

Vastutustundlik ja teadlik laenamine ning tarbijakaitse pangaväliste krediidiandjate tarbimislaenude puhul

*Kas tarbijakaitse ja järelevalve pangaväliste
krediidiandjate üle suudavad takistada
vastutustundetut laenamist?*

Vastutustundlik ja teadlik laenamine ning tarbijakaitse pangaväliste krediidiandjate tarbimislaenude puhul

*Kas tarbijakaitse ja järelevalve pangaväliste krediidiandjate
üle suudavad takistada vastutustundetut laenamist?*

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

**Iga neljanda tarbimislaenu
tagasimaksed ei ole
tähtaegsed**

Rahandusministeeriumi valitsemisalas
oleva finantspoliitika hulka kuuluvad muu
hulgas:

- finantsjärelevalve ja finants-
stabiilsus;
- finantskirjaoskuse edendamine;
- finantsteenuste kestlik arendamine.

Vastutustundliku laenamise põhimõtte
kohaselt peab laenuandja veenduma
laenusaaaja võimekuses laen tagasi
maksta, kogudes infot laenaja finants-
käitumise kohta ja hinnates tema
maksevõimet.

Vastutustundliku laenamise põhimõtte
järgimise kohustus kehtib üheselt laenu
andvatele pankadele, liisinguandjatele ja
pangaväliste krediidiandjatele.

2016. aastast peab krediidiandjana
tegutsemiseks olema tegevusluba, mille
väljastab Finantsinspeksioon.

Rahandusministeerium peaks senisest intensiivsemalt looma
efektiivseid ja heidutavaid takistusi teele, mis võib viia läbimõttlemata
ja kergemeelsete otsuste ning liiga lihtsa krediidile ligipääsu tõttu
ülelaenamiseni pangavälistelt krediidiandjalt. Kuigi ministeerium
nendib, et inimesed jäävad pangaväliste tarbimislaenude tasumisega
sageli hätta, on poliitikakujundamine ja järelevalve nii laenuvõtjate
kui ka pangaväliste krediidiandjate vaoshoidmisel jäänud pigem
tagasihoidlikuks.

**Pangaväliste krediidiandjate üle tehtavas järelevalves ja tarbija-
kaitses on lünki.**

- Finantsinspeksioonil on pangaväliste krediidiandjate üle
järelevalveks mitmeid tööriistu, ent peamiselt kasutatakse
ettekirjutusi. Iseloomult jõulisemaid väärtemenetlusi on algatatud
vaid üksikuid.
- Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet (TTJA) pole aastaid
kontrollinud, kas pangavälised krediidiandjad ikka esitavad
laenuaotlejale enne lepingu sõlmimist nõutavat teavet.
- Krediidiandjalt võlgu kokku ostvate ettevõtete tegevus ei kuulu
järelevalve alla, mistõttu ei ole laenuvõtja huvid ega õigused enam
kaitstud samaväärselt kui laenu võtmisel.

**Rahandusministeeriumil on olnud raskusi laenamise vastutus-
tundlikkusele soodsat mõju avaldavate ettepanekute elluviimise
eestvedamisega.** Strateegiadokumentides kavandatud plaanide
elluviimine venib, näiteks on laenukohustuste infot koondavat
krediiditeabe registrit kavandatud alates 2016. aastast ning väärteto
aegumise tähtaja pikendamine ja karistumäärade tõstmine võttis aega
viis aastat.

**Laenuvõtjate ja võlgnike huvid ja õigused on võrreldes krediidi-
andjate ning võlgade sissenõudjate omadega vähem kaitstud, kuna**
tarbijavaidluste komisjoni otsused ei ole siduvad; maksekäsu
kiirmenetluses ei pea kohtud võlgniku vastuväidete puudumisel võla
sissenõudmise õiguslikke aluseid kontrollima; võlgade kokkuostmine
toimub riikliku järelevalveta.

Teadmiseks, et

Rahandusministeerium kavandab krediidiandjate direktiivi¹ ülevõtmise käigus viia inkassoettevõtted Finantsinspeksiooni järelevalve alla.

Teadmiseks, et

2023. aasta novembris jõustuv seaduse muudatus² annab Finantsinspeksioonile võimaluse määrata senisest märkimisväärselt suuremaid trahve ja leevendab mõnevõrra menetluslikke kitsaskohti, sh pikendab väärteo aegumise tähtaega poole võrra.

Teadmiseks, et

TTJA kavandab 2023. aastal testida vastutustundliku laenamise põhimõttest kinnipidamist kontrolltehingutega.

Teadmiseks, et

Majandus- ja Kommunikatsiooni-ministeerium kavandab tarbijavaidluste komisjoni töö ümber korraldamist, muu hulgas soovitakse muuta komisjoni otsused siduvaks.

Riigikontrolli soovitus

Täiskasvanute ja eelkõige rahaliselt kehvemas seisus inimeste finantskirjaoskuse parandamine vajab sihipärast tegelemist.

Rahandusministeerium pole seni analüüsinud ülelaenamisest tekkiva võimaliku kahju ulatust, puudu on olulised andmed, mistõttu on keeruline kujundada vajalikke meetmeid. Käitumisteaduslikku lähenemist tarbijate suunamisel pole kasutatud. Arvestada võiks erinevate sihtrühmade puhul, kui põhjalikult või millise meetodiga tuleb valdkonda selgitada, et infol oleks inimeste käitumisele mõju. Võlanõustamise teenus on vähe kättesaadav.

Kuigi Finantsinspeksioon teeb pangaväliste krediidiandjate üle järelevalvet, on selle mõju pärsitud.

Finantsinspeksioon jälgib krediidituru arengut, viib läbi riskipõhiseid kontrole. Rikkumiste tuvastamisele järgneb peamiselt ettekirjutus. Krediidiandja risk, et tema rikkumiste suhtes algatatakse väärteomenetlus, on olnud väga väike. Lisaks on määratavad trahvid väikesed.

TTJA-l oleks vaja hinnata senisest rohkem tarbijate puuduliku teavitamisega seotud riske ja viia läbi asjakohaseid kontrole. Kuna krediiditarbijad esitavad ise TTJA-le krediidiandjate kohta kaebusi vähe, puudus TTJA-l sügavamalt teadvustatud ülevaade tarbijate probleemidest kuni 2022. aasta sügiseni, mil meedias ilmus võlgnike probleeme kajastav artiklite seeria³.

TTJA ja Finantsinspeksiooni järelevalve tarbijakrediidi reklaami üle põhineb suures osas kaebustel. Veebireklaami seire võimekus on vähene, selleks puudub ka digitaalne tööriist. Seega pole kindel, et tarbijale sotsiaalmeedias ja mujal veebis kuvatavad reklaamid vastavad nõuetele. Finantsteenuste reklaami järelevalvet teevad Finantsinspeksioon ja TTJA mõlemad, mistõttu on oluline ergutada infovahetust ja teha ulatuslikumat koostööd.

Finantsinspeksiooni kogutud viivislaenude mahu andmetes esines vigu ja TTJA infosüsteemis on probleeme andmete kättesaadavusega. Finantsinspeksiooni kuni 31.03.2022 kogutud info viivislaenude mahu kohta oli ebatäpne. TTJA dokumendihaldussüsteemide liitmise tõttu ei ole andmed varasemate järelevalvemenetluste kohta kättesaadavad.

Rahandusministeerium finantspoliitika juhina ja rahatarkuse koordinaatorina peaks

- veenduma, et vastutustundliku laenamise põhimõtte eiramise vältimiseks loodud keskkond ja järelevalvajate tööriistad tagavad tarbijate õiguste ja huvide kaitse. Koostöös teiste ministeeriumitega tuleks otsustada, mida teha, et vältida ülelaenamist ning parandada kehvemas seisus tarbijate õiguste kaitset;

¹ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv (EL) 2021/2167, 24. november 2021, krediidiandjate ja krediidiostjate kohta ning millega muudetakse direktiive 2008/48/EÜ ja 2014/17/EL. Direktiivi ülevõtmise tähtaeg on 29.12.2023.

² 22.02.2023 Riigikogus vastu võetud „Audiitortevõtmise seaduse, finantskriisi ennetamise ja lahendamise seaduse ning teiste seaduste muutmise seadus muutmise seadus“.

³ Eesti laenuvõtte süsteemide vigu lahkav artiklisari „Võla võim“ ilmus Eesti Päevalehes, Eesti Ekspressis, Maalehes ja ka Delfis 2022. aasta septembris.

- lisama rahatarkuse strateegia tegevusplaani täiskasvanutele meetmeid, et teadvustada laenamise ja võlgujäämise riske ning suunata finantskäitumist, ning toetama Sotsiaalministeeriumi ja kohalikke omavalitsusi võlanõustamisteenuse tagamisel.

Järelevalveasutused Finantsinspeksioon ja TTJA peaksid rakendama kõiki neile antud menetluslikke võimalusi, et tagada vastutustundliku laenamise põhimõtte järgimine ning tarbijate kaitse.

Rahandusministeeriumil ja Justiitsministeeriumil oleks vaja väärtemenetlustega seotud muudatuste (sh kõrgem trahvimäär ja pikem aegumistähtaeg) jõustumise järel analüüsida, kas need võimaldavad järelevalve käigus määrata tõhusaid, proportsionaalseid ja hoiatavaid karistusi⁴, ning vajaduse korral jätkata tööd lahenduse leidmiseks.

Rahandusministeeriumil ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumil tuleks luua võimalus lahendada krediiditoodete tarbijate ning krediidandjate või inkassoettevõtete vaidlusi kohtuvälises korras nii, et otsused oleksid siduvad. See võimaldaks vähem koormata kohtusüsteemi.

Rahandusministri vastus: rahandusminister nõustus, et kuigi palju on tehtud ja lähiajal töös, jätkub siiski ruumi nii regulatiivse keskkonna kui ka rahatarkuse edendamise või nõustamisteenuse arendamise suunal.

Finantsinspeksiooni juhatuse esimehe vastus: Finantsinspeksiooni esimees märkis, et Finantsinspeksioon rakendab efektiivselt ja proportsionaalselt menetluslikke võimalusi, lähtudes järelevalvejuhtumi asjaoludest, kuid professionaalsete turuosaliste finantsjärelevalvesse sobiks oluliselt paremini haldustrahvide ja -menetluse süsteem.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ettevõtlus- ja tarbimiskeskonna asekancleri vastus: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumil on töös tarbimisvaidluste komisjoni töökorralduse muutmine, sh muudetakse otsused seadusega siduvaks.

Justiitsministri vastus: justiitsministri sõnul on Rahandusministeeriumi kaasamine analüüsi küll oluline, kuid süüteo menetluse regulatsiooni muutmine kuulub Justiitsministeeriumi vastutusvaldkonda. Tarbijavaidluste lahendamiseks eelistaks Justiitsministeerium lepitusseaduse kohast lepitusmenetlust.

TTJA peadirektori vastus: TTJA vastas, et võtab Riigikontrolli soovitusel tööplaani kujundamisel teadmiseks. TTJA jätkab olemasolevate ressursside piires kõigi menetluslike võimaluste kasutamist, et tagada vastutustundliku laenamise põhimõtte järgimine ja tarbijakaitse.

⁴ Tarbijakrediidi direktiivi artikkel 23.

Sisukord

Pangaväliste krediidiandjate kliendid on järjest enam laenudega hädas	5
Raskusi tagasimaksmisega tekib iga neljanda väljastatud tarbimislaenu puhul	5
Õiguskeskonna kujundamine on takerdunud ja puudub arusaamine, millisel tasemel tarbijakaitset soovitakse saavutada	9
Tarbijate õiguste kaitsmisel esineb kitsaskohti mitmes laenamise faasis	11
Pangaväliste krediidiandjate tarbimiskrediidiga seotud riskid on Finantsinspeksiooni hinnangul oluline teema, ent finantsstabiilsuse tagamise eesmärgist lähtudes on need riskid marginaalsed	11
Järelevalve krediidiandja turundusinfo üle seisneb suuresti kaebustele reageerimises	13
Rikkumiste menetlemise õiguslik raamistik teeb keeruliseks tõhusate, proportsionaalsete ja hoiatavate karistuste määramise	15
Makseraskustesse sattumise korral ei pruugi laenuvõtja huvid ja õigused olla kaitstud	17
Tarbijate harimine laenamise ja võla haldamise valdkonnas ei ole olnud prioriteet, info ei jõua riskirühmadeni	23
Rahatarkuse strateegia tegevused keskenduvad eelkõige kooliealistele, haavatavad sihtrühmad pole prioriteet	23
Rahatarkuse strateegial puuduvad kvantitatiivsed näitajad, tegevusplaan on juhtimisvahendina puudulik	25
Riigikontrolli soovitusel ja auditeeritute vastused	29
Auditi iseloomustus	36
Riigikontrolli varasem audit finantsteenuste järelevalve ja tarbijakaitse ning tarbijateadlikkuse valdkonnas	39
Lisa A. Uuringud ja rahatarkuse tase	40
Lisa B. Rahatarkuse edendamisega tegelevad organisatsioonid	41
Lisa C. Rahatarkuse strateegia näitajad ja tegevusplaan	44

Pangaväliste krediidiandjate kliendid on järjest enam laenudega hädas

Raskusi tagasimaksmisega tekib iga neljanda väljastatud tarbimislaenu puhul

Tarbimislaen ehk -krediit:

- tagatiseta väikelaen;
- vara ost järelmaksuga;
- sõiduki ja muu vara liising;
- elamukinnisvaraga seotud laen.

Finantsinspektsiooni tegevusloaga:

Eesti⁵ krediidasutused ehk pangad (9):

- suured (4): Swedbank, SEB Pank, Luminor Bank ja LHV Pank;
- väikesed (5): Bigbank, Coop Pank, Holm Bank, TBB Pank, Inbank.

Krediidiandjad (54):

- pankadega seotud krediidiandjad (11): Swedbank Liising, SEB Liising, Luminor Liising jt;
- pankadega mitteseotud krediidiandjad⁶ (43): Placet Group, IPF Digital, Esto, Creditstar Estonia, Telia, Monefit Estonia, Hüpoteeklaen, BB Finance, Primero Finance OÜ (Mogo), AB Krediteks jt.

Krediidivahendajad (20):

- Eesti krediidivahendajad – 8;
- välismaised krediidivahendajad – 5;
- Eesti tegevusloaga krediidiandjate agendid – 7.

Allikas: Finantsinspektsioon 30.09.2022. a seisuga

1. **Tarbimislaen ehk -krediit** on tarbija (laenu- ehk krediidivõtja) võetud kohustus, mis võimaldab tarbida kaupa või teenust ning tasuda selle eest hiljem osade kaupa. Riigikontrolli auditi fookuses olevad pangavälised krediidiandjad pakuvad peamiselt tagatiseta väikelaenu (72,6% lepingute arvust) ja järelmaksu (26,4% lepingute arvust). Võrreldes pankade tarbimislaenudega ja pankadega seotud krediidiandjate laenudega on summad väiksemad⁷, tähtajad lühemad ja intressid kõrgemad (ja sellest tulenevalt ka krediidikulukuse määr kõrgem).

2. Tarbimislaenu maht oli 30.09.2022. aasta seisuga 2,16 miljardit eurot, millest 60% moodustavad pankadega seotud krediidiandjate laenud, peamiselt sõidukiliisingud. Pangaväliste krediidiandjate laenude jääk oli 30.09.2022. aasta seisuga 259 miljonit eurot, mis tähendab 12% turuosa, samas on laenulepingute arvust nende turuosa tervelt 29% (277 000 lepingut).

3. Pankade kliendid tagastavad oma laenusid eeskujulikult kui pangaväliste krediidiandjate kliendid. Pangaväliste krediidiandjatega sõlmitud tarbimislaenu lepingute puhul oli ligi neljandik kliente viivitanud tagasimaksetega. Üle 30 päeva maksetähtaega ületavate laenumaksete ehk viivislaenu arvu osakaal on ajavahemikul 2019–2022 olnud 12–18% (vt joonis 1). Sellele lisanduvad laenud, mille maksetähtajast on möödas kuni 30 päeva (ca 11% laenu arvu). 30.09.2022. aasta seisuga oli pangavälistel krediidiandjatel ligi 80 000 viivislaenu, mis teeb nende osakaaluks 29%. See on Riigikontrolli hinnangul märkimisväärne osakaal ja hulk.

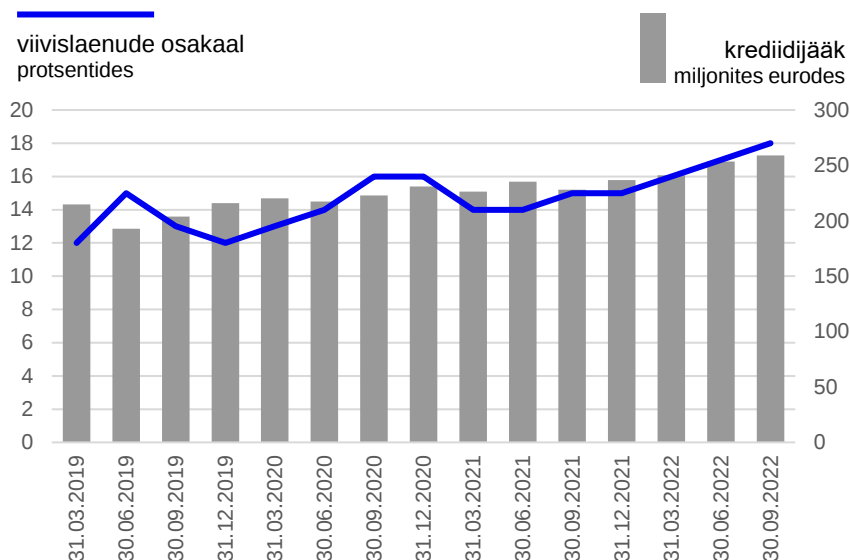
4. Viivislaenu suur osakaal krediidiandja laenuportfelist võib tuleneda mitme teguri koostõjust, näiteks liiga suurte riskide võtmine, agressiivne laenuhakkumine, liiga kõrge intressimäär, puudulik info laenuvõtja krediidivõimelisuse kohta, majanduslangus, ebapiisav järelevalve, puudulik regulatiivne keskkond.

⁵ Eestis äriregistrisse kantud pankadele lisaks pakub Eestis krediiti neli välisriigi krediidasutuse filiaali: AS Citadele Banka, Nordea Bank Abp, OP Corporate Bank Plc, TF Bank AB.

⁶ 2016. aastal kehtima hakanud tegevusloa nõue pangavälistele krediidiandjatele vähendas turul tegutsete arvu.

⁷ 30.09.2022. aasta seisuga oli keskmine tarbimislaenu jääk pankadega seotud krediidiandjatel 4355 eurot, pangavälistel krediidiandjatel 935 eurot. (Allikas: [Finantsinspektsioon](#).)

Joonis 1. Pangaväliste krediidiandjate krediidi jääk (miljonites eurodes) ja tähtajaks üle 30 päeva tasumata maksega lepingute osakaal ajavahemikul 2019–2022



Allikas: Riigikontrolli Finantsinspektsiooni andmed

Vastutustundliku laenamise põhimõtte järgi peab krediidiandja enne krediidi-lepingu sõlmimist

- 1) omandama teabe, mis võimaldab hinnata, kas tarbija on võimeline maksta krediidi tagasi lepinguga kokku lepitud tingimustel (krediitvõimelisus) ja
- 2) hindama **tarbija krediitvõimelisust** ehk seda, kas tarbija suudab maksta krediidi tagasi lepinguga kokku lepitud tingimustel.

Allikas: võlaõigusseadus

5. Selleks, et laenuandmine toimiks laenuvõtja huve ja olukorda kahjustamata, on seadusega kehtestatud nõuded krediidiandjatele⁸, nende tegevusele ja toodetele, reklaamile ning vastav järelevalve. Näiteks ei tohi krediidiandjad kasutada ebaausaid kauplemisvõtteid; peavad rakendama **vastutustundliku laenamise põhimõtet**, andma tarbijale piisavaid selgitusi ja esitama olulist teavet, hindama tarbija krediitvõimelisust (vt joonis 2), krediitkulukuse määrale on seatud ülempiir. Samal ajal on oluline, et ülelaenamist piirates ei võetaks inimestelt võimalust saada laenu elukondlikke vajaduste tarbeks.

6. Vastutustundliku laenamise põhimõtte⁹ eesmärk on vältida ülelaenamist ehk olukordi, kus laenusaja ei suuda laenu maksta tagasi lepingus ettenähtud tingimustel. Laenu võib anda üksnes juhul, kui laenu taotleja on krediitvõimeline.¹⁰ Kui krediidiandja rikub vastutustundliku laenamise põhimõtet või kui laenu taotleja ise esitab krediitvõimelisuse hindamiseks valeandmeid, on risk, et laenu saab inimene, kes ei suuda seda tagasi maksta.

7. Vastutustundliku laenamise põhimõtte eiramise tagajärjel tekkivatel **maksehäiretel** ja ülelaenamise võivad olla märkimisväärsed negatiivsed tagajärjed nii üksikisiku, pere, finantssektori usaldusväärsuse kui ka ühiskonna tasandil. Seetõttu on oluline, et Rahandusministeerium teaks olukorda, looks sobiva õiguskeskkonna ning Finantsinspektsioon ja TTJA

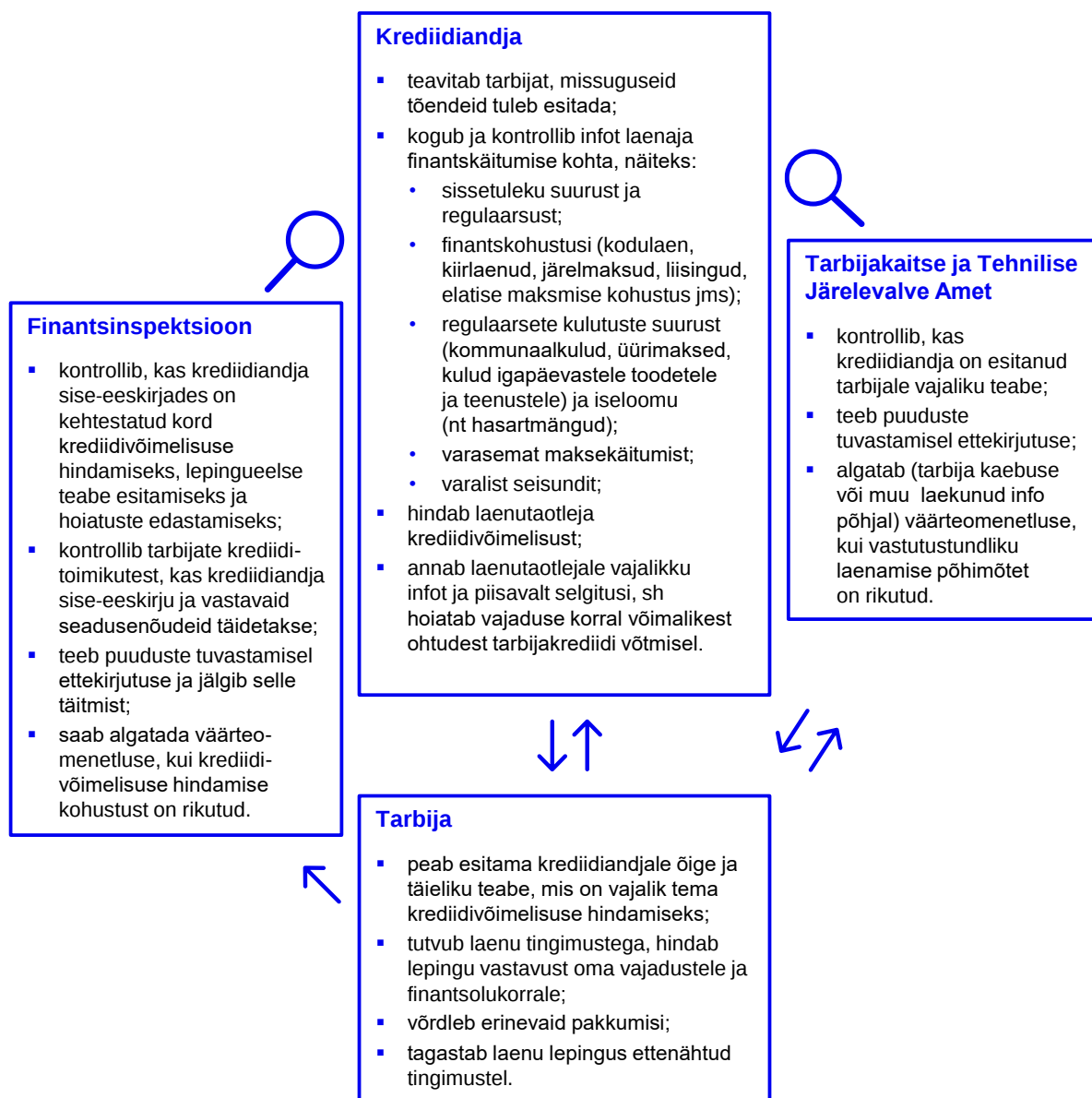
⁸ 2016. aastast alates tohivad tarbimiskrediiti anda ainult ettevõtted, kes on Finantsinspektsioonilt selleks saanud tegevusloa.

