

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL
Sotsiaalteaduskond
Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituut

Kaisa Kivisikk

**MAJANDUSLIKU EBASTABIILSUSE HÜPOTEES JA TURUTÕRGETE
KONTSEPTSIOON RIIGIPOOLSE SEKKUMISE PÕHJUSENA NING
SEKKUMISVIISID EESTI KIIRLAENUTURU REGULATSIOONIDE NÄITEL**

Magistritöö

Juhendaja: Egert Juuse, MA

Tallinn 2015

Deklareerin, et käesolev magistritöö,
mis on minu iseseisva töö tulemus,
on esitatud Tallinna Tehnikaülikooli
magistrikraadi taotlemiseks ja selle alusel
ei ole varem taotletud akadeemilist kraadi.

Autor Kaisa Kivisikk

“.....” 2015

Töö vastab kehtivatele nõuetele

Juhendaja Egert Juuse, MA

“.....” 2015

Kaitsmisele lubatud “.....” 2015

Avaliku halduse magistritööde kaitsmiskomisjoni esimees

Dr. Veiko Lember

Lühikokkuvõte

Magistritöö eesmärgiks on kahe erineva teoreetilise käsitlemise kontekstis välja selgitada Eesti kiirlaenuturu regulatiivse keskkonna iseloom ning aluspõhimõtted finantssektori ja -suhete tasakaalu tagamise eesmärgil ning tõmmata paralleele teoreetiliste ja empiiriliste põhjuste ja sekkumisviiside vahel. Töö teoreetilised alused põhinevad turutõrgete kontseptsioonil ja ebastabiilse majanduse hüpoteesil. Teoreetiline osa hõlmab riigipoolse sekkumise vajalikkust, põhjuseid ning viise. Empiiriline osa käsitleb kiirlaenunduse regulatiivset keskkonda Eestis. Kiirlaenundus hakkas Eestis levima 21. sajandi alguses evolutsioonilise finantsinnovatsiooni tulemina. 2007. a alanud majanduskriis tõi kaasa likviidsete käibevahendite vähesuse mitmetele eramajapidamistele, mida kiirlaenuid ligipääsu lihtsuses võimaldasid kompenseerida. Regulatiivse keskkonna kujundamine algas 2008. aastal, suuremad muudatused jõustuvad aastatel 2015–2016. Magistritööst selgub, et regulatiivse keskkonna areng on toimunud viiteajaga, mitmed muudatused on põhjustatud Euroopa Liidu direktiivide Eesti õigusesse sisseviimise vajadusest ning majanduskriisi, kui võimalust radikaalsete muudatuste elluviimiseks, ei ole kasutatud. Kiirlaenuandjad on oma tegevuses kasutanud ära tarbijate käitumuslikke hälbeid ning mitmed tarbijate kaitseks mõeldud seadusemuudatused ei ole praktikas kasutust leidnud. Riigipoolse sekkumise peamisteks põhjusteks on asümmeetriline informatsioon, tarbija kui nõrgema osapoole ja tema õiguste kaitse ning sotsiaalse riigi põhimõte. Riik on olnud sekkumiselt liberaalne ja senisest enam tuleb ennetavalt hinnata finantsinnovatsioonide mõju majanduslikule stabiilsusele ning sekkuda turu toimimisse *spekulatiivse* kapitali hankimise faasis.

Võtmemõisted: finantsstabiilsus, kiirlaenundus, poliitikameetmed, turutõrked

Sisukord

Lühikokkuvõte.....	2
Sisukord.....	3
Sissejuhatus	4
1. Riigipoolne sekkumine turumajanduse toimimisse.....	6
1.1. Sekkumise vajadus ja põhjused	6
1.1.1. Majandus kui sisemiselt (eba)stabiilne süsteem.....	6
1.1.2. Finantsinnovatsioonid ja nende mõju tasakaalule	8
1.1.3. Täiuslikud turud ja turutõrked	10
1.2. Poliitikameetmed kiirlaenuturu reguleerimiseks	12
1.2.1. Majandusliku ebastabiilsuse hüpoteesi meetmed	12
1.2.2. Turutõrkeid leevendavad meetmed	15
1.2.3. Poliitikate elluviimise kitsaskohad	19
2. Riigipoolse sekkumise esinemine, põhjused ja viisid Eesti kiirlaenuturul.....	22
2.1. Eesti kiirlaenuturu lühiülevaade	22
2.2. Metoodika.....	23
2.3. Eestis kasutusel olevad poliitikameetmed kiirlaenuturu reguleerimiseks	24
2.4. Kiirlaenundusse sekkumise vajadus ja põhjused Eestis	28
3. Diskussioon	32
Kokkuvõte	37
Võõrkeelne resüme	40
Kasutatud kirjandus	43
Lisad	58
Lisa 1. Tarbimiskrediidile omased käitumuslikud hälbed.....	58
Lisa 2. Turutõrgete liigid ja sisu.....	60
Lisa 3. Eesti kümme suurima laenumahuga kiirlaenuandjat	60
Lisa 4. Kiirlaenunduse regulatiivse keskkonna muutused Eestis	63

Sissejuhatus

Arutelu riigi rollist kapitalistlikus majanduses ja finantssektori reguleerimise vajadusest tõusis taaskord esile seoses 2007. a alanud majanduskriisiga, kui rahamajanduses toimuv tõi kaasa ebasoovitavad tagajärjed reaalmajandusele (Reinert 2012, 3). Majanduskriisile eelnenud aeg kätkes endas finantsinnovatsiooni tulemusena levima hakanud uusi tooteid, mille sisuks oli kapitalimahtude suurendamine rahamajanduse kontekstis. Antud tooted ei kuulunud regulatiivse keskkonna subjektide hulka ning nende mõju hindamine kogumajandusele oli puudulik (Calomiris 2009, 67). Üheks tootegrupiks, mis esmalt avaliku võimu tähelepanuta jäi ning mille mõjusid alahinnati, on kiirlaenu (Campbell *et. al.* 2011, 91). Kiirlaenu levikut soosis majanduskriis, sest tarbijad, kelle ligipääs likviidsetele vahenditele majanduskriisi tulemusena vähenes, otsisid nüüd uusi võimalusi likviidse kapitali hankimiseks (Ali *et. al.* 2013, 414; Darškuvienė & Astromskis 2014, 71; Elliehausen 2009, vii; Melzer 2011, 524).

Kiirlaenu on tarbijakrediidi valdkonda kuuluv toode, mida iseloomustab lühike tagasimakseperiood (mõnest päevast aastani), kõrge intressi- ja krediidi kulukuse määr ning kõrged sissenõudmiskulud (Ali *et. al.* 2013, 420; Edmiston 2011, 63; Mann & Hawkins 2007, 857; Melzer 2011, 523; White 2012, 1108; Wilson. *et. al.* 2010, 1). Toote peamised tarbijad on madala või keskmise sissetulekuga ja madalama haridustasemega (Ali *et. al.* 2013, 413; Lawrence & Elliehausen 2008, 299; Melzer 2011, 523). Toote pakujaks võib olla nii era- kui ka kolmas sektor. Kolmanda sektori poolt pakutava kiirlaenu erisuseks on tema sotsiaalset ebavõrdsust vähendav funktsioon ning madal krediidi kulukuse määr (Culpeper 2012, 399).

Töö eesmärgiks on kahe erineva teoreetilise käsitluse kontekstis välja selgitada Eesti kiirlaenu regulatiivse keskkonna iseloom ning aluspõhimõtted finantssektori ja -suhete tasakaalu tagamise eesmärgil ning tõmmata paralleele teoreetiliste ja empiiriliste sekkumiste põhjuste ja meetmete vahel.

Töö peamine uurimisküsimus on: kas ja mil määral on Eesti kiirraenundust reguleeriv õiguslik keskkond lähtunud turutõrgete ja majandusliku tasakaalu argumendist kui kahest erinevast koolkondlikust arusaamast ning kuidas on loodud keskkond võimeline vähendama turutõrgete ilmumist ja majanduslikku tasakaalutust?

Käesoleva töö teoreetiline osa keskendub kolmele aspektile kapitalistliku majandussüsteemi seisukohast: a) riigipoolse sekkumise vajalikkus; b) riigipoolse sekkumise põhjused; ja c) viisid turumajanduse toimimise suunamiseks. Antud küsimustele ei ole võimalik anda lõplikku vastust - erinevaid mikro- ja makrotasandi lähenemisi on suuremal hulgal kui antud töö käsitleda jõuab. Käesolev töö tugineb kahele majandusteoreetilisele käsitlusele: ebastabiilse majanduse hüpoteesile ja finantsturule kui ebatäiuslikule turule, kus ilmnevad turutõrked. Teoreetilises osas vaadeldakse mõlema lähenemise seisukohti eelnevalt mainitud kolme aspekti lõikes ning finantsinnovatsioonide mõju majanduslikule tasakaalule.

Töö aluseks olevad majandusteoreetilised käsitlused on valitud vastavalt nende võimalustele finantsturgude ja riigi omavahelise suhte analüüsimiseks erinevatel tasanditel ning nende positsioonile tänapäevases majandusteoorias hõlmates nii ortodokset kui ka heterodokset majandusteadust. Turutõrgete puhul on tegemist neoklassikalises majandusteaduses aktsepteeritud käsitlusega riigi rollist, majandusliku ebastabiilsuse hüpotees aga hõlmab majandusteaduse evolutsioonilise arengu ühte suunda Keynes'ist tänapäevani, mis on oma olulisust meelde tuletanud majanduskriisi valguses. Kui turutõrked lubavad analüüsida turu toimivust ühe spetsiifilise turu raames, siis majandusliku ebastabiilsuse hüpotees loob laiemat rahamajandusliku konteksti koos mõjuga reaalmajandusele.

Töö empiiriline osa annab ülevaate Eesti kontekstis rakendatud poliitikameetmetest ja põhjendustest, mida nende rakendamisel kasutatakse. Töö empiirilise osa kirjutamisel on kasutatud dokumendianalüüsi, mis tugineb seaduseelnõude seletuskirjadel.

Autor tänab juhendajat asjakohaste ning osavõtlike kommentaaride eest.

1. Riigipoolne sekkumine turumajanduse toimimisse

Käesoleva töö teoreetiline osa püüab vastata küsimustele kas, miks ja kuidas toimub riigipoolne sekkumine kapitalistliku majandussüsteemi toimimisse kahest erinevast lähtekohast: a) majandus kui sisemiselt ebastabiilne või stabiilne süsteem ja b) turg kui loomulikult täiuslik ja Pareto optimaalne mehhanism või tõrgetega toimiv mehhanism.

1.1. Sekkumise vajadus ja põhjused

1.1.1. Majandus kui sisemiselt (eba)stabiilne süsteem

Töö aluseks oleva esimese teoreetilise käsitluse lähtealused tuginevad diskussioonil majanduse sisemisest tasakaalust. Majandust kui sellist ei ole võimalik ajalooliselt käsitleda stabiilsena ning antud juhul seisneb küsimus majanduse kui homogeense süsteemi stabiilsuses - kas majanduse puhul on tegemist sisemiselt stabiilse süsteemiga, kus ebakorrapärasusi loovad välised tegurid, või on tegemist sisemiselt ebastabiilse süsteemiga, kus välised tegurid saavad anda tõe tasakaalu tekkeks (Ferri & Minsky 1991, 5-6).

Ajalooline perspektiiv toetab käsitlust majandusest kui sisemiselt ebastabiilsest süsteemist. Stiglitz (2009, 21) on väitnud: "Majandusteooria ja ajalooline kogemus viimase kahesaja aasta jooksul on näidanud, et finantsturud ei ole riskide haldamisel ja kapitali jagamisel tihti edukad ning taolised läbikukkumised toovad kaasa katastroofilised mõjud nii ühiskonnale kui majandusele." Taolise lähenemise aktsepteerimine suureneb majanduslanguste perioodil kui rõhutatakse riigi rolli majandussüsteemi korrigeerijana (Ferri & Minsky 1991, 7, 12; Rutledge 2010, 6; Vives 2011, 480). Taaskord on arutelu riigi rollist majandusliku stabiilsuse tagamisel kerkinud teravalt esile seoses 2007. a alanud majanduskriisiga, kus riikide tegevusetus ja aeglane reageerimine majandusnäitajatele kriisieelsel perioodil on hiljem saanud kriitika osaliseks (Notermans 2013, 8).

Käsitlus majandusest kui sisemiselt ebastabiilsest ja tsüklilisusele kalduvast süsteemist ei keskendu ratsionaalse tarbija kontseptsioonile. Pakkujad, kes on tarbijate suhtes võimupositsioonil läbi asümmeetrilise informatsiooni, kulude optimeerimise ja innovatsiooni, käituvad ratsionaalsetena üksikosaleja, kuid mitte ühiskondliku heaolu seisukohast (Shefrin & Statman 2011, 43). Majanduse ebastabiilsust võimendab käsitlus irratsionaalsest tarbijast, kelle käitumine muutub keskkonnas on ettearvamatu (staatilis keskkonnas on tarbija irratsionaalset käitumist võimalik ette ennustada läbi käitumisökonomiliste kõrvalekallete (*behavioral biases*)) (Keynes 1936, ptk. 12, VII). Tarbimiskrediidi puhul on täheldatud ohtu, et käitumuslikke kõrvalekaldeid (Lisa 1) ei proovi ettevõtteid mitte leevendada, vaid enda huvides ära kasutada (Barr *et. al.* 2008, 4). Taolise ohu olemasolu tähendab majanduse sisemise ebastabiilsuse seisukohast vajadust ennetava sekkumise järele.

John Maynard Keynes'i jaoks seostusid majandustõusud ja –langused ebarealistliku optimismi ja teadmatuse tingimustes tehtud investeerimisotsustega (Keynes 1936, ptk. 12, VII). Antud käsitlus hõlmab endas käitumuslikke kõrvalekaldeid, mis on eelkõige seotud nägemusega investeringute võimalikust tasuvusest tulevikus (*Wall Street*'i paradigma) (Keynes 1936, ptk. 12, VI; Minsky 1977, 7). Valmisolek osaleda ebakindlates investeerimisotsustes, s.h. finantsinnovatsioonides, toimub senikaua, kuni need jälgivad traditsioonilisi mustreid ning eksisteerib üldine optimism tehingute kasumlikkusest (Van Den Berg 2012, 345).

Ka Hyman P. Minsky käsitluses on majandussuhetes osalejad irratsionaalselt optimistlikud, kuid Minsky jõudis seisukohale, et majandussüsteem kui selline on oma olemuselt ebastabiilne (Minsky 1977, 15-16; Minsky 1986, 233, 237, 349; Minsky 1992, 1). Antud käsitlust tuntakse kui majandusliku ebastabiilsuse hüpoteesi:

“Majandusliku ebastabiilsuse hüpotees sisaldab endas teoreetilist seisukohta, et vaba turumajandus per se loob majanduskriisidele tundliku majandusstruktuuri ja süsteemi tavapärase toimimise tagajärjel tekkivad majandustõusud toovad kaasa ka majanduskriisi.” (Minsky 1977, 15)

Sisemise ebastabiilsuse põhjuseks on tasakaalu nihe investeringute soodustamiselt inflatsioonile (Ferri & Minsky 1991, 26). Olulisel kohal on raha kui kapitali roll (Minsky 1992, 2) ning muutused võlgade valideerimises (*ibid.*, 6).

Võlgade valideerimisel jaotuvad laenajad kolmeks: kindlustatud, spekulatiivsed ja Ponzi laenajad (Minsky 1992, 6). Kindlustatud profiili puhul on krediitdivõtja võimeline oma kohustusi täitma põhivara vahenditest (*ibid.*, 7). Spekulatiivse profiili puhul on krediitdivõtja võimeline täitma oma lepingulisi kohustusi osaliselt (maksetähtaja pikendamine intresside tasumise näol) rahakäibe vahenditest (*ibid.*, 7). Ponzi profiili korral on krediitdivõtja võimeline oma kohustusi täitma suurendades koguvõlgnevust (Minsky 1977, 14) või müües varasid (Minsky 1992, 7). Finantssüsteemi tasakaal on sõltuvuses majandussubjektide profiilimuudatustest. Kindlustatud finantspositsioonide puhul on majandussüsteem suuteline olema tasakaalus, kuid mida suurem on spekulatiivse ja Ponzi kapitali osakaal, seda suuremad on kõrvalekalded¹ (*ibid.*, 7). Tasakaal ei ole mitte kunagi püsiv – majanduskasvu tingib turuosaliste kasumit maksimeeriv käitumine, kasv omakorda toob kaasa optimismi majandussüsteemi üleselt ja muutuse laenajate rahastamise skeemides ja riskivalmiduses (*ibid.*, 8).

1.1.2. Finantsinnovatsioonid ja nende mõju tasakaalule

Finantsinnovatsioonid on majanduse loomupärane osa, millega kaasneb võimalus kasumi maksimeerimiseks (*ibid.*, 6). Kapitali maksimeerimise võimalused võivad olla evolutsioonilised või põhjustatud legislatiivse keskkonna muutustest (nn sunnitud innovatsioon, kui uus regulatiivne keskkond ei võimalda rahuldaval tasemel kasumit teenida) (Calomiris 2009, 65; Minsky 1957, 171). Legislatiivsed muutused on ajendatud vajadusest vähendada (väidetavaid) häireid turu toimimises (Minsky 1957, 171).

Finantsinnovatsioone iseloomustab õigusliku kaitse vähesus ning laialdane kopeerimine (Reinert 2012, 10) ning seetõttu hinnatakse konkurentsitõrgete olemasolu finantsturgudel madalaks. Tarbimise suurendamiseks kasutatakse turuhinnast madalama hinnaga toote või teenuse pakkumist, et vähendada tarbijate esmaseid hirme seoses teadmatusega tootlikkuse või teiste aspektide osas (esmane optimism tarbijate seas puudub) (Redmond 2013, 526).

Ilma regulatiivse keskkonnata kaasneb finantsinnovatsioonidega majanduskriis. Finantsinnovatsioonidega kaasnev negatiivne mõju on tingitud rahamajanduses toimuvate

¹ Tegemist on majandusliku ebastabiilsuse hüpoteesi esimese teoreemiga (Minsky 1992, 8).

kapitalimahtude suurendamisega², mis tingib nihke kindlustatud profiili osakaalu vähenemise suunas, sest turul leiab aset võlakoo kasv, mis on kiirem kui tagasimaksevõime kasv (Reinert 2012, 10). Ühtlasi tähendab see kasvavate säästude näol rikkuse koondumist ühiskonnakihtide kätte, kelle tarbimine on väiksem nende sissetulekutest, samas kui ühiskonnakihid, kelle kogusissetulek kulub tarbimisele, vähendavad tarbimist või on sunnitud seda finantseerima rentnike klassi säästudega (Hudson 2006, 105; Reinert 2012, 10). Siinkohal kompenseeribki krediit kiirraenunduse kaudu sissetulekute ebavõrdsust ning tarbija seisukohast tarbimise vähendamise vajadust. Üldjuhul ei ole sellise tegevuse puhul tegemist kindlustatud laenamisega ja seetõttu toob esmalt kaasa kriisi kodumajapidamise seisukohast, mis võib laieneda sektoriüleseks kriisiks (Campbell *et. al.* 2011, 92-93; Wilson *et. al.* 2010, 1; White 2012, 1102).

Kui pankasid on nähtud klassikaliselt majandusliku stabiilsuse keskmes ning seetõttu on nad olnud ka riigipoolsete regulatsioonide subjekt, siis finantsinnovatsiooni käigus tekkinud uued tooted, teenused ja ettevõtted eksisteerivad valdkondades, mis oma uudsuses ei kuulu reguleerimisele, kuid samas osalevad kapitalituru toimimises. Tulenevalt finantsinnovatsioonide võimalikust negatiivsest mõjust nii kodumajapidamistele kui ka majanduslikule tasakaalule on vajalik riigipoolne sekkumine. Sekkumisel tuleb arvestada asjaoluga, et regulatiivne ja institutsionaalne tasakaal ei ole kunagi püsiv (Minsky 1992, 8) – reguleerimise katsetele vastab turg omakorda muudatustega, mille üheks näiteks on legislatiivsetest arengutest tingitud finantsinnovatsioon³. Riigi eesmärgiks peab tasakaalu mittepüsivuse tõttu alati olema turgudel toimuva jälgimine, sekkumine ning vajadusel regulatiivse keskkonna muutmine (Ferri & Minsky 1991, 12-13, 22).

