

Eesti Panga presidendi määruse „Makseteenuse ja sularaharingluse kirjeldus ja toimepidevuse nõuded” seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Eesti Panga presidendi määrus „Makseteenuse ja sularaharingluse kirjeldus ja toimepidevuse nõuded” (edaspidi *eelnõu*) kehtestatakse hädaolukorra seaduse (edaspidi *HOS*) § 37 lõigete 2 alusel ning krediitiasutuste seaduse § 3 lõike 3 alusel. Määrusega kehtestatakse makseteenuse ja sularaharingluse kui elutähtsate teenuste (edaspidi ühiselt elutähtis teenus) kirjeldused ja toimepidevuse nõuded ning elutähtsa teenuse osutajate loetelu. Määrus on üks osa elutähtsa teenuse toimepidevuse ja hädaolukorra lahendamise korraldusest ning on seotud teiste sama valdkonna regulatsioonidega (vt osa 1.2).

Eelnõu asendab kehtinud Eesti Panga presidendi 08.03.2013. a määruse nr 4 „Makseteenuse ja sularaharingluse kirjeldus ja toimepidevuse nõuded”.

Eelnõu täiendab elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldust võrreldes varasemaga tänu sellele, et uus HOS annab elutähtsa teenuse korraldavale asutusele laiemad volitused ning sätestab täiendavad ülesanded.

1.2. Seotud õigusaktid

Eelnõu on seotud 1. juulil 2017. a jõustunud HOS-iga ja siseministri 21. juunil 2017. a määrusega „Elutähtsa teenuse toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani, nende koostamise ning plaani kasutuselevõtmise nõuded ja kord”.

1.3. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Eesti Panga riskijuht Aalo Kukk. Õigusliku analüüsi tegi administratiivosakonna õigusteenistuse juhataja Marek Feldman ja keeleteoimetuse rahvusvaheliste ja avalike suhete osakonna keele- ja trükiteenuste allosakonna toimetaja

2. Määruse eesmärk

Eelnõu eesmärk on makseteenuse ja sularaharingluse katkestuste ennetamine ja tõhus taastamine kriisi olukordades ning hädaolukorra lahendamisel. Eelnõu täiendab HOS kriisireguleerimise süsteemi ja suurendab selle mõjusust.

3. Eelnõu sisu

Eelnõu paragrahvi 1 kohaselt kehtestab määrus makseteenuse ja sularaharingluse kui elutähtsate teenuste kirjeldused ja toimepidevuse nõuded ning elutähtsa teenuse osutajate loetelu. Määruses sätestatakse ka nõuded elutähtsa teenuse tasemele ja teenuse katkestuse ennetamiseks. Samuti sätestatakse tingimused, mille puhul on tegemist elutähtsa teenuse ulatuslikust või raskete tagajärgedega katkestusest põhjustatud hädaolukorraga ning hädaolukorrast või selle ohust teavitamise korraldus.

Eelnõu paragrahv 2 sätestab, et elutähtsa teenuse osutajad on AS SEB Pank, Swedbank AS ja Luminor Bank AS. Elutähtsa teenuse osutajate loetelu vaadatakse üle vähemalt kord aastas. Loetelusse arvamise ja sealt välja arvamise aluseks on krediidiasutuste seaduses sätestatud kriteeriumid¹, mida täpsustab Eesti Panga poolt koostatud raamistik².

Eelnõu paragrahvid 3 ja 4 kehtestavad elutähtsa teenuse mõiste. Makseteenus kui elutähtis teenus on pangasisesed maksed, maksed elutähtsa teenuse osutajate vahel ja elutähtsa teenuse osutaja pakutavad kaardimaksed.

Eesti Panga maksestatistika kohaselt moodustavad Eestis suurema osa makseteenustest kaardimaksed (64%) ja maksekorraldused (36%), millest omakorda suurema osa moodustavad interneti teel tehtavad maksed (internetipank, pangalink ja telepank) (vt tabel 1).

Eestis on kasutuses umbes 1,5 mln maksekaarti ja umbes 20 tuh makseterminalidega varustatud müügikohta. Päevas tehakse keskmiselt 700 tuh kaardimakset (vt tabel 1). Kaardimaksete tippajad on nii tööpäeviti kui nädalavahetusel 11.00 kuni 19.00. Kalendaarselt ja sesoonselt on tippajad kuu alguses (palgapäev, pensionipäev), pühade eel ja ajal (jaanipäev, jõulud, aastavahetus) ja turismi hooaegadel (suvi, jõulud, aastavahetus, kruiisilaevade saabumine jne).

