

Vastastikuste kindlustusseltside seaduseelnõu väljatöötamise kavatsus

Sisukord

I. Probleem, sihtrühm ja eesmärk	2
1. Probleemi kirjeldus ja selle tekke põhjus	2
1.1. Probleemi kirjeldus	2
1.2. Vastastikuste kindlustusseltside definitsioon	4
1.3. Vastastikuste kindlustusseltside ajalugu maailmas ja Eestis	6
1.4. Vastastikuste kindlustusseltside võrdlus äriühingust kindlustusseltsidega	9
2. Sihtrühm	13
3. Eesmärk ja saavutatava olukorra kirjeldus	14
II. Hetkeolukord, uuringud ja analüüsid	14
4. Kehtiv regulatsioon, seotud strateegiad ja arengukavad	14
4.1. Kehtiv regulatsioon	14
4.1.1. EL regulatsiooni kohaldumine vastastikustele kindlustusseltsidele	14
4.1.2. Siseriiklik regulatsioon	20
4.2. Seotud strateegiad ja arengukavad	21
5. Tehtud uuringud	21
6. Kaasatud osapooled	21
III. Probleemi võimalikud mitteregulatiivsed lahendused	22
7. Kaalutud võimalikud mitteregulatiivsed lahendused	22
7.1. Kaalutud võimalike mitteregulatiivsete lahenduste võrdlev analüüs	22
7.2. Järeldus mitteregulatiivse lahenduse sobimatuses	22
IV. Probleemi võimalikud regulatiivsed lahendused	22
8. Välisriigid, mille regulatiivseid valikuid probleemi lahendamiseks on analüüsitud või on kavas seaduseelnõu koostamisel analüüsida (koos põhjendusega)	22
9. Regulatiivsete võimaluste kirjeldus	23
9.1. Eelnõu väljatöötamise korral lahendamist vajavad küsimused	23
10. Regulatiivsete võimaluste põhiseadusega ning Euroopa Liidu ja rahvusvahelise õigusega määratud raamid	26
V. Regulatiivsete võimaluste mõjude eelanalüüs ja mõju olulisus	27
11. Kavandatavad muudatused ja nende mõjud	27
12. Muudatuste koondmõju ettevõtete ja/või kodanike halduskoormusele	31
13. Muudatuste rakendamise seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse eeldatavad kulud ja tulud	31
14. Edasine mõjude analüüs	31
VI. Kavandatav õiguslik regulatsioon ja selle väljatöötamise tegevuskava	31
15. Valitav lahendus	31
15.1. Töötatakse välja uus tervikseadus	31
15.2. Muudatused tehakse senise seaduse struktuuris	31
15.3 Selgitus	31
16. Puudutatud ja muudetavad õigusaktid	31
17. Edasine kaasamise plaan – keda, millal ja kuidas kaasatakse	31
18. Põhjaliku mõjuanalüüsi toimumise aeg	32

19. Eeldatav kontseptsiooni (HÕNTE § 1 lg 3) valmimise ja kooskõlastamisele saatmise aeg	32
20. Eeldatav eelnõu avaliku konsultatsiooni ja kooskõlastamise aeg	32
21. Õigusakti eeldatav jõustumise aeg	32
22. Vastutavate ametnike nimed ja kontaktandmed	32

I. Probleem, sihtrühm ja eesmärk

1. Probleemi kirjeldus ja selle tekke põhjus

1.1. Probleemi kirjeldus

Uue kindlustustegevuse seaduse (edaspidi *KindITS*) Riigikogu menetluse raames 2015. aastal tegid Keskerakonna ja Vabaerakonna fraktsioonid ettepaneku¹ seadustada Eestis kindlustusandja asutamine vastastikuse kindlustusandjana (inglise keeles *mutual insurer*; edaspidi ka *vastastikune kindlustusselts, vastastikune ühing, ühistulises vormis asutatud kindlustusandja või kindlustusühistu*).² Kehtiv KindITS ei reguleeri vastastikuste kindlustusandjate asutamist ega tegutsemist.

Vastastikusel põhimõttel tegutsevate kindlustusseltside seadustamise vastu ei ole ministeeriumi parima teadmise juures Eestis varasemalt potentsiaalsete asutajate poolt huvi üles näidatud, samuti ei ole seni olnud selleks poliitilist initsiatiivi. Samas, kuni 1995. aasta 1. septembrini võis Eesti kindlustusandja tegutseda aktsiaseltsina või vastastikuse kindlustusandjana.

Siiski on oluline, et põhiseaduse (edaspidi *PS*) § 31 kaitsealas on ettevõtlusvabadus, mille sisuks on riigi kohustus mitte teha põhjendamatuid takistusi ettevõtluseks.³ Ettevõtlusvabadust riivab avaliku võimu iga abinõu, mis takistab, kahjustab või kõrvaldab mõne ettevõtlusega seotud tegevuse.⁴ Ettevõtlusvabaduse kaitsealas ka ettevõtluse vormidele kehtestatud reeglid.⁵ Äriseadustiku (edaspidi *ÄS*) § 1 kohaselt on ettevõtja muu hulgas ÄS-is sätestatud äriühing. ÄS § 1 kohaselt on äriühinguteks täisühing, usaldusühing, osaühing, aktsiaselts ja tulundusühistu ning PS § 31 kaitseb kõigisse neisse koondumise õigust. Ettevõtlusvabaduse kaitseala on riivatud siis, kui seda vabadust mõjutatakse avaliku võimu poolt ebasoodsalt⁶ ning ebasoodsaks saab pidada igat meetet, mis takistab või

¹ Vt täpsemalt Eesti Vabaerakonna fraktsiooni muudatusettepanekud kindlustustegevuse seaduse eelnõule 8 <https://www.riigikogu.ee/download/cdaa0896-c603-416f-a563-9f4746b582de> Keskerakonna fraktsiooni ME kindlustustegevuse seaduse eelnõule 8 SE <https://www.riigikogu.ee/download/65225238-5642-4d4b-88e9-412e66ec8248>

² Eesti õigusaktides ning teoreetilistes käsitlustes on varasemalt kasutatud vastastikuse kindlustusandja mõistet. Vastastikuse kindlustusandjana tuleb käsitleda kindlustusandjat, mida kontrollitakse ja omatakse tema liikmete (kindlustusvõtjate) poolt ning mis lähtub liikmetevahelisest solidaarsusest ja kindlustusandja jätkusuutlikkusest. Olemuslikult võib Eesti kontekstis siiski rääkida ka kindlustusühistust või ühistulisest kindlustusandjast. Inglise keelses kirjanduses kasutatakse üldiselt *mutual insurer, mutual societies* ja *mutual insurance* mõisteid. Vt mõiste kohta täpsemalt VTK p 1.2.

³ O. Kask, U. Lõhmus. Kommentaar § 31 juurde. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn, 2012. Lk 385, kommentaar 7. Kättesaadav arvutivõrgust: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-2/pg-31/>

⁴ RKPJKo 28.04.2000, 3-4-1-6-00, p 11.

⁵ RKPJKo 06.07.2012, 3-4-1-3-12, p 41.

⁶ RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02, p 12.

kahjustab koondumist äriühingutesse. Samas on ettevõtlusvabadus lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigus, mis tähendab, et põhiõiguse riiveks piisab igast mõistlikust eesmärgist või põhjusest seni, kuni riive on proportsionaalne ehk sobiv, vajalik ja mõõdukas.⁷

Tulenevalt kõrgetest kapitalinõuetest ja usaldusvääruse ning läbipaistvuse tagamise vajadusest on finantssektorile üldisel iseloomulik piirang, mille kohaselt on finantssektoris lubatav äriühingu liik aktsiaselts. Nii on see lisaks kindlustusele ka näiteks krediidasutuste puhul, kuid erinevalt kindlustussektorist on võimalik krediidasutust asutada lisaks ka tulundusühistuna.⁸ Samuti on Euroopa Liidu (edaspidi *EL*) enamikes riikides lubatud kindlustusandjat asutada just aktsiaseltsina, kuid võrreldes Eestiga on neis riikides lisaks üldiselt võimalik asutada ka vastastikust kindlustusseltsi, mis ei ole orienteeritud kasumile, vaid oma liikmete huvidele. Võib öelda, et Eestis vastab hetkel⁹ sellisele ühinguvormile kõige paremini tulundusühistu. Nimelt sätestab tulundusühituseaduse (edaspidi *TÜS*) § 1 lõige 1, et tulundusühistu on äriühing, mille eesmärgiks on toetada ja soodustada oma liikmete majanduslikke huve läbi ühise majandustegevuse, milles liikmed osalevad tarbijate või muude hüvede kasutajatena, hankijatena, tööpanuse kaudu, teenuste kasutamise kaudu või mõnel muul sarnasel viisil.

Kuna kehtiva õiguse kohaselt ei tohi kindlustusandjat asutada vastastikuse kindlustusandjana, võib olla tegemist võimaliku ettevõtlusvabaduse riivega, mis ei pruugi olla proportsionaalne ega põhjendatud. Mida intensiivsem on ettevõtlusvabadusse sekkumine, seda mõjuvamad peavad aga olema sekkumist õigustavad põhjused.¹⁰ Samas ei ole teada täpsed põhjused, miks otsustati alates 1995. aasta 1. septembrist loobuda kindlustusandja õigusest tegutseda ka vastastikuse kindlustusseltsi vormis. Eelpool tulenev ei tähenda, et tegemist on tingimata ettevõtlusvabaduse ebaproportsionaalse riivega, kuid kuna vastavat analüüsi tehtud ei ole, ei ole võimalik ka vastupidisele seisukohale asuda.

Vastastikuseid kindlustusandjaid ei saa asutada EL-i 28-st liikmesriigist lisaks Eestile vaid Maltal, Leedus ja Slovakkias.¹¹ Riigid, kus sellised kindlustusandjad puuduvad (asutamine on lubatud) on Horvaatia, Läti, Tsehhi ja Rumeenia ning lisaks on kolmes riigis nende tegevus piiritletud - Bulgaaria (ainult elukindlustus), Iirimaa (ainult elukindlustus) ja Kreeka (ainult kahjukindlustus). Siinkohal tuleb siiski ka välja tuua, et kindlustusandjatel, sh vastastikustel kindlustusandjatel, on võimalik oma teenuseid osutada *nõ* piiriülesest ehk asutamisevabaduse (*freedom of establishment*) ja teenuse osutamise vabaduse (*freedom to provide services*) alusel.¹² Eestis tegutseb Finantsinspektsiooni kodulehe andmetel¹³ piiriülese

⁷ RKÜKo 27.03.2012, 3-4-1-1-12, p 38.

⁸ Krediidasutuste seaduse § 3 lõige 1.

⁹ Äriseadustiku § 2 lõike 1 kohaselt võib seaduses ette näha lisaks täisühingule, usaldusühingule, osühingule, aktsiaseltsile ja tulundusühistule ka teisi äriühinguid.

¹⁰ RKPJKo 10.05.2002, 3-4-1-3-02, p 14.

¹¹ Market InSights Europe 2014 – The European Market Share as held by Mutual and Cooperative Insurers <http://www.amice-eu.org/Download.ashx?ID=58082>

¹² Asutamisevabaduse all mõistetakse ettevõtja õigust asutada välisriigis, mis ei ole tema päritoluriik, tütar-ettevõtja või filiaal. Teenuse osutamise vabaduse all mõistetakse ettevõtja õigust pakkuda oma teenuseid välisriigis, mis ei ole tema päritoluriik, seal ennast asutamata ehk piiriülesest. Üldiselt eeldatakse, et esimesel juhul on ettevõtja tegevus teises riigis püsivama iseloomuga, pidev ja eeldatavalt ka suuremahulisem. Teisel juhul on see aga juhuslikum, piirdudes sageli vaid mõne tehinguga aastas.

kindlustustegevusega kokku 15 vastastikust kindlustusseltsi, seega teoreetiliselt on Eesti kindlustusvõtjatel võimalik kasutada ka täna nende vastastikuste kindlustusseltside teenuseid, kes tegelevad Eestis kindlustustegevusega piiriülevalt.

Kokkuvõtvalt, tulenevalt poliitilisest huvist, on Rahandusministeerium asunud analüüsima ettevõtlusvabaduse riive sobivust ja vajalikkust ning kaaluma vastastike kindlustusseltside asutamise ja tegutsemise taastubamist. Käesoleva väljatöötamiskavatsusega soovib Rahandusministeerium saada tagasisidet selle kohta, kas Eestis peaks olema lubatud vastastikuste kindlustusseltside asutamine ja kas selle vastu on praktilist huvi, milline võiks olla väljatöötatava regulatsiooni struktuur (muuta kindlustustegevuse seadust ja muus osas kohalduks tulundusühistuseadus või luua ka eriseadus sarnaselt hoiu-laenuühistu seadusega), millist võimalikku mõju regulatsioon avaldab ning milliseid küsimusi tuleb regulatsiooni väljatöötamisel täiendavalt analüüsida.

1.2. Vastastikuste kindlustusseltside definitsioon

Kuna vastastikuste kindlustusseltside temaatikat on Eesti õiguskirjanduses pigem tagasihoidlikult käsitletud, tuleb teema käsitlemise juures pöörduda väliskirjanduse, teiste riikide õigusaktide ning erialaorganisatsioonide avaldatud materjalide poole.

Üldiselt võib öelda, et EL tasandil puudub ühene arusaam, mida tuleb vastastikuseks ühinguks pidada, kuid kokkuvõtvalt on võimalik välja tuua viis põhilist toimimispõhimõtet.

1. Vastastikused ühingud on eraõiguslikud juriidilised isikud, tuginedes eraõiguse normidele.
2. Vastastikused ühingud on vabatahtlikkuse alusel tegutsevad füüsiliste või juriidiliste isikute grupid. Liikmed on ka omanikud, kaasates ühingusse vahendeid.
3. Vastastikused ühingud tegutsevad vastastikuse solidaarsuse printsiibil, osaledes ühtlasi ka ühingu juhtimises. Solidaarsus väljendub muu hulgas selles, et kõigil on põhikirjas kokkulepitud tingimustel võimalik vastastikuse seltsi liikmeks astuda, samuti liikmelisus lõpetada.
4. Vastastikuste ühingute puhul on iseloomulike tunnustena välja toodud demokraatlik juhtimine (igal liikmel on üks hääl). Samas võib hääleõiguse teostamine olla riigiti erinev, st hääletamisel võib lubatud olla ka esindajate kasutamine.
5. Vastastikustele ühingutele on iseloomulik kasumi kasutamine oma liikmete huvides, mis võib väljenduda nii tulevastes väiksemates kindlustuspreemiates, otsestes väljamaksetes või teenuse kvaliteedi parandamises oma liikmete heaks, samuti omavahendite suurendamises või kasutamises ühiskonna/kogukonna heaks üldiselt.¹⁴

¹³ Vt Ülepiirilised elukindlustusteenuste pakkujad <https://www.fi.ee/index.php?id=1973> ja ülepiirilised kahjukindlustusteenuste pakkujad <https://www.fi.ee/index.php?id=1974>

¹⁴ „Study on the current situation and prospects of mutuals in Europe . Final report.“ Broek, S et al. Brüssel, 2012, lk 30.

