

Eesti Panga presidendi määruse „Makseteenuse ja sularaharingluse kirjeldus ja toimepidevuse nõuded” seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Eesti Panga presidendi määrus „Makseteenuse ja sularaharingluse kirjeldus ja toimepidevuse nõuded” (edaspidi *määrus*) kehtestatakse hädaolukorra seaduse (edaspidi *HOS*) § 37 lõike 2 ning krediitiasutuste seaduse § 3 lõike 3 alusel. Määrusega kehtestatakse makseteenuse ja sularaharingluse kui elutähtsate teenuste (edaspidi ühiselt *elutähtis teenus*) kirjeldused ja toimepidevuse nõuded ning elutähtsa teenuse osutajate loetelu. Määrus on üks osa elutähtsa teenuse toimepidevuse ja hädaolukorra lahendamise korraldusest ning on seotud teiste sama valdkonna määrustega (vt osa 1.2).

Määrus asendab Eesti Panga presidendi seni kehtinud määrused: 8. märtsi 2013. aasta määruse nr 4 „Makseteenuse ja sularaharingluse kirjeldus ja toimepidevuse nõuded” ja 28. veebruari 2017. aasta määruse nr 4 „Elutähtsat teenust osutavate krediitiasutuste ja välisriigi krediitiasutuste filiaalide loetelu”.

Määrus täiendab elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldust tänu sellele, et uus HOS annab elutähtsaid teenuseid korraldavale asutusele laiemad volitused ja paneb talle lisäülesandeid.

1.2. Seotud õigusaktid

Määrus on seotud 1. juulil 2017 jõustunud HOSiga ja siseministri 21. juuni 2017. aasta määrusega „Elutähtsa teenuse toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani, nende koostamise ning plaani kasutuselevõtmise nõuded ja kord”.

1.3. Määruse ettevalmistaja

Määruse ja seletuskirja on koostanud Eesti Panga riskijuht Aalo Kukk. Õigusliku analüüsi tegi administratiivosakonna õigusteenistuse juhataja Marek Feldman ning keeleteoimetus rahvusvaheliste ja avalike suhete osakonna keele- ja trükiteenuste allosakonna toimetaja Ragne Rambi.

2. Määruse eesmärk

Määruse eesmärk on ennetada makseteenuse ja sularaharingluse katkestusi ning kriisiolukordades ja hädaolukorra lahendamisel makseteenused ja sularaharinglus tõhusalt taastada. Määrus täiendab HOSi kriisireguleerimise süsteemi ja suurendab selle mõjusust.

3. Määruse sisu

Määruse § 1 kohaselt kehtestab määrus makseteenuse ja sularaharingluse kui elutähtsate teenuste kirjeldused ja toimepidevuse nõuded ning elutähtsa teenuse osutajate loetelu. Määruses sätestatakse ka elutähtsa teenuse taseme ja teenuse katkestuse ennetamise nõuded ning elutähtsa teenuse

taastamise korraldus. Samuti sätestatakse tingimused, mille puhul on tegemist elutähtsa teenuse ulatuslikust või raskete tagajärgedega katkestusest põhjustatud hädaolukorraga, ning hädaolukorrast või selle ohust teavitamise korraldus.

Määruse § 2 sätestab, et elutähtsa teenuse osutajad on AS SEB Pank, Swedbank AS ja Luminor Bank AS. Elutähtsa teenuse osutajate loetelu vaadatakse üle vähemalt kord aastas. Loetelusse ja loetelust välja arvamise aluseks on krediitiasutuste seaduses sätestatud kriteeriumid¹, mida täpsustab Eesti Panga koostatud raamistik².

Määruse §d 3 ja 4 kehtestavad elutähtsa teenuse mõiste. Makseteenus kui elutähtis teenus on teenuseosutaja tehtavad pangasisesed maksed, teenuseosutajate vahelised maksed ja teenuseosutaja osutatavad kaardimaksed.

Eesti Panga maksestatistika kohaselt moodustavad Eestis suurema osa makseteenustest kaardimaksed (64%) ja maksekorraldused (36%), millest omakorda suurema osa moodustavad interneti teel tehtavad maksed (internetipank, pangalink ja telepank) (vt tabel 1).

Eestis on kasutusel umbes 1,5 miljonit maksekaarti ja umbes 20 000 makseterminalidega varustatud müügikohta. Päevas tehakse keskmiselt 700 000 kaardimakset (vt tabel 1). Kaardimaksete tippajad on nii tööpäeviti kui ka nädalavahetusel kell 11.00–19.00. Kalendaarselt ja sesoonselt on tippajad kuu alguses (palgapäev, pensionipäev), pühade eel ja ajal (jaanipäev, jõulud, aastavahetus) ja turismihooajal (suvi, jõulud, aastavahetus, kruisilaevade saabumine jne).

