

Pankrotiseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu võimalike muudatuste mõjude hindamine

Sten Anspal
Epp Kallaste
Indrek Niklus
Janno Järve



Euroopa Liit
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti
tuleviku heaks

*„Ja ära laenu võta ega anna,
laen tihti ise kaob ja sõbra kaotab
ning võlg teeb tõmbiks kokkuhoiu tera.“*

*„Taani prints Hamlet“ (1603)
William Shakespeare*

*„Ja me pappi ei saagi, me pappi ei saagi
me pappi ei saagi, pole mõtet kartagi
kulutused meil samas tõusevad taevani
me pappi ei saagi, a kas on vajagi“*

*„Pankrot“ (2004)
Toe Tag*

Käesolev uuring viidi läbi Riigikantselei strateegiabüroo tellimisel ja seda rahastatakse ühtekuuluvusfondide 2014-2020 rakenduskava prioriteetse suuna 12 „Haldusvõimekus“ meetmest 12.2 „Poliitikakujundamise kvaliteedi arendamine“. Projekti algatajad ja koostööpartnerid on Justiitsministeerium ja Rahandusministeerium.

Autorid tänavad eksperte, kes olid nõus käesolevasse mõjuhindamisse oma teadmistega panustama: Andres Hermet (pankrotihaldur), Annemari Õunpuu (Pangaliit ja Swedbank), Annika Smalén (Soome pankroti-ombudsmani büroo pankrotijurist), Astrid Asi (Viru maakohtu esimees), Helena Kontkanen (Soome pankroti-ombudsman), Karin Sonntak (kohtunik), Kersti Kerstna-Vaks (kohtunik), Peeter Pällin (kohtunik), Ülle Raag (kohtunik), Magnus Braun (pankrotihaldur), Marko Udras (Kaubandus- ja Tööstuskoja jurist), Oliver Ennok (pankrotihaldur), Priit Tinits (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium), Rubo Kikerpill (Pärnu maakohtu esimees), Tiia Mõtsnik (kohtunik), Tiina Ereb (Tartu maakohtu kohtudirektor), Toomas Saarma (pankrotihaldur), Elin Vilippus, Oksana Kutšmei ja Vladimir Kutšmei (kohtutäiturid ja pankrotihaldurid), Marie Rosin (Eesti Võlausaldajate Liit). Raportis esitatavate seisukohtade ja selles esineda võivate vigade eest vastutavad loomulikult ainult töö autorid.

Sisukord

SISSEJUHATUS	4
KOKKUVÕTE	5
1. PANKROTTIDE STATISTILINE LÜHIÜLEVAADE	11
2. MAKSEJÕUETUSE TEENISTUSE LOOMINE	19
3. VÕLAUSALDAJA MOTIVEERIMINE MENETLUSKULUDE KANDMISES	33
4. PANDIESEME REALISEERIMINE VÄLJASPOOL PANKROTIMENETLUST, KUI SEE ON AINUKE ESE PANKROTIVARAS	42
5. ALLUTATUD LAENUDE REGULATSIOON	56
6. PANKROTIHALDURI TASU	65
7. KOHTUTE SPETSIALISEERUMINE MAKSEJÕUETUSASJADELE	84
ALLIKAD	92
LISAD	94

Sissejuhatus

Laenu võtmise ja tagasimaksimisega seonduvad teemad on olnud oluliseks osaks ühiskondlikust arutelust juba aastasadu ning on seda ka tänapäeva Eestis. Ühest küljest aitab laenude kerge kättesaadavus ja mõistlik hind äriühingutel kiiremini kasvada ning võimaldab inimestel nautida selliseid hüvesid nagu korter või külmkapp kaugel tuleviku asemel käegakatsutavas olevikus. Teisalt on laenamisel kahjuks ka oma pahupool ning mitte kõik laenu võtjad ei ole võimelised laene kokkulepitud tingimustel tagasi maksma. Selliste olukordade lahendamiseks on välja töötatud maksejõuetuse valdkonda reguleerivad õigusaktid.

Justiitsministeerium alustas maksejõuetuse revisjoni 2016. aastal ning eelmise aasta lõpuks vormusid revisjoni pankrotimenetlust puudutavad ettepanekud seaduseelnõu väljatöötamiskavatsuseks. Käesolev on justiitsministeeriumi ja riigikantselei tellimusel valminud mõjuanalüüs, mis keskendub kuuete väljatöötamiskavatsuses kirjeldatud muudatusele:

- maksejõuetusinstituutsiooni loomine;
- võlausaldaja motiveerimine menetluskulude kandmises;
- pandieseme realiseerimine väljaspool pankrotimenetlust, kui see on ainuke ese pankrotimenetluses;
- allutatud laenude regulatsioon;
- halduri tasu süsteem;
- kohtute spetsialiseerumine maksejõuetusasjadele ja kohtujuristi pädevus.

Kuna maksejõuetuse ja pankrottide alane standardiseeritud statistika puudub, siis alustame seda analüüsi lühikese ülevaatega sellest, kui palju pankrotiavaldusi ja pankrotte Eestis on ning millega need menetlused lõppevad. Seejärel liigume eelpool loetletud muudatusettepanekute juurde, analüüsides iga muudatust eraldi peatükis.

Kokkuvõte

Maksejõuetuse teenistuse loomine

Kehtiv järelevalve süsteem Eesti maksejõuetusõiguses ei ole tõhus – pankrotimenetluse peamised eesmärgid, milleks on võlausaldajate nõuete rahuldamine ja võlgniku maksejõuetuse põhjuste väljaselgitamine, jäävad sageli täitmata. See on olulises osas tingitud sellest, et pankrotimenetluse läbiviimine maksab ning selle rahastamise või mitterahastamise üle otsustavad võlausaldajad kui pankrotimenetluse peamised kasusaajad. Võlausaldajate peamine huvi on oma raha tagasisaamine ning kui see pole tõenäoline, siis ei soovi nad teha täiendavaid kulutusi uurimaks, millised olid maksejõuetuse täpsed põhjused. Niisuguses olukorras võivad jääda pahatahtlike võlgnike teod karistamata, mis omakorda tekitab karistamatuse tunnet ning mõjub halvasti kogu ärikeskkonnale.

Selle probleemi lahendamiseks on kavas Eestisse luua maksejõuetuse teenistus, mille **peamiseks ülesandeks on** (muude ülesannete nagu teadlikkuse tõstmine ning pankrotihaldurite tegevuse kontrollimine kõrval) **riiklikku järelevalve teostamine võlgniku ja võlgniku lähikondsete tegevuse üle maksejõuetuse tekkimisel**. Oma tegevust teostab teenistus peamiselt läbi **eriauditite** ning **pankrottide avaliku haldamise**.

Eriaudit on vahend, mille kaudu saab uurida võlgniku või ametist vabastatud pankrotihalduri tegevust ja mille tulemusel võib õnnestuda pankrotivara suurendada ja seeläbi rahuldada pandiga tagamata nõudeid suuremas ulatuses. **Pankrottide avalik haldamine** on instrument, millega tagatakse pankrotimenetluse jätkumine olukorras, kus võlausaldajad ei ole sellest enam huvitatud, kuid on põhjust arvata, et üldise õiguskorra huvides peaks maksejõuetuse põhjused lõpuni uurima – sisuliselt tähendab see pankrotimenetluse kulude finantseerimist riigieelarvest. Maksejõuetuse teenistuses hakkab tööle viis inimest ning teenistuse eelarveks on plaanitud 600 000 eurot aastas.

Eksperitidega läbi viidud intervjuude ja Soome pankrotiombudsmani institutsiooni loomise kogemuse põhja võib öelda, et vahetult peale teenistuse käivitumist arvestatavad muutusi Eesti ärikultuuris oodata ei ole (sellised muutused võtavad aega), kuid pikemas plaanis oleks sellise institutsiooni loomine vajalik ja kasulik ning aitaks Eesti äriimaastikku tüürida eetiliseimate praktikate rakendamise suunas.

Maksejõuetuse teenistusega ühiskonnale kaasnev vahetu rahaline kulu on 600 000 eurot aastas. Kui võrrelda seda Soome vastava näitajaga (suhestatuna Soome SKP-sse on pankrotiombudsmani büroo kulu ca 0,001% SKP-st), siis on maksejõuetuse teenistuse kulu suhtelises võrdluses pea kaks korda suurem (ca 0,002% SKP-st). Arvestades seda, et Eesti ärikultuur on Soome omast erinev ning siin kasutatavad ebaausate praktikad menetlemine kujuneb eeldatavalt kulukamaks, on suuremad kulud põhjendatud. Kvantitatiivset hinnangut maksejõuetuse teenistuse loomisega kaasnevatele tuludele anda ei õnnestunud – kui kitsalt vaadata, siis on Soome pankrotiombudsmanil õnnestunud viimastel aastatel avalike haldamiste tulemusena võlausaldajatele tagasi võita summa, mis ulatub ca kolmandikuni ombudsmani kogukuludest, kuid eeldatavalt on see vaid väike osa positiivsetest mõjudest, mida selline institutsioon ühiskonnas tekitab – peamine mõju jõuab ühiskonda läbi selle, et rakendatakse ausamaid äripraktikaid ning selle tõttu on võlgnikel võimalik rohkem raha pankrotipesast kätte saada (*Doing Business* 2018. aasta andmetel saadakse Eestis keskmiselt ühe dollari kohta pankrotimenetlusest tagasi 40,7 senti, Soomes aga 88,3 senti).

Maksejõuetuse teenistuse edukaks toimimiseks on oluline, et oleks täidetud järgmised eeldused:

- Leitakse võimekas ja apoliitiline juht

- Juhile antakse piisavalt vabadust oma töö korraldamisel
- Maksejõuetuse teenistus toetab keerulisemates menetlustes pankrotihaldureid juba enne seda, kui need raugeda jõuavad
- Tehakse tõhusat koostööd prokuratuuri ja politseiga ning nii prokuratuur kui politsei menetlevad teenistuse poolt neile edastatud materjale prioriteetsetena

Võlausaldaja motiveerimine menetluskulude kandmises

Pankrotiseaduse kohaselt võib kohus nõuda, et pankrotiavalduse esitaja tasub ajutise halduri eeldatavate kulude suuruse summa deposiiti (PankrS §11). PankrS §30 aluse määratava deposiidi puhul võivad raha deposiiti maksa ka muud osapooled. Kuna pankrotimenetluse lõpptulemus ei ole ette teada, on võimalik, et võlausaldajast pankrotiavalduse esitaja (ja loomulikult ka teised võlausaldajad) ei saa pankrotipesast midagi tagasi ning lisaks sellele kaotatakse ka deposiiti makstud raha. Seetõttu ei pruugi võlausaldajad nõustuda raha deposiiti maksuma ning menetlust ei toimu.

Pankrotipesast tagasi saadavate summade väiksuse üheks põhjuseks on pankrotiavaldusega viivitamine, mis omakorda on sageli põhjustatud juhatuse kui ühingu olukorrast kõige paremini informeeritud instantsi tegevusetusest. Seetõttu pakutakse väljatöötamiskavatsuses välja lahendus, mis aitaksid võlausaldajal deposiiti makstud raha lihtsamalt ja kiiremini tagasi saada, muutes oma kohustusi rikkunud juhatuse liikmelt pankrotimenetluse kulude katteks raha kättesaamise lihtsamaks. Samas on muudatused suhteliselt väikesed – kehtiva õiguskorraga võrreldes on kõige olulisemaks erinevused see, et pankoti väljakuulutamist või raugemist käsitlev lahend oleks tulevikus täitedokumendiks, mille alusel deposiiti makstud raha juhatuse liikmelt sisse nõuda (ära jääks hagi esitamisega seotud kulud). Lisaks sellele laieneks ümberpööratud tõendamiskohustus (juhatuse liikme kohtustus tõendada, et ta on oma ülesandeid korrektselt täitnud) ka PankrS §11 alusel makstud deposiidile.

Analüüsi tulemusel selgus, et tegemist on muudatusega, mida intervjueeritavad eksperdid pidasid mõistlikuks ning millel on eeldatavalt positiivne mõju Eesti ärikeskkonnale. See **mõju on aga väike** – pankrotiavaldustega puutub aastas kokku ca 0,22% Eestis tegutsevatest eraõiguslikest juriidilistest isikutest ja nende juhatuse liikmetest, ehk täpsemalt 678 juhatuse liiget. Ühingu, mille kohta on esitatud pankrotiavaldus, on keskmiselt 15 võlausaldajat, mis tähendab, et võlausaldajana puutub sellise muudatuse kokku veidi rohkem isikuid (6825).

Ajutise halduri kulude hüvitamiseks määratakse juriidilise isiku pankrotimenetlustes enamasti deposiit (erinevatel hinnangutel jääb deposiidi määramise tõenäosus vahemikku 50-90% juhtumitest), pankrotimenetluse rahastamiseks määratakse aga deposiite vähe (ca 16% pankrotiavaldustest). Deposiiti makstav summa oli (juriidiliste isikute menetluses) perioodil 2015-2017 ajutise halduri kulude rahastamiseks keskmiselt 1525 eurot ning pankrotimenetluse kulude katmiseks 4239 eurot.

Seda, paljudel juhtudel jääb ajutise halduri kulude kattes määratud deposiit võlausaldajale hüvitamata, analüüsi käigus tuvastada ei õnnestunud, kuid juriidilise isiku pankrotimenetlustest olid ligi pooled sellised, milles kohus määras deposiidi ning mis lõppesid raugemisega pärast pankroti väljakuulutamist. Sellistel juhtudel enamasti kogu deposiiti makstud raha võlausaldajal tagasi saada ei õnnestu.

Pandieseme realiseerimine väljaspool pankrotimenetlust, kui see on ainuke ese pankrotivaras

Pankrotiseaduse muutmise väljatöötamise kavatsuses on plaan muuta pandiga tagatud nõuetega võlausaldajatele pandieseme realiseerimine praegusest kiiremaks ja säästlikumaks. Kavandatava muudatuse kohaselt saaks võlausaldaja pandiga tagatud nõude rahuldamiseks realiseerida pandieseme täitemenetluses (seda juhul, kui pandiese on ainukeseks esemeks pankrotivaras). Lisaks eeldame, et pandiga tagatud nõue peab olema pankrotiseaduse alusel tunnustatud.

Pakutav muudatus puudutab väikest hulka pankrotimenetlusi. Justiitsministeeriumi pankrottide andmebaasi põhjal on 63% pankrotimenetlustes vara. Pandiga tagatud vara on vaid 19% pankrotimenetlustes. Juriidiliste isikute pankrotimenetlustes on vara seas pandiese oluliselt sagedamini (35%) kui füüsilistel isikutel (12%). Hinnanguliselt on (sõltuvalt majanduskonjunktuurist) selliseid pankrotimenetlusi, kus vara seas on pandiese, 65-261 aastas. Kuna muudatus rakendub juhtumitele, milles pandiese on ainukeseks esemeks pankrotivara hulgas, siis on menetluste arv, mida muudatus puudutab, eelnevast oluliselt väiksem.

Kuigi pandiese moodustab tavaliselt suurima osa pankrotivarast, siis pandieseme määratlemine ainukese esemena pankrotivara hulgas ei ole lihtne. Lisaks pandiesemele on pankrotivara hulgas tavaliselt veel mingi vara. Kriteeriume, mille alusel määrata pandiese ainukese esemena, ei täpsustata väljatöötamiskavatsuses.

Juhtumite arv, mida muudatus puudutab, sõltub sellest, kust maalt lugeda pandiga tagatud vara ainsaks varaks pankrotivara hulgas. Kui kriteeriumiks seada, et pandieseme väärtus moodustab 90% või rohkem pankrotivarast, siis on 14% pankrotimenetlustest sellised. Kui aga kriteeriumiks seada, et pandiesemele lisaks võib pankrotivaras olla kuni 100 euro väärtuses vara, siis puudutab muudatus 6% pankrotimenetlustest (sõltuvalt majanduskonjunktuurist on 21-84 menetlust aastas). Pankrotimenetlusi, kus pandiga tagatud nõuded oleksid tunnustatud enne esimest üldkoosolekut, on oluliselt vähem.