⁹ Krediitiasutuste kohustus rakendada vastutustundliku laenamise põhimõtet sätestati 1. jaanuaril 2007 jõustunud krediitiasutuste seaduse muudatustega. Vastutustundliku laenamise põhimõtte on kirjasa tarbijakrediidi direktiivis 2008/48/EÜ.

¹⁰ Vastutustundliku laenamise põhimõtet tuleb rakendada ka laenu refinantseerimisel, st tuleb hinnata, kas uue lepingu tingimustel on tarbija võimeline krediiti tagasi maksta. (Allikas: Finantsinspektsiooni 26.03.2020. aasta märgukiri „[Vastutustundliku laenamise põhimõtte rakendamine. Koroonaviiruse leviku mõjudega seotud info](#)“.)

täidaksid neile pandud ülesandeid krediidiandjate tegevuse järelevalvel ja tarbijate kaitsmisel.

Joonis 2. Krediidiandja, tarbija ja järelevalveasutuste tegevus vastutustundliku laenamise põhimõtte järgimisel [tarbiskerdiit



Allikas: Riigikontroll krediidiandjate ja -vahendajate seaduse ning tarbijakaitse seaduse põhjal

8. Laenu, mida ei ole õigel ajal tagasi makstud, muutuvad võlaks ja¹² müüakse üldjuhul inkassoettevõttele või nõutakse sisse kohtu kaudu, kohtutäituri abiga. 2021. aastal müüsid pangavälised krediidiandjad makseraskuste tõttu 14 686 laenulepingut (laenujäägiga 18 miljonit

¹² Maksehäirete tekkimise põhjused võivad olla erinevad. Enamasti on selleks elulised paratamatused (palga vähenemine, töö kaotamine, tervisega kaasnevad kulud, elukaaslase kaotus, kodu ja transpordiga soetud kulude kasv), kuid ka üle oma võimete elamine on krediidiandjate klientidel sagedane põhjus makseraskustesse sattumisel. (Allikas: Kliendiuring: Raha24 klientide makseraskuste tekkimise põhjused, 07.01.2021.)

eurot). Viivislaenude osakaal ja müüdnud laenulepingute arv on ühed peamised näitajad, mille põhjal võib järelevalveasutus hakata kontrollima, kas krediidiandja tegutseb vastutustundlikult.

9. Seda, et laenu antakse finantskitsikuses olevatele inimestele, näitab seegi, et 33% toimetulekutoetuste saajatest on hädas laenu, liisingu või järelmaksu tasumisega.¹³ Julianuse Inkasso OÜ ja maksehäireregistri taust.ee andmetel oli 2022. aastal 215 787 maksehäiret¹⁴ 84 090 inimesel¹⁵. Enam kui pooltel¹⁶ võlglastel oli kaks või enam ning 15% võlglastel viis või enam maksehäiret. Kuigi nende maksehäirete hulka kuuluvad ka maksmata arved ja trahvid, viitab varasemate maksehäirete nii suur hulk Julianuse Inkasso arvates sellele, et laenuotsuse tegemisel ei kontrollita piisavalt laenuaotleja tausta.¹⁷

10. Finantsinspeksioon leiab, et kui inkassoettevõtte võlamenetluse alustamisel avastab, et inimesel on juba maksehäire, ei tähenda see tingimata, et laenuotsuse tegemisel ei ole kontrollitud piisavalt tema tausta ega kohustusi, sest maksevõime on ajas muutuv ja krediidiandja annab hinnangu krediidi võimelisusele konkreetsel ajahetkel.

Krediidikulukuse määr – krediidi kogukulu tarbijale, mis on väljendatud aastase protsendimäärana kasutusse võetud krediidisummast või krediidi ülempiirist, eeldusel et tarbija krediidleping kehtib kokkulepitud tähtaja jooksul ning et krediidiandja ja tarbija täidavad oma kohustusi tarbijakrediidlepingus kokkulepitud tingimustel ja tähtaegadel.

Allikas: võlaõigusseadus, § 406

11. Pangavälistele krediidiandjatele hakkas **krediidikulukuse määr** ülempiiri¹⁸ järgimise kohustus kehtima 2015. aastal. Siis jõustus seaduse muudatus, mille kohaselt on krediidleping tühine, kui selle **krediidikulukuse määr** ületab määrale kehtestatud ülempiiri. Krediidikulukuse määr on langustrendis (vt joonis 3). Ülempiir on aidanud vähendada intresse ja muid laenuvõtmisega seotud tasusid, mida pangavälised krediidiandjad tarbijate käest küsivad.

¹³ Kristi Melesk, Kelly Toim jt 2022. Toimetulekutoetuse ja võlgnevuse mõju sotsiaal-majanduslikule toimetulekule ning tööturuaktiivsusele. SA Poliitikauuringute Keskus Praxis.

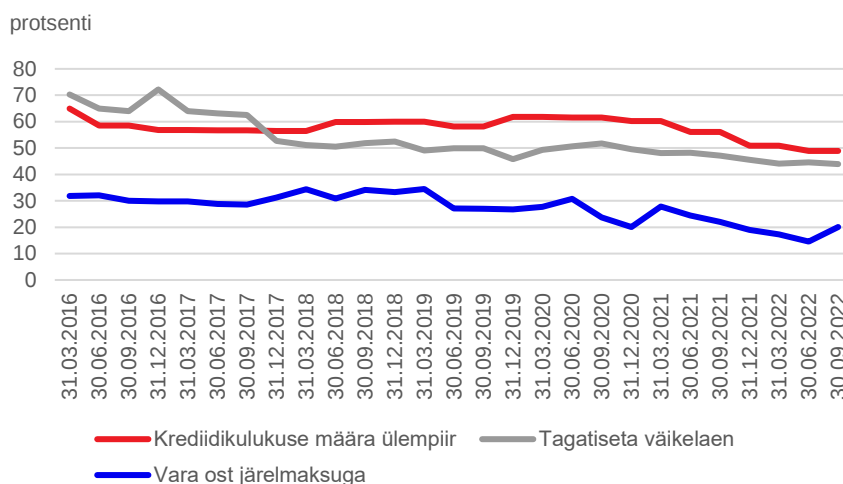
¹⁴ Julianuse Inkasso põhilised kliendid on finantsettevõtted, ärisid teenindavad ettevõtted, telekommunikatsiooniettevõtted, kommunaalteenuste osutajad ning avalik-õiguslikud organisatsioonid. Inkassoettevõtte statistikas on kõikide klientide info, st lisaks laenuvõlgadele ka maksmata arved ja trahvid.

¹⁵ Sotsiaalministeeriumi 2021. aasta analüüsi kohaselt nõudsid krediidiandjad 2020. aastal täitemenetlusega sisse 13 234 võlga ja inkassoettevõtted 65 431 võlga (millest suur osa pärineb samuti krediidiandjalt).

¹⁶ 2020. aastal oli enam kui kaks maksehäiret 60%-l võlglastest.

¹⁷ [Statistika: eestlase keskmine võlasumma kasvab aasta-aastalt](#), Julianuse Inkasso. 18.04.2022.

¹⁸ Võlaõigusseaduse § 406²: Tarbijakrediidleping on tühine, kui lepingu krediidikulukuse määr on üle kolme korra suurem määrast, mille Eesti Pank avaldab oma kodulehel krediidiandjate antud tarbimislaenude kuue kuu keskmisena.

Joonis 3. Pangaväliste krediidiandjate krediidikulukuse määr (%)

Allikas: Riigikontrolli Finantsinspektsiooni andmetel

Õiguskeskkonna kujundamine on takerdunud ja puudub arusaamine, millisel tasemel tarbijakaitset soovitakse saavutada

Finantspoliitika kujundamine

12. 2011. aastal jõustusid võlaõigusseaduse muudatused, millega võeti tarbijakrediidi direktiiv (2008/48/EÜ) üle Eesti õigusesse ja muu hulgas kehtestati tarbija krediidivõimelisuse hindamise nõue. Tegelikult tarbijakaitse oluliselt paremaks ei muutunud.¹⁹ 2016. aastal hakkas laenu andjatele ja vahendajatele kehtima tegevusloa nõue ning neist said Finantsinspektsiooni järelevalve subjektid.

Rahandusministeerium vastutab finantspoliitika kujundamise raames ka finantsjärelevalve ja finantsstabiilsuse ning finantskirjaoskuse edendamise eest.

Allikas: [finantspoliitika programm 2022–2025](#)

13. 2021. aastal tellis **Rahandusministeerium** „Krediidituru uuringu“, et saada ülevaade valdkonna arengust ja ettepanekuid probleemkohtade lahendamiseks, sh vastutustundliku laenamise põhimõtete järgimise parendamiseks. Uuring jõudis järeldusele, et võrreldes järelevalve-eelse ajaga on krediidipakkujate vastutustundlikkus krediidi andmisel üldiselt kasvanud²⁰, kuid pangaväliste krediidiandjate tegevust uuringus eraldi ei vaadeldud. Seega on Rahandusministeerium teadlik krediidituru olukorrast tervikuna, kuid kitsamalt pangaväliste krediidiandjate turu arengule, sh vastutustundliku laenamise põhimõtte järgimisega seotud probleemide ulatusele ja neid piiravate tööriistade toimivusele, pole tähelepanu pööratud.

14. Samuti ei ole Rahandusministeerium pidanud vajalikuks seada arvulisi eesmärke, milliseni tahetakse krediiditurgu ja tarbijakaitse olukorda näha. Selle põhjusena toob ministeerium välja, et pangaväliste krediidiandjate tegevust on keeruline hinnata: krediidi järelturu ehk inkassoettevõtete tegevuse mahu kohta puudub statistika; täitemenetluse statistikas ei tooda eraldi välja, kui suur osa võlgadest pärineb krediidiandjatel ja kui suur inkassoettevõtetelt, samuti ei ole rahvusvahelist võrdlusstatistikat.

¹⁹ Kiiralaenuturg – analüüs ja ettepanekud. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, veebruar 2014.

²⁰ Siim Espenberg, Kristjan Pulk jt 2021. [Krediidituru uuring](#). Lõpparuanne, Tartu Ülikool, RAKE.

Õigusloome

15. Krediidituru regulatiivse keskkonna mitmed kitsaskohad ja riskid olid siiski ka varem teada ja nende lahendamiseks on aastate jooksul välja töötatud nii seaduste väljatöötamise kavatsusi kui ka eelnõusid.²¹

16. Mitmete väga vajalike eelnõude²² menetlemine on tihti takerdunud, kas juba ministeeriumite kooskõlastusprotsessis (kooskõlastuse andmata jätmise põhjuseks on olnud eelnõu ebaküpsus, kooskõlastamine võtab väga kaua aega²³) või Riigikogu menetluses (õigusteoreetiliste arvamuste lahknevusest tekkinud ebakindluse tõttu). Valdkonna õigusraamistiku ümberkujundamine on seetõttu olnud aeglane, riskid realiseeruvad ning tarbijad, hoiustajad ja investorid saavad kahju.

17. Üheks pikaleveninud menetluse näiteks on karistusseadustiku²⁴ ja finantsvaldkonna seaduste²⁵ hiljutine vastuvõtmine Riigikogus. Muudatust, millega võtta Euroopa Liidu õigusest üle võimalus kohaldada väärteomenetluses haldustrahve, kavandati juba 2018. aasta alguses esitatud seaduse eelnõudega. Trahvidega seotud eelnõude menetlemine venis õigusteoreetiliste vaidluste tõttu, ent nende lahendamiseks ei tehtud piisava aktiivsusega tööd.

18. Krediiditarbijate kaitset nõrgendab järelevalve puudumine inkassoettevõtete üle, kes ostavad kokku makseraskustega laenulepinguid ja nõuavad sisse võlgu (vt p-d 68, 69). Finantsinspektsiooni järelevalve alla ei kuulu ka oma liikmetele laene väljastavad hoiu-laenuühistused. Samuti puudub ülevaade, kui palju antakse laenu sotsiaalmeedia gruppides ning millised on seesuguse laenamise riskid ja mõjud.

19. Märkimisväärseks kitsaskohaks vastutustundliku laenamise põhimõtte järgimisel peavad nii krediidiandjad kui ka järelevalvajad usaldusväärse ülevaate puudumist krediiditaotleja kohustuste kohta. Olukorra parandamiseks soovib Rahandusministeerium luua krediidikohustuste infot koondava registri. See kavatsus on kinnitatud juba 2016. aastal arengukavas.

20. Auditi läbiviimise ajal oli krediiditeabe registri loomise kavatsus ministeeriumite kooskõlastamise faasis. Ministeeriumi miinimum eesmärk on luua vajalik õiguslik raamistik Riigikogu XV koosseisu ametiaja lõpuks, seega ei ole lähimatel aastatel registri valmimist loota. Krediiditeabe registrit loodavad nii turuosalised kui ka järelevalveasutused tõhusat abi, et ennetada ülelaenamist. Võlanõustajad leiavad, et krediiditeabe register oleks väärtuslik tööriist võlgadest ülevaate saamiseks.

²¹ Ülevaate tegevustest, mis on kavandatud finantssektori stabiilsuse tagamiseks ja läbipaistvuse suurendamiseks ning finantsteenuste tarbijate ja investorite kaitse suurendamiseks, saab Rahandusministeeriumi veebilehel olevatest [finantspoliitika programmidest](#).

²² Krediiditeabe jagamise seaduse (nn positiivse krediidiregistri) eelnõu väljatöötamiskavatsuse esimene versioon valmis 2020. aasta septembris, teine versioon 2022. aasta juulis; finantsvaidluste voliniku ehk finantsombudsmeni institutsiooni loomise eelnõu valmis 2022. aasta juunis.

²³ 2022. aastal põhjendati eelnõude paigalseisu uue Riigikogu valimistega 2023. aasta märtsis, ka eelnõude puhul, mis esitati kooskõlastusringile 2022. aasta juuni lõpus.

²⁴ Karistusseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus.

²⁵ Audiitortegevuse seaduse, finantskriisi ennetamise ja lahendamise seaduse ning teiste seaduste muutmise seadus. 2023.

Tarbijate õiguste kaitsmisel esineb kitsaskohti mitmes laenamise faasis

Finantsinspektsiooni ülesanne on seista hea, et krediidandjate ja -vahendajate organisatsioon ja sisemine töökorraldus vastaks kehtestatud normidele.

Näiteks hindab inspektsioon juhtide ning olulise osaluse omajate sobivust ja oskusi; vastutusalade määramist; aruandlust ja selle läbipaistvust; sise-eeskirjade seadusele vastavust, asjakohasust ja piisavust; sisekontrollisüsteemi olemasolu ja toimimist jms.

TTJA ülesanne on tagada, et tarbijaid ja ettevõtjaid koheldakse õiglaselt, etteaimatavalt, ühetaoliselt ja vastavalt seadustele.

Järelevalve juhtimine

21. Tarbimiskrediidi andjate ja andmise ning reklaamimisele sätestatud nõuete täitmise üle teevad riiklikku järelevalvet Finantsinspektsioon²⁶ ja TTJA.²⁷

22. **Finantsinspektsioon** tegutseb riigi nimel ja sõltumatult, tema tegevust rahastatakse järelevalvetasudest, mida maksavad turuosalised. **TTJA** tegevust rahastatakse Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi allasutusena riigieelarvest. TTJA juures asub sõltumatu ja erapooletu tarbijavaidluste komisjon.

23. Järelevalve tulemusel peaks tarbijate kaitse, krediidandjate ärihuvid ning avalikkuse huvid (finantsstabiilsuse tagamine, finantssektori maine, sotsiaalsete riskide maandamine) olema tasakaalus.

Pangaväliste krediidandjate tarbimiskrediidiga seotud riskid on Finantsinspektsiooni hinnangul oluline teema, ent finantsstabiilsuse tagamise eesmärgist lähtudes on need riskid marginaalsed

24. Järelevalvetoimingute sageduse ja meetodite valikul kaalub Finantsinspektsioon, millised on järelevalve subjekti ehk krediidandja tegevusest tulenevad riskid finantssüsteemi stabiilsusele. Kuna turu maht on väike, ei kätke pangaväliste krediidandjate tegevus süsteemseid riske finantssüsteemi stabiilsusele ning nende järelevalve eesmärk on kaitsta eelkõige finantssüsteemi usaldusväärsust ning tarbijate huvisid ja õigusi.

25. Riskide hindamiseks ja järelevalve juhtimiseks monitoorib²⁸ Finantsinspektsioon nii tarbimiskrediidi sektorit tervikuna kui ka konkreetsete krediidandjate tegevust. Infot krediidandjate kohta kogutakse regulaarselt elektroonilise platvormi vahendusel²⁹ ja saadakse iga-aastaste küsitlustega.

26. 2022. aastal hakkas Finantsinspektsioon koguma krediidandjate tegevuse kohta detailsemaid andmeid. Selle käigus ilmnis, et osa krediidandjaid oli varasema aruandluskohustuse raames esitanud viivislaenu kohta kogu laenujäägi summa, mitte üksnes maksetähtaja ületanud osa, ning see mõjutas märkimisväärselt koondandmeid. Seega

²⁶ Finantsinspektsiooni seaduse § 3 lg 1: Finantsinspektsioon teeb järelevalvet finantssektori stabiilsuse, usaldusväärsuse ja läbipaistvuse ning toimimise efektiivsuse suurendamise, süsteemsete riskide vähendamise ning finantssektori kuritegelikel eesmärkidel ärakasutamise tõkestamisele kaasaaitamise eesmärgil, et kaitsta klientide ja investorite huve nende vahendite säilimisel ning seeläbi toetada Eesti rahastusteemi stabiilsust.

²⁷ Tarbijakaitse seaduse § 21: TTJA teeb järelevalvet tarbija õiguste kaitseks sätestatud nõuete täitmise üle; lahendab või edastab asjaomastele institutsioonidele lahendamiseks kaebusi, mis on esitatud TTJA-le tarbija õiguste tagamiseks kehtestatud nõuete rikkumise kohta; nõustab tarbijaid, tarbijauhendusi ja kauplejaid ning aitab kaasa nende tarbijakaitsealaste teadmiste täiendamisele.

²⁸ Analüüsitakse kliendikaebusi, jälgitakse reklaame ja turul pakutavaid tooteid, suheldakse turuosalistega. Krediidandjate puhul on seire all näiteks krediidi jääk, viivislaenu ja nende osakaal, krediidi kulukuse määr.

²⁹ Krediidandjad ja vahendajad esitavad Finantsinspektsioonile aruandeid, mille vormid, metoodika ja esitamise kord on kindlaks määratud rahandusministri määrusega.

on kuni 31.03.2022 kogutud statistika krediidiandjate viivislaenude mahu kohta ebatäpne ega ole hilisemaga võrreldav.

27. Finantsinspeksiooni juhatuse kinnitatavad tööplaanid sisaldavad järelevalve- ja arendustegevusi ning valmivad iga-aastaste põhjalike riskiarutelude põhjal. Finantsinspeksiooni siseaudiitor viis 2019. aastal läbi auditi, mille tulemusena leiti, et vastutustundliku laenamise nõuete järgimise õigusnormistik on küllaldaselt õigusselge ning Finantsinspeksiooni järelevalve selle järgimise üle on piisav.

28. Riigikontrolli hinnangul juhib Finantsinspeksioon järelevalve-tegevusi vastutustundliku laenamise põhimõtte järgimise üle meetodiliselt. Turuosaliste tegevuse suunamiseks kasutatakse aja- ja asjakohaseid märgukirju, nende tegevuse kontrollimiseks tehakse riskipõhiseid, põhjalikke ja hästi dokumenteeritud kontrole. Samas, väärtemenetlusi algatab Finantsinspeksioon pigem harva, kuna ei pea seda finantssektori rikkumiste menetlemiseks sobivaks viisiks. Kõiki järelevalveks lubatud tööriistu inspeksioon seega ei kasuta.

Turuosaliste suunamise võimalused

29. Finantsinspeksiooni võimalused turuosalisi suunata on järgmised: tegevusloa andmine ja kehtetuks tunnistamine, sobivusmenetlus, märgukirjad, soovituslikud juhendid, järelevalveline suhtlus, hoiatusteated, ettekirjutused, sunniraha, väärteto-otsused.

30. Vastutustundliku laenamise põhimõtte rakendamise kohta on Finantsinspeksioon andnud välja mitmeid juhendeid ja saatnud märgukirju. Näiteks saadeti koroonaviiruse mõju silmas pidades krediidiandjatele märgukiri, milles soovitati käituda vastutustundlikult olukordades, kus raskused on tekkinud võlgnikust sõltumatutel asjaoludel. Samuti saadeti märgukiri, milles juhiti tähelepanu, et krediidi-kohustuste restruktureerimine ei muudaks laenuvõtja olukorda hüllemaks.

Järelevalve korraldus

31. Riskipõhist järelevalvet ja analüüsi toetab andmete koondtabel. Analüüsi põhjal valmib pingerida, mis võimaldab järelevalve fookuse suunata suurema riskiga subjektidele. Konkreetse krediidiandja toimikute valimi koostamisel lähtutakse riskipõhistest kriteeriumitest ja andmetest.

32. Tarbijate huvide ja õiguste kaitse eesmärgil kontrollib Finantsinspeksioon, kas krediidiandjad järgivad vastutustundliku laenamise põhimõtet, peavad kinni krediidikulukuse määra ülempiirist ja teavitavad tarbijaid nõuetekohaselt enne lepingu sõlmimist. Finantsinspeksioon reageerib kaebustele ja võlanõustajate vihjetele.

33. Krediidiandja puhul konkreetses järelevalvemenetluses kontrollitavate toimikute arv varieerub vahemikus 5–30. Kontrollitoimingud on ajamahukad, kuna reeglid (sh krediidivõimelisuse hindamise toimingud), IT-lahendused ja dokumendisüsteemid, mida krediidiandjad kasutavad, erinevad märkimisväärselt.

