

V. FINANTSSTABIILSUSE TAGAMINE JA PANGANDUSPOLIITIKA

FINANTSPOLIITIKA 2002. AASTAL

Panganduspoliitika kujundamisel on Eesti Pank kogu viimase kümne aasta jooksul lähtunud samadest põhi- alustest. **Valuutakomiteel põhinev rahasüsteem ning suurte kogemustega, usaldusväärse taustaga ja äriliste otsuste eest selget vastutust kandvad pankade tugevad tuumikomanikud** on need väärtused, millel rajanev poliitika on toonud Eesti finantskeskkonda stabiilsuse ja läbipaistvuse.

2002. aastal alustas tööd ka Finantsinspeksioon. Ühinenenud järelevalveasutuse tegevuse algus on olnud väga edukas: uue institutsiooni rakendumisel mõnikord tekkivaid tõrkeid ei esinenud, ülesannete jaotus Rahandusministeeriumi ja Eesti Pangaga sai määratletud ning koostöö sujus.

Võrreldes varasema ajaga, oli 2002. aastal tarvis vähem tegelda Euroopa Liidu õigustiku rakendamiseks vajaliku õigusloomega, sest suur osa tööst oli eelnenud aastail juba tehtud. 2002. aastal toimunud ning ka 2003. aastal jätkuvat tööd õigusaktide parendamiseks võib pigem nimetada peenhäälestuseks, mille käigus finantssektorit puudutavad õigusaktid viiakse paremini kooskõlla ELi omadega. Arvestades kiiresti areneva majanduse eripära, tuleb mõnel juhul rakendada siiski karmimaid norme ja nõudeid kui stabiilse arenenud majanduse korral.

Eesti Pank ja Finantsinspeksioon juhtisid oktoobris krediidasutuste tähelepanu vajadusele säilitada laenukvaliteeti ning suurendada kodumaist säästmist¹. Osutati ohule, et arvestades soodsat intressikeskkonda, sellest tingitud suurt laenuõudlust ning pankade tugevat konkurentsi, võidakse laenude andmisel alahinnata majanduskeskkonna võimalike muutustega seotud riske.

Lisaks üldistele põhimõtetele, nagu laenuandja maksevõime kontrollimine ning krediidiriski juhtimine, sh pangasisese krediidiriski juhtimise strateegia ja põhimõtete piisav ajakohastamine ning majandus- ja intressitsüklite arvestamine, soovitati krediidasutustel järgida kinnisvaralaenude puhul vähima omafinantseerimise nõuet ning hoolikalt hinnata kliendi laenuteenindamise võimet. Kommerts-kinnisvara osas rõhutati, et laenuprojekti riskiastme määramisel tuleb äriühingu puhul arvestada projekti seotust ettevõtte põhitegevusega ning kinnisvara hindade võimalikku langust.

¹ Vt ka Eesti Panga ja valitsuse poolt sügisel võetud meetmed, lk 59–60.

Tööjaotus Finantsinspeksiooniga

Eesti Panga juures alustas 2002. aastast tööd eraldiseisev, kogu finantssektori järelevalvet teostav Finantsinspeksioon (FI). Selle tulemusena ei tegele keskpang enam otseselt krediitiasutuste järelevalvega, vaid keskendub üldise finantsstabiilsuse tagamisele. Samas tähendab see, et keskpanga tegevus finantssektori analüüsi ja poliitika kujundamisel peab toimuma koostöös Flga.

FI esimesel tegevusaastal kujunesid välja kahepoolsed infovahetuse kanalid, seda nii juhtkondade kui ka spetsialistide tasemel. Lisaks analüütilise ja turuinformatsiooni vahetusele on väga oluline finantssektori poliitika, eelkõige panganduspoliitika alase tegevuse kooskõlastamine. Selle üheks osaks on pangandust reguleerivate õigusaktide täiendamine. Need, valdavalt just järelevalve jaoks olulised alamastme dokumendid kehtestatakse Eesti Panga presidendi määrusega². Koostööd tehakse ka seaduseelnõude ja nende muudatuste väljatöötamisel.

