

EESTI ÜHTSE FINANTSJÄRELEVALVE PROOVIKIVID

Andres Trink

Eesti Panga Pangainspektsiooni juhataja¹

Esmakordselt on Eestisse kogunenud väljapaistvad finantsjärelevalve teostajad ja spetsialistid kogu maailmast. Kahepäevase konverentsi lõpu eel tahaksin kasutada võimalust ja tänada veel kord teid kõiki pika Tallinna-teenekonna ettevõtmise eest. Loodan, et see pole meie viimane kohtumine.

Juba oma esinemise alguses tahaksin rõhutada, et need kaks päeva arutlusi ja ettekandeid on olnud äärmiselt huvitavad, viljakad ja kasulikud. Oleme ju meie Eestis just praegu kujundamas oma strateegiat, et arendada finantsjärelevalve "õiget" institutsionaalset vormi, samal ajal kui mitmed riigid on sellega tegelnud juba aastaid. Seetõttu on käesolev konverents meie jaoks hästi ajastatud, sest kuue kuu pärast – 1. jaanuaril 2002 alustab Eestis tööd Finantsinspektsioon. Nii ühendatud finantsjärelevalvet luues kui ka hilisema töö käigus püüame me maksimaalselt ära kasutada käesolevalt konverentsilt saadud teadmisi ja loodud kontakte.

Minu ettekande teema on "Eesti ühtse finantsjärelevalve proovikivid"². See annab üsna täpselt edasi asja olemuse, sest järgnevate kuude ja aastate jooksul pannakse meid tööpoolest proovile arvukate erinevate ülesannetega. Kuna ühtse finantsjärelevalve plusse ja miinuseid ning selle töö korraldamise üldisi küsimusi on eelmised ettekandjad juba vaagunud, keskenduksin finantsjärelevalve asutuse loomisele Eestis. Kuigi ma saan sellest kõnelda peamiselt pangajärelevalve aspektist, püüan siiski üldistada ka mõningaid väärt-paberituru- ja kindlustusjärelevalvega seotud küsimusi, mida mu kolleegid vastavatest ametkondadest sobiksid tegelikult paremini tegema.

Enne kui ma hakkan detailsemalt käsitlema meie eesmäärke ja ülesandeid, teeksin lühikese tagasivaate finantsjärelevalve ajaloole Eestis. See loob vajaliku tausta ja tutvustab neid tegureid ning olusid, mis tingisid riikliku finantsjärelevalve asutuse loomise.

Rahandusminister Siim Kallas juba mainis konverentsi avapäeva sisse juhatades, et nüüdisaegne finantsjärelevalve, nii nagu ka nüüdisaegne finantssektor ise, on Eestis vaid umbes kümneaastane. Kõik kolm järelevalve ametkonda – Kindlustusinspektsioon, Väärt-paberiinspektsioon ja Eesti Panga Pangainspektsioon – loodi vähem kui kümme aastat tagasi, 90. aastate alguses, pankade ja muude finantsvahendus-asutuste kiire arengu ja kasvu perioodil.

Nagu paljudes teisteski riikides, on ka Eestis see aastakümme olnud tormiliste majanduslike ümberkorralduste ning haldus- ja poliitiliste muutuste aeg. Lisaks paljudele muudele teguritele, mis 90. aastaid iseloomustavad, on see olnud ka kodu- ja välismaiste finantsturgude ebastabiilsuse ja muutlikkuse aeg.

Pankade arv Eestis on seitsme aasta jooksul vähenenud kuus korda – 42-lt 7-le. Praegu moodustab kahe suurema panga bilansimaht kokku umbes 85% kogu pangasektori bilansimahust. Analoo-gne konsolideerumine on aset leidnud ka kindlustuses, mis, nagu pangadki, kuulub Eestis praegu suures osas mitteresidentidele. Aastail 1995–1997 tegi meie väärt-paberiturg läbi tohutu tõusu, millele järgnes veelgi drastilisem langus 1997. aasta teisel poolel aset leidnud Aasia kriisi ajal.

¹ Ettekanne 2.–4. juulini 2001 Tallinnas toimunud rahvusvahelisel konverentsil "Ühendatud finantsjärelevalve ees seisvad ülesanded uuel aastatuhandel", mille üks korraldajaid oli Eesti Pank. Tegu on tõlkega inglise keelest.