2007. a alanud majanduskriis oli võimalik tehnoloogilise arengu tingimustes (Betz & Khalil 2011, 11). Tulevikus suureneb tehnoloogia osakaal veelgi: kiirraenunduses tuginevad laenamisotsused andmekogude analüüsi sünteesil (kombineeritakse positiivse krediidiregistri andmeid krediidiandja laenuportfelli andmetega tarbijate käitumise osas) (Kou & Wu 2014, 2). Tehnoloogiliste uuenduste kasutamisega kaasneb tehingukulude vähenemine toob krediidiandja seisukohast kaasa tehingukulude vähenemise ning otsustamisprotsessi kiirenemine (Berger &

² Reguleerimata finantsturu oht seisneb tema võimes tekitada peaaegu lõputu kapitalivoog läbi kõrge kapitalivõimenduse taseme (Blair 2010/11, 229).

³ Alternatiivsed käitumismudelid: regulatsioonide mittetäitmine, mida soodustab riigi võimetus elluviimist tagada, või regulatsioonidest möödahiilimine (Kregel & Tonveronachi 2014, 5).

Nakata 2013, 1201; Kirilenko & Lo 2013, 52, 59-60). Riigi seisukohast on selliste arengute näol tegemist mitme uue väljakutsega (Kirilenko & Lo 2013, 52, 68).

Üheks väljakutseks on tehnoloogiliselt mõjutatud arendustegevusele reageerimise kiirus ja ekspertteadmise puudumine (*ibid.*, 67). Tehnoloogilise keerukuse korral suureneb patenteerimise ja intellektuaalse omandi kaitse võimalus, kuid ka see nõuab riigipoolset administratiivset võimekust (Kumar & Turnbull 2008, 2012). Teiseks väljakutseks on rahvusvahelisuse aspekt – kui ühe riigi regulatiivne keskkond ei ole toote jaoks soosiv toimub ettevõtte registreerimine teise riigi jurisdiktsiooni alla, mis aga ei tähenda, et toote pakkumine on piiratud riigipiiridega. Seega on olulisel kohal küsimus, kuidas leevendada finantsinnovatsioonide mõju, mille üle puudub regulatiivne jurisdiktsioon, kuid mis osalevad kapitalituru toimimises.

1.1.3. Täiuslikud turud ja turutõrked

Käsitlus majandusest kui sisemiselt ebastabiilsest süsteemist ei ole ainuvõimalik lähenemine. Klassikalise majandusteooria seisukohast ei ole riigipoolne sekkumine vajalik, sest majandus on sisemiselt stabiilne ja ressursside ümberjagamine toimub efektiivselt. Stabiilsuse tagajaks on turu isereguleeruv olemus, mis tugineb “nähtamatul käel” (Smith 1776, 76-77) ja ratsionaalsetel tarbijatel, kes oma käitumisega annavad teistele turuosalistele märku mida, kui palju ja millise hinnaga toota (Lucas 1987, 20). Antud käsitluse puhul on tarbijad suutelised õppima enda ja teiste kogemustest ning juhul, kui riik sekkub, toob see endaga kaasa heaolu kao nii individidele kui ka ühiskonnale tervikuna.

Eeldusel, et majandus on sisemiselt stabiilne, kuid olles teadlik kriiside olemasolust, tekib küsimus, millest on tingitud süsteemi kõikumine ning millisel hetkel on põhjendatud riigipoolne sekkumine. Käesoleva töö raames kasutatava teise majandusteoreetilise käsitluse kohaselt, mis esindab neoklassikalist koolkonda, esinevad turgudel tõrked, mis takistavad Pareto optimaalsuse saavutamist ja loovad seeläbi vajaduse riigipoolseks sekkumiseks (Gulyás 2003, 38; Kregel & Tonveronachi 2014, 13). Enamlevinud turutõrked on konkurentsitõrked, üldkasutatavad hüvised, negatiivsed välismõjud, puudulikud turud ja infotõrked (Lisa 2) (Stiglitz 1995, 71-80). Turutõrgete olemasolust annavad märku tööpuudus, inflatsioon ja tasakaalutus (*ibid.*, 79). Turutõrgeteta suudavad opereerida vaid täielikud (täiuslikud) turud, milleks finantsteenuste turg

ei ole, ning riigi seisukohast on oluline leida tasakaal reguleerituse ja institutsioonide vahel (Culpeper 2012, 392; Vives 2008, 442ff).

Finantsinnovatsioonid on neoklassikalises käsitluses katsed vähendada tehingukulusid ning leevendada puuduliku turu ilminguid (Van Horne 1985, 621). Puudulikul turul toimuvat nõudlusele mittevastavat tarbimist kompenseeritakse uute teenuste või toodete pakkumisega, mis on madalama piirhinnaga kui varasem teenus või toode. See kätkeb endas ka vajadust tehingukulude vähendamiseks, mille üheks näiteks on kiirlaenunduse levik Interneti-põhiselt. Finantsinnovatsioonidega koos eksisteerib võimalus negatiivseteks kõrvalmõjudeks (Redmond 2013, 529; Lumpkin 2009, 2), mis väljendub finantsüsteemi toimimise häiretes, mille üheks ilminguks on majanduskriis. Taoline mõju on tingitud optimismi levimises süsteemiülevalt (Redmond 2013, 530) ning taolise käsitluse puhul saab tõmmata paralleele Keynesi ja Minsky käsitlusega süsteemiülesest põhjendamatust optimismist, selle levikust ning laenamise profiilide muutustest.

Üheks finantsinnovatsiooni näiteks on kiirlaenundus. Kiirlaenunduse puhul esinevad peamised turutõrked on infotõrked, puuduliku turu tunnused ning negatiivse välismõju olemasolu. Infotõrked on üks enamlevinud ja esmaseid sekkumise põhjuseid (Ardic *et. al.* 2011, 2). Sekkumisega püüab riik lahendada asümmeetrilise informatsiooniga seotud ebavõrdset võimutasakaalu otsuste langetamisel. Kõrvaldades asümmeetrilise informatsiooni probleemi on ratsionaalsed tarbijad võimelised langetama paremaid otsuseid ja seeläbi suureneb turu võime optimaalsemaks ressursside ümberjagamiseks.

Puuduliku turu ilmingud esinevad seoses pakkujate valmisolekuga laene väljastada, mis kiirlaenunduse puhul on tingitud tarbija riskitegurist ning võimalikust kahjumist. Eesmärgiga suurendada pakkumist eksisteerivad kolmanda sektori poolt pakutavad kiirlaenud, kus tarbija riskitegur omab väiksemat rolli, sest eesmärgiks ei ole kasumi maksimeerimine. Kolmanda sektori poolt pakutavad kiirlaenu tunnustele vastavad tooted (erisuseks on madal krediidi kulukuse määr) teenivad sotsiaalset eesmärki ning seeläbi on võimalik jõuda tarbijateni, kelleni erasektoris tegutsev pakkuja ei jõua⁴.

⁴ “Pangad võivad teatud liiki laene mitte anda seetõttu, et tagastamata jätmise riski tõenäosus on suur ja teiste laenudega võrdse tulemi teenimiseks peab pank küsima nii kõrget intressimäära, et laenule oleks vähe nõudlust.” (Stiglitz 1995, 78). Madala krediidi kulukuse määraga kiirlaen on toode, mille pakkumine erasektori seisukohast ei luba teenida soovitud kasumit.

Negatiivse välismõju olemasolu on täheldatud eelkõige eramajapidamiste tasandil. Üheks näiteks on perekondliku vara kasutamine võlgnevuste likvideerimiseks. Lisaks eelnevale käsitletakse finantssektoriga koos ka majanduslikku tasakaalu, mille puhul on tegemist avaliku hüvisega (Culpeper 2012, 391). Kui riik näeb finantssektori tegevuses ohtu tasakaalule, siis on riigi ülesandeks sekkuda.

Turutõrgete olemasolu tunnistamisele vaatamata jääb endiselt küsimus, millisel määral ja viisil peab finantssektorit reguleerima ning milline on riigi võimekus teha seda efektiivselt, võrreldes turu enda regulatsioonimehhanismidega (Kregel & Tonveronachi 2014, 5). Turutõrke olemasolu ei tähista automaatset õigust sekkumiseks – kui riigipoolne sekkumine halvendab olukorda turul, siis peab riik kaaluma mittesekkumist. Üks aspekt, mida riik peab kaaluma enne sekkumist, on sekkumise mõju pakkumisele – kui toimub kasumi teenimise võimaluse piiramine, siis väheneb pakkumine, mis omakorda tähendab, et seeläbi suurenevad puuduliku turu tunnused. Teiseks on oluline aru saada, miks turutõrge on tekkinud – kui erasektor on pakkumist vähendanud kõrgete tehingukulude tõttu, ei ole riigi seisukohast mõistlik toodet ise pakkuma hakata (Stiglitz 1986, 78). Kiirlaenuid on tooted, millega võivad kaasneda suured tehingukulud, sest laenu tagastusega seotud riskitegur on kõrge – riigi poolt pakutava või toetatud kiirlaenu puhul peab kaaluma alternatiivseid tagasimakse võimalusi, et taolist riski vähendada või vastasel juhul ei ole riigi poolt pakutav alternatiivne toode optimaalsust suurendav.

1.2. Poliitikameetmed kiirlaenuuru reguleerimiseks

1.2.1. Majandusliku ebastabiilsuse hüpoteesi meetmed

Käsitlus majandusest kui sisemiselt ebastabiilsest süsteemist toob kaasa riigipoolse sekkumise tsükliliste ilmingute minimaliseerimiseks. Riigipoolne sekkumine on vajalik nii languste kui ka tõusude piiramiseks (Kregel 1998, 1). Sekkumine peab toimuma majandustõusu algfaasis, mille tunnuseks on spekulatiivsel ja Ponzi skeemil põhinevate kapitalimahtude suurenemine (Minsky 1977, 14). Sekkumine taolises faasis tähendab optimismi leviku piiramist, mis poliitilistel kaalutlustel võib olla ebasoovitav ning ühiskondlikul tasandil arusaamatust tekitav – kasv on loomupäraselt ja intuitiivselt eelistatud seisund. See on üks põhjuseid, miks riigipoolne sekkumine toimub hilinemisega – puudub ühiskondlik toetus sekkumiseks (Rasmussen *et. al.* 2014, 251).

Riigi ülesandeks on astuda ennetavaid samme majanduse tsükliliste ilmingute levimiseks ning luua keskkond, mis vajadusel võimaldab adekvaatselt muudatustele reageerida. Reguleerimise sisu peab olema suunatud spekulatiivsel ja Ponzi kapitalil põhineva laenamise piiramisele ning kapitalivõimendusega toodete reguleerimisele (Minsky 1977, 14). Riigi õigeaegse sekkumise eesmärgil on vajalik majandusnäitajate jälgimine, analüüsivõimekus ning sektorisisese teabe olemasolu, mis finantsinnovatsioonide reguleerimata turu puhul on vähene (asümmeetriline informatsioon, kus riik on nõrgem osapool). Teabe vähesuse põhjuseks finantsinnovatsioonide puhul on riigipoolsete raporteerimiskanalite ja –nõuete puudumine.

Üheks näitajaks, mille käitumist jälgida, on intressimäär. Minsky on leidnud, et null-inflatsioon kui poliitikaeesmärk on vale ning keskendumine peab madalatele ja stabiilsetele intressimääradele (Minsky & Whalen 1996/97, 166)⁵. Inflatsiooni korral on vajalik intressimäärade tõstmine. Kriisi tingimustes on vajalik tugeva keskpanga olemasolu, kes on valmis madala intressimääraga laenu andma ettevõtete likviidsusprobleemide lahendamiseks (*lender of last resort*) (Minsky 1995, 206; Minsky & Whalen 1996/97, 165; Minsky 1985, 18). Taoline tegevus on vajalik põhivara säilitamise eesmärgil, sest põhivara kaotus tähendab ebasoovitava mõju laienemist (töötuse suurenemine, hoiuste kaotus jne) (Palley 2002, 160).

Ennetavalt on mõjude ulatusega seonduvalt vajalik “liiga suureks kasvamise keeld” (*too big to fail*) (Minsky 1985, 18) – ühe institutsiooni märkimisväärse mõju korral rahamajandusele seab see piirangud majanduse “taasalustamise” võimalusele (Ferri & Minsky 1991, 4) ning toob kaasa vajaduse märkimisväärse mõjuga institutsiooni “päästmiseks” (*bail-out*). Päästmine on vajalik, sest pankade ja finantsinnovatsioonide pankrotistumise mõju tasakaalule on ohtlikum kui likviidsusprobleemid (Minsky 1995, 206). Pankrotistumise tingib Ponzi finantspositsioonide kasv, mille tulemusena ettevõtte väärtus muutub negatiivseks. Antud aspektist tulenevalt on riigipoolne sekkumine vajalik spekulatiivse laenamise faasis. Sekkumine antud kontekstis tähendab rahavoogude suurendamist reaalmajandusse läbi sisenõudluse turgutamise ja kulude vähendamise (võlgade külmutamine või intressimäärade reguleerimine) (Kregel 1998, 12).

Ajalooliselt on majanduse “taasalustamiseks” kasutatud võlgade kustutamist, et taastada reaalmajanduse roll (Reinert 2012, 6). Kriisi oludes peab investeerima reaalmajanduse

⁵ Inflatsioonimäära normaliseerumine ei toonud kaasa majanduskriisi taandumist viimase kriisi ajal (Rannou 2010, 279).

tootlikkuse ja innovatsiooni (*ibid.*, 3). Asjaolu, et viimase kriisi puhul päästeti rahamajanduse üksusi, on vaieldav ning võib tuua kaasa uue kriisi. Võlgade kustutamata jätmisel toob rahamajanduse kasv kaasa reaalmajanduse “surma” (rahamajanduse taoline mõju on tingitud liitintressist (*Hammurabi effect*) ehk kasvavast võlakoormusest, mis kiirlaenunduse seisukohast indiviidi tasandil avaldub võlaspiraali sattumises ja võimalikus eraisiku pankrotis (*ibid.*, 5)).

Pankadele likviidse reservi omamise nõude kehtestamine tuleneb vajadusest säilitada kindlustatud profiili osakaal kapitalimahtudes (Minsky 1985, 18). Mida kõrgemad on reservinõuded, seda enam on piiratud kapitalivõimenduse võimalus ja seda enam on piiratud “liiga suureks kasvamine”. Lisaks reservi olemasolule on pankadel kriisifondi panustamise nõue, mida majanduslanguse korral kasutatakse reaalmajanduse toetamiseks. Kindlustatud kapitali rolli rõhutab eluasemelaenudele seatud piirangute kehtestamise vajadus (Minsky & Whalen 1996/97, 165), mis näitab reaalmajanduse rolli tähtsust majandusliku ebastabiilsuse hüpoteesi puhul ning püüab ennetada rahamajanduse negatiivsete mõjude ülekandumist.

Ühtlasi on võimalik läbi maksusüsteemi mõjutada ressursside ümberjagamist viisil, mis suunab kapitali rahamajandusest reaalmajandusse. Üheks näiteks on ettevõtete kasumi jaotamine töötajatega ehk toimub kapitali suunamine isikutelt, kelle tarbimine on väiksem nende sissetulekutest, isikutele, kelle kogusissetulek liigub tarbimisse (Minsky & Whalen 1996/97, 166). Teiseks maksusüsteemi puudutavaks näiteks on tasakaalutuse maksustamine (Reinert 2012, 16) ning seda just rahvusvahelisest kontekstist lähtuvalt - olukordades, kus eksport ületab importi teatud mahu (mis omakorda ei anna põhjust hoida valuutakursse kunstlikult madalal ja ennetaks rahvusvahelist tasakaalutust). Eelnev seab piirangu majandustõusule, mis liiga kiires tempos on ebasoovitav.

Universaalseid lahendusi majanduse tsüklilisuse lahendamiseks ei eksisteeri - rahapoliitika efektiivsus sõltub eksisteerivatest finantsinstitutsioonidest ja nende toimimisest (omavahelisest tasakaalust) (Minsky 1957, 171), mis on ajas ja kohas muutuvad (Wray 2007, 3). Seetõttu poliitikameetmed, mis töötavad ühel turul ja ühes riigis ei avalda täpselt samasugust mõju teisel turul või teises riigis (Minsky 1977, 16). Üldise juhtnõrina saab rakendada soovitusi “viia sisse ja rakendada “head majanduslikku ühiskonda” (“*good financial society*”), kus ettevõtete ja pankurite valmidus spekulatiivse kapitali kasutamiseks on vähene.” (*ibid.*, 16) Selline käsitlus hõlmab endas ühiskondlikke moraalnorme, kus liigkasuvõtmine on halvaks panu subjekt sellisel määral, et nõudlus taolist aspekti sisaldava toote vastu on vähene ja ettevõtte mainet kahjustav

mõju taolise toote pakkumisel oleks nii suur, et pakkumine puudub. Teisalt ei ole selline olukord alati võimalik – sissetuleku kompenseerimine krediidi näol võib olla hädavajadus (inimeste põhivajaduste nagu toit ja eluase rahuldamiseks). Sellise olukorra leviku korral on vajalik lisasissetuleku tagamine tarbijatele, mis võimaldab hädavajaduste katmist sissetulekutest. Taolises olukorras on riigi roll olla viimases hädas töödandja (*employer of last resort*), mille sisuks on töötute profiilile vastava töö pakkumine riigi poolt (Wray 2007, 13).

1.2.2. Turutõrkeid leevendavad meetmed

Teavitamiskohustus

Asümmeetrilise informatsiooni vähendamise eesmärgil on krediidiandjatele pandud kohustus anda tarbijale teavet (Brix & McKee 2010, 14). Tegemist on ühe laialdasemalt levinud ning lihtsamini teostatava poliitikameetmega (Camerer *et. al.* 2003, 1232; Rutledge 2010, 9). Informatsiooni andmine omab eelduslikult *ex ante* positiivset mõju, sest suureneb võrreldava informatsiooni hulk, mis toob kaasa läbimõeldud tarbimisotsused ratsionaalse tarbija profiili kontekstis. Teavitamiskohustuse nõude subjektideks on reklaamid (Brix & McKee 2010, 14) ja krediidilepingud allkirjastamise erinevates. Kiirraenudega seotud infonõuetega võib kaasneda nõue väljenduda lihtsalt ja selgelt (Rutledge 2010, 19). Antud nõue tuleneb kiirraenu tarbijate madalast haridustasemest ja vähesest majandussõnavara valdamisest (Rutledge *et. al.* 2010, ii; Porteous & Helms 2005, 1).

Teavitamiskohustuse kehtestamise mõju tarbija valikutele ei ole alati positiivne (Vannerom 2014, 11) ning seeläbi tehingukulud, mis pakkujatele informatsiooni andmisega kaasnevad, võivad olla üleliigselt koormavad ja ebavajalikud. Negatiivne mõju on seletatav informatsiooni üleküllusega, mille tulemusena jäetakse teave osaliselt või täielikult läbi töötamata (vaata lisa 1) (Willis 2006, 767). Seega võib katse turutõrget vähendada tuua kaasa optimaalsuse vähenemise ning taolisel juhul ei ole sekkumine põhjendatud.

