselts Tuleva Fondid AS	Elukindlustusseltsid: Compensa Life Vienna Insurance Group SE	Eestis tegevusloa alusel tegutsevad krediitiasutused: - AS Inbank - AS LHV Pank - AS SEB Pank - Bigbank AS - Coop Pank AS - Holm Bank AS - Luminor Bank AS - Swedbank AS Investeerimisühingud - PLUS 500EE AS 1 833 0

Finantsinspeksioon on autonoomse pädevuse ja eelarvega finantsjärelevalve ning finantskriisi lahendamise asutus, mis tegutseb Eesti riigi nimel ja on oma otsustes sõltumatu.

Finantsinspeksioon teostab alates 2002. aastast riiklikku järelevalvet Finantsinspeksioonilt tegevusloa saanud pankade, kindlustusseltside, kindlustusvahendajate, investeerimisühingute, fondivalitsejate, investeerimis- ja pensionifondide, makseasutuste, e-raha asutuste, krediitandjate ja -vahendajate ning väärtpaberituru üle. Muuhulgas täidab Finantsinspeksioon ka Euroopa Liidu otsekohalduvatest määrustest tulenevaid ülesandeid.

⁴⁴ <https://www.pensionikeskus.ee/statistika/ii-sammas/avatud-pensionikontode-arv/>

Lisaks finantsjärelevalve teostamisele loodi 2015. aastal Finantsinspeksioonis eraldiseisev finantskriisi lahendamise üksus. Vastavalt finantskriisi ennetamise ja lahendamise seaduses ning krediidiastutuste seaduses sätestatud on selle ülesanne pankade, investeerimisühingute ning nendega ühte gruppi kuuluvate isikute suhtes erinevate kriisilahendusega seotud ülesannete teostamine (eelkõige kriisilahenduskõlblikkuse hindamine ja kriisilahenduskavade ettevalmistamine, omavahendite ja kõlblike kohustuste minimaalse taseme nõude kehtestamine). Kriisilahenduskava koostamine on nõu ennetav planeerimine, kus sätestatakse kriisilahendusmeetmete valikud, mis võetakse aluseks krediidiastutuse jt subjektide võimaliku maksejõuetuse või selle ohu korral (sh arvestatakse ka seda kuidas tagada krediidiastutuse kriitiliste funktsioonide jätkuvus).

Lisaks on kriisilahendamise alla kuuluvad subjektid ka tuletistehinguid kliirivad osapooled ehk kesksed vastaspool (CCP-d) vastavalt EL määrusele (EL) 2021/23 kesksete vastaspoolte finantsstabiilsuse taastamise ja kriisilahenduse raamistiku kohta. Nimetatud määrusega on sätestatud reeglid olukorras, kui on oht nende maksejõuetuks muutumise osas. Määrust rakendatakse alates 2022. a. 12. augustist. Eelnimetatud määruse kohaselt peab iga liikmesriik määrama õigusaktiga kriisilahendusastutuse, mille kohaselt saab ta õiguse rakendada nimetatud määruses sätestatud kriisilahenduse õigusi ja -meetmeid. Eestis on selleks Finantsinspeksioon (Eestis samas hetke seisuga ühtegi CCP-d asutatud ei ole).

Finantsjärelevalve tegemisel ja finantskriiside lahendamisel lähtub Finantsinspeksioon avalikust huvist. Finantsinspeksiooni tegevust kavandab ja kontrollib Finantsinspeksiooni nõukogu, mis koosneb kuuest liikmest. Nõukogu esimees on ametikoha järgselt Eesti Vabariigi rahandusminister. Samuti kuulub nõukogu koosseisu ametikoha järgselt Eesti Panga president. Finantsinspeksiooni tööd juhivad neljaliikmeline juhatus, kes kollektiivselt juhitud organisatsioonina langetab otsuseid hääletamisel alusel. Juhatuse tegevust juhivad juhatuse esimees.

Finantsinspeksiooni tegevust ei rahastata riigieelarvest, vaid järelevalve- ja menetlustasudest, mida maksavad turuosajad, kelle üle Finantsinspeksioon järelevalvet teeb. Järelevalve rahastamise põhimõtted on sätestatud Finantsinspeksiooni seadusega. Kriisilahendusastutuse tegevuse rahastamist kehtiv Finantsinspeksiooni seadus eraldi täpsemalt ei reguleeri. Finantsinspeksiooni suurimad rahastajad on krediidiastutused.

3.3. Eesmärgid

Käesoleva VTK eesmärkideks on:

- uurida, kas praegune nn tagatisskeemide korraldus läbi Tagatistfondi on toimiv, otstarbekas ja piisavalt efektiivne;
- pakkuda välja sobivad lahendused praeguse korralduse efektiivsemaks muutmiseks.

Ehk kas näiteks Finantsinspeksiooniga koostöökokkuleppe vormis toimiv lahendus on jätkusuutlik või tuleks siiski kehtivat regulatsiooni muuta. Kavandatavate muudatuste peamine eesmärk oleks tõhustada Tagatistfondi seadusega sätestatud funktsioonide täitmist ning lahendada hetkel olevad praktilised probleemid Tagatistfondi funktsioonide täitmisel.

Plaanimatava regulatsiooniga tuleb leida mõistlik tasakaal halduskoormuse ning vastavate regulatiivsete nõuete vahel, mis oleks usaldusväärne ja läbipaistev ning tagab tõhusa koostöö finantssektori turvavõrgu teiste osapooltega ja asjakohastel juhtudel teiste riikide tagatisskeemidega. Samuti on eesmärgiks otsida lahendusi hoiuste tagamise osafondi vahendite kasutamisele kriisilahenduses, analüüsides muuhulgas EL hoiuste tagamise direktiivis 2014/49/EL ja EL kriisilahenduse direktiivis 2014/59/EL ja EL määruses 2014/806 sätestatud võimalusi.

Kokkuvõttes tuleb saavutada olukord, kus Tagatistfond/skeem (ühes või teises vormis):

- 1) täidab oma põhiülesannet ehk hüvitiste väljamaksmist kiirelt, professionaalselt ja efektiivselt;
- 2) omab piisavalt vahendeid hüvitiste väljamaksmiseks või on tagatud võimekus neid vahendeid saada;
- 3) on kodanike ja ettevõtjate silmis usaldusväärne ja toetab laiemalt finantssektori toimimist ning kaasvastutav finantsstabiilsuse tagamise eest;
- 4) toimib otstarbekalt ja kuluefektiivselt, sh kogutud vahendite haldus;
- 5) osaleb aktiivselt ning panustab professionaalselt Euroopa Liidu tasandil kui ka rahvusvaheliselt tagatisskeemide koostöövõrgustike töös.

4. VÕIMALIKUD KAALUTUD LAHENDUSED

4.1. Struktuursed variandid/valikud

Sisuliselt on võimalik kaaluda kolme järgmise lahenduse vahel.

Tabel nr 8. Võimalikud valikud Tagatistfondi institutsionaalse korralduse muutmiseks

	VARIANT VÕI VALIK I Tagatistfondi senine staatus säilib, tõhustatakse koostööd Finantsinspeksiooniga	VARIANT VÕI VALIK II Tagatistfondi tegevus lõpetatakse ja see funktsioon viiakse täielikult Finantsinspeksiooni alla	VARIANT VÕI VALIK III Tagatistfondile antakse juurde täiendavaid ülesandeid, eelkõige kriisilahenduse funktsioon
1) Lühisisu	Kehtiva regulatsiooni säilitamine, püüdes olemasolevat raamistikku paremini rakendada. Kasutada paremini ära Finantsinspeksiooni ja Tagatistfondi olemasolevat koostöövormi. Kaaluda tuleks kulude optimeerimiseks nõukogu koosseisu kitsendamist, sh tasustamise muutmist.	Tagatistfondi kui avalik-õigusliku isiku „kaotamine“ ning tagamise/hüvitamise funktsiooni andmine Finantsinspeksioonile. Sh kogu otsustusprotsessi ning tagatisskeemides seni olnud kaasamisprotseduuri muutumine – juhataja roll ning Nõukogu otsustusõiguse üle andmine Finantsinspeksiooni juhatusele. Võimaliku lahendusena olemasoleva nõukogu liikmelisusega oleks nõuandva organi loomine.	Tagatistfondi kui avalik-õigusliku isiku funktsioonide laiendamine, tugevdamine, kriisilahenduses suurema rolli loomine ning asjakohaselt mehitamine. Sealhulgas Finantsinspeksiooni finantskriisi lahendamise üksuse ja selle funktsioonide üle toomine Tagatistfondi alla.
2) Regulatsiooni muutmise vajadus	Väike või keskmine – vajab teatavas mahus seaduste muutmist. Otseselt varahalduri vahetamiseks ei ole vaja seadusandluse muutmist (s.t. kui varasid haldaks nt Rahandusministeerium).	Suur – tähendab ühe seaduse kehtetuks tunnistamist, teise seaduse olulist muutmist või uue seaduse väljatöötamist	Suur – tähendab Tagatistfondi seaduse ja Finantsinspeksiooni seaduse muutmist
3) Varade haldamine	Põhimõtteliselt on iga variandi puhul võimalus otsustada vara hoidmine anda Rahandusministeeriumi riigikassa osakonnale.		

4.2. Valikute võrdlus

4.2.1. VALIK I – Tagatistfondi kui eraldiseiseva isiku säilitamine, senise regulatsiooni parem rakendamine

Antud valiku korral säilib Tagatistfondi õiguslik staatus. Selle variandi puhul eksisteeriks jätkuvalt avalik-õiguslik juriidiline isik Tagatistfond, kes suures osas ostab n-ö vastavad tegevused sisse Finantsinspeksioonilt.

Siiski saab ka selle variandi puhul kehtivat regulatsiooni täiustada. Ehk tõenäoliselt oleks selle variandi puhul võimalik teha sihitud muudatusi seadusandluses tegevuse kuluefektiivsemaks muutmisel. Näiteks Tagatistfondi nõukogu tegevust ja tasustamist muutes. Võimalik on mh vähendada ka nõukogu koosseisu arvu.

Teiseks saab ajakohastada kogutud vahendite investeerimispoliitikat, krediidasutuste kohustuste täpsustamist hüvitamisjuhtumi eelselt valmisoleku tagamisel ja anda Tagatistfondile paindlikumad võimalused tegevuste edasiandmiseks, eelkõige hüvitusjuhtumi korral jne.

Tabel 9. Valiku I positiivsed ja negatiivsed küljed

positiivsed küljed:	negatiivsed küljed:
- säilib Tagatistfondi nõukogu, kuhu on oluliste otsuste tegemiseks kaasatud kehtiva seaduse kohaselt kõik olulised osapooled, sh Riigikogu, Finantsinspeksioon, Eesti Pank ja turuosalised; - oleks selge funktsioonide lahusus, mh oleks tagatud potentsiaalse huvi konfliktide vältimine järelevalve ja tagatisskeemi vahel; - vajab kõige vähem seadusandluse muutmist;	- ei pruugi lahendada tekkinud praktilisi probleeme Tagatistfondi funktsioonide täitmisega seotult; - jätkuvalt märkimisväärne administratiivne kulu; - tehnilise ja juriidilise jm piisava analüüsi võimekuse puudumine; - Finantsinspeksiooniga sarnaste funktsioonide dubleerimise jätkumine.

- kui varade haldamine anda Rahandusministeeriumile, siis võib see tähendada teatud kulude kokkuhoidu.

4.2.2. Tagatistfondi kui avalik-õigusliku isiku „kaotamine“ ning hoiuste ja investeringute tagamise/hüvitamise funktsiooni andmine mõnele muule organile/asutusele (Finantsinspeksioonile)

Teise variandina võib kaaluda Tagatistfondi kui avalik-õigusliku isiku „kaotamist“ ning hoiuste ja investeringute tagamise/hüvitamise funktsiooni andmist üle mõnele teisele ametiasutusele. Eelkõige mõeldakse siinkohal Tagatistfondi funktsioonide ühendamist Finantsinspeksiooni kriisilahenduse funktsiooniga.

Tsiviilseadustiku üldosa seaduse § 45 lõige 3 kohaselt lõpeb avalik-õiguslik juriidiline isik seadusega ettenähtud korras. TFS § 3 lõige 5 ütleb, et Tagatistfond lõpetatakse seaduse alusel – see tähendab, et kui otsustatakse Tagatistfondi tegevus eraldiseisvana lõpetada, tuleb sellekohased erisätted sätestada seaduses. Otsus Tagatistfond lõpetada võib tulla koos vastavasisulise seaduse eelnõu kinnitamisel Vabariigi Valitsuses ja vastu võtmisel Riigikogus. Tagatistfond on registreeritud riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste riiklikus registris, mistõttu lõpetamisel tuleb ta registrist kustutada. Tagatistfondi tegevust reguleerib ka Vabariigi Valitsuse määrusega⁴⁵ kehtestatud põhikiri, mis Tagatistfondi lõpetamisel tuleb tunnistada kehtetuks või mis muutub kehtetuks tõenäoliselt ka Tagatistfondi seaduse kehtetuks tunnistamisel.

Käesolev valik oleks kõige rohkem kooskõlas riigi üldise poliitikaga, mis puudutab riigi äriühingute, avalik-õiguslike isikute ja sihtasutuste arengusuundi – vt täpsemalt Riigikogu poolt vastu võetud riigireformi ja hea halduse põhialuseid⁴⁶. Selle seletuskirja punktid 3.6 ja 3.7 käsitlevad üleüldist tõhustamist ja see loogika on laiendatav põhimõtteliselt kõigile riigi ja kohalike omavalitsuse üksuste ühingutele/sihtasutustele.

See mudel eeldab aga põhjalikumalt Finantsinspeksiooni organisatoorse korralduse analüüsi ja seepärast seda lahendust ei ole alltoodu osas arvestatud/analüüsitud. Alternatiivina võib antud juhul kaaluda võimalust, kus Rahandusministeerium korraldab hüvitiste väljamaksmise (koostöös Finantsinspeksiooniga). See tähendaks, et Finantsinspeksiooni ülesandeks oleks eelkõige osamaksete kogumisega tekkida võivate küsimuste lahendamine, stressitestide läbiviimine, rahvusvaheline koostöö ja avalik kommunikatsioon. Sel juhul peavad Finantsinspeksioon ja Rahandusministeerium sõlmima koostöölepingu, milles sätestatakse vastutus, ülesanded ja tähtsajad erinevate hüvitamisjuhtumite korral ning üldine tegevuste koordineerimine. Selle alternatiivi puhul ei peaks muutma Finantsinspeksiooni õiguslikku staatust.

Tabel 10. Valiku II positiivsed ja negatiivsed küljed

positiivsed küljed:	negatiivsed küljed:
▪ sellisel kujul nõ tegevuse üleandmise tulemusel tõhustatakse tagatisskeemide tegevussuutlikkust, kasutades Finantsinspeksiooni olemasolevat infrastruktuuri ning vältides Finantsinspeksiooni ja Tagatistfondi sarnaste või lähedaste funktsioonide (eelkõige tugifunktsioonide, sh IT lahenduste) dubleerimist Tagatistfondi poolt; ▪ kuigi juriidiliselt ja seadusandlikult nõuab suuri muudatusi, siis praktikas ei peaks ülemäära suuri muudatusi ilmselt tegema; ▪ toimuks tõhusam ja mõjusam olemasolevate ressursside kasutamine tagatisskeemi ja Finantsinspeksiooni poolt, tõenäoliselt väheneksid	▪ ei ole üheselt selge, kas Finantsinspeksiooni õiguslik staatus võib tekitada eelkõige õiguslikke küsimusi seoses sellega, kui hoiuste ja muude vahendite hüvitamise funktsioon täielikult Finantsinspeksioonile üle antakse (st võib tekkida vajadus ka Finantsinspeksiooni õiguslik staatus üle vaadata, vt punkt 5.1.1); ▪ võimalik huvide konflikt Finantsinspeksiooni järelevalve ja kriisilahendusfunktsiooni täitva üksusega; ▪ nõukogu kaotamisel ei saa Riigikogul esindajad ja turuosalised enam olla otseselt otsustajad Tagatistfondi puudutavate erinevate küsimuste juures.

⁴⁵ Vabariigi Valitsuse 25.06.2002 määrus nr 204 „Tagatistfondi põhikiri“

⁴⁶ <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/3bb1b7cb-669d-4ef7-a682-22b55970866d/Riigikogu%20otsus%20 Riigireformi%20ja%20hea%20halduse%20p%C3%B5hialused/>

ka administratiivkulud ehk tekiks suurem rahaline kokkuhoid;

- tegemist on finantssüsteemi turvavõrgustiku oluliste funktsioonidega ning nende koondamise korral ühte asutusse võimaldaks funktsioonide tõhusama täitmise;
- saavutatakse ilmselt järelevalve ja kriisilahenduse suurem sünergia ja tegevuse efektiivsus sisutegevustes.

