



EUROOPA KESKPANGA ARVAMUS,
2. veebruar 2023,
hoiu-laenuühistute tegevuse järkjärgulise lõpetamise kohta
(CON/2023/3)

Sissejuhatus ja õiguslik alus

12. jaanuaril 2023 sai Euroopa Keskpank (EKP) Eesti Vabariigi Rahandusministeeriumilt taotluse esitada arvamus hoiu-laenuühistu seaduse muutmise seaduse eelnõu kohta (edaspidi „seaduseelnõu“).

EKP arvamuse andmise pädevus põhineb Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 127 lõikel 4 ja artikli 282 lõikel 5, kuna seaduseelnõu sisaldab sätteid, mis mõjutavad EKP ülesandeid seoses krediidasutuste usaldatavusnõuete täitmise järelevalvega vastavalt aluslepingu artikli 127 lõikele 6. EKP nõukogu on käesoleva arvamuse vastu võtnud kooskõlas Euroopa Keskpannga kodukorra artikli 17.5 esimese lausega.

1. Seaduseelnõu eesmärk

1.1 Nagu on märgitud seaduseelnõu seletuskirjas¹, on seaduseelnõu peamine eesmärk suurendada hoiu-laenuühistute läbipaistvust ning tagada nende liikmete, st hoiustajate, tõhusam kaitse, sihiga lõpetada järk-järgult hoiu-laenuühistute tegevus.

1.2 Kehtivate Eesti õigusaktide kohaselt võivad tulundusühistud² üldiselt osutada finantsteenuseid: 1) hoiu-laenuühistutena³; 2) saades krediidasutuse tegevusloa ja tegutsedes ühistupangana⁴; või 3) saades tegevusloa kindlustustegevuseks ja kindlustusühistuna tegutsemiseks⁵.

1.3 Eesti õiguse kohaselt on ühistupangad reguleeritud krediidasutustena ja nende suhtes kohaldatakse usaldatavusnõuete täitmise järelevalvet⁶.

1.4 Hoiu-laenuühistud on tulundusühistute erikategooria, mille õiguslik seisund, tegevused ning asutamise- ja likvideerimismenetlus on sätestatud hoiu-laenuühistu seaduses⁷. Hoiu-laenuühistu seaduse kohaselt võivad hoiu-laenuühistud teha oma liikmetega järgmisi tehinguid: 1) hoiustamistehingud hoiuste ja muude tagasimakstavate rahaliste vahendite kaasamiseks; 2) laenutehingud, sealhulgas tarbijakrediit, hüpoteeklaenud ja faktooring; 3) liisingutehingud; 4) Euroopa Komisjoni ja Euroopa Liidu Majanduspiirkonna lepinguriigi asutatud sihtasutuste, struktuurifondide, makseagentuuride või

1 Vt seaduseelnõu seletuskirja lk 1.

2 Tulundusühistud on eriliiki juriidilised isikud, mille asutamist, korraldust ja toimimist reguleerib tulundusühistuseadus (RT I 2002, 3, 6).

3 Vt krediidiandjate ja -vahendajate seaduse (RT I, 19.3.2015, 4) § 5 lõige 2, makseasutuste ja e-raha asutuste seaduse (RT I 2010, 2, 3) § 5 lõiked 1 ja 7, väärtapaberituruseaduse (RT I 2001, 89, 532) § 40 lõige 1.

4 Vt krediidasutuste seaduse (RT I 1999, 23, 349) § 3 lõige 1, § 12 lõige 1 ja § 38.

5 Vt kindlustustegevuse seaduse (RT I, 07.07.2015, 1) § 11 lõige 1, § 11¹ ja § 15.

6 Vt krediidasutuste seaduse § 3 lõige 1.

7 Hoiu-laenuühistu seadus (RT I 1999, 24, 357).

krediidiasutuse, finantseerimisasutuse või kindlustusandja poolt pakutavate tagatiste, garantiide, toetuste ja sihtotstarbeliste tagasimakstavate rahaliste vahendite kaasamine ja nende vahendamine; 5) nõustamine majandustegevust puudutavates küsimustes; ja 6) muud eespool kirjeldatuga sarnased tehingud⁸. Lisaks võivad hoiu-laenuühistud osutada kindlaksmääramata isikute ringile (st mitte oma liikmetele) valuutavahetusteenuseid, samuti rahasiiret ning teisi makseteenuseid vastavalt makseasutuste ja e-raha asutuste seaduses sätestatule⁹.

