

Makse- ja arveldussüsteemide regulatsiooni muutmise väljatöötamiskavatsus

I. Sissejuhatus	2
1. Makse- ja arveldussüsteemide regulatsiooni muutmine	2
2. Makse- ja arveldussüsteemide toimimine	3
3. Arvelduse lõplikkuse direktiivi eesmärk ja põhinõuded	6
II. Probleem, sihtrühm ja eesmärk	7
III. Hetkeolukord, uuringud ja analüüsid	10
IV. Probleemi võimalikud mitteregulatiivsed lahendused	13
V. Probleemi võimalikud regulatiivsed lahendused	13
VI. Regulatiivsete võimaluste mõjude eelanalüüs ja mõju olulisus	15
VII. Kavandatav õiguslik regulatsioon ja selle väljatöötamise tegevuskava	18

I. Sissejuhatus

1. Makse- ja arveldussüsteemide regulatsiooni muutmine

Käesoleva väljatöötamiskavatsuse (edaspidi **VTK**), mis on valminud Rahandusministeeriumi ja Eesti Panga koostöös, eesmärgiks on regulatsiooni kehtestamine, mis hõlmaks maksekeskkonna toimimiseks eelkõige olulisi makse- ja väärtpaberiarveldussüsteeme ning annaks lahenduse nendega seotud aktuaalsetele probleemidele, mis tulenevad puudustest kehtivas õiguses, peamiselt alareguleerimisest.

Kehtiva makse- ja arveldussüsteemide regulatsiooni muutmiseks, parendamiseks ja ajakohastamiseks on väljatöötatud käesolev VTK, millega antakse ülevaade regulatiivsetest lahendusvariantidest. Eelistuseks on uue seaduse loomine, mis oleks aluseks süsteemselt olulistele maksesüsteemidele. Maksesüsteem on rahaliste vahendite edastamise süsteem, mille läbi liiguvad maksed (raha), nt tavalised pangaülekanded. Regulatsioon puudutab nii väärtpaberi- kui rahaarveldusi. See, kas süsteem on oluline või mitte, hindab Eesti Pank.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 19. mai 1998. aasta direktiivi 98/26/EÜ arvelduse lõplikkuse kohta makse- ja väärtpaberiarveldussüsteemides (edaspidi ka *SFD* või *arvelduse lõplikkuse direktiiv*) normid ei ole Eesti õiguskorda harmoneeritud ulatuses, mis tagaks vajaliku õigusselguse, samuti ei vasta olemasolev regulatsioon enam tänapäeva vajadustele.

Maksesüsteemide areng ja uute maksesüsteemide kasutusele võtmine Eesti krediitiasutuste ja teiste makseteenuste osutajate poolt on toonud kaasa vajaduse täiendada ning ajakohastada maksesüsteemide õigusraamistikku, sh arvelduste lõplikust puudutavaid reegleid. Arvelduse lõplikkuse põhimõtte eesmärk on tagada makse- ja arveldussüsteemidesse edastatud maksejuhiste õiguskindel arveldamine ja siduvus nii osapooltele kui ka kolmandatele isikutele, seda ka pankroti- või muus maksejõuetusmenetluses¹, st kaitsta tagasipööramise eest süsteemile edastatud makseid, kui maksja on muutunud maksejõuetuks.²

Kehtivas Eesti õiguskorras on arvelduste lõplikkuse põhimõtte puudulikult reguleeritud, mh puuduvad maksesüsteemi, süsteemis osaleja, süsteemi korraldaja ja muud olulised mõisted, samuti ei ole kehtestatud süsteemis osalejate õigusi ja kohustusi. Puudlik regulatsioon ei kaitse piisavalt arveldussüsteemis osalejate huve, samuti tagatisvahendite suhtes, mis antakse süsteemis osalemiseks.³ Puudulikult on reguleeritud ka süsteemselt oluliste arveldussüsteemide tunnustamine ja järelevalve. Selline õiguslik ebakindlus aga kahjustab turuosaliste konkurentsivõimet, nt ka juhul, kui siinsed isikud soovivad ühineda maksesüsteemidega väljaspool Eestit.

Uue seadusega ei muudeta kehtivat praktikat (maksed toimivad ja jäävad ka edaspidi toimima) ega tekitata uusi kohustusi, sh rahalisi. Seadus luuakse vajaliku õiguskindluse tagamiseks. Praegu puudub tervikseadus, mis reguleeriks üksnes maksesüsteemide valdkonda. Praktikas ilmnenu probleemiks võib välja tuua selle, et tervikseaduse puudumine kahjustab turuosaliste konkurentsivõimet ehk Eesti ettevõtjatel on olnud raskusi ühineda maksesüsteemidega väljaspool riigipiiri, sest Eesti asjaomane

¹ Eesti Pank, <https://www.eestipank.ee/maksed-arveldused/oiguslik-keskkond>.

² Maksesüsteemide usaldusväärne toimimine toetab makseturu efektiivsust. Eesmärk on kaitsta süsteemides osalejaid mh sellistes olukordades, kui võetakse kasutusele liikmesriigi või kolmanda riigi õigusaktides sätestatud mis tahes meetmed süsteemis osaleja lõpetamiseks või ümberkorraldamiseks, kui selliste meetmetega kaasneb ülekannete või maksete peatamine või piiramine. Maksejuhised ja nende tasaarveldused peaksid olema kõikides liikmesriikides õiguslikult täitmisele pööratavad ja kolmandatele isikutele siduvad. See on oluline vältimaks süsteemides osalejate maksejõuetuse mõjude ülekandumist kogu süsteemile. Süsteemiriski vähendamine eeldab eelkõige arvelduse lõplikust ja tagatise täitmisele pööratavust. Tagatistena käsitletakse kõiki vahendeid, k.a tagasiostulepingud, seadusjärgsed pandiõigused ja tagatisõiguste üleminek usaldusisikule, mida osaleja annab teistele makse- ja/või väärtpaberiarveldussüsteemides osalejatele, et tagada selle süsteemiga seotud õigusi ja kohustusi.

³ Vt KAS § 87 lg 5 ja VPTS § 226.

regulatsioon on puudulik ja võimaldab mitmeti tõlgendamist (eeskätt maksesüsteeme puudutava regulatsiooni killustatus erinevates õigusaktides). Üheks olulisemaks puuduseks võib märkida, et arvelduste lõplikkuse osas ei paku meie regulatsioon kindlust, kas mõne süsteemis osaleja panktori korral on maksesüsteemi sisestatud maksed ja süsteemis antud tagatised tagasipööramise vastu kaitstud või mitte.

Tervikseaduse loomine on oluline nii maksekeskkonna tõrgeteta toimimise kui ka finantsstabiilsuse säilitamisel. Kavandatava seaduseelnõuga nähakse ette maksesüsteemidega seotud mõisted, arvelduste lõplikkuse põhimõtte, maksesüsteemide korraldus (nende hindamine ja registreerimine), määratletakse täpsemalt Eesti Panga ülesanded maksesüsteemide järelevaatajana ja sätestatakse pankrotimenetluse erisused. Makse- ja arveldussüsteemide raamistik peab toetama nii EL õigusega reguleeritud kriisilahenduse, finantstagatiste kui maksejõuetusmenetluse eesmärke olles seeläbi olulise tähendusega finantsstabiilsuse tagamise seisukohast.

Kokkuvõttes – finantsturu toimimine ja eelkõige likviidsus sõltub arvelduskokkulepete täitmise usaldusväärsusest. Kui makse- ja arveldussüsteemidega seotud õiguslikke, finants- ja operatsiooniriske ei suudeta rahuldavalt kontrollida, võib see põhjustada olulisi häireid finantsüsteemis ja ka majanduses laiemalt.⁴

2. Makse- ja arveldussüsteemide toimimine

Maksekeskkonna (vt joonis 1) moodustavad makse- ja väärtpaberiarveldussüsteemid ning makseviisid. Maksesüsteemides tehakse rahamakseid ja väärtpaberiarveldussüsteemides väärtpaberitehinguid. Makseviisid hõlmavad maksete algatamise võimalusi, milleks ei kasutata sularaha, vaid pankades hoitavat „kontoraha“.⁵

Maksekeskkonna toimimine on oluline selleks, et:

- tagada majanduse ja finantsüsteemi stabiilsus,
- teha rahapoliitikat ja
- korraldada tõrgeteta raharinglust.⁶

Maksekeskkonna eest vastutavad Eestis järgmised institutsioonid:

- **Eesti Panga** missiooniks on edendada turvalist ja hästi toimivat maksekeskkonda ehk makse- ja arveldussüsteeme ning makseviise. Selleks aitab Eesti Pank kaasa maksesüsteemide tõhusale toimimisele, hindab ja suunab maksesüsteeme nende järelevaatamisega ja osaleb maksekeskkonna arendamisel;
- **Rahandusministeerium** teostab riiklikku poliitikat finantsteenuste korraldamisel ja valmistab ette sellega seotud õigusakte;
- **Finantsinspeksioon** teostab järelevalvet makseteenuse pakkujate üle;
- **Teenusepakkujad** (sh Eestis tegutsevad pangad, makseasutused) pakuvad asjaomaseid teenuseid.

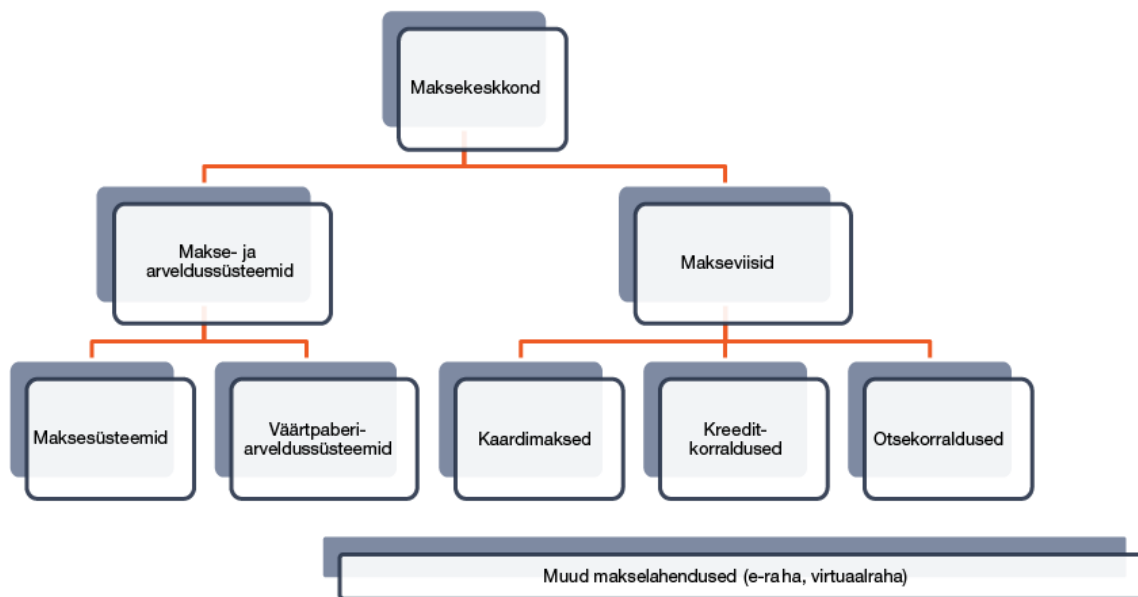
⁴ European Central Bank, The Payment System, lk 16, kättesaadav:

<https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/paymentsystem201009en.pdf>.