4.2.3. Tagatistfondi ülesannete laiendamine ja Finantsinspeksiooni finantskriisi lahendamise üksuse Tagatistfondi alluvusse viimine

Kolmandaks valikuvariandiks on Tagatistfondi senise rolli tõhustamisele lisaks hoopis tema ülesannete oluline laiendamine. Antud juhul siis Tagatistfond eraldiseisva isikuna säiliks ja mõnede teiste riikide eeskujul võib kaaluda ka Tagatistfondi suurema mehitamise ja Finantsinspeksiooni finantskriisi lahendamise üksuse Tagatistfondi alluvusse viimist.

Ehk võttes aluseks mitmete erinevate lähiriikide praeguse toimiva praktika, kus hoiuste tagamise ning kriisilahenduse ülesanded on koondatud ühtsesse asutusse, võib kaaluda ka eraldiseisva institutsiooni loomist nii kriisilahenduse kui tagatisskeemi jaoks ka Eestis.⁴⁷ Siiski täpsemalt – selle mudeli puhul ei looda täiesti eraldiseisvat uut institutsiooni, vaid olemasolev Tagatistfond eraldiseisva isikuna säilitatakse, millega liidetakse siis uued funktsioonid.

Tabel 11. Valiku III positiivsed ja negatiivsed küljed

positiivsed küljed:	negatiivsed küljed:
▪ tagatud oleks selgelt tagatisskeemi ja kriisilahendusfunktsiooni sõltumatus (sh järgitud oleks Põhiseaduse §-st 4 tulenev riigivõimu tasakaalustatuse põhimõte); ▪ eraldiseisev isik saaks keskenduda konkreetset oma ülesannete täitmisele ja võiks seetõttu olla praktiliste probleemide lahendamisel küllaltki efektiivne.	▪ juhtimise ja töötajatega seotud administratiivne kulu võib olla suurem (võrreldes eelmiste variantidega); ▪ kuigi nn igapäevaseid tegevusi oleks nii tagatisskeemil kui ka kriisilahenduse funktsiooni täitvatel isikutel mitmeid, siis nn reaalsete kriisilukordade ning hüvitisjuhtumite tekkimise tõenäosus on Eestis siiski väga väike – seetõttu eraldi asutuse loomine ei pruugi otstarbekuse, sh kuluefektiivsuse kriteeriumit täita.

Kõigi eelnimetatud kolme variandi puhul saab kaaluda täiendavalt lahendust, kus Rahandusministeerium n-ö võtab üle Tagatistfondi finantsvarad ja -kohustused, sh finantsvarade haldamise (s.t. Rahandusministeeriumi riigikassa osakond hoiab varasid), finantsarvestuse pidamise. See tähendaks Tagatistfondi osafondidesse kogutud vahendite paigutamiseks nn hoiu- või varade haldamise lepingu sõlmimist Rahandusministeeriumiga (riigikassa osakonnaga). Sellega kaasneks lihtsam võimalus kasutada puudujäägi korral valmisolekulaenuna pikaajalist arvelduskrediiti. Ehk Tagatistfondil oleks võimalus hoida oma raha riigi kontsernikontol või e-riigikassa e-kontol sarnaselt Tervisekassale ja Töötukassale vastavalt riigieelarve seaduse § 67 lõikele 1. Sellisel juhul laieneksid Tagatistfondile samad tingimused, mis on kõigil teistel kontsernikonto liikmetel. Tagatistfond teeniks oma kontsernikontol hoitavalt raha jäägilt sama intressi, mida riik teenib likviidsusreservi paigutustelt, ja saab igal ajal oma vahendeid kasutada. Lisaks ei kaasneks Tagatistfondile teenustasusid. Riigi kontsernikonto liikmed võivad taotleda arvelduskrediiti vastavalt oma rahavoo juhtimise vajadustele. Intressimäära aluseks on turuintressid. See variant võimaldaks Tagatistfondile kulude kokkuhoidu (i) laenuintressidelt (arvelduskrediidi kasutamata limiidilt tasutakse kohustistasu ja intressiarvestus on vaid tegelikult kasutatud päevade eest) ja (ii) teenustasudelt (väärtpaberite hooldustasud, varahalduri tasu, pangatasud). Kehtiv Tagatistfondi seaduse § 82 lõike 2 punkt 2 võimaldab varahaldurina Rahandusministeeriumi kasutamist. Riigikogu võttis 17. juunil vastu väärtpaberituru

⁴⁷ ESA2010 metoodika p 20.44 kohaselt oleks ilmselt tegemist restruktureerimise funktsiooniga

seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu⁴⁸, millega lisatakse TFS §-i 82 uued lõiked 4 ja 5, mis näevad ette, et juhul kui varahalduriks on Rahandusministeerium, hoitakse Tagatisfondi vahendeid riigiga sõlmitava lepingu alusel ning Tagatisfondi vahendeid võib sealhulgas hoida e-riigikassas e-kontol. Eraldi sätestatakse veel see, et eelnimetatud leping peab võimaldama teostada TFS-s sätestatud tingimustel väljamakseid Tagatisfondile seadusega pandud ülesannete täitmiseks.

KÜSIMUSED:

- 1) Millist varianti väljapakutud kolmest variandist võiks eelistada, miks?**
- 2) Kas lisaks väljatoodud kolmele variandile võiks kaaluda ka mingit muud varianti, millist?**

5. ANALÜÜS JA VÕIMALIKUD MUUDATUSED ÕIGUSAKTIDES

Sõltuvalt lahendusvariandist vajavad muutmist järgnevad õigusaktid:

- Tagatisfondi seadus;
- Finantsinspektsiooni seadus;
- Finantskriisi ennetamise ja lahendamise seadus;
- Krediitiasutuste seadus.

Võimalik, et lisaks on vaja veel muuta järgmisi õigusakte:

- Investeeringufondide seadus;
- Kindlustustegevuse seadus;
- Kogumispensionide seadus;
- Väärtpaberite registri pidamise seadus;
- Eesti Panga seadus.

5.1. Tagatisfondi institutsionaalse korralduse ja õigusvõimega seotud küsimused

Eestis valitseva arusaama kohaselt ei pea riik täitma iseseisvalt kõiki avalikke ülesandeid oma organite kaudu, vaid võib anda seaduse alusel selle ülesande avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele (nn delegeeritud riigihaldus). Avalik-õiguslikud juriidilised isikud on iseseisvad õigussubjektid, millised ei või omada tsiviilõigusi ja kohustusi, mis on vastuolus tema eesmärgiga⁴⁹. Laialdaselt aktsepteeritava seisukoha kohaselt on avalik-õiguslikuks juriidiliseks isikuks eriseadusega loetud need organisatsioonid, mille olemasolu ning toimimise suhtes on kõrgendatud avalik huvi. Alternatiiviks konkreetse organisatsiooni avalik-õiguslikuks juriidiliseks isikuks olemisele on selle organisatsiooni olemine valitsusasutuse hallatavaks riigiasutuseks⁵⁰. Rahvusvaheline ega ka EL õiguskeskkond ei määratle tagatisskeemide institutsionaalseid ega ka juhtimislikke nõudeid, mistõttu juriidiline ja administratiivne ülesehitus on iga liikmesriigi enda kujundada. EL hoiuste tagamise direktiivi 2014/49/EL selgituspunkt 8 ütleb, et liikmesriigid peaksid tagama, et nende hoiuste tagamise skeemide jaoks on kehtestatud nõuetele vastavad juhtimistavad ning et skeemid esitavad oma tegevuse kohta igal aastal aruande.

5.1.1. Tagatisfond kui avalik-õiguslik isik

Arvestades tagatisskeemi olulisust finantssektori turvameetmete süsteemis ja institutsionaalse tasakaalu põhimõtet tehti 1997. aastal valik avalik-õigusliku juriidilise isiku mudeli kasuks. Siiski tuleb arvestada, et 90-

⁴⁸ <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/b186ef5e-91be-41e2-8449-9a5a780bf625/vaartpaberituru-seaduse-ja-teiste-seaduste-muutmise-seadus/>

⁴⁹ Vt. TsÜS § 25 lg 4.

⁵⁰ P. Varul, I. Kull, V. Kõve, M. Käerdi, K. Saare Tsiviilõiguse üldosa. Juura, 2012, lk. 261

ndate lõpus ei olnud veel välja kujunenud nii selge era- ja avaliku õiguse eristamine kui käesoleval ajal ja rahaliste nõuetega seotud vaidlused ei kuulunud halduskohtu pädevusse. Samuti ei olnud reguleeritud finantskriisi ennetamine ja lahendamine käesoleval ajal kehtiva regulatsiooniga võrreldavas ulatuses.

Eesti praktikas on mitmeid avalik-õiguslikke sihtasutusi, kes on teatud eesmärgiks eraldatud vara haldamiseks loodud juriidilised isikud. Põhiseadusliku autonoomiaga varustatud avalik sihtasutus on Eesti Pank (§-d 111–112, EPS § 1 lõige 2). Eesti õiguskorras on avalikud sihtasutused Eesti Tervisekassa (TerKS § 5 lõige 1), Eesti Töötukassa (TKindIS § 24 lõige 1), Eesti Kultuurkapital (KultKS § 1 lõige 1) ja käesolevas VTK-s kesksel kohal olev Tagatisfond (TFS § 3 lõige 1).⁵¹

Hoiusekindlustuse rahvusvahelise standardi⁵² (edaspidi standard) punkti 5 kohaselt peab tagatisskeem olema oma tegevuses iseseisev. Siinkohal tuleb veel märkida, et standardi punkti 5 kohaselt ja ka õiguskirjanduses peetakse (sarnaselt finantsjärelvalvega) oluliseks hoiuste tagamise süsteemi sõltumatust poliitilistest huvidest. Sama argument on välja toodud ka Eestis 2016. aastal koostatud uuringus.⁵³

Samuti ei peaks standardi punkti 5 kohaselt olema skeemis olulist sõnaõigust turuosalistel.

Eeltooduga võib teatud määral olla vastuolus praegune Tagatisfondi juhtimisskeem⁵⁴, kus kõrgeima juhtorgani (nõukogu) koosseisus on Riigikogu liikmed ja turuosalised (pangad jt), see tähendab isikud, kes rahastavad tagatisskeeme.

Eeltoodu on oluline hoiusekindlustuse rahvusvahelise standardi punktide 6 ja 7 kooskõllalisuse tagamiseks. Tagatisskeemi ja kriisilahendusrahastu institutsionaalne korraldus peaks olema selge ja lihtsalt mõistetav ka teistes riikides, sest tuleb teha asjakohast koostööd.

EL hoiuste tagamise direktiiv 2014/49/EL artikli 14 lõike 5 kohaselt peaks tagatisskeem sõlmima teiste riikide asjakohaste asutustega kirjaliku koostöökokkuleppe ja lõike 6 kohaselt peavad liikmesriigid tagama selle, et oleks kehtestatud asjakohane kord, mis võimaldab hoiuste tagamise skeemidel jagada teavet ja suhelda tõhusalt teiste hoiuste tagamise skeemide, seotud krediidiastutuste ning asjaomaste asutustega enda jurisdiktsioonis ning vajaduse korral piiriüleselt teiste asutustega.

Tuleb veel eraldi hinnata, kas EL direktiivist 2014/49/EL ja ka EL direktiivist 2014/59/EL tulevate ülesannete panemine iseseisvat juriidilise isiku staatust omavale üksusele on kooskõllas Euroopa õiguse mõttega. Teisalt Tagatisfondile laiemate funktsioonide andmine (eelkõige näiteks pankade aruandluse täiendav kontroll) ei pruugi olla kooskõllas avalik-õigusliku isiku kontseptsiooniga (mitte tegeleda võimu teostamisega sh sekkuva haldusega). Kui Tagatisfondi ülesanded (vähemalt osaliselt) anda näiteks Rahandusministeeriumile (täpsemalt Rahandusministeeriumi riigikassa osakonnale) tuleb eraldi hinnata, kas sellisel juhul on võimalik EL hoiuste tagamise direktiivist 2014/49/EL võimalik anda mh laenu teise liikmesriigi kriisilahenduse või hoiuste tagamise fondile.

Kui näiteks anda Tagatisfondi funktsioonid/ülesanded üle täielikult Finantsinspeksioonile, siis võib see eeldada ka Finantsinspeksiooni institutsionaalse/organisatoorse korralduse mudeli ülevaatamist.

Ehk kui panna Finantsinspeksioonile vastavad ülesanded, mis eeldavad tsiviilõigusvõimet, tuleb kaaluda Finantsinspeksioonile avalik-õigusliku juriidilise isiku staatuse andmist. Teisalt klassikaliselt avalik-õiguslikud juriidilised isikud nn sekkuva haldusega nagu seda on järelevalve kui ka kriisilahenduse menetlemine, ei tegele. Samas siiski on rahvusvahelisi eeskujusid (näiteks Saksamaa BaFin). Eesmärgi saavutamiseks oleks vaja muuta olulises ulatuses Finantsinspeksiooni seadust ja vähesel määral Eesti Panga seadust.

Hoiuste tagamise skeemid tegutsevad avaliku sektori üksusena 16 liikmesriigis (Belgia, Küpros, Taani, Eesti, Soome, Hispaania, Leedu, Horvaatia, Läti, Rootsi, Sloveenia, Tšehhi, Bulgaaria, Iiri, Poola ja Rumeenia) ning 6 liikmesriigis (Austria, Kreeka, Saksamaa, Itaalia, Prantsusmaa, Malta) erasektoris. Enamus liikmesriikides on kõik pangad sarnaselt koheldud hoiuste tagamise skeemide seisukohast, välja arvatud Saksamaal ja Itaalias. Saksamaal, eristatakse ühistulisi erapanku, säästupanku ja ülejäänud avalikke või erapanku. Itaalias hõlmab üks kahest hoiuste tagamise skeemist laenuühistute süsteemi erapankasid. Austrias ja Saksamaal on lisaks riiklikele

⁵¹ Vt Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne § 4 kom 4.1.4 Kättesaadav: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-1/pg-4/>

⁵² https://www.fsb.org/2014/11/cos_090618/

⁵³ https://www.rahandusministeerium.ee/et/system/files_force/document_files/vs_asutuste_analuusimetoodika.pdf?download=1

⁵⁴ Vastavalt TFS § 7 lõikele 1 on TF-i nõukogu koosseisus 2 Riigikogu liiget ja 4 turuosaliste liiget

hoiuste tagamise skeemidele täiendavalt tegutsevad erasektori lepingulised tagatisskeemid (inglise keelse lühendina *IPS*).

5.1.2. Tagatistfondi tsiviilõigusvõime

Hoiuste Tagamise Fondi loomisel avalik-õigusliku juriidilise isikuna arvestati muuhulgas seda, et hoiuste hüvitamise staadiumis sekkub avalikku ülesannet täitev asutus olulises mahus tsiviilkäibesse ja oluliseks peeti hoiuste tagamise fondi võimet iseseisvalt kanda tsiviilõigusi ja -kohustusi ning oma nimel iseseisvalt osaleda tsiviilkohtumenetluses, sh esitada regressinõue maksejõuetuks muutunud krediidasutuse pankrotimenetluses. Vastavalt tsiviilseadustiku üldosa seaduse § 26 lõikele 3 tekib avalik-õigusliku juriidilise isiku õigusvõime seaduses sätestatud ajast. Tagatistfond on vastavalt TFS §-s 3 seadusega asutatud avalik-õiguslik juriidiline isik ja Tagatistfondi õigusvõime tekkis TFS jõustumisest.

Kehtiva TFS §-de 86, 86¹, 82² ja 87 alusel võib Tagatistfond võtta/taotleda laenu, ehk teha tehinguid oma nimel. Tagatistfond maksab osafondide arvel välja hüvitised ja muud sarnased maksed vastavalt TFS §-ile 5.

Finantsinspeksioon on oma olemuselt osalise õigusvõimega avaliku halduse kandja ja ta teostab finantsjärelevalvet ja kriisilahendust riigi nimel. Finantsinspeksioon ei osale tsiviilkäibes oma nimel vaid Eesti Panga kaudu. Finantsinspeksioonil ei ole iseseisvat tsiviilõigusvõimet ja kehtiva FIS-i sätete alusel ei saa Finantsinspeksioon, sh anda oma nimel laenu või võtta laenu.

EL kriisilahendamise direktiivi 2014/59/EL artikli 101 kohaselt on kriisilahenduse fondi või rahastu eesmärgiks muuhulgas maksta aktsionäridele ja võlausaldajatele hüvitisi ja anda vastavalt sama direktiivi artiklile 106 vabatahtlikul alusel laenu muudele rahastutele/fondidele. Teise liikmesriigi kriisilahendusrahastule/fondidele antud tagasi maksmata laenu käsitatakse laenu andnud kriisilahendusrahastu/fondi aktivana ning seda võib võtta arvesse selle rahastu/fondi sihttaseme arvutamisel. Eelnimetatud eesmärkidel rahastu/fondi kasutamine eeldab pigem iseseisvat õigusvõimet⁵⁵.