1.5 Hoiu-laenuühistud on reguleerimata finantseerimisasutused, mis ei kuulu Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2013/36/EL¹⁰ (edaspidi „kapitalinõuete direktiiv“) kohaldamisalasse. Nagu on märgitud seaduseelnõu seletuskirjas, on reguleerimise puudumise põhjuseks seni olnud arusaam, et hoiu-laenuühistute liikmed kontrollivad ja teostavad aktiivselt järelevalvet hoiu-laenuühistute tegevuse üle ning need peaksid toimima sotsiaalse kontrolli põhimõtte alusel¹¹. Siiski on hoiu-laenuühistutega esinenud probleeme ning paljud neist on kehtestanud menetlusi, mis sisuliselt välistavad liikmete aktiivse järelevalve ja osalemise hoiu-laenuühistute tegevuses¹².

1.6 Seaduseelnõu lõpetab järk-järgult hoiu-laenuühistute tegevuse Eesti õiguse alusel pärast kolmeetapilist üleminekuprotsessi. Esimene etapp, mis hõlmab muudatusi, mis jõustuvad pärast seaduseelnõu vastuvõtmist, sisaldab keeldu luua uusi hoiu-laenuühistuid ning alates 1. juulist 2023 keeldu avaldada reklaamides hoiuste intressimäärasid¹³. Teise etapi eesmärk on: suurendada hoiu-laenuühistute läbipaistvust ning maandada huvide konflikti riski; suurendada hoiu-laenuühistute liikmete õigust saada teavet ühistute tegevuse kohta; piirata laenu andmist teatavatele kolmandatele isikutele; täpsustada volitamise eeskirju liikmete osaluse suurendamiseks hoiu-laenuühistutes; suurendada minimaalset osakapitali nõuet; ning täpsustada välise audiitorkontrolli reegleid. Need muudatused peaksid jõustuma 1. jaanuaril 2024¹⁴. Kolmandas etapis peavad kõik hoiu-laenuühistud hoiuste kaasamise ja laenuandmise teenuste osutamise jätkamiseks saama 31. detsembriks 2027 krediidiasutuse tegevusloa, ning saavad seejärel jätkata tegutsemist ühistupankadena¹⁵. Teise võimalusena, kui hoiu-laenuühistu ei ole esitanud krediidiasutuse tegevusloa taotlust või kui pädev asutus on selleks kuupäevaks keeldunud sellise tegevusloa andmisest, peab hoiu-laenuühistu loobuma reguleeritud finantsteenuste osutamisest ja lõpetama asjaomased lepingud vastavalt nende tingimustele. Pärast seda võib ta jätkata tegevust tavapärase tulundusühistuna, ilma et tal oleks õigust kaasata hoiuseid, ning ta peab reguleeritud finantsteenuste osutamiseks hankima litsentsi või loa¹⁶.

1.7 Seaduseelnõuga kehtestatakse üleminekuperiood, et hõlbustada hoiu-laenuühistute tegevuse järkjärgulist lõpetamist ning võimaldada neil taotleda krediidiasutuse tegevusloa. Seaduseelnõuga

⁸ Vt hoiu-laenuühistu seaduse § 6 lõige 1.

⁹ Vt hoiu-laenuühistu seaduse § 6 lõige 2.

¹⁰ Vt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiivi 2013/36/EL, mis käsitleb krediidiasutuste tegevuse alustamise tingimusi ning krediidiasutuste ja investeerimisühingute usaldatavusnõuete täitmise järelevalvet, millega muudetakse direktiivi 2002/87/EÜ ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiivid 2006/48/EÜ ja 2006/49/EÜ (ELT L 176, 27.6.2013, lk 338), artikli 2 lõike 5 punkt 6.

¹¹ Vt seaduseelnõu seletuskirja lk 1.

¹² Vt seaduseelnõu seletuskirja lk 1 ja 2.

¹³ Vt seaduseelnõu § 1 punkt 59 ja § 5 punktid 1 ja 3.

¹⁴ Vt hoiu-laenuühistu seaduse muutmise seaduse eelnõu § 1 punktid 1–57 ning seaduseelnõus selle jõustumist käsitlev § 1 punkt 58.

¹⁵ Vt seaduseelnõu lõike 1 punkt 58.

¹⁶ Vt seaduseelnõu seletuskirja lk 4.

keelatakse hoiu-laenuühistutel võtta vastu uusi liikmeid ning sõlmida uusi hoiuse- või tarbijakrediidilepinguid või pikendada nende kehtivust alates 1. jaanuarist 2026 kuni krediidasutuse tegevusloa saamiseni. Seaduseelnõu kohaselt peavad hoiu-laenuühistud, kes soovivad jätkata hoiuste kaasamist ja laenuandmist, saada krediidasutuse tegevusloa 31. detsembriks 2027. Kui aga ühistu on esitanud krediidasutuse tegevusloa taotluse ja pädev asutus ei ole 31. detsembriks 2027 sellise taotluse kohta otsust teinud, võib hoiu-laenuühistu oma tegevust jätkata ja teda ei loeta tegutsevaks ilma tegevusloata Eesti karistusseadustiku tähenduses. Selline hoiu-laenuühistu ei tohi siiski sõlmida uusi lepinguid ega pikendada kehtivaid lepinguid teatavate kindlaksmääratud teenuste osutamiseks ega võtta vastu uusi liikmeid alates 1. jaanuarist 2028 kuni krediidasutuse tegevusloa saamiseni. Hoiu-laenuühistu seadus muutub kavakohaselt kehtetuks 1. jaanuaril 2028.