Keskpanga ja FI omaette koostöövaldkond on finantssektori aruandluse ja statistika kogumine. Kuna nii statistilistel kui järelevalvelistel eesmärkidel kogutavad andmed paljuski kattuvad, siis on koostöö üks eesmärk vältida samade andmete mitmekordset küsimist ning seeläbi minimeerida aruandluskoormust. Kuid koostöö hõlmab ka andmete töötlemise jaotust keskpanga ja inspeksiooni vahel, mis aitab vähendada mõlema institutsiooni andmetöötluskulusid. Vastava koostöö aluseks on ühise tegutsemise protokoll.

Esimesed koostöökogemused keskpanga juures tegutseva Flga on näidanud, et Eestis kogu finantssektori järelevalveks valitud organisatsiooniline lahendus on õige – ühesugused väärtushinnangud ja sünergia on aluseks tegevuse jõudmisele kvaliteedilt uuele tasandile. Koostöö vormilise külje ladusamaks korraldamiseks kirjutasid Rahandusministeeriumi, Eesti Panga ja Finantsinspeksiooni esindajad alla koostöökokkuleppe. Selle raames moodustati ka ühised töörühmad.

Turvavõrk ja hoiusekindlustus

Finantsturu turvavõrk hõlmab rea erinevaid komponente ning seda võib käsitleda nii laiemas kui kitsamas tähenduses. Turvavõrk laias tähenduses hõlmab regulatsioonimehhanismi, järelevalvet ja võimalike probleemide lahendusi, turvavõrk kitsas tähenduses on aga eelkõige **võimalus pakkuda erakorralist likviidsusabi pankade probleemide lahendamiseks, väikehoiustajate ja -investorite tagatisskeeme, vahendeid süsteemsete kriiside ennetamiseks ja eelnevalt kokkulepitud tegevuspõhimõtteid probleemide kiireks ja asjatundlikuks lahendamiseks keskpanga ja valitsuse koostöös süsteemse kriisi avaldumise korral.**

Turvavõrgu väljakujundamisel oli oluline 1998. aasta, kui lisaks varem loodud Pangainspeksioonile loodi Hoiuste Tagamise Fond (HTF), mis kahe väikepanga sulgemisel tõestas oma võimet täita talle seatud rolli süsteemse finantsstabiilsuse kindlustamisel.

2002. aastal vastu võetud Tagatise fondi seadusega reorganiseeriti Hoiuste Tagamise Fond **Tagatise fondiks** (TF) ja senise HTFi vahendeist sai Tagatise fondi **hoiuste tagamise osafond**. Lisaks moodustati **investorikaitse osafond** väikeinvestorite toetuseks, mis on mõeldud väärtpaperiteenuse vahendaja pahatahtliku tegevusega kaasnevate riskide katmiseks, ning **pensionikaitse osafond** pensionireformi teise samba fondide osakuhoidjate võimalike riskide (fondihaldurite poolt põhjustatavate rikkumiste riski) katmiseks.

Täpsustati ka **tagatava hoiuse mõistet**. Lisaks sätestati seaduses hoiuste ja investeringute hüvitamise piirmäärade tõstmise graafik. Selle järgi tõuseb 2003. a lõpus ühe hoiustaja (ja väikeinvestori) hoiuste (ja investee-

² 2002. aastal välja antud Eesti Panga presidendi määruste nimistu on lk 142–143.

ringute) hüvitamise piirmäär 40 000 kroonilt 100 000 kroonile, 2005. a lõpus 200 000 kroonile ja 2007. a lõpus 313 000 kroonile (20 000 euron)³. Samuti täiendati Eesti Panga presidendi määrusi, mis puudutavad pankade likvideeriva halduri kohustusi TFi hüvitiste väljamaksmiseks vajalike andmete edastamisel ning pankadelt kogutavaid andmeid tagatud hoiuste struktuuri kohta.