⁵ Eesti Pank, maksekeskkond, kättesaadav: <https://www.eestipank.ee/maksed-arveldused/maksekeskkond>. Vt ka Eesti Pank, Maksekeskkonna ülevaade 2018.

⁶ Eesti Pank, makse- ja arveldussüsteemid, kättesaadav: <https://www.eestipank.ee/makse-ja-arveldussusteemid>

Joonis 1. Maksekeskkonna joonis (Eesti Panga joonis)⁷



Mis on rahaarveldused ja väärtpaberi-arveldused? Mis on maksesüsteem? Mis on väärtpaberi-arveldussüsteem? Mis on nende vahe? Kuidas need praktikas toimivad?

Maksesüsteemi baasdefiniitsiooni annab makseasutuste ja e-raha asutuste seadus (edaspidi *MERAS*) § 3 lõige 4. **Maksesüsteem** on kõige üldisemas tähenduses rahaliste vahendite edastamise süsteem, millel on kindel ja standarditud korraldus ning ühtsed reeglid maksetehingute töötlemiseks ja arveldamiseks. Selle kaudu toimuvad rahaarveldused ehk maksed. Maksesüsteemi funktsioonid hõlmavad reeglina nii rahaliste vahendite edastamist kui ka süsteemi osaliste omavaheliste kohustuste arveldamist. Maksete sujuva ja vähese riskiga korraldamise olulisus on enim esil kogu makseturu toimimist tagavates suurmaksesüsteemides, mida kasutatakse krediidi- ja investeerimisasutuste omavaheliste kohustuste täitmisel.

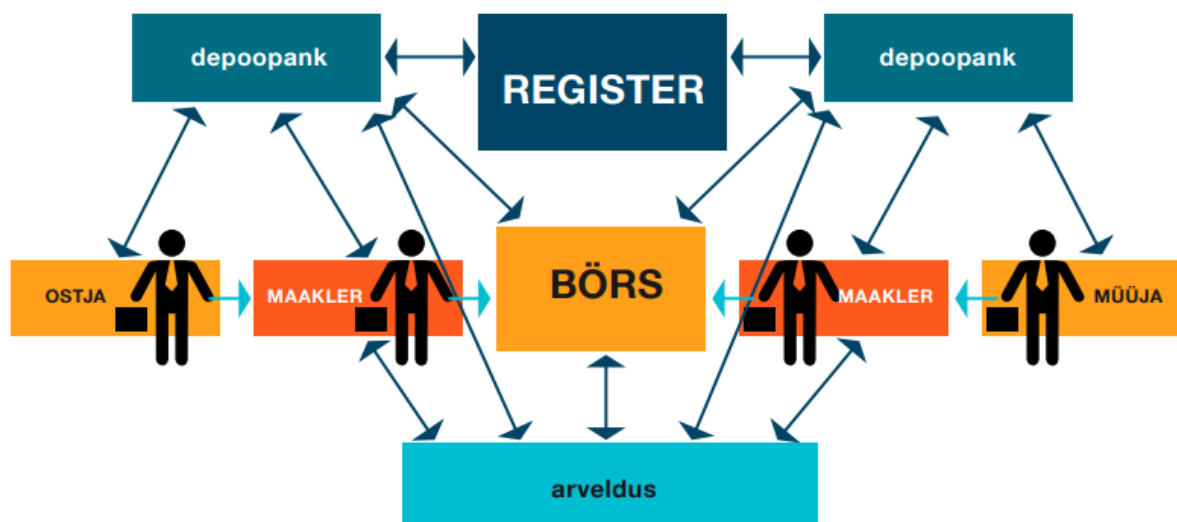
Toimivat arveldussüsteemi on vaja ka väärtpaberi-arvelduste korraldamiseks. Väärtpaberituruseaduse (edaspidi *VPTS*) § 213 lõike 1 kohaselt on **väärtpaberi-arveldussüsteem** kolme või enama süsteemi liikme ning süsteemi korraldaja vahel sõlmitud lepingu alusel väärtpaberitehingutest tekkinud kohustuste täitmiseks ja süsteemis osalemisest tekkinud kohustuste täitmise tagamiseks moodustatud organisatsiooniliste, tehniliste ja õiguslike lahenduste kogum. Väärtpaberi-arveldussüsteem töötleb väärtpaberitehingutest tekkinud kohustuste täitmiseks antud maksekäsundeid või väärtpaberite üleandmiseks antud korraldusi.

Eestis emiteeritud väärtpabereid registreeritakse ja hoitakse üldjuhul Eesti väärtpaberite keskregistris.⁸

⁷ Ibid.

⁸ Eesti Pank, Maksekeskkonna ülevaade 2018, lk 51.

Joonis 2. Väärtpaberiarvelduste osapooled (Eesti Panga joonis)⁹



Makseid saab jagada riigisisesteks ja piiriülesteks: esimesel juhul asuvad nii maksja kui ka saaja pangakonto samas riigis ning teisel juhul eri riikides. Eristatakse ka pangasiseseid ja pankadevahelisi makseid: esimesel juhul asuvad nii maksja kui ka saaja pangakonto ühes ja samas pangas ning teisel juhul eri pankades. Peale selle kasutatakse jaemaksete ja suurmaksete liigitust. Makseid liigitatakse ka selle järgi, kes on makse algataja, kas eraisik või ettevõtja, ning ka selle järgi, kuidas makse algatati, kas elektrooniliselt (näiteks internetipangas või pangakaardiga) või sularahas. Iga päev puutuvad inimesed kokku paari-kolme makseviisiga. Pankade kõrval kasutatakse maksete tegemiseks ka muid makseteenusepakkujaid ja uudseid makselahendusi.¹⁰

Makse- ja arveldussüsteemide toimimine on oluline selleks, et riigi majandus ja finantssüsteem oleksid stabiilsed, raharinglus toimiks tõrgeteta ja rahapoliitika tegemine oleks sujuv. Erasisikud, ettevõtjad ja avaliku sektori asutused teevad igapäevaseid rahamakseid ja väärtpaberite ülekandeid makse- ja arveldussüsteemide vahendusel. Tõrked maksete liikumises häirivad kogu majanduse toimimist. Igapäevaelus on seda tunda nt siis, kui palk ei laeku kontole või kui poes ei saa kaardiga maksta.¹¹ Makseteenused on elutähtsad teenused ja nende toimepidevuse korraldus on reguleeritud hädaolukorra seaduses (vt HOS § 36 lg 3 p 1).

Makse- ja arveldussüsteemid arenevad pidevalt, et rahuldada tarbijate ootuseid. 21. sajandi algusest alates on toimunud kaks suurt hüpet. Esimesena tuleb ära märkida üleminek ühtsele euromaksete piirkonnale (SEPA) 2014. aastal, mille tulemusena saavad eraisikud ja ettevõtjad teha eurodes makseid samadel tingimustel kogu Euroopa Majanduspiirkonnas.¹² Vaevu oli see teoks saanud, kui üle maailma hakkas kulutulena levima mõiste „välkmakse“ (ingl *instant payment*). See tähendab, et kliendi edastatud maksekorraldus täidetakse viivitamatult ehk teisisõnu – raha laekub saaja kontole vaid mõni sekund pärast maksmist, sõltumata pankade lahtiolekuaegadest ja puhkepäevadest. Välkmakselahendusi hakati 21. sajandi teise kümnendi alguses korraga välja töötama mitmel pool Euroopas, kuid esimese välkmaksesüsteemina tuli 2017. aasta novembris turule EBA Clearingu hallatav RT1.¹³

Eurosüsteemi järelevalve maksesüsteemide üle eristab peamiselt süsteemselt olulisi maksesüsteeme (*SIPS*) ja mittesüsteemseid olulisi maksesüsteeme (*non-SIPS*). See eristamine põhineb kriteeriumidel, mis on seotud maksesüsteemi suuruse, turuosa, piiriülese tegevuse ja arveldusteenuste osutamisega

⁹ Eesti Pank, Maksekeskkonna ülevaade 2018, lk 50.

¹⁰ Eesti Pank, Maksekeskkonna ülevaade 2018, lk 13.

¹¹ Eesti Pank, kättesaadav: <https://www.eestipank.ee/maksed-arveldused/muud-makse-ja-arveldussusteemid>.

¹² SEPA määrus (EL) 260/2012, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:02012R0260-20140131>.

