

Füüsiliste isikute finantskohustuste andmevahetusmudelite uuring

Aruanne

01.2019



Euroopa Liit
Euroopa
Regionaalarengu Fond



Eesti
tuleviku heaks



Building a better
working world

Sisukord

1.	Lühikokkuvõte	3
2.	Executive Summary	6
3.	Sissejuhatus.....	9
3.1	Lühendid ja mõisted	9
3.2	Uuringu taust ja eesmärk	10
3.3	Uuringu metoodika.....	11
4.	Turuolukorra ülevaade	14
4.1	Krediititur Eestis	14
4.2	Andmevahetusmodeli vajalikkus ja eesmärk tänases turuolukorras	18
4.3	Õiguslik raamistik.....	19
4.3.1	Euroopa Liidu õiguslik raamistik.....	20
4.3.2	Eesti õiguslik raamistik	24
4.4	Rahvusvahelise praktika analüüs valitud riikide näitel	27
4.4.1	Läti.....	29
4.4.2	Rootsi.....	32
4.4.3	Saksamaa.....	33
4.4.4	Belgia	35
4.4.5	Iirimaa	37
4.4.6	Võrdlev tabel valitud riikide näitel	39
5.	Füüsiliste isikute finantskohustuste andmevahetusmodelite alternatiivid.....	42
5.1	Andmevahetusmodeli osapooled.....	42
5.1.1	Andmete esitajad ja küsijad	43
5.1.2	Süsteemi pidaja	44
5.1.3	Riik.....	45
5.1.4	Füüsilised isikud	45
5.2	Tehnilised alternatiivid.....	46
5.2.1	Register.....	46
5.2.2	Andmevahetusplatvorm.....	47
5.2.3	Hübriidplatvorm	48
5.2.4	Mitme registripidajaga lahendus	49
5.2.5	X-tee liidestus	50
5.3	Juriidilised alternatiivid.....	51
5.4	Organisatsioonilised alternatiivid	57
5.4.1	Regulatsiooni väljatöötamine.....	58
5.4.2	Süsteemi korraldamine.....	58
5.4.3	Süsteemi pidamine.....	59
5.4.4	Järelevalve.....	60
6.	Andmevahetusmodelite alternatiivide kirjeldus ja eelistatud mudeli valik	61
6.1	Andmevahetusmodeli alternatiivide kirjeldus.....	61
6.1.1	Alternatiiv 1 – riiklikult korraldatud ja hallatud süsteem	61
6.1.2	Alternatiiv 2 – riiklikult korraldatud eraõiguslik registripidaja	63
6.1.3	Alternatiiv 3 – turuosaliste korraldatud registripidaja	64

6.1.4	Alternatiivide võrdlus	66
6.2	Tehniline lahendus ja süsteemi funktsionaalsused	68
6.2.1	Funktsionaalsed nõuded	68
6.2.2	Mittefunktsionaalsed nõuded	69
6.2.3	Lahenduse skoop ja üldine arhitektuur	70
6.2.4	Juurutamine	72
6.2.5	Tehnoloogilised riskid	72
6.3	Andmete koosseis	73
6.4	Finantsanalüüs	75
6.4.1	Kulud	75
6.4.2	Tulud	76
6.5	Õiguslaste muudatuste vajadus	77
6.5.1	Õiguslased muudatused riikliku süsteemi korral	78
6.5.2	Õiguslased muudatused erasektori süsteemi korral	81
6.5.3	Muud regulatiivsed muudatused	85
6.6	Eelistatud andmevahetusmodeli valik	85
LISA 1.	Intervjuuplaan krediitpakkujatega	88
LISA 2.	Ankeetküsitluse vastuste kokkuvõte	91

1. Lühikokkuvõte

Vastutustundliku laenamise põhimõtte järgimiseks on krediidasutustel, -andjatel ja -vahendajatel ning teistel tarbijakrediidi pakkujatel (koos nimetatud *krediidipakkujad*) seadusest tulenev kohustus hinnata teatud juhtudel füüsiliste isikute krediidivõimelisust eesmärgiga jõuda veendumusele tarbija võimekuses krediit lepingus kokkulepitud tingimustel tagasi maksta.

Vastutustundliku laenamise põhimõtte järgimiseks ja äririskide maandamiseks on vajalik analüüsida krediidiotsuse tegemisel krediiditaotleja sissetulekuid ja kohustusi. Kohustuste kontrollimiseks puudub Eestis praegu asjakohane krediidiinfo jagamise skeem ning seetõttu ei pruugita eraisikutele krediiti väljastada piisavalt vastutustundlikult, mis võib omakorda põhjustada sotsiaal-majanduslikke probleeme ja ebastabiilsust finantskeskkonnas. Vastutustundliku laenamise põhimõtete järgimine on oluline nii krediidivõtjale kui ka krediidipakkujale ja riigile.

Tänapäeva finantssüsteemid on muutunud oluliselt andmetekesksemaks kui varem. Nii on ka krediidipakkujatel olemas krediidi andmisel otsuse tegemiseks informatsioon laenajate kohta, kuid see informatsioon ei ole jagunenud krediidipakkujate vahel sümmeetriliselt – sageli on laenajal või mõnel teisel krediidipakkujal rohkem informatsiooni laenaja krediidivõime kohta kui parajasti krediidi väljastamist kaaluval ettevõttel. Hetkel on krediidibüroode kaudu kättesaadav küll negatiivne krediidiinfo ehk võlgnevuste info, kuid positiivne krediidiinfo ehk finantskohustuste info mitte.

Projekti eesmärk oli leida Eesti jaoks sobivaim füüsiliste isikute finantskohustuste andmevahetusmudel, mis toimiks efektiivselt, looks uut teadmist kogu ühiskonna jaoks ning annaks lisandväärtust kõrvaldamaks käesoleval ajal esinevad tõrked ja probleemkohad.

Eesmärgini jõudmiseks viidi turuosaliste seas läbi intervjuud ja veebiküsitlus, mille käigus leiti vastused tänast turuolukorda (sh takistusi ja võimalusi) puudutavatele küsimustele, uuriti osapoolte hinnangut mudeli vajalikkuse ning selle eesmärkide, organisatsioonilise ja tehnilise lahenduse ning reeglistiku kohta. Intervjueeritavate valim oli eesmärgistatud valim, mis moodustati võttes arvesse turul tegutsevaid osapooli, keda positiivse krediidiinfo süsteemi loomine puudutab. Kokku viidi läbi 20 intervjuud valitud krediidipakkujate, krediidiinfo teenuseid pakkuvate ettevõtete, finantssektori katusorganisatsioonide ja huvipooltega avalikust sektorist. Veebiküsitlusega koguti lisateadmisi intervjuude käigus saadud informatsioonile krediidipakkujate ootuste kohta finantskohustuste andmevahetusmudeli suhtes (st veebiküsitluse tulemuste põhjal ei tehta üldistusi krediidipakkujate üldkogumi kohta). Paralleelselt viidi läbi Eesti ja EL-i õigusliku raamistiku ning rahvusvahelise praktika analüüs, töötati välja füüsiliste isikute finantskohustuste andmevahetusmudelite alternatiivid, sh tehti ettepanekud mudeli korralduslike lahenduste ja õigusaktide muutmise vajaduste kohta. Alternatiivide analüüsimiseks ja eelistatud mudeli valimiseks turuosaliste seas korraldatud valideerimiseminari tulemusel leiti Eesti jaoks sobivaim füüsiliste isikute finantskohustuste andmevahetusmudel.

Krediidipakkujate hinnangul oleks füüsiliste isikute finantskohustuste andmevahetusmudeli loomine lisaks vastutustundliku laenamise põhimõtte järgimisele vajalik ka laenuvõtjate poolt valeinformatsiooni esitamise tõkestamiseks (sh laenukohustuste varjamise tõkestamiseks) ja krediidikahju vähendamiseks.

Andmevahetusmudeli juriidiliste, tehniliste ja organisatsiooniliste alternatiivide analüüsimisel selgus, et juriidiliste alternatiivide ühes äärmuses on minimaalse riikliku sekkumisega keskkond, kus süsteem kujuneb vaba konkurentsi tingimustes. Telje teises äärmuses on detailselt seadusega moodustatud ja

riigi poolt korraldatav andmekogu. Nende äärmuste vahele mahub erineva reguleerituse tasemega alternatiive.

Tehnilisest aspektist on võimalik luua kolm põhimõttelist alternatiivi:

- ▶ Registripõhine lahendus
- ▶ Andmevahetusplatvorm
- ▶ Hübriidlahendus, kus kombineeritakse registri ja andmevahetusplatvormi omadused

Kõigi alternatiivide korral on võimalik selline lahendus, kus süsteemiga ei liitu mitte krediidipakkuja ise, vaid infovahetus toimub agendi ehk esindaja (nt krediidibüroo) vahendusel.

Organisatsioonilised alternatiivid hõlmavad lisaks regulatsiooni väljatöötajale ka süsteemi korraldaja ja pidaja jm rollide jaotust. Süsteemi korraldamise mudel sõltub süsteemi loomise erinevatest põhimõttelistest alternatiividest, milleks on süsteemi loomine andmekoguna vastavalt avaliku teabe seadusele või kasutajate algatusel, kuid andmekogu asutamata.

Analüüsi tulemusena kirjeldati kolm finantskohustuste andmevahetuse korraldamise alternatiivi:

- ▶ Alternatiiv 1 – riiklikult korraldatud süsteem, kus andmevahetussüsteemi toimimist korraldab riigiasutus ja süsteemi haldust teostab samuti riiklik IT-asutus.
- ▶ Alternatiiv 2 – riiklikult korraldatud süsteem, kus andmevahetussüsteemi korraldamine ja tehniline haldamine (registripidamine) on tellitud hankega erasektorist.
- ▶ Alternatiiv 3 – riiklikult kehtestatud tingimustele vastav, kuid erasektori poolt korraldatud süsteem, kus turuosalise ise loovad organisatsioonilise ja tehnilise võimekuse andmevahetuse korraldamiseks.

Riiklikult korraldatud ja hallatud süsteemi kasuks räägib mõnede turuosaliste hinnangul suurem usaldusväärsus nii andmekaitsealasest kui süsteemi jätkusuutlikkuse aspektist. Lisaks on riikliku süsteemi puhul võimalik kasutada alginvesteeringuks riigieelarvelisi või EL-i struktuurifondide vahendeid ning võimalik, et võrreldes erasektori lahendusega kujuneb odavamaks ka pakutava teenuse hind. Puuduseks peetakse aga arenduse väiksemat paindlikkust ja vähesemat innovaatsilisust. Lisaks on oluliseks probleemiks asjaolu, et riigiasutused ise näevad vähe võimalusi võtmaks enda peale süsteemi korraldaja rolli, mistõttu tekib organisatsiooniline risk süsteemi loomisel. Kui riikliku süsteemi korral võiks pidada selle eeliseks andmete kättesaadavust näiteks statistikaks ja finantsstabiilsuse analüüsiks, siis vastavad riigiasutused ei näinud käesoleval ajal vajadust andmevajaduse rahuldamiseks riikliku süsteemi loomist. Erasektorist hankega tellitud ja riiklikult korraldatud süsteemi puhul on riigi kontroll andmetöötlusprotsesside üle mõnevõrra väiksem, kuna registri töö korraldamine ja pidamine on sisse ostetud erasektori teenuseosutajalt. Selle mudeli puuduseks on aga läbipaistva finantsmudeli leidmine registri kulude katmiseks. Praktika näitab, et hinnastamismehhanismi loomine ja jälgimine võib osutuda keerukaks.

Erasektori süsteemi kasuks räägib turuosaliste hinnangul eelkõige paindlikkus ja innovaatsilisus, mis tähendab, et arendusi on võimalik teha paindlikumalt ja kiiremini, hõlmates ka lisaväärtusteenuste arendamist. Valmis lahenduseni jõutakse ilmselt kiiremini ja selleks on juba täna turul olemas teenusepakkujad. Küll aga esineb mõnede turuosaliste hinnangul risk, et andmeid ei kasutata eesmärgipäraselt ja need ei ole hoitud sama usaldusväärselt, kui seda võiks riikliku süsteemi puhul eeldada. Usaldusväärsuse ja jätkusuutlikkuse tagamiseks on vajalik reguleerida erasektori poolt teenust pakkuvate ettevõtete (krediidibüroode) tegevusvaldkond, luues selleks vastavasisulise litsentsi/tegevusloa.

Lähtuvalt alternatiivide eelistest ja tänasest turu valmisolekust antakse soovitus erasektoril põhineva andmevahetusmudeli loomiseks. Erasektori süsteemi korral on vajalik kehtestada regulatsioon teenusepakkuja litsentseerimiseks, mis sätestaks sobivad ja proportsionaalsed nõuded tagamaks piisava usalduse, andmete turvalisuse ja teenuse jätkuvuse. See peaks hõlmama äriplaani ja selle jätkusuutlikkust, organisatoorseid ja kapitalinõudeid (sh vastutuskindlustus), riskijuhtimise reegleid ja protseduure, andmete töötlemise protseduurireegleid ning tehnilisi lahendusi ja nõudeid olulist osalust omavatele aktsionäridele. Lisaks on vajalik kehtestada vastutustundliku laenamise paremaks tagamiseks kohustus hakata positiivset krediidiinfot krediitpakujate vahel jagama ja korraldada järelvalve teostamine nimetatud kohustuse ja andmekaitse nõuete täitmise üle. Erasektori süsteemi puhul arendab eraõiguslik ettevõtte turuosalistega kokkulepitud tingimustel nõuetele vastava süsteemi ja korraldab turuosaliste liidestumise.

Käesoleva projekti käigus aktiivsem diskussioon andmevahetusmudelite alternatiivide üle alles algas. Näiteks moodustas Eesti Pangaliit antud projekti lõpufaasis (2018. aasta lõpus) positiivse krediidiinfo andmevahetussüsteemi analüüsimiseks töögrupid, mille eesmärk on muu hulgas süsteemi korralduslike aspektide ning tehniliste ja juriidiliste lahenduste analüüsimine. Samal ajal tegeleb ka FinanceEstonia KAV töögrupp positiivse krediidiinfo võimalike süsteemide üle arutlemisega. Seetõttu selgub turuosaliste lõplik eelistus alles töögruppide tegevuse ja turuosalistevaheliste diskussioonide edenedes.

2. Executive Summary

For observance of the principle of responsible lending, all credit institutions, creditors and credit intermediaries as well as any other consumer credit providers (together: credit providers) are under certain circumstances legally required to assess the creditworthiness of natural persons in order to determine whether the consumer is able to perform their obligations under the agreed conditions.

For observance of the principle of responsible lending and mitigation of business risks, the applicant's income and obligations have to be analyzed before making the credit decision. In Estonia, there is currently no proper scheme in place for sharing the credit information that would enable the identification and verification of such obligations and the granting of credit to private individuals may therefore be less than responsible, which can lead to socio-economic problems and destabilize the financial environment. The observance of the principle of responsible lending is therefore important to both borrowers and credit providers as well as the state.

Modern financial systems are becoming more and more information-centered. Credit providers are making credit decision based on the information available to them on their (potential) borrowers, but the distribution of such data between credit providers is uneven – it is often the case that the borrower or another credit provider has more information regarding the borrower's creditworthiness than the company making the credit decision. Credit bureaus are providing negative credit information (i.e., information about arrears), but not positive credit information (i.e., information about financial obligations).

This project aims to find the best possible data exchange model for sharing information about the financial obligations of natural persons in Estonia, which would operate effectively, create new knowledge for the society at large and provide additional value eliminating the existing problems and shortcomings.

In order to reach this objective, market participants were interviewed and an on-line survey conducted among them aimed at answering some of the questions regarding the current market situation (including challenges and opportunities therein), mapping the need for such a model and understanding the parties' attitudes towards its objectives, possible organizational and technical alternatives and regulation. Purposive sampling was used including only market participants who would be directly affected by the introduction of a positive credit information system. A total of 21 interviews and meetings were held with selected credit providers, companies providing credit information services, financial sector umbrella organizations and public sector stakeholders. The on-line survey was undertaken to collect additional information in addition to the data collected during interviews on the expectations of credit providers about the data exchange model for sharing information about financial obligations (i.e., the results of the on-line survey are not extrapolated to credit providers in general). In parallel with the interviews and survey, the relevant legal framework in Estonia and the EU was analyzed, international practice in the field mapped and the possible data exchange model alternatives for sharing information about the financial obligations of natural persons developed and recommendations made concerning the organizational aspects and required legislative changes. A validation seminar was organized for market participants for analyzing the alternatives and selecting the preferred model in order to determine the best possible data exchange model for sharing information about the financial obligations of natural persons in Estonia.

Credit providers were of the opinion that the establishment of a data exchange model for sharing information about the financial obligations of natural persons would not only enable the observance of the principle of responsible lending, but also prevent the borrowers from submitting false information (including concealing their loan obligations) and minimize credit losses.

The analysis of the legal, technical and organizational alternatives of the data exchange model revealed two legal alternatives at opposite ends of the spectrum – a system with minimal public intervention shaped by free competition and a database established by the relevant legislation and administered by the state – with alternatives with varying levels of regulation in between.

Three possible technical alternatives exist:

- ▶ Registry-based system
- ▶ Data exchange platform
- ▶ Hybrid solution, combining the registry-based system with a data exchange platform

All the alternatives allow for a solution where credit providers are not required to be part of the system directly and the exchange of information is organized via agents (e.g., a credit bureau).

Organizational alternatives cover not only the task of developing the regulation, but also the roles of organizing and administering the system, etc. The organizational model depends on the chosen alternative, i.e., whether the system is established as a database in accordance with the Estonian Public Information Act or as a user initiative without establishing a database.

As a result of our analysis, three alternatives for organizing the exchange of information on financial obligations were described:

- ▶ Alternative 1 – state-regulated system, where the data exchange system is organized by a state agency and administered by a state IT agency.
- ▶ Alternative 2 – state-regulated system, where the organization and technical management (maintenance of the register) of the data exchange system is outsourced from the private sector.
- ▶ Alternative 3 – system organized by the private sector meeting all legislative requirements, where market participants themselves establish the appropriate organizational and technical capacities for organizing the exchange of information.

Market participants cite reliability in terms of both data protection and sustainability of the system as the main advantage of a state-regulated and -managed system. In addition, the initial investment in the case of a state-regulated system can be financed from the state budget or EU structural funds. There are also indications suggesting that the final price of the offered service could be cheaper than that of a private sector solution. Disadvantages include the lack of flexibility and innovation in developing the system. State agencies themselves are unwilling to take on the role of organizing the system, which translates into a significant problem and an organizational risk when establishing the system. Also, though the availability of data for statistical analysis and financial stability calculations could be considered as one of the advantages of a state-regulated system, state agencies saw no need for establishing a state-regulated system for meeting their data requirements. The state would have less control over data processing procedures, if the state-regulated system was outsourced from the private sector, as the roles of organizing and administering the system would be outsourced to a private sector service provider. One of the main disadvantages of this model is the difficulty of finding a suitably transparent financing model. Experience shows that the creation and monitoring of a pricing mechanism for such a model could prove to be challenging.

Market participants cite flexibility and innovation as the main advantages of a private sector system, meaning that developments can be faster and more flexible, including the development of value-added services. The finished solution is likely to be ready earlier and there are existing service providers in the market ready to offer these services. Some market participants are, however, concerned that the data may not be used for its intended purpose and the reliability of the system is probably less than would be expected from a state-regulated system. In order to ensure the reliability and sustainability of the system, the field of activity of private sector service providers (credit bureaus) has to be regulated and an appropriate licensing system established.

Considering the advantages of the alternatives and analyzing the current market situation, we recommend choosing a private sector based data exchange model. A private sector system means that a regulation for licensing the service provider has to be established, stipulating appropriate and proportional requirements to ensure a sufficient level of reliability, data security and continuity of service. The regulation should cover business plan and its sustainability, organizational and capital requirements (including liability insurance), risk management rules and procedures, rules of procedure regulating data processing and technical solutions and requirements for shareholders with qualifying holdings. For proper observance of the principle of responsible lending, an obligation to share positive credit information with other credit providers should be established and supervisory activities organized ensuring compliance with this obligation and the relevant data protection requirements. It is a private company who then develops the appropriate system following the set requirements and honoring prior agreements with market participants and organizes their integration.

This project sparked off an active debate over the organizational and technical alternatives. For example, in the final stages of the project (at the end of 2018), Estonian Banking Association formed dedicated working groups for analyzing the organizational, technical and legal aspects of the possible data exchange systems for sharing positive credit information. The credit providers working group of FinanceEstonia is also currently in the process of discussing the possible systems for sharing positive credit information. Therefore, the true preference of market participants shall become evident only after the activities and discussions in and between these working groups and market participants have had time to develop.

3. Sissejuhatus

3.1 Lühendid ja mõisted

Lühend/mõiste	Selgitus
ACCIS	Association of Consumer Credit Information Suppliers (Tarbijate Krediidiandmete Pakkujate Liit)
AKI	Andmekaitse Inspeksioon
CCD	Tarbijakrediidi direktiiv 2008/48/EÜ
EBA	Euroopa Pangandusjärelevalve
EL	Euroopa Liit
ESCB	European System of Central Banks (Euroopa Keskpankade Süsteem)
EVNL	Eesti Võlanõustajate Liit
FI	Finantsinspeksioon
GDPR	Euroopa Parlamendi isikuandmete kaitse üldmäärus 2016/679
HLÜ	Hoiu-laenuühistu
IKS	Isikuandmete kaitse seadus
KA	Krediidasutus (Eestis Finantsinspeksiooni tegevusloa alusel tegutsev krediidasutus ja välisriikide krediidasutuse filiaal)
KAS	Krediidasutuste seadus
KAV	Krediidiandja ja -vahendaja (Eestis Finantsinspeksiooni tegevusloa või erandi alusel tegutsev krediidiandja ja Eestis Finantsinspeksiooni tegevusloa alusel tegutsev kredidivahendaja)
KAVS	Krediidiandjate ja -vahendajate seadus
Krediidipakkuja	Tarbijakrediiti pakkuva asutus (nt krediidasutus, krediidiandja, kredidivahendaja)
MCD	Eluasemelaenude direktiiv 2014/17/EL
MKM	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium
Negatiivne krediidiinfo	Info isiku võlgnevusest lepingulise äripartneri ees
Positiivne krediidiinfo	Info isiku lepingulise äripartneri käest võetud finantskohustustest
RIHA	Riigi infosüsteemi haldussüsteem
RMIT	Rahandusministeeriumi Infotehnoloogiakeskus
Süsteem	Füüsiliste isikute positiivset krediidiinfot (võimalusel ja turuosaliste soovil ka negatiivset krediidiinfot) vahetav andmevahetusplatvorm, register või hübriid andmevahetusplatvormist ja registrist
Varajase hoiatuse süsteem	Ingl <i>early warning system</i> , mis sisaldab teatud indikaatoreid, mis annavad aegsasti teavet isiku majanduslikust suutlikkusest ja toimetulekuvõimest.

3.2 Uuringu taust ja eesmärk

Vastutustundliku laenamise põhimõtte järgimiseks on krediidasutustel (pankadel), -andjatel ja -vahendajatel (KAV) ning teistel tarbijakrediidi pakkujatel (edaspidi koos nimetatud *krediidipakkujad*) seadusest tulenev kohustus hinnata teatud juhtudel füüsiliste isikute krediivõimelisust eesmärgiga jõuda veendumusele tarbija võimekuses krediit lepingus kokkulepitud tingimustel tagasi maksta.¹ Antud põhimõtte järgimiseks ja äririskide maandamiseks on vajalik analüüsida krediiditaotleja sissetulekuid ja kohustusi (nt laenud, liisingud, järeelmaksud jne) ning teha krediidiotsus. Kohustuste kontrollimiseks puudub aga Eestis praegu asjakohane krediidiinfo jagamise skeem ning seetõttu ei pruugita eraisikutele krediiti väljastada piisavalt vastutustundlikult, mis võib omakorda põhjustada sotsiaal-majanduslikke probleeme ja ebastabiilsust finantskeskkonnas. Samuti on raskendatud nn varajase hoiatuse süsteemi rakendamine, mis annaks aegsasti teavet isiku majanduslikust suutlikkusest, arvestades muu hulgas isiku võetud krediiti. Vastutustundliku laenamise põhimõtete järgimine on oluline nii krediivõtjale kui ka krediidipakkujale ja riigile.

Hetkel on kättesaadav negatiivne krediidiinfo, näiteks sisaldab nii füüsiliste kui ka juriidiliste isikute võlainfot Creditinfo ja Taust.ee maksehäireregister, mis ei ole 100% kattuvavad ehk ülevaatliku info saamiseks peaks kontrollima mõlemat. Ülevaatlikku positiivset krediidiinfot ehk finantskohustuste infot ei koonda täna ükski eraettevõtte ega riigiasutus. Erasektoris mõned ettevõtted (nt DataMe OÜ, Creditinfo AS) küll positiivse krediidiregistri teenuse arendamisega tegelevad, kuid neil puudub juurdepääs suurele osale eraisikute finantskohustuste infole.

2016. aastal sõlmisid Creditinfo AS (endise nimega Krediidiinfo AS) ja mitmed Eesti tarbijakrediidi pakkujad lepingu eraisikute laenuinfo vahetamiseks reaajas (nn positiivne register), et täita paremini seadusest tulenevat tarbija krediivõimelisuse hindamise kohustust. Positiivse registri näol on tegemist X-tee kaudu toimiva andmevahetussüsteemiga, mille kaudu registri liikmeks olevad krediidipakkujad saavad eraisiku nõusolekul vahetada infot tema laenukohustuste kohta. Nii ei pea laenuklient enam tooma paberkandjal väljavõtteid teiste laenuandjate juurest ning on paremini kaitstud emotsionaalsete laenuotsuste ja ülelaenamisest tekkivate probleemide eest. Täna siiski reaalselt andmevahetust ei toimu, takistuseks on mitmed õiguslikud ja tehnilised tegurid ning ka krediidipakkujate erinev huvi.

Enamikus Euroopa riikides eksisteerib eraisikute finantskohustuste infot sisaldav register või platvorm, mille kaudu krediidipakkujad infole ligi pääsevad. Kõnealuse registri või andmevahetuskähi olemasolu pooldavad ka rahvusvahelised organisatsioonid (OECD, Euroopa Komisjon, Maailmapank).² Ka Soome Finantsinspeksioon näeb majapidamiste võlakoormuse ohjeldamiseks lahendust positiivses

¹ Vastutustundliku laenamise põhimõtete üldprintsipid on sätestatud võlaõigusseaduses. Krediidiandjate ja -vahendajate seaduse kohaselt peab krediidiandja või -vahendaja tarbijale krediidi andmisel või krediidi vahendamisel muu hulgas järgima tarbijale piisavate selgituste ja teabe esitamise, tarbija krediivõimelisuse hindamise ning muid vastutustundliku laenamise nõudeid. Krediidiandjate seaduse kohaselt on krediidiandja kohustatud laenu andmisel ja jälgimisel järgima krediidiandjate sisemisi krediteerimise põhiprintsiipe, häid pangandustavasid ja vastutustundliku laenamise põhimõtet. Ka hoiu-laenuühistustel on õigus oma liikmetele anda tarbijakrediiti (hoiu-laenuühistuste seadus § 6 lg 1 p 2).

² Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD Economic Surveys, Estonia, Overview, September 2017, lk 11, 43, <http://www.oecd.org/economy/surveys/Estonia-2017-OECD-economic-survey-overview.pdf>; Worldbank, <http://www.worldbank.org/en/publication/gfdr/gfdr-2016/background/credit-registry>, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/11848/Global%20Financial%20Development%20Report%202013.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

krediidiregistris, mis aitaks laenuandjatel hinnata laenuvõtja laenuteenindamise võimet³ ja mida peaks olema krediidiotsuse tegemisel kohustuslik kasutada⁴.

OECD hinnangul tuleks Eestis luua hästi organiseeritud krediidiinfo jagamise skeem, mis hõlmaks nii ettevõtetest kui eraisikutest laenajaid (täna tegeleb MKM ettevõtete laenuinfo jagamise süsteemi lahenduse väljatöötamisega) ning koguks nii positiivset kui ka negatiivset krediidiinfot. Eestis on positiivne register eksisteerinud – reaalselt töötas see aastatel 1997–2001, kuni suure osakaaluga pank loobus. Jätkusuutliku eraisikute finantskohustuste infot sisaldava andmevahetuse korraldamiseks on vajalik välja selgitada, milline on parim mudel Eesti oludes rakendamiseks.

Projekti eesmärk oli leida Eesti jaoks sobivaim füüsiliste isikute finantskohustuste andmevahetusmudel, mis toimiks efektiivselt, looks uut teadmist kogu ühiskonna jaoks ning annaks lisandväärtust kõrvaldamaks käesoleval ajal esinevad tõrked ja probleemkohad.

Täpsemalt oli eesmärgiks saada ülevaade turu olukorrast, rahvusvahelistest praktikatest, finantssektoris esinevatest takistustest ja probleemidest krediidiivõimelisuse hindamisel ning teistest olulistest aspektidest. Seejärel pakuti välja sobilikke lahendusi (organisatsioonilisi, regulatiivseid ja tehnilisi) füüsiliste isikute finantskohustuste andmevahetuse mudeli loomiseks ning anti ülevaade erinevate võimaluste tugevustest ja nõrkustest aitamaks välja valida Eesti jaoks sobiv lahendus.

Eesmärgini jõudmiseks viidi turuosaliste seas läbi intervjuud ja veebiküsitlus, Eesti ja EL-i õigusliku raamistiku ning rahvusvahelise praktika analüüs, töötati välja füüsiliste isikute finantskohustuste andmevahetusmudelite alternatiivid, sh tehti ettepanekud mudeli organisatsioonilise ja tehnilise lahenduse ning õigusaktide muutmise kohta. Alternatiivide analüüsimise tulemusel leiti Eesti jaoks sobivaim füüsiliste isikute finantskohustuste andmevahetusmudel.

Uuringu tellis Rahandusministeerium ja seda rahastatakse Rahandusministeeriumi eelarvest ning Vabariigi Valitsuse 2014. aasta 4. detsembril heaks kiidetud ning Euroopa komisjoni 2014. aasta 10. detsembril kinnitatud „Ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskava 2014–2020“ prioriteetse suuna 4 „Kasvuvõimeline ettevõtetus ja seda toetav teadus- ja arendustegevus“ tegevuse 4.2.1 „Valdkondliku teadus- ja arendustegevuse tugevdamine“ ehk riigi teadus- ja arendustegevuse toetamise (RITA) programmi tegevuse 2 raames.

3.3 Uuringu metoodika

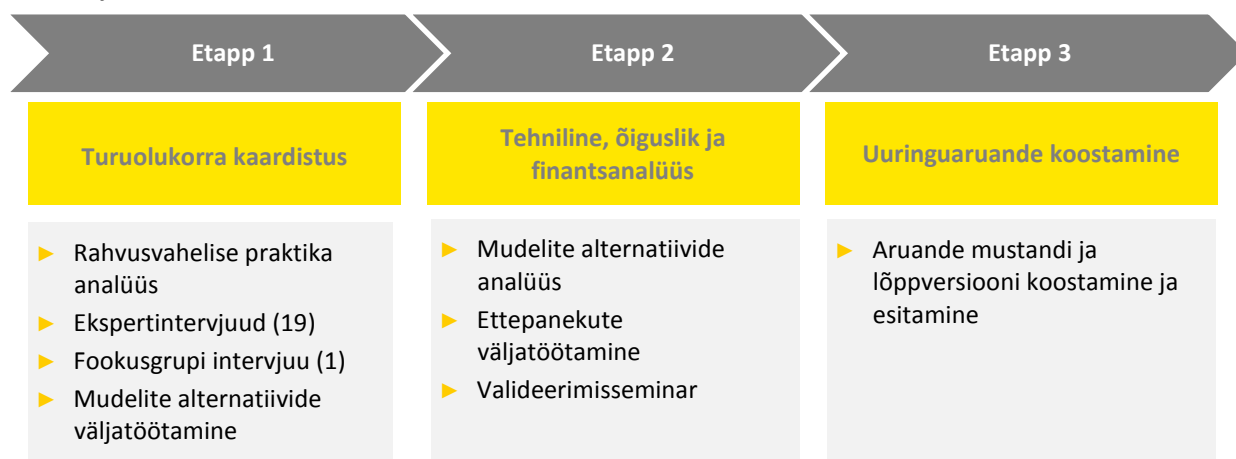
Projekti eesmärkide saavutamiseks ja uuringuaruande koostamiseks jaotati projekti töö kolmeks etapiks, millele eelnes uuringu ettevalmistamise etapp. Etappide sisu ja väljundeid illustreerib joonis 1.

Uuringu käigus koostati ülevaade olemasolevast turuolukorrast ja toodi välja peamised probleemid, mis esinevad finantskohustustega seotud info jagamisel krediidipakkujate vahel. Turuosaliste seas läbi viidud ekspert- ja fookusgrupi intervjuude, veebiküsitluse ning rahvusvahelise praktika analüüsi tulemusel töötati välja füüsiliste isikute finantskohustuste andmevahetusmudelite õiguslikud, tehnilised ja organisatsioonilised alternatiivid. Valitud mudelite osas viidi läbi tehniline, õiguslik,

³ Peamiselt isikute sissetulekut ja kohustustel põhinev hinnang tema võimele laenukohustust tagasi maksta

⁴ FIN-FSA conference 28 November 2018: Household indebtedness is increasing – we need new tools to counter the situation, <https://www.finanssivalvonta.fi/en/publications-and-press-releases/Press-release/2018/fin-fsa-conference-28-november-2018-household-indebtedness-is-increasing--we-need-new-tools-to-counter-the-situation/>

finants- ja võrdlev analüüs. Analüüsi tulemusel tehti ettepanekud õiguslaste muudatuste vajaduse kohta ja anti soovitus, milline võiks olla sobivaim mudel Eesti kontekstis.



Joonis 1. Projekti etappide kokkuvõte

Rahvusvahelise praktika analüüs

Rahvusvahelise praktika analüüsi käigus analüüsiti avalikult kättesaadavate andmete põhjal nelja riigi finantskohustuste andmevahetusskeeme. Valitud riikideks olid Läti, Rootsi, Saksamaa ja Belgia. Riigid valiti analüüsiks selle järgi, et oleks kaetud nii riigiasutuse kui eraettevõtte hallatud skeem (või kombinatsioon mõlemast) ja erinevad regulatsioonid. Lisaks nimetatud neljale riigile toodi välja Lirimaa finantskohustuste andmevahetusmudeli õiguslik praktika, et rahvusvahelise praktika analüüsi mitmekesistada. Analüüsitud riikides olid kasutusel registripõhised lahendused ja süsteemi haldasid kas keskpang või eraettevõtte või olid paralleelselt kasutusel nii eraettevõtte kui keskpanga poolt hallatavad registrid.

Ekspert- ja fookusgrupi intervjuud

Intervjuude käigus leiti vastused tänast turuolukorda (sh takistusi ja võimalusi) puudutavatele küsimustele, uuriti osapoolte hinnangut mudeli vajalikkuse ning selle eesmärkide, organisatsioonilise ja tehnilise lahenduse ning reeglistiku kohta. Intervjueeritavate valim oli eesmärgistatud valim, mis moodustati võttes arvesse turul tegutsevaid osapooli, keda positiivse krediidiinfo süsteemi loomine puudutab. Kokku viidi läbi 20 intervjuud ja lisaks 2 kohtumist valitud krediidipakkujate, tänaste krediidiinfo teenuseid pakkuvate ettevõtete, finantssektori katusorganisatsioonide ja huvipooltega avalikust sektorist.

Tabel 1. Intervjueeritud turuosaliste jagunemine

Turuosalised	Ekspertintervjuudel osalenud asutuste arv	Fookusgrupi intervjuul osalenud asutuste arv
Krediidiasutused	3	3
Liisingupakkujad	4	
KAV-id		4
Finantssektori katusorganisatsioonid	4	1
Krediidiinfo teenuseid pakuvad ettevõtted	3	
Avaliku sektori asutused	7	
HLÜ-d	1	

FinanceEstonia KAV töögrupi liikmetega viidi läbi ka fookusgrupi intervjuu eesmärgiga tekitada diskussiooni ja arutleda krediitpakkujatega ühiselt andmevahetusmudeli vajalikkuse ja võimalike lahenduste üle. Fookusgrupi intervjuul osalejate seas oli nii pankade kui ka KAV-ide esindajaid ning lisaks krediidiinfot pakkuvate ettevõtete esindajaid. Kokku osalesid intervjuudel (sh fookusgrupi intervjuu) nelja tegevusloa alusel tegutseva krediitdiasutuse esindajad, hõlmates 54% eraisikute laenuturust (lisades sellele veebiküsitluse ja liisingupakkujate kaudu kogutud sisendi, on kaetud 98% eraisikute laenuturust). Intervjuud viidi läbi poolstruktureeritud meetodil, mis võimaldas intervjuueeritaval väljendada oma arvamusi ja seisukohti ka intervjuu küsimustiku välistel teemadel. Krediitdipakkujatega tehtud ekspert- ja fookusgrupi intervjuude plaan on leitav käesoleva uuringu lisast 1.

Veebiküsitlus

Veebiküsitlusega koguti lisateadmisi intervjuude käigus saadud informatsioonile osapoolte ootuste kohta finantskohustuste andmevahetusmudeli suhtes (st veebiküsitluse tulemuste põhjal ei tehta üldistusi üldkogumi kohta, vaid vastuseid käsitletakse lisavastustena intervjuudele). Küsitlusankeet koosnes 19 küsimusest, millele lisandusid vastaja andmed. Ankeediga uuriti krediitdiasutuste, KAV-ide ja hoiu-laenuühistute (HLÜ) arvamust mudeli vajalikkuse ja eesmärgi, osapoolte ja vahetatavate andmete, regulatsiooni ning tehnilise lahenduse kohta. Veebiküsitlusele vastamise kutse saadeti tegevusloa omavatele krediitdiasutustele ja KAV-idele ning äriregistris registreeritud HLÜ-dele (kokku 87 kontaktile) eesmärgiga anda kõigile osapooltele võimalus oma arvamust avaldada. Küsitluslinki levitati ka esindusorganisatsioonide kaudu palvega oma liikmetega seda jagada. Veebiküsitluse küsimused (v.a avatud vastustega küsimused ja vastused) ning vastajate arvud on toodud käesoleva uuringu lisas 2.

Mudelite õiguslik, organisatsiooniline, tehniline ja finantsanalüüs

Analüüsi käigus toodi välja finantskohustuste andmevahetusmudeli õiguslikud, tehnilised ja organisatsioonilised alternatiivid. Analüüsi valitud mudelite organisatsioonilist ja tehnilist lahendust ning funktsionaalsust, samuti finantseerimist ning mudelite eelseid ja puuduseid.

Õigusanalüüsiga anti ülevaade valitsevast õiguslikust olukorrast ja tehti ettepanekud õiguslaste muudatuste vajaduse kohta. Õigusanalüüs hõlmas muu hulgas järgmiste õigusaktide analüüsi: võlaõigusseadus, krediidiandjate ja -vahendajate seadus, krediitdiasutuste seadus, makseasutuste ja e-rahaseadus, isikuandmete kaitse seadus ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2016/769 füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus).

Finantsanalüüs hõlmas mudeli rakendamise (loomise, haldamise ja ülalpidamisega) seotud kulusid, muu hulgas hinnati võimalike arendustööde eeldatavat maksumust, mille kohta küsiti hinnangut nii krediitdipakkujatelt kui riikliku lahenduse korral ka võimalikult volitatult töötlejalt.

Valideerimisseminar

Eelistatud finantskohustuste andmevahetusmudelite valimiseks korraldati valideerimisseminar, et koostöös turuosalistega (krediitdipakkujate esindusorganisatsioonid, huvipooled avalikust sektorist) arutleda erinevate andmevahetusmudelite alternatiivide üle. Valideerimisseminaril keskenduti muu hulgas andmevahetusmudeli organisatsioonilise ja tehnilise lahenduse puuduste ja eeliste kaardistamisele (peatükk 6.6 „Eelistatud andmevahetusmudeli valik“).