Hinnalagi

Kiirraenude negatiivne kuvand on seotud kõrge intressi- ja krediidi kulukuse määraga (Wilson *et. al.* 2010, 1) millega kaasneb diskussioon liigkasuvõtmisest ja selle reguleerimisest. On

vaieldav, kas kiiralaenuturul kujuneb hind nõudluse ja pakkumise tulemusena või on pakkuja võimupositsioonil, mille üheks põhjuseks on informatsiooni asümmeetria ehk tarbimine on tingitud asjaolust, et puudub teave sissenõudmiskulude kohta. Hinnalae kehtestamine lubab riigipoolselt kontrollida liigkasuvõtlikke praktikaid ja negatiivseid tagajärgi vähese informatsiooni tingimustes tehtud otsuste tõttu. Hinnalae kehtestamise tulemusena on suurem osa tarbijatest paremas olukorras kui varem, sest laenamine muutub odavamaks. Teisalt võib väiksem osa tarbijatest (kõige kõrgema riskifaktoriga tarbijad) sattuda halvemasse olukorda, sest nende ligipääsuvõimalused krediidile vähenevad (Mayer 2013, 521) ehk tegemist on puuduliku turuga, kus krediidiandjate huvi madala kasumlikkusega laena pakkuda on väike.

Regulatiivsest seisukohast on oluline ennetavalt kaaluda negatiivsete tagajärgede mõju ja ulatust ja võimaluse korral korrigeerima hinnalage, et minimaliseerida “möödahiilimise” võimalusi. Järelevalve lihtsuse seisukohast on oluline hinnalae sõnastamise selgus ja arusaadavus (Helms & Reille 2004, 7). Tuleb pakkuda alternatiivseid tooteid, mis on suunatud tarbijatele, kes hinnalae tulemusel kiiralaenudele enam ligipääsu ei oma. Hinnalae mõju puhul hinnatakse muutusi konkurentsis - kas hinnalae tulemusena konkurents väheneb või suureneb ja milline on mõju tarbijatele ja kui hinnalagi muudab uute ettevõtete sisenemise turule keerukaks, siis kuidas toetada alustavate ettevõtete kapitali omandamist.

Hinnalagi hõlmab endast majandusliku ebastabiilsuse hüpoteesi nõuet madalate ja stabiilsete intressimäärade kehtestamiseks ning seeläbi toimub hinnalae näol kapitalivõimenduse piiramine, mis on ennetav poliitikameede.

Regressimehhanismid

Kõrge riskiga laenukoode on suurel hulgal vaidlusi tekitavad ja seda eriti, kui arvestada tarbija profiili (puudulik arusaamine sellest, kuidas toode toimib; majandusliku seisukorra tõttu hädavajadusest võetud laen ehk alternatiivide kaalumise võis olla vähene; madala sissetuleku tõttu võib puududa ligipääs õiguskaitsevahenditele). Tarbijate majandusliku seisukorra tõttu on teatud õiguskaitsemeetmete kasutamine raskendatud (nt kohtu poole pöördumine) (Ardic *et. al.* 2011, 13).

Üheks võimaluseks kiiralaenu maine parandamiseks ja tarbijate usalduse tõstmiseks (nõudluse suurendamiseks) on tagada, et kaebuste lahendamine oleks võimalik kolmandate ja objektiivsete osapoolte poolt (Brix & McKee 2010, 17). Turutõrgete seisukohast on regressimehhanismi sisuks riigipoolse sekkumise puuduste (*government failure*) kompenseerimine. Kui riigipoolne sekkumine või sekkumata jätmine tõi endaga kaasa olukorra, kus turutõrke ilmumine halvendas tarbija seisukohta, siis kaebuse esitamise võimalus on tõrke *ex post* vähendamise mehhanismiks. Kaebuste läbivaatamise mehhanism võib olla osa finantsjärelvalve institutsiooni tööülesannetest, kuuluda eraldiseisva tarbijakaitse tegeleva institutsiooni juurde või võib finantssektori tarbijakaitse olla eraldiseisev institutsioon. Oluline on, et kaebuste esitamine on tarbija jaoks lihtne ja arusaadav, sealhulgas on oluline ka arusaadavus sellest, kuhu ja kelle poole kaebustega pöörduda, ning seetõttu on eelistatud ühe keskse kaebustega tegeleva institutsiooni loomine riigis.

Krediidiregistrid

Teoreetilisest lähtekohast on registrid loodud tegelemaks asümmeetrilise informatsiooni probleemiga eesmärgiga vähendada tarbijate eelist ettevõtjate ees (Ferretti 2010, 4). Teisalt võimaldab see riigil hinnata laenukohustuste hulka ning masekäirete ilmumist. Tarbijate eelise informatsiooni omamisel on seotud teabega sissetulekust, kuludest, teistest laenukohustustest ehk teisisõnu võimest laenu tagasi maksta. Registri olemasolu eelnevalt mainitud teabe kohta aitab vähendada ettevõtjate riske, mis omakorda annab aluse nõuda krediidiandjatelt hindade langetamist. Riske ei ole võimalik viia nullini, sest on muutusi, millest tarbija ei pruugi olla laenu võtmise hetkel teadlik (ootamatu sissetulekute vähenemine (nt vallandamine) või kulutuste suurenemine (nt ootamatu haigestumine)) ning ühtlasi ei saa registris kajastada tarbija kavatsusi (tarbijad, kellel on võime tagasi maksta, kuid puudub soov seda teha - nt pettused).

Krediidiregistrite olemasolu põhjused on järgmised (Brix & McKee 2010, 15-16):

- tarbijate ülelaenamise ja võlaspiraali sattumise ennetamine;
- laenuandjate riskide vähendamine;
- poliitikakujundajatele empiiriliste andmete tagamine võimaldamaks jälgida eratarbijate laenukohustuse trende;
- turu läbipaistvuse ja vastutustundliku laenamise põhimõtte rakendatavuse suurendamine.

Registrite kriitikana on välja toodud, et informatsioon võib olla kallutatud ja seda juhtudel, kui krediidiregistrit haldab kasumi eesmärgil tegutsev ettevõtte. Ühtlasi on registri olemasoluga seotud asjaolu, et kogutavad andmed ja nende jagamine peab mahtuma olemasolevasse andmekaitse raamistikku (Ferretti 2010, 14). Peamisteks küsitavusteks on kogutavate andmete asjakohasus, täpsus ja vajalikkus tarbija maksevõimekuse hindamiseks (*ibid.*, 15). Andmetega seotud võimalike probleemide leevendamiseks on rakendatavad infonõuded ja võimalus tarbijatel enda kohta olevate andmete kontrollimiseks ja parandamiseks (Brix & McKee 2010, 16).

Kolmandate osapoolte reguleerimine

Kiirlaenu elutsükli jooksul on kaasatud lepingu jõustamisse erinevad kolmandad osapooled – inkassoteenus, maksete käitleja, tehnoloogiline tugi, vahendajad, turunduspartnerid, krediidiregistrid. Vajaduse kolmandate osapoolte reguleerimise järele toob kaasa negatiivsete välismõjude levik juhul kui mõju on tingitud kolmandatest osapooltest – olukorras, kus toote või teenuse kasutamine taolisi mõjusid kaasa ei too, ei ole vajalik kolmandate osapoolte reguleerimine. Kolmandad osapooled on seotud erinevate turutõrgetega - inkassoteenuse puhul võib esineda konkurentsitõrge juhul kui ettevõtte on krediidiandja tütarettevõtte ning sellisel juhul esineb küsimus turuhinna mehhanismi toimivusest, krediidiregistrite eesmärk on asümmeetrilise informatsiooni vähendamine krediidiandja seisukohast, vahendajate puhul esineb asümmeetrilise informatsiooni probleeme krediidivõtja seisukohast.

Probleemsetena käsitletakse neid osapooli, kes ei kuulu ühegi riikliku institutsiooni haldusalla, kuid kelle eesmärk on samuti kasumi maksimeerimine (Rutledge 2010, 22). Inkassofirmade puhul on kitsaskohtadeks sissenõudmispraktikad ja andmekaitse, võlanõustajate puhul nõustamise kvaliteet ja teenustasud, vahendajate puhul on küsimuseks nii vahendustasud kui andmekaitse. Üheks võimaluseks on laenuandjat kohustada vastutust võtma partnerettevõtete tegevuspraktikate ja nõuetele vastavuse üle (Brix & McKee 2010, 14), lisavõimaluseks on riikliku järelvalve subjektina käsitleda nii krediidiandjaid, -vahendajaid, inkassofirmasid kui ka võlanõustajaid. Kolmandate osapoolte, kelle tegevus mõjutab rahamajanduslikku tasakaalu, reguleerimine on vajalik finantssüsteemi sidususe seisukohast lähtuvalt.

Tegevusluba ja järelvalve

Järelvalve eesmärk on riigipoolse varasema sekkumise puudulikkuse kompenseerimine ning reguleerimata turgudel asümmeetrilise informatsiooni vähendamine. Regulatsioonide olemasolu *per se* ei taga hästi toimivat regulatiivset keskkonda - regulatsioonide elluviimise, turu jälgimise ja kontrolli suurendamise eesmärgil on vajalik finantssektori järelvalve ja litsentseerimine (*ibid.*, 19). Järelvalve võimaldab hinnata poliitikameetmete elluviimise taset ning mõju turutõrgetele. Järelvalve vajalikkus on käsitletud ka majandusliku ebastabiilsuse hüpoteesi kontekstis, sest läbi turu mõistmise ja kontrollivõimaluste on jälgitavad ka kapitali hankimise profiilide levik, kapitalivõimenduse tase ning on teostatav “liiga suureks kasvamise keeld”. Ühtlasi avaneb võimalus kontrollida reserve ja kriisifondi panustamise nõude täitmist ning läbi turumahtude muutuste hinnata finantsinnovatsioonide ellukutsumise tõenäosust (kasumite ja turu mahtude vähenemine annab märku võimalikust finantsinnovatsioonide lainest).

Finantsjärelvalve teostamine hõlmab mitmeid üldlevinud praktikaid (Rutledge *et. al.* 2010, 67):

- kõik finantsettevõtted peavad olema registreeritud vastava riikliku institutsiooni (finantsinspektsiooni) juures;
- riiklikul institutsioonil peab olema õigus regulatsioonide rakendamist nõuda ning sanktsioone kehtestada (*ibid.*, 19);
- riiklikul institutsioonil peab olema õigus seada miinimumkriteeriumid avalduse vastuvõtmiseks ja õigus avaldus tagasi lükata;
- riiklik institutsioon peab kindlaks tegema, et finantsettevõtte juhtkond, tippjuhid ja omanikud vastavad sobivuse kriteeriumitele (*fit and proper test*);
- iga-aastane aruandluskohustus (Rutledge 2010, 4).

Kõige madalam tarbijakaitse tase on valdkondades, kus puudub ettevõtete litsentseerimine (Rutledge 2010, 40). Litsentseerimise puudumine tähendab riigi seisukohast, et puudub ülevaade täpsest pakkujate hulgast, juhtimisest, kapitalist ja käitumispraktikatest.

1.2.3. Poliitikate elluviimise kitsaskohad

Järgnevalt kajastatud kitsaskohad hõlmavad nii majandusliku ebastabiilsuse hüpoteesi kui ka turutõrgete käsitluses soovitatud meetmete rakendamisel ilmnevaid võimalikke probleeme.

Üheks kitsaskohaks on poliitilise tahte puudumine muudatuste elluviimiseks, sest majandusliku tasakaalu ja tõusu tingimustes on vastumeelsus ning huvigruppide mõju liialt suur (Calomiris 2009, 75). Kriisile eelneb majandustõus ja seetõttu levivad ka neoklassikalised käsitlused vaba turumajanduse võimest olla isereguleeruv ja Pareto optimaalne. Liigne samastumine ja erasektori mõjutustele avatud olemine on üks kriitika objekte, millele kriisijärgselt on tähelepanu juhitud (Notermans 2013, 40; Brix & McKee 2010, 1; Stiglitz 2009, 12). Reinert (2012, 4) on leidnud, et poliitikud on pimeduses finantssektori rolli olulisusest ning raha- ja reaalmajanduse omavahelisest suhtest. Võimaluse radikaalsete muudatuste elluviimiseks annab kriis (Calomiris 2009, 75), kuid majandusliku ebastabiilsuse hüpoteesi seisukohast on vajalik ennetav sekkumine spekulatiivse laenamise leviku tõkestamiseks.

Lisaks tahte puudumisele võib sekkumine hilineda seetõttu, et informatsioon toimunud muudatustest turul jõuab riigini hilinemisega (*observation lag*) (Ferri & Minsky 1991, 21). Kiirraenude puhul väljendub see probleemide tekkimise ajastatuses - krediidiandmise hetkel avaldub nende positiivne mõju (tarbimise suurenemine) ja negatiivsed mõjud avalduvad tagasimakseraskuste korral (Palley 2002, 153, 155). Teiseks on tegemist finantsinnovatsiooniga, mille kohta puudub riigil ekspertteadmine. Vajaliku ekspertteadmise saamiseks pöördub riik turusegmendi enda poole. Majandussubjektide huvi on aga mõjutada riiki kujundama regulatiivselt keskkonda selliselt, et majandussubjekti kasumi maksimeerimise võimalused säilivad.

Regulatsioonid ei saa kunagi olla püsivad, sest turuosaliste kasumit maksimeerida üritav loomus on pidevalt arenguid tekitav. Finantssüsteemi efektiivsuse seisukohast on vajalik poliitikakujundajate uuendusmeelsus (Kregel & Tonveronachi 2014, 6), kuid tuleb silmas pidada, et riik on alati tagaajaja rollis ning turul on tendents vastata muudatustele finantsinnovatsioonidega. Muudatustele elluviimisele peab eelnema *ex ante* hindamine, sest vastasel korral muutub regulatiivne raamistik tühiseks (Ferri & Minsky 1991, 22). Minsky seisukohast on üksikutest sätetest olulisem „hea majanduslik ühiskond“, mille puhul puudulik reguleerimine ei too kaasa katset kasumi maksimeerimiseks, kui sellega kaasneb spekulatiivse või Ponzi profiili kasutamine.

Turutõrgete seisukohast on eelhindamise sisuks turutõrgete, võimalike riigipoolsete tõrgete, tehingukulude ja optimaalsuse väljaselgitamine. Kui riik sekkub turumajanduse toimimisse, et leevendada turutõrgete olemasolu ja mõju, siis on ühtlasi ka võimalik, et sekkumise mõju on

tahtmatult negatiivne ehk vähendab turu võimet teenuseid ja tooteid pakkuda ning vähendab ühiskondlikku heaolu (Gulyás 2003, 39). Enne, kui riik otsustab sekkuda eesmärgil turutõrkeid vähendada tuleb hinnata, kas sekkumiseks vajalikud ressursid ja oskused on olemas (*ibid.*, 39).

Võimalikud probleemid ja riikliku sekkumise tagajärjed on:

- läbimõtlema tegutsemine ei leevenda turutõrgete olemasolu, vaid suurendab nende negatiivset mõju (Gulyás 2003, 39);
- väheneb ühiskondlik heaolu (*ibid.*, 39);
- regulatsioonides sisalduvad võimalused neist mööda hiilida (Ali *et. al.* 2013, 449);
- ei looda alternatiivseid tooteid ja teenuseid neile, kes võivad regulatsioonide tulemusena kiirraenule ligipääsu kaotada (*ibid.*, 450);
- riigil puuduvad vajalikud teadmised ja vahendid regulatsioonide elluviimiseks (Ali *et. al.* 2013, 450; Gulyás 2003, 39);
- regulatsioonide kujundamisel omavad suuremat mõju huvigrupid, keda soovitakse reguleerida kui need, keda üritatakse kaitsta (Ali *et. al.* 2013, 411; Notermans 2013, 12; Stiglitz 2009, 13).

Poliitikameetmete valiku aluseks peab aga olema arusaam, mis põhjustab turutõrkeid ning milline on finantssektori institutsionaalne struktuur ja omavahelised suhted ehk millised on võimalikud põhjused majanduskriisi tekkimiseks (Ferri & Minsky 1991, 22-24).

2. Riigipoolse sekkumise esinemine, põhjused ja viisid Eesti kiirlaenuturul

2.1. Eesti kiirlaenuturu lühiülevaade

Eestis puudub kiirlaenu juriidiline definitsioon. Praktikas käsitletakse kiirlaenuna lühiajalist (kuni 1 a, keskmiselt 3 kuud), väiksemahulist (alla 1000 €, keskmiselt 200-300 €) tarbijakrediiti kas tarbimislauenu või järelmaksu vormis, mis võib olla nii tagatisega kui ka tagatiseta ning laenu väljastamiseks kuluv aeg laenutaotluse esitamise hetkest jääb 24 tunni piiresse ning mille intressi-, krediidi kulukuse määr ja tehingukulud on kõrgemad kommertspankade poolt pakutavate tarbimislauenu vastavatest väärtustest (Danilov *et. al.* 2014, 2-4, 12). Kiirlaene teatakse ka nimetuse *SMS-laen* all seoses nende algse taotlusvormiga - antud teguviis ei ole võimalik alates tuvastusnõude kehtestamisest. Riigi poolt kasutatud kiirlaenuude mõiste sisu eristub asjaolus, et kiirlaenuude hulka loetakse järelmaksu ning tagatisega laene.

Eesti kümne suurima laenumahuga ettevõtete asutamisaeg jääb ajavahemikku 2004 - 2012 (Lisa 3). Kiirlaenuturul tegutsevate ettevõtete hulk on hinnanguliselt ligikaudu 100 ettevõtet. Turu kontsentreeritus: 90% turumahust 30 ettevõtte käes, 50% turumahust 6 ettevõtte käes (795 SE seletuskiri, 77). Tähelestatud on teiste Euroopa Liidu ettevõtete siirdumist Eesti turule, sest Eesti regulatiivne keskkond on üks liberaalsemaid (Danilov *et. al.* 2014, 5)⁶.

Kiirlaenuturg on Eestis reguleerimata turg, mille maht kasvas aastatel 2010-2012 30% aastas (*ibid.*, 7). Kiirlaenu võtnud isikuid on üle 100 000 ja maksehäireid oli 30.01.2014 seisuga registreeritud 34 706 isikul (*ibid.*, 8). Maksehäirete põhjuseks võib olla nõude kasv: keskmine väärtus on 200-300 €, keskmine nõue inkassos 500-600 € ja keskmine kohtus olev nõue 3000 € (*ibid.*, 12-13).

⁶ Tarbijakaitseamet (07.12.2013): "Ettevõtete kolimine ühest riigist teise on tihti põhjustatud piirangute kehtestamisest ning seotud madalama reguleerituse tasemega siirderiigis."

2.2. Metoodika

Töö eesmärgist ning uurimisküsimusest lähtuvalt kasutatakse töös kvalitatiivset uurimismeetodit (Bhattarai 2010, 2). Töö ei anna hinnangut poliitikakujundamise protsessile, kuid kajastatud andmeid on võimalik käsitleda eesmärgiga omada laialdasemat arusaama teoreetilise valideerituse rollist poliitikakujundamisel (Van Thiel 2014, 6). Empiiriline analüüs tugineb aastatel 2008–2015 vastu võetud seaduste muudatustele, sest varasemad, üksnes kiirlaenundusele suunatud sätted, puuduvad (Lisa 4). Antud töö ei käsitlenud seadusloome mõjuanalüüsi, seega ei piira jõustumiskuupäev töö empiirilise osa kirjutamist.

Käesoleva töö empiiriliste andmete omandamiseks on kasutatud dokumendianalüüsi. Dokumendianalüüs lubab andmeid koguda sekkumata ümbritseva keskkonna toimimisse ning tagades seega uurimisküsimuse seisukohast andmete valiidsuse ja usaldusväärsuse (Van Thiel 2014, 102). Ühtlasi annab dokumendianalüüs võimaluse kajastada muudatusi, mis on toimunud viimase 7 aasta jooksul tuginemata inimhälvel, mis on mõjutatud ajalisest perspektiivist (*ibid.*, 106). Dokumendianalüüsi objektideks on seaduseelnõude seletuskirjad, mille valim tugineb seaduste redaktsioonidel, millega kaasnesid kiirlaenundust puudutavad muudatused (Lisa 4). Muudatusi ning nende kommuniqueerituse kvaliteeti on käsitletud võrdväärsena. Eelnõude kättesaadavuse ning tasakaalu tingimustes ei ole kaasatud teisi andmekogumismeetodeid. Oluliste ja ebaoluliste andmete eristamisel on lähtud töö eesmärgist (Van Thiel 2014, 143).