¹³ Eesti Pank, kättesaadav: <https://www.eestipank.ee/maksed-arveldused/muud-makse-ja-arveldussusteemid>

teistele finantsturu infrastruktuuridele. Euroala maksesüsteemide klassifikatsioon vaadatakse läbi igal aastal.¹⁴ Eesti Panga prioriteet on järele vaadata kodumaiselt hallatavaid süsteemset olulisi makse- ja arveldussüsteeme, mille järele vaatamise ainuvastutus lasub Eesti Pangal. Lisaks vaatab Eesti Pank järele olulisi makse- ja arveldussüsteeme ning osaleb eurosüsteemi järele vaatamise ühistegevuses.¹⁵

Eesti majanduse jaoks olulised süsteemid on kaardimaksete süsteem, maksesüsteemid igapäevaste pankadevaheliste maksete tegemiseks, ning väärtpaberiarveldussüsteem. Kaardimaksete süsteemi, väärtpaberite arveldussüsteemi ning maksesüsteeme STEP2 ja RT1 haldavad erasektori ettevõtjad. Eesti Pank kui Euroopa Keskpankade Süsteemi (EKPS) liige haldab maksesüsteemi TARGET2-Eesti osasüsteemi, sh TARGETi välkmakseteenust TIPS, ja on koos teiste eurosüsteemi keskpangadega väärtpaberite arveldusplatvormi TARGET2-Securities kaasomanik. Kõik kolm EKPSi arveldusteenust koondusid 2018. aastal ühise nimetaja „TARGETi teenused“ alla.¹⁶

Joonis 3. Makse- ja arveldussüsteemid (Eesti Panga joonis)¹⁷

RAHAARVELDUS JA KAARDIMAKSED				VÄÄRTPABERIAARVELDUSED		
Kaardimaksete süsteem	STEP2	RT1	Eurosüsteemi TARGET teenused			Väärtpaberite arveldussüsteem
			TIPS (TARGET Instant Payment Settlement)	TARGET2-Eesti	TARGET2-Securities (T2S)	
Kaardimaksete süsteem pakub pankadele tehingute töötlemise ja tasaarvestuse teenust. Süsteem töötleb kaarditehinguid ööpäev läbi ja seitse päeva nädalas.	STEP2 on üleeuroopaline jaemaksete süsteem siseriiklike ja piiriüleste maksete tegemiseks eurodes. Süsteemi kaudu edastatud maksed liiguvad lõppkliendini 5 korda päevas tööpäeval.	RT1 välkmaksete süsteem maksete edastamiseks 24/7/365 loetud sekundite jooksul.	TIPS on TARGET teenus välkmaksete arveldamiseks 24/7/365.	TARGET2 on üleeuroopaline automatiseeritud reaalaegne arveldussüsteem maksete arveldamiseks tööpäeval. Eesti Pank haldab TARGET2 osasüsteemi TARGET2-Eesti.	T2S on eurosüsteemi väärtpaberiarvelduste ühisplatvorm. T2S on mõeldud depositeerimisele, et nad saaks osutada klientidele makse vastu väärtpaberite kandeid keskpangarahas.	Süsteem väärtpaberite kandide korralduste täitmiseks. Süsteem arveldab T2S platvormil. T2Si mittekoobulikulid väärtpaberid arveldatakse Eesti väärtpaberite arveldussüsteemis.
ARENDAJA JA OMANIK	Erakapital	Erakapital	Erakapital	Eurosüsteem		Erakapital
OPERAATOR	Nets Estonia	EBA Clearing	EBA Clearing	Eesti Pank		NASDAQ CSD
JÄRELEVAATAJA	Eesti Pank	Euroopa Keskpank	Euroopa Keskpank	Euroopa Keskpank	Euroopa Keskpank	Eesti, Läti ja Leedu keskpangad

Maksesüsteemide osas on kokku lepitud põhimõtted, mille järgimine on turu toimimiseks oluliste maksekanalite õiguskindluse ja seeläbi ka ühtse makseturu toimimise eelduseks. Ühtse maksesüsteemide regulatsiooni loomine parendab Euroopa Liidu ühtse makseturu toimimist. Suurmaksesüsteemide toimimine peab olema reguleeritud süsteemse riski vältimiseks (esmajoones vältimaks süsteemides osalejate maksejõuetuse mõjude ülekandumist kogu süsteemile). Eeskirjad selliste riskide minimeerimiseks sätestab SFD, mille eesmärgiks on toetada rahvusvaheliste maksete ja väärtpaberiarvelduste korra tõhusat ja tasuvat toimimist ELis.

3. Arvelduse lõplikkuse direktiivi eesmärk ja põhinõuded

Arvelduse lõplikkuse kontseptsiooni eesmärk on kaitsta süsteemset oluliste makse- ja arveldussüsteemidele edastatud maksejuhiseid tagasipööramise või tühistamise eest maksejõuetuse või finantskriiside lahendamise menetlustes, kui maksejuhise edastanud isik on muutunud maksejõuetuks.

SFD reeglid kindlustavad SFD kohaselt määratletud süsteemide aktsepteeritud maksejuhiste täitmise, leevendades süsteemide osalejate võimalikust maksejõuetusest tulenevat süsteemset riski. SFD

¹⁴ Euroopa Keskpank, <https://www.ecb.europa.eu/paym/pol/activ/systems/html/index.en.html>.

¹⁵ Eesti Panga makse- ja arveldussüsteemide järele vaatamise raamkava.

¹⁶ Eesti Pank, kättesaadav: <https://www.eestipank.ee/maksed-arveldused/muud-makse-ja-arveldussusteemid>.

¹⁷ Eesti Pank, kättesaadav: <https://www.eestipank.ee/maksed-arveldused/muud-makse-ja-arveldussusteemid>

kohaste süsteemide osalejate ring on sealjuures piiratud finantsinstitutsioonide (nt pangad ja investimisühingud) ja süsteemi käitajate ehk süsteemihalduritega (nt Eesti väärtpaberite arveldussüsteemi süsteemihaldur Nasdaq CSD).¹⁸

SFD peamised põhimõtted on järgnevad:

- SFDst tulenevad õigused on ainult SFD reeglitele vastavatel ja SFD kohaselt pädevate asutuste poolt määratletud süsteemidel. Süsteemides osalejate ring on samuti SFD reeglitega piiratud.
- süsteemile süsteemi reeglite kohaselt üle antud maksejuhist ei saa tühistada;
- maksejuhised on õiguslikult täitmisele pööratavad ka siis, kui süsteemi arveldustes toimub osalejate kohustuste ja nõuete asendamine uutega (novatsioon);
- SFD eeskirju tunnustatakse maksejõuetusmenetlustes tingimusel, et maksejuhised on süsteemi sisestatud enne maksejõuetusmenetluse algatamise hetke. Lõplikuna võib käsitleda ka arveldusi, mis on tehtud maksejõuetusmenetluse algatamisele järgneva 24 tunni jooksul, hõlmamaks olukordi, kui tehingu tegemise ajal ei ole süsteemi korraldaja sellisest menetlusest teadlik¹⁹;
- SFD tagab ühtsete eeskirjade kohaldamise koostalitlevates süsteemides tehingu algatamise hetkest alates, et vältida kokku sobimatute eeskirjade tõttu tekkivaid raskusi;
- osaleja vastu algatatud maksejõuetusmenetlusel ei ole tagasiulatuvat jõudu teiste osalejate õiguste ja kohustuste suhtes ega tehinguga seotud tagatiste suhtes, st tehingud ei ole tagasivõidetavad.

Algselt 1998. aastal jõustunud direktiivi on korduvalt muudetud, viimati 2019. a direktiiviga (EL) 2019/879. Sealjuures on sätestatud uusi SFD-ga hõlmatud lahendusi, nt maksesüsteemide ühendused (süsteemiühendused). Ka Euroopa Liidu ühtsete reeglite kehtestamine finantstagatiste kohta on algselt tõukunud SFD rakendamise vajadustest, kuigi finantstagatiste kasutusala on oluliselt laiem.

Makse- ja arveldussüsteemide raamistik peab ühtlasi toetama Euroopa Liidu (edaspidi *EL*) õigusega reguleeritud finantskriisilahenduse, finantstagatiste kui maksejõuetusmenetluse eesmärgi ning on seeläbi olulise tähendusega finantsstabiilsuse tagamise seisukohast.

II. Probleem, sihtrühm ja eesmärk

1. Probleemi kirjeldus ja selle tekke põhjus

1.1. Põhiprobleemid Eestis

Põhiliste probleemidena kehtivas õigusraamistikus võib esile tuua alljärgneva:

- SFD normid ei ole Eesti õiguskorda täielikult harmoneeritud ja olemasolev regulatsioon ei vasta enam tänapäeva vajadustele;
- arvelduse lõplikust puudutavate sätete paiknemine erinevates seadustes (KAS, VPTS, MERAS, VÕS) tekitab õiguslikku ebaselgust ja erinevaid tõlgendusvariante;

¹⁸ SFD kohane süsteem on see, mis vastab SFD tingimustele ja on Eesti Panga või muu liikmesriigi pädeva asutuse poolt määratud maksesüsteemiks (seda hinnatakse maksesüsteemi reeglite ja selle järgi, kas see on süsteemi riski seisukohalt oluline või mitte). Kui turuosaline (nt pank) soovib Eestis mõne uue süsteemi kasutusele võtta, siis seda hindab igal konkreetsel juhul Eesti Pank, kes registreerib uued maksesüsteemid, kuid võtab järelevalve alla üksnes süsteemselt olulised ja olulised süsteemid. SFD kohaldatakse süsteemselt olulistele süsteemidele. Süsteemselt olulised süsteemid on need, mis kuuluvad TARGETi alla (vt joonis 3) ja ka väärtpaberi-arveldussüsteemid. Süsteemselt mitteoluline süsteem ehk oluline süsteem on nt kaardimaksete süsteem NETS Estonia.

¹⁹ Nt sätestab SFD artikli 3 teine lõik, et: „[k]ui maksejuhised on erandlikult süsteemi sisestatud pärast maksejõuetusmenetluse algatamise hetke ja need on täidetud sellise menetluse algatamise päeval, on need õiguslikult täitmisele pööratavad ja kolmandatele isikutele siduvad üksnes siis, kui pärast arveldushetke suudab arveldusagent, keskne osaleja või arvelduskoda tõestada, et nad ei olnud ega oleks pidanud olema sellisest menetlusest teadlikud.“

- puudub korrektne kontseptuaalne lähenemine maksesüsteemidega seotud õigusinstituutide kohta, nt tasaarvestus (ingl *set off/netting*);
- kehtivas õiguskorras ei ole põhimõtet arvelduste lõplikkuse kohta piisavalt reguleeritud, sh puuduvad asjaomaste oluliste mõistete definitsioonid, samuti ei ole korrektselt kehtestatud süsteemis osalejate õigusi ja kohustusi;
- süsteemis osalejate huvide kaitse on puudulik, sh tagatise osas, mis antakse süsteemis osalemiseks;
- olemasolev regulatsioon ei pruugi olla täielikult kooskõlas teiste finantssektori õigusaktidega (eelkõige finantskriiside ennetamise ja lahendamise seadusega);
- võimaliku finantskriisi tingimustes võivad FELS-i ja SFD tõlgendused koosmõjus tekitada raskuseid, kuna õiguslik ebaselgus võib häirida kriisilahendusmenetluse läbiviimist;
- ebapiisavalt on reguleeritud (süsteemselt oluliste) arveldussüsteemide tunnustamine ja järelevalve²⁰.