4. Turuolukorra ülevaade

Järgnevalt antakse ülevaade Eesti krediitidurust, füüsiliste isikute finantskohustuste andmevahetumudeli vajalikkusest intervjueeritud ja veebiküsitlusele vastanud osapoolte hinnangul ning õiguslikust analüüsist, mis sisaldab ka rahvusvahelise praktika analüüsi valitud riikide näitel (Saksamaa, Läti, Belgia, Rootsi, Iirimaa).

Osapoolte hinnangul võib mudeli loomist pidada vajalikuks peamiselt vastutustundliku laenamise edendamiseks, lisaks ka laenuvõtjate poolt valeinformatsiooni esitamise tõkestamiseks ja krediidikahju vähendamiseks. Täna majanduskeskkonnas on tähtjaks tasumata laenu osakaal laenuportfellis küll madal, kuid majanduslanguse perioodil oli see olenevalt laenu liigist 2-3 korda kõrgem ja seda ligi 4 aastat järjest.

Euroopa Liidu õigusaktidest käsitlevad tarbijale laenu andmist ja selle raames krediitvõimelisuse hindamist tarbijakrediidi direktiiv ja eluasemelaenu direktiiv. Nimetatud aktid ei kehtesta sisulisi nõudeid krediitiregistriks, välja arvatud üldine kohustus tagada nende olemasolul diskrimineerimisvaba juurdepääs ka teiste liikmesriikide krediitipakkujatele. Seega ei ole Euroopas ühtseid krediidiinfosüsteemide reguleerivaid standardeid – küll on Euroopa Komisjoni tööplaanis tarbijakrediidi regulatsioonide ülevaatamine, millega võib kaasneda ka krediidiinfosüsteemide nõuete ühtlustamine, tagamaks ühisturu efektiivne toimimine tarbijakrediidi osas.

Rahvusvahelises praktikas on krediidiinfosüsteemid tavapäraselt kas õigusaktidega reguleeritud riiklikud registrid või peamiselt lepingulistel alustel toimivad eraõiguslike krediitibüroode andmebaasid. Riiklik sekkumine ja selle ulatus sõltub konkreetse turu eripäradest, sealhulgas laenustruktuurist ja konkurentsitingimustest. Kui ajalooliselt on kujunenud efektiivne eraõiguslik süsteem, siis regulatiivne sekkumine on minimaalne (nt Saksamaa). Tagamaks riikliku kontrolli kaudu suurem usaldusväärsus, on mitmes riigis kehtestatud eraõiguslikele krediitibüroodele tegevusloa nõue (nt Rootsi ja Läti). Täielikult riiklikud registrid eksisteerivad võrdlusriikidest Lätis, Belgias ja Iirimaa. Reeglina täidavad need lisaks vastutustundliku laenamise edendamisele ka muid (sh järelevalvelisi ja statistilisi) eesmärke. Välistatud ei ole ka riikliku krediidiinfo registri ja eraõiguslike krediitibüroode paralleelne toimimine (nt Läti ja Iirimaa).

Nii riiklike registrite kui ka eraõiguslike krediitibüroode puhul on oluline tagada tarbija andmete eesmärgipärane kasutamine ja kaitse kooskõlas GDPR-i nõuetega, sealhulgas andmete õigsuse tagamine ja parandamine, andmete kustutamine. Oluline on määratleda ja eristada õiguslik alus andmete töötlemiseks ning eesmärk, milleks võib isikuandmeid töödelda näiteks seaduse alusel ja millisel juhul on vajalik andmesubjekti nõusolek.

4.1 Krediitidur Eestis

Krediitiasutuste, krediidiandjate ja -vahendajate üle teeb sõltumatut riiklikku järelevalvet Finantsinspeksioon (FI). Nimetatud isikutele on antud tegutsemisõigus kas krediitiasutuste seaduse või krediidiandjate ja -vahendajate seadusega.⁵ Ülevaate turuosaliste arvudest annab tabel 2.

⁵ Finantsinspeksioon, <https://www.fi.ee/index.php?id=285>

Tabel 2. Eestis tegutsevad krediidasutused, krediidiandjad ja -vahendajad (seisuga 30.11.2018)

Turuosalised	Asutuste arv
Krediidasutused	
- Tegevusloa alusel tegutsevad	8
- Välisriikide krediidasutuste filiaalid	8
- Ülepiirilised pangateenuste pakkujad	352
Krediidiandjad	
- Tegevusloa alusel tegutsevad	52
- Erandi alusel tegutsevad	12
Krediidivahendajad	
- Tegevusloa alusel tegutsevad	8
- Ülepiirilised krediidivahendajad	21
- Agendid	3

Allikas: Finantsinspeksioon

Krediidasutuste (tegevusloa alusel tegutsevad krediidasutused ja välisriikide krediidasutuste filiaalid, kokku 16 asutust) väljastatud laenude jääk oli 2018. aasta 31. oktoobri seisuga kokku 18,777 miljardit eurot, mis tegi 2018. aasta 10 kuu kasvuks 3,4% (+668,8 miljonit eurot). Sealhulgas ainult kodumajapidamistele väljastatud laenude jääk oli samal ajal 8,689 miljardit eurot, mida oli 2017. aasta lõpu seisuga võrreldes 446,7 miljonit eurot ehk 5,4% rohkem.⁶

Eesti eraisikute laenuturg oli 2018. aasta esimesel poolel jaotatud peamiselt kolme suure krediidasutuse vahel, kellele kuulus kokku 88% laenuturust. Suurim turuosa ehk 46% eraisikute laenuportfellist kuulus Swedbankile, järgnesid SEB Pank (27%) ja Luminor Bank (15%). Enamik eraisikutele antud laenudest olid eluasemelaenud, moodustades 2018. I poolaasta lõpus 86% kogu laenujäägist. Tarbimislaenude puhul võis suurimaks muutuseks pidada 2017. aastal turule sisenenud TF Bank Eesti filiaali turuosa kiiret kasvu 0%-lt 8%-ni. Aastaga on märkimisväärselt kasvanud ka Inbanki turuosa, 13%-lt 16%-ni. Turuliidri Swedbanki turuosa samal ajal aga vähenes 68%-lt 58%-ni. Krediitkaartide turul kuulus I poolaasta lõpu seisuga kõige suurem turuosa Swedbankile (71%) ja talle järgnes SEB Pank (19%).⁷

Krediidasutustele tähtjaks tasumata laenud moodustasid 2018. aasta 31. oktoobri seisuga kogu laenuportfellist 2,2% (417,4 miljonit eurot), sealjuures kodumajapidamiste tähtjaks tasumata laenud 3% (264,5 miljonit eurot) kodumajapidamiste laenuportfellist. Nendest üle 90 päeva kestnud võlgnevused moodustasid 0,4% ehk 36,6 miljonit eurot kodumajapidamiste laenujäägist ja 13,8% kodumajapidamiste tähtjaks tasumata laenujäägist. Laenu liikide järgi moodustasid tähtjaks tasumata eluasemelaenud 2,6% (196,6 miljonit eurot), tarbimislaenud 4,9% (40 miljonit eurot), öppelaenud 6,2% (5 miljonit eurot) ja muud laenud 8% (22,8 miljonit eurot) vastava laenu liigi

⁶ Eesti Pank, krediidasutuste statistika, <http://statistika.eestipank.ee/#/et/p/650/r/898/770>

⁷ Finantsinspeksioon, Eesti finantsteenuste turg 30. juuni 2018 seisuga, https://www.fi.ee/sites/default/files/turg%20seisuga_2018_30_06_et.pdf

portfellist.⁸ Võrreldes 2017. ja 2016. aasta sama ajaga on kodumajapidamiste tähtjaks tasumata laenude osatähtsus laenuportfellist vähenenud ning seda kõikide laenu liikide puhul (vt tabel 3).

Tabel 3. Kodumajapidamiste krediitiasutustele tähtjaks tasumata laenude osakaal

Tähtjaks tasumata laen	Osakaal vastava laenu portfellis 31.10.2010	Osakaal vastava laenu portfellis 31.10.2016	Osakaal vastava laenu portfellis 31.10.2017	Osakaal vastava laenu portfellis 31.10.2018
Kodumajapidamiste laenud	11,3%	4,0%	3,4%	3,0%
- Eluasemelaenud	9,7%	3,5%	2,9%	2,6%
- kuni 30 päeva	4,4%	2,6%	2,2%	1,9%
- üle 90 päeva	3,9%	0,4%	0,3%	0,3%
- Tarbimislaenud	17,9%	6,2%	5,4%	4,9%
- kuni 30 päeva	7,1%	3,8%	3,4%	3,2%
- üle 90 päeva	8,3%	1,5%	1,3%	1,0%
- Öppelaenud	10,3%	6,9%	6,6%	6,2%
- kuni 30 päeva	9,7%	6,3%	6,0%	5,6%
- üle 90 päeva	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
- Muud laenud	25,3%	10,4%	9,7%	8,0%
- kuni 30 päeva	9,3%	7,3%	6,4%	5,3%
- üle 90 päeva	12,4%	1,8%	1,9%	1,6%

Allikas: Eesti Pank

Tänases majanduskeskkonnas on küll tähtjaks tasumata laenude osakaal laenuportfellis suhteliselt madal, kuid võrdluseks võib tuua viimase majanduslanguse perioodi, kus kodumajapidamiste tähtjaks tasumata laenud moodustasid 3,5 aastat järjest (jaanuar 2009 – juuni 2012) 9-10% kodumajapidamise laenujäägist, tähtjaks tasumata eluasemelaenud 8–10% eluasemelaenude jäägist ning tähtjaks tasumata tarbimislaenud ligi 15% tarbimislaenude jäägist.

Krediidiandjate (tegevusloa alusel ja erandi alusel tegutsevad, kokku 64 asutust) väljastatud laenude jääk oli 2018. aasta I poolaasta lõpu seisuga kokku 954 miljonit eurot, mis tegi 2018. aasta 6 kuu kasvuks 10%. Peamine osa laenujäägi kasvust tuli pankadega seotud ettevõtetelt, kellele kuulus ühtlasi 80% krediidiandjate turust. Ülejäänud ehk 20% turust katsid krediidiandjad, kes ei ole pankadega seotud. Nende hulgas olid kõige suurema turuosaga IPF Digital Estonia ja Koduliising (mõlemad 3% kõikide krediidiandjate turust). Pankadega mitteseotud krediidiandjate laenujäägist 82% kuulub kümnele krediidiandjale 52-st. Nende krediidiandjate laenujääk oli 187 miljonit eurot, millest 102 miljonit eurot oli väljastatud muu rahalise krediidi näol, mida oma olemuselt võib pidada tagatiseta väikelaenuks.⁹

⁸ Eesti Pank, krediitiasutuste statistika, <http://statistika.eestipank.ee/#/et/p/650/r/2670/2459>

⁹ Finantsinspeksioon, Eesti finantsteenuste turg 30. juuni 2018 seisuga, https://www.fi.ee/sites/default/files/turg%20seisuga_2018_30_06_et.pdf

Kaheksast kredidivahendajast tegutses 2018. aasta I poolaasta lõpu seisuga aktiivselt neli kredidivahendajat, kelle käive oli 6,3 miljonit eurot. Kredidivahendajate suurim turuosa kuulus juuni lõpus Omaraha OÜ-le (82%) ja talle järgnes Ühisraha OÜ (14%).¹⁰

KAV-ide üle 90 päeva tähtjaks tasumata krediit moodustas 2018. aasta 30. septembri seisuga 1,7% kogu krediidi jäägist (17,1 miljonit eurot), mis on aastases võrdluses vähenenud 0,7% võrra. Samal ajal suurenes krediidi jääk 163,8 miljonit eurot ning üle 90 päeva tähtjaks tasumata krediidi jääk vähenes 2,7 miljonit eurot. 2017. aastal toimus aga aasta varasemaga võrreldes tähtjaks tasumata krediidi jäägi tõus 2,1%-lt 2,4%-le (tabel 3). Enim ehk 2,8% võrra vähenes võrreldes aasta varasemaga üle 90 päeva viivises oleva muu rahalise krediidi ehk sisuliselt tagatiseta väikelaenu osakaal.

Tabel 4. KAV-idele üle 90 päeva tähtjaks tasumata krediidi osakaal

Tähtjaks tasumata krediit	Üle 90 päeva viivises oleva krediidi osakaal 30.09.2016	Üle 90 päeva viivises oleva krediidi osakaal 30.09.2017	Üle 90 päeva viivises oleva krediidi osakaal 30.09.2018
KAV-i väljastatud krediit	2,1%	2,4%	1,7%
- Elamukinnisvaraga seotud krediit	2,6%	4,1%	2,5%
- Muu rahaline krediit	9,8%	9,7%	6,9%
- Muu vara liising	1,0%	0,9%	0,7%
- Sõiduki liising	0,1%	0,0%	0,8%
- Vara ost järelmaksuga	2,2%	3,2%	3,8%

Allikas: Finantsinspeksioon

Isikute arv, kelle nõuded jõudsid kohtutäituri kätte, oli Eesti Võlanõustajate Liidu (EVNL) andmetel 2018. aastal 90 742, mida on 238 võrra rohkem kui aasta varem. EVNL-i hinnangul algab tihti probleem väikestest laenusummadest, mis mitmekordsete laenude ja intressidega kokku sunnivad inimesed lõpuks võlanõustajate poole pöörduma. Tihti ei mõtle inimesed krediiti võttes sellele, kas sissetuleku vähenedes suudetakse laenu- ja järelmaksulepinguid täita. Lisaks on järelmaksulepinguga lihtne soetada kallimat eset, kui tegelikult endale lubada võiks.

Eestis kogutakse turuosaliste kokkuleppel negatiivset krediidiinfot maksehäireregistris (Creditinfo, Taust.ee), mille pidajad on eraõiguslikud ettevõtted. Tänane Creditinfo maksehäireregister on asutatud 2001. aastal Eesti pankade poolt ja sinna on sisestatud ligi 1,8 miljonit unikaalset maksehäiret nii ettevõtete kui eraisikute kohta (Eestis on eksisteerinud ka positiivne register – realselt töötas see aastatel 1997–2001). Maksehäireregistrisse sisestatakse maksehäire, mis on tekkinud lepingu rikkumisest ja selle rikkumise algusest on möödas vähemalt 45 päeva alates maksetähtpäevale järgnevast päevast. Maksehäire peab moodustama koos intresside ja viivistega vähemalt 30 eurot ning see ei tohi olla vaidlustatud. Maksehäireid kokkuleppel võlgnikuga ei kustutata. Maksehäireregistrisse kantud info säilib ettevõtete puhul 7 aastat ja eraisikute puhul 3 aastat pärast maksehäire lõpetamist. Erandiks on krediidiandjate poolt sisestatud eraisikute maksehäired, mida hoitakse pankadele nähtavad 5 aastat pärast maksehäire lõpetamist. Maksehäirete infot sisestavad ja kasutavad Eesti ettevõtted sellistest valdkondadest nagu pangandus, side, telekommunikatsioon, kütus, kaubandus, ehitus, rentimine, veondus jne. Maksehäireregistrisse

¹⁰ Finantsinspeksioon, Eesti finantsteenuste turg 30. juuni 2018 seisuga, https://www.fi.ee/sites/default/files/turg%20seisuga_2018_30_06_et.pdf

andmete sisestamise ja registrist päringu tegemise õigus on registrihaldajaga lepingu sõlminud isikul tasu eest.¹¹ Samuti leiab laialdast kasutust Taust.ee maksehäireregister. Taust.ee registrisse maksehäirete andmete sisestamise ja registrist päringu tegemise õigus on registrihaldajaga lepingu sõlminud isikul tasu eest¹².

4.2 Andmevahetusmudeli vajalikkus ja eesmärk tänases turuolukorras

Andmevahetusmudeli vajalikkust ja selle eesmärgi uuriti intervjuude ja veebiküsitlusega krediitpakkujatelt, esindusorganisatsioonidelt, riigiasutustelt (ministeeriumid ja järelevalveasutused) ning krediidiinfo pakkujatelt.

Hanke kirjelduse järgi seisneb füüsiliste isikute finantskohustuste andmevahetusmudeli loomise vajalikkus eelkõige vastutustundliku laenamise põhimõtte järgimises, kuna füüsiliste isikute finantskohustuste info kättesaadavus aitaks krediitpakkujatel klientide maksevõimet krediidiotsuse tegemisel teadlikumalt hinnata. Hästi toimiva mudeli peamine mõju on ülelaenamise ja selle tagajärgede vältimine, olles krediitpakkujale abiks krediidiivõimelisuse hindamisel. Vastutustundliku laenamise põhimõtte järgimine on oluline ka riigile, et tagada stabiilne majandus- ja finantskeskkond läbi krediidi andmise välistamise isikutele, kes ei ole maksevõimelised, ning vältida seoses sellega ka makseraskustega kaasnevaid hilisemaid sotsiaal-majanduslikke probleeme.

Kõnealuse registri või andmevahetuskihi olemasolu pooldavad ka rahvusvahelised organisatsioonid (OECD, Euroopa Komisjon, Maailmapank)¹³. Uuringute kohaselt võiks see alandada laenude hinda ja parandada ligipääsu krediidile¹⁴.

Intervjuust EVNL-iga selgus, et nende kogemuse kohaselt saab liiga palju selliseid inimesi krediiti, kes tegelikkuses pole suutelised seda tagasi maksma. Finantskohustuste andmevahetusmudeliga kaasnevateks hüvedeks on läbipaistvuse suurenemine, võimalus saada lihtsamalt usaldusväärsemat teavet eraisikust kliendi poolt võetud finantskohustustest, lihtsustada kliendi asjaajamist krediidiandjaga ja võimaldada ettevõtjatele efektiivsemat lahendust oma hoolsuskohustuse täitmisel.

Krediitpakkujate hinnangul aitaks füüsiliste isikute finantskohustuste andmevahetusmudeli kasutamine krediidiotsuste tegemisel kaasa vastutustundliku laenamise põhimõtte järgimisele. Lisaks nähakse mudelit vajalikuna ka laenuvõtjate poolt valeinformatsiooni esitamise tõkestamiseks (sh laenukohustuste varjamise tõkestamiseks) ja krediidikahju vähendamiseks.

Eraisikute laenujäägi poolest suurema turuosaga panga hinnangul on vastutustundlik laenamine täna vähemalt pankade jaoks piisavalt hästi reguleeritud, lisaks on ebaselge, kuivõrd edendaks mudeli rakendamine vastutustundlikku laenamist ning kas laenuaotlejale endale tekib mudelist tulenevalt eeliseid. Kuigi oleks vaja meetet, mis aitaks vältida ülelaenamist ja oleks abiks ühiskonnale tervikuna

¹¹ Creditinfo maksehäireregister, <https://www.creditinfo.ee/maksehaireregister>. Registrisse on võimalik andmeid koguda tulenevalt isikuandmete kaitse seadusest (§ 10) ja krediidasutuste seadusest (§ 88 lg 5²).

¹² <https://www.taust.ee>

¹³ Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD Economic Surveys, Estonia, Overview, September 2017, lk 11, 43, <http://www.oecd.org/economy/surveys/Estonia-2017-OECD-economic-survey-overview.pdf>; Worldbank, <http://www.worldbank.org/en/publication/gfdr/gfdr-2016/background/credit-registry>, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/11848/Global%20Financial%20Development%20Report%202013.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

¹⁴ Brown, M., T. Jappelli and M. Pagano (2009), "Information sharing and credit: Firm-level evidence from transition countries", *Journal of Financial Intermediation*, 18(2), lk 151–172

võlgnevuste tekkimisest tulenevate probleemide vältimisel, siis on mõnel turuosalisel kahtlusi, kas antud mudel seda saavutaks. Mudel ei annaks infot isiku võimalikest tuludest ja kuludest ning vastutustundetut või pettuse teel laenu saada tahtvat laenuvõtjat see ei takistaks¹⁵. Mudeli eesmärke aitaks saavutada pigem inimeste finantshariduse tõstmine. Siiski pidasid enamik intervjuueeritud ja veebiküsitlusele vastanud turuosalisi finantskohustuste mudeli loomist vajalikuks ning seda eelkõige vastutustundliku laenamise edendamiseks. Krediidipakkujad olid seisukohal, et loodava mudeli eesmärk ei peaks olema nn varajase hoiatuse (*early warning*) süsteemi arendamine, mis eeldaks andmevahetust väga suures mahus, kuna seda funktsiooni täidavad pigem majasisesed lahendused.

FI hinnangul oleks mudeli loomine positiivne, kuna nii saaksid FI subjektid tarbijate maksevõimet paremini hinnata. Ka Eesti Pank mõistab mudeli vajalikkust, kuid samal ajal toodi välja, et mudeli olemasolul ei tohiks sellest kontrollitav kohustuste info muutuda ainukeseks aluseks krediidiotsuse tegemisel, vaid laenutaotleja käest tuleb küsida ka muid andmeid ning kasutada oma riskihindamissüsteeme (seda ka juhul, kui krediidiinfo pidaja pakuks lisaks alusandmetele ka isikute krediidi hinnangut ehk krediiditaotlejale antud hinnangut tema krediidiriski kohta). Mudeli loomist peab vajalikuks EVNL, kelle hinnangul võiks mudeli kasutamise abil väheneda selliste isikute arv, kes finantskirjaoskamatusel laenu võtavad, suutmata seda olemasolevate sissetulekute ja kohustuste korral täita. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi (MKM) hinnangul pole mudel vastutustundliku laenuandja ja -võtja jaoks vajalik, küll aga võiks vähendada vastutustundetut laenamist. Samal ajal ei nähta mudelist olulist võitu laenuvõtjale paremate laenutingimuste saamisel, nagu seda mõned teised osapooled olenevalt mudeli korraldusest on välja toonud.

Täna positiivse krediidiinfoga seotud teenuse arendamisega tegelevad eraettevõtted toovad mudeli vajalikkuse puhul välja samuti vastutustundliku laenamise põhimõtte edendamise. Lisaks kaoks sellise info kasutamisel ära informatsiooni asümmeetrilisus ning ka laenuvõtja jaoks võiks laenusaamine muutuda odavamaks. Ühe täna negatiivset krediidiinfot pakkuva ettevõtte hinnangul pole aga andmevahetusmudeli loomine vajalik, kuna puudub probleem, mida mudel võiks lahendada (krediidikahju on väike, lisaks toimib justitssüsteem ja täitemenetlus väga hästi).

4.3 Õiguslik raamistik

- ▶ Tarbijakrediidi direktiivist ja eluasemelaenu direktiivist ei tulene sisulisi nõudeid krediidiregistrile (sh andmekoosseisu osas), välja arvatud üldine kohustus tagada nende olemasolul diskrimineerimisvaba juurdepääs ka teiste liikmesriikide krediidipakkujatele.
- ▶ Euroopa Komisjoni tööplaanis on tarbijakrediidi regulatsioonide ülevaatamine, millega võib kaasneda ka krediidiinfosüsteemide nõuete ühtlustamine, tagamaks ühisturu efektiivne toimimine tarbijakrediidi osas. Selle raames on algatatud avalik konsultatsioon, mis on plaanis lõpule viia 2019. aasta jooksul. Lisaks peaks valmima Euroopa Komisjonil 2019. aasta märtsis raport, kus hinnatakse probleemistikku seondult finantseerimistegevusest tuleneva eraisikute võlakoormaga, sealhulgas krediidiregistrite üle järelevalve teostamisega.
- ▶ Sõltumata süsteemi vormist on oluline tagada, et krediidiandmeid kasutatakse eesmärgipäraselt üksnes kliendi krediidivõimelisuse hindamiseks. Selleks on soovitatav regulatiivselt määratleda

¹⁵ Laenutaotleja tulude hindamisel saab 2019. aastast abiks olema Maksu- ja Tolliameti automatiseeritud andmepäring eraisiku ametlike palgaandmete kohta, <https://www.emta.ee/et/uudised/pangad-hakkavad-laenuandmisel-arvesse-votma-mta-le-esitatud-palgaandmeid>

tingimused ja kord krediidiinfosüsteemile andmete edastamiseks, andmete väljastamiseks ning andmevahetuse üle riikliku järelevalve teostamiseks (sh loamenetlus eraõiguslikele krediidibüroodele).

- ▶ GDPR-iga kehtestatakse üldised alused isikuandmete töötlemiseks. Tagamaks turuosalistele õiguskindlus, oleks soovitatav kehtestada seadusest tulenev alus isikuandmete töötlemiseks krediidivõimelisuse hindamise eesmärgil. Õigusaktis peaksid olema sätestatud tingimused vastutava töötleja kindlaksmääramiseks (sh avalik-õigusliku või eraõigusliku andmetöötleja valiku osas), töötlemisele kuuluvate isikuandmete liik, andmesubjektid, üksused, kellele võib andmeid avaldada, eesmärgi piirangud, andmete säilitamise aeg ja muud meetmed seadusliku ja õiglase töötlemise tagamiseks.
- ▶ Uue isikuandmete kaitse seadusega on kitsendatud seaduse alusel toimuvat andmetöötlust krediidivõimelisuse hindamiseks. Kui varasem sõnastus lubas seda ka positiivsete krediidiandmete osas, siis kehtiv seadus on krediidivõimelisuse hindamise eesmärgil andmetöötlust piiranud üksnes võlasuhte rikkumisega seonduvate andmetega. Arvestades eelmises punktis antud soovitusi krediidivõimelisuse hindamiseks teostatava andmetöötluse aluse kohta, on soovitatav taastada isikuandmete kaitse seaduses varasem regulatsioon, mis laieneks ka positiivsetele krediidiandmetele.
- ▶ Efektivse krediidiinfosüsteemi toimimiseks on vaja kehtestada krediidipakkujatele tarbijakrediidi väljastamisel seaduslik kohustus nii andmete edastamiseks kui päringu tegemiseks. Lisaks on vaja kõrvaldada eriseadustest tulenevad võimalikud piirangud sellisele andmevahetusele, sealhulgas laiendada krediidiasutuste seadusest tulenevat pangasaladuse erandit krediidivõimelisuse hindamise eesmärgil andmete edastamiseks ka teistele krediidipakkujatele (kes ei ole krediidiasutused) ning krediidiinfosüsteemi korraldaja(te)le.

4.3.1 Euroopa Liidu õiguslik raamistik

Kehtivad tarbijakrediidi valdkonna õigusaktid

Euroopa Liidu õigusaktidest käsitlevad tarbijale laenu andmist ja selle raames krediidivõimelisuse hindamist tarbijakrediidi direktiiv (CCD)¹⁶ ja eluasemelaenude direktiiv (MCD)¹⁷. Kuigi CCD sisaldab viidet krediidivõimelisuse hindamise kohustusele, siis direktiivi lõplik regulatsioon põhineb laenuandja ja laenuaotleja vastastikustel teavitamiskohustustel ning üldisel kohustusel hinnata laenuaotleja krediidivõimelisust. Vastavalt artiklile 8 tuleb tarbija krediidivõimelisust hinnata „tarbijalt saadud piisava teabe alusel ja kasutades vajadusel asjakohaseid andmebaase“. Kõnealune säte täpsustab, et kui riigisisestest õigusaktidest tuleneb kohustus hinnata tarbija krediidivõimelisust asjakohaseid andmebaase kasutades, siis sellise nõude võib säilitada. CCD ei kohusta riike looma selliseid andmebaase ega kehtesta nende osas ka täpsemaid sisulisi nõudeid (v.a juurdepääsu põhimõtted).

Hilisem MCD, mis on kehtestatud pärast finantskriisi, on krediidivõimelisuse hindamist pisut täpsemalt sisustanud, sh kehtestanud keelu krediiti väljastada, kui krediidivõimelisuse hindamisel selgub, et laenuaotleja ei ole tõenäoliselt võimeline laenu teenindama (millele ei vastandu positiivset kohustust

¹⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23.04.2008 direktiiv 2008/48/EÜ, mis käsitleb tarbijakrediidilepinguid ja millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 87/102/EMÜ

¹⁷ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 04.02.2014 direktiiv 2014/17/EL elamukinnisvaraga seotud tarbijakrediidilepingute kohta ning millega muudetakse direktiive 2008/48/EÜ ja 2013/36/EL ja määrust (EL) nr 1093/2010

laenu anda, kui krediitdivõimelisuse hindamine ei anna negatiivseid tulemusi).¹⁸ MCD sissejuhatuse punktis 59 selgitatakse: „Krediitdivõimelisuse hindamisel on kasulik kasutada krediidiandmebaasi. Mõnes liikmesriigis on kehtestatud krediidiandjale kohustus hinnata tarbija krediitdivõimelisust asjakohaseid andmebaase kasutades. Krediidiandjatel peaks samuti olema võimalus kasutada krediidiandmebaasi krediidi kehtivuse ajal, kuid üksnes selleks, et hinnata tarbija maksevõime äralangemise tõenäosust. Krediidiandmebaaside kasutamisele tuleks kohaldada asjakohaseid kaitsemeetmeid tagamaks, et seda tehakse tarbija huvides krediidiriski varajaseks kindlakstegemiseks ja kõrvaldamiseks, mitte äriläbirääkimiste tarvis päringute tegemiseks.“ Seda riski peab arvestama ja sobivate meetmetega maandama ka Eestis krediidiinfosüsteemi loomisel.

Sõltumata eeltoodust ja faktist, et MCD art 18 lg 5 ap b sätestab kohustuse teavitada tarbijat vastavalt isikuandmete kaitse regulatsioonile asjaolust, et krediitdivõimelisuse hindamisel kavatakse tugineda andmebaasile, ei tulene ka sellest direktiivist imperatiivset kohustust kasutada krediitdivõimelisuse hindamisel krediidiandmebaase. MCD viitab üksnes „asjakohastele sise- ja välisallikatele“.¹⁹

Krediidiinfo andmebaaside olemasolul tuleneb nii CCD-st (art 9) kui ka MCD-st (art 21) kohustus tagada nendele juurdepääs mittediskrimineerival viisil ka teiste lepinguriikide krediitipakkujatele. Sealhulgas täpsustab MCD, et see hõlmab nii eraõiguslikke krediidiregistreid kui ka avalikke andmekogusid, samuti laieneb see õigus nii krediidasutustele kui ka muudele krediitipakkujatele. Küll on liikmesriikidel õigus rakendada mittediskrimineerival viisil juurdepääsupiiranguid nagu juurdepääsu tasu või nõue, et juurdepääs võimaldatakse üksnes vastastikkuse põhimõttel (st juurdepääsuõigust taotlev krediitipakkuja peab edastama andmebaasi krediidiinfot ka oma klientide kohta), samuti on riigisiselt õigus otsustada krediitvahendajatele juurdepääsu võimaldamine.²⁰

Kui krediidi andmisest keeldumine põhineb vastavatest krediidiandmebaasidest saadud teabel, siis tuleb nii CCD (art 9 lg 2) kui ka MCD (art 18 lg 5 ap c) kohaselt laenu taotlejast tarbijat (tasuta) teavitada sellise päringu tulemustest ja andmebaasi üksikasjadest, välja arvatud juhul, kui sellise teabe edastamine on keelatud õigusaktidest tulenevalt (nt rahapesu tõkestamisest tulenevad nõuded) või see on vastuolus avaliku korra või julgeolekuga (nt kriminaalkuritegude ennetamise, uurimise, avastamise või nende eest vastutusele võtmisega).

Lähtuvalt eeltoodust ei tulene hetkel Euroopa Liidu õigusaktidest ühest imperatiivset kohustust positiivse krediidiinfo andmebaasi osas. Kui sellised andmebaasid riigisiselt eksisteerivad, siis nendele peab olema tagatud juurdepääs kõikide liikmesriikide krediitipakkujatele võrdsetel alustel ja asjaoludel.

Võimalikud arengud Euroopa Liidus

Riigisisese valiku tegemisel võimaliku füüsiliste isikute finantskohustuste andmevahetusmudeli regulatiivse lahenduse osas on soovitatav arvestada ka võimalike arengutega Euroopa Liidus. Euroopa Komisjoni (EK) tarbija finantsteenuste analüüs dokumendis²¹ on teenuste piiriülese pakkumisega seonduvalt viidatud probleemile, et erinevates liikmesriikides eksisteerivad krediidiregistrid (kas üksnes negatiivse info registrid või ka positiivse krediidiinfo registrid) on erinevad nagu ka praktika krediitdivõimelisuse hindamisel, mis võib olla takistuseks piiriülesele teenuseosutamisele. Association

¹⁸ MCD art 18 lg 5

¹⁹ MCD art 20 lg 1

²⁰ MCD sissejuhatuse punkt 60

²¹ Green paper on retail financial services, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0630&from=EN>, lk 23

of Consumer Credit Information Suppliers (tarbijate krediidiandmete pakkujate liit, ACCIS) on asunud välja töötama eraõiguslikku piiriülese krediidiinfo jagamise süsteemi, kuid see ei hõlma kõiki liikmesriike. Samuti on eraõiguslike krediidiregistrite puhul viidatud probleemile, et need koguvad tihti rohkem teavet kui krediidivõimelisuse hindamiseks vajalik (või sobiv). Suurem informatsiooni sümmeetria võimaldab efektiivsemat hinnastamist ja seeläbi krediidivõimelisele kliendile soodsamaid krediidingimusi, aga sellega seonduvad täiendavad isikuandmete väärkasutamise riskid, mida tuleb sobivate meetmetega maandada.

Eeltoodud EK analüüsidokumendi alusel valminud töökava²² punktis 3.2 on käsitletud krediidivõimelisuse hindamist. Euroopa Komisjon kavatseb analüüsida võimalust ühtsete krediidivõimelisuse standardite ja vastutustundliku laenamise nõuete kehtestamiseks ning minimaalse andmekoosseisu kehtestamiseks, mida krediidiregistrid peaksid krediidivõimelisuse hindamiseks piiriüleselt jagama. Selle raames on algatatud avalik konsultatsioon, mis on plaanis lõpule viia 2019. aasta lõpuks.²³ Lisaks peaks Euroopa Komisjon MCD artikkel 45 alusel 21. märtsiks 2019 esitama põhjaliku raporti, kus hinnatakse probleemistikku seonduvalt finantseerimistegevusest tuleneva eraisikute võlakoormaga, sealhulgas krediidiregistrite üle järelevalve teostamisega. Samuti on 2019. aastal Euroopa Komisjoni tööplaanis vaadata koos finantsteenuste kaugmüügi direktiiviga üle ka CCD, seda küll peamiselt artiklist 4 tulenevate reklaaminõuete osas.²⁴ Seega hõlmab EK töökava ühtsete krediidivõimelisuse standardite ja vastutustundliku laenamise teemasid, sh seonduvalt ühtsete nõuetega krediidivõimelisuse hindamisel kasutatavate andmete koosseisu ja jagamise osas. Nende ajalisi perspektiive ja potentsiaalseid resultate on töö autoritel käesoleval hetkel aga keeruline prognoosida.

Euroopa Keskpanga algatusel loodud AnaCredit on uusi andmeid ja olemasolevaid riiklikke krediidiregistreid kasutades loodud ühtlustatud andmebaas, mis toetab mitut keskpanga ülesannet, nagu näiteks rahapoliitiliste ja makrotasandi usaldatavusjärelvalve otsuste tegemist.²⁵ Hetkel piirdub AnaCrediti raames kogutav teave üksnes äriühingute laenukohustustega. Kuigi selle eesmärgiks ei ole vastutustundliku laenamise edendamine, siis mitmete Euroopa Liidu liikmesriikide kesksed krediidiregistrid ühendavad endas AnaCrediti raames kogutava krediidiinfo ja eraisikute krediidiinfo, samuti on toimunud enne AnaCrediti rakendamist koostöö valitud liikmeriikide vahel krediidiinfo jagamisel ühiste kavatsuste protokollide raamistikus.²⁶ Kuigi AnaCrediti määruse²⁷ sissejuhatuses (punktis 12) on viidatud võimalusele laiendada tulevikus andmevahetust ka füüsiliste isikute finantskohustustele, siis praegu ei ole teada, kas ja millal selle etapini jõutakse. Iga uue etapi käivitamise otsustab Euroopa Keskpanga nõukogu eraldi ning füüsiliste isikute krediidiandmete

²² Consumer Financial Services Action Plan: Better Products, More Choice, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:055353bd-0fba-11e7-8a35-01aa75ed71a1.0003.02/DOC_1&format=PDF

²³ Vaata konsultatsiooni kohta informatsiooni https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2018-3472049/public-consultation_en

²⁴ Commission Work Programme 2019, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cwp_2019_publication_en_0.pdf

²⁵ Euroopa Keskpank, Mis on AnaCredit?,

<https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/ssmexplained/html/anacredit.et.html>

²⁶ Memorandum of Understanding On the Exchange of Information Among National Central Credit Registers for the Purpose of Passing It On to Reporting Institutions,

<https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/memoxinccreditregisters201004en.pdf>

²⁷ Regulation (EU) 2016/867 of the European Central Bank of 18 May 2016 on the collection of granular credit and credit risk data (ECB/2016/13), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0867&qid=1538075182576&from=EN>

vahetus ei ole selle määruse raames prioriteediks. Seega Euroopa regulatiivne algatus AnaCredit raames füüsiliste isikute krediidiandmete kogumiseks ja vahetamiseks on hetkel teadmata.

Isikuandmete töötlemise raamistik

Isikuandmete kaitse üldine raamistik tuleneb isikuandmete kaitse üldmäärusest (GDPR)²⁸. Isikuandmete töötlemise peamised alused on:

- ▶ Andmesubjekti nõusolek
- ▶ Lepingu täitmine (sh lepingu sõlmimiseks vajalike eelnevate meetmete võtmiseks)
- ▶ Seadusest tulenevate kohustuste täitmine
- ▶ Avalikes huvides oleva ülesande täitmine
- ▶ Andmete töötlemine andmetöötleja (või kolmanda isiku) õigustatud huvides, välja arvatud juhul, kui andmesubjekti põhiõigused kaaluvad sellised huvid üles (eelkõige kui andmesubjekt on laps)

GDPR-i põhimõtetest tulenevalt võib isikuandmeid töödelda üksnes kindlaksmääratud eesmärgil, piirdudes andmetega, mis on selle eesmärgi saavutamiseks asjakohased ja olulised. Isikuandmete töötlemisel peab olema tagatud andmete turvalisus, sealhulgas kaitse loata või ebaseadusliku töötlemise vastu, kasutades sobivaid tehnilisi või korralduslikke meetmeid. Kõnealuseid põhimõtteid koos teiste isikuandmete töötlemise printsiipidega tuleb arvestada ka krediidiregistri opereerimisel. Eesmärgipärasuse ja minimaalsuse põhimõtte võib olla problemaatilisem andmete töötlemisel eraõiguslike krediidibüroode poolt, kelle äriliseks eesmärgiks on pakkuda laia valikut teenuseid (sh krediidireitingute ja profiilialalüüside koostamine), samuti on eraõiguslikud krediidibürood huvitatud ulatuslikust kliendibaasist, kes oleksid õigustatud kogutud andmeid kasutama.

Seega on oluline määratleda ja eristada õiguslik alus andmete töötlemiseks ning eesmärk, milleks võib isikuandmeid töödelda näiteks seaduse alusel ja millisel juhul on vajalik andmesubjekti nõusolek. Riiklike krediidiregistrite puhul kehtestab seadus tavaliselt lisaks vastutustundlikule laenamisele ka muid eesmärke – järelevalvelisi, analüütilisi ja statistilisi.

Nii eraõigusliku kui riikliku süsteemi puhul peab seadusega täpselt määratlema töötlemise eesmärgid ja tagama kontrolli andmete töötlemise üle.

Andmesubjektile on kõige läbipaistvam isikuandmete töötlemine tema teadliku nõusoleku alusel, kuid sellega kaasnevad andmetöötlejatele mitmed ebakindlused. Nõusolekut ei tohiks lugeda vabatahtlikult antuks, kui andmesubjektil pole tõelist või vaba valikuvõimalust või ta ei saa kahjulike tagajärgedeta nõusoleku andmisest keelduda või seda tagasi võtta.²⁹ Seega võib olla küsitav, kas nõusolek oleks vabatahtlik, kui selle andmata jätmine võiks tingida krediidi väljastamisest keeldumise või halvemad laenutingimused. Samuti ei tohiks lugeda nõusolekut vabatahtlikult antuks, kui erinevatele isikuandmete töötlemise toimingutele ei ole võimalik anda eraldi nõusolekut või kui lepingu täitmine, sealhulgas teenuse osutamine, on pandud sõltuma kliendi nõusolekust olukorras, kus see ei ole lepingu täitmiseks vajalik.³⁰

²⁸ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2016/679, 27. aprill 2016, füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus)

²⁹ GDPR-i sissejuhatuse punkt 42

³⁰ *Ibid.*, punkt 43

Isikuandmete töötlemine on lubatud, kui see on vajalik seonduvalt lepingu täitmisega (või lepingu sõlmimise kavatsusega). Kuigi laenulepingu sõlmimisel on laenuvõtja krediitdivõimelisuse hindamine selle oluliseks tingimuseks, siis on vaieldav, kas päring krediidiregistrisse, olgu see riiklik andmekogu või eraõigusliku krediidibüroo poolt peetav register, on selleks tingimata vajalik. Klient võib näiteks argumenteerida, et ta esitab kõik vajalikud andmed ise.