Tabel 1. Riigisisesed maksed (päeva keskmised 2017. aastal)

| | Maksete arv (tuhandetes) | Osatähtsus kõikides maksetes | Käive (mln eurodes) | Osatähtsus kõikides maksetes |
|---|-----------------------------|------------------------------------|------------------------|------------------------------------|
| Riigisisesed maksed kokku | 1173 | | 378 | |
| sh kaardimaksed | 764 | 65% | 13 | 3% |
| sh maksekorraldused | 402 | 34% | 324 | 86% |
| sh internetipanga maksekorraldused | 226 | | 237 | |
| sh e-arve püsimaksekorraldused | 55 | | 3 | |
| sh pangalingi maksekorraldused | 54 | | 3 | |
| sh telepanga maksekorraldused | 42 | | 55 | |
| sh muu (sularaha, deebet- tüüpi maksekorraldused jm) | 7 | 1% | 42 | 11% |

Tööpäevadel mõjutab kaardimakseteenuse katkestus kõige rohkem tarbijaid (kauplused,

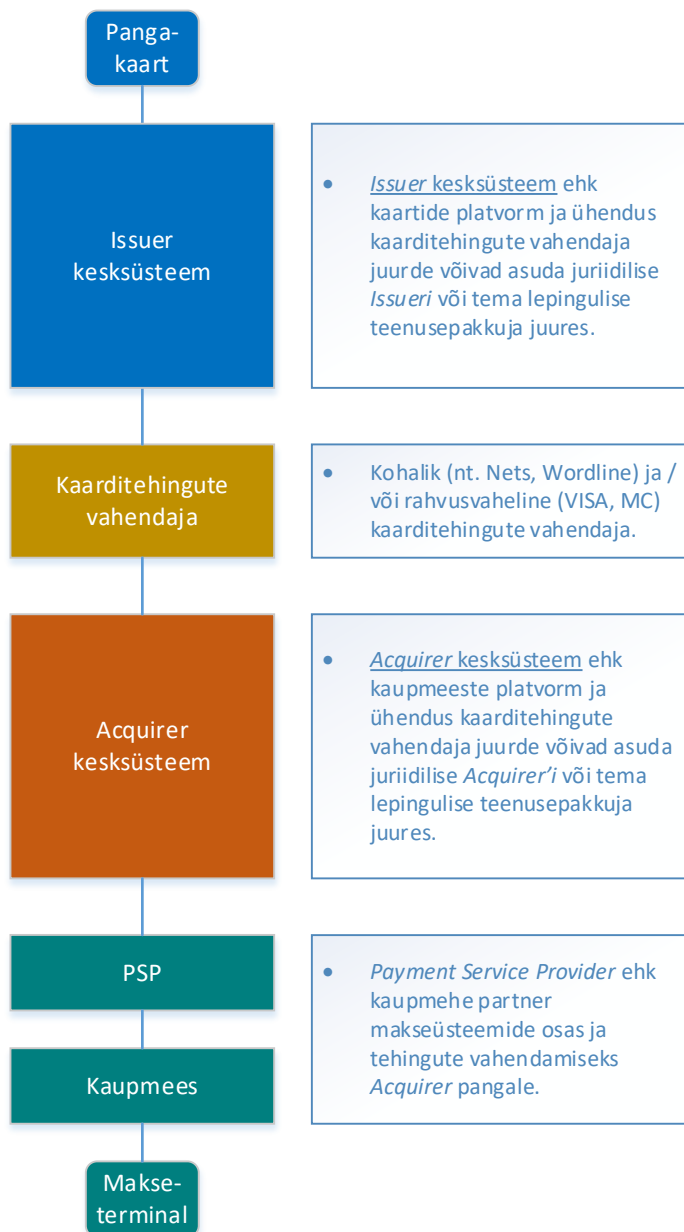
¹ Krediitiasutuste seaduse § 3 lõige 2.

² Vt [elutähtsa teenuse osutaja nimetamise raamistik](#).

teeninduspunktid) ja ettevõtjaid (nt tanklad). Kaubandus- ja teenindusettevõtted peavad kaardimaksete katkestuse ajal olema valmis sularahamakseteks.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses (EL) 2015/751 on kaardipõhine maksetehing määratletud kui maksekaardisüsteemi infrastruktuuril ja ärireeglitel põhinev teenus maksetehingu tegemiseks mis tahes kaardi, telekommunikatsiooni-, digitaal- või IT-seadme või tarkvara abil, kui selle tulemuseks on deebet- või krediitkaarditehing.

Eri pangad ja kaupmehed on kaardipõhised maksetehingud üles ehitanud erineva struktuuri ja tegevustega, mida Eesti Pangaliit on kirjeldanud mitmest osast koosneva mudelina (vt joonis 1).



Joonis 1. Kaardipõhise maksetehingu infrastruktuur

Allikas: Eesti Pangaliit.

Teenuse ülesehituse täpsema kirjelduse annab elutähtsa teenuse osutaja ise oma kriitilise tegevuse kirjeldamise kaudu. Kriitilise tegevuse kirjeldamise sätestab siseministri 21. juuni 2017. aasta määruse nr 29 „Elutähtsa teenuse toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani, nende koostamise ning plaani kasutuselevõtmise nõuded ja kord” § 7. Elutähtsa teenuse osutaja esitab kriitiliste tegevuste loetelu elutähtsat teenust korraldavale asutusele osana riskianalüüsist vähemalt kord kahe aasta jooksul (§ 4 lõige 1).

Kaardimakseteenuse analüüsis tuleb arvestada, et elutähtsa teenuse osutaja ei kontrolli ise kõiki joonisel 1 kirjeldatud infrastruktuuri osi. Üldjuhul täidab elutähtsa teenuse osutaja *issuer*’i ja/või *acquirer*’i funktsiooni, ent ahela teised osad võivad olla seotud teiste pankade või teenuseosutajatega. Tavaliselt valib kaupmees ise partneri, kes talle *acquirer*’i, PSP ja POS-teenuseid osutab, ning Euroopa Liidu siseturu reeglite järgi teenuseosutaja seda valikut mõjutada ei saa. Kaardimaksete korral tagab elutähtsa teenuse osutaja, et teenust pakutakse tema enda ja tema lepingulise protsessori keskste süsteemide tasandil osutatava teenuse (*issuer/acquirer*) piires.