Euroopa Parlamendi 2011. ja 2012. aasta uuringus on vastastikused ühingud (inglise k *mutual societies*) kokkuvõtvalt defineeritud kui vabatahtlikkusel põhinevad füüsiliste või juriidiliste isikute grupid, mille peamine eesmärk on eelkõige oma liikmete huvide tagamine, mitte oma investeringutelt tulu saamine.¹⁵ Viidatud uuringu puhul on oluline tähele panna, et uuringusse on kaasatud kõik vastastikused ühingud, kuigi tuuakse välja, et üldjuhul on ühingute tegevus siiski piiratud kindlustustegevuse või kindlustustegevuse teatud liikidega.¹⁶

Kindlustusõiguse kontekstis võivad vastastikused ühingud tegutseda Euroopa tasandil nii ühingu regulatsioonil (inglise k *association*), ühistulisel regulatsioonil (inglise k *cooperative*) kui ka äriühingu regulatsioonil (inglise k *company regulation*) ning uuringu kohaselt ei oma see kokkuvõttes suuremat tähtsust (kuigi teatavad erisused esinevad).¹⁷ Lisaks võivad vastastikused ühingud tegutseda sotsiaalkindlustuse valdkonnas. Sellised ühingud põhinevad üldiselt eraldisesival õigusraamistikul või ühingute regulatsioonil (inglise k *association*).

Seega võib öelda, et EL tasandil võib eristada laias laastus kahte tüüpi vastastikuseid ühinguid. Esiteks vastastikused kindlustusseltsid (inglise k *mutual insurance societies* või *mutual insurance companies*, saksa k *gegenseitige Versicherung*, soome k *eskinäinen vakuutusyhtiö* või *vakuutusyhdistys*) ning teiseks vastastikused ravikindlustusühingud või ravikindlustusseltsid (inglise k *mutual benefit/health providence societies*). Viimased tegelevad eelkõige erinevate sotsiaalkindlustusteenuste pakkumisega kas riikliku sotsiaalkindlustusele lisaks, sellele täiendavalt või on osa riiklikust sotsiaalkindlustusest, pakkudes töövõimetuskindlustust, pensionikindlustust või ravikindlustust ning teatud juhtudel omavad ja majandavad haiglaid.¹⁸ Siinjuures on oluline ka välja tuua, et Solventsus II direktiivi¹⁹ artikkel 3 jätab direktiivi kohaldamisalast välja kindlustustegevuse, mis on riikliku sotsiaalkaitseüsteemi²⁰ osa.²¹ Sellest tulenevalt käsitleb ka käesolev VTK eelkõige vastastikuseid kindlustusseltse ning käsitlemist ei leia vastastikused (riiklikud) ravikindlustusühingud ja ravikindlustusseltsid, kuna üldreeglina ei kohaldu neile Solventsus II nõuded. Riikliku sotsiaalkaitseüsteemi kujundamine (sh vajadusel vastastikustele ühingute vormis) on jäetud iga liikmesriigi otsustada.

¹⁵ „The role of mutual societies in the 21st century.“ Grijpstra, D *et al* Brüssel, 2011.

https://www.google.ee/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiPpuj4bzRAhXE2SwKHaYIDhUQFggbMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.europarl.europa.eu%2Fdocument%2Factivities%2Fcont%2F201108%2F20110829ATT25422%2F20110829ATT25422EN.pdf&usq=AFQjCNEuszZ7HeM_xOoMvmc9miI-4b5KA&sig2=LerQgpThsbH_MTQC1SKPOQ, lk 7. Mutual societies are voluntary groups of persons (natural or legal) whose purpose is primarily to meet the needs of their members rather than achieve a return on investment. They operate according to the principles of solidarity between members, who participate in the governance of the business.

¹⁶ „Study on the current situation and prospects of mutuals in Europe . Final report.“ Broek, S *et al*. Brüssel, 2012, lk 9.

¹⁷ Vt täpsemalt „Study on the current situation and prospects of mutuals in Europe. Final report.“ Broek, S *et al*. Brüssel, 2012, lk 63–72.

¹⁸ „The role of mutual societies in the 21st century.“ Grijpstra, D *et al* Brüssel, 2011, lk 7.

¹⁹ Vt täpsemalt Solventsus II direktiivi kohta VTK p 4.1.1.

²⁰ Sisuliselt tähendab see seda, et riigid ei pea sotsiaalkaitseüsteemi väljatöötamisel lähtuma Solventsus II direktiivi nõuetest ega siseriiklikust kindlustustegevuse seadusest, sh on võimalik lähtuda vastastikuste kindlustusseltsidele iseloomulikest alusprintsiipidest.

²¹ „Study on the current situation and prospects of mutuals in Europe . Final report.“ Broek, S *et al*. Brüssel, 2012, lk 9–10.

Võrdluseks eeltoodud põhimõtetele võib veel välja tuua, et Euroopa vastastikuste kindlustusseltside ja kindlustusühistute organisatsioon (inglise k *Association of Mutual Insurers and Insurance Cooperatives in Europe*) defineerib vastastikust kindlustusandjat kui kindlustusandjat, mida kontrollitakse ja omatakse tema liikmete (kindlustusvõtjate) poolt ning mis lähtub liikmetevahelisest solidaarsusest ja kindlustusandja jätkusuutlikkusest.

Kokkuvõtvalt võib öelda, et ülalpool kirjeldatud tunnused on üldiselt iseloomulikud kõikidele EL-is tegutsevatele vastastikustele ühingutele, sh kindlustusseltsidele. Samas on liikmesriikide vahel ka suuri erinevusi. Kirjanduses on välja toodud, et tihti ei pruugi vastastikustele ühingutele iseloomulikke omadusi kõikide riikide õiguses leida (nt seos liikmeksõlemise ja poliisi omamise vahel või üks inimene, üks hääl põhimõte), seega on Euroopa tasandil lai arusaam vastastikustest ühingutest ning ühingud võivad oma olemuselt märkimisväärselt erineda.²²

1.3. Vastastikuste kindlustusseltside ajalugu maailmas ja Eestis

Vastastikusel põhinevatel organisatsioonidel (inglise k *mutual societies*) on pikk ajalugu, mis ulatub iidsetesse aegadesse, kuid oma tähtsuse saavutasid nad 19. ja 20. sajandil. Vastastikused ühingud pakkusid kaitset tehasetöölisele, farmeritele ja muudele ühiskonnagruppidele, kogudes vahendeid sotsiaalsete ja varaliste riskide vastu (haigus, puue, vanadus jne), olles sellega ka aluseks kaasaegsele sotsiaalkaitse süsteemile.²³ Olemuselt põhinesid need organisatsioonid põhimõttel, et vastastiku kogutakse vahendeid üksteise võimalike kahjude hüvitamiseks. 19. sajandil levis see idee üle Euroopa. Ühinguõiguse reformimise käigus 1850–1900 said vastastikuseid ühinguid puudutav reguleeritud ka enamuse Euroopa riikide tsiviilkoodeksites või eriseadustes (nt Prantsusmaa, Belgia, Itaalia, Holland).²⁴

Tänapäeval on vastastikused kindlustusseltsid laialdaselt levinud eelkõige Kesk-Euroopas ja Põhjamaades. Euroopa vastastikuste kindlustusseltside assotsiatsiooni AMICE 2014. aasta andmetel omavad EL-is tegutsevad kindlustusandjad 32,1% kogu EL kindlustusturust, kogudes kindlustusmaksetena kokku 387 miljardit eurot. Vastastikuseid kindlustusseltse on ELis hinnanguliselt umbes 2700 ning nad pakuvad tööd 430 000 inimesele ning teenindavad kokku ca 400 miljonit klienti.²⁵ Kuigi vastastikuste kindlustusseltside asutamine ei ole võimalik lisaks Eestile veel Leedus, Maltal ja Slovakkias, tegutsevad vastastikused kindlustusseltsid ka nendes riikides läbi oma aktsiaseltsi vormis asutatud tütarettevõtete. Lisaks on võimalik ka neis riikides pakkuda kindlustusteenuseid filiaali kaudu või piiriüleselt.

Kõige varasemaks ja edukamaks ühistegevuseks Eestis võib pidada tulekahjude korral vastastikust abistamist, mida mõjutasid Vene valitsuse algatused. Nimelt 19. sajandi teisel veerandil kutsuti Venemaal ellu mitu kindlustus-aktsiaseltsi, millele valitsus oli kehtestanud teatavad eelisõigused, et võidelda välismaiste kindlustusandjatega (tulekindlustuse

²² „The role of mutual societies in the 21st century.“ Grijpstra, D *et al* Brüssel, 2011, lk 7.

²³ „Study on the current situation and prospects of mutuals in Europe . Final report.“ Broek, S *et al*. Brüssel, 2012, lk 38.

²⁴ „Study on the current situation and prospects of mutuals in Europe . Final report.“ Broek, S *et al*. Brüssel, 2012, lk 39.

²⁵ Market InSights Europe 2014 <http://www.amice-eu.org/Download.ashx?ID=58082>

seltsidega), mis riigist palju raha välja viisid. Samas kasutasid ka need aktsiaseltsi vormis kindlustusandjad ära oma eeliseisundit ning seadsid oma kasumi saamise esikohale võrreldes kindlustatud isikute huvidega ning pööramata tähelepanu kindlustuse kättesaadavaks tegemisele rahva seas. Sellest tulenevalt tehti siseministri poolt 1831. aastal linnadele ettepanek kohalike vastastikuste kindlustusseltside asutamiseks. See algatus polnud aga esialgu edukas. Esimesed vastastikused tule vastu kindlustamise ühissettevõtted olid Eestimaa vastastikune tulekindlustuse selts (1851. a) ja Liivimaa vastastikune tulekindlustuse selts (1863. a). Mõlema seltsi eesotsas seisis balti-saksa mõisnikud. Kuna siseministri 1831. aasta üleskutse ei osutunud edukaks, kordas minister 1855. a üleskutset uuesti, saates linnavalitsustele ringkirja, milles soovitas viimastel vastastikuste kindlustusseltside ellu kutsumist. Seekordne üleskutse oli edukas ja selle tagajärjel asutati Venemaal 1863–1875. a linnades 17 vastastikust tulekindlustuse seltsi, nende hulgas vastastikused tulekindlustuse seltsid Tartus ja Tallinnas. Tallinna alevi vastastikune tulekindlustuse selts, mis Eesti iseseisvuse ajal edasi töötas Esimese Balti kindlustusseltsina „Eeks“ ja peale seda tegutses „Eeks-Maja“ nime all, läks 1909. aastal eestlaste juhtimise alla.

1861. a ja 1864. a seadustega muudeti Venemaa linnades, alevikes ja maal hoonete kindlustamine kohustuslikuks. 1867. a seadusega tehti ka Balti talupoegadel hoonete kindlustamine kohustuslikuks. Selle kohustuse täitmiseks asutati valdades „Tulekahju kordadel vastastikku abistamise seltsid“.

Enamus viidatud vastastikuse abistamise seltsed olid ilma kindla preemiamaksuta (kindlustuspreemiata) ja enamasti ka ilma kindla kapitalita. Tulekahju korral jagati abistamise kohustus liikmete vahel ära ning abistamine toimus enamasti läbi ehitusmaterjali, mis oli vajalik hoone taastamiseks. Rahaline toetus oli pigem harvem. Ühtsed kindlustusmaksed võeti kasutusele alles iseseisvas Eestis. Lisaks valdade vastastikuste abistamise seltsidele oli talunikel võimalik tule vastu kindlustada ka Liivi- ja Eestimaa vastastikustes tulekindlustuse seltsides. Välja võib veel tuua, et Liivimaa vastastikuses tulekindlustuse seltsis oli 1869. a kindlustatud 1080 hoonet, nende hulgas 929 taluhoonet. Eestimaa vastastikuses tulekindlustuse-seltsis oli 1877. a kindlustatud 1274 taluhoonet. Lisaks kindlustati ka vilja, loomi ja majakraami. Lisaks loodi 1865. aastal Suure-Rõngu vastastikune kindlustamise selts rahekahjude jaoks. Iga talupidaja pidi maksma 10 aasta jooksul iga aasta 5 kopikat ühe taalri ees. Kogunenud summat plaaniti hiljem kasutada võimalike kahjude väljamaksmiseks. Juhuks kui aga sissemaksetest ei jätkuks kahjude kandmiseks, oli ette nähtud võimalus kogukonna liikmete vastutusel laenu võtta ning selle eest kahjud kanda.²⁶

Esimene ülemaaline vastastikune kindlustusselts hakkas tegutsema Tartus ning kandis nime „Eesti vastastikune tulekindlustuse selts“, mis hiljem hakkas kandma nime „Eesti“. Ülemaaliselt hakkavad tegutsema ka kindlustusselts „Asunik“ (1922), mis hiljem kannab nime „Talu“ (1924). Samuti „Eesti Ühistegelik Kesk-selts“ (1923) ja „Eesti Apteekrite Vastastikune Kindlustusselts“ (1926). Ühistulised kindlustusseltsid võisid kindlustusteenus pakkuda elu-, veo-, õnnetus-, murdvarguse-, klaasi-, koduloomade- ja rahekahjude riskide vastu.²⁷ Kirjanduses on veel välja toodud, et 1933. aasta andmetel ületasid ühistuliste

²⁶ Ühistegevuse Üldkursus. I osa. Ühistegevuse ajalugu. Tartu, 1936, lk 74–75.

²⁷ Ühistegevuse Üldkursus. I osa. Ühistegevuse ajalugu. Tartu, 1936, lk 96.

kindlustusandjate netopreemiad (ca 781 000 krooni) aktsiaseltside netopreemiaid (ca 733 000 krooni).²⁸

Pärast Eesti iseseisvumist augustis 1991 oli vastastikuste kindlustusseltside asutamine lubatud. Nimelt sätestas esimesena vastu võetud kindlustusseaduse²⁹ § 25 lõige 1, et kindlustusandja võib tegutseda kindlustusaktsiaseltsina või vastastikuse kindlustusseltsina. Vastastikuse kindlustusseltsi definitsioon oli toodud § 37 lõikes 1, mille kohaselt vastastikune kindlustusselts tegutseb vastastikuse kindlustamise põhimõttel oma liikmete huvides ja vastutusel. Sama paragrahvi lõike 2 kohaselt oli vastastikuse kindlustusseltsi väiksem liikmete arv füüsiliste isikute puhul 50. Lõige 3 sätestas, et vastastikuse kindlustusseltsi liikmeteks on kindlustusvõtjad, kes vastutavad seltsi kohustuste eest põhikirjas määratud ulatuses. Vastastikune kindlustusselts, kelle sisse makstud osakapital ei ulatu käesoleva seaduse § 36 1. lõikes sätestatud kindlustustegevuseks nõutava minimaalkapitalini, võib anda kindlustusi ainult oma liikmetele. Lõige 4 sätestas, et vastastikune kindlustusselts võib tegutseda edasikindlustuse alal, kui tema sisse makstud osakapital ei ole väiksem käesoleva seaduse § 36 1. lõikes sätestatud minimaalsest edasikindlustusega tegelemiseks nõutavast minimaalkapitalist. Muus osas oli vastastikuste kindlustusseltside regulatsioon pigem napp. Seaduse § 29 lõige 2 sätestas, et vastastikuse kindlustusseltsi asutamise kohta kehtivad samad nõuded mis kindlustusaktsiaseltsi puhul, välja arvatud nõuded aktsiate kohta. Paragrahv 30 lõige 2 reguleeris lisaks kindlustusseltsi põhikirja sätestades, et vastastikuse kindlustusseltsi põhikiri peab lisaks käesoleva paragrahvi 1. lõikes³⁰ loetletud andmete sisaldama seltsi nimetuse, aadressi, liikmeks astumise ja liikmeks olemise lõppemise ning mitteliikmete teenindamise korra, asutamise- ja tagatiskapitali suuruse, seltsi organisatsioonilise struktuuri, juhatuse moodustamise korra ja pädevuse, osanike õigused ja nende vastutuse ulatuse kohustuste tagamisel ja kahjude korvamisel, osa- ja täiendmaksete tasumise, kasumi jaotamise ja seltsi tegevuse revideerimise korra, üldkoosoleku ja volinike koosoleku kokkukutsumise korra ja pädevuse, informatsiooni edastamise ning hääletamise korra ja tingimused, seltsi tegevuse lõpetamise ja seltsi vara jaotamise korra. Lisaks sellele olid teatavad erisuses vastastikustele kindlustusseltsidele toodud kindlustusseaduse § 47 lõikes 2 (üldreserv), § 28 lõikes 4 (nimega seotud nõuded), § 31 lõike 1 punktis 3 (litsentsi taotlemine) ning §-s 33 (kindlustuse üldised ja eritingimused).