Kindlasti saab põhjendatult argumenteerida, et krediidiandjatel on õigustatud huvi laenuaotleja krediidiandmete jagamiseks nii laenuotsuse tegemisel kui ka maksehäirete tekkimisel. Selliseks õigustatud huviks oleks vastutustundliku laenamise põhimõtete rakendamise tagamine, ülelaenamise ja laenukahjude negatiivse mõju vähendamine. GDPR-i sissejuhatuse punktis 47 on viidatud, et selline õigustatud huvi võib olemas olla näiteks siis, kui andmesubjekti ja vastutava töötleja vahel on asjakohane ja sobiv suhe, näiteks kui andmesubjekt on vastutava töötleja klient või töötab tema teenistuses. Igal juhul eeldab õigustatud huvil põhinev andmete töötlemine andmesubjekti õiguste põhjalikku kaalumist, millega kaasneb täiendav ebakindlus andmetöötluse õiguspärasuse suhtes.

Arvestades eeltoodut ja tagamaks krediidiregistri andmete töötlemiseks kindel alus, on soovitatav see kehtestada seadusandlikul tasemel. GDPR-i kohaselt võiks sobivas õigusaktis olla sätestatud üldtingimused, millega reguleeritakse isikuandmete töötlemise seaduslikkust, tingimused vastutava töötleja kindlaksmääramiseks (sh avalik-õigusliku või eraõigusliku andmetöötleja valiku osas), töötlemisele kuuluvate isikuandmete liik, andmesubjektid, üksused, kellele võib andmeid avaldada, eesmärgi piirangud, andmete säilitamise aeg ning muud meetmed seadusliku ja õiglase töötlemise tagamiseks.

Lisaks on (eraõiguslike) krediidiregistrite toimimise puhul kindlasti oluline ka GDPR-i regulatsioon automaatsete otsuste ja profiilanalüüsi osas. Nimelt on andmesubjektil õigus nõuda, et tema suhtes ei tehta õiguslikke tagajärgi kaasa toovaid või muid samalaadseid olulisi otsused üksnes temaga seotud asjaolude automatiseeritud töötlemise (profiilanalüüsi) alusel, välja arvatud andmesubjekti nõusolekul, lepingu täitmiseks või kui see on lubatud õigusakti alusel, mis kehtestab ka sobivad meetmed andmesubjekti õiguste ja huvide kaitseks. GDPR-i preambula punktis 71 viidatakse konkreetselt, et see laieneb ka automaatsele otsusele krediidi väljastamisest keeldumisel. Andmesubjektile peab alati jääma võimalus nõuda inimese sekkumist ja selgitusi otsusega seonduvate kaalutluste kohta. GDPR nõuete osas seonduvalt automatiseeritud otsuste ja profiilanalüüsiga on töötatud välja täpsustavad suunised³¹.

4.3.2 Eesti õiguslik raamistik

Vastutustundlik laenamine

Eelnimetatud CCD ja MCD nõuded on Eesti riigisisesele õigusesse üle võetud võlaõigusseadusega (VÕS). Vastutustundliku laenamise ja krediitdivõimelisuse hindamise regulatsioon on kehtestatud nimetatud seaduse paragrahvis 403⁴. Krediitdivõimelisuse hindamise raames peab krediidiandja hindama kõiki asjaolusid, mis võivad mõjutada tarbija laenu teenindamise võimekust (st laenuvõtja suutlikkust krediit lepingus kokkulepitud tingimustel tagasi maksta), sealhulgas tema varalist seisundit, regulaarset sissetulekut, teisi varalisi kohustusi, varasemate maksekohustuste täitmise ja tarbijakrediidilepingust tulenevate rahaliste kohustuste võimaliku suurenemise mõju. Selleks küsib

³¹ Guidelines on Automated individual decision-making and Profiling for the purposes of Regulation 2016/679, https://ec.europa.eu/newsroom/article29/item-detail.cfm?item_id=612053

krediidiandja (vajaduse korral) tarbijalt teavet ja kasutab asjakohaseid andmekogusid. Krediidivõimelisust tuleb hinnata ka krediidisumma või -limiidi ülempiiri muutmisel.

Vastutustundliku laenamise sätted on kehtestatud ka krediidiandjate ja -vahendajate seaduses (KAVS) mille vastavaid sätteid kohaldatakse KAS § 83 lõikest 3¹ tulenevalt ka krediidasutustele. KAVS-i § 49 lg 1 kohaselt peab tarbija krediidivõimelisuse hindamisel võtma arvesse järgmisi tarbijaga seotud näitajaid:

- ▶ Varaline seisund ja regulaarse sissetuleku suurus (arvestades seejuures tarbija sissetulekuallikad, nende laekumise regulaarsust ning muid tingimusi; sissetulekuallikate hindamisel tuleb võtta aluseks piisav ajavahemik ja teha jõupingutusi kontrollimaks sissetulekute tõendamiseks esitatud andmete ja dokumente õigsust)
- ▶ Teised varalised kohustused, sh regulaarsete finantskohustuste suurus, võimaluse korral ka nende põhiosade ja intresside suurus, ning muud kohustused
- ▶ Varasem maksekohustuste, sh finantskohustuste, täitmine
- ▶ Muud hinnatavad regulaarsed majapidamiskulud kogumis või üldkohaldatavate määradena
- ▶ Varasemate maksekohustuste täitmise ja tarbijakrediidilepingust tulenevate rahaliste kohustuste võimaliku suurenemise mõju
- ▶ Krediidiandjale teadaolevad muud faktid, millel võib olla oluline tähtsus tarbija krediidivõimelisuse hindamisel ja mis võivad mõjutada tarbija kohustuste nõuetekohast täitmist
- ▶ Sõlmitava tarbijakrediidilepingu tingimused, sh võetava rahalise kohustuse suurus

KAVS-i § 50 kohaselt toimub krediidivõimelisuse hindamine tarbijalt saadud andmetel, samuti asjakohastest siseallikatest ja andmekogudest saadud andmete alusel. Tarbija esitatud teavet tema sissetulekute ja kohustuste kohta tuleb võimalusel kontrollida esitatud kontoväljavõttele tuginedes, kui muu kogutud teave ei ole krediidivõimelisuse hindamiseks piisav.

Eeltoodud kohustuste selgitamiseks on FI andnud välja soovitusliku juhendi „Vastutustundliku laenamise nõuded“ (FI juhend)³², millega võetakse üle Euroopa Pangandusjärelevalve (EBA) 19.08.2015 suunised „Euroopa Pangandusjärelevalve suunised. Krediidivõimelisuse hindamine“ (EBA/GL/2015/11) ja „Euroopa Pangandusjärelevalve suunised. Võlgnevused ja turule pääsu piiramine“ (EBA/GL/2015/12). FI juhendi, mis kohaldub nii krediidasutustele kui ka krediidiandjatele või -vahendajatele, punkti 2.8 kohaselt selgitatakse juhendiga teenusepakujate hoolsuskohustust tarbijale krediidi väljastamise eelsetes toimingutes nagu krediidivõimelisuse hindamiseks vajaliku teabe kogumine ja kontrollimine, krediidivõimelisuse hindamise teostamine jne.

FI juhendi punkti 9.2 kohaselt tuleb tarbija krediidivõimelisust hinnata iga kord enne krediidilepingu sõlmimist või krediidisumma suurendamist (punkti 11.1 kohaselt ka tarbija makseraskuste tekkimisel), mille eesmärgiks on tuvastada tarbija makseraskused võimalikult vara ja määratleda kord sellega tõhusaks tegelemiseks. Krediidiandja kogub krediidivõimelisuse hindamiseks vajalikku teavet nii tarbijalt kui ka siseallikatest, avalikest andmekogudest ning võimalusel muudest allikatest (FI juhend punkt 7.3). Avalikud andmekogud on ametlikud registrid ja väljaanded, nt kinnistusraamat, Ametlikud Teadaanded jms. Muud allikad on muud asjakohased infoallikad, nt kohtutäiturite poolt avalikustatud

³² Finantsinspektsiooni soovituslik juhend, https://www.fi.ee/sites/default/files/2018-08/Soovituslik_juhend_20160613_Vastutustundliku_laenamise_nouded.pdf

informatsioon, maksehäireregistrid, sõltumatult kinnisvarahindajalt saadud informatsioon jne (FI juhend punkt 7.5).

Tarbija varalise seisundi hindamiseks kogutakse järgmist teavet (FI juhend punkt 7.7):

- ▶ Andmed tarbija sissetulekute ja varaliste kohustuste, sh regulaarsete makse-, finants-, ja muude kohustuste kohta
- ▶ Andmed olemasolevate finantskohustuste täitmise kohta
- ▶ Muud andmed tarbija kohta, mis võivad omada olulist tähtsust tarbija krediitvõimelisuse hindamisel ning võivad mõjutada tarbija kohustuste nõuetekohast täitmist

Tarbija regulaarsete kohustuste arvestamisel tuleb hinnata muu hulgas järgmist (FI juhend punkt 9.10):

- ▶ Tarbija olemasolevate ja taotlemisel oleva krediitdilepingu kohustuste suurus kokku (sh krediidi põhiosa ja intressid)
- ▶ Tarbija olemasolevad ning muud teadaolevad varalised kohustused (nt elatis)
- ▶ Tarbija varasem käitumine finantskohustuste ja teiste varaliste kohustuste täitmisel

Isikuandmete kaitse

Eestis kehtib üldine GDPR-i raamistik isikuandmete töötlemiseks, sh töötlemise õigusliku aluse osas (vt eespool punktis 4.3.1 „Isikuandmete töötlemise raamistik“). Lisaks reguleerib seda valdkonda isikuandmete kaitse seadus. Riigikogu võttis 2018. aasta 12. detsembril vastu uue isikuandmete kaitse seaduse (edaspidi uus IKS), mis jõustus 15. jaanuaril 2019. Enne seda kehtinud seaduse § 11 lg-st 6 tulenevalt oli isikuandmete edastamine kolmandatele isikutele lubatud krediitvõimelisuse hindamise või muul samasugusel eesmärgil. Eeltoodud andmeedastus ei olnud lubatud, kui tegemist oli delikaatsete isikuandmetega, see oleks kahjustanud ülemääraselt andmesubjekti õigustatud huve, lepingu rikkumisest oli möödunud vähem kui 30 päeva või kohustuse rikkumise lõppemisest oli möödunud rohkem kui kolm aastat. **Uue IKS-i § 10 viitab otseselt „võlasuhte rikkumisega seotud isikuandmete“ edastamisele, mis piirab positiivsete finantsandmete edastamist.** Seletuskirjas on viidatud, et sellise regulatsiooni vajadus tuleneb soovist tagada võimalus isikute finantsilise usaldusväärsuse ehk krediitvõimelisuse hindamiseks ja täpsustab: „Finantssektor hindab maksevõimet preventiivselt enne lepingu sõlmimist (ja vajadusel lepingu muutmisel), mitte siis, kui rikkumine on toimunud. Tänapäeval on lepinguõiguse preventiivne funktsioon kasvutrendis ja see eeldab ka lepingueelsete läbirääkimiste käigus laenusaaja isikuandmete töötlemist. Vastutustundlik laenamine on vajalik eeskätt ülelaenamise ja sellega kaasnevate negatiivsete mõjude vältimiseks ning see võimaldab tarbijal hinnata võetava krediidi sobivust isikliku krediidihuvi ja finantsolukorraga ning hinnata krediidi võtmisega kaasnevaid riske. Vastutustundliku laenamise põhimõtte järgimiseks on krediidiandja enne tarbijakrediitdilepingu sõlmimist kohustatud omandama teabe, mis võimaldab hinnata, kas tarbija on võimeline krediidi lepingus kokkulepitud tingimustel tagasi maksma ja hindama tarbija krediitvõimelisust. Tarbija krediitvõimelisuse hindamisel peab krediidiandja arvesse võtma muu hulgas andmeid tarbija varalise seisundi, regulaarse sissetuleku, teiste varaliste kohustuste, varasemate maksekohustuste täitmise kohta. Finantssektori ettevõtjatel on krediitvõimelisuse hindamisel selgelt avalik-õiguslik kohustus, see tähendab isikuandmete töötlemiseks on seaduslik alus ka valdkondlikes seadustes (eelkõige KAVS).“

Siiski on muudatusega oluliselt kitsendatud isikuandmete edastamist krediivõimelisuse hindamiseks, kuna see on uue seaduse alusel piiritletud üksnes võlasuhte rikkumisega ning hõlmatud ei ole positiivse krediidiinfo vahetus. Arvestades eespool punktis 4.3.1 „Isikuandmete töötlemise raamistik“ kirjeldatud, on igal juhul soovitatav kehtestada kohustus (ja sellega seonduv seaduslik alus) teatud krediivõimelisuse hindamiseks vajalike finantsandmete (sealhulgas positiivsete krediidiandmete) edastamiseks.

Soovitatav on kehtestada kohustus (ja sellega seonduv seaduslik alus) teatud krediivõimelisuse hindamiseks vajalike finantsandmete (sh positiivsete krediidiandmete) edastamiseks.

Lisaks isikuandmete kaitse seadusele tuleb üle vaadata ka muudest õigusaktidest tulenevad piirangud kliendiinfo edastamisele ja teha vajalikud erandid. Krediidiasutuste seadus (KAS) reguleerib kliendiandmete kui pangasaladuse konfidentsiaalsust. KAS-i § 88 lg 2 p-st 4 tulenevalt ei käsitleta pangasaladusena teavet kliendi kohustuste täitmise korrektsuse kohta (s.o negatiivset krediidiinfot)³³, aga õiguslikku alust kliendi positiivsete finantsandmete jagamiseks seadusest ei tule (välja arvatud teistele krediidiasutustele KAS-i § 88 lg 5¹ p 2 alusel).

Seega andmete edastamise kohustuse kehtestamisega tuleb sätestada ka alus krediivõimelisuse hindamiseks pangasaladusega kaitstud info ulatuslikumaks jagamiseks kõigile krediidipakkujatele, krediidiregistritele ja -büroodele, mis praegu on võimalik üksnes kliendi nõusolekul. Teiste krediidipakkujate puhul vastavat täiendavat erinormist tulenevat piirangut ei esine.

4.4 Rahvusvahelise praktika analüüs valitud riikide näitel³⁴

Koostöös tellijaga on alternatiivsetest regulatiivsetest raamistikest ülevaate andmiseks valitud võrdlusriigid, millega on esindatud erinevad krediidiandmete jagamises süsteemid: Läti (ulatuslik riiklik keskregister), Rootsi (eraõiguslik lahendus, kus krediidibüroo tegevus eeldab andmekaitse inspeksiooni tegevusluba), Saksamaa (eraõiguslik lahendus), Belgia (riiklik keskregister). Lisaks antakse lühiülevaade Iirimaa riikliku krediidiregistri seadusest.

Võrdlusjurisdiktsioonide ülevaate eesmärk kaardistada tellija jaoks regulatiivsed valikud ja see ei ole mõeldud kõikehõlmava õigusliku analüüsina. Rahvusvahelise praktika analüüsist tuleneb:

- ▶ Regulatiivne valik krediidiinfosüsteemi osas sõltub erinevatest faktoritest, sh jurisdiktsiooni ajaloolisest taustast ning tsiviilkäibe praktikast, krediidituru iseloomust, ilmnunud puudustest krediidituru efektiivses toimimises (nt finantsturu kriiside mõjud).
- ▶ Krediidiinfo teenuse pakkumine toimub rahvusvahelises praktikas tavapäraselt kahel viisil: andmevahetus läbi riiklike krediidiregistrite või eraõiguslike krediidibüroode. Mitmetes riikides eksisteerivad need kaks süsteemi paralleelselt, eelkõige kui riiklike registritega soovitakse saavutada täiendavaid avalik-õiguslikke eesmärke lisaks krediivõimelisuse hindamisele.
- ▶ Reeglina on riiklikud krediidiregistrid loodud olukorras, kus eraõiguslikke krediidibüroosid vaba turukonkurentsi tingimustes ei ole tekkinud või need ei täida eesmärke soovitud ulatuses.

³³ Muu hulgas tuleb arvestada ka Andmekaitse Inspeksiooni juhendit „Maksehäirete avaldamine“, https://www.aki.ee/sites/www.aki.ee/files/elfinder/article_files/maksehairete_avaldamine.pdf

³⁴ Ülevaade põhineb avalikult kättesaadavatel andmetel, mis autorite parima hinnangu kohaselt on usaldusväärsed ja asjakohased.

Lepingulistel alustel toimivate krediidibüroode suureks puuduseks on olnud asjaolu, et krediidiandjatel puudub kohustus nendega liitumiseks ja krediidiandmete vahetamiseks, mis oleks vastavalt ka sanktsioneeritud. Seetõttu on ka krediidibüroode kujunemine olnud pärsitud jurisdiktsioonides, kus oluline osa krediiditurust on jaotunud väikese arvu krediidipakkujate vahel (vt riikliku ja eraõigusliku krediidiinfosüsteemi üldist võrdlust ja seonduvaid riske täpsemalt punktis 5.3 „Juriidilised alternatiivid“).

- ▶ Võrdlusjurisdiktsioonidest on Saksamaal ja Rootsis kujunenud ajalooliselt efektiivne eraõiguslike krediidibüroode süsteem, mistõttu sealne regulatiivne sekkumine on olnud minimaalne. Kuna Eestis ei ole sellist süsteemi krediiditurust kontsentreeritud iseloomust tulenevalt kujunenud, siis on põhjendatud ulatuslikum riiklik sekkumine, kehtestades muu hulgas krediidipakkujatele kohustuse krediidiinfo vahetamiseks ja enne tarbijakrediidi väljastamist krediidiinfosüsteemi päringu tegemiseks.
- ▶ Kui riiklik valik osutub eraõigusliku krediidibüroo kasuks, siis Rootsi ja Läti regulatsioon pakuvad hea võrdlusmaterjali eraõiguslike krediidibüroode tegevuse reguleerimiseks, sh tegevusloa nõuete osas. Samas tuleb arvestada Eesti eripäradega, kus pädevaks ametiasutuseks ei sobiks praegust tegevusprofiili arvestades tõenäoliselt Andmekaitse Inspeksioon (AKI) ning pigem on selleks vajalikud kompetentsid ja kogemused olemas FI-l.
- ▶ Kui riik otsustab täiendavalt reguleerida krediidiriski hinnangute kasutamist (lisaks GDPR-i üldnõuetele), siis on kindlasti soovitatav tugineda Saksamaa kogemusele, arvestades sellise süsteemi leviku ulatust Saksamaa tsiviilkäibes.
- ▶ Võrdlusriikidest Lätis, Belgias ja Iirimaa on riiklik krediidiregister. Kuna sealsed registrid täidavad vastutustundliku laenamise soodustamise kõrval ka muid eesmärgi, siis nende andmekoosseis on krediidivõimelisuse hindamiseks liiga detailne. Krediidiinfosüsteem ei tohiks kujuneda turuosaliste jaoks administratiivselt liigselt koormavaks. Sõltumata eeltoodust on nimetatud võrdlusriikide andmenõuded heaks võrdlusluseks Eesti süsteemi väljatöötamisel sobiva (ja vähima vajaliku) andmekoosseisu määratlemiseks.
- ▶ Nii Lätis, Iirimaa kui ka Belgias kogutakse ja registreeritakse isiku krediidiandmetena ka teavet tema antud isiklike tagatiste (garantii, käendus) kohta, kuna sellised võimalikud viitkohustused võivad isiku krediidivõimelisuse hindamisel samuti mõju omada.
- ▶ Arvestades puudusi piiriülese krediidiinfo riskasutuses, siis Iirimaa nõuab krediidipakkujatelt ka laenutaotleja poolt välisriikides võetud kohustuste väljaselgitamist ja registris registreerimist.
- ▶ Riiklike registritega võrdlusriikide regulatsioonid määratlevad täpsemalt andmete edastamise ja väljastamise tingimused ning korra, nende hoidmise ja kaitse nõuded, samuti andmesubjektide õiguste teostamise korra. Seadusest tuleneb krediidipakkujate kohustus andmete edastamiseks ja päringu tegemiseks enne krediidi väljastamist. Belgias kehtestab seadus selge keelu tarbijale krediidi andmiseks, kui registri kohaselt on laenutaotlejal üle 1000 euro suurune maksevõlgnevus. Väiksemate võlgnevuste korral võib uue krediidilepingu sõlmida, kui selleks on eriline põhjus, mis tuleb registreerida tarbija krediiditoimikus.
- ▶ Läti seaduses on selgelt sätestatud, et registriandmed on informatiivsed. Seega üksnes registrele tugineda ei tõenda vastutustundliku laenamise nõuete täitmist.

- ▶ Tagamaks andmesubjekti kontrolli tema andmete õiguspärase kasutamise üle ning aitamaks kaasa pettuste riski maandamisele peavad Rootsis krediidibürood teavitama iga kord andmesubjekti tema kohta andmete väljastamisest.
- ▶ Tagamaks piisav paindlikkus reageerida turu vajadustele, on võrdlusriikide kogemustest lähtuvalt soovitatav kehtestada seaduses üldiste andmete täpsustamiseks sobiv volitusnorm. Sama soovitus laieneb ka detailsemate andmevahetusnõuete ja -protseduuride kehtestamisele.

4.4.1 Läti

Lätis on moodustatud krediidiregistri seaduse³⁵ alusel keskpanga juurde riiklik krediidiregister³⁶. Krediidiregistri seaduse kohta on esitanud Euroopa Keskpank oma seisukoha nii 2011. aastal³⁷ seaduse vastuvõtmisel kui ka 2013. aastal³⁸ ja 2017. aastal³⁹ selle muutmisel. Euroopa Keskpank on olnud oma seisukohtades seadust toetav, kiites eraldi andmevahetuse võimaldamist muude avalik-õiguslike funktsioonide täitmiseks, samuti Euroopa institutsioonidega. Samas on EBA rõhutanud, et keskpangale täiendava funktsiooni panemisega ei tohi kaasneda ebaproportsionaalne mõju tema finantsidele või organisatsioonile, mis võiks kahjustada seniste funktsioonide täitmist. Viimased muudatused seondusid AnaCrediti määruse rakendamisega ja juurdepääsu lihtsustamisega krediidivõimelisuse hindamiseks vajalikele andmetele, laiendades subjektide ringi ning raporteeritava informatsiooni koosseisu (vt allpool). Seaduse rakendamiseks on Läti keskpank andnud välja täiendava rakendusmääruse, millega täpsustatakse seaduse üldnõudeid muu hulgas detailse andmekoosseisu ja andmevahetuse tingimuste ning korra osas⁴⁰. Paralleelselt riikliku registriga on turul ka eraõiguslikud krediidibürood, mille tegevust reguleerib Läti krediidibüroode seadus (vt allpool).

Riiklikule registrile omaselt on Läti krediidiregistri seaduse eesmärgiks lisaks krediidivõimelisuse hindamise ja vastutustundliku laenamise edendamisele ka muude avalik-õiguslike funktsioonide täitmine: üldise finantsstabiilsuse suurendamine, finantsjärelevalve subjektide üle järelevalve teostamiseks vajaliku teabe kogumine, keskpanga poolt statistiliste funktsioonide täitmiseks vajaliku info kogumine, riikliku finantsjärelevalve asutuse ja keskpanga poolt makromajanduslike analüüside teostamine ja muude riiklike administratiivülesannete parem teostamine ning spetsiifiliselt Euroopa Keskpankade Süsteemiga (European System of Central Banks, ESCB) seonduvate funktsioonide täitmine (art 2).

Registri osalisteks on krediidasutused, laenuühistud ja teised krediidipakkujad, kelle pakutavatest teenustest tulenevad finantskohustused tuleb registrisse kanda.⁴¹ Sellisteks registreeritavateks finantskohustusteks⁴² on laenu andmisest, liisingust, faktooringust ja tagatise (garantii) andmisest

³⁵ Law On Credit Register, <https://www.bank.lv/en/legal/credit-register/legal/law-on-credit-register-2065>

³⁶ <https://www.bank.lv/en/about-us/legal/credit-register>

³⁷ Latvijas Banka, Credit Register, https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/en_con_2011_47.pdf

³⁸ Opinion of the European Central Bank of 19 December 2013 on the credit register,

https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/en_con_2013_93_f_sign.pdf

³⁹ Opinion of the European Central Bank of 12 April 2017 on increasing the scope of data contained in the credit register,

https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/en_con_2017_13_signed.pdf

⁴⁰ Latvijas Banka, Regulation for the Credit Register,

https://www.bank.lv/images/stories/pielikumi/tiesibuakti/KREG_Not_English_31082018.pdf

⁴¹ Vaata lisaks Latvijas Banka, Kredītu reģistra dalībnieki, <https://www.bank.lv/par-mums/uzdevumi/kreditu-registrs/dalibnieki>

⁴² Vaata täpsemalt Läti krediidiregistri seaduse rakendusmääruse lisa 3,

https://www.bank.lv/images/stories/pielikumi/tiesibuakti/KREG_Not_English_31082018.pdf

tulenevad Euroopa Liidu isikute kohustused.⁴³ Finantseerimistehingu puhul (v.a faktooring) tuleb registreerida kliendi olemasolevad või tulevikus tekkivad maksekohustused; faktooringu puhul tuleb registreerida kliendi olemasolevad või tulevikus tekkivad maksekohustused, kui ta ei täida faktooringusuhte raames loovutatud nõuetest tulenevaid kohustusi; grantiide ja muude tagatiste puhul tuleb registreerida kliendi kehtivad või tulevikus tekkivad kohustused tagatise andja ees, kui võlausaldaja realiseerib oma nõuded tagatise arvel.

Registri osalised peavad registreerima teabe oma kliendi (laenusaaaja) ja tagatise andja kohta, samuti andmesubjekti kohustuste ja võimalike rikkumiste kohta. Isikuandmete loetelu ulatus sõltub andmesubjekti staatusest: kas tegemist on eraisiku või äriühinguga, Läti residendiga või mitteresidendiga. Raporteeritavateks isikuandmeteks on muu hulgas:

- ▶ Isiku nimi
- ▶ Isikukoodi (mitteresidendi puhul sünniaeg)
- ▶ Isikut tõendava dokumendi number (vajalik mitteresidendi puhul) ja aadress

Andmed registreeritavate kohustuste kohta hõlmavad muu hulgas järgmisi andmeid:

- ▶ Finantskohustuse tüüp (vastavalt rakendusmääruses esitatud taksonoomiale)
- ▶ Kliendilepingu identifikaator
- ▶ Kredidi kasutamise sihtotstarve (kui laenu on andnud Läti krediidasutus või tema tütarettvõtte)
- ▶ Kohustuse tekkimise aeg
- ▶ Kohustuse lepingujärgne ja tegelik lõpptähtpäev
- ▶ Kohustuste lepingujärgne suurus ja perioodilised andmeid kohustuse tegeliku suuruse kohta
- ▶ Kliendi kohustuste staatus vastavalt rakendusmääruse taksonoomiale
- ▶ Kliendi kohustuste lõppemise info vastavalt rakendusmääruse taksonoomiale
- ▶ Tagatise tüüp vastavalt rakendusmääruse taksonoomiale
- ▶ Intressi suurus ja tüüp, intressi ümberhindamise kuupäev ja sagedus
- ▶ Tagasimaksete sagedus

Finantskohustuste rikkumise kohta tuleb registreerida selle staatus vastavalt rakendusmääruse taksonoomiale, rikkumise kuupäev ja muu nõutud informatsioon vastavalt rikkumise staatusele. Registrile esitatavate andmete täielik loetelu on esitatud rakendusmääruse 2. peatükis. Kogutavate andmete loetelu on väga detailne, mille on tõenäoliselt tinginud seaduse muud eesmärgid kui krediidiivõimelisuse hindamise soodustamine.

Registri osaline kohustub esitama registrile asjakohase teabe selle tekkimisel ja andmete muutumisel, välja arvatud perioodiline info, mis on määratletud rakendusmääruses (sh andmed kohustuse tegeliku suuruse, intressi ja võlgnevuse kohta). Üldreeglina tuleb teave registrile esitada 5 tööpäeva jooksul lepingu jõustumisest, perioodiline teave igakuiselt 10 tööpäeva jooksul. Teave maksehäirete kohta esitatakse 5 tööpäeva jooksul, teavitades sellest eelnevalt klienti. Maksehäire loetakse tekkinuks, kui kliendil on makseviivitus üle 60 kalendripäeva, ja registrisse sisestatakse maksehäire üksnes juhul, kui

⁴³ Läti krediidiregistri seaduse art 8¹, <https://www.bank.lv/en/legal/credit-register/legal/law-on-credit-register-2065>

selle kogusumma ületab 150 eurot. Andmete edastamise protseduur ja tehniline lahendus on täpsemalt reguleeritud rakendusmääruse 3. peatükis.

Registriinfo kasutamise ulatuse ja sellest päringuid tegema õigustatud isikute ring ning nendele avaldatavate andmete loetelu on määratletud seadusega (art 4 ja 4. peatükk) ja rakendusmäärusega (6. peatükk)⁴⁴.

- ▶ Igal isikul on õigus saada registrist tasuta tema kohta registreeritud informatsiooni.
- ▶ Registri osalisel (finantseerimisasutusel) on õigus saada registrist informatsiooni oma kliendi või potentsiaalse kliendi (sh tagatise andja) kohta.
- ▶ Tarbijakrediidi andjad saavad andmeid tarbija kohta üksnes andmesubjekti nõusolekul.
- ▶ Teatud riiklikud asutused või kohtud on õigustatud saama informatsiooni oma ülesannete täitmiseks vastavalt õigusaktidest tulenevatele piirangutele.

Seega on eraisiku andmete päringuks igal juhul vajalik tema nõusolek, mis toob süsteemi osalistele täiendava GDPR-iga seonduva riski (vt eespool punktis 4.3.1 „Isikuandmete töötlemise raamistik“).

Registri andmeid hoitakse 10 aastat vastava lepingu lõppemisest (art 33), võlgnevuste informatsiooni 5 aastat nõuete täitmisest (art 35) ja informatsiooni registrisse esitatud päringute kohta 1 aasta (art 36).

Seadus rõhutab, et registriinfo on üksnes informatiivne ega ole tõend kliendi finantskohustuste või maksehäirete kohta (art 6), mistõttu üksnes registrile tuginemine ei tõenda vastutustundliku laenamise nõuete täitmist. Seega on krediidiregistri päring vaid üks meede krediidivõimelisuse hindamiseks ning see ei ole absoluutseks tõendiks vastutustundliku laenamise nõuete täitmise kohta ega välista muude meetmete rakendamist (sh kliendilt informatsiooni küsimist või kinnitamist).

Paralleelselt keskse krediidiregistriga pakuvad Lätis krediidiinfo teenust ka eraõiguslikud krediidibürood vastavalt Läti krediidibüroode seadusele.⁴⁵ Kõnealuse seadusega kehtestatakse tegevusloa nõue, mille väljastab Läti andmekaitseinspeksioon.⁴⁶ Viimane teostab ka järelevalvet krediidibüroode tegevuse üle, omades muu hulgas õigust teha auditeid ja kontrolle infosüsteemide, seadmete ja protseduuride osas, lahendada krediidibüroo tegevuse kohta esitatud kaebusi ning rakendada vajadusel sanktsioone. Litsentsi omanik peab maksma iga-aastast järelevalvetasu.

Krediidibüroo võib koguda andmeid järgmistest allikatest:

- ▶ Krediidibüroo andmebaasiga liitunud kasutajatelt saadud informatsioon
- ▶ Vastavalt õigusaktidele teistest riiklikest registritest saadud informatsioon
- ▶ Teistelt Euroopa majanduspiirkonna lepinguriikide krediidibüroodelt või krediidiregistritest saadud informatsioon

Täiendavad nõuded on kehtestatud maksevõlgnevuste kohta, mille võib andmebaasis registreerida, kui see on tõendatud kohtu või vahekohtu jõustunud lahendiga, maksetähtajast on möödunud 60 päeva ja võlgniku teavitamisest vähemalt 30 päeva ning võlgnik ei ole esitanud võlgnevuse kohta

⁴⁴ Vaata ka Latvijas Banka, Recipients of Credit Register data, <https://www.bank.lv/en/about-us/tasks/credit-register/data-recipients>

⁴⁵ Law On Credit Bureaus, <https://likumi.lv/ta/en/en/id/269374-law-on-credit-bureaus>

⁴⁶ Tegevusloaga krediidibüroode nimekiri on kättesaadav Läti andmekaitse inspeksiooni veebilehel, <http://www.dvi.gov.lv/lv/kreditinformacijas-biroji/>

kirjalikke vastuväiteid (või krediidiinfo kasutaja on saatnud võlgnikule motiveeritud vastuse ja hoiatanud ette võlgnevuse avaldamisest krediidibüroo andmebaasis) või võlgnik on nõustunud maksehäirete avaldamisega. Muudest riiklikest andmebaasidest (sh riiklikust krediidiregistrist) võib krediidibüroo andmeid küsida üksnes konkreetsele õigustatud andmekasutajale (nt krediidipakkujale) ilma omapoolse töötlemiseta edastamiseks ning selliseid andmeid oma andmebaasi salvestamata (st agendina). Andmebaasist konkreetse isiku kohta andmete väljastamine võib toimuda selle isiku nõusolekul, andmesubjektiga sõlmitud lepingu täitmiseks või muul isikuandmete kaitse seaduses kehtestatud alusel.

Läti suurimaks eraõiguslikuks krediidibürooks on Creditinfo gruppi kuuluv Kredītu informācijas birojs⁴⁷, mille tehniline lahendus on sarnane Creditinfo Eesti maksehäirete registri lahendusega. Kuna eraõigusliku krediidibürooga liitumine on vabatahtlik, siis selle andmete koosseis ei pruugi olla täielik. Kõnealuse turuosalise tehniline lahendus põhineb mitmel võrdlemisi lihtsal liidesel, mis võimaldab erineva tehnilise võimekusega ettevõtetele paindlikkuse platvormiga liitumiseks. Andmete uuendamine toimub üldiselt kord päevas või kord nädalas vastavalt süsteemis osalevate partnerite tehnilisele võimekusele.

Kui Eestis loodava registri eesmärgiks on üksnes krediidivõimelisuse hindamine, siis Läti riikliku krediidiregistriga sarnase detailsusega andmete nõudmine on ilmselgelt liiga mahukas ja komplitseeritud, mille täitmine võib eelkõige väiksematele krediidipakkujatele osutada põhjendamatult koormavaks. Vältimaks üleregulatsiooni on soovitatav kogutavate andmete loetelu ja ulatus ning täpsemad andmevahetuse tingimused välja töötada koostöös turuosalistega.

4.4.2 Roots

Rootsis on toimiv eraõiguslike krediidibüroode süsteem ja puudub keskne krediidiregister. Rootsi tarbijakrediidi seadusest (konsumentkreditlag, 2010) ei tulene nõuet teha tarbija krediidivõimelisuse hindamiseks päring krediidiregistrisse. Seadus kehtestab üksnes üldise kohustuse hinnata tarbija finantsolukorda ja lepingu täitmise võimet.⁴⁸ Praktikas tehakse seda läbi eraõiguslike krediidibüroode, mille tegevust reguleerib krediiditeabe seadus (kreditupplysningslag, 1973)⁴⁹. Kõnealuse seaduse tähenduses hõlmab krediidiinformatsioon teavet, hinnanguid ja soovitusi konkreetse isiku krediidivõimelisuse hindamiseks. Krediidiinfo edastamise teenust võivad osutada Rootsi andmekaitse inspeksioonilt vastava loa saanud isikud, samuti Rootsis tegutsevad krediidiasutused, kes peavad sellisest tegevusest andmekaitse inspeksiooni üksnes teavitama. Loamenetluses selgitab krediidibüroo tegevusloa taotleja, kuidas krediiditeavet kogutakse, kellele ja mil viisil seda avalikustatakse, andmete säilitamise ja kustutamise korda, andmesubjektide teavitamist nende kohta hoitavast teabest, samuti teabe parandamise ja muude isikuandmete töötlemise nõuete täitmise protseduure.⁵⁰ Loa väljastamisel hindab andmekaitse inspeksioon esitatud andmete ja protseduuride sobivust ja piisavust.

⁴⁷ Kredītu informācijas birojs, <https://www.manakreditvesture.lv/>

⁴⁸ Täiendavad organisatoorseid nõudeid tarbijakrediidi andjale, https://www.fi.se/contentassets/3491d4310b0e4ad6a880b60f113ee9d6/fs1408_eng.pdf

⁴⁹ Kreditupplysningslag, http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/kreditupplysningslag-19731173_sfs-1973-1173

⁵⁰ Nõuded loataotlejale, http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/kreditupplysningsforordning-1981955_sfs-1981-955

Krediiditeabe seadus kehtestab täpsemad nõuded krediidiinfo töötlemisele, sh andmekaitse perspektiivist. Krediidiinfo edastamise teenuse osutamisel kõnealuse regulatsiooni raames ei ole vaja eraldi teabesubjekti nõusolekut. Samas on ilma andmekaitse inspeksiooni loata keelatud GDPR-i tähenduses sensitiivsete isikuandmete ja karistusandmete töötlemine. Regulatsioon kehtestab eraldi piirangud ja tingimused negatiivse krediidiinfo jagamisele: tarbija võlgnevuste kohta võib avalikustada teavet, kui selle osas on olemas kohtu või muu pädeva asutuse lahend või algatatud menetlus (sh pankroti- või muu sarnane maksejõuetusmenetlus). Avaldada võib ka teatud muid olulisi krediidilepingute rikkumisi. Andmesubjekti krediidiinfo kustutatakse 3 aasta möödumisel krediidilepingu lõppemisest ning andmed krediidiinfo väljastamise taotluse ja väljastamise kohta 1 aasta möödumisel. Krediidiinfo väljastamine on keelatud, kui on põhjust arvata, et informatsiooni kasutatakse selleks õigustamata isiku poolt või muul eesmärgil kui krediidivõimelisuse hindamine. Füüsilise isiku kohta informatsiooni avaldamise korral teavitatakse sellest ka konkreetset andmesubjekti.

Rootsi suurim krediidibüroo on ajalooliselt krediidiasutustele (Nordea, SEB, Swedbank, Handelsbanken) kuulunud Upplysningcentralen (UC)⁵¹, mille suurosaluse omandas käesoleval aastal Asiakastieto Group.⁵² Eeltoodu valguses võib ka seal sisalduvat krediiditeavet pidada üsna põhjalikuks, kuigi seadusest ei tulene pankadele kohustust krediidiinfot jagada – see toimib lepingulistel alustel, lähtudes registri osapoolte vastastikkuse põhimõttest. UC kogutav teave hõlmab nii positiivset krediidiinfot kui ka negatiivset krediidiinfot, sh teavet krediiditaotluste kohta, teavet laenukohustuste kohta (laenude arv, laenusummad, krediitüüp – nt krediitkaart, tagamata laen, tagatud laen), teavet võlgnevuste ja kohtulahendite kohta, samuti muud finantsteavet näiteks kinnisvara ja sissetulekute kohta, mis pärineb muudest riiklikest registritest.