Eestis tehakse keskmiselt 200 000 internetimakset päevas ning umbes 20% neist on pankadevahelised maksed. Internetimaksete tippajad on tööpäeviti kell 9.00–17.00. Nädalavahetusel ja pühade ajal kasutatakse internetipanka vähe. Kalendaarselt on kõige suurema mõjuga palgapäev (tavaliselt kuu alguses), pensionipäev (iga kuu 5. kuupäev), riiklike maksude laekumise tähtajad (iga kuu 10. ja 20. kuupäev, 31. märts jt).

Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2015/2366 makseteenuste kohta siseturul sätestab, et kaugmaksetehing on maksetehing, mis on algatatud interneti teel või seadme kaudu, mida võib kasutada sidevahendina.

Sarnaselt kaardipõhise maksetehinguga annab täpsema teenuse kirjelduse teenuseosutaja ise oma kriitilise tegevuse kirjeldamise kaudu ja esitab selle Eesti Pangale osana toimepidevuse riskianalüüsist.

§ 4 kohaselt on sularaharinglus kui elutähtis teenus teenuseosutaja osutatav teenus, mille kasutajad saavad maksekontole sularaha sisse maksta ja maksekontolt sularaha välja võtta.

Eestis võtavad kasutajad automaadist sularaha keskmiselt umbes 3,5 miljonil korral kuus. Sularahaautomaatide kasutamise tippajad on tööpäeviti kell 7.00–9.00 ja kell 17.00–19.00 (reedeti kuni kell 21.00). Laupäeval ja pühapäeval on tippaeg kell 11.00–14.00. Pühadele eelnev päev sarnaneb reedega. Kalendaarselt ja sesoonselt on tippajad kuu alguses (palgapäev, pensionipäev), pühade eel ja pärast pühi (jaanipäev, jõulud, aastavahetus jne) ja turismihooaegadel (suvi, jõulud, aastavahetus, kruiisilaevade saabumine jne).

Sularaha väljastamiseks on Eestis kokku 750 sularahaautomaati. Peale automaatide saavad kliendid sularaha oma kodupanga kontoritest, millest 58 tegeleb sularahatehingutega, ning 37 kauplusest, mis paiknevad Eesti maakohtades (vt ka tabel 2).

Tabel 2. Pangakontorid ja sularahaautomaadid 2017. aasta mais

| | Kontorite arv | | Sularahaautomaadid | | Kauplused, kus väljastatakse sularaha |
|---|---------------|----------------------------------|--------------------|--|---------------------------------------|
| | Kokku | Sh sularahaga tegelevad kontorid | Kokku | Sh sularaha sissemaksmise võimalusega automaadid | |
| SEB Pank | 19 | 6 | 232 | 46 | - |
| Swedbank | 34 | 24 | 402 | 104 | 40 |
| Luminor Pank (Nordea ja DNB) | 12 | 12 | 100 | 27 | - |
| COOP pank (endine Krediidipank) | 15 | 9 | - | - | Ei ole veel teada |
| Teised pangad (LHV, Citadele, Äripank, Handelsbanken, Versobank, OP Bank) | 9 | 5 | 19 | 19 | - |
| Sularaha väljastamise kohti kokku | 89 | 56 | 753 | 196 | 40 |

* Info seisuga 31. detsember 2017 pankade esitatud andmete alusel.

Allikas: Eesti Pank.

Sarnaselt kaardipõhise maksetehingu ja kaugmaksetehinguga annab täpsema teenuse kirjelduse teenuseosutaja ise enda kriitilise tegevuse kirjeldamise kaudu ja esitab selle Eesti Pangale osana toimepidevuse riskianalüüsisist.

Määruse § 5 sätestab elutähtsa teenuse katkestuse ennetamise nõuded.

HOSi sätestatud elutähtsaid teenuseid ohustavate sündmuste ja stsenaariumide loetelu avaldatakse siseministeeriumi veebilehel. Eesti Pank täpsustab ohtude loetelu ning sätestab selle käesolevas määruses. Eelnõus on toodud minimaalne ohtude ja stsenaariumide loetelu:

- küberrünnak;
- infosüsteemide ja seadmete rikked;
- terroriakt;
- tulekahju;
- pikaajaline elektrikatkestus;
- telefoniteenuse, mobiiltelefoniteenuse ja andmesideteenuse katkestus;
- tänavarahutus;
- epideemia;
- streik;
- üleujutus.

Tulenevalt elutähtsa teenuse osutamise asukohast, teenuse osutamise spetsiifikast jms asjaoludest tuleb teenuseosutajal hinnata ja kirjeldada lisaote ning arvestada nendega toimepidevuse riskianalüüsis, plaani koostamisel ja ennetavate meetmete valikul.

Määruse kohaselt on teenuseosutaja kohustatud võtma vähemalt järgmisi ennetavaid meetmeid:

- 1) elektrisisendid on eri kaablitrassidest dubleeritud;

- 2) andmesideühendus on eri kaablitrassidest dubleeritud ja dubleeritud on ka andmesideteenus osutaja;
- 3) käesoleva lõike punktides 1 ja 2 nimetatud dubleerivate ühenduste ümberlülitamine toimub automaatselt;
- 4) olemas on autonoomne elektritoitesüsteem, mis käivitub automaatselt ja tagab sõltumatu elektritoite kuni 24 tunniks.