Reaalsuses siiski viidatud kindlustusseaduse alusel ühetegi vastastikust kindlustusseltsi Eestis ei asutatud ning seoses 1995. aastal vastu võetud äriseadustikuga³¹ kaotati kindlustusseaduses võimalus kindlustusandja asutamiseks vastastikusel põhimõttel. Samas võib teatud vastuolu näha selles, et kuni 2000. aastate alguseni sätestas kehtinud ühistuseaduse³² § 4, et ühistud jagunevad tulundusühistuteks kui ettevõteteks: tarbijate ühistud, tootjate ühistud, laenu- ja hoiuühistud, ühispangad, kindlustusühistud ning muud tulundusühistud. 19.12.2001. a vastu võetud uus tulundusühistute seadus sellist viidet enam

²⁸ Ühistegevuse Üldkursus. I osa. Ühistegevuse ajalugu. Tartu, 1936, lk 97.

²⁹ Kindlustusseadus RT 1992, 48, 601 <https://www.riigiteataja.ee/akt/28387>

³⁰ Lõige 1 sätestas, et kindlustusseltsi põhikiri peab sisaldama lisaks aktsiaseltsidele kohustuslike sätete veel järgmisi andmeid: kavandatavate kindlustusliikide loetelu, kindlustustegevuse piirkonna määratluse, asjaajamises kasutatavad võõrkeeled, aktsiate või osatähtede müügi korra välisriikides elavatele isikutele, reservide moodustamise, kasutamise ja hoidmise korra, pea(tegev)direktori(te) ametisse nimetamise korra ning nende ja juhatuse liikmete vastutuse ulatuse seltsile tekitatud kahjude eest.

³¹ Äriseadustik. RT I 1995, 26, 355. Vaata täpsemalt seaduse § 532, millega muudeti kindlustusseadust.

³² Eesti Vabariigi ühistuseadus RT 1992, 36, 477

ei sisaldanud. Ka 06.06.2000 a. ning 08.12.2004. a vastu võetud kindlustustegevuse seadused ei lubanud kindlustusandja asutamist vastastikusel põhimõttel ilma seletuskirjas seda teemat põhjalikumalt lahkamata. Eelpool toodut arvestades pole seega võimalik seadusandja tahet selles osas tagantjärei kindlaks teha.

1.4. Vastastikuste kindlustusseltside võrdlus äriühingust kindlustusseltsidega

Vastastikused kindlustusseltsid on võrreldes aktsiaseltsidega tihti väiksemad, piiritletud tegevusraadiusega ning fokuseeritud teatavatele kindlustusliikidele. Samas ei ole see reegel ning olemas on ka väga suuri vastastikuseid kindlustusseltse.³³ Majandusteooria kohaselt on igal omanikestruktuuril oma eelised, et vältida erinevaid *nn* agendiprobleeme³⁴ (inglise keeles *agency problems*). Nii on vastastikuste kindlustusseltside puhul eeliseks see, et puudub huvide konflikt omanike ja kindlustusvõtjate vahel, kuna nad on ühes isikus. Samas aktsiaseltside puhul on paremad võimalused juhtkonna kontrollimiseks ning soovitud suunas juhatamiseks.

Kindlustusvõtjate ja riskide homogeensus ja heterogeensus

Teoreetilises kirjanduses on veel välja toodud, et iga äriühingu vorm kindlustab erinevaid indiviide ja erinevaid riske. Uuringud näitavad, et praktikas esineb erinevaid riski võtmise poliitikaid, mis on ajendatud tarbijate heterogeensusel. Kusjuures üldreeglina riski homogeensusel nähakse eelkõige seoses vastastikuste kindlustusseltsidega ning riski heterogeensusel seoses aktsiaseltsi vormis tegutsevate kindlustusseltsidega. Seega, kui on mingi isikute grupp sarnaste riskide ulatusega, siis on suurem tõenäosus, et selts tegutseb vastastikusel põhimõttel. Sama reegel iseloomustab ka seltsi suurust – homogeensed äriühingud on üldiselt väiksemad ja heterogeensed äriühingud suuremad.³⁵

Lisaks võib välja tuua, et kindlustusturg on väga mitmekesine turg, mis katab väga eripalgelisi riske ning teenindab väga erinevaid ühiskonna gruppe, kellel kõigil on omale iseloomulikud nõudmised, soovid ja eelistused. Seda mitmekesisust võib näha ka põhjendusena, miks peaks olema võimalik kindlustusteenust pakkuda erinevates ühinguvormides. Võib öelda, et pole ühtset lahendust, mis sobib kõigile ning igaühele on oma – seega on koht olemas nii vastastikustel seltsidel kui ka aktsiaseltsi vormis tegutsevatel seltsidel.³⁶

Juurdepääs kapitalile

Teoreetilises kirjanduses on välja toodud, et üheks erisuseks vastastikuste seltside ja aktsiaseltsina tegutsevate seltside vahel on kapitali kaasamise viis. Aktsiaseltsid üldiselt kaasavad kapitali oma investoritelt ning seejärel alustavad kindlustuslepingute müüki. Vastastikused seltsid aga kaasavad kapitali läbi kindlustusmakse, seega on kapitali kaasamine otseselt seotud kindlustuslepingute müügiga.³⁷ Uuringutes on ka välja toodud, et üldiselt on kapitali kaasamine vastastikuste seltside jaoks kallim, kui äriühingu vormis tegutsevate

³³ „The role of mutual societies in the 21st century.“ Grijpstra, D *et al* Brüssel, 2011, lk 60.

³⁴ Vt täpsemalt https://en.wikipedia.org/wiki/Principal%E2%80%93agent_problem

³⁵ „The role of mutual societies in the 21st century.“ Grijpstra, D *et al* Brüssel, 2011, lk 60-61.

³⁶ „The role of mutual societies in the 21st century.“ Grijpstra, D *et al* Brüssel, 2011, lk 61.

³⁷ „The role of mutual societies in the 21st century.“ Grijpstra, D *et al* Brüssel, 2011, lk 61.

seltside jaoks.³⁸ See aga omakorda koos uute Solventsus II reeglitega³⁹ asetab vastastikused seltsid võrreldes aktsiaseltsidega kehvemasse positsiooni. Samas kuigi aktsiaseltsidel on lihtsam juurdepääs kapitalile, kompenseerivad teoorias vastastikused kindlustusseltsid seda oma kuuluvusega kindlustusvõtjatele ning nende ühistele huvidele ning vähem mitmekesisemale omanikeringile. Nad saavad vajadusel pöörduda oma liikmete poole lisakapitali kaasamiseks.⁴⁰

Kapitaliga seoses on kirjanduses veel välja toodud probleem, et aktsiaseltsid sõltuvad suuresti välisest kapitalist. See võib saada probleemiks kriisiaegadel, kui investorid vähendavad oma investeeringuid või kui investeeringute väärtus langeb. Sellisel juhul võivad tegelikud kindlustuspreemiad, mis klientidelt saadakse, olla ebapiisavad riskide katmiseks. Samas vastastikuste seltside puhul seda probleemi ei esine tänu sidemetele kapitali ja kindlustuslepingute vahel, mis muudab vastastikused seltsid turvalisemaks ja jätkusuutlikumaks just kriisiaegadel.⁴¹

Mis puudutab aga vastastikuste seltside puudusi seoses kapitali kaasamisega finantsturgudel võrreldes aktsiaseltsidega, siis see sunnib vastastikuseid seltsi leidma muid võimalusi kapitali kaasamiseks, kui nad seda vajavad. Näiteks on võimalik seda teha, müües lepinguid rohkematele klientidele, uutel turgudel või pakkudes olemasolevatele klientidele uusi tooteid. Samuti on võimalus kulusid kokku tõmmata või saada kasu mastaabiefektist ühinemise läbi ja seda ka piiriülevalt. Samas on vastukaaluks välja toodud, et reaalsuses võib see raskendatud olla, kuna erinevates liikmesriikides on regulatsioon erinev, sh näiteks erinev see, milliseid kindlustusliike vastastikune selts pakkuda võib.⁴²

Efektiivsus

Üldiselt eeldatakse, et vastastikused seltsid on rohkem efektiivsemad ja kliendisõbralikumad tänu oma struktuurile, kus poliisiomanikud on ühtlasi ka seltsi omanikud. Samas on EL Parlamendi uuringus analüüsitud erinevaid selle teemalisi uuringuid ning jõutud järeldusele, et ühtset seisukohta selles küsimuses siiski kujundada ei saa.

Näiteks ühe Hollandi uuringu tulemused näitavad, et vastastikuste seltside ja aktsiaseltside kuluefektiivsuses on erinevusi ning see varieerub oluliselt erinevate kindlustusliikide puhul, kusjuures kuluefektiivsuse eelis on vastastikustel seltsidel eelkõige õnnetusjuhtumi ja elukindlustuse puhul, mida võib pidada nende kõige edukamaks ärisuunaks.⁴³

³⁸ „The role of mutual societies in the 21st century.“ Grijpstra, D et al Brüssel, 2011, lk 61 viitega Harrington, Scott E., Greg Niehaus, Capital Structure Decisions in the Insurance Industry: Stocks versus Mutuals, in: Journal of Financial Services Research 21: 1/2 145-163, 2002.

³⁹ Vt Solventsus II direktiivi kohta täpsemalt VTK p 4.1.1.

⁴⁰ „The role of mutual societies in the 21st century.“ Grijpstra, D et al Brüssel, 2011, lk 61 viidates Laux, Christian, Alexander Muermann, Financing risk transfer under governance problems: Mutual versus stock insurers, in: Journal of Financial Intermediation 19 (2010) 333–354, 2010.

⁴¹ „The role of mutual societies in the 21st century.“ Grijpstra, D et al Brüssel, 2011, lk 62. Vt ka Laux, Christian, Alexander Muermann, Financing risk transfer under governance problems: Mutual versus stock insurers, in: Journal of Financial Intermediation 19 (2010) 333–354, 2010.

⁴² „The role of mutual societies in the 21st century.“ Grijpstra, D et al Brüssel, 2011, lk 62.

⁴³ „The role of mutual societies in the 21st century.“ Grijpstra, D et al Brüssel, 2011, 62 viidates Bikker, Jacob A., Janko Gorter, Restructuring of the Dutch nonlife insurance industry: consolidation, organizational form, and focus, in: The Journal of Risk and Insurance, 2011, Vol. 78, No. 1, 163-184.

Prantsusmaal on aga jõutud järeldusele, et aktsionäride puudumine lubab vastastikustel seltsidel pakkuda oma liikmetele rohkem teenuseid ja soodustusi kui äriühingutel see võimalik on. Samuti on üldiselt vastastikustel seltsidel väiksemad juhtimiskulud. Samas tuleb arvesse võtta, et sellist võrdlust on raske teha, kuna vastastikuste seltside ja aktsiaseltside tegevuse ulatus on erinev.⁴⁴

Veel on erinevates uuringutes välja toodud, et seoses teenuse kvaliteedi ning tegevusega ei ole olulist vahet vastastikuste seltside ja aktsiaseltside vahel – mõlemad vormid on võrdselt edukad ühikukulu haldamisel ning kasumi osas.⁴⁵

UK võrdlev analüüs on samas välja toonud, et vastastikused seltsid edestavad oma tootluse poolest aktsiaseltse, kuid samas uuringus on ka õigesti välja toodud, et sellist ühest järeldust ei saa teha, kuna ka vastastikused seltsid võivad olla väga erinevad.⁴⁶

UK kliendirahulolu uuringust tuli aga välja, et vastastikused seltsid pakuvad suure tõenäosusega paremat teenindust, aga lisaks sellele on kliendid ka paremini meelestatud kindlustusteenuse kui sellise osas üldiselt, hoolimata sellest, et nad ei pruugi ise teadvustadagi, et nad kasutavad vastastikuse seltsi teenuseid.⁴⁷

Viimase tähelepanekuga seoses on siiski välja toodud, et uuringud viitavad tihti sellele, et klientide rahulolu ei pruugi olla otseselt sõltuvuses seltsi ühinguõiguslikust vormist, vaid seltsi suurusest. Väiksematel seltsidel on lähedasemad suhted oma klientidega ning seega pakuvad nad ka paremat teenust. Kuna aga väiksemad seltsid on tihti ka vastastikused seltsid, saab kaudselt väita, et nad pakuvad ka paremaid ja kliendile orienteeritud teenust.

Kõikide nende uuringute tulemuste juures tuleb siiski arvestada, et need on ühe riigi põhised, mis mõjutab ka tulemust. Ühtegi võrdlevat analüüsi või üle Euroopalist analüüsi sel teemal seni tehtud ei ole.⁴⁸

Vastastikused seltsid finantskriisi ajal

Reitinguagentuuri Moody's uuringust selgub, et võrreldes aktsiaseltsidega näitasid vastastikused seltsid elukindlustuse valdkonnas kriisi ajal paremat krediitvõimet.⁴⁹ Uuringus on välja toodud järgmised asjaolud, mis tagavad parema jätkusuutlikkuse:

⁴⁴ „The role of mutual societies in the 21st century.“ Grijpstra, D *et al* Brüssel, 2011, lk 62, viidates: Autorité de Contrôle des Assurances et des Mutuelles, Rapport d'activité, 2009.

⁴⁵ „The role of mutual societies in the 21st century.“ Grijpstra, D *et al* Brüssel, 2011, 63. Viitega Shinozawa, Yoshikatsu, Mutual versus proprietary ownership: an empirical study from the UK unit trust industry with a company-product measure, *Annals of Public and Cooperative Economics* Volume 81, Issue 2, p. 247–280, June 2010.

⁴⁶ „The role of mutual societies in the 21st century.“ Grijpstra, D *et al* Brüssel, 2011, lk 63. Viidates Shiwakoti, Radha K., Kevin Keasey, Robert Hudson, Comparative performance of UK mutual building societies and stock retail banks: further evidence, in: *Accounting & Finance*, Volume 48, Issue 2, p. 319–336, June 2008.