² 6. juulist k.a on A. Trink Eesti Panga juures asuva Finantsinspektsiooni ajutise juhatuse esimees.

³ *Challenges for Estonian Unified Financial Sector Supervision.*

Meie järelevalvetöötajad on seisnud silmitsi vajadusega pidada sammu äärmiselt dünaamilise keskkonna pideva muutumisega, teha õigeid otsuseid ja strateegilisi valikuid, aga ka omandada ülesannete täitmise tagamiseks piisav haldus- ja analüütiline suutlikkus. Ilmselgelt on kõigis neis valdkondades veel palju teha.

Leebelt väljendudes on tegemist olnud väga aktiivse ajajärguga, mis on andnud nii järelevalvetöötajatele kui ka turuosalistele palju kogemusi ja teadmisi majandus- riski juhtimise kohta. Arvan, et oleme tänu sellele nüüd paremini valmis võimalike uute riskidega toimetulekuks tulevikus.

Vaadates Eesti pankade, kindlustusfirmade ja väärt-paberituru olukorda kümme või isegi vaid viis aastat tagasi ning võrreldes seda ettevõtete praeguse üldjuhtimise, riskijuhtimise ja efektiivsusega, rääkimata juba suurest hulgast turule toodud uutest finantstoodetest, on näha, et areng on olnud märkimisväärne. Hoolimata sellest, et osa hoiustajaid ja investoreid on läinud aastail mõnede finantsvahendajate pankrotistumisel oma rahast ilma jäänud, on meil õnnestunud suurem finantskriis ära hoida ja säilitada turul üldine usaldus.

Loomulikult pole see kõik toimunud üksnes järelevalvetöötajate pingutuste tulemusena. Kõigi nende nii lühikese ajavahemiku jooksul aset leidnud muutuste aluseks on – ja see on väga oluline – ka turuosaliste endi paranenud oskused, suuremad kogemused ja kasvanud vastutustunne, samuti Skandinaavia investorite saabumine Eestisse.

Viimastel aastatel on tehtud tõhusat tööd ka finantssektori normatiivse baasi nüüdisajastamisel ning rahvusvaheliste standardite kasutuselevõtmisel. Need on aluseks Eestis kehtivaile usaldatavusnormatiividele ja neid rakendatakse turu reguleerimiseks. Olles möödunud aastal edukalt läbinud Rahvusvahelise Valuutafondi ja Maailmapanga ühise finantssektori hindamisprogrammi³ ja hiljuti ka Euroopa Komisjoni poolt korraldatud analoogilise hindamise⁴, oleme me ühtlasi seadnud endale kriteeriumid, mis lubavad oma tegevust võrrelda järelevalve rahvusvaheliselt aktsepteeritava hea tavaga. Töö selles vallas jätkub, sest normatiividki muutuvad. Lähiajal on aktuaalsemateks valdkondadeks just väärtpaberituruga seotud õigusaktid ning normatiivse baasi ühtlustamine kogu finantssektoris, et tagada ühtne järelevalve tase sektori kõigis osades.

Mis puutub ühtsesse järelevalveasutusse, siis Rahandusministeerium ja Eesti Pank on arutanud kolme inspektsiooni ühendamist juba alates 1998. aasta lõpust. Ühtse järelevalveasutuse kui sellise loomist on valdavalt toetatud, kuid üksmeelt oli raskem saavutada uue institutsiooni kuuluvuse osas, st vaidlus käis küsimuse üle,

milliseks peavad kujunema Finantsinspektsiooni suhted Rahandusministeeriumi ja keskpangaga. Rohkem kui kaks aastat kulus finantsinspektsiooni seaduse väljatöötamisele. Seadus jõustus 1. juunil 2001 ning 1. jaanuarist 2002 alustab halduslikult iseseisev Finantsinspektsioon tegevust Eesti Panga juures. Sellist institutsioonilist vormi kasutatakse Eestis esimest korda ning meie ülesanne on see nüüd tööle panna.