EL hoiuste tagamise direktiiv 2014/49/EL artikkel 12 on mõttelt sarnane EL kriisilahendamise direktiivi 2014/59/EL artikliga 101, kusjuures EL hoiuste tagamise direktiivi artikkel 12 lõike 1 punkt c sätestab *expressis verbis*, et laenu võttev hoiuste tagamise skeem võtab juriidilise kohustuse, et laenatud rahalisi vahendeid kasutatakse artikli 9 lõike 1 kohaste nõuete rahuldamiseks ja lõige 2 sätestab, et laenu võttev hoiuste tagamise skeem maksab laenu tagasi hiljemalt viie aasta pärast. Eeltoodu alusel võib asuda seisukohale, et Euroopa Liidu õiguses eeldatakse, et nii tagatisskeem kui ka kriisilahenduse rahastu/fond on pigem iseseisev juriidiline isik, kellel on võime kanda tsiviilõigusi ja -kohustusi.

Tuleb silmas pidada, et ka EL keskne kriisilahenduse organ (SRB) on juriidiline isik kooskõlas EL määruses (EL) nr 806/2014 artikkel 42 lõikega 1. SRB-l on igas liikmesriigis juriidilisele isikule siseriiklikus õiguses omistatav õigus- ja teovõime. Hetkel ei ole üheselt selge, kas EL määruses (EL) nr 806/2014 artikkel 42 tõlgendust mõjutaks Tagatistfondil iseseisva õigus- ja teovõime puudumine või mitte.

Avalik-õigusliku juriidilise isiku staatus annab selged õiguslikud alused tsiviilkäibes osalemiseks. Samas on Justiitsministeeriumis 2018. aastal valminud ühinguõiguse analüüsi⁵⁶ punktis 2.2.4.2.6. välja toodud, et Eestis on õiguslikult korrektselt lahendamata avalik-õiguslike juriidiliste isikute maksejõulisuse küsimus ja võimalikust maksejõuetusest tuleneda võiv riigi vastutus. Täiendavat analüüsi vajaks, kas ja millistel asjaoludel võib Tagatistfond muutuda n-ö maksejõuetuks ja kuidas riik võtaks need kohustused üle (tõenäoliselt tuleks vastavalt seadust täpsustada).

Nagu eespool juba märgitud, siis kui anda Tagatistfondi funktsioonid üle täielikult Finantsinspeksioonile, eeldaks see tõenäoliselt Finantsinspeksiooni institutsionaalse/organisatoorse korralduse mudeli ja vastavate õigusaktide muutmist. Kui panna Finantsinspeksioonile ülesanded, mis eeldavad tsiviilõigusvõimet, tuleks Finantsinspeksioonile anda avalik-õigusliku juriidilise isiku staatus. Samas klassikaliselt avalik-õiguslikud juriidilised isikud nn sekkuva haldusega ei tegele.

5.1.3. Tagatistfondi tsiviilkohtumenetluse õigusvõime

Sarnaselt Haigekassa ja Töötukassaga on analoogia põhjal⁵⁷ võimalik väita, et Tagatistfondi kui halduskandja tegevus krediidasutustelt ja teistelt finantsasutustelt osamaksete kogumisel ja hoiustajatele/investoritele hüvitiste

⁵⁵ EL direktiivi 2014/59/EL artikkel 106 sätestab, et liikmesriigid tagavad, et nende jurisdiktsiooni jäävad rahastud võivad taotleda laenu kõigilt muudelt rahastutelt ja liikmesriigid tagavad, et nende jurisdiktsiooni jäävatel rahastutel on õigus anda laenu teistele EL-s asuvatele rahastutele

⁵⁶ https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/uhinguoiguse_revisjoni_analuuks-kontseptsioon.pdf

⁵⁷ Vt. Näiteks Riigikohtu 13.03.1998.a. otsus asjas 3-3-1-11.98.

väljamaksmisel on kontrollitav halduskohtu poolt. Kui Tagatisfond ei ole hüvitist välja maksnud või viivitab väljamaksete tegemisega, st Tagatisfondi tegevusetusest tingitud vaidlused on samuti lahendatavad halduskohtu poolt.

EL hoiuste tagamise varasemas direktiivis 94/19/EÜ ei olnud sätestatud hoiustajate õigusi kohtu poole pöördumise kohta. Kehtiva EL hoiuste tagamise direktiivi (EL) 2014/49/EÜ artikkel 9 lõike 1 kohaselt peavad liikmesriigid tagama, et hoiustajatel oleks tagatisskeemi tegevust hüvitistega seoses võimalik vaidlustada.⁵⁸ Selline säte eeldab pigem, et tagatisskeem on iseseisva õigusvõimega ja protsessi õigusvõimega.

Finantskriisi ennetamise ja lahendamise seaduse § 80 lõike 4 kohaselt ja kooskõlas tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 607 lõikega 2 lahendatakse aktsionäride, osanike ja võlausaldajate hüvitiste maksmise nõuded tsiviilkohtumenetluses hagita asjana.

Tulenevalt EL varasemast hoiuste tagamise direktiivi 94/19 artiklist 11 sätestab TFS § 78 lõige 1, et hoiustajatele, aga ka investoritele, osakuomanikele ning teistele õigustatud isikutele, hüvitiste väljamaksmisel läheb nõudeõigus fondiosalise vastu väljamakstud summa ulatuses neilt isikutelt üle Tagatisfondile. EL hoiuste tagamise direktiivi 2014/49/EL artikli 9 lõike 2 kohaselt on tagatisskeemil regressiõigus väljamakstud summade ulatuses maksevõimetuks muutunud krediidasutuse vastu, kusjuures tagatisskeemi nõuded on sama järgu nõuded nagu on muud hoiustajate nõuded riigisisese õiguse kohaselt.⁵⁹ Eeltoodust tuleneb, et Tagatisfond on krediidasutuse pankrotimenetluses eelduslikult üks suurimaid võlausaldajad. Vastavalt krediidasutuste seaduse § 129 lõikele 1 peab krediidasutuse pankrotitoimkonda kuuluma vähemalt üks Tagatisfondi esindaja.

Kui anda Tagatisfondi ülesanded/funktsioonid Finantsinspeksioonile (muutmata selle õiguslikku vormi), võib olla probleeme tekitav Finantsinspeksiooni võime osaleda tagatisskeemiga seotud vaidlustes tsiviilkohtumenetlustes. Kui Finantsinspeksioon kui pädev järelevalveasutus (avalikest huvidest tulenevalt) esitab maksejõuetuks muutunud krediidasutuse suhtes pankrotiavalduse, siis EL hoiuste tagamise direktiivist 2014/49/EL ja Tagatisfondi seadus § 78 tulenevalt oleks Finantsinspeksioon ka tõenäoliselt suurim võlausaldaja. Selline funktsioonide paljus (finantsjärelevalve, finantskriisilahendamine, lisaks otsene regressist tulenev varaline huvi) võib võimendada olulisel määral huvide konflikti. Huvide konfliktide vältimise ja nn moraalse vastutamatus teema (*moral hazard*) lahendamine erinevate meetmetega võib vajada täiendavat analüüsi ja rahvusvaheliste praktikate/eeskujude arvestamist.

5.1.4. Tagatisskeemi vastutus hüvitamisjuhtumil

Tulenevalt EL hoiuste tagamise direktiivi 2014/49/EL artiklist 10 lasub vastutus liikmesriigil tagada hoiuste tagatisskeemi olemasolu ning seeläbi n-ö kindlustada, et hoiused hüvitatakse vähemalt 100 000 euro ulatuses (arvestamata antud juhul nn täiendavaid tagamise määrasid sotsiaalsete sündmuste jms korral). Sama direktiivi selgituspunkt 13 toonitab, et hoiuste tagamise skeemid peaksid suutma pakkuda seda kaitset igal ajal. Selgituspunkt 34 nõuab, et igal juhul peaks hoiuste tagamise skeemidele kehtestama nn alternatiivse rahastamiskorra, mis võimaldaks neil lühikeseks ajaks hankida rahalisi vahendeid, et täita oma peamist funktsiooni. Euroopa Kohus jõudnud järeldusele, et liikmesriik vastutab hoiuste tagamise nn korralduse ja süsteemi olemasolu eest kui ka selle eest, et hüvitised saaksid lõpuks välja makstud (vt näiteks Euroopa Kohtu otsus asjas C-222/02). Teisalt on üks Bulgaaria kaasus nr C-501/18, milles kirjeldatakse ja jõutakse järeldusele, et ebapiisav järelevalve ei ole hoiustajate poolt põhjus nõuda hoiuse hüvitamise raames täiendavat hüvitist.

KÜSIMUSED:

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

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

⁵⁸ EL direktiiv 2014/49/EL artikkel 9 lg 1 sätestab: "Member States shall ensure that the depositors' rights to compensation may be the subject of an action against the DGS." Samas Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/49/EL tõlge ütleb: "1. Liikmesriigid tagavad, et hoiustaja õigus hüvitisele võib olla hoiuste tagamise skeemi vastu esitatava hagi esemeks." Eeltoodust nähtub, et tõlkes kasutatav terminoloogia viitab selgelt tsiviilkohtumenetlusele, inglise keelne variant sellele ei viita.

⁵⁹ EL direktiiv 2014/49/EL artikkel 9 lg 2 „Ilma et see piiraks muid õigusi, mis neil võivad olla riigisisese õiguse alusel, lähevad lõpetamise ja likvideerimise või restruktureerimise menetluse korral hoiustajate nõudeõigused skeemidest hoiustajatele tehtud maksete summa ulatuses üle hoiuste tagamise skeemidele, kes teevad tagasimakseid liikmesriigi õigusraamistiku kohaselt tagatise alusel. Kui hoiuste tagamise skeem teeb makseid solveerimismenetluses, mis hõlmab ka solveerimisvahendite kohaldamist või solveerimismenetluses antud õiguste kasutamist vastavalt artiklile 11, on hoiuste tagamise skeemil õigus esitada asjakohase krediidasutuse vastu nõue tema tehtud maksetega võrdses summas. Sellise nõude rahuldamisjärk on sama, nagu tagatud hoiuse rahuldamisjärk EL direktiivis 2014/59/EL määratletud tavalist maksejõuetusmenetlust reguleeriva riigisisese õiguse kohaselt.“

- 5) Kas/millistel asjaoludel võib tagatisskeem (olenema juriidilisest vormist) muutuda nõ maksejõuetuks ja kuidas riik võtaks need kohustused üle?
- 6) Kuidas suhestuks EL määruse nr 806/2014 artiklis 42 (EL keskse kriisilahendusametuse SRB õiguslik staatus) sätestatu sellega, kui tagatisskeemil puuduks iseseisev õigus- ja teovõime?
- 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?
- 8) Kuidas tagada huvide konfliktide vältimise ja nn moraalse vastutamatuse teema lahendamine erinevate meetmetega (sh arvestades ka rahvusvahelist praktikat)?

5.2. Tagatistfondi juhtimise korraldusega seotud küsimused

5.2.1. Nõukogu roll ja selle muutmise vajadus

Tagatistfondi kõrgeim juhtimisorgan on nõukogu. Nõukogul on 9 liiget, kes on nimetatud Riigikogu, Vabariigi Valitsuse, Eesti Panga presidendi, Finantsinspektsiooni, Eesti Pangaliidu ning investeerimisasutusi, pensionifondivalitsejaid ja kindlustusandjaid esindavate organisatsioonide poolt.

Nõukogu liikmele, välja arvatud Vabariigi Valitsuse liikmest nõukogu liikmele, makstakse Tagatistfondi seaduse alusel igal kuul tasu Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatud kuupalga alammäära ühekordses ulatuses.

Tagatistfondi nõukogu pädevuseks on TFS § 6 lõike 2 kohaselt järgmised tegevused (lihtsustatult):

- 1) muudab Tagatistfondi põhikirja, mille kinnitab kokkuvõttes Vabariigi Valitsus;
- 2) kinnitab Tagatistfondi tegevuse strateegia;
- 3) määrab selle kui palju osafondidesse vahendeid kogutakse (osamaksete määrad) ja võtab vastu Tagatistfondi eelarve, sh kui suured üldkulud;
- 4) nimetab ametisse ja kutsub tagasi Tagatistfondi juhataja ning otsustab juhatajaga lepingu sõlmimise, muutmise, peatamise ja lõpetamise, lisaks kinnitab Tagatistfondi struktuuri ning juhataja/töötajate tasustamise alused, samuti teostab järelevalvet juhataja tegevuse üle;
- 5) määratleb selle kuhu Tagatistfondi vara täpsemalt paigutada;
- 6) otsustab kindlustuslepingu sõlmimise Tagatistfondi riskide maandamiseks;
- 7) teeb otsuse osafondide arvel tagatud hoiuste, investeringute ning kahju hüvitamise ja selle tingimuste kohta, samuti otsustab osafondi arvel pensionilepingute kindlustusportfelli üleandmise toetamise kohta;
- 8) otsustab Fondi poolt laenu võtmise ja riigilt Tagatistfondile garantii taotlemise ning eeltooduga seotud tingimused;
- 9) otsustab selle, kas ühe osafondi arvel saab täita teise osafondi kohustusi;
- 10) kinnitab aastaaruande ja nimetab audiitori ja määrab tema tasustamise korra;
- 11) otsustab muid küsimusi, mis on antud nõukogu pädevusse seaduse või põhikirjaga või mille otsustamist on taotlenud juhataja.

Antud juhul tasub välja tuua, et võrreldes Tagatistfondi loomise hetkega on nõukogu pädevus muutunud, kuna hüvitamise põhimõtted ja ka osafondide mahu eesmärgid on seaduses täpsemalt sätestatud. Utreeritult öeldes, siis lisaks nn tavapärastele nõukogu ülesannetele (strateegia, eelarve kinnitamine, juhi tasustamine) piirduv Tagatistfondi nõukogu pädevus täna suuresti osamaksete määrad kehtestamisega, vara investeerimisel üldiste suuniste andmisega ja hüvitamiseks raha laenamise otsuste tegemisega.

Tulenevalt rahvusvahelistest standarditest peavad hoiuste tagamise skeemi struktuurist tulenevad huvid konfliktid olema maandatud.

Kui võrrelda Tagatistfondi nõukogu liikmete koosseisu Finantsinspektsiooni liikmete koosseisuga, siis Finantsinspektsiooni nõukokku ei kuulu seaduse järgi automaatselt Riigikogu ja turuosaliste esindajaid. Finantsinspektsiooni seaduse § 8 näeb ette, et Finantsinspektsiooni nõukogu koosneb kuuest liikmest, kellest kaks

on ametikoha järgi (valdkonna eest vastutav minister (rahandusminister) ja Eesti Panga president) ning ülejäänud liikmetest pooled nimetab ja kutsub tagasi valdkonna eest vastutava ministri ettepanekul Vabariigi Valitsus ja pooled Eesti Panga presidendi ettepanekul Eesti Panga Nõukogu.

Samuti on Finantsinspeksiooni nõukogu roll kitsama pädevuse ja volitusega – omades eelkõige õigust strateegia, eelarve, juhtimise ja tasustamise küsimustes.

Käesolevaga on üks variant piiritleda Tagatisfondi nõukogu rolli sarnaselt Finantsinspeksiooni nõukogu rolliga. Alternatiivina on võimalik kaaluda ilma otsustusõigusega nõu andva koja moodustamist. Juhul kui Tagatisfondi funktsioon otsustatakse viia tervikuna Finantsinspeksiooni alla (st eraldiseisev avalik õiguslik isik Tagatisfondi näol kaotatakse), siis on võimalik luua nõuandev koda Finantsinspeksiooni nõukogu või juhatuse kõrvale. Tuleb samas silmas pida, et hetkel saavad Tagatisfondi nõukogu liikmed kaasa rääkida Tagatisfondi rahastamise ja raha paigutamise küsimustes. Nõuandval organil Finantsinspeksiooni nõukogu juures ei oleks õigust sekkuda või mõjutada sellise igapäevase tegevuse korraldamisega seotud küsimusi, küll aga saab nõuandev organ avaldada nendes küsimustes oma arvamust.

5.2.2. Juhatus/juhataja/töötajad

Kehtiva Tagatisfondi seaduse § 18 lõike 1 kohaselt esindab ja juhib Tagatisfondi igapäevast tegevust Tagatisfondi juhataja, kes annab oma tegevusest aru nõukogule. Juhataja volituste tähtaeg on kolm aastat. Lihtsustatult on juhataja ülesanneteks:

- 1) korraldada Tagatisfondi igapäevast tegevust ja raamatupidamist;
- 2) valmistada nõukogu jaoks ette vajalikke ettepanekuid otsustamiseks;
- 3) otsustada vastavalt eelarvele Tagatisfondi tegevuseks vajalike kulutuste tegemise;
- 4) kinnitab töösisekorraeeskirja, muid sisemisi dokumente, sõlmida töölepingud Tagatisfondi töötajatega, määrata neile töötasud;
- 5) esitada nõukogule regulaarselt ülevaateid Tagatisfondi tegevuse, eelarve täitmise ja majandusliku olukorra kohta;
- 6) otsustada muid küsimusi, mis seaduse, põhikirja või nõukogu otsuste kohaselt kuuluvad juhataja pädevusse ning täita muid õigusaktidest tulenevaid ja nõukogu poolt antud ülesandeid.

Tagatisfondi seadus eraldi töötajate osas nõudeid ette ei näe (ehk mis on töötajate roll ja kui palju peaks neid Tagatisfondis olema). Hetkel eraldi töötajaid Tagatisfondi palgal ei ole (vastavalt eespool märgitule, on sõlmitud Finantsinspeksiooniga eraldi koostöökokkulepe vajaliku inimressursi kasutamise osas, mille eest maksab Tagatisfond Finantsinspeksioonile eraldi tasu).