Keskpanga seisukohalt on oluline, et TFi osafondid oleksid piisavalt rahastatud ja TF oleks alati töökorralduslikult võimeline maksma hüvitisi seadusega ettenähtud aja jooksul. Seetõttu hindab Eesti Pank vähemalt kord aastas hoiuste tagamise osafondi suurust, pankade poolt tehtavate maksete vastavust tagatud hoiustele ja fondi võimet täita talle seadusega pandud kohustusi. Osaledes TFi nõukogu töös, on Eesti Pangal võimalus kaasa rääkida hoiuste tagamise poliitika, sh pankadele kehtestatavate osamaksete suuruse määratlemisel. Hoiusekindlustuse käivitamisega kaasnev esialgne kogumisperiood hakkab läbi saama ning sellest tulenevalt on pankade poolt tasutavate kvartalimaksete määrasid nõukogu otsusega kahel korral alandatud – 2001. aastal 0,125%lt 0,1%le ja 2002. aastal 0,07%le. Pankadele kehtestatavate osamaksete puhul on keskpanga jaoks oluline, et need oleksid piisavalt kõrged, tagamaks hoiuste tagamise skeemi toimimise, aga teisalt ka piisavalt madalad, et mitte panku põhjendamatult koormata.

Õigusaktide täiendamine

Panganduse õigusaktide täiendamisel on keskpanga ja FI vahel välja kujunenud tööjaotus. Inspektsiooni spetsialistid teevad järelevalvetegevuse kogemustele tuginedes esialgsed ettepanekud vajalike täienduste kohta. Koostöös keskpanga spetsialistidega hinnatakse nende rakendamise vajadust, lõplikud muudatused kehtestatakse aga Eesti Panga presidendi määrusega.

Koostöös Finantsinspektsiooniga vaadati 2002. a alguses üle pankade riskisust mõõtev uus kapitali adekvaatsuse raamistik, mida oli eelnevalt mõnda aega testitud. Üheks oluliseks muudatuseks on võimalus kasutada tasaarvestust krediidiriskile avatud positsiooni vähendamiseks. Samuti lisandus kaubariski arvestus vastavalt Euroopa Liidu direktiivis sätestatud põhimõttele. Täiendati ka muid kapitali adekvaatsuse arvutamiseks kasutatavaid riskikategooriaid.

Testimisperiood oli näidanud, et on vaja teha täiendavaid muudatusi, eelkõige valuutariski ja kauplemisportfelli tururiski osas. Suurim muudatus puudutas tütarettevõteteis tehtud investeringute valuutariski arvestuse põhimõtteid. **Täiendatud määrus kapitali adekvaatsuse ja riskide kontsentreerumise arvutamise juhendi kohta kehtestati juulis.**

Lisaks eelmainitule tõusetus vajadus muuta konsolideeritud baasil valuuta- ja tururiski arvestust nii, et pankadel ei oleks lubatud tütarettevõtete vahel turu- ja valuutariske kajastavaid positsioone tasaarvestada. FI on uue meetodika välja töötanud ning muudatuse rakendamine toimus 2003. a alguses.

Rahapesu tõkestamine

Eesti Panga seisukohalt on oluline, et riiklik poliitika tagab sisemaise valmisoleku tõkestada rahapesu ja terrorismi rahastamist ning see tegevus lähtub rahvusvahelistest nõuetest ja standarditest. **Keskpank on huvitatud, et riigisiselt pöörataks rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamisele piisavalt tähelepanu, kuna see aitab kindlustada finantsstabiilsust.** Selles osas on Eesti Pank seadnud endale järgmised ülesanded:

³ Kohustusliku pensionifondi osakuhooldjale hüvitatakse kahju kuni 10 000 eurot täies ulatuses ja ülejäänud osa 90% ulatuses.

- osaleda riigisiseses ametkondadevahelises koostöös, eesmärgiga olla kaasatud vastava riikliku poliitika koordineerimisse, õigusaktide väljatöötamisse ning Eesti rahvusvahelisel tasandil väljendatavate seisu-kohtade kujundamisse;
- teha koostööd rahvusvaheliste organisatsioonidega, eelkõige Rahvusvahelise Valuutafondiga. See koostöö hõlmab adekvaatse informatsiooni edastamist Eesti kohta ning oma arvamuse avaldamist rahvusvaheliste soovitude ja hea tava kujundamisel.