⁴⁷ „The role of mutual societies in the 21st century.“ Grijpstra, D *et al* Brüssel, 2011, lk 63. Vt ka Association of British Insurers (ABI), Industry report 2007/08 Customer impact survey, 2008. Calculation on the difference between mutuals and stock holding companies: Association of Financial Mutuals:

http://www.financialmutuals.org/index.php?option=com_content&view=article&id=93

⁴⁸ „The role of mutual societies in the 21st century.“ Grijpstra, D *et al* Brüssel, 2011, lk 63.

- Kindlustusühistutel on parem kapitaliseeritus. Enamik kindlustusühistuid omavad parema kvaliteediga kapitali, et hakkama saada ootamatute kriisidega (nende kapitalistruktuuris on vähem võlgu);
- Nende ärifookus ja pakutavad tooted on vähem riskantsed;
- Nad on vähem sõltuvuses meediakajastusest, mis võib aktsiaseltside puhul finantskriisi ajal mõjutada nende äripositsiooni ning majanduslikku tugevust;
- Neil on piiratud juurdepääs kapitaliturgudele, aga seetõttu on nad ka kapitaliturgudest vähem sõltuvad;
- Nad on omanike ja kindlustusvõtjatega tihedamalt seotud (neile lähemal) ning neil on tulevikuvision ka pikemas perspektiivis.

Reitinguagentuur AM Best on välja toonud, et vastastikused kindlustusseltsid tulid eriti hästi toime finantskriisid ajal. 2008–2010 aasta andmed viitavad sellele, et vastastikused kindlustusseltsid näitasid kriisi ajal suuremat stabiilsust võrreldes aktsiaseltsidega ning selle edu taga nähakse lojaalsust oma klientidele ning puuduvat survet omanikele omanikutulu maksta.⁵⁰

Briti ühistupankade assotsiatsioon (Building Societies Association) on välja toonud, et kuigi vastastikused ühingud olid kriisist mõjutatud, tulid nad üldjoontes oma konkurentidest paremini toime ning said ka riigilt vähem abi.⁵¹

Hoolimata sellest, et vastastikuseid ühinguid peetakse kriisidega paremini toime tulevateks, on siiski oluline rõhutada, et selle kohta puuduvad põhjalikumad empiirilised uuringud.⁵²

Lisaks eelpool toodud argumendile, et vastastikused ühingud võivad olla kriisidele paremini vastupidavad, on lisaks veel teine majanduslik argument, mis toetab vastastikuse tegevuse soodustamist. Finantssektor ja majandus üldiselt saab kasu muu hulgas omanikestruktuuride erinevusest (*diversity of ownership structures*) ning erinevatest ühinguõiguslikest vormidest. Selline mitmekesisus võimaldab sektoril paremini kohanduda muutuvate oludega. Aktsiaturgude tõusu ajal on äriühingud paremal positsioonil äri tegemiseks võrreldes vastastikuste ühingutega. Samas kriisiaegadel ja pikemat horisonti vaadates võib vastastikune ühinguvorm sobivam olla. Võib eeldada, et ebakindlas ja muutuv turuolukorras on mitmekesiste ettevõtjate struktuuride eeliseks paindlikus ja kohanemine võimalike ettenägematute sündmuste ja arengutega.⁵³

Mitmekesisus vähendab institutsionaalseid riske, mida võib defineeritud kui „sõltumine ühest vaatest“ ja millel võib olla suuri puuduseid eelkõige ootamatutes olukordades, nagu

⁴⁹ „The role of mutual societies in the 21st century.“ Grijpstra, D *et al* Brüssel, 2011, lk 63. Viidates Cited from: Moody's insurance, Revenge of the Mutuals Policyholder-Owned U.S. Life Insurers Benefit in Harsh Environment Summary Opinion, 2009.

⁵⁰ „The role of mutual societies in the 21st century.“ Grijpstra, D *et al* Brüssel, 2011, lk 64 viidates A.M. Best, Mutuals Maintain Momentum, But Challenges Mount, 2010.

⁵¹ „The role of mutual societies in the 21st century.“ Grijpstra, D *et al* Brüssel, 2011, lk 64 viitega Written evidence submitted by the Building Societies Association, September 2010.

⁵² „The role of mutual societies in the 21st century.“ Grijpstra, D *et al* Brüssel, 2011, lk 64.

⁵³ „The role of mutual societies in the 21st century.“ Grijpstra, D *et al* Brüssel, 2011, lk 64 viitega Michie, Jonathan, David T. Llewellyn, Converting Failed Financial Institutions into Mutual Organisations, in: Journal of Social Entrepreneurship, Volume 1, Issue 1 March 2010, p. 146 – 170, 2010.

seada oli viimane finantskriis.⁵⁴ Samuti ollakse arvamisel, et mitmekesisus finantssektoris soodustab majanduskasvu ning vähendab vaesust. Mitmekülgne omanikestruktuur finantssektoris aga toetab konkurentsivõimelisemat ja vähem riskantsemat turgu võrreldes olukorraga, kus omanikestruktuur koosneb kas ainult vastastikutest ühingutest või aktsiaseltsidest.⁵⁵

Eelnevaga seoses võib välja tuua kolm põhjust, miks vastastikut tegevust peaks stimuleerima:

- vastastikused ühingud on vähem aldis tegelema riskantsete spekulatiivsete tegevustega;
- mitmekesisus panustab finantssektori stabiilsusesse, eelkõige kriisiaegadel;
- tugev vastastikuste ühingute sektor suurendab konkurentsi.⁵⁶

Küsimused:

- Kas teie hinnangul on Eestis praktiline vajadus vastastikuste kindlustusseltside regulatsiooni järele?
- Kas oleksite teoreetiliselt huvitatud sellises vormis tegutsemisest?
- Milliseid positiivseid ja negatiivseid külgi te vastastikuste kindlustusseltside tegevusega seonduvalt näete?
- Kas oskate nimetada põhjuseid, miks Eestis mitte lubada tegutseda vastastikustel kindlustusseltsidel, sh kas teie hinnangul on tegemist liigse ettevõtlusvabaduse piiramisega või on see pigem põhjendatud ja vajalik?
- Milliste riskide vastu vastastikused kindlustusseltsid teie hinnangul Eestis eelduslikult kaitset võiksid pakkuda?
- Kui palju peaks sellisesse ühistusse hinnanguliselt liikmeid kuuluma, et ühistu oleks jätkusuutlik täitmaks muu hulgas Solventsus II nõudeid.

2. Sihtrühm

Kuna täna Eestis vastastikuseid kindlustusseltse asutada ei ole võimalik, siis on ka sihtgrupi määramine mõnevõrra keeruline. Kõige laiemalt võib sihtgrupiks lugeda kõiki isikuid, kes soovivad tulevikus vastastikuse kindlustustegevusega tegelema hakata (potentsiaalsed tulevased turuosalisid), samuti võimalikke kliente, kes selle teenuse vastu huvi tunnevad. Konkreetsemalt võib ministriumini hinnangul vastastikuse kindlustustegevuse vastu teoreetiliselt huvi tunda näiteks tänased hoiu-laenuühistud, erinevad põllumajandusühistud, aga ka näiteks tarbijate ühistud ehk organisatsioonid, kes juba täna tegutsevad ühistulises vormis, koondades enda alla ühiste huvidega isikuid.

⁵⁴ „The role of mutual societies in the 21st century.“ Grijpstra, D *et al* Brüssel, 2011, lk 65 viidates Ayadi, Rym, Reinhard H. Schmidt, Santiago Carbó Valverde (Centre for European Policy Studies), Investigating diversity in the Banking Sector in Europe, the performance and role of savings banks, 2009, preface, p. iii.

⁵⁵ „The role of mutual societies in the 21st century.“ Grijpstra, D *et al* Brüssel, 2011, lk 65 viidates Cuevas C.E., Fischer K.P., Cooperative Financial Institutions, Issues in Governance, Regulation, and Supervision, World Bank Working Paper n^o82, 2006.

⁵⁶ „The role of mutual societies in the 21st century.“ Grijpstra, D *et al* Brüssel, 2011, lk 65 viidates Michie, Jonathan, David T. Llewellyn, Converting Failed Financial Institutions into Mutual Organisations, in: Journal of Social Entrepreneurship, Volume 1, Issue 1 March 2010, p. 146 – 170, 2010.

Regulatsioonil on kindlasti puutumust ka tänaste äriühingu vormis kindlustusandjatega, kindlustusvahendajatega (maaklerid ja agendid) ning Finantsinspeksiooniga, kes hakkaks eelduslikult⁵⁷ teostama subjektide üle finantsjärelevalvet.

3. Eesmärk ja saavutatava olukorra kirjeldus

VTK eesmärk on leida esiteks vastus küsimusele, kas vastastikuste kindlustusseltside regulatsiooni puudumise puhul on tegemist ebaproportsionaalse ettevõtlusvabaduse riivega ja kas on mõjuvaid põhjuseid, miks selline ühinguvorm ei peaks Eestis lubatud olema. Teiseks eesmärgiks on saada infot, kas praktikas on üldse huvi vastastikuste kindlustusseltside regulatsiooni järgi.

Kui avaliku konsultatsiooni põhjal selgub, et vastastikuste kindlustusseltside regulatsiooni loomine on põhjendatud ja vajalik, siis on Rahandusministeeriumi eesmärgiks saadud tagasiside põhjal välja töötada tänapäevane vastastikuste kindlustusseltside regulatsioon kooskõlas EL õigusega, mis võtaks arvesse teiste riikide parima praktika, kuid arvestaks ühtlasi ka Eesit õigussüsteemi eripärasid.

II. Hetkeolukord, uuringud ja analüüsid

4. Kehtiv regulatsioon, seotud strateegiad ja arengukavad

4.1. Kehtiv regulatsioon

4.1.1. EL regulatsiooni kohaldumine vastastikustele kindlustusseltsidele

Kindlustustegevust reguleerib EL tasandil Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2009/138/EÜ, 25. november 2009, kindlustus- ja edasikindlustustegevuse alustamise ja jätkamise kohta (Solventsus II)⁵⁸ (edaspidi ka *Solventsus II direktiiv*), mis ei sea piiranguid, millises vormis võib kindlustusandjat asutada. Lisaks on oluline, et Solventsus II direktiiv on oma olemuselt õigusliku vormi suhtes neutraalne ehk oluline on eelkõige kindlustusandja tegevuse laad, ulatus ja keerukus, mitte õiguslik vorm. Seega kohalduks Solventsus II direktiiv ka vastastikustele kindlustusandjatele, kui selline õiguslik vorm Eestis lubatud oleks.

Siinkohal on oluline lühidalt välja tuua Solventsus II direktiivist tulenevad nõuded. Solventsus II nõuded põhinevad kolmel sambal. Esimene samm kehtestab kindlustusandjatele riskipõhised kapitalinõuded (sh varade ja kohustuste hindamine ühtsetel põhimõtetel). Teise samba eesmärk on tagada adekvaatne juhtimissüsteem (sh riskide juhtimine ja enda riskidest lähtuvalt kapitalinõude leidmine). Kolmanda sambaga tagatakse, et nii finantsjärelevalve kui ka avalikkus saaks kindlustusandja tegevuse kohta kogu vajaliku teabe (avalikustamine ja aruandlus).

⁵⁷ Teoreetiliselt on võimalik direktiivi alt välja jäävad seltsid ka järelevalve skoobist välja jätta.

⁵⁸ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. novembri 2009. aasta direktiiv 2009/138/EÜ kindlustus- ja edasikindlustustegevuse alustamise ja jätkamise kohta (Solventsus II) (EÜT L 335, 17.12.2009, lk 1–155) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:32009L0138&from=en>

2016. aastal jõustus uus kindlustustegevuse seadus, millega viidi siseriiklik õigus vastavusse viidatud uute EL nõuetega (edaspidi *Solventsus II nõuded*). Kokkuvõtvalt oligi uue kindlustustegevuse seaduse väljatöötamise peamiseks ajendiks uuendatud ja ajakohastatud kindlustusregulatsiooni kehtestamine EL-is ehk nõ kindlustusreform Euroopas.

Seaduseelnõu seletuskirjas⁵⁹ on välja toodud, et uue seaduse eesmärgiks on tagada, et:

- äriühing, kes soovib tegeleda Eestis kindlustustegevusega, on usaldusväärne ja jätkusuutlik, omades vahendeid ja kogemusi, mis on vajalikud nõuetekohaseks tegutsemiseks kindlustusandjana;
- kindlustusandja on maksejõuline, omades piisavas suuruses ja kvaliteediga kapitali ning juhtides oma riske adekvaatselt;
- kindlustusandja korraldab oma juhtimissüsteemi nii, et see on aluseks kindlustusandja usaldusväärsele toimimisele;
- avalikustamismõõdu toetavad kindlustussektori läbipaistvust;
- rakendatavad järelevalvemehhanismid suurendavad kindlustuse klientide huvide kaitset;
- finantsjärelevalve asutusel on olemas vajalik teave kindlustusandjate ja kindlustusvahendajate üle järelevalve teostamiseks;
- finantsjärelevalve kindlustusgruppide üle toimib ladusalt ja koostöös lepinguriikide finantsjärelevalve asutustega;

Selleks:

- motiveeritakse kindlustusandjaid kehtestama nende endi vajadustele ja riskiprofiilile vastavaid riski- ja kapitalijuhtimise süsteeme;
- peavad kindlustusandjad pöörama suuremat tähelepanu usaldusväärsele riskijuhtimisele ja tõhusale sisekontrollile;
- nähakse ette varajased hoiatussignaalid, et järelevalveasutusel oleks võimalik õigeaegselt sekkuda, kui kindlustusandja kapital langeb alla nõutud suuruse;
- kohaldatakse kindlustusandjate suhtes veelgi tõhusamat järelevalvet ja detailsemat järelevalvelist aruandlust;
- suurendatakse läbipaistvust, edendades avalikustamist.⁶⁰

Seega kokkuvõtvalt, *Solventsus II* direktiivi kohaldamisalasse jääv vastastikune kindlustusandja peab lähtuma *Solventsus II* nõuetest.

Muu hulgas tähendab see, et sellisele kindlustusandjale kohalduvad usaldatavusnõuded⁶¹, sh peab kindlustusandja omama piisavalt nõuetekohaseid omavahendeid solventsuskapitalinõude (edaspidi *SCR*⁶²) täitmiseks ning põhiomavahendeid miinimumkapitalinõude (edaspidi *MCR*) täitmiseks. *SCR* tase on kindlustusandjate maksejõulisuse hindamise seisukohalt põhiläveks. See kajastab kindlustusandja tegelikku

⁵⁹ Kindlustustegevuse seadus 8 SE seletuskiri, lk 3. <http://www.riigikogu.ee/download/fdc85d-1d05-433c-a9e3-49fc3deb12e2/old> Vt põhjalikumalt viidatud seletuskirja lk 3–21.

⁶⁰ Kindlustustegevuse seadus 8 SE seletuskiri, lk 3. <http://www.riigikogu.ee/download/fdc85d-1d05-433c-a9e3-49fc3deb12e2/old>

⁶¹ Vt täpsemalt kindlustustegevuse seaduse §-d 43–95.