Intervjueeritute seisukoht oli, et nii spetsiifilistele kriteeriumitele (pandiese on ainuke või peamine ese pankrotivaras ja pandiga tagatud nõue on tunnustatud ilma pankrotimenetluses kaitsmiseta) vastavat muudatust ei ole sisukas teha, kuna selliseid juhtumeid on väga vähe, regulatsioon on keerukas ning seetõttu avatud kuritarvitustele ja vaidlustele. Peamise kuritarvituste võimalusena nähakse pankrotivarasse järelejäänud vara „välja kantimist“ erinevate nõuete pantidega tagamise kaudu nii, et teiste võlausaldajate nõuded jäävad rahuldamata.

Nendel vähestel spetsiifilistel juhtumitel, mille korral pandiese realiseeritaks täitemenetluses, võiks pankrotimenetlused muutuda lühemaks kiiremate raugemiste arvelt. Kuna pandiese moodustab valdava osa pankrotivarast, siis pandiesemeta ei ole põhjust menetlust jätkata ja raugemise otsused peaks tehtama kiiremini. See kehtib juhul, kui pandieseme realiseerimist täitemenetluses ei vaidlustata.

VTKs välja pakutud regulatsiooni loomine ei pruugi pandipidajale võimaldada kiiremat või odavamat lahendust nõude rahuldamiseks. Põhiseaduslikkuse analüüsi põhjal on tõenäoliselt vajalik, et nõue oleks pankrotiseaduse alusel tunnustatud. Menetluste osakaal, millele kavandatava muudatus ilma nõude täiendava tunnustamiseta kohtu- või vahekohtulahendi alusel rakenduks nii, et pandiese realiseeritaks täitemenetluses juba enne esimest võlausaldajate üldkoosolekut, oleks väga väike. Lisaks peab olema pankrotihalduril ja võib-olla ka teistel võlausaldajatel võimalus pandieseme realiseerimist täitemenetluses vaidlustada. Vaidlustega tekib täiendav aja- ja halduskulu, mis teeb pandieseme realiseerimise võrreldes ideaaljuhuga kulukamaks. Kokkuvõttes ei ole

selge, kas praegu VTKs välja pakutud muudatus võimaldab rahuldada pandipidaja pandiga tagatud nõude tänasega võrreldes kiiremini ja odavamalt, või mitte.

Muudatusele, mille tulemusena saab pandieseme realiseerida praegusega võrreldes kiiremini ja odavamalt, ei ole intervjueeritud põhimõtteliselt vastu. VTKs välja pakutud konkreetne lahendus on aga liiga väikese mõjuulatusega ning samal ajal avatud vaidlustusteks ja kuritarvitamisele. Keerulise ja väikese ulatusega regulatsiooni loomisele ollakse vastu.

Kõikide intervjueeritud osapoolte poolt soovitatakse kaaluda muudatust, mille kohaselt võiks pandieseme realiseerida täitemenetluses siis, kui täitemenetlust on enne pankrotimenetluse algust juba alustatud – sellises olukorras oleks mõistlik täitemenetlus lõpule viia. Lisaks pakuti ühe võimaliku lahendusena pankrotihalduri kohustust pandiese kiiremini realiseerida pankrotimenetluse raames, mitte täitemenetluses.

Allutatud laenude regulatsioon

Maksejõuetuse revisjoni tulemusena kavandatakse pankrotiseaduse muudatust, mille kohaselt allutatakse pankrotivõlgniku ühingu 10%list või suuremat osalust omavate võlausaldajate laenud nii, et need viiakse viimasele järjekohale. Lisaks kavandatakse võlgniku ja võlgniku lähikondsete antud laenud allutada erimeetodil nii, et neil puuduvad võlausaldajate üldkoosolekul hääled. Analüüsis keskenduti neist muudatustest esimesele.

Pankrotimenetluste osakaal, kus pankrotiavalduse esitamise hetkel 10%list või suuremat osalust omav võlgniku osanik või aktsionär on samaaegselt otseselt võlausaldaja, ei ole 2015-2017. aasta menetluste andmete väljavõtte põhjal väga suur – 28%. Kui lisada juurde ka need osanikud ja aktsionärid, kes polnud omanike hulgas pankrotiavalduse esitamise hetkel, aga olid seda varem, ning võtta arvesse ka need juhtumid, kus osanikud polnud otseselt võlausaldajad, kuid omasid osalust mõnes võlausaldajas, siis selliseid juhtumeid on juba 42%.

Osanikega seotud laenude allutamise majanduslik mõju ei ole ühene. Laenude allutamise tõttu väheneb osanike valmidus ühingu majanduslikult keerulisematel aegadel rahastada. Selle tõttu pankrottide arv kasvab ja, juhul, kui pankroti asemel oleks osaniku laenuga suudetud ka majandustegevus taastada, kaotavad nii võlausaldajad kui osanikud. Samas hoiab laenude allutamine ära ka osa (kuigi mitte kõik), ebaefektiivsed restruktureerimise katsed, mille toimumisest ühiskond tervikuna kaotaks (restruktureerimise kulud ületavad tulused, osanik võib võita, aga teised võlausaldajad kaotavad). Laenude allutamise positiivseks mõjuks on ka see, et osanikel on keerulisem võlausaldaja positsiooni kaudu pankrotimenetluses kontrolli haarata. Muudatuse kogumõju osanikele on negatiivne. Kogumõju teistele võlausaldajatele sõltub sellest, kumb efekt on suurem, kas positiivne või negatiivne. Kahjuks ei ole seda võimalik empiiriliselte kindlaks teha. Ekspertide seisukohad lähevad samuti lahku ning sõltuvad sellest, millist eelpool kirjeldatud efektidest peetakse olulisemaks ja tõenäolisemalt realiseeruvaks ja millist mitte. Mõjude kvantifitseerimiseks piisava täpsusega andmeid ei ole, mistõttu ei saa ka öelda, kas muudatusel on kokkuvõttes positiivne või negatiivne mõju.

Pankrotihalduri tasu

Kehtiva pankrotihalduri tasude regulatsiooniga seondub mitmeid probleeme – sellele on ette heidetud, et see on läbipaistmatu, raskesti ennustatav ning tasu ei pruugi väljendada halduri tegelikku töömahtu. Kavandatava muudatusega viiakse sisse kombineeritud toimingu- ja tunnitasu süsteem, mille korral tüüpitoimingute eest tasustatakse haldurit toimingutasu alusel ning ülejäänud tööde eest tunnitasu alusel.

Halduri tasude osas oli lähteülesandeks hinnata, milline oleks halduri tunnitasu optimaalne määr ning kas see peaks olema fikseeritud või muutuv määr, kas tüüptoimingute loetelu on ammendav või vajab täiendamist, milline on tüüptoimingute keskmine ajakulu, milline on mõju halduri tasudele ning millised on võimalikud riskid ja ebasoovitavad mõjud.

Uurimisküsimustele vastamiseks analüüsiti Justiitsministeeriumi valim pankrotimenetlustest perioodil 2015-2017, intervjueriti nelja haldurit ning küsitleti panga esindajat ja kohtunikke. Intervjuudes halduritega selgitati välja toimingute tüüpilise ajakulu vahemik, toimingute ajakulu jagunemine halduri ja tema töötajate vahel ning toimingute sobivus tasustamiseks standardse tasu alusel.

Justiitsministeeriumi andmestiku analüüsist nähtus, et viimasetel aastatel on valdav enamik menetlusi olnud füüsilise isiku maksejõuetuse menetlused, kus vara on reeglina vähe. Enamasti ei ületa haldurile makstav kompensatsioon (tasu ja kulutused) 1000 eurot.

Halduri tunnitasu puhul on sobilik kasutada fikseeritud määr, kuid see **peaks olema ajas muutuv proportsionaalselt sobiva referentstasuga**. Hindame, et halduri **optimaalne tunnitasu jääb vahemikku 88-120 eurot**. Arvutused toimingutasude kulu kohta tehti lähtudes tunnitasust halduri tasust **108 eurot**, mis moodustab vahemiku ülempiirist 90%, ning halduri töötaja tasust **81 eurot**, mis moodustab halduri tasust 75%.

Tüüptoimingute ajakulu hindamiseks viidi läbi intervjuud halduritega, mille tulemusena selgus, et **ajakulu erineb süstemaatiliselt** füüsilise ja juriidilise isiku maksejõuetusajade puhul – füüsilise isiku menetlustes on toimingud tüüpiliselt lihtsamad ja paremini standardiseeritavad kui juriidilise isiku menetlustes. Osa väljapakutud toimingutest (Töötukassale töötaja avalduse esitamine tööandja maksejõuetuse korral, kuriteo teate koostamine ja esitamine, nõude kontrollimine juriidilise isiku menetluses, jaotusettepaneku koostamine juriidilise isiku menetluses) ei ole haldurite hinnangul standardiseeritavad, kuna nende ajakulu varieeruvus on sõltuvalt asjaoludest liiga suur. Ka standardsemate toimingute puhul võib ajakulu osutada suuremaks kui intervjuudes hinnatud tüüpiline ajakulu. Seetõttu tuleks keerukamatel juhtudel toimingutasu asemel või sellele lisaks rakendada tunnitasu või muul moel toimingutasu diferentseerida.

Analüüsist selgus, et toimingutasude rakendamine võib tõsta halduri tasusid ca viiendikus pankrotimenetlustes. Tunnitasu põhine tasustamine ühelt poolt suurendab halduri tasu läbipaistvust, võlausaldajate jaoks on aga potentsiaalselt riskiks töötundide arvu ülespaisutamine haldurite poolt. Üheks võimaluseks selle riski maandamiseks oleks halduri eelarve koostamine ja kinnitamine menetluse alguses.

Kohtute spetsialiseerumine maksejõuetusajadele

Maksejõuetusrevisjoni raames on välja pakutud muudatus, millega luuakse pankrotiasjadele erikohtualluvus kahes kohtus – nt Harju ja Tartu maakohtus – ning sätestatakse kohtunike spetsialiseerumine maksejõuetusajadele. Täna on pankroti- ja saneerimisajadele spetsialiseerunud kohtunikud Harju ja Tartu maakohtutes ning alates 2017. aasta teisest poolest ka Viru maakohtus, Pärnu maakohtus spetsialiseerumist ei ole. Muudatuse kohaselt hakkaksid pankrotiasjad, mis muidu alluksid Viru ja Pärnu maakohtule, alluma Tartu maakohtule. Sealjuures on võimalik nii stsenaarium, et muudatus puudutaks kõiki pankrotiasju või ka stsenaarium, et see kehtiks vaid juriidiliste isikute pankrotiasjadele.

Muudatuse eesmärk on tagada **ühtne kohtupraktika**, mis oleks kooskõlas parimate majandus- ja finantsalaste praktikatega. Samuti nähakse muudatuse positiivse oodatava mõjuna **paremat ressursside jaotamist** ning **menetluste läbiviimise aja vähenemist**.

Uurimisküsimused muudatusega seoses puudutasid seda, kuidas muutub erikohtualluvuse loomisega Harju maakohtu ja Tartu maakohtu (aga ka teiste maakohtute) töökorraldus; millised on otsesed ja kaudsed kulud kohtutele; milline on mõju pankrotimenetluse osalistele; kui suur võiks olla maksejõuetusajadele spetsialiseerunud kohtunikke arv; kuidas peaksid kohtunikud kohtumajade vahel jagunema. Samuti küsiti, kuidas muutub pankrotimenetluse keskmine kestus kohtute spetsialiseerumisel, millised on muudatuse sotsiaalmajanduslikud tulud ja kulud ning milline on kohtute valmisolek ja ajaline raamistik erikohtualluvuse loomiseks.

Küsimustele vastamiseks viidi läbi intervjuud Tartu maakohtu esimehega (intervjuule oli kaasatud ka Tartu maakohtu kohtudirektor) ja Viru maakohtu esimehega, kirjalikult esitati küsimused Pärnu maakohtute esimehele.

Leiti, et kõigi maksejõuetusajade viimisel Viru ja Pärnu maakohtutest Tartu maakohtu alluvusse suureneb **Tartus tööjõuvajadus 3,5-4 kohtuniku, 4 kohtujuristi ning 2 ametniku võrra**. Ainult juriidiliste isikute maksejõuetusajade liikumisel suureneb Tartu maakohtu tööjõuvajadus 1 kohtuniku, 1 kohtujuristi ja 1 järelevalveametniku võrra. Kuna muudatus seisneb ametikohtade ümberjaotamises kohtute vahel, mitte nende arvu suurenemises, ei tohiks see kaasa tuua tööjõukulude kasvu.

Mõju võlgnikele, eeskätt füüsilisest isikust võlgnikele, on oluline ja negatiivne. Kohtus kohal käimine muutub nii rahaliselt kui ajaliselt kulukamaks ning arvestades füüsilisest isikust võlgnike rasket majanduslikku olukorda, on see oluline koorem. Probleemi ei aita lahendada ka videosilla kasutamine, kuna vahetu kontakt inimesega on oluline.

Intervjueeritud kohtute esindajad ei pidanud tõenäoliseks, et pankrotimenetluse keskmine kestus erikohtualluvuse loomise tulemusena lüheneb, samal seisukohal olid ka kaks pankrotihaldurit, kellelt kohtute spetsialiseerumise võimaliku mõju kohta hinnangut paluti. Analüüsi ka Justiitsministeeriumi valimit pankrotimenetlustest perioodil 2015-2017. Andmete analüüs ei anna tuge menetluse keskmise kestuse lühenemise hinnangule. Menetlustes, kus pankrotivara maht on kuni 5000 eurot (ca kaks kolmandikku menetlustest), ei ole menetluste keskmine kestus Pärnu ja Viru maakohtutes suurem kui Tartu maakohtus. Ilmneb vaid menetluse suurem keskmine kestus Viru maakohtus üle 5000 euro suuruse pankrotivaraga menetluste puhul. See ei tähenda, et kohtute spetsialiseerumine ei võiks lühendada menetluste keskmist kestust, vaid seda, et kasutatud andmete baasil ei saa seda mõju hästi hinnata. On võimalik ja tõenäoline, et menetluse kestust mõjutab ka selle keerukus ning et Tartu maakohtus on menetletud keskmiselt keerukamaid asju kui Pärnu ja Viru maakohtutes, seda andmete baasil kvantifitseerida aga on raske.

Lisaks menetluse lühenemisele võib *a priori* eeldada ka seda, et kohtunike spetsialiseerumisel on positiivne mõju lahendamise kvaliteedile, kuid kasutada olnud kvalitatiivsete ja kvantitatiivsete andmeallikate baasil ei õnnestunud seda täpsemalt määratleda.

Mitme intervjueeritu hinnangul oleks võrreldes pankrotiasjade viimisega Viru ja Pärnu maakohtutest Tartu maakohtu alluvusse eelistatum variant see, kui Viru ja Pärnu maakohtutes oleksid pankrotiasjadele spetsialiseerunud kohtunikud, kes osalevad maksejõuetusajade lahendamistega tegelevaid kohtunikke koondavas ekspertvõrgustikus.

1. Pankrottide statistiline lühiülevaade

Sissejuhatus

Pankrottide kohta Eestis regulaarset riiklikku statistikat ei avaldada – riiklikest allikatest saab infot vaid läbi päringute kohtute infosüsteemi või (juriidiliste isikute pankrottide arvu puhul) äriregistrisse (ja muudesse juriidilisi isikuid kajastavatesse registritesse). Pankrottide alast infot avaldatakse ka väljaandes Ametlikud Teadaanded.

Lisaks sellele avaldatakse regulaarset informatsiooni pankrotti läinud äriühingute kohta Creditinfo poolt koostatavas pankrotiuuringus (viimane uuring kannab nime “Pankrotid Eestis 2018” ja on kättesaadav järgnevalt veebiaadressilt: <https://web.creditinfo.ee/pankrotid2018.pdf>). Pankrottide statistika osas ühtset standardit välja töötatud ei ole ja seetõttu on info allikati erinev.