Tabel 1. Riigisisesed maksed (päeva keskmised 2017 aastal)

	Maksete arv (tuh tk)	osatähtsus kõikidest maksetest	Käive (miljon eurot)	osatähtsus kõikidest maksetest
riigisisesed makstavad maksed kokku	1 173		378	
sh kaardimaksed	764	65%	13	3%
sh maksekorraldused	402	34%	324	86%
sh internetipanga maksekorraldused	226		237	

¹ Krediidiasutuste seadus § 3 lõige 2

² Elutähtsa teenuse osutaja nimetamise raamistik

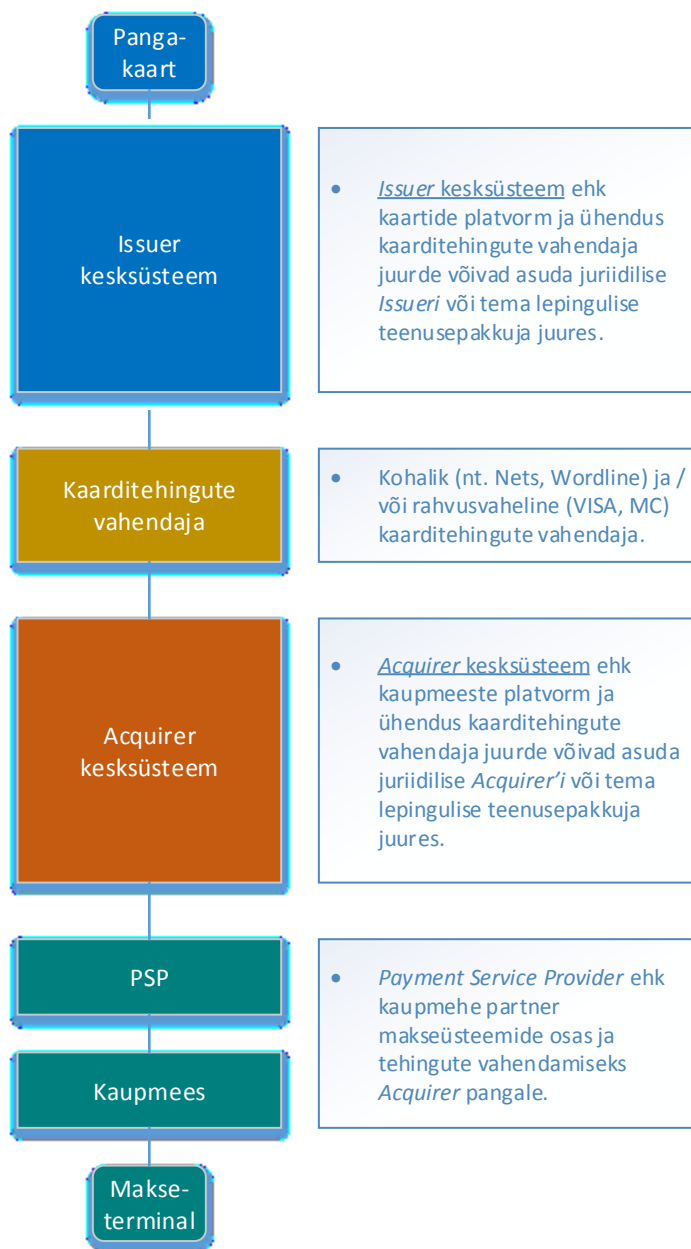
https://www.eestipank.ee/sites/eestipank.ee/files/files/Maksesüsteemid/et/48_lisa_eto_nimetamise_raamistik_27.11.2017.pdf

sh e-arve				
püsimaksekorraldused	55		3	
sh pangalingi				
maksekorraldused	54		3	
sh telepanga				
maksekorraldused	42		55	
sh muu (sularaha, deebet- tüüpi maksekorraldused jm)	7	1%	42	11%

Tööpäevadel mõjutab kaardimaksete katkestus kõige rohkem tarbijaid (kauplused, teenuspunktid) ja ettevõtjaid (nt tanklad). Kaubandus ja teenindusettevõtted peavad kaardimaksete katkestuse ajal valmis olema sularahamakseteks.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusest (EL) 2015/751 on defineeritud kaardipõhine maksetehing kui maksekaardisüsteemi infrastruktuuril ja ärireeglitel põhinev teenus maksetehingu tegemiseks mis tahes kaardi, telekommunikatsiooni-, digitaal- või IT-seadme või tarkvara abil, kui selle tulemuseks on deebet- või krediitkaarditehing.

Erinevates pankades ja kaupmeestel on kaardipõhised maksetehindud üles ehitatud erineva struktuuri ja tegevustega, mida Pangaliit on kirjeldanud mitmetest osadest koosneva mudelina (vt joonis 1).



Joonis 1. Kaardipõhise maksetehingu infrastruktuur (allikas Eesti Pangaliit)

Täpsema teenuse ülesehituse kirjelduse annab elutähtsa teenuse osutaja kriitilise tegevuse kirjeldamise kaudu. Kriitilise tegevuse kirjeldamise sätestab siseministri 21. juuni 2017. a määrus nr 29 „Elutähtsa teenuse toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani, nende koostamise ning plaani kasutuselevõtmise nõuded ja kord“ paragrahv 7. Elutähtsa teenuse osutaja esitab kriitiliste tegevuste loetelu elutähtsat teenust korraldavale asutusele riskianalüüsi koosseisus vähemalt kord kahe aasta jooksul (§ 4 lõige 1).

Kaardimakse teenuse analüüsil tuleb arvestada, et elutähtsa teenuse osutaja ei kontrolli ise kõiki joonisel 1 kirjeldatud infrastruktuuri osi. Üldjuhul täidab elutähtsa teenuse osutaja „issuer“ ja/või „acquirer“ funktsiooni, muud ahela osad võivad olla seotud teiste pankade või teenuse osutajatega. Reeglina valib kaupmees partneri, kes talle „acquirer“, PSP ja POS-teenuseid osutavad ning vastavalt Euroopa ühisturureeglitele elutähtsa teenuse osutaja seda valikut mõjutada ei

saa. Elutähtsa teenuse osutaja tagab kaardimaksete korral teenuse osutamise enda ja lepingulise protsessori kesksete süsteemide tasandil osutatava teenuse (issuer / acquirer) piires.