Käesoleva VTK tagasisides ootame vastuseid järgmistele küsimustele:

1. Kas maksesüsteemide regulatsiooni muutmine lahendab eelnevalt nimetatud probleemid?
2. Kas arvelduste lõplikust puudutava olukorra osas esineb probleemkohti, mida eelnevalt ei nimetatud? Kui jah, siis milliseid ja kuidas neid lahendada?

1.2. SFD rakendamine Eesti õigusruumis

Kahjuks ei kajastu arvelduse lõplikkuse põhimõtte Eesti õiguses seni piisavalt selgelt ja oluliste süsteemide või neis süsteemides osalejate maksejõuetuse korral ei ole muude süsteemide, neis osalejate ega kolmandate osapoolte huvid piisavalt tagatud. SFD reeglite kasutusele võtmine nõuab süsteemset ja struktureeritud lähenemist, mida saaks rakendada nii raha- kui väärtpaberiarveldussüsteemide kui ka nendes osalejate jaoks. Olemasolev regulatsioon ei kaitse süsteemis osalejaid piisaval määral, sest arvelduste lõplikust käsitlevad sätted erinevates seadustes põhjustavad erinevaid tõlgendamisvõimalusi.

Eesti maksejõuetuse õigus viitab arvelduste lõplikkuse kontekstis krediidasutuste seaduse (edaspidi KAS) § 87 lõikele 2 (nt KAS § 114 lg 10, kindlustustegevuse seaduse § 149 lg 5, pankrotiseaduse § 18 lg 5 ja 109 lg 2). Finantskriisi ennetamise ja lahendamise seadus (edaspidi FELS) viitab otse SFD-le (§ 71 lg 1 p 6). Seega, kui krediidasutuse süsteemil on kohustusi SFD kohase süsteemi ees, siis FELS kohase kohustuste teisendamise eest on see kaitstud. Otseviide direktiivile ei ole tavapärane lahendus direktiivis sätestatud eesmärkide täitmiseks ja meetmete rakendamiseks siseriiklikult, vaid direktiivid tuleb üle võtta läbi õigusaktide. Lisaks võivad finantskriisi tingimustes FELS-i ja SFD tõlgendused koosmõjus ja sellest tulenev õiguslik ebaselgus häirida ka kriisilahendusmenetluse läbiviimist. Seega võib asuda seisukohale, et finantstagatise regulatsioon (asjaõigusseadus ja FELS) loob küll tingimused SFD rakendamiseks, kuid muus osas on regulatsioon lünklik ega loo vajalikul määral õiguskindlust. Arvelduse lõplikkuse põhimõtte aktsepteerimine on oluline mh ka siis, kui siinsed asutused soovivad ühineda süsteemidega väljaspool Eestit.

Ühtse makse- ja väärtpaberituru toimimise tagamiseks (süsteemse riski vältimise seisukohast) on ühtse ja läbimõeldud arvelduse lõplikkuse regulatsiooni olemasolu, mis kohalduks süsteemselt oluliste maksesüsteemide kohta, vältimatu. Kehtiva regulatsiooni puudulikkus raskendab ühtse praktika kujundamist, muudab normide kohaldamise vaieldavaks ja kahjustab seeläbi õigusselgust. Sellest annavad tunnistust ka mitmed pöördumised Rahandusministeeriumi poole nii turuosaliste kui ka õigusbüroode poolt.

Arvelduse lõplikust sätestavad alusnormid on püsinud väheste muudatustega juba KAS vastuvõtmisest, mis toimus 1999. a, alates. Põhiosas pärinevad need Eesti Euroopa Liiduga ühinemise perioodist, mil prioriteediks oli Eesti ja EL õiguse kiire harmoneerimine. Sellest johtuvalt on kehtivas maksesüsteemi regulatsioonis mitmeid puuduseid. Näiteks on arvelduse lõplikkuse direktiivi mõistestik seaduse tasemel aladefineeritud, ehk puuduvad oluliste mõistete – maksesüsteem, arveldusagent, süsteemis osaleja (kaudne osaleja), mitmepoolne tasaarvestus jm definitsioonid, põhimõtet arvelduste lõplikkuse kohta ei ole piisavalt seaduse tasandil sisustatud, samuti ei

²⁰ SDF järgi võivad liikmesriigid ette näha ka nende jurisdiktsiooni all olevatele süsteemidele järelevalve või loanõuded (lisaks teavitamise kohustusele).

ole kehtestatud süsteemis osalejate õigusi ja kohustusi. Lisaks eelnevale puudub regulatsioon arveldussüsteemis osalejate huvide kaitseks, samuti tagatisvahendite suhtes, mis antakse süsteemis osalemiseks. Ebapiisavalt on reguleeritud ka süsteemselt oluliste arveldussüsteemide tunnustamine ja järelevalve. Problemaatiline on ka asjaomaste sätete paiknemine erinevates seadustes – KASis, VPTSis, MERASes, VÕSis. Näiteks, nende paiknemine krediidasutuste seaduses ja krediidasutuste arveldusi reguleerivas paragrahvis muudab vaieldavaks nende kohaldamise selliste maksesüsteemide liikmete suhtes, kes ei ole krediidasutused. Õiguslik keskkond on seetõttu killustunud ja võimaldab erinevaid tõlgendusvariante, mis ei taga turuosalistele vajalikul määral õiguskindlust.

Maksesüsteemide alusnormide ebaühtlus ilmneb ka võrdluses VPTS 23. peatükiga, mis reguleerib väärtpaberitehingutest tulenevate kohustuste arveldamist. Süsteemide töö korraldamiseks ja arvelduste lõplikkuse direktiivi nõuete üle võtmiseks kasutatud lahenduste erinevus raskendab ühtse praktika kujundamist ja viitab vajadusele regulatsiooni täiustada.

Ebakindel regulatsioon võib takistada rahvusvaheliselt toimiva maksesüsteemi loomist või tegutsemist Eestis ja Eesti asutuste osalemist välisriigi maksesüsteemides. Seetõttu on oluline teemaga kiiresti tegeleda, et tagada Eesti ettevõtete konkurentsivõime.

Eelnevalt osundatud probleemid näitavad, et praegune regulatsioon rahamaksesüsteemide tegevuse, arvelduse lõplikkuse ja kohustuste mitmepoolse tasaarvestamise kohta ei ole piisav ning tuleb rakendada õiguslikke abinõusid, mis arvestaksid piisavalt Euroopa Liidu õigusega ja makseturul toimunud muutustega.

Ebatäielik regulatsioon on põhjustanud ka praktilisi probleeme süsteemidega liitumisel, sest õiguslikult ei ole süsteemi erinevate osapoolte huvid piisavalt kaitstud. Seega ei ole probleemid üksnes teoreetilist või õigustehnilist laadi, vaid võivad kaasa tuua tegelikke takistusi ühtse turu tõrgeteta toimimisele ja mõjuda negatiivselt süsteemide usaldusväärsusele. Regulatsiooni täiendamine on oluline ka süsteemse riski vältimise seisukohalt.

2. Sihtrühm

Maksesüsteemide regulatsioon puudutab Eestis asutatud või Eesti seaduse alusel teenuseid pakkuvaid maksesüsteeme ja nendes maksesüsteemides osalejaid. SFD järgi võivad nendeks olla:

- krediidasutused
- investeerimisühingud
- süsteemihaldurid, nt väärtpaberite keskepositooriumid (CSD) või kesksed vastaspooled (CCP)
- ametiasutused (nt pädev ametiasutus, kellele on antud õigus teostada järelevalvet)
- avalik-õiguslikud riigigarantiiga ettevõtjad
- muu ettevõtja SFD artikli 2 punkti b tähenduses²¹.

Samuti on see vajalik, et kindlustada Eesti Panga, liikmesriikide keskpankade ja Euroopa Keskpanga õigusi nende antud tagatistele.

²¹ SFD artikkel 2(b) kohaselt loetakse asutuseks:

- krediidasutus direktiivi 77/780/EMÜ [5] artikli 1 esimeses taandes määratletud tähenduses, sh kõnealuse direktiivi artikli 2 lõike 2 loendis sätestatud asutused,
- investeerimisühing direktiivi 93/22/EMÜ [6] artikli 1 punktis 2 määratletud tähenduses, välja arvatud kõnealuse direktiivi artikli 2 lõike 2 punktide a–k loendis sätestatud asutused,
- ametiasutus ja avalik-õiguslik riigigarantiiga ettevõtja või
- mis tahes ettevõtja, kelle peakontor asub väljaspool ühendust ja kelle tegevus vastab esimeses ja teises taandes määratletud ühenduse krediidasutuse või investeerimisühingu omale, kes osalevad süsteemis ja vastutavad maksejuhistest tulenevate rahaliste kohustuste täitmise eest selles süsteemis.

Kui süsteemi järele valvatakse kooskõlas siseriikliku õigusega ja see täidab üksnes punkti i teises taandes määratletud maksejuhistest ning teostab sellistest juhistest tulenevaid makseid, võib liikmesriik otsustada, et sellises süsteemis osalevaid ettevõtjaid, kes vastutavad maksejuhistest tulenevate rahaliste kohustuste täitmise eest selles süsteemis, võib käsitleda asutustena, tingimusel et vähemalt kolm selles süsteemis osalejat kuulub esimeses lõigus nimetatud liikidesse ja kõnealune otsus on süsteemiriski tõttu õigustatud.

3. Eesmärk ja saavutatava olukorra kirjeldus

Maksesüsteemide regulatsiooni ajakohastamise eesmärgiks on:

- 1) toetada Eesti maksekeskkonna tasakaalustatud ja jätkusuutlikku arengut;
- 2) aidata kaasa finantssüsteemi toimimiseks oluliste makse- ja väärtpapieriarveldussüsteemide ning süsteemiühenduste usaldusväärsele ja sujuvale toimimisele ning süsteemiriski vältimisele;
- 2) kaitsta maksesüsteemides osalejate huve maksejõuetusmenetluses;
- 3) kaitsta Eesti Panga, liikmesriikide keskpankade ja Euroopa Keskpanga õigusi nendele antud tagatistele;
- 4) soodustada Eesti ettevõtjatel SFD kohase maksesüsteemi loomist Eestis ja ka sellise välisriigis toimiva süsteemiga liitumist.