⁶² *SCR* kajastab kapitali taset, mille olemasolul on järgneva 12 kuu jooksul kindlustusandja laostumise tõenäosus 0,5% ehk teisisõnu tähendab see, et kindlustusandja suudab 99,5% tõenäosusega täita kindlustusvõtjate eest võetud kohustusi.

riskiprofiili. Mida riskialtım kindlustusandja on vđi mida halvemini ta riske juhib, seda suuremad on ka kapitalinđuded, mida ta tđitma peab. SCR vđtab arvesse kđiki riske, millega kindlustusandja oma tegevuses kokku puutub. MCR puhul on tegemist kapitalitasemega, millest allpool oleksid kindlustusvđtjate, kindlustatute ja soodustatud isikute huvid tđsiselt ohus, kui kindlustusandjal lubatakse tegevust jđtkata. MCR alammäär on 3,7 miljonit eurot, kui kindlustusandjal on đigus tegeleda edasikindlustuse vđi elukindlustusega vđi kahjukindlustuse osas mootorsđiduki valdaja, đhusđiduki valdaja vđi veesđiduki valdaja vastutuskindlustusega vđi tsiviilvastutuskindlustuse, krediidikindlustuse vđi garantiikindlustusega. Kui kindlustusandjal on đigus tegeleda đnnetusjuhtumite kindlustuse vđi haiguskindlustuse vđi maismaasđidukite, raudtee veerevkoosseisu, đhusđidukite, laevade, transporditavate kaupade, tule ja loodusjđudude, muu vara, finantskahjude, đigusabikulude vđi abistamisteenuste kindlustusega, peab ta omama vđhemalt 2,2 miljonit euro eest nđuetekohaseid pđhiomavahendeid. Kaptiivkindlustusandjatele⁶³ ning kaptiivedasikindlustusandjatele on MCR alammäärad vastavalt 3,7 miljonit eurot ning 1,2 miljonit eurot. Kui kindlustusandjal on đigus tegeleda nii elukindlustuse kui ka kahjukindlustusega, on tema MCR alammääraks 6,2 miljonit eurot.

Lisaks usaldatavusnđuetele on olulised ka kindlustusandja juhtimissysteemi nđuded.⁶⁴ Kindlustusandja asjakohase ja usaldusvđarse juhtimise tagamiseks peab kindlustusandjal olema tđhus juhtimissysteem. Juhtimissysteem peab olema vastavuses kindlustusandja tegevuse olemuse, ulatuse ja keerukusega (*nn* proportsionaalsuse pđhimđte). Juhtimissysteem peab olema đles ehitatud selliselt, et oleks tagatud organisatsioonistruktuuri lđbipaistvus, đlesannete asjakohane lahusus ja vastutusalade selge jaotus. Kindlustusandja juhtimissysteem peab toetama kindlustusandja tegevust puudutava teabe edastamist ja vahetamist, ning tagama kindlustusandja suutlikkuse tđita riskijuhtimise, aktuaari, vastavuskontrolli ja siseauditi funktsioone (edaspidi vđtmefunktsioonid) ning teisi olulise tđhtsusega funktsioone ja tegevusi. Samuti peab kindlustusandja mđarama iga vđtmefunktsiooni korraldamise eest vastutava isiku (edaspidi vastutav isik). Tegemist on isikuga, kelle đlesanne on tagada ning kontrollida, et kđik vastava vđtmefunktsiooni đlesanded oleksid nđuetekohaselt, korrapđraselt ja đigeaegselt tđidetud ning et funktsiooni tđitjad vastaksid seaduses sđtestatud nđuetele. Seelđbi on tagatud kindlustusandja juhtimissysteemi tđhus toimimine.

Lisaks vđtmefunktsioonidele peab kindlustusandja tagama sisekontrollisysteemi toimimise, hindama oma riske ja maksevđimet, sđtestama sise-eeskirjad⁶⁵, mis peavad tagama kindlustusandja tegevuse ning selle juhtide ja tđtđjate tegevuse vastavuse đigusaktidele, pđhikirjale ja kindlustusandja juhtimisorganite otsustele. Samuti on sđtestatud nđuded kindlustusandja juhtidele ning tđtđjatele.⁶⁶

Solventsus II nđuete kolmanda samba ehk aruandluse ja avalikustamise kontekstis on oluline, et kindlustusandja peab koostama ja esitama Finantsinspektsioonile regulaarseid järelevalvelisi aruandeid. Samuti peab ta koostama solventsuse ja finantsseisundi aruande ning selle Finantsinspektsioonile esitama ning avalikustama.⁶⁷ Aruanne hđlmab nđiteks ettevđtja

⁶³ Vt kindlustustegevuse seaduse § 8.

⁶⁴ Vt pđhjalikumalt kindlustustegevuse seaduse § 96 jj.

⁶⁵ Vt tđpsemalt kindlustustegevuse seaduse § 105 lđige 2.

⁶⁶ Vt tđpsemalt kindlustustegevuse seaduse § 106 jj.

⁶⁷ Vt tđpsemalt kindlustustegevuse seaduse § 123 jj.

äritegevuse kirjeldust; juhtimissüsteemi ja selle asjakohasuse hindamist ettevõtja riskiprofiili alusel; iga riskiliigi kohta riski esinemise, kontsentratsiooni, maandamise ja tundlikkuse kirjeldust; varade, tehniliste eraldiste ja muude kohustiste kohta eraldi hindamise aluste ja meetodite kirjeldust koos finantsaruannete hindamiseks kasutatud aluste ja meetodite peamiste erinevuste selgitusega; kapitalijuhtimise kirjeldust. Solventsus II aruannete vormid, aruandeperioodid, tähtajad, avalikustamise/esitamise põhimõtted on sätestatud komisjoni delegeeritud määruses ning EIOPA tehnilistes standardites (komisjoni rakendusmäärus).

4.1.1.2. Kindlustusandjate Solventsus II direktiivi reguleerimisalast väljajätmine ning direktiivist tulenev proportsionaalsuse põhimõte

Solventsus II direktiivi artikkel 3 sätestab, et direktiivi ei kohaldata kindlustustegevuse suhtes, mis on riikliku sotsiaalkindlustussüsteemi osa. Sisuliselt tähendab see, et riigid ei pea riikliku sotsiaalkindlustuse valdkonnas lähtuma Solventsus II direktiivi nõuetest ega siseriiklikust kindlustustegevuse seadusest, sh on võimalik alati soovi korral lähtuda ka vastastikustele kindlustusandjatele iseloomulikest alusprintsippiidest.

Lisaks on direktiivi artikkel 5 lõigete 2 ja 3 kohaselt direktiivi kohaldamisalast väljas kahjukindlustuse puhul selliste organisatsioonide tegevus, mis ei ole juriidilised isikud ja mille eesmärk on anda oma liikmetele vastastikust kaitset ilma maksete tegemise või tehniliste reservide moodustamiseta⁶⁸ ning selliste vastastikuste abistamis- ja toetuskassade tegevus (inglise keeles *provident and mutual benefit institutions*⁶⁹), mille hüvitised muutuvad vastavalt olemasolevatele varadele ja mille liikmete sissemaksed on määratud ühtse määrana. Viimasele erandile analoogne erand on sätestatud ka elukindlustuse puhul (artikkel 9 lõige 1). Lisaks on artiklis 7 eraldi välja toodud otseselt vastastikuseid kindlustusandjaid puudutav erand, mille kohaselt direktiivi ei kohaldata kahjukindlustusega tegelevate vastastikuste kindlustusandjate suhtes, kes on sõlminud muude vastastikuste kindlustusandjatega kokkuleppe, mis näeb ette nende antud kindlustuslepingute täieliku edasikindlustamise või mille kohaselt vastuvõttev kindlustusandja täidab sellistest lepingutest tulenevaid kohustusi edasikindlustusvõtja asemel. Sel juhul kehtivad vastuvõtva kindlustusandja suhtes käesoleva direktiivi eeskirjad.

Lisaks eelnevale ei kohaldata Solventsus II direktiiv ka kindlustusandjatele arvestades nende suurust. Direktiivi artikkel 4 sätestab, et ilma et see piiraks artiklite 3 ja 5–10 kohaldamist, ei kohaldata käesolevat direktiivi kindlustusandjate suhtes, kes vastavad kõigile alljärgnevatele tingimustele (edaspidi ka *väikesed kindlustusandjad*):

- nende kindlustusandjate sõlmitud kindlustuslepingute järgselt kogutud kindlustusmaksete brutosumma aastas ei ületa 5 miljonit eurot;
- artiklis 76 osutatud edasikindlustuslepingute kindlustussummadest ja eriotstarbelistest varakogumitest saadavate kindlustusandja kindlustustehniliste eraldiste brutoväärtus ei ületa 25 miljonit eurot;

⁶⁸ Sellised organisatsioonid on nt *Partnership* Inglise õiguse kohaselt ning *Società semplice* Itaalia õiguse kohaselt. Eesti õiguses kuuluks siia alla ilmselt *seltsing* (vt VÕS § 580).

⁶⁹ Teoreetilises kirjanduses on välja toodud, et viimased tegelevad eelkõige erinevate sotsiaalkindlustusteenuste pakkumisega kas riikliku sotsiaalkindlustusele lisaks, sellele täiendavalt või on osa riiklikust sotsiaalkindlustusest, pakkudes töövõimetuskindlustust, pensionikindlustust või ravikindlustust ning teatud juhtudel omavad ja majandavad haiglaid.

- nende kindlustus- ja edasikindlustusandjate tegevus ei hõlma kindlustust ega edasikindlustust, mis hõlmab vastutus-, krediidi- ja garantiikindlustusriske, välja arvatud juhul, kui need kujutavad endast artikli 16 lõike 1 tähenduses lisariske;
- nende kindlustus- ja edasikindlustusandjate tegevus ei hõlma edasikindlustustegevust, mis ületab nende sõlmitud kindlustuslepingute järgselt kogutud kindlustusmaksete brutosummast 0,5 miljonit eurot või kindlustussummadest ja eriotstarbelistest varakogumitest saadavate kindlustustehniliste eraldiste brutosummast 2,5 miljonit eurot või moodustab enam kui 10 % nende sõlmitud kindlustuslepingute järgselt kogutud kindlustusmaksete brutosummast või enam kui 10 % kindlustussummadest ja eriotstarbelistest varakogumitest saadavate kindlustustehniliste eraldiste brutosummast.

Viidatud tingimustele vastavate kindlustusandjate tegutsemise reguleerimisel on riigil sisuliselt vabad käed. Solventsus II direktiivi põhjenduspunkti 6 kohaselt peaks olema võimalik nõuda direktiivi reguleerimisalast välja jäetud kindlustuse või edasikindlustusega tegelevatelt ettevõtjatelt registreerimist. Samuti võivad liikmesriigid teostada nende ettevõtjate üle usaldatavusnormatiivide täitmise ja õiguslikku järelevalvet. Seega on liikmesriikidel valik, kas ja millist regulatsiooni sellistele kindlustusandjatele kohaldada. Välja võib tuua neli suuremat valikut, kuidas selline siseriiklik regulatsioon üles ehitada. Esiteks on võimalik otsustada, et Solventsus II nõuded kohalduvad ka väikestele kindlustusandjatele. Teiseks on võimalik kohaldada Solventus I režiimi⁷⁰ või võrdväärset režiimi. Kolmandaks on võimalik kogu režiim siseriiklikult luua (sh näiteks osaliselt tuginedes Solventsus I ja/või Solventsus II režiimile). Neljandaks on võimalik sellistele kindlustusandjatele üldse mitte siseriiklikult regulatsiooni kohaldada.

Nagu näha, on liikmesriikidel väikeste kindlustusandjate puhul suur otsustusvabadus. Arvestades ülal toodud Solventsus II direktiivi põhimõtteid ja eesmarke, kohalduv Eesti siseriikliku otsuse kohaselt täna Solventsus II läbi kehtiva kindlustustegevuse seaduse kõikidele Eesti kindlustusandjatele⁷¹, mistõttu võrdse kohtlemise printsiibist lähtudes peaks eelduslikult Solventsus II direktiiv kohalduma ka kõikidele vastastikustele kindlustusandjatele (või peaks vastastikustele kindlustusandjatele eriregulatsiooni kehtestamisel sarnase eriregulatsiooni kehtestama ka väikestele äriühingu vormis tegutsevatele kindlustusandjatele).

Väikeste kindlustusandjate kontekstis on oluline, et Solventsus II direktiiv lähtub vähemalt osaliselt ka proportsionaalsuse põhimõttest, millest võib kasu olla ka vastastikustel kindlustusseltsidel. Solventsus II direktiivi artikkel 29 lõike 3 kohaselt tagavad liikmesriigid, et käesolevas direktiivis sätestatud nõudeid kohaldatakse viisil, mis on vastavuses kindlustus- või edasikindlustusandjale omaste riskide laadi, ulatuse ja keerukusega. Kindlustustegevuse seaduse § 44 lõige 5 sätestab, et tehniliste eraldiste suuruse arvutamisel kohaldatakse komisjoni delegeeritud määruse (EL) nr 2015/35 artiklites 56–61 sätestatud proportsionaalsuse põhimõtteid ja lihtsustusi. Proportsionaalsuse põhimõtte avaldub ka näiteks kindlustustegevuse seaduse § 63 lõikes 9, mis sätestab, et kindlustusandja võib mõnede riskide kapitalinõuete arvutamisel kasutada komisjoni delegeeritud määruse (EL)

⁷⁰ Solventsus I nõuded kohalduvad kindlustusandjatele enne Solventsus II nõudeid.

⁷¹ Solventsus II direktiivi ülevõtmise seisuga oleks ainuke kindlustusandja, kellele artikkel 4 oleks kohalduda saanud, olnud DAS, kelle kindlustusmaksete brutosumma oli 2014a u2 miljonit eurot.

nr 2015/35 artiklites 88–112 sätestatud lihtsustusi, kui riski olemus, ulatus ja keerukus seda õigustavad ja standardsete arvutuste nõudmine oleks ebarproportsionaalne. Kindlustustegevuse seaduse § 96 lõige 1 sätestab proportsionaalsuse põhimõtte seoses juhtimissüsteemiga. Juhtimissüsteem peab olema vastavuses kindlustusandja tegevuse olemuse, ulatuse ja keerukusega. Lõige 7 lisab, et kindlustusandja peab tagama oma tegevuse, sealhulgas eriolukordasid puudutavate kavade väljatöötamise, järjepidevuse ja reeglipärasuse, rakendades selleks asjakohaseid ja proportsionaalseid süsteeme, ressursse ja protseduure. Ka seoses kindlustusandja oma riskide ja maksevõimelisuse hindamisega on kindlustustegevuse seaduse § 100 lõikes 2 sätestatud, et kindlustusandja peab oma üldise maksevõime hindamiseks kehtestama protseduurid, mis on vastavuses kindlustusandja äritegevusega seotud riskide olemuse, ulatuse ja keerukuse astmega ning võimaldavad kindlustusandjal tuvastada ja hinnata eesiseisvaid lühi- ja pikaajalisi riske. Viimaseks on oluline välja tuua proportsionaalsuse põhimõtte rakendamine seoses regulaarsete järelevalveliste aruannetega. Kindlustustegevuse seaduse § 124 kohaselt võib Finantsinspeksioon vähendada sagedamini kui kord aastas esitatava regulaarse järelevalvelise aruande esitamise sagedust vähemalt korrale aastas, kui teabe sagedamini esitamine on ebamõistlikult koormav, arvestades kindlustusandja tegevuse olemust, ulatust ja keerukust. Finantsinspeksioon võib vähendada regulaarse järelevalvelise aruande esitamist või vabastada kindlustusandja kirjepõhiselt koostatava aruande esitamisest, kui:

- 1) teabe esitamine on ebamõistlikult koormav, arvestades kindlustusandja tegevuse olemust, ulatust ja keerukust;
- 2) teave ei ole järelevalve seisukohast oluline ja kindlustusandja on suuteline esitama seda Finantsinspeksiooni nõudmisel;
- 3) see ei kahjusta lepinguriikide finantssüsteemide stabiilsust.