Ettekirjutuste tegemine

34. Tuvastatud puuduste korral otsustatakse Finantsinspeksiooni edasised tegevused puuduste hulga ja rikkumise riskitaseme põhjal. Kui krediidiandja puudusi ei kõrvalda, puudused ja rikkumised on rasked või neid on hulgaliselt, teeb Finantsinspeksioon ettekirjutuse, mis väljastatakse juhatuse otsusena. Kui ettekirjutust tähtjaks ei täideta, rakendab inspeksioon meetmeid: määrab sunniraha, tunnistab tegevusloa kehtetuks või hindab, kas asutuse juht või olulise osaluse omaja on sobiv.

Järelevalve krediidandja turundusinfo üle seisneb suuresti kaebustele reageerimises

Järelevalvetöö juhtimine

Ohuproгноos on ohuennetusliku riikliku järelevalve alus.

Proгноos koostatakse objektiivsete tunnuste alusel ja lähtutakse senise järelevalve tulemustest, ametile esitatud märgukirjadest ja süüteo teadete analüüsist, teiste asutuste edastatud järelevalve teadetest ning õnnetusjuhtumite ja intsidentide analüüsist tulemustest, samuti teadus- ja erialakirjanduses avaldatud käsitlustest ja ülevaadetest.

Allikas: TTJA ohuproгноos

Teadmiseks, et

TTJA 2023. aasta tööplaanis on kavandatud järgmised järelevalveteguvused:

- finantsteenuste reklaamide kontroll³²,
- vastutustundliku laenamise printsiibist kinnipidamise ja agressiivse kauplemisvõtte vältimise kontroll;
- teavitusteguvused, millega suurendatakse tarbijate teadlikkust finantskohustustega kaasnevatest riskidest.

Ennetustöö

TTJA strateegiline valik Eesti ühiskonna mõjutamiseks on suunatud ennetusele ning nõuandmisele, mitte karistamisele. Usume, et heaga saab rohkem kui kurjaga. Keskendume ettevõtjate ja inimeste vastutustundlikkuse tõstmisele läbi teavitamise ja abistamise.

[TTJA strateegia 2020–2024](#)

35. TTJA tööplaani aluseks on [ohuproгноos](#)³⁰, milles on välja selgitatud ohtude tõenäosus ja kaalukus. Ohuproгноosi põhjal kinnitatakse igaks kalendriaastaks TTJA järelevalve- ehk tööplaan, kus kajastatakse täpsemalt, mida kontrollitakse.

36. Aastatel 2019–2021 ei leidnud tarbimiskrediidiga seondud ohuproгноosis ja tööplaanis kajastust, kuna TTJA selgituste kohaselt esitatakse krediidandjate peale kaebusi TTJAsse vähe.³¹ Riigikontrolli hinnangul alahindas TTJA ajavahemikul 2019–2021 krediidandjate tegevusega seotud riske. 2022. aasta detsembris kinnitatud ohuproгноosis on vastutustundliku laenamise põhimõtte järgimata jätmine hinnatud tarbija varale olulise mõjuga ohuks.

37. Finantsteenuse reklaami ja krediidandi andmisega seotud ohte hinnates on tuginenud varem tuvastatud rikkumistele, Finantsinspeksiooni ülevaadetele krediidandjate sektorist, Konjunktuuriinstituudi tarbijakaitseuuringule ja krediidituru uuringule. Tarbija vara ja majandushuve kahjustava ohuna on ohuproгноosides välja toodud finantsteenuste reklaami nõuete rikkumine (2019, 2021, 2022), agressiivsete laenu pakumiste tegemine otsepostituste teel (2022); hoiulaenuühistute vastutustundetu laenamine, enne lepingu sõlmimist vajaliku teabe esitamata jätmine ja lepingule esitatavate nõuete rikkumine (2019).

38. Auditi käigus ilmnis, et TTJA infosüsteemis on kättesaadavad andmed vaid viimase kolme aasta menetluste kohta, sest varasemate aastate menetluste info ei ole Tarbijakaitseameti ja Tehnilise Järelevalve Ameti liitumise järel dokumendihaldussüsteemis tekkinud probleemide tõttu kättesaadav.

39. 2022. aastal oli TTJA fookus juhendite koostamisel ja ennetustööl, mistõttu menetleti finantsteenuste reklaamidega seotud rikkumisi märkimisväärselt vähem (kõigest neli menetlust). Koostöös turundajate liiduga (TULI) töötati 2022. aastal välja [finantsteenuse reklaami juhend](#)³³. Lisaks koostas TTJA finantsteenuste reklaami meespea ja viidi läbi [virtuaalne koolitus](#). Samuti hakkas TTJA 2022. aastast pakutama konsultatsioone, et ennetada reklaaminõuete rikkumisi. TTJA analüüsi kohaselt ei vähendanud soovituslikud juhendid ja konsulteerimisvõimalus reklaamiseaduse rikkumiste hulka³⁴, mistõttu plaanitakse 2023. aastal jätkata järelevalveteguvustega ja vajaduse korral ka väärtemenetlustega suuremas mahus.

³⁰ Ohuproгноosi aluseks on korrakaitse seaduse § 24. Ohuproгноosis tuuakse välja probleem, millele hindamisel tuginetakse, selle ohutase ja tõenäosus ning õiguslik alus tegevuseks.

³¹ Näiteks esitati 2022. aastal tarbijavaidluste komisjonile kokku 3527 kaebust, millest 33 olid seotud finantsteenustega (sh laenud, maksekontod, tarbimiskrediit), moodustades alla 1% avalduste koguarvust.

³² 2023. aasta mai keskpaiga seisuga on algatatud järelevalvemenetlused kaheksa finantsteenuste pakkuja suhtes, kes on rikkunud tarbimiskrediidi reklaami nõudeid.

³³ Varem, 2017. aastal, on TTJA koostöös Finantsinspeksiooniga välja töötanud soovitusliku juhendi „[Nõuded finantsteenuse reklaamile](#)“.

³⁴ Kokkuvõtte finantsteenuste reklaami analüüsist jaanuar 2023.

TTJA järelevalve finantsteenuste reklaami üle

Teadmiseks, et

reklaam, millega teavitatakse valmisolekust anda tarbija käsutusse krediidi-lepingu alusel rahasumma või vahendada selliseid lepinguid, on keelatud tele- ja raadioprogrammis.

Allikas: reklaamiseadus

Teadmiseks, et

TTJA on menetlenud finantsteenuste reklaaminõuete rikkumisi

- 2020. aastal (märtsist alates) – 39;
- 2021. aastal – 49;
- 2022. aastal – 4.

Teadmiseks, et

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumil on plaanis 2023. aasta lõpuks koostada reklaamiseaduse muutmise kavatsus, milles kavandatakse analüüsida muu hulgas ka vajadust reguleerida sisuloojate tegevust.

40. Riigikontroll märgib, et järelevalveasutuse töös peaks ennetav teavitamistegevus ja aktiivsed järelevalvetegevused lähtuma väljaselgitatud riskidest.

41. Kuigi finantsteenuste reklaami rikkumiste avastamiseks tehakse TTJAs ka plaanilist järelevalvet, on järelevalve reklaami üle suures osas toimunud kaebuste põhjal.³⁵

42. TTJA esmane eesmärk on võtta seadust rikkuv reklaam avalikust ruumist kiiresti maha, et see jõuaks võimalikult väheste inimesteni. Kui reklaam on maha võetud, pole TTJA hinnangul enam ettekirjutuse tegemiseks põhjust. Ka siis, kui reklaami maha ei võeta ja TTJA teeb ettekirjutuse, ei jõuta sunniraha määramiseni, sest reklaamikampaaniad on lühiajalised (keskmiselt kaks nädalat) ja rikkumine lõpetatakse enne, kui sunniraha määramisele eelnevad toimingud läbitud saavad.

43. Reklaami järelevalve tõhusamale juhtimisele TTJAs aitavad kaasa riskipõhine reklaamide hindamine ja karmim suhtumine³⁶ korduvatesse rikkumistesse. Sunniraha määramiseni ei ole siiski ka korduvate rikkumiste korral jõutud, sest reklaamikampaaniad kestavad lühikest aega.

44. Pidades silmas tööjõu vähesust, on TTJA eesmärk – tegutseda kaebuste põhjal ja kõrvaldada kiiresti reegleid rikkuvad reklaamid – asjakohane. Teisalt jõuab praeguse järelevalve korraldusega reegleid rikkuva reklaami mõju tarbijateni ja haldusmenetluse meetmed ei ole mõjusad, et hoida ära järgmisi rikkumisi. Ühe lahendusena näeb TTJA haldustrahvide määramise võimalust, mis praegu Eesti õiguskorras puudub.

45. Reklaamiseaduse kohaselt saab ebaausa kauplemisvõtte eest väärteo menetlemise korras karistada kuni 50 000-eurose rahatrahviga. 2023. aasta jaanuaris kujundas TTJA väärteomenetluste strateegia ning aasta alguses on alustatud kaks väärteomenetlust finantsteenuste reklaamide kohta. Varem reklaamiga seotud väärteomenetlusi läbi viidud ei ole. (Väärteomenetluste kohta vt ka p-d 54–60.)

46. Reklaami puhul on probleeme ka sisuloojatega, kes ei ole tihti teadlikud finantsteenuste reklaami nõuetest ja ei erista oma kirjutistes reklaam ülejäänud tekstiosast. Jälgijad ei mõista sellisel juhul, mis osa on sisulooja enda arvamus ja mis kinni makstud reklaam.

47. 2020. aastal koostati [juhend sotsiaalmeedias reklaami avalikustajale](#). Reklaami järelevalveks sotsiaalmeedias on katsetatud ka elektroonilise tööriista loomist, kuid ebaõnnestunult, sest peamised sotsiaalmeedia platvormid ei võimalda digitaalsete tööriistadega järelevalvet teha. Infotehnoloogiliste võimaluste arenedes loodetakse siiski leida lahendus, kuidas sotsiaalmeedias oleva reklaami üle järele valvata, kuid samas on selge, et reklaamide läbivaatamine suurendab töömahtu ja inimesi tuleb

³⁵ Viimase kuue aasta jooksul on igal aastal sadu sisukaid vihjeid rikkumiste kohta laekunud ühelt konkreetselt anonüümselt isikult.

³⁶ 2022. aastast ei kuulata ettevõtjat rikkumise avastamisel ära neil juhtudel, kui sama ettevõtja on seda tüüpi rikkumise suhtes juba ära kuulatud, vaid tehakse kohe ettekirjutus. Esimese taolise ettekirjutuse koostas TTJA Bondora ASile 27.05.2022. Bondora AS pöördus 24.08.2022 halduskohtusse TTJA ettekirjutuse ja vaideotsuse tühistamiseks. Kohtumenetlus on pooleli.

Näiteid TTJA kogutud agressiivse otseposti kohta

Kokku 118 pöördumist, unikaalseid neist 75. Näiteks:

„Oled šokeeritud oma elektriarvest? Saad Bondorast võtta 500 € laenu ega pea jääma küünlavalgele.“

„Sõbrapäev on juba sel esmaspäeval. Krediidandja on sulle eraldanud 4000 € vaba limiiti, et tähistada sõbrapäeva stiilselt.“

Finantsinspeksiooni järele- valve finantsteenuste reklaami üle

juurde palgata. Reklaami üle järelevalve tegemiseks on TTJAs ette nähtud 1,5 ametikohta.

48. Otsepostitusele ei laiene nõuded, mis on finantsteenuste reklaamile kehtestatud reklaamiseadusega, kuid tarbijakaitseadusest tulenevat agressiivse kauplemise keeldu tuleb siiski järgida. 2022. aasta suvel viis TTJA läbi kampaania, mille käigus kogus otsepostitustega saadetud agressiivseid finantsteenuste pakkumisi. Tuvastati viis rikkumist, mille kohta saadeti rikkujatele märgukiri, milles pöörati tähelepanu, et agressiivne kauplemine³⁷ on keelatud.

49. Finantsinspeksiooni finantsteenuste järelevalve osakonna sise-eeskirja kohaselt tehakse reklaamijärelevalvet monitoorimise teel. Raske rikkumise korral on ette nähtud ka väärteomenetluse algatamine.

50. Praktikas tegeleb Finantsinspeksioon reklaamijärelevalvega eelkõige kaebuste põhjal. 2022. aastal menetleti nelja finantsteenuste reklaamirikkumist. Finantsinspeksioon toob reklaami järelevalve keerukaima momendina välja vaidlused, mis taanduvad kunstilisele väljenduslaadile. Kord aastas küsib Finantsinspeksioon infot TTJA-le laekunud kaebuste kohta ja läbiviidud rikkumismenetluste kohta.

51. Finantsinspeksiooni ja TTJA roll on lähedalt seotud. Üks kontrollib, kas krediidandja tegevuse eelduseks olevad tingimused on täidetud ja tegevus vastab krediidandjate ja -vahendajate seadusele ning muudele seadustele, ning teine nende tegevuse vastavust tarbijakaitse sätetele.

52. Finantsteenuste ja seal hulgas tarbimiskrediidi reklaami järelevalves on Finantsinspeksioonil ja TTJA-l jagatud pädevus. Parema infovahetuse ja teadlikkuse üksteise tegevusest väljaks võimalikku dubleerimist või järelevalvelünkide ja võiks anda sünergia. Näiteks võiks asutused seaduse raames jagada infot oma kahtluste või tuvastatud rikkumiste kohta; reklaamireeglite korduvad ja teadlikud rikkumised võiks viia järeldusteni krediidiasutuse juhtimise kohta.

53. Alates 2023. aastast vahetavad TTJA ja Finantsinspeksioon infot tööplaaniliste järelevalvetegevuste ning TTJA alustatud finantsreklaami ja muude valdkonna järelevalvemenetluste kohta. Varem regulaarseid kohtumisi või muus vormis koostööd nende asutuste vahel ei toimunud.

Rikkumiste menetlemise õiguslik raamistik teeb keeruliseks tõhusate, proportsionaalsete ja hoiatavate karistuste määramise

54. Finantsinspeksiooni ülesanne on olla vajaduse korral pangaväliste krediidandjate väärtegude kohtuväline menetleja. Näiteks kui krediidandja ei ole hinnanud tarbija krediitvõimelisust. Rikkumise korral on Finantsinspeksioonil õigus algatada väärteomenetlus ja karistada rahaträhviga kuni 32 000 eurot.³⁸

³⁷ Märgukirjas toodud aktuaalsed näited: eriliste asjaolude ja/või päevakajaliste sündmuste raames tarbijale laenupakkumise saatmine, tarbija surveamine laenukaotuse pooleli jätmise korral seda lõpetama.

³⁸ Trahvi määr on kehtinud alates krediidandjate ja -vahendajate seaduse jõustumisest 2015. aastal ja kehtib kuni 1. novembrini 2023. aastal.

Teadmiseks, et

karistused, mida liikmesriigid kehtestavad, tarbijakrediidi direktiivi alusel kehtestatud riigisiseste õigusnormide rikkumise korral, peavad olema tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad.

Allikas: tarbijakrediidi direktiiv, artikkel 23

Finantsinspeksiooni algatatud väärteomenetluste arv

2016. a – 0;

2017. a – 1 menetlus, rahatrahv kokku 3000 eurot;

2018. a 4 – menetlust, rahatrahv kokku 41 000 eurot);

2019. a – 5 väärteomenetlust;

2020. a – 6 menetlust, rahatrahv kokku 1,2 miljonit eurot;

2021. a – 6 väärteomenetlust;

2022. a – 2 väärteomenetlust, rahatrahv kokku 50 000 eurot.

55. Finantsinspeksioon on aastaid pööranud Rahandusministeeriumi tähelepanu, et praegune väärtegude menetlemise raamistik ei võimalda neil krediidiandjaid jt järelevalvesubjekte tõhusalt karistada ega suunata seeläbi ennetavalt nende käitumist. Väärtegude menetlemise tähtaeg on liiga lühike, väärteo omistamine keerukas ja trahvimäär madal, seetõttu on Finantsinspeksioon väärteomenetlusi algatanud harva. Ka TTJA on seisukohal, et väärteomenetlus on aeganõudev, samuti on probleemiks väärteo liiga lühike (2 aastat) aegumistähtaeg.³⁹

56. Osa väärtegude menetlemisega seotud probleeme peaks leevenema 1. novembril 2023. jõustuvate seadusemuudatustega.⁴⁰ Näiteks tõstetakse märkimisväärselt finantsvaldkonna väärteokaristuste määrasid, viies need vastavusse Euroopa Liidu õigusest tulenevate nõuetega, ja finantsvaldkonna väärtegude aegumistähtaega pikendatakse kolmele aastale. Samuti on muudetud juriidilise isiku vastutuse (väärteo omistamise) aluseid. Finantsinspeksioon on tehtud muudatuste suhtes kriitiline ja sooviks võimalust lahendada finantssektori rikkumisi halduskorras ilma väärteo menetluseta.

57. TTJA saab rikkumiste tuvastamise korral teha ettekirjutuse või alustada väärteomenetlust. Ettekirjutusi on TTJA-l õigus teha, kui krediidiandja ei teavita laenuaotlejat lepingutingimustest (standardinfo teabeleht) ja kui krediidikulukuse määr on üle seadusega sätestatud piiri. TTJA võib pöörduda nendel juhtudel ka hagiga kohtu poole.⁴¹

58. TTJA on kohtuväline väärtegude menetleja, kui

- rikutakse ebaausa kauplemisvõtte kasutamise keeldu;
- jäetakse rakendamata vastutustundliku laenamise põhimõte;
- ei järgita krediidikulukuse määra ülempiiri ja tarbijalt nõutavate sissenõudmiskulude hüvitamise piiranguid;
- kasutatakse ebamõistlikult kahjustavaid lepingutingimusi.⁴²

Tarbijakaitse seaduse alusel on nende väärtegude eest määratav rahatrahv kuni 400 000 eurot.

59. Väärteomenetluse alustamiseks saab TTJA kasutada tarbijatelt saadud infot⁴³, koostööd tehakse Eesti Võlanõustajate Liiduga. Sealjuures ei tohi võimalikust rikkumisest olla möödunud palju aega, sest väärtegu aegub kahe aasta jooksul. Menetlemiseks vajalikku infot krediidiandja kohta võib TTJA küsida Finantsinspeksioonilt.

³⁹ Tõenäoliselt vaidlustatakse väärteotrahvid kohtus, mistõttu on oht, et tegu aegub enne otsuse jõustumist.

⁴⁰ 22.02.2023 Riigikogus vastu võetud „Audiitortegevuse seaduse, finantskriisi ennetamise ja lahendamise seaduse ning teiste seaduste muutmise seadus“ ja „Karistusseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus“.

⁴¹ TKS, §-d 64 ja 65.

⁴² TKS, § 75.

⁴³ Vastav võimalus on sätestatud Finantsinspeksiooni seaduse §-ga 54 (4)11, mis jõustus 17.01.2020. 2023. aasta tööplaanis on väärteomenetluse aluseks vajaliku info küsimine võlanõustajatelt.

60. Rikkumiste väljaselgitamiseks on TTJA-l võimalik teha kontrolltehinguid⁴⁴, kuid nende alusel ei saa läbi viia väärteo menetlust, sest tuvastatud rikkumine jääb katsestaadiumisse.

61. Riikliku järelevalve korras ei ole TTJA-l õigust kontrollida vastutustundliku laenamise põhimõtte järgimist krediidasutuses kohapeal. TTJA saab kontrollida üksnes teavitamiskohustusest ja krediidikulukuse piirmäärast kinnipidamist. TTJA on soovitanud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumil muuta tarbijakaitse seadust selliselt, et amet saaks pädevuse kontrollida vastutustundliku laenamise põhimõttest kinnipidamist riikliku järelevalve korras haldusmenetlusega (võimalus teha kontrolltehinguid rikkumise tuvastamiseks ja ettekirjutusi).

Makseraskustesse sattumise korral ei pruugi laenuvõtja huvid ja õigused olla kaitstud

Tarbijavaidluste komisjon

62. Erimeelsuste korral krediidiandjaga on tarbijal õigus pöörduda tarbijavaidluste komisjoni poole. Komisjoni otsused ei ole siduvad ja seetõttu ei pruugi tarbija saada abi. Tarbijavaidluste komisjoni on finantsteenuste teemal jõudnud vähe vaidlusi, mistõttu on kogemus ja sisuline pädevus selliste vaidluste lahendamisel piiratud.⁴⁵ Tarbijate vähese pöördumise põhjuseks võib olla tarbijate kesine teadlikkus oma õigustest ja võimalustest ning häbi oma probleemi pärast.

Finantsinspeksiooni poole pöördumine

63. Finantsteenuse tarbijal on võimalik teavitada probleemidest ka Finantsinspeksiooni, kuid inspeksioon tarbijavaidlusi ei lahenda. Finantsinspeksioon võib esitada tarbija kaebuse alusel teenusepakkujale järelepärimise, et saada täiendavaid selgitusi ning kontrollida, kas tema tegevus vastab seadustele. Tarbijale annab inspeksioon vajaduse korral sõltumatut nõu ja selgitusi, mis võimaldavad tarbijal probleemi lahendamisel lähtuda asjakohastest õiguslikest aspektidest.

Finantsombudsmani koha loomine

64. Tarbijal on oma õiguste kaitsmise huvides vaja teada, millisest institutsioonist ta finantsteenuste probleemide korral kompetentset nõu ja tõhusat abi saab. Tarbijate õiguste paremaks kaitsmiseks on Rahandusministeerium Finantsinspeksiooni eestvedamisel pakunud välja idee luua Finantsinspeksiooni juurde nn finantsombudsmani ametikoht. Eelnõu menetlemine on praegu ministeeriumite kooskõlastamisetapis. Samuti on kooskõlastamisetapis peatunud tarbijavaidluste komisjoni töökorraldust muutev eelnõu⁴⁶, millega muu hulgas soovitakse muuta tarbijavaidluste komisjoni otsused siduvaks.

Võlgade sissenõudmine kohtumenetluses

Maksekäsu kiirmenetlus võimaldab hagimenetlusest kiiremini, väiksema tõendamiskoormuse ja väiksemate kulutustega saada täitedokument ehk maksekäsk. Maksekäsu kiirmenetluses esitatav nõue ei tohi ületada 8000 eurot (sh kõrvalnõuded, nt intressid ja viivised).

65. **Maksekäsu kiirmenetluses** ja võistlevas hagimenetluses ei ole tarbija kui nõrgema poole kaitse tagatud⁴⁷, kuna vastutustundliku laenamise

⁴⁴ Kontrollitehinguid seni tehtud ei ole, kuid need TTJA 2023. aasta tööplaanis.

⁴⁵ Siim Espenberg, Kristjan Pulk jt 2021. [Krediiditur uuring](#). Lõpparuanne, Tartu Ülikool, RAKE; Riigikontrolli intervjuud (vt „Auditi iseloomustus“).

⁴⁶ Tarbijakaitse seaduse, täitemenetluse seadustiku ja riigilõivuseaduse muutmise seaduse eelnõu, mis esitati Justiitsministeeriumile kooskõlastamiseks 1. juulil 2022.

⁴⁷ 2011. aastal valminud [Riigikohtu analüüs](#) toodi välja, et SMS-laenude menetlemist maksekäsu kiirmenetluses ei saa õigeks pidada, kuna formaliseeritud menetluses ei kontrollita tehingu võimalikku tühisust. Kiirlaenu võlgnike õigused ei pruugi seega olla tagatud.

põhimõtte järgimist valdavalt ei kontrollita.⁴⁸ Kiirlaenu võlgnike õigused ei pruugi seega olla tagatud.