Eelnimetatud eesmärgi realiseerimisega suureneb oluliselt õiguskindlus, seda nii töötava reeglistiku kui eelnimetatud EL normide ülevõtmise kohustuste täitmise osas. Õigusloomega saavutatakse olukord, kus arvelduste lõplikkuse põhimõtte kajastub arveldussüsteemide õigusraamistikus kooskõlas järgmistes õigusaktides toodud kohustustega, sh maksejõuetusmenetluses antavate tagatiste suhtes liikmesriikide (edaspidi LR) keskpankade toimingutega seoses. Samuti lahendatakse arveldussüsteemide üle järelevalve ja järele vaatamise teostamise küsimus ning saavutatakse kooskõla järgmistele direktiividega:

- Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2002/47/EÜ 6. juuni 2002, finantstagatiskokkulepete kohta;
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/59/EL, 15. mai 2014, millega luuakse krediidiasutuste ja investeerimisühingute finantsstabiilsuse taastamise ja kriisilahenduse õigusraamistik ning muudetakse nõukogu direktiivi 82/891/EMÜ ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiive 2001/24/EÜ, 2002/47/EÜ, 2004/25/EÜ, 2005/56/EÜ, 2007/36/EÜ, 2011/35/EL, 2012/30/EL ja 2013/36/EL ning määruseid (EL) nr 1093/2010 ja (EL) nr 648/2012.

Eesmärgiks on hõlmata sellised makse- ja arveldussüsteemid, mis on süsteemse riski seisukohast olulised, nõ süsteemid, mis tegutsevad euroalal või eurodes, maksete käive on väga suur ja süsteem on nimetatud SFD kohaselt määratud süsteemiks. Süsteemselt olulised on suurmaksesüsteemid ja kõik väärtpapieriarveldussüsteemid. Jaemaksesüsteemid võivad olla nii süsteemselt olulised kui süsteemselt mitteolulised ehk olulised maksesüsteemid. Näiteks, oluliseks süsteemiks on Eesti Panga järelevalvata alla kuuluv Eesti kaardimaksete süsteem (süsteemi haldur NetsEstonia), kes töötleb kaardimakseid. Süsteemselt oluline (samuti EP järelevalvata alla) on kiirmaksete arveldussüsteem Target 2 osasüsteem TARGET2-Eesti, samuti Eesti väärtpapierite arveldussüsteem (süsteemi haldur Nasdaq CSD). Üldjuhul muude (süsteemselt mitteoluliste) jaemaksesüsteemide (väikemaksesüsteemide) toimimine on kehtiva seadusega rahuldavalt tagatud (vt makseteenuste direktiivi (EL) 2015/2366²² ja VÕS §§ 710 jj). Makseasutuste hallatavad väikemaksesüsteemid ei mõjuta Eesti finantsstabiilsust ja need ei ole raharingluse toimimise seisukohalt olulised. Kui siiski esineb turul murekohti ka väikemaksesüsteemide (ehk jaemaksesüsteemid, mis ei ole süsteemselt olulised) toimimises, siis on ka ettepanekud nende reguleerimiseks oodatud.

Käesoleva VTK tagasisides ootame vastuseid järgmistele küsimustele:

3. Kas väikemaksesüsteemide toimimises esineb probleemkohti, mis vajaksid regulatiivseid lahendusi?
4. Kas väikemaksesüsteemide reguleerimine seaduse tasandil toetaks või pigem pärsiks väikemaksesüsteemide arengut, mh innovatsiooni?

III. Hetkeolukord, uuringud ja analüüsid

4. Kehtiv regulatsioon, seotud strateegiad ja arengukavad

Et vähendada maksete ja väärtpapieriarvelduste riske ning tõhustada makse- ja arveldussüsteemide toimimist, on kehtestatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 98/26/EÜ, 19. mai 1998, arvelduse lõplikkuse kohta makse- ja väärtpapieriarveldussüsteemides. Selle põhieesmärk on tagada makse- ja väärtpapieriarveldussüsteemidesse edastatud maksejuhiste õiguskindel arveldamine ning siduvus nii osapooltele kui ka kolmandatele isikutele, seda ka pankroti- või muus maksejõuetusmenetluses. Euroopa Liidu ühtse makseturu loomiseks ja selle toimimise tagamiseks on kehtestatud ühtne õigusraamistik ning peamiste

²² Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2015/2366, 25. november 2015, makseteenuste kohta siseturul, direktiivide 2002/65/EÜ, 2009/110/EÜ ning 2013/36/EL ja määruse (EL) nr 1093/2010 muutmise ning direktiivi 2007/64/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta

makseteenuste ja -instrumentide kasutamise standardid. Väärtpaberituru toimimise tagamiseks on kehtestatud ühtsed tingimused väärtpaberitega kauplemise ja väärtpaberiarvelduste kohta.

Eesti õigus korraldab kõiki valdkondi, mille regulatsioon ei ole määratud Euroopa Liidu õigusega.

Järgnevalt on loetletud peamised õigusaktid, mis on aluseks maksete ja väärtpaberiarvelduste reguleerimisel. Euroopa Liidu rahaarvelduste ehk maksekeskkonda reguleerivad õigusaktid:

- Direktiiv 98/26/EÜ arvelduse lõplikkuse kohta makse- ja väärtpaberiarveldussüsteemides
- Direktiiv 2009/110/EL elektronrahaasutuste asutamise ja tegevuse kohta
- Määrus 847/2015 raha ülekandmisel edastatava maksjaga seotud teabe kohta
- Määrus 924/2009 piiriüleste maksete kohta ühenduses
- Määrus 260/2012, millega kehtestatakse eurodes tehtavatele krediid- ja otsekorraldustele tehnilised ja ärilised nõuded
- Direktiiv 2014/92/EL maksekontoga seotud tasude võrreldavuse, maksekonto vahetamise ja põhimaksekontole juurdepääsu kohta
- Määrus 2015/751 kaardipõhiste maksetehingute vahendustasude kohta
- Direktiiv 2015/2366 makseteenuste kohta siseturul (PSD2)

Eestis maksekeskkonda reguleerivad õigusaktid:

- Krediidiasutuste seadus (edaspidi ka *KAS*) § 87 jj
- Võlaõigusseadus (edaspidi ka *VÕS*) § 710 jj
- Makseasutuste ja e-raha asutuste seadus (edaspidi ka *MERAS*) §-d 3, 4, 5, 7, 15
- Eesti Panga presidendi määrus maksejuhiste aktsepteerimise tingimuste kohta (edaspidi ka EP määrus)

Euroopa Liidu väärtpaberiarveldusi reguleerivad õigusaktid:

- Määrus 648/2012 börsiväliste tuletisinstrumentide, kesksete vastaspoolte ja kauplemisteabe hoidlate kohta (EMIR)
- Direktiiv 2002/47/EL finantstagatiskokkulepete kohta
- Direktiiv 2009/44/EL, millega muudetakse direktiivi 98/26/EÜ arvelduse lõplikkuse kohta makse- ja väärtpaberiarveldussüsteemides ja direktiivi 2002/47/EÜ finantstagatiskokkulepete kohta seoses omavahel ühendatud süsteemide ja krediidinõuetega
- Määrus 909/2014, mis käsitleb väärtpaberiarvelduse parandamist Euroopa Liidus ja väärtpaberite keskdepositooriume (CSDR)
- Direktiiv 2014/65/EL finantsinstrumentide turgude kohta (MiFID)
- Määrus 600/2014 finantsinstrumentide turgude kohta

Eestis väärtpaberiarveldusi reguleerivad õigusaktid:

- Väärtpaberituru seadus (edaspidi ka *VPTS*) §-d 138¹, 212–214
- Väärtpaberite registri pidamise seadus (edaspidi ka *EVKS*) §-d 6², 12, 21, 32

Eesti süsteemselt oluliste maksesüsteemide tegevust reguleerivad vähesed normid, mis asuvad erinevates seadustes. Enamasti pärinevad need Eesti Euroopa Liiduga ühinemise perioodist, mil prioriteediks oli Eesti ja EL õiguse kiire harmoniseerimine, mis alati ei võimaldanud küllaldast süvenemist eriküsimustes.

SFD ettekirjutused maksesüsteemide osas on Eestis üle võetud krediidiasutuste seaduse §-ga 87, mis on süsteemiriski seisukohalt oluliste rahamaksesüsteemide tegevuse peamine õiguslik alus. *KAS* § 87 lõike 2 alusel on Eesti Panga president 09.05.2008 andnud määruse nr 4 „TARGET2-Eesti reeglite kinnitamine.“ Kui arvelduse lõplikkust tuleb arvestada muude seaduste kohaldamisel, viidatakse neis *KAS* § 87 lõikes 2 nimetatud maksesüsteemidele (nt *KAS* § 114 lg 10, kindlustustegevuse seaduse § 106 lg 5, pankrotiseaduse § 18 lg 5 ja 109 lg 2).

Süsteemiriski seisukohalt oluliste Euroopa Liidu makse- ja arveldussüsteemide tegevus toetub arvelduse lõplikkuse põhimõttele, mille õiguslik alus on SFD ehk direktiiv arvelduse lõplikkuse kohta makse- ja väärtpaberiarveldussüsteemides (98/26/EÜ).

Makse- või väärtpaberiarveldussüsteemide, mis ei ole SFD mõttes süsteemiriski seisukohalt olulised, regulatsiooni mahu suurendamine ei oleks üldist riskitaset arvestades proportsionaalne, see võiks kahjustada Eesti süsteemide konkurentsivõimet ja piirata tehnilise innovatsiooni võimalusi. Seetõttu keskendutakse üksnes oluliste arveldussüsteemide regulatsiooni täiendamisele.

Maksesüsteemid liigitatakse kas süsteemselt oluliseks või oluliseks nende finantsmõju, turuosa, piiriülese tegevuse ja teiste finantsturu taristutega seotuse järgi. Eesti Pank makse- ja arveldussüsteemide järelevaatajana

hindab süsteemide mõju finantsstabiilsusele, rahapoliitika tegemisele ja raharingluse tõrgeteta toimimisele ning eristab süsteemselt olulised makse- ja arveldussüsteemid olulistest makse- ja arveldussüsteemidest.