Eraõiguslikele krediidibüroodele omaselt pakub UC klientidele erinevaid krediidiriski hindamise mudeleid, mis aitavad hinnata Rootsi firmade elujõulisust ja tarbijate krediidivõimelisust. Need mudelid aitavad krediidipakkujatel määratleda sobivad limiidid, maksimaalse laenu suuruse ja intressimäärad. Skoorimudelite alginformatsiooniks kasutatakse UC registris olevat krediidiinformatsiooni, mida suures ulatuses uuendatakse igapäevaselt (laenuandmeid kord kuus). Mudeli lõpphinnangut kasutatakse võrdluses teistega ning sellega määratakse isiku riskiprofiil, mille põhjal saavad krediidipakkujad hinnata laenutaotleja krediidivõimelisust ja otsustada pakutavate lepingutingimuste üle. Kirjanduses on UC hindamismudelite probleemkohana märgitud asjaolu, et need ei arvesta laenu tagasimakse perioodi.⁵³

Seega on Rootsis ulatuslikuma riikliku sekkumiseta kujunenud efektiivne eraõiguslik krediidiinfosüsteem. Tõenäoliselt on selle põhjuseks asjaolu, et süsteemi on ajalooliselt kujundanud suurimad krediidiandjad. Reguleeritud on eelkõige andmekaitseinspeksiooni väljastatav tegevusluba. Eestis ei ole sarnane eraõiguslik süsteem tänaseni riikliku sekkumiseta efektiivsel kujul välja kujunenud.

4.4.3 Saksamaa

Kuigi Saksamaa on Euroopa Liidus üks suurema tarbijakriidi mahuga jurisdiktsioone, siis on neil ajalooliselt kujunenud efektiivne eraõiguslike krediidibüroode süsteem ja ulatuslikku riiklikku

⁵¹ Upplysningcentralen, <https://www.uc.se/en/>

⁵² Asiakastieto Group and UC AB have completed their combination, <https://globenewswire.com/news-release/2018/06/29/1531732/0/en/Asiakastieto-Group-and-UC-AB-have-completed-their-combination.html>

⁵³ Credit Granting Processes for Banks in Sweden, <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:393314/fulltext01>

sekkumist seoses krediidiinfo vahetamisega vastutustundliku laenamise eesmärgil ei ole seni toimunud. Rakendatud on pehmeid meetmeid, näiteks tarbijate harimine ja finantskirjaoskuse tõstmine. Ülelaenamine on Saksamaal väiksem probleem kui teistes Euroopa Liidu liikmesriikides.⁵⁴ Seejuures ei kohaldata Saksamaal CCD-st tulenevaid tarbijakrediidi nõudeid alla 200 euro piirmäära jäävatele laenudele.⁵⁵

Kuigi Saksamaal on olemas Bundesbanki juures peetav keskne krediidiregister, siis viimane täidab riikliku finantsjärelevalve eesmärki⁵⁶, hõlmab üksnes laene ja riskipositsioone, mis ületavad 1 miljonit eurot ega ole mõeldud kommertseesmärkidel kasutamiseks. Tarbija krediidivõimelisuse hindamisel kasutatakse laialdaselt eraõiguslikke krediidiinfosüsteeme, millest suurim on Schufa⁵⁷.

Vastavalt Saksamaa krediidasutuste seadusele (Kreditwesengesetz)⁵⁸ peab enne tarbijakrediidi lepingu sõlmimist hindama tarbija krediidivõimelisust, tuginedes taotleja poolt esitatud andmetele, ja kui nõutud, siis krediidibüroodelt saadud andmetele.

Andmevahetuse regulatiivne keskkond põhineb isikuandmete kaitse seadusel (Bundesdatenschutzgesetz, BDSG)⁵⁹, mille uue versiooniga rakendatakse GDPR. Seaduse vastuvõtmisel on selgitatud, et krediidivõimelisuse hindamiseks tehtavad päringud ja krediidiraportite koostamine on Saksamaa laenuturu ja seeläbi kogu majanduse üks põhialuseid, samuti on laenuvõtjate kaitsmine ülelaenamise eest nii nende enda kui ka majanduse huvides.⁶⁰

Tagamaks viidatud avaliku huvi ja andmesubjektide õiguste kohane suhe on BDSG artiklis 31 sätestatud nõuded, millele peavad krediidiraportid/-hinnangud vastama. Füüsilise isikuga lepingu sõlmimise, täitmise ja lõpetamise otsustamisel võib tugineda krediidiraportitele/-hinnangutele, kui

- ▶ need põhinevad andmetel, mis on saadud kooskõlas isikuandmete kaitse regulatsiooniga;
- ▶ kasutatakse andmeid, mis on vajalikud teatud tõenäosushinnangute arvutamiseks vastavalt teaduslikult aktsepteeritud matemaatilise-statistilistele meetoditele;
- ▶ need ei tugine üksnes aadressi andmetele;
- ▶ andmesubjekti teavitatakse eelnevalt aadressi andmete kasutamisest.

Tarbijate maksevõime (ja tahte) tõenäosuse arvutamisel on lubatud kasutada üksnes sellist negatiivset krediidiinfot, mis vastab ühele järgmistest tingimustest:

- ▶ Nõude kohta on jõustunud kohtulahend (täitedokument).
- ▶ Nõue on kaitstud pankrotimenetluses (ja vastavat otsust ei ole vaidlustatud).
- ▶ Võlgnik on nõuet tunnustanud.

⁵⁴ The over-indebtedness of European households: updated mapping of the situation, nature and causes, effects and initiatives for alleviating its impact, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/final-report-on-over-indebtedness-of-european-households-synthesis-of-findings_december2013_en.pdf

⁵⁵ Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) § 491 lg 2 p 1, https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_bgb/englisch_bgb.html#p1771

⁵⁶ Monitoring lending business, particularly large exposures and loans of €1.0 million or more, <https://www.bundesbank.de/en/tasks/banking-supervision/individual-aspects/lending-business>

⁵⁷ Schutzgemeinschaft für allgemeine Kreditsicherung (ingl General Credit Protection Agency), <https://www.schufa.de/en/>

⁵⁸ Banking Act (Kreditwesengesetz - KWG), https://www.bafin.de/SharedDocs/Downloads/EN/Aufsichtsrecht/dl_kwg_en.html?nn=8356586

⁵⁹ Federal Data Protection Act, https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_bdsge/

⁶⁰ The New German Federal Data Protection Act, https://www.skwschwarz.de/fileadmin/user_upload/Artikel_Dokumente/BDSG-neu_2017-06-07_EN.pdf

- ▶ Pärast nõude sissenõutavaks muutumist on võlgnikule esitatud vähemalt kaks meeldetuletust, esimesest meeldetuletusest on möödunud vähemalt 4 nädalat, võlgnikku on hoiatatud (vähemalt esimeses meeldetuletuses) maksevõlgnevuse raporteerimisest krediidibüroole ja võlgnik ei ole nõuet vaidlustanud.
- ▶ Nõue tuleneb võlasuhtest, mille võib maksevõlgnevuse korral ette teatamata lõpetada ja võlgnikku on hoiatatud maksevõlgnevuste raporteerimisest krediidibüroole.

Vastavalt BDSG artikli 31 lõikele 2 toimub krediidiraportites/-hinnangutes kasutatava muu teabe (st positiivse krediidiinfo) kogumine vastavalt isikuandmete regulatsiooni üldistele alustele (vt eespool punkti 4.3.1 „Isikuandmete töötlemise raamistik“). Andmevahetus eraõiguslike krediidibüroodega põhineb tavaliselt kliendi sellekohasel nõusolekul (nn Schufa klausel)⁶¹ ja vastavalt krediidibüroo reeglitele. Schufa andmebaas sisaldab eraisikute kohta isikuandmeid, teavet tema töö, kinnisvara, palgaandmete, võimalike laenude ja finantsvõimekuse kohta.⁶² Neid andmeid kogutakse nii avalikest kui tarbija nõusolekul ka mitteavalikest andmebaasidest, sh krediidipakkujatelt.

Schufa laialdase leviku on tinginud tsiviilkäibe praktikad, kus mitmetes eluvaldkondades (finantsteenused, üüriturg, äritehingute sooritamine) küsitakse klientidelt enne lepingu sõlmimist nende Schufa raportit. Seega on tarbijad huvitatud, et Schufa andmed nende kohta oleksid põhjalikud ja krediidibüroo teeb selleks päringuid (finants)asutustele kliendi antud nõusoleku alusel. Mitmes infoväljaandes on toodud esile probleem, et ettevõtted ei ole andmesubjektide kohta informatsiooni edastamisel koostööaltid, mistõttu võib lõppinformatsioon eraisiku kohta olla puudulik, mõjutades omakorda negatiivselt tema krediidivõimelisuse hinnangut.⁶³

BDSG sätestab krediidibüroodele ka kohustuse tagada kõikidele Euroopa Liidu krediidipakkujatele juurdepääs krediidiinfole mittediskrimineerival viisil. Vastavalt BDSG artiklile 30 kohustub ettevõtja, kes oma majandustegevuse raames teistele edastamiseks kogub, salvestab või muudab isikuandmeid, mida võidakse kasutada tarbija krediidivõimelisuse hindamiseks, kohtlema Euroopa Liidu liikmesriikide krediidipakkujaid samaväärselt kohalike krediidipakkujatega. Kui krediidibüroolt saadud andmetele tuginedes keeldub krediidipakkuja tarbijakrediidi väljastamisest, tuleb sellest laenuaotlejat viivitamata teavitada, välja arvatud juhul, kui see oleks vastuolus avaliku korra või julgeolekuga.

Saksamaal on krediidiinfo töötlemise süsteem kujunenud vaba turumajanduse tingimustes olulise riikliku regulatiivse sekkumiseta. Pigem on regulatiivselt olnud vaja tagada väljakujunenud krediidiriski hindamise süsteemi säilimine, kehtestades seadusega sobiva avalike huvide ja isikuandmete kaitse vahekorra.

4.4.4 Belgia

Belgias on keskne riiklik krediidiregister, mis on loodud keskpanga juurde. Krediidiregistri eesmärgiks on vältida eraisikute ülelaenamist ning selle regulatiivse raamistiku moodustavad majandustegevuse

⁶¹ Vaata näidet: Terms and Conditions for the Permitted Overdraft , <https://s3.eu-central-1.amazonaws.com/docs.n26.com/legal/02+AT/04+Overdraft/en/02overdraft-terms-and-conditions-en.pdf>; Information on data protection for clients and other data subjects, <https://www.commerzbank.de/portal/en/footer1/datenschutzhinweise/Datenschutzhinweise.html>

⁶² Wirtschaftsankunft, <https://www.cashlife.de/lexikon/wirtschaftsankunft-was-ist-das-genau/>

⁶³ Auskünfte oft unvollständig, <https://www.n-tv.de/ratgeber/Auskunfte-oft-unvollstaendig-article877615.html>

seadustik ja selle rakendusaktid⁶⁴. Majandustegevuse seadustikust⁶⁵ tuleneb krediidiandjale kohustus teha krediidi väljastamisel päring kesksesse krediidiregistrisse, tähtajatute lepingute korral tuleb seda teha lisaks iga-aastaselt kogu krediidilepingu kehtivusaja jooksul (art VII.77). Kõnealuse paragrahvi kohaselt on krediidiandjal keelatud tarbijale krediidi andmine, kui registri kohaselt on tal üle 1000 euro suurune maksevõlgnevus. Väiksemate võlgnevuste korral võib uue krediidilepingu sõlmida, kui selleks on eriline põhjus, mis tuleb registreerida tarbija krediiditoimikus.

Keskse krediidiregistri toimimine on reguleeritud seadustiku artiklites VII.148 kuni VII.157. Krediidi väljastaja peab krediidiregistris registreerima nii positiivse kui ka negatiivse krediidiinfo (art VII.148; 149): andmed laenuandja ja -saaja kohta (samuti tagatise andja kohta); viite krediidilepingule; krediidi tüübi; teatud andmed krediidilepingu kohta; kui asjakohane, siis kliendi maksevõlgnevuse põhjuse; kliendile võimaldatud maksetähtajad. Rakendusmääruse⁶⁶ artikkel 2 sisustab registreeritava positiivset krediidiinformatsiooni koosseisu täpsemalt:

- ▶ Laenusaaaja nimi, isikukood, sugu
- ▶ Laenusaaaja sünniaeg
- ▶ Laenusaaaja elukoht
- ▶ Laenuandja (laenu võõrandamise korral ka nõude omandaja) nimi ja aadress, kui asjakohane siis ka krediidikindlustuse pakkuja andmed
- ▶ Krediidi tüüp, lepingu number ja sõlmimise tähtaeg (tagatud laenu korral ka info tagatise kohta)
- ▶ Kui tegemist on järelmaksuga, liisinguga või annuiteetlaenu, siis kogu laenusumma, laenu esimese osamakse suurus, osamakse arv, osamakse sagedus ning esimese ja viimase osamakse tähtaeg
- ▶ Krediidiliini⁶⁷ (ingl *line of credit*) puhul selle summa ning lepingu sõlmimise ja lõpptähtaeg
- ▶ Hüpoteekkrediidi puhul kogu laenusumma, esimese laenu tagasimakse summa, osamakse arv, osamakse sagedus ning esimese ja viimase osamakse tähtaeg

Negatiivse krediidiinfo töötlemine on täpsemalt reguleeritud rakendusmääruse 3. peatükis. Liisingu, järelmaksu või annuiteetlaenu puhul registreeritakse maksehäire, kui

- ▶ tarbija ei ole nõuetekohaselt tasunud kolme osamakset;
- ▶ tarbija on laenumaksega viivituses üle 3 kuu või
- ▶ laen muutub kogu mahus sissenõutavaks.

Krediidiliini ja hüpoteeklaenu puhul tuleb registreerida maksehäire, kui

- ▶ leping lõpeb ja tarbija ei ole laenu tagasi maksnud 3 kuu jooksul või
- ▶ laen kuulub ennetähtaegselt tagasimaksmisele ja tarbija ei ole laenu tagasi maksnud 3 kuu jooksul.

Registreeritakse üksnes võlgnevus, mis ületab 25 eurot (art 5 § 2). Maksehäire kohta registreeritavad andmed, milleks on muu hulgas võlgnetav laenusumma ja muud kulud, võlgnevuse tekkimise kuupäev ja tasumise kuupäev, on sätestatud rakendusmääruse artiklis 6. Võlgnevate kulude hulgas ei avaldata viiviseid, leppetrahve või muid kahjuhüvitisi, teavituse- ega kohtukulud.

⁶⁴ National Bank of Belgium, Central Credit Register, Credits to individuals, Legislation <https://www.nbb.be/en/central-credit-register/credits-individuals/legislation>

⁶⁵ Economic Code,

http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=nl&la=N&cn=2013022819&table_name=wet

⁶⁶ Royal Decree of 23 March 2017 relating to the Central Individual Credit Register,

<https://www.nbb.be/doc/cr/ccp/kb23032017ckp.pdf>

⁶⁷ St krediidipakkuja otsus maksimaalse laenusumma kohta, mille ulatuses on laenuvõtjal võimalik kokkulepitud tähtajal laenu võtta

Krediidiandja kohustub teavitama registrit krediidilepingu sõlmimisest 2 tööpäeva jooksul (art 3). Sama tähtaja jooksul tuleb teavitada ka laenu ennetähtaegsest tagasimaksmisest või krediidiliini lepingu lõpetamisest. Maksehäirest tuleb teavitada 8 tööpäeva jooksul selle tuvastamisest, samuti võlgnevusest iga kuu lõpu seisuga (art 7).

Krediidiregistrist väljastatakse teavet üksnes seaduses nimetatud isikutele, kellel on seda vaja krediidiivõimelisuse hindamiseks, samuti välisriikide krediidiregistritele, kui nende andmetöötamise eesmärk, registreeritavad andmed ja andmekaitse nõuded on võrdväärsed Belgia krediidiregistriga ning tagatud on vastastikkuse põhimõtte järgimine (art VII.153). Kuigi registris registreeritakse andmed ka krediidiandjate kohta, siis päringutele vastamisel selliseid andmeid, nagu ka konkreetse lepingu numbrit või nimetust, ei avaldata (art 12). Seadustikuga on tagatud igale isikule võimalus nõuda oma andmete parandamist vastavalt selleks ettenähtud protseduurile. Andmete parandamisel tuleb sellest teavitada ka isikuid, kes on krediidiregistrist selliseid andmeid päringu tulemusel saanud.

Andmed kustutatakse lepingu lõpetamisest teavituse saamisel või kui lepingu lõpptähtajast on möödunud 3 kuud ja 8 tööpäeva (välja arvatud võlgnevuse korral). Võlgnevuse infot säilitatakse registris 12 kuud lepingulise kohustuse täitmisest, aga mitte kauem kui 10 aastat (art 8 § 1). Seadusest tulenevate muude eesmärkide (nt statistiline töötlemine) täitmiseks võib registripidaja töödelda isikuandmeid kauem.

Lisaks ametlikule registrile peab keskpank ka mitteametlikku maksehäire registrit, mis hõlmab lisaks selliseid tarbijakrediidi tüüpe, mida seaduse kohaselt registris registreerima ei pea.⁶⁸ Maksehäire tekkimisel on raporteeritav informatsioon võrdväärne üldise füüsiliste isikute krediidiregistri informatsiooniga.

Belgia on valinud täielikult riikliku krediidiinfosüsteemi, mis peaks paremini tagama isikuandmete piisava kaitse. Lisaks on oluline, et igal krediidiandjal on enne tarbijakrediidilepingu sõlmimist kohustus teha päring registrisse kliendi (või tagatise andja) krediidiivõimelisuse hindamiseks.

4.4.5 Iirimaa

Sarnaselt Läti ja Belgiaga on Iirimaa loodud keskse riikliku krediidiregistri süsteem⁶⁹, mis on asutatud krediidi raporteerimise seaduse⁷⁰ alusel ja mida opereerib keskpank. Riiklik krediidiregister töötati välja EU/IMF-i kriisijärgse abiprogrammi raames eesmärgiga suurendada finantsstabiilsust ja tarbijate kaitset. Seaduse kohta on oma seiskoha andnud ka Euroopa Keskpank⁷¹, soovitades täpsustada esiteks, kas see hõlmab üksnes Iirimaa krediidipakkujaid ja laenuvõtjaid, ning teiseks registrile juurdepääsuõigust, mis puudutab üldiselt avalikke ülesandeid täitavaid asutusi ja spetsiifiliselt ESCB-ga seonduvate funktsioonide täitmist. Paralleelselt on säilinud ka enne riikliku registri loomist tegutsenud eraõiguslikud krediidibürood, millest suurim on Irish Credit Bureau (ICB).⁷²

⁶⁸ National Bank of Belgium, The file of non-regulated registrations, <https://www.nbb.be/en/central-credit-register/credits-individuals/information-reported/file-non-regulated-registrations>

⁶⁹ Central Bank of Ireland, About the Central Credit Register, <https://www.centralcreditregister.ie/>

⁷⁰ Credit Reporting Act 2013, <https://www.centralcreditregister.ie/media/1030/credit-reporting-act-2013.pdf>

⁷¹ Opinion of the European Central Bank of 21 December 2012 on new credit register measures in Ireland, https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/en_con_2012_111.pdf; General Scheme of Credit Reporting Bill 2012, https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/en_2012_74_draft_law.pdf

⁷² Credit history - the Irish Credit Bureau, http://www.citizensinformation.ie/en/money_and_tax/personal_finance/loans_and_credit/irish_credit_bureau.html; About Irish Credit Bureau, <http://www.icb.ie/about.php>

Vastavalt seaduse artiklile 5 hoitakse krediidiregistris andmesubjekti isiklikke andmeid (sh nimi, sünniaeg ja -koht, aadress, telefoninumber, isikule omistatud maksukood, töö- või ametikoht, vt täpsemalt art 6), isiku krediidiandmeid (sh andmed krediidi summa ja valuuta kohta, tagasimakse tingimused, intressimäär, krediidilepingu number, andmed taotleja väljastatud garantiide kohta, vt täpsemalt art 7), seoseid krediidivõtja ja võimaliku garantii- või muu tagatise andja krediidiandmete vahel, krediidiriski hinnanguid ning muid krediidiandmete põhjal teostatud analüüse. Krediidiregistri andmekoosseisu ja isikuandmete kontrollimise nõudeid on täpsustatud rakendusmäärustega.⁷³

Krediidiinfot on kohustatud registrile edastama kvalifitseeritud laenuandjad, nagu pangad, laenuühistud ja muud tarbijakrediidiandjad, vastavalt seaduse artiklile 11 ja rakendusmäärusele. Registrile tuleb raporteerida üksnes kohustused, mis on vähemalt 500 eurot, kui rakendusmäärusega ei ole kehtestanud teistsugust summat.⁷⁴ Krediidi taotlemisel peab klient teavitama laenuandjat välisriikides võetud kohustustest alates summast 5000 eurot ning ka sellised kohustused tuleb laenuandja poolt registrile raporteerida (art 12). Registrisse informatsiooni edastamine toimub kord kuus ja selle kord (sh lisades esitatavad andmeväljad) on täpsemalt reguleeritud rakendusmäärusega.⁷⁵

Kui taotletava laenu summa on vähemalt 2000 eurot (või muu rakendusmäärusega sätestatud summa), siis vastavalt seaduse artiklile 14 on krediidipakkujatel kohustus enne krediidi väljastamist teha päring registrisse hiljemalt krediidiotsuse tegemise päeva seisuga. Krediidiotsuse võib teha kuni 7 päeva vana krediidiraporti alusel. Päringu krediidiregistrisse võib teha ka väiksema laenu taotluse korral või tagatise andja kohta, samuti lepingu muutmisel või lepinguliste kohustuste rikkumisel laenusaaaja poolt (art 15). Päringu tulemusel saadud informatsiooni võib krediidipakkuja kasutada üksnes krediiditaotluse raames esitatud andmete kontrollimiseks, taotlejaga seotud krediidiriski hindamiseks, krediidivõtja maksekäitumise jälgimiseks ja hindamiseks, võimalike võla tasumise kokkulepete sõlmimise otsustamiseks ning üldiselt oma portfelli krediidiriski hindamiseks (art 16). Krediidiregistri infole juurdepääsu võimaldamise kord on täpsemalt reguleeritud rakendusmäärusega.⁷⁶

Seaduse artikkel 8 kehtestab tähtajad krediidiregistris info säilitamisele.

- ▶ Krediiditaotluste kohta hoitakse registris informatsiooni 6 kuud selle esitamisest.
- ▶ Krediidiinformatsiooni hoitakse registris üldreeglina 5 aastat lepingu lõppemisest (täitmisest).
- ▶ Isiklikke andmeid hoitakse registris seni, kuni kõnealuse isiku kohta on registreeritud krediidiinfo.

Krediidipakkuja peab säilitama teavet tema poolt registrisse esitatud päringute kohta 5 aastat (art 17 lg 3). Seadus reguleerib täpsemalt ka andmesubjektide poolt oma õiguste teostamist (sh andmete kontrollimiseks ja vigade parandamiseks).

⁷³ Credit Reporting Act 2013 (Section 6) (Additional Personal Information) Regulations 2016, <https://www.centralcreditregister.ie/media/1035/credit-reporting-act-2013-section-6-additional-personal-information-regulations-2016.pdf>; Credit Reporting Act 2013 (Section 20) (Verification of Identity of Credit Information Subjects) Regulations 2016, <https://www.centralcreditregister.ie/media/1035/credit-reporting-act-2013-section-6-additional-personal-information-regulations-2016.pdf> <https://www.centralcreditregister.ie/media/1032/credit-reporting-act-2013-section-20-verification-of-identity-of-credit-information-subjects-regulations-2016.pdf>

⁷⁴ Ülevaade registris kajastatavate finantskohustuste kohta, <https://www.centralcreditregister.ie/about/what-is-included/>

⁷⁵ Credit Reporting Act 2013 (Section 11) (Provision of Information for Central Credit Register) Regulations 2016, <https://www.centralcreditregister.ie/media/1034/credit-reporting-act-2013-section-11-provision-of-information-for-central-credit-register-regulations-2016.pdf>

⁷⁶ Credit Reporting Act 2013 (Section 17) (Access to Central Credit Register) Regulations 2016, <https://www.centralcreditregister.ie/media/1033/credit-reporting-act-2013-section-17-access-to-central-credit-register-regulations-2016.pdf>

lirimaa on võtnud kasutusele riikliku krediidiregistri süsteemi, adresseerimaks 2008. aasta finantskriisi tingimustes esile kerkinud puudusi. Paralleelselt on säilinud ka eraõiguslikud krediidibürood, aga krediidiandjatel on kohustus osaleda andmevahetuses riikliku registriga, sh teha enne laenu väljastamist päringuid.

4.4.6 Võrdlev tabel valitud riikide näitel

Järgnevalt on toodud riikide ülevaatlik võrdlustabel omandivormi (avalik-õiguslik või eraõiguslik), raporteerimiskohustuse ja muude olulisemate tunnustega.

Tabel 5. Välisriikide finantskohustuste andmevahetusmodelite võrdlustabel

Tunnus	Läti	Rootsi	Saksamaa	Belgia
Omandivorm	Avalik (keskpank) Lisaks on turul eraõiguslikud teenusepakkujad, suurim Kreditu informācijas birojs (Creditinfo grupp)	Era (mitu pakkujat, millest suurim Upplysningscentralen)	Era (mitu pakkujat, suurim Schufa Holding AG)	Avalik (keskpank)
Õiguslik alus	Avalik: seadus Era: leping, teenusepakkujale laieneb tegevusloa regulatsioon	Lepinguline, teenusepakkujale laieneb tegevusloa regulatsioon	Lepinguline	Seadus
Kohustus raporteerida positiivset krediidiinfot	Jah (keskpanga registrisse) Ei (eraõigusliku teenusepakkuja registrisse)	Ei	Ei	Jah
Mudeli vorm	Avalik: register Era: register	Register	Register	Register
Andmete andjad	Avalik: pangad ja muud laenuandjad Era: pangad ja muud laenuandjad, negatiivse info puhul ka muud ettevõtted	Pangad ja muud laenuandjad, ettevõtted, valitsusasutused	Pangad ja muud laenuandjad	Pangad ja muud laenuandjad, liisingufirmad, kindlustusfirmad
Kogutud andmed	Era: eraisiku kohta - Hetke kohustused - Aktiivsed võlgnevused - Kustutatud võlgnevused	Eraisiku kohta: - Igakuine sissetulek - Igakuine kulutamine - Osalus firmades ja omatud kinnisvara ning	Eraisiku kohta: - Kontaktinformatsioon - Informatsioon töö kohta - Omatud kinnisvara - Pangaandmed	Eraisiku kohta: - Finantskohustused ja nendega seotud iseärasused - Negatiivne krediidiinformatsioon

Tunnus	Läti	Rootsi	Saksamaa	Belgia
	- Subjekti kohta päringuid teinud ettevõtete nimekiri - Krediidireiting Avalik: - Finantskohustuse tüüp - Kohustuse tähtajad - Kohustuse summa - Võlgnevus - Päringu teinud isikud	nendega seotud laenud - Erasiku laenud - Negatiivne krediidinfo Ettevõtte kohta: - Käive - Finantskohustus - Likviidsussuhtarvud	- Laenud Ettevõtte kohta: - Juriidilised dokumendid - Tegevusvaldkond - Osanike nimekiri - Pangakontod - Omatav kinnisvara	- Kontaktandmed Ettevõtte kohta: - Krediidisumma - Krediiditüüp - Kohustuse alg- ja lõppkuupäev - Informatsioon firma kohta - Muu informatsioon, mis aitab hinnata krediidi andmise riski ja krediidivõimelisust
Krediidinfo andmete uuendamine	Avalik: 1 x päevas Era: 1 x päevas	1 x kuus (laenuandmed)	1 x tööpäevas	1 x tööpäevas
Krediidinfo andmete hoiustamine	Avalik: laenude ajalugu säilitatakse 10 aastat peale lepingu lõppemist, logisid hoiustatakse 1 aasta päringu tegemisest Era: laenude ajalugu säilitatakse 5 aastat peale lepingu lõppemist	3 aastat peale lepingu lõppemist	10 aastat lepingu sõlmimisest või lepingu lõppemisel (olenevalt kumb on pikem periood)	Õigeaegselt tagastatud laenude puhul 1 kuu + 8 päeva peale lepingu lõppemist
Liidestused	Era: - XML Gateway - Veebi kasutajaliides - Meil (<i>batch processing</i>)		- XML Gateway - Veebi kasutajaliides - SAP - Sftp ja meil (<i>batch processing</i>)	Belgia „X-tee“
Teenuse kasutamise maksumus eraisikule	Avalik: tasuta Era: - 2 x aastas andmesubjektile tasuta 17 EUR/aasta: - Täielik interaktiivne raport - Creditinfo poolt välja töötatud krediidiriski hindamise mudeli järgi	49 SEK/kuu	Tasuta	- 1 x aastas andmesubjektile tasuta 3.95–6.95 EUR/kuu: - Piiramatut kasutamist - Krediidiriski hindamise mudel - Täiendavad aruanded lisatasu eest

Tunnus	Läti	Rootsi	Saksamaa	Belgia
	arvutatud krediidireiting - Piiramatu arv aruandeid			

5. Füüsiliste isikute finantskohustuste andmevahetusmodelite alternatiivid

Järgnevalt on kirjeldatud füüsiliste isikute finantskohustuste andmevahetusmodeliga hõlmatud osapooled ja nende rollid ning välja on toodud modelite tehnilised, juriidilised ja organisatsioonilised alternatiivid.

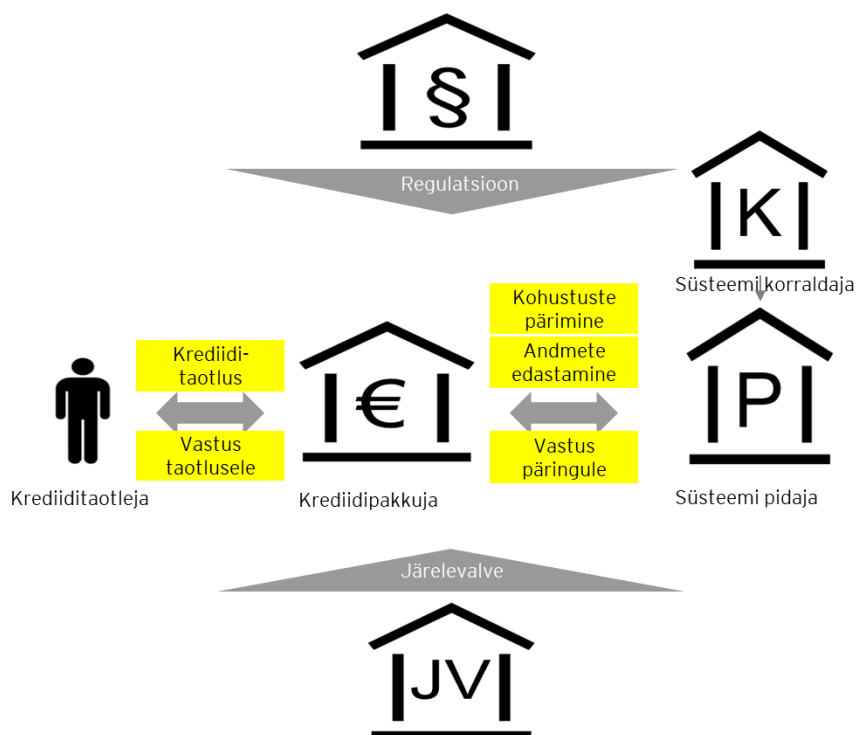
Peamised mudeli osapooled on füüsilisest isikust krediiditaotleja, krediidipakkuja, süsteemi korraldaja ja pidaja (eraettevõtte või riigiasutus), riik kui regulatsioonide looja ja/või andmete kasutaja ning järelevalveasutused. Tehnilisest aspektist on võimalik luua kolm põhimõttelist alternatiivi, milleks on registripõhine lahendus, andmevahetusplatvorm ja hübriidlahendus, kus kombineeritakse registri ja andmevahetusplatvormi omadused. Kõigi alternatiivide korral on võimalik selline lahendus, kus süsteemiga ei liitu mitte krediidipakkuja ise, vaid teeb seda agendi ehk enda esindaja (nt krediidibüroo) vahendusel.

Juriidiliste alternatiivide ühes äärmuses on minimaalse riikliku sekkumisega keskkond, kus süsteem kujuneb vaba konkurentsi tingimustes. Telje teises äärmuses on detailselt seadusega moodustatud ja riigi poolt korraldatav andmekogu. Nende äärmuste vahele mahub erineva reguleerituse tasemega alternatiive.

Organisatsioonilised alternatiivid hõlmavad lisaks regulatsiooni väljatöötajale ka süsteemi korraldaja ja pidaja ning muude rollide jaotust. Süsteemi korraldamise mudel sõltub süsteemi loomise erinevatest põhimõttelistest alternatiividest, milleks on süsteemi loomine andmekoguna vastavalt avaliku teabe seadusele või kasutajate algatusel, kuid andmekogu asutamata.

5.1 Andmevahetusmudeli osapooled

Järgnevalt kirjeldatakse andmevahetusmodeliga hõlmatud ja sellesse kaasatud osapooli ja nende rolle. Peamised mudeli osapooled on füüsilisest isikust krediiditaotleja, krediidipakkuja (nt KA, KAV, HLÜ), süsteemi korraldaja ja pidaja (eraettevõtte või riigiasutus), riik kui regulatsioonide looja ja/või andmete kasutaja ja/või järelevalveasutused (vt joonis 2). Krediidipakkuja võib süsteemi pidajale andmeid esitada ka agendi ehk enda esindaja (nt krediidibüroo) vahendusel. Agendi rolli on näitlikult kirjeldatud peatükis 6.1.1.



Joonis 2. Füüsiliste isikute finantskohustuste andmevahetusmudeli osapooled

5.1.1 Andmete esitajad ja küsijad

Füüsiliste isikute krediidiinfo tekke- ja kasutuskohaks on krediidipakkujad, kes krediiti väljastades kontrollivad isikul juba olemasolevaid kohustusi ning peale krediidi väljastamist esitavad süsteemi uue kohustuse andmed. Kehtiva regulatsiooni kohaselt hindavad krediiditaotleja maksevõimet KA-d ja KAV-id ning nende tegevuse üle teeb järelevalvet FI. Kuigi ka HLÜ-d annavad füüsilistele isikutele krediiti, siis hetkel ei kuulu nende tegevus FI järelevalve alla. Süsteemi eesmärgist tulenevalt peaksid ka HLÜ-d tulevikus muutuma süsteemi osaks ning hakkama andmeid esitama ja pärima.

Krediidipakkujate jaoks tekivad kavandatava süsteemiga järgmised kohustused:

- ▶ Laenu väljastamisel tuleb teha süsteemi päring krediiditaotleja juba olemasolevate kohustuste kohta.
- ▶ Peale laenu väljastamist tuleb süsteemile esitada andmed väljastatud krediidi kohta (vastavalt kokkulepitud andmekoosseisule).

Seega tekib krediidipakkujatel vajadus luua endal tehniline võimekus andmete pärimiseks ja esitamiseks.

Andmete õigsuse ja usaldusväärsuse huvides võiksid mudelisse andmete andjad olla FI järelevalve all. Lisaks töid mõned krediidipakkujad eraldi välja, et andmeid peaks sisestama ka näiteks järelmaksu pakkuvad telekomiettevõtted, kes täna pole krediidiandjad (nt (telekomi)ettevõtted, kes pakuvad tooteid „null intressiga“, mille puhul tegelikkuses peitub „intress“ hinna sees). Mittetäielike andmete korral pole krediidipakkujate hinnangul andmevahetusmudeli loomine põhjendatud, st kui mõni suure laenuturuosaga osapool ei soovi andmevahetusmudeliga ühineda, siis saadakse krediidiotsuse tegemisel mudelist puudulikud andmed. Sellisel juhul puudub teadmine, kas krediiditaotlejal

puuduvad kohustused või ei ole mõni osapool kohustusi sisestanud. Seda tõid välja enamik intervjueeritud ja veebiküsitlusele vastanud krediitpakkujatest.

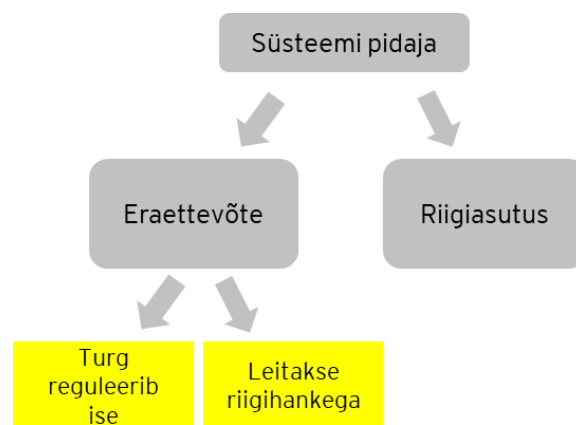
Suure osa intervjueeritud ettevõtete ja veebiküsitlusele vastajate hinnangul peaks andmete andmine olema kohustuslik ehk kehtestatud seadusega. Samamoodi arvasid vastajad, et ka andmete süsteemist kontrollimine krediidiotsuse tegemiseks peaks olema kohustuslik ehk kehtestatud seadusega. Mõni krediidiandja märkis, et andmete andmine ja mudelist pärimine võiks olla vabatahtlik ja põhineda isiku nõusolekul, kuid samas toodi andmete kasutamise ohuna välja, et need ei pruugi vastata tegelikkusele ja võivad olla ebatäielikud. Sellest tulenevalt on vajalik regulatsiooni olemasolu, mis kehtestaks andmete süsteemi andmise ja süsteemist kontrollimise kohustuslikkuse.

Turuosalised peaksid olema kaasatud süsteemi toimimise reeglite, vahetatava andmekoosseisu ja tehnilise lahenduse väljatöötamisse. On oluline, et süsteemi lahendus lähtuks varasemalt defineeritud nõuetest ja reeglitest, mitte vastupidi, kus valmislahenduse kasutamiseks sätestatakse nõuded ning turuosalised peavad tegema suuri muudatusi ja investeringuid valmislahenduse kasutamiseks.

Krediitpakkujate soovitavaks üleminekuajaks uue süsteemi kasutuselevõtuks on vähemalt üks aasta, seega andmete andmise ja kontrollimise kohustuslikkuse sätestamisel on vajalik sellega kohanemiseks aega jätta.

5.1.2 Süsteemi pidaja

Süsteemi pidaja on eraettevõtte või riigiasutus, kes tegeleb füüsiliste isikute krediidiinfot vahetava andmevahetuskeskonna või registri pidamise ja hooldamisega ning teenuse pakkumisega andmeandjatele ja -pärijatele. Süsteemi pidaja rolliks on registri või andmevahetusplatvormi arendamine ja haldamine vastavalt süsteemi korraldaja poolt kehtestatud põhimõtetele. Süsteemi pidaja eraettevõtete seast leitakse riigihankega või turu isereguleerumise korras, kus üks või mitu eraettevõtet pakub nõuetele vastavat teenust (vt joonis 3).



Joonis 3. Süsteemi pidaja

Suurema turuosaga krediitdiasutus ja Liisingühingute Liit peavad oluliseks, et süsteemi pidaja oleks riigiasutus, kes kogub andmeid, vastutab andmete haldamise eest ja korraldab andmete õigsuse kontrolli. Riigiasutuse kui süsteemi pidaja eelisena toodi välja selle usaldusväärsus. Ka intervjueeritud erandi alusel tegutsevad krediidiandjad peavad riigiasutust süsteemi pidajana eelistatud variandiks. Kui riigiasutus haldab süsteemi, siis võiks krediitpakkujate hinnangul krediitdiasutuste ja KAV-ide

aruandluskohustus väheneda, kuna riigile jõuab suur hulk aruandluseks ja statistikaks vajalikke andmeid süsteemi vahendusel. Samamoodi oleks riigil võimalus ka eraettevõtte poolt hallatud andmeid aruandluse ja statistika tarbeks kasutada (juhul kui süsteemi pidaja leitakse eraettevõtete seast).

Intervjuude ja veebiküsitluse tulemusel selgus, et suur osa KAV-e ja krediidasutusi peab heaks lahenduseks süsteemi pidamist eraettevõtte poolt. See võiks kaasa tuua suurema tehnoloogilise võimekuse ja kiirema reageerimisvõime muudatusvajadustele. Lisaks on täna turul olemas ettevõtted, kes on valmis süsteemi looma ja haldama, seega puudub vajadus riigil teenust ise pakkuda. Süsteemi pidav eraettevõtte leitaks turu tingimustes (sellisel juhul on ettevõtte ka süsteemi korraldajaks), kuid ettevõtte peaks vastama riigi poolt seatud tingimustele ja süsteemi lahendus peaks rahuldama seadusega ettenähtud nõudeid. Sellisel juhul oleks tagatud eraettevõtte suurem usaldusväärsus.