66. Kohtunik Vahur-Peeter Liin on toonud välja, et Eesti praegune kohtupraktika ei ole kooskõlas Euroopa Liidu õigusega, kuna Eesti kohus ei pea omal algatusel kontrollima, kas krediidiandja on täitnud kohustuse hinnata enne krediidilepingu sõlmimist tarbija krediidivõimelisust.⁴⁹ Kohus kontrollib krediidiandja tegevust vastutustundliku laenamise põhimõtte järgimisel vaid juhul, kui võlgnik esitab sellesisulise vastuväite.

67. Kuna krediidivõtja on vaidluste puhul nõrgemaks pooleks, siis olukord, kus kohus teeb otsuseid hagi sisulist põhjendatust kontrollimata, võib soodustada vastutustundliku laenamise põhimõtte eiramist.

Inkassoteenus

68. Kui krediidiandjal on võimalik lihtsalt ja piisavalt hea hinnaga vabaneda nõrgemate laenuvõtjatega sõlmitud lepingutest, neid inkassoettevõtetele edasi müües, siis see võib vähendada krediidiandja soovi hinnata põhjalikult laenuvõtja krediidivõimelisust enne laenu andmist. See omakorda suurendab riski, et laenu saab isik, kes ei ole võimeline seda tagasi maksma.⁵⁰

69. Kuigi võlgade sissenõudmisega tegelevad ettevõtted ei kuulu riikliku järelevalve alla, kehtivad neile siiski tarbijakaitse seaduse ja võlaõigusseaduse sätted, mis on kehtestatud võlgu jäänud tarbijate kaitseks. Õigusbüroo Hugo.legal (OÜ HUGO) info ja tarbijavaidluste komisjoni otsuste põhjal võib näha, et inkassoettevõtted kasutavad ära võlgnike puudulikku teadmisi õigusvaldkonnas ning esitavad neile teadlikult ka eksitavat infot. Seetõttu on tervitatav Rahandusministeeriumi plaan viia võlgade sissenõudmist ja inkassoteenust pakkuvate ettevõtete tegevus Finantsinspektsiooni järelevalve alla.

70. Riikliku järelevalve alla ei kuulu veel mitmed laenusarnased finantsteenused ning nende pakkumine ja tarbijakaitse vajavad edaspidi tähelepanu (hoiu-laenuühistud, Facebooki grupid, „osta kohe, maksa hiljem“ makselahenduse tooted).

71. **Riigikontrolli soovitus rahandusministrile:** finantspoliitika juhina veenduda, et vastutustundliku laenamise põhimõtte eiramise vältimiseks loodud keskkond ja järelevalvajate tööriistad tagavad tarbijate õiguste ja huvide kaitse. Koostöös teiste ministeeriumitega tuleks otsustada, mida teha, et vältida ülelaenamist ning parandada kehvas seisus tarbijate õiguste kaitset.

Rahandusministri vastus: Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammis on seatud eesmärgiks ennetada inimeste sattumist ebaõiglastesse võla-keemidesse ning luua selleks positiivne krediidiregister, keelustada

⁴⁸ Kohtunik Vahur-Peeter Liini arvutuste kohaselt, kui võtta kõik maksekäsu kiirmenetlused (43 676 avaldust) ja hagimenetlused (3209 lahendit), siis vastutustundliku laenamise järgimist kontrollitakse sisuliselt 0,2–0,3% kohtuasjade puhul.

⁴⁹ Vahur-Peeter Liin. Tarbijakrediit vs. tsiviilkohtumenetlus: aeg viia vastutustundliku laenamise põhimõtte järgimise kontroll Euroopa Liidu õigusega kooskõlla. – Juridica 2023/3, lk 225–233.

⁵⁰ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv (EL) 2021/2167, 24.11.2021, krediidihaldajate ja krediidiostjate kohta ning millega muudetakse direktiive 2008/48/EÜ ja 2014/17/EL.

hasartmängude, veebiennustusmängude ja kiiralaenu reklaamid ning tagada järelevalve ja võlanõustamise teenus (VVTP [Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm] punkt 11.9). Selle tegevusprogrammis seatud eesmärgi täitmiseks on Rahandusministeeriumi eestvedamisel töös mitu õigusloomeprojekti.

Esiteks on Rahandusministeerium töötanud välja krediidiinkassode ja -ostjate seaduse eelnõu, mis on kavas esitada kooskõlastamisele käesoleva aasta suvel eesmärgiga võtta see seadusena vastu 2023. aasta lõpuks. Eelnõu kohaselt allutatakse inkassofirmad, kes tegelevad pankade ja mitte-pankade väljastatud viivises olevate laenu haldamisega, Finantsinspeksiooni järelevalve alla. Eraldi nõuded nähakse ette ka viivislaenu kokkuostjatele/finantseerijatele (krediidiostjatele). Lisaks näeb eelnõu ette täiendavaid n-ö kaitsemehhanisme tarbijatele – näiteks kohustus pakkuda oma laenu tasumisega hätta jäänud tarbijatele enne täitemenetluse algatamist laenu ümberstruktureerimise võimalust (mis peaks tarbija olukorda kergendama), viivismäära alandamine seaduses jm. Veel nähakse ette, et inkassofirma ega krediidiandja juhiks ei saa valida isikut, kes on varasemalt tegelenud liigkasuvõtmisega.

Teiseks on Rahandusministeerium töötanud välja hoiu-laenuühistute seaduse muudatused, et tugevdada eeskätt liikmete kontrolli ühistute tegevuse üle, aga kaalumisel on ka ühistute allutamine Finantsinspeksiooni järelevalve alla. Vastavalt Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammile soovime eelnõu esitada valitsusele septembris 2023.

Kolmandaks soovime liikuda edasi ka positiivse krediidiregistri loomise plaaniga. Oleme saanud eelmisel aastal konsulteeritud eelnõu väljatöötamiskavatsusele laialdase tagasiside, millega jätkame tööd. Samuti sõlmisime käesoleva aasta juunis töövõtulepingu Cybernetica ASiga positiivse krediidiregistri võimalike optimaalsete tehnoloogiliste lahenduste analüüsiks. Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi kohaselt teeme otsused positiivse krediidiregistri õigusliku raamistiku osas eelviidatud analüüsile tuginedes 2024. aasta maiks.

Neljandaks on olnud kaalumisel laenumaksete ja sissetuleku suhtele eraldi piirmäära kehtestamine ka muudele laenudele kui eluasemelaenu. Meie hinnangul võiks sellise piirmäära kehtestamine tulla koos positiivse krediidiregistri rakendamisega, kuivõrd register võimaldab krediidi-pakkujatel viidatud piirmäära jälgida. Siiski ei ole lõplikult otsustatud, kas selle piirmäära kehtestamine on proportsionaalne, kuna see võib piirata eelkõige madalama sissetulekutega isikute juurdepääsu laenu turule.

Viiendaks jätkame tööd Tartu Ülikooli Rakendusuuringu Keskuse poolt koostatud krediiditur-uuringu soovitude alusel erinevate seaduste muudatuste analüüsi ja ettevalmistamist koostöös Justiitsministeeriumiga. Lähiaastatel tuleb Eesti õigusesse võtta üle ka ELis kokkulepitud uus tarbijakrediididirektiiv.

72. Riigikontrolli soovitus Finantsinspektsiooni juhatuse esimehele ja TTJA peadirektorile: rakendada kõiki menetluslikke võimalusi, et tagada vastutustundliku laenamise põhimõtte järgimine ning tarbijate kaitse.

Finantsinspektsiooni juhatuse esimehe vastus: Finantsinspektsioon rakendab efektiivselt ja proportsionaalselt menetluslikke võimalusi vastavalt järelevalveasja tehioledele, et suunata krediidiandjaid järgima vastutustundliku laenamise põhimõtet (vt p 2 alljärgnevalt). Finantsinspektsiooni finantsjärelevalvelise ettekirjutusega krediidiandja kohustamine ja/või keelamine ning ettekirjutuse avaldamine on keskmise krediidiandja käitumise suunamiseks tõhus meede, kogumis arvesse võttes ettekirjutusele eelneva haldusmenetluse paindlikkust (kulu). Õigusaktiga tuleb täpsustada vastutustundliku laenamise põhimõtte täitmise tingimusi, sätestades teatud finantssuhtarvud ja kehtestades positiivse krediidiregistri kui objektiivse andmeallika finantskohustuste määratlemiseks (vt p-d 1.2 ja 1.3 alljärgnevalt). Finantsombudsmani institutsiooni rakendamisega tuleb võimestada tarbijaid rohkem oma tsiviilõigusi kaitsma (vt p 1.1 alljärgnevalt).

Finantsinspektsioonil on riskantsemate krediidiandjate tegelikult ohjeldamiseks hädasti vaja võimalust mõjusate rahatrahvide lihtsas menetluses kiireks otsustamiseks. Finantsinspektsioon finantsjärelevalveasutusena väärteomenetlust kui kriminaalõiguslikku meetet ei ole sageli rakendanud, kuna väärteo otseselt rahaliselt heidutav efekt on minimaalne kehtivas seaduses sätestatud väikese trahvimäära, süüteo lühikese aegumistähtaaja ja menetluse *ab ovo* olemuse ning sellega kaasneva vaidleja eduväljavaate, derivatiivse vastutuse ning muu sellise tõttu. Finantsinspektsioon loodab, et 2023. aasta sügisest jõustuv uuendatud ja teatud kitsaskohti leevendav väärteoraamistik aitab Finantsinspektsioonil sobivail juhtudel kasutada väärteomenetlust finantsjärelevalve eesmärkide tõhusamaks saavutamiseks. Samas leiame, et professionaalsete turuosaliste suhtes tehtavasse finantsjärelevalvesse sobib oluliselt paremini haldustrahvide ja -menetluse süsteem, muu hulgas arvestades väärteomenetluse potentsiaalset kõrgemat hinda rakendajale võrreldes haldusmenetlusega. Oluline on ka arvestada asjaoludega, et ühelt poolt järelevalvelisi vahendeid tuleb kasutada otstarbekalt ja teisalt väärteomenetluses tehtud otsuste eduväljavaateid, aga ka kriminaalõiguslike meetmete stigmatiseerivat olemust (vt p 1.4 alljärgnevalt).

Finantsinspektsioon on oluliselt arendanud vastutustundliku laenamise põhimõtte täitmise kontrollimudelit. Selleks on välja töötatud aruandlus krediidiandjaile ning vastavaid andmeid kajastav *dashboard*, mis on heaks analüütiliseks abiseks riskikeskkonna kaardistamisel ja krediidiandjate järelevalvetoimingute planeerimisel. Täiendavalt on Finantsinspektsioon üle vaadanud ja täiustanud osakonna asjakohased siseprotseduurid. Eelkirjeldatud lähenemine võimaldab järelevalvet täpsemalt sihtida ja seeläbi tegutseda efektiivsemalt, suurema jõuga. Samas aruandlus toetab krediidiandjail endil avastada ja kõrvaldada kitsaskohti tema suhtes kehtivate õigusaktide täitmisel.

[Vt täpsemalt Finantsinspektsiooni vastust tabelist „Üldised kommentaarid auditiaruande kohta“, lk 29.]

TTJA peadirektori vastus: Võtan Riigikontrolli soovitusetööplaani kujundamisel teadmiseks. TTJA jätkab olemasolevate ressursside piires kõigi menetluslike võimaluste kasutamist vastutustundliku laenamise põhimõtte järgimise ja tarbijakaitse tagamiseks.

[Vt täpsemalt TTJA ülevaadet 2023. aasta tööplaani kohta tabelist „Üldised kommentaarid auditiaruande kohta“, lk 29.]

73. Riigikontrolli soovitus rahandusministrile koostöös justiitsministriga: analüüsida väärtemenetlustega seotud muudatuste (sh kõrgem trahvimäär ja pikem aegumistähtaeg) jõustumise järel, kas need võimaldavad järelevalve käigus määrata tõhusaid, proportsionaalseid ja hoiatavaid karistusi, ning vajaduse korral jätkata tööd lahenduse leidmiseks.

Rahandusministri vastus: muudatused väärtemenetlustes jõustuvad käesoleva aasta 1. novembril. Paralleelselt jõustuvad ka muudatused finantssektori seaduste karistussätetes. Võtame teie soovituseteadmiseks ning oleme Finantsinspeksiooni ja Justiitsministeeriumiga dialoogis, et saada tagasisidet muudatuste toimimisest ja mõjust järelevalve praktikas.

Justiitsministri vastus: Justiitsministeerium nõustub, et tarbijakrediidi valdkonnas on järelevalve ning tõhusad menetlus- ja karistusmeetmed rikkumistele reageerimiseks olulisel kohal. Käesoleval aastal jõustuvad seadusemuudatused⁵¹ annavad täiendavaid võimalusi kontrolliaruandes toodud probleemide lahendamiseks. Justiitsministeerium nõustub aruande punktis 73 toodud soovitusetööplaani muudatuste mõju peale nende jõustumist ning järelduste tegemiseks piisava rakendusaja möödumist. Märkime ka seda, et kuigi eeltoodud küsimuste lahendamisel ja analüüsimisel on kindlasti oluline Rahandusministeeriumi kaasamine, kuulub süütemenetluse regulatsiooni muutmine siiski Justiitsministeeriumi vastutusvaldkonda.

74. Riigikontrolli soovitus rahandusministrile koostöös majandus- ja infotehnoloogiaministriga: luua võimalus lahendada krediitoodete tarbijate ning krediidiandjate või inkassoettevõtete vaidlusi kohtuvälises korras nii, et otsused oleksid siduvad. See võimaldaks vähem koormata kohtusüsteemi.

Rahandusministri vastus: Rahandusministeerium on töötanud välja Finantsinspeksiooni seaduse ja täitemenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõu, millega on soov luua Finantsinspeksiooni juurde finantsvaidluste voliniku funktsioon. Finantsvaidluste volinik hakkaks kohtuväliselt lahendama vaidlusi finantsettevõtete (sh krediidiandjate) ja nende klientide vahel. Finantsvaidluste voliniku otsused oleksid eelnõu kohaselt pooltele siduvad.

Eelnõu läbis 2022. aastal esimese kooskõlastusringi, kuid järgmisesse kooskõlastusetappi see veel liikunud ei ole. Üheks peamiseks põhjuseks ongi kohtuvälises menetluses tehtavate otsuste siduvuse küsimus, mille osas tundub laiem üksmeel õigusekspertide vahel puuduvat. Ootame

⁵¹ [Karistusseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus](#) (Euroopa Liidu õigusest tulenevad rahatrahvid); [auditiortegevuse seaduse, finantskriisi ennetamise ja lahendamise seaduse ning teiste seaduste muutmise seadus](#) (finantsvaldkonna väärtekaristuste reform, ELi õigusest tulenevad karistused).

selles küsimuses jätkuvalt Justiitsministeeriumi selget suunist, mis eelduslikult tuleb nende vastuskirjas majandus- ja infotehnoloogia ministeeriumi ettevalmistatud tarbijavaidluste komisjoni reformi puudutava eelnõu kooskõlastamisel.

Seejärel saame hinnata, kas meie ettevalmistatud eelnõu vajab muudatusi, ning kavandada ka järgmised sammud. Loodame küsimuses selguse saada hiljemalt 2023. aasta lõpuks.

Majandus- ja infotehnoloogiainistri vastus: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on tegelenud tarbijavaidluste komisjoni (TVK) reformimisega aastast 2019 ning reformi üheks peamiseks eesmärgiks on muuta TVK otsused pooltele siduvaks (tänapäevaste soovituslike otsuste asemel). TVK reformi elluviimiseks ning tänapäevaste probleemkohtade kaardistamiseks valmis 2019. a hilissügisel Ernst & Young Baltic AS-i poolt koostatud analüüs „Tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise võimalikud mudelid Eestis“⁵². Töö eesmärgiks oli analüüsida tänapäevase kohtuvälise tarbijavaidluste lahendamise süsteemi toimivust Eestis ning teha ettepanekuid selle parendamiseks. Analüüsi käigus küsiti nii kauplejate kui ka tarbijate arvamust ning kogemusi seoses TVK-ga ning võrreldi Eesti süsteemi teiste Euroopa riikide (Austria, Taani, Soome, Suurbritannia) kohtuvälise vaidluste lahendamise üksustega.

Pärast Ernst & Youngi poolt koostatud analüüsiga tutvumist koostasime 2020. aastal väljatöötamiskavatsuse (VTK) tarbijakaitseaduse (TKS) muutmiseks osas, kuivõrd TVK tegevus on reguleeritud TKS-iga. VTK-s nähti mh ette, et reformi tulemusel muutuvad TVK otsused pooltele siduvaks ning neid on võimalik kohtutäituri kaudu täitmisele pöörata.

Lisaks suhtlesime paralleelselt nii Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametiga (TTJA), erialaliitudega kui ka tänapäevaste TVK esimeestega ning otsisime parimaid võimalikke lahendusi kogu TVK töökorralduse (veel) paremaks muutmiseks.

2021. a koostasime TVK reformi eelnõu, mille panime sama aasta novembris esimesele kooskõlastusringile. Pärast esimest kooskõlastusringi analüüsisime saadud arvamusi, tegime eelnõus vastavaid muudatusi ning panime eelnõu teisele kooskõlastusringile⁵³, kus see on kahjuks tänaseni.

Justiitsministeeriumi (JuM) palvel koostasime 2022. a sügisel põhiseaduspärasuse analüüsi, mille eesmärk oli analüüsida, kas lisaks kohtutele on kohtuvälistel vaidluste lahendamise üksustel pädevus teha siduvaid otsuseid, kuivõrd põhiseaduse § 146 esimese lause kohaselt mõistab õigust ainult kohus. Sisuka analüüsi tulemusel jõudsimme järelduseni, et kohtuvälistel vaidluste lahendamise üksustel (nagu näiteks TVK) on pädevus teha siduvaid otsuseid. Sellele annab kinnitust mh ka asjaolu, et töövaidlusi lahendav töövaidluste komisjon (mis tegutseb sarnasel põhimõttel kui TVK) teeb tänapäeval siduvaid otsuseid.

⁵² Kättesaadav siit: [Tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise võimalikud mudelid Eestis](#).

⁵³ Kättesaadav siit: [Tarbijakaitseaduse, täitemenetluse seadustiku ja riigilõivu seaduse muutmise seaduse eelnõu](#).

Kahetsusväärset kombel ei ole me senini saanud JuM-ilt kooskõlastust, et TVK reformiga edasi liikuda, s.t muuta komisjoni poolt tehtavad otsused siduvaks. Meile teadaolevalt on põhjuseks just eriarvamused selles osas, kas kohtuvälised vaidluste lahendamise organid saavad teha siduvaid otsuseid või mitte. Loodame siiski saada JuM-ilt lähiajal selgituse, millistel võimalikel viisidel saame TVK reformiga edasi liikuda ning täita Riigikontrolli poolt antud soovitusi.

Justiitsministri vastus: soovime juhtida tähelepanu, et tsiviilõiguslike vaidluste lahendamise ja täitemenetluse küsimused kuuluvad samuti Justiitsministeeriumi vastutusvaldkonda.

Sisuliselt märgime, et Justiitsministeerium ei eelista tsiviilvaidluste lahendamist haldusmenetluses siduvate otsustega. Erinevate võimaluste kaalumisel tuleb tagada põhiseadusega sätestatud õigusemõistmise garantiid ning lahenduse sobivus kehtivasse õiguslikku raamistikku. Justiitsministeeriumi hinnangul oleks tarbijavaidluste lahendamisel eelistatum lahendus lepitusseaduse kohane lepitusmenetlus. Justiitsministeeriumi hinnangul võiks seega edaspidi kaaluda vastava lepitusorgani loomist, mis saaks lepitusseaduse kohaselt kinnitada lepituskokkuleppe, mis on ka täitedokument täitemenetluse seadustiku § 2 lõike 1 punkti 25 kohaselt.

Tarbijate harimine laenamise ja võla haldamise valdkonnas ei ole olnud prioriteet, info ei jõua riskirühmadeni

Rahatarkus ehk finantskirjaoskus on oskuste, teadmiste, hoiakute ja käitumise kogum, mis on vajalik, et teha rajaasjades arukad otsused ja tagada oma pere majanduslik heaolu.

Allikas: rahatarkuse strateegia 2021–2030

75. Riigikontroll uuris, mida teevad Rahandusministeerium ja teised seotud asutused selleks, et suurendada haavatavate⁵⁴ ehk ülemäärase laenamise ohus olevate sihtgruppide **rahatarkust** ehk **finantskirjaoskust** (p-d 78–83). Riigikontroll analüüsis ka rahatarkuse strateegiat ja selle elluviimise juhtimist (p-d 84–87).

Rahatarkuse strateegia tegevused keskenduvad eelkõige kooliealistele, haavatavad sihtrühmad pole prioriteet

76. Eesti inimeste rahatarkuse ehk finantskirjaoskuse põhijooni selgitavate uuringute (vt ka lisa A) põhjal saab järeldada, et inimesed ei rakenda piisavalt olemasolevaid rahavaldkonna teadmisi. Osa inimeste puhul paistab silma pealiskaudne suhtumine, mugavus ja liigne kiirustamine finantsotsuste tegemisel.⁵⁵ Suurel osal inimestest ei ole piisavalt sääste, mistõttu on neil sissetuleku vähenemise korral keeruline toime tulla. Sealjuures on haavatavad nii väikese kui ka hea sissetulekuga – palgapäevast palgapäevani – elavad leibkonnad, kellel on kalduvus tarbida üle ja võtta selleks tarbimislaene.⁵⁶

⁵⁴ Haavatavad sihtrühmad on näiteks: laenukoormusega hädas olevad inimesed, mittetöötavad ja hariduseta noored, täiskasvanuhariduses osalevad inimesed, pensionärid, üksikvanemad, hasartmängusõltlased.

⁵⁵ [Eesti elanike finantskirjaoskuse ehk rahatarkuse uuring](#). Turu-uuringute AS, Rahandusministeerium, 2019.

⁵⁶ Jaanika Meriküll, Tairi Rõõm 2019. [Eesti leibkondade finantskäitumise ja tarbimisharjumuste uuring: 2017. aasta küsitluse tulemused](#), Eesti Pank.

Eesti inimeste rahatarkuse tase

Inimesed, kellelt nõutakse võlga sisse kohtutäituri abiga, on üks sihtrühm, kelle finantskirjaoskust oleks vaja parandada:

- 73% mehed; 27% naised;
- keskmine vanus 42,7 aastat.

Kõige enam on võlgnikke vanuses

- 30–39 (30%);
- 40–49 (27%).

Keskmiselt oli inimesel 5,2 võlga.

Allikas: täitemenetluse võlgade analüüs, Sotsiaalministeerium

Kooliharidus ja noored kui prioriteet

77. Krediidituru uuringus⁵⁷ toodi välja, et laenuvõtjate teadlikkus on väiksem just väikelaenu puhul, kus tihti erinevatel põhjustel lepingutingimustesse niivõrd ei süveneta. Tarbija ei teadvusta näiteks, et järelmaks on finantskohustus ja mitmed väiksemad maksekohustused võivad koos suure summa moodustada. Eksitakse ka intressi- ja järelmaksuarvestusega ega teata, mida sisaldab krediidikulukuse määr. Võlanõustajate juurde jõutakse alles siis, kui makseraskused on juba väga suureks kasvanud. Vähe teatakse, kust otsida abi makseraskuste korral.