Eestis tehakse keskmiselt 200 tuh internetimakset päevas, millest umbes 20 % on pankadevahelised maksed. Internetimaksete tippajad on tööpäeviti 9.00 kuni 17.00. Nädalavahetusel ja pühade ajal on internetipanga kasutamine väike. Kalendaarselt on kõige suurema mõjuga palgapäev (tavaliselt kuu algus), pensionipäev (iga kuu 5. kuupäev), riiklike maksude laekumise tähtajad (iga kuu 10. ja 20. kuupäev, 31. märts jt)

Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2015/2366 makseteenuste kohta siseturul definitsiooni kohaselt on kaugmaksetehing maksetehing, mis on algatatud interneti teel või seadme kaudu, mida võib kasutada sidevahendina.

Sarnaselt kaardipõhise maksetehinguga annab täpsema teenuse kirjelduse elutähtsa teenuse osutaja kriitilise tegevuse kirjeldamise kaudu ja esitab selle Eesti Pangale toimepidevuse riskianalüüsi koosseisus.

Paragrahv 4 kohaselt on sularaharinglus kui elutähtis teenus sularaha sissemakse maksekontole ja sularaha väljavõtmine maksekontolt.

Eestis toimub kuus keskmiselt umbes 3,5 mln sularaha automaadist väljastamise tehingut. Sularaha-automaadi kasutamise tippajad on tööpäeviti 7.00 kuni 9.00 ja 17.00 kuni 19.00 (reedeti kuni 21.00). Laupäeval ja pühapäeval on tippaeg 11.00 kuni 14.00. Pühadele eelnev päev sarnaneb reedega. Kalendaarselt ja sesoonselt on tippajad kuu alguses (palgapäev, pensionipäev), pühade eel ja pärast pühi (jaanipäev, jõulud, aastavahetus jne) ja turismi hooaegadel (suvi, jõulud, aastavahetus, kruisilaevade saabumine jne).

Sularaha väljastamiseks on Eestis kokku 750 sularahaautomaati. Lisaks automaatidele saavad kliendid sularaha oma kodupanga kontoritest, millest 58 tegeleb sularaha tehingutega ning 37-st kauplusest, mis paiknevad maakohades üle Eesti (vt ka tabel 2).

Tabel 2. Pangakontorid ja sularahaautomaadid seisuga mai 2017

	Kontorite arv		Sularaha automaadid		Kauplused, kus väljastatakse sularaha
	Kokku	Sh sularahaga tegelevad kontorid	Kokku	Sh sularaha sissemaksega automaadid	
SEB Pank	19	6	232	46	-
Swedbank	34	24	402	104	40
Luminor Pank (Nordea ja DNB)	12	12	100	27	-
COOP pank (endine krediitipank)	15	9	-	-	Hetkel ei ole veel teada
Teised pangad (LHV, Citadele, Äripank, Handelsbanken, Versobank,	9	5	19	19	-

OP Bank)					
Sularaha väljastamise kohti kokku	89	56	753	196	40

*info seisuga 31.12.2017 tuginedes pankade poolt esitatud andmetele

Allikas: Eesti Pank

Sarnaselt kaardipõhise maksetehingu ja kaugmaksetehinguga annab täpsema teenuse kirjelduse elutähtsa teenuse osutaja kriitilise tegevuse kirjeldamise kaudu ja esitab selle Eesti Pangale toimepidevuse riskianalüüsi koosseisus.

Eelnõu paragrahv 5 sätestab nõuded elutähtsa teenuse katkestuse ennetamiseks.

HOS sätestatud elutähtsaid teenuseid ohustavate sündmuste ja stsenaariumide loetelu avaldatakse Siseministeeriumi veebilehel. Eesti Pank täpsustab ja täiendab ohtude loetelu ning sätestab selle käesolevas määruses. Eelnõus on toodud minimaalne ohtude ja stsenaariumide loetelu:

- küberrünnak,
- infosüsteemide ja seadmete rikked,
- terroriakt,
- tulekahju,
- pikaajaline elektrikatkestus,
- telefoniteenuse, mobiiltelefoniteenuse ja andmesideteenuse katkestus,
- tänavarahutus,
- epideemia,
- streik ja
- üleujutus.

Tulenevalt elutähtsa teenuse osutamise asukohast, teenuse osutamise spetsiifikast jms asjaoludest tuleb elutähtsa teenuse osutajal hinnata ja kirjeldada täiendavad ohud ning nendega arvestada toimepidevuse riskianalüüsis, plaani koostamisel ja ennetavate meetmete valikul.

Eelnõu kohaselt on elutähtsa teenuse osutaja kohustatud rakendama vähemalt järgmiseid ennetavaid meetmeid:

- 1) dubleeritud elektrisisendid erinevatest kaablitrassidest;
- 2) dubleeritud andmeside ühendus erinevatest kaablitrassidest ja andmesideteenuse osutaja;
- 3) käesoleva lõike punktides 1 ja 2 nimetatud dubleerivate ühenduste ümber lülitamine peab toimuma automaatselt;
- 4) autonoomne elektertoitesüsteem, mis käivitub automaatselt ja tagab sõltumatu elektritoite kuni 24 tunniks.