Täna on näha, et ilma regulatsioonita antud süsteemi turule ei teki ja samuti pole süsteemi mõtet luua ebatäielike andmete jaoks. Kui riik kehtestab kohustuse andmeid süsteemi anda, siis on suure tõenäosusega vajalik reguleerida ka süsteemi kasutamise hinnastamist, kuna ebamõistlikult kõrge hinna puhul peavad andmete andjad süsteemi kohustuslikuks muutmist ebaõiglaseks.

Olenemata süsteemi pidajast on vajalik riigi poolt reguleerida andmete süsteemi andmist ja kontrollimist ning isikuandmete kaitse peab olema igakülselt tagatud.

5.1.3 Riik

Riigi ülesanded mudelis on mitmetahulised, kattes nii regulatsioonide kehtestaja, järelevalve teostaja kui ka võimalikku süsteemi korraldaja ja pidaja rolli. Sealjuures võivad erinevaid rolle täita erinevad avaliku sektori asutused. Lisaks võib riigiasutus olla ka süsteemist pärit andmete kasutaja statistika ja aruandluse tarbeks.

Kuna enamiku intervjuueeritud ja veebiküsitlusele vastanud krediidipakkujate hinnangul peaks finantskohustuste andmete täielikkuse tagamiseks olema nende süsteemi andmine ja süsteemist kontrollimine kohustuslik, siis on riigi oluline roll luua õiguslik raamistik, kus oleks kehtestatud andmete andmise ja kontrollimise kohustuslikkus. Regulatsiooni kehtestamine on oluline nii erasektori kui riigi poolt korraldatava ja peetava süsteemi korral. Lisaks peab riik andma ette turuosalistega eelnevalt läbiräägitud nõuded süsteemi pidajale, kelleks võib olla nii eraettevõtte kui ka riigiasutus. Eraettevõttest süsteemi pidaja korral on riigil vajalik kehtestada regulatsioon ka antud ettevõtte litsentseerimiseks.

Lisaks on riigi ülesandeks järelevalve teostamine. Täna teostab tegevusluba omavate krediidasutuste, KAV-ide jt üle järelevalvet FI. Kui finantskohustuste andmete süsteemi andmine ja süsteemist kontrollimine oleks kohustuslik, siis suure tõenäosusega peaks krediidipakkujate poolt andmete andmise ja kontrollimise üle järelevalvet samuti FI. Isikuandmete kaitse osas oleks järelevalve teostajaks Andmekaitse Inspeksioon.

5.1.4 Füüsilised isikud

Füüsilistel isikutel peab olema võimalus pärida süsteemist enda kohta olemasolevaid andmeid (tuleneb ka GDPR-ist) ja enda kohta turuosaliste poolt tehtud päringuid. Sarnaselt rahvusvahelise praktikaga on mõistlik hinnastada üle teatud piirmäära tehtavate päringute arvu. Nõudluse olemasolul ja süsteemi pidaja ärihuvi korral võib pakkuda füüsilisele isikule lisatasu eest ka sobival kujul

lisateadmist ja -teenust isiku enda käitumise kohta finantskohustuste võtmisel ja tasumisel. Riigipoolse süsteemipidaja ja X-tee lahenduse korral peaks andmesubjektil olema juurdepääs enda kohta olemasolevatele andmetele ja enda kohta turuosaliste poolt tehtud päringutele läbi Eesti.ee. Krediidipakkujate hinnangul ei saa laenu taotlemisel läbi finantskohustuste andmevahetusmudeli saadud andmed olla laenu taotlejale suurema õigusliku riivega kui tänane kontoväljavõtete edastamine, seda eriti juhul, kui tehnilisest aspektist oleks tegu andmevahetusplatvormiga, kus kasutatakse isikute andmeid päringupõhiselt.

5.2 Tehnilised alternatiivid

Tehnilisest aspektist on võimalik luua kolm põhimõttelist alternatiivi:

- ▶ Registripõhine alternatiiv – krediidiinfo andmeid kogutakse regulaarselt ja salvestatakse registrisse
- ▶ Andmevahetusplatvorm – krediidiinfot ei koguta ja krediidiandjad vastavad füüsiliste isikute kohustuste kohta reaalajas
- ▶ Hübriidlahendus – kombineeritakse registri ja andmevahetusplatvormi omadused

Kõigi alternatiivide korral on võimalik selline lahendus, kus süsteemiga ei liitu mitte krediidipakkuja ise, vaid ta teeb seda agendi ehk enda esindaja (nt krediidibüroo) vahendusel.

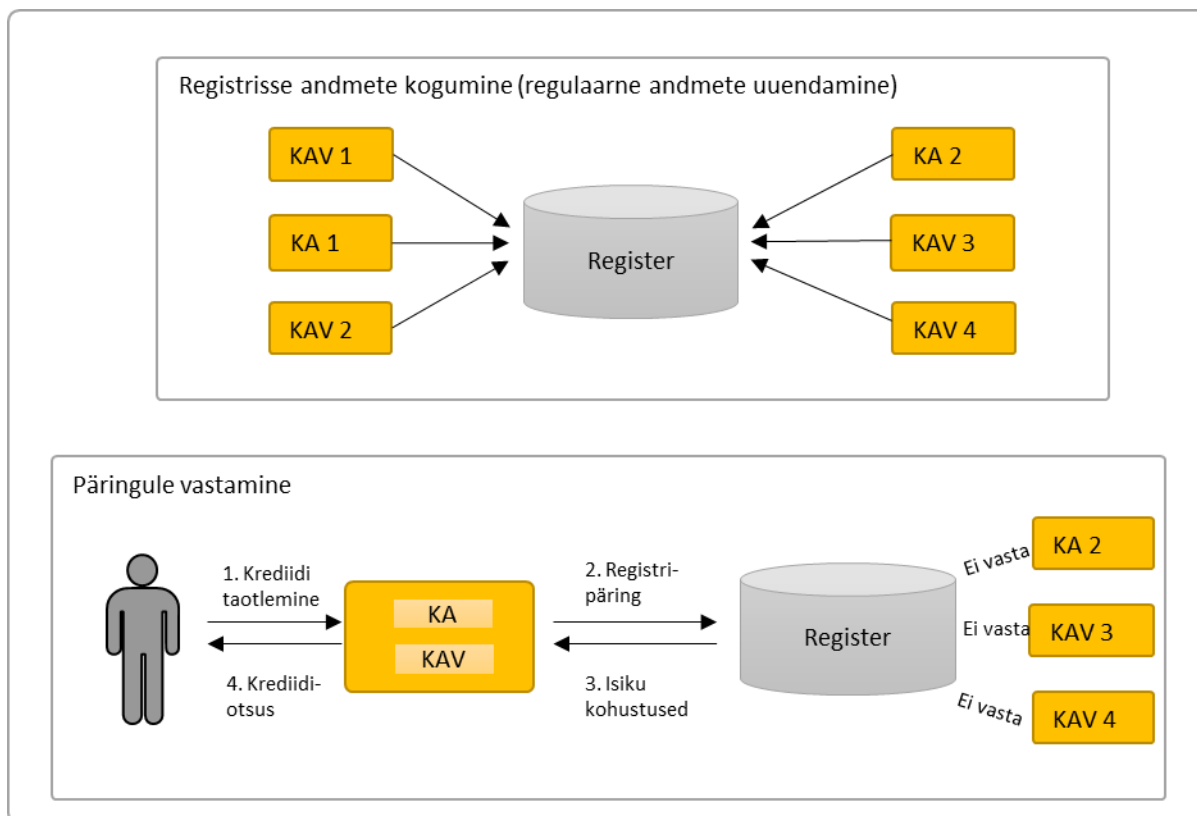
Erinevate tehniliste lahenduste hindamisel oleme võrrelnud nende omadusi alternatiivide suhtes. Omaduste täpsete väärtuste hindamiseks tuleb täiendavalt vaadelda ka organisatoorseid, õiguslikke ja detailseid tehnilisi aspekte. Eri alternatiivide omadused on ülevaatlilikult esitatud allolevas tabelis.

Tabel 6. Tehniliste alternatiivide omaduste võrdlus

Tunnus	Register	Andmevahetusplatvorm	Hübriid
Süsteemis salvestatud andmete hulk	Suurem	Väiksem	Keskmine
Maksumus riigile	Keskmine	Väiksem	Suurem
Maksumus liidestujale	Odavam	Kallim	Keskmine
Päringu vastuse kiirus	Suurem	Väiksem	Väiksem
Andmete terviklikkus	Parem	Keskmine	Parem

5.2.1 Register

Registripõhise alternatiivi korral on lahenduseks keskne andmebaas, millega kõik turuosalisel liidestuvad. Süsteemi iseloomustab terviklikkus, stabiilsus ja kontrollitavus, kuna sellise lahenduse puhul on kõige parem kontroll andmete töötlemise üle. Registri puhul lisavad krediidipakkujad kohustuste andmed registrisse kokkulepitud regulaarsusega, sõltumata süsteemi tehtavatest päringutest. Krediidivõimekuse hindamisel tehakse päring registrisse, mis edastab vastuse andmesubjekti kõikide kohustuste kohta. Registrist päringule vastates ei tehta täiendavaid päringud krediidipakkujatele (vt joonis 4).



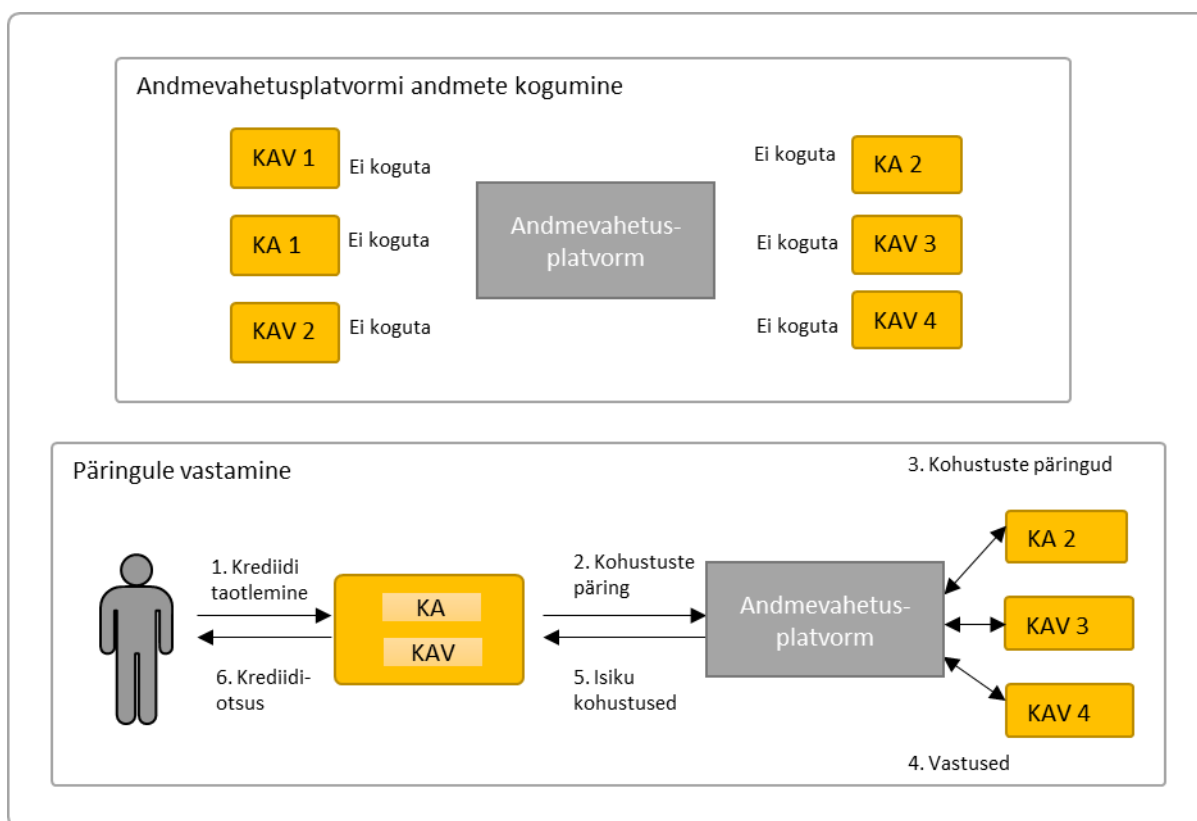
Joonis 4. Andmete kogumine ja päringutele vastamine registri korral

Registri eristuvad omadused on järgmised:

- ▶ Register hõlmab endas suurt hulka andmeid, sh tundlikku äriinfot krediitoodete kohta.
- ▶ Lahendus on riskantsem andmekaitse aspektist, kuna süsteemi on koondatud suur hulk isikustatud andmeid.
- ▶ Register on stabiilsem päringutele vastama, kuna andmed on eelnevalt registrisse koondatud.
- ▶ Süsteemiga liidestumine on kuluefektiivsem, kuna register võimaldab lihtsamat liidestust ka tehniliselt vähem võimekatele ettevõtetele.
- ▶ Süsteem võimaldab harvemini andmepäringutele vastata (nt edastatakse üks kord päevas antud päeva jooksul muudetud ja loodud kohustuste info).

5.2.2 Andmevahetusplatvorm

Andmevahetusplatvormi puhul vahetatakse infot süsteemi osapoolte vahel reaalajas. Süsteemi iseloomustab kaasaegne tehniline lähenemine (andmete vähene dubleerimine) ja minimaalne privaatsuse riive. Süsteemis ei ole keskset andmete salvestamise kohta ja osapooled saadavad süsteemi andmeid vaid päringutele vastamiseks. Süsteemis saab krediidiinfo päring alguse krediitvõimekust hindava krediitpakkuja juurest, liigub sealt andmevahetusplatvormile, kust omakorda saadetakse päring kõigile teistele krediitpakkujatele. Seejärel edastavad kõik osapooled vastava andmesubjekti kohta käiva info (vt joonis 5).



Joonis 5. Andmete kogumine ja päringutele vastamine andmevahetusplatvormi korral

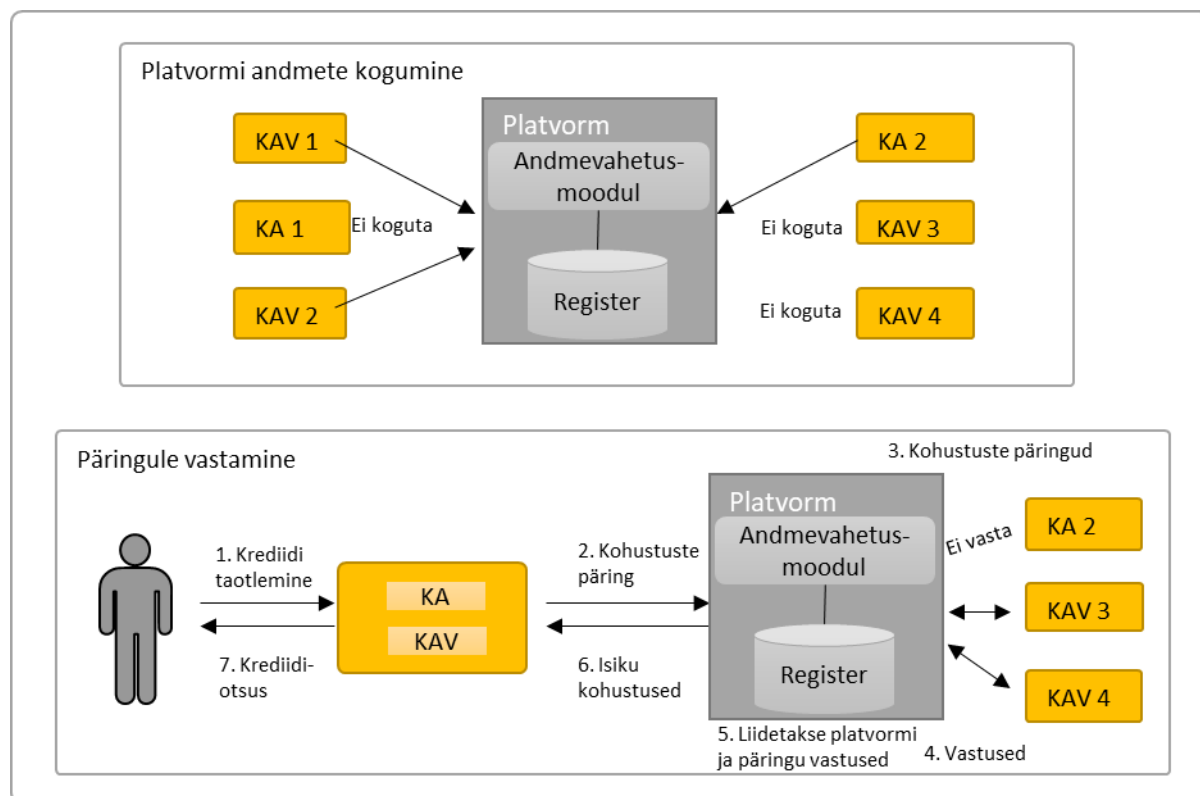
Andmevahetusplatvormi eristuvad omadused on järgmised:

- ▶ Süsteemi toimimise garanteerimiseks peab süsteemis osalejate tehniline võimekus olema väga hea. Süsteemile tuleb tagada kõrge käideldavus (tõrkekindlus, päringutele reageerimise aeg jms), kohustuste info tuleb leida ja edastada kõigil skeemis osalejatel kiirelt. Päringutele aeglaselt või üldse mitte vastavad osapooled võivad tuua kaasa poolikud vastused või pikad ooteajad riskihinnangu tegemisel.
- ▶ Lahenduse puhul tuleb täiendavalt analüüsida, millise kanali kaudu hakkaks saada andmetele ligi andmesubjekt ise, kuna andmeid registrisse ei salvestata.
- ▶ Süsteemi toimimisel on peamiseks riskiks andmete terviklikkus, kuna kõik turuosalisel ei pruugi olla võimalised tagama piisavat vastamise kiirust, mille tulemusel võib jääda mõne turuosalise vastus saamata.
- ▶ Süsteemi loomine on soodsam kui alternatiivsed tehnilised lahendused, kuna puudub keske andmebaasi komponent.
- ▶ Andmekaitse seisukohalt on see kõige turvalisem lahendus, kuna andmeid hoitakse vaid nende originaallikates ja andmevahetuse kohta säilitatakse vaid päringute logi, mis ei sisalda isikuandmeid.
- ▶ Andmesubjekti kohta käivate päringute ajalugu tuleb säilitada originaallikatas.

5.2.3 Hübriidplatvorm

Hübriidplatvormi puhul kasutatakse ära mõlema eelkirjeldatud lahenduse omadusi – osaliselt hajusate andmetega toimiv andmevahetus ja osaliselt registripõhine lahendus. Süsteemiga on võimalus

liidestuda nii reaalaraja liidese kui ka regulaarse registrisse laadimise lahendusega. Krediidiriski hindamisel liigub päring süsteemi, kus teostatakse täiendavad päringud kõigile reaalaraja liidesega osalistele. Saadud vastustele lisatakse registrisse kogutud info ja tagastatakse tulemus päringu tegijale (vt joonis 6).



Joonis 6. Andmete kogumine ja päringutele vastamine hübriidplatvormi korral

5.2.4 Mitme registripidajaga lahendus

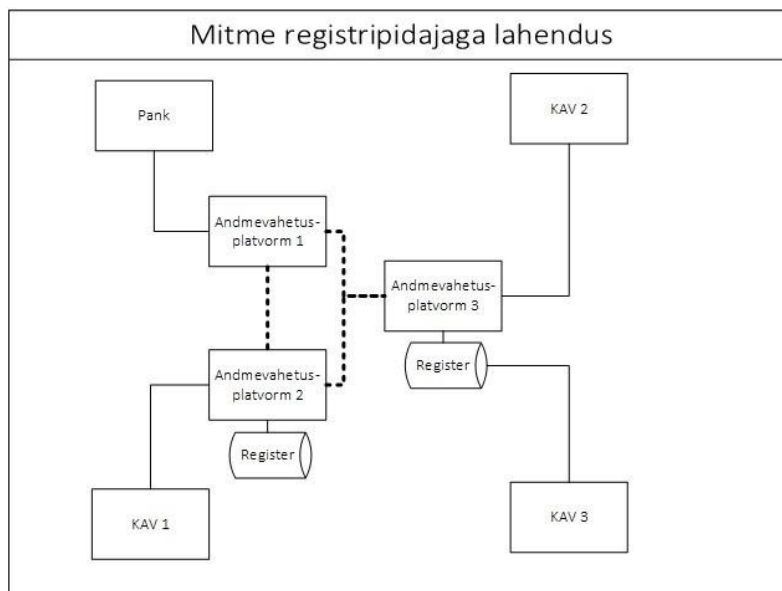
Lisaks arhitektuurilistele alternatiividele (register, andmevahetusplatvorm) on ka organisatsiooniliselt võimalik süsteem üles ehitada kas ühe või mitme krediidiinfo vahendaja põhisel. Lahendust iseloomustavad erinevad tehnilised süsteemid, mis on juhitud turu soovide ja eraettevõtete eesmärkidest. Andmete saamiseks ja neile vastamiseks on turul mitmeid süsteeme erineva liidestumise, andmete töötamise ja hinnastamisega. Krediidiasutusetel ja KAV-idel on võimalik liidestuda neile sobivaima süsteemiga, mille vahendusel on võimalik päringuid edastada teistesse andmevahetusplatvormidesse saamaks kõigi turuosaliste andmed (vt joonis 7).

Lahenduses on kesksel kohal andmevahetusplatvormide omavaheline andmete vahetamise kanal, mis peab toimima selliselt, et see ei takistaks teistele andmevahetusplatvormi teenuse pakkujatele turule sisenemist ehk vastama kokkulepitud standardile.

Süsteemis on andmed hajutatumalt, mis tagab väiksema andmelekke riski kui keskse registri puhul. Samas tingib süsteemi loomine vajaduse andmetöötlejaid reguleerida, et andmete liikumine vastaks platvormidevahelise andmevahetuse nõuetele ja andmete säilitamise nõuded oleksid tagatud, kuna andmete väärkasutamise risk suureneb, kui anda andmete hoidmine paljudele krediidibüroodele ilma piisava kontrollita.

Süsteemi väljatöötamine on süsteemide pidajatele oluliselt kallim kui eelnevalt mainitud meetodid, kuid kulud on jaotatud erinevate teenusepakkujate vahel.

Süsteemiga liidestamine andmete saamiseks ja päringutele vastamiseks on eeldatavalt kõige odavam, kuna krediitpakkujal võib juba mõni andmevahetusliides teenuse pakkujaga olemas olla.



Joonis 7. Mitme registripidajaga lahenduse skeem

5.2.5 X-tee liidestus

Eestis on välja töötatud andmevahetuskiht X-tee, mis võimaldab internetipõhist turvalist ja tõestusväärset andmevahetust riigiasutuste vahel ja erasektoris. X-teel on mitmekülgne turvalahendus: autentimine, mitmetasemeline autoriseerimine, kõrgetasemeline logide töötlemise süsteem, krüpteeritud ja allkirjastatud andmeliiklus. Positiivse krediidiinfo vahetamiseks võimaldab lahendus realiseerida mitmeid olulisi süsteemi nõudeid. X-tee andmevahetuskihi realiseemiseks olulised tähelepanekud lahenduse loomisel:

- ▶ X-tee lahendusse on sisse ehitatud võimalus automaatselt *fraud*'i monitooringuks võrgus, mis võimaldaks paremat kontrolli süsteemi korrektse toimimise üle.
 - ▶ Kõik skeemis osalejad on lisatud ka riigi infosüsteemi haldussüsteemi (RIHA) ja süsteemi toimimine on vastavalt nõuetele testitud.
 - ▶ Lisavõimaluseseks on kasutada andmekoguga suhtlemisel X-tee andmejälgija funktsiooni, mis võimaldab:
 - salvestada päringuid teinud ettevõtete logid andmesubjekti andmete juurde;
 - andmesubjektile juurdepääsu enda kohta tehtud päringutest läbi Eesti.ee.
 - ▶ X-teega mitteliitunud turuosalisel peavad investeerima süsteemiga liitumiseks täiendavalt turvaserverisse ja liidestusega seotud arenduskuludesse.
 - ▶ Liitumiseks kulub ettevõtte hinnanguliselt 200–2000 eurot sõltuvalt ettevõtte päringute mahust ja ajaliselt 2 nädalat kuni pool aastat olenevalt ettevõtte valmidusest.
- Teenuse kasutamisel on aastaseks püsikuluks minimaalselt 200 eurot, millele lisanduvad päringu tasud vastavalt SK ID Solutions AS-i hinnakirjale.

5.3 Juriidilised alternatiivid

- ▶ Rahvusvahelises praktikas on krediidiinfosüsteemid tavapäraselt kas õigusaktidega reguleeritud riiklikud registrid või peamiselt lepingulistel alustel toimivad eraõiguslike krediidibüroode andmebaasid. Riiklik sekkumine ja selle ulatus sõltub konkreetse turu eripäradest, sealhulgas laenuturu struktuurist ja konkurentsitingimustest.
- ▶ Eraõigusliku krediidibüroode süsteemi kujunemine vaba konkurentsi tingimustes on problemaatilisem arenevatel turgudel ning kõrge kontsentratsioonitasemega krediiditurgudel, kus juhtivad turuosalisel soovivad säilitada oma info asümmeetriast tulenevat konkurentsieelist.
- ▶ Riiklik sekkumine peaks olema proportsionaalne, arvestades konkreetse turu eripärasid – piisav efektiivse krediidiinfosüsteemi kujunemiseks, aga minimaalselt vajalik eesmärgi saavutamiseks. Samuti peaks see dikteerima riikliku sekkumise meetodite valiku, sh
 - ▶ pehmed mitteregulatiivsed meetmed soodustamaks eraõigusliku turu kujunemist (nt koostöö turuosalistega võimalike tõrgete lahendamisel)
 - ▶ konkurentsi toimimise tagamine ning sobiva tasakaalu leidmine monopolistlike õiguste kujunemise ja liigse killustatuse vahel
 - ▶ minimaalsete regulatiivsete ajendite või kohustuste kehtestamine, mis tagaks piisava kindluse krediidiinfo jagamiseks eraõiguslike krediidibüroodega (nt kohustus andmete edastamiseks, täpsem kord andmete väljastamiseks)
 - ▶ ulatuslikum regulatiivne eraõiguslike krediidibüroode tegevuse reguleerimine (nt tegevusloa nõue ja täiendavad tingimused krediidiinfo vahendamiseks vastutustundliku laenamise eesmärgi saavutamiseks)
 - ▶ riikliku registri loomine (kas püsivalt või ajutise meetmena piisavalt konkurentsivõimelise eraõigusliku turu kujunemiseni)
- ▶ Efektiivse krediidiinfosüsteemi kujundamisel on soovitatav arvestada muu hulgas Maailmapanga soovitusi ja juhiseid.

Füüsiliste isikute finantskohustuste andmevahetusmodelite võimaliku regulatiivse raamistiku ühes äärmuses on minimaalse riikliku sekkumisega keskkond, mis võimaldab krediidasutusel pangasaladusega kaitstud kliendiandmeid vahetada, vajadusel neid selleks ka kohustades, ja krediidiregister kujuneb vaba konkurentsi tingimustes. Telje teises äärmuses on detailselt seadusega moodustatud ja riigi poolt korraldatav andmekogu. Nende äärmuste vahele mahub erineva reguleerituse tasemega alternatiive.⁷⁷

Riiklikud krediidiregistrid on levinumad Prantsuse õiguskultuuriga riikides, eraõiguslikud krediidibürood inglise õiguskultuuriga riikides. Euroopa tavaõiguse traditsiooniga riikides on eraõiguslike krediidibüroode arengut takistanud krediidiandmete avaldamisega seotud piirangud. Arvestades riikliku krediidiregistri ja eraõigusliku andmebüroo erinevaid funktsionaalseid eesmärke (vt allpool), siis paljudes riikides toimivad need paralleelselt.

⁷⁷ Erinevad krediidiinfosüsteemi mudelid: The World Bank's General Principles for Credit Reporting (2011) (lisa 2), http://siteresources.worldbank.org/FINANCIALSECTOR/Resources/Credit_Reporting_text.pdf

Krediidiinfosüsteemi efektiivsus sõltub kättesaadava teabe ulatusest ja kvaliteedist, mis eraõigusliku krediidisüsteemi korral sõltuvad palju laenuturu struktuurist ja konkurentsitingimustest. Riigi roll efektiivse krediidiinfosüsteemi kujundamisel võib seisneda ühes või mitmes järgnevas funktsioonis:

- ▶ Riiklikud osapooled nagu keskpank ja finantsjärelevalve opereerivad ja kasutavad krediidiinfosüsteemi.
- ▶ Riik regulaatorina kujundab efektiivse krediidiinfo vahetamise keskkonna, kohustades krediitpakkujaid vahetama kvaliteetset krediidiinfot ja tagades turuosalistele võrdsetel alustel juurdepääsu sellisele süsteemile.
- ▶ Riik edendab ja suunab eraõigusliku krediidiinfosüsteemi kujunemist muul viisil, mis looks täiendavat väärtust riiklike süsteemide kõrvale.⁷⁸

Keskse krediidiregistrid on reeglina seaduse alusel loodud avalik-õiguslikud andmekogud, mida haldavad keskpangad või järelevalveasutused ja mille andmekoosseis on suunatud eeskätt järelevalveliste ja muude avalik-õiguslike eesmärkide saavutamisele.⁷⁹ Finantskriisi tingimustes on mitmed riigid lähtunud krediidiregistri andmekoosseisu kujundamisel eesmärgist, et need oleksid kasutatavad makrotasemel järelevalve teostamiseks ja võimalike riskide varajaseks tuvastamiseks. Seetõttu ei pea riiklikes registrites tihtipeale registreerima kõiki väljastatud laene ja andmeid kogutakse üksnes kehtestatud miinimummäära ületavate finantskohustuste kohta. Samuti on selliste registritega andmevahetus kohustuslik üksnes finantsjärelevalve subjektidele ja hõlmatud ei ole nende väline riskide kujunemine (sh telekommunikatsiooniettevõtete kaudu). Kuna reguleerimata finantsvahendusest (ingl *shadow banking*) tulenevat riski peetakse selle osakaalu suurenemisel järjest olulisemaks ka süsteemse riski kujunemise kontekstis, siis oleks soovitatav kaaluda ka selliste positsioonide kajastamist riiklikus krediidiregistris. Riiklikele registritele laienevad rangemad andmekaitseenõuded (sh andmekogude asutamise ja järelevalve osas), mistõttu nendega seonduv andmekaitserisk on eeldatavalt madalam kui eraõiguslike andmebüroodega, kellel on huvi müüa klientidele teenust võimalikult suures mahus.

Euroopa erinevate keskpankade juurde krediidiregistri moodustamist reguleerivate seaduste kohta on oma seisukohad andnud ka Euroopa Keskpank (ingl *European Central Bank*, ECB), sh Läti (vt eespool), Lirimaa (vt eespool), Sloveenia (ühildatud AnaCreditiga)⁸⁰, Malta⁸¹, Prantsusmaa⁸², Portugali (hõlmab ajaloolist maksekäitumise informatsiooni)⁸³, Bulgaaria (ühendab krediidiregistri ja maksekontode registri)⁸⁴ ja Austria (ühildatud AnaCreditiga)⁸⁵ kohta. Sloveenia puhul on ECB pidanud oluliseks, et krediidiregister oleks ühildatav teiste riikide registritega ja sinna oleks tagatud juurdepääs ka

⁷⁸ Global Financial Development Report 2013, Rethinking the Role of the State in Finance (5. peatükk), <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/11848/Global%20Financial%20Development%20Report%202013.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

⁷⁹ The World Bank, Credit registry, <http://www.worldbank.org/en/publication/gfdr/gfdr-2016/background/credit-registry>

⁸⁰ Opinion of the European Central Bank of 31 August 2016 on a central credit register, https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/en_con_2016_42_f_sign.pdf

⁸¹ Opinion of the European Central Bank of 19 June 2015 on a central credit register, https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/en_con_2015_20_f_sign.pdf

⁸² Opinion of the European Central Bank of 26 April 2013 on a consumer credit register, https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/en_con_2013_29_f_sign.pdf

⁸³ Opinion of the European Central Bank of 21 July 2014 on the Central Credit Register, https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/en_con_2014_57_f_sign.pdf

⁸⁴ Opinion of the European Central Bank of 2 August 2017 on access to the central credit register and the register of bank accounts, https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/en_con_2017_28_bg_sign.pdf

⁸⁵ Opinion of the European Central Bank of 21 August 2017 on the reporting of credit data, https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/en_con_2017_33_at_f_signed.pdf

eraõiguslikele krediidibüroodele. Kõikides arvamustes on Euroopa Keskpank rõhutanud ühe hindamiskohana seda, kas keskpangale täiendava funktsiooni panemisega kaasneks ebaproportsionaalne mõju tema finantsidele või organisatsioonile, mis võiks kahjustada seniste funktsioonide täitmist. Seega peaks olema krediidiregister finantsiliselt neutraalse mõjuga keskpanga eelarvele.

Erinevalt riiklikest registritest moodustavad ja haldavad krediidibürood andmebaase eraõiguslikel (lepingulistel) alustel ning need on suunatud turuosaliste kommertsvajadustele. Reeglina toimivad need ärilistel põhimõtetel ning kuuluvad kas krediidipakkujatele või on tegemist eraldiseisva äritegevusega, mis ei ole omandistruktuuri kaudu krediidipakkujatega seotud.⁸⁶ Laenuturu osaliste kuuluvate krediidibüroode puhul on lihtsamini tagatud juurdepääs oluliste turuosaliste krediidiinfole (vt Rootsi näide), kuid sellega võib kaasneda suurem mitteseotud krediidiandjate diskrimineerimise risk. Kolmanda alternatiivina võivad eraõiguslikud krediidibürood olla loodud mittetulunduslikel eesmärkidel turuosaliste liitude või assotsiatsioonide poolt ja selle tegevuse finantseerimist korraldatakse liikmetasude põhisel.⁸⁷

Turuosaliste ootustele vastamiseks koguvad eraõiguslikud krediidibürood võimalikult ulatuslikke andmeid, mis on kättesaadavad nii lepingulistelt partneritelt kui ka muudest avalikest või eraõiguslikest andmebaasidest, samuti osutatakse täiendavaid kõrvalteenuseid (nt krediidiriski hindamine, sissenõudmisteenused).⁸⁸ Eraõiguslikel krediidibüroodel põhineva efektiivse krediidiinfosüsteemi loomine eeldab ulatuslikku koostööd laenuandjate vahel. Praktika on näidanud, et seda on keeruline saavutada arenevatel turgudel, samuti kõrgelt kontsentreeritud laenuturuga jurisdiktsioonides, kus juhtivad krediidasutused soovivad kaitsta oma kliendiinformatsioonist tulenevat turueelist.⁸⁹

Seega peaksid riikliku sekkumise meetmed ja ulatus arvestama laenuturu konkurentsiolekorda. Kui efektiivne eraõiguslik krediidiinfosüsteem toimib, siis riigi roll peaks piirduma konkurentsi toimimise tagamisega ning sobiva tasakaalu leidmisega monopolistlike õiguste kujunemise ja liigse killustatuse vahel. See peaks hõlmama ebamõistlike (diskrimineerivate) turule sisenemise tõkete elimineerimist, krediidiinfosüsteemile diskrimineerimisvaba juurdepääsu võimaldamist nii reguleeritud kui reguleerimata turuosalistele, konkurentsivastase hinnakujunduse tuvastamist ja kõrvaldamist ning suletud kasutajagruppide tekkimise vältimist. Efektiivse eraõigusliku krediidiinfosüsteemi kujundamisel võib riigi regulatiivne sekkumine seisneda informatsiooni vahetuseks sobivate ajendite loomises või vajadusel kohustuste kehtestamises. Kui turg ei ole suutnud efektiivset süsteemi kujundada, siis peab riiklik sekkumine olema mõjuvam (näiteks riikliku registri loomine). Pehmemad riikliku sekkumise meetmed efektiivse eraõigusliku krediidiinfosüsteemi kujundamiseks võivad hõlmata näiteks riigi ja krediidiandjate tihedat koostööd eespool viidatud efektiivse turu saavutamise tõrgete lahendamisel ja selleks proportsionaalse regulatiivse keskkonna loomisel, mis tagaks piisava kindluse krediidiinfo jagamiseks eraõiguslike krediidibüroodega.

⁸⁶ Credit Bureau Knowledge Guide,

<http://documents.worldbank.org/curated/en/837861468779074515/pdf/388570Credit0b1wledgeGuide01PUBLIC1.pdf>

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁹ Global Financial Development Report 2013, Rethinking the Role of the State in Finance (5. peatükk),

<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/11848/Global%20Financial%20Development%20Report%202013.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Seni on Eestis efektiivse eraõigusliku krediidiinfosüsteemi moodustamine jäänud suuremate turuosaliste vastuseisu taha. Tänane krediidibüroode valmisolek teenust pakkuda ja turuosaliste huvi teemaga tegelemiseks viitab iseregulatsiooni võimalusele. Eestiga sarnase kontsentreeritud laenuoturu olukorras riikliku sekkumise näiteks on Argentiina, kus riik kohustas varasemalt infovahetusest keeldunud pankasid registreerima kõik piirsummat (50 peesot) ületavad laenud riiklikus registris, mille info tehti hiljem kättesaadavaks ka eraõiguslikele krediidibüroodele, kes pakkusid turuosalistele kliendipõhiseid riskianalüüse ja muid kõrvalteenuseid.⁹⁰ Nii turuosalised kui ka erinevad riiklikud asutused on rõhutanud vajadust, et registri toimimise üle teostataks riiklikku järelevalvet, tagamaks eelkõige krediidiregistri eesmärgipärane kasutamine, andmete asjakohane kaitetus ja muude isikuandmete kaitse nõuete täitmine. Mitmetes riikides (sh Rootsis ja Lätis) on riiklik järelevalve lahendatud läbi krediidibüroona tegutsemiseks vajaliku tegevusloa ja andmekaitseameti poolt teostatava järelevalve.

Maailmapank on kehtestanud parima praktika soovitusel efektiivse krediidiinfosüsteemi väljatöötamiseks, defineerides selle printsiibid ja osapoolte rollid:⁹¹

- ▶ Krediidiinfosüsteem peaks hõlmama süsteemselt usaldusväärsetest, asjakohastest ja kättesaadavatest allikatest kogutavat olulist, täpset, ajakohast ja piisavat teavet (sh positiivset ja negatiivset krediidiinfot) ning selline informatsioon peaks olema kättesaadav piisava ajaperioodi jooksul. Krediidiinfosüsteem peaks kehtestama detailsed ja selged reeglid andmete edastamiseks, uuendamiseks ja kustutamiseks ning need peaksid olema kasutajatele kättesaadavad. Krediidiinfosüsteemi korraldajal peaks olema võimalik koguda informatsiooni kõikidelt teabe pakkujatelt, sh riiklikest registritest.
- ▶ Krediidiinfosüsteemil peaksid olema ranged standardid turvalisuse ja usaldusväärsuse tagamiseks, samuti peaks olema tagatud süsteemi efektiivsus (nii operatiivne kui ka kulupõhine). Krediidiinfosüsteem, samuti selle osalised peavad tagama andmete kaitse muu hulgas kuritarvituste vastu.
- ▶ Krediidibüroode ja krediidisüsteemi osapoolte ühingujuhtimise lahendused peaksid tagama infovahetusega seonduva riskijuhtimise selge vastutuse, läbipaistvuse ja efektiivsuse, samuti süsteemile õiglase juurdepääsu. Süsteemi korraldaja peaks kehtestama selged kontrolli- ja riskijuhtimise protseduurid. Krediidiinfosüsteemi üle peaks toimima sõltumatu (riiklik) järelevalve, kes teostab perioodilisi kontrole ja auditeid.
- ▶ Krediidiinfo vahetamise regulatiivne keskkond peab olema selge, prognoositav, mittediskrimineeriv, proportsionaalne ja andmesubjektide õigusi toetav, pakkudes ka efektiivse vaidluste lahendamise mehhanismi. Regulatiivne keskkond peaks olema ühelt poolt piisavalt täpne ja selge, teisalt võimaldama aga turu arengutega kaasas käimist ilma, et see tingiks õigusaktide sagedase muutmise. Avalikkuse teavitamine ja teadlikkus krediidiinfo vahetamise regulatiivsest keskkonnast on oluline soodustamiseks selle selgust ja prognoositavust. Regulatiivne keskkond ei peaks olema osapooli ebaproportsionaalselt koormav võrreldes taotletava eesmärgiga. Andmesubjekti seadusest tulenevate õiguste teostamine peab olema tagatud. Kuna

⁹⁰ *Ibid.*, vaata ka Credit Bureau Knowledge Guide, mis annab hea praktilise ülevaate eraõiguslike krediidisüsteemide ülesehitamise kogemustest ja kaasustest,

<http://documents.worldbank.org/curated/en/837861468779074515/pdf/388570Credit0b1wledgeGuide01PUBLIC1.pdf>

⁹¹ The World Bank's General Principles for Credit Reporting (2011),

http://siteresources.worldbank.org/FINANCIALSECTOR/Resources/Credit_Reporting_text.pdf

kohtumenetlus võib olla andmesubjektile liigselt kulukas või koormav, siis regulatiivne keskkond peaks võimaldama efektiivseid meetmeid andmesubjektide vaidluste lahendamiseks seoses krediidiinfosüsteemis tema kohta hoitavate andmete ja nende kasutamisega. See peaks hõlmama nii operaatori või registripidaja sisemist vaidluste lahendamise protseduuri kui ka efektiivse kohtuvälise menetluse võimalust nt pädeva järelevalveasutuse (andmekaitse inspeksiooni) juures.