Tagatisfondi tööjõukulu 2025. aastal oli 163 883 eurot (sisaldab sotsiaalmaksu, töötukindlustusmakset), millest juhtkonna ja nõukogu palgakulu oli 123 340. Finantsinspeksioonile koostöölepe alusel makstud tasu 2025. aastal oli 179 976 eurot.

Seega juhul kui viia Tagatisfondi funktsioon täielikult Finantsinspeksiooni alla, on võimalik sarnaselt Finantsinspeksiooni seaduse §-s 5¹ sätestatud finantskriisi lahendamise üksusele luua eraldiseisev üksus. Samas on võimalik Tagatisfondi funktsioon viia Finantsinspeksiooni finantskriisi lahendamise üksuse alla eeldusel, et huvide konfliktid on piisavalt maandatud. Ehk tuleks kaaluda, kas tagatisskeemi juhtimise roll määratletakse täpsemalt Finantsinspeksiooni siseselt või kogu juhtimise roll läheks üle Finantsinspeksiooni juhatusele.

KÜSIMUSED:

- 9) **Juhul, kui Tagatisfond säilib eraldiseisva avalik-õigusliku juriidilise isikuna, siis kas Tagatisfondi nõukogu pädevust ja ülesandeid peaks muutma, mismoodi täpsemalt (näiteks vähendada nõukogu koosseisu)?**
- 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.**
- 11) **Kui Tagatisfondi ülesanded anda täielikult Finantsinspeksioonile, siis:**

- 11.1) Kellele omistada senised nõukogu ülesanded? Kas neid võiks hakata täitma Finantsinspektsiooni juhatus või osaliselt ka Finantsinspektsiooni nõukogu?
- 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?
- 11.3) Kas Tagatistfondi juhataja roll tuleks säilitada eraldiseisvalt Finantsinspektsiooni juhtkonnast? Või kas Tagatistfondi juhataja ülesanded tuleks anda Finantsinspektsiooni juhatusale või nõukogule arvestades funktsioonide lahususe printsiibi täitmise vajadust?
- 11.4) Kas tuleks Finantsinspektsioonis moodustada eraldi üksus või viia Tagatistfondi funktsioon Finantsinspektsiooni kriisilahendamise üksuse alla eeldusel, et sisemiselt suudetakse tagada huvide konflikti vältimine?

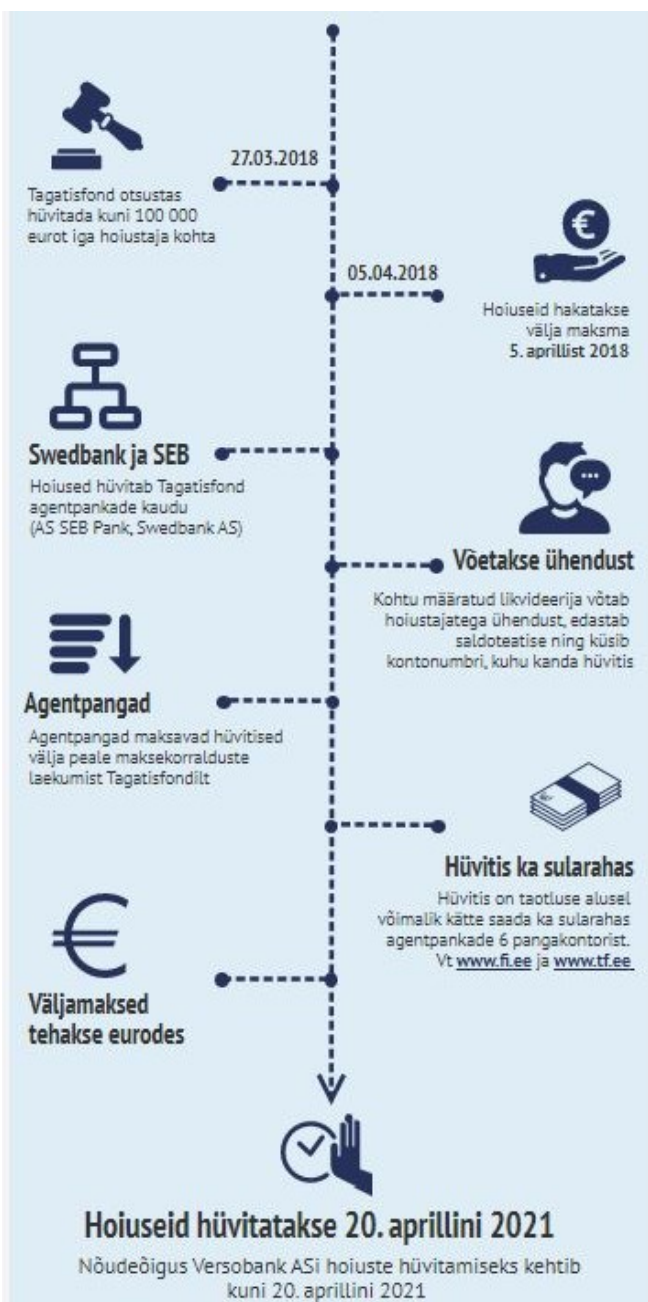
5.3. Tagatistfondi põhifunktsioonide efektiivse täitmisega seotud küsimused

5.3.1. Hüvitiste väljamaksmise korraldus

Nagu eespool märgitud, on Tagatistfondi loomisest saati toimunud seoses hoiustega üks juhtum, mille tõttu on osutunud vajalikuks hoiustajatele hüvitised välja maksta. Tegemist ei olnud väga ulatusliku juhtumiga, mistõttu suuremahulist praktilist „testi“ ei ole seni Tagatistfondi ajaloos toimunud. Järgmisel joonisel nr 3 on illustreeritud Versobank AS hüvitiste väljamaksmine etappide kaupa.

Tagatistfondi seaduses sätestatud hüvitiste väljamaksmisega seotud teatud normid on avatud erinevatele tõlgendustele või on kohati ebaselged (eelkõige mis seonduvad hoiuste tagamise osafondiga). Näiteks ei ole üheselt selge, milliseid isikuid peetakse silmas finantseerimisasutuste all. Lisaks ei ole selge, kuidas käsitleda selliseid kontoliike hüvitamise korral nagu ühiskontod, finantseerimisasutuste kliendikontod, kontsernikontod (eelkõige TFS §-d 24 ja 30).

Tuleb arvestada võib Tagatistfond seista silmitsi juhtumiga, et kui teisele krediidasutusele tehakse ettepanek täita nn agentpanga ülesandeid hüvitusjuhtumi korral, siis võib viimane keelduda seda tegemast (mainerisk või muud põhjused). Hetkel on vastav agentpanga leping sõlmitud AS-ga LHV pank, kuid kehtiv regulatsioon ei näe ette sellist kohustust ühelegi krediidasutusele asuda agentpanga ülesandeid täitma hüvitusjuhtumi korral ning kõik taandub läbirääkimiste tulemustele Tagatistfondi ja krediidasutuse vahel. Samas hüvitusjuhtumi korral on aega äärmiselt vähe selliste kõneluste pidamiseks ja kogu ressurss peaks eelkõige keskendumas hüvitiste suuruste, nende saajate jms välja selgitamisele.



Joonis nr 3. Versobank ASi hüvitiste väljamaksmise protsess

2022. a. 10. detsembril jõustusi Tagatisfondi seaduse muudatused, kus TFS § 40 lõike 1¹ kohaselt võib n-ö erandkorras (ehk nõukogu poolt otsustatud mõjuva põhjuse alusel) hüvitised täielikult või osaliselt välja maksta otse selle krediidasutuse, kus hoiused on peatatud, rahalistest vahenditest. See muudatus tehti just lähtuvalt sellest, et optimeerida halduskoormust. Seega võimalus, mille kohaselt saab hüvitisi välja maksta raskustes oleva krediidasutuse enda kaudu, peaks eeltoodu probleemi mingis ulatuses maandama.

Lisaks hüvitab TFS § 40¹ kohaselt Tagatisfond Eestis tegevusloa saanud krediidasutuse teises liikmesriigis (TFSi kohaselt lepinguriigis) asutatud filiaali hoiustajatele hoiused koostöös teise selle riigi tagamisskeemi haldava üksusega, sealhulgas kannab sellele üksusele üle kõik vajalikud rahalised vahendid ja hüvitab hüvitiste väljamaksmisega seoses tekkinud kulud. Kui on aga vastupidine olukord – teise liikmesriigi krediidasutuse filiaal on asutatud Eestis, siis maksab Tagatisfond välja selle krediidasutuse Eestis asutatud filiaali hoiused teise liikmesriigi tagamisskeemi haldava üksuse nimel ja arvel ning temalt saadud juhiste kohaselt. Tagatisfondil on õigus nõuda eelnimetatud üksuselt hüvitiste väljamaksmisega tekkinud kõigi kulude hüvitamist.

Samuti tuleb välja tuua, et vastavalt TFS §-le 41¹ on Finantsinspeksioonil kui kriisilahendusametis õigus pärast Tagatisfondiga konsulteerimist rakendada finantskriisi ennetamise ja lahendamise seaduse kohast kriisilahendusmeetet hoiuste tagamise osafondi arvelt tingimusel, et selle meetme või õigusega tagatakse hoiustajatele jätkuv juurdepääs oma hoiustele. Antud juhul ei ole pruugi see olla aga piisavalt õigusselge, et kuidas seda täpsemalt praktikas rakendada. Seetõttu vajab TFS § 41¹ täiendavat analüüsi koosmõjus eelkõige finantskriisi ennetamise ja lahendamise seaduse §-de 44 lõikega 6, § 46, § 72 lõikega 1 (eriti selle punktiga 3).

Seega vajaksid eeltoodud küsimused tõenäoliselt seaduses täpsustamist.

5.3.2. Likvideerijate/pankroti- või moratooriumihaldurite roll ja selle võimalik muutmine

Likvideerijatel või pankrothalduritel on hetkel hüvitamisjuhtumil oluline roll. TFS §-st 38 tulenevalt on krediidasutuse pankroti- või moratooriumihaldur või likvideerija kohustatud kahe tööpäeva jooksul hoiuste peatamise päevast:

- 1) tagama igale hoiustajale võimaluse tutvuda oma hoiuse kohta olemasolevate raamatupidamisandmetega ning saada hoiuse saldo kohta teade;
- 2) esitama Tagatisfondile andmed käesoleva seaduse hoiustajate (st nendele, kellel on õigus hüvitamisele), nende kõlblike hoiuste saldode ning sissenõutavaks muutunud kohustuste kohta iga hoiustaja, hoiuse ja kohustuse kohta eraldi.

Sisuliselt tähendab see seda, et hüvitamisprotsessis usaldatakse likvideerija või vastava halduri hinnangut ja otsust hüvitamisega seotud andmete osas. Need peavad olema usaldusväärsed nii hoiustaja kui ka tagatisskeemi aga kokkuvõttes ka krediidasutuse seisukohast.

Versopanga hüvitamisjuhtum näitas, et likvideerijate roll oli oluline tasaarvestuste ning konkreetsete hüvitamisele kuuluvate summade määramisel. Teisalt on likvideerijatele või halduritele jäetud kahe tööpäevane ajaperiood suhteliselt lühike, mistõttu on nende koormus lühikesel ajaperioodil väga kõrge. Samas on lühike periood vajalik kiire väljamakseprotsessi käivitamiseks. Teistes riikides ei ole teadaolevalt kasutatud likvideerijate samaväärset suurt rolli hüvitamisjuhtumil tagamisele kuuluvate summade määramisel.

Näiteks Hollandis on sisuliselt sarnane ühe kliendipõhine lähenemine⁶⁰. Ühe kliendipõhine lähenemine ehk inglise keeles *Single Customer View* (SCV) tagab sujuva ning samas väljamaksete tähtaegu järgiva menetluse. Samas Hollandis tuleb nende hoiuste tagamise seaduse kohaselt tagada pangal endal valmisolek esitada tagatisskeemile kliendipõhised andmed hoiuste väljamakse tegemiseks iga kliendi kohta eraldi. SCV lähenemine tagab kliendi andmete administreerimise, andmete menetlemise protseduurid ja kontrollimeetmed tuleb kohaldada selliselt, et pank saaks koostada iga kliendi andmetega õigeaegselt, korrektselt ja täpselt. Hollandis on kohustatud pankasid oma süsteemid ning protsessid looma selliselt, et hüvitamisjuhtumil oleks kiirelt võimalik asjakohased kliendi ja nende hoiuseid puudutavad andmed andmebaasidest kätte saada. Lisaks tuleb neil üks kord aastas läbi viia audit taolise informatsiooni andmefaili koostamise võimekuse kohta.

Käesoleval hetkel esitavad Eestis tegutsevad krediidasutused stressitesti raames Tagatisfondile SCV faili. Täiendavalt tuleb aga kaaluda, kas ja mis kujul teha see kohustuslikuks, et krediidasutused omavad võimekust jooksvalt igal ajahetkel esitada Tagatisfondile andmed hüvitamisjuhtumi tarvis. Ühest küljest juba hetkel

⁶⁰ <https://www.dnb.nl/en/sector-information/deposit-guarantee-scheme/deposit-guarantee-scheme/single-customer-view/#id7ue9o14pf>

stressitestitakse ka Eestis pankade võimekust hüvitamisjuhtumil kiirelt asjakohased andmed pankrotihalduritele esitada ja ühtlasi tagada pankrotihaldurite kiire andmeesitus Tagatisfondile – teisalt ei peaks koormama likvideerijaid või haldureid andmete esitamisega. Sellisel lahendusel jääks ainult vastutavaks krediidasutus, kes andmeid esitab. Hetkel vastutavad asjakohaste ja õigete andmete esitamise eest pankrotihaldurid või likvideerijad.

KÜSIMUSED:

- 12) Mismoodi tuleks muuta hüvitiste väljamaksmise protseduuri? Kas see peaks toimuma otse läbi krediidasutuste, kes on seotud konkreetse nn kahjujuhtumiga?**
- 13) Kas on läbipaistvuse suurendamiseks ja infovahetuse paremaks tagamiseks (eelkõige kahjujuhtumiga seotud hoiustajatega suhtlemiseks) tuleks luua eraldi vastav mugav ja lihtne elektrooniline keskkond Tagatisfondi poolt?**
- 14) Kas likvideerijate, pankrotihaldurite, moratoriumihaldurite rolli tuleks muuta (mh arvestades et andmeesituse võimekust nõutakse jooksvalt krediidasutustes)?**

5.4. Tagatisfondi piisava rahastamisega seotud küsimused

5.4.1. Tagatisfondi rahastamine läbi osamaksete (sh sihttaseme suurus ja osamaksete arvutamise alused)

EL liikmesriikidel on tulenevalt EL hoiuste tagamise direktiivist 2014/49/EL kohustus tagada hoiuste tagamise skeemide piisav rahastamine (artikkel 10), samamoodi on direktiivist tulenev kohustus koguda regulaarselt osamakseid ja määratleda piisav sihttase (mis artikli 10 kohaselt peab olema minimaalselt 0,8% tagatud hoiustest). Eelnimetatud direktiivi artikkel 10 sätestab lisaks, et hoiuste tagamise skeemide osamaksed peaksid põhinema tagatud hoiuste summal ja vastava liikme (krediidasutuse) riskitasemel. Ehk see tähendab, et osamakse peaks olema seotud krediidasutuste riskiprofiiliga, sealhulgas võtma arvesse nende erinevaid ärimudeleid. See võib tähendada, et väiksemad pangad ja kui nende äritegevus on vähem riskantne võiks proportsionaalselt maksta ka väiksemas mahus osamakseid.

Direktiivi kohaselt, kui vahendite maht langeb alla sihttaseme, jätkatakse osamaksete tegemist vähemalt seni, kuni sihttase on taas saavutatud. Kui pärast sihttaseme esmakordset saavutamist on vahendite maht langenud alla 2/3 sihttasemest, tuleb kehtestada osamaksete kogumine tasemel, mis võimaldab saavutada sihttaseme uuesti vähemalt 6 aasta jooksul. Liikmesriigid võivad seda perioodi pikendada veel maksimaalselt nelja aastani juhul, kui hoiuste tagamise skeem on teinud kumulatiivseid väljamakseid, mis on rohkem kui 0,8 % tagatud hoiustest. Nn korrapäraste osamaksete puhul võetakse arvesse ka majandustsükli faasi ja protsükliliste osamaksete võimalikku mõju käesoleva artikli kontekstis iga-aastaste osamaksete kehtestamisel.

Eestis on eelnimetatud sihttase Tagatisfondi hoiuste tagamise osafondi osas täidetud (see on tegelikult teatud varuga ka ületatud). Lisaks TFS § 34 lõikes 2 on sätestatud, et Tagatisfondi nõukogu võib peatada osamaksete kogumise, kui hoiuste tagamise osafondi vara moodustab vähemalt 0,8% tagatud hoiuste mahust. Ehk nõukogule on antud diskretsioon koguda ka suuremas mahus osamakseid. Siiski on sätestatud ka sama TFSi sätte kohaselt lagi – sellest tulenevalt osamaksete kogumine peatatakse, kui hoiuste tagamise osafondi vahendid moodustavad viis protsenti tagatud hoiuste mahust.