Käesoleva peatüki eesmärgiks on anda ülevaade pankrotte kirjeldavatest statistilistest näitajatest. Näitajate valik ei ole ammendav ja keskendub vaid käesoleva töö kontekstis olulisematele, et tekitada ülejäänud raportile parem kontekstitunnetus. Vaatame järgmisi näitajaid:

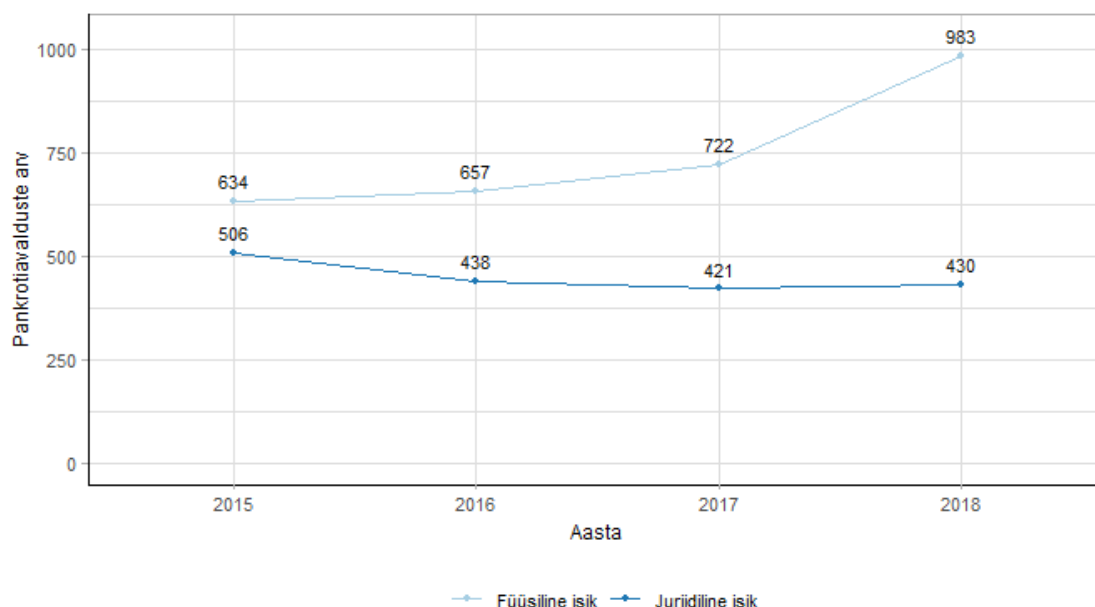
- pankrotiavalduste arv
- pankrottide arv
- pankrotiavalduste jaotus menetluse lõpptulemuse järgi

Ülevaate koostamisel tuginetakse järgmistele andmeallikatele: kohtute infosüsteemile tehtud andmepäringud, väljaandes Ametlikud Teadaanded avaldatud pankrotte puudutavad teadaanded, justiitsministeeriumi pankrottide andmestik 2015-2017.

1.1. Pankrotiavalduste arv

Aastal 2018 esitati kohtutele 1466 pankrotiavaldust. Seda on märgatavalt rohkem kui 2017. aastal. Pankrotiavalduste arv on kasvanud füüsiliste isikute pankrotiavalduste kasvu arvelt, juriidiliste isikute pankrotiavalduste arv viimasel kolmel aastal oluliselt kasvanud ega kahanenud ei ole.

Joonis 1. Pankrotiavalduste arv aastast 2015-2018



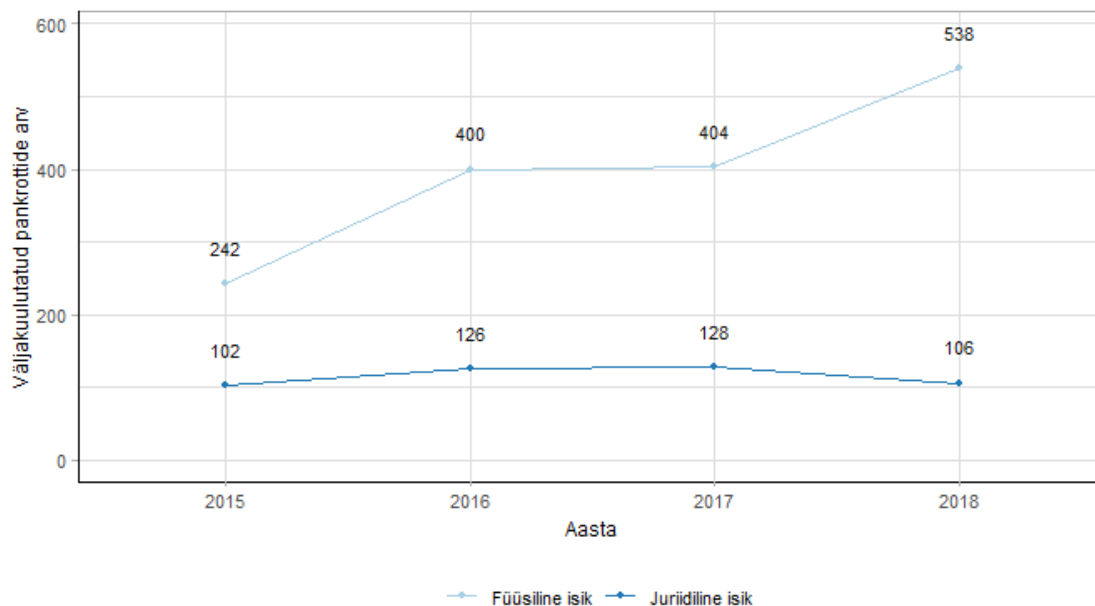
Allikas: Kohtute infosüsteemi tehtud andmepäring, autorite arvutused.

1.2. Pankrottide arv

Pankrottide arvu all mõistetakse selles ülevaates kohtute infosüsteemi päringu alusel leitud väljakuulutatud pankrottide arvu, mida on korrigeeritud väljaandes Ametlikud Teadaanded avaldatud informatsiooniga (kohtute infosüsteemi andmepäringu vastuses on palju kirjeid, kus juhtum oli märgitud lahendatuks, kuid lahendi väli oli tühi. Nende väljade täitmiseks laeti Ametlike Teadaannete kodulehelt alla kõik rubriigi "Pankrotimenetluse teated" alamrubriigis "Pankroti väljakuulutamise teade" avaldatud teated. Teate tekstist otsiti automaatsinguga välja menetluse number, mille abil seoti kokku kohtute infosüsteemi päring ja Ametlike Teadaannete teadetes sisalduv info. Kui selgus, et mõne tühja lahendiga menetluse puhul oli Ametlikes Teadaannetes avaldatud teade pankroti väljakuulutamise kohta, siis võeti seda pankrottide arvu määramise arvesse).

Kokku kuulutati 2018. aastal välja 644 pankrotti, valdav osa neist olid füüsiliste isikute pankrotid (84%). Nagu pankrotiavalduste puhul, on ka pankrottide väljakuulutamiste osas püsinud juriidiliste isikute pankrottide arv ligilähedaselt samal tasemel, samal ajal kui füüsiliste isikute pankrottide arv on viimase nelja aastaga märkimisväärselt kasvanud. Füüsiliste isikute pankrottide osakaalu kasvu toodi mitmel korral välja ka analüüsi käigus läbiviidud intervjuudes pankrotihalduritega.

Joonis 2. Pankrottide arv aastas 2015-2018



Allikas: Kohtute infosüsteemi tehtud andmepäring, Ametlikud Teadaanded, autorite arvutused.

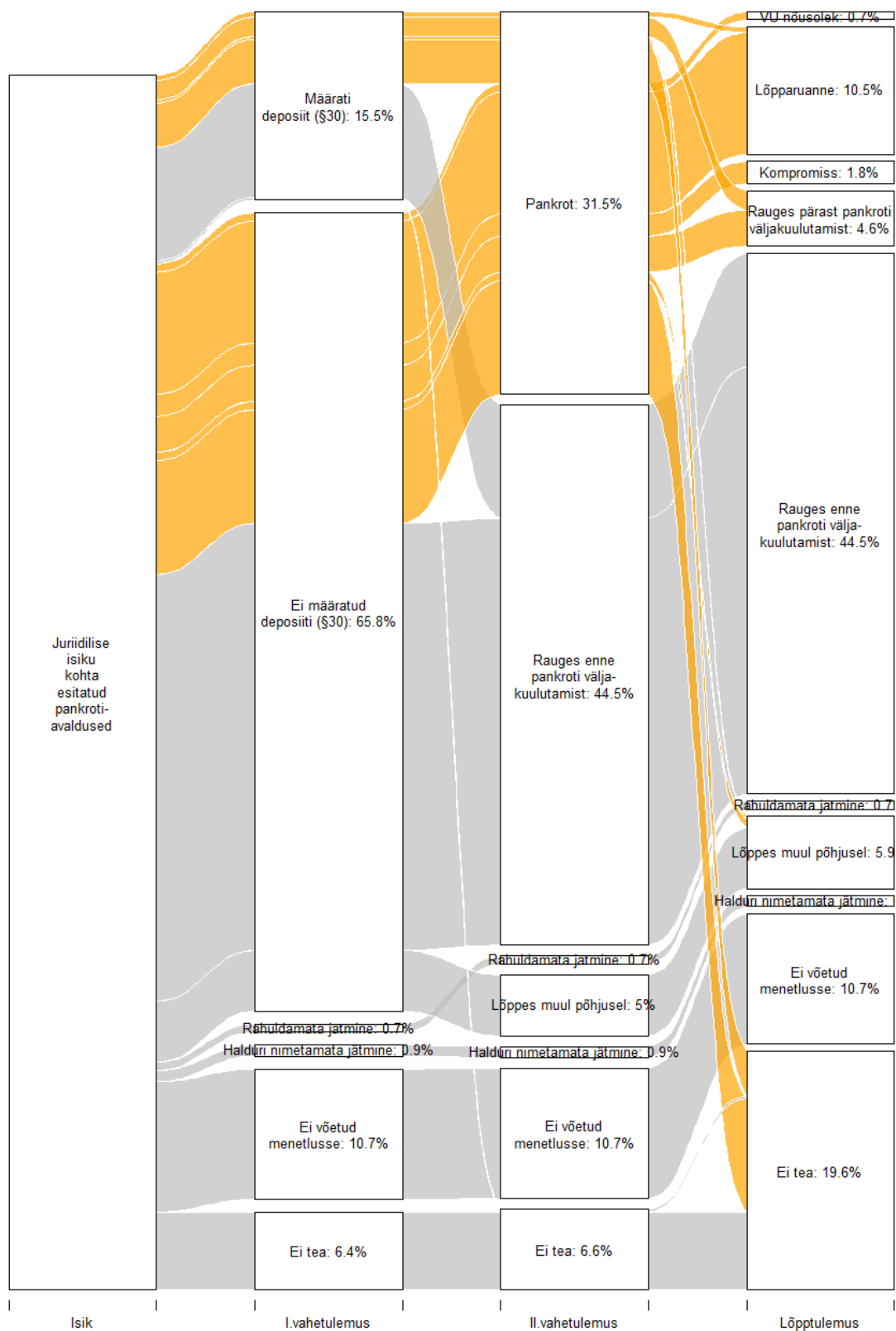
Eelmisel joonisel toodud pankrottide arv on väiksem kui äriregistri päringu alusel leitav pankrottide arv - äriregistri andmetel oli 2017. aastal 157 pankrotti (vt Järve (2019). Eesti ühingute statistiline ülevaade, lk 11) (see arv sisaldab nii äriühingute kui muude juriidiliste isikute pankrotte), käesoleva töö aluseks olevast andmestikus õnnestus leida 128 juriidilise isiku pankrotituhtumit. Selle peamiseks põhjuseks on eeldatavalt kohtute infosüsteemi lahendite väljale sisestatavate andmete kvaliteediprobleemid, kuigi mõningast rolli võib mängida ka see, et kohtute infosüsteemi kanne ja vastav kanne äriregistrisse toimuvad erinevatel aegadel.

Pankrottide arv on väiksem ka Creditinfo poolt avaldatavast pankrottide arvust, mis on ootuspärane, sest nende meetodika loeb pankrotistunud juriidiliste isikute hulka ka need isikud, mille maksejõuetuse menetlemine lõppes enne pankroti väljakuulutamist.

1.3. Pankrotiavalduste jaotus menetluse lõpptulemuse järgi

Järgnevalt vaatame, millise tulemusega on pankrotiavalduse sisseandmisele järgnenud menetlused lõppenud. Võtame aluseks 2016. aastal algatatud pankrotimenetlused. Kasutame sama lähenemist, mis üle-eelmises peatükis – alustame kohtute infosüsteemi andmepäringuga kogutud informatsioonist ning täidame lahendite tühjad väljad Ametlikest Teadaannetest pärineva lisainfoga (nii palju, kui seda on teha võimalik). Kõigi pankrotiavalduste käekäigu kohta infot leida ei õnnestunud. Mõningatel juhtudel oli informatsioon olemas mingi maani – nt oli teada, et pankrot on välja kuulutatud, kuid sellest edasi infot ei ole. Eeldatavalt tähendab see, et menetlus ei ole veel lõppenud, aga on ka võimalik, et info on puudulik.

Joonis 3. 2016. aastal juriidilise isiku kohta esitatud pankrotiavalduste jaotus menetluse vahe- ja lõpptulemuste järgi



	I vahetulemus	II vahetulemus	Lõpptulemus	Arv
Juriidilise isiku kohta esitatud pankroti-avaldused	Määrati deposiit (§30)	Pankrot	Lõpparuanne	2
			Rauges pärast pankroti väljakuulutamist	7
			Lõppes muul põhjusel	1
			Ei tea	16
		Rauges enne pankroti väljakuulutamist	Rauges enne pankroti väljakuulutamist	41
	Ei tea	Ei tea	1	
	Ei määratud deposiiti (§30)	Pankrot	VU nõusolek	3
			Lõpparuanne	44
			Kompromiss	8
			Rauges pärast pankroti väljakuulutamist	13
			Lõppes muul põhjusel	3
			Ei tea	41
		Rauges enne pankroti väljakuulutamist	Rauges enne pankroti väljakuulutamist	154
	Lõppes muul põhjusel	Lõppes muul põhjusel	22	
	Rahuldamata jätmine	Rahuldamata jätmine	Rahuldamata jätmine	3
	Halduri nimetamata jätmine	Halduri nimetamata jätmine	Halduri nimetamata jätmine	4
Ei võetud menetlusse	Ei võetud menetlusse	Ei võetud menetlusse	47	
Ei tea	Ei tea	Ei tea	28	

Märkus: Kategooria „Halduri nimetamata jätmine“ all peetakse silmas ajutise halduri nimetamata jätmist.

Allikas: Kohtute infosüsteemi tehtud andmepäring, Ametlikud Teadaanded, autorite arvutused.

Joonisel 3 on esitatud kõik juriidiliste isikute vastu 2016. aastal esitatud pankrotiavaldused. Joonisel olevad hallid ja oranžid ribad näitavad, kuidas erinevate pankrotiavalduste menetlus kulges (oranžiga on tähistatud

need, mille puhul kuulutati välja pankrott, halliga need, mille puhul oli tulemiks mingi muu lahendus). Nii näeme, et 6% avalduste puhul me ei tea, mis neist edasi sai. 11% avaldustest ei võetud menetlusse (PankrS §14).

Üldjuhul kulges menetlus edasi nii, et deposiiti (PankrS §30 järgi) ei määratud (66% avaldustest). Deposiit määrati 16% kõigist pankrotiavaldustest (kahjuks ei avaldata väljaandes Ametlikud Teadaanded infot PankrS §11 järgi määratud deposiitide kohta, seetõttu ei saa neid joonisel välja tuua). Üksikutel juhtudel (1%) jäeti pankrotiavaldus peale läbivaatamist rahuldamata (PankrS §27 lg 5) või lõppes menetlus nii, et ajutist haldurit ei määratud (1%).

Ajutise halduri nimetamata jätmisega (PankrS §15) lõppevate menetluste nii väike osakaal on mõnevõrra üllatav. Projekti käigus läbiviidud intervjuudest jäi kõlama, et PankrS §11 järgi deposiidi määramine (ajutise halduri kulude katteks) on levinud praktika (deposiit määratakse pea kõigis võlausaldaja poolt algatatud menetlustes). Juhul, kui võlausaldaja ei ole nõus raha deposiiti maksma, peaks menetlus lõppema ajutise halduri nimetamata jätmisega. Kuna suur hulk PankrS §30 alusel määratud deposiitidest jääb maksmata, siis võiks eeldada, et sama kehtib ka PankrS §11 alusel määratud deposiitide kohta. Paistab, et tegelikkuses see nii ei ole. Ka täpsustavatest küsimustest pankrotihalduritele selgus, et enamasti on võlausaldaja arvestanud sellega, et pankrotiavalduse esitamise järel tuleb tal maksta ajutise halduri kulu deposiiti ning seetõttu on ka menetlusi, mis lõppevad PankrS §15 alusel, väga vähe.