Käesolev väljatöötamiskavatsus on seotud Rahandusministeeriumi finantspoliitika programmiga²³, mille eesmärgiks on luua konkurentsivõimeline ning usaldusväärne ettevõtlus- ja finantskeskkond. Nimetatud dokumendis on mh probleemidena välja toodud, et finantskriiside juhtimise raamistik ei ole veel täiesti piisav finantskriiside efektiivseks ennetamiseks ja lahendamiseks – kehtiv regulatsioon võib sisaldada takistusi sobilike kriisilahendusmeetmete rakendamiseks. Ka käesoleva VTK-ga soovitakse eelmainitud olukorda parendada, elimineerides nimetatud takistusi. Finantspoliitika programmis on märksõnadeks ka eelduste loomine, suurem eksport ja tugevam konkurents. Maksesüsteemide regulatsiooni korrastamine aitab ka nende tingimuste täitmisele kaasa, kuivõrd maksekeskkond on tänapäeva ühiskonna üks keskne ja oluline element.

5. Tehtud uuringud

Eesti Pank pöördus Rahandusministeeriumi poole 10.03.2015, et viidata võimalikele probleemidele Eesti õigusnormides, mis reguleerivad süsteemselt oluliste rahamaksüsteemide tegevust, ja konsulteerida kehtiva õiguse muutmise otstarbekuse üle. 26.02.2016 esitas Eesti Pank eelnõu kavandi asjaomaste probleemkohtade lahendamiseks seaduse tasemel.

Eesti Pank on jõudnud järeldusele, et kehtivas seadusandluses ei ole põhimõtet arvelduste lõplikkuse kohta piisavalt reguleeritud, näiteks puuduvad maksesüsteemi, süsteemis osaleja, süsteemi korraldaja jm olulised mõisted, samuti ei ole kehtestatud süsteemis osalejate õigusi ja kohustusi. Puudub regulatsioon arveldussüsteemis osalejate huvide kaitseks, samuti tagatise suhtes, mis antakse süsteemis osalemiseks. Ebapiisavalt on reguleeritud süsteemselt oluliste arveldussüsteemide tunnustamine ja järelevalve. Rahandusministeerium on nimetatud puudustega nõustunud ja regulatsiooni vajaduse küsimusi on osapooled mitmel korral ka arutanud.

Ka Euroopa Keskpankade Süsteemi raames toimuva maksesüsteemi EURO1 õiguskindluse hindamisega on pöördutud Eesti Panga poole küsimusega EURO1s osalevate Eesti maksevahendajate esitatud maksejuhiste tühistamatuse ja õiguslikult täitmisele pööratavuse kohta, nt juhul kui mõne sellise maksevahendaja suhtes peaks algatama maksejõuetusmenetlus.

Varasemalt on käesoleva VTKga seotud teemasid analüüsinud mitmed rahvusvahelised organisatsioonid, nt:

- Finantsstabiilsuse Nõukogu (ingl *The Financial Stability Board, FSB*; vt "Guidance on Continuity of Access to Financial Market Infrastructures ("FMIs") for a Firm in Resolution" (06.06.2017)²⁴);
- Rahvusvaheliste Arvelduste Pank (ingl *Bank for International Settlements, BIS*)²⁵, vt „Principles for Financial Market Infrastructures (PFMI)”²⁶ ja „Payment, clearing and settlement systems in the CPSS countries”²⁷.

6. Kaasatud osapooled

Kõnealuse regulatsiooni väljatöötamise on kaasatud Eesti Pank. Eesti Panga ülesandeks on mh maksesüsteemide tõhusale toimimisele kaasaaitamine, maksesüsteemide järelevaatamine ja maksekeskkonna arendamisel osalemine (Eesti Panga seadus (edaspidi *EPS* § 2 lg 2 p 4)).

Käesolev VTK on plaanis saata arvamuse avaldamiseks ministeeriumitele, Eesti Pangale, Finantsinspeksioonile, turuosalistele (läbi erialaorganisatsioonide, nt Eesti Pangaliit, FinanceEstonia jne) ja Eesti Maksekeskkonna Foorumi liikmetele²⁸.

²³ Rahandusministeerium, kättesaadav <https://www.rahandusministeerium.ee/et/ministeeriumi-tutvustus>, vt finantspoliitika_programmi_eelnou_01.10_2019.pdf.

²⁴ Kättesaadav: <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/P060717-2.pdf>.

²⁵ BIS publikatsioonid on kättesaadavad: <https://www.bis.org/list/cpmi/index.htm>.

²⁶ Kättesaadav: https://www.bis.org/cpmi/info_pfmi.htm ja <https://www.bis.org/cpmi/publ/d101a.pdf>.

²⁷ Kättesaadav: <https://www.bis.org/cpmi/publ/d105.pdf>.

²⁸ Kättesaadav:

https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/rahandusministeeriumi_eeesti_panga_ja_eeesti_pangaliidu_koost_oolpe_eeesti_maksekeskkonna_foorumi_asutamise_kohta.pdf

IV. Probleemi võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

7. Kaalutud võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

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

7.1. Kaalutud võimalike mitteregulatiivsete lahenduste võrdlev analüüs

- Avalikkuse teavitamine ei ole antud juhul asjakohane meede. Õiguslikku ebakindlust ei saa lahendada turuosaliste teadlikkuse tõstmisega. Seetõttu ei ole nimetatud varianti ka pikemalt kaalutud.
- Rahastamise suurendamine ei ole samuti sobiv lahendus, sest tegemist ei ole arveldussüsteemide arendamise või muu tehnilist laadi probleemiga.
- Mitte midagi tegemine ehk olemasoleva olukorra säilitamine võimaliku valikuvariandina tuleb kõne alla, sest SFD normid Eestis juba kehtivad ja süsteemid toimivad sõltumata ebapiisavast regulatsioonist. Õiguslik ebaselgus kahjustab aga turu arengut.
- Senise regulatsiooni parem rakendamine ei lahenda õiguslikke ega seaduse tõlgendamise probleeme, mistõttu seda võimalust ei ole võimaliku lahendusena kaalutud.

7.2. Järeldus mitteregulatiivse lahenduse sobimatuses

Vaatamata sellele, et arveldussüsteemid toimivad, toimub see nõrgal õiguslikul alusel ehk põhimõtete kohaldamine ei ole piisavalt tagatud just regulatiivsel tasandil. Ebapiisava regulatsiooni negatiivsed mõjud avalduvad eelkõige praktiliste juhtumite näitel ehk mõne süsteemis osaleja maksejõuetuse olukorras. Seetõttu on otsustatud regulatiivse lahenduse kasuks. Kuna regulatsioon puudutab olulisi arveldussüsteeme, siis süsteemse riski vältimise aspektist on tegemist vajalike muudatustega. Ebapiisava seadusandluse tingimustes süsteemsete riskide realiseerumisel võivad olla tõsised tagajärjed. Ühe probleemkohana võib välja tuua, et süsteemis osaleja likviidsuskriis võib osutada kahjulikuks ka Eesti majandusele. Teiselt poolt on probleemiks see, et Eesti ettevõtteid ei võeta kõnealuste süsteemide liikmeteks, kuivõrd Eesti kehtiv õigusraamistik ei paku hetkel kindlust erinevates aspektides, eeskätt maksejõuetuse olukordades.

Makse- ja arveldussüsteemide raamistik peab toetama nii EL õigusega reguleeritud kriisilahenduse, finantstagatiste kui maksejõuetusmenetluse eesmärke ning on seeläbi olulise tähendusega finantsstabiilsuse tagamise seisukohast, seetõttu on probleemkohtade ainsaks lahenduseks regulatiivne sekkumine.

Eelnõuga kavandatavate muudatustega ei looda uut olukorda vaid tagatakse vajalik õiguskindlus.

V. Probleemi võimalikud regulatiivsed lahendused

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

Regulatsiooni väljatöötamisel on analüüsitud mitmete riikide vastavaid regulatsioone²⁹. Eelnõu koostamisel võetakse arvesse ka asjaomaseid rahvusvahelisi uuringuid, analüüse ja soovitusi (nt FSB ja BIS).

²⁹ Teiste Euroopa Liidu liikmesriikide asjaomased õigusaktid:

Austria: Austrian law on settlement finality in payment and securities settlement systems (Finality Act),

Läti: Law on settlement finality in payment and securities settlement systems.

Belgia: The Law of 28 April 1999 on settlement finality.

Bulgaaria: The Law on Payment Services and Payment Systems.

Hispaania: Law 41/1999, of 12 November 1999 on payment and securities settlement systems.

Valdavalt on teistes EL riikides SFD põhimõtted üle võetud eraldi seadusega, mis tagab keerulises teemas parema orienteerumise, õigusselguse ja erinevate seaduste alusel tegutsevate finantsturu osaliste võrdse käsitlemise. Uue terviktesti väljatöötamist tuleks eelistada ka Eestis, kuivõrd arvelduse lõplikkuse normide sidumine konkreetset mõne olemasoleva eriseadusega asetab need võõrasse konteksti ja mõjutab paratamatult ka normide tõlgendamist. Uue õigusakti terviktesti koostamise vajadust on käsitletud ja põhjendatud käesolevas VTK-s eespool, samuti VTK mõjude osas.

9. Regulaatiivsete võimaluste kirjeldus

Probleemi lahendamisel on kaks regulaatiivset võimalust – püüda täiendada olemasolevaid seadusi või määrata arvelduste lõplikkuse tingimused eraldi seadusega.

Esimese variandi puuduseks on asjaolu, et Eesti õiguskorras puudub seadus, mis sellise ülesande täitmiseks sobiks. SFD sätestab nõuded nii süsteemide tehingutele kui ka osalevatele institutsioonidele, defineerides ühtlasi kasutatavad mõisted. Suhteliselt ulatusliku ja samas väga spetsiifilise mõistestiku lisamine üldisema suunitlusega õigusakti või finantsvaldkonna mõnd konkreetset institutsiooni reguleerivasse seadusesse teeks selle kõigi kasutajatele jaoks raskemini loetavaks ja muudaks keerukaks ka otseselt arveldustele suunatud sätete tõlgendamise. Nt MERAS reguleerimisala vastaval laiendamisel tuleb põhjalikult muuta nii MERAS reguleerimiseset kui pealkirja, sest kehtiv MERAS reguleerib makseasutuste ja e-raha asutuste tegevust, mitte arvelduste korraldust, mis pealegi toimuvad peamiselt krediidiasutuste vahel. MERASe täiendamisel tuleks arvesse võtta ka asjaolu, et väärtpapieriarveldussüsteeme puudutav regulatsioon on koondatud VPTSi. Lisaks peab arvestama, et makseteenuseid pakuvad lisaks makseasutustele ka krediidiasutused. Seetõttu on eelistatum uue õigusakti loomine. Sõltuvalt sellest, milline saab olema regulaatiivne valik, on erinevad nii seaduse kohaldamisala kui normide struktuur.