Rahvusvahelises kirjanduses on näiteks FDIC avalikustatud Davison and Carreon (2010) analüüsist aastate 1950–2010 kohta selgelt välja toodud, et minimaalne hoiuste tagamise skeemi tase peaks olema umbes 2% tagatud hoiuste mahust. Teisalt ei pruugi Ameerika Ühendriikide FDICi praktikast või lähenemist olla võimalik täielikult EL skeemidele üle kanda (hüvitamise tingimused, täiendava rahastamise tingimused võivad üksjagu erineda). Samas ka Maailmapanga 2017. aasta uurimuses⁶¹ tuuakse hoiuste tagamise skeemi sihttaseme määramisel välja 2% tagatud hoiustest. Seetõttu soovitatakse üldiselt piisava puhvri saavutamist kui sihttasest hakatakse määratlema. Käesolevaga ei ole eraldi analüüsitud teiste Tagatisfondi osafondide rahastamise sihttasemeid, kuna potentsiaalsed väljamaksed hoiuste tagamisel on kõige suuremad. Siiski on ilmselt mõistlik hinnata ja üle vaadata ka teiste osafondide rahastamise sihttasemetega sobivus.

⁶¹ World Bank November 2017 „Deposit Insurance Systems: Addressing emerging challenges in Funding, Investment, Risk-based Contributions & Stress Testing“ <https://documents1.worldbank.org/curated/en/824821511878338917/pdf/121708-REVISED-PUBLIC-FinSAC-Deposit-Insurance-Systems-Guidance-Papers-Nov-2017.pdf>

5.4.2. Tagatisfondi osafondi täiendav rahastamine (kui ette kogutud vahenditest ei piisa)

Tulenevalt mõnest suuremast kahjujuhtumist võib tekkida olukord, kus Tagatisfondi kogutud vahenditest ei piisa hüvitiste väljamaksmiseks. Hoiuste tagamise direktiivi artikli 10 lõige 9 sätestab suhteliselt abstraktse kohustuse tagada liikmesriigil alternatiivsete kiirete/lühiajaliste rahastamisallikate olemasolu⁶². Tagatisfondi seadus on selles osas mõnevõrra konkreetsem. TFS § 86 näeb ette hüvitamise katteallikad ja selle lõike 2 kohaselt sätestatakse, et kui osafondi varast ei piisa osafondi kohustuste täitmiseks, võib Tagatisfond 1) võtta laenu krediitiasutustelt või teistelt isikutelt 2) täita osafondi kohustused teise osafondi arvel.

TFS § 86 lõige 3 piiritleb punktis 2 – juhul, kui see võib oluliselt kahjustada Tagatisfondi eesmärkide ja kohustuste täitmist selle osafondi arvel, mille rahalisi vahendeid kavandatakse kasutada, siis ei või selle osafondi vahendeid kasutada. Igal juhul tuleb teise osafondi arvel kasutatud raha koos arvestatud intressiga tagastada.

TFS § 87 näeb veel täiendavalt ette riigi käest laenu võtmise või riigigarantii võtmise tingimused. Sisuliselt sätestatakse seal eelkõige tingimus, et kui ei piisa osafondi kohustuste täitmiseks teiste osafondide arvel, võib nõukogu taotleda riigilt Tagatisfondile laenu andmist või riigigarantii Tagatisfondi poolt võetavale laenule. TFS § 87 lõige 2 sätestab veel, et Vabariigi Valitsus võib otsustada Tagatisfondile laenu andmise riigieelarves ettenähtud ulatuses. Samas otseselt alused sellise laenu saamiseks tulenevad riigieelarve seadusest endast (vt järgmisi lõike selle kohta).

Mis puudutab laenu võtmist, siis praktikas on peamine küsimus selles, kui kiiresti suudetakse reaalselt sõlmida laenulepingud hoiuste hüvitamiseks vahendite saamiseks arvestades seadusega sätestatud lühikest seitsmepäevast hüvitiste väljamakse perioodi (mida siiski erandkorras saab pikendada). Ehk võib esineda oht, et Tagatisfond ei suuda täies ulatuses hüvitada hoiuseid lubatud 7 tööpäeva jooksul (nt laenu võtmine võtab arvatust kauem aega või ei ole laenuandja(d) valmis andma laenu soovitud summas).

Sisuliselt on üldiselt kolm võimalust vajaliku laenu võtmiseks:

- 1) Tagatisfond sõlmib pankadega laenulepingu (ja riik laenab veel vajadusel puuduoleva summa);
- 2) Tagatisfond sõlmib riigiga otse laenulepingu;
- 3) Tagatisfond hoiab oma vahendeid nn riigi kontsernikontol või e-riigikassa kontol) ja kasutab arvelduskrediiti.

Esiteks, Tagatisfondil oleks võimalik võtta laenu pankadelt, kuid seda eelnevalt kokkulepitud tingimustel (kuna suuremahulise laenu korraldamine, läbirääkimised ja lepingute sõlmimine võtab aega). Teisalt ei pruugi turuosalistel (pankadel) olla võimalik väga suuremahulist laenu Tagatisfondile väljastada tulenevalt kehtivatest kapitalinõuetest (nt usaldatavusnormatiividest tulenevatest piirangutest riskide kontsentreerumisele).

Teisteks variantideks on riigipoolne rahastamine. Riigieelarve seaduse § 61 näeb ette riigi poolt laenu või garantii andmise ja sellega seotud tingimused. Selle paragrahvi lõike 1 punkt 6 võimaldab riigil anda laenu või riigigarantii Tagatisfondi kohustuste täitmise tagamiseks.

Lisaks näeb riigieelarve seaduse § 61 ette, et Vabariigi Valitsus võib anda laenu kui vastav määr on iga-aastases riigieelarves ette nähtud. Ehk riigieelarve seaduse § 61 lõike 4¹ kohaselt võib Vabariigi Valitsus anda laenu või garantii mh järgmistele Eestis asuvatele või Eestis tegutsevatele isikutele või nende kohustuste tagamiseks: 1) avalik-õiguslik juriidiline isik; 2) finantsasutus. Piltlikult võiks laenu andmine näha välja järgmine (vt järgmist joonist).



Joonis nr 4. Laenu andmine riigi poolt avalik-õiguslikule isikule

Kiirem ja paindlikum võimalus riigipoolseks täiendavaks rahastamiseks on kirjeldatud eespool punktis 4.2.3.

2026. a. riigieelarve seaduse kohaselt on eelnimetatud riigieelarve seaduse § 61 lõike 4¹ alusel kehtestatav

⁶² Member States shall ensure that DGSs have in place adequate alternative funding arrangements to enable them to obtain short-term funding to meet claims against those DGSs.

Vabariigi Valitsuse antavate laenu ja riigigarantiide suurim lubatud jääk 3 766 000 000 eurot, millest 31.05.2026 seisuga on kasutatud 52,9 miljonit eurot. Tuleb silmas pidada, et selle sisse on arvestatud ka kõik muud laenu andmise vajadused, sh potentsiaalsed laenu andmise vajadused ning see summa ei ole tervikuna kasutatav üksnes Tagatisfondi jaoks.

Riik (Rahandusministeeriumi riigikassa osakonna vahendusel) saab anda Tagatisfondile laenu likviidsusreservi arvel ja/või emiteerib operatiivselt lühiajalisi võlakirju (T-billid või euro kommertsipaberid). Iga-aastase riigieelarvega kinnitab Riigikogu riigi võlakohustuste võtmise ja laenu andmise limiidid, mis peavad arvesse võtma Tagatisfondi potentsiaalseid laenuvajadusi ning asjaolu, et riik peab Tagatisfondile laenu andmist täies ulatuses finantseerima uute võlakohustuste võtmisega. 31.05.2026. a seisuga oli riigi (Rahandusministeeriumi riigikassa osakonna poolt hallatava) võlakohustuste portfelli 8,6 miljardit eurot. 2026. a riigieelarve seaduse kohaselt on riigieelarve seaduse § 69 lõike 2 alusel kehtestatud võlakohustuste suurim lubatud jääk 14,3 miljardit eurot.

Lisaks on oluline märkida, et eeltoodud juhul võtab riik Tagatisfondile antava laenu krediidiriski nn likvideeritava panga varade suhtes, sest selle arvelt maksab Tagatisfond riigile tagasi laenu põhisummat. Kuigi Tagatisfondil on eelisvõlausaldaja staatus likvideerimisprotsessi varade jaotamisel ja Tagatisfond kasutab hoiuste hüvitamisel esmalt hoiuste tagamise osafondi kogutud vahendeid (hetkel 423 mln eurot), mis oluliselt vähendavad riigi jaoks krediidiriski, võib siiski olla oht, et likvideerimisprotsess venib ebamõistlikult kaua (nt kohtuprotsesside tõttu) ning Tagatisfond ei pruugi olla võimeline tagastama laenusummat vastavalt kokkulepitule. Sellisel juhul peab riik olema valmis pikendama Tagatisfond laenugraafikut (nt 3–10 aasta võrra).

Mis puudutab alternatiive riigi käest võetavale laenule, siis näeb TFS ette, et Tagatisfond võib laenu taotleda ka mõne teise liikmesriigi tagatisskeemilt. Nimelt sätestab TFS § 86², et Tagatisfondil on õigus taotleda hoiuste tagamise osafondi rahastamiseks laenu teise liikmesriigi tagamisskeemi haldavalt üksuselt. Seda aga eelkõige juhul kui Tagatisfondi muud laenuvõimalused ei ole kohe ja mõistlikel tingimustel kasutatavad. Ehk pigem on see üsna ebatõenäoline variant laenu saamiseks.

Vajaliku lisarahastuse saamine on Tagatisfondi puhul siiski suure tõenäosusega võimalik realiseerida eelkõige riigieelarve seaduses sätestatud riigi antud laenu kasutades. Alternatiiv võib olla ka riigigarantii andmine nt muudelt isikutelt võetavatele laenudele (Eestis tegutsevad pangad või ka välisriikides asuvad pangad, teise EL liikmesriigi tagatisskeem). Samas ei ole see nii operatiivne ja on ka kulukam.

5.4.3. Tagatisfondi vahendite haldamine ja investeerimise piirangud

Tagatisfondi varana käsitatakse osafondidesse kogutud vahendeid. Vara jaguneb iga osafondi arvel täitmisele kuuluvateks õigusteks ja kohustusteks ning muuks varaks.

TFS § 76 kohaselt moodustub iga osafondi vara (lihtsustatult) eelkõige turuosaliste poolt tasutavatest osamaksetest, sh viivistest (kui osamakse ei laeku tähtpäevaks). Lisaks võib osafondide vara moodustuda:

- a) osafondi vara paigutamisest saadavast tulust;
- b) tulust, mis saadakse osafondi vara kasutamisel teise osafondi kohustuste täitmiseks (nt kui ühe osafondi vahendeid laentakse teisele);
- c) nõudeõiguse alusel laekuvast rahast (nt pankrotipesast);
- d) hüvitisest, mis jäävad teatud põhjustel välja maksmata ja mida hoiustatakse.

TFS § 6 lõike 2 punkti 9 kohaselt kinnitab nõukogu Tagatisfondi vara paigutamise täpsemad alused ja korra. TFS § 81 lõike 3 punkti 3 kohaselt otsustab varahaldur Tagatisfondi vara paigutamise Tagatisfondiga sõlmitud lepingu alusel. TFS § 82 lõike 1 teine lause sätestab, et varahalduri valib ja temaga sõlmitava lepingu põhitingimused kinnitab nõukogu. Varahalduriks võib vastavalt TFS § 82 lõikele 2 olla Eesti Pank, Rahandusministeerium või välisriigi äriühing, kellel on Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni (OECD) liikmesriigi pädeva organi antud tegevusluba investeerimisteenuste osutamiseks (ehk sisuliselt kas krediidiasutus, investeerimisühing või fondivalitseja). Sama paragrahvi kohaselt ei või varahalduriks olla fondiosaline ise või temaga samasse konsolideerimisgruppi kuuluv äriühing (nt fondiosalisest panga tütarfirma).

Tagatisfondi nõukogu on valinud varahalduriks Eesti Panga ja sõlminud vastava lepingu – Tagatisfondi ja Eesti Panga vahel sõlmitud Tagatisfondi vahendite paigutamise leping, mida pooled on korduvalt pikendanud. Praeguse varahalduri Eesti Pangaga on nimetatud lepingus sätestatud peamised investeerimispiirangud, normportfell, vara paigutamise seonduvad tasud ja kulud, lepingu muutmise ja lõpetamise alused.

Kõigi osafondide vara paigutamine toimub ühtses tervikportfellis. Sellist põhimõtet rakendatakse põhjusel, et iga osafondi vara üksikult ei ole piisava mahuga selle eraldi paigutamiseks.

Tagatisfondi vara paigutamisel lähtutakse vara väärtuse säilimise, likviidsuse ja kehtestatud piirangute raames parima võimaliku tuluse saavutamise eesmärgist. Peamisteks Tagatisfondi varade investeerimisega seotud riskideks on intressi-, krediidi- ja likviidsusrisk. Tagatisfondi vara investeerimisel valuutariski ei võeta.

Alternatiivina võib varade haldamise/investeerimise mõttes kaaluda varianti, kas konsolideerida Tagatisfondi vahendid riigi kassareserviga sarnaselt Töötukassa ja Tervisekassa finantsreservidega (või läbi muu skeemi või anda vara hallata Rahandusministeeriumi riigikassa osakonnale). Siiski ei oleks tegemist täpselt samasuguse varade haldamisega kui Tervisekassa ja Töötukassa puhul. Antud juhul hoiaks Tagatisfond vahendeid e-riigikassas e-kontol nõudmiseni hoiusena ja kasutaks valmisolekulaenu arvelduskrediiti.

Nagu eespool märgitud, siis võttis Riigikogu hiljuti vastu väärtpapierituruse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu⁶³, millega lisatakse TFS §-i 82 uued lõiked 4 ja 5, mis näevad ette, et juhul kui varahalduriks on Rahandusministeerium, hoitakse Tagatisfondi vahendeid riigiga sõlmitava lepingu alusel ning Tagatisfondi vahendeid võib sealhulgas hoida e-riigikassas e-kontol. Eraldi sätestatakse veel see, et eelnimetatud leping peab võimaldama teostada TFS-s sätestatud tingimustel väljamakseid Tagatisfondile seadusega pandud ülesannete täitmiseks.

Kokkuvõttes ei kohusta plaanitavad muudatused valima Tagatisfondi varahalduriks Rahandusministeeriumi. Juhul kui seda siiski soovitakse teha, siis annavad TFS §-i 82 uued lõiked selged alused, milliste tingimuste järgi see käiks. Sarnane regulatsioon on ka näiteks ettenähtud Tervisekassa puhul vastavalt Tervisekassa seaduse §-le 39 ja Töötukassa puhul vastavalt Töötuskindlustuse seaduse §-le 341.

Samas juhul, kui otsustatakse Tagatisfond täielikult viia Finantsinspeksiooni alla, säilib eelduslikult kehtiv TFS § 82 lõike 2 valik, mille kohaselt võib valida varahalduriks Eesti Panga, Rahandusministeeriumi või välismaise investeerimisfirma.

Sealjuures tuleks silmas pidada ka huvide konflikti vältimiseks sätestatud piirangut (TFS § 82 lõige 3), et varahalduriks ei või olla fondiosaline ise, see tähendab, et varahalduriks ei tohi olla Eestis tegevusloa saanud investeerimisteenuseid pakkuv isik.

Igal juhul peaks mis iganes valiku tegemisel olema tagatud see, et varade paigutamisel lähtutakse eelkõige vara säilitamise põhimõttest ja tagatisskeemi ülesannete täitmise seotud kulude ja finantsriskide vähenemise ja/või kontrolli all hoidmisest.

Samas juhul, kui nn Tagatisfondi funktsioon anda täielikult Finantsinspeksioonile, siis on variandid, kas sätestada vara paigutamise reeglid/piirangud seaduse tasandil, Eesti Panga presidendi, Vabariigi Valitsuse või rahandusministri määрусena või Finantsinspeksiooni otsusega.

Lisaks – EL määruse (EL) nr 549/2013 (ESA2010 metoodika) kohaselt käsitatakse valitsussektoris kuuluvat üksusena mh keskvalitsuse üksusena avalik-õiguslikke juriidilisi isikuid (keskvalitsuse eelarveväline üksus tulenevalt eelnimetatud määruse Lisa A p 20.61 ja 20.62). Eeltoodust tulenevalt arvestatakse Tagatisfondi hoiuste tagamise osafondi kogutud vahendeid riigieelarve tasakaalustamisel. Tagatisfondi kogutud vahendeid ei tohiks käsitleda nõ sotsiaalfondide osisena, sest neid vahendeid võib kasutada vaid Tagatisfondi seaduses sätestatud eesmärkidel. Tagatisfondi osafondide vahendite võimaliku kajastamise seosed sh riigieelarvet puudutavas statistikas, vajavad ilmselt täiendavat analüüsi.