1.8 Seaduseelnõu näeb ette ka krediidasutuste seaduse teatavad tehnilised muudatused, mille eesmärk on täpsustada ja selgitada ühistupankade suhtes kehtivaid eeskirju. Muu hulgas määratakse seaduseelnõus kindlaks ühistupanga juhatuse liikmete arv ja ühistupanga juhatuse liikmeks saamise kord¹⁷.

1.9 Lisaks viiakse seaduseelnõuga ühistupankade suhtes kohaldatava algkapitali miinimummäär praeguselt 5 miljonilt eurolt 1 miljonile eurole kooskõlas kapitalinõuete direktiivi artikli 12 lõikega 4¹⁸. Seletuskirja kohaselt on ühistupankade algkapitali nõude vähendamise eesmärk soodustada ühistupanganduse arengut Eestis¹⁹.

2. Üldised märkused

EKP märgib, et ühtses järelevalvemehhanismis, mis koosneb EKPst ja riiklikest pädevatest asutustest, sealhulgas Eesti Vabariigi Finantsinspeksioonist, on EKP-l kõigi asjakohaste liidu õigusaktide (ja asjaomased direktiivid üle võtnud Eesti õigusaktide) kohaselt ainupädevus täita usaldatavusnõuete täitmise järelevalve eesmärgil krediidasutustele tegevuslubade andmise ja krediidasutuste tegevuslubade kehtetuks tunnistamise ülesandeid²⁰.

3. Konkreetsete märkused seaduseelnõu sätete kohta, millega vähendatakse ühistupankade algkapitali nõudeid

3.1 Kapitalinõuete direktiivi kohaselt võivad liikmesriigid anda tegevusloa teatavatele krediidasutuste kategooriatele, mille algkapital on väiksem kui 5 miljonit eurot, tingimusel et algkapital ei ole väiksem kui 1 miljon eurot²¹. Kapitalinõuete direktiiv ei luba liikmesriikidel kehtestada madalamat algkapitali nõuet kui 5 miljonit eurot kõigi krediidasutuste suhtes, vaid ainult teatavate krediidasutuste kategooriate suhtes. Seaduseelnõuga nähakse ette 1 miljoni euro suuruse algkapitali nõue ainult ühistupankadele. EKP arusaama kohaselt on ühistupangad krediidasutuste erikategooria, sest nad saavad tegutseda ainult

¹⁷ Vt seaduseelnõu § 3.

¹⁸ Vt seaduseelnõu § 3 punkt 8.

¹⁹ Vt seaduseelnõu seletuskirja lk 37, punkt 8.

²⁰ Vt nõukogu 15. oktoobri 2013. aasta määruse (EL) nr 1024/2013, millega antakse Euroopa Keskpangale eriülesanded seoses krediidasutuste usaldatavusnõuete täitmise järelevalve poliitikaga (ELT L 287, 2.9.2013, lk 63), artikli 4 lõike 1 punkt a.

²¹ Vt kapitalinõuete direktiivi artikli 12 lõige 4.

tulundusühistu konkreetses juriidilises vormis²², nende asutajaks peab olema vähemalt 50 isikut,²³ ning olenemata iga liikme poolt ühistupanga osakapitali või algkapitali sissemakse suuruselt on igal ühistupanga liikmel üks hääl ühistupanga üldkoosolekul²⁴. Samas mõistab EKP, et Eesti õigus ei piira nende teenuste valikut, mida ühistupank võib osutada, ning et ühistupangad võivad osutada samasuguseid teenuseid nagu aktsiaseltsidena asutatud krediidasutused.

3.2 Kuigi õiguslikust seisukohast ei pruugi seaduseelnõu sätted, mis võimaldavad asutada ühistupanku minimaalse algkapitaliga 1 miljon eurot, olla vastuolus kapitalinõuete direktiiviga, hoiatab EKP, et kombinatsioon potentsiaalselt suure hulga uute pangandusturule sisenejate üsna piiratud suuruselt ja suhteliselt väikesest kapitalist võib suurendada riske. Seetõttu soovib EKP Eesti seadusandjal põhjalikult kaaluda, kas ühistupankade algkapitali nõude vähendamine 1 miljoni euroni on pangandusturu poliitika seisukohast hea seadusandlik valik.