- ▶ Krediidiinfosüsteem peaks võimaldama piiriülest andmevahetust, kui selleks on paigas vajalikud ja sobivad meetmed (sh infoturbe osas). Sellele peaks eelnema kohane analüüs, tuvastamaks piiriülese andmevahetusega kaasnevad võimalikud riskid ja rakendamaks sobivad meetmed nende riskide juhtimiseks. Hõlmatud riikide järelevalveasutuste vahel peaks olema sobiv raamistik järelevalvealase koostöö teostamiseks.
- ▶ Krediidiinfosüsteemi üle peaks toimima efektiivne riiklik järelevalve näiteks keskpanga, finantsjärelevalve asutuse või mõne kolmanda riikliku asutuse poolt. Vastavale asutusele peavad olema tagatud vajalikud õigused ja vahendid selle teostamiseks ning järelevalve eesmärgid, ülesanded ja protseduurid peaksid olema selgelt määratletud, kehtestatud ja järjepidevalt rakendatud. Järelevalvefunktsioon peaks hõlmama nii riigisisest kui rahvusvahelist koostööd tagamaks krediidiinfosüsteemi efektiivsus ja turvalisus.

Maailmapanga standardite kohaselt peaksid erinevate krediidiinfosüsteemi osapoolte rollid olema ülevaatlikult alljärgnevad:

- ▶ Andmete edastajad (eelkõige krediidipakkujad) – tähtaegselt raporteerida võrdsetel alustel teiste andmete edastajatega krediidiinfosüsteemi täpse, ajakohase ja täieliku teabe. Nad peaksid rakendama asjakohaseid meetmeid tagamaks andmete õigsuse ja täielikkuse ning järgima krediidiinfosüsteemi nõudeid andmete edastamisele. Kui ilmneb, et nende poolt esitatud teave on vale või eksitav, peaksid nad sellest süsteemi korraldajat viivitamata teavitama. Andmete edastajad (krediidipakkujad) ei tohiks diskrimineerivalt valida, millisele krediidiinfosüsteemile andmeid edastatakse ja millisele ei edastata.
- ▶ Muud teabeallikad (eelkõige muud registrid) – tagada krediidiinfosüsteemile juurdepääs enda andmebaasile.
- ▶ Krediidiinfosüsteemi haldaja – tagada krediidiinfo töötlemise kõrge kvaliteet ja turvalisus ning oma teenuste efektiivsus. Kõikidele krediidiinfo kasutajatele peaks olema tagatud efektiivne juurdepääs krediidiinfole võrdsetel alustel.
- ▶ Krediidiinfo kasutaja – kasutada nõuetekohaselt krediidiinfosüsteemi kaudu kättesaadavat teavet.
- ▶ Andmesubjektid – tagada nende kohta käiva informatsiooni õigsus ja täpsus.
- ▶ Riik – toetada hästi toimiva krediidiinfosüsteemi kujunemist, mis rahuldab kõigi osapoolte õigustatud huve, kaitseb andmesubjekte ning tagab õiglase ja konkurentsivõimelise laenuturu.

Tabel 7. Erinevate andmevahetusplatvormide üldine kaardistus

Tunnus	Eraõiguslik	Riiklik
Juriidiline vorm / staatus:	Vabatahtlik ja lepinguline süsteem. Eraõiguslik operaator. Madalam läbipaistvus ja avalik usaldatavus. Avaliku usalduse saavutamine läbi täiendavate avalikkusele suunatud kampaaniate ja/või tegevusloa nõuete.	Õigusaktiga moodustatud platvorm. Riiklik operaator. Seadusest tulenev suurem läbipaistvus ja avalik usaldusväärsus.
Andmete kasutamise eesmärgid:	Krediitdivõimelisuse hindamine ja monitooring, muud kommertseesmärgid.	Reeglina moodustatud mitme (riikliku) eesmärgi saavutamiseks: finantssüsteemi stabiilsuse monitooring, statistiliste ülesannete täitmine, leibkondade võlakohustuste monitooring, krediitdivõimelisuse hindamine ja vastutustundliku laenamise soodustamine.
Teenuste ulatus	Laiem valik teenuseid, mis vastavad turunõudlusele ja -ootustele. Suurem õiguslik risk, muu hulgas isikuandmete kaitse osas. Riski võimalik maandada läbi tegevusloamenetluse ja jooksva järelevalve ning isikuandmete väärkasutamisega seonduvate suurte trahvide preventiivse mõju.	Kitsalt krediidiandmete vahetus.
Osalemine:	Vabatahtlik. Negatiivne mõju andmekoosseisule. Võimalik seadusega kohustada andmeid esitama.	Krediidipakkujatele kohustuslik.
Andmete kvaliteet:	Lepingul põhinev krediidiandmete edastamise kohustus. Seega ei pruugi andmed olla kõikehõlmavad. Samas lepingupartneriteks kaasatakse ka mittereguleeritud turuosalisi, mille tulemusena võivad olla kajastatud ka muud finantsandmed lisaks krediidilepingutele. Andmete kvaliteeti võimalik tagada läbi regulatiivse kohustuse andmete edastamiseks.	Krediidiandmete edastamine kohustuslik, tavapäraselt ei hõlma muid finantskohustusi (nt kommunalteenuste kulud, telekomiteenuse pakujate arved). Krediidiandmete täielikkus sõltub regulatsiooniga kehtestatavatest nõuetest registreeritavatele krediidilepingutele ning kohustatud subjektide ringile.
Vastastikune teabeedastamine:	Jah	Jah
Järelevalve ja sanktsioonid:	Lepingulised sanktsioonid (GDPR-i osas seadusest tulenevad). Tegevusloa nõude kehtestamisel võimalik allutada eraõiguslik andmebüroo samuti	Riiklik järelevalve, seadusest (sh GDPR-ist) tulenevad sanktsioonid.

Tunnus	Eraõiguslik	Riiklik
	riiklikule järelevalvele ja seadusest tulenevatele sanktsioonidele.	
Juurdepääs:	Vastavalt platvormi reglemendile ja teenusepakkuja otsusele. Regulatiivne kohustus tagada juurdepääs mittediskrimineerival viisil. Diskrimineeriv juurdepääsu piirangu risk suurem kui riikliku registri puhul.	Piiratud krediitipakkujatega, kellele on osalemine seadusega kohustuslikuks tehtud. Regulatiivne kohustus tagada juurdepääs mittediskrimineerival viisil.
Andmekaitse	Andmete väärkasutamise risk suurem. Riski võimalik maandada regulatiivsete ja järelevalveliste meetmetega (nt tegevusloa regulatsioon, kontroll rakendatud süsteemide ja andmekaitse meetmete üle).	Andmete väärkasutuse risk madalam.
Teenuse kättesaadavus:	Teenuse jätkuvuse risk on kõrgem. Ei ole võimalik täielikult maandada ka regulatiivselt.	Riikliku süsteemi osas järjepidevuse risk väike, kuna riik peab tagama süsteemi toimivuse.
Õiguslik risk	Lepingulise suhte puhul võivad poolte positsioonid olla ebavõrdsed ja seeläbi ka õiguslik risk suurem. Võimalik maandada regulatiivsete meetmetega, kehtestades olulisemad õigused ja kohustused seaduse tasemel ning tagades efektiivse vaidluste lahendamise süsteemi.	Seadusega loodud registri toimimisega seonduvad õiguslikud riskid on madalamad.
Mainerisk (seondub tõrgetega süsteemi töös, teabe väärkasutuse juhtumitega jne)	Võimalik mainerisk kõrgem. Kõrvaltegevuste võimalik negatiivne mõju krediidiinfosüsteemile. Riski võimalik maandada läbi tegevusnõuete ja riikliku järelevalve.	Võimalik mainerisk madalam. Eelduslikult avalik usaldus riikliku registri vastu kõrgem kui eraõigusliku krediidibüroo vastu.

5.4 Organisatsioonilised alternatiivid

Organisatsioonilised alternatiivid käsitlevad andmevahetusmudeli korraldust ja osapooltevahelist rollijaotust.

Kavandatava süsteemi toimimiseks on vajalik järgmiste rollide täitmine:

- ▶ Regulatsiooni väljatöötamine krediitipakkujatevaheliseks andmevahetuseks
- ▶ Süsteemi loomise, arendamise ja halduse korraldamine vastavalt regulatsioonile ja osapoolte vajadustele
- ▶ Süsteemi arendamine ja haldus
- ▶ Süsteemi kasutamine
- ▶ Järelevalve

Allpool on kirjeldatud täpsemalt mudeli osapoolte rolle ja tegevusi.

5.4.1 Regulatsiooni väljatöötamine

Analüüsi käigus tuvastati vajadus kehtestada vastutustundliku laenamise paremaks tagamiseks kohustus hakata positiivset krediidiinfot turuosaliste vahel vahetama. Sellise kohustuse loomiseks on vajalik töötada välja regulatsioon, mis võiks toimuda Rahandusministeeriumi eestvedamisel. Selline regulatsioon peaks määratlema andmete vahetamise juriidilised ja tehnilised tingimused ning süsteemi korraldamisega seotud vastutused.

Regulatsiooni väljatöötamise käigus tuleks määratleda süsteemiga liitumise kohustus ja viis, süsteemi poolt hallatav andmekoosseis, andmete edastamise ja uuendamise sagedus ning muud olulised näitajad.

Regulatsiooni väljatöötamisel tuleks teha koostööd turuosaliste esindajatega, sh Pangaliit, FinanceEstonia jt, et jõuda parima lahenduseni.

5.4.2 Süsteemi korraldamine

Süsteemi korraldamise eesmärk on tagada organisatsiooniline ja tehniline võimekus süsteemiga liituda ja selle osapoolena andmeid vahetada. Süsteemi korraldaja roll on tagada süsteemi jätkusuutlik arendus ja haldus.

Süsteemi korraldamise mudel sõltub süsteemi loomise erinevatest põhimõttelistest alternatiividest:

1. Süsteemi loomine andmekoguna vastavalt avaliku teabe seadusele⁹²
2. Süsteemi loomine süsteemi kasutajate algatusel, kuid andmekogu asutamata

Alternatiiv, kus süsteem luuakse andmekoguna, tähendab, et vastavalt avaliku teabe seadusele moodustatakse uus andmekogu kas seadusega või selle alusel antud õigusaktiga (põhimäärusega). Selline protsess eeldab ühtlasi registri andmekoosseisu kooskõlastamist Riigi Infosüsteemi Ameti, AKI ja Statistikaametiga.

Andmekoguna süsteemi loomise alternatiivi tuleks rakendada juhul, kui süsteemi vastutavaks töötajaks saab riigiasutus, nt Rahandusministeerium või mõni ettevõtete tegevuse ja/või finantssektoriga seotud riigiasutus, nagu näiteks FI, Eesti Pank või Eesti Maksu- ja Tolliamet.

Teise alternatiivi puhul andmekogu ei asutata ja süsteemi looksid turuosalise iseseisvalt lähtuvalt neile regulatsiooniga pandud kohustusest. Selline protsess on aga raskemini kontrollitav ja vajalik on tõhusam järelevalve loodava süsteemi funktsionaalsuse ja turvalisuse osas.

Süsteemi korraldaja roll

Süsteemi korraldaja roll on tagada turuosaliste süsteemiga liitumise protsessi toimimine ning andmevahetussüsteemi arendus ja haldus vastavalt riigi, turuosaliste ja järelevalveasutuste ootustele.

Süsteemi korraldaja peamised vastutusalad on järgmised:

⁹² Avaliku teabe seadus, <https://www.riigiteataja.ee/akt/122032011010?leiaKehtiv>

- ▶ Süsteemi väljatöötamise korraldamine, sh tarkvara funktsionaalsete nõuete defineerimine
- ▶ Süsteemiga liitumise protsessi tagamine
- ▶ Süsteemi arendusettepanekute algatamine ja osapooltega läbirääkimine
- ▶ Süsteemi tasustamise mudeli väljatöötamine ja osapooltega läbirääkimine

Eraettevõttena tegutsevate registripidajate korral tuleb kaaluda krediitbüroode tegevuse reguleerimist.

Süsteemi korraldaja tegevus on võimalik kahel erineval viisil:

1. Juhul kui lahendus luuakse andmekoguna, oleks süsteemi korraldajaks ja üheks andmekogu vastutavaks töötajaks üks järgmistest asutustest:
 - ▶ Finantsinspeksioon, kuna neil on juba praegu seadusest tulenevate ülesannete täitmiseks kokkupuude turuosalistega. Intervjuude ja valideerimisseminari tulemusel selgus, et FI näeb enda rolli aga eelkõige järelevalve pidajana ja peab süsteemi heaks lahenduseks erasektori poolt korraldatud mudelit, mille puhul oleks vajalik krediitbüroode litsentseerimise. FI hinnangul ei ole hea lahendus näiteks FI poolt mudeli korraldamine, kui volitatud töötajaks on RMIT. Viimase asemel eelistataks Eesti Panka, kellega on tihedam koostöö.
 - ▶ Eesti Pank, kuna asutus kogub juba täna (küll eelkõige statistilisi) andmeid turuosalistelt ja rakendamisel on uued andmekogumise mehhanismid (nt AnaCredit II). Siiski leidis Eesti Pank, et süsteem võiks olla mõne tehniliselt võimeka antud ala eraettevõtte käes. Hetkel puudub Eesti Pangal nende hinnangul eelis süsteemi korraldada või pidada, kuna Eesti Panga tänaseid IT-süsteeme ei saaks kasutada, sest andmevahetuse tagamiseks oleks vaja ehitada paralleelne süsteem.
 - ▶ Eesti Maksu- ja Tolliamet, kuna asutus on loonud liideseid andmevahetuseks ettevõtetega, mis hõlbustaks täiendava andmeliidese loomist. Näiteks plaanib Soome positiivse krediidiinfo süsteemi luua just maksuhalduri juurde. Eesti Maksu- ja Tolliameti väitel jäävad nende praegune tegevus ja ülesanded antud valdkonnast siiski eemale, mistõttu ei nähta endal rolli süsteemi korraldajana.

Juhul kui süsteemi korraldajaks saab turuosaliste enda poolt leitud eraõiguslik registripidaja, siis korraldab ta ise ka süsteemiga liitumise ja kasutamisega seotud administratiivsed tegevused.

Eraettevõttena tegutseva registripidaja puhul ja olukorras, kus turul võib tekkida mitu positiivset krediidiinfot töötlevat registripidajat, tuleb kaaluda nn krediitbüroode tegevuse reguleerimist laiemalt kui ainult positiivse krediidiinfo ulatuses.

5.4.3 Süsteemi pidamine

Süsteemi pidaja ülesanne on tagada positiivse krediidiinfo andmevahetussüsteemi või registri arendus ja tehnoloogiline toimimine. Eraõigusliku süsteemi korraldaja puhul on registri korraldaja ja tehnilise pidamise rollid ühendatud. Analoogiline näide on Eesti väärtpaberite keskregistri lahendus, mida haldab AS Eesti Väärtpaberikeskus (EVK).

Ühe võimaliku süsteemi tehnilise pidaja kandidaadina kaaluti analüüsi käigus Rahandusministeeriumi IT-asutust RMIT. RMIT-i enda hinnangul saab ta olla süsteemi pidaja juhul kui süsteemi korraldajaks on mõni RM-i valitsemisala asutus. Paraku ei näe ükski RM-i valitsemisala asutus ennast sellise süsteemi korraldaja rollis.

Süsteemi pidaja rollid on järgmised:

- ▶ Süsteemi arenduses osalemine (sh funktsionaalsusnõuete defineerimine, testimine, vastuvõtt)
- ▶ Süsteemi juurutamine töökeskkonda
- ▶ Süsteemiga liituvate osapoolte süsteemiga liidestamine
- ▶ Süsteemi tehniline haldamine, sh majutamine (või selle korraldamine)
- ▶ Süsteemi käideldavuse ja turvalisuse tagamine vajalike tehniliste ja organisatsiooniliste meetmetega

5.4.4 Järelevalve

Positiivse krediidiinfo süsteemi toimimise üle on vajalik teostada järelevalvet kahel eesmärgil:

1. Eesmärgil, et turuosalisel, kellel on kohustus süsteemi kasutada (andmeid edastada ja küsida) oleksid sellega liidestunud, toimuks reaalne andmevahetus ja nende kasutamine krediidiotsuste tegemisel. Sellise järelevalve funktsiooni võiks täita FI. Järelevalve positiivse krediidiinfo edastamise ja kasutamise üle toimuks tavapärase KA-de ja KAV-ide üle toimuva järelevalve raames, kuna selle protsessi käigus hinnatakse vastutustundliku laenamise põhimõtete järgimist ja positiivse krediidiinfo kasutamine on osa krediitivõimelisuse hindamisest. Krediitivõimelisuse hindamisel kasutatav positiivne krediidiinfo peab kajastuma krediiditoimikus ja olema taasesitatav järelevalvele.
2. Eesmärgil, et süsteemis hallatavate isikuandmete töötlemine toimuks vastavalt isikuandmete kaitse nõuetele. Isikuandmete kaitse alase järelevalve funktsiooni täidab AKI. Tänapäevases olukorras langeks AKI-le eelkõige juhtumipõhine menetlus, kuid poliitilise otsuse tulemusel võib AKI-le ülesandena anda ka regulaarse kontrolli teostamise.

Järelevalve teostamine on vajalik süsteemi kasutamise kohustuse ja andmekaitsealaste nõuete täitmise kontrollimiseks.

6. Andmevahetusmodelite alternatiivide kirjeldus ja eelistatud mudeli valik

Järgnevalt on antud ülevaade finantskohustuste andmevahetusmodelite alternatiividest, analüüsitud nende plusse ja miinuseid ning õiguslaste muudatuste vajadust, lisaks viidi läbi ka mudelite kulude ja tulude analüüs. Analüüsi viimases osas antakse ka soovitus, millist andmevahetusmudeli alternatiivi valida.

Analüüsi tulemusena kirjeldati kolm finantskohustuste andmevahetuse korraldamise alternatiivi:

- ▶ Alternatiiv 1 – riiklikult korraldatud süsteem, kus andmevahetussüsteemi toimimist korraldab riigiasutus ja süsteemi haldust teostab samuti riiklik IT-asutus.
- ▶ Alternatiiv 2 – riiklikult korraldatud süsteem, kus andmevahetussüsteemi korraldamine ja tehniline haldamine (registripidamine) on tellitud hankega erasektorist.
- ▶ Alternatiiv 3 – riiklikult kehtestatud tingimustele vastav, kuid erasektori poolt korraldatud süsteem, kus turuosalistel ise loovad organisatsioonilise ja tehnilise võimekuse andmevahetuse korraldamiseks.

Analüüsi käigus tuvastati olenemata andmevahetusmudeli alternatiivist vajadus kehtestada vastutustundliku laenamise paremaks tagamiseks kohustus hakata positiivset krediidiinfot turuosalistel vahel jagama. Sellise kohustuse loomiseks on vajalik töötada välja regulatsioon, mis võiks toimuda Rahandusministeeriumi eestvedamisel. Kohustuse kehtestamist on eeldatud iga järgnevalt kirjeldatud alternatiivi puhul.

6.1 Andmevahetusmudeli alternatiivide kirjeldus

6.1.1 Alternatiiv 1 – riiklikult korraldatud ja hallatud süsteem

Alternatiiv 1 kirjeldab sellist füüsiliste isikute finantskohustuste andmevahetust, kus nii süsteemi administratiivne korraldamine kui ka süsteemi pidamine on riiklikult korraldatud.

Süsteemi korraldajaks võib olla Rahandusministeerium või mõni tema haldusala asutus, kellel on juba täna seos ja kokkupuude finantssektori ettevõtetega seoses järelevalve, aruandluse või andmevahetusega (nt FI või Eesti Pank).

Andmevahetussüsteemi korraldaja ülesannete hulka kuulub turuosalistega registri pidamise reeglite kokku leppimine ja andmevahetussüsteemi pidajale reeglite kehtestamine (võib olla ka Rahandusministeeriumi ülesanne). Süsteemi korraldaja oleks avaliku teabe seaduse tähenduses ka andmekogu vastutav töötleja.

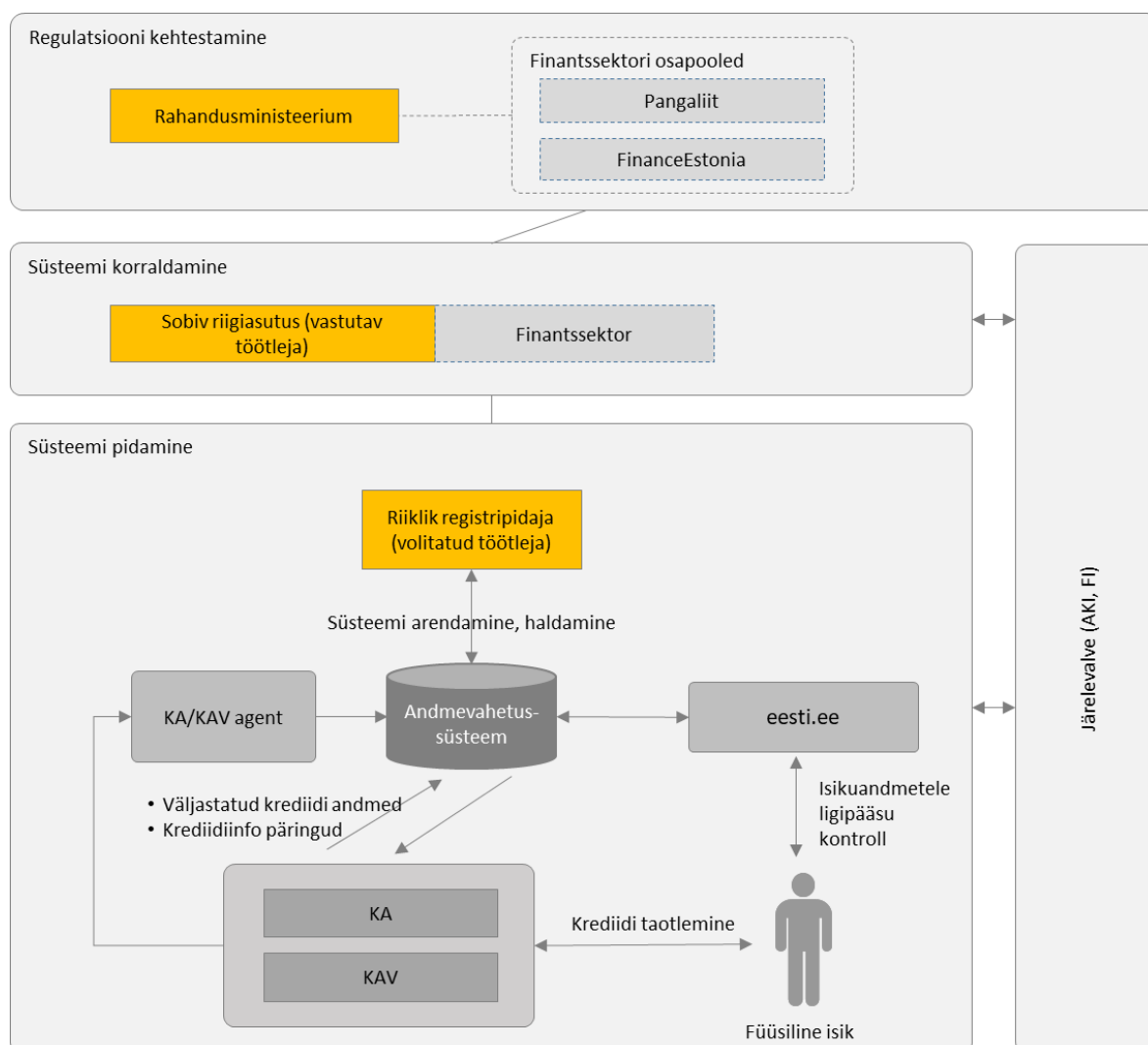
Käesoleva alternatiivi puhul oleks ka süsteemi tehnilise haldaja ehk pidaja rollis riiklik asutus. Kuna reguleeritav valdkond kuulub Rahandusministeeriumi valitsemisalasse, siis võiks süsteemi pidajaks olla Rahandusministeeriumi infotehnoloogiakeskus RMIT.

Alternatiivi 1 korral rahastataks süsteemi riigieelarvest, kuid süsteemi loomiseks oleks eeldatavalt võimalik kasutada ka EL-i vahendeid.

Andmevahetussüsteemis on võimalik luua ka selline lahendus, kus krediitipakkujad ei suhtle andmevahetussüsteemiga otse, vaid teevad seda läbi n-ö agendi. Selline stsenaarium võib toimida

olukorras, kus krediitpakkujad kasutavad mõne krediidibüroo⁹³ teenuseid ka muude andmete haldamiseks.

Alternatiiv 1 on skemaatiliselt kujutatud alloleval joonisel.



Joonis 8. Alternatiiv 1– riiklikult korraldatud ja hallatud süsteem

Tehniliselt on andmevahetussüsteemi võimalik üles ehitada kahe põhimõttelise lahendusena:

1. Keskse registri baasil
2. Andmevahetuskeskkonna baasil

Võimalik on kasutada ka nende lahenduste kombinatsiooni.

Registripõhise lahenduse korral edastavad kõik turuosalised nõutud finantskohustuste andmed teatud regulaarsusega registrile, kus need salvestatakse ja tehakse krediiditaotleja maksevõime hindamise protsessi käigus teistele turuosalistele kättesaadavaks. Registripõhine lahendus tagab eeldatavalt kiirema ja täielikuma vastuse edastamise krediitpakkujale eeldusel, et andmed on registris olemas.

⁹³ Krediidibüroo (ingl *credit bureau*) all on mõeldud ettevõtet, kes osutab eelkõige finantssektori ettevõtetele krediidiinfo haldamise teenuseid.

Andmevahetuskeskkonna puhul ei hoita finantskohustuste andmeid keskses registris, vaid krediitpakkujate teeb krediititaotleja kohta päringu, mis edastatakse andmevahetuskeskkonna kaudu kõigi teiste turuosaliste süsteemidele, et koguda andmed juba väljastatud krediidi kohta. Selline lahendus maandaks keskse registriga seotud võimalikke andmelekkete riske, kuid seaks väga kõrged käideldavuse nõuded turuosaliste endi infosüsteemidele, sest arvestades tänapäevast kiiret finantsteenuste iseloomu, tuleks andmepäringule vastata minutite või isegi sekundite jooksul. Sellist tehnilist võimekust kõigilt turuosalistelt aga eeldada ei saa.

Registri ja andmevahetuskeskkonna kombinatsioon (nn hübriidlahendus) annaks väiksema liidestumisvõimekusega turuosalistele võimaluse edastada andmeid registrisse ja neid seal päringute jaoks hoida, suurema võimekusega turuosalistel võiks aga liidestuda andmevahetuskeskkonnaga sünkroonselt. Andmevahetussüsteem vastaks sel juhul päringutele reaalajas kas registriandmete põhjal või turuosalise sünkroonse liidese kaudu sõltuvalt sellest, milline liidestus turuosalisel on.

6.1.2 Alternatiiv 2 – riiklikult korraldatud eraõiguslik registripidaja

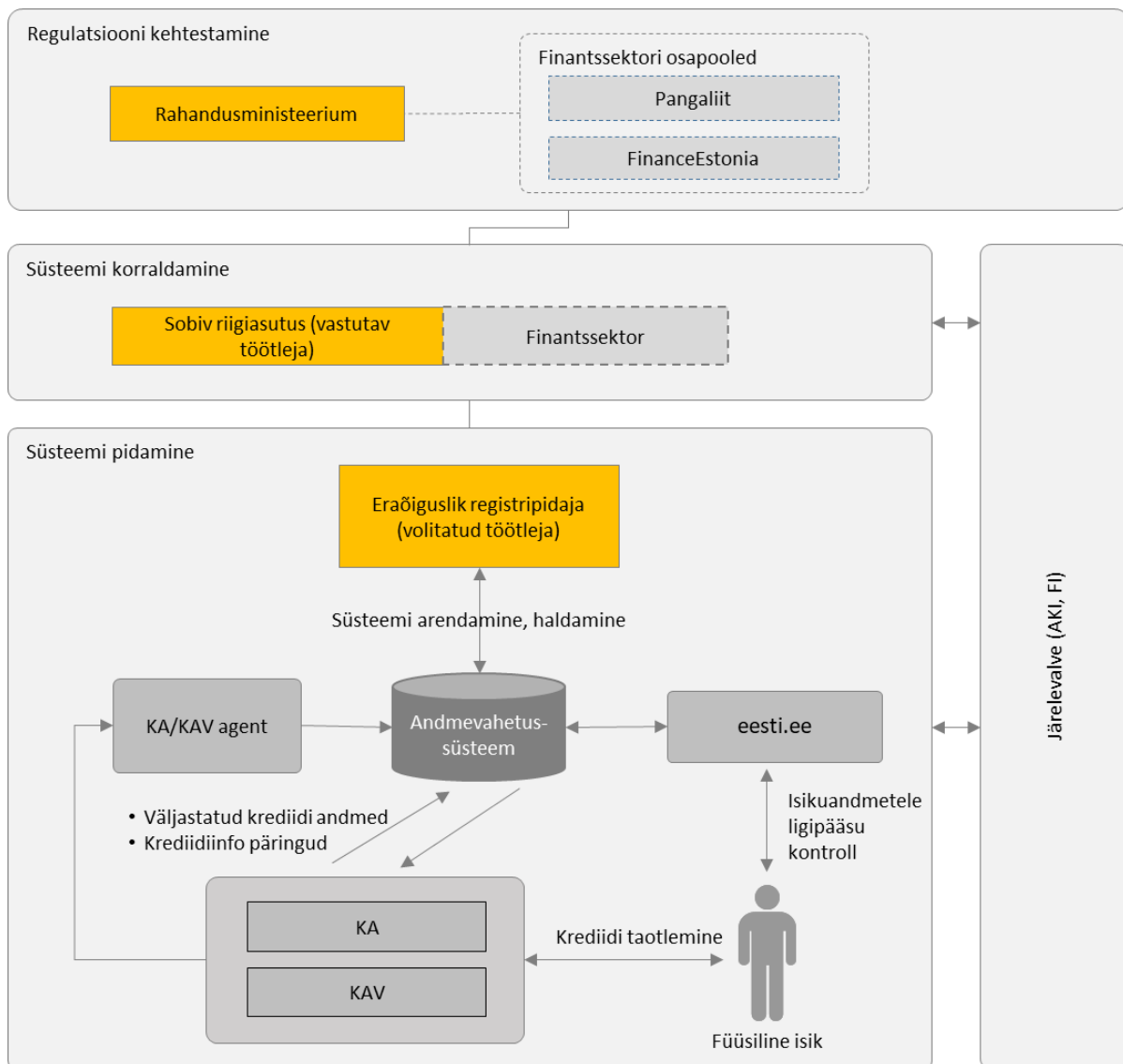
Alternatiivi 2 puhul hangitakse andmevahetussüsteemi pidamine riigihankega erasektorist. Selle tulemusena tekib registripidaja, kes korraldab registri toimimise ja tehnilise haldamise koostöös Rahandusministeeriumi ja finantssektoriga.

Sellist mudelit on Eestis varem rakendatud rahvastikuregistri puhul, kui seda haldas riiklik aktsiaselts Andmevara, samuti on hetkel Eesti väärtpaberite keskregistri pidajaks AS Väärtpaberikeskus, mis kuulub Nasdaq OMX-ile.

Antud mudeli korral kohalduks andmevahetussüsteemile avaliku teabe seaduses andmekogu kohta sätestatu ja süsteem tuleks registreerida RIHA-s. Andmevahetussüsteemi vastutavaks töötlejaks oleks sarnaselt eelmise alternatiiviga sobiv riigiasutus ja volitatud töötlejaks hankega leitud registripidaja.

Alternatiivi 2 puhul oleks rahastusmudel korraldatud selliselt, et süsteemi loomise kulud finantseeritakse riiklikest vahenditest, kuid edasisteks haldus- ja opereerimiskuludeks kehtestatakse teenustasud registritoimingutele (andmepäringutele). Selliste registritoimingute tasustamise puhul tekib registripidajal vajadus pidada täpset arvestust krediidiinfo haldamise teenuse maksumuse üle. Kuna registripidaja võib osutada ka muid finantsinfo vahendamise teenuseid, mis kasutavad osaliselt samu tehnilisi ja muid ressursse, siis võib olla keeruline eristada ainult krediidiinfo haldamisega seotud kulusid. See toob kaasa täiendava koormuse kulude põhjendamisel ka kuluarvestuse osas.

Alternatiiv 2 on skemaatiliselt kujutatud alloleval joonisel.



Joonis 9. Alternatiiv 2 – riiklikult korraldatud eraõiguslik registripidaja

Riiklikult korraldatud eraõigusliku registripidaja alternatiivi korral kehtivad arhitektuurse lahenduse puhul samad argumendid, mis alternatiivi 1 puhul, kuna ka käesoleval juhul moodustataks andmekogu.

6.1.3 Alternatiiv 3 – turuosaliste korraldatud registripidaja

Alternatiivi 3 puhul kehtestatakse sarnaselt teiste alternatiividega krediitpakujale kohustus hakata finantskohustuste infot vahetama, kuid riik jätab selle ülesande finantssektori turuosaliste endi korraldada. Sektori ettevõtted, kes regulatsiooni alla kuuluvad, peavad leidma kas turul olevate finantsinfo teenusepakujate seast või mõne uue sellel eesmärgil loodava ettevõtte näol võimaluse hakata nõutavat infot vahendama.

Riigipoolne regulatsioon peab olema piisavalt selge, et andmevahetussüsteemi luua ja rakendada. Muu hulgas peab regulatsioon määratlema andmete esitamise koosseisu, sageduse jt tehnilised ja administratiivsed nõuded.

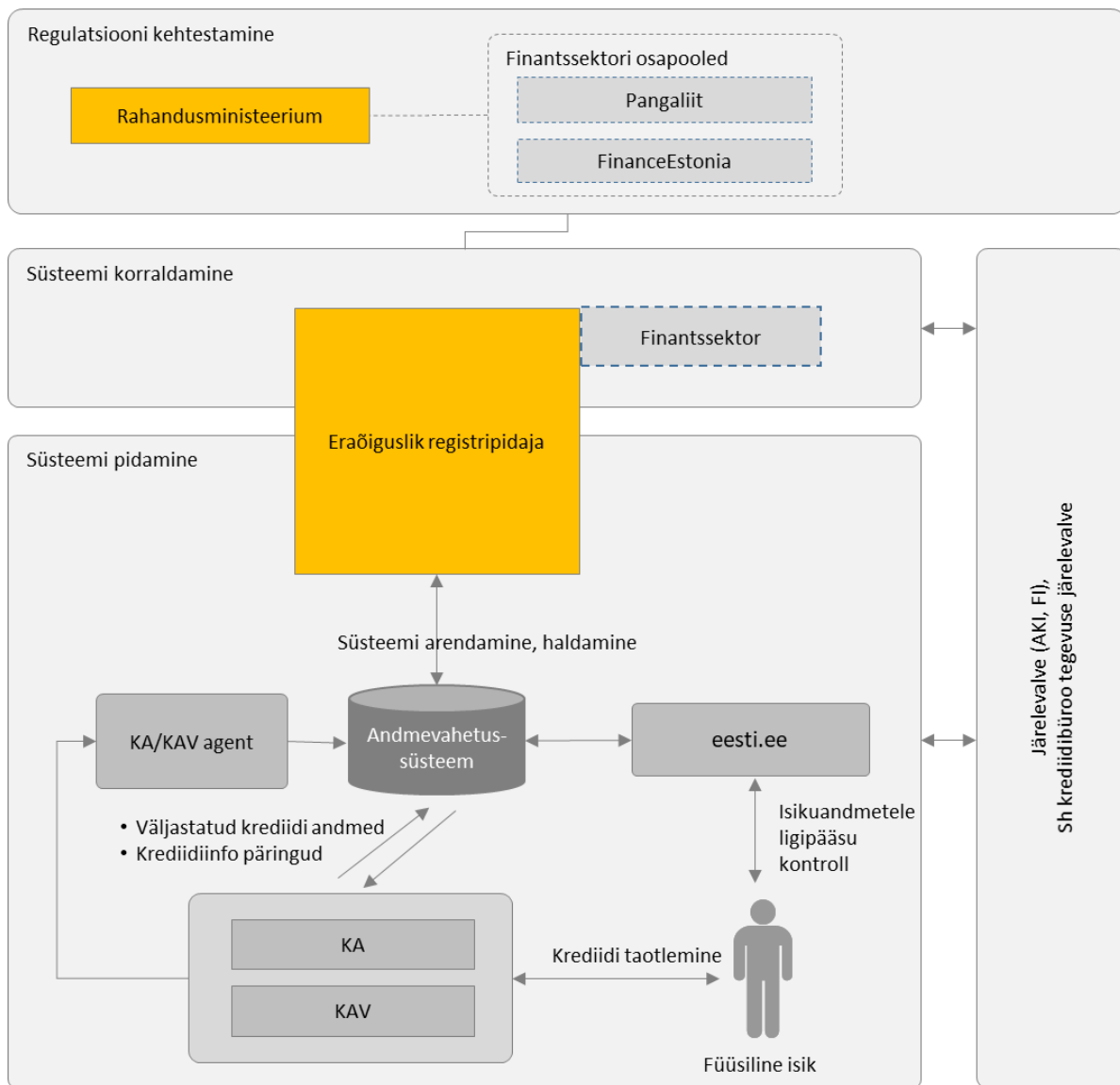
Kuna antud alternatiivi korral andmekogu asutamist ei toimu, siis on oluline tagada järelevalve registripidaja tegevuse litsentseerimise teel. Kui alternatiivi 2 korral, kus registripidamise teenust hangitakse hankelepinguga, on võimalik teenuse osutamise nõuded täpselt lepinguliselt reguleerida, siis käesoleva alternatiivi korral saab seda teha

Tuleks kaaluda krediidibüroode teenuse kui tegevusala reguleerimist laiemalt.

ainult kaudselt üldise finantskohustuste andmete vahetamise regulatsiooni raames. Selline regulatsioon ei saa aga olla sama täpne kui lepinguline reguleerimine. Seetõttu tuleks kaaluda nn krediidibüroode teenuse kui tegevusala reguleerimist laiemalt.