KÜSIMUSED:

- 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 krediidasutuste tagatud/hüvitavate hoiuste jääki)?**
- 16) Kas ka teiste osafondide (investorikaitse osafond jt) sihttasemeid tuleks üle vaadata ja muuta?**
- 17) Kas ja millised tingimused/piirangud (safe-guard's) peaksid olema, et osamaksete kogumine turuosalistelt ei oleks liiga koormav?**

⁶³ <https://www.riigikogu.ee/tegevus/elnoud/elnou/b186ef5e-91be-41e2-8449-9a5a780bf625/vaartpapierituruse-seaduse-ja-teiste-seaduste-muutmise-seadus/>

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

5.5. Tagatisfondi lisafunktsioonid/ülesanded ja võimalike uute ülesannete andmine

5.5.1. Stressitestimine

Üks olulisemaid lisa- või täiendavaid funktsioone, mida Tagatisfond peab täitma, on regulaarsete stressitestide läbiviimine, et veenduda kui efektiivne või toimiv on Tagatisfond võimalike hüvitamisjuhtumite korral, samuti tuvastada kohti, mis vajaksid efektiivsuse suurendamist. Läbi stressitesti tuvastatakse sisuliselt valmisolek hüvitamisjuhtumil kiirelt andmeid koguda ja hüvitisprotsess läbi viia.

Vastavalt TFS §-le 92¹ teeb Tagatisfond koostöös Finantsinspeksiooniga hüvitiste väljamaksmise tagamiseks stressitesti koostöös Finantsinspeksiooniga vähemalt korra iga kolme aasta järel. Rahandusminister võib määrusega kehtestada stressitesti tegemise täpsema korra ja teabe hoidmise nõuded. Sellist määrust käesoleval ajal kehtestatud ei ole.

24. mail 2016. aastal avalikustas Euroopa Pangandusjärelevalve Asutus vastavad suunised stressitestide läbiviimiseks.⁶⁴ Seetõttu on teatavad alused Euroopa Liidu tasandil olemas. Samas tuleks siiski analüüsida, kas oleks vajadus detailsemate nõuete kehtestamiseks tagatisskeemide toimivuse stressitestide läbi viimisele rahandusministri määrusega.

Tänaseks on Tagatisfond viinud läbi mitmeid stressitestide Eestis tegutsevate krediidasutuste suhtes. Testide järgselt on tehtud järeldused, kus mh on välja tulnud ka teatud kitsaskohad – võimalik inimressurssi nappus, probleemid andmete vastuvõtmisel seoses mahu piirangutega, infotehnoloogia-alased küsimused. Need võiksid lahendatud saada kõige efektiivsemalt siis, kui Tagatisfondi funktsiooni võtaks Finantsinspeksioon täielikult üle (st Tagatisfond eraldiseisva avalik-õigusliku isikuna nõ kaotatakse).

5.5.2. Piiriülene koostöö

TFS §-st 96 tulenevalt peaks Tagatisfond sõlmima koostöökokkulepped teiste riikide tagamisskeemidega, kui Eesti krediidasutustel on filiaale teistes riikides ja Tagatisfondil võib tekkida kohustus maksta hüvitisi teise riigi hoiustajatele või kui Tagatisfondil võib tekkida kohustus korraldada hüvitiste väljamaksmist teise riigi krediidasutuse Eesti filiaali hoiustajatele.

Seadus ei sätesta täpsemalt Tagatisfondi eeltoodud kohustuste sisu ega koostöökokkulepete nõudeid. On teatud valikukoht, kas seadusega tuleks reguleerida täpsemad koostöö alused teiste riikide tagatisskeemidega (sätestada detailsed nõuded koostöölepingutele). Hetkel on eraldi sõlmitud koostöölepped Läti ja Leedu tagatisskeemidega, samuti Soome tagatisskeemiga.

Nagu eespool viidatud, siis tänane Tagatisfondi inimressurss on ebapiisav ka tulemuslikuks koostööks teiste riikide tagatisskeemidega.

Juhul, kui Tagatisfondi ülesandeid hakkab täitma Finantsinspeksioon, siis tuleb seadusandlikult tagada erinevate riikide tagatisskeemide vahel juba sõlmitud koostöökokkulepete staatus või vajadusel uuendada sõlmitud lepinguid.

5.5.3. Hoiustajate, investorite ja muude isikute teadlikkuse tõstmine

EL hoiuste tagamise direktiivi 2014/49/EL artikkel 16 sätestab minimaalsed nõuded, mida liikmesriik peab tagama hoiustajatele tagatisskeemide osas informatsiooni andmisel. Need nõuded on üle võetud TFS §-ga 93.

⁶⁴ Vastavad suunised on 15.09.2021 ajakohastatud, ajakohastatud suunised on kättesaadavad siin:

https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/Publications/Guidelines/2021/EBA-GL-2021-10%20revised%20GL%20on%20DGS%20stress%20test/1019607/Final%20Report%20on%20Revised%20Guidelines%20on%20DGS%20stress%20tests.pdf

Ka üks rahvusvahelise hoiusekindlustusstandardi põhiprintsiipe on avalikkuse teadlikkuse tõstmine. Kehtiv TFS piirdub laiema avalikkuse teavitamise nõudes üksnes sellega, et millist infot tuleb Tagatisfondi veebilehel avalikustada (TFS § 94).

TFS § 31 sätestab eraldi panga kohustused hoiustajate informeerimisel. Nimelt selle paragrahvi lõige 1 sätestab, et pank peab teavitama hoiustajaid hoiuste tagamise ulatusest ning hüvitamise tingimustest ja korrast, sealhulgas ka hüvitamisele mittekuuluvatest hoiustest. Hoiustajale esitatakse vastav teave hoiulepingu sõlmimisel ning lepingu kehtivuse ajal vähemalt üks kord aastas.

Üldiselt ei ole teadaolevalt Eestis teadlikkus Tagatisfondi olemasolust ja rollist ülemäära kõrge. Tuleks hinnata, et kas ja kuidas suurendada hoiustajate, investorite ja muude tagatisskeemist potentsiaalselt hüve saavate isikute teadlikkust. Näiteks kas Tagatisfondi funktsiooni üleandmine täies ulatuses Finantsinspeksioonile võimaldaks rohkem tõsta avalikkuse teadlikkust sellise hoiuste ja muude vahendite tagamise riiklikku funktsiooni olemasolust.

5.5.4. Tagatisfondi volitused seoses järelevalvega ja kriisilahendusega, sh Tagatisfondi vahendite kasutamine muuks juhuks kui hoiuste hüvitamiseks

Nagu ka eespool märgitud, siis hetkel on Eestis Tagatisfond klassikaline tagamise skeem ja tegeleb üksnes hüvitiste väljamaksmisega ehk pay-box tüüpi tagatisskeem.

Kriisilahenduse direktiivi 2014/59/EL artikli 99 tulemina loodi Tagatisfondi kriisilahenduse osafond TFS muudatustega, mis jõustusid 2015. aasta 29. märtsil⁶⁵ – kriisilahenduse osafond (mida reguleerivad täpsemalt TFS §-d 73¹² – 73²⁵). Muuhulgas peab EL kriisilahendusdirektiivi 2014/59/EL artiklit 109 kohaselt hoiuste tagamise skeem aitama kriisilahendust rahastada, kattes kahjumi puhaskahjumi ulatuses sel määral, nagu see oleks talle tekkinud pärast hoiustajatele hüvitiste väljamaksmist tavalises maksejõuetusmenetluses. TFS-i on see säte üle võetud §-ga 41¹.

Tagatisfondi ülesandeks on kriisilahenduse osafondi näol koguda aga eelkõige krediidiastutustelt ja investeerimisühingutelt osamakseid, korraldada kogutud rahade haldamine (või ülekandmine EL Kesksele kriisilahendusametusele ehk SRB-le).

Eraldi rolli Tagatisfondil aga kriisilahendamisel ei ole ehk hetkel kehtiva õiguse kohaselt puudub Tagatisfondil pädevus aktiivselt sekkuda finantskriisi ennetamisse ja kriisilahendusse.

EL hoiuste tagamise direktiivi 2014/59/EL põhjenduspunktidest (eelkõige nr 55) tuleneb, et hoiuste tagatisskeemil võiks või isegi peaks olema kriisiennetuses ja kriisilahenduses teatud roll. Muuhulgas peab liikmesriigi tagatisskeem osalema kriisilahenduse kolleegiumites. Näiteks Skandinaavia riikidel (Taani, Norra, Soome, Rootsi) tagatisskeemidel on võimalus osaleda kriisilahenduse rahastamisel, sh ühinemisel kui kriisilahenduse haldamisel, mida on ka kasutatud.⁶⁶

EL hoiuste tagamise direktiivi 2014/49/EL artikli 11 lõigetest 3 ja 6 tulenevad täiendavad võimalused kasutada hoiuste tagamise fondi kogutud vahendeid, kas ennetavateks või kriisilahendusega seotud alternatiivseteks eesmärkideks. Näiteks „hädas“ olevale pangale likviidsust pakkuda. Eesti ei ole neid võimalusi kasutanud. Eelkõige lähtuvalt praktilisest seisukohast, kuna Eesti turul tegutseb vähe turuosalisi ning turg on väga kontsentreeritud, seetõttu muuks kui hoiuste hüvitiste väljamaksmiseks fondis ei pruugi raha jätkuda. Samas osa, eelkõige suurriike nagu Itaalia on just nendel eesmärkidel kasutanud hoiuste tagamiseks mõeldud vahendeid ning vähem hoiuste hüvitamiseks.

Seega tuleks seose eeltooduga eraldi hinnata, kas võiks kasutada eelnimetatud direktiivis sätestatud valikut ehk kas Eesti võiks laiendada hoiuste tagamiseks mõeldud vahendite kasutusala arvestades, et hüvitisjuhtumite sageduse tõenäosus on üsna väike. **Lisaks seda seoses sellega, et tulenevalt eespool märgitud muudatustest EL õigusaktides Tagatisfondi funktsioonid tulevikus aga laienevad (vt eespool peatükki 2.2.2).**

Samuti tasub märkida, et tagatisskeemide pädevust ja volitusi seonduvalt järelevalvega võib nimetada riskivähendamise instrumendiks, milline mudel on näiteks USA-s.⁶⁷ Erialases kirjanduses asutakse seisukohale, et tagatisskeemidel on oluline roll skeemiosaliste (st pankade jt) aruandluse hindamisel, mis loob skeemiosaliste maksevõimelisuse hindamisel lisandväärtust täienduseks järelevalvelise hinnangu andmisele. Vastavalt TFS §-le 92 on Tagatisfondil õigus saada teavet, mis on vajalik tema tegevuseks. Eesti õigusest (ega ka EL õigusest) ei

⁶⁵ <https://www.riigiteataja.ee/akt/119032015003>

⁶⁶ Globalization and Systemic Risk 2009, M. Persson

⁶⁷ Vt. FSB 2012 raport lk

tulene, kuid arvestades erialases kirjanduses toodud seisukohti ja tagatisskeemi toimimise rahvusvaheliselt tunnustatud põhimõtteid, tuleks analüüsida põhjalikumalt, kas Tagatistfondil peaks olema järelevalvelise hinnangu osas tasakaalustav roll.

Lisaks riigieelarveliste vahendite kasutamisele finantskriisi olukorras peab ka kriisilahendusfondide ja hoiuste tagamise skeemide kasutamine maksejõuetute krediitdiasutuste ja investeerimisühingute kriisilahenduse toetuseks olema kooskõlas asjakohaste riigiabi sätetega. Riigiabiga võib muu hulgas olla tegemist, kui kriisilahendusfondi või hoiuste tagamise fondiga sekkutakse maksejõuetute krediitdiasutuste ja investeerimisühingute kriisilahenduse toetuseks.

5.5.5. Muud küsimused

Muude osafondide (mis ei tulene EL õigusest) jätkuvus kehtivas õiguses olevatel alustel tuleks üle vaadata ning vajadusel ajakohastada tulenevalt muutunud õigusraamistikust ning turuolukorrast. Küsimus on eelkõige selles, et kas kõikidel hetkel Tagatistfondi seaduse alusel tegutsevatel osafondidel, on muutunud keskkonnas vajadus samadel alustel edasi tegutseda. Eelkõige puudutab see teema pensionikaitse osafondi ja pensionilepingute osafondi. Kui 2021. aastani oli pensioni kogumine II sambas kohustuslik ja nn eluaegne pensionileping oli peamine väljamakselahendus, siis nüüd on liitumine II sambaga kõigile vabatahtlik ja pensionile jäädes ei ole enam ka pensionilepingu sõlmimise kohustus. Samal ajal näiteks III sammas, mis samuti on vabatahtlik, ei ole tagatisskeemiga kaetud. Pensionilepingute osafondi otstarbekuse seab lisaks küsimärgi alla ka praeguseks hetkeks kujunenud turusituatsioon, kus selliseid kindlustuslepinguid sõlmibki vaid üks kindlustusandja ja seaduses sätestatud kujul ei oleks osafondi kasutamine praktikas tõenäoliselt võimalik. Pealegi on kindlustusandjatele lisandumas kindlustusandjate kriisilahenduse osafond, mis hõlmaks edaspidi ka ainsa kindlustusandja, kes pensionilepinguid praegu pakub.

- 21) Kas stressitestide tegemise juhised ja läbiviimine vajaks täpsemat regulatsiooni?
- 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?
- 23) Kas oleks vaja seadusandlikult täpsemalt ja ulatuslikumalt reguleerida avalikkuse teadlikkuse tõstmine tagatisskeemidest ning sellega kaasnevast kaitsest ja hüvest?
- 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)?
- 25) Kas Tagatistfondile tuleks anda hoopis suuremad volitused kriisilahenduses?
- 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?

6. KOOSKÕLA PÕHISEADUSEGA

6.1. Sotsiaalliigi põhimõte ning isikute õiguste ja vabaduste tagamine

Finantskriisist tulenevaid sotsiaalseid kulusid on keeruline hinnata (iga kriis on erinev), kuid need võivad olla päris märkimisväärsed. Nagu käesoleva VTK alguses märgitud, siis riigi finantsstabiilsuse eest vastutavate institutsioonide eesmärk on hoida ära finantskriise. EV Põhiseaduse (edaspidi PS) §-st 10 tuleneb riigi ülesanne muuhulgas mitte lubada sotsiaalse õigluse põhimõtet rikkuvaid majanduslikke protsesse. Sotsiaalse õigluse põhimõtte järgimine eeldab majanduse tasakaalustatud arengu teadlikku suunamist. Sotsiaalsete põhiõiguste täpsema mahu määrab kindlaks riigi majanduslik olukord ning riik ei saa rohkem anda ja keegi ei saa riigilt rohkem nõuda, kui riik võimeline on.⁶⁸

⁶⁸ Riigikohtu Halduskollegiumi 17.06.2004.a. määrus asjas 3-3-1-17-04. p 32. Kättesaadav: <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-3-1-17-04>

Euroala majanduslik ja finantsiline jätkusuutlikkus kuulub alates Eesti kuulumisest euroala riikide sekka Eesti põhiseaduslike väärtuste hulka. Finantsstabiilsus kui riigi ja terve ühiskonna majandusliku jätkusuutlikkuse eeldus, on vahetult seotud PS §-st 14 tuleneva põhiõiguste tagamise kohustusega. Põhiõiguste ulatuslik ja järjekindel tagamine on äärmiselt keeruline, kui mitte võimatu, ilma stabiilse majanduskeskkonnata.⁶⁹ Finantsstabiilsus on oluline avalik hüve, mida ei ole võimalik kindlustada ainuüksi turgude toel ja selle kaitseks peab riik kehtestama asjakohased ja piisavad meetmed. Teisalt on eeltoodud argumendid käsitatavad finantssektori ettevõtjate ettevõtlusvabaduse, s.o. PS §-s 31 sätestatud riive legitiimsete eesmärkidena (vt. p 6.3).

6.2. Riigi kaitsekohustus

PS § 14 on vahetus puutumuses PS §-ga 13, mis sätestab, et igaühel on õigus riigi ja seaduse kaitsele. Eeltoodud säte ei tähenda mitte üksnes negatiivset kohustust teostada kaitset ainult seadusega või seaduse alusel, vaid ka positiivset kohustust kehtestada piisavalt kaitsvaid ja kaitset võimaldavaid seadusi.⁷⁰ Riigikohtu käsitus arvestades on asutud seisukohale, et PS § 13 lõige 1 esimesest lausest tuleneval kaitsekohustusel on laiem tähendus ka põhiõiguste kaitsmiseks riigi ja üksikisiku vahelises suhtes ning see toimib koos PS §-ga 14 ning teiste PS-i sätetega, mille osas on riigil kohustus põhiõigusi tagada.⁷¹ PS § 13 lõikest 1 tuleneb riigi kohustus luua ja arendada kaitset pakkuvaid õigusnorme ja võtta tarvitusele muid kaitset pakkuvaid meetmeid, et hoida ära või vähemalt minimeerida finantsüsteemi kui terviku või finantssektoris tegutseva ettevõtja maksejõuetusest tingitud kahjusid ja toetada seeläbi sotsiaaliikluse idee realiseerimist. Riigi kaitsekohustus ei saa siiski minna üleliia kõrgeks ja riik ei saa võtta endale kohustusi, mille täitmine on ebareaalne.