Nii elektervarustuse kui andmeside osas peavad olema dubleeritud ühendustrassid. Lisaks sellele peab olema andmesideteenus ostetud kahe erineva teenuse osutaja käest. Automaatsed monitooringu ja lülitussüsteemid peavad tagama selle, et ühenduse või teenuse katkemisel toimuks ümberlülitamine viivitusteta. Elutähtsa teenuse osutaja kriitilised infosüsteemid ja

seadmed peavad olema varustatud autonoomse elektritoitesüsteemiga, mis käivitub väliste toiteühenduste katkemisel automaatselt ja tagab sõltumatu töö kuni 24 tunniks.

Üldised nõuded infosüsteemide turvalisuse tagamiseks kehtestatakse küberturvalisuse seaduse alusel.³

Eelnõu paragrahv 6 sätestab nõuded elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamiseks teiste elutähtsate teenuste katkestuse korral ja hädaolukorras. Kriitiliste infosüsteemide ja seadmete taastamise töökorraldus ja teenuse tasemed peavad olema kirjeldatud taasteplaanides.

Hädaolukorras peab teenuseosutaja tagama 10% sularaha väljastamise punktide töö selliselt, et oleks tagatud sularaha väljavõtmise teenus vähemalt 70% ulatuses võrreldes tavapärase teenuse mahuga (§ 6 lõige 2). Teenuseosutaja saab valida teenuse pakkumise kohaks pangakontori, pangaautomaadi, pangabussi vm teenuspunkti, kus koostöös elektertoite teenuse osutaja, ruumi haldajaga ja teiste partneritega on tagatud autonoomne elektertoide ning muu vajalik. Sularaha väljastamise punktide asukohtade valikul lähtub teenuse osutaja piirkonna elaniketihedusest, kuid see ei ole absoluutne kriteerium ja teenuse osutaja jätkab sularaha väljastamist tavapärastes kohtades (pangakontor, pangautomaat jne). Määrus ei reguleeri sularaha väljastamise punktide tööaegasid. Juhtumil, kui selline punkt asub nt kaubanduskeskuse hoones sõltub sellele juurdepääs hoone valdaja otsustest ja tegevusest hädaolukorras. Sätte kohaselt tagavad elutähtsa teenuse osutajad 50 kuni 60 elutähtsa teenuse osutamise koha töö ka hädaolukorra tingimustes. Kuna pankadel ja nende partneritel kulub aeg lahenduste projekteerimiseks ja väljaehitamiseks, siis on sätte rakendumise ajaks määratud 1. juuli 2020. a.

Lisaks elektertoitele on pangateenused suures sõltuvuses ka andmesidest, kuid andmeside teenuse toimepidevuse üheks suurimaks riskiks on samuti elektertoide. Seega on tegemist ristsõltuvusega, millega elutähtsa teenuse nõuete määratlemisel arvestada tuleb (HOS § 37 lg 3 p 2). Ulatusliku elektrikatkestuse olukorras on asjakohane eeldada, et andmeside teenus tagatakse või taastatakse vastava elutähtsa teenuseosutaja poolt. Juhtumiteks, kui andmeside katkestus on tingitud muudest põhjustest kirjeldab elutähtsa teenuseosutaja või partneri alternatiivsed tegevused ja/või leevendavad meetmed olukorra lahendamiseks (siseministri määruse „Elutähtsa teenuse toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani, nende koostamise ning plaani kasutuselevõtmise nõuded ja kord“ § 15 lg 3 p-d 5 ja 6).

Eelnõu § 6 lõige 3 seab makseteenuste osas nõude, et pangasisesed maksed ja pankade vahelised maksed peavad elutähtsa teenuse osutajatel hädaolukorras toimuma vähemalt kord arvelduspäeva⁴ jooksul. Kaardimaksete osas kindlustavad elutähtsa teenuse osutajad enda kesksüsteemide toimimise ning teevad koostööd teiste turuosaliste ja kaupmeestega tagamaks kaarditehingute toimimise maksimaalses võimalikus ulatuses.

Ulatuslike teenuse katkestuste puhul on võimalik pangateenuste asendamine teise teenusega, mis

³ Küberturvalisuse seaduse rakendumiseni kehtivad HOS § 41 lõige 3 alusel kehtestatud turvameetmed.

⁴ Arvelduspäev on päev, mil maksja makseteenuse pakkuja või maksetehingu täitmisega seotud saaja makseteenuse pakkuja, sealhulgas maksevahendaja, on maksetehingu tegemiseks vajalikuks arvelduseks avatud. Võlaõigusseadus § 709 lõige 10.

leevendab katkestuse võimalikku mõju. Näiteks on kaardimaksete kasutajad kokku puutunud olukorraga kui kaupluses või teenindusasutuses ei ole võimalik mingil põhjusel maksekaarti kasutada. Üldiselt on kaupmehed ja teenuse pakkujad valmis sellistel puhkudel arveldama sularahas ning klientidel on kujunenud välja hea tava mõningase koguse sularaha kaasas kandmiseks. Sarnane maksevahendi asendamine toimub ka vastupidi (nt juhul kui kaupmehel puudub tagastamiseks vajalik sularaha kogus vms). Sarnaselt toimub asendatavus maksekaardi ja sularaha vahel ka kriisiolukordades, mis leevendab katkestuse mõju ja ulatust. Samas ei ole kõik makseteenused omavahel asendatavad. Näiteks ei ole kontolt kontole arveldusi võimalik tõhusalt teiste teenustega asendada. Samuti ei ole kliendil võimalik kaarditehinguid sooritada või sularaha välja võtta, kui tema sissetulekut ei ole võimalik kontole kanda.