Eelnõude kui andmeallikate kasutamise puuduseks on asjaolu, et vajalik on sisuanalüüs eristamiseks käesoleva töö seisukohast vajalikku informatsiooni (*ibid.*, 106). Võimalikuks edasiseks uurimissuunaks on töös kajastatud teoreetiliste käsitluste esinemissageduse kaardistamine teiste riikide kiirlaenundust puudutavate regulatsioonide puhul ning võimaliku põhjusliku seose väljaselgitamine sekkumisviiside esinemise seisukohast.

2.3. Eestis kasutusel olevad poliitikameetmed kiiralaenuturu reguleerimiseks

Kiiralaenuturu kui reguleerimata turu puhul on ennetava käitumise ehk spekulatiivse kapitali hankimise faasis sekkumise võimalused madalad, sest riik omab ettevõtete ja tarbijatega võrreldes asümmeetrilist informatsiooni⁷. Majandusliku ebastabiilsuse hüpoteesiga koosõlas olevat meetmed on suunatud seega pigem reguleeritud turule ja makromajanduslikule keskkonnale. Olulisimaks makromajandusliku sisuga muudatuseks Eesti regulatiivsel maastikul on finantskriisi ennetamise ja lahendamise seaduse (edaspidi *FELS*) vastuvõtmine 2015. a, mis oma sisult ühtib Minsky nägemusega riiklikust sekkumisest adekvaatsete sekkumisvõimaluste loomise näol. *FELS* näeb ette meetmed varajaseks sekkumiseks, kohustuste konverteerimise omakapitaliks või kohustuste mahakandmise (821 SE seletuskiri, 1). Pankadele on seatud kohustus teha sissemaksid kriisilahendusfondi (*ibid.*, 2). Meetmete rakendamine on antud Finantsinspektsiooni pädevusse, kelle sekkumisvõimalusi on kiirendatud.

Ennetava sisuga on säästmise⁸ mahu osakaalu suurendamine ning hoiuste ja laenude omavahelise suhte suurendamine, mis tähendab eramajapidamiste kindlustatud profiili suurenemist⁹. Eesmärgi saavutamiseks kasutatavad meetmed on: finantssektori usaldusvääruse, konkurentsivõimelisuse ja atraktiivsuse suurendamine ning finantssektorit kaasavate sotsiaalkindlustusskeemide arendamine (III sambaga hõlmatud inimeste arvu kasv, II samba regulatsioonide analüüs ning vajadusel täpsustamine, finantssektoris uute võimalike kaasavate sotsiaalkindlustusskeemide välja-töötamine)¹⁰. Kõnealuste säästude puhul ei ole tegemist likviidsete vahenditega ning seetõttu nõudluse mõju tarbimislauendele eeldatavasti puudub.

Maksusüsteemis ei esine majandusliku ebastabiilsuse hüpoteesi poolt soovitatud rentnike klassi säästude vähendamist: riik ei ole sekkunud rentnike klassi säästude vähendamisse läbi progressiivse tulumaksustamise (kasumi maksustamine on proportsionaalne) ning ühtlasi pole tarbijakrediit käibemaksu subjekt (käibemaksuseadus §16 lg. 2¹ punkt 2).

⁷ Tea Danilov Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumist on tõdenud: “Oleme kõigepealt jõudnud tõdemuseni, et ega ju andmeid ei ole. Kuna ta [kiiralaenuturg] ei käi Finantsinspektsiooni järeelvalve alla, siis kiiralaenukontorid ei anna ülevaadet oma ülevalolevatest laenukohustustest, riskidest, kahjudest, intressimääradest.” (Parlamentaalne kuulamine 15.10.2013, 7:40).

⁸ “Säästmise all mõistetakse eraisikute säästuhoiuseid, II ja III samba varasid ning investeerimisriskiga elukindlustust.” (Rahandusministeeriumi valitsemisala arengukava aastateks 2015-2018, 17).

⁹ *ibid.*, 56.

¹⁰ *ibid.*, 17-20.

Teavitamiskohustus

Tarbija ja krediidiandja omavahelise asümmeetrilise informatsiooni olemasolu vähendamiseks on sätestatud lepinguga seonduvad teavitamiskohustused võlaõigusseaduses (edaspidi *VÕS*). Tarbijaga sõlmitud lepinguga kaasneb lepingueelne selgelt ja arusaadavalt esitatud teabe andmise kohustus. Lepingueelse kohustusliku teabenõue sisaldab Euroopa tarbijakrediidi standardinfo teabelehte¹¹. *VÕS* §404 sätestab lepingus sisaldava kohustusliku teabe. Vähene teavitamine esineb kõrvalnõuete ning nende suuruse osas (Danilov *et. al.* 2014, 9). Reklaaminduse teabenõuded on sätestatud reklaamiseaduse (edaspidi *RekS*) §29-s. Seaduses on eksitava reklaami keeld. Ettevõtteid puudutava finantsaruandluse esitamise nõue on sätestatud krediidiandjate ja -vahendajate seaduses (edaspidi *KAVS*).

Hinnalagi

Hinnalagi, mis teoreetilisest seisukohast võimaldab piirata rahamajanduse kasvu ning negatiivsete kõrvalmõjude laienemist, hakkab uuel kujul kehtima alates 1. juulist 2015. a. Seadusmuudatuse tulemusena on krediidi kulukuse piirmäär¹² ületav leping tühine ilma täiendava tõendamiskohustuseta. Piirmääraks on kolmekordne Eesti Panga poolt avaldatud viimase kuue kuu keskmise krediidiasutuste poolt eraisikutele antud tarbimislauende krediidi kulukuse määr kolmekordne ekvivalent¹³. Hetkel kehtiv hinnalagi, mis jõustus 1. mail 2009 (Tsiiviilseadustiku üldosa seadus (edaspidi *TsÜS*) §86 lg. 3), sisaldab sama hinnalae väärtust, kuid mitte otsese kohaldamisvõimalusega ehk tehing ei ole automaatselt tühine, kui piirmäär on ületatud – hetkel kaasneb tõendamiskohustus heade kommete või avaliku korruga vastuolus olemise osas. Sätte kasutamine praktikas on vähene (844 SE seletuskiri, 2), sest tarbijate teadlikkus on madal ja õiguskaitsevahendid sätte rakendamiseks ei leia tarbija poolt kasutust (hõlmaks kohtuvaidlust, mis kiirleenu tarbijate jaoks ei ole ressursiliselt kättesaadav) (Danilov *et. al.* 2014, 10). Ühtlasi on õiguskantsler leidnud, et antud säte riivab “ülemääraselt kiirleane pakkuvate ettevõtjate põhiõigusi.”¹⁴

¹¹ Justiitsministri 13. detsembri 2010. a määrus nr 47. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/122122010004>, 11. aprill 2015.

¹² Krediidi kulukuse määr arvutamisel ei kaasata notarikuluid ja lepingu rikkumisega kaasnevat kulusid (viivis, sissenõudmiskulud) (844 SE seletuskiri, 10).

¹³ 2015. a märtsi andmete põhjal on kolmekordne tarbimislauende kulukuse määr 70,59%. Allikas: Eesti Pank.

¹⁴ Õiguskantsleri märgukiri 19.01.2011 Nr 6-1/091076/1100273.

Viivisintressi ülempiiriks on hetkel 8% aastas, millele lisandub VÕS §94-s sätestatu v.a. kui lepinguga on ette nähtud intressimäär, mis on kõrgem ja sellisel juhul kohaldatakse lepingujärgset viivisintressi määra. Antud säte leiab praktikas vähest kasutust (Danilov *et. al.* 2014, 50). Alates 1. oktoobrist 2015 hakkavad kehtima piirang sissenõudmiskulude ja menetluskirjade maksumusele. Varasemalt ei ole menetluskulud piiratud. Sissenõudmiskuludele hüvitamise ülempiir on 40 €. Kõrgemate kulude sissenõudmine on võimalik kahju hüvitamise nõude olemasolul.

Regressimehhanismid

Tarbijakaitseameti pädevuses on tarbijakaitseaduses sätestatud küsimustes tarbija õiguste ja huvide kaitse. Ühtlasi on võimalik kohtumenetluse algatamine, mis tarbija profiili arvestades on vähetõenäoline – täheldatud on tarbijapoolset viivitamist, võimetust kanda õigusabikulud ning teabeprobleeme kuidas ja kelle poole pöörduda (*ibid.*, 10). Finantsinspektsiooni pädevuses ei ole lepingutest tulenevate vaidluste lahendamine, kuid võimalik on teha järelepärimisi selgituste saamiseks¹⁵. Tarbijakrediidilepinguid puudutavate vaidluste lahendamine on Eestis võimalik vahekohtutes. Vahekohtute tegevus keelustatakse 1. juulil 2015.

Krediidiregister

Seadusega ei ole loodud krediidiregistrit ning puudub kohustus kasutada erasektori poolt pakutavaid krediidiregistri teenuseid. Eestis on kasutusel negatiivsed krediidiregistrid, mida haldavad eraettevõtted (Krediidiinfo AS, Julianus Inkasso, Kredix). Krediidiandjal on õigus, kuid mitte kohustus, maksehäireid andmesüsteemi sisestada¹⁶. Eraisikute maksehäiretega seotud informatsiooni vaatamine on eraettevõtete jaoks tasuline¹⁷. Eksisteerib diskussioon positiivse registri loomisest, millega kaasneb andmekaitse ning vajalike andmete hulga tasakaalu küsimus¹⁸. Võimalik haldaja on Krediidiinfo AS¹⁹. Krediidiregistri puudumise tõttu ei ole hetkel

¹⁵ Finantsinspektsiooni koduleht, "Finantsinspektsiooni roll ja pädevus." Kättesaadav: <https://www.fi.ee/index.php?id=11898>, 19. aprill 2015.

¹⁶ <http://www.krediidiinfo.ee/files/raamleping.pdf>, 11. aprill 2015.

¹⁷ <http://www.krediidiinfo.ee/index.php?m=5>, 11. aprill 2015.

¹⁸ Andmekaitse Inspektsioon on oma seisukohta antud küsimuses väljendanud mitmel puhul. Nt: "(...) pigem suurendab agressiivset müügitööd pankade poolt (...)" (Tubalkain 16.01.2015) ja "Oleme seisukohal, et sellise järjekordse andmekogu loomiseks puudub mõödapääsmatu vajadus, mis õigustaks sellist ulatuslikku eraelu riivet." (Andmekaitse Inspektsioon 2011, 14)

¹⁹ Tubalkain (15.01.2015): "Sel aastal loodav positiivne krediidiregister muudab laenu soodsamaks."

võimalik kasutada algoritmipõhist otsustamist v.a. juhul, kui krediidiandja omab piisavalt suurt kliendibaasi valiidsete otsuste tegemiseks või on kaasatud suurandmed (*big data*).

Kolmandad osapooled

Kuni 1. juulini 2014 pidid laenuvahendajad olema registreeritud majandustegevuse registris (795 SE seletuskiri, 2). 1. juulist 2014 asendus see Rahapesu Andmebüroolt (edaspidi *RAB*) saadud tegevusloa omamise kohustusega (*ibid.*, 2). KAVS võeti vastu 18. veebruaril 2015. Antud seadusega kehtestati kredidivahenditele tegevusloa nõue. Tegevusloa andja ja kehtestuks tunnistaja on Finantsinspeksioon. KAVS-ga on lubatud krediidi andmisega kaasnevaid teenuseid edasi anda kolmandale isikule, kui järgitakse eelnõus sätestatud nõudeid (795 SE seletuskiri, 15).

Võimalikud konkurentsitõrked on täheldatavad inkassoettevõtete seas – turul tegutseb üle 40 ettevõtte, kuid 2/3 turust on jagatud nelja ettevõtte vahel, üle 80% turust on 10 ettevõtte käest (Danilov *et. al.* 2014, 10). Sealjuures eelistavad krediidiandjad kasutada endaga seotud ettevõtete või väiksemate inkassofirmade teenuseid (*ibid.*, 10). Ka kolmandad osapooled ise on täheldanud vähest reguleeritust:

“Võla sissenõudmise vähene reguleeritus ning ettevõtetele litsentseerimise nõuete puudumine võimaldab kiiralaenufirmade omanikeringiga seotud ettevõtetel nõuda kiiralaenuõlgnikelt ebamõistlikke sissenõudmiskulusid, mis omakorda suurendab kiiralaenuõlgniku võlakoormust.” (*ibid.*, 10)

Negatiivse välismõju ilmnemist (töökoha kaotust) on täheldatud inkassofirmade andmekaitsenõuete rikkumise tulemusena²⁰.

Tegevusluba ja järelvalve

Krediidiandjatele kehtib tegevusloa nõue alates 29. märtsis 2015. a. Tegevusloa andja, kehtetuks tunnistaja ja järelvalve teostaja on Finantsinspeksioon. Tegevusloa taotluse esitamise tähtaeg seaduse jõustumise hetkel tegutsenud ettevõtetele on 21. märts 2016. Erandlikult on subjektide

²⁰ Teder, M. (10.05.2015).

loetelust jäetud välja sotsiaalsetel eesmärkidel ja turul soodsamatel tingimustel laenu pakkuvad asutused, hoiu-laenuühistud. Finantsinspektsioonil on õigus teha ettekirjutusi ning rakendada sunniraha.

Tarbijakaitsealased lepingust tulenevad järelvalvepädevused on Tarbijakaitseameti pädevuses (795 SE seletuskiri, 6). Tarbijakaitseameti volitused puudutavad järelvalvet järgmistes valdkondades: eksitav-, ebaaus- ja agressiivne kauplemisvõte, kaugturstamine, kaebuste lahendamine, nõuda tarbijate kollektiivseid huve ebamõistlikult kahjustavate lepingu tüüptingimuste ja ebaausate kauplemisvõtete kasutamise keelamist ning tarbija õigusi rikkuva muu tegevuse lõpetamist, teavitada üldsust ohust tarbija õigustele, ettekirjutuse tegemine teenuse pakkumise peatamiseks jmt) (Danilov *et. al.* 2014, 32).

Reklaami järelvalve pädevus on olemas nii Tarbijakaitseametil kui ka Finantsinspektsioonil (*ibid.*, 32), kuid eelkõige on Finantsinspektsiooni roll tegevusloa väljastamine ja järelvalve ehk fookuses on kapitalinõuetele vastavus ja jätkusuutlikkus ning juhtimismehhanismide ja töötajate sobivus (*fit and proper test*) (*ibid.*, 32).

2.4 Kiiralaenundusse sekkumise vajadus ja põhjused Eestis

Järgnevalt on kajastatud aastatel 2008-2015 vastu võetud muudatuste põhjendused (Lisa 4). Peamised põhjused 2015. ja 2016. aastal jõustunud ja jõustuvateks muudatusteks on ajendatud ärietiilistest ja sotsiaalsetest probleemidest (Danilov *et. al.* 2014, 51) ning Euroopa Liidu direktiivide Eesti õigusruumi sisseviimise vajadusest.

Vaba turumajandus ning sotsiaalsed ja ärietiilised sekkumise põhjused

Eesti Vabariigis on põhiseadusega ette nähtud ettevõtlusvabadus, mille riive peab olema põhjendatud ja proportsionaalne. Riik on oma sekkumiselt olnud tagajärgedele reageeriv²¹, mille eelduseks on turu isereguleeruv olemus²² (Uukkivi *et. al.* 2014, 226). Üheks ettevõtlusvabaduse

²¹ “Võib julgelt öelda, et Eesti tarbijakrediidi seadusandlus on võrreldes teiste Euroopa riikidega väga liberaalne. Piltlikult öeldes on seni toimunud sümptomite ravi, kuid põhjus ise on jäänud tähelepanuta.” (Tarbijakaitseamet 21.05.2014)

²² “(...) on oluline see, et kui midagi minnakse piirama või ülereguleerima, et kas see majanduses ikkagi sellist tulemust annab (...)” (Parlamentaalne kuulamine 15.10.2013, 4:30)

riive põhjuseks on kiiralaenuanduse puhul tema liigkasuvõtjalikud tunnused, mida “(...) ei peaks soosima ka vaba turumajandusega riik.” (Danilov *et. al.* 2014, 51). 2014. a sõlmitud koalitsioonilepingus Reformierakonna ja Sotsiaaldemokraatlikku erakonna vahel on märgitud järgmist: “Tarbijate kaitsmiseks ja vastutustundetu laenamise piiramiseks võtame kiiralaenufirmade tegevuse rangema kontrolli alla (...)” (2014, 8)²³ See annab märku, et turg ise ei ole suuteline toimima efektiivselt ühiskondlikust heaolust lähtuvalt. Krediidiandjad ei järgi hoolsuse nõudeid ning häid tavasid (795 SE seletuskiri, 5), mis annab märku, et Eestis puudub „hea majanduslik ühiskond“.

Ärietiiline probleem väljendub liigkasuvõtjalikes tunnustes ehk krediidi kulukuse määras, mis on ühiskonna arvamuse kohaselt ebamõistlikult kõrge ja heade kommetega vastuolus (Danilov *et. al.* 2014, 51; 844 SE seletuskiri, 2, 12). Turul kujunenud hind võib olla turumajanduslikult õiglane, kuid sekkumise vajalikkuse põhjustavad negatiivsed kõrvalmõjud (844 SE seletuskiri, 12), mis ühtib riigipoolse sekkumise loogikaga turutõrgete kontekstis. Liigkasuvõtmise puhul eeldatakse, et krediidiandja kasutab ära asümmeetrilist informatsiooni ja omab tugevamat positsiooni ehk turu toimimises ilmneb tõrge (Danilov *et. al.* 2014, 51).

Krediidi kulukuse piirmäära kehtestamine 1. mail 2009. a leidis aset ühiskonna õigustunnet ja sotsiaalseid vajadusi silmas pidades (844 SE seletuskiri, 2). Otsene eesmärk oli tarbijate kaitse tarbijakrediidilepingutest tulenevate ebamõistlikult kõrgete kulude eest (*ibid.*, 2). Antud regulatsiooni uuendamine 2015. aastal (üleviimine TsÜS-st VÕS-i ning töendamiskohustuse kaotamine) on samuti põhjendatud tarbija õiguste varasemast tõhusama kaitsega lepingulistes suhetes (*ibid.*, 3).

Vahekohtute kasutamise keelustamine ja hinnalae rakendamise põhjus on samuti tarbija kui nõrgema osapoolle huvide ja õiguste kaitse lepingulises suhtes (*ibid.*, 4). Järelvalve õiguse andmine Finantsinspeksioonile omab eesmärki kaitsta tarbijate huve ja õigusi (KAVS §80). Järelvalve sisseviimine ja tegevusloa nõue kui ettevõtlusvabadust piirav on rakendatud silmas pidades võimalikke tehingukulusid ning jättes piisava tegutsemisvabaduse erasektorile (795 SE seletuskiri, 75).

Majanduslik tasakaal kui üldkasutatav hüvis

²³Kättesaadav: <http://www.reform.ee/UserFiles/Kevadkoalitsioon.pdf>, 4. mai 2015.

FELS võeti vastu avalikku huvi silmas pidades (821 SE seletuskiri, 1). Avaliku huvi objektiks on majanduslik stabiilsus. Rahandusministeeriumi valitsemisala arengukava aastateks 2015-2018 toob eesmärgina välja tasakaalu leidmise vajaduse ärihuvide ja avalike huvide vahel selliselt, et oleks tagatud finantsstabiilsus, tarbijakaitse ning sotsiaalsete riskide maandamine.