Kindlustusandja tegevuse olemuse, ulatuse ja keerukuse hindamisel võtab Finantsinspeksioon kindlustusandja kohta arvesse järgmised asjaolud:

- 1) kindlustusmaksete, tehniliste eraldiste ja varade maht;
- 2) kahjude ja hüvitiste volatiilsus;
- 3) investeringutest tulenevad tururiskid;
- 4) riskikontsentratsiooni tase;
- 5) nende kindlustustegevuse liikide arv, millega tegelemiseks on kindlustusandjal tegevusluba;
- 6) varade juhtimise võimalik mõju finantsstabiilsusele;
- 7) Finantsinspeksioonile teabe esitamise põhimõtted, sealhulgas asjakohaste süsteemide ja struktuuride kirjeldus;
- 8) juhtimissüsteemi asjakohasus;
- 9) solventsuskapitalinõude ja miinimumkapitalinõude täitmiseks vajalike nõuetekohaste omavahendite tase;
- 10) kas kindlustusandja on kaptiivkindlustusandja või kaptiivedasikindlustusandja.

Kokkuvõtvalt, kindlustusandjatele, kes ei vasta Solventsus II direktiivi artikkel 4 erandile, kohaldub kogu Solventsus II regulatsioon hoolimata sellest, millises õiguslikus vormis tegutsetakse. Võttes arvesse Solventsus II direktiivi nõudeid ning eesmärke ning arvestades seal sisalduvat proportsionaalsuse põhimõtet, ei ole ministeeriumi esialgsel hinnangul põhjendatud, et seoses vastastikuste kindlustusseltside regulatsiooni väljatöötamisega kaldutakse kõrvale täna kehtivast põhimõttest, mille kohaselt kohaldub kogu Solventsus II

regulatsioon ühetaoliselt kõikidele kindlustusandjatele. Seega peaks ministeeriumi hinnangul ka vastastikuste kindlustusseltside regulatsiooni loomisel lähtekohaks olema see, et vastastikustele kindlustusseltsidele kohaldatakse Solventsus II nõudeid ehk sisuliselt tänaseid KindITS-s sätestatud nõudeid.

Küsimused:

- **Kas nõustute, et regulatsiooni väljatöötamise lähtekohaks peaks olema tänane siseriiklik valik, et ka direktiivi artikkel 4 nõuetele vastavatele kindlustusandjatele kohaldatakse Solventsus II nõudeid? Kui ei, siis palun põhjendage oma seisukohta, sh tooge välja, milliseid erisusi te artikkel 4 alusel põhjendatuks peate ning millist mõju ja riske te sellistel eranditel näete?**

4.1.2. Siseriiklik regulatsioon

Sissejuhatuseks on oluline üle korrata, et mis puudutab vastastikuseid kindlustusseltse, siis selles osas täna siseriiklik regulatsioon puudub.

Siseriiklikult reguleerib kindlustusandja tegevust, sealhulgas asutamist üldseadusena KindITS, millega on siseriiklikusse õigusesse üle võetud Solventsus II direktiiv. Seaduse üldisem eesmärk on reguleerida kindlustusandjate ja kindlustusvahendajate asutamist, nende tegevust, juhtimist, nõudeid usaldusväärsele, järelevalvet nende üle, aruandlust ja vastutust. Lisaks reguleeritakse kindlustusandjate kindlustusportfelli üleandmist, kindlustusandja ümberkujundamist, jagunemist ja ühinemist ning kehtestatakse alused kindlustusandja lõpetamiseks.

KindITS § 11 lg 1 kohaselt võib Eesti kindlustusandja tegutseda ainult aktsiaseltsina või Euroopa äriühinguna. Kindlustusandja suhtes rakendatakse lisaks äriseadustikus ja Euroopa Liidu Nõukogu määruse (EÜ) nr 2157/2001 „Euroopa äriühingu (SE) põhikirja kohta” rakendamise seaduses sätestatud KindITS-st tulenevate erisustega.⁷² Lisaks reguleerib kindlustustegevuse lepinguõiguslikku poolt võlaõigusseadus. Liikluskindlustust ning kogumispensione reguleerivad lisaks vastavalt liikluskindlustuse seadus ning kogumispensionide seadus. Kindlustusseltside järelevalvet reguleerib ka Finantsinspektsiooni seadus.

Võib öelda, et Eestis vastab hetkel vastastikusele kindlustusele ühinguvormi poolest kõige paremini tulundusühistu, mida reguleerib tulundusühituseadus. Tulundusühituseaduse § 3 kohaselt kohaldatakse ühistule äriseadustikus osaühingu kohta sätestatud, kui käesolevast seadusest ei tulene teisiti. Seega tuleb tulundusühistu puhul lisaks tulundusühituseaduse lähtuda ka äriseadustikust.

Lisaks eelmises lõigus toodule on oluline välja tuua ka, et äriseadustiku § 2 lõige 1 sätestab, et lisaks täisühingule, usaldusühingule, osaühingule, aktsiaseltsile ja tulundusühitule võib seaduses ette näha ka teisi äriühinguid.

⁷² Kindlustustegevuse seadus § 11 lõige 2.

4.2. Seotud strateegiad ja arengukavad

Rahandusministeeriumi valitsemisala strateegiline arengukava 2017–2020 sätestab uue algatusena vastastikuste kindlustusandjate perspektiivikuse ja nende tegevuse võimaliku regulatsiooni analüüsi ja mõju hindamise.⁷³

Vastastikuste kindlustusseltside regulatsiooni väljatöötamine ei ole seotud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammiga 2016–2019⁷⁴.

5. Tehtud uuringud

Eesti õiguskirjanduses ei ole vastastikuste kindlustusseltside teemat palju käsitletud. Teemaga seondult võib leida vaid ühe magistritöö „Vastastikune kindlustusselts kui alternatiiv kindlustusaktsiaseltsile“.⁷⁵

EL tasandil on Euroopa Parlament 2011. aastal avaldanud uuringu „The role of mutual societies in the 21st century“⁷⁶, mis muu hulgas käsitleb ka vastastikuseid kindlustusseltse. Lisaks sellele on Euroopa Komisjoni poolt avaltatud 2012. aastal raport „Study on the current situation and prospects of mutuals in Europe. Final Report“⁷⁷, mis on Euroopa Parlamendi uuringu edasiarendus.

6. Kaasatud osapooled

Kuna initsiatiiv vastastikuste kindlustusseltside regulatsiooni analüüsimiseks tuli Riigikogult ning tegemist on Eesti õiguse kontekstis pigem vähe teada teemaga, mis eeldab teatavat teoreetilise tausta selgitamist, siis ongi käesoleva VTK kooskõlastamisele saatmine mõeldud eeskätt erinevate osapoolte kaasamiseks. VTK kooskõlastamise käigus peaks selguma, kas osapooltel on tõsisem huvi vastastikuste kindlustusseltside regulatsiooni järgi ning seejärel on võimalik huvitatud osapooli ka eelnõu väljatöötamisse kaasata. Esiatgu kaasatavate osapoolte täpsem ring on toodud punktis 17.

⁷³ Rahandusministeeriumi valitsemisala strateegiline arengukava 2017–2020 <http://www.fin.ee/doc.php?114667>

⁷⁴ Valitsuse tegevusprogramm 2016–2019 https://valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/arengukavad/vabariigi_valitsuse_tegevusprogramm_2016-2019.xlsx

⁷⁵ Vastastikune kindlustusselts kui alternatiiv kindlustusaktsiaseltsile. Merilin Kuusler. Magistritöö. Tartu Ülikool. 2012.

⁷⁶ „The role of mutual societies in the 21st century.“ Grijpstra, D *et al* Brüssel, 2011. https://www.google.ee/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKewiPpujg4bzRAhXE2SwKHaYIDhUQFggBMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.europarl.europa.eu%2Fdocument%2Factivities%2Fcont%2F201108%2F20110829ATT25422%2F20110829ATT25422EN.pdf&usg=AFQjCNEuszZ7_HeM_xOoMvmc9mil-4b5KA&sig2=LerQgpThsbH_MTQC1SKPOQ

⁷⁷ „Study on the current situation and prospects of mutuals in Europe . Final report.“ Broek, S *et al*. Brüssel, 2012. https://www.google.ee/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKewiJtL2N4bzRAhVF1iwKHSU-ALcQFggBMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.amice-eu.org%2Fuserfiles%2Ffile%2FEC%2520Study%2520prospects_mutuals_fin_en.pdf&usg=AFQjCNFGVJ8ZcmWd-ZV5I7VoLhbBr9UohA&sig2=mz9nE4DtsV-DuIK9PSCiyA

Kui peale avalikku konsultatsiooni otsustatakse eelnõu koostada, on vaja lahendada ka mitmeid ühinguõiguslikke küsimusi, mille osas loodame koostööd teha Justiitsministeeriumi vastava valdkonna ekspertidega.

III. Probleemi võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

7. Kaalutud võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

• Avalikkuse teavitamine	JAH/EI
• Rahastuse suurendamine	JAH/EI
• Mitte midagi tegemine ehk olemasoleva olukorra säilitamine	JAH/EI
• Senise regulatsiooni parem rakendamine	JAH/EI
• Muu (palun täpsusta)	JAH/EI

7.1. Kaalutud võimalike mitteregulatiivsete lahenduste võrdlev analüüs

Kuna vastastikuste kindlustusseltside asutamine ei ole hetkel Eesti õiguse kohaselt lubatud, ei ole võimalik antud probleemi lahendada avalikkuse teavitamise, rahastuse suurendamisega ega senise regulatsiooni parema rakendamisega. Teoreetiliselt võib mitteregulatiivse lahendusena kõne alla tulla mitte midagi tegemine ehk olukorra säilitamine, kus vastastikuste kindlustusseltside asutamine ei ole lubatud. Tegemist võib olla aga ebasproportsionaalse ettevõtlusvabaduse piiranguga, mistõttu vajaks regulatsioon muutmist. Arvestades eelpool toodut, on ainukeseks võimalikuks lahenduseks regulatiivne lahendus.

7.2. Järeldus mitteregulatiivse lahenduse sobimatusel

Vastastikusel põhimõttel tegutsevate kindlustusseltside asutamine ja tegutsemine ei ole kehtiva regulatsiooni kohaselt lubatud. Seetõttu on mitteregulatiivne valik antud probleemi lahendamiseks sobimatu.

IV. Probleemi võimalikud regulatiivsed lahendused

8. Välisriigid, mille regulatiivseid valikuid probleemi lahendamiseks on analüüsitud või on kavas seaduseelnõu koostamisel analüüsida (koos põhjendusega)

VTK koostamise käigus on analüüsitud eelkõige Saksamaa ja Austria vastastikuste kindlustusseltside regulatsiooni, kuna Eesti ühinguõigus põhineb suures osas nende riikide õigusel. Samuti on nendes riikides pikk vastastikuste kindlustusseltside ajalugu. Täpsem analüüs viiakse läbi eelnõu koostamise käigus juhul, kui konsultatsioonide põhjal otsustatakse koostada eelnõu ning viidatud riikide kogemust saab kasutada eeskujuna ka konkreetsete normide loomisel. Vajadusel uuritakse ka teiste riikide kogemust. Ülesandepüstitust saab laias laastus jagada kaheks – kindlustusõiguslikud küsimused ning ühinguõiguslikud küsimused. Teiste riikide kogemus ongi eelkõige asjakohane ja kasulik just ühinguõiguse aspektist, kuna kindlustust puudutav tegevus on harmoniseeritud EL tasandil ning Eesti õigusesse üle võetud ega vaja muutmist juhul, kui ei kasutata väikeste kindlustusseltside erandit, vt täpsemalt VTK punkt 4.1).

9. Regulatiivsete võimaluste kirjeldus

Kõige laiemalt võttes tuleb probleemi lahendamiseks Eestis seadustada vastastikuste kindlustusseltside asutamine ning sätestada reeglid, mis neile kohalduvad. Viimaste osas võib regulatsiooni laias laastus jagada kaheks. Esiteks, tuleb analüüsida kindlustustegevust puudutavat regulatsiooni (millised kehtiva kindlustustegevuse seaduse sätted on ajakohased ning kas tuleb näha ette erisusi arvestades vastastikuste kindlustusseltside eripära). Selles etapis tuleb suurel määral lähtuda ka Solventsus II direktiivist (vt VTK punk 4.1). Teiseks, analüüsida seda osa regulatsioonist, mis puudutab ühinguõigust ehk analüüsida, millised äriseadustiku ja tulundusühistute seaduse sätted on vastastikuste kindlustusseltside puhul asjakohased ning kas tuleks ette näha erandeid.

Arvestades, et täna reguleerib kindlustustegevust ning kindlustustegevuse järelevalvet KindITS ning esialgse hinnangu kohaselt peavad tänase KindITS nõuded kohalduma ka vastastikustele kindlustusseltsidele, tuleks eelistada pigem kehtiva KindITS muutmist, mitte uue seaduse välja töötamist. See lihtsustab subjektidel regulatsioonis orienteerumist. Selleks tuleks esiteks muuta KindITS § 11 lõiget 1, mis hetkel sätestab, et Eesti kindlustusandja võib tegutseda ainult aktsiaseltsina või Euroopa äriühinguna. Viidatud sättesse tuleks lisada kindlustusseltsi asutamine vastastikusel põhimõttel. Nagu eelpool välja toodud, võib öelda, et Eestis vastab hetkel⁷⁸ vastastikuse kindlustusseltsi ühinguvormile kõige paremini tulundusühistu. Nimelt sätestab TŪS § 1 lõige 1, et tulundusühistu on äriühing, mille eesmärgiks on toetada ja soodustada oma liikmete majanduslikke huve läbi ühise majandustegevuse, milles liikmed osalevad tarbijate või muude hüvede kasutajatena, hankijatena, tööpanuse kaudu, teenuste kasutamise kaudu või mõnel muul sarnasel viisil, seega on kõige mõistlikum lisada KindITS §-i 11 viide sellele, et kindlustusandja võib asutada ka tulundusühistuna. TŪS § 3 kohaselt kohaldatakse ühistule ÄS-is osaühingu kohta sätestatut, kui käesolevast seadusest ei tulene teisiti. Seega tuleks sellisel juhul ka vastastikuste kindlustusseltside puhul lisaks TŪS-ile lähtuda ka ÄS-ist. Selline lahendus võimaldab õigusloome ökonoomsust, kuna võimaldab suures osas toetuda juba kehtivale õigusele. Samas, arvestades vastastikuste kindlustusseltside eripära, tuleb sedastada põhimõtte, et KindITS on TŪS ja ÄS suhtes eriseaduseks. Eelnõu väljatöötamise käigus tuleb seega analüüsida, millised TŪS ning ÄS sätted on vastastikustele kindlustusseltsidele asjakohased ja milline saab olema vastastikuste kindlustusseltside tegevuse eriregulatsioon TŪS ja ÄS kõrval.