Nii elektrivarustuse kui ka andmeside puhul peavad olema olemas dubleeritud ühendustrassid. Lisaks sellele peab andmesideteenus olema ostetud kahe eri teenuseosutaja käest. Automaatsed seire- ja lülitussüsteemid peavad tagama, et kui ühendus või teenus katkeb, toimub ümberlülitamine viivituseeta. Teenuseosutaja kriitilised infosüsteemid ja seadmed peavad olema varustatud autonoomse elektritoitesüsteemiga, mis käivitub automaatselt, kui välised toiteühendused katkevad, ja tagab sõltumatu töö kuni 24 tunniks.

Infosüsteemide turvalisuse tagamise nõuded on kehtestatud küberturvalisuse seadusega (KüTS). KüTSi § 3 lõike 1 punkti 1 alusel on kõik teenuseosutajad kohustatud elutähtsa teenuse osutamisel järgima seaduse §s 7 sätestatud turvameetmeid, sh koostama turvameetmete kirjelduse ja riskianalüüsi, mille nõuded on sätestatud vastavas määruses.

Määruse § 6 sätestab nõuded elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamiseks hädaolukorras ja ka teiste elutähtsate teenuste katkestuse korral. Kriitiliste infosüsteemide ja seadmete taastamise töökorraldus ja teenusetasemed peavad olema kirjeldatud taasteplaanides.

Hädaolukorras peab teenuseosutaja tagama, et töötab 10% sularaha väljastamise punktides (§ 6 lõige 1 punkt 1). Teenuseosutaja saab valida teenuse pakkumise kohaks pangakontori, pangaautomaadi, pangabussi vm teenuspunkti, kus koostöös elektritoite teenuse osutaja, ruumi haldaja ja teiste partneritega on tagatud autonoomne elektritoide ning muu vajalik. Sularaha väljastamise punktide asukohtade valikul lähtub teenuseosutaja piirkonna elanike tihedusest, kuid arvestab ka sellega, et punktid oleksid geograafiliselt hajutatud. Teenuseosutaja jätkab sularaha väljastamist tavapärastes kohtades (pangakontor, pangaautomaat jne). Määrus ei reguleeri sularaha väljastamise punktide tööaegu. Kui selline punkt asub nt kaubanduskeskuse hoones, sõltub juurdepääs punktile hoone valdaja otsustest ja tegevusest hädaolukorras.

Sätte kohaselt tagavad teenuseosutajad 50–60 elutähtsa teenuse osutamise koha töö ka hädaolukorras. Sularahanõudlust kriisi ajal on raske prognoosida ja sellepärast on keeruline hinnata ka sularaha väljastamise punktide töökoormust. Sularaha väljastamise punktide arv on valitud eeldusega, et need tagavad vähemalt 70% teenuse tavapärasest mahust. Hädaolukorras võib sularahanõudlus tavapärasega võrreldes märkimisväärselt suureneeda, mistõttu teenuse kättesaadavus ilmselt halveneb. Kuna pankadel ja nende partneritel kulub lahenduste projekteerimiseks ja väljaehitamiseks aega, siis on sätte rakendumise ajaks määratud 1. juuli 2020.

Pangateenused sõltuvad suuresti elektritoitest ja andmesidest ning andmesideteenus toimepidevuse üheks suurimaks riskiks on samuti elektritoide. Seega on tegemist ristsõltuvusega, millega elutähtsa teenuse nõuete määratlemisel tuleb arvestada (HOS § 37 lõike 3 punkt 2). Ulatusliku elektrikatkestuse puhul on asjakohane eeldada, et andmesideteenus tagab või taastab vastava elutähtsa teenuse osutaja. Kui andmesidekatkestus on tingitud muudest põhjustest, kirjeldab elutähtsa teenuse osutaja enda või oma partneri alternatiivseid tegevusi ja/või leevendavaid meetmeid olukorra lahendamiseks (siseministri määruse „Elutähtsa teenuse toimepidevuse

riskianalüüsi ja plaani, nende koostamise ning plaani kasutuselevõtmise nõuded ja kord” § 15 lõike 3 punktid 5 ja 6).

Määruse § 6 lõike 1 punkt 2 seab makseteenuste osutajatele nõude, et pangasisesed maksed ja pankadevahelised maksed peavad hädaolukorras toimuma vähemalt kord arvelduspäeva³ jooksul. Kaardimaksete jaoks kindlustavad teenuseosutajad enda infosüsteemide ja seadmete toimimise ning teevad koostööd kolmandate isikutega, et kaarditehingute toimimine oleks tagatud võimalikult suures ulatuses. Juhul kui pank tagab elutähtsa teenuse toimepidevuse alternatiivsete lahenduste abil, siis rakendab ta neid lahendusi vajaduse korral ka hädaolukorras. Ka makseteenus osutamine hädaolukorras tuleb selliselt korraldada, et oleks tagatud vähemalt 70% teenuse tavapärasest arvulisest mahust. Sarnaselt sularaha väljastamise punktidega on ka makseteenuste tagamise meetmete ettevalmistamiseks aega 1. juulini 2020.