Eelnõu paragrahv 7 sätestab elutähtsa teenuse katkestuse definitsiooni ning maksimaalse lubatud kestuse kestuse. Elutähtsa teenuse võimalik katkestus avaldab märgatavat mõju mitmetele huvigruppidele ja selle mõju kasvab koos katkestuse pikkusega.

Riigile avaldab makseteenuse katkemine mõju eelkõige seoses häiretega tulude laekumises. Makseteenuse katkestus maksude laekumise tähtaegadel (iga kuu 10. ja 20. kuupäev, 31. märts) võib tekitada probleeme riigikassale riigi kohustuste haldamisel. Õigeaegselt teostamata nõuete ja arvete tasumine võivad põhjustada viiviseid, trahve ja maine kahju. Viivitused ülekannetega (nt pensionid, sotsiaaltoetused, riigiametnike palgad, kinnipeetavate vabanemistoetus) võivad põhjustada ühiskonna rahulolematust ja maine kahju.

Ettevõtluses mõjutab internetipanga katkestus maksete saajaid ja võib tekitada neile likviidsuse probleeme. Maksekohuslasele võib makseviivitus kaasa tuua viivise intressi ja/või mainekahjustuse (võlglaste nimekirjad).

Suuremad grupid, keda makseteenuse katkestus mõjutab on riigi ja kohaliku omavalitsuse poolt hüvede ja toetuste saajad: vanaduspensionärid (üle 300 tuh inimese), töövõimetuspensioni saajad (ca 100 tuh inimest), puudega inimesed (ca 150 tuh inimest), töötukindlustushüvitise saajad (ca 30 tuh inimest) jt. Pensionid ja toetused kantakse asutuste poolt regulaarselt klientide arvetele. Nimetatud gruppide toimetulek on sissetuleku regulaarsusest tugevasti sõltuv ja maksete hilinemine on nende jaoks märgatav probleem.

Eesti elanikkonna finantskäitumise uuringu kohaselt kasutab 70% inimestest igapäevaostudeks enamasti maksekaarti sh 12% inimesi kasutab ainult maksekaarti.⁵ Seega mõjutab kaardimakse teenuse katkestus või häire igapäevaselt suurt hulka elanikkonnast. Kaardimakse teenuse katkestuseks on elanikkonnal võimalik valmis olla sellega, et hoitakse kaasas igapäevasteks ostudeks vajalik sularaha kogus. Finantskäitumise uuringu kohaselt on inimestel peamiseks sularaha kasutamise põhjuseks kaardimakse võimaluse puudumine, seega peaks 88% elanikkonnast valmis olema sularahaga arveldamiseks (mingis mahus) ka juhtumil kui kaardimaksed ei tööta. Tulenevalt kaardimaksete laia levikust on kaubandus- ja teenindusettevõtted orienteerunud peamiselt arvelduseks maksekaardiga, kuid peavad arvestama vajadusega arveldada klientidega sularahas.

⁵ Turu-uuringute ASI „Finantskäitumise uuring 2017“ kohaselt ei kasuta sularaha 12% elanikest.

Sularaha kasutab Eestis igapäevaselt 16% üle 18-aastasest elanikkonnast (umbes 170 tuh inimest), kelle puhul on tõenäoline, et neil puudub võimalus muude maksevahendite kasutamiseks (pole pangakaarti, puudub kontol raha, ei mäleta kasutajanime või parooli jne).⁶ Sularaha automaatidest väljastatakse sularaha päevas keskmiselt 120 tuh korral. Nende numbrite põhjal saab öelda, et sularaha kasutab igapäevaselt suur hulk Eesti elanikke ja sularaharingluse katkemine või häire tekitab ühiskonnas märgatavat mõju. Sularaharingluse olulisus tõuseb hüppeliselt juhul kui esineb häireid kaardimaksetega. Sellisel juhul pöördub tavapärasest rohkem inimesi sularaha automaatide ja pangakontorite poole ja suurendab nende käivet.

Eelnõu sätestab, et elutähtis teenus loetakse katkenuks kui tehingute arv jääb alla 20% eelneva sarnase perioodi tehingute keskmisest arvust. Sarnase perioodi all on mõeldud teenuse kasutajate käitumises sarnast aega (nädalapäev, kellaaeg, ostukampaania jne). Elektroonsete teenuste puhul tähendab see, et igast viiest päringust üks täidetakse. Selline olukord võib tekkida nt küberrünnaku olukorras. Praktikas ei ole sellised piiratud ulatusega katkestused stabiilsed. Küberründe puhul on võimalik, et rünne tõrjutakse ja teenuse osutamine jätkub tavamahus või teenus katkeb täielikult ning see tuleb taastada.