Eesti tegevus rahapesu tõkestamise alal on sätestatud **rahapesu tõkestamise seadusega**, mis vastab täielikult praegu kehtivale ELi nõuetele. Seoses ELi institutsioonide poolt 2001. a lõpus vastu võetud täiendavate õigusaktidega, tehti 2002. aastal ettevalmistusi muudatuste tegemiseks Eesti õigusaktides. Nende tulemusena laieneb rahapesu tõkestamise seaduse reguleerimisalasse kuuluvate ettevõtjate ring, täpsustub rahapesu mõiste ning karistusseadustikuga hõlmatakse ka terrorismi finantseerimine.

2002. a novembris viibis Eestis teine Euroopa Nõukogu rahapesu tõkestamise erikomisjoni hindamissmissioon. Komisjon hindas rahapesu ja terrorismi finantseerimise tõkestamise olukorda ja 2000. aastal toimunud esimese missiooni käigus esitatud soovitude järgimist. Missiooni ekspertide esialgsel hinnangul vastab rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise alane tegevus üldjoontes rahvusvahelistele põhimõtetele.

REGULAARNE FINANTSSÜSTEEMI ANALÜÜS

Analüüsi eesmärgid, objekt ja väljundid

Finantssektori regulaarne seire ja analüüs moodustavad olulise osa finantsstabiilsuse tagamise laiemast raamistikust. Pidev turu käitumise ja arengu jälgimine aitab hinnata finantssüsteemi potentsiaalseid riske. Sama tähtis on hinnata ka finantssektori toimimise efektiivsust – stabiilne areng on võimalik üksnes efektiivselt toimiva finantssüsteemi puhul.

Seirel ja analüüsil on tähtis roll ka finantssektori poliitika kujundamisel. Analüüsiprotsessis tehtud olulisemad järeldused, mis keskpank oma regulaarseis ülevaateis avalikustab, suunavad kaudselt riigi- ja erasektori käitumist. Andmete ja analüüsitulemuste avalikustamine aitab täiendavalt tugevdada turudistsipliini ning vähendada moraalariski. Seire ja analüüsi tulemustele tuginetakse ka finantssüsteemi usaldusväärset kindlustavate täiendavate abinõude valikul.

Lisaks kitsalt finantsstabiilsuse eesmärgiga seotud tegevustele pakub finantssüsteemi regulaarne analüüs vajalikku lisateavet makromajanduse arengu jätkusuutlikkuse hindamisel.

Finantsstabiilsuse analüüsi on nimetatud ka makroualdatavuse analüüsiks⁴. Selle poolest erineb see finantsjärelevalve vastutusalas teostatavast üksikute finantsinstitutsioonide ehk mikroualdatavuse analüüsist. **Eelkõige keskpanga tegevusvaldkonda kuuluv makroualdatavuse analüüs hõlmab lisaks finantssektorile (sh pangandus, väärtpaberitur, kindlustus) riigi finantsvahendust tervikuna.** Selline laiem vaade finantsstabiilsusele tähtsustab reaali- (ja avaliku) sektori finantskäitumise ja -tugevuse ning üldise infrastruktuuri rolli finantssektori riskihinnangute kujundamisel.

Eesti Pank on finantssektori arengut analüüsinud juba alates iseseisva rahapoliitika algusest. Regulaarseks ning riskipõhisemaks muutus analüüs alates 1997. aastast, mil finantsturud olid eriti haavatavad ning süsteemiriskid suhteliselt suured. Finantsinspektiooni loomine 2002. a alguses andis täiendava impulsi süsteemi kui

⁴ *Macroprudential analysis.*

terviku analüüsi arendamiseks. Institutsioonipõhiste riskide analüüsi eraldamine makrousaldatavuse analüüsist lõi paremad võimalused finantsstabiilsuse makrotasandi analüüsiks keskpangas.