Finantssektori turvameetmete süsteem, s.h. Tagatisfond on loodud tulenevalt PS §-st 13 riigi kaitsekohustuse teostamiseks avaliku hüve – finantsstabiilsuse kaitseks ja teisalt ka PS §-s 32 sätestatud isikute omandipõhiõiguse kaitseks. Tagatisfond tagab finantskriisi korral või muudel seaduses sätestatud asjaoludel olulises osas Eesti isikute põhiõiguse, eelkõige omandipõhiõiguse kaitset. Omandipõhiõigus on olemuselt vabadusõigus ning see annab nii füüsilistele isikutele kui ka eraõiguslikele juriidilistele isikutele iseseisvuse ja vabaduse oma elu iseseisvaks korraldamiseks.

Põhiseaduse kohaselt tuleb omandile tagada puutumatus ja võrdne kaitse. Puutumatus tagamiseks peab riik kehtestama õigusnormid, mis võimaldavad omandit kaitsta. Riigikohus on märkinud, et omandipõhiõigus on üldisi varalisi õigusi kaitsev norm, mille kaitse ulatub kinnis- ja vallasasjade kõrval ka rahale ning rahaliselt hinnatavatele õigustele ja nõuetele.⁷² Võlaõiguslike õiguste ja nõuete osas tuleks eeldada, et kaitstud pole mitte kõik varalised õigused, vaid pigem on kaitstud sellised võlaõiguslikud õigused ja nõuded, mis on olemuslikult asjaõiguslike (absoluutsete) õigustega sarnased. Õigus omandada õigusvili (nt rahalt teenitav intress) on seotud omandiga rahale ja seetõttu kaitstav ka omandipõhiõiguse raames.⁷³ Näiteks on Tagatisfondi poolt tagatud ka hoiuste peatamise päevaks kogunenud hoiuste intressid.

6.3. Finantssektori ettevõtjate ettevõtlusvabaduse riive

Eestis võib avalikkuselt hoiuseid kaasata vaid krediidiasutus, kes tasub osamakseid Tagatisfondi.⁷⁴ Samuti võivad osutada investeerimisteenusel turuosalisel või pakkuda pensionifonde vaid ettevõtjad, kes tasuvad osamakseid Tagatisfondi. Tagatisfondi rahastatakse fondiosaliste osamaksete kaudu. Eelnimetatud kohustuste kontekstis ongi vajalik käsitada finantssektori ettevõtjate ettevõtlusvabadust ja selle riivet.

Ettevõtlusvabaduse puhul on tegemist klassikalise vabaduspõhiõigusega, kuid sellel on ka soorituspõhiõiguse jooni – riigil on kohustus tagada, et olemas oleks õiguslik keskkond ettevõtlusega tegelemiseks. Ettevõtlusvabadus annab isikule õiguse nõuda, et avalik võim ei sekkuks tema ettevõtlusena käsitatavasse tegevusse, teisalt ka õiguse teatud positiivsete meetmete järele. Ettevõtlusvabaduse alusel on isikul õigus nõuda, et riik ei looks konkurentidele põhjendamatuid eeliseid ja seeläbi hoiduks isiku ettevõtluse kahjustamisest.⁷⁵ Ettevõtlusvabaduse tuumaks on siiski riigi kohustus mitte teha põhjendamatuid takistusi ettevõtluseks. Ettevõtlusvabadus on lihtsa seadusreservatsiooniga põhiõigus. Ettevõtlusvabaduse piiramiseks piisab samas mõistlikest põhjustest. Vastav põhjus peab aga johtuma avalikust huvist või teiste isikute õiguste ja vabaduste

⁶⁹ Riigikohtu üldkogu 12.07.2012. asja nr. 3-4-1-6-12. punktid 160-169. Kättesaadav: <https://www.riigikohus.ee/et/laheendid?asjaNr=3-4-1-6-12>

⁷⁰ Vt R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. Juridica, eriväljaanne 2001. lk. 70.

⁷¹ Vt. Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. § 13 komm. 8. Kättesaadav: https://pohiseadus.ee/sisu/3484/paragrahv_13

⁷² Vt. Riigikohtu üldkogu 31.03. 2011. otsus asjas nr. 3-3-1-69-09. p 56.

⁷³ Vt. Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. § 32 komm. 8. Kättesaadav: <https://pohiseadus.ee/sisu/3503>

⁷⁴ Hoiuseid võivad kaasata Eestis ka hoiu-laenuühistud, kuid nad ei või hoiuseid kaasata avalikkuselt ja alates 2029. a. algusest hoiu-laenuühistu kui tulundusühistu erivorm Eestis kaotatakse.

⁷⁵ Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne § 31 komm 6.

kaitse vajadusest. Ettevõtlusvabaduse riive legitiimse eesmärgina saab käsitada kõiki eesmäärke, mis on kooskõlas põhiseadusega.⁷⁶

Riive proportsionaalsuse hindamisel tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eesmärgi tähtsust.⁷⁷ Hinnata tuleb selle eesmärgi kaalukust, mille saavutamise vahendiks riive on, st kaalumise argumendid tulenevad legitiimsest eesmärgist. Põhiõiguse riive on proportsionaalne, kui see on eesmärgi saavutamiseks sobiv, vajalik ja mõõdukas.⁷⁸ Finantsstabiilsus kui riigi ja terve ühiskonna majandusliku jätkusuutlikkuse eeldus ja oluline avalik hüve, mida Riigikohus on käsitanud olulise legitiimse eesmärgina. Seega pankade jt finantssektori ettevõtjate Tagatisfondi osamaksete tegemise kohustuse kui ettevõtlusvabaduse riivet õigustavad kaalukad põhiseaduslikud väärtused ja teiste isikute omandipõhiõiguse kaitse vajadus.

7. MÄÄRATLETUD MÕJUD

7.1. Üldine mõju, sh otsene ja kaudne mõju riigieelarvele

Seaduste muutmine võib kaasa tuua kaudseid mõjusid riigieelarvele ehk mõjutada riigieelarve tasakaalu arvestust, kui hoiuste tagamise osafondi kogutud vahendid ei ole määratletud enam avaliku sektori all. Lisaks on võimalik riigipoolne vajadus Tagatisfondi finantseerimiseks juhul kui Tagatisfondi kogutud vahenditest ei piisa hüvitiste väljamaksmiseks. Riigi poolt laenu andmine Tagatisfondile on finantseerimistehing ja ei mõjuta eelarvepositsiooni tasakaalu. Samas kui Tagatisfond ei suuda laenu tagasi maksta ja see laen tuleb riigi poolt nõ maha kanda, siis kajastatakse seda summat riigieelarve kuluna. Juhul kui Riigikogu otsustab anda Tagatisfondile sihtotstarbelist eraldist, on see riigieelarve kulu. Samas ühegi variandi rakendamisel konkreetset otsest mõju riigieelarvele ei ole (st et riik peaks ühe või teise variandi puhul nt leidma vahendeid administratiivkulude katmiseks). Finantsinspeksioon on finantsjärelevalve subjektide poolt täielikult rahastatav, Tagatisfondi funktsioonide üleviimisel Finantsinspeksiooni juurde kaetakse täiendavad kulud ka edaspidi osafondidesse makstavatest maksetest.

Mis puudutab võimalike hüvitusjuhtumitega seotud finantsvahendite leidmist/andmist, siis on Tagatisfond valitsussektori üksus ja selle finantstulem mõjutab valitsussektori eelarvepositsiooni ja Tagatisfondi võlakohustused võivad mõjutada valitsussektori koguvõlga. Lisaks mõjutab riigi poolt laenu andmine Tagatisfondile riigi võlakohustuste ja intressikulude suurenemist (kui laenu andmist finantseeritakse riigi võetud laenu arvelt). Lisaks on riigi tingimuslike kohustuste hulgas Tagatisfondi seadusest tulenev hoiuste hüvitamise kohustus 24,3 miljardi euro ulatuses (2026. märtsi lõpu seisuga, 55,1% SKPst). Samas käesolevas VTK-s esitatud variandid seda käsitlust olemuslikult ei muuda.

Nagu allpool olevast tabelist näha, siis hoiuste tagamine on riigi suurim tingimuslik kohustus.

Tabel 12. Riigi muud tingimuslikud kohustused (miljonites eurodes)

	31.12.2025	% SKPst	Osakaal
Laenugarantiid	22	0,1%	0,2%
Õppelaenud	41	0,1%	0,4%
EIS ja Kredex Krediidikindlustus	292	0,7%	3,1%
IBRD, NIB, EIB jt sissenõutav kapital ja garantiid	450	1,1%	4,8%
EFSF (võlakirjade garantiid)	511	1,2%	5,4%
ESM sissenõutav kapital	1 586	3,8%	16,7%
Tagatud hoiused, v.a süsteemselt olulised pangad	6 573	15,8%	69,4%
Kokku	9 475	22,8%	100,0%

VTKga ei mõjutata keskkonda ega regionaalarengut. Kaudselt võib eelnõu mõjutada ka julgeolekupoliitikat (arvestades, et Tagatisfond on üks osa nn finantsturvavõrgustikust).

⁷⁶ Vt. Riigikohtu Põhiseaduslikkuse Järelevalve Kolleegiumi 10.05.2002 otsus asjas nr. 3-4-1-3- 02,

⁷⁷ Vt nt Riigikohtu 6.03.2002 otsus asjas nr 3-4-1-1-02, p 15.

⁷⁸ Vt nt Riigikohtu üldkogu 26. märtsi 2009. a otsus kohtuasjas nr 3-4-1-16-08, p 29.

7.2. Mõju riigiasutuste korraldusele

7.2.1. Tagatisfondi tööjõu- ja administratiivkulud

Osafondide tulud ja Tagatisfondi tegevustulud tervikuna moodustuvad fondiosaliste poolt tasutavatest osamaksetest, osamaksete tasumata jätmise korral tasumisele kuuluvatest viivistest, osafondi vara paigutamisest saadavast tulust, nõudeõiguse alusel laekuvast rahast ning välja maksmata hüvitiste deponeerimisel saadud rahast. Fondi tegevustulud jaotatakse osafondide vahel proportsionaalselt osafondide aasta keskmisele mahule, juhul kui neid ei ole võimalik osafondi arvele otse kanda. Lihtsustatult – Tagatisfondi regulaarne nn sissetulek on pankadelt ja teistelt turuosalistelt osamaksete kogumine. Nagu eespool märgitud siis 2025. aastal koguti hoiuste tagamise osafondi osamakseid 33,3 miljoni euro ulatuses. Tagatisfondi osafondide kulud ja tegevuskulud tervikuna koosnevad osafondi arvel hüvitamise korraldamisega otseselt seotud kuludest, osafondide paigutamisega seotud kuludest, nõudeõigusega seotud kuludest ning administratiivkuludest. Osafondide vara paigutamisega seotud kuludeks on mitmesugused paigutamisega kaasnevad teenustasud (varahalduri teenustasu, väärtpaberite hooldus- ja tehingutasud ning kontode väljavõtete tasud koos postiteenustasuga). Tagatisfondi administratiivkulud kaetakse osafondide varast proportsionaalselt osafondide aasta keskmisele mahule v.a. kriisilahenduse osafondi varast. Nõukogu liikmetele, välja arvatud Vabariigi Valitsuse liikmed, makstakse tasu igakuiselt kuutasu alammäära ühekordses suuruses.

Tabel nr 13. Tagatisfondi tööjõu- ja administratiivkulud (Allikas: Tagatisfondi 2025. aasta majandusaastaaruanne)

	2025. a.	2024. a.
Tagatisfondile laekunud osamaksed kokku	33 662 657	42 274 083
Ülekanded EL ühtsesse kriisilahendusfondi	-488	-131 901
Hoiustajatele makstud hüvitised	0	0
Investoritele makstud hüvitised	0	-100 000
Muud laekumised	0	616
Finantstulud ja -kulud	9 398 520	10 594 873
Tööjõu- ja administratiivkulud kokku	-373 937	-358 662
Palgakulud	-123 340	-116 273
sh juhtkonna ja nõukogu palgakulu	-123 340	-116 273
Sotsiaalmaks	-40 543	-38 240
Tööjõukulud kokku	-163 883	-154 513
Info – ja kommunikatsioonikulud	-19 447	-23 199
Koostööleping Finantsinspeksiooniga	-179 976	-165 687
Muud administratiivkulud	-10 630	-15 264
Muud administratiivkulud kokku	-210 054	-204 149

Tagatisfondi administratiiv- ehk üldkulude eelarve koostamisel lähtutakse Tagatisfondi strateegilistest eesmärkidest, mis näevad ette Tagatisfondi eelarve optimaalse suuruse ja mõistetavuse fondiosalistele, organisatsiooni optimaalse suuruse, Tagatisfondi töötajate piisava kvalifikatsiooni ning konkurentsivõime finantssektoris, Tagatisfondi tegevuse avalikustamise ning koostöö ja teabe vahetamise tagatisskeemis osalevate institutsioonidega, suhtlemise avalikkusega, valmisoleku hüvitiste ja toetuste väljamaksmiseks, osalemise seadusloomes, piisava ressursi osalemaks pankrotimenetlustes ning osalemise hoiuste tagamise ning investori- ja pensionikaitse alases rahvusvahelises koostöös.

Hetkel on Tagatisfondi palgal vaid juhataja, töötajaid eraldi palgal ei ole. Vastava personali töötasu kaetakse alates 2020. aastast Finantsinspeksiooni eelarvest, millest Tagatisfond hüvitab vastavalt koostöölepingule kolme töötaja palgafondi.

Kui toimub kahjujuhtum ja Tagatisfondil tekib laenu võtmise vajadus, tuleb osamaksete arvelt katta ka (i) võimalike laenude intressikulud, (ii) võimalikud kahjumid (nt finantsvarade paigutamiselt, sh negatiivsete intresside mõju; kui nt likvideeritavast pangast laekub Tagatisfondile tagasi vähem, kui maksti välja hoiuste hüvitamisel).

7.2.2. Võimalikud Tagatistfondi tööjõu- ja administratiivkulud kolme valikuvariandi korral

Juhul kui kaaluda kolme erineva variandi vahel, siis oleksid võimalikud kulud järgmised.

Tabel nr 14. Tagatistfondi institutsionaalse korralduse muutmine – võimalikud kulud erinevate variante puhul

	VARIANT I Tagatistfondi senine staatus säilib, tõhustatakse koostööd FI-ga	VARIANT II Tagatistfondi tegevus lõpetatakse ja see funktsioon viiakse täielikult FI alla	VARIANT III Tagatistfondile antakse juurde täiendavaid ülesandeid, eelkõige kriisilahenduse funktsioon
Töötajate arv	Jääb samaks TF palgal oleks jätkuvalt üksnes juhataja, ülejäänud kolm töötajat on FI palgal	Jääb samaks või suureneb FI palgal oleks 3-4 töötajat, kes on otseselt seotud nii tagatistfundi kui kriisilahenduse funktsiooniga	Suureneb TF palgal oleks juhataja ja lisaks 15 – 20 töötajat [läheldes teiste riikide kogemusest, siis eraldiseisvas organisatsioonis on tugifunktsioonideks vaja ligi 9 inimest (personalispetsialist, kommunikatsiooni-spetsialist, rahvusvahelise koostöö koordinaator, kaks assistenti, õigusosakond (kaks inimest), IT spetsialist, raamatupidaja (see on täiesti minimaalne tugifunktsiooni koosseis). Hetkel on kõik need tugifunktsioonid kaetud FI koostööleppel. Ning lisaks oleks vaja 7-8 sisuspetsialisti.
Võimalik administratiivkulu TF-le	Jääb samaks ligi 400 000 eurot aastas (jätkub teenuse sisse-ostmine FI-lt)	Kulu TF-le ei ole kuna TF kaotatakse	Suureneb - Eraldiseisva asutusega võib tekkida vajadus vähemalt osaliselt teatud tugisüsteemide dubleerida; - Võib suurendada personali palgakulu; - Võib lisanduda kontori üürikulu ning andmesüsteemide ühekordne arendus + iga-aastane varundamine ja hooldus, mis võib mh sisaldada andmeportaali majutus ja hooldust litsentside tasusid, füüsilise arvutivõrgu ja selle turvalisuse tagamise kulu (tulemüür, VPN tarkvara), varundamise lahendust (nii andmebaasidele kui tööjaamadele), töökohtade arvutite + nende tarkvara kulu (Windows, Office, viirusetõrje), e-posti, dokumendihaldussüsteem, videokoosolekute tarkvara ja telefonisüsteemide kulu. Siiski on võimalik neid teenuseid suuremal või vähemal määral n-ö sisse tellida ja seega on lõpliku kulu suurenemist keeruline hinnata. Hinnangulisena oleksid eraldiseisva organisatsioonina kulud vähemalt 1 – 2 mln eurot.
Võimalik administratiivkulu FI-le	Jääb samaks või tõus FI-le 5% aastas	Suureneb Kui praegu toimiks üleminek, siis tegelikult suureneks vaid juhtimisfunktsiooni tasu arvelt (kuna TF juhataja ülesanded läheks FI-le).	Väheneb oluliselt

		Kulu oleneb sellest, kas TF funktsioon oleks kaetud eraldi juhatuse liikmega või liigub mõne olemasoleva juhatuse liikme nõu haldusalasse.	
--	--	--	--

7.3. Mõju pankadele jt turuosalistele

7.3.1. Praegused turuosaliste (pankade) kulud

Järgmises tabelis on toodud ära iga krediitdiasutuse, kes on hoiuste tagamise osafondi liige, hoiuste maht ja tehtud osamaksed Tagatistfondi hoiuste tagamise osafondi.