Negatiivsete välismõjude ilmnemine sekkumise põhjusena

2015. aastal toimunud krediidi kuluse piirmäära regulatsiooni uuenduse eesmärgina on välja toodud järgmist: “(...) soovitakse vältida krediidilepingust tulenevate üle jõu käivate kuludega kaasnevaid negatiivseid tagajärgi tarbijale.” (844 SE seletuskiri, 3) Antud tagajärjed võivad avaldada negatiivset välismõju kolmandatele osapooltele, sest kiirlaenu tarbija krediidiportfelli kuuluvad erinevad tooted ja maksehäired kiirlaenu puhul võivad levida portfelli üleselt. Kui portfelli kuulub eluasemelaen või muu tagatisega laen, toob see kaasa reaalmajandusliku väljundi ehk vara omanduse muutuse. Sellised muudatused ei puuduta ühte isikut, vaid lähiringkonda, pärandi küsimusi jne. Taoline negatiivne kõrvalmõju kujutab eelkõige pankade makseraskustest tingitud ulatusliku negatiivse mõju ülekandumist finantssüsteemile tervikuna (821 SE seletuskiri, 1). Seadusmuudatuste ettevalmistamisel on käsitletud kaudset mõju tööturule, mille põhjuseks on makseraskustes isikute motivatsioonilangus, ümbrikupalgaga töötamine või välisriiki tööle siirdumine (795 SE seletuskiri, 78).

Asümmeetrilise informatsiooni ja käitumishälvetega seotud põhjendused

Seadusandja seostab liigkasuvõtmise võimalikkust asümmeetrilise informatsiooni (hinna läbipaistmatus) ja ebavõrdse võimutasakaaluga (Danilov *et. al.* 2014, 54), mistõttu on vajalik teavitamiskohustuste kehtestamine ning tegevusloa ja järelvalve rakendamine (795 SE seletuskiri, 4-5). Lepingueelse teabe eesmärk on tingimustega tutvumiseks vajaliku teabe tagamine ning pakkumiste võrreldavus²⁴. Antud eesmärk tähendab teoreetilises tähenduses käsitlust asümmeetrilisest informatsioonist ja ebavõrdsest võimutasakaalust. Kuna lepingueelse teabega kaasneb standardvorm, mille sees ei ole võimalik kajastada lisainformatsiooni, siis võimalused informatsiooni üleküllusest tingitud käitumishälvete esinemiseks on vähendatud. Järelvalve eesmärgiks on tagada turu sujuv ja usaldusväärne toimimine (795 SE seletuskiri, 6),

²⁴Kättesaadav: http://www.tarbijakaitseamet.ee/sites/default/files/failid/dokumendid/juhend_tarbijakrediidi_pakkujat_ele_ja_vahendajatele.pdf, 11. aprill 2015.

ning ka infoprobleemide lahendamine (Danilov *et. al.* 2014, 2). Sujuv toimimine on tõlgendatav kui turutõrgeteta toimimine ja tsüklilisusele mittekaldumine.

Reklaamiseaduses olev eksitava reklaami keeld on oma sisult käitumishälvete ärakasutamise keeld, kuid vaatamata sellele toimub käitumishälvete ärakasutamine esmalaenude soodsama pakkumise teel (Lisa 3).

Ettevõtete majandustegevust puudutava informatsiooni nõue on sätestatud eesmärgiga soodustada tarbijate teadlike ja põhjalikult läbikaalutud otsuste tegemist (795 SE seletuskiri, 76). Antud teabe esitamine ei ole osa ei lepinguga seotud informatsioonist ega reklaamis esitatud informatsioonist. Antud teabe roll kiiralaenulaste otsuste tegemisel tarbija poolt on küsitav, sest vajalik on tarbija poolne initsiatiiv taolise teabe omandamiseks ning majandusliku sõnavara valdamine finantsaruannete lugemiseks. Küll on antud teabe olemasolu vajalik riigipoolsete sekkumisotsuste tegemisel nii majandusliku ebastabiilsuse hüpoteesi kui ka turutõrgete kontekstis.

Järelvalve tõhustamine ja tehingukulude vähendamine kui muudatuste põhjendus

Reklaamiseaduse muudatuse, millega keelatakse kiiralaenude tele- ja raadioreklaam, eesmärk on järelvalvetegevuse lihtsustamine (menetlusaja ja tegevuskulude vähendamine) (780 SE seletuskiri, 1). Varasemalt käsitles reklaamide järelvalve sisuanalüüsi (nõuetekohase teabe esitamine, eksitava teabe mitteesitamine), millega kaasnesid kohtuvaidlused seoses seaduse tõlgendusvabadusega. Krediidi kulukuse piirmäära uus regulatsioon toob kaasa tehingukulude vähenemise kohtumenetluse tasandil, sest tühisuse hindamine hakkab põhinema vaid krediidi kulukuse määral (844 SE seletuskiri, 3).

3. Diskussioon

Tarbijate profiiliga seonduva riski tõttu ei kuulu kiirraenude pakkumine traditsiooniliste krediidasutuste huviorbiiti (Eesti Pank 2010, 5) ning toote sünniga kaasnes uute ettevõtete loomine (Lisa 3). Kiirraenude levik ning konkurentsi kasv turul oli kiire, sest puudus finantsinnovatsioonile iseloomulikult tootekontseptsiooni õigusliku kaitse võimalus ja kopeerimine oli laialdane. Toote levikut suurendab asjaolu, et esmaklientidele pakutakse laenu soodsamatel tingimustel, mis finantsinnovatsioonide teoreetilise käsitluse seisukohast on katse suurendada tarbimisoptimismi. Kriisile eelnenud laenamine on seletatav optimismi olemasoluga majanduskasvu tingimustes, mis majanduskriisi ajal asendus pessimismiga (Meriküll 2012, 15-16). Lühiajaliste laenude puhul oli majanduskriisi mõju laenamiskavatsusele väiksem²⁵, mis on seletav tarbijaskonnaga (madalama sissetulekutega isikute valmisolek laenamiseks on alati suurem sõltumata majanduse üldseisukorrast) ja töötusmäära tõusuga (*ibid.*, 3, 9).

Sekkumise vajaduste ja põhjuste ühilduvus teoreetiliste käsitlustega

Kiirraenunduse reguleerimine Eestis on olnud vähene ning tagajärgedele reageeriv, mis annab tunnistust vaba turumajanduse ja isereguleerivate mehhanismide olemasolu eeldamisele. Mõningased aset leidnud sekkumiskatsed on suunatud vaba turumajanduse kontseptsioonist eraldiseisvate eesmärkide - sotsiaalse õigluse ning liigkasuvõtmise vähendamise - saavutamisele. Sotsiaalne õigusriik ei kuulu ei turutõrgete ega majandusliku ebastabiilsuse hüpoteesi käsitluse, kuigi mõlemad käsitlevad ressursside jaotust. Sotsiaalset õigusriiki ei saa aga võrdsustada Pareto optimaalse majandussüsteemiga ning majandusliku ebastabiilsuse hüpoteesi seisukohast ei hõlma sotsiaalne õigusriik kapitalivõimendust ega -profiile, vaid üksnes kapitali jaotumist. Liigkasuvõtmine sisaldab Minsky seisukohast rahamajanduse kiiret kasvutempot ning turutõrgete seisukohast on tegemist asümmeetrilise informatsiooni poolt võimaldatud olukorraga

²⁵ Kiirraenu kui reguleerimata turu kohta täpsed andmed puuduvad. Väidetavalt toimus antud turul aastatel 2010-2012 bilansimahtude kasv (70 miljonilt eurolt 118 miljoni euroni) samaaegselt üldise laenujäägi langusega aastatel 2008-2012 (Danilov *et. al.* 2014, 3-4).

– Eesti poliitikakujundamise praktikas käsitletakse liigkasuvõtmist valdavalt eetika ja moraalnormide riivena.

Poliitikameetmete rakendamise puhul ei ole Eestis täheldatav käsitlus majandusest kui sisemiselt ebastabiilsest süsteemist. Kiirlaenunduse reguleerimisel ei esine käsitlust tarbijatest kui irratsionaalsetest turuosalistest, kelle käitumuslikke hälbeid üritatakse ära kasutada, kuigi praktikas on antud käitumine täheldatav (esimese laenu pakkumine soodustingimustel ning turunduses kiirusele ja lihtsusele rõhumine). Turul ei ole täheldatav tarbijate õppimisvõime, mis iseloomustab ratsionaalset tarbijat, sest ülelaenamine on laialt levinud (1/3 kiirlaenu tarbijatest on makseraskustes) ning tüüpiline on mitme laenu üheaegne omamine, mis tähendab spekulatiivsel ja Ponzi skeemil põhinevat laenamist. Kiirlaenude maht võrreldes laenuturu kogumahuga on väike²⁶ ning seetõttu hinnatakse Eestis kiirlaenunduse mõju finantsstabiilsusele madalaks (795 SE seletuskiri, 77).

Vaatamata mõju väiksusele tunnistatakse võimalikku mõjude laienemist finantssektori üleselt, mis on seotud mitme erineva finantstoote üheaegse tarbimisega²⁷. Eelnev aspekt mõjutab pankade laenukvaliteeti ja finantsstabiilsust, sest maksehäirete esinemisel kiirlaenuga seotud nõuete täitmisel ei suudeta täita ka teisi finantskohustusi (Eesti Pank 2014, 33) - tegemist on süstemaatilise riskiga, mis võib leida väljundi nn oluliste finantsinstitutsioonide päästmise näol (Shull 2012, 3). See annab märku finantssüsteemi keerukast ülesehitusest, mida on tunnistanud ka seadusandjad: “Arvestades finantsturu kompleksust ja turuosaliste omavahelist seotust, võivad finantsturu ühe segmendi (s.o. krediidituru) suhtes klientide usaldamatuse ilmingud väga kiiresti levida ja mõjutada negatiivselt ka teisi finantsturul tegutsevaid ettevõtteid.” (795 SE seletuskiri, 5-6). Eelnev iseloomustab heterodokses käsitluses põhjendamatut optimismi ja pessimismi kui süsteemseid riske, mis selgitavad majanduse tsüklilisust ning vajadust kõigi turuosaliste mõju kaalumiseks kogumajanduse kontekstis.

Kui majandusliku ebastabiilsuse hüpoteesi puhul esinevad põhjused riigipoolseks sekkumiseks on Eesti poliitikakujundajate poolt leidnud vähem kasutust, mis on osaliselt seletatav ka teooria makromajandusliku nägemuse tõttu, siis turutõrgete kontseptsioon on leidnud enam käsitlust.

²⁶ 2012. a moodustasid kiirlaenu 25% tarbimislaenude kogujäägist (Danilov *et. al.* 2014, 3).

²⁷ “Enamasti ollakse samaaegselt võlgu erinevatele krediidipakkujatele: kommertspank, laenukontor, järelmaksupakkuja.” (*ibid.*, 15)

Peamine turutõrgete kontseptsioonist tulenev põhjendus riigipoolseks sekkumiseks on asümmeetrilise informatsiooni olemasolu.

Teoreetiliste käsitluste mõju hindamist poliitikakujundamisel raskendab asjaolu, et mitmed muudatused on ellu kutsunud Euroopa Liidu üleselt ning tegemist on riiklikul tasandil direktiivide Eesti õigusesse sisseviimise vajadusega. See, milline on riigipoolne seisukoht sekkumise vajalikkusest, on avatav, võrreldes direktiive ning Eesti õigusesse sisse viidud sätteid (kas täidetud on minimaalsed nõuded või on reguleerimine täpsustatum ja rangem, kui direktiivi miinimumnõuded ette näevad), mis on üheks võimalikuks uurimissuunaks tulevikus. Esmasel regulatiivse keskkonna kujundamist mõjutanud põhjuste analüüsil ei ole täheldatav, et majandust käsitletakse loomupäraselt tsüklilise ning ebastabiilsena ja kriisi järelmõjud ja teoreetilised käsitlused kriisi tekkemehhanismidest ei ole mõjutanud poliitikakujundamist. FELS-i vastuvõtmine on seotud Euroopa Nõukogu direktiivi sisseviimisega Eesti õigusesse, seega kas, millal ja millisel kujul oleks finantskriise puudutav regulatsioon ilma välismõjuta Eestis kehtestatud on küsitav.

Sekkumisviiside ühilduvus teoreetiliste käsitlustega ja võimalused turutõrgete vähendamiseks ning majandusliku tasakaalu tagamiseks

Kui enne 2015. a olid Eestis praktilises kasutuses teoreetilises osas käsitletud poliitikameetmetest teavitamiskohustus ning regressimehhanismide olemasolu, siis 2015-2016 lisandub antud nimekirja tegevusloa nõue, finantsjärelvalve, hinnalagi ja osaliselt ka kolmandate osapoolte (krediidivahendajate) litsentseerimine ja finantskriisi lahendamise riikliku autoriteedi suurendamine. Rahamajanduse kasvu on reguleeritud läbi krediidi kulukuse määra ja sissenõudmiskulude piiramise, mis ühtib majandusliku ebastabiilsuse hüpoteesi käsitlusega madalate ja stabiilsete intressimäärade hoidmisest ning kapitalivõimenduse kontrollimise. Hinnalae kehtestamine püüab suurendada hindade läbipaistvust, mis asümmeetrilise informatsiooni seisukohast on seni olnud puudulik.

Järgmises elluviimise etapis oluline senini reguleerimata turu kohta andmete omandamine, nende põhjal korrektuuride tegemine ning järelvalvevõimekus. Administratiivne võimekus ning sätete sõnastus on olnud seni peamised kitsaskohad, miks varasemad krediidi kulukuse määra ja viivisintressi puudutavad sätted on jäänud rakenduseta ja võimaldanud krediidiandjatel nõuetest "mööda hiilida" (844 SE seletuskiri, 2) ning millele muutunud regulatiivse raamistiku oludes

tähelepanu tuleb pöörata. Turutõrgete aspektist on oluline tehingukulude muutumine, puuduliku turu ilmingute tuvastamine (nõudluse ja pakkumise muutumine) ning võimalusel kompenseerimine (üheks võimaluseks on hinnalae kohandamine). Litsentseerimisnõude sisseviimine avaldab suure tõenäosusega mõju konkurentsile turul. Üheks võimalikuks reaktsiooniks ettevõtete poolt on legislatiivsetest muudatustest tingitud finantsinnovatsioon, millele riik peab olema valmis reageerima – senist praktikat arvestades toimub reageerimine tagantjärgi ehk negatiivsete mõjude avaldumisel. Majandusliku ebastabiilsuse hüpoteesi kontekstis on olulisimaks muutuseks Finantsinspektsiooni autoriteedi suurendamine majanduskriisi lahendamisel ja ennetamisel, kuid antud muudatuse praktiline rakendamine on vähetõenäoline ning seda eriti arvestades asjaolu, et Eestis on väga suur roll välisriikide institutsioonidel²⁸. Väliskapitali suure osakaalu tõttu on raskendatud ka “liiga suureks kasvamise keelu” kehtestamine.

Eestis ei ole rakendatud mõningaid majandusliku ebastabiilsuse hüpoteesi meetmeid, mida tulevikus tuleb kaaluda tasakaalu suurendamise eesmärgil. Üheks võimaluseks on ressursside ümberjagamine tarbimist suurendavalt, viies sisse progressiivse tulumaksu ning kehtestades käibemaksu tarbimiskrediidile. Teine aspekt on töökohtade loomine riigi poolt, mida 2007. a alanud majanduskriisi tingimustes riiklikult ei toimunud, kuid mis aitaks piirata Ponzi ja spekulatiivse laenamise levikut ja turgutada reaalmajandust tarbimise näol. Viimase kriisi ajal kompenseeriti sissetulekukadu tagatiseta laenamisega ning riiklik arengustrateegia väljendab peavoolu seisukohti rõhudes ümberõppele ning tootlikkuse kasvule tööjõu kulude vähendamise ehk sisemise devalveerimise kaudu, samas kui Minsky käsitluses peaks riik pakkuma tööd, mis vastaks töötute olemasolevatele oskustele²⁹.

Üheks asümmeetrilist informatsiooni leevendavaks meetmeks, mida hetkel poliitilise tahte puudumisel ei ole rakendatud, on positiivsed krediidiregistrid. Tahte puudumine on seletatav andmekaitseküsimustega, kuigi asümmeetrilise informatsiooni seisukohast oleks positiivse krediidiregistri olemasolu võimalus ettevõtjate ning riigi informeerituse parandamiseks. Kõige nõrgemas seisukorras on tulevikus ettevõtjad, kellele langeb kohustus asümmeetrilise informatsiooni vähendamiseks nii tarbijate kui ka riigi seisukohast, kuid tehingukulude

²⁸ Põhjamaade pangandusgruppide tütarettevõtted ja filiaalid moodustavad Eesti pangandussektorist üle 90% (Eesti Pank 2014, 6).

²⁹ Riigi kui viimase võimaluse tööandja näiteks oli majanduskriisi ajal Tallinna linn, kes pakkus ilma ümberõppevajaduseta tööd (“Tallinna linna abipakett linnaelanikule ja ettevõtjale”).

vähendamist registri kasutamise näol riik ei toeta ning seetõttu võib tulevikus oodata evolutsioonilisi ja tehnoloogilise arenguid kiirraenuturul.

Kokkuvõtlikult võib öelda, et Eesti regulatiivne keskkond on reageerinud viivitusega, mis ei ole kooskõlas Minsky käsitlesega riigipoolse sekkumise ajastusest, kuid jälgib neoklassikalise koolkonna teoreetilist käsitlust riigipoolsest sekkumisest – riigipoolne sekkumine ei ole vajalik, kui turutõrkeid ei eksisteeri või kui sekkumise tagajärjed ei ole kokkuvõttes optimaalsust suurendavad. Seetõttu ei toimunud ka majanduskriisi kui radikaalsete muudatuste elluviimise võimaluse kasutamist – turutõrgete olemasolu ning võimalikku negatiivse välismõju laienemist hinnatakse kiirraenunduse puhul väikseks. Tuleviku seisukohast on tegemist õppimisvõimalusega, sest järgmine finantsinnovatsioonide laine võib omada reaalmajandusele juba palju suuremat mõju. Ühtlasi on endiselt vajalik regulatiivse keskkonna paindlikkus, sest kiirraenusektori vastureaktsioonid 2015.-2016. aastal toimuvatele muudatustele alles selguvad.

Kokkuvõte

Käesoleva magistr töö teoreetilise raamistiku lähtealused tuginesid ortodokses käsitluses levinud turutõrgete kontseptsioonil ning heretodokse majandusteaduse esindajana on kaasatud majandusliku ebastabiilsuse hüpotees. Töö eesmärgiks oli majandusliku ebastabiilsuse hüpoteesi ja turutõrgete kontseptsioonist lähtuvalt välja selgitada Eesti kiiralaenu turu regulatiivse keskkonna iseloom ning aluspõhimõtted ja vastata küsimusele kas ja mil määra on õiguslik keskkond lähtunud majandusliku ebastabiilsuse hüpoteesi ning turutõrgete kontseptsiooni teoreetilistest argumentidest.

Majandusliku ebastabiilsuse hüpoteesi kohaselt on majandus *per se* ebastabiilne ning tsüklilisusele kalduv. Antud käsitlus põhineb kapitalil, kapitalivõimendusel ja turuosaliste irratsionaalseid aspekte sisaldaval optimismil ning riskivalmidusel, mistõttu finantsinnovatsioone käsitletakse finantsstabiilsuse seisukohast kõrge riskiga toodetena. Tsüklilisuse toob kaasa kapitali valideerimise viiside üleminek kindlustatud laenamiselt spekulatiivsete ja Ponzi skeemide kasutamisele majanduskasvu tingimustes (riskivalmiduse tõus kasumi maksimeerimise eesmärkidel, mida toetab optimism). Kindlustatud laenamine tähistab võimet katta põhivaradest laenu põhiosa ja intressikulud, spekulatiivse laenamise korral on intressikulud kaetud käibevarast ning Ponzi skeemi korral on katteallikaks varade müük. Riigi ülesandeks on seada piir majanduslangusele- ja tõusule, sest viimane toob kaasa esimese. Riiklikud meetmed tasakaalutuse vähendamisel hõlmavad kapitalinõuete kehtestamist, kriisifondi panustamise nõuet, tarbimisele suunatud maksusüsteemi sisseviimist, madalate ja stabiilsete intressimäärade soodustamist, eluasemelaenudele piirangute seadmist, finantsinstitutsioonide suuruse piiramist ning kriisi korral toimimist kui laenu- ja tööandja ning vajadusel ka kohustuste külmutamist reaalmajanduse päästmise eesmärgil.