3.3 Kui rakendatakse madalama algkapitali nõuet, peab EKP selliste ühistupankade loataotluste hindamisel kohaseks nõuda taotlejatelt alati väljumiskava koostamist, mis peaks olema tegevusloa andmise eeltingimus. Võttes lisaks arvesse, et algkapitali nõue on suunatud mitmesugustele riskidele, mis on peamiselt seotud erinevate pangandus- ja investeerimisteenustega, mida tegevusloaga krediidasutused võivad osutada, soovib EKP kaaluda, kas oleks mõistlik pangandussektori riskide paremaks ohjamiseks piirata selliste teenuste valikut, mida madalama algkapitaliga ühistupangad võivad osutada.

3.4 Lisaks peab krediidasutus täitma omavahendite nõudeid, mis on sätestatud asjakohases kohaldatavas liidu ja liikmesriigi õiguses, sealhulgas Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses (EL) nr 575/2013 („kapitalinõuete määrus“)²⁵. Tegevusloa andmisel nõutavate omavahendite summa määratakse kindlaks üksuse äriplaani ja riskide alusel, mida ta kavatseb esimestel tegevusaastatel võtta²⁶. Seetõttu leiab EKP, et enamikel juhtudel konkreetsete krediidasutuste puhul on krediidasutuse tegevuse alustamiseks ja tegevusloa saamiseks vaja 1 miljoni euro suurusele minimaalsele algkapitalile lisaks ka omavahendeid²⁷.

4. Konkreetsed märkused seaduseelnõus ette nähtud üleminekuperioodi kohta

EKP tervitab üleminekuraamistiku kehtestamist hoiu-laenuühistute tegevuse järkjärguliseks lõpetamiseks ning nende suunamist krediidasutuse tegevusloa taotlemisele või reguleeritud pangandusteenuste osutamise lõpetamisele²⁸. Olemasolevatele hoiu-laenuühistutele krediidasutuse tegevusloa taotlemiseks piisava aja andmine on äärmiselt oluline, et võimaldada EKP-le piisavalt aega koostöös

²² Vt krediidasutuste seaduse § 3 lõige 1, § 12 lõige 1 ning § 38.

²³ Vt krediidasutuste seaduse § 39 lõige 1.

²⁴ Vt tulundusühistuseaduse 43.

²⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta määrus (EL) nr 575/2013 krediidasutuste ja investeerimisühingute suhtes kohaldatavate usaldatavusnõuete kohta ja määruse (EL) nr 648/2012 muutmise kohta (ELT L 176, 27.6.2013, lk 1).

²⁶ Tegevusloa saamiseks vajalike omavahendite arvutamiseks kasutatav täielik metoodika on üksikasjalikult esitatud EKP litsentsitaotluste hindamise juhendi punktis 5.1, mis on kättesaadav aadressil https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.201901_guide_assessment_credit_inst_licensing_appl_en.pdf.

²⁷ Vt arvamuse CON/2021/7 punkt 2.9. Kõik EKP arvamused avaldatakse EUR-Lexis.

²⁸ Vt seaduseelnõu § 1 punktid 58–60, millega täiendatakse hoiu-laenuühistu seadust §-dega 47¹, 47² ja 49.

Finantsinspeksiooniga²⁹ kõigi saadud krediidasutuse tegevusloa taotluste põhjalikuks analüüsimiseks ja kontrollimiseks. Sellega seoses mõistab EKP, et ta peab tegema otsuse krediidasutuse tegevusloa taotluse kohta kuue kuu jooksul pärast kõigi seaduse nõuetele vastavate vajalike dokumentide ja teabe kättesaamist ning mitte hiljem kui 12 kuu jooksul pärast tegevusloa taotluse saamist³⁰.

Käesolev arvamus avaldatakse EUR-Lexis.

Frankfurt Maini ääres, 2. veebruar 2023

[alla kirjutanud]

EKP president

Christine LAGARDE

²⁹ Vt 16. aprilli 2014. aasta määruse (EL) nr 468/2014, millega kehtestatakse raamistik Euroopa Keskpanga ja riiklike pädevate asutuste vaheliseks ning riiklike määratud asutustega tehtavaks koostööks ühtse järelevalvemehhanismi raames (ühtse järelevalvemehhanismi raammäärus) (EKP/2014/17) (ELT L 141, 14.5.2014, lk 1), artiklid 73–79.

³⁰ Vt krediidasutuste seaduse § 14 lõige 1, millega on rakendatud kapitalinõuete direktiivi artiklis 15 sätestatud tähtajad.