Turuosaliste poolt korraldatud andmevahetussüsteemi korral on oluline tagada teenusepakkuja või ka mitme teenusepakkuja reguleeritud tegevus. Võimalik on ka mitme teenusepakkuja tegevus krediidinfo haldajana, sest turuosaliste ring on mitmekesine, ulatudes väikestest hoiu-laenuühistutest suurte kommertspankadeni, ning sellisel juhul võivad tekkida teatud kliendisegmendile orienteeritud teenusepakkujad (nn krediidibürood). Mitme krediidibüroo korral peavad nad lisaks enda klientidest turuosalistega ka omavahel andmeid vahetama, et ka teis(t)e krediidibüroo(de) kliendid saaksid kogu turu osas päringutele vastused. Kuna krediidibüroo puutub oma tegevuse käigus kokku nii tundlike isikuandmete kui ka pangasaladusega, siis on põhjendatud luua järelevalve krediidibüroode tegevuse üle litsentseerimise kaudu (vt täpsemalt peatükk 6.5.2 „Õigusalsed muudatused erasektori süsteemi korral“). Litsentseerimistingimused aitavad kaasa ka teenuse jätkusuutlikkuse tagamisele, kuna võimalik on kehtestada nii organisatsioonilisi, finantsilisi kui tehnilisi tingimusi. Näiteks on võimalik kehtestada teenusepakkujale tingimused omakapitali osas, samuti tingimusi infoturbesüsteemi rakendatusele. Turuosaliste poolt korraldatud registripidajaga lahendus on kujutatud alloleval joonisel.

On põhjendatud luua järelevalve krediidibüroode tegevuse üle litsentseerimise kaudu.



Joonis 10. Alternatiiv 3 - turuosaliste poolt korraldatud süsteem

Juhul kui andmevahetussüsteem luuakse turuosaliste endi algatusel, saab registripidajaks eeldatavalt eraõiguslik ettevõtte, kes korraldab liidestumise turuosalistega. Ka sellisel juhul peavad olema kehtestatud põhinõuded tehnilisele lahendusele, mille põhjal eraõiguslik ettevõtte süsteemi sobilikul kujul üles ehitab. Muu hulgas tuleks defineerida nõuded andmekoosseisule, andevahetuse sagedusele, reeglid andmevahetuse eriolukordade jaoks (nt andmete muutmise, kustutamise reeglid, andmepäringule mittevastamise reeglid).

6.1.4 Alternatiivide võrdlus

Allolevasse tabelisse on koondatud valitud kolme alternatiivi tunnuste võrdlus.

Tabel 8. Valitud kolme alternatiivi võrdlus

Tunnus	Alternatiiv 1	Alternatiiv 2	Alternatiiv 3
Andmevahetussüsteemi korraldamine	Riigiasutus	Riigihankega leitud registripidaja korraldada	Sektori poolt leitud registripidaja(te) korraldada
Andmevahetussüsteemi haldamine	Riigi IT asutus (nt RMIT)		
Andmekogu asutamine	Asutatakse	Asutatakse	Ei asutata
Andmevahetussüsteemi arhitektuur	Registripõhine	Registripõhine	Hübriid (register + andmevahetus-keskkond)
Süsteemi finantseerimine	Riiklikult finantseeritud arendus; opereerimine kulupõhise hinnaga	Riiklikult finantseeritud arendus; opereerimine kulupõhise hinnaga	Turuosaliste poolt finantseeritud arendus ja opereerimine

Analüüsi tulemusel joonistus välja kolm põhimõttelist alternatiivi krediidiinfo andmete vahetamiseks osapoolte vahel. Neist kahe esimese puhul on tegemist riiklikult korraldatud mudeliga, kus luuakse riiklik andmekogu.

Esimese alternatiivi puhul on register täielikult riigi kontrolli all nii korralduslikus mõttes kui tehnilise haldamise poolest. Selline mudel on rohkem toetust saanud suuremate krediidiasutuste poolt, kelle huvides on võimalikult kõrge andmekaitse tase, mida eeldatakse riikliku registri puhul pakutavat.

Teise alternatiivi puhul on riigi kontroll andmetöötlusprotsesside üle mõnevõrra väiksem, kuna registri töö korraldamine ja pidamine on sisse ostetud erasektori teenuseosutajalt. Selle mudeli puuduseks on aga asjaolu, et kui tegemist on riikliku registri pidamisega eraettevõtte poolt, siis tuleb leida läbipaistev finantsmudel registri kulude katmiseks. Kuna teenusepakkujad osutavad üldjuhul ka muid infoteenuseid, mida toetatakse eeldatavalt täielikult või osaliselt sama IT-infrastruktuuri poolt, siis on vajalik objektiivne teenuse hinna arvutusmehhanism. Praktika näitab, et sellise hinnastamismehhanismi loomine ja jälgimine võib osutuda keerukaks, mistõttu projektimeeskond teist alternatiivi ei soovita ning edasises analüüsis ei käsitle.

Kolmas alternatiiv on vähima riikliku sekkumisega, kus turuosalised peaksid korraldama krediidiinfo andmevahetuse ise. See eeldab siiski küllalt täpse regulatsiooni kehtestamist krediidibüroode tegevusele. Põhjuseks on asjaolu, et kui krediidiinfot vahendavate ettevõtete roll suureneb, suurenevad ka andmetöötlusega seotud riskid, mis vajavad adresseerimist. Nii on toonud ka mitmed turuosalised litsentseerimata erasektori süsteemi puhul ohtudena välja andmetöötluse riskid, sh andmete kasutamine laenupakkumiste tegemiseks. Viimane on kindlasti aspekt, mis tuleb välistada. Riikliku ja erasektori süsteemi eeliseid ja puudusi on täpsemalt analüüsitud peatükis 6.6.

6.2 Tehniline lahendus ja süsteemi funktsionaalsused

Süsteemide tehnilisel kirjeldamisel on lahenduste tehniliste nõuete osas võrdlemisi suur sarnasus, kuna lahendused peavad krediitpakkujate jaoks olema standardiseeritud kasutajaliidesega süsteemid. Erisused tulevad sisse riikliku andmekogu puhul seadusandlusest tulenevatest nõuetest ja volitatud töötajale kehtestatavatest nõuetest ning erasektori poolt loodaval süsteemil lähtuvalt turuosaliste täiendavatest kokkulepetest. Kuna käesoleva projekti käigus aktiivsem diskussioon nii organisatsiooniliste kui tehniliste alternatiivide üle alles algas (nt loodi vastavasisuline töögrupp Pangaliidu poolt), siis ei ole tehnilise lahenduse kirjelduse juures mindud detailidesse, vaid kirjeldatud lahenduste loogilist arhitektuuri põhinõuete teel.

6.2.1 Funktsionaalsed nõuded

Allolevas tabelis on kirjeldatud süsteemi funktsionaalsed nõuded, mis tulenevad analüüsi käigus kogutud infost.

Tabel 9. Süsteemi funktsionaalsed nõuded

1.	Üldised nõuded
1.1.	Süsteem peab liigestuma turuosaliste infosüsteemi, kasutades X-tee andmevahetusplatvormi.
1.2.	Süsteemil peab olema andmevahetuseks masin-masin liides.
1.3.	Süsteemi peab saama sisse logida läbi tugevalt (nt ID-kaart, mobiil-ID) autenditud veebiportaali liidese.
1.4.	Süsteemi on realiseeritud andmejälgija funktsionaalsus logimaks isikuandmetega tehtavaid päringuid.
1.5.	Süsteem peab säilitama registrisse lisatud andmeid vastavalt säilitamise reeglitele.
1.6.	Süsteem peab võimaldama saata teavitusi süsteemis toimunud tegevuste kohta, sh teavitused andmete mitteesitamise kohta.
1.7.	Süsteemi õiguste halduseks peab olema loodud veebipõhine kasutajaliides.
2.	Krediidiinfo andmete edastamine registrisse
2.1.	Süsteem peab võimaldama edastada registrisse masin-masin liidese kaudu füüsilise isiku finantskohustuste informatsiooni masinloetavas formaadis.
2.2.	Süsteem peab võimaldama edastada registrisse veebiportaali kasutajaliidese füüsilise isiku finantskohustuste informatsiooni masinloetavas formaadis failidega.
2.3.	Veebiportaalis peab saama sisestatud faili sisu vaadelda ja selle sisestamine kinnitada.
2.4.	Süsteemi edastatakse ainult muutused (<i>update</i> -päringud) klientide finantskohustuste kohta (uus leping, uus klient, lepingu muudatus, lepingu lõppemine).
2.5.	Süsteem peab võimaldama jälgida süsteemis andmete uuendamise vastavust reeglitele ja erisuste korral saata automaatseid teavitusi.

3.	Krediidiinfo andmete küsimine registrist
3.1.	Süsteem peab vastama isikukoodipõhisele päringule, väljastades isiku finantskohustuste andmed.
3.2.	Andmete pärimisel tuleb päringu tegemise ja vastamise fakt salvestada logidesse.
3.3.	Andmete pärimisel üle masin-masin teenuse vastatakse masinloetavas formaadis.
3.4.	Andmete pärimisel üle veebiportaali saab krediitpakkuja masinloetava faili, mis on platvormi digitempliga.
3.5.	Süsteemis hoitakse loendurit, mis näitab andmesubjekti kohta määratud aja jooksul tehtud päringute arvu (nt viimase 24 tunni jooksul on 5 päringut).

6.2.2 Mittefunktsionaalsed nõuded

Allolevas tabelis on kirjeldatud süsteemi mittefunktsionaalsed nõuded, mis tulenevad analüüsi käigus kogutud infost.

Tabel 10. Süsteemi mittefunktsionaalsed nõuded

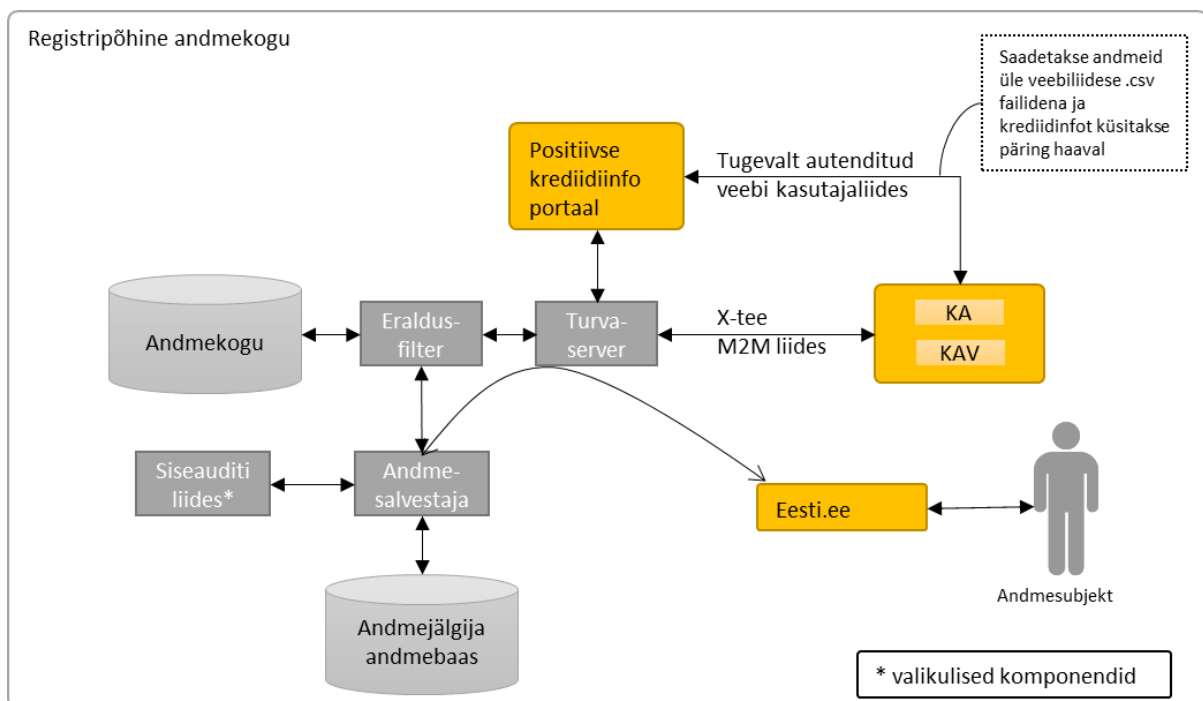
1.	Tehniline võimekus
1.1.	Rakendus peab olema kirjutatud arvestades selle rakenduse poolt töödeldavatele andmetele ja süsteemile kohalduvate nõuetega, mis tulenevad infoturbejuhtimise süsteemist (näiteks ISKE või ISO27001). Aluseks tuleb võtta tööde tellimise hetkel kehtiv versioon.
1.2.	Rakenduse kasutajaliides peab vastama vähemalt WCAG 2.0 tasemele AA.
1.3.	ID-kaardi või mobiil-ID autentimise funktsionaalsuse realiseerimine peab lähtuma SK soovitudest ja nõuetest.
1.4.	Infosüsteem peab olema projekteeritud arvestades, et kõik rakenduse komponendid peavad võimaldama töötamist kõrgkaideldavalt.
1.5.	Süsteem peab toetama minimaalselt 350 000 muutuse kirje sisestamist päevas.
1.6.	Süsteem peab võimaldama liidestumist vähemalt 200 krediitpakkuja.
1.7.	Süsteem peab olema võimeline vastama minimaalselt 2 500 000 päringule aastas või minimaalselt 20 päringule minutis.
1.8.	Süsteem peab võimaldama paralleelset mitmel liidestujal andmeid pärida ja edastada.
2.	Andmete haldus
2.1.	Andmete säilitamiseks peab olema võimalik määrata säilitamise, hägustamise ja kustutamise reeglid (nt tõestusperioodi jooksul info säilitamine lõppenud laenulepingu kohta).
2.2.	Süsteem peab võimaldama saata teateid süsteemis toimunud tegevuste kohta.
2.3.	Süsteemis peab olema võimalus teostada kontrolli andmete kasutamise õigsuse üle.
2.4.	Andmevahetus toimub läbi riigi infosüsteemi andmevahetuskäsi X-tee. Kui X-tee päringut teostab inimene, siis peab olema päringu päises autentitud kasutaja andmed ja infosüsteemi kood. Kui päringut teostab infosüsteem, peab päises olema infosüsteemi RIHA kood.
3.	Õiguste haldus
3.1.	Süsteemi kasutaja tuleb tuvastada.
3.2.	Süsteemi kasutajatel peavad olema isikupõhised kasutajakontod või asutuse sertifikaadid.

3.3.	Rakendusse ja andmetele tohib olla ligipääs vaid dokumenteeritud juurdepääsuõigustega isikutel või infosüsteemidel ja dokumenteeritud autentimisprotseduure kasutades.
3.4.	Ligipääsuõigustele peab olema võimalik määrata: - o kehtivusaeg - o roll ja sellele vastavad õigused - o liidestumise kanal (X-tee või veebiportaal) - o eeldatav maksimaalne päringute arv päevas - o kontaktandmed
3.5.	Ligipääsuõiguste muutmise peab säilitama logi.

6.2.3 Lahenduse skoop ja üldine arhitektuur

6.2.3.1 Riiklik süsteem

Füüsiliste isikute positiivse krediidiinfo andmete vahetamiseks loodav lahendus hõlmab endas riiklikku andmekogu, millega liidestuvad krediidipakkujad. Süsteemi liidestatud osapoolte liitumise, halduse ja lahkumisega seotud tegevusi haldab süsteemi korraldaja (vt joonis 11).



Joonis 11. Registripõhise krediidiinfo andmekogu liidesed

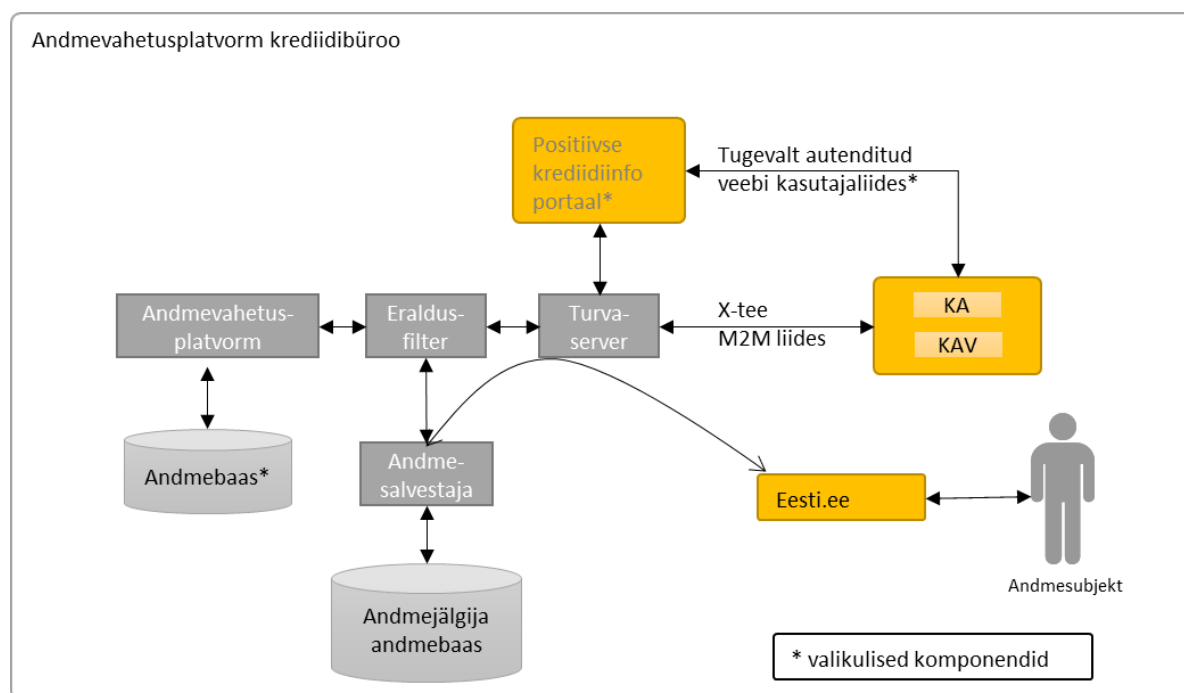
Süsteemiga liidestumiseks on loodud kaks liidest: masin-masin liides üle X-tee ja veebiportaal, mille kaudu krediidipakkujad saavad andmeid pärida või sisestada. Mõlemad liidesed peavad olema disainitud vastavalt RMIT-i üldiste mittefunktsionaalsete ja tehniliste nõuete viimasele kehtivale versioonile. Üle X-tee liidestuvad ettevõtted saavad andmeid vahetada automaatse masinliidese abil, mis võimaldab ettevõtetel luua mugavamaid laenu väljastamise protsesse. Veebiportaaliga liidestumine lisab võimaluse lihtsamaks liidestumiseks, kuna krediidipakkujad ei pea tegema täiendavaid investeeringuid tarkvaraarendamiseks, kuid iga laenu väljastamisel tuleb portaali sisse logida, et kontrollida kliendi andmeid. Mõlema liidese puhul saadavad krediidipakkujad registrisse andmed üks kord ööpäevas kokkulepitud ajavahemikul, kusjuures saadetakse ainult muutunud

andmeid, nt leping lõpetatud ennetähtaegselt, sõlmitud uus leping vms, välistamaks kõikide kliendilepingute info saatmist igapäevaselt.

Andmekaitse nõuetele vastamiseks lisatakse süsteemi täiendav logiserver andmejälgija funktsionaalsuse realiseerimiseks. Funktsionaalsuse peamiseks eesmärgiks on eraldada andmekogust tehtavad päringud, mis puudutavad isikuandmeid ja nende kohta päringu teinud asutuse andmeid. Lahendus võimaldab andmesubjektil kontrollida Eesti.ee portaalist tema kohta tehtud päringute ajalugu. Lisaks on võimalik teostada läbi andmesalvestaja andmekogus sisekontrolli. Andmekogu loomisel on realiseeritud ka kõik andmekogudele riiklikult esitatavad nõuded, sh andmete turvalisuse nõuded, RIHA-s registreerimine jt. Lisaks peab arvestama süsteemi loomisel avaliku teabe seaduses (§ 45 lg 4) ja isikuandmete kaitse seaduses (§ 33 lg 1 p 5) toodud süsteemi puudutavate nõuetega ning vastutava töötaja poolt nõutavate tehniliste tingimustega (nt RMIT-i puhul „RMIT üldiste mittefunktsionaalsete ja tehnilised nõuded“).

6.2.3.2 Erasektori süsteem

Füüsiliste isikute positiivse krediidiinfo andmete vahetamiseks loodav lahendus hõlmab endas krediidibürood (turul võib olla ka mitu), millega liidestuvad krediidipakkujad. Süsteemi liidestatud osapoolte liitumise, halduse ja lahkumisega seotud tegevusi haldavad süsteemi korraldajad, kelleks on litsentseeritud krediidibürood. Krediidibürood loovad ka tehnilised lahendused andmete vahetamiseks (vt joonis 12).



Joonis 12. Krediidibüroo positiivse krediidiinfo andmekogu liidesed

Süsteemiga liidestumiseks on loodud minimaalselt kaks liidest: masin-masin liides üle X-tee ja veebiportaal, mille kaudu krediidipakkujad saavad andmeid pärida või sisestada. Süsteemi veebiportaali puhul võivad turuosalised teha endale sobivaid lahendusi, kuid üle X-tee toimiv andmevahetusliides peab olema tehnilise detailanalüüsi käigus ühtselt kirjeldatud, et tagada kõikide süsteemide koosvõime. Krediidibüroode poolt loodavatele positiivse krediidiinfo süsteemidele

rakendatakse ISKE või ISO27001 nõudeid. Samuti kasutatakse kõikide päringute logimiseks andmejälgija funktsionaalsust.

6.2.4 Juurutamine

Lahenduse juurutamiseks tuleb arvestada eelduslikult kahe aastaga, mille jooksul luuakse vajalikud seadused, lepitakse turuosalistega kokku andmevahetuse spetsifikatsioon, arendatakse vajalik süsteem, valmistatakse krediitpakkujate poolel tehniliselt ette liidestumiseks ja liidetakse krediitpakkujad. Sealjuures on krediitpakkujad hinnanud vajalikuks üleminekuajaks korralduslike ja tehniliste ettevalmistuste tegemiseks ühe aasta. Liidestumise protsess jaotub kaheks masinliidese ja veebiportaali liitujate vahel.

Masinliidese liidestujate puhul tuleb arvestada X-teega seotud turvanõuete täitmisele kuluva aja, automaatsete süsteemis toimivate protsesside loomise ja nende integreerimisega. Süsteemiga liidestumisel tuleb kokku leppida, millal täpselt esimene kanne süsteemi tehakse. See on oluline, kuna andmete mahud esimestel kannetel on väga mahukad ja nende sisestamine vajab tõenäoliselt tuge süsteemi haldaja poolt. Samuti tuleks kokku leppida regulaarsete uuenduskannete tegemise ajavahemikud, mis ühtlustaks süsteemi töömahtusid.

Veebiportaali liidestumine on mõneti kiirem protsess, kuna ei vaja erilisi arendusi krediitpakkuja poolel. Samuti saab lisada kasutajaid süsteemi isikukoodi ja registrikoodi põhisel, kuna sisselogimiseks kasutatakse ID-kaarti, Smart-ID või M-ID sertifikaate.

Mõlema süsteemi juurutamiseks tuleb süsteemi korraldajal organiseerida testkeskkonnad, kus on võimalik testida vahetatavate andmete formaati ja süsteemi erinevaid parameetreid. Samuti peavad olema ettevalmistatud põhjalikud tehnilise ja juriidilise liidestumise juhendid.

6.2.5 Tehnoloogilised riskid

Järgnevalt on kirjeldatud süsteemi tehnilisi riske ja nende maandamismeetmeid.

Tabel 11. Süsteemi tehnilised riskid ja maandamismeetmed

Risk	Maandamismeede
Andmelekke risk	Süsteemi andmed lekivad tehnilise vea, operatsioonilise vea või välise rünnaku tõttu. Riski maandamiseks peab vastutav töötleja realiseerima infoturbejuhtimise süsteemi (näiteks ISKE või ISO27001). Andmevahetusplatvormi puhul väheneb risk veelgi läbi andmete hoidmise krediitpakkujate juures.
Ligipääsuõiguste haldus	Andmetele põhjendamata juurdepääsu saamise risk. Riski maandamiseks peab vastutav töötleja realiseerima infoturbejuhtimise süsteemi (nt ISKE või ISO27001). Täiendavalt on süsteemi päringud tehtud isikustatud kontodega või asutuse sertifikaatidega ja üle krüpteeritud andmevahetuskihi.
Süsteemi töö tõrked	Süsteemi tõrkeid võivad põhjustada süsteemi tehnilised vead või krediitpakkujate süsteemide vead, mille tulemusena on risk kliendi krediitdivõimekuse ebatäpseks hindamiseks.

	Süsteemi toimimise kontrollimiseks on loodud automaatne vigadest teavitamise moodul (sh teavitatakse ka krediitpakkujate süsteemide tõrgetest). Täiendavalt on süsteemi loomisel arvestatud ka vajalike käideldavuse nõuetega, mis võimaldavad krediitpakkujaid teenindada.
Ebakorreksete andmete edastamine	Riski maandamiseks luuakse andmeväljadele kontrollnõuded, mille puhul vigaseid andmeid esitades vastatakse hoiatusega, mis soovib andmete esitajal andmed üle kontrollida.
Mitme laenu paralleelne taotlemine	Riskiks on krediitpakkujate kuritarvitamine mitme laenu korraga taotlemisel. Süsteemi realiseeritakse loendur, mis kuvab määratud aja jooksul krediidiinfosüsteemi tehtud päringute arvu.
Andmete edastamata jätmine	Süsteemis andmete regulaarsel uuendamisel krediitpakkuja poolt saatmata jäänud andmed võivad tingida ebatäpse andmete koosseisu. Riski maandamiseks on andmete hulka lisatud info andmete viimase uuendamise aja kohta, mis annab võimaluse hinnata andmete asjakohasust. Lisaks on süsteemis realiseeritud teavituste lahendus, mis saadab teate süsteemi korraldajale ja andmete uuendamise vahele jättnud krediitpakkujale.

6.3 Andmete koosseis

Intervjueeritud ja veebiküsitlusele vastanud krediitpakkujate hinnangul peaks süsteem hõlmama kõiki laenu iseloomuga finantskohustusi nagu kodu- ja väikelaenud, liisingud, järelmaksud ja krediitkaardid, mida isik on võtnud pankadest, KAV-idelt ja paljude arvates ka HLÜ-dest (kes võiksid vastanute hinnangul samuti kuuluda FI järelevalve alla). Sealjuures peaks krediidi summa limiit olema väike või puuduma üldse – tihti on lihtsam edastada kõik andmed. Veebiküsitluses on mainitud süsteemis kajastatavate kohustustena lisaks ka käendust, maksuvõlgasid ja elatist. Kui andmekoosseisu kuulub ka näiteks käendus ja krediidi kaastaotlemine, siis on krediiditaotleja isikut identifitseerivatele andmeväljadele oluline lisada ka **isiku roll (nt krediidisaaaja, kaastaotleja, käendaja)**. Krediitpakkujate hinnangul ei peaks süsteem sisaldama näiteks kommunaal- ja üürimakseid ning muid kohustusi, mis ei ole seotud pankade või KAV-idega ja mille kvaliteeti ei suudetaks tagada.

Intervjuude ja veebiküsitluse tulemusel on enamike krediitpakkujate hinnangul süsteemi olulisemad andmed krediidiotsuse tegemiseks (lisaks krediiditaotleja isikut identifitseerivatele andmeväljadele) toodud allolevas tabelis. Detailanalüüsi käigus on vajalik täpsustada koostöös turuosalistega andmete uuendamise regulaarsus, täpsed andmeformaadid jms.

Tabel 12. Süsteemis sisalduvad olulisemad andmed krediidiotsuse tegemiseks

1.	Positiivne krediidiinfo
1.1.	Krediidilepingu algus
1.2.	Krediidilepingu lõpp
1.3.	Krediidi summa

1.4.	Krediidi jääk
1.5.	Regulaarse makse suurus (nt järgmise kuue kuu makse)
1.6.	Makse regulaarsus
2.	Tehniline info
2.1.	Kande uuendamise aeg süsteemis
2.2.	Krediidipakkuja poolt viimase uuenduse tegemise aeg
2.3.	Kliendi kohta tehtud päringute arv
3.	Negatiivne krediidiinfo
3.1.	Üle tähtaja saldo ehk võlg
3.2.	Periood tähtaja ületamisest

Krediidiliigi olemasolu süsteemis peavad oluliseks vaid osad intervjueeritud ja veebiküsitlusele vastanud krediidipakkujatest. Peamised krediidiliigid, mida osapooled välja tõid, on eluasemelaen, tarbimis- või väikelaen, liising, järelmaks, õppelaen, krediitkaart. Laenud võib jagada ka tagatise olemasolu järgi tagatisega ja tagatiseta laenuks. Creditinfo ja mitmete tarbijakrediidi pakkujate vahel 2016. aastal sõlmitud positiivse registri asutamislepingu järgi sisaldas andmete koosseis samuti krediidiliiki, mis oli jagatud järgmiselt: tagatisega ja tagatiseta laen, järelmaks, liising, krediitkaart ja muu.

Väiksemat huvi pakub krediidipakkuja liigi olemasolu süsteemis (st kas tegu on krediidasutuse, krediidiandja, kredidivahendaja, HLÜ vm-ga). Vastanute arvates võiks vahetatav info olla pigem anonüümne, kuna krediidipakkuja nime kuvamist ei peeta krediidiotsuse tegemisel hädavajalikuks. Intervjueeritud pankade ja KAV-ide hinnangul oleneb süsteemipidaja poolt välja töötatud krediidiriski hinnangu pakkumine eelkõige süsteemi pidaja ärihuvist. Krediidiriski hinnang annab hinnangu isiku krediidiriskile ja aitab ennustada maksehäire tekkimise tõenäosust. Sellisel juhul kasutaks süsteemipidaja nii isiku positiivset kui negatiivset krediidiinfot ühe komponendina hinnangu arvutamisel. Enamik sisendi andnud krediidipakkujatest ei pea aga selle olemasolu oluliseks ja usaldatakse pigem enda asutuse poolt välja töötatud süsteeme. Küll aga võib selline hinnang olla oluliseks (kuid mitte ainsaks) sisendiks maksevõime hindamisel uutele ja väiksematele turuosalistele, lisaks aitab selle pakkumine kaasa süsteemi isetasuvusele ehk krediidiinfo pakkujal peaks ärihuvi olemasolul olema võimalus sellist teenust pakkuda.

Süsteemi käivitumisel on andmete õigsuse kontrollimiseks kaks meetodit: a) andmesubjekti võimalus enda andmeid kontrollida, b) järelevalve raames pisteline andmete õigsuses kontroll. Andmevahetus peab olema turvatud, mis välistab andmete moonutamise transpordil.

Analüüs ei tuvastanud käesoleval hetkel täiendavaid vajadusi liidestamiseks muude infosüsteemidega (nt infosüsteemidega, mis sisaldaks palgaandmed, terviseandmed vm), et mudelit saaks kasutada muu riigi jaoks olulise lisaväärtuse tekitamiseks. Riigiasutuste andmevajadus ja süsteemi andmete kasutamine avalik-õiguslike eesmärkide saavutamiseks laiemalt vajab detailsemat analüüsi (sh

riigiasutuste endi poolt). Kui süsteem luuakse erasektori poolt korraldatuna, on tegemist krediidipakkujate poolt enda töö tegemiseks vajalike äriandmetega, mistõttu ei saaks krediidiinfot käsitleda avaandmetena. Riigi poolt korraldatud süsteemi korral on võimalik luua avaandmeid, seejuures on oluline anonümiseerida krediidisaaaja ja pakkuja jm.

6.4 Finantsanalüüs

Positiivse krediidiinfo haldamise süsteemi loomine hõlmab mitmeid kulusid, millest osad tuleb teha alginvesteeringuna süsteemi rajades, osad aga saavad olema vajalikud süsteemi töös ja kaasaegsena hoidmiseks.

Süsteemi kulude katmiseks on võimalik luua tasusüsteem, mis näiteks turuosaliste poolt makstavate tehingutasude kaudu katab süsteemi kulud kas täielikult või osaliselt.

Allpool on täpsemalt käsitletud süsteemi kulude ja tulude tekkemehhanisme ning esitatud esialgsed arvutused.

6.4.1 Kulud

Süsteemi kulusid on hetkel võimalik hinnata ainult ligikaudselt, sest sarnaste süsteemide täpsete arenduskulude prognoosimine ilma detailanalüüsita on äärmiselt ebatäpne. Projekti käigus erinevate ekspertide poolt välja käidud hinnangud süsteemi maksumusele jäävad vahemikku 200 000 kuni 500 000 eurot. Süsteemi maksumus sõltub muu hulgas ka sellest, kas süsteem luuakse mõne olemasoleva sarnase infosüsteemi juurde, kus on võimalik osaliselt ära kasutada selle funktsionaalsust, või luuakse süsteem täiesti uue ja eraldiseisvana. Seega on võimalik, et juba praegu turuosalistega andmevahetusliideseid omavad ettevõtted suudavad vajaliku funktsionaalsusega süsteemi luua ka väiksema eelarvega.

Teiseks kulukomponendiks on registripidajapoolne süsteemi arenduse projektijuhtimine ja edasine administreerimine, mis on seotud turuosaliste liidestuslepingute, arvelduste ja teiste korralduslike toimingutega. Sellise tegevuse mahuks on esimesel aastal arvestatud üks täistöökoht (FTE – *full time equivalent*), edasi aga ½ FTE-d. Arvutustes on võetud aluseks 2500 euro suurune kuupalk (bruto), millele lisanduvad tööjõumaksud *ca* 34% ja muud töökohaga seotud kulud 10% brutopalgast $2500 \times 1,34 \times 1,1 \times 12 / 2 = 22\,110$.

Lisaks on oluliseks kulukomponendiks süsteemi halduskulu. See hõlmab süsteemi tehnilist haldamist, IT-infrastruktuuri haldust, vigade ja probleemide lahendamist, liidestustööde maksumust jne. Selliste kulude puhul kasutatakse sageli kindlat proportsiooni süsteemi loomise kuludest. RMIT-i hinnangul moodustavad süsteemi jooksvad halduskulud 10–15% süsteemi maksumusest. Oleme kasutanud arvutustes selleks keskmist väärtust 12,5%.

Oluline on välja tuua ka krediidipakkujate endi kantavad kulutused, mis tuleb teha süsteemiga liidestumiseks. Küsitluse andmetel hindas enamik vastajaid liidestuste väljatöötamise töömahuks 40–120 töötundi, kuid mitmed vastajad pakkusid töömahuks ka vahemiku 121–400 tundi ja üle selle. Arvestades asjaoluga, et tõenäoliselt ei piisa andmeid edastava ettevõtte puhul ainult liideste arendamisest, vaid vajalikuks võivad osutuda suuremad arendustööd (täiendava vaheandmebaasi loomine), siis on arvutuste aluseks võetud keskmine hinnanguline töömaht 200 tundi, mis kasutades arendustunni maksumust 50 eurot, teeb kuluks 10 000 eurot liidestuja kohta.

Hetkel on ebaselge, kui paljud ettevõtted oleksid üldse valmis oma süsteeme kas registriga või andmevahetusplatvormi kaudu liidestama, sest suurele hulgale väiksematest turuosalistest võib see osutuda tehniliselt liiga keerukaks või kulukaks. Sellisel juhul jääb võimalus hakata andmeid süsteemiga vahetama veebiliidese kaudu. Veebiliidese korral saaks krediitipakkuja siseneda turvalise kasutajaliidese kaudu andmevahetussüsteemi ning kontrollida krediititaotleja kohustusi. Samuti oleks seal võimalus lisada uusi isikute kohustusi ka käsitsi või faili süsteemi laadimise teel.

Eeltoodud tingimuste kohaselt kujuneb järgmine finantsmudel:

Tabel 13. Süsteemi kulukomponendid

Kulukomponent	Kulud aastate lõikes (€)					Kokku 5 aastat (€)
	1. aasta	2. aasta	3. aasta	4. aasta	5. aasta	
Kulud registripidajale						
Alginvesteering süsteemi loomiseks (arenduskulu)	350 000					350 000
Süsteemi arenduse projektijuhtimine (1 FTE /1. aasta)	44 220					44 220
Registri administratiivne korraldamine (1/2 FTE/ 2.- 5.aasta)		22 110	22 110	22 110	22 110	88 440
Halduskulu (12,5% aastas)	43 750	43 750	43 750	43 750	43 750	218 750
Süsteemi 5 aasta omamiskulu registripidajale kokku						701 410
Turuosaliste süsteemiga liidestamine*	10 000					400 000
* eeldusel, et automaatselt liidestub ca 50% turuosalisi (40 asutust)						
Registripidaja ja turuosaliste kulud kokku						1 101 410

Allikas: autorite arvutused

Eeltoodud arvutuste kohaselt kujuneb süsteemi kogu omamiskuluks 5 aasta jooksul ca 1,1 miljonit eurot, millest 0,7 miljonit on registripidamise kulu ja 0,4 miljonit turuosaliste poolt kantav kulu.

6.4.2 Tulud

Süsteemi loomise ja haldamisega seotud kulude katmiseks on pakutud välja kaks stsenaariumit. Riikliku registri korral tehakse süsteemi rajamise investeering riiklikest vahenditest ja süsteemi ülalpidamise kulusid hakatakse finantseerima turuosaliste poolt päringupõhiste tasudega. Turuosaliste poolt korraldatud eraõigusliku registri korral tuleks ka registri alginvesteering katta tuludega, mis saadakse päringutasudest.

Ühe päringu hind kujuneks riikliku registri korral süsteemi ülalpidamiskulude jagamisel summaarse tehingute arvuga. Tehingute arvu leidmiseks on kasutatud Eesti Panga poolt kogutavaid laenude ja muude tarbijakrediidi toodete koguselisi müügimahtusid, mille põhjal on võimalik hinnata registrisse tehtavate päringute arvu. Kuigi statistika selle kohta puudub, võib eeldada, et iga laenutoote väljastamise eel võtab tarbija erinevatelt pakkujatelt konkureerivaid pakkumisi, mille puhul tuleb teha päring positiivse krediidiinfo süsteemi. Seejuures on erinevate laenutoodete puhul konkureerivate pakkumiste küsimise arv erinev, olles suurem suurema summaga laenutoodete puhul ja väiksem väiksema summaga laenutoodete puhul.

Eeltoodust tulenevalt on tehtud hinnangulised arvutused aastaste päringute arvude kohta, mida turuosalisel peavad laenupakkumiste tegemise käigus tegema:

Tabel 14. Tarbijakrediidi liikide ja nendega seotud päringute arvude hinnangulised mahud

Krediidiasutused	Laenukäive (mln €)	Väljastatud laenude arv (tk)	Küsitud pakkumiste arv laenu kohta	Pakkumiste/päringute arv
Eluasemelaen	1 148	24 401	3	73 203
Muu laen	59	6 329	2	12 658
Tarbimislaen	302	141 644	2	283 288
Õppelaen	6	2 877	1	2 877
Kogusumma	1 515	175 251		372 026
Krediidiandjad	Käive (mln €)	Väljastatud laenude arv (tk)	Küsitud pakkumiste arv laenu kohta	Pakkumiste/päringute arv
Elamukinnisvaraga seotud krediit	11	858	3	2 574
Sõiduki liising	260	18 315	3	54 945
Muu vara liising	2	617	2	1 234
Vara ost järelmaksuga	94	175 807	2	351 614
Muu rahaline krediit	252	513 312	2	1 026 624
Kogusumma	618	708 909		1 436 991
Kokku				1 809 017

Allikas: Eesti Pank, autorite arvutused

Tabelist nähtub, et laenupakkumiste hinnanguline arv on ligikaudu 1,8 miljonit, kuid võttes arvesse eeldatavat mahtude kasvu, kasutatakse arvutustes 2 miljonit päringut.

Jättes süsteemi loomisega seotud kulud riigi kanda, kujunevad päringu tasud registri pidamise jooksvate kulude ja päringute koguarvu põhjal. Eespool toodud arvutuste põhjal on registri jooksvate kulude maht ligikaudu 64 000 eurot aastas (administratiivne korraldamine 20 000 eurot, halduskulu 44 000 eurot). Sellisel juhul kujuneb ühe päringu maksumuseks 0,03 eurot ehk 3 eurosent.