78. Rahatarkuse strateegias on kirjas mitmeid täiskasvanute laenuvõtmise ja haavatavate sihtrühmadega seotud kitsaskohti, kuid nende lahendamiseks suunatud tegevusi on kavandatud ja ellu viidud vaid üksikuid. Nii rahatarkuse esimese strateegia programmi (2013–2020) kui kehtiva strateegia (2021–2030) raames on enim tähelepanu saanud valdkond ja sihtrühm olnud kooliharidus ning noored. 2018. aasta andmetel tuginev rahvusvaheline PISA⁵⁸ uuring toob välja, et õpilased saavad rahaasjades infot eelkõige vanematelt ja lähedastelt (95%). Samas ei ole vanemate teadmised ja praktilised kogemused finantsteenuste osas üldjuhul piisavad, sh teatakse vähe oma õigusi ja kohustusi, ja nii kanduvad kesised teadmised noortele edasi.⁵⁹

Rahatarkus täiskasvanutele

Teadmiseks, et

2023. aasta algusest juhib Rahandusministeerium rotatsiooni korras võlgnevuste ennetamise ja võlgnike toetamise töögruppi, mille Sotsiaalministeerium lõi 2021. aastal.

79. Riigikontrolli intervjuueeritud Rahandusministeeriumi, Finantsinspektsiooni ja TTJA esindajad nentisid, et täiskasvanutele finantsprobleeme ennetava rahatarkuse jagamine on keeruline ja vähe tõhus, mistõttu ei ole sellega ka tegeletud. Teisalt tuleb tõdeda, et keskmisel tarbijal on väga keeruline mõista mitmesuguste innovatiivsete finantstoodete riske, mistõttu on vaja, et riik aitaks tarbija teadlikkust selles valdkonnas parandada. Tarbijate harimise vajadus on sätestatud ka uues tarbijakrediidi direktiivis, mille ülevõtmise ja rakendamisega peavad ministeeriumid lähitulevikus tegelema.

80. Eneseharimist, sh laenamise valdkonnas, võimaldavat infot on avaliku sektori veebilehtede olemas palju (Finantsinspektsiooni tarbijaveebis, Rahandusministeeriumi, TTJA lehel ja kriis.ee), kuid info on tihti raskesti leitav ning pole suunatud just haavatavatele sihtrühmadele.

81. Kuigi mitmetel riigiasutustel on info veebilehel ja läbi on viidud täiskasvanute teadlikkust suurendavaid üksikuid projekte (vt lisa B), võib üldistades siiski tõdeda, et haavatavatele sihtrühmadele pole rahatarkuse strateegia raames seni rahatarkust viidud ja nende käitumise suunamisega pole süsteemselt tegeletud.

82. Riigikontrolli 2023. aasta audit „Toimetulekutoetuse kui riikliku sotsiaalabi korraldus“ näitas, et head ülevaadet kohalike omavalitsuste võlanõustamise teenuse saajatest ei ole. Omavalitsuste ja Eesti Töötukassa pakutavat võlanõustamise teenust kasutas 2022. aastal kokku

Võlanõustamise teenus – kohaliku omavalitsuse korraldatav sotsiaalteenus, mille eesmärk on abistada isikut tema varalise olukorra kindlakstegemisel, võlausaldajaga läbirääkimiste pidamisel ja nõuete rahuldamisel, vältida uute võlgnevuste tekkimist toimetulekuvõime parandamise kaudu ning lahendada muid võlgnevusega seotud probleeme.

Tasuta võlanõustamise teenust osutatakse registreeritud töötutele ning koondamisteate saanud töötajatele ka Eesti Töötukassa kaudu.

Allikas: sotsiaalhoolekande seadus ja Eesti Töötukassa veebileht

⁵⁷ Siim Espenberg, Kristjan Pulk jt 2021. [Krediidituru uuring](#). Lõpparuanne, Tartu Ülikool, RAKE.

⁵⁸ Leonore Riitsalu 2020. [Eesti õpilaste tulemused PISA 2018 finantskirjaoskuse uuringus](#). SA Innove.

⁵⁹ Lia Lepane, Ülo Mattheus jt 2021. [Tarbijakaitse olukorrast Eestis](#). Konjunktuuriinstituut; [Eesti elanike finantskirjaoskuse ehk rahatarkuse uuring](#). Turu-uuringute AS, Rahandusministeerium, 2019.

4570 inimest.⁶⁰ Samal ajal on Eestis enam kui 90 000 inimest⁶¹, kelle võlgu nõutakse sisse kohtuotsuse alusel kohtutäituri abiga ning kes võiksid võlanõustamist vajada. Kohalikel omavalitsustel on kohustus tagada toimetulekutoetuse taotlejale, kelle suhtes on algatatud täitemenetlus, võlanõustamisteenuse kättesaadavus ja tugiteenused, mis parandavad tema toimetuleku- ja majandamisoskusi.

83. Nii varasemate kui ka 2022. aastal valminud Praxise uuringu kohaselt on võlanõustamise teenuse kättesaadavus⁶² ja kvaliteet piirkonniti erinev. Probleemiks on pikad järjekorrad, vähene teadlikkus teenuse olemasolust ja see, et paljud inimesed, kes vajaksid võlanõustamise teenust, hoopis väldivad seda. Seevastu teenuse tulemuslikkusele andis uuring üldiselt positiivse hinnangu. Eelkõige aitab võlanõustamise teenus inimestel vältida uute võlgade teket, lisaks saadi abi võetud võlgade vähendamisel.⁶³ Seega võiks võlanõustamise pakkumine ning eelkõige varasemas etapis kättesaadavus aidata leevendada suurte ja keerukate võlgade teket. Seni ei ole teenusest loobumise põhjustega täpsemalt tegeletud ega otsitud neist üle saamise viise.

Rahatarkuse strateegial puuduvad kvantitatiivsed näitajad, tegevusplaan on juhtimisvahendina puudulik

Strateegia ja tegevusplaan



Rahatarkuse strateegia eesmärgid

Allikas: Rahatark Eesti. Eesti elanike rahatarkuse edendamise strateegia 2021–2030

84. Rahandusministeeriumi [finantspoliitika programmi 2022–2025](#) kohaselt on finantskirjaoskuse edendamine nii laste kui ka täiskasvanute seas Rahandusministeeriumi ülesanne, mida täidetakse koostöös avaliku, era- ja kolmanda sektoriga. Selle töö tegemiseks on Rahandusministeeriumis üks rahatarkuse koordinaatori ametikoht (mis on jagatud kahe osaajaga töötava ametniku vahel) ja 10 000 eurot eelarvet.

85. Rahandusministeeriumi eestvedamisel on koostatud juba teine⁶⁴ [Eesti inimeste rahatarkuse edendamise strateegia aastateks 2021–2030](#). Rahatarkuse strateegial on kaheaastased tegevusplaanid ([2021–2022](#) ja [2023–2024](#)), eesmärkide alla koondatud tegevuste loeteluga. Kodulehel kättesaadavates tegevusplaanides ei ole kirjas vastutajad, puudub info rahastamise, tulemuste mõõtmise, tegevuste ja sihtgruppide kohta (tegevusplaanide kohta vt põhjalikumalt lisa C). Tegevusplaani lõppenud perioodi kohta (vahe)aruannet ei tehta.

⁶⁰ 2021. aastal kasutas omavalitsuste korraldatavat võlanõustamise teenust 2273 isikut ja töötukassa teenust 2297 isikut. (Allikas: Kristi Melesk, Kelly Toim jt 2022. Toimetulekutoetuse ja võlgnevuse mõju sotsiaal-majanduslikule toimetulekule ning tööturuaktiivsusele. SA Poliitikauuringute Keskus Praxis).

⁶¹ Kohtutäituri ja Pankrotihalduri Koja andmetel oli 23.01.2023. aasta seisuga täitemenetlustes füüsilisest isikust võlgnikke, kus nõude liigiks on „võlanõue tsiviiliasjas“ või „võlg“ 91 182, kellel oli täitemenetlusi kokku 221 865. Sotsiaalministeeriumi 2020. a läbiviidud täitemenetluse võlgnike analüüsi kohaselt moodustasid juriidilise isiku tegevusala koodi järgi suurima osa võla sissenõudjatest inkassoteenuse ja krediidinfo tegevusala ettevõtted (17% juriidilise isiku võlgadest). Pankade nõuded moodustavad 5,5% ja krediidandjate omad 3,5% juriidiliste isikute võlgade nõuetest.

⁶² 2018. aastal osutati võlanõustamise teenust vaid 30 omavalitsuses, siis 2021. aastal juba 56-s. Kuid ikkagi 23 omavalitsust 79 teenust ei korraldanud.

⁶³ Kristi Melesk, Kelly Toim jt 2022. Toimetulekutoetuse ja võlgnevuse mõju sotsiaal-majanduslikule toimetulekule ning tööturuaktiivsusele. SA Poliitikauuringute Keskus Praxis.

⁶⁴ Esimene rahatarkuse ehk finantskirjaoskuse edendamise programm Eesti elanikele hõlmas ajavahemikku 2013–2020.

86. Kui 2013–2020 strateegia kohta tõdeti⁶⁵, et kindlaks määratud näitajate tulemuste põhjal jäid eesmärgid suures osas saavutamata ja mõningate näitajate edukust ei olnud andmete puudulikkuse tõttu võimalik hinnata⁶⁶, siis kehtivas 2021–2030 strateegias on sihttasemeks näitajate kasv või kahanemine, ent need ei ole arvuliselt mõõdetavad. Mitmed strateegias olevad näitajad annavad küll infot inimeste finantskäitumise kohta ja sobivad taustaseireks, kuid mitte konkreetse eesmärgi saavutamise või tegevuste tulemuste hindamiseks. Ka rahatarkuse strateegia tegevusplaanis puuduvad lühiajalised eesmärgid ja nende saavutamise näitajad.

87. Strateegia tõhusaks elluviimiseks peaks strateegia ja selle tegevusplaani sisaldama infot eelarve, juhtimise ja vastutajate kohta. Strateegia tulemuslikkuse hindamiseks peaks strateegia sisaldama kvantitatiivse sihttasemega näitajaid.

OECD soovitus

88. [OECD finantskirjaoskuse soovitus](#) kohaselt peaks see strateegia sisaldama lisaks konkreetsete eesmärkide ja tähtaegade tegevusplaani ka strateegia monitoorimise ja hindamise kava. OECD raport riiklike finantskirjaoskuse strateegiate hindamise kohta⁶⁷ tõdeb, et hoiakute, ka käitumise muutuste hindamine on keeruline, kuid toob samas välja soovitusel riiklike rahatarkuse strateegia võtmenäitajate kujundamiseks. OECD on välja töötanud ka tarbimiskrediidi valdkonna tarbijakaitse soovitusel.⁶⁸ Rahandusministeerium saaks kasutada OECD juhiseid rahatarkuse strateegias tuvastatud kitsaskohtade vähendamiseks.

Koostöö ja koordineerimine

89. Kuigi riigiasutusi, mis kuuluvad rahatarkuse strateegia kohaselt rahatarkuse edendamise võrgustikku on mitmeid (vt ka ülevaadet lisas B), tegeleb enamik neist ametnikest/töötajatest rahatarkuse edendamisega muude teemade ja ülesannete kõrvalt. Rahandusministeerium ei ole teinud formaalseid koostööplaanide ega sõlminud kokkuleppeid institutsioonide vahel ning on loobunud rahatarkuse strateegia tegevusplaani⁶⁹ vastutajate märkimisest. Rahandusministeeriumi rahatarkuse ametnikud peavad enda kui valdkonna koordinaatori ülesandeks partnerite innustamist ja teiste ministeeriumide ergutamist, et need tegeleksid oma haldusalas olevate rahatarkuse teemadega. Teised riigiasutused ja partnerid hindavad koostööd Rahandusministeeriumi rahatarkuse koordinaatoritega valdavalt heaks.

90. Õhina-, isiku- ja projektipõhine lähenemine⁷⁰ ning konkreetsete vastutajate puudumine kätkevad endas süsteemilise riski. Välistatud ei ole dubleerivad tegevused või mõne olulise kitsaskoha tähelepanuta jätmine.⁷¹ Valdikkonnaga seotud riigiasutuste koostöö piiratuse põhjuseks võib olla ka see, et enamikul asutustel ei ole rahatarkuse edendamiseks

⁶⁵ Rahatarkuse strateegia 2021–2030, lk 7.

⁶⁶ 2013–2020 programmi näitajaid ja nende saavutamist on analüüsitud „[Eesti elanike finantskirjaoskuse ehk rahatarkuse uuring](#)us“. Turu-uuringute AS, 2019.

⁶⁷ [Evaluation of National Strategies for Financial Literacy](#). OECD 2022.

⁶⁸ [Recommendation of the Council on Consumer Protection in the field of Consumer Credit](#). OECD 2019.

⁶⁹ Rahatarkuse strateegia tegevusplaanide kohta loe pikemalt lisa C.

⁷⁰ Näiteks kui konkreetse partnerasutuse jaoks prioriteetsemates valdkondades tekib tähelepanu nõudvaid tegevusi või vahetub rahatarkusega tegelenud inimene.

⁷¹ Näiteks tõi Finantsinspeksioon vestluses Riigikontrolliga välja, et rahatarkuse jagamise edu võti on koostöös, sest üks asutus ei jõua kõike pakkuda / kõiki teemasid katta.

piisavat/eraldi eelarvet ning pole kokku lepitud, kes ja millega tegeleb. Näiteks TTJAs konkureerib rahatarkuse teema kõigi teiste tarbijahariduse ja -kaitse teemadega 30 000-eurosele eelarvele. Rahatarkuse strateegias puudub info rahastamise kohta. OECD soovitudele ja analüüsidele⁷² tuginedes peaks jätkusuutliku ja stabiilse rahastuse leidmine olema Rahandusministeeriumi kui riikliku strateegia koordinaatori ülesanne.

91. Riigikontrolli soovitus rahandusministrile: rahatarkuse koordinaatorina lisada rahatarkuse strateegia tegevusplaani täiskasvanutele meetmeid, et teadvustada laenamise ja võlgujäämise riske ning suunata finantskäitumist, ning toetada Sotsiaalministeeriumi ja kohalikke omavalitsusi võlanõustamisteenuse tagamisel.

Rahandusministri vastus: rahatarkuse edendamise ressursside planeerimisel oleme hinnanud kõige mõjusamaks tegeleda esimeses etapis finantshariduse kättesaadavusega laste ja noorte sihtrühmades ennetamiseks probleeme tulevikus. Seetõttu on meie senine fookus olnud eelkõige koostööl erinevate haridusasutustega, et töötada välja rahatarkuse õpiväljundid, kaasajastada sellele vastavalt õppekavad, töötada välja ning levitada koolides ja raamatukogudes õppematerjale ning võimestada erinevate täienduskoolituste toel õpetajaid. Laste ja noorte kaudu on võimalik jõuda teatud ulatuses rahatarkuse teemadega ka lastevanemateni, kuid loomulikult pole see üksinda piisav. Rahatarkuse teema on iseenesest kättesaadav igale asjast huvitatud täiskasvanule läbi raamatute, artiklite, blogipostituste, sotsiaalmeediagruppide ja taskuhäälingle.

Eraldi täiskasvanutele suunatud programm on rahatarkuse mentorklubid õpetajatele, mis tuleneb eelpoolnimetatud fookuse seadmiselt laste ja noorte rahahariduse valdkonnale. Sotsiaalministeerium on koostöös Rahandusministeeriumiga võtnud alates käesolevast aastast eraldi fookusesse ka pensionitarkuse jagamise, mis on suunatud täiskasvanutele ning selgitab vajadust hoida oma rahaasjad pikaajaliselt korras. Nõustume siiski väitega, et haavatavate täiskasvanute sihtrühmaga saab kindlasti rohkem tegeleda. Oleme täiendanud Rahandusministeeriumi veebilehte viidetega valdkonna uuringutele, sh värske iga nelja aasta tagant tehtava täiskasvanute rahatarkuse uuringu tulemustega (seisuga 20.06). Rahandusministeeriumil on kavas analüüsida koostöös partneritega viimase uuringu tulemusi ning kavandada sellest lähtuvalt järgmisi samme täiskasvanute rahatarkuse edendamisel.

Võlanõustamise teenus kuulub Sotsiaalministeeriumi pädevusse ning Rahandusministeerium on igati valmis kaasa aitama ja toetama kõikide asjassepuutuvate algatuste elluviimisel. Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammist lähtuvalt töötab sotsiaalkaitseminister koostöös rahandus- ja justiitsministriga 2024. aasta novembriks välja sotsiaalhoolekande seaduse muutmise väljatöötamiskavatsuse, mille eesmärgiks on võlanõustamisteenuse arendamine (VVTP punkt 11.9).

Võlanõustajate toetamise on võtnud üheks oma strateegiliseks eesmärgiks ka Finantsinspeksioon. Samuti käib regulaarselt koos võlateemadele keskenduv koostööformaat riigiasutuste (nt ministeeriumid, Töötukassa, inspeksioonid) ja huvirühmade (nt kohtutäiturid, võlanõustajad) vahel,

⁷² Kaire Pöder, Leonore Riitsalu jt 2020. [EU FIN Country specific studies](#). – [Financial education in Estonia](#). Lk 87–110.

mida eelmisel aastal juhtis rotatsiooni korras Sotsiaalministeerium ja käesoleval aastal Rahandusministeerium. Töögrupis jagatakse infot statistika, eelnõude ja tööplaanide kohta, kuid arutatakse ka sisuliselt selle valdkonna väljakutsete või edulugude üle.

/allkirjastatud digitaalselt/

Märt Loite
analüüsiosakonna peakontrolör

Riigikontrolli soovitused ja auditeeritute vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal Rahandusministeeriumile, Majandus- ja Kommunikatsiooni-ministeeriumile, Justiitsministeeriumile, Finantsinspeksioonile ning Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametile (TTJA) mitmeid soovitusi. Ministrid, Finantsinspeksiooni juhatuse esimees ja TTJA peadirektor saatsid oma vastuse Riigikontrolli soovitudele ajavahemikul 16.–26. juuni 2023.

Üldised kommentaarid auditiaruande kohta

Rahandusminister: täname Teid võimaluse eest kommenteerida kontrolliaruannet „Vastutustundlik ja teadlik laenamine ning tarbijakaitse pangaväliste krediidandjate tarbimislaenu puhul“. Teie valitud kontrolliteema on kahtlemata oluline ning aruandes esitatud analüüs panustab valdkonna arengusse. Vastame rahandusministrile tehtud soovitudele.

Lõpetuseks märgime üldise kommentaarina, et kuigi tarbija on suhtes krediidandjaga nõrgem pool, siis vastutustundliku laenamise põhimõtte kohaldub siiski mõlemale lepingu osapoolale. Krediidandja peab tegutsema vastutustundlikult, andes tarbijale selgitusi ja infot, et viimane saaks ka omalt poolt mõistlikult hinnata, kas pakutav tarbijakrediidileping vastab tema vajadustele ja finantsolukorrale. Regulatsioon loob muuhulgas raamistiku, et mõlemal pooltel oleks head tööriistad oma kohustust täita, ja pakub võimalusi kaitseks probleemide korral. Nõustume, et kuigi palju on tehtud ja lähiajal töös, siis ruumi nii regulatiivse keskkonna kui rahatarkuse edendamise või nõustamisteenuse arendamise suunal jätkub.

Finantsinspeksiooni juhatuse esimees: täname võimaluse eest esitada vastused Riigikontrolli soovitudele. Leiame, et Riigikontrolli audit on asjakohane ning õigeaegne, kuna tarbijakrediidid temaatika on ühelt poolt sotsiaalselt tundlik ja teisalt esineb selles lahendamist vajavaid kitsaskohti.

Käesolevaga esitame Riigikontrolli auditi punktis 72 toodud soovitusele omapoolse vastukaja selliselt, et esiteks käsitleme lühidalt tõhusaks tarbijakrediidid järelevalveks ning turu korrastamiseks vajalike õigusaktide muudatusi, mille olemine ministriumile esitanud, siis anname ülevaate Finantsinspeksiooni järelevalvemudelid ja meie suunistest turuosalistele.

1. Finantsinspeksiooni õigusloomeettepanekud

Tarbijakrediidid valdkonnas on keskselt küsimuseks vastutustundliku laenamise nõude täitmine. Viimane on seaduses sätestatud abstraktselt ning paljusõnaliselt. Üldistatult – vastutustundliku laenamise põhimõtte kohaselt ei pea krediiti saama isik, kelle puhul on ilmne, et lepingu sõlmimisel eos ei ole isik võimeline laenu lepingu tingimustel tagastama. Printsibi rakendamine krediidotsuses faktiliselt sõltub vajaliku alusinformatsiooni kogusest ja kvaliteedist, samuti osalevate isikute riskisust ja rakenduvatest õigusnormidest. Laenuvõtjat mõjutavat riskikeskkonna muutust tulevikus saab laenu andmisel prognoosida, aga mitte tõekindlalt ette näha. Finantsjärelevalve roll on kontrollida, et krediidandja äriorganisatsioonis oleks piisavad protsessid, süsteemid ning muu rakendus ülalkirjeldatud põhimõtte täitmiseks. Finantsinspeksioon on aastate jooksul järjepidevalt teostanud vastutustundliku laenamise nõude täitmise kontrollid: kas krediidandjad on kehtestanud vajalikud sise-eeskirjad ning kas need sise-eeskirjad järgivad krediidandjate ja -vahendajate seadusest tulenevaid nõudeid. Sellega paralleelselt on kontrollitud, kas krediidandjad järgivad ka reaalselt oma sise-eeskirjaga kehtestatud protseduurireegleid igapäevases tegevuses. Mitmele ettevõttele on tehtud ettekirjutus ja nõutud rikkumise lõpetamist. Oma töö käigus kujunenud riskipildi baasil, aga ka arvestades välisriikide kogemust, on Finantsinspeksioon teinud mitmeid õigusloomeettepanekuid tarbijakrediididituru korrastamiseks, millised järgnevalt kokkuvõtlikult sedastame.

1.1. Finantsombudsman

Finantsinspeksioon on täheldanud tegevuse käigus, et finantsteenuste tarbijad alati ei saa üksikvaidlustes oma õigustele piisavat kaitset. Õiguste kaitsmist piiravad erinevad inimlikud põhjused. Kui vähegi võimalik, siis inimene väldib endast palju võimsama osapoolaga kohtus vaidlemist ja loobutakse oma õiguste kaitsmisest. Teiseks, inimene, kes on sattunud makse-raskustesse ei oma finantsilist võimekust kohtu poole pöördumiseks, eriti kui on risk, et tuleb kanda vastaspoole kohtukulud. Tsiviilkohtuprotsessis üldvalitsev võistlev menetlus eelkirjeldatud olukorda mitte ei leevenda, vaid pigem võimendab. Vaidluste lahendamise tegelik kättesaadavus tarbijale ning seeläbi tekkinud äratundmine finantssektori õiguspärasest toimimisest on finants-turu stabiilsuse, korrapärase toimimise üheks vundamendikiviks. Just neil põhjustel soovime Eestile finantsombudsmani ja teda töötama just Finantsinspeksiooni juurde. Ombudsmani tegutsemine Finantsinspeksiooni juures looks ombudsmanile spetsiifilise erialase kompetentsi. Aga veelgi enam – selline finantsjärelevalve juures paiknemine annab ombudsmanile unikaalse võimaluse mõista vaidluse pooleks oleva finantsjärelevalve subjekti organisatsiooni sisemist poolt. See loob üksikvaidluse otsustamiseks vajaliku täieliku pildi, mitte piirdudes üksnes lepingu sätetega. Koos ombudsmani uurivama tegevuse võimalusega tasakaalustub nii poolte mõjujõud muidu võistlevas menetluses. Ombudsmani tegevust finantseeritaks Finantsinspeksiooni eelarvest. Kaebuse esitanud tarbija ei pea kartma kontrolli alt väljuvaid kohtukuluseid ega kõrgeid finantsbarjääre. Seadusest tulenev alaline tegevus ja sõltumatus, finantsjärelevalvega või kohtunikuga võrreldavad tegevuse tagatised, välistavad turu mõju ombudsmanile, maandades ombudsmani tegelikud ja näilised huvide konfliktid. See loob inimesele nii vajaliku usalduse fooni vaidluse lahendaja suhtes.