Teenuste statistika näitab, et paragrahvides 3 ja 4 kirjeldatud teenuste kasutusaktiivsus langeb oluliselt pärast kella 23 ning tõuseb alates kella 8-st hommikul. Öist aega kasutavad teenuse osutajad vajadusel plaanilisteks hooldusteks ja infosüsteemide uuenduste tegemiseks, mille ajal on teenus osaliselt või täielikult katkenud. Plaanilistest katkestustest antakse kasutajatele teada ja need ei ole seni kasutajatele olulisi negatiivseid mõjusid kaasa toonud. Sellepärast ei ole plaaniliste katkestuste aja reguleerimist määruses peetud asjakohaseks.

Eelnõu kohaselt on nii makseteenuse kui sularaharingluse katkestuse maksimaalne lubatud kestus 12 tundi, mis sisuliselt tähendab, et katkestus peab olema likvideeritud päeva jooksul (juhtumil kui katkestus tekkis ennelõunasel ajal) või hiljemalt järgmiseks päevaks (juhtumil kui katkestus leidis aset päeva teises pooles).

Alates 2013. aastast esitatud elutähtsa teenuse katkestuse aruannete ja analüüside põhjal oli keskmine intsidendi kestus 38 minutit ja maksimaalne 1 tund ja 14 minutit.⁷ Tüüpiliseks intsidendi põhjuseks oli puudulik tarkvara uuenduste testimine. Küberrünnetest tingitud intsidentide mõju on olnud väike. Seega võib elutähtsa teenuse osutajate ja nende partnerite senist võimekust tehnilist laadi intsidentide lahendamiseks hinnata heaks. Arvestades võimalikke ohtusid, mille mõju elutähtsa teenuse toimepidevusele on suurem (nt terroriakti puhul võib olla mitmeks tunniks takistatud ligipääs töökohtadele) on põhjendatud kehtestada makseteenuse ja sularaharingluse teenuse katkestuse maksimaalne lubatud kestus 12 tunnile sarnaselt varasemaga.

Siseministri määruse „Elutähtsa teenuse toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani, nende koostamise ning plaani kasutuselevõtmise nõuded ja kord“ § 7 lõige 2 kohaselt annab korraldav asutus juhise, kuidas arvutada kriitilise tegevuse katkestuse ulatuse suhtarv. Tegemist on siseministri määruse

⁶ Turu-uuringute ASi „Finantskäitumise uuring 2017“ kohaselt kasutab 16% üle 18-aastasest elanikkonnast igapäevaselt sularaha ja 7% elanikkonnast saab sissetulekuid ainult sularahas. Eestis tervikuna on sularaha kasutamine igapäevaostudeks püsinud samal tasemel.

⁷ Allikas Eesti Pank

lisas 1 tabelis 2 esitatud suhtarvuga ja eelnõu sätestab, et selleks on katkenud ja tagasilükatud kliendipöördumiste arvu suhtena kliendipöördumiste koguarvust.

Eelnõu paragrahv 8 sätestab põhitegevust toetavate teenuste sisseostmine nõuded. HOS paragrahv 37 lõige 3 punkt 5 kohaselt sätestab elutähtsa teenuse korraldaja vajaduse korral nõuded elutähtsa teenuse osutaja põhitegevust toetavate teenuste sisseostmiseks teiselt ettevõttelt. Eelnõu täpsustab, et teenuse sisseostmine on kriitilise teenuse või selle osa sisseostmine. Kokkuvõttes ei saa elutähtsa teenuse osutaja sisse osta elutähtsat teenust tervikuna ja sisseost ei muuda HOSist tulenevaid elutähtsa teenuse osutaja ülesandeid ega vastutust.

Eelnõu sätestab, et elutähtsa teenuse osutaja võib sisse osta teisi elutähtsaid teenuseid (nt elektriga varustamine, andmesideteenus) ainult HOS alusel nimetatud elutähtsa teenuse osutajalt, kelle teenus vastab elutähtsa teenuse korraldaja poolt sätestatud nõuetele ja mille suhtes toimub HOSis kehtestatud järelevalve. Elektriga varustamise osas on elutähtsa teenuse osutajad Elering AS, Enefit Energiatootmine AS, Elektrilevi OÜ, VKG Elektrivõrgud OÜ ja AS Imatra Elekter. Telefoniteenus, mobiiltelefoniteenuse ja andmesideteenuste osas on elutähtsa teenuse osutajad Telia Eesti AS, Tele2 Eesti AS, AS STV, Elisa Eesti AS ja Citic Telecom CPC Estonia OÜ. Vedelkütusega varustamise teenuse osas on elutähtsa teenuse osutajad AS Alexela Oil, AS Olerex, Circle K Eesti AS, Krooning AS, Neste Eesti AS, AS TARTU TERMINAL, AS JETOIL ja Sevenoil EST AS.