9.1. Eelnõu väljatöötamise korral lahendamist vajavad küsimused

Rahandusministeerium on kaardistanud võimalikud küsimused, mis võivad tekkida seoses ühinguõiguse sätete kohaldamisega vastastikusele kindlustusseltsile. Regulatsiooni väljatöötamiseks tuleb täiendavat analüüsida:⁷⁹

⁷⁸ Äriseadustiku § 2 lõike 1 kohaselt võib seaduses ette näha lisaks täisühingule, usaldusühingule, osaühingule, aktsiaseltsile ja tulundusühistule ka teisi äriühinguid. Seega teoreetiliselt oleks võimalik luua ka vastastikune kindlustusselts kui omaette äriühingu liik.

⁷⁹ Käesolevas osas välja toodud teiste riikide näited põhinevad „Study on the current situation and prospects of mutuals in Europe . Final report.“ Broek, S *et al.* Brüssel, 2012. analüüsil ning vastavate riikide õigusaktidel.

1. Ühistu asutamine ja liikmesus

- Kas seadusega peaks olema reguleeritud, kui palju on ühistu asutamiseks liikmeid vaja?

Paljudes riikides ei ole liikmelisust reguleeritud, kuid on ka riike, kus on ette nähtud liikmete miinimum arv – Lätis 3, Saksamaal 2 ja Ungaris 10. Prantsusmaal ja Bulgaarias aga 500. TÜS § 4 lõige 1 sätestab, et ühistu võib asutada vähemalt kaks isikut. Ka asutajate arvu seaduse tasandil piiramist võib pidada PS § 31 sätestatud ettevõtlusvabaduse riiveks, seega peaks miinimumliikmete arvu sätestamine olema põhjendatud. Samuti tuleb leida vastus küsimusele, kas asutajateks võivad olla üksnes füüsilised isikud või ka juriidilised isikud. TÜS § 4 lõige 1 teine lause sätestab, et asutajaks võib olla nii füüsiline kui ka juriidiline isik.

- Kas kõik kindlustusvõtjad peavad olema liikmed või võib saada ühistult kindlustuskaitse ka liikmeks astumata? Kas liikmeteks võivad olla nii füüsilised kui ka juriidilised isikud, sh kas liikmeks võib olla teine vastastikune kindlustusselts, AS või SE vormis kindlustusandja või mistahes juriidiline või füüsiline isik?

TÜS § 11 lõige 1 sätestab, et ühistu liikmeks võib astuda füüsiline isik või juriidiline isik. Üldiselt on reegel, et liikmed peavad olema kindlustusvõtjad, aga kindlustusvõtjad alati liikmed ei pea olema. Kui võib nii või teisiti, siis kas neid kahte tüüpi ühistuid (n.ö kinniseid ja avatuid) tuleb ka eraldi reguleerida?

- Kas liikmeks astujatele on sätestatud piirangud?
- Kas ühistu töötaja peab olema liige?

Näiteks Portugalis peavad töötajad olema ka liikmed, samas Austrias ei pea.

TÜS § 14 lõikes 1 on sätestatud liikmeks vastuvõtmisest keeldumise alused. Liikmeks vastuvõtmisest võib keelduda mõjuvatel põhjustel, milleks on eelkõige järgmised asjaolud:

- 1) isik ei vasta ühistu põhikirjaga sätestatud nõuetele;
- 2) ühistu ei suuda tagada ega soodustada olemasolevast suurema arvu liikmete majanduslikke huve;
- 3) isik ei tasu osamaksu, kui selle tasumine on liikmeks saamise eelduseks;
- 4) isik on varem sellest ühistust välja arvatud põhikirja või seadusega sätestatud nõuete järgimata jätmise tõttu.

- Kas liikmelisust saab üle anda? Kui kõik poliisiomanikud peavad olema liikmed, kas kindlustatud vara üleandmisel antakse ka liikmesus üle või tuleb kindlustusleping lõpetada?

TÜS § 24 lõige 1 sätestab, et ühistu liige võib liikmesuse üle anda teisele isikule, kellest saab ühistu liige tema ühistu liikmeks vastuvõtmise otsustamisel käesoleva seaduse §-s 13 sätestatud korras. Kui vastuvõtmisest keeldutakse, jääb ühistu liikmeks liikmesuse üleandmist soovinud isik. TÜS § 24 lõige 2 sätestab, et liikmesuse üleandmiseks esitavad ühistu liige ja isik, kellele liikmesus üle antakse, juhatusete ühise kirjaliku avalduse, milles ühistu liige kinnitab, et ta soovib liikmesuse teisele isikule üle anda, ning milles isik, kellele liikmesus üle antakse, avaldab soovi ühistu liikmeks saada.

2. Ühinemine

ÄS § 428 sätestab, et tulundusühistu võib ühineda ainult tulundusühistuga.

- Kas lubatud on ainult vastastikuste kindlustusseltside omavaheline ühinemine?
- Kas vastastikuste kindlustusseltside ühinemine aktsiaseltsi või Euroopa äriühinguga ja vastupidi on lubatud? Kas siin oleks vaja erandit? Näiteks Soomes ja Austrias võivad ühistu vormis tegutsevad kindlustusandjad ühineda ka aktsiaseltsidega. Samas, Saksamaal võivad ühineda ainult vastastikused kindlustusseltsid omavahel.
- Kas piiriülene ühinemine on lubatud?

3. Ümberkujundamine

ÄS § 478 lõige 1 sätestab, et tulundusühistu ümberkujundamine, samuti tulundusühistuks ümberkujundamine ei ole lubatud.

- Kas vastastikuste kindlustusseltside ümberkujundamine aktsiaseltsiks või Euroopa äriühinguks on lubatud (demutaliseerumine) ja vastupidi?

Paljudes riikides on kindlustusandja ümberkujundamine aktsiaseltsiks lubatud, demutaliseerumine võib osutada vajalikuks lisakapitali kaasamise kontekstis. Finantskriisi ajal oli selline lähenemine eriti populaarne. Äriühingul on palju paremad võimalused kapitali juhtimiseks kui näiteks tulundusühistul, kes hangib kapitali omanike abil, mitte kapitaliturgude kaudu. Samas on ka vastupidiseid näiteid, kus äriühingud on ümberkujundatud tagasi vastastikuseks ühinguks (nn remutualiseerimine).⁸⁰

4. Jagunemine

- Kas vastastikuste kindlustusseltside jagunemine on lubatud?

Kindlustusandjate jagunemine on keelatud. Samuti on keelatud hoiu-laenuühistute jagunemine.

5. Muud teemad

Kapitalinõuetele, investeeringutele, edasikindlustusele ning aruandlusele esitatavad nõuded tulenevad Solventsus II direktiivist, seega eeldusel, et jäädakse täna kehtiva lahenduse juurde, kus direktiivist tulenevat väikeste kindlustusseltside erandit kasutusele ei võeta, siis viidatud teemade juures tuleb lähtuda täna kehtivast KindITS-st, millega on Solventsus II direktiiv üle võetud.

Läbi tuleb mõelda ka järelevalve ulatus, eelkõige valdkonnas, mida Solventus II direktiiv ei reguleeri (näiteks juhtorganite kokkukutsumine või järelevalve sekkumise ulatus liikmeid puututavates küsimustes). Lisaks tuleb analüüsida ka vastastikuse kindlustusseltsi pankroti

⁸⁰ <http://www.amice-eu.org/Download.ashx?ID=58082>

erisusi (nt kui pankrot lõpetab lepingu, siis kuidas lõpeb liikmeslus). TÜS 55 lõige 6 sätestab, et kui ühistu on maksejõuetu ning maksejõuetus ei ole tema majanduslikust olukorrast tulenevalt ajutine, peab juhatus viivitamata, hiljemalt 20 päeva möödumisel maksejõuetuse ilmnemisest esitama kohtule ühistu pankrotiavalduse. Pärast maksejõuetuse ilmnemist ei või juhatuse liikmed teha ühistu eest makseid, välja arvatud maksed, mille tegemine maksejõuetuse olukorras on kooskõlas korraliku ettevõtja hoolsusega. Juhatus liikmed on solidaarselt kohustatud ühistule hüvitama pärast maksejõuetuse ilmnemist ühistu poolt tehtud maksed, mille tegemine vaadeldavas olukorras ei olnud kooskõlas korraliku ettevõtja hoolsusega. Juhatus liikmete vastutusele kohaldatakse käesoleva seaduse §-s 63¹ sätestatud.

Eraldi blokina tuleb analüüsida võlaõigusseaduse ja kindlustusturustuse sätete kohaldamist. Kuna kindlustusturustuse direktiivis defineeritakse kindlustusandja viitega Solventsus II direktiivile, siis juhul kui seadustatakse vastastikuse kindlustusandja asutamine, siis kõik, mis kohaldub kindlustusturustuse direktiivis kindlustusandjale, peaks kohalduma ka vastastikusele kindlustusandjale.

Analüüsida tuleks ka vastastikuste kindlustusandjate kindlustuslepingute vahendamist kindlustusmaaklerite ja kindlustusagentide poolt (st kas seal peaks olema sätestatud mingid erandid võrreldes äriühingu vormis tegutsevate kindlustusandjatega).

Lõpetuseks tuleks eraldi analüüsida ka liikluskindlustuse seadust, sh kas vastastikune ühinguvorm toob endaga kaasa vajaduse teha muudatusi liikluskindlustuse seaduses.

Küsimus:

- **Palun tooge välja teemasid, mida peaks teie hinnangul regulatsiooni väljatöötamise juures veel käsitlema või analüüsima ning võimalusel ka oma kommentaarid seoses punktis 9.1. tõstatatud teemadega.**

10. Regulaatiivsete võimaluste põhiseadusega ning Euroopa Liidu ja rahvusvahelise õigusega määratud raamid

Vastastikuste kindlustusseltside regulatsioon omab puutumust PS §-ga 31, mille kaitsealas on ettevõtlusvabadus. Ettevõtlusvabaduse sisuks on riigi kohustus mitte teha põhjendamatuid takistusi ettevõtluseks.⁸¹ Ettevõtlusvabaduse kaitsealas on ka ettevõtluse vormidele kehtestatud reeglid.⁸²

Kindlustustegevust reguleerib EL tasandil Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2009/138/EÜ, 25. november 2009, kindlustus- ja edasikindlustustegevuse alustamise ja jätkamise kohta (Solventsus II) (edaspidi *Solventsus 2 direktiiv*)⁸³.

⁸¹ O. Kask, U. Lõhmus. Kommentaar § 31 juurde. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn, 2012. Lk 385, kommentaar 7. Kättesaadav arvutivõrgust: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-2/pg-31/>

⁸² RKPJKo 06.07.2012, 3-4-1-3-12, p 41.

⁸³ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:32009L0138&from=en>

Direktiivi eesmärk on tagada, et kindlustusandja on maksejõuline, jätkusuutlik, hästi juhitud ja oma tegevuses läbipaistev ning rakendatavad järelevalvemehhanismid aitavad kaitsta klientide huve. Tulenevalt direktiivist arvutab kindlustusandja oma eesmärkide tagamiseks kapitalinõude nii, et see kajastab kõiki riske, millega ta oma tegevuses kokku puutub (näiteks kindlustusriskid, tururiskid, krediidiriskid, likviidsusriskid jne) ning omab piisavalt nõuetekohaseid omavahendeid kapitalinõude täitmiseks.

Solventsus II direktiiv ei sea piiranguid, millises vormis võib kindlustusandjat asutada. Direktiivi lisa kohaselt võib küll Eestis kindlustusandja asutada üksnes aktsiaseltsi või Euroopa äriühinguna, kuid oluline on, et lisa on koostatud vastavalt liikmesriikide endi sisendile. Lisaks on oluline, et Solventsus II direktiiv on oma olemuselt õigusliku vormi suhtes neutraalne ehk oluline on eelkõige kindlustusandja tegevuse laad, ulatus ja keerukus, mitte õiguslik vorm. Siiski sisaldab Solventsus II direktiiv ka sätteid, mis on olulised just vastastikuste kindlustusseltside vaatenurgast.⁸⁴

V. Regulaatiivsete võimaluste mõjude eelanalüüs ja mõju olulisus

11. Kavandatavad muudatused ja nende mõjud

Muudatus: Vastastikuste kindlustusseltside seadustamine Eesti õiguses

Kavandatava regulatsiooni mõju hindamisel tuleb arvestada, et muudatuse sisuks on ühe ettevõtluvormi lisamine, milles kindlustusandjana võib tegutseda. Sellega seoses tuleb ühest küljest arvestada, et tegemist on võimalusega ja hetkel on pea võimatu tõsikindlalt väita, kas vastastikuses vormis tegutsemise vastu on üldse praktikas huvi ning seega on keeruline hinnata kui ulatuslikult muutub sihtrühma(de) toimimine võrreldes varasemaga. Eelduslikult toob käesoleva VTK kooskõlastamise protsess ka selles küsimuses teatavat selgust. Teisest küljest tuleb võimaliku muudatuse mõjude hindamisel arvestada, et Eesti kindlustussektor on täna hästi toimiv ning enamlevinud kindlustusteenused on Eesti klientidele kättesaadavad. Kavandatav muudatus on küll ühinguvormi valiku mõttes põhimõtteline, kuid selle võimalik mõju ei pruugi olla märkimisväärne (nt kui vastastikuse kindlustustegevuse vastu puudub huvi).

Alljärgnevalt on välja toodud konkreetset mõjud.

Mõju valdkond I: Majanduslik mõju

Mõju sihtrühm I: kõik potentsiaalsed kindlustusvõtjad.

Mõjus sihtrühmaks võivad olla kõik potentsiaalsed kindlustusvõtjad, sh nii kindlustusvõtjad, kes täna kasutavad äriühingu vormis kindlustusandjate teenuseid kui ka isikud, kes täna kindlustusteenuseid ei tarbi, kuid võivad leida, et neile sobivaks ühinguvormiks on just vastastikune kindlustusselts (sh nii füüsilised kui ka juriidilised isikud).

⁸⁴ Nt direktiivi artikkel 89 sätestab muu hulgas, et muutuvate sissemaksetega vastastikuse või vastastikust tüüpi kindlustusandja lisaomavahendid võivad sisaldada ka kõiki tulevasi nõudeid, mis kõnealusel kindlustusandjal võivad olla oma liikmete vastu täiendava sissemakse nõudmise teel järgneva 12 kuu jooksul.