1.2. Krediidid põhiosa ja intressimakse ning tarbija sissetuleku suhte määr

Finantsinspeksioon on teinud Rahandusministeeriumile ettepaneku kehtestada krediidandjatele krediidid põhiosa ja intressimakse ning tarbija sissetuleku suhte määr. Krediidandja protseduurireeglid peavad sisaldama nii krediidivõimelisuse hindamise ja esitatud andmete kontrollimise meetodikat, kuid ka suhtarve, millest laenuotsuse tegemisel lähtutakse. Krediidandjate poolt kasutatavad krediidid põhiosa ja intressimakse ning tarbija sissetuleku suhet kajastavad suhtarvud varieeruvad krediidandjate lõikes ning selle tulemusel võib sama inimene ühelt krediidandjalt saada laenu ja teiselt mitte. Kehtestades kõikidele Eestis tegutsevatele krediidiasutustele, krediidandjatele ja erandi alusel tegutsevatele krediidandjatele ühtse krediidid põhiosa ja intressimakse ning tarbija sissetuleku suurima suhtarvu ja ühtsed alused piirmäära arvutamiseks, ühtse nn pööranda, oleks senisest rohkem tagatud, et krediidivõimelisuse hindamist viidaks erinevate krediidandjate juures läbi ühetaolisematel ja läbi-paistvatematel alustel. Ühelt poolt aitaks see vähendada inimeste maksejõuetuks jäämise riski ning sellest johtuvaid muid

sotsiaalseid probleeme, teisalt annab krediidandjatele suurema kindluse ja ettemääratavuse aktsepteeritavuse piiridest ning see läbi avab täiendavad võimalused automatiseerimiseks.

1.3. Positiivne krediidiregister

Krediidandjad on kohustatud kontrollima tarbijate krediidivõimelisuse hindamise käigus tarbija olemasolevaid kohustusi, kuid selliste kohustuste kontrollimiseks puudub ühtne objektiivne infoallikas. Krediidandjad saavad lähtuda eelkõige nendest andmetest, mis tarbija krediidivõimelisuse tegemiseks esitab. Positiivse krediidiregistri olemasolul saaksid kõik krediidandjad ligi-pääsu registrist saadavatele andmetele tarbija olemasolevate finantskohustuste kohta ühtsetel alustel, mis toob endaga kaasa mh täpsemad hinnangud tarbijate krediidivõimelisusele. Taolisel registril võib olla oluline mõju konkurentsi elavdamisel tarbijakrediiditurul.

1.4. Finantsvaldkonna rahatrahvid

Finantsinspeksioon on aastaid juhtinud tähelepanu sellele, et Eesti finantsturu karistused on leebed ja need ei heiduta turul tegutsejaid piisavalt käituma korra- ning õiguspäraselt. Maksimaalne trahvisumma on 32 000 eurot, karistuste aegumistähtaeg on lühike ja menetlusprotsess keeruline ehk kallis. Rahalise karistuse summa on krediidandjate tegevusele mõju avaldamiseks suhteliselt väike. Samal ajal on Euroopa Liidu finantsturgu reguleerivates direktiivides trahvid kehtestatud nt protsendina müügi-käibest ja võivad kühmida miljoniteni. Eelnimetatud põhjustel tekitab Eesti kehtiv regulatsioon rikkumise toimepanijas karistamatuse tunde, lisaks väärteto menetlusega kaasnev mainekahju risk mõjub ainult turuosalistele, kellel on maine, mida kaotada. Pangakontserniväliste krediidandjatele ei kohaldu usaldatavusnormatiivide raamistik, mistõttu ei ole võimalik neile haldusmenetluses iga-aastaselt otsustada kapitalipuhvrite suurust näiteks krediidiriski katteks. Viimased on panganduses sätestatud küll esmaselt hoiustajate ning finantsstabiilsuse kaitseks, kuid toimivad pankadest krediidandjatele heidutavalt, suunates ka vastutustundliku laenamise põhimõtte heale täitmisele. Sellise normatiivse võimaluse puudumine koostöös marginaalse suurusega trahvimääraga ja krediidandjate järelevalve valguses keerukas või kulukas karistusõiguslik väärteto-menetlus, muudab abstrakte vastutustundliku laenamise põhimõtte täitmise järelevalve hambad nürks. Finantsinspeksioon tervitab 2023. aasta sügisel jõustuvaid väärtetoarastistiku muudatusi ja valmistub nende rakendamiseks, kuid süsteemse terviku vaatest eelistab haldustrahvide kehtestamist nagu on kasutusel finantsjärelevalvetes Euroopa Liidus.

2. Järelevalvemudeli areng ja Finantsinspeksiooni suunised

Finantsinspeksioon on viimastel aastatel suunanud krediidandjaid õiguspärasele tegutsemisele selgitavate juhendite ja märgukirjadega:

- Soovituslik juhend „Suunised laenude väljastamise ja jälgimise kohta“ (09.11.2020, 22.03.2021). Soovitusliku juhendi eesmärk on täpsustada nõudeid finantseerimisasutuste sisemisele juhtimiskorraldusele, protseduuridele ja mehhanismidele ning krediidiriski, vastaspoole riski ning tarbija krediidivõimelisuse hindamisele. Suunistes on esitatud nõuded laenuandmise ja -jälgimise protsessidega seotud juhtimiskorraldusele ning protseduuridele laenu kogu eluea jooksul ning nende lõimimisele üldjuhtimise ja riskijuhtimise raamistikku. Suunis aitab tagada laenude väljastamise ja jälgimisega seotud tegevuste ühtlustamise pankade ja ka krediidandjate lõikes võttes arvesse muuhulgas ka tarbijakaitse nõudeid.
- Märgukiri „Krediidikulukuse määra ülempiiri järgimine lepingutes, millega võimaldatakse krediit korduvalt kasutusse võtta“ (11.04.2023). Märgukirja eesmärk on juhtida tähelepanu krediidikulukuse määra ülempiiri regulatsioonile. Märgukirjaga seatakse finantsjärelevalve subjektidele ootus järgida krediidikulukuse määra ülempiiri iga krediidisumma väljastamisel, sh sellistel juhtudel, kus tarbijal on võimalik krediiti korduvalt krediidil ülempiiri ulatuses kasutusse võtta.
- Märgukiri „Krediidilepingust tulenevate kohustuste restruktureerimise kohta tulenevalt krediidivõtjast võlgniku makse-raskustest“ (02.10.2020). Märgukirjaga seatakse finantsjärelevalve subjektidele ja krediidivõtjatele ootus leida ja rakendada krediidivõtja makseraskuste esinemisel ja krediidilepingust tulenevate kohustuste restruktureerimise vajaduse ja võimaluse korral vastutustundlikke ning õiguspäraseid meetmeid ja lahendeid, aitamaks ületada krediidivõtjal esinevaid makseraskuseid ning taastada jätkusuutlik krediidil tagasimaksmine, tagades seeläbi krediiditurustabiilsuse, usaldusväärsuse ja läbipaistvuse. Restruktureerimismeetmete üle otsustamisel ja nende rakendamisel tuleb finantsjärelevalve subjektidel võtta arvesse koos nii kapitali- kui ka teenusejärelevalvelisi aspekte ja nõudeid. Märgukiri keskendub tarbijakaitse reguleerimise aspektidele, eesmärgiga selgitada ja täpsustada vastutustundliku laenamise üht olulisemat komponenti, kuna nii nagu krediidil andmisel ja vahendamisel, täidab ka krediidilepingust tulenevate kohustuste restruktureerimisel võtmerolli just vastutustundliku laenamise põhimõtte järgimine.
- Märgukiri „Krediidandjate tegevusala“ (15.04.2021). Krediidandjate ja -vahendajate seaduse eesmärk on kehtestada teatud reeglid tarbijate krediidivõtjate kaitseks, kes on krediidisuhtes nõrgemaks pooleks. Näitena peab krediidandja krediidivõtjale laenu andmisel järgima vastutustundliku laenamise põhimõtet, tarbijatele laenu väljastamisel tuleb kinni pidada krediidikulukuse ülempiirist jms. Märgukirja eesmärk oli juhtida tähelepanu, et juhul kui füüsilisele isikule on tarbijakrediidil andmine muutunud tema peamiseks majandustegevuseks ja tulu teenimise allikaks, peab isikul eelnimetatud tegevuseks olema krediidandjate ja -vahendajate seaduses sätestatud tegevusluba.

Finantsinspeksioon on oluliselt arendanud vastutustundliku laenamise põhimõtte täitmise kontrollimudelit. Selleks on välja töötatud aruandlus krediidandjatele ning vastavaid andmeid kajastav *dashboard*, mis on heaks analüütiliseks abivahendiks riskikeskkonna kaardistamisel ja krediidandjate järelevalvetoimingute planeerimisel. Täiendavalt on Finantsinspeksioon üle vaadanud ja täiustanud osakonna asjakohased siseteadu. Eelkirjeldatud lähenemine võimaldab järelevalvet täpsemalt sihtida ja seeläbi tegutseda efektiivsemalt, suurema mõjuga. Samas aruandlus toetab krediidandjail endil avastada ja kõrvaldada kitsaskohti tema suhtes kehtivate õigusaktide täitmisel.

Palume võimalusel võtta käesolev kiri kontrolliaruande juurde lisana või mõnes muus vormis. Täname veel kord ja loodame jätkuvalt heale koostööle selles vallas!

Justiitsminister: olete esitanud Justiitsministeeriumile kontrolliaruande „Vastutustundlik ja teadlik laenamine ning tarbijakaitse pangaväliste krediidandjate tarbimislaenu puhul“ eelnõu arvamuse esitamiseks auditis käsitletud Justiitsministeeriumit puudutavate probleemide ja soovitude kohta. Justiitsministeerium esitab käesolevaga oma arvamuse ja tähelepanekud.

Seoses kontrolliaruandes välja tooduga teeme veel järgnevat tähelepanekud:

- **Eelnõu punktis 17** on viidatud probleemidele, et vajalike eelnõude menetlemine on teatud juhtudel võtnud liiga kaua aega. Näitena tuuakse trahvidega seotud eelnõu, mille osas nenditakse, et eelnõu menetlemine venis õigusteoreetiliste vaidluste tõttu, mille lahendamiseks ei tehtud piisava aktiivsusega tööd. Nõustume, et eelnõu oli seotud mitmete õiguslikult keeruliste

küsimustega, mis vajasis põhjalikku arutelu. Samas viitame, et eelnõu menetluse viibimine oli peamiselt tingitud poliitilise tahte puudumisest Riigikogus.

- **Eelnõu punktis 56** on toodud, et finantsvaldkonna väärtegade aegumistähtaega pikendatakse kolmele aastale. Viitame, et ka karistusseadustiku üldosa annab alates 01.11.2023 võimaluse sätestada väärtegadele kuni viieaastane aegumistähtaeg.⁷³
- **Eelnõu punktis 74** on toodud Riigikontrolli soovitus rahandusministrile koostöös majandus- ja infotehnoloogiainistriga luua võimalus lahendada krediiditoodete tarbijate ning krediidandjate või inkassoettevõtete vaidlusi kohtuvälises korras nii, et otsused oleksid siduvad. See võimaldaks vähem koormata kohtusüsteemi.

Soovime juhtida tähelepanu, et tsiviilõiguslike vaidluste lahendamise ja täitemenetluse küsimused kuuluvad samuti Justiitsministeeriumi vastutusvaldkonda.

Sisuliselt märgime, et Justiitsministeerium ei eelista tsiviilvaidluste lahendamist haldusmenetluses siduvate otsustega. Erinevate võimaluste kaalumisel tuleb tagada põhiseadusega sätestatud õigusemõistmise garantiid ning lahenduse sobivus kehtivasse õiguslikku raamistikku. Justiitsministeeriumi hinnangul oleks tarbijavaidluste lahendamisel eelistatum lahendus lepitusseaduse kohane lepitusmenetlus. Justiitsministeeriumi hinnangul võiks seega edaspidi kaaluda vastava lepitusorgani loomist, mis saaks lepitusseaduse kohaselt kinnitada lepituskokkuleppe, mis on ka täitedokument täitemenetluse seadustiku § 2 lõike 1 punkti 25 kohaselt.

TTJA peadirektori vastus: tänan võimaluse eest avaldada arvamust kontrolliaruande „Vastutustundlik ja teadlik laenamine ning tarbijakaitse pangavälise krediidandjate tarbimislaenu puhul“ eelnõu kohta. Ühtlasi toon välja tegevused, mida Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet (TTJA) on käesoleval aastal olukorra parandamiseks juba ette võtnud ja mida kavatseme edaspidi ette võtta.

Toon järgnevalt ülevaate käesoleva aasta senistest tegevustest ja edaspidisest tegevuskavast.

TTJA töötas aprillis välja vastutustundliku laenamise põhimõtte rikkumiste jaoks väärteteate vormi. Vorm on kättesaadav TTJA veebilehel ja see on edastatud ka Võlanõustajate Liidule, kellega teeme koostööd ning kelle kaudu soovime saada infot rikkumiste kohta. Väärteteate vorm on ennast õigustanud, TTJA on vormi kaudu laekunud info põhjal saanud algatada ka esimese väärtemenetluse seoses vastutustundliku laenamise põhimõtte rakendamata jätmisega.

TTJA tegi Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile (MKM) ettepaneku tarbijakaitse seaduse § 65 pädevusnormi täiendamiseks, et TTJA-l oleks pädevus teha vastutustundliku laenamise põhimõtte rikkumiste lõpetamiseks ettekirjutusi. Rikkumised oleks võimalik tuvastada kontrolltehinguga, milleks annab pädevuse tarbijakaitse seaduse § 63.

Vastutustundliku laenamise lahutamatu osa on vastutustundlik tarbijakrediidid reklaam. TTJA on käesoleval aastal algatanud 17 järelevalvemenetlust ja kaks väärtemenetlust finantsteenuse reklaami nõuete rikkumise tõttu.

Lisaks oleme MTÜ FinanceEstonia ja Eesti Pangaliidu kaudu edastanud turuosalistele ülevaate levinumatest rikkumistest finantsteenuse reklaami puhul ning andnud märku, et finantsteenuse reklaam on hetkel TTJA fookuses.

Samuti vahetame käesolevast aastast Finantsinspeksiooniga regulaarselt infot järelevalve- ja väärtemenetluste kohta.

Paraku ei jõua riiklik järelevalve tõenäoliselt olukorrani, kus kõiki rikkumisi suudetaks ennetada, seetõttu on äärmiselt oluline tõsta inimeste finantskirjaoskust, et nad suudaksid mõista laenamisega kaasnevaid riske.

TTJA 2023. aasta I kvartali tööplaanis oli tarbijate teadlikkuse tõstmine finantskohustustega kaasnevatest riskidest. TTJA avaldas selleks 2 väljamõeldud hoiatavat lugu, mis näitlikustasid [vastutustundliku laenamist](#) ning [refinantseerimist](#) ohte. Artikkel „Kiirlaenuaotluses esitatud valeandmed jätsid pereisa Vallo kodust ilma“ avaldati ajalehtedes Kuulutaja ja Pärnu Postimees, samuti uudisteportaalides Postimees, Lääne Elu ja Lõuna-Eestlane. Artikkel jõudis ligikaudu 147 000 inimeseni. Artikkel „Rahalist võitu noolinud laenuportaalide kuld klient Antit tabas mitu halba üllatust“ avaldati Kuulutajas ning uudisteportaalides Lääne elu ja Lõuna-Eestlane. Artikkel jõudis ligikaudu 65 000 inimeseni.

TTJA viis 2023. aasta II kvartalis läbi kampaania „Tark tarbija“, mille raames avaldati neli õpetlikku videoklippi, millest üks puudutas [laenu võtmist](#). Video kogus kokku pea 200 000 vaatamist Facebookis, Instagramis, YouTube'is ja Postimehe uudisteportaalil.

Osalesime Rahandusministeeriumi korraldatud rahatarkuse strateegiapäeval ja Soome keskpanga korraldatud finantskirjaoskuse konverentsil, kus tutvustati kõige värskemaid uuringud rahatarkuse valdkonnas.

TTJA töötas käesoleval aastal välja [krediidid kulukuse määra kalkulaatori](#), mida jagas ka Finantsinspeksiooniga ja mis on tarbijatele kättesaadav [minuraha.ee](#) veebilehel.

2023. II kvartali lõpus plaanib TTJA teha krediidandjatele teavituse laenu pakkumisel hea kaubandustava järgimise kohta, mis hõlmab agressiivsetest laenupakkumistest hoidumist (võidetakse agressiivse kauplemisvõtte kasutamist, tarbijale antakse vajalikku infot, tarbijat ei kiirustata lepingut sõlmima, vaid nõustatakse ja selgitatakse laenukohustusega kaasnevaid riske, laenu pakkumisel ei kasutata ära tarbijate majanduslikult rasket seisut).

2023. aasta III kvartalis plaanib TTJA teha tarbijatele üleskutse anda teada agressiivsest laenupakkumistest. Laekunud vihjeid analüüsitakse kogumis ning rikkumise tuvastamisel otsustab TTJA järelevalvemeetmete kohaldamise üle.

2023. aasta III ja IV kvartal jätkatakse finantsteenuse reklaami monitoorimist ja rikkumiste tuvastamisel viiakse läbi järelevalvemenetlus. TTJA kavatseb ka järgmistel aastatel hoida reklaami valdkonnas fookuses finantsteenuse reklaami ja viia igal aastal läbi järelevalve kontrolliprojekti, mis hõlmab vähemalt 15 finantsteenuse pakkuja.

2023. aasta II poolaastas plaanib TTJA läbi viia järelevalve kontrolliprojekti selgitamiseks, kas tarbijaid teavitatakse laenuandja poolt puudulikult enne laenu väljastamist. Kui selgub, et tarbijaid teavitatakse enne lepingu sõlmimist puudulikult, plaanib TTJA edaspidi järelevalvet laiendada.

TTJA plaanib jätkata Finantsinspeksiooniga järelevalve- ja teavitustegevuste alast infovahetust.

⁷³ [Karistusseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus](#) (ELi õigusest tulenevad rahatrahvid).

Samuti jätkame tarbijate finantskirjaoskuse arendamist läbi teavitustlike artiklite ja koostööd Võlanõustajate Liiduga saamaks teavet võlgnike aktuaalsetest probleemidest. Jätkub ametile laekuvate tarbijakaebuste jooksev analüüs, tuvastamaks finantssektori ebaausa kauplemise trende.

Finantsteenuste järelevalvega tegeleb TTJA-s 1 FTE [full time equivalent – täistööaja ekvivalent], mis jaguneb kahe ametikoha vahel. Kogu reklaami (üld- ja eriliigilise nagu tubaka, alkoholi, hasartmängu, finantsteenuse) järelevalveks on TTJA-l kasutada lisaks 1,5 ametikohta, millest finantsteenuse reklaami järelevalvele pühendub 2023. aastal hinnanguliselt 0,6 ametikohta. Antud võimaluste piires püüame prioriteerida finantsteenuste järelevalveteguvusi. Valdkonda järelevalvele täiendavate ressursside panustamine saab tulla ametile täiendavate vahendite eraldamise kaudu.

Siinjuures on TTJA juba püüdnud leida lahendusi ka järelevalve automatiseerimiseks, näiteks finantsteenuse reklaami järelevalves püüdnud rakendada tehisintellekti, kuid paraku ei võimalda sotsiaalmeediaplattformid riikliku järelevalveasutuse tööriistal platvormil seiret teha blokeerides tehniliselt seire teostamist.

2. Üldised kommentaarid auditi kohta

Tarbijavaidluste komisjoni (TVK) on jõudnud finantsteenuste teemal vähe vaidlusi, mille ühe põhjusena on toodud aruandes välja tarbijate kesine teadlikkus oma õigustest ja võimalustest ning häbi oma probleemi pärast. Meie hinnangul ei ole finantsteemaliste kaebuste madala arvu põhjuseks tarbijate vähenenud teadlikkus kohtuvälise menetluse võimalustest, sest TVK poole pöörduvate tarbijate arv kasvab pidevalt. Näiteks on 2023. aasta esimeses pooles pöördunud komisjoni poole vaidluste lahendamiseks kokku 23% enam tarbijaid kui eelmise aasta samal perioodil.

Tarbijavaidluste komisjoni otsused ei ole siduvad, mis TTJA hinnangul tõepoolest mõjutab tarbijate võimalusi oma õigusi kaitsta. Amet on alates 2019. aastast teinud MKM-le ettepanekuid TVK reformiks ning seadusemuudatuseks, mis võimaldaks komisjonil teha siduvaid otsuseid. 2021. aastal MKM poolt kooskõlastusringile pandud TVK reformi eelnõu jõudis kooskõlastusfaasis Justiitsministeeriumisse, mille teadaolevalt vajab Justiitsministeerium täiendavalt pikemat ajaraami analüüsima, kas ja millistel tingimustel saab kohtuvälisele vaidluste lahendamise üksustele anda põhiseaduse järgi täiendavaid pädevusi siduvate ostuste tegemiseks.

Auditeerimise tulemuste kokkuvõttes leidsite, et TTJA-l oleks vaja hinnata senisest rohkem tarbijate puuduliku teavitamisega seotud riske ja viia läbi asjakohaseid kontrole. TTJA poolt märgime, et järelevalvevaldkondade riskide hindamist viime läbi iga-aastaselt ohuprognost koostamise raames, kuid meie hinnangul ainuüksi teavitustegevustega ei ole võimalik lahendada kergekäeliselt antava tarbijakrediidi probleemistikku. Samas vastutustundliku laenamise üle riikliku järelevalve pädevust ametil ei ole; riikliku järelevalve korras saab amet kontrollida üksnes teavitamiskohustuse järgimist. Samuti mängib rolli inimeste madal finantskirjaoskus, mistõttu isegi juhul, kui krediidiandja selgitab tarbijale kaasnevaid riske, ei pruugi tarbija neist piisavalt hästi aru saada.

Lisaks tööte kokkuvõttes välja probleemid TTJA infosüsteemist andmete kättesaamisega. TTJA tegeleb aktiivse infosüsteemi tõrgete kõrvaldamisega, kuid paraku on IT-lahendused aeganõudvad.