Neoklassikalise majandusteooria käsitluses eksisteerivad täielikud ja mittetäielikud turud. Täielikud turud toimivad Pareto optimaalselt ning nende reguleerimine ei ole vajalik. Finantsteenuste turg ei ole täielik turg, sest antud turul esinevad infotõrked, negatiivsed

välismõjud ja puuduliku turu ilmingud. Riigipoolse sekkumise roll on turutõrgete ilmnemist leevendada. Kiiralaenunduse korral kohaldatavad poliitikameetmed turutõrgete leevendamiseks on: teavitamiskohustuse kehtestamine (lepinguga seotud teavitusnõuded ja reklaamidele kehtestatud nõuded ning piirangud), krediidiandjate järelvalve ja tegevusloa nõuded, hinnalae seadmine, regressimehhanismide tagamine, krediidiregistrid ja kolmandate osapoolte reguleerimine.

Kiiralaen, mida tuntakse Eestis ka nimetuse "SMS-laen" all, on lühiajaline (kuni 1 a) väiksemahuline (kuni 1000 €, keskmiselt 200-300 €) laen, mille väljastamiseks kuluv aeg taotluse esitamise hetkest alates on alla 24 tunni. Kiiralaenuturg on Eestis senini olnud reguleerimata turg ning seetõttu täpsed andmed turu mahu, konkurentsi ning tarbijate osas puuduvad. Kiiralaenude kliente on hinnanguliselt ligikaudu 100 000, kellest kolmandikul esineb maksehäireid. Kiiralaene pakkuvate ettevõtete arv on ligikaudu 100, kellest 6 suurimat kontrollivad 50% turust. Suurimate turuosaliste asutamisaeg jääb ajavahemikku 2004-2008. Lisaks kohalikele ettevõtetele tegutseb Eestis regulatsioonide liberaalsuse tõttu ka mitmeid välisettevõtete filiaale.

Kiiralaenunduse regulatiivse keskkonna kujundamine algas 2008. a. Esimesed muudatused olid põhjustatud rahapesu tõkestamise nõude sisseviimise vajadusest, asümmeetrilisest informatsioonist ning tarbija kui nõrgema osapoolte kaitsest. Alates 2009. aastast kehtib Eestis krediidi kulukuse määra piirang, mis praktikas rakendamist ei ole leidnud, sest teadlikkus sätte olemasolust on vähene ja antud sättega kaasneb tõendamiskohustus, millega seotud tehingukulud kohtu poole pöördumise näol ei ole tarbijale taskukohased. Kiiralaenusektori ulatuslikum reguleerimine leiab aset aastatel 2015-2016, mille jooksul viiakse sektor Finantsinspektsiooni järelvalve alla, kehtestatakse tegevusloa nõue, keelustatakse tele- ja raadioreklaam ning vahekohtute kasutamine, piiratakse sissenõudmis- ja menetluskulusid ning eemaldatakse tõendamiskohustuse nõue krediidi kulukuse määra puhul, mille tulemusena on tulevikus piirmäära ületav leping automaatselt tühine. Krediidi kulukuse piirmääraks on viimase kuue kuu keskmise tarbimislaenude kulukuse määra kolmekordne määr, mis 2015. a märtsis oli 70,59%.

2015. aastal jõustus finantskriisi ennetamise ja lahendamise seadus, millega suurendati Finantsinspektsiooni volitusi sekkumiseks. Antud seadusega loodud tegevusõigused on kooskõlas majandusliku ebastabiilsuse hüpoteesi seisukohast vajalike meetmetega. Seadus näeb ette kriisifondi panustamise, võlgade konsolideerimise, pankade juhtorganitesse sekkumise.

Eesmärgiks on majandusliku stabiilsuse kui avaliku huvi tagamine. Kiirlaenude laenumahu väiksuse tõttu hinnatakse Eestis otsest mõju finantskriisi tekkimiseks väikseks, kuid finantssüsteemi keerukuse tõttu on vajalik terve turu jälgimine. Maksusüsteemi kaudu toimuvat ressursside ümberjaotamist tasakaalutust vähendavalt ei ole rakendatud – tulumaks on proportsionaalne ning tarbijakrediit ei ole maksustatud käibemaksuga.

Empiirilise analüüsi tulemusena selgus, et Eesti regulatiivne keskkond on olnud hilise reageerimisvõimega ning ära ei ole kasutatud majanduskriisi kui võimalust radikaalsete muudatuste elluviimiseks. Regulatsioonide kujundamisel on probleemkohaks andmete puudumine reguleerimata turu kohta ning sekkumiste põhjused on eelkõige ärietilised ja sotsiaalsed – kiirlaenude liigkasuvõtjalikud tunnused ja tarbija kui nõrgema osapoole kaitse. Mitmed muudatused on tingitud Euroopa Liidu direktiivide sisseviimisest Eesti õigusruumi. Nõudlust vähendava meetmena ei ole kaalutud riigi kui tööandja rolli suurendamist ja puuduliku turu võimalike ilmingute leevendamiseks hinnalae ja järelvalve sisseviimise tulemusena ei ole suurendatud kiirlaenude kui sotsiaalsete laenude pakkumise kasvu kolmanda sektori poolt.

Edasistes uurimustes väärivad töö autori seisukohast tähelepanu ka küsimused, a) kas ja mil määral avaldub Eesti kui tehnoloogilisest edumeelse ja arenenud riigi kuvand finantstoodete puhul (kiirlaenunduse puhul on säilinud nende algne kuju ja vorm – kas tegemist on ajendi puudumisega (legislatiivsetest muutustest põhjustatud innovatsiooni järele puudub vajadus) või regulatiivse keskkonna piirangutega) ning b) kas ja mil määral on pangandussektori regulatiivne keskkond nende konkurentsivõimet piirab finantsinnovatsioonide kontekstis.

Võõrkeelne resüme

State Intervention from the Perspective of Financial Instability Hypothesis and Market Failures: The Case of Payday Lending Regulations in Estonia

Kaisa Kivisikk

Summary

The aim of the thesis is to evaluate the regulative environment of payday lending in Estonia from the perspective of its ability to reduce market failures and to decrease and prevent financial instability. The theoretical framework asks three fundamental questions - if, why and how should the state intervene - and attempts to answer these questions from the perspective of market failures and the financial instability hypothesis.

According to the neoclassical economic theory, the presence of market failures can give rise to state intervention, if by doing so the transaction costs will not exceed the gain from the intervention, and by intervening other type of market failure will not be occur. Most common market failures present in payday lending are information asymmetry, negative externalities and incomplete markets. Removal of market failures attempts to lessen the informational asymmetry by disclosure regulations and reporting lines between the state and credit providers. Negative externalities are targeted by authorisation from the financial conduct authority or a similar institution and by setting a price cap. Incomplete markets can be completed by subsidising lending in the non-profit sector.

Second approach, financial instability hypothesis, concentrates on capital, financial cycles and its effect on the real economy. According to the financial instability hypothesis, economy is unstable *per se* and this is seen as the basis for state intervention. The instability is caused by the

market participants' views on the future profitability, which is behaviourally biased and by their profit seeking nature that causes the shift from hedge financing to speculative and Ponzi financing. The financial instability hypothesis stresses the complexity of the financial economy and the importance of intervening when there is a shift from hedge to speculative financing. An important aspect of the stability is the interest rate that should be kept at low and stable levels. Prevention mechanisms have to be in place to stop institutions growing *too big to fail*. In case of crises, the central bank functions as *the lender of last resort*. The demand for payday loans is created by unemployment, low wages and insufficient benefits – the state should eliminate the demand by providing sufficient income through employment (*employer of last resort*) and tax system. Whenever there is an attempt to regulate the market there will always be a response (e.g. financial innovation) and therefore the state has to be a pro-active interventionist.

Payday lending has emerged to meet the demand of low and middle income consumers, who saw a decrease in their incomes during the credit crunch. Payday lending in Estonia has remained unregulated for many years since the emergence of its biggest firms between 2004 and 2008 as biggest regulatory changes take place in 2015-2016. Why has payday lending been unregulated for so many years? Since Estonia's independence in 1991, it has taken a liberal, *laissez faire*, approach on the economic affairs of private sector and policy makers have been reluctant to regulate *ex ante* – especially as the influence of payday loans on financial economy is considered marginal due to its relatively small size (average credit amount is between 200-300 €).

Regulations in Estonia include disclosure rules, a price cap on the annual percentage rate (from 1 July 2015) and a price cap on default charges (from 1 October 2015). The requirement to be authorised by the financial conduct authority is active since March 2015. The authority to act in case of financial crises has been given to the financial conduct authority. Complaints can be made to the consumer protection board, the institution of financial ombudsman is not present in Estonia. Negative credit registries do exist, but reporting nor using them to make lending decisions is not compulsory which does mean the asymmetry of information exists in all directions: from consumers to firms, from firms to consumers and from firms to the state and from consumers to the state.

Social and business-ethical reasoning are most common causes for regulations of payday lending in Estonia. State intervention has been minimal until 2015. Causes for the most recent changes are the lack of information from the viewpoint of the state, asymmetry of information, consumer

as the weaker part of the transaction and social justice. The influence of payday lending on the financial stability is considered minimal due to its relative debt to the total debt and therefore the reasoning existing in Estonia does not include the aspect of capital validation and the acceptance of negative externalities is minimal.

Kasutatud kirjandus

Akadeemilised allikad

- Ali, P., McRae, C., Ramsay, I. (2013) "The Politics of Payday Lending Regulation in Australia." *Monash University Law Review*, Vol. 39, No. 2, 411-451.
- Ardic, O. P., Ibrahim, J. A., Mylenko, N. (2011) *Consumer Protection Laws and Regulations in Deposit and Loan Services: A Cross Country Analysis with a New Data Set*. World Bank: Policy Research Working Paper 5536.
- Barberis, N., Huang, M. (2001) "Mental Accounting, Loss Aversion, and Individual Stock Returns." *Journal of Finance*, Vol. 56, No. 4, 1247-1292.
- Barr, M. S., Mullainthan, S., Shafir, E. (2008) *Behaviorally Informed Financial Services Regulation*. New America Foundation.
- Berger, E., Nakata, C. (2013) "Implementing Technologies for Financial Service Innovations in Base of the Pyramid Markets." *Journal of Product Innovation Management*, Vol. 30, No. 6, 1199-1211.
- Betz, F., Khalil, T. M (2011) "Technology and Financial Innovation." *International Journal of Innovation and Technology Management*, Vol. 8, No. 1, 1-25.
- Blair, M. M. (2010/11) "Financial Innovation, Leverage, Bubbles and the Distribution of Income." *Review of Banking & Financial Law*, Vol. 30, No. 1, 225-311.

- Boonen, L. H. H. M., Donkers, B., Schut, F. T. (2011) “Channelling Consumers to Preferred Providers and the Impact of Status Quo Bias: Does Type of Provider Matter?” *Health Services Research*, Vol. 46, No. 2, 510-530.
- Brix, L. and K. McKee (2010). *Consumer Protection Regulation in Low-access Environments: Opportunities to Promote Responsible Finance*. CGAP Focus Note 60. Washington, DC: CGAP.
- Calomiris, C. W. (2009) “Financial Innovation, Regulation, and Reform.” *Cato Journal*, Vol. 29, No. 1, 65-90.
- Camerer, C., Issacharoff, S., Loewenstein, G., O’Donoghue, T., Rabin, M. (2003) “Regulation for Conservatives: Behavioral Economics and the Case for “Asymmetric Paternalism”.” *University of Pennsylvania Law Review*, Vol. 151, No. 3, 1211-1254.
- Campbell, J. Y., Jackson, H. E., Madrian, B. C., Tufano, P. (2011) “Consumer Financial Protection.” *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 25, No. 1, 91-114.
- Culpeper, R. (2012) “Financial Sector Policy and Development in the Wake of the Global Crisis: the role of national development banks.” *Third World Quarterly*, Vol. 33, No. 3, 383-403.
- Darškuvienė, V., Astromskis, P. (2014) “Vision and Challenges of Payday Lending in Lithuania.” *Management of Organizations: Systematic Research*, No. 71, 67-87.
- Edmiston, K. D. (2011) “Could Restrictions on Payday Lending Hurt Consumers?” *Economic Review*, Vol. 96, No. 1, 63-93.
- Elliehausen, G. (2009) *An Analysis of Consumers’ Use of Payday Loans*. Financial Services Research Program, Monograph 41, George Washington University School of Business.
- Ferretti, F. (2010) “A European Perspective on Consumer Loans and the Role of Credit Registries: the Need to Reconcile Data Protection, Risk Management, Efficiency, Over-

- indebtedness, and a Better Prudential Supervision of the Financial System.” *Journal of Consumer Policy*, Vol. 33, No. 1, 1-27.
- Ferri, P., Minsky, H. P. (1991) *Market Processes and Thwarting Systems*. Working Paper No. 64, The Jerome Levy Economics Institute of Bard College.
- Garcia, D., Sangiorgi, F., Urošević, B. (2007) “Overconfidence and Market Efficiency with Heterogeneous Agents.” *Economic Theory*, Vol. 30, No. 2, 313-336.
- Gulyás, G. (2003) “Economic Theories of Policymaking” in Potůček, M., LeLoup, L. T., Jenei, G., Váradi, L. (eds.) *Public Policy in Central and Eastern Europe: Theories, Methods, Practices*, Bratislava: NISPAcee, 27-54.
- Helms, B., Reille, X. (2004) *Interest Ceilings and Microfinance: the story so far*. Occasional Paper No. 9. Kättesaadav: <http://www.cgap.org/sites/default/files/CGAP-Occasional-Paper-Interest-Rate-Ceilings-and-Microfinance-The-Story-So-Far-Sep-2004.pdf>, 19. märts 2015.
- Hudson, M. (2006) “Saving, asset-price inflation and debt-induced deflation” in Wray, L. R and Forstates, M. (eds.) *Money, Financial Instability and Stabilization Policy*. Cheltenham, UK, Northampton, MA: Edward Elgar, 104-124.
- Keynes, J. M. (1936) *The General Theory of Employment, Interest, and Money*. United Kingdom: Palgrave Macmillan.
- Kirilenko, A. A., Lo, A. W. (2013) “Moore’s Law versus Muphy’s Law: Algorithmic Trading and Its Discontents.” *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 27, No. 2, 51-72.
- Kou, G., Wu, W. (2014) “An Analytical Hierarchy Model for Classification Algorithms Selection in Credit Risk Analysis.” *Mathematical Problems in Engineering*, 1-7.
- Kregel, J. A. (1998) *Yes, “It” Did Happen Again - A Minsky Crisis Happened in Asia*. Working Paper No. 234, The Jerome Levy Economics Institute.

- Kregel, J., Tonveronachi, M. (2014) *Fundamental principles of financial regulation and supervision*. Financialisation, Economy, Society and Sustainable Development (FESSUD) Working Paper Series No. 29, kättesaadav: <http://fessud.eu/working-paper/>, 19. veebruar 2015.
- Kumar, P., Turnbull, S. M. (2008) "Optimal Patenting and Licensing of Financial Innovations." *Management Science*, Vol. 54, No. 12, 2012-2023.
- Lawrence, E. C., Elliehausen, G. (2008) "A Comparative Analysis of Payday Loan Customers." *Contemporary Economic Policy*, Vol. 26, No. 2, 299-316.
- Lucas, R. E. Jr (1987) *Models of Business Cycles*. Oxford: Basil Blackwell.
- Lumpkin, S. A. (2009) "Regulatory Issues Related to the Financial Innovation." *OECD Journal: Financial Market Trends*, Vol. 2009, No. 2, 1-31.
- Mann, R. J., Hawkins, J. (2007) "Just Until Payday." *UCLA Law Review*, Vol. 54, No. 4, 855-912.
- Mayer, R. (2013) "When and Why Usury Should be Prohibited." *Journal of Business Ethics*, Vol. 116, No. 3, 513-527.
- Melzer, B. T. (2011) "The Real Costs of Credit Access: Evidence From the Payday Lending Market." *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 126, No. 1, 517-555.
- Meriküll, J. (2012) *Households Borrowing During a Creditless Recovery*. Working Paper Series 2/2012, Eesti Pank.
- Minsky, H. P. (1957) "Central Banking and Money Market Changes." *Quarterly Journal of Economics*, Vol. LXXI, No. 2, 171-187.
- Minsky, H. P. (1977) "The Financial Instability Hypothesis: An Interpretation of Keynes and an Alternative to 'Standard' Theory." *Nebraska Journal of Economics & Business*, Vol. 16, No. 1, 5-16.

- Minsky, H. P. (1985) "Money and The Lender of Last Resort." *Challenge*, Vol. 28, No. 1, 12-18.
- Minsky, H. P. (1986) *Stabilizing an Unstable Economy*. New Haven: Yale University Press.
- Minsky, H. P. (1992) *The Financial Instability Hypothesis*. Working Paper No. 74, The Jerome Levy Economics Institute of Bard College.
- Minsky, H. P. (1995) „Financial Factors in the Economics of Capitalism.“ *Journal of Financial Services Research*, Vol. 9, No. 3/4, 197-208.
- Minsky, H. P., Whalen, C. J. (1996/97) "Economic Insecurity and the Institutional Prerequisites for Successful Capitalism." *Journal of Post Keynesian Economics*, Vol. 19, No. 2, 155 - 170.
- Notermans, T. (2013) *Reforming Finance: A Literature Review*. Financialisation, Economy, Society and Sustainable Development (FESSUD) Working Paper Series No. 8, kättesaadav: <http://fessud.eu/workingpaper/>, 2. märts 2015.
- Palley, T. I. (2002) „Endogenous Money: What It is And Why It Matters.“ *Metroeconomica*, Vol. 53, No. 2, 152-180.
- Porteous, D., B. Helms (2005) *Protecting Microfinance Borrowers*. Focus Note No. 27, CGAP.
- Potůček, M. (2003) "Policy Coordination: Government, Markets, and the Civic Sector." In Potůček, M., LeLoup, L. T., Jenei, G., Váradi, L. (eds.) *Public Policy in Central and Eastern Europe: Theories, Methods, Practices*, Bratislava, Slovak Republic: NISPACE, 77-104.
- Prelec, D., Loewenstein, G. (1998) "The Red and The Black: Mental Accounting of Savings and Debt." *Marketing Science*, Vol. 17, No. 1, 4-28.

- Rannou, Y. (2010) "Banking Regulation, Behavioural Finance and the Financial Crisis in Europe: Looking to the Kindleberger-Minsky Paradigm." *Journal of Risk Management in Financial Institutions*, Vol. 3, No. 3, 278-295.
- Rasmussen, A., Carroll, B. J., Lowery, D. (2014) "Representatives of the Public? Public Opinion and Interest Group Activity." *European Journal of Political Research*, Vol. 53, No. 2, 250-268.
- Redmond, W. (2013) "Financial Innovation, Diffusion, and Instability." *Journal of Economic Issues*, Vol. XLVII, No. 2, 526-531.
- Reinert, E. S. (2012) *Mechanisms of Financial Crises in Growth and Collapse: Hammurabi, Schumpeter, Perez, and Minsky*. Working Papers in Technology Governance and Economic Dynamics no. 39.
- Rutledge, S.L. (2010) *Consumer Protection and Financial Literacy: Lessons from Nine Country Studies*. Working Paper, Europe and Central Asia Region, Financial and Private Sector Department, the World Bank.
- Rutledge, S. L., Annamalai, N., Lester, R., Symonds, R. L. (2010) *Good Practice for Consumer Protection and Financial Literacy in Europe and Central Asia: A Diagnostic Tool*. The World Bank ECSPF Working Paper. Kättesaadav: http://siteresources.worldbank.org/INTECAREGTOPPRVSECDEV/Resources/GoodPractices_August2010.pdf 19. märts 2015.
- Shefrin, H., Statman, M. (2011) *Behavioral Finance in The Financial Crisis: Market Efficiency, Minsky, and Keynes*. Santa Clara University.
- Shull, B. (2012) *Too Big to Fail: Motives, Countermeasures, and the Dodd-Frank Response*. Working Paper No. 709, The Jerome Levy Economics Institute of Bard College.
- Smith, A. (1776, reprinted 1999) *Wealth of Nations Books IV-V*. London: Penguin Books.