Liikudes sammu võrra paremale näeme, et 32% kõigist juriidilise isiku pankrotiavaldustest lõppes pankroti väljakuulutamisega, 45% rauges enne pankroti väljakuulutamist.

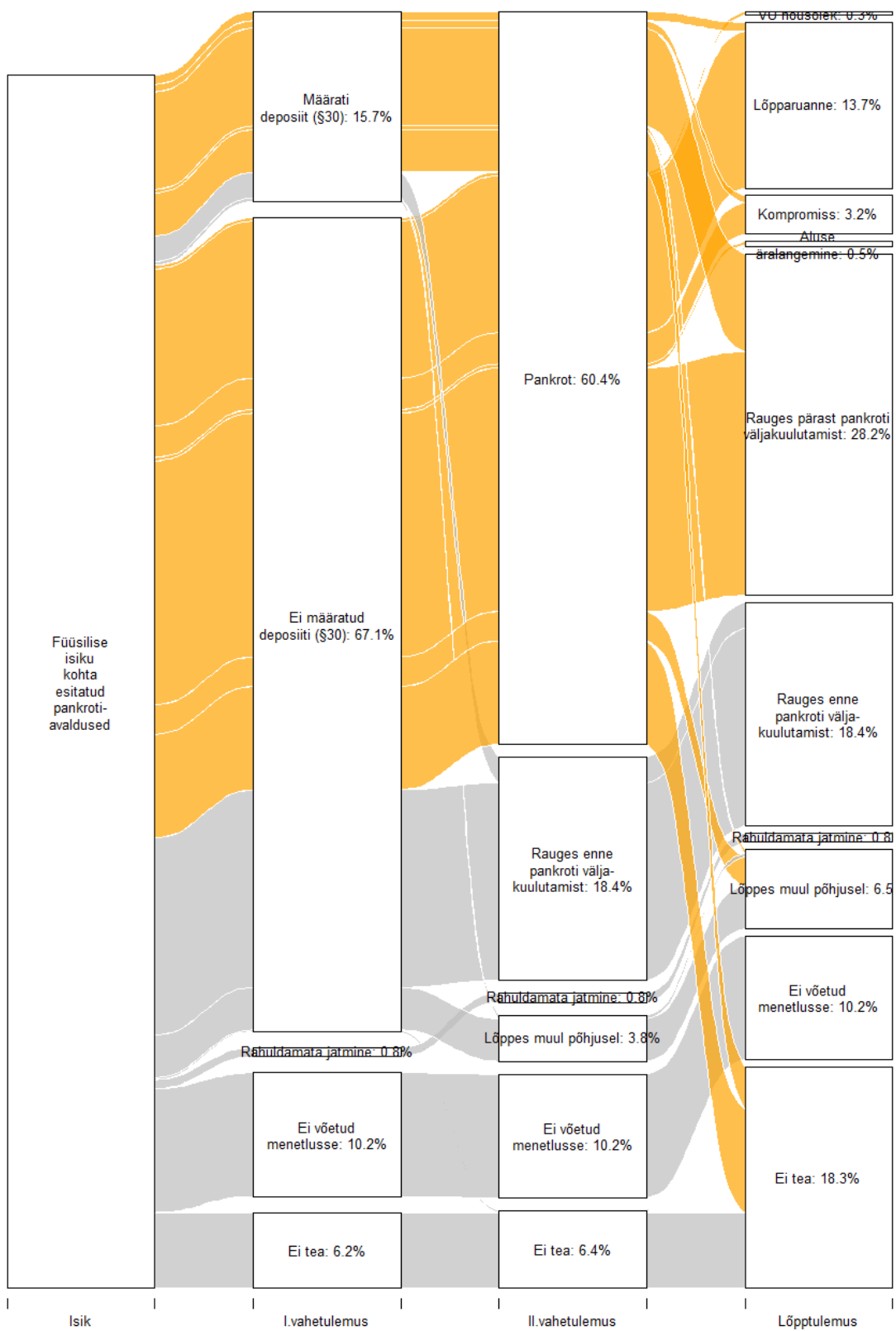
Kõigist juriidilise isiku kohta esitatud pankrotiavaldustest lahenes lõpparuande kinnitamisega 11%, ca 5% lõppes raugemisega pärast pankroti väljakuulutamist. Muude lahendustega (kompromiss, võlausaldajate nõusolekul menetluse lõpetamine, avalduse tagasi võtmine jne) lõppenud avalduste osakaal on väike.

Lisaks eeltoodule näeme jooniselt ka seda, et nendest avaldustest, mille puhul kuulutati välja pankrot, moodustavad valdava osa menetlused, kus deposiiti (PankrS §30 alusel) ei määratud. Nendel juhtudel, kus deposiit määrati, seda enamasti ära ei makstud. Kui maksti, siis nendest vaid marginaalne osa olid sellised, kus raporti kirjutamise ajaks oli menetlus lahenenud võlausaldajatele positiivselt (kinnitati lõpparuanne). Menetlustest, kus deposiit määrati, ei ole ligi veerandi puhul teada, kuidas menetlus lõppes – võimalik, et see alles käib.

Füüsiliste isikute pankrotiavalduste (vt Joonist 4) puhul on pilt veidi teistsugune. Deposiitide määramise osakaalud on juriidiliste isikute omadega sarnased, kuid nende pankrotiavalduste osakaal, mille puhul jõuti pankroti väljakuulutamiseni on ligi kaks korda kõrgem (60%). Enne pankroti väljakuulutamist raugest 18% menetlustest, menetlusse ei võetud 10%. Menetlusi, mille kohta midagi teada ei ole, on 6% esitatud pankrotiavaldustest.

Võlausaldajatele positiivselt (ehk lõpparuandega) lõppes kõigist füüsilise isiku kohta esitatud avaldustest 14%, 28% rauges pärast pankroti väljakuulutamist. Muul põhjusel (sh kompromiss ja võlausaldajate nõusolek) lõppes vaid väike osa menetlustest.

Joonis 4. 2016. aastal esitatud pankrotiavalduste jaotus menetluse vahe- ja lõpptulemuse järgi



	I vahetulemus	II vahetulemus	Lõpptulemus	Arv	
Füüsilise isiku kohta esitatud pankroti-avaldused	Määrati deposiit (§30)	Pankrot	Lõpparuanne	5	
			Kompromiss	4	
			Rauges pärast pankroti väljakuulutamist	53	
			Lõppes muul põhjusel	2	
			Ei tea	23	
		Rauges enne pankroti väljakuulutamist	14		
		Lõppes muul põhjusel	2		
	Ei määratud deposiiti (§30)	Pankrot	VU nõusolek	2	
			Lõpparuanne	85	
			Kompromiss	17	
			Aluse äralangemine	2	
			Rauges pärast pankroti väljakuulutamist	132	
			Lõppes muul põhjusel	16	
			Ei tea	56	
			Rauges enne pankroti väljakuulutamist	107	
			Lõppes muul põhjusel	23	
			Ei tea	1	
		Rahuldamata jätmine	Rahuldamata jätmine	Rahuldamata jätmine	5
		Ei võetud menetlusse	Ei võetud menetlusse	Ei võetud menetlusse	67
		Ei tea	Ei tea	Ei tea	41

Allikas: Kohtute infosüsteemi tehtud andmepäring, Ametlikud Teadaanded, autorite arvutused.

2. Maksejõuetuse teenistuse loomine

Sissejuhatus

Kehtiv järelevalvesüsteem Eesti maksejõuetusõiguses ei ole efektiivne - pankrotimenetluse peamised eesmärgid, milleks on võlausaldajate nõuete rahuldamine ja võlgniku maksejõuetuse põhjuste välja selgitamine, jäävad sageli täitmata. Suur osa pankrotimenetlusi raueb pankrotti välja kuulutamata¹ ning võlausaldajatel õnnestub pankrotipesast tagasi saada väike osa oma nõuetest².

Selle probleemi lahendamiseks on Eestis kavatus luua **maksejõuetuse teenistus**.

Teenistuse peamiseks ülesanneteks on (olulisuse järjekorras):

1. teostada **riiklikku järelevalvet võlgniku ja võlgniku lähikondsete tegevuse üle** uurides võlgniku ja võlgniku lähikondsete võimalikku seadusvastast käitumist maksejõuetuse tekitamisel või makseraskuste suurendamisel
2. **aidata kaasa ühtse praktika kujundamisele** pankrotimenetluses, sh füüsilisest isikust võlgniku kohustustest vabastamise menetluses, saneerimismenetluses ja võlgade ümberkujundamise menetluses
3. teostada **haldusjärelevalvet pankrotihalduri üle** pankrotimenetluses menetluse seaduspärase läbiviimise üle

Nende ülesannete täitmise osas on tänaseks teada järgmine info.

Riiklik järelevalve võlgniku ja võlgniku lähikondsete tegevuse üle

Riikliku järelevalve käigus uuritakse, kas võlgnik või võlgniku lähikondne käitus maksejõuetuse eelses olukorras ja maksejõuetuse saabumisel õiguspäraselt või mitte.

Teenistus ise süüteomenetlusi läbi ei vii. Kui teenistuse töö käigus ilmuvad kuriteo tunnused, teatab teenistus sellest prokurörile või politseile. Teenistusel on järelevalve teostamisel õigus saada viivitamatult kohtult, haldurilt, võlgnikult, võlgniku lähikondsetelt, võlausaldajalt, võlausaldajate üldkoosolekult, pankrotitoimkonnalt, riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuselt ning krediidiasutuselt, samuti muult isikult tasuta järelevalve teostamiseks vajalikku teavet. Teenistusel on vajadusel õigus kasutada menetlusväliste riigi- ja KOV asutuste, sh politsei abi.

Kaks olulisemat hooba, mida teenistus kasutab, on:

- Eriaudit
- Pankrottide avalik haldamine

¹ Statistilises ülevaates toodud arvutused näitavad (vt Joonis 3), et ca 45% 2016. aastal juriidilise isiku kohta esitatud pankrotiavalduse menetlustest rauges enne ning ligi 5% peale pankroti väljakuulutamist. Mõne aasta tagune PricewaterhouseCoopers Advisorsi maksejõuetuse menetlemise tõhususe uuringu (19.03.2013) näitas isegi suuremat raugemiste osakaalu. Selle kohaselt rauges 58% juriidilise isiku menetlustest enne ning 6% pärast pankroti väljakuulutamist (vt lk 19).

² *Doing Business* 2018. aasta andmetel saadakse Eestis keskmiselt ühe dollari kohta pankrotimenetluses tagasi 40,7 senti, OECD kõrgema sissetulekuga riikida keskmine näitaja oli 70,5 senti.

Eriaudit

Eriaudit on vahend pankrotimenetluses, mille kaudu saab uurida võlgniku või ametist vabastatud pankrotihalduri tegevust ja mille tulemusel võib õnnestuda pankrotivara suurendada ja seeläbi rahuldada pandiga tagamata nõudeid suuremas ulatuses. Eriaudit viiakse enamasti (kuigi seda võib kasutada ka muudel eesmärkidel) läbi selleks, et:

- tuvastamiseks, milline on võlgniku majanduslik seisund
- tuvastamiseks, kas pankrotiavaldus on esitatud õigeaegselt
- tuvastamiseks, kas esineb tagasivõitmise võimalusi
- taastamiseks võlgniku raamatupidamine

Eriauditit saab läbi viia üksnes pankrotihalduri põhjendatud taotlusel. Pankrotihaldur võib eriauditi läbiviimist taotleda, kui pankrotivaras ei ole piisavalt vahendeid, et pankrotihaldur võiks eriauditi ise läbi viia. Teenistus võib eriauditi ise läbi viia, või kaasata selleks sõltumatu eksperdi.

Tulemused esitatakse pankrotihaldurile ja kohtule, sellega saavad tutvuda ka võlgnik, võlausaldaja ja juhul kui eriaudit puudutas ametist vabastatud pankrotihalduri tegevust, siis haldur, kelle tegevuse suhtes audit läbi viidi.

Avalik haldamine

Pankrottide avalik haldamine saab toimuda siis, kui menetlus vastasel juhul raueks ja esineb avalik huvi selle jätkamiseks (näiteks on alust arvata, et võlgniku maksejõuetus on tekitatud ebaseaduslikult). Avalik menetlus on eelkõige mõeldud juriidilise isiku pankrotimenetluse korraldamiseks.

Protseduur on üles ehitatud selliselt, et esmalt teavitab kohus teenistust võimalusest esitada ettepanek avaliku haldamise läbiviimiseks. Teenistusel on võimalik valida, kas ta peab avalikku haldamist otstarbekaks – kui jah, siis teeb ta kohtule vastava ettepaneku, kui ei, siis menetlus rauegab. Kohus saab omakorda otsustada, kas ta nõustub avaliku haldamisega või mitte (kui kohus avalikku menetlust vajalikuks ei pea, siis menetlus samuti rauegab).

Avaliku haldamise puhul võtab võlausaldajate üldkoosoleku ja pankrotitoimkonna pädevused üle maksejõuetuse teenistus. See on õigustatud sellega, et võlausaldajad ei ole pidanud vajalikuks pankrotiprotsessi finantseerida ning seega ei tohiks nad saada selle kulgu ka oluliselt mõjutada. Samuti on võlausaldajatel võimalik pankroti avalikust haldamisest ainult võita, kuivõrd rauegemise tagajärjel neile väljamakseid üldse ei tehtaks. Määrust, millega otsustatakse pankroti avalik haldamine, ei saa edasi kaevata.

Ühtse praktika kujundamine maksejõuetuse valdkonnas

Teenistus panustab esialgu ühtse praktika kujundamisse vastavalt võimalusele – peamiseks ülesandeks on järelevalve võlgniku tegevuse üle. Samuti tuleb arvestada, et tegevuse alguses ei ole teenistusel ka andmeid ja uuringuid ühtse praktika kujundamiseks. Andmete kogumine ja uuringute läbi viimine vajab aega.

Haldusjärelevalve pankrotihalduri üle

Haldusjärelevalve pankrotihaldurite tegevuse üle olulisel määral ei muutu – täna justiitsministeeriumi poolt läbi viidavad tegevused viiakse tulevikus läbi maksejõuetuse teenistuse poolt ning lisaks sellele jääb peamist raskust järelevalve teostamisel kandma kohtutäiturite ja pankrotihaldurite koda, mis teeb seda juba praegu.

Eelarve ja töötajate arv

Vastavalt väljatöötamiskavatsuses kirjeldatule (vt lk 15), on maksejõuetuse teenistuse töötajate arvuks plaanitud 5 töötajat:

- Teenistuse juht
- Kolm (pankroti)juristi
- Üks tehniline töötaja

Teenistuse kogueelarveks oli väljatöötamise kavatsuses 500 000 eurot, millest 200 tuhat eurot on planeeritud palga- ja halduskulus ning 300 000 eurot eriauditite ja pankrotimenetluste avaliku halduse finantseerimise kuluks.

Justiitsministeeriumi poolt edastatud täiendavate selgituste kohaselt oli teenistuse juhi palga referentsiks plaanitud esimese astme kohtuniku palk, mis institutsiooni esialgse eelarve koostamise ajal (aastal 2017) oli 3 380 eurot kuus³ (palgafond aastas 56 196 eurot). Pankrotijuristide kuupalga referentsiks on justiitsministeeriumi eraõiguse talituse juristi palk, mis eelarve koostamise hetkel oli 2200 eurot⁴ (palgafond 3 juristi peale kokku 125 237 eurot). Tehnilise töötaja palgaks arvestati 1000 eurot kuus (palgafond 16 056 eurot). Halduskuludena planeeriti ühe töökoha kohta 1000 eurot aastas (kokku 5000 eurot) ning büroopindade rendile 25 000 eurot aastas. Kokku hinnati palga- ja halduskuludeks seega 206 tuhat eurot, ehk veidi (ca 6 tuhat eurot) rohkem kui VTKs mainitud 200 000 eurot. Eriauditite ja avalike menetluste finantseerimisele oli plaanis kasutada raha nii, et eelpool viidatud 300 000 jaguneb nende vahel võrdselt (eeldatavalt oleks see summa olnud siiski (300 000 – 6 000=) 294 tuhat ning nii eriauditite kui avaliku halduse eelarve oleks 147 tuhat eurot).