Avalduva mõju kirjeldus sihtrühma(de)le ja järeltus olulisuse kohta

Regulatsiooniga kaasneva mõju avaldumist ning ulatust on hetkel keeruline tõsikindlalt prognoosida. Esiteks oleneb mõju avaldumine sellest, kas vastastikuse kindlustuse pakkumise vastu on üldse turul huvi ning kui on huvi, siis millises ulatuses ning milliste kindlustusliikide osas see huvi väljendub. Potentsiaalsed huvigrupid ei ole seni ministeeriumi poole pöördunud vastastikuse kindlustustegevuse regulatsiooni väljatöötamise sooviga. Teoreetiliselt on võimalik, et sihtrühmaks on kõik tänased kindlustusvõtjad, kes kasutavad äriühingu vormis tegutsevate kindlustusandjate teenuseid ning tulevikus leiavad, et neile on sobivad just vastastikuse kindlustusseltsi teenused ehk leibkondade tarbimiskäitumine võib teatud määral muutuda. Samuti on võimalik, et uus ühinguvorm toob kindlustusteenust tarbima isikuid, kes seda täna ei tee, kuid kes leiavad, et vastastikuse kindlustuse kontseptsioon sobib just nende huvide ja vajadustega. Teoreetiliselt on võimalik, et vastastikused kindlustusandjad toovad turule kindlustusteenuseid, mida täna turul ei pakuta. See suurendaks omakorda klientide valikuvabadust, sh võimaldaks klientidel kindlustada end riskide vastu, mis täna võimalik ei ole. Lisaks võiks vastastikuse kindlustusandja asutamine teoreetiliselt olla üheks võimaluseks kohustuslike vastutuskindlustuste puhul, kus nt kohustuslik vastutuskindlustus on sätestatud ühe eriala esindajatele. Teoreetiliselt võiks see kõne alla tulla nt arstide vastutuskindlustuse puhul, kui vastav kindlustus oleks kehtestatud kohustusliku kindlustusena ehk seaduses sätestatakse kindlustamise kohustus, kuid subjektid võivad turult valida sobiva (era)kindlustusandja. Sellisel juhul oleks huvitatud subjektidel üheks alternatiiviks selline kindlustusandja ise vastastikuse kindlustusandjana luua. Sama võiks teoreetiliselt võimalik olla ka tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustuse puhul, kui selline kindlustus loodaks kohustusliku kindlustuse vormis.

Läbi konkurentsi suurenemise võib mõju olla ka kindlustusteenuse hinnale ja kvaliteedile ehk potentsiaalsetele klientidele võib teenus odavamaks ja/või kvaliteetsemaks muutuda. Tihenev konkurents võib muuta täna tegutsevaid kindlustusandjaid innovaatilisemateks. Kui kindlustusandja analüüsib seoses konkurentsi suurenemisega paremini läbi klientide ootuseid, võib see kaasa tuua parema teenuse.

Ebasobiv mõju võib teoreetiliselt kaasneda läbi selle, et Eestis puudub täna vastastikuste kindlustusseltside regulatsioon ning tänu uuele regulatsioonile on vastastikuste kindlustusseltside kliendid kuidagi vähem kaitstud, kui tänase regulatsiooni alla jäävad kliendid. Samas on see risk pigem teoreetiline, kuna regulatsiooni loomisel peaks olema lähtekohaks see, et regulatsioon on võimalikult suures osas tänase regulatsiooni olemusega sarnane. Riski aitab maandada ka eelnõu väljatöötamise käigus teiste riikide (kellele on arvestatava vastastikuse kindlustuse kogemus) vastavate õigusaktide analüüsimine.

Mõju sihtrühm oleneb ülal mainitud teguritest ehk võib olla nii null kui ka kogu Eesti rahvastik. Arvestades, et kindlustussektor täna toimib, sh toimib konkurents ning üldlevinud kindlustusteenused on Eesti inimestele kättesaadavad, tuleb mõju ulatust pidada siiski kokkuvõttes ebaoluliseks.

Mõju sihtrühm II: isikud, kes soovivad tegeleda vastastikuse kindlustustegevusega

Sihtrühmaks võib pidada isikuid, kes soovivad tegeleda vastastikuse kindlustustegevusega. Eelduslikult võiks selline huvi olla eelkõige täna ühistulises vormis tegutsevatel isikutel, samuti finantsvaldkonnas tegutsevatel ettevõtjatel, kuid teoreetiliselt kõigil ettevõtlikel isikutel.

Avalduva mõju kirjeldus sihtrühma(de)le ja järelendus olulisuse kohta

Võimalik regulatsioon laiendaks ühinguvormi, milles kindlustustegevusega tegeleda võib, andes neile laiema valiku tegutsemise juriidilise vormi valikul. Samas tuleb arvestada ühelt poolt, et kindlustustegevus on rangelt reguleeritud valdkond, kus on vajalikud põhjalikud eriteadmised ning vajalik on ulatuslik kapitali olemasolu, võib ilmselt väita, et sihtgrupp on väike, samuti on sellest tulenevalt ka mõju ulatus eelduslikult väike. Arvestades eeltoodut ja seda, et kindlustustegevusega on võimalik ka täna äriühingu vormis tegutseda, tuleb mõju pidada kokkuvõttes ebaoluliseks.

Mõju sihtrühm III: tegutsevad kindlustusandjad

Eesti elukindlustusturul tegutseb neli elukindlustusandjat ja üks filiaal. Eesti kahjukindlustusturul tegutseb üheksa kahjukindlustusandjat ja neli filiaali. Mõju sihtrühm on võrreldes kõikide Eestis tegutsevate ettevõtetega marginaalne, samas kindlustuse valdkonnas võib see mõjutada kõiki turuosalisi.

Avalduva mõju kirjeldus sihtrühma(de)le ja järelendus olulisuse kohta

Läbi konkurentsi suurenemise võib mõju olla ka kindlustusteenuse hinnale ja sellega seonduvalt ka kindlustusandjate kasumlikkusele ning jätkusuutlikkusele. Tuleb siiski arvestada, et konkurents on vaid üheks kindlustusmaksete kujunemise teguriks kahjude esinemine ning nende sageduse kõrval. Tihenev konkurents võib samas muuta ka täna tegutsevaid kindlustusandjaid innovaatilisemateks. Kui kindlustusandja analüüsib seoses konkurentsi suurenemisega paremini läbi klientide ootuseid, võib see omakorda aidata turul eristuda ning soodustada kindlustuslepingute sõlmimist.

Mõju ulatus ja sagedus oleneb sellest, kas ja kui palju vastastikuseid kindlustusandjaid Eesti turule tekiks ning milliseid kindlustusteenuseid nad klientidele pakuksid, kuid arvestades, et suurenevat konkurentsi tuleks näha ka kui võimalust eristumiseks, tuleks mõju pidada kokkuvõttes siiski väheoluliseks.

Mõju valdkond II: mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele

Mõju sihtrühm I: Finantsinspeksioon

KindlITS § 15 kohaselt peab äriühingul olema kindlustustegevusega tegelemiseks tegevusluba. Eestis asutatud äriühingule annab tegevusloa Finantsinspeksioon. Tegevusluba antakse kindlustusandjale, kui esitatud andmed ja dokumendid on nõuetekohased ning esitatu põhjal saab Finantsinspeksioon veenduda, et tegevusloa taotlejal on

kindlustustegevuseks piisavad vahendid ja organisatsiooniline suutlikkus ning kindlustusvõtjate, kindlustatute ja soodustatud isikute huvid on piisavalt kaitstud. Lisaks tegevuslubade väljastamisele teostab Finantsinspeksioon ka jooksvat finantsjärelevalvet kindlustusandjate tegevus üle. Finantsjärelevalve eesmärk on aidata kaasa kindlustusandjate stabiilsuse ja teenuste kvaliteedi tagamisele ning toetada seeläbi Eesti rahasüsteemi usaldusväarsust.

Finantsinspeksiooni kulud kaetakse finantsjärelevalve subjektide poolt makstavast järelevalvetasust, menetlustasust ja muudest allikatest. Järelevalvetasu koosneb kapitali- ja mahuosast. Järelevalvetasu kapitaliosa on summa, mis võrdub ühe protsendiga kindlustusseltsi tegevusloas märgitud kindlustustegevuse liigiga tegelemiseks nõutavast kõrgeimast minimaalsest omavahendite summast. Järelevalvetasu mahuosa määr kehtestatakse aga kalendriaastaks protsendina Finantsinspeksiooni seaduses sätestatud piires.

Tulenevalt Solventsus II direktiivist tuleb ka vastastikused kindlustusandjad allutada üldjuhul Finantsinspeksiooni järelevalvele.⁸⁵ See tähendab, et võimaliku regulatsiooni rakendudes võib Finantsinspeksioonile kaasnedä täiendav töömaht seoses tegevuslubade väljastamisega ning järelevalve subjektide arvu suurenemisega. Samas on oluline, et nagu eelpool välja toodud, rahastatakse järelevalve tegevust subjektide enda arvelt ehk riigile sellega täiendavaid kulusid ei kaasne. Arvestades ühelt poolt tänast kindlustusandjate arvu, seda, et tegevuslubade väljastamine ning jooksev järelevalve on ka täna Finantsinspeksiooni pädevuses, tuleb nii mõju ulatust kui ka sagedust pidada väikseks, seega tuleb ka kokkuvõtvalt eelpool toodut arvestades pidada antud mõju väheoluliseks.

Muud üldised mõjud ja riskid

Lisaks mõjule riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele ning majandusele, võib eelnõuga kaasnedä teatav sotsiaalne mõju ja seda eelkõige selle läbi, et võimalike vastastikuste kindlustusseltside asutamiseä kaasneb tööjõuvajadus. Samas ei saa seda mõju oluliseks pidada, arvestades, et kogu tööjõust on see siiski marginaalne osa.

Lisaks eelnevale võib muu positiivse mõjuna välja tuua VTK punktis 1.3 toodu, et ühinguvormide mitmekesisus panustab finantssektori stabiilsusesse eelkõige just kriisiaegadel. Samas tuleb meeles pidada teoreetilises kirjanduses välja toodut, et põhjalikud empiirilised analüüsid selles osas puuduvad ning tegu on pigem indikatiivse oletuseä.

Üldiste riskidena võib välja tuua, et kuna lähiminevikus puudub Eestis vastastikuste kindlustusseltside praktika, siis on nii võimalike klientide kui ka võimalike ettevõtjate teadmised vastastikusest kindlustusest mõõdukad, mis võib kaasa tuua selle, et isegi, kui regulatsioon välja töötatakse, ei ole potentsiaalsetel turuosalistel selle vastu huvi ning ka kliendid suhtuksid teenusesse pessimistlikult ehk sisuliselt on oht, et tegemist saab olema regulatsiooniga, mis praktikas rakendamist ei leia.

⁸⁵ Teoreetiliselt oleks võimalik järelevalve alt välja jätta väikesed vastastikused kindlustusandjad, kuid arvestades finantsjärelevalve eesmäärke ning klientide võrdse kaitse tagamise vajadust ei saa seda asjakohaseks alternatiiviks pidada.

Regulatsioonil puudub mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele, elu- ja looduskeskkonnale ning regionaalarengule.

Küsimused:

- Milliseid võimalike mõjusid Te veel seoses vastastikuste kindlustusseltside regulatsiooni väljatöötamisega näete?

12. Muudatuste koondmõju ettevõtete ja/või kodanike halduskoormusele

Ettevõtetele või kodanikele muudatustega täiendavat halduskoormust võrreldes tänase kindlustustegevuse regulatsiooniga ei kaasne. Ettevõtjad peavad küll taotlema vastastikuse kindlustustegevusega tegelemiseks Finantsinspeksioonilt tegevusloa, kuid see protsess ei saa eelduslikult erinema tänasest regulatsioonist.

13. Muudatuste rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse eeldatavad kulud ja tulud

Muudatuste rakendamisega ei ole seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse eeldatavad kulud ega tulud.

14. Edasine mõjude analüüs

Kuna VTK koostamisel olulisi mõjusid ei tuvastatud, siis edasist mõjuanalüüsi plaanis ei ole.

VI. Kavandatav õiguslik regulatsioon ja selle väljatöötamise tegevuskava

15. Valitav lahendus

Vastastikuste kindlustusseltside regulatsiooni väljatöötamine eeldusel, et avaliku konsultatsiooni tulemusena otsustatakse eelnõu koostada.

15.1. Töötatakse välja uus tervekseadus

15.2. Muudatused tehakse senise seaduse struktuuris

X

15.3 Selgitus

Eelduslikult on otstarbekas täiendada kehtivat kindlustustegevuse seadust vastastikuste kindlustusseltside regulatsiooniga (vt täpsemalt VTK p 9).

16. Puudutatud ja muudetavad õigusaktid

Eelnõuga võib kaasneda võlaõigusseaduse, tulundusühistute seaduse, äriseadustiku ning liikluskindlustuse seaduse muutmise, kuid täpne muutmise vajadus selgub regulatsiooni väljatöötamise käigus.

17. Edasine kaasamise plaan – keda, millal ja kuidas kaasatakse

Kuna täna ühistulist kindlustust Eestis ei eksisteeri, on plaanis kaasata subjekte, kellel võib olla teoreetiline huvi vastastikuse kindlustustegevusega tegelemiseks ning kellel võib olla puutumust vastastikuse kindlustustegevusega. Sisuliselt on eesmärgiks võimalikult laiaulatuslik kaasamine.

Konkreetsemalt on käesolev väljatöötamiskavatsus ja võimalik tulevane eelnõu plaanis saata arvamuse avaldamiseks muu hulgas järgmistele subjektidele: Finantsinspektsioon, Eesti Kindlustusseltside Liit, Eesti Kindlustusmaaklerite Liit, Ministeeriumid, Eesti Ühistegeeline Liit, Eesti Põllumajandus-Kaubanduskoda, Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, Põllumeeste Keskliit, Eestimaa Talupidajate Keskliit, Eesti Ehitusettevõtjate Liit, Teenusmajanduse Koda, Ettevõtluse Arendamise SA, Eesti Maaomavalitsuste Liit, Eesti Linnade Liit, Advokatuur, Eesti Hoiu-laenuühistute Liit, Eesti Tarbijate Keskühistu, Töandjate Keskliit, Akadeemilise Ühistegevuse Selts, Eesti Ühistupank, Ülikoolid, Riigikohus, Õiguskantsler, Pangaliit, Finance Estonia, Tulundusühistu Tuleva, Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus, Eesti Arengufond, Eesti Era- ja Riskikapitali Assotsiatsioon ning Eesti Advokatuur.

18. Põhjaliku mõjuanalüüsi toimumise aeg

Põhjalikku mõjuanalüüsi ei plaanita.

19. Eeldatav kontseptsiooni (HÕNTE § 1 lg 3) valmimise ja kooskõlastamisele saatmise aeg (kui järgmise sammuna koostatakse eelnõu kontseptsioon)

Kontseptsiooni koostamist ei plaanita.

20. Eeldatav eelnõu avaliku konsultatsiooni ja kooskõlastamise aeg

Arvestades 2017. aasta II poolaastal toimuvat Eesti Euroopa Liidu eesistumist ning seda, et juba alates käesolevast poolaastast on nii Rahandusministeeriumi kui ka teiste ministeeriumide fookus suunatud eesistumiseks ettevalmistumisele, on võimaliku eelnõu kooskõlastamisele saatmise kõige varasem realistlik aeg 2018. aasta II poolaastal.

21. Õigusakti eeldatav jõustumise aeg

2019. a.

22. Vastutavate ametnike nimed ja kontaktandmed

Andres Lehtmets
Andres.Lehtmets@fin.ee
 611 3728

Kristiina Kubja
Kristiina.Kubja@fin.ee
 611 3658