Eelnõu viitab siseministri määrusele, mille alusel elutähtsa teenuse osutaja on hinnanud kriitilise tegevuse olulisust iseloomustava kriitilisuse astme. Elutähtsa teenuse osutaja võib piiranguta sisse osta selliseid kriitilisi tegevusi või nende osi, mille kriitilisuse aste on alla 16ne. Selline on näiteks tegevus, mis mõjutab teenuse toimimist kuni 80% ulatuses ja katkestuse mõju ilmneb päeva möödudes. Näiteks toimub sularahaautomaatide hooldus, tühjendamine ja täitmine üks kord päevas või harvemini ning seda teenust ei vaja kõik automaadid korraga. Seega saab sularahaautomaatide kriitilisuse astme hinnata 12le (vastavalt määruse lisa 1 tabelile 1 on katkestuseni kuluv aeg päevades st aste 3 ja katkestuse ulatus 80% e aste 4 ning nende korrutis annab tegevuse kriitilisuse astmeks 12). Juhul kui sisseostetava tegevuse kriitilisuse aste on 16 või suurem, peab kriitilise teenuse osutaja täitma hädaolukorra seaduse § 41 lõige 3 alusel kehtestatud infosüsteemide ja nendega seotud infovarade turvameetmeid. Näiteks kasutavad ETOD kaardimaksete töötlemisel partnerfirmade teenuseid (nt Nets Estonia AS), mille katkestuse mõju teenusele võib olla 100% ja mõju võib avalduda praktiliselt hetkega. Ülalviidatud metoodikat kasutades saame teenuse kriitilisuse astmeks 25 (katkestuseni kuluv aeg on sekundid või minutid e aste 5 ja katkestuse ulatus on 100% e aste 5).

Eelnõu paragrahv 9 sätestab elutähtsa teenuse taastamise korralduse ja prioriteedid. Kesksete infosüsteemide ja seadmete toimepidevuse tagamiseks rakendab elutähtsa teenuse osutaja ennetavaid meetmeid, mille kohta on sätestatud nõuded eelnõu paragrahvis 5 lõikes 4. Lisaks sellele on HOS § 38 lõige 3 punkt 2 kohaselt elutähtsa teenuse osutaja kohustatud rakendama elutähtsa teenuse katkestusi ennetavaid meetmeid, sealhulgas vähendama sõltuvust teistest elutähtsatest teenustest, olulisematest lepingupartneritest, tarnijatest ning infosüsteemidest tehniliste süsteemide, lepingute, personali ja muude teenuse osutamiseks oluliste vahendite dubleerimise, alternatiivsete lahenduste kasutamise, vajalike vahendite omamise ja nende varumise ning muu sellise kaudu. Elutähtsa teenuse osutaja edastab ülevaate rakendatud

ennetatavate meetmete kohta Eesti Pangale toimepidevuse riskianalüüsi koosseisus.

Eelnõu sätestab, et elutähtsa teenuse korraldaja käivitab elutähtsa teenuse katkestuse ja elutähtsa teenuse katkestuse ohu korral taastekavas kirjeldatud tegevused olukorra lahendamiseks ning kaasab sellesse elutähtsa teenuse taastamisega seotud asutused ja isikud.

Hädaolukorra seadus annab elutähtsat teenust korraldavale asutusele pädevuse määrata prioriteedid elutähtsa teenuse taastamiseks (HOS § 37 lg 3 punkt 4). Makseteenuse osutaja tagab teenuse kättesaadavuse kesksete infosüsteemide ja seadmete abil ning teenus jõuab kasutajani andmesidevõrkude kaudu. Võimalikud lokaalsed teenuse katkestused on tingitud enamasti andmesideteenuste, elektriga varustamisest või kasutaja seadmete ja süsteemide tõrgetest. Seega lokaalsete makseteenuse katkestuste likvideerimine sõltub eelkõige loetletud teenuse osutajate või kasutaja enda taasteplaanidest ja nende rakendamise võimekusest. Suuremate kriiside lahendamisele on kaasatud ka teised elutähtsa teenuse osutajad, kelle teenuseid konkreetne kriis mõjutab ja sellistel juhtudel on pangal kui elutähtsa teenuse osutajal võimalik kaasa rääkida taaste planeerimisele ning sellistel juhtudel peab pank silmas pidama eelnõus sätestatud elutähtsa teenuse taastamise prioriteete. Juhtumil, kui tegemist on hädaolukorra lahendamisega vastutab olukorra lahendamise eest selleks määratud ministeerium või muu asutus ja pank peab arvestama hädaolukorra lahendamist juhtiva asutuse suuniseid.

Eelnõu sätestab, et elutähtsa teenuse taastamise prioriteedid on järgmised:

- 1) elutähtis teenus taastatakse esmalt suurema asustustihedusega piirkondades;
- 2) elutähtis teenus tehakse kättesaadavaks esmalt kriitiliste teenuste osutajatele (vedelkütuse müük, transpordisõlmed);
- 3) hädaolukorras järgitakse hädaolukorra lahendamist juhtiva asutuse suuniseid.

Elutähtsa teenuse osutaja peab tegema kõik endast oleneva, et eelnõus sätestatud prioriteete elutähtsa teenuse taastamisel järgitakse.

Eelnõu paragrahv 10 kirjeldab sündmuseid, mille puhul on tegemist elutähtsa teenuse ulatuslikust või raskete tagajärgedega katkestusest põhjustatud hädaolukorraga ja mille lahendamist korraldab Eesti Pank või mõni muu hädaolukorra lahendamist juhtiv asutus.

Hädaolukorra lahendamiseks tuleb HOS § 15 alusel koostada vastav plaan. Eesti Panga poolt lahendatavad hädaolukorrad on pankadevahelise arveldussüsteemi mittetoimimine makseteenuste osas ja sularaha veo katkestus sularaharingluse osas. Nende sündmuste ennetamiseks või lahendamiseks ei ole elutähtsa teenuse osutajal piisavalt võimalusi ega vahendeid ja nende sündmustega tõhusaks toimetulekuks on vajalik koostöö teiste osapooltega sh Eesti Pangaga.