Justiitsministeeriumi poolsete täiendavate selgituste kohaselt on planeeritavat eelarvet suurendatud vahepeal 600 000 euroni. Eelarve kasvu kasutatakse palgakulude suurendamiseks (seda selles mahus, mille võrra on kasvanud referentsametikohtade palgad ning muud kulud⁵). Sellest üle jäävat eelarve kasvu kasutatakse eriauditite ja avalike menetluste läbiviimiseks.

☺ ☺ ☺

Analüüsi käigus tuli leida vastused järgmistele küsimustele:

1. Millised olid Soome maksejõuetuse institutsiooni loomise positiivsed ja negatiivsed mõjud ühiskonnale?
2. Kui suur oli selle muudatuse sotsiaalmajanduslik kasu võlausaldajatele ja ühiskonnale tervikuna?

³ Kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seadus [<https://www.riigiteataja.ee/akt/128122017011>], § 2 lg 1 (kõrgeim palgamäär) ja § 3 lg 16 (maa- ja halduskohtu kohtuniku ametipalga palgakoefitsient)

⁴ Ametnike põhipalk 01.04.2017 seisuga [https://www.rahandusministeerium.ee/system/files_force/document_files/riik_pohipalk_01.04.2017.xlsx?download=1] ja Ametnike põhipalk 01.04.2019 [https://www.rahandusministeerium.ee/system/files_force/document_files/riik_pohipalk_01.04.2019.xlsx?download=1]

⁵ Kohtunike palgad ei ole perioodil 2017-2019 muutunud, justiitsministeeriumi eraõiguse talituse juristi palk on tõusnud 2019. aastaks 2466 euroni, tehnilise töötaja palga osas eeldatakse, et see kasvab keskmise palga kasvuga (rahandusministeeriumi prognoosi kohaselt 2018. aastal 7,6% ning 2019. aastal 6,4%). Halduskulude puhul eeldati, et need kasvavad tarbijahindade kasvuga (vastavalt 3,4% (2018) ja 2,1% (2019) aastast).

3. Kui suur oli muudatuse sotsiaalmajanduslik kulu ühiskonnale?
4. Milline on Soomes erinevate järelevalve vahendite hinnanguline maksumus?
5. Millised on Soome kolleegide hinnangul kõige tõhusamad järelevalve vahendid ning millises mahus oleks otstarbekas sellest tulenevalt erinevaid järelevalve vahendeid rakendada?
6. Kuidas jaotada kavandatav ressurss optimaalselt?
7. Kuidas muutusid Soomes institutsiooni loomise tulemusel olulised maksejõuetusõiguse näitajad (raugemiste osakaal, väljamaksud võlausaldajatele, menetluse pikkus)?
8. Kuidas ja millisel määral muutub sihtrühmade praegune tegutsemine/käitumine?
9. Millised on institutsiooni loomise võimalikud riskid sihtrühmadele?

Selleks, et hinnata, milliseks võiks kujuneda maksejõuetuse institutsiooni mõju Eesti pankrotinäitajatele aga ka ühiskonnale laiemalt, viisime läbi fookusgrupi intervjuu, millel osalesid:

- Marko Udras (Kaubandus- ja Tööstuskoja jurist)
- Toomas Saarma (pankrotihaldur)
- Karin Sonntak (maksejõuetuse asjadega tegelev kohtunik)
- Indrek Niklus (maksejõuetuse ekspert, advokaadibüroo NOVE)

Maksejõuetuse teenistuse detailide kohta täiendava informatsiooni andmiseks osales intervjuul ka Kristiina Padu (justiitsministeerium, eraõiguse talituse nõunik).

Soome kogemuse kaardistamiseks viidi läbi grupiintervjuu, kus osalesid:

- Helena Kontkanen (Soome pankrotiombudsman)
- Annika Smalén (Soome pankrotiombudsmani büroo pankrotijurist)

2.1. Soome kogemus maksejõuetuse institutsiooni loomisel

Sissejuhatus

Soome pankrotiombudsmani institutsioon loodi 1995. aastal peamise eesmärgiga tugevdada kontrolli pankrotihaldurite tegevuse üle. Tänapäevaks on ombudsmani tegevuse fookus liikunud võlgnike järelevalvele (kasutades selleks peamiselt eriauditeid ning pankrotipesade avalikku haldamist), aga ka teadlikkuse tõstmisele ja parema praktika kujundamisele. Ombudsmani büroos töötab 10 inimest.

Pankrotiombudsmani institutsiooni on varem valminud analüüsid juba põhjalikult kirjeldatud⁶ ning võrreldes paari aasta taguse ajaga ei ole selle peamistes eesmärkides olulisi muutusi toimunud. Seetõttu ei ole mõistlik ombudsmani eesmärke ja tegevusi siinkohal põhjalikumalt uuesti lahti kirjutama hakata. Olgu lihtsalt mainitud, et Eestisse planeeritava maksejõuetuse teenistuse ja Soome pankrotiombudsmani peamised erinevused on järgmised:

- Pankrotiombudsmani tegevuses on tugevam rõhuasetus teavitustegevusel ning pankrotipesade haldamise ühtsete praktikate kujundamisel. Muu hulgas on pankrotiombudsmani juures tegutsev nõukogu välja andnud 18 juhust, mis on aktiivses kasutuses ja aluseks pankrotipesade haldamise ühtse praktika kujundamisele. Maksejõuetuse teenistus plaanib esialgu suurnata peamise rõhu võlgniku

⁶ Vt Kriibi, P. (2016) Maksejõuetusinstituudi (nõ pankrotiombudsmani) loomise vajadus, lk 22 - 31

järelevalve tugevdamisele ning vähemalt algusaastatel on teadlikkuse tõstmisele suunatud tegevused tagaplaanil.

- Pankrotiombudsman on justiitsministeeriumi haldusalas tegutsev eraldiseisev sõltumatu institutsioon, samal ajal kui maksejõuetuse teenistus saab olema üksuseks justiitsministeeriumi haldusalas paiknevas konkurentsiametis. Esmapilgul tundub, et ombudsman on eeltoodust tulenevalt oma tegevuses mõnevõrra vabam, kui maksejõuetuse teenistuse juht. Sellele vaatamata on ka maksejõuetuse teenistuste juhile plaanis anda oma tegevuste korraldamisel sõltumatus, nii et kokkuvõttes ei pruugi erinevus kujuneda märkimisväärseks.

Alljärgnev tekst põhineb valdavalt Soome pankrotiombudsmani büroos läbi viidud intervjuu käigus kogutul.

2.1.1. Institutsiooni ülalpidamisega seotud kulud

Uuringu lähteülesandes paluti välja tuua, kui suured on Soome pankrotiombudsmani tegevusega kaasnevad sotsiaalmajandusliku kulud ja tulud Soome ühiskonnale. Kuna kulud on (mõnevõrra) lihtsamalt kvantifitseeritavad kui tulud, siis alustame nendest. Kõige otsesem kulu, mis ombudsmani tegevusega kaasneb, on tema tegevuse finantseerimiseks kuluv raha.

Alljärgnevas tabelis toodud kulud on (2018. aasta erandiga) ombudsmani büroo aruande aasta lõpuks realiseerunud kulud. 2018. aasta andmed põhinevad valdavalt 2018. aasta eelarvel, erandiks on avalike haldamiste ja eriauditite kulud, mis on samuti aasta lõpuks realiseerunud kulud. Nagu näha, kulub ombudsmani institutsiooni ülalpidamiseks veidi alla 1,88 mln euro, millele lisandub pankrotipesade avalike haldamiste kulu (tehnilistel põhjustel kajastatakse seda ombudsmani eelarve väliselt) 0,99 mln eurot, ehk kokku ca **2,87 mln eurot**.

Ombudsmanil on lisaks kuludele ka tulud – need on (valdavalt) varasemate eriauditite (osaline) maksumuse hüvitis, mis on õnnestunud pankrotipesadest tagasi saada. 2018. aastal oli selliste tulude kogumahuks **299 tuhat eurot**. Nagu eelnevalt öeldud, paiknevad avaliku haldamise kulud ombudsmani eelarvest väljapool, kuid ka varasemate avalike haldamiste kulusid on õnnestunud igal aastal mingis osas tagasi saada, 2018. aastal kogusummas **175 tuhat eurot**. Kokkuvõttes oli ombudsmani tegevuse kogukulu seega (299 + 175 =) **474 tuhande euro võtta väiksem**, ulatudes ca **2,4 mln euroni**⁷.

Tabel 1. Soome pankrotiombudsmani institutsiooni kulud 2012-2018

Kulud	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018*
Tööjõukulu	778 000	790 000	820 000	862 000	868 000	834 000	834 000
Muud kulud	901 000	984 000	1 096 000	1 014 000	1 045 000	902 000	1 041 000
<i>sh eriauditid</i>	<i>694 000</i>	<i>769 000</i>	<i>904 000</i>	<i>801 000</i>	<i>851 000</i>	<i>721 000</i>	<i>701 000</i>

⁷ Soomes on pankrotimenetluse kulud (sh pankrotiombudsmani poolt kantud kulud eriauditite läbiviimisel või pankroti avalikul haldamisel) massinõuded. Millises proportsioonis massinõuded rahuldatakse, tuleb pankrotimenetluse käigus kokku leppida – mingit eelist ombudsmani poolt tehtud kuludel põhinevatel nõuetel teiste massinõuete ees ei ole. Kui kõigi massinõuete lahendamiseks raha ei jagu, siis lepatakse enamasti kokku selles, et kõigepealt kompenseeritakse pankrotihalduri tasu ning seejärel muud kulud. Muude kulude kompenseerimise proportsioonide osas teeb ettepaneku pankrotihaldur ning enamasti massinõuete omanikud aktsepteerivad seda (allikas: Soome Pankrotiombudsmani poolt e-kirjaga saadetud info).

Kulud	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018*
Kulud KOKKU	1 679 000	1 774 000	1 916 000	1 876 000	1 913 000	1 736 000	1 875 000
Tulud	96 000	112 000	195 000	140 000	277 000	220 000	299 000
sh eriauditite abil tagasi võidetud	96 000	112 000	192 000	138 000	192 000	206 000	299 000
Kulud KOKKU (neto)	1 583 000	1 662 000	1 721 000	1 736 000	1 636 000	1 516 000	1 576 000
Avaliku haldamise kulud	258 000	418 000	607 000	597 000	693 000	955 000	995 000
Avaliku haldamise abi tagasi võidetud	43 000	65 000	17 000	99 000	60 000	120 000	175 000
Avaliku haldamise kulud (neto)	215 000	353 000	590 000	498 000	633 000	835 000	820 000
Eriauditite arv	142	124	120	115	119	109	118
sh võlgniku auditeerimine	98	85	70	62	60	57	59
sh raamatupidamise taastamine	34	27	26	17	27	25	39
sh halduri tegevuse auditeerimine	10	12	24	36	32	27	20
Käimasolevate avalike haldamiste arv	387	440	464	465	475	484	470
Alustatud avalike haldamiste arv	91	92	62	58	60	62	59
Alustatud avalike haldamiste suhe eriauditite arvu	1,56	1,35	1,94	1,98	1,98	1,76	2,00

* Muus osas eelarve põhine va avalikud haldamised ja eriauditid ning nende raames tagasi võidetud summad, mis on reaalsed 2018. aasta lõpu summad.

Allikas: Soome pankrotiombudsmani tegevusaruanded 2015-2018, Soome pankrotiombudsmani poolt uurimis-meeskonnale edastatud detailne 2018. aasta eelarve, autorite arvutused.

Pankrotiombudsman oli nõus jagama ka oma büroo detailsemat eelarvet. Nagu näha, on kolm suuremat ja suurusjärguliselt sarnase mahuga kuluartiklit avaliku haldamise kulud, eriauditid ja tööjõukulu⁸, mis kokku moodustavad ca 93% kõigist kuludest. Ülejäänud kuluartiklite osakaal on oluliselt tagasihoidlikum – rendile kulub ca 3% ning transpordile ca 1% eelarvest. Ülejäänud kulugruppide osakaal eelarves jääb eraldiseisvalt alla 1%.

Tabel 2. Soome pankrotiombudsmani institutsiooni eelarve 2018

EELARVE	Eurot	Osakaal kogukulus
Tööjõukulu kokku	834 000	29,1%
Muud kulud		
Transpordikulu	28 000	1,0%
Materjalid ja tarvikud	18 000	0,6%
Rent	84 000	2,9%
Bürooteenused	24 000	0,8%
Personaliagentuuri teenused	24 000	0,8%
Puhastus- ja koristusteenused	8 000	0,3%

⁸ Ombudsmani büroos töötab kokku 10 inimest: ombudsman, büroojuht, 6 pankrotijuristi ning kaks assistenti. Ombudsmani sõnul on büroojuhi ülesanded nende institutsioonis veidi laiemad, kui pelgalt organisatoorsed küsimused – tegemist on staažika pankrotijuristiga, kes aitab pankrotijuristidel keerulisemaid juhtumeid lahendada.

Eriauditid	830 000	28,9%
Muud kulud	25 000	0,9%
Muud kulud kokku	1 041 000	36,3%
KOKKU	1 875 000	65,3%
Avaliku haldamise kulud	995 000	34,7%
KÕIK KOKKU	2 870 000	100%

Allikas: Soome pankrotiombudsmani poolt uurimismeeskonnale edastatud detailne 2018. aasta eelarve, autorite arvutused.

Kokkuvõttes võib öelda, et Soome pankrotiombudsmani institutsiooni ülalpidamise rahaline kogukulu on Soome ühiskonna jaoks 2,4 mln eurot. Asetamaks see number rahvusvaheliselt võrreldavasse konteksti olgu öeldud, et 2,4 mln eurot moodustab ca 0,001% Soome SKP-st. Soome pankrotiombudsmani kulu ühe juriidilise isiku pankrotijuhtumi kohta on veidi alla 1000 euro.

2.1.2. Eriauditi ja pankrotimenetluse avaliku haldamise maksumus

Soome pankrotiombudsmani juures läbi viidud infokorje raames küsiti ombudsmanilt **järelevalvevahendite maksumuse kohta**. Järelevalvevahendite ligikaudsed keskmised maksumused olid järgnevad (andmekorje toimus 2019. aastal seega peegeldavad need summad eeldatavalt 2018-2019. aasta maksumusi):

- Eriauditid:
 - Eriaudit raamatupidamise taastamiseks: 1-3 tuhat eurot
 - Muud eriauditid: 8 tuhat eurot
- Pankroti avalik haldamine: 10-15 tuhat eurot

Eriauditite maksumused võivad sõltuvalt keerukusest olla küllaltki erinevad. Pankrotiombudsman tõi eriauditistest rääkides välja, et neid ei tellita suurtelt rahvusvahelistelt konsultatsiooniettevõtetest vaid kasutatakse kohalikke väiksemaid koostööpartnereid – see võimaldab kulusid vähendada. Ombudsmani büroo enamasti ise eriauditeid läbi ei vii, mõningatel juhtudel on seda siiski tehtud, näiteks siis, kui auditeeritakse pankrotihalduri tegevust. Pankroti avaliku haldamise teenus ostetakse samuti sisse (avaliku haldamise läbiviimiseks peab olema pankrotihaldur), enamasti on ühe avaliku haldamise kestvuseks 5-6 aastat, ehk sellised menetlused on pikad.

Kuna pankrotiombudsmani institutsioonis töötavate pankrotijuristide töö on käimasolevate pankrotimenetluste jälgimine ning vajadusel sekkumine, siis võiks siinkohal rääkida mõne sõna ka ombudsmani institutsiooni töötajate palcadest. **Pankrotijuristide** brutopalk jääb ombudsmani büroos 5600 – 6000 euro vahele ning on ombudsmani sõnul ligilähedaselt võrreldav ringkonnakohtunike palgaga. Ombudsmani enda sissetulek on individuaalse kokkuleppe tulemus – mingi ettekirjutatud raamistikku selle määramiseks ei ole. Käesoleval (2019) aastal on see ca 8 700 eurot.

Kokkuvõttes võib öelda, et eriauditid jagunevad lihtsamateks raamatupidamise taastamisega seotud töödeks, mille maksumus jääb 1-3 tuhande euro vahele, ning keerulisemateks audititeks, mis maksavad keskmiselt 8000 eurot. Ühe pankrotipesa avaliku haldamise kulu jääb kokku 10 ja 15 tuhande euro vahele.