Ma ei tahaks palju aega kulutada sellise lahenduse poolt- ja vastuargumentide kirjeldamisele, kuna ühel või teisel viisil on seda konverentsi jooksul juba tehtud. Minu arvates aitas meid ühisele seisukohale jõuda arusaam, et uus struktuur mitte ei taga ise automaatselt tulemuslikku ja tõhusat järelevalvet, vaid loob selleks üksnes paremad eeldused.

Järelevalveasutuste ühinemisprotsess ei tohiks põhimõtteliselt palju erineda äriettevõtete ühinemisest, sest mõlemal juhul on eesmärgiks maksimaalselt ära kasutada struktuuride liitumisel tekkiv sünergia. Kuid me oleme juba kogenud, et tegelikult on see protsess märksa keerulisem kui eraettevõtete ühinemine, sest vaja on muuta õiguslikku baasi ja arvestada suurt hulka asjast huvitatud osapooli.

Liigne riskide kontsentreerimine aktsiaturul, mis põhjustas 1998. aastal ühe kohaliku panga pankrotistumise, oli üks põhjustest, mis ergutas veidi ka institutsioonilise reformiga seotud arutelusid. Kuid edasimineku aluseks oli eelkõige siiski see, et kõigile sai selgeks kolme inspektsiooni ühinemisel tekkiv potentsiaalne sünergia. Ratsionaalne iva seisnes arvamuses, et väikeriigis peaks ühtne inspektsioon:

- suutma tõhusamalt teostada järelevalvet suurte finantsgruppide üle, kuna Eesti finantssektoris domineerivad sektori kõigis osades tegutsevad universaalsed pangad;
- suutma kaasata kvalifitseeritud töötajaid ja muid ressursse, et tagada järelevalve ühtlane tase nii panga-, väärtpaber- kui ka kindlustussektoris;
- olema kompetentsem ja autonoomsem, et tõsta järelevalve tulemuslikkust; ja
- omama paremaid võimalusi regulatsiooni lünkade ärakasutamise tõkestamiseks.

Tänapäevaks on poliitiline otsus tehtud ja seadus vastu võetud ning tagasiteed ei ole: senised arvamused peavad praktikas kinnitust leidma. Eraldiseisvate inspektsioonide oskusteave tuleb parimal moel ühtses järelevalveteguvuses ära kasutada. Igas kolmest valdkonnast on ju muuhulgas tegu ka erinevate riskidega ja vastava oskus-

³ Financial Sector Assessment Program; FSAP.

⁴ Nn Peer Review, mille all mõistetakse olukorra hindamist analoogilises situatsioonis olevate riikide kolleegide poolt (Toim. märkused).

teabega: pangajärelevalves krediidi- ja tururiskiga, aga ka kapitaliregulatsiooni alaste kogemustega, kindlustusjärelevalves kohustuste riski hindamise kogemustega ning väärpaberituru järelevalves turukäitumise ning likviidsusrisi analüüsi kogemustega. Kõik need vajavad ühtekoondamist.

Nüüd ma iseloomustaksin lühidalt ühtset Finantsinspeksiooni.

Finantsinspeksiooni seaduse kohaselt teostatakse järelevalvet selleks, et suurendada finantssektori stabiilsust, usaldusväärsust ja läbipaistvust ning toimimise efektiivsust, vähendada süsteemseid riske ja aidata tõkestada finantssektori kasutamist kuritegelikel eesmärkidel. Finantsinspeksioon peab olema nii usaldatavusnormatiivide kui ka turukäitumise järelevalvestrateegia rakendaja. Esmakordselt on Eesti seaduses sõnastatud finantsjärelevalve eesmärgid sellisel kujul. Konverentsil on juba juttu olnud sellest, et meie ülesanne on õppida ka mõõtma, kui edukas on Finantsinspeksioon oma sihtide saavutamisel.

Reformi üks olulisi korralduslikke muudatusi on viieliikmelise juhatuse moodustamine. See on kollektiivne otsustav organ, mis on muuhulgas pädev ka tegevusluba andma ja seda kehtetuks tunnistama. Juhatuse liikme volituste tähtaeg on kolm aastat, juhatuse esimees on aga ametis neli aastat.