Elutähtsa teenuse osutaja võidakse kaasata ka muude hädaolukordade lahendamisel. Selline hädaolukord võib olla näiteks ulatuslik küberintsident, mille lahendamist juhib Riigi Infosüsteemi Amet.

Vabariigi Valitsus on kehtestanud loetelu hädaolukordadest, mille kohta koostatakse hädaolukorra lahendamise plaan (HOS § 15 lõige 3). Sellised olukorrad on näiteks transpordiõnnetus

(päästesündmus), massiline korratus ja rünnak objektile (politseisündmused) ning küberintsident. Lisaks neile määratlevad elutähtsat teenust kordavad asutused need hädaolukorrad, mille lahendamist nad juhivad. Seega on kümneid võimalikke hädaolukordi, mille lahendamine vajab erinevate asutuste ja partnerite vahelist koostööd. Vaatamata sellele, et plaanide koostamisele eelneb riskianalüüs ja plaanide paikapidavust testitakse ei osata kõiki võimalikke kriisi stsenaariume ja eskalatsioone lõpuni ette näha. Üks näide on 2017. aasta lõpus ID-kaardi turvariskist tulenenud olukord, mida selleks ajaks ei olnud hädaolukorra lahendamise plaanides käsitletud. Hädaolukordade lahendamise plaanidega on kaetud kõige tõenäolisemad ja hinnanguliselt suurema mõjuga sündmused. Konkreetse kriisi ilmnemisel ja lahendamise käigus võivad aga selguda täiendavad probleemid, mis jooksvalt lahendamist vajavad.

Eelnõu paragrahv 11 sätestab elutähtsa teenuse katkestuses teavitamise korralduse. Eelnõu kohaselt teavitab elutähtsa teenuse osutaja Eesti Panka elutähtsa teenuse katkestusest, katkestuse ohust, elutähtsa teenuse toimepidevust oluliselt häirivast sündmusest ja sellise sündmuse toimumise vahetust ohust e-postiga aadressil toimepidevus@eestipank.ee. Tegemist on Eesti Panga sisese meililistiga, kuhu kuuluvad töötajad, kes on seotud elutähtsa teenuse ja kriisikommunikatsiooniga.

Elutähtsa teenuse katkestuse ja katkestuse ohu teade peab sisaldama vähemalt järgmist:

- 1) katkestuse toimumise aeg (kuupäev, kellaaeg või ajavahemik);
- 2) sündmuse lühikirjeldus ning teadaolev või oletatav põhjus;
- 3) teenuse taastamiseks ja/või teenuse katkestuse mõju vähendamiseks rakendatud ja rakendatavad meetmed;
- 4) teadaolevad andmed prognoositava kahju kohta teenuse kasutajatele (võimaluse korral rahalises väärtuses);
- 5) teadaolevad andmed prognoositava mõju kohta elutähtsate teenuste toimepidevusele.

Juhul kui teenus on häiritud enam kuni 4 tundi peab elutähtsa teenuse osutaja teatama elutähtsa teenuse katkestuse ohust esimesel võimalusel eelteavituse vormis. Eelteavituse vormis edastatakse vähemalt katkestuse aeg ja sündmuse lühikirjeldus ning prognoos häire kestusele. Täies mahus teavitamine peab toimuma hiljemalt järgmise tööpäeva jooksul.

Elutähtsa teenuse osutajal on teenuse katkestusest ja selle ohust teavitamise kohustus lisaks HOSile veel mitme erineva regulatsiooni alusel ja teavitused tuleb saata erinevatele asutustele⁸. Nende teavituste eesmärk ja sisu on erinevad, kuid teatud juhtudel võib tekkida kattuvus käesolevas määruses kirjeldatud teavitusega. Sellisel juhul ei pea elutähtsa teenuse osutaja saatma Eesti Pangale teavitust määruses kirjeldatud vormi kohaselt vaid võib muus regulatsioonis kirjeldatud teavituse saata ka Eesti Pangale.

4. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Tegemist on riigisisese õigusaktiga, mis ei ole seotud Euroopa Liidu õigusega.

⁸ Nt suunised olulisest intsidendist direktiivi (EL) 2015/2366 kohaselt teavitamise kohta, küberturvalisuse seadus, Finantsinspektsiooni soovituslik juhend „Nõuded finantsjärelevalve subjekti talitluspidavuse protsessi korraldamisele“

5. Määruse mõju

Teenuse kasutajatele suurendab määrus kindlustunnet makseteenuste ja sularaharingluse teenuste jätkusuutlikuks osutamiseks ning lisab selgust olukordadeks, kui teenus on häiritud või katkeb.

Partnerite jaoks annab määrus selgust elutähtsa teenuse osutajatega koostöö korraldamiseks ja enda teenuste ja tegevuste toimepidevuse planeerimiseks.

Määruse rakendamine ei vaja olulisi täiendavaid tegevusi ega oluliste täiendavate kulude tegemist elutähtsa teenuse osutajatele.

6. Määruse jõustumine

Määrus jõustub üldises korras.

7. Eelnõu kooskõlastamine

Eelnõu esitatakse arvamuse avaldamiseks Siseministeeriumile, Rahandusministeeriumile, Finantsinspeksioonile, Eesti Pangaliidule, Swedbank AS-le, AS-le SEB Pank ja Luminor Bank AS-le.