Hädaolukorras on võimalik elutähtsa teenuse asendada teise teenusega, mis leevendab katkestuse võimalikku mõju. Näiteks ei ole kaupluses või teenindusasutuses vahel võimalik mingil põhjusel kaardiga maksta. Üldiselt on kaupmehed ja teenusepakkujad sellistel puhkudel valmis arveldama sularahas ning klientidel on kujunenud hea tava kanda kaasas veidi sularaha. Maksevahendit saab asendada ka vastupidisel juhul, näiteks kui kaupmehel pole kliendile piisavalt sularaha tagasi anda. Samamoodi on maksekaardid ja sularaha üksteisega asendatavad kriisiolukordades, leevendades katkestuse mõju ja ulatust. Siiski ei saa kõiki makseteenuseid üksteisega asendada. Näiteks ei ole kontolt kontole arveldusi võimalik tõhusalt teiste teenustega asendada. Samuti ei ole võimalik kaarditehinguid sooritada või sularaha välja võtta, kui kliendi sissetulekut ei saa tema kontole kanda. Samas võivad katkestuse mõju leevendavate meetmetena tulla kõne alla telefonipank, mobiilimaksed ja muud lahendused.

Määruse § 7 sätestab elutähtsa teenuse katkestuse definitsiooni ja katkestuse maksimaalse lubatud kestuse. Elutähtsa teenuse võimalik katkestus avaldab märgatavat mõju mitmele huvigrupile ja selle mõju kasvab koos katkestuse pikenemisega.

Riigile avaldab makseteenuse katkemine mõju eelkõige tulude laekumise häirete tõttu. Makseteenuse katkestus maksude laekumise tähtaegadel (iga kuu 10. ja 20. kuupäev, 31. märts) võib tekitada riigikassale probleeme riigi kohustuste haldamisel. Õige ajaks teostamata nõuded ja tasumata arved võivad põhjustada viiviseid, trahve ja mainekahju. Ülekannete (nt pensionid, sotsiaaltoetused, riigiametnike palgad, kinnipeetavate vabanemistoetus) viivitused võivad põhjustada ühiskonna rahulolematust ja mainekahju.

Ettevõtluses mõjutab internetipanga teenuste katkestus maksete saajaid ja võib tekitada neile likviidsusprobleeme. Maksekohustuslasele võib makseviivitus kaasa tuua viiviseintressi ja/või mainekahju (võlglaste nimekirjad).

Suuremad rühmad, keda makseteenuse katkestus mõjutab, on inimesed, kes saavad riigilt ja kohalikult omavalitsuselt hüvesid ja toetusi: vanaduspensionärid (üle 300 000 inimese), töövõimetuspensionari saajad (u 100 000 inimest), puudega inimesed (u 150 000 inimest), ja töötukindlustushüvitise saajad (u 30 000 inimest) jt. Asutused kannavad pensionid ja toetused

³ Arvelduspäev on päev, kui maksja makseteenuse pakkuja või maksetehingu täitmisega seotud saaja makseteenuse pakkuja, sh maksevahendaja, on maksetehingu tegemiseks vajalikuks arvelduseks avatud (VõS § 709 lõige 10).

regulaarselt klientide kontole. Nende inimeste toimetulek oleneb paljuski sissetuleku regulaarsusest ja maksete hilinemine on nende jaoks märgatav probleem.

Eesti elanikkonna finantskäitumise uuringu kohaselt kasutab 70% inimestest igapäevaostudeks enamasti maksekaarti; 12% inimestest kasutab ainult maksekaarti.⁴ Seega mõjutab kaardimakseteenuse katkestus või häire iga päev suurt hulka elanikkonnast. Kaardimakseteenuse katkestuseks valmis olemiseks võiksid inimesed kaasas kanda igapäevaostudeks vajalikku kogust sularaha. Finantskäitumise uuringu kohaselt kasutavad inimesed sularaha peamiselt siis, kui kaardiga ei saa maksta, seega peaks 88% elanikkonnast olema valmis arveldama sularahas ka siis, kui kaardimaksed ei tööta. Tulenevalt kaardimaksete laia levikust pakuvad kaubandus- ja teenindustevõtted peamiselt maksekaardiga arveldamist, kuid nad peavad arvestama, et vahel on tarvis arveldada klientidega ka sularahas.

Sularaha kasutab Eestis iga päev 16% üle 18-aastastest (u 170 000 inimest), kelle puhul on tõenäoline, et neil pole võimalik muid maksevahendeid kasutada (pole pangakaarti, kontrol pole raha, ei mäleta kasutajanime või parooli jne).⁵ Sularahaautomaatidest väljastatakse sularaha päevas keskmiselt 120 000 korral. Selle põhjal saab öelda, et sularaha kasutab iga päev suur hulk Eesti elanikke ning sularaharingluse katkemine või häire avaldab ühiskonnale märgatavat mõju. Sularaharingluse olulisus suureneb hüppeliselt kaardimaksehäirete korral. Sellisel juhul pöördub tavapärasest rohkem inimesi sularahaautomaatide ja pangakontorite poole, mis suurendab viimaste käivet.

Määruse järgi loetakse elutähtis teenus katkenuks, kui tehingute arv jääb tõrgete tõttu alla 20% eelneva sarnase perioodi jooksul tehtud tehingute keskmisest arvust. Sarnase perioodi all on mõeldud teenuse kasutajate käitumises sarnast aega (nädalapäev, kellaaeg jne). Elektroonsete teenuste puhul tähendab see, et igast viiest päringust üks täidetakse. Selline olukord võib tekkida nt küberrünnaku puhul. Praktikas ei ole sellised piiratud ulatusega katkestused stabiilsed. Küberrünnaku puhul on võimalik, et rünne tõrjutakse ja teenuse osutamine jätkub tavamahus või teenus katkeb täielikult ning see tuleb taastada.