Seoses regulatsiooni täiendamisega, on vaja muuta ka finantsvaldkonna haruseadusi:

- FELS-s tasaarvestuskokkuleppe (FELS § 17 lg 10) ja finantstagatise mõiste (AS § 314¹) muutmine.
- PankrS – tulenevalt direktiivi 98/26/EÜ koosmõjust määrusega (EL) 909/2014 sedastatakse arvelduste lõplikkuse põhimõtte AÕS §-s 314¹ nimetatud finantstagatiste ja tasaarvestamise suhtes.
- VPTS – muutmine sõltub eelkõige sellest, kas luuakse uus seadus või täiendatakse olemasolevaid seadusi (nt luuakse MERASes uus peatükk)

Holland: Chapter 11A (The definite character of the settlement of payments and of transferable security transactions in payment and settlement systems) of the Faillissementswet (Bankruptcy Law). Eraldi peatükk; sisaldab siiski direktiivi põhiosa koos mõistetega.

Horvaatia: Act on settlement finality in payment and financial instruments settlement systems <http://old.hnb.hr/propisi/zakoni-htm-pdf/e-zakon-o-konacnosti-namire-5-2012.pdf>

Iirimaa: Settlement Finality Regulations 624/2010 <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2010/si/624/made/en/print>

UK: Financial Markets and Insolvency (Settlement Finality) Regulations 1999.

Kreeka: Law 2789/2000 re: "Settlement finality in payment systems".

Leedu: Law on Settlement Finality in Payment and Securities Settlement Systems of the Republic of Lithuania. <http://policy.mofcom.gov.cn/GlobalLaw/english/flaw!fetch.action?id=516E0C2B-C03D-46AF-9D69-9FDE1BA64328>

Läti: Law on settlement finality in payment and securities settlement systems.

Luxembourg: Luxembourg law of 10 November 2009 on payment services (Art. 107-115).

Malta: Central Bank of Malta Directive 2 on Payment and Securities Settlement Systems <https://www.centralbankmalta.org/file.aspx?f=262>

Portugal: Decree-Law (Decreto-Lei) 221/2000 of 9 September on payment systems

Prantsusmaa: Ülevõtmisäatted seadustikus „Monetary and Financial Code“. Üldakt, mida Eestis sel kujul ei ole.

Rootsi: Settlement Systems Act on systems for settlement of obligations on the financial market (Lagen om system för avveckling av förpliktelser på finansmarknaden, 1999:1309)

Rumeenia: Law no.253/2004 on settlement finality in payment and securities settlement systems.

Slovakkia: i) Act N° 566/2001 Coll. on Securities and Investment Services (The Securities Act), ii) Act N° 510/2002 Coll. on the Payment System, iii) Act N° 483/2001 Coll. on Banks and by iv) Act N° 7/2005 Coll. on Bankruptcy and Restructuring.

Taani: Danish Securities Trading Act. SFD üle võtmise sätted: Part 18: "Payment systems, netting []."

Sloveenia: Payment Services and Systems Act.

Soome: Act on Certain Terms Relating to Securities and Currency Trade and Clearing Systems (the "Netting Act"). Soomlastel on eraldi seadus ka finantstagatiste kohta.

Ungari: Act of no XXIII of 2003 on settlement finality in payment and securities settlement systems.

- KAS ja kindlustustegevuse seaduse (KindlITS) muutmine osas, mis on seotud kindlustusandja ja krediidasutuse maksejõuetusega. Sedastatakse maksesüsteemi käsutustehingu tagasi võtmise võimatus ehk arvelduse lõplikkuse põhimõte.

Kehtivat regulatsiooni tuleb täiendada vähemalt järgmisega (allpool on kirjeldatud minimaalselt vajalikud muudatused):

1. seaduse kohaldamisala (hõlmatakse üksnes olulised süsteemid);
2. defineerida Eesti õiguses SFD kohaldamiseks vajalikud mõisted SDF artikli 2 alusel;
3. määratleda maksesüsteemide korraldamise ja tunnustamisega seotud õigused ja kohustused;
4. kehtestada küllaldase täpsusega maksejõuetusmenetlust puudutavad sätted (maksejuhiste ja tasaarvestuse tühistamise võimatuse kindlaksmääramise reeglid, tagatiste kaitse, süsteemi korraldaja pankroti erisused).

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

1) Põhiseadus

Käesolev VTK on kooskõlas Põhiseadusega (PS). Puutumus võib olla eeskätt ettevõtlusvabadusõigusega. Nimelt sätestab PS § 31, et Eesti kodanikel on õigus tegelda ettevõtlusega ning koonduda tulundusühingutesse ja -liitudesse. Seadus võib sätestada selle õiguse kasutamise tingimused ja korra. Kui seadus ei sätesta teisiti, siis on see õigus võrdselt Eesti kodanikega ka Eestis viibivatel välisriikide kodanikel ja kodakondsuseta isikutel. SFD selges vormis ülevõtmine sisuliselt laiendab ettevõtlusvabadust, sest seni on Euroopa Liidu õigusest tulenev SFD kohase süsteemi pidamise õigus praktikas kuulunud ainult Eesti Pangale.

2) Euroopa Liidu õigus

Süsteemiriski seisukohalt oluliste Euroopa Liidu makse- ja arveldussüsteemide tegevus toetub eeskätt arvelduse lõplikkuse põhimõttele, mille õiguslik alus on direktiiv arvelduse lõplikkuse kohta makse- ja väärtpapierarveldussüsteemides (98/26/EÜ). Selliste maksesüsteemide järele vaatamise nõuded on kehtestatud Euroopa Keskpannga määrusega (EL) nr 795/2014 süsteemselt oluliste maksesüsteemide järele vaatamise kohta.

Euroopa Liidu õiguse normid, mis on väljatöötamisel muudatustega puutumuses, on loetletud käesoleva VTK osas III punkti 4 all.

VI. Regulaatiivsete võimaluste mõjude eelanalüüs ja mõju olulisus

11. Kavandatavad muudatused ja nende mõjud

11.1. Kavandatav muudatus 1 – reguleeritakse maksesüsteemide tegevus seaduse tasandil. Sedastatakse SFD mõisted ja arvelduste korraldamise aluspõhimõtted rahamaksesüsteemides, arvestades Eesti õiguse konteksti ja terminoloogiat;

Muudatuse lühisisu:

Defineeritakse makseturu jaoks olulised mõisted (maksüsteem, arveldusagent, arvelduskoda, maksesüsteemis osaleja, kaudne osaleja, tasaarvestus, tagatis, maksesüsteemi korralda jt). Nähakse ette maksesüsteemi reeglid, maksesüsteemi korraldaja ja osaleja õigused ning kohustused, vajadusel ka maksesüsteemide järele vaatamise alused.

Tulemus/eesmärk: Kavandatava muudatuse eesmärgiks on määratleda seaduses kasutatavad mõisted ja maksesüsteemide toimimine (osapoolte õigused, kohustused ja vastutus). Samuti reguleerida maksesüsteemide järele vaatamisega seonduv proportsionaalselt süsteemi olulisusega.

Muudatustega kaasnevad mõjud.

Sihtrühm 1: Muudatus mõjutab maksesüsteemi osalejaid (krediidasutused³⁰). Muudatus avaldab sihtrühmale järgmist mõju:

³¹ SDF kohaldamisala on Euroopa Majanduspiirkond.

- paraneb õiguskindlus. Kavandatavad muudatused tagavad vajaliku õigusselguse. Süsteemide korraldus toetub edaspidi seadusele, väheneb lepingute osa, mille tõlgendamine on esmasandil reguleeritud puudulikkuse korral probleemne. Maksesüsteemi osalejaks saamise tingimused ja maksesüsteemi kasutamise tingimused, samuti osaleja õigused maksesüsteemi vahendajana ning erisused seoses maksesüsteemi osaleja ja korraldaja maksejõuetusega ning tagatise kaitse on edaspidi reguleeritud seadusega.

Sihtrühm 2: Muudatus mõjutab Eesti Panka/süsteemi korraldajat ja toob kaasa järgmise mõjud:

- Seadus toob kaasa vajaliku õigusselguse süsteemselt oluliste makse- ja arveldussüsteemide korralduses ja järelevaldamises. Süsteemselt olulise maksesüsteemi määratlus aitab paremini piiritleda ka süsteemi tegevuse tagamise ja järelevaldamise vajadusi ja tingimusi. Süsteemide järelevaldamise funktsioon viiakse korrelatsiooni süsteemi olulisusega.

Sihtrühm 3: Muudatus mõjutab **makseteenuste tarbijaid/ettevõtjaid** ja toob neile kaasa järgmised mõjud:

tarbijad ja ettevõtjad teevad igapäevaseid rahamakseid ja väärtpaberite ülekandeid makse- ja arveldussüsteemide vahendusel. Makseteenuse kasutamisel neile otsene majanduslik mõju puudub, sest muudatused ei mõjuta makseteenuste kvaliteeti, kiirust ega hinda. Samas, ei saa täielikult välistada, et makseteenuse pakkuja liitumine mõne välisriigi maksesüsteemiga võib kaasa tuua näiteks soodsama teenuse.

11.2. Kavandatav muudatus 2 - SDF arvelduste lõplikkuse põhimõtte sedastamine.

Muudatuse lühisisu: SFD põhimõtete kohaldamine Eesti asutuste suhtes, kes ei ole krediidiasutused ja kes osalevad välisriigi õiguse alusel toimivates rahamaksetesüsteemides või süsteemiühendustes.

Tulemus/eesmärk: Kavandatava muudatuse eesmärgiks on kõrvaldada õiguslik ebaselgus SDFi põhimõtete kohaldamisel muudele liikmetele kui krediidiasutused ja vältida süsteemset riski. SDF reeglid võivad kohalduda ka juhul, kui Eesti asutus tegutseb välisriigi³¹ õiguse kohaselt toimivas süsteemis.

Muudatustega kaasnevad mõjud

Sihtrühm 1: Muudatus mõjutab maksesüsteemis osalejaid (krediidiasutused). Muudatus avaldab sihtrühmale järgmist mõju:

- paraneb õiguskindlus;
- vähenevad maksesüsteemides osalemisega seotud riskid. Tagatakse maksesüsteemides osalejate huvid maksejõuetusmenetluses;
- võimalus rahvusvaheliselt toimiva maksesüsteemi asutamiseks ja tegutsemiseks Eestis ning Eesti maksevahendaja võimalus osaleda välisriigi maksesüsteemides suurendab konkurentesivõimet.