2.1.3. Sekkumismeetmete prioritseerimine

Küsimusele, **millised on ombudsmani hinnangul kõige tõhusamad sekkumismeetmed**, oli ombudsmanil keeruline vastata. Rääkides eriauditite ja pankrotipesade avaliku haldamise omavahelistest proportsioonidest tuleb tõdeda, et enamasti käivad need käsikäes – eriauditid võimaldavad välja selgitada, mis menetluse

keskmes olevas ühingu tegelikult juhtus, ning avalik haldamine hoolitseb selle eest, et menetlus vahepeal ära ei katkeks. Seega on suures osas tegemist teinetest toetavate tegevustega ning küsimus, kumb neis on tõhusam või millele peaks rohkem rõhku panema, ei ole kuigi sisukas.

Kui tahta mingit hinnangut avalike haldamiste ja eriauditite eelarve omavahelisele proportsioonile, siis, võttes arvesse, et Soome pankrotiombudsman on tegutsenud enam-vähem sarnases õiguslikus raamistikus alates 2004. aastast⁹, ehk ca 15 aastat, võiks eeldada, et praegune ombudsmani tegevusaruanne peegeldab ligilähedaselt optimaalset ressursijaotust nende tegevuste vahel. **Perioodil 2014-2018 tehti ühe alustatud avaliku haldamise kohta veidi vähem kui 2 eriauditit. See näitaja on olnud viimasel 5 aastal küllaltki stabiilne.**

2.1.4. Institutsiooni mõju ühiskonnale

Soome pankrotiombudsmani mõju kohta Soome ühiskonnale laiemalt või pankrotinäitajatele kitsamalt mõjuanalüüse leida ei õnnestunud. Küsisime nende kohta ka pankrotiombudsmanilt ning tema teada ei ole selliseid tehtud¹⁰. Ombudsmani töö mõjuanalüüsi oleks ka küllaltki keeruline läbi viia, sest majanduses toimusid institutsiooni loomise ajal küllaltki suured muutused – Soome majandus oli alles toibumas raske majanduskriisi (nn LAMA) tagajärgedest ning sellises olukorras on väga keeruline öelda, kuidas kõige selle taustal mõjutas pankrotiombudsmani institutsiooni loomine näitajaid nagu pankrottide kestvus ja väljamaksed võlausaldajatele, rääkimata ühiskonda laiemalt puudutavatest näitajatest nagu hõive- ja majanduskasv. Majanduse taastumise perioodil olid muutused kiired ja ulatuslikud (nt pankrotiavalduse arv langes 10 aastaga ligi 7400-lt ca 3000-le). Ühe institutsiooni mõju nendele näitajatele välja tuua ei saa¹¹.

Intervjuust Soome pankrotiombudsmaniga võib siiski välja tuua, et institutsiooni mõju teatud aspektidele Soome maksejõuetuse menetluses on olnud märkimisväärne – ombudsman alustas 1995. aastal selge rõhuga pankrotihaldurite üle tehtava järelevalve tõhustamisele. Kohe reformi alguses lõpetati 35 pankrotihalduri tegevus seoses erinevate rikkumistega pankrotipesade haldamisel (enamasti selle tõttu, et pankrotihaldurid ei olnud oma töös erapooletud). See saatis selge signaali, et rikkumistesse suhtutakse karmilt. Tänapäevaks on olukord muutunud ning halduritega on oluliselt vähem probleeme.

Pankrotiombudsmani institutsiooni loomist on ombudsmani sõnul positiivselt ära märkinud ka võlausaldajad, kes tunnevad, et neil on ombudsmani näol keegi, kellelt nõu (pankrotimenetlus ei ole valdkond, millega enamus ettevõtjaid igapäevaselt kokku puutuvad) ja tuge saada. Pankrottide avalik haldamine ning eriauditid loovad

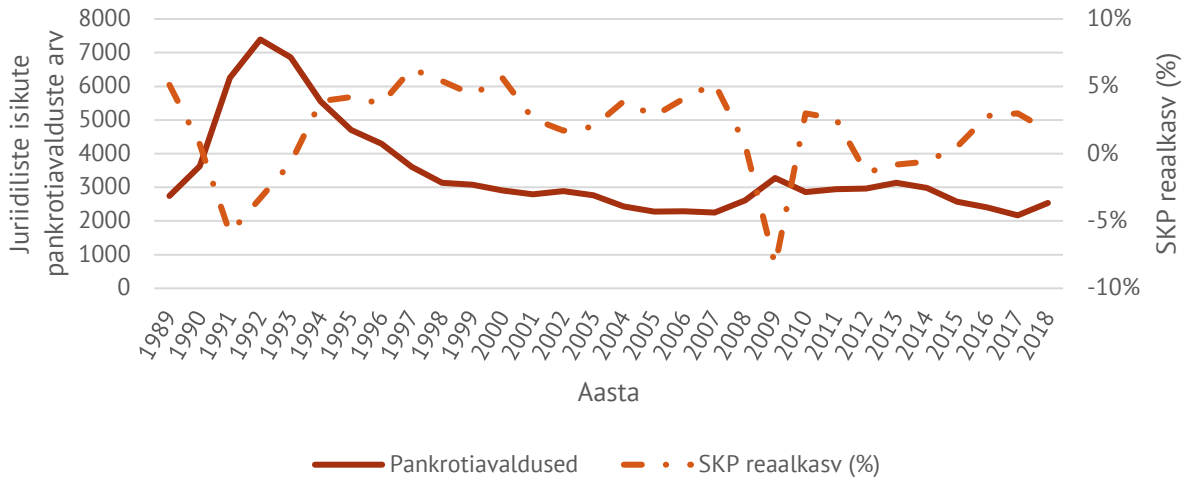
⁹ 2004. aastal loodi pankrotipesade avaliku haldamise võimalus.

¹⁰ Kui selliseid analüüse oleks tehtud, siis eeldatavalt oleks ta neist teadlik, sest analüüsi läbiviimiseks oleks vaja ombudsmani büroo käsutuses olevaid andmeid.

¹¹ Ühes lõputöös (vt Fernelius, J.& Nieminen K. (2012), *Selvitys vuonna 2010 päättyneistä konkurssista ja konkurssilain uudistuksen vaikutuksista*, Laurea-ammattikorkeakoulu, 67 p) püütakse analüüsida 2004. aasta toimunud Soome pankrotiõiguse reformi mõju (selle käigus loodi ka pankrottide avaliku haldamise instrument) muuhulgas sellistele näitajatele nagu pankroti kestvus, halduri tasu ja võlausaldajatele väljamakstav summa ning jõuti järeldusele, et kui võrrelda aastal 2000 ning aastal 2010 lõppenud pankrotte, siis on menetlus muutunud kiiremaks, rohkematele võlausaldajatele on suudetud pankrotipesast teha välja makseid ning väljamaksed on suuremad. Samas tuleb tunnistada, et töös kasutatud meetodid (ja tekstis esinevad küsitavused) ei võimalda öelda, kui suur roll oli nende näitajate paranemisel just 2004. aasta reformiga loodud avaliku haldamise menetlusel, seetõttu nendel siin ka pikemalt ei peatuta.

kindlustunde, et isegi olukorras, kus võlausaldajatel ei ole vaheneid maksejõuetuse põhjuste väljaselgitamiseks, kuid on põhjust arvata, et võlgnik on käitunud ebaausalt, on lootust, et kokkuvõttes pääseb õiglus võidule.

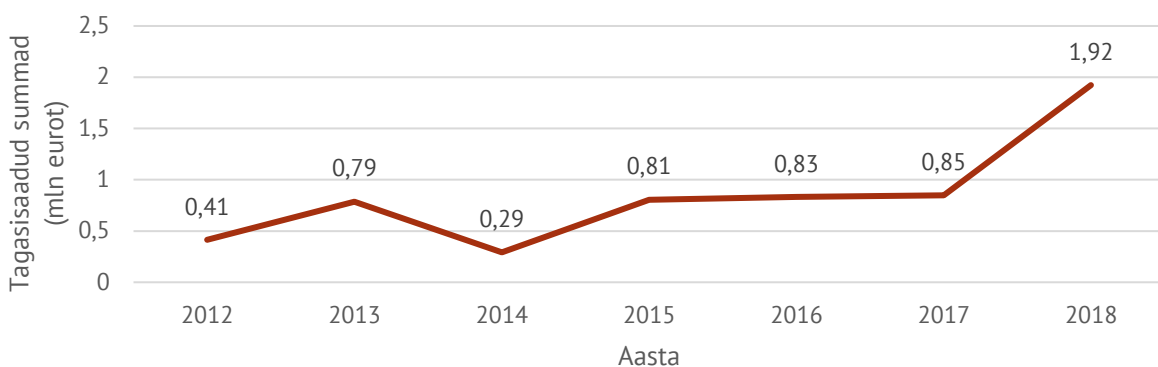
Joonis 5. Soome juriidiliste isikute pankrotiavaldused ja SKP kasv perioodil 1989-2018



Allikas: Soome Statistikaamet, autorite arvutused.

Vaatamata sellele, et avaliku haldamise ja eriauditite peamiseks eesmärgiks ei ole konkreetse pankrotimenetluse võlausaldajatele raha tagasi võitmine (kui tagasivõitmise tõenäosus on suur, siis peaks seda rahastama võlausaldajad, sest nemad on peamised kasusaajad - pigem on nende instrumentide eesmärgiks tekitada kõigis osapooltes arusaam, et ebaaus käitumine ei jää märkamata ning see ei anna eeliseid), saadakse avalike haldamiste ja nendega paralleelselt läbiviidud eriauditite tulemusena võlausaldajate tagasi küllaltki suuri summasid – 2018. aastal 1,9 mln eurot (vt alljärgnevat joonist). Tegemist on küll erandliku aastaga, kuid ka perioodil 2015-2017 tagasi saadud summad ületasid 800 tuhandet eurot, olles ligilähedaselt samas suurusjärgus ombudsmani büroo personalikuludega.

Joonis 6. Avalike menetluste raames võlausaldajatele tagasivõidetud summad 2012-2018



Allikas: Soome pankrotiombudsmani tegevusaruanded 2015-2018, autorite arvutused.

Võlgnike poolt on suhtumine ombudsmani tegevusse mitmetine, sõltuvalt sellest, kas tegemist on nõ ausa võlgnikuga või mitte. Oma äri ausalt ajanud võlgnikud, kelle pankrott saabus lihtsalt valesti hinnatud äririski realiseerumise tagajärjena, leiavad sageli, et ka nende jaoks on ombudsmani tegevusest (nt ühtse menetluspraktika juurutamisest) kasu, samas kui ebaausate võlgnike jaoks on elu loomulikult muutunud keerulisemaks.

Ombudsman tõi intervjuu käigus mitmel korral välja teavitustöö olulisust. Enne 2004. aasta reformi tugines Soome maksejõuetuse õigus olulises osas pankrotiseadusele, pärines 1868. aastast ning võimaldas laia tõlgendusruumi. Oluline osa ombudsmani nõ pehmetest tegevustest oli suunatud selles õigusruumis pankrotimenetluse ühtse praktika kujundamisele. Täna on ombudsmani büroo juures tegutsev nõukoda välja andud 18 juhust, millest oluline osa sai inkorporeeritud ka 2004. aasta reformi käigus tehtud seadusemuudatustesse.

Kokkuvõttes on ombudsmani tegevuse mõju kvantitatiivne hindamine keeruline – ainsaks kvantitatiivseks mõõdikuks on ombudsmani tegevuse tulemusena võlausaldajatele tagasi saadud summad, mis 2018. aastal (mis oli erandlik) ulatusid 1,9 mln euroni. Selle summa näol on tegemist pigem ombudsmani tegevuse kõrvalproduktiga, sest ombudsmani peamiseks eesmärgiks ei ole mitte eriauditite ja avalike haldamisetega konkreetsete pankrotimenetluste võlausaldajatele raha tagasi toomine, vaid laiem käitumise muutus ühiskonnas, millest nende menetluste raames saavutatut on vaid üks (ja eeldatavalt väike) osa. Mõju pankrottide raugemiste arvule, pankrotimenetluste kestvusele või võlausaldajatele tehtavatele väljamaksetele kvantitatiivselt välja tuua ei ole võimalik.

Pankrotiombudsmani töö peamiseks mõjuks paistab olema pankrottide ühtse menetluspraktika juurutamine ning stiimulite loomine ausaks käitumiseks – võlausaldajatel on ombudsmani näol institutsioon, kellelt vajadusel teavet ja tuge saada ning olukorras, kus on põhjust kahtlustada, et võlgnik (või ka pankrotihaldur) ei ole käitunud ausalt, eksisteerivad ombudsmani näol võimalused nende tegevuse uurimiseks isegi olukorras, kus võlausaldajatel endil ei ole selleks vahendeid.

2.2. Eesti maksejõuetuse teenistuse mõju ärikeskkonnale

Sissejuhatus

Nagu peatüki sissejuhatuses mainiti, viidi selleks, et hinnata, milliseks võiksid kujuneda Eesti maksejõuetuse institutsiooni mõju pankrotinäitajatele aga ka ühiskonnale laiemalt, läbi fookusgrupi intervjuu. Alljärgnev põhineb eeskätt sellel intervjuu ning Soome pankrotiombudsmani kogemuse sünteesil.

2.2.1. Maksejõuetuse teenistuse mõju Eesti ärikeskkonnale

Üldjoontes olid fookusgrupi osalised seisukohal, et niisugust institutsiooni oleks Eestis vaja – maksejõuetuse põhjuste väljaselgitamisega on probleeme ning maksejõuetuse teenistuse tegevus (eriauditid ning pankrottide avalik haldamine) võiks sellele kaasa aidata.

Samas kaheldi, kas selle institutsiooni reaalne mõju ärimaastiku korrastamisele saab kujuneda väga suureks, sest planeeritav eelarve tundus osadele fookusgrupi osalejatele tagasihoidlik – erikontrolli maksumus jääb

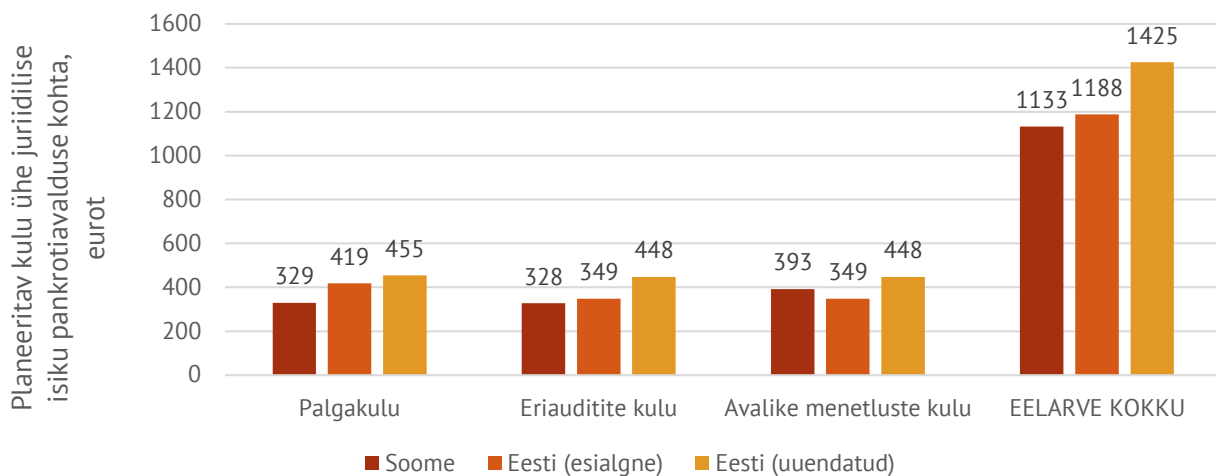
keerulisemate juhtumite puhul Eestis 35-70 tuhande¹² euro vahele ning tekib küsimus, kui palju selliseid auditeid õnnestub maksejõuetuse teenistuse eelarvest tellida.

Üheks võimaluseks, kuidas eelarve piisavust hinnata, on võrrelda seda Soome pankrotiombudsmani eelarvega. Kuna Soomes on rohkem nii pankrotiavaldusi kui pankrotte, siis oleks tõenäoliselt mõistlik võrrelda kulusid ühe avalduse või pankroti kohta. Pankrotiavalduste arvust on Eestis natukene selgem ülevaade kui pankrottide omast, seetõttu võtame aluseks pankrotiavalduste arvu (pankrotiavalduste arvu avaldab ka Soome statistikaamet). Ühtlasi on mõistlik keskenduda juriidilise isiku pankrottidele, sest nii Soome pankrotiombudsmani kui Eesti maksejõuetuse teenistuste tegevus keskendub eeskätt juriidiliste isikute pankrottidele.