Teenuste statistika näitab, et §s 3 ja 4 kirjeldatud teenuste kasutusaktiivsus väheneb märkimisväärselt pärast kella 23 ja suureneb alates kella 8st hommikul. Öist aega kasutavad teenuseosutajad plaaniliseks hoolduseks ja infosüsteemide uuenduste tegemiseks. Sellel ajal on teenus osaliselt või täielikult katkenud. Plaanilistest katkestustest antakse kasutajatele teada ja need ei ole seni kaasa toonud suurt negatiivset mõju. Sellepärast ei ole määrusega plaaniliste katkestuste aja reguleerimist asjakohaseks peetud.

Määruse kohaselt on nii makseteenuse kui ka sularaharingluse katkestuse lubatud kestus kuni 12 tundi, mis tähendab, et katkestus peab olema likvideeritud päeva jooksul (kui katkestus tekkis enne lõunat) või hiljemalt järgmiseks päevaks (kui katkestus tekkis päeva teisel poolel).

Alates 2013. aastast esitatud elutähtsa teenuse katkestuse aruannete ja analüüside põhjal oli intsidendi keskmine kestus 38 minutit ning maksimaalne kestus 1 tund ja 14 minutit.⁶ Tüüpiliseks

⁴ Turu-uuringute ASi 2017. aasta finantskäitumise uuringu kohaselt ei kasuta sularaha 12% elanikest.

⁵ Turu-uuringute ASi 2017. aasta finantskäitumise uuringu kohaselt kasutab 16% üle 18-aastasest elanikkonnast iga päev sularaha ja 7% elanikkonnast saab oma sissetuleku ainult sularahas. Kogu Eestis on igapäevaostudeks sularaha kasutamine püsinud samal tasemel.

⁶ Allikas: Eesti Pank.

põhjuseks oli tarkvarauuenduste puudulik testimine. Küberrünnetest tingitud intsidentide mõju on olnud väike. Seega võib elutähtsa teenuse osutajate ja nende partnerite senist võimekust tehnilist laadi intsidente lahendada heaks hinnata. Arvestades võimalikke ohte, mille mõju elutähtsa teenuse toimepidevusele on suurem (nt terroriakti puhul ei pruugi inimesed mitu tundi oma töökohale pääseda) on põhjendatud makseteenuse ja sularaharingluse teenuse katkestuse lubatud kestuse piiramine 12 tunniga, nagu varemgi.

Siseministri määruse „Elutähtsa teenuse toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani, nende koostamise ning plaani kasutuselevõtmise nõuded ja kord” § 7 lõike 2 kohaselt annab korraldav asutus juhise, kuidas arvutada kriitilise tegevuse katkestuse ulatuse suhtarv. Tegemist on siseministri määruse lisa 1 tabelis 2 esitatud suhtarvuga ja eelnõu sätestab, et selleks on katkenud ja tagasilükatud kliendipöördumiste arvu suhe kliendipöördumiste koguarvu.

Määruse § 8 sätestab põhitegevust toetavate teenuste sisseostmise nõuded. HOS § 37 lõike 3 punkti 5 kohaselt sätestab elutähtsa teenuse korraldaja vajaduse korral nõuded elutähtsa teenuse osutaja põhitegevust toetavate teenuste sisseostmiseks teiselt ettevõttelt. Määrus täpsustab, et teenuse sisseostmine on kriitilise teenuse või selle osa sisseostmine. Kokkuvõttes ei saa teenuseosutaja sisse osta elutähtsat teenust tervikuna ja sisseost ei vabasta teenuseosutajat HOSist tulenevatest kohustustest ega vastutusest.

Määrus suunab elutähtsa teenuse osutajat teisi elutähtsaid teenuseid (nt elektriga varustamine, andmesideteenus) sisse ostma HOSi alusel nimetatud elutähtsa teenuse osutajalt, kelle teenus vastab elutähtsa teenuse korraldaja sätestatud nõuetele ja mille üle tehakse HOSis kehtestatud järelevalvet. Elektriga varustamisel on elutähtsa teenuse osutajad Elering AS, Enefit Energiatootmine AS, Elektrilevi OÜ, VKG Elektrivõrgud OÜ ja AS Imatra Elekter. Telefoniteenuse, mobiiltelefoniteenuse ja andmesideteenuste puhul on elutähtsa teenuse osutajad Telia Eesti AS, Tele2 Eesti AS, AS STV, Elisa Eesti AS ja Citic Telecom CPC Estonia OÜ. Vedelkütusega varustamisel on elutähtsa teenuse osutajad AS Alexela Oil, AS Olerex, Circle K Eesti AS, Krooning AS, Neste Eesti AS, AS TARTU TERMINAL, AS JETOIL ja Sevenoil EST AS.

Määrus viitab siseministri määrusele, mille alusel on elutähtsa teenuse osutaja hinnanud kriitilise tegevuse olulisust iseloomustavat kriitilisuse astet. Elutähtsa teenuse osutaja võib piiranguta sisse osta selliseid kriitilisi tegevusi või nende osi, mille kriitilisuse aste on väiksem kui 16. Selline on näiteks tegevus, mis mõjutab teenuse toimimist kuni 80% ulatuses ja mille katkestuse mõju ilmneb päeva möödudes. Näiteks toimub sularahaautomaatide hooldus, tühjendamine ja täitmine üks kord päevas või harvem ning seda ei vaja kõik automaadid korraga. Seega saab hinnata, et sularahaautomaatide kriitilisuse aste on 12 (vastavalt määruse lisa 1 tabelile 1 on katkestuseni kuluv aeg päevades st aste 3 ja katkestuse ulatus 80% ehk aste 4 ning nende korrutis annab tegevuse kriitilisuse astmeks 12). Juhul kui sisseostetava tegevuse kriitilisuse aste on 16 või suurem, peab kriitilise teenuse osutaja täitma küberturvalisuse seaduse § 7 alusel kehtestatud turvameetmeid. Näiteks kasutavad teenuseosutajad kaardimaksete töötlemisel partnerfirmade teenuseid (nt Nets Estonia AS), mille katkestuse mõju teenusele võib olla 100% ja mille mõju võib avalduda hetkega. Ülalviidatud meetodikat kasutades saame teenuse kriitilisuse astmeks 25 (katkestuseni kuluv aeg on sekundid või minutid ehk aste 5 ja katkestuse ulatus on 100% ehk aste 5).