- Stiglitz, J. E. (1995) *Ühiskondliku sektori ökonomika*. Tõlge inglise keelest Kuura, M., Tallinn: Külim (originaal 1986).
- Stiglitz, J. E. (2009) "Regulation and the Theory of Market and Government Failure." In Moss, D. A., Cisternino, J. (eds.) *New Perspectives on Regulation*. Cambridge, MA: The Tobin Project, 11-23.
- Uukkivi, R., Ots, M., Koppel, O. (2014) "Systematic Approach to Economic Regulation of Network Industries in Estonia." *Trames*, Vol. 18(68/63), No. 3, 221-241.
- Van Den Berg, H. F. (2012) "Technology, Complexity, and Culture as Contributors to Financial Instability: A Generalization of Keynes's Chapter 12 and Minsky's Financial Instability Hypothesis." *Journal of Economic Issues*, Vol. XLVI, No. 2, 343-352.
- Van Horne, J. C. (1985) "Of Financial Innovations and Excesses." *Journal of Finance*, Vol. 40, No. 3, 621-631.
- Vannerom, J. (2014) *Social Justice in (Consumer) Credit Agreements. Is there need for a diverse regulatory approach?* Working Paper, kättesaadav: <http://www.socialjustice2014.org/wp-content/uploads/2013/12/6.-Johan-Vannerom-%E2%80%98Social-Justice-in-Consumer-Credit-Agreements.-Is-there-need-for-a-diverse-regulatory-approach%E2%80%99.pdf> 20. aprill 2015.
- Van Thiel, S. (2014) *Research Methods in Public Administration and Public Management: An Introduction*. London and New York: Routledge.
- Vives, X. (2008) "Overview: Competition and Regulation in Banking." In Thakor, A. V. & Boot, A. W. A. (eds.), *Handbook of Financial Intermediation and Banking*. Amsterdam: Elsevier, 441-447.
- Vives, X. (2011) "Competition Policy in Banking." *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 27, No. 3, 479-497.

- Waldman, D. E., Jensen, E. J. (2001) *Industrial Organization: Theory and Practice*. 2nd ed., Boston: Addison Wesley Longman.
- White, A. M. (2012) "Credit and Human Welfare: Lessons from Microcredit in Developing Nations." *Washington & Lee Law Review*, Vol. 69, No. 2, 1093-1139.
- Willis, L. E. (2006) "Decisionmaking and the Limits of Disclosure: The Problem of Predatory Lending: Price." *Maryland Law Review*, Vol. 65, No. 3, 707-840.
- Wilson, B. A., Nguyen, T. D. (2012) "Belonging to Tomorrow: An Overview of Procrastination." *International Journal of Psychological Studies*, Vol. 4, No. 1, 211-217.
- Wilson, B. J., Findlay, D. W., Meehan, J. W., Wellford, C., Schurter, K. (2010) "An Experimental Analysis of the Demand for Payday Loans." *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy*, Vol. 10, No. 1, 1-29.
- Wray, L. R. (2007) *Minsky's Approach to Employment Policy and Poverty: Employer of Last Resort and the War on Poverty*. Working Paper No. 515, The Levy Economics Institute of Bard College, kättesaadav: <http://www.levyinstitute.org/publications/l-randall-wray>, 3. mai 2015.

Muud allikad

- Andmekaitse Inspeksioon (2011) *Avaliku teabe seaduse ja isikuandmete kaitse seaduse täitmisest aastal 2010*, Tallinn. Kättesaadav: http://www.aki.ee/sites/www.aki.ee/files/elfinder/article_files/2010_0.pdf, 16. mai 2015.
- Bhattacharai, K. (2010) *Research Methods for Economists*. Hull University Business School. Kättesaadav: http://www.hull.ac.uk/php/ecskrb/RME/Research_Method_workbook.pdf, 6. mai 2015.
- Danilov, T., Palm, T., Piliste, R., Ojamäe, K. (2014) *Kiirlaenu- ja ettepanekud. Analüüs*, Tallinn: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. Kättesaadav:

https://www.mkm.ee/sites/default/files/kiirlanuturg_analyys_ja_ettepanekud.pdf, 11.
aprill 2015.

Eesti Pank (2010) *Rahapoliitika ja Majandus: Hetkeseis ja ettevaade*. Tallinn: Folger Art, 1/2010.

Eesti Pank (2014) *Finantsstabiilsuse ülevaade*. Tallinn: Folger Art, 1/2014.

Eesti Pank (24.04.2015) “Eraisikutele antud tarbimislaenude kulukuse määr.” *Eesti Panga finantssektori statistika*, Kättesaadav: <http://statistika.eestipank.ee/?lng=et#listMenu/981/treeMenu/FINANTSSEKTOR/147/979>, 13. mai 2015.

Euroopa Komisjoni direktiiv 2006/70/EÜ Euroopa Parlamendi ja nõukogu durejtuuvu 2005/60/EÜ rakendusmeetmete kehtestamise kohta seoses mõistega “riikliku taustaga isik” ning kliendi suhtes lihtsustatud nõuetekohaste hoolsuse menetluste ja harva või väga piiratud mahus teostatud finantstegevuse alusel tehtud erandite tehniliste kriteeriumite kohta, 1. august 2006, ELT L214, 29-34.

Euroopa nõukogu direktiiv 87/102/EMÜ tarbijakrediiti käsitlevate liikmesriikide õigus- ja haldusnormide ühtlustamise kohta, 22. detsembr 1986, ELT L042, 48-53.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2005/60/EÜ rahandussüsteemi rahapesu ja terrorismi rahastamise eesmärgil kasutamise vältimise kohta, 26. oktoober 2005, ELT L309, 15-36.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2008/48/EÜ, mis käsitleb tarbijakrediidilepinguid ja millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 87/102/EMÜ, 23. aprill 2008, ELT L133, 66-92.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2011/83/EL tarbija õiguste kohta, millega muudetakse nõukogu direktiivi 93/13/EMÜ ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 1999/44/EÜ ja millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 85/577/EMÜ ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 97/7/EÜ, 25. oktoober 2011, ELT L304, 64-88.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2013/11/EL tarbijavaidluste kohtuväliste lahendamise kohta, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 2006/2004 ja direktiivi 2009/22/EÜ, 21. mai 2013, ELT L165, 63-79.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/59/EL millega luuakse krediidasutuste ja investeerimisühingute finantsseisundi taastamise ja kriisilahenduse õigusraamistik ning muudetakse nõukogu direktiivi 82/891/EMÜ ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiive 2001/24/EÜ, 2004/24/EÜ, 2005/56/EÜ, 2007/36/EÜ, 2011/35/EL, 2012/30/EL ja 2013/36/EL ning määruseid (EL) nr 1093/2010 ja (EL) nr 648/2012, 15. mai 2014, ELT L173, 190-348.

Eesti Reformierakonna ja Sotsiaaldemokraatliku Erakonna koalitsiooni tegevuskava (2014).
Kättesaadav: <http://www.reform.ee/UserFiles/Kevadkoalitsioon.pdf>, 10. aprill 2015.

Eesti Vabariigi Põhiseadus (RT 1992, 26, 349). Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/127042011002>, 11. aprill 2015.

Ferratum Bank Ltd Eesti filiaali koduleht. Kättesaadav: <https://www.ferratum.ee/>, 13. mai 2015.

Finantsinspektsiooni koduleht, "Finantsinspektsiooni roll ja pädevus." Kättesaadav: <https://www.fi.ee/index.php?id=11898>, 19. aprill 2015.

Finantsinspektsiooni seadus (RT I 2001, 48, 267). Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/119032015040>, 11. aprill 2015.

Finantskriisi ennetamise ja lahendamise seadus (RT I, 19.03.2015, 3). Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/119032015003>, 11. aprill 2015.

Finantskriisi ennetamise ja lahendamise seaduse eelnõu (821 SE) seletuskiri. Kättesaadav: <http://eelvoud.valitsus.ee/main#Jseag26k>, 12. aprill 2015.

Folkia AS Eesti filiaali koduleht. Kättesaadav: <https://www.monetti.ee/>, 13. mai 2015.

Hüpoteeklaen OÜ koduleht. Kättesaadav: <http://hypoteeklaen.ee/>, 13. mai 2015.

Julianus Inkasso võlaregister. Kättesaadav: http://www.julianus.ee/debt_registers, 13. mai 2015.

Justiitsministri 13. detsembri 2010. a määrus nr 47 (RT I, 22.12.2010, 4) “Euroopa tarbijakrediidi standardinfo teabelehtede vormide kehtestamine.” Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/122122010004>, 11. aprill 2015

Karistusseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (554 SE) seletuskiri. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/>, 20. aprill 2015.

Krediidiandjate ja -vahendajate seadus (RT I, 19.03.2015, 4) Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/119032015004>, 10. aprill 2015.

Krediidiandjate ja -vahendajate seaduse eelnõu (795 SE) seletuskiri. Kättesaadav: <http://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/bb16d717-8019-43e7-be88-d282df24333e#yIxJdMSp>, 10. aprill 2015.

Krediidiinfo koduleht, “E-krediidinfo.” Kättesaadav: <http://www.krediidiinfo.ee/index.php?m=5>, 11. aprill 2015.

Krediidiinfo koduleht, “Teenuste osutamise raamleping.” Kättesaadav: <http://www.krediidiinfo.ee/files/raamleping.pdf>, 13. mai 2015.

Käibemaksuseadus (RT I, 25.10.2012, 17). Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/125102012017>, 16. mai 2015.

Majanduskomisjoni, rahanduskomisjoni, õiguskomisjoni ja sotsiaalkomisjoni avalik ühisistung “Parlamentaarne kuulamine valdkonna olukorrast ja probleemidest seoses nn SMS-laenudega.” (15.10.2013) *Ühisistungi salvestis*. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/riigikogu/komisjonid/rahanduskomisjon/salvestised/>, 13. mai 2015.

MCB Finance Estonia OÜ koduleht. Kättesaadav: <http://www.credit24.ee/>, 13. mai 2015.

Minicredit AS koduleht. Kättesaadav: <https://www.minicredit.ee/>, 13. mai 2015.

Odav Laen AS koduleht. Kättesaadav: <http://odavlaen.ee/>, 13. mai 2015.

Placet Grupp OÜ koduleht. Kättesaadav: <https://www.smsraha.ee/>, 13. mai 2015.

Raha24 OÜ koduleht. Kättesaadav: <https://www.raha24.ee/>, 13. mai 2015.

Rahandusministeerium (2014) *Rahandusministeeriumi valitsemisala arengukava aastateks 2015–2018*. Kättesaadav: <http://www.fin.ee/arengukava>, 20. aprill 2015.

Rahandusministri 13. oktoobri 2010. a määruse nr 51 (RT I 2010, 76, 584) “Tarbijakrediidi kulukuse määra arvutamise kord” lisa. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/0000/1336/3716/13363719.pdf>, 13. mai 2015.

Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus (RT I 2008, 3, 21). Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/119032015054>, 11. aprill 2015.

Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse eelnõu (137 SE) seletuskiri. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/>, 20. aprill 2015.

Reklaamiseadus (RT I 2008, 15, 108). Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/112032015083>, 11. aprill 2015.

Reklaamiseaduse eelnõu (135 SE) seletuskiri. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/>, 20. aprill 2015.

Reklaamiseaduse muutmise seaduse eelnõu (780 SE) seletuskiri. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/>, 11. aprill 2015.

Saame, O. (28.12.2012) “Vastutustundliku laenamise põhimõtte rikkumine võib laenuandjatele tähendada reaalselt ärilist kahju.” Kättesaadav: <http://www.concordia.ee/vastutustundliku-laenamise-pohimotte-rikkumine-voib-laenuandjatele-tahendada-reaalselt-arilist-kahju/>, 11. aprill 2015.

SMS Raha AS koduleht. Kättesaadav: <https://www.smslaen.ee/>, 13. mai 2015.

SNEL Grupp OÜ koduleht. Kättesaadav: <https://www.bestcredit.ee/>, 13. mai 2015.

Tallinna Linnavolikogu 16. aprilli 2009. a otsusega kinnitatatud “Tallinna linna abipakett linnaelanikule ja ettevõtjale.” Kättesaadav: <http://www.tallinn.ee/too/g7704s52462>, 17. mai 2015.

Tarbijakaitseamet (07.12.2013) “The Situation on the Quick Loan Market is Extremely Complicated.” Kättesaadav: <http://tarbijakaitseamet.ee/en/node/4557>, 10. mai 2015.

Tarbijakaitseamet (21.05.2014) “Palo: kiirraenuturu reguleerimisel võiks lahendusteni jõuda sügiseks.” Kättesaadav: <http://www.tarbijakaitseamet.ee/et/node/4978>, 16. mai 2015.

Tarbijakaitseameti peadirektori 1. juuli 2014. a käskkirjaga nr 1-1/14-044 kinnitatud juhend tarbijakrediidi pakkujatele ja vahendajatele. Kättesaadav: http://www.tarbijakaitseamet.ee/sites/default/files/failid/dokumendid/juhend_tarbijakrediidi_pakkujatele_ja_vahendajatele.pdf, 11. aprill 2015.

Tarbijakaitseadus (RT I 2004, 13, 86). Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/119032015056>, 11. aprill 2015.

Teder, M. (10.05.2015) “Andmekaitse: inkasso ei tohi võlgnike sugulasi ega tööandjaid tulitada.” *Postimees*. Kättesaadav: <http://majandus24.postimees.ee/3185203/andmekaitse-inkasso-ei-tohi-volgniku-sugulasi-ega-tooandjat-tulitada>, 10. mai 2015.

Tsiviilkohtumenetluse seadustik (RT I 2005, 26, 197). Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/119032015026>, 11. aprill 2015.

Tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja teiste seaduste muutmise seadus (RT I, 12.03.2015, 5) Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/112032015005>, 18. aprill 2015

Tsiviilkohtumenetluse seadustiku, võlaõigusseaduse, tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja täitemenetluse seadustiku rakendamise seaduse ning tsiviilseadustiku üldosa seaduse muutmise seaduse eelnõu (844 SE) seletuskiri. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/>, 15. mai 2015.

Tsiviilseadustiku üldosa seadus (RT I 2002, 35, 216). Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/113032014103>, 11. aprill 2015.

Tsiviilseadustiku üldosa seaduse ja võlaõigusseaduse muutmise seaduse eelnõu (365 SE) seletuskiri. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/>, 17. aprill 2015.

Tubalkain, M. (15.01.2015) "Sel aastal loodav positiivne krediidiregister muudab laenud soodsamaks." Kättesaadav: <http://majandus24.postimees.ee/3056955/sel-aastal-loodav-positiivne-krediidiregister-muudab-laenud-soodsamaks>, 11. aprill 2015.

Tubalkain, M. (16.01.2015) "Andmekaitse Inspeksioon: positiivne krediidiregister võib olla vesi kiiralaenukontorite veskile." Kättesaadav: <http://majandus24.postimees.ee/3058459/andmekaitse-inspeksioon-positiivne-krediidiregister-voib-olla-vesi-kiiralaenukontorite-veskile>, 16. mai 2015.

Võlaõigusseadus (RT I 2001, 81, 487). Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/111042014013>, 11. aprill 2015.

Võlaõigusseaduse ja reklaamiseaduse muutmise seadus (RT I, 11.06.2013, 3). Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/111062013003>, 11. aprill 2015.

Võlaõigusseaduse ja reklaamiseaduse muutmise seaduse eelnõu (347 SE) seletuskiri. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/>, 17. aprill 2015.

Võlaõigusseaduse ja tarbijakaitseseaduse muutmise seaduse eelnõu (505 SE) seletuskiri. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/>, 20. aprill 2015.

Võlaõigusseaduse ja teiste seaduste muutmise seadus (RT I 2010, 77, 590). Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/13364145>, 11. aprill 2015.

Võlaõigusseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (761 SE) seletuskiri. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/>, 17. aprill 2015.

Võlaõigusseaduse, tarbijakaitseaduse ning õppetoetuste ja õppelaenuseaduse muutmise seaduse eelnõu (786 SE) seletuskiri. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/>, 17. aprill 2015.

Võlgade ümberkujundamise ja võlakaitse seadus (RT I, 06.12.2010, 1). Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/V%C3%95VS>, 15. aprill 2015.

Võlgade ümberkujundamise ja võlakaitse seaduse eelnõu (743 SE) seletuskiri. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/>, 17. aprill 2015.

Õiguskantsleri märgukiri 19. jaanuar 2011. a nr 6-1/091076/1100273. Kättesaadav: http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_margukiri_justiitsministeeriumile_kiirlaenude_intressimaarad.pdf, 16. mai 2015.

Äriregistri teabesüsteem. Kättesaadav: <https://ariregister.rik.ee/>, 15. mai 2015.

Lisad

Lisa 1. Tarbimiskrediidile omased käitumuslikud hälbed

Käitumuslik hälve	Hälbe sisu
Teabe üleküllasus (<i>information overload</i>)	Informatsiooni hulk on suurem tarbija võimekusest või tahtest teabe omandamiseks. Üleküllasus toob kaasa osalise või täieliku teabe mitteomandamise. Osalise teabe läbitöötamise korral eksisteerib vigase omastamise võimalus (vajadus eristada oluline ebaolulisest) (Vannerom 2014, 11).
Tarbijapoolne viivitamine (<i>consumer procrastination</i>)	Otsustamise edasilükkamine või vältimine psühholoogiliselt pingerikkas või ebameeldivas situatsioonis. Otsustega viivitamist soodustab agressiivne turundus ja kiirlaenu kättesaadavuse lihtsusele rõhumine (<i>ibid.</i> , 13). Tarbijapoolselt väljendub võlgadega tegelemise edasilükkamises s.h. uute laenude tarbimises eelnevate võlgnevuste tagastamiseks (tegevuskäigud, mis tunduvad keerulised, lükatakse edasi lihtsamaid lahenduskäike kasutades (Wilson & Nguyen 2012, 212)).
Vastumeelsus tunnistada kaotust (<i>loss aversion</i>)	Inimeste tundlikkus kaotusele on suurem kui võidule. Reaktsioon kaotusele sõltub eelnenud võitude ja kaotuste tasakaalust ja suurusest (Barberis & Huang 2001, 1248). Vastumeelsus tunnistada kaotust ilmneb reaktsioonis sissetulekumuudatustele (<i>ibid.</i> , 1252). Üheks väljenduseks kiirlaenunduse puhul on kiirlaenude võtmine (sissetulekukao kompenseerimine) ja vastumeelsus lepingust taganeda.