Avalikkusele esitab keskpank finantssektori monitooringu kokkuvõtte kord kvartalis ilmuvas Rahapoliitilises Ülevaates. Seoses finantsstabiilsuse analüüsi rõhuasetuste muutumisega alustas Eesti Pank 2002. aastal ka makroriske käsitleva Finantssektori Ülevaate koostamist. Esmalt keskpanga finantspoliitiliste otsuste toetamisele suunatud ülevaadet hakatakse kaks korda aastas avalikkusele esitama alates 2003. aastast. Peamisteks analüüsivaldkondadeks on pangasektori süsteemiriskid (sh krediidi-, likviidsus- ja tururisk), riskitegurid (sh majapidamiste ja ettevõtete võlakooormus ja selle teenindamise võime) ning pankade efektiivsus, kasumlikkus ja finantsiline tugevus ning neid mõjutav laiem rahvusvaheline ja makromajanduslik keskkond; aga samuti muude finantsvahendajate (sh väärtpaberiturg, investeerimisfondid, kindlustus) ning makse- ja arveldussüsteemide areng ja riskid.

Analüüsi kvaliteedi tõstmine⁵

Tugevdamiseks finantssektori seiret ja analüüsi pöörab Eesti Pank üha suuremat tähelepanu ka finantssektori alastele uuringutele ning analüüsimeetodite täiustamisele. Seejuures on eriline rõhk finantssektori prognooside ja tugevusanalüüsi⁶ meetodite väljatöötamisel. **Pikaajaline eesmärk on integreerida finantssektori prognoos Eesti Panga makromajandusprognoosiga, mis aitaks tõsta mõlema kvaliteeti.**

Keskpangasisese arendustegevuse kõrval aitab üldist analüüsi kvaliteeti parandada ka FIga toimuv regulaarne analüütilise informatsiooni vahetus. Pank toetab inspeksiooni selle tegevuses makrotasandi ülevaadete ja analüüsiga, jagades teavet Eesti ja riigi peamiste välismajanduspartnerite makromajanduse ning finantsturgude kohta. Keskpank ise saab samal ajal süsteemi stabiilsuse hinnanguis kasutada FI poolt kogutavat ja analüüsivat mikrotasandi infot.

PANGANDUSPOLIITIKA EESTIS VIIMASEL KÜMNENDIL

Pangandusalaste õigusaktide täiendamine

Esimesed endise N Liidu kommertspangad said tegevuslitsentsi Eestis 1988.–89. aastal NSVL Riigipangalt. Eesti Pank sai õiguse väljastada pangalitsentse 1990. aastal. Seetõttu võib 90. aastate algust pangajärevalve osas vaadelda kui topeltregulatsiooni perioodi.

Formaalselt tuleks Eesti Panga järevalvetegevuse sünniajaks pidada 1992. aastat, mil kinnitati Pangainspeksiooni põhikiri. 1993. aastaks oli välja töötatud tolle aja kohta korralik usaldatavusnormatiivide raamistik⁷. Normatiivide väljatöötamisel on keskpank lähtunud Rahvusvahelise Arvelduspanga⁸ juures töötava Baseli Pangajärevalve Komitee soovitustest ja hilisemal ajal ka Euroopa Liidu direktiivides sätestatud nõudeist. Normatiivide täitmise jälgimiseks võeti kasutusse ulatuslik aruandlus, mida on täiendatud sedamööda, kuidas on täiustunud õigusaktid.

⁵ Finantsstatistika rolli kohta analüüsi kvaliteedi tõstmisel vt lk 71.

⁶ *Stress testing*.

⁷ Usaldatavusnormatiividena kehtestati maksejõulisuse määr (hilisem kapitali adekvaatus), likviidsusmäär, riskikontsentratsiooni piirmäär, ühe kliendi maksimaalne võlakohustuste summa panga omavahenditest (hilisem riskikontsentratsiooni piirmäär ühe või omavahel seotud isikute suhtes) ja välisvaluuta avatud netopositsiooni piirmäär.

⁸ Bank for International Settlements; BIS.

Näiteks kapitali adekvaatsuse arvestusse on lisandunud erinevaid riske (tururiskid) käsitlevad allosad või on nende riskide mõõtmist täpsustatud. Olulisemate alamastme õigusaktide muutustele on eelnenud krediitiasutuste seaduse muudatused, mille üheks eesmärgiks on olnud toetada pangajärelevalve tegevust ja täpsustada pankadele kehtestatud nõudeid.