Määruse § 9 sätestab elutähtsa teenuse taastamise korralduse ja prioriteedid. Kesksete infosüsteemide ja seadmete toimepidevuse tagamiseks rakendab elutähtsa teenuse osutaja ennetavaid meetmeid, mis on sätestatud eelnõu § 5 lõikes 2. Lisaks on HOS § 38 lõike 3 punkti 2

kohaselt elutähtsa teenuse osutaja kohustatud rakendama elutähtsa teenuse katkestusi ennetavaid meetmeid, sh vähendama sõltuvust teistest elutähtsatest teenustest, olulisematest lepingupartneritest, tarnijatest ning infosüsteemidest tehniliste süsteemide, lepingute, personali ja muude teenuse osutamiseks oluliste vahendite dubleerimise, alternatiivsete lahenduste kasutamise, vajalike vahendite omamise ja varumise ning muu sellise kaudu. Elutähtsa teenuse osutaja edastab ülevaate rakendatud ennetavatest meetmetest Eesti Pangale osana toimepidevuse riskianalüüsisist.

Määrus sätestab, et elutähtsa teenuse korraldaja käivitab elutähtsa teenuse katkestuse ja elutähtsa teenuse katkestuse ohu korral taastekavas kirjeldatud tegevused olukorra lahendamiseks ning kaasab sellesse elutähtsa teenuse taastamisega seotud asutused ja isikud. Need on osapooled, kellest sõltub teenuse osutamine ja taastamine. Samuti on teenuseosutaja kohustatud tegema koostööd asutuste ja isikutega, kelle jaoks on elutähtis teenus oluline või lausa kriitiline. Selline asutus on näiteks rahandusministeerium, kes haldab riigi rahalisi ressursse ja kelle jaoks on kriitiline nii tulude laekumine kui ka kulude katmine. Makseteenused võivad olla kriitilised teistele elutähtsa teenuse osutajatele, kelle teenus võib katkeda (nt tankla), või elutähtsa kaubaga varustajatele (nt apteek).

Hädaolukorra seadus annab elutähtsat teenust korraldavale asutusele pädevuse määrata prioriteetid elutähtsa teenuse taastamiseks (HOS § 37 lõike 3 punkt 4). Makseteenuse osutaja tagab teenuse kättesaadavuse kesksete infosüsteemide ja seadmete abil ning teenus jõuab kasutajani andmesidevõrkude kaudu. Võimalikud lokaalsed teenusekatkestused on tingitud enamasti andmesideteenuste, elektrivarustuse või kasutaja seadmete ja süsteemide tõrgetest. Makseteenuse lokaalsete katkestuste likvideerimine sõltub seega eelkõige loetletud teenuseosutajate või teenuse kasutaja enda taasteplaanidest ja nende rakendamise võimekusest. Suuremate kriiside lahendamisse on kaasatud ka teised elutähtsa teenuse osutajad, kelle teenuseid konkreetne kriis mõjutab. Sellisel juhul on pangal kui elutähtsa teenuse osutajal võimalik taaste planeerimisel kaasa rääkida, pidades seejuures silmas eelnõus sätestatud elutähtsa teenuse taastamise prioriteete. Hädaolukorra lahendamise eest vastutab määratud ministeerium või muu asutus ja pank peab arvestama hädaolukorra lahendamist juhtiva asutuse suuniseid.

Määrus sätestab, et elutähtsa teenuse taastamise prioriteetid on järgmised:

- 1) elutähtis teenus taastatakse esmalt suurema asustustihedusega piirkondades;
- 2) elutähtis teenus tehakse esmalt kättesaadavaks kriitiliste teenuste (vedelkütuse müük, transpordisõlmed) osutajatele.

Elutähtsa teenuse osutaja peab tegema endast oleneva, et eelnõus sätestatud prioriteete järgitakse elutähtsa teenuse taastamisel.

Määruse § 10 kirjeldab sündmuseid, mille puhul on tegemist elutähtsa teenuse ulatuslikust või raskete tagajärgedega katkestusest põhjustatud hädaolukorraga ja mille lahendamist juhib Eesti Pank.

Hädaolukorra lahendamiseks tuleb HOS § 15 alusel koostada plaan. Eesti Panga lahendatavad hädaolukorrad on juhud, kus makseteenuste puhul ei toimi pankadevahelised arveldussüsteemid ja sularaharingluses on sularahaveo katkestus või häire. Nende sündmuste ennetamiseks või lahendamiseks ei ole elutähtsa teenuse osutajal piisavalt võimalusi ega vahendeid ja tõhusaks toimetulekuks on vajalik koostöö teiste osapooltega, sh Eesti Pangaga.