<p>Psühholoogiline raamatupidamine (<i>mental accounting</i>)</p>	<p>Keynes'i (1936, ptk. 13, II) käsitluses tähendab psühholoogiline raamatupidamine asjadele ja rahale erinevate väärtuste ning likviidsuseelistuste (<i>liquidity-preference</i>) omistamist. Tarbimise eest koheselt maksmine vähendab tarbimisest saadavat positiivset emotsiooni ja seetõttu püütakse tarbimise eest tasumisega viivitada (ostude eest rahastamise viisidele antakse erinevad väärtused) (Prelec & Loewenstein 1998).</p>
<p><i>Status quo</i> ehk oleviku eelistamine (<i>status quo bias</i>)</p>	<p>Tarbimist olevikus eelistatakse tarbimisele tulevikus (nt laenamise eelistamine säästmisele) (Keynes 1936, ptk. 12, V ja ptk. 13, II). Hõlmab ka vastumeelsust olevikulist situatsiooni muuta: kui tarbija kasutab ühte toodet või pakkujat, kuid turul pakutakse tarbija vajadustele sobivamaid alternatiive, siis tarbija käitumise muutumine toimub viitega (nt ühe osamaksega toote vahetamine mitme osamaksega toote vastu) (Boonen <i>et. al.</i> 2011, 511).</p>
<p>Üleliigne enesekindlus (<i>overconfidence bias</i>)</p>	<p>Tarbijad ülehindavad oma sissetulekut tulevikus ehk võimet laen tagasi maksta (White 2012, 1103) ja vähendavad vajadust informatsiooni omandamiseks ja läbitöötamiseks (Garcia <i>et. al.</i> 2007, 314). Liigne enesekindlus kõrvalekaldena suurendab riskivalmidust kindlustamata (Ponzi ja spekulatiivse) kapitali kasutamiseks.</p>

Lisa 2. Turutõrgete liigid ja sisu

Turutõrge	Turutõrke sisu
Konkurentsitõrked	Nt monopolid, mis võivad konkurentsi puudumisel tõsta hinnad piirhinnast kõrgemale või hävitav konkurents turul (Gulyás 2003, 37). “(...) kontsentreeritud turgudel suureneb kokkumängu tõenäosus, mis võib viia kõrgemate hindade ja suurema kasumini ja tuua kaasa ebatõhusa [varade ümber-] jaotumise.“ (Waldman 2001, 495).
Üldkasutatavad hüvised	Üldkasutatavaid hüviseid turul ei pakuta või pakutakse neid ebapiisavalt (nt riigikaitse ja tänavavalgustus, majakad) ja seetõttu pakub või organiseerib nende pakkumise riik (Stiglitz 1995, 74-75).
Välismõjud	Igasugune mõju, mis kaasneb osapoolele lepinguga, milles ta ise ei osale (Potůček 2003, 82). Välismõjud võivad olla nii positiivsed kui negatiivsed, kuid regulatsioonide tasandil tegeletakse eelkõige negatiivsete välismõjude vähendamisega. Negatiivse välismõju korral kaasneb toote või teenuse olemasolu või tootmisega ühiskonnale mõjusid, mida tootja ei kompenseeri. Klassikaline näide negatiivsest mõjust on keskkonnamõjud ja -saastatus, mille hinda ja ulatust on raske määrata (Gulyás 2003, 37). Negatiivseid välismõjusid seostatakse tihti reguleerimata turgudega (Kregel & Tonveronachi 2014, 12).
Puudulikud turud	Situatsioon, kus eraturg ei suuda pakkuda kaupa või teenust, mille järele on olemas nõudlus ja ostuhind ületaks tootmiskulusid (Stiglitz 1995, 76). Puuduliku turu hulka kuulub kapitaliturg (nt õppelaen) (Stiglitz 1995, 77).
Infotõrked	Teabe puudumine või vähesus tootjate või tarbijate seas otsuste langetamiseks. Informatsiooni puudulikkus võib olla huvigruppide jaoks soodustava mõjuga, kuid maksumaksja või tarbija seisukohast toob kaasa lisakulusi (Gulyás 2003, 37). Nt võib asümmeetrilise informatsiooni korral toote kvaliteet selguda alles peale toote ostmist ja kasutamist (Potůček 2003, 82). Eksisteerib oht, et pakkuja kasutab ära oma eelist teabe omajana teenimatu kasumi omandamisel (Potůček 2003, 83). Riigi jaoks on see ajend kehtestamaks tootjatele teabenõudeid, et võimaldada tarbijatel teha teadlikke valikuid (Stiglitz 1995, 78).

Lisa 3. Eesti kümme suurima laenumahuga kiirlaenuandjat

Ettevõtte nimi³⁰	Firma asutamisaeg³¹	Krediiditooted³²	Krediidi kulukuse määr ³³ (200 €/ 30 päeva³⁴)
SMS Laen AS www.smslaen.ee	02.05.2006	Krediidi summa 50-500 €, tagasimakse periood 5 päevast 12 kuuks	516,09%
Placet Group OÜ www.smsraha.ee	14.12.2005	Krediidi summa 50 - 900 €, tagasimakse periood 5 päevast 12 kuuni	81,05%
Folkia AS (Monetti) www.monetti.ee	23.03.2010	50 - 500 €, tagasimakse periood 14 päevast 10 kuuni	0,00%
MCB Finance Estonia www.credit24.ee	30.04.2004	50 - 3 000 €, tagasimakse periood 14 päevast 24 kuuni	342,36%
Hüpteeklaen OÜ www.hypoteeklaen.ee	02.06.2009	2 000 - 100 000 €, tagasimakse periood 3 kuust 180 kuuni (kinnisvara tagatisega laen) ³⁵	Toode puudub
Ettevõtte nimi	Firma	Krediiditooted	Krediidi kulukuse määr

³⁰ Ettevõtete laenumahtude andmed pärinevad Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi 2014. aasta analüüsist “Kiirlaenu- ja ettepanekud.” Kättesaadav: https://www.mkm.ee/sites/default/files/kiirlaenu_ ja_ ettepanekud.pdf, 17. aprill 2015.

³¹ Allikas: Äriregistri teabesüsteem

³² Andmed pärinevad ettevõtete kodulehtedelt ning tegemist on esmaklientide laenuga. Püsiklientidele pakutavad laenutoodete hinnad võivad erineda.

³³ Krediidi kulukuse määra baasvõrrand. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/aktiis/0000/1336/3716/13363719.pdf>, 16. mai 2015.

³⁴ Tootevalik põhineb nn keskmisel tootel (Danilov *et. al.* 2014, 12), mis on ühtlasi võrreldav ettevõtete lõikes ehk kuulub pakutavate toodete portfelli (erandiks on Hüpteeklaen OÜ).

³⁵ Teoreetilises kirjanduses ei loeta antud toodet kiirlaenuks.

	asutamisaeg		(200 EUR/ 30 päeva)
SNEL Grupp OÜ www.bestcredit.ee	04.01.2012	100 - 3 000 €, tagasimakse periood 1 kuust 1080 päevani	79,59%
MiniCredit AS www.minicredit.ee	10.11.2008	50 - 1 000 €, tagasimakse periood 5 päevast 30 päevani	0,00%
Raha24 OÜ www.raha24.ee	11.10.2006	75 - 3 000 €, tagasimakse periood 1 kuust 12 kuuni	277,16%
Ferratum Estonia OÜ www.ferratum.ee	30.03.2006	35 - 600 €, tagasimakse periood 1	0,00%
Odav Laen AS www.odavlaen.ee	20.07.2009	300 - 7 000 €, tagasimakse periood 1 kuust 60 kuuni	Toode puudub

Lisa 4. Kiirlaenunduse regulatiivse keskkonna muutused Eestis

Jõustumise aeg ja avaldamismärge	Muudetud seadus ja säte	Muudatuse sisu	Muudatuse põhjendus eelnõu seletuskirjas ³⁶
28.01.2008 RT I 2008, 3, 21	RahaPTS vastuvõtmine s.h. RahaPTS §12-§14 ja §52	Kohustus registreerida ettevõtte majandustegevuse registris ³⁷ . Nõue kliendi tuvastamiseks lepingu esmakordsel sõlmimisel.	137 SE: Rahapesu ja terrorikuritegude ohtlikkusest tulenevalt on rahapesu terrorikuritegude rahastamise tõkestamine käsitletav kui ülekaaluka avaliku huvi teenimine, mis annab avalikule võimule piisava aluse isikutele kohustuste panemiseks ja isikute õiguste piiramiseks, s.h põhiõiguste riiveks. Seadusega võetakse üle kaks EL direktiivi: 2005/60/EÜ ja 2006/70/EÜ
01.11.2008 RT I 2008, 15, 108	RekS vastuvõtmine s.h. RekS §29	Finantsteenuste reklaam peab sisaldama üleskutset tutvuda tingimustega ning vajaduse korral konsulteerida asjatundjaga.	135 SE: Seaduse eesmärk on kaasajastada 1997. a vastuvõetud reklaamiseadusega sätestatud õiguslikku regulatsiooni. §29 puhul toimub direktiivi 87/102/EMÜ sätte sisseviimine Eesti õigusesse.

³⁶ Eelnõude seletuskirjad on kättesaadav siin: <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/>

³⁷ Ei sisalda infot laenumahtude, klientide arvu jms kohta. Ei võimalda eristada laenuhingute liike ega kas tegemist on eraisikutele suunatud tootega või ei (Danilov *et. al.* 2014, 19).

01.05.2009 RT I 2009, 18, 108	Tunnistati kehtetuks VÕS §403 lg. 3 punktid 1 ja 2 Lisandus TsÜS §86 lg. 2, 3 ja 4	1) Tarbijakrediidilepingu regulatsioonid hakkasid hõlmama ka väikelaene ja sidevahendi abil sõlmitud laene s.h. kiirlaene ³⁸ . 2) Tehingu tühisus: heade kommetega vastuolus on krediidi kulukuse määr, mis ületab krediidi andmise ajal Eesti Panga viimati avaldatud keskmist krediidiasutuste poolt eraisikutele antud tarbimisläänude kulukuse määra enam kui kolm korda.	365 SE: Seni kehtinud õiguskorra kitsaskohtade, mis ei võimalda tekkinud probleeme ühiskonna õigustundele ja sotsiaalsete vajadustele lahendamist, adresseerimine. “Vaadatud on ka tuleviku. (...) kavandatav muudatus lubaks tühiseks lugeda ka kõik teised lepingud peale laenulepingu, kui täidetud on TsÜS §86 lõikest 2 tulenevad eeldused.” (365 SE seletuskiri, 1)
05.04.2011 RT I, 06.12.2010, 1	Võlgade ümberkujundamise ja võlakaitse seadus (VÕVS)	Seaduse jõustumine	743 SE: Eelnõu eesmärk on pakkuda ajutistesse makseraskustesse sattunud füüsilistele isikutele võimalus ümber kujundada võlad, ületada makseraskused, vältida pankrotimenetlust, õppida toime tulema tulevikus tekkivate finantskohustustega ning taastada oma maksevõime. Majanduslanguse tingimustes ei olnud varasemalt kehtinud õigussüsteem piisav.
01.07.2011 RT I 2010, 77, 590	Lisandus VÕS §49 ¹ Lisandus VÕS §401 ¹	- Taganemine tarbijakrediidilepingust; - Krediidivahenduslepingu mõiste lisandumine;	761 SE: Tegemist on Euroopa Liidu direktiivi 2008/48/EÜ sisseviimisega Eesti õigusesse. Direktiivi eesmärgiks on ühtse tarbijakrediidi siseturg ja kõrge

³⁸ Varasemalt ei kohaldatud sätteid laenudele, mis olid väiksemad kui 200 € või mille tagasimaksmine toimus vähem kui kolme kuu jooksul (Danilov *et. al.* 2014, 19).

	<p>Lisandus VÕS §403¹</p> <p>Lisandus VÕS §403²</p> <p>Lisandus VÕS §407 (2²)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Tarbija lepingueelne teave; - Vastutustundliku laenamise põhimõtte rakendamine tarbijakrediidile (alates 01.01.2007 kehtis nõue krediidasutustele³⁹); - Euroopa tarbijakrediidi standardinfo teabelehe kasutamine⁴⁰. 	<p>tarbijakaitse tase.</p>
<p>01.07.2013</p> <p>RT I, 11.06.2013,</p> <p>3</p>	<p>VÕS ja RekS</p> <p>muudatused</p>	<p>Vastutustundliku laenamise põhimõtte täitmisega seonduvate kohustuste ja reklaamiseaduse täpsustamine</p>	<p>347 SE: Muudatuste eesmärk on vastutustundliku laenamise põhimõtte⁴¹ rakendamise soodustamine läbi täpsustatud ja selgema sõnastuse.</p> <p>Tegemist on vastureaktsiooniga kiirlaenuandjate reaktsioonile varasema redaktsiooniga seoses (ettevõtted tõlgendasid vastutustundliku laenamise regulatsioone viisil, mis ei olnud kooskõlas seaduse eesmärgiga (347 SE seletuskiri, 1).</p> <p>Muudatustega täpsustatakse mõningal määral direktiivi 2008/48/EÜ regulatsiooni.</p>
<p>13.06.2014</p>	<p>Lisandus VÕS §1</p>	<p>- Erireeglite kohaldamise võimalus, kui lepingu või</p>	<p>505 SE: Muudatuste eesmärk on tarbija õiguste direktiivi</p>

³⁹ Saame, O. (28.12.2012) "Vastutustundliku laenamise põhimõtte rikkumine võib laenuandjatele tähendada reaalselt ärilist kahju." Kättesaadav: <http://www.concordia.ee/vastutustundliku-laenamise-pohimotte-rikkumine-voib-laenuandjatele-tahendada-reaalselt-arilist-kahju/> 11. aprill 2015

⁴⁰ Justiitsministri 13.12.2010 määrus nr 47 (RT I, 22.12.2010, 4) Euroopa tarbijakrediidi standardinfo teabelehtede vormide kehtestamine. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/122122010004> 11. aprill 2015.

⁴¹ "Vastutustundliku laenamise põhimõtte on krediidiandja sotsiaalselt vastutustundliku käitumise väljenduseks laenuturul (347 SE seletuskiri, 3).

RT I, 31.12.2013, 1	lg 4-6 Lisandus VÕS §14 ¹ Lisandus VÕS §28 ¹ Lisandus VÕS §49 ²⁻⁵ Lisandus VÕS §54 ¹	võlasuhte pooleks on tarbija või ettevõtja; - Lepingueelse teabe andmise kohustus tarbijaga sõlmitava lepingu peale; - Tasu nõudmise piirangud tarbijaga sõlmitava lepingu puhul. Tarbija kahjuks kalduv kokkulepe on tühine; - Ettevõtja ja tarbija kohustused tarbijapoolsel lepingust taganemisel ning mõju lepingule; - Tarbija lepingueelne teavitamine finantsteenuse lepingu puhul, mis on sõlmitud sidevahendi kasutamise tulemusena.	2011/83/EL Eesti õigusesse sisseviimine.
29.03.2015 RT I, 19.03.2015, 3	Finantskriisi ennetamise ja lahendamise seadus (FELS)	Kriisiennetusmeetmete ja kriisilahendusmeetmete ja -õiguste kord ning rakendamine	821 SE: Finantskriisi ärahoidmine või minimaalse kuluga lahendamine lähtuvalt avalikust huvist. Seaduse aluseks on EL kriisilahendusdirektiiv 2014/59/EL.
29.03.2015 RT I, 19.03.2015, 4	Krediidiandjate ja -vahendajate seaduse (KAVS) jõustumine	Tegevusloa omamise kohustus (ptk. 2)	795 SE: Tõhustada laenuandjate ja -vahendajate vastutust ning ühtlustada neile nõudeid.
29.03.2015	Finantsinspektsioon	§2 krediitandjad on Finantsinspektsiooni järelvalve	813 SE: Muuta finantsjärelvalve teostamine

RT I, 19.03.2015, 3 RT I, 19.03.2015, 4	ni seaduse (FIS) muudatused §2, §3 ja §5 ¹	all; §3 lisandusid finantskriisi lahendamise eesmärgid §5 ¹ Finantskriisi lahendamise üksus ja selle funktsioonid	kriisiolukorras operatiivsemaks ja efektiivsemaks. Finantsstabiilsus kui kollektiivne õigushüve.
01.01.2015 RT I, 12.07.2014, 1	Lisandus RekS §47 ³	Rahatrahvi kehtestamine vastutustundliku laenamise põhimõtte rakendamata jätmisel (juriidilise isiku puhul rahatrahv kuni 32 000 €)	554 SE: Enne seaduse jõustumist oli Tarbijakaitseametil võimalik teha ettekirjutus kohustuse rikkumise eest. Antud meede oli ebapiisav tarbija majandushuvide kaitsmiseks (554 SE, 154).
01.07.2015 RT I, 12.03.2015, 5	Lisandus VÕS §406 ²	Krediidi kulukuse määra ülempiir. Leping on tühine, kui tarbija poolt tasumisele kuuluva krediidi kulukuse määr aastas ületab krediidi andmise ajal Eesti Panga viimati avaldatud viimase 6 kuu keskmist krediidasutuste poolt eraisikutele antud tarbimisläenude kulukuse määra enam kui kolm korda ⁴² .	844 SE: Varasem krediidi kulukuse säte (TsÜS §86) ei toimi praktikas. Muudatuse eesmärk on panna regulatsioon paremini toimima ning kaitsta tarbijat senisest enam ebamõistlikult kõrgete kulude eest.
01.07.2015 RT I, 12.03.2015, 5	Tsiviilkohtumenetluse seadustiku §718 muudatus	Tarbijakrediidilepingust tulenevate vaidluste osas tehtud vahekohtu kokkulepped on tühised	844 SE: Vahekohus ei ole nõrgema poole kaitset soosiv ja efektiivne meede tarbijakrediidilepingutega seotud vaidluste lahendamiseks (tarbija põhi- ja menetlusõiguste

⁴² Märtsis 2015. a oli viimase kuue kuu keskmine tarbimisläenude kulukuse määr 23,53% s.t. kolmekordne määr on 70,59%. Allikas: Eesti Pank, kättesaadav: <http://statistika.eestipank.ee/?lng=et#listMenu/981/treeMenu/FINANTSSEKTOR/147/979>, 13. mai 2015.

			kaitse on puudulik).
01.10.2015 RT I, 11.03.2015, 1	Lisandub VÕS §113 ²	Sissenõudmiskulude ja meeldetuletuskirjade ülempiirid vastavalt nõuete suurusele (kuni 500 €, kuni 1000 €, üle 1000 €)	786 SE: Praktikas ilmnenud sissenõudmiskulude ja viivisega seotud probleemide leevendamine. Eelnõu eesmärk on kaitsta tarbija kui lepingulise suhte nõrgema poole huve ja õigusi ning vältida olukorda, kus erinevate kõrvalnõuete tõttu kasvab makseraskustesse sattunud tarbija võlgnevus hüppeliselt. Regulatsiooni eesmärk on piirata tarbija makseviivituse korral nõutavate tasude ebaproportsionaalset ja prognoosimatult suurt kasvu erinevate kõrvalnõuete näol. Sissenõudmiskulude piirangute regulatsioon kohaldub lisaks tarbijakrediidilepingutele ka teistele lepingutele, kus võlausaldaja on majandus- ja kutsetegevuses tegutsev isik ja võlgnik tarbija, seega ei ole eelnõu suunatud kitsalt ainult laenuturule.
01.01.2016 RT I, 17.03.2015, 2	Lisandub RekS §29 lõige 3 Lisandub RekS §29 lõige 9	On lubatud esitada üksnes seadusega ette nähtud teavet, teenuse osutaja nime ja tegevusloa numbrit ja tegevuskoha kontaktandmed. Keeld tarbijakrediidi lepingute turundamiseks tele- ja raadioprogrammis.	780 SE: Kaalutlemata, emotsiooni ajel tehtud laenuvõtmisotsuste esinemissageduse vähendamine. Alaesmärk: järelvalve hõlbustamine ning kohtuvaidluste pikkuse lühendamine (selgemate piirangute näol).

<p>21.03.2016 RT I, 19.03.2015, 4</p>	<p>KAVS §105 lg. 1</p>	<p>Krediidiandja või -vahendaja, kes on asutatud ja tegutsenud enne käesoleva seaduse jõustumist, peab taotlema Finantsinspeksioonilt tegevusluba ning viima oma tegevuse ja dokumendid käesolevas seaduses sätestatuga vastavusse 2016. aasta 21. märtsiks.</p>	<p>795 SE: Tõhustada laenuandjate ja -vahendajate vastutust ning ühtlustada neile nõudeid.</p>
---	------------------------	--	--