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute vastused
Vastutustundliku laenamise põhimõtte eiramise vältimiseks sobiva keskkonna ja järelevalvajate tööriistade loomine 71. Soovitus rahandusministri: finantspoliitika juhina veenduda, et vastutustundliku laenamise põhimõtte eiramise vältimiseks loodud keskkond ja järelevalvajate tööriistad tagavad tarbijate õiguste ja huvide kaitse. Koostöös teiste ministeeriumitega tuleks otsustada, mida teha, et vältida ülelaenamist ning parandada kehvas seisus tarbijate õiguste kaitset. (p-d 54–56)	Rahandusministri vastus: Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammis on seatud eesmärgiks ennetada inimeste sattumist ebaõiglastesse võla-skeemidesse ning luua selleks positiivne krediidiregister, keelustada hasartmängude, veebiennustumängude ja kiirlaenu reklaamid ning tagada järelevalve ja võlanõustamise teenus (VVTP [Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm] punkt 11.9). Selle tegevusprogrammis seatud eesmärgi täitmiseks on Rahandusministeeriumi eestvedamisel töös mitu õigusloomeprojekti. Esiteks on Rahandusministeerium töötanud välja krediidiinkassode ja -ostjate seaduse eelnõu, mis on kavas esitada kooskõlastamisele käesoleva aasta suvel eesmärgiga võtta see seadusena vastu 2023. aasta lõpuks. Eelnõu kohaselt allutatakse inkassofirmad, kes tegelevad pankade ja mitte-pankade väljastatud viivises olevate laenu haldamisega, Finantsinspektsiooni järelevalve alla. Eraldi nõuded nähakse ette ka viivislaenu kokkuostjatele/finantseerijatele (krediidiostjatele). Lisaks näeb eelnõu ette täiendavaid n-ö kaitsemehhanisme tarbijatele – näiteks kohustus pakkuda oma laenu tasumisega hätta jäänud tarbijatele enne täitemenetluse algatamist laenu ümberstruktureerimise võimalust (mis peaks tarbija olukorda kergendama), viivismäära alandamine seaduses jm. Veel nähakse ette, et inkassofirma ega krediidiandja juhiks ei saa valida isikut, kes on varasemalt tegelenud liigkasuvõtmisega. Teiseks on Rahandusministeerium töötanud välja hoiu-laenuühistute seaduse muudatused, et tugevdada eeskätt liikmete kontrolli ühistute tegevuse üle, aga kaalumisel on ka ühistute allutamine Finantsinspektsiooni järelevalve alla. Vastavalt Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammile soovime eelnõu esitada valitsusele septembris 2023. Kolmandaks soovime liikuda edasi ka positiivse krediidiregistri loomise plaaniga. Oleme saanud eelmisel aastal konsulteeritud eelnõu väljatöötamis-kavatsusele laialdase tagasiside, millega jätkame tööd. Samuti sõlmisime käesoleva aasta juunis töövõttulepingu Cybernetica ASiga positiivse krediidi-registri võimalike optimaalsete tehnoloogiliste lahenduste analüüsiks. Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi kohaselt teeme otsused positiivse

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute vastused
	krediidiregistri õigusliku raamistiku osas eelviidatud analüüsile tuginedes 2024. aasta maiks. Neljandaks on olnud kaalumisel laenumaksete ja sissetuleku suhtele eraldi piirmäära kehtestamine ka muudele laenudele kui eluasemelaenu. Meie hinnangul võiks sellise piirmäära kehtestamine tulla koos positiivse krediidiregistri rakendamisega, kuivõrd register võimaldab krediidipakkujatel viidatud piirmäära jälgida. Siiski ei ole lõplikult otsustatud, kas selle piirmäära kehtestamine on proportsionaalne, kuna see võib piirata eelkõige madalama sissetulekuga isikute juurdepääsu laenuurule. Viiendaks jätkame tööd Tartu Ülikooli Rakendusuuringu Keskuse poolt koostatud krediidituru-uuringu soovitude alusel erinevate seaduste muudatuste analüüsi ja ettevalmistamist koostöös Justiitsministeeriumiga. Lähiaastatel tuleb Eesti õigusesse võtta üle ka ELis kokkulepitud uus tarbijakrediididirektiiv.
Erinevate menetlusvõimaluste rakendamine vastutustundliku laenamise põhimõtte järgimisel ning tarbijate kaitsmisel 72. Soovitus Finantsinspeksiooni juhatuse esimehele ja TTJA peadirektorile: rakendada kõiki menetluslikke võimalusi, et tagada vastutustundliku laenamise põhimõtte järgimine ning tarbijate kaitse. (p-d 28, 39, 40, 45)	Finantsinspeksiooni juhatuse esimehe vastus: Finantsinspeksioon rakendab efektiivselt ja proportsionaalselt menetluslikke võimalusi vastavalt järelevalveasja tehiludele, et suunata krediidandjaid järgima vastutustundliku laenamise põhimõtet (vt p 2 alljärgnevalt). Finantsinspeksiooni finantsjärelevalvelise ettekirjutusega krediidandja kohustamine ja/või keelamine ning ettekirjutuse avaldamine on keskmise krediidandja käitumise suunamiseks tõhus meede, kogumis arvesse võttes ettekirjutuse eelneva haldusmenetluse paindlikkust (kulu). Õigusaktiga tuleb täpsustada vastutustundliku laenamise põhimõtte täitmise tingimusi, sätestades teatud finants-suhtarvud ja kehtestades positiivse krediidiregistri kui objektiivse andmeallika finantskohustuste määratlemiseks (vt p-d 1.2 ja 1.3 alljärgnevalt). Finants-ombudsmani institutsiooni rakendamisega tuleb võimestada tarbijaid rohkem oma tsiviilõigusi kaitsma (vt p 1.1 alljärgnevalt). Finantsinspeksioonil on riskantsemate krediidandjate tegelikuks ohjeldamiseks hädasti vaja võimalust mõjusate rahatrahvide lihtsas menetluses kiireks otsustamiseks. Finantsinspeksioon finants-järelevalveasutuseksena väärteomenetlust kui kriminaalõiguslikku meedet ei ole sageli rakendanud, kuna väärteo otseselt rahaliselt heidutav efekt on minimaalne kehtivas seaduses sätestatud väikese trahvimäära, süüteo lühikese aegumistähtaaja ja menetluse <i>ab ovo</i> olemuse ning sellega kaasneva vaidleja eduväljavaate, derivatiivse vastutuse ning muu sellise tõttu. Finantsinspeksioon loodab, et 2023. aasta sügisest jõustuv uuendatud ja teatud kitsaskohti leevendav väärteoraamistik aitab Finantsinspeksioonil sobivail juhtudel kasutada väärteomenetlust finantsjärelevalve eesmärkide tõhusamaks saavutamiseks. Samas leiame, et professionaalsete turuosaliste suhtes tehtavasse finantsjärelevalvesse sobib oluliselt paremini haldustrahvide ja -menetluse süsteem, muu hulgas arvestades väärteomenetluse potentsiaalset kõrgemat hinda rakendajale võrreldes haldusmenetlusega. Oluline on ka arvestada asjaoludega, et ühelt poolt järelevalvelisi vahendeid tuleb kasutada otstarbekalt ja teisalt väärteomenetluses tehtud otsuste eduväljavaateid, aga ka kriminaalõiguslike meetmete stigmatiseerivat olemust (vt p 1.4 alljärgnevalt). Finantsinspeksioon on oluliselt arendanud vastutustundliku laenamise põhimõtte täitmise kontrollimudelit. Selleks on välja töötatud aruandlus krediidandjale ning vastavaid andmeid kajastav <i>dashboard</i>, mis on heaks analüütiliseks abivahendiks riskikeskkonna kaardistamisel ja krediidandjate järelevalvetoimingute planeerimisel. Täiendavalt on Finantsinspeksioon üle vaadanud ja täiustanud osakonna asjakohased siseprotseduurid. Eelkirjeldatud lähenemine võimaldab järelevalvet täpsemalt sihtida ja seeläbi tegutseda efektiivsemalt, suurema mõjuga. Samas aruandlus toetab krediidandjail endil avastada ja kõrvaldada kitsaskohti tema suhtes kehtivate õigusaktide täitmisel. [Vt lisaks Finantsinspeksiooni vastust tabelist „Üldised kommentaarid auditiaruande kohta“.] TTJA peadirektori vastus: võtan Riigikontrolli soovitus tööplaani kujundamiseks teadmiseks. TTJA jätkab olemasolevate ressursside piires kõigi menetluslike võimaluste kasutamist vastutustundliku laenamise põhimõtte järgimise ja tarbijakaitse tagamiseks. [Vt lisaks TTJA ülevaadet 2023. aasta tööplaani kohta tabelist „Üldised kommentaarid auditiaruande kohta“.]
Reeglite rikkumise eest määratavad karistused 73. Soovitus rahandusministrile koostöös justiitsministriga: analüüsida väärteomenetlustega seotud muudatuste (sh kõrgem	Rahandusministri vastus: muudatused väärteomenetlustes jõustuvad käesoleva aasta 1. novembril. Paralleelselt jõustuvad ka muudatused finantssektori seaduste karistussätetes. Võtame teie soovitus teadmiseks

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute vastused
trahvimäär ja pikem aegumistähtaeg) jõustumise järel, kas need võimaldavad järelevalve käigus määrata tõhusaid, proportsionaalseid ja hoiatavaid karistusi, ning vajaduse korral jätkata tööd lahenduse leidmiseks. (p-d 54–61)	ning oleme Finantsinspeksiooni ja Justiitsministeeriumiga dialoogis, et saada tagasisidet muudatuste toimimisest ja mõjust järelevalve praktikas. Justiitsministri vastus: Justiitsministeerium nõustub, et tarbijakrediidi valdkonnas on järelevalve ning tõhusad menetlus- ja karistusmeetmed rikkumistele reageerimiseks olulisel kohal. Käesoleval aastal jõustuvad seadusemuudatused⁷⁴ annavad täiendavaid võimalusi kontrolliaruandes toodud probleemide lahendamiseks. Justiitsministeerium nõustub aruande punktis 73 toodud soovitusel hinnata muudatuste mõju peale nende jõustumist ning järelduste tegemiseks piisava rakendusaja möödumist. Märkime ka seda, et kuigi eeltoodud küsimuste lahendamisel ja analüüsimisel on kindlasti oluline Rahandusministeeriumi kaasamine, kuulub süütemenetluse regulatsiooni muutmine siiski Justiitsministeeriumi vastutusvaldkonda.
Kohtuväline tarbijavaidluste lahendamine 74. Soovitus rahandusministrile koostöös majandus- ja infotehnoloogiaministriga: luua võimalus lahendada krediiditoodete tarbijate ning krediidandjate või inkassoettevõtete vaidlusi kohtuvälises korras nii, et otsused oleksid siduvad. See võimaldaks vähem koormata kohtusüsteemi. (p-d 62–64)	Rahandusministri vastus: Rahandusministeerium on töötanud välja Finantsinspeksiooni seaduse ja täitemenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõu, millega on soov luua Finantsinspeksiooni juurde finantsvaidluste voliniku funktsioon. Finantsvaidluste volinik hakkaks kohtuväliselt lahendama vaidlusi finantsettevõtete (sh krediidandjate) ja nende klientide vahel. Finantsvaidluste voliniku otsused oleksid eelnõu kohaselt pooltele siduvad. Eelnõu läbis 2022. aastal esimese kooskõlastusringi, kuid järgmisesse kooskõlastusetappi see veel liikunud ei ole. Üheks peamiseks põhjuseks ongi kohtuvälises menetluses tehtavate otsuste siduvuse küsimus, mille osas tundub laiem üksmeel õiguseksperide vahel puuduvat. Ootame selles küsimuses jätkuvalt Justiitsministeeriumi selget suunist, mis eelduslikult tuleb nende vastuskirjas majandus- ja infotehnoloogia ministeeriumi ettevalmistatud tarbijavaidluste komisjoni reformi puudutava eelnõu kooskõlastamisel. Seejärel saame hinnata, kas meie ettevalmistatud eelnõu vajab muudatusi, ning kavandada ka järgmised sammud. Loodame küsimuses selguse saada hiljemalt 2023. aasta lõpuks. Majandus- ja infotehnoloogiaministri vastus: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on tegelenud tarbijavaidluste komisjoni (TVK) reformimisega aastast 2019 ning reformi üheks peamiseks eesmärgiks on muuta TVK otsused pooltele siduvaks (tänaste soovituslike otsuste asemel). TVK reformi elluviimiseks ning tänaste probleemkohtade kaardistamiseks valmis 2019. a hilissügisele Ernst & Young Baltic AS-i poolt koostatud analüüs „Tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise võimalikud mudelid Eestis“⁷⁵. Töö eesmärgiks oli analüüsida tänase kohtuvälise tarbijavaidluste lahendamise süsteemi toimivust Eestis ning teha ettepanekuid selle parendamiseks. Analüüsi käigus küsiti nii kaupluse kui ka tarbijate arvamust ning kogemusi seoses TVK-ga ning võrreldi Eesti süsteemi teiste Euroopa riikide (Austria, Taani, Soome, Suurbritannia) kohtuväliste vaidluste lahendamise üksustega. Pärast Ernst & Youngi poolt koostatud analüüsiga tutvumist koostasime 2020. aastal väljatöötamiskavatsuse (VTK) tarbijakaitseaduse (TKS) muutmiseks osas, kuid VTK tegevus on reguleeritud TKS-iga. VTK-s nähti mh ette, et reformi tulemusel muutuvad TVK otsused pooltele siduvaks ning neid on võimalik kohtutäituri kaudu täitmisele pöörata. Lisaks suhtlesime paralleelselt nii Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametiga (TTJA), erialaliitudega kui ka tänaste TVK esimeestega ning otsisime parimaid võimalikke lahendusi kogu TVK töökorralduse (veel) paremaks muutmiseks. 2021. a koostasime TVK reformi eelnõu, mille panime sama aasta novembris esimesele kooskõlastusringile. Pärast esimest kooskõlastusringi analüüsisime saadud arvamusi, tegime eelnõus vastavaid muudatusi ning panime eelnõu teisele kooskõlastusringile⁷⁶, kus see on kahjuks tänaseni. Justiitsministeeriumi (JuM) palvel koostasime 2022. a sügisel põhiseaduspärasuse analüüsi, mille eesmärk oli analüüsida, kas lisaks kohtutele on kohtuvälistel vaidluste lahendamise üksustel pädevus teha siduvaid otsuseid, kuid VTK põhiseaduse § 146 esimese lause kohaselt mõistab õigust ainult kohus. Sisuka analüüsi tulemusel jõudisime järelduseni, et kohtuvälisel

⁷⁴ Karistusseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus (Euroopa Liidu õigusest tulenevad rahatrahvid); Audiitoritegevuse seaduse, finantskriisi ennetamise ja lahendamise seaduse ning teiste seaduste muutmise seadus (finantsvaldkonna väärtetkaristuste reform, ELi õigusest tulenevad karistused).

⁷⁵ Kättesaadav siit: [Tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise võimalikud mudelid Eestis](#).

⁷⁶ Kättesaadav siit: [Tarbijakaitseaduse, täitemenetluse seadustiku ja riigilõivu seaduse muutmise seaduse eelnõu](#).

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute vastused
	vaidluste lahendamise üksustel (nagu näiteks TVK) on pädevus teha siduvaid otsuseid. Sellele annab kinnitust mh ka asjaolu, et töövaidlusi lahendav töövaidluste komisjon (mis tegutseb sarnasel põhimõttel kui TVK) teeb tänasel päeval siduvaid otsuseid. Kahetsusväärset kombel ei ole me senini saanud JuM-ilt kooskõlastust, et TVK reformiga edasi liikuda, s.t muuta komisjoni poolt tehtavad otsused siduvaks. Meile teadaolevalt on põhjuseks just eriarvamused selles osas, kas kohtuvälised vaidluste lahendamise organid saavad teha siduvaid otsuseid või mitte. Loodame siiski saada JuM-ilt lähiajal selgituse, millistel võimalikel viisidel saame TVK reformiga edasi liikuda ning täita Riigikontrolli poolt antud soovitusi. Justiitsministri vastus: soovime juhtida tähelepanu, et tsiviilõiguslike vaidluste lahendamise ja täitemenetluse küsimused kuuluvad samuti Justiitsministeeriumi vastutusvaldkonda. Sisuliselt märgime, et Justiitsministeerium ei eelista tsiviilvaidluste lahendamist haldusmenetluses siduvate otsustega. Erinevate võimaluste kaalumisel tuleb tagada põhiseadusega sätestatud õigusemõistmise garantiid ning lahenduse sobivus kehtivasse õiguslikku raamistikku. Justiitsministeeriumi hinnangul oleks tarbijavaidluste lahendamisel eelistatavam lahendus lepitusseaduse kohane lepitusmenetlus. Justiitsministeeriumi hinnangul võiks seega edaspidi kaaluda vastava lepitusorgani loomist, mis saaks lepitusseaduse kohaselt kinnitada lepituskokkuleppe, mis on ka täitedokument täitemenetluse seadustiku § 2 lõike 1 punkti 25 kohaselt.
Täiskasvanute finantskäitumise suunamine 91. Soovitus rahandusministrile: rahatarkuse koordinaatorina lisada rahatarkuse strateegia tegevusplaani täiskasvanutele meetmeid, et teadvustada laenamise ja võlgujäämise riske ning suunata finantskäitumist, ning toetada Sotsiaalministeeriumi ja kohalikke omavalitsusi võlanõustamisteenuse tagamisel. (p-d 76–90)	Rahandusministri vastus: rahatarkuse edendamise ressursside planeerimisel oleme hinnanud kõige mõjusamaks tegeleda esimeses etapis finantshariduse kättesaadavusega laste ja noorte sihtrühmades ennetamiseks probleemide tulevikus. Seetõttu on meie senine fookus olnud eelkõige koostöö erinevate haridusasutustega, et töötada välja rahatarkuse õpiväljundid, kaasajastada sellele vastavalt õppekavad, töötada välja ning levitada koolides ja raamatukogudes õppematerjale ning võimestada erinevate täienduskoolituste toel õpetajaid. Laste ja noorte kaudu on võimalik jõuda teatud ulatuses rahatarkuse teemadega ka lastevanemateni, kuid loomulikult pole see üksinda piisav. Rahatarkuse teema on iseenesest kättesaadav igale asjast huvitatud täiskasvanule läbi raamatute, artiklite, blogipostituste, sotsiaalmeediagruppide ja taskuhäälõngute. Eraldi täiskasvanutele suunatud programm on rahatarkuse mentorklubid õpetajatele, mis tuleneb eelpool nimetatud fookuse seadmiselt laste ja noorte rahahariduse valdkonnale. Sotsiaalministeerium on koostöös Rahandusministeeriumiga võtnud alates käesolevast aastast eraldi fookusesse ka pensionitarkuse jagamise, mis on suunatud täiskasvanutele ning selgitab vajadust hoida oma rahaasjad pikaajaliselt korras. Nõustume siiski väitega, et haavatavate täiskasvanute sihtrühmaga saab kindlasti rohkem tegeleda. Oleme täiendanud Rahandusministeeriumi veebilehte viidetega valdkonna uuringutele, sh värske iga nelja aasta tagant tehtava täiskasvanute rahatarkuse uuringu tulemustega (seisuga 20.06). Rahandusministeeriumil on kavas analüüsida koostöös partneritega viimase uuringu tulemusi ning kavandada sellest lähtuvalt järgmisi samme täiskasvanute rahatarkuse edendamisel. Võlanõustamise teenus kuulub Sotsiaalministeeriumi pädevusse ning Rahandusministeerium on igati valmis kaasa aitama ja toetama kõikide asjassepuutuvate algatuste elluviimisel. Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammist lähtuvalt töötab sotsiaalkaitseminister koostöös rahandus- ja justiitsministriga 2024. aasta novembriks välja sotsiaalhoolekande seaduse muutmise väljatöötamiskavatsuse, mille eesmärgiks on võlanõustamisteenuse arendamine (VVTP punkt 11.9). Võlanõustajate toetamise on võtnud üheks oma strateegiliseks eesmärgiks ka Finantsinspeksioon. Samuti käib regulaarselt koos võlateemadele keskenduv koostööformaal riigiasutuste (nt ministeeriumid, Töötukassa, inspeksioonid) ja huvirühmade (nt kohtutäiturid, võlanõustajad) vahel, mida eelmisel aastal juhtis rotatsiooni korras Sotsiaalministeerium ja käesoleval aastal Rahandusministeerium. Töögrupis jagatakse infot statistika, eelnõude ja tööplaanide kohta, kuid arutatakse ka sisuliselt selle valdkonna väljakutsete või edulugude üle.

Auditi iseloomustus

Auditi eesmärk

Auditi eesmärk on anda hinnang, kas tarbijakaitse ja järelevalve pangaväliste krediidiandjate üle suudavad takistada vastutustundetut laenamist.

Auditi ulatus ja käsitusviis

Audititoimingud viidi läbi järgmiste küsimuste alusel:

1. Kas tarbijakaitse ja järelevalve raamistik ning mehhanismid tagavad, et pangavälised krediidiandjad järgivad tarbija kaitseks kehtestatud nõudeid (vastutustundlik laenamine, krediidikulukuse määr, infolehe esitamine, reklaamipiirangud)?
2. Kas tarbijate krediidialast teadlikkust edendatakse koordineeritult ja sihipäraselt?

Esimesele küsimusele vastamiseks analüüsis Riigikontroll Finantsinspektsiooni ja TTJA järelevalvetegvust ning TTJA tarbijakaitsetegevust olemasolevas õiguslikus- ja juhtimisraamistikus. Riigikontrolli seaduses § 7 lg 5 sätestatust tulenevalt piirdui Finantsinspektsiooni puhul juhtimise hindamisega.

Teisele põhiküsimusele vastamiseks hindas Riigikontroll rahatarkuse strateegiat ja tegevuskava ning nende dokumentide põhjal tehtavat tööd. Riigikontroll analüüsis, kas meie tarbijakaitse tarbimiskrediidi valdkonnas ja finantskirjaoskuse edendamine vastavad OECD soovitudele.

Auditi käigus analüüsiti järgmisi dokumente:

- finantspoliitika programm 2022–2025;
- Rahandusministeeriumi finantsteenuste poliitika osakonna põhimäärus;
- Finantsinspektsiooni poolt esitatud erinevad dokumendid;
- TTJA peadirektori käskkirjaga kinnitatavad ohuprognosisid 2022, 2019;
- väljavõtted TTJA tööplaanidest;
- TTJA tarbijate ja ettevõtjate nõustamise osakonna juhataja ametijuhend ja ettevõtluse osakonna juhataja ametijuhend, tugiteenuste osakonna kommunikatsiooninõuniku ja peaspetsialisti ametijuhendid;
- TTJA „Ära kliki“ internetikampaania tulemustest kokkuvõte;
- finantsteenuste reklaami soovituslikud juhendid;
- TTJA reklaami riskiprofiil ja hindamistabel;
- TTJA ja Andmekaitse Inspektsiooni märgukirjad reegleid rikkunud otsepostituste tegijatele ja Finance Estoniale;
- TTJA seisukohad erinevate eelnõude kohta;
- rahatarkuse strateegia ja selle tegevusplaanid aastateks 2020-2021 ja 2022–2023;
- Euroopa Liidu õiguses sätestatud halduskaristuste kohaldamine Eesti õiguses Tartu Ülikool, 2020;

- asjakohaste õigusaktide ja õiguslike algatuste eelnõud, seletuskirjad, huvigruppide arvamused jm menetlusinfo.

Pangaväliste krediidandjate turu ja tarbijate olukorrast ülevaate saamiseks kasutati järgmisi allikaid:

- Finantsinspektsiooni statistika (krediiditurust osaliste, järelevalve protseduuride, tarbijakaebuste kohta) ja analüüsid;
- Tarbijavaidluste Komisjoni avalduste statistika;
- Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Kojas kogutav täitemenetluste statistika;
- Täitemenetluste võlgnike analüüs Sotsiaalministeerium, 2021;
- Eesti Panga leibkondade ja finantskäitumise ja tarbimisharjumuste uuringud;
- Eesti tarbijakaitse olukorra 2021. aasta aruanne. Eesti Konjunktuuriinstituut, 2021;
- finantskirjaoskuse ja -käitumise teemalised uuringud (vt lisa A);
- Krediiditurust uuring. Tartu Ülikool, RAKE, 2021;
- Toimetulekutoetuse ja võlgnevuse mõju sotsiaalmajanduslikule toimetulekule ning tööturuaktiivsusele. SA Poliitikauuringute Keskus Praxis, 2022.