Sihtrühm 2: Muudatus mõjutab Eesti Panka/süsteemi korraldajat ja toob kaasa järgmise mõjud:

- paraneb õiguskindlus. Ülesanded ja õigused maksesüsteemi registreerimisel ning maksesüsteemi korraldamisel on reguleeritud seaduse tasandil. Sellega tagatakse vajalik õigusselgus maksesüsteemide korralduses.

Sihtrühm 3: Muudatus mõjutab makseteenuste tarbijaid/ettevõtjaid ja toob neile kaasa järgmised mõjud:

- muudatus vähendab maksesüsteemides osalemisega seotud riske nii süsteemis osalejatele kui nende klientidele (tarbijatele ja ettevõtjatele). Muudatused kindlustavad SFD kohaselt määratletud süsteemide aktsepteeritud maksejuhiste täitmise. Sellega kaitstakse olulistele makse- ja arveldussüsteemidele edastatud maksejuhiseid tagasipööramise või tühistamise eest, kui süsteemis osaleja peaks osutama maksejõuetuks.

11.3. Kavandatav muudatus 3 - luuakse selge õiguslik alus mitmepoolse tasaarvestuse kasutamiseks maksesüsteemides (seotud ka mõistete puudumise probleemistikuga (vt kavandatav muudatus 1))

³¹ SDF kohaldamisala on Euroopa Majanduspiirkond.

Tulemus/eesmärk: maksesüsteemi osalejate vahelise nõuete mitmepoolse tasaarvestuse³² (ingl *multilateral netting* või *netting*) õiguslikud tagajärjed on reguleeritud seadusega. Nõuete mitmepoolsel tasaarvestamisel lõpevad maksesüsteemi osalejate vastastikused nõuded kattavas ulatuses ja need asendatakse tasaarvestamise tulemusena saadud nõuete kohustustega. Maksesüsteemis osaleja maksejõuetumenetluse algatamine ei muuda enne vastava menetluse algatamist toimunud tasaarvestamist tühiseks. Enne menetluse algatamist võetud kohustused täidetakse maksesüsteemi osaleja seatud tagatiste või maksesüsteemi tagatiste tagatisvahendite arvel. Maksesüsteemi osaleja vara maksejuhise täitmiseks ei kuulu osaleja pankroti korral pankrotivara hulka.

Muudatustega kaasnevad mõjud

Sihtrühm 1: Muudatus mõjutab makseteenuse osutajaid (krediidiasutused³³). Muudatus avaldab sihtrühmale järgmist mõju:

- mitmepoolse tasaarvestamise määratletus ja selle õiguslike tagajärgede ettenägemine seaduses tagab vajaliku õigusselguse.

Sihtrühm 2: Muudatus mõjutab maksesüsteemi korraldajat ja toob kaasa järgmised mõjud:

- paraneb õiguskindlus. Maksesüsteemi korraldaja ja maksesüsteemi osaleja tasaarvestusest tulenevad kohustused maksejõuetumenetluse korral on seadusega reguleeritud.

Sihtrühm 3: Muudatus mõjutab makseteenuste tarbijaid/ettevõtjaid ja toob neile kaasa järgmised mõjud:

- muudatus vähendab maksesüsteemides osalemisega seotud riske.

III. Muud kavandatavad muudatused ja nende mõjud

MERASe muudatused

Lisaks eelnevale on vaja teha muudatused ka makseasutuste ja e-raha asutuste seaduses. Nimelt on vajalik täiendada paragrahvi 81 lõikega 3 järgmises sõnastuses: „(3) Makseasutuse ja e-raha asutuse majandusaasta on kalendriaasta.“ MERAS paragrahvi 82 lõikes 8¹ tuleb asendada sõna „makseasutusele“ sõnadega „makseasutusele või e-raha asutusele“. Muudatuste eesmärkideks on eeskätt a) võimaldada MERAS § 82 lõikes 8¹ sätestatust pikemat aruandeperioodi e-raha asutustele, kellele kohaldatakse nimetatud seaduse § 11 lõigetes 1–3 toodud erandeid; ja b) sätestada makseasutuse ja e-raha asutuse majandusaastana kalendriaasta.

Selgitus: Finantsinspeksioonile esitatavate regulaarsete aruannete periood on üks kvartal. Vastavalt MERAS § 82 lõikele 8¹ võib kehtestada makseasutusele, kelle suhtes kohaldatakse sama seaduse § 11 lõiketes 1-3 nimetatud erandit, pikemat aruandeperioodi. Pikemat aruandeperioodi tuleks võimaldada ka samu erandeid kasutava e-raha asutuse suhtes, mis tagaks sarnaste ettevõtete võrdsema kohtlemise ja vähendaks halduskoormust. Ettepanek on kehtestada seega makseasutuse ja e-raha asutuse majandusaastana kalendriaasta, mis seob nimetatud subjektide omavahendite arvutamise põhimõtted kalendriaastaga.

Muudatusega kaasnevad mõjud:

Sihtrühm 1: Muudatus mõjutab makse- ja e-raha asutusi³⁴ ja avaldab sihtrühmale järgmist mõju:

- e-raha asutustele, kellele kohaldatakse MERAS § 11 lõigetes 1–3 toodud erandeid, võimaldatakse MERAS § 82 lõikes 8¹ sätestatust pikemat aruandeperioodi, mis tähendab, et aruandeid ei ole enam vaja kvartaalselt esitada ehk väheneb halduskoormus;
- makseasutuse ja e-raha asutuse majandusaastana kehtestatakse kalendriaasta. Muudatusega ei kaasne täienevat halduskoormust, sest käesoleval ajal ei ole ühtegi makse- ega e-raha asutust, kelle majandusaasta erineks kalendriaastast.

³² Mitmepoolne tasaarvestus - osaleja või osalejate poolt ühele või mitmele teisele osalejale antud või neilt saadud maksejuhistest tulenevate nõuete ja kohustuste *ümberarvestamine ja konverteerimine* üheks netonõudeks või üheks netokohustuseks, mille tulemusena saab sisse nõuda üksnes netonõude või võlgneda netokohustuse

³³ Eesti krediitiasutusi on 01.11.2019. a seisuga 9, välisriikide krediitiasutuste filiaale 8 (allikas: <https://fi.ee/et/pangandus-ja-krediit/krediidiasutused>).

³⁴ Statistika on kättesaadav <https://www.fi.ee/et/makseteenused> ja <https://www.fi.ee/et/makseteenused/e-raha-asutused-0>.

Muudatustel puudub negatiivne sotsiaalne, sh demograafiline mõju. Muudatused ei suurenda järelevalveasutuste järelevalvetegevusega seotud halduskoormust. Muudatused ei mõjuta riigi ega kohaliku omavalitsuse eeldatavaid kulusid ega tulusid. Muudatuste rakendamise eeldatavate kuludega ei kaasne kulusid.

12. Muudatuste koondmõju ettevõtete ja/või kodanike halduskoormusele

Muudatused ei mõjuta kodanike halduskoormust. Muudatuste koondmõju ettevõtetele puudub, v.a makse- ja arveldussüsteemides osalejatele, kelle halduskoormus peaks kokkuvõttes vähenema. Väheneb seaduste tõlgendamise vajadus ja paraneb õiguskindlus nii ettevõtjatel kui ka nende koostööpartneritel.

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

Muudatuste rakendamise eeldatavate kuludega ei kaasne riigile ega kohalikele omavalitsustele kulusid.

14. Edasine mõjude analüüs

Edasist mõjude analüüsi ei kavandata HÕNTE § 46 lg 3 mõistes. Mõjusid analüüsitakse eelnõu koostamise raames ja kirjeldatakse eelnõu seletuskirjas.

VII. Kavandatav õiguslik regulatsioon ja selle väljatöötamise tegevuskava

15. Valitav lahendus	
Kavandatava muudatuse lahendusvariandina eelistatakse regulatiivset valikut nr 1 ehk uue seaduse väljatöötamist. Uue seaduse väljatöötamise kasuks räägib asjaolu, et Eesti õiguskorras puudub seadus, mis püstitatud eesmärkide täitmiseks sobiks (SFD norme sisaldavad mitmed õigusaktid, sh KAS, VPTS, MERAS, VÕS, PankrS jne). SFD sätestab nõuded nii süsteemide tehingutele kui ka osalevatele institutsioonidele, defineerides ühtlasi kasutatavad mõisted. Selliste põhimõtete ettenägemine mõne konkreetse finantsasutuse tegevust reguleerivas eriseaduses ei ole õigusselguse mõttes (arveldustega võivad tegeleda ka muud isikud peale krediidiasutuste) ega ka normitehniliselt sobivaim lahendus. Ka enamikes teistes riikides on vastav regulatsioon koondatud eraldi õigusakti, mh õigusselguse kaalutlustel.	
15.1. Töötatakse välja uus tervikseadus	JAH
15.2. Muudatused tehakse senise seaduse struktuuris	
15.3 Selgitus	Töötatakse välja uus tervikseadus
16. Puudutatud ja muudetavad õigusaktid	
MERAS, KAS, VPTS, VÕS	
17. Edasine kaasamise plaan – keda, millal ja kuidas kaasatakse	
Eelnõu esitamine Vabariigi Valitsusele on kavas 2020. aasta II pooles.	
18. Põhjaliku mõjuanalüüsi toimumise aeg	
Mõjude analüüs on kavas eelnõu juurde koostatava seletuskirja mõjude osas.	
19. Eeldatav kontseptsiooni (HÕNTE § 1 lg 3) valmimise ja kooskõlastamisele saatmise aeg (kui järgmise sammuna koostatakse eelnõu kontseptsioon)	Järgmise sammuna koostatakse seaduse eelnõu, kontseptsioonipaberit ei kavandata.
20. Eeldatav eelnõu avaliku konsultatsiooni ja kooskõlastamise aeg	2020
21. Õigusakti eeldatav jõustumise aeg	2021
22. Vastutavate ametnike nimed ja kontaktandmed	Paula Soontaga, paula.soontaga@fin.ee ; Linda Lelumees, linda.lelumees@fin.ee ; Kadri Siibak, kadri.siibak@fin.ee .