Tegemist on põhimõttelise muudatusega, mis paneb juhatusele suure vastutuse, kuid eeldab ka asjatundliku analüüsi ja teabe olemasolu pädevate otsuste langetamiseks. Üleminekuperioodil on eriti oluline säilitada järelevalveprotsessi pidevus, et sellises tugiteabes ei tekiks lünki.

Juhatus annab oma tegevusest aru kuueliikmelisele nõukogule, mis ei osale järelevalves, kuid on pädev kinnitama inspeksiooni tegevuse strateegiat, korralduslikke põhimõtteid ja eelarvet. Ametikoha järgi on nõukogu liikmeteks rahandusminister, kes on ka nõukogu esimees, ning Eesti Panga president, lisaks veel kaks Vabariigi Valitsuse ja kaks Eesti Panga poolt nimetatavat liiget.

Finantsinspeksioon esitab aastaaruande Riigikogule koos Eesti Panga aastaaruandega. Juhatuse esimehe võib kutsuda Riigikogu ette aru andma.

Ma juba mainisin, et Finantsinspeksioon on halduslikult Eesti Panga juures asuv asutus. Seetõttu tuleb meil teha otsus nende suhete ulatuse ja olemuse kohta, aga ka läbi rääkida teenustasude üle. Teenuste hulka võiksid kuuluda näiteks ruumihaldusteenused, turvateenused, raamatupidamise ja infotehnoloogilise infrastruktuuri tugi-teenused ning statistilise andmebaasi haldamine.

Teine oluline muutus on inspeksiooni turupõhine rahastamine, mis peaks ühelt poolt andma vabamad käed eelarve käsutamisel ja teisalt võimaldama täpsemalt mõõta järelevalve maksumust. See toob paratamatult kaasa Eestis põhimõtteliselt uue arutelu järelevalve teostajate ja turuosaliste vahel, kuid võimaldab avalikkusel ka paremini hinnata järelevalve maksumust ja tulemuslikkust. Asjaolu, et kindlustusfirmad on rahastanud Kindlustusinspeksiooni juba alates 1992. aastast, on heaks lähtekohaks ka teistele turuosalistele. Selleks, et leevendada kehtestatava järelevalvetasu mõju finantsjärelevalve subjektidele, näeb seadus ette võimaluse, et esimese kahe aasta jooksul kaetakse osa Finantsinspeksiooni kuludest Eesti Panga ja Vabariigi Valitsuse poolt.

Finantsinspeksiooni seadus sätestab ühinemisele range ajakava – kuue kuu jooksul tuleb kogu korralduslik töö ära teha, et inspeksioon saaks alustada tegevust 2002. aasta 1. jaanuaril. Selle aja jooksul peab olema välja töötatud organisatsiooni struktuur, tuleb värvata töötajad, panna paika infotehnoloogilised süsteemid finantsjärelevalve subjektidelt andmete kogumiseks, korraldada inspeksiooni juhtimisinfosüsteemi loomine, samuti valmistada ette järgmise aasta eelarve ja määrata kindlaks finantsjärelevalve subjektidelt võetav tasu.

Ühinemisprotsessi koordineerivad ja toetavad Eesti Pank ja Rahandusministeerium, aga ka Finantsinspeksioon ise, sest möödunud nädala lõpul nimetati ametisse nõukogu liikmed.

Finantsinspeksiooni seaduse kohaselt nimetatakse juhatuse liikmed 2002. aasta esimesel poolel. Vahepeal tegutseb ajutine kolmeliikmeline juhatus, kuhu kuuluvad praegused Kindlustus-, Väärtpaberi- ja Pangainspeksiooni juhatajad ja mis vastutab kogu ettevalmistuse eest. Ajutise juhatuse volitused hakkavad kehtima eelseisvast laupäevast, reedel toimuva nõukogu esimese koosoleku päevale järgnevast päevast, mil nimetatakse ka ajutise juhatuse esimees.

Kuu aega on arutatud Finantsinspeksiooni organisatsiooni struktuuri. Sellega tuleb lõpule jõuda septembriks-oktoobriks. Tõenäoliselt on tulemuseks pigem osaliselt integreeritud kui rangelt sektorite järgi liigendatud struktuur.