Tabel nr 15. Hoiuste tagamise osafondi liikmete hoiused⁷⁹ ja tasutud osamaksed (tuhandetes eurodes)

Krediitdiasutus	Hoiused kokku (2025. a. lõpu seisuga)	Osamakse hoiuste tagamise fondi 2025. a. ⁸⁰
SWEDBANK	14 001 164	10 295
LUMINOR	11 795 349	7 478
SEB Pank	8 338 596	4 550
LHV AS	6 963 534	3 383
COOP	2 140 866	1 473
BIGBANK	2 879 626	3 867
INBANK	1 321 564	2 006
HOLMBANK	229 574	283

Eespool olevad summad väljendavad krediitdiasutuste hoiuste kogumahtu ehk arvesse ei ole võetud reaalselt tagamisele kuuluvaid hoiuseid (arvestades 100 000 euro suurust piirmäära jm tingimusi), viimased andmed aga ei ole avalikud. Koondsummamana on võimalik aga välja tuua, et tagamisele kuuluvate hoiuste maht kokku oli 2026. a. 31. märtsi seisuga 24,3 mln eurot. Lisaks leiavad lähitulevikus aset olulised muudatused Eesti pangandusstruktuuris – nimelt andis Euroopa Keskpank loa ühendada SEB Eesti, Läti ja Leedu pangad üheks juriidiliseks üksuseks, mille nimeks saab SEB Bank AS. Läti ja Leetu jäävad tegutsema SEB filiaalid⁸¹. See tähendab, et edaspidi tekib Tagatistfondil hüvitamise kohustus ka seoses Lätis ja Leedus asuvate SEB filiaalidega.

Mis puudutab tasutud osamakseid hoiuste tagamise osafondi, siis vastavalt TFS § 35 lõikele 2 on ette nähtud, et Tagatistfondi nõukogu kehtestab krediitdiasutusele osamakse suuruse ja osamakse suuruse leidmiseks korrutatakse nimetatud tagatud hoiuste summa osamakse määraga. TFS § 35 lõige 4 annab nõukogule aga lisaks diskretsiooni – lihtsustatult nõ kohendada osamakse suurust vastavalt sellele, et mis on iga krediitdiasutuse risk. Vastava riskiprofiili täpsemaks arvesse võtmiseks on ette nähtud volitusnorm rahandusministrile TFS § 35 lõike 6 alusel. Seda võimalust on ka kasutatud ja vastavalt on kehtestatud rahandusministri 14. novembri 2016. a määrus nr 51 „Hoiuste tagamise osafondi riskipõhiste osamaksete arvutusmeetodite ja vajalike arvestus- ja aruandekohustuste kehtestamine“.

Riskipõhiste osamaksete arvutusmeetodi olulised elemendid hõlmavad lihtsustatult järgmist: a) arvutusvalemit, b) summaarsete riskikaalude piirmäärasid, c) riskikategooriad ja d) riskinäitajaid. Viimati muudeti määrust 2026. a. 1. veebruaril, kus võeti arvesse uuendatud Euroopa Pangandusjärelevalve Asutuse (EBA) kehtestatud suuniseid. Nendega täpsustati nii hoiuste tagamise skeemide riskipõhiste osamaksete arvutusmeetodites kasutatavaid riski põhinäitajate mõisteid, nende minimaalseid osakaalusid kui ka krediitdiasutuse summaarse riskikaalu arvutamiseks kasutatavat valemit.

Järgmises tabelis on ära toodud krediitdiasutuste poolt makstavad muud tasud ja koormised, mis on seotud finantsstabiilsuse tagamisega või finantsjärelevalve läbiviimisega. Käesoleva VTK-ga välja pakutud variantide rakendamine otseselt pankade koormust ei mõjuta – see mis oleks mõistlik sihttase hoiuste tagamise osafondi rahastamisel on põhimõtteliselt sõltumatu sellest, et milline on tagatisskeemi institutsionaalne korraldus.

⁷⁹ <https://statistika.fi.ee/fistar/#/et/p/4284/r/4870/4599>

⁸⁰ <https://tf.ee/et/tagatistfond/aruanded-ja-teabe-avalikustamine/osamaksete-osafondidesse-laekumise-statistika>

⁸¹ <https://www.fi.ee/et/uudised/seb-sai-baltimaades-loa-uhinemiseks>

Tabel nr 16. Eesti krediitdiasutuste erinevad tasud ja maksed seoses finantsstabiilsuse tagamise ja järelevalve teostamisega (tuhandetes eurodes)

Tasu või makse	2024	2025
Siseriiklikud maksed		
a) Finantsinspeksioonile makstav järelevalvetasu	9 468	10 128
b) Tagatistfondi hoiuste tagamise osafondi makse	41 356	33 339
c) Tagatistfondi investorikaitse osafondi makse	40	47
EL maksed		
d) Euroopa Keskpangale (ECB) makstav järelevalvetasu	Ei kuulu avalikustamisele	Ei kuulu avalikustamisele ⁸²
e) EL ühtse kriisilahendusfondi (SRF) makse	131	0,488

7.4. Mõju hoiustajatele/investoritele

Mõju kolme variandi puhul hoiustajatele ja investoritele ei tohiks olla tegelikult märkimisväärselt erinev. Mingil määral siiski võib olla mõju erinev ja see on kaardistatud järgmises tabelis.

Tabel nr 17. Tagatistfondi institutsionaalse korralduse muutmine – võimalikud mõjud hoiustajatele ja investoritele erinevate variante puhul

VARIANT I Tagatistfondi senine staatus säilib, tõhustatakse koostööd FI-ga	VARIANT II Tagatistfondi tegevus lõpetatakse ja see funktsioon viiakse täielikult FI alla	VARIANT III Tagatistfondile antakse juurde täiendavaid ülesandeid, eelkõige kriisilahenduse funktsioon
Mõju hoiustajatele või investoritele on väike. Hoiuse tagamise raamistiku säilitamine üsna samal kujul ja selle funktsiooni mõningane tõhustamine (läbi teatud seadusemuudatuste ja FI-ga koostöö) peaks säilitama vastava usalduse riigi poolt hoiuste ja investeringute tagamise vastu.	Mõju hoiustajatele/investoritele on keskmine. - TF-i funktsiooni täielik üleviimine FI alla viimine võib esialgu vajada suuremat vajadust hoiustajate suuremale teavitamisele, sh tuleks tõenäoliselt hoiustajatele edastada uued teabelehed koos uue hoiuste tagamise kirjeldusega ning selgitada uue raamistiku toimimist. - Pikemas perspektiivis võib see aga tuua hoiustajatele suurema selguse ja läbipaistvuse, suurendades usaldusvärsust finantssüsteemi vastu ning seeläbi tagades finantsstabiilsust. - FI poolt Tagatistfondi funktsiooni üle võtmine võiks tähendada sujuvalt läbiviidavat hoiuste hüvitamise protsessi kaasaegsete tehniliste lahenduste ära kasutamise ja ning tõhusamat teavitustööd ning kommunikatsiooni kriisilukorras.	Mõju hoiustajatele/investoritele on keskmine. - TF tegevuse ulatuse laiendamine mõjutab hoiustajaid kaudselt läbi pankade kriisilahenduse ja hoiuste tagamise ühtlustamise, muutudes läbipaistvamaks ja usaldusvärsusemaks ning aidates parandada finantsstabiilsust. - TF-i tegevuse laiendamine võiks tähendada efektiivselt ning kiirelt läbiviidavat hoiuste hüvitamise protsessi. Teisalt eraldi Tagatisskeemi üleval hoidmine võib pikemas perspektiivis tähendada kulutuste tõusu krediitdiasutustele, kes võivad selle oma teenuste teenustasude näol klientidele sh hoiustajatele üle kanda.

⁸² ECB-le makstud tasud kokku kõikide pankade pealse 2025. a. olid ligi 690 mln eurot (suuremad Eesti pangad võivad teadaolevalt maksta sadu tuhandeid eurosid aastas): <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/fees/total/html/index.en.html>

8. AJAKAVA, KAASAMINE JA VTK KOOSTAJAD

8.1. Ajakava

Tabel nr 13. Tagatistfondi institutsionaalse korralduse muutmise võimalik ajakava

1. Väljatöötamiskavatsuse (VTK) esitamine avalikule konsultatsioonile	2026. a. juuli – august
2. VTK kohta laekunud tagasiside läbitöötamine	2026. a. II. poolaasta
3. Eeldatav eelnõu ettevalmistamine	2026. a. lõpp või 2027. a. I. poolaasta
4. Eeldatav eelnõu esitamine esimesele kooskõlastusringile	2027. a.
5. Seaduse eeldatav vastuvõtmise aeg Riigikogus	2028. a.
6. Uue korralduse võimalik rakendumine	2028. a. või 2029. a. (sõltub valikutest)

8.2. Kaasatavad valitsusasutused ja valitsusvälised organisatsioonid

Käesolev väljatöötamiskavatus esitatakse arvamuse avaldamiseks seotud ministeeriumitele, Finantsinspeksioonile, Eesti Pangale, Eesti Pangaliidule, Eesti Kaubandus- ja Tööstuskojale, MTÜ-le Finance Estonia, Kindlustusseltside Liidule, kõikidele investeerimisühingutele ja fondivalitsejatele.

8.3. VTK koostajad

Käesoleva väljatöötamiskavatsuse koostas Rahandusministeeriumi finantsteenuste poliitika osakonna juhataja asetäitja Thomas Auväart (thomas.auvaart@fin.ee; +372 611 3633).

LISA 1. Eesti hoiuste tagamise kaasused

Hüvitamisjuhtumite sagedus Eestis on väga madal. Kokku on Eestis olnud kolm hoiuste hüvitamise juhtumit ja üks investeringute hüvitamise juhtum:

- 1) EVEA Pank, aastal 1998;
- 2) ERA Pank, aastal 1998;
- 3) Versobank, aastal 2018.
- 4) AS Cresco Väärtpaberid, aastal 2024.

Esimene hoiuste tagamise skeem käivitus Eestis 23. mail 1998, millal jõustus Hoiuste Tagamise Fondi seadus. Sama aasta 15. augustil laekusid Fondile esimesed osamaksed pankadelt. Alates 1998. aastast on hoiusekindlustus Eestis tegutsevatele pankadele kohustuslik. Hoiuste hüvitamisele rakendus hüvitise piirmäär 20 000 krooni. Ettevõtetest hüvitati hoiused vaid nendele, kelle netokäive on alla 2 miljoni ECU aastas, varade maht alla miljoni ECU või töötajaid alla 50.

Juba 1998 oktoobris aga peale EVEA Panga pankrotimenetluse algatamist ja ERA Pangale moratooriumi välja kuulutamist alustas Fond esimesi väljamakseid hoiuste tagamise fondist. Selleks otsustas Fondi nõukogu võtta lühiajalist laenu Hansapangalt 75 miljonit krooni ulatuses. Seejärel võttis 1999. a. Tagatisfond sama palju laenu MeritaNordbankenilt, et laen Hansapangale tagasi maksta.

EVEA Panga tegevuslitsentsi kehtivuse peatas Eesti Pank 1998. aasta oktoobri alguses. Hoiuste tagamise fond alustas EVEA Panka kinni jäänud hoiuste väljamaksmist 12. novembril 1998.

ERA Pangale kuulutati moratoorium välja nädal pärast EVEA Panga pankrotti. Moratooriumi all olnud ERA Panga hoiuste hüvitamine lõppes 8. jaanuaril 1999. Detsembri 1998. aasta lõpu seisuga oli ERA Panga hoiuseid hüvitatud 29,1 miljoni eesti krooni ulatuses, kokku kuulus fondi kaudu hüvitamisele 36 miljoni eesti krooni eest ERA Panka kinni jäänud hoiuseid.

Väljamakstud hüvitiste kogusumma EVEA Panga ja ERA Panga hoiustajale moodustas kokku 132,3 miljonit Eesti krooni ehk 98,3% määratud hoiuste hüvitiste kogusummast. EVEA Panga ja ERA Panga hoiustajate nõudeõigus Fondi vastu välja maksmata hüvitise saamiseks lõppes vastavalt 2008. aasta 1. novembril ja 5. novembril.

Versobank AS-is peatati hoiuste väljamaksed seoses panga tegevusloa kehtetuks tunnistamisega Euroopa Keskpanga 26. märtsi 2018. a otsusega, millest tulenevalt otsustas Tagatisfondi nõukogu viidatud panga klientidele hoiused Tagatisfondi seaduses sätestatud korras hüvitada. Hüvitusprotsessi puudutav info avaldati Tagatisfondi ja Finantsinspektsiooni veebilehtedel. Hoiustajatel, kellega likvideerijal ei õnnestunud kontakti saada, oli õigus hüvitis kätte saada kuni 20. aprillini 2021.

LISA 2. Kokkuvõte käesolevas VTK-s esitatud küsimustest

- 1) Millist varianti väljapakutud kolmest variandist võiks eelistada, miks?
- 2) Kas lisaks väljatoodud kolmele variandile võiks kaaluda ka mingit muud varianti, millist?

- 3) Kas Tagatisfondi ülesannete üle andmisel Finantsinspeksioonile tuleks anda Finantsinspeksioonile avalik-õigusliku juriidilise isiku staatus?
- 4) Kas Finantsinspeksioonile saab seadusega panna kohustust vastutada hoiuste jm hüvitamise eest?
- 5) Kas/millistel asjaoludel võib tagatisskeem (olenema juriidilisest vormist) muutuda nõ maksejõuetuks ja kuidas riik võtaks need kohustused üle?
- 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?
- 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?
- 8) Kuidas tagada huvide konfliktide vältimise ja nn moraalse vastutamatus teema lahendamine erinevate meetmetega (sh arvestades ka rahvusvahelist praktikat)?
- 9) Juhul, kui Tagatisfond säilib eraldiseisva avalik-õigusliku juriidilise isikuna, siis kas Tagatisfondi nõukogu pädevust ja ülesandeid peaks muutma, mismoodi täpsemalt (näiteks vähendada nõukogu koosseisu)?
- 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.
- 11) Kui Tagatisfondi ülesanded anda täielikult Finantsinspeksioonile, siis:
 - 11.1) Kellele omistada senised nõukogu ülesanded? Kas neid võiks hakata täitma Finantsinspeksiooni juhatuse 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 juhatusele 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?
- 12) Mismoodi tuleks muuta hüvitiste väljamaksmise protseduuri? Kas see peaks toimuma otse läbi krediitiasutuste, kes on seotud konkreetse nn kahjujuhtumiga?
- 13) Kas on läbipaistvuse suurendamiseks ja infovahetuse paremaks tagamiseks (eelkõige kahjujuhtumiga seotud hoiustajatega suhtlemiseks) tuleks luua eraldi vastav mugav ja lihtne elektrooniline keskkond Tagatisfondi poolt?
- 14) Kas likvideerijate, pankrotihaldurite, moratoriumihaldurite rolli tuleks muuta (mh arvestades et andmeesituse võimekust nõutakse jooksvalt krediitiasutustes)?
- 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 krediitiasutuste tagatud/hüvitavate hoiuste jääki)?
- 16) Kas ka teiste osafondide (investorikaitse osafond jt) sihttasemeid tuleks üle vaadata ja muuta?
- 17) Kas ja millised tingimused/piirangud (safe-guard's) peaksid olema, et osamaksete kogumine turuosalistelt ei oleks liiga koormav?
- 18) Kas on vajadus täpsemalt reguleerida vara paigutamise tingimused ja nõuded?
- 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)?

- 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?
- 21) Kas stressitestide tegemise juhised ja läbiviimine vajaks täpsemat regulatsiooni?
- 22) Kas tagatisskeemi võimekus sõlmida teiste riikide tagatisskeemidega koostöökokkuleppeid suureneb või olemasolevate rakendamine muutub efektiivsemaks, kui Tagatisfondi funktsioonid viiakse täielikult Finantsinspeksiooni alla? Kas tuleks seadusega täpsemalt reguleerida tagatisskeemide vahel sõlmitavate koostöölepete sisu ja vorm?
- 23) Kas oleks vaja seadusandlikult täpsemalt ja ulatuslikumalt reguleerida avalikkuse teadlikkuse tõstmine tagatisskeemidest ning sellega kaasnevast kaitsest ja hüvest?
- 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)?
- 25) Kas Tagatisfondile tuleks anda hoopis suuremad volitused kriisilahenduses?
- 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 osafondi ning viies pensionilepingute osafondi uude loodavasse kindlustusandjate kriisilahenduse osafondi?