Tabel 15. Päringu maksumus süsteemis

Süsteemi aastane ülalpidamiskulu (€)	63 850
Päringute arv aastas	2 000 000
Ühe päringu maksumus (€)	0,03

Allikas: autorite arvutused

6.5 Õiguslaste muudatuste vajadus

Alljärgnevad soovitusel, mis muu hulgas arvestavad teostatud rahvusvahelise praktika analüüsi, on regulatiivsete muudatuste vajaduse osas üksnes suunavad ega ole täielikud ja kõikehõlmavad. Ulatuslike regulatiivsete muudatuste tegemisel on vajalik huvigruppide kaasamine vastavalt hea õigusloome ja normitehnika eeskirjale ning kaasamise heale tavale. Tagamaks regulatiivne paindlikkus peab hindama, mis nõuded kehtestada seaduse tasemel ja millised detailid võib reguleerida alamaktiga.

6.5.1 Õiguslased muudatused riikliku süsteemi korral

Eraisikute krediidiinfo keskregistri seadus (vaja välja töötada)

Eesmärk:	Peamine eesmärk peaks olema krediidivõimelisuse hindamise ja vastutustundliku laenamise edendamine. Lisaks peaks kaaluma, kas registri andmeid saaks kasutada ka muude avalik-õiguslike eesmärkide saavutamiseks, mis võiks omakorda vähendada turuosaliste halduskoormust seoses andmete esitamisega (finantsstabiilsuse tagamise või järelevalvega seonduvad eesmärgid, statistilised ülesanded). Vestluste käigus antud selgituste kohaselt on kõigil riiklikke funktsioone täitvatel osapooltel oma ülesannete täitmiseks vajalikele andmetele piisav juurdepääs olemas ning nende täitmiseks eraldi riikliku registri vajadus puudub. Keskse registriga oleks mingil määral võimalik vähendada turuosaliste raporteerimiskohustust, aga sellise muudatuse mõju oleks ebaoluline. Suurema mõju saavutamine eeldaks kardinaalsemalt statistiliste ja järelevalveliste andmete kogumise ümberkorraldamist (nt registri ühendamiseks AnaCrediti info kogumisega), milleks osapooltel valmisolek puudus.
Registripidaja:	Määratleda registripidaja ja tema pädevus ning vastutus.
Andmevahetuse alus:	Andmevahetus registriga toimub seaduse alusel (ei ole vaja eraldi andmesubjekti nõusolekut).
Registrile esitatavad andmed:	Registrisse esitatavate andmete ulatuse määratlemine, kohustades edastama üksnes andmeid, mis on vajalikud ja sobivad eesmärgi saavutamiseks (krediidivõimelisuse hindamiseks). Töötada välja koostöös turuosalistega. Isikuandmed: nimi, isikukood (või sünniaeg), passi või ID-kaardi andmed. Kaaluda, kas registris peaks olema fikseeritud ka isiku perekonnaseis ja leibkonna suurus (ülalpeetavate arv), samuti seosed leibkonna liikmetega. Positiivsed krediidiandmed, sh andmed finantskohustuste suuruse, regulaarsete maksete ja intressi kohta. Koostöös turuosalistega analüüsida, milline andmekoosseis oleks optimaalne. Hinnata vajadust küsida andmeid kõigi leibkonna liikmete kohta (kui register võimaldab selliseid seoseid). Kaaluda kohustust kliendilt küsida ja registrile esitada ka kliendi finantskohustused välisriigi finantsasutuste ees. Positiivne krediidiinfo peaks hõlmama ka garantiisid, käendusid.

Andmed laenu taotluste kohta, mille alusel on tehtud päringuid.

Negatiivsed krediidiandmed, sh andmed maksehäirete ja võlgnevuste kohta. Vaja määratleda piirangud negatiivse info edastamisele. Kehtiva õiguse kohaselt ei või infot makserikkumiste kohta edastada, (i) kui rikkumisest on möödunud vähem kui 30 päeva ja (ii) kohustuse rikkumise lõppemisest on möödunud rohkem kui 5 aastat. Samuti võiks registreerida kõik maksekohustused, mille kohta on täitedokument. Kaaluda miinimumsumma määratlemist, mida ületavad maksehäired tuleb registreerida.

Välistused: Register ei töötle eriliiki isikuandmeid või süüteoiga seonduvaid andmeid.

Andmete esitamise kohustus: Kehtestada kõikidele tarbijakrediidi pakkujatele (sh vahendajatele) sõltumata tegevuse alusest kohustus registrele info edastamiseks. Seejuures tuleb vältida andmete dubleerivat esitamist (nt kredidivahendaja ja krediidiandja poolt).

Tähtajad ja protseduur andmete esitamiseks: Positiivsed krediidiandmed peaks esitama iga kord laenulepingu sõlmimisel (sh lepingu muutmisel, millega kaasneb laenusumma suurendamine või muude oluliste muudatuste tegemine). Negatiivsete krediidiandmete esitamine, kui on täidetud tingimused nende edastamiseks (vt eespool).

Tehniline protseduur andmete esitamiseks (sh võimalus seda teha eraõiguslike krediidibüroode kaudu).

Andmete esitaja peaks tagama nende kvaliteedi. Seetõttu peaks seadus kehtestama ka andmete parandamise kohustuse ja protseduuri.

Päringud registrisse: Kohustus kõikidele Eestis teenuseid pakkuvatele tarbijakrediidi väljastajatele. Hinnata, kas kohustus peaks laienema teatud summat ületavale krediidile või kõikidele laenudele.

Hinnata, kas kohustus peaks laienema ka isikutele, kes oma majandustegevuses omandavad tarbijakrediidist tulenevaid nõudeid (nt inkasso teenuse pakkujad), kui nad sellise tegevuse raames restructureerivad nõudeid ja oluliselt muudavad laenu tingimusi (käsitletav uue laenu andmisena). Vaja analüüsida, kas

sellistele isikutele peaks laienema krediivõime hindamise kohustus, arvestades ka Euroopa Liidu algatusi⁹⁴.

Määratleda päringute ulatus: lisaks laenutaotlejale (sh kaaslaenutaotlejad) ka isiklike tagatiste (käendus ja garantii) andjad. Nii positiivsed kui negatiivsed krediidiandmed.

Andmete väljastamise protseduur: päringu tegemine (hinnata, kas koos allkirjastatud laenutaotluse esitamisega), protseduur andmete väljastamiseks.

Määratleda isikud, kellele võib andmed väljastada, ja eesmärgid, milleks võib andmeid kasutada, ning sätestada kohustus andmed kustutada, juhul kui laenulepingut ei sõlmita: (i) krediitipakkujatele laenutaotluse alusel krediivõimelisuse hindamiseks, (ii) andmesubjektidele nende kohta käivate andmete edastamiseks, (iii) välisriigi krediitipakkujatele mittediskrimineerival viisil, (iv) kolmandatele isikutele andmesubjekti selgel nõusolekul. Täiendavalt vajalik hinnata, kas ja millistel eesmärkidel peaks erinevatel avalik-õiguslikke funktsioone täitvatel asutustel olema juurdepääs registriinfole.

Päringutele vastamisel (v.a andmesubjekti enda päringu või tema selge nõusoleku alusel) ei väljastata andmeid, mis võimaldaksid seostada finantskohustused konkreetse krediitipakkujaga (krediitipakkuja nimi, lepingu nimi ja number).

Andmete staatus:

Krediidiregistri andmetel on üksnes informatiivne tähendus. Need ei oma õiguslikku staatust (tõendi väärtust) finantskohustuste või maksehäirete kohta. Seega on krediidiregistri päring vaid üks meede krediivõimelisuse hindamiseks ning see ei ole absoluutseks tõendiks vastutustundliku laenamise nõuete täitmise kohta ega välista muude meetmete rakendamist.

Andmete säilitamine:

Seadusega kehtestada nõuded andmete säilitamise tähtajale. Need peaks välja töötama koostöös turuosalistega konkreetsete andmekoosseisude põhisel, kusjuures lähtuda võib järgmistest soovistest:

- (i) info päringute kohta – 1 aasta
- (ii) andmed laenutaotluste kohta – 1 aasta
- (iii) positiivne krediidiinfo – 3 aastat lepingu lõppemisest
- (iv) negatiivne krediidiinfo – 5 aastat rikkumise lõppemisest (nõude täitmisest), aga mitte kauem kui 10 aastat nõude tekkimisest

⁹⁴ European Commission, Development of secondary markets for non-performing loans, https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2017-3137460_en#pe-2018-1426

	(v) isikuandmed – seni kuni registris on registreeritud positiivsed või negatiivsed krediidiandmed isiku kohta
Andmesubjekti õiguste teostamine:	Protseduur andmesubjekti poolt tema kohta esitatud päringutega ja registreeritud andmetega tutvumiseks. Protseduur andmete õigsuse tagamiseks ja ebaõigete andmete parandamiseks või kustutamiseks. Sealhulgas peaks parandatud andmetest teavitama isikuid, kellele valesid andmeid on väljastatud.
Tasud:	Määratleda registri toimimise ja kasutamisega seonduvad tasud: päringupõhine tasu, liikmelisusel põhinev tasu.
Järelevalve:	Registripidaja pädevused ja kohustused (sh järelevalve teostamisel), sanktsioonid rikkumiste korral, vaidluste lahendamise protseduur.

6.5.2 Õiguslased muudatused erasektori süsteemi korral

KAS, KAVS, hoiu-laenuühistu seadus (täiendused)

Andmete esitamise kohustus: Kehtestada kõikidele tarbijakrediidi pakkujatele (sh vahendajatele) sõltumata tegevuse alusest kohustus litsentseeritud krediidibüroole klientide positiivse krediidiinfo edastamiseks. Seejuures tuleb vältida andmete dubleerivat esitamist (nt kredidivahendaja ja krediidiandja poolt).

Hinnata, kas on vajalik seaduse tasemel kehtestada täpsem protseduur andmete esitamiseks või piisab üksnes kohustusest. Viimasel juhul oleks protseduur iga krediidibüroo enda kujundada ja seda hindaks järelevalveasutus tegevusloa andmisel.

Andmete esitaja peaks tagama nende kvaliteedi. Seetõttu peaks seadus kehtestama andmete parandamise kohustuse ja protseduuri.

Hinnata, kas on vajalik kehtestada krediidipakkujatele kohustus ka enne laenuotsuse tegemist litsentseeritud krediidibüroole laenu taotleja ja tagatise andja kohta päringu esitamiseks. Kui tagatud on krediidibüroodele andmete esitamine, siis peaksid olema loodud eeldused efektiivse krediidiinfosüsteemi toimimiseks. Kui mõni krediidipakkuja hindab oma protseduurides, et vastutustundliku laenamise nõuded on efektiivsemalt täidetud muul viisil, siis võib säilida valikuõigus krediidibürood mitte kasutada.

Krediidibüroode seadus (vaja välja töötada)

Eesmärk:	Reguleerida üksnes teenust seonduvalt positiivse krediidiinfo töötlemisega vastutustundlikuks laenamiseks ja selle raames krediidivõimelisuse hindamiseks. Negatiivse krediidiinfo kogumine ja vahetamine võib toimuda endistel alustel, kuna selle osas efektiivne andmevahetus toimib.
Andmevahetuse alus:	Seaduses sätestatud ulatuses ja tingimustel positiivse krediidiinfo töötlemine toimub seaduse alusel (ei ole vaja eraldi andmesubjekti nõusolekut). Krediidibüroo ei töötle sellisel spetsiifilisel seadusest tuleneval alusel eriliiki isikuandmeid ega süüteoga seonduvaid andmeid.
Töödeldavad andmed:	Registrisse esitatavate andmete ulatuse määratlemine, kohustades edastama üksnes andmeid, mis on vajalikud ja sobivad eesmärgi saavutamiseks. Töötada välja koostöös turuosalistega. Isikuandmed: nimi, isikukood (või sünniaeg), passi või ID-kaardi andmed. Kaaluda, kas registris peaks olema fikseeritud ka isiku perekonnaseis ja leibkonna suurus (ülalpeetavate arv), samuti seosed leibkonna liikmetega. Positiivsed krediidiandmed, sh andmed finantskohustuste suuruse, regulaarsete maksete ja intressi kohta. Koostöös turuosalistega analüüsida, milline andmekoosseis oleks optimaalne. Andmed laenuaotluste kohta, mille alusel teostatakse päringud.
Andmete kogumine:	Määratleda, millisel alusel võib registrisse andmeid koguda (või neid verifitseerida): krediidipakkujatelt saadud andmed, otse andmesubjektidelt saadud andmed, muudest avalikest registritest kogutavad andmed, teistelt litsentseeritud krediidibüroodelt, välisriigi krediidibüroodelt või krediidiregistritest saadud andmed.
Andmete väljastamine:	Määratleda alused ja isikud, kellele krediidibüroo võib positiivset krediidiinfot avaldada: (i) krediidipakkujatele laenuaotluse alusel krediidivõimelisuse hindamiseks, (ii) andmesubjektidele nende kohta käivate andmete edastamiseks, (iii) välisriigi krediidipakkujatele mittediskrimineerival viisil (eelduseks võib olla vastastikkuse printsiibi järgimine ning regulatiivne järelevalve krediidipakkuja või -vahendaja üle), (iv) kolmandatele isikutele andmesubjekti selgel nõusolekul. Täiendavalt vajalik

hinnata, kas ja millistel eesmärkidel peaks erinevatel avalik-õiguslikke funktsioone täitvatel asutustel olema juurdepääs positiivsele krediidiinfole.

Andmete staatus:	Andmetel on üksnes informatiivne tähendus. Need ei oma õiguslikku staatus (tõendi väärtust) finantskohustuste kohta. Seega on krediidiregistri päring vaid üks meede krediidivõimelisuse hindamiseks ning see ei ole absoluutseks tõendiks vastutustundliku laenamise nõuete täitmise kohta ega välista muude meetmete rakendamist.
Andmete kasutamine:	Keelata andmesubjekti kohta kogutava positiivse krediidiinfo kasutamine muul eesmärgil kui vastutustundlik laenamine. Krediidibüroo peab edastama sellised andmed õigustatud isikutele asjakohasel alusel ilma omapoolse täiendava töötlemiseta. Täiendavaks andmetöötluseks (nt krediidiriski hinnangu andmine) peab olema andmesubjekti selge nõusolek või muu GDPR-ist tulenev alus.
Andmete säilitamine:	Seadusega kehtestada nõuded andmete säilitamise tähtajale. Need peaks välja töötama koostöös turuosalistega konkreetsete andmekoosseisude põhiselt, kusjuures lähtuda võib järgmistest soovistest: (i) info päringute kohta – 1 aasta (ii) andmed laenu taotluste kohta – 1 aasta (iii) positiivne krediidiinfo – 3 aastat lepingu lõppemisest (iv) isikuandmed – seni kuni registris on registreeritud krediidiandmed andmesubjekti kohta
Andmesubjekti õiguste teostamine:	Protseduur andmesubjekti poolt tema kohta esitatud päringutega ning registreeritud andmetega tutvumiseks. Protseduur andmete õigsuse tagamiseks ja ebaõigete andmete parandamiseks või kustutamiseks. Sealhulgas peab krediidiinfosüsteemi korraldaja (kas otse või läbi andmed edastanud krediidipakkuja) teavitama parandatud andmetest isikuid, kellele valesid andmeid on väljastatud.
Tegevusluba (litsents):	Määratleda tegevusloa taotlemise protsess, sh (i) taotluse esitamine, (ii) taotluse lahendamine, (iii) otsuse tegemine (sh avalikustamine), (iv) tegevusloa tühistamine, arvestada sealjuures majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse nõudeid, samuti KAVS-i analoogiat.
Tegevusloa (litsentsi) kontrollies:	Sobivad ja proportsionaalsed nõuded tagamaks piisav usaldus, andmete turvalisus ja teenuse jätkuvus. Kindlasti peaks see

hõlmama äriplaani ja selle jätkusuutlikkust, organisatoorseid ja kapitalinõudeid (sh vastutuskindlustus), riskijuhtimise reegleid ja protseduure, andmete töötlemise protseduurireegleid, tehnilisi lahendusi ja nõudeid olulist osalust omavatele aktsionäridele. Samuti peaks olema reguleeritud tegevuse edasiandmine, välistamaks regulatiivsetest nõuetest kõrvalehoidumist.

Tegevusloa osas võib kaaluda erandit krediidasutustele, kes soovivad korraldada klientide positiivsete krediidiandmete jagamist krediidiivõimelisuse hindamiseks (st sarnaselt Rootsiga erandit krediidasutustele tegevusloa nõude osas). See aitaks maandada ka eraõigusliku krediidibüroo tegevuse jätkuvuse riski, mille korral krediidasutus(t)el oleks võimalik süsteemi administreerimine ise üle võtta.

Andmebaasi üleandmine:

Reguleerida andmebaasi üleandmine või likvideerimine tegevuse lõpetamisel või tegevusloa äravõtmisel. Andmeid võib üle anda üksnes isikule, kellel on selliste andmete töötlemiseks vajalik tegevusluba. See peaks toimuma järelevalveasutuse loal ja järelevalve all.

Eraõiguslike krediidibüroode süsteemiga kaasneb oluliselt suurem tegevuse jätkuvuse risk kui riikliku registri puhul. Seda on võimalik tegevusloa nõuetega küll maandada (eelkõige läbi äriplaani hindamise ja usaldatavusnõuete), kuid tegevuse jätkuvuse riski lõplikult välistada ei ole võimalik. Kui andmekogu on võimalik anda hoiule või likvideerida järelevalveasutuse kontrolli all, siis uue eraõigusliku krediidibüroo sisenemine turule ei ole garanteeritud. Sellisel juhul peab riik ise leidma võimaluse andmebaasi ülevõtmiseks ja haldamiseks kuni sobiva püsiva teenuseosutaja leidmiseni.

Järelevalve:

Määratleda avaliku funktsiooni täitja, kelle poolt järelevalve teostamine oleks kõige asjakohasem, arvestades tema tegevuse aluseid ja eesmärke. Rahvusvahelises praktikas on krediidibüroode järelevalveasutuseks tavapäraselt andmekaitse inspeksioonid, kuna krediidibüroode tegevus (eraisikute krediidiandmete töötlemisel) hõlmab kõige ulatuslikumalt isikuandmete kaitse valdkonda. Alternatiiv oleks finantsjärelevalve asutus, kes teostab järelevalvet krediidipakkujate üle.

Määratleda tuleb järelevalveasutus(t)e pädevused (sh kontrollifunktsioonid), sanktsioonid rikkumiste korral, vaidluste lahendamise protseduur.

Kehtestada menetlus- ja järelevalvetasud, millest finantseeritakse loamenetlust ja järelevalve tegevust.

6.5.3 Muud regulatiivsed muudatused

Isikuandmete kaitse seadus:	Uue isikuandmete kaitse seaduse kohaselt võib krediitdivõimelisuse hindamiseks jagada üksnes võlasuhte rikkumisega seotud isikuandmeid. Kaaluda eelneva isikuandmete kaitse seaduse § 11 lg-s 6 sätestatud regulatsioon taastamist, mis ei olnud piiratud võlasuhte rikkumisega seonduvate andmetega (arvestades GDPR-i piiranguid).
Krediitdiasutuste seadus:	Laiendada krediitdiasutuste seaduses krediitdiasutuse õigust väljastada pangasaladusena käsitletavat andmeid lisaks krediitdiasutustele ka teistele isikutele vastutustundliku laenamise põhimõtte rakendamiseks. Selleks peaks krediitdiasutus (i) tuvastama õigusliku aluse andmete edastamiseks, (ii) kontrollima edastatavate andmete õigsust ja (iii) registreerima andmeedastuse. Krediidiregistrisse või litsentseeritud krediitbüroole andmete edastamisel eeldatakse õigusliku aluse olemasolu.

6.6 Eelistatud andmevahetusmudeli valik

Peamised andmevahetusmudeli valikukohad on seotud järgmiste küsimustega:

- ▶ Kas luua süsteem riikliku andmekoguna või erasektori poolt loodava lahendusena?
- ▶ Kas luua süsteem keskse registrina, andmevahetusplatvormina või nende kombinatsioonina?

Juriidiliste alternatiivide analüüsimisel tuvastati vajadus kehtestada vastutustundliku laenamise paremaks tagamiseks kohustus hakata positiivset krediidiinfot krediitpakkujate vahel jagama. Sellise kohustuse loomiseks on vajalik töötada välja regulatsioon, mis võiks toimuda Rahandusministeeriumi eestvedamisel. Regulatsiooni väljatöötamise vajadus eksisteerib nii riikliku andmekogu kui erasektori poolt loodava lahenduse korral.

Analüüsi käigus selgus, et tehnilise lahenduse (andmevahetusplatvorm, register või nende kombinatsioon) ja organisatsioonilise lahenduse (riiklik või eraalgatuslik lahendus) osas puudub nii riigil kui krediitpakkujatel ühtne eelistus. Kuigi andmevahetusplatvormi võib pidada andmelekkete riski tasemelt kõige madalamaks, siis on süsteemi loomisel vajalik arvestada krediitpakkujate erineva tehnilise võimekusega, mistõttu võib hübriidlahendus olla tänases turuolukorras sobivaim tehniline lahendus, mis rahuldab võimalikult suurel hulgal osapooli. Hübriidlahendus annaks väiksema liidestumisvõimekusega turuosalistele võimaluse edastada andmeid registrisse ja neid seal päringute jaoks hoida, suurema võimekusega turuosalistel võiksid aga liidestuda andmevahetuskeskkonnaga sünkroonselt.

Allolevas tabelis on toodud riikliku ja erasektori süsteemi peamised eelised ja puudused, mis on sünteesitud intervjuude, veebiküsitluse ja valideerimisseminari tulemusel.

Tabel 16. Riikliku ja erasektori süsteemi eelised ja puudused*

Alternatiiv Faktor	Riiklik süsteem	Erasektori süsteem
Administratiivne korraldus	Kuna vastutustundliku laenamise reguleerimist võib käsitleda avaliku ülesandena, siis on süsteemi loomine riiklikuna põhjendatud.	Ei teki kahtlust, miks riik „võtab eraturult“ teenuse pakkumise ära.
	Lahenduseni jõudmine võib osutada keeruliseks, kuna turuosaliste tehniline võimekus on väga erinev (suurtele turuosalistele kavandatud lahendused ei sobi väikestele ja vastupidi).	Lahenduseni jõudmine võib osutada keeruliseks, kuna turuosaliste tehniline võimekus on väga erinev (suurtele turuosalistele kavandatud lahendused ei sobi väikestele ja vastupidi).
Süsteemi jätkusuutlikkus ja usaldusväarsus	Mõned turuosalised näevad riiklikult korraldatud süsteemi jätkusuutlikuma ja usaldusväärsemana (sh andmekaitsealasest aspektist; sellele rakenduks ISKE infoturberaamistik).	Mõnede turuosaliste hinnangul tunnetatakse suuremat andmete väärkasutuse ja süsteemi jätkusuutlikkuse riski. Alternatiiv vajab tõhusat andmekaitsealast järelevalvet ja reguleerida tuleb krediidibüroode tegevusvaldkond.
Arenduste paindlikkus	Arenduste tegemisel tuleb arvestada riigihangete regulatsiooni ja suurema administratiivse koormusega.	Arendusi on võimalik teha paindlikumalt ja kiiremini.
Innovaatilisus	Riiklikult korraldatud süsteemi puhul piirdub süsteem ainult minimaalse positiivse krediidiinfo haldamisega ja täiendavaid lisaväärtusteenuseid ei pakutaks.	Turuosaliste poolt leitud teenusepakkuja saab positiivse krediidiinfo andmevahetuse funktsionaalsuse kõrval arendada ka muid täiendavaid lisaväärtusteenuseid (tagades rangelt andmekaitse ja pangasaladusega seotud piirangud).
Alginvesteeringu rahastamine	Riikliku andmevahetussüsteemi puhul on alginvesteeringu rahastamiseks võimalik kasutada riigieelarvelisi või EL-i struktuurifondide vahendeid.	Turuosaliste poolt leitud teenusepakkuja peab võtma äririski ja tegema alginvesteeringu; kõigi turuosalistega kokkuleppele jõudmine võib osutada keerukaks.
Jooksvate kulude rahastamine	Turuosaliste poolt finantseeritud kulupõhine opereerimine.	Turuosaliste poolt finantseeritud opereerimine.
Hinnastamine	Süsteem ei oleks suunatud kasumile ehk eelduslikult võiks turuosalisele kohustuse täitmise hind olla odavam.	Esineb risk, et turuosaliste jaoks kujuneb kohustuse täitmiseks hind liiga kõrgeks.
Mudeli korraldaja leidmine	Hetkel näevad riigiasutused vähe võimalusi võtmaks enda peale süsteemi korraldaja rolli, mistõttu tekib organisatsiooniline risk süsteemi loomisel.	Turul on olemas antud ala ettevõtted, kes on motiveeritud teenust pakkuma ja enda peale süsteemi korraldaja rolli võtma.

* Roheline taust – eelis; punane taust – puudus; värvitu – neutraalne

Riikliku süsteemi kasuks räägib mõnede turuosaliste hinnangul suurem usaldusväarsus nii andmekaitsealasest kui süsteemi jätkusuutlikkuse aspektist ja võimalik, et erasektori lahendusest

odavamaks kujunev teenuse hind. Lisaks on riikliku süsteemi puhul võimalik kasutada alginvesteeringuks riigieelarvelisi või EL-i struktuurifondide vahendeid. Puuduseks on aga turuosaliste hinnangul arenduse väiksem paindlikkus ja innovaatus. Lisaks on oluliseks probleemiks asjaolu, et riigiasutused ise näevad vähe võimalusi võtmaks enda peale süsteemi korraldaja rolli, mistõttu tekib organisatsiooniline risk süsteemi loomisel. Riikliku süsteemi korral võib pidada selle eeliseks andmete kättesaadavust statistikaks, finantsstabiilsuse analüüsiks ning mudeli kasutamist muu riigi jaoks olulise lisaväärtuse tekitamiseks. Küll aga ei näinud vastavad riigiasutused käesoleval ajal selleks riikliku süsteemi loomise vajadust. Tulevikus võivad aga sellised vajadused tekkida või mõnel asutusel, kellega teemat ei arutatud, juba täna olemas olla. Siiski võiks olla riigiasutustel sellisel juhul võimalik saada andmeid ka eraettevõtte ehk litsentseeritud krediitbüroo käest. Riigiasutuste andmevajadus ja süsteemi andmete kasutamine avalik-õiguslike eesmärkide saavutamiseks laiemalt vajab detailsemat analüüsi (sh riigiasutuste endi poolt).

Erasektori süsteemi kasuks räägib eelkõige suurem paindlikkus ja innovaatus. Lisaks jõutaks valmis lahenduseni ilmselt kiiremini ning selleks on turul täna olemas teenusepakkujad. Küll aga esineb mõnede turuosaliste hinnangul risk, et andmed ei ole hoitud sama usaldusväärselt, kui seda võiks riikliku süsteemi puhul eeldada. Nii on ka mitmed turuosalistes litsentseerimata krediitbüroode puhul toonud ohtudena välja andmetöötluse riskid, sh andmete kasutamine laenupakkumiste tegemiseks. Usaldusväärsuse ja jätkusuutlikkuse tagamiseks on vajalik reguleerida erasektori poolt teenust pakkuvate ettevõtete (krediitbüroode) tegevusvaldkond, luues selleks vastavasisulise litsentsi/tegevusloa, ning korraldada järelevalve.

Eeltoodust lähtuvalt antakse soovitus erasektoril põhineva andmevahetusmudeli loomiseks.

Erasektori süsteemi korral on vajalik luua regulatsioon teenusepakkuja litsentseerimiseks, mis kehtestab sobivad ja proportsionaalsed nõuded tagamaks piisava usalduse, andmete turvalisuse ja teenuse jätkusuutlikkuse. Samuti tuleb kehtestada järelevalve teenusepakkuja üle.

Litsentseerimine peaks hõlmama äriplaani ja selle jätkusuutlikkust, organisatoorseid ja kapitalinõudeid (sh vastutuskindlustus), riskijuhtimise reegleid ja protseduure, andmete töötlemise protseduure ja reegleid ning tehnilisi lahendusi ja nõudeid olulist osalust omavatele aktsionäridele. Lisaks, nagu varasemalt kirjeldatud, on vajalik kehtestada vastutustundliku laenamise paremaks tagamiseks kohustus hakata positiivset krediidiinfot krediitpakkujate vahel jagama. Erasektori süsteemi puhul arendab eraõiguslik ettevõtte turuosalistega kokkulepitud tingimustel nõuetele vastava süsteemi ja korraldab turuosaliste liidestumise. Erasektoris võib tekkida ka mitu teenusepakkujat, mille tagajärjel on krediitpakkujal võimalus valida enda jaoks sobivate tingimuste ja hinnaga pakkuja.

Käesoleva projekti käigus aktiivsem diskussioon nii organisatsiooniliste kui tehniliste alternatiivide üle alles algas. Näiteks moodustas Eesti Pangaliit projekti lõpufaasis positiivse krediidiinfo andmevahetussüsteemi analüüsimiseks töögrupid, mille eesmärk on muu hulgas süsteemi korralduslike aspektide ning tehniliste ja juriidiliste lahenduste analüüsimine. Samal ajal tegeleb ka FinanceEstonia KAV-i töögrupp positiivse krediidiinfo võimalike süsteemide üle arutlemisega. Seetõttu selgub turuosaliste lõplik eelistus alles töögruppide tegevuse ja turuosalistevaheliste diskussioonide edenedes.

LISA 1. Intervjuuplaan krediidipakkujatega

Mudelit puudutavad üldised teemad	
1.	FI finantskohustuste andmevahetusmudeli (edaspidi mudel) vajalikkus - Kui vajalikuna näevad turuosalisel registri/platvormi olemasolu? - Kuivõrd parandab selle olemasolu tänast maksevõime hindamise protsessi?
2.	Mudeli eesmärk - Mis võiks olla kavandatava mudeli eesmärk? (Vastutustundliku laenamise nõuete täitmine, sh kohustuste kontroll, või midagi lisaks?)
3.	Probleemid, mille lahendamaks mudeli kasutuselevõtt - Millised probleemid lahendamaks mudeli kasutuselevõtt nii ühiskondlikult kui asutuse tasandil ehk laenuvõtja/ettevõtte/riigi jaoks?
4.	Tänane turuolukord ja võimalused/takistused mudeli rakendamisel - Kas ja kuidas vahetatakse täna negatiivset/positiivset laenukohustuste infot? - Milliste andmete alusel tehakse laenu väljastamise otsus? Kas see on olnud piisav? - Millised on tänased võimalused ja takistused mudeli rakendamisel nii tehnilisest, õiguslikust kui finantsilisest vaatenurgast? (sh 2016. a kogemus positiivse krediidiregistri arendamisel) - Kuidas nimetatud takistusi ületada? - Kas ja kuidas oleks mudeli rakendamiseks vajalik muuta seadust?
Mudeli osapooled: korraldav isik, kasutajad jm rollid	
5.	Mudeli korraldav isik - Kes võiks olla mudeli korraldav isik/haldaja (nt üks või mitu eraettevõtet, riigi poolt selleks loodud või riigi olemasolev asutus)? - Kuidas leitakse mudeli korraldav isik (nt riik pakkujana või riigihanke või turu isereguleerimise teel)?
6.	Mudeli osapooled: asutuse/riigi/füüsilise isiku (laenuvõtja) roll mudelis - Kes peaksid infot andma ja kes saaksid kasutada (sh füüsiline isiku poolt enda andmete ja tema kohta tehtud päringute nägemine)? - Milline võiks olla riigi roll mudelis (nt riigipoolne andmete kasutamine, riik mudeli haldajana/hankijana, regulatiivselt kaasaaitajana)? - Kes peaksid määrama mudeli toimimise reeglid ja vahetatavad andmed (nt turuosalisel) ja miks?
7.	Järelevalve - Kes peaks teostama järelevalvet andmete õiguse ja sihipärase kasutamise osas? (Isikuandmete kaitse osas jääks järelevalve AKI-le ja krediidivõimelisuse hindamise osas FI-le) - Mille alusel ja millise sagedusega ning mida kontrollitakse (nt kaebuse alusel/kindla regulaarsusega; logide kontroll – vajalik logide salvestumine)?
Mudeli tehniline lahendus ja andmevahetus	
8.	Mudeli tehniline lahendus

	- Milline on eelistatud mudeli tehniline lahendus (nt andmevahetusplatvorm/register) ning mis on lahenduse eelised ja nõrkused?
9.	Mudeliga hõlmatud andmed, kohustuste info - Millised kohustused peaksid olema mudeliga hõlmatud? - Millisest summast alates peaksid kohustused olema mudelis kaetud? - Millised muud andmed peaksid mudeliga kaetud olema? - Millised andmed peaksid olema anonümiseeritud (nt krediidasutuse, -andja ja -vahendaja nimi)?
10.	Andmete muutmine ajas - Milline oleks piisav andmete värskendamise sagedus? Millise ajalise seisuga andmeid oleks piisav pärimisel vastusena saada?
11.	Mudelis hõlmatud andmete kasutamise eesmärk - Millisel eesmärgil oleks lubatud mudeli finantskohustuste andmeid kasutada (nt ainult vastutustundliku laenamise põhimõtte järgimiseks laenu andmisel; millisel juhul võiks andmeid kasutada ka näiteks laenupakkumiste tegemiseks)?
Mudeli toimimist puudutavad teemad – reeglistik, rahastus, turvalisus, funktsionaalsus	
12.	Andmete andmise ja kontrollimise kohustuslikkus - Kuidas peaksid olema andmete andmise ja mudelist kontrollimise reeglid kehtestatud (nt seadusega)? - Kas andmeid peaks andma kohustuslikus korras (seadus) või vabatahtlikult; kas peaks olema kohustus laenu andmisel mudelist laenuaotleja kohustusi kontrollida? Või eelistatakse seaduses sätestatud kohustuse asemel laenuaotleja nõusoleku küsimist?
13.	Rahastamislahendused - Milline oleks eelistatud mudeli rahastamismudel (kes maksavad mille eest ning millistel tingimustel)?
14.	Turvalisuslahendused (tehniline vs. inimrisk) - Kuidas tagada mudeliga kaetud andmete turvalisus? - Kuidas jälgida andmete eesmärgipärast kasutamist (logide pidamise vajalikkus)? – haakub järelevalve teemaga
15.	Mudel <i>early warning</i> süsteemi arendamisel - Kui vajalik oleks mudeli kasutamine muu hulgas <i>early warning</i> süsteemi arendamisel? Kuidas see parandaks krediidasutuste, -andjate, -vahendajate tööd? - Mil viisil saaks mudelit <i>early warning</i> süsteemi arendamisel kasutada?
16.	Mudeli funktsionaalsused ja kasutajaliides - Millised on andmevahetusplatvormi/registri kõige olulisemad funktsionaalsused?
17.	Millised on üleminekureeglid mudeli loomiseks? - Millised peaksid olema üleminekureeglid mudeli loomiseks (nt milline oleks piisav üleminekuaeg)?

Liidestamine	
18.	Asutuse süsteemi ja andmevahetusmudeli omavaheline liidestamine <i>- Millised on olulised tingimused asutuse süsteemi ja andmevahetusmudeli omavaheliseks liidestamiseks?</i> <i>- Kui suurt arendust nõuaks asutusele mudeliga liidestamine (tööde maht, selleks kuluv aeg, maksumus, rahastamismeetmete vajalikkus kohustusliku andmevahetuse ja/või riikliku korraldava isiku puhul)?</i>

LISA 2. Ankeetküsitluse vastuste kokkuvõte

Küsimus-vastus	Vastajate arv
Kui vajalikuks peate positiivse krediidiinfo süsteemi loomist? (22 vastajat)	
Väga vajalikuks	12
Pigem vajalikuks	7
Pigem ebavajalikuks	3
Täiesti ebavajalikuks	0
Mille tarbeks oleks vajalik süsteemi loomine? (edasi vastasid 20 vastajat)	
Vastutustundliku laenamise edendamiseks	20
Laenuvõtjate poolt valeinformatsiooni esitamise tõkestamiseks	17
Krediidikahju vähendamiseks	6
Krediidipakkujate seas konkurentsi parandamiseks	4
Mudeli abil <i>early warning</i> süsteemi rakendamiseks	0
Muu	2
Kes peaksid mudelisse finantskohustuste infot andma?	
Krediidiasutused	19
Krediidiandjad	19
Krediidivahendajad	17
HLÜ-d	19
Ei oska öelda	1
Muu	5
Kes peaks olema süsteemi haldaja?	
Kombinatsioon riigiasutusest ja eraettevõttest	10
Riigiasutus	7
Eraettevõtte	2
Ei oska öelda	1
Kuidas leitakse süsteemi haldaja eraettevõtete seast?	
Turg reguleerib ise	2
Riigihankega	0
Milline oleks piisav süsteemi andmekoosseis krediidiotsuse tegemiseks?	
Regulaarse makse suurus	19
Krediidilepingu lõpp	19
Krediidi jääk	17
Üle tähtaja saldo ehk võlg	17
Süsteemis kirje uuendamise kuupäev	17
Makse regulaarsus	16
Krediidi summa	15
Krediidilepingu algus	14
Krediidi liik	12
Krediidiandja liik	11
Krediidiandja nimi	7
Krediidisaja skoor	4

Muu	1
Kes omaksid ligipääsu süsteemis olevatele andmetele?	
Andmete andjad krediitdivõimelisuse hindamiseks	20
Füüsilised isikud enda andmete nägemiseks	15
Riigiasutused statistika tarbeks	13
Kuidas peaksid olema kehtestatud andmete süsteemi andmise reeglid?	
Andmete andmine peaks olema kohustuslik (kehtestatud seadusega)	17
Andmete andmine peaks olema vabatahtlik (isiku nõusolekul)	3
Kuidas peaksid olema kehtestatud andmete süsteemist kontrollimise reeglid krediidiotsuse tegemisel ja selle tingimuste muutmisel?	
Andmete kontrollimine peaks olema kohustuslik (kehtestatud seadusega)	13
Andmete kontrollimine peaks olema vabatahtlik (isiku nõusolekul)	5
Ei oska öelda	2
Kes teostaks järelvalvet süsteemi andmete andmise ja kasutamise üle?	
Finantsinspeksioon	15
Andmekaitseinspeksioon	8
Ei oska öelda	4
Riigi Infosüsteemide Amet	3
Muu	1
Millisel eesmärgil kasutaksite oma töös finantskohustuste andmevahetussüsteemis toodud andmeid?	
Krediidiotsuse tegemine	20
Laenupakkumiste tegemine	12
Klientide krediitdivõimelisuse monitoorimine lepingu kehtivuse ajal	10
Milline võiks olla süsteemi tehniline lahendus?	
Hübriidlahendus (register ja andmevahetusplatvorm sõltuvalt ettevõtte liidestuse võimekusest)	7
Keskne registripõhine lahendus	6
Ei oska öelda	4
Andmevahetusplatvorm, millesse ei salvestata andmeid	3
Milline oleks piisav andmete värskendamise sagedus süsteemis?	
Reaalajas	6
1 x ööpäevas ehk 7 x nädalas	5
1 x nädalas	3
Igal tööpäeval ehk 5 x nädalas	2
Ei oska öelda	2
2 x ööpäevas	1
1 x nädalas	1
Kui kiiresti peale laenulepingu sõlmimist peaks lepingu andmed süsteemi lisama?	
Tööpäeva jooksul (iga tööpäev)	9
Minutite jooksul	4
Päeva jooksul (iga päev)	3
Nädala jooksul	2

Ei oska öelda	1
Muu (kuu lõpu seis iga kuu 15ndaks)	1
Kas Teie ettevõtte on liidestunud mõne teenusega, mis töötab üle X-tee andmevahetuse?	
Jah	9
Ei	7
Ei oska öelda	4
Kas olete täna liidestunud mõne maksehäire registriga (Creditinfo.ee, Taust.ee vm teenusepakkujaga)?	
Jah	15
Ei	4
Ei oska öelda	1
Kuidas olete tehniliselt liidestunud maksehäirete registrite süsteemidega?	
Kasutajaliides pakkuja koduleheküljel	9
X-tee	2
Muu	3
Kui peaksite täna füüsilise isiku finantskohustuse andmevahetusplatvormiga liidestuse tegema, siis milline oleks tehtava arenduse kulu Teie ettevõttele?	
Ei oska öelda	8
40–120 tundi	6
121–400 tundi	2
> 400 tundi	2
< 40 tundi	1
Muu (10 000 – 20 000 eurot)	1