1. novembriks peavad kolme senise inspeksiooni töötajad teatama oma nõusolekust asuda 1. jaanuarist 2002 tööle Finantsinspeksioonis. Juhatus arutab töötajatega läbi uued ametijuhendid ja sõlmib töölepingud novembris-detsembris. Arvestuse kohaselt peaks tuleval aastal inspeksioonis olema umbes 70 töötajat.

2002. aasta eelarve tuleb nõukogule esitada novembri lõpuks. Selle alusel määratakse finantsjärelevalve subjektidele järelevalvetasu ja kehtestatakse see Rahan-

dusministri määrusega. 1. jaanuaril lähevad senise kolme inspeksiooni funktsioonid üle Finantsinspeksioonile.

Muude eesmärkide hulgas on ka kolimine aasta lõpuks ühisele pinnale, et uuel aastal alustada koos uues töökohas. Vastav hoone on keskpanga kvartalist leitud ja toimub selle kohandamine inspeksiooni vajadusteks. Samuti on vaja leida uued pinnad keskpanga osakondadele. Meie arvates on tegu olulise sammuga ühtse organisatsiooni loomisel ja selle identiteedi kujundamisel.

Aasta lõpuks on vaja välja töötada teabevahetussüsteem ning Eesti Panga, Finantsinspeksiooni ja Rahandusministeeriumi koostööpõhimõtted kogu finantsturu reguleerimise vallas. Seeläbi tõhustub protsesside suunamine ja on võimalik kiiremini reageerida probleemsetes olukordades.

Kõigi inspeksioonide jaoks on ühinemisprotsessis kõige keerukam ülesanne säilitada suurte haldusmuutuste tingimustes olemasolev järelevalve tase. Muidugi me loodame, et järgmise kuue või kaheksa kuu jooksul ei toimu finantssektoris midagi niisugust, mis võiks käivitada ebasoodsa stsenaariumi.

Finantsinspeksiooni keerukaim ülesanne seisneb ilmselt selles, et oma tegevusega õigustada uue institutsiooni loomisega seotud kõrgeid ootusi ja lootusi. Viimase paari aasta jooksul oleme me olnud suhteliselt raskes olukorras, töötamaks iga inspeksiooni jaoks välja pikaajalist elujõulist strateegiat, kusjuures oli selge, et ühtne järelevalve vajab omaenda strateegiat. Nii ongi pikemat aega

eksisteerinud olukord, kus kõikide probleemide lahendusena on nähtud ühtse finantsjärelevalve asutuse loomist, mis aga omakorda on tinginud oluliste otsuste langetamise lükkamist üha kaugemasse tulevikku. Praegu me usume, et sujuvalt ja efektiivselt läbi viidud ühinemine loob hea aluse ühtlaselt kõrgema kvaliteedi tagamiseks, kuid samas on selge, et liitumisest tekkiva sünergia mõjulepääsemiseks kulub aega rohkem kui kuus kuud.

Finantsinspeksiooni loomine toob uute järelevalve-subjektide tõttu ilmselt kaasa ka nn järelevalveportfelli laienemise. Näiteks kogumispensioni seaduse jõustumine 2002. aasta keskel tekitab vajaduse reguleerida pensionifondide tegevust ja teostada järelevalvet selle üle ning vajab ka inspeksiooni kaasamist. Pensionireformi edukus sõltub turu usaldusest ja pensionifondide juhtimise tõhususest. Finantsinspeksioon peab oma tegevusega toetama mõlemat.

On veel teisigi turu ja regulatoorse arenguga seotud aspekte, mida ma üksikasjalikult siin ei käsitle, kuid mis samuti mõjutavad Finantsinspeksiooni selle tegevuse esimesest päevast alates. Seega on oodata väga töörohket aastat. Kuna alati tavatsetakse öelda, et järelevalve olevat vähemalt ühe sammu turu arengust maas, siis on selge, et meil tuleb pidevalt toimida muutuv keskkonnas.

Kokkuvõttes võib öelda, et meie eesmärk on lihtne: luua hea alus tiptasemel järelevalveasutusele, mis oleks omas valdkonnas kompetentne ja mida tunnustaksid nii turuosalised kui ka avalikkus ning kus oleks hea töötada.