Alljärgneval joonisel on toodud Soome ja Eesti maksejõuetuse institutsioonide eelarved (Eesti puhul planeeritav eelarve) suhestatuna 2018. aasta juriidilise isiku pankrotiavalduste arvu. Eesti (esialgne) tähistab väljatöötamiskavatsuses toodud eelarvet, mille kohtumaht oli 500 000 eurot, Eesti uuendatud tähistab uuendatud eelarvet, milleks on kogusummas 600 000 eurot.

Jooniselt on näha, et ühe avalduse kohta on Eestis palgakulu planeeritud kõrgemana kui Soomes (olenemata sellest, kas vaatame esialgset või uuendatud eelarvet). Eraauditite kulu on esialgse eelarve puhul ligilähedaselt sama Soome omaga, kuid on uuendatud eelarves sellest suurem. Avalike menetluste eelarve on uuendatud eelarves samuti Soome omast veidi kõrgem. Ka kogueelarve suhestatuna pankrotiavalduste arvu on suurem kui Soomes, seda olenemata sellest, kas vaatame esialgset või uuendatud eelarvet.

Joonis 7. Soome pankrotiombudsmani 2018. aasta eelarve ja planeeritav Eesti maksejõuetuse teenistuse eelarve suhtena juriidilise isiku pankrotiavalduste arvu



Allikas: Soome pankrotiombudsmani poolt uurimismeeskonnale edastatud detailne 2018. aasta eelarve, väljatöötamiskavatus, autorite arvutused.

¹² Soome pankrotiombudsmani kogemus näitab siiski, et Soomes on eriauditite hinnad kordades väiksemad (keskmiselt ca 8 tuhat eurot). See tähendab, et nii kallid auditid on väga erandlikud ning valdavalt peaks (arvestades elatus- ja hinnatasemet e erinevust) Eestis saama auditite läbiviimisel hakkama Soome ombudsmani eelarvest väiksema eelarvega.

Lisaks kulule pankrotiavalduse kohta on oluline silmas pidada, et Eesti ja Soome palgatasemed on erinevad – Eesti keskmine brutopalk on ca 38% Soome keskmisest brutopalgast¹³. Seega peaks 1 euro Eestis ostma oluliselt rohkem konsultatsiooniteenust kui Soomes.

Kui jagada pankrotijuhtumite arv maksejõuetuse teenistustes (planeeritavalt) tööle asuvate pankrotijuristide arvuga, siis ka on siin arvud pigem Eesti kasuks – ühe pankrotiombudsmani pankrotijuristi kohta ca 422 juriidilise isiku pankrotiavaldust, samal ajal kui Eesti vastav näitaja oleks (eeldusel, et avaldusi on sama palju kui 2018. aastal) 144. Soome pankrotiombudsmani juristid saavad kasutada oma töö tegemiseks KOSTI infosüsteemi, mis on disainitud pankrotijuhtumite jooksvaks jälgimiseks ning menetluse osapooltega info vahetamiseks. Eestis sellist süsteemi ei ole ning vähemalt esialgu ei plaanita seda ka teha. Seega on Eesti maksejõuetuse teenistuse töötajatel töö tegemine Soome kolleegidega võrreldes aeganõudvam.

Eeltoodu valguses võiks küsida, kas Eesti maksejõuetuse institutsiooni eelarve ei ole neid erinevusi silmas pidades hoopis ülepaistatud? Tõenäoliselt mitte – fookusgrupiarutelus toodi välja, et Eesti ärikeskkonnas maksejõuetuse menetluse tagajärgede eest pääsemiseks kasutatavad võtted on nahaalsemad kui need, mida kasutatakse Soomes. Nii tõi üks fookusgrupi osaline välja, et:

„Praegu on jälle levimas need 90-ndate alguse praktikad [...] meil on siin kindlasti palju kirjum pilt [kui Soomes].“

Seetõttu peaks eeldama, et Eestis kulub ühe keerulise maksejõuetuse menetlemiseks rohkem ressursi kui Soomes. Ühtlasi mainiti ka seda, et maksejõuetuse teenistus ei tohiks alguses keskenduda väikestele ja lihtsatele menetlustele, vaid tegelema peaks selliste juhtumitega, millele on mõju ühiskonnale – nendega tegelemine kujuneb aga paratamatult kallimaks. Seega – vähemalt käivitamise faasis on maksejõuetuse teenistuse tegevuse finantseerimiseks planeeritud ressursi piisavalt.

Kokkuvõttes võib tuleb tõdeda, et kvantitatiivset hinnangut maksejõuetuse teenistuse mõjule maksejõuetuse näitajatele anda ei õnnestunud. Kvalitatiivse informatsiooni pinnalt on põhjust eeldada, et vahetult peale käivitumist arvestatavad muutusi äritegemise kultuuris ei toimu, see võtab aega. Pikemas plaanis oleks aga sellise institutsiooni loomisel positiivne mõju Eesti ärikeskkonna korrastamisele.

Maksejõuetuse teenistusega ühiskonnale kaasnev vahetu rahaline kulu on 600 000 eurot aastas, mis ca 0,002% Eesti SKPst. Kui võrrelda seda Soome vastava näitajaga (0,001% SKP-st), siis on see suhtelises võrdluses pea kaks korda suurem. Seda võib pidada normaalseks, sest Eesti ärikultuur on Soome omast erinev ning siin kasutatavate ebaausate praktikate menetlemine kujuneb eeldatavalt kulukamaks.

2.2.2. Olulisemad eeldused, mis peavad maksejõuetuse teenistuse tõhusaks toimimiseks täidetud olema

Kuigi fookusgrupis jõuti järeldusele, et põhimõtteliselt oleks sellise institutsiooni loomisest kasu, oldi samas veendunud ka selles, et vähemalt esimestel aastatel mingeid märkimisväärseid muutusi pankrotimenetluse osapoolte käitumises või ühiskonnas tervikuna see esile kutsuda ei saa – selleks kulub rohkem aega. Ühtlasi peavad selleks, et maksejõuetuse teenistuse tegevusest üldse mingit kasu sünniks, olema täidetud mitmed eeldused.

¹³ Soome keskmine brutokuupalk oli 2019. aasta I kvartalis 3 512 eurot (<https://tradingeconomics.com/finland/wages>), Eesti keskmine brutokuupalk on 1 341 eurot (Eesti Statistikaamet).

Võimeka ja apoliitilise juhi leidmine

Maksejõuetuse teenistuse edu üheks eelduseks on koostööd mitmete organisatsioonidega ning maksejõuetuse teenistuse juht peab olema piisavalt võimekas selleks, et toimiv koostöömudel luua ja seda elus hoida. Sageli ei ole vähese koostöö peamine probleem mitte kehtiv õigusruum, vaid protsessi omaniku võimekus ja valmisolek seda järjepidevalt vedada. Fookusgrupis osalejad olid ühel meelel ka selles, et see koht ei tohiks olla politiseeritud.

Juhile piisava autonoomsuse andmine

Soome pankrotiombudsmanil on oma töö korraldamise suhteliselt suur vabadus. See võimaldab tal suunata institutsiooni siseselt ressursi nende asjadele, mis on tema hinnangul eesmärkide saavutamiseks kõige olulisemad. Kui iga-aastaselt oleks täpselt paigas, mitut menetlust tuleb jälgida, mitmel menetlustel nõustajana osaleda, mitu eriauditit teha jne, siis ei võimaldaks see näiteks keerulisemate juhtumite puhul ressursse nende lahendamiseks ringi mängida ning kokkuvõttes tekiks olukord, kus olulistest kohtades jääb sekkumine ebapiisavaks.

Tugi pankrotihalduritele

Ühiskonnas laiema mõju saamiseks oleks hea, kui maksejõuetuse teenistus lööks pankrotimenetlustes aktiivsemalt kaasa selles faasis, kui pankrotimenetlus ei ole veel raugemise ohus. Suuremate ja keerulisemate pankrotijuhtumite puhul oleks hea, kui teenistus osaleks nõustavas rollis menetluses algusest peale.

Pankrotihaldurid on suuremates pankrotimenetlustes sageli keerulises olukorras – võlausaldajaid esindavad mitmed advokaadibürood, mis püüavad protsessi ühe või teise lahenduse kasuks kallutada. Maksejõuetuse teenistuse osalemine sellistes menetlustes juba algusest peale aitaks kõigi osapoolte käitumist distsiplineerida. Ka Soome pankrotiombudsman tõi oma intervjuus välja, et nende pankrotijuristid osalevad nõustajatena pankrotimenetlustes.

Koostöö maksejõuetuse teenistuse, prokuratuuri ja politsei vahel

Fookusgrupi aruteludes toodi mitmel juhul välja, et tänane pankrotimenetlus on pahatahtlike võlgnike suhtes hambutu ning kui maksejõuetuse teenistuse käsutuses ei saa olema vahendeid, millega ennast jõuliselt kehtestada, siis pole põhjust loota, et asjad muutuvad. Nii-öelda pehmete vahendite kasutamise kohta ütles üks fookusgrupi osaline, et:

„Loevad ainult sanktsiooni, arest on ainuke, mis töötab!“

Grupi konsensus ei liikunud siiski mitte selles suunas, et maksejõuetuse teenistus peaks ise hakkama süüteomenetlusi läbi viima. Pigem leiti, et võti peitub teiste institutsioonidega (politsei, prokuratuur, justiits- ja siseministerium, kohtud) koostöös. Tuleb tagada, et kõik instantsid peaks maksejõuetuse valdkonnas toime pandud rikkumiste menetlemist prioriteediks.

Suurimaks probleemiks peeti seda, kui maksejõuetuse teenistuse poolt politseile või prokuratuurile saadetud menetluse algatamise avaldused jäävad venima ja sumbuvad. Näiteks toodi välja, et ka täna edastavad kohtud nendes menetlustes, kus võlgniku tegevus tundub kahtlane, lahendid politsei uurijatele (selle kohta on sõlmitud isegi vastav kokkulepe). Selle tegevuse eesmärk on võimaldada uurijatel panna kokku nõ suur pilt mõne „pankrotimeistri“ käitumismustrist. Reaalsuses ei ole see tegevus aga tulemus andnud.

Mõningad täiendavad tähelepanekud

Fookusgrupis mainiti ka mõningaid täiendavaid teemasid, mille lahendamine pole otseselt maksejõuetuse teenistuse käivitamisega seotud, kuid millele tasub siiski pankrotiseaduse muudatuste kavandamisel tähelepanu pöörata. Need olid:

- Pankrotimenetluse kulude deposiiti maksmine – olukorras, kus võlgnikul ei jätku vara pankrotimenetluse kulude katmiseks, annab kohus ametlike teadaannete kaudu võlausaldajatele teada võimalusest maksta menetluskulude ulatuses raha deposiiti (PankrS §30 lg 2), ehk sisuliselt pakub välja võimaluse, et võlausaldajad võiksid pankrotimenetlust ise täiendada rahasüstiga finantseerida. Seda tõlgendatakse nii, et niisugusest võimalusest tuleb võlausaldajaid teavitada ka siis, majanduslikus mõttes on tegemist nende jaoks perspektiivitu menetlustega. See tekitab segadust, sest võlausaldajad puutuvad pankrotimenetlusega kokku harva ning kui kohus pakub välja võimaluse raha deposiiti maksta, siis tõlgendavad mõned võlausaldajad seda kui märki sellest, et mingi lootus raha tagasi saada siiski on. Analüüsimeeskonnale kättesaadavad andmed sellise probleemi laia levikut siiski ei toeta - jooniselt 3 on näha, et päris suur hulk pankrotijuhtumeid on sellised, kus PankrS §30 alusel deposiiti ei määratud, kuid menetlus siiski rauges enne pankroti välja kuulutamist (ehk teisisõnu oli tegemist majanduslikult perspektiivitute menetlustega ning kohtunik raha deposiiti maksmise võimalust ei määranud).
- Endiste juhatuse liikmete vastutus – keerulisemad pankrotimenetlused võtavad tavaliselt aega ning olukorras, kus võlausaldaja ei ole käitunud heausklikult, on need juhatuse liikmed, kelle tegevuse tõttu maksejõuetus tekkis ja kellelt võiks selle kohta infot küsida, juhatuse liikme kohustustest juba vabastatud. PankrS §19 lg 3 lubab kasutada endise juhatuse liikme käitumise mõjutamiseks trahvi, elukohast lahkumise keeldu või aresti siis, kui juhatuse liige on vabastatud oma kohustuses vähem kui **üks aasta** enne ajutise halduri määramist. Fookusgrupis tood välja, et see aeg on liiga lühike.

3. Võlausaldaja motiveerimine menetluskulude kandmises

Sissejuhatus

Pankrotiseaduse kohaselt võib kohus nõuda, et pankrotiavalduse esitaja tasub ajutise halduri eeldatavate kulude suuruse summa deposiiti (PankrS §11). PankrS §30 aluse määratava deposiidi puhul võivad raha deposiiti maksa ka muud osapooled. Kuna pankrotimenetluse lõpptulemus ei ole ette teada (pole välistatud, et vara, mida nõuete rahuldamiseks kasutada, polegi), on võimalik, et võlausaldajast pankrotiavalduse esitaja ei saa pankrotipesast midagi tagasi ning lisaks sellele kaotab täiendavalt ka deposiiti makstud summa (puudub võimalus esitada tagasinõue VÕS §30 lg 3 alusel). See on üheks põhjuseks, miks võlausaldajad ei ole sageli pankrotiavalduse esitamisest huvitatud.

Eelpool kirjeldatud probleemi üheks põhjuseks on pankrotiavaldusega viivitamine, mis omakorda on sageli põhjustatud juhatuse kui ühingu olukorrast kõige paremini informeeritud instantsi tegevusetusest. VTK-s pakutakse välja lahendus, mis aitaksid võlausaldajal makstud deposiiti lihtsamalt ja kiiremini tagasi saada, muutes oma kohustusi rikkunud juhatus liikmelt pankrotimenetluse kulude katteks raha kättesaamise lihtsamaks.

Kehtiv õiguskord selle muudatuse tulemusena väga palju ei muutu. Ka täna on PankrS §30 lg 1 alusel raha deposiiti maksnutel õigus nõuda deposiiti tasutud summa hüvitamist isikutelt, kes on oma kohustusi rikkudes jätnud pankrotiavalduse õigeaegselt esitamata (PankrS §30 lg 3). Selleks tuleb nende vastu esitada hagi. Samuti kehtib juba täna ümberpööratud tõendamiskohustus - PankrS §30 lg 3 kohaselt peab isik, kelle vastu nõue esitatakse tõendama, et ta ei ole pankrotiavalduse õigeaegse esitamata jätmisega oma kohustusi rikkunud.

Olulisemateks erisusteks muudatuse ja täna kehtiva olukorra vahel on seega:

- Ümberpööratud tõendamiskohustus kehtiks ka PankrS §11 alusel makstud deposiidi puhul;
- Pankoti väljakuulutamist või raugemist käsitlev lahend oleks täitedokumendiks, ehk teisisõnu jääks ära hagi esitamisega seotud kulud.

