

EUROOPA LIIDU HOIUSEKINDLUSTUSE RAAMISTIKU PROBLEEMID

Jaak Tõrs

Euroopa Liidu hoiusekindlustuse direktiivi kohaselt peab igas liikmesriigis olema hoiuste tagamise skeem. Samas pole ühtlustatud seda, kas kindlustada tuleb kõik hoiused või ainult väikehoiustajate omad. Lisaks erineb ka hüvitise piirmäär riikide lõikes märkimisväärselt. Selle tasakaalustamiseks on ette nähtud täiendav tagamine, ent seda võimalust on keeruline kasutada. Seda ja teisi hoiusekindlustusega seonduvaid küsimusi käsitlebki järgnev artikkel.

Pangandusel on majanduse toimimises eriline roll. See kindlustab stabiilse majandusarengu ja seda erinevate vahendite abil, mida võib üldiselt nimetada finantssektori turvavõrguks. See tähendab, et pangandus on litsentseeritud – pangaasutused tegutsevad neile väljastatud litsentsi alusel – ja Finantsinspektsiooni järelevalve all. Samuti on olemas kriisi ennetamise ja haldamise raamistik, mille üks osa on hoiusekindlustus. Hoiusekindlustusel on n-ö tarbijakaitse roll, sest lisaks stabiilsuse tagamisele hüvitab enamik hoiusekindlustuse skeeme ainult väikehoiustajate hoiused, kui pank peaks pankrotti minema. Väikehoiustajate hulka kuuluvad eraisikud ja väikeettevõtted, kellel ei ole piisavalt aega ega võimalusi, et krediidiasutuste maksevõimet ja riske hinnata.

Selleks, et kehtestada Euroopa Liidus ühtsed mängureeglid, võeti 1994. aastal vastu **hoiusekindlustuse direktiiv**¹, mille kohaselt peab igas liikmesriigis olema hoiuste tagamise skeem. Eestis täidab hoiuste tagamise skeemi ülesandeid Tagatisfond, kes panga pankrotistumisel hüvitab hoiused seadusega ettenähtud korras. Nii nagu pangajärelevalve, on ka hoiusekindlustus ehitatud üles päritoluriigi vastutuse põhimõttel. See tähendab, et välispanga filiaali hoiustajatele peab oma hoiuste tagamise skeemi kaudu kindlustama hüvitise maksmise see liikmesriik, kes on andnud pankrotti läinud pangale tegevuslitsentsi ning teostas panga ja tema teistes riikides asuvate filiaalide üle järelevalvet.

Piiriülese tööjaotuse põhimõtted on nii hoiusekindlustuses kui ka finantssektori turvavõrgu teistes osades kokku lepitud eeldusel, et välispankade filiaalide käes on suhteliselt väike turuosa. Teisisõnu, need filiaalid ei ole asukohariigi finantsstabiilse tagamise seisukohalt süsteemselt olulised². Euroopa Liidu pangaturu lõimumise üks väljund on suundumus muuta eraldi juriidilise isikuna asutatud tütarpangad filiaalideks (filiaal on panga osa ehk kontor). Sellise struktuurimuutuse tulemusel **väheneb asukohariigi ja suureneb päritoluriigi hoiusekindlustuse kohustus vajadusel hoiused hüvitada**. Taoline arengutendents pangasektoris tekitab hoiusekindlustuse ja panganduse toimimises probleeme õiglase konkurentsi, tarbijakaitse ja piiriülese koostöö osas.

¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 94/19/EÜ, 30. mai 1994, hoiuste tagamise skeemide kohta.

² Süsteemselt oluline on pank, mille pankroti korral on halvatud kogu finantssüsteemi toimimine.

Nimetatud Euroopa Liidu direktiivi eesmärk on tagada ühtlustamine vähimal vajalikul tasemel. Selle jaoks on kokku lepitud ühtlustatud miinimumhüvitis – 20 000 eurot. Samuti on sätestatud, millised hoiused kindlustatakse, kuid seda mitmesuguste erisustega. Teisisõnu, direktiiv jätab võimaluse liikmesriigil loobuda valitsuse, suurettevõtete ja finantseerimisasutuste hoiuste hüvitamisest. Vaid viisteist liikmesmaad (sh Eesti) on seda võimalust maksimaalselt kasutanud ehk otsustanud hüvitada ainult väikehoiustajate hoiused.

Üks piiriülese panganduse arengu ja konkurentsiga seotud oluline probleem on erinev hüvitamistase. Kolm suurt ja üks väike liikmesriik erinevad selles suhtes teistest märgatavalt. Nimelt kasutavad nad direktiivis sätestatud miinimumhüvitise piirmäärast kaks kuni viis korda kõrgemat hüvitamistaset. Samas on selle probleemi leevendamiseks ette nähtud täiendava tagamise võimalus. Näiteks kui filiaali hoiuste hüvitamise piirmäär on madalam kui teiste pankade hoiustel, siis pakuvad mitmed skeemid võimalust kahe skeemi hüvitustasemetest tulenevat vahet täiendavalt hüvitada. Seda võimalust on aga keeruline kasutada, mida ilmestab asjaolu, et vaatamata teistes liikmesriikides tegutsevate filiaalide suhteliselt suurele arvule, on täiendavat tagamist rakendanud vaid ligi 20 filiaali. Teenuste vaba liikumise ja piiriüleste pankade arengu soodustamiseks tuleks pigem **kokku leppida ühtne hüvitamise piirmäär ja loobuda keerukast täiendava tagamise võimalusest.**

Kuiigi direktiiv näeb ette nõuded piiriülesele koostööle hoiuste tagamise skeemide vallas ja seda peamiselt teabevahetuse osas, siis tarbija seisukohast on keeruline saada hüvitist mitmest erinevast kohast. Lisaks sellele muudab koostöö komplitseerituks asjaolu, et viies liikmesriigis on rohkem kui üks hoiuste tagamise skeem.