Lähtuvalt majanduse ja finantssektori olukorra võimalikust ebakindlusest, on pangandusalaseid õigusakte muudetud karmimaks, kui näevad ette rahvusvahelised miinimumstandardid. Reaktsioonina pankade laenuportfellide ja Tallinna Väärtpaberibörsi aktsiahindade kasvule 1997. aastal tõsteti lisaks rakendatud rahapoliitilistele meetmetele ka kapitali adekvaatsuse määr rahvusvaheliselt soovitatud miinimumtasemelt 8%lt 10%le⁹.

Seoses pankade tegevuse laienemisega teistesse riikidesse ja tütarettevõtete aktiivsema kasutamisega kaasnevate võimalike riskide paremaks hindamiseks hakati 1995. aastast tegelema konsolideeritud järelevalvega ehk hindama koos panga ja tema tütarettevõtete riske. Turudistsipliini parandamiseks kehtestati pankadele avalike aruannete avaldamise nõue.

Institutsionaalne areng

Pankade institutsionaalset arengut kümne aasta jooksul võib iseloomustada järgmiste märksõnadega: ühinemised, nõrgemate turult väljalangemine ja tugevamate omanike kaasamine. Seda arengut on mõjutanud kogu keskkond: ellu viidud majanduspoliitika, maailmamajanduse areng ning pangasektori sisekonkurents koos tegevuse efektiivsuse ja uute toodete lisandumisega. Finantssektori stabiilsuse kindlustamisel oli oluliseks tähtsaks hoiusekindlustuse süsteemi käivitamine Eestis 1998. aastal, kui alustas tegevust Hoiuste Tagamise Fond, mis hiljem reorganiseeriti Tagatisfondiks. Seoses konglomeraatide tekkega finantssektoris ning panganduse ja kogu finantssektori järelevalve tõhustamisega loodi ühtne finantsjärelevalvega tegelev institutsioon – Finantsinspeksioon, mis alustas tegevust 1. jaanuarist 2002.

Pankade arv Eestis on kümne aasta jooksul vähenenud 42-lt 7-le. See tõsiasi iseloomustab toimunud muutusi kõige paremini. 90. aastate alguses aset leidnud pankade sulgemise peamiseks põhjuseks olid krooni kasutuselevõtuga kaasnenud majanduskeskkonna muutused.

Teiseks oluliseks pankade arvu vähenemise põhjuseks oli 90. aastate keskpaiku toimunud õigusaktide karmistamine, mis sundis mitmeid väikepanku ühinema. Samasse ajavahemikku jäi ka põhiline endiste riiklike pankade minek erakätesse, mille tulemusena nende omanikeks said valdavalt kohalikud erakapitalil põhinevad kommertsbankad.

Viimane olulisem muutuste laine järgnes 1997. a kiirele kasvule ning Aasia ja Venemaa finantskriisidele. Kiire kasvu perioodil võeti liiaseid riske, sellele aga lisandus väliskeskkonna karmistumise mõju. Seetõttu läks mitu väikepanka pankrotti. Selleks ajaks tööd alustanud Hoiuste Tagamise Fond aitas finantssektori turvavõrgu lülina kindlustada üldist finantsstabiilsust ja hüvitas kõigi väikehoiustajate hoiused 90% ulatuses. Suuremate pankade puhul avaldus keskkonna muutus ühinemises ja välispankadest uute tuumikaktsionäride kaasamises. Antud muutuste tulemusena on suurenenud Eesti pankade usaldusväärsus, tugevnenud juhtimise kvaliteet ja paranenud tegevuse efektiivsus.

Eesti Panga poliitika nii igapäevase järelevalvetegevuse ja õigusaktide muutmise kui ka kaudsete mõjutusvahendite osas on toetanud kommertsbankadele tugevate omanike kaasamist ja pankade konsolideerumist. See on loonud aluse panganduse ja seeläbi kogu finantssektori tugevnemisele.

⁹ Vt ka Kümme aastat Eesti rahapoliitikat, lk 61–62.