Elutähtsa teenuse osutaja võidakse kaasata ka muude hädaolukordade lahendamisse. Selline

hädaolukord võib olla näiteks ulatuslik küberintsident, mille lahendamist juhib Riigi Infosüsteemi Amet.

Vabariigi Valitsus on kehtestanud loetelu hädaolukordadest, mille kohta koostatakse hädaolukorra lahendamise plaan (HOS § 15 lõige 3). Sellised olukorrad on näiteks transpordiõnnetus (päästesündmus), massiline korratus ja rünnak objektile (politseisündmused) ning küberintsident. Lisaks neile määratlevad elutähtsat teenust korraldavad asutused need hädaolukorrad, mille lahendamist nad juhivad. Seega on kümneid võimalikke hädaolukordi, mille lahendamiseks peavad eri asutused ja partnerid koostööd tegema. Hoolimata sellest, et plaanide koostamisele eelneb riskianalüüs ja plaanide paikapidavust katsetatakse, ei osata kõiki võimalikke kriisistsenaariume ja eskalatsioone lõpuni ette näha. Üks näide on 2017. aasta lõpus ID-kaardi turvariskist tulenenud olukord, mida selleks ajaks ei olnud hädaolukorra lahendamise plaanides käsitletud. Hädaolukordade lahendamise plaanidega on kaetud kõige tõenäolisemad ja hinnanguliselt suurema mõjuga sündmused. Konkreetse kriisi ilmnemisel ja selle lahendamise käigus võivad aga selguda lisaprobleemid, mida on tarvis töö käigus lahendada.

Määruse § 11 sätestab elutähtsa teenuse katkestusest teavitamise korralduse. Määruse kohaselt teavitab elutähtsa teenuse osutaja Eesti Panka elutähtsa teenuse katkestusest, katkestuse ohust, elutähtsa teenuse toimepidevust märkimisväärselt häirivast sündmusest ja sellise sündmuse toimumise vahetust ohust e-postiga, saates e-kirja aadressile toimepidevus@eestipank.ee. Tegemist on Eesti Panga sisese meililistiga ning sinna kuuluvad töötajad, kes täidavad elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamise ja kriisikommunikatsiooni ülesandeid. Üldiselt piisab, kui teenuseosutaja teavitab Eesti Panka hiljemalt järgmise tööpäeva jooksul.

Elutähtsa teenuse katkestuse ja katkestuse ohu teade peab sisaldama vähemalt järgmist:

- 1) katkestuse kestus ja toimumise aeg, sh kuupäev ja kellaaeg või ajavahemik;
- 2) sündmuse lühikirjeldus ning teadaolev või oletatav põhjus;
- 3) teenuse taastamiseks ja/või teenuse katkestuse mõju vähendamiseks rakendatud ja rakendatavad meetmed;
- 4) teadaolevad andmed selle kohta, milline on prognoositav kahju teenuse kasutajatele (võimaluse korral rahalises väärtuses);
- 5) teadaolevad andmed selle kohta, milline on prognoositav mõju elutähtsate teenuste toimepidevusele.

Juhul kui teenus on häiritud kauem kuni 4 tundi, peab elutähtsa teenuse osutaja teatama elutähtsa teenuse katkestuse ohust esimesel võimalusel eelteavituse vormis. Eelteavituse vormis tuleb edastada vähemalt katkestuse aeg ja sündmuse lühikirjeldus ning häire prognoositav kestus. Täies mahus tuleb teenuse katkestuse ohust teavitada hiljemalt järgmise tööpäeva jooksul.

Elutähtsa teenuse osutajal on teenuse katkestusest ja selle ohust teavitamise kohustus peale HOSi veel mitme teise määruse alusel ja teavitused tuleb saata eri asutustele.⁷ Nende teavituste eesmärk ja sisu on erinevad, kuid teatud juhtudel võib tekkida kattuvus käesolevas määruses kirjeldatud teavitusega. Sellisel juhul ei pea elutähtsa teenuse osutaja saatma Eesti Pangale teavitust selles määruses kirjeldatud vormi kohaselt, vaid võib muus määruses kirjeldatud teavituse saata ka Eesti

⁷ Nt suunised olulisest intsidentist direktiivi (EL) 2015/2366 kohaselt teavitamise kohta, küberturvalisuse seadus, finantsinspektsiooni soovituslik juhend „Nõuded finantsjärelevalve subjekti talitluspidevuse protsessi korraldamisele”.

Pangale.

4. Määruse vastavus Euroopa Liidu õigusele

Tegemist on riigisisese õigusaktiga, mis ei ole seotud Euroopa Liidu õigusega.

5. Määruse mõju

Määrus suurendab teenuse kasutajate kindlustunnet makseteenuste ja sularaharingluse teenuste jätkusuutliku osutamise suhtes ning lisab selgust olukordades, kus teenus on häiritud või katkeb.

Partnerite jaoks annab määrus selgust, kuidas korraldada koostööd elutähtsa teenuse osutajatega ning kuidas planeerida enda teenuste ja tegevuste toimepidevust.

Määruse rakendamiseks ei ole elutähtsa teenuse osutajatel tarvis ette võtta olulisi lisategevusi ega teha märkimisväärseid lisakulutusi.

6. Määruse jõustumine

Määrus jõustub üldises korras.

7. Eelnõu kooskõlastamine

Määruse eelnõu esitati arvamuse avaldamiseks siseministriumile, rahandusministriumile, finantsinspeksioonile, Eesti Pangaliidule, Swedbank ASile, ASile SEB Pank ja Luminor Bank ASile.