Tabel 1. Auditi käigus intervjueritud inimesed

Asutus	Intervjueritud
Rahandusministeerium	Siiri Tõniste, finantsteenuste poliitika osakonna juhataja Thomas Auväär, finantsteenuste poliitika osakonna juhataja asetäitja Liisi Kirch, finantsteenuste poliitika osakonna rahatarkuse koordinaator Marit Maidla, finantsteenuste poliitika osakonna nõunik Kadri Siibak, finantsteenuste poliitika osakonna nõunik Bret Klemm, finantsteenuste poliitika osakonna nõunik
Majandus- ja Kommunikatsiooni-ministeerium	Merike Koppel, ettevõtlus- ja tarbimiskeskonna osakonna ettevõtluskeskkonna valdkonnajuht Kristina Jerjomina, ettevõtlus- ja tarbimiskeskonna osakonna õigusnõunik Mari-Liis Aas, ettevõtlus- ja tarbimiskeskonna osakonna tarbijakaitse nõunik
Justiitsministeerium	Vaike Murumets, õiguspoliitika osakonna eraõiguse talituse juhataja Kristiina Padu, õiguspoliitika osakonna eraõiguse talituse nõunik Kaidi Urgas, õiguspoliitika osakonna eraõiguse talituse nõunik Stella Johanson, õiguspoliitika osakonna eraõiguse talituse nõunik Maarit Puhm, õiguspoliitika osakonna eraõiguse talituse nõunik Illimar Pärnamägi, õiguspoliitika osakonna avaliku õiguse talituse juhataja Kristel Niidas, õiguspoliitika osakonna andmekaitseõiguse talituse nõunik Andreas Kangur, kriminaalpoliitika osakonna karistusõiguse ja menetluse talituse juhataja Einar Hillep, kriminaalpoliitika osakonna karistusõiguse ja menetluse talituse nõunik
Finantsinspektsioon	Kilvar Kessler, juhatuse esimees Terje Kahro, juhatuse esimehe abi Mari Puusaag-Tamm, finantsteenuste järelevalve osakonna juhataja Teele Jürjer, finantsteenuste järelevalve osakonna jurist Brent-Silvester Viin, õigusosakonna jurist Eva Vahur, avalike ja rahvusvaheliste suhete osakonna juhataja
Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet	Ulrika Paavle, ettevõtluse osakonna juhataja Kristina Vaksmaa-Tammearu, tarbijate ja ettevõtjate nõustamise osakonna juhataja

Välise asjatundja kaasamine

Välise asjatundjana kaasati rahatarkuse ja käitumusliku poliitikakujundamise asjatundja dr Leonore Riitsalu.

Auditi lõpetamise aeg

Audititoimingud viidi põhiosas läbi novembris ja detsembris 2022. Audit lõpetati veebruaris 2023.

Auditi meeskond:

Märt Loite, Liina Lubi, Dmitri Teras, Veikko Kapsta

Kontaktandmed

Auditi kohta saab lisainfot Riigikontrolli kommunikatsiooniüksusest
tel +372 640 0704 või +372 640 0777, e-post riigikontroll@riigikontroll.ee

Auditaruande elektrooniline koopia (pdf) on saadaval koduleheküljel www.riigikontroll.ee.

Auditaruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Auditaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 80107.

Riigikontrolli postiaadress on:

Kiriku 2/4
15013 TALLINN
Tel +372 640 0700
riigikontroll@riigikontroll.ee

Riigikontrolli varasem audit finantsteenuste järelevalve ja tarbijakaitse ning tarbijateadlikkuse valdkonnas

21.02.2014 – **Riigi pensionisüsteemi jätkusuutlikkus**

Varem ei ole Riigikontroll finantsteenuste tarbijakaitse mehhanisme analüüsinud, kuid on auditis „Riigi pensionisüsteemi jätkusuutlikkus“ andnud soovitusi sotsiaalministrile koostöös rahandusministriga: suurendada inimeste teadlikkust pensionisüsteemi toimimisest, isiklikust vastutusest pensioni suuruse kujundamisel ja võimalustest vanaduspõlveks lüüa lississetulek kindlustada.

Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt www.riigikontroll.ee

Lisa A. Uuringud ja rahatarkuse tase

Eesti inimeste finantskirjaoskuse ja -käitumise uuringuid on läbi viidud [2006](#), 2009, [2010](#), [2015](#) ja [2019](#). aastal, neist kolmel korral osana OECD rahvusvahelisest täiskasvanute finantskirjaoskuse uuringust.⁷⁷ OECD PISA rahvusvahelistes õpilaste finantskirjaoskuse uuringutes osalesid Eesti koolide õpilased [2012](#). ja [2018](#). aastal. 2020. aastal valmis Rahandusministeeriumi tellitud „Finantskirjaoskuse kujundamise võimaluste analüüs Eesti üldharidus- ja kutsekoolides“. [Eesti leibkondade finantskäitumise ja tarbimisharjumuste uuringuid](#) on läbi viinud Eesti Pank, osana eurosüsteemi leibkondade finantskäitumise ja tarbimisharjumuste uuringust⁷⁸. Poliitikauuringute Keskus Praxis on uurinud [säästmiskäitumise mõjutamise võimalusi](#)⁷⁹.

PISA 2018. aastal läbi viidud rahvusvahelise õpilaste õpitulemuste uuringu kohaselt oli Eesti 15-aastaste õpilaste finantskirjaoskuse tase võrreldes teiste riikidega väga hea. Uuringu tulemuste analüüsis on välja toodud, et vaatamata koolis omandatud headele teoreetiliste teadmistele ei pruugi need täiskasvanueas praktikas piisavalt väljenduda.⁸⁰ Lastevanemate teadmised ja praktilised kogemused finantsteenuste valdkonnas ei ole üldjuhul piisavad, soodustades kesise tasemega teadmiste edasikandumist. Nii tuuakse „Finantskirjaoskuse kujundamise võimaluste analüüsis Eesti üldharidus- ja kutsekoolides“⁸¹ välja, et enamik intervjuueeritud lapsevanemaid leidis, et neil ei ole finantsvaldkonnas piisavalt teoreetilisi teadmisi, kuid üldiselt õpetatakse lapsi oma igapäevaste rahaasjadega toimetulemise kogemuse põhjal ning usutakse, et põhiasjad saavad lastele selgitatud ilma probleemideta.

Rahandusministeeriumi kodulehele rahatarkuse uurimistööde alla tuleks lisada varasemad Rahandusministeeriumi ja Finantsinspeksiooni tellitud finantskirjaoskuse uuringud, et koondada kõik asjakohased analüüsid ühte kohta. Lisamist võiks ka viited teistele asjakohastele uuringutele, näiteks Eesti Panga ja Sotsiaalministeeriumi analüüsidele, mis avavad tarbijate finantskäitumist, samuti rahatarkuseteemaliste teadustööde konkursil äramärkimist leidnud töödele ja Eesti inimeste finantskäitumist või -teadmisi uurivatele teadusartiklitele.

⁷⁷ Esimesed uuringud viidi läbi Rahandusministeeriumi ja Finantsinspeksiooni ühisel tellimusel. Viimased uuringud on tellinud ainult Rahandusministeerium.

⁷⁸ Household Finance and Consumption Survey (HFCS). Euroopa Keskpanga korduv uuring.

⁷⁹ Uuring valmis 2013, rahastaja Swedbank.

⁸⁰ Leonore Riitsalu 2020. [Eesti õpilaste tulemused PISA 2018 finantskirjaoskuse uuringus](#). SA Innove.

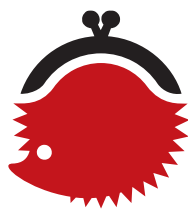
⁸¹ [Finantskirjaoskuse kujundamise võimaluste analüüs Eesti üldharidus- ja kutsekoolides](#). Lõpparuanne. Civitta Eesti AS, 2020.

Lisa B. Rahatarkuse edendamisega tegelevad organisatsioonid

Rahandusministeeriumi kui rahatarkuse strateegia kokkukirjutaja ja keske koordinaatori kõrval tegelevad rahatarkuse jagamisega arvukad teised avaliku sektori asutused, aga samuti pangad ja muud eraorganisatsioonid. Mitmeid tegevusi veab eest Eesti Pangaliidu finantshariduse toimikond.

- Haridus- ja Teadusministeeriumi ülesanne on siduda riiklike õppekavade muutmise käigus rahatarkus selgemalt üldpädevustega⁸², et rahatarkuse õpetamine koolides oleks süsteemne.
- Sotsiaalministeerium seab sotsiaalhoolekande seadusega raamid võlanõustamise teenusele, mida pakuvad kohalikud omavalitsused.⁸³
- Finantsinspeksioonil on seadusjärgne kohustus edendada Eesti inimeste teadlikkust finantsteenustest ja finantstoodetest. Finantsinspeksioon harib tarbijaid finantsteenuste valdkonnas portaali www.minuraha.ee vahendusel. Oskusteabe levitamiseks korraldatakse (video)seminare ja loenguid (eelkõige strateegias välja toodud sihtrühmadele: õpetajad, koolid, võlanõustajad, pensionärid). Finantsinspeksioon märkis, et nad on osalenud nii rahatarkuse strateegia loomises kui ka ühistes projektides ning dialoog Rahandusministeeriumi rahatarkuse meeskonnaga toimib. Samas tõdeti, et riigi strateegia raames koordineeritult, kohustuslikus korras tegutsemist piiravad Finantsinspeksiooni sõltumatus ja rahastamise aspektid. Finantsinspeksioon on koostööd teinud Sotsiaalministeeriumiga võlanõustamise teemal. Ühiseid projekte tehakse regulaarselt Eesti Pangaga. Finantsinspeksiooni strateegia 2022–2025 kohaselt keskendutakse tarbijate harimises vastuvõtlikumatele või haavatavamatele rühmadele või nendega tegelejatele: õpilastele/õpetajatele, pensionäridele ja võlanõustajatele.

Finantsinspeksiooni tarbijaveebis minuraha.ee (vt logo pildil) on rahatarkusest huvitatule ulatuslik info finantsteenuste ja nende alaliikide olulisemate aspektide kohta. Tarbija jaoks kõige olulisem/kriitilisem info on kuvatud visuaalselt eristuvana/silmatorkavana, kuid teksti mõistmine nõuab siiski funktsionaalse lugemise oskust. Muu hulgas leiab tarbijaveebist infot [rahaasjade planeerimiseks](#). Kui lugeja vajab tuge laenude ja võlgade teemal, võib ta peale mitmeid klikke jõuda ka alamlehtedele [makseraskustes käitumine](#) ja [kui laenu maksmine käib üle jõu](#). Hiljuti lisandus [võlgadest vabanemise](#) rubriik ja info erinevate igapäevastel rahaasjadel ja eelarvel silma peal hoida aitavate nn [eelarverakenduste](#) kohta. Finantsinspeksiooni strateegia 2022–2025 kohaselt on võlanõustajad (õpilaste ja pensionäride kõrval) üheks nende tarbijahariduse tegevuste sihtrühmaks. Võlanõustajad ja sotsiaaltöötajad on varemgi olnud Finantsinspeksiooni fookuses. Nii näiteks võib Finantsinspeksiooni aastaraamatust 2009 lugeda, et „2009. aastal tehti jõupingutusi erinevate ühiskonnagruppideni jõudmiseks: valmisid võlanõustajatele ning kooliõpilastele mõeldud alamlehed. Sotsiaaltöötajatele ja võlanõustajatele suunatud alamlehel volanoustamine.minuraha.ee leiab nüüd infokausta „Abiks võlanõustamisel“, samuti lisainfot ja kasulikke viiteid. Koostöös Sotsiaalministeeriumiga viidi läbi võlanõustamisteenuse koolitused sotsiaaltöötajatele, kõik koolitusmaterjalid on kättesaadavad veebilehel minuraha.ee.



minuraha

- TTJA põhimääruse kohane ülesanne on nõustada ja koolitada inimesi tarbimiskeskonna teemadel.⁸⁴ TTJA pakub tarbijale tarbijaõiguste teemal teavet, annab tarbijale nõu, kui tema õigusi on rikutud. Aastas teenindatakse üle 25 000 tarbija, enamikku neist telefoni teel. Tarbijate telefonikõned ja

⁸² Rahatarkuse strateegia tegevusplaan.

⁸³ Sotsiaalhoolekande seadusest tulenevalt on sotsiaalminister kehtestanud [määruse](#), millega sätestatakse võlanõustaja täienduskoolituse kava ning koolituse nõuded. Seaduse kohaselt saab minister määrusega kehtestada täpsustatud nõuded võlanõustamisteenuse eesmärgile ja selle sisule. Praegu selliseid nõudeid kehtestatud ei ole.

⁸⁴ Lisaks on põhimääruse kohaselt TTJA ülesandeks korraldada tarbija ja kaupleva vaidluse kohtuväline lahendamine.

kaebused on olulisim sisend, mille põhjal kavandatakse nii tarbijatele kui ka ettevõtetele teavituskampaaniaid.

Rahatarkuse edendamiseks on TTJA tegelenud projektipõhiselt. Näiteks valmis 2021. aastal TTJA kaasrahastamisel ajendatuna II pensionisamba väljamaksete teemal saatesari „Rahamaraton“. TTJA kodulehele loodi 2021. aastal tarbijahariduse rubriik, mille ainukeseks alamleheks on „Rahaasjad korda“, mis sisaldab kasulikku infot nii laenuvõtmist kavandavale kui ka võlgadega hädas olevatele tarbijatele. 2022. aastal valmis tarbijasäuts „Hoiu-laenuühistud“. Otsingumootoreid kasutades leiab ka teisi TTJA loodud krediitideadlikkust suurendavaid infomaterjale, sh videoid, mida TTJA kodulehel ei ole. TTJA kodulehel tarbijahariduse rubriigis on laenu- ja võlanõuete teema korduma kippuvad küsimused.

2021. aastal lisas TTJA oma kodulehele rubriigi „Rahaasjad korda“, kus leiab vastuseid laenu- ja pere rahaasjade korraldamist puudutavatele küsimustele artiklitest ja taskuhäälingutest. Lisaks on võimalik TTJA ja Eesti Töötukassa kontoritest, võlanõustajatelt ja omavalitsuste sotsiaaltöötajatelt saada trüki „[Rahaasjade märkmik](#)“⁸⁵ või see ise veebist alla laadida, nii eesti kui ka vene keeles. 2012. aastal viis Tarbijakaitseamet läbi kampaania „[Laenu targalt](#)“.⁸⁶

Rahandusministeerium, Finantsinspeksioon ja Eesti Pank märkisid ära varasema koostöö TTJaga tarbija harimise valdkonnas, kuid hetkel ei ole neil TTJaga kontakti ja infovahetust, mida saab seletada nii töötajate voolavusega kui ka sellega, et Tarbijakaitseameti ja TTJA liitumisel kaotati tarbijahariduse eest vastutav üksus.⁸⁷

- Eesti Pank korraldab (koostöös Finantsinspeksiooniga) hariduslikke seminare õpetajatele ja teistele ning perepäevi. Eesti Panga muuseumisse luuakse rahatarkuse keskus, mille eesmärk on finantskirjaoskuse edendamine;
- Haridus- ja Noorteamet pakub ettevõtlusõppe programmi „[Edu ja Tegu](#)“ raames koolitusprogramme ja üksikkoolitusi (õppe- materjalid on välja töötatud ka lasteaedadele, vt Kaia Kuusiku illustratsiooni õppematerjalile);
- MTÜ Maakondlikud Arenduskeskused haldab ja arendab haridusprogrammi „[Ettevõtlik kool](#)“, mille raames pakutakse võrgustikuga liitunud koolidele ja lasteaedade õpetajatele (Rahandusministeeriumiga koostöös) võimalust osaleda [rahatarkuse mentorklubis](#).⁸⁸



⁸⁵ Märkmik on alla laetav vaid pdf-versioonis, seega neile, kes tahaksid elektrooniliselt seda täita, see ei sobi.

⁸⁶ Kampaania keskendus vastutustundliku laenu- ja võla võtmisele ja sellega seotud tarbijaõigustele. Kampaania ajastus jõuluperioodile aitas vältida hea tava ja eetika piire kompavate laenu- ja võla võtmise teemad. Allikas: Tarbijakaitseameti aastaraamat 2012. Lisaks leiab Youtube'ist BMFi tudengite tehtud õppevideod: „[Pidu – õppevideo vastutustundlikust laenu- ja võla võtmisest](#)“ ja „[Vangla – õppevideo laenu- ja võla võtmisest](#)“.

⁸⁷ Tarbijahariduse projektide tehnilise poolega (suhtlemine ajakirjanikega, kampaaniad, hanked, kodulehe teave) tegelevad tugiteenuste osakonna kommunikatsiooni inimesed. Tarbijahariduse projektide sisu tuleb tarbijaid nõustavast osakonnast ja järelevalveta tegelevast ettevõtluse osakonnast. Tarbijakaitseametis oli enne liitumist Tehnilise Järelevalve Ametiga tarbijapoliitika ja avalike suhete osakond, mille ülesanne oli edendada tarbijaharidust.

⁸⁸ Plootprojekt korraldati haridusprogrammi „Ettevõtlik Kool“ raames koostöös Eesti Pangaliidu, organisatsiooni EstBAN, ettevõtte MyFinancier ja Rahandusministeeriumiga. Kulude katmisel oma panuse andnud maakondlikud arenduskeskused, haridusprogramm „Ettevõtlik kool“, ettevõtlus- ja karjäärirõppe programm „Edu ja tegu“, piirkondlikud algatused tööhõive ja ettevõtluse edendamiseks (PATEE) ning Rahandusministeerium. 2022. aasta seisuga on haridusprogrammiga „Ettevõtlik kool“ liitunud 198 kooli ja lasteaeda, kokku üle 38 000 õppija.

- [Junior Achievement](#) Eesti pakub koolidele ettevõtlusõppe tarvis praktilist lisaväärtust õpilasfirmade programmide ja õpetajate väljaõppe kaudu;
- [Eesti Pangaliidu finantsharduse toimkond](#) koordineerib rahatarkuse kuu programmi, osaleb õpetajatele ja õpilastele suunatud ühisprojektides, valmistab õpetajatele metoodilisi materjale;
- rahatarkuseteemalisi üksikuid üritusi korraldavad kohalikud noortekeskused;
- Maksu- ja Tolliamet on loonud koolidele majanduse, ühiskonnaõpetuse, ettevõtluse ja riigikaitse ainetundides kasutamiseks [maksu ja tollitarkuse](#) teemalised materjalid;
- Sotsiaalkindlustusamet pakub personaalset ja kollektiivset [pensioninõustamise teenust](#), on andnud välja [võlanõustamisteenuse juhendi](#) kohaliku omavalitsuse sotsiaaltöö ametnikule, 2020. aastal koolitas sotsiaaltöötajaid võlanõustamise teemal ning ameti kodulehel on [pensionikalkulaator](#);
- Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koda on käinud koolides jagamas oma ametialaseid teadmisi. Kampania „Kohtu täituriga“ raames on pakutud tasuta õigusabi võlaküsimustes;
- Eesti Töötukassa suunab registreeritud töötuid ja koondamisteatega tööotsijaid [võlanõustamisteenusele](#);
- kohalikud omavalitsused korraldavad seaduse kohaselt võlanõustamisteenuse osutamist, Tallinna linn pakub oma kodanikele ka [majandamisnõustamist](#);
- [Eesti Võlanõustajate Liit](#) koondab võlanõustajaid, kes oma tööd tehes ja avalikkusega suheldes parandavad elanikkonna finantskirjaoskust, suurendades teadmisi ja muutes hoiakud ning käitumist;
- Eesti Pensionikeskuse kodulehel on [ülevaade Eesti pensionisüsteemist](#), erinevad [kalkulaatorid](#) ja võimalus suurendada oma teadlikkust vastavalt sellele, millises elukaare etapis asud.

Oma rahatarkuse edendamise initsiatiivid on ka mitmetel finantsinstitutsioonidel, nii kitsaskohtadele osutamisel kui ka rahatarkuse levitamisel teeb tublit tööd ajakirjandus. Lisaks tekkis majanduskasvu tuules mitmeid investeerimishuviliste kogukondi, arvukalt eraisikutest arvamusiidreid ja sisuloojaid.

Lisa C. Rahatarkuse strateegia näitajad ja tegevusplaan

Näitajad

Kuigi strateegias on kirjas, et näitajate valimisel on lähtutud muu hulgas andmete kättesaadavusest, on mõne näitaja kohta märgitud, et algtase määratakse tuleviku uuringuga (mida hetkel ei ole veel tehtud). Strateegia kohaselt on valitud vaid olulisemad näitajad, mis iseloomustavad kolme seatud eesmärgi suunas liikumist skaalal „kasv või kahanemine“. Täidetud ei ole strateegias antud lubadus, et tegevuskavadesse lisanduvad lühiajalised eesmärgid koos näitajatega.

Tegevusplaan

Teisel Eesti inimeste rahatarkuse strateegial (2021–2030) on olemas kaheaastase kestusega tegevusplaanid (2021–2022 ja 2023–2024), kus on kirjas eesmärkide kaupa tegevused.

Tegevusplaani puudused:

- tegevustel puuduvad konkreetset vastutajad ja kaasvastutajad, seda nii ministeeriumite/asutuste kui ka isikute tasandil, mistõttu tõdeb rahatarkuse koordinaator, et mitmete tegevuste puhul ei ole tegevuskava võimalik rangelt järgida, kuna tegevuste läbiviija on mõni teine ministeerium või asutus;
- tegevuste tähtaegadest ei saa tihti aru, kas tegemist on rutiinse jooksva tööga või perioodilise tegevusega või tegevusega, mis peab tegevuskava perioodil valmima;
- puudub info eelarve ja rahastamise allika kohta;
- mitmete tegevuste puhul aitaks tegevusplaani arusaadavusele kaasa, kui panna kirja, kes on tegevuse sihtgrupp, või millist strateegias kaardistatud kitsaskohta tegevusega lahendatakse;
- tegevuskava 2021–2022 elluviimise kohta (vahe)aruannet ei tehtud, põhjendustega, et periood oli lühike ja mitmed tegevused kandusid järgmisesse tegevusplaani üle; tegevusplaani täitmise ja uue perioodi tegevuste arutelu partneritega toimus strateegiapäeval;
- kuigi tegevusplaanid on avalikustatud Rahandusministeeriumi kodulehel, tõdeb rahatarkuse koordinaator, et need dokumendid on loodud eelkõige pidades silmas ministeeriumisisest kasutamist. Näiteks on tegevusplaani 2022–2023 tähtajad jäänud uuendamata ja seetõttu on seatud tähtajad minevikus;
- tegevusplaanis ei kajastu 2. märtsil 2022 toimunud strateegiapäeva kokkuvõttes olev otsus: „Vaatasime otsa tegevusplaanile ning sinna lisame juurde rahatarkuse uurimistööde jaoks maandumiskoha loomise“;
- rahatarkuse strateegia tegevusplaanis ei ole planeeritud tegevusi maksutarkuse ja läbimõeldud pensioniplaneerimise edendamise teemal.

Riigikontrolli soovitus: korralikult vormistatud, läbimõeldud, detailselt määratletud sihtrühmade, tegevuste ja selgete näitajatega ning partneritega kooskõlastatud tegevusplaan oleks strateegia elluviimisel ja tegevuste koordineerimisel tõhusaks tööriistaks.