Põhjamaade pangagrupi Nordea plaan muuta tütarettevõtted filiaalideks tõstatas hoiuste tagamise skeemide erinevatest rahastamisviisidest tuleneva probleemi. Liikmesriikides kasutatakse nii eel-, järel- kui ka segarahastamisel põhinevaid skeeme. **Eelrahastamine** tähendab, et pangad tasuvad makseid skeemi korrapäraselt konkreetseks perioodiks kindlaksmääratud summana ehk raha kogutakse pikema aja vältel ette. **Järelrahastamisel** arvutatakse pärast mõne panga pankrotistumist välja hüvituseks vajamineva summa põhjal, kui suur makse tuleb pankadel hoiuste tagamise skeemi teha. **Segarahastamine** on kombinatsioon mõlemast variandist. Enamik liikmesmaid kasutab eelrahastamist, mis annab nii skeemi toimimisele kui ka pankadele suurema kindluse, kuna sel juhul ei pea tegema korraka suuri kulutusi skeemi tasutavate maksete näol.

Eelrahastamise skeemi puhul võib samas tekkida probleem, kui pangagrupp tahab muuta tütarpanka filiaaliks ning see tütarpank moodustab olulise osa emapanga asukohariigi pangasektorist. Selle tulemusel võib eelrahastamise skeem olla mõnda aega alarahastatud, kuna tütarpanka hoiuste arvamisest tagatud hoiuste hulka suureneb hüppeliselt tagatud hoiuste maht. Teisalt võib pankadel tekkida skeemi vahetades õigustatud ootus võtta kaasa skeemi sissemakstud, kuid hüvitamiseks kasutamata vahendid. Kui sissemakstud vahendid saab skeemi vahetades kaasa võtta, nimetatakse seda lahendust **isikustatud kogumispensioni tüüpi rahastamisviisiks**. Kui aga pank ei saa

skeemi vahetades sinna tehtud sissemakseid kaasa võtta, on tegu **kindlustuse tüüpi rahastamisviisiga**. Kuna on ühtlustamata, kas tegu on kindlustuse või isikustatud kogumispensioni tüüpi maksetega, võib liikmesriikide erinev praktika põhjustada olukorra, kus mõne hoiuste tagamise skeemi alarahastatusest tulenevalt peavad selle skeemiga ühinenud pangad makseid suurendama. Seega tõstatab rahastamisviiside mitmekesisus küsimuse, kuidas tagada skeemide vahetamisel pankade õiglane piiriülene konkurents.

Euroopa Liidu finantspoliitika kujundajate jaoks on eelkirjeldatud probleemidele lahenduste leidmine suur väljakutse. Pangagruppide reorganiseerimise seisukohast oleks parem, kui rahastamisviis oleks võimalikult ühetaoline. Kui ühtlustamisel eelistatakse eel- või segarahastamist, oleks vaja sätestada selged põhimõtted, kas ja kuidas toimib skeemivahetuse puhul skeemi makstud tasude ülekandmine teise skeemi.

Nii nagu majandusareng, toimib ka pangandus tsükliliselt: on perioode, kus esineb pankade pankrotte, ja perioode, kus neid ei esine. Kui ühes riigis on pangahoiused tagatud eel- ja teises järelrahastamisel põhineva skeemiga, siis mõnel aastal võivad konkureerivate pankade kulud, mis on seotud hoiuste tagamise skeemi sissemaksetega, erineda kordades. Sealjuures võivad skeemi tehtavad maksed moodustada olulise osa pankade kuludest. Näiteks mitmes liikmesriigis aasta jooksul eelrahastatavatesse skeemidesse tehtud maksed moodustavad ligi 0,3% tagatud hoiustest ehk ligi 10% pankade netointressitulust. Seepärast võib hoiuste tagamise skeemi rahastamiskulude erinevus eel- ja järelrahastamise üheaegsel kasutamisel moonutada konkurentsi olenevalt erinevatel aastatel tehtavate maksete suurusest.

Eelnevate näidete varal võib tõdeda, et piiriülese pangandusega seotud kitsaskohad esinevad ka hoiuste tagamisel. Kuigi probleemid puudutavad hetkel vaid üksikuid liikmesriike, tuleb Euroopa Liidu hoiusekindlustuse raamistikku põhjalikult muuta, kuna piiriülese panganduse lõimumine süveneb. Direktiivi muudatused peaksid lähtuma eesmärgist luua konkrentsitingimusi ühtlustades Euroopa Liidu ühtne pangaturg.