Analüüsi käigus tuli leida vastused järgmistele küsimustele:

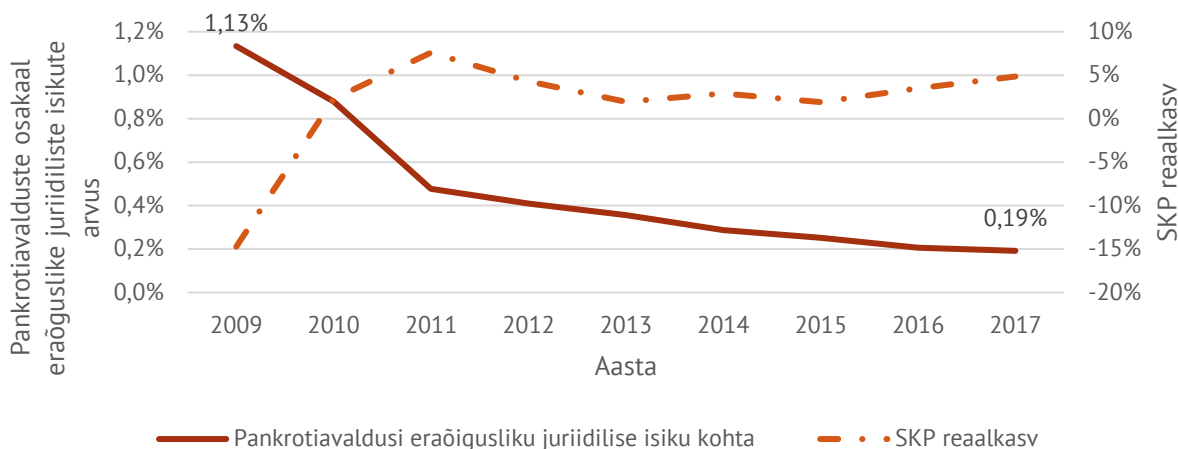
1. Kui suur on muudatusest otseselt mõjutatud isikute hulk aastas?
2. Kui paljudes menetlustes kohus deposiidi maksmise määrab, paljudel juhtudel seda makstakse ning kas deposiite maksavad ainult võlausaldajad?
3. Kui suured on kohtu poolt määratud deposiiti makstavad menetluskulud keskmiselt ja milline on nende varieeruvus?
4. Kui paljudel juhtudel jääb deposiit võlausaldajale osaliselt või täielikult hüvitamata?
5. Millised on muudatuse kitsamad mõjud (pankrotimenetluste raugemiste osakaalule ja võlausaldajatele tehtavad väljamaksetele) ning millised on muudatuse laiemad sotsiaalmajanduslikud kvalitatiivsed mõjud, kaardistades seejuures võimalikud riskid?

Mõjude ja nende suuruse tuvastamiseks viidi läbi intervjuud Annemari Õunpuu (Pangaliit ja Swedbank) ja Marko Udrase (Eesti Kaubandus- ja Tööstuskoda) ning Priit Tinitšaga (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium). Kaks esimest olid silmast-silma intervjuud, kolmas kirjalik. Deposiitide kasutamise ulatuse osas konsulteeriti Oliver Ennoki (pankrotihaldur) ja Toomas Saarmaga (pankrotihaldur).

3.1. Kui suur on muudatusest otseselt mõjutatud isikute hulk aastas?

Perioodil 2015-2017 võeti aastas keskmiselt menetlusse 455 juriidilise isiku vastu esitatud pankrotiavaldust¹⁴. Eesti registreeritud eraõiguslike juriidiliste isikute koguarvust (mis küündis selle perioodil keskmiselt ca 211 tuhandeni¹⁵) moodustab see 0,22%. Seega puudutab pankrottide temaatika viimastel aastatel läbi võlgniku vaatenurga **ca iga 450-ndat Eesti eraõiguslikku juriidilist isikut**, ehk väga väikest osa. Aastad 2015-2017 olid Eestile majanduslikult küllaltki edukad ning majanduskriisi olukorras on see näitaja¹⁶ olnud ka rohkem kui 5 korda suurem¹⁷, kuid sellele vaatamata puutub pankrotiga **võlgnikuna** ka majanduskriisi kontekstis kokku suhteliselt vähe ühinguid.

Joonis 8. Pankrotiavalduste suhe eraõiguslike juriidiliste isikute koguarvu ja SKP kasv – 2009-2017



Allikas: Järve (2019). Eesti ühingute statistiline ülevaade, statistikaamet, autorite arvutused.

Muudatus puudutab teistes veidi rohkem **võlausaldajate** poolt juriidilise isiku kohta esitatud pankrotiavalduste alusel algatatud menetlusi. Kui tugineda justiitsministeeriumi pankrottide andmestikule perioodist 2015-2017 (edaspidi viitame sellele andmestikule kui „justiitsministeeriumi pankrottide andmestikule“), siis moodustasid võlausaldajate poolt esitatud pankrotiavaldused perioodil 2015-2017 keskmiselt **41% juriidilise isiku kohta esitatud (ja menetlusse võetud) pankrotiavaldustest**. Seega on selliseid võlgnikke ca $(0,22\% \times 41\%) = 0,09\%$ Eestis tegutsevatest eraõiguslikest juriidilistest isikutest, ehk **186 eraõiguslikku juriidilist isikut aastas**.

Kõige otsesemalt puudutab muudatus juriidiliste isikute **juhatuse liikmeid**. Keskmiselt on Eesti eraõiguslikel juriidilistel isikutel 1,49 juhatuse liiget¹⁸. **Seega puudutaks see ka 0,22% juhatuse liikmetes, ehk (455 x 1,49**

¹⁴ Järve (2019). Eesti ühingute statistiline ülevaade, lk 11.

¹⁵ *Ibid*, lk 6. Eraõiguslike juriidiliste isikute arv on leitud Joonise 1 aluse tabeli äriühingute ja muude ühingute koguarvu summana.

¹⁶ Näitaja all peetakse siin silmas nende juriidiliste isikute osakaalu kõigi juriidiliste isikute hulgas, kelle kohta on esitatud pankrotiavaldus.

¹⁷ Olgu siinkohal mainitud, et ühinguid oli 2009. aastal vähe ning pankrotte rohkem, mis tähendab, et pankrotiavalduste arv oli 2009. aastal vaid ca 3,4 korda suurem kui perioodil 2015-2017 keskmiselt.

¹⁸ Allikas: Äriregistri päring, 2019. aasta mai, oleme analüüsis eeldanud, et see näitaja aastate jooksul väga palju ei muutu.

=) **678 inimest** (võlausaldaja poolt algatatud menetlustega seotud juhatuse liikmeid on nende hulgas 278 inimest). Siinkohal võime muudatusest mõjutatud juhatuse liikmete arvu siiski kergelt alahinnata, sest lisaks pankroti avalduse esitamise ajal juhatuse liikmeks olnud isikutele laieneb muudatus ka varasematele liikmetele¹⁹. Sellele vaatamata – isegi kui see number oleks kaks korda suurem, on tegemist suhteliselt väikese isikute ringiga.

Muudatusel on mõju ka **võlausaldajatele**, kellel peaks muudatuse jõustumise järel olema lihtsam juhatuse liikmete käest deposiiti makstud raha tagasi saada. Seda, kui paljud võlausaldajad pankrotiga kokku puutuvad, on avalikult kättesaadava statistika põhjal keeruline öelda. Kasutame siinkohal jälle justiitsministeeriumi pankrottide andmestikku, kus igal vaatlusalusel aastal on pankroti väljakuulutamiseni jõudnud menetluste kohta välja toodud muuhulgas see, kui palju oli võlausaldajaid, kelle nõuded jäid mingis osas rahuldamata. See näitaja alahindab kõigi võlausaldajate arvu (need võlausaldajad, kelle nõuded oli nt pandiga tagatud ja said täiel määral rahuldatud, jäävad sellest loendist välja), samuti ei oska me täpselt öelda, kas võlausaldajate arv nendes menetlustes, kus pankrott välja kuulutati, on keskmiselt ligilähedaselt sarnane nende menetlustega, kus pankroti väljakuulutamiseni ei jõutud (nende kohta meil andmeid ei ole, aga otsest põhjust arvata, et enne pankroti väljakuulutamist raugemise tõttu lõppenud menetlustes oleks süstemaatiliselt rohkem või vähem võlausaldajaid ei ole), kuid suurusjärgu tunnetuse peaks nende andmete põhjal siiski saama.

Justiitsministeerium pankrottide andmestiku kohaselt oli ühel juriidilisel isikul, kes kuulutati pankrotis olevaks, keskmiselt **15 mingit kahju kandnud võlausaldajat**. Kui eeldada, et iga pankrotiavalduse puhul puutub pankrotiga võlausaldajana kokku keskmiselt 15 isikut ning need isikud on iga pankroti puhul erinevad (eeldus, mis ei ole väga tõenäoline, mõned isikud eeldatavalt ikka kattuvad), siis võiks majanduslikult headel aastatel (mida perioodi 2015-2017 aastad olid) küündida nende isikute arv, **kes puutuvad pankrotimenetlusega kokku võlausaldaja rollis, (455 x 15 =) 6825 isikuni** (võlausaldaja poolt algatatud menetlustes 2790 isikuni). Majanduskriisi ajal oli pankrotiavalduste arv ca 3,4 korda suurem kui perioodil 2015-2017 keskmiselt ning eeldatavalt on kriisiaastatel ka võlausaldajaid ühe pankroti kohta rohkem.

Kokkuvõttes puudutab muudatus aastas keskmiselt ligikaudu 0,22% Eestis tegutsevatest eraõiguslikest juriidilistest isikutest ja nende juhatuse liikmetest, ehk ca 678 inimest. Ühingul, mille kohta on esitatud pankrotiavaldus, on keskmiselt 15 võlausaldajat, mis tähendab, et võlausaldajana on sellest muudatuses mõjutatud majanduslikult headel aegadel ca 6825 isikut. Kui vaadata võlausaldajate poolt algatatud menetlusi (mida käesolev muudatus teistest veidi rohkem mõjutab), siis on vastavad näitajad 278 inimest ja 2790 isikut.

¹⁹ Mõjutatute ring on tegelikult veidi laiem, kuna väljatöötamiskavatsuses on plaanis laiendada pankrotiavalduse esitamise kohustust ka juhatuse liikmete nimetamise eest vastutavatele isikutele (ettepaneku kohaselt osühingu, aktsiaseltsi ja sihtasutuse nõukogu liikmetele ja osühingu osanikele). See puudutab siiski väga väheseid isikuid, sest kui juhatuse on olemas, eelnimetatud isikutel pankrotiavalduse esitamise kohustust ei ole.

3.2. Kui paljudes menetlustes kohus deposiidi maksmise määrab, paljudel juhtudel seda makstakse ning kas deposiite maksavad ainult võlausaldajad?

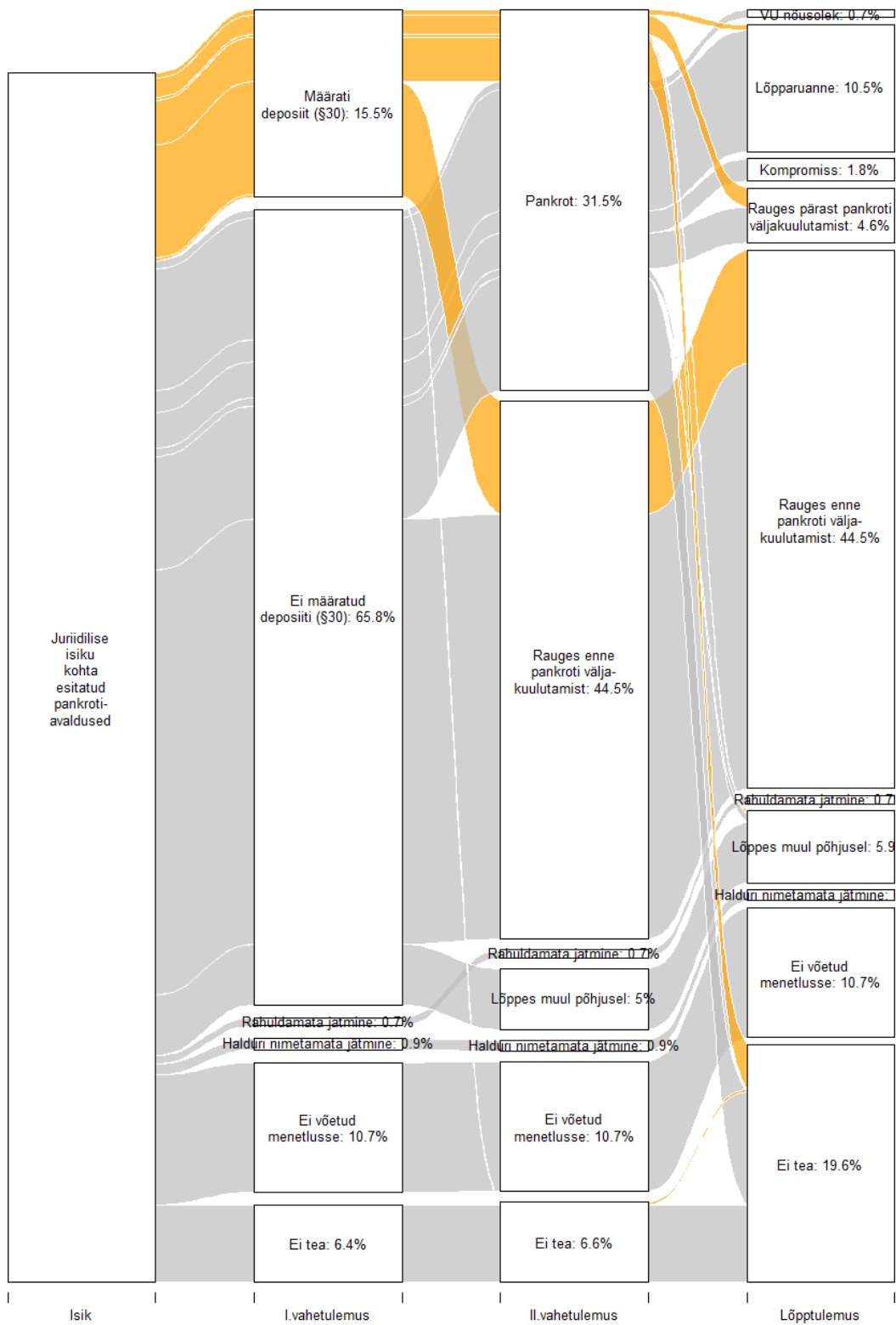
PankrS §11 alusel määratavate deposiitide kohta kohtute infosüsteemist ega ka väljaandes Ametlikud teadaanded lihtsalt töödeldaval kujul informatsiooni leida võimalik ei ole. Intervjuudest pankrotihalduritega tuli välja, et võlausaldaja poolt esitatud pankrotiavalduste puhul nõutakse PankrS §11 järgi deposiiti palju – ühe eksperdi poolt menetletud pankrottide kohaselt ca pooltel juhtudel, teise hinnangul isegi 90% juhtudest. Täpset hinnangut on keeruline välja tuua, kuid üldjoontes võib öelda, et enamiku võlausaldaja poolt esitatud juriidilise isiku pankrotiavalduste puhul deposiit PankrS §11 järgi määratakse. Enamasti on võlausaldaja sellise väljaminekuga ka arvestanud ning on nõus raha deposiiti maksta.

PankrS §30 alusel määratavate deposiitide kohta on statistilist informatsiooni rohkem – kõigest 2016. aastal esitatud pankrotiavaldustest olid sellised, kus kohtunik määras PankrS §30 järgi deposiidi, 16%. Nendest juhtumitest jõudis omakorda 39% pankroti väljakuulutamiseni. Kuna pankrot kuulutatakse pärast deposiidi määramist välja vaid juhul, kui raha on deposiiti makstud, siis tähendab see, et deposiit jääb maksmata veidi üle 60% juhtudest. Kahjuks ei ole võimalik nende andmete põhjal analüüsida seda, kas raha maksis deposiiti võlgnik, võlausaldaja või mõni kolmas isik. Justiitsministeeriumi pankrottide andmestik 2015-2017 võimaldab avalduse esitaja löikes vaadata, milline on väljakuulutatud juriidiliste isikute pankrottide hulgas nende juhtumite osakaal, kus määrati ja ka maksti raha PankrS §30 järgi deposiit. Selliste juhtumite hulgas oli võlausaldaja poolt algatatud menetluste osakaal ca 59%. Eeltoodu ei tähenda siiski seda, et kõigi võlausaldajate poolt algatatud menetluste puhul oleks PankrS §30 alusel maksnud raha deposiiti võlausaldajad – seda võivad teha ka teised osapooled.

Kokkuvõttes – PankrS §11 järgi määratakse deposiit enamikes juriidilise isiku pankrotiavalduste menetlustes ning valdavalt makstakse see ka ära (statistika PankrS §11 deposiitide kohta puudub, kuid pankrotihalduritega läbiviidud intervjuudes toodi välja, et võlausaldaja poolt algatatud menetlustes on PankrS §11 alusel deposiidi määramiste osakaal 50-90%).

PankrS §30 alusel määratakse raha deposiiti maksmist oluliselt vähem (16% juriidiliste isikute pankrotiavalduste menetlustest) ning raha ollakse nõus deposiiti maksta ca 39% nendest juhtudest, kui deposiit määratakse. Selle kohta, kes raha deposiiti maksab, info puudub.

Joonis 9. 2016. aastal juriidilise isiku kohta esitatud pankrotiavalduste jaotus menetluse vahe- ja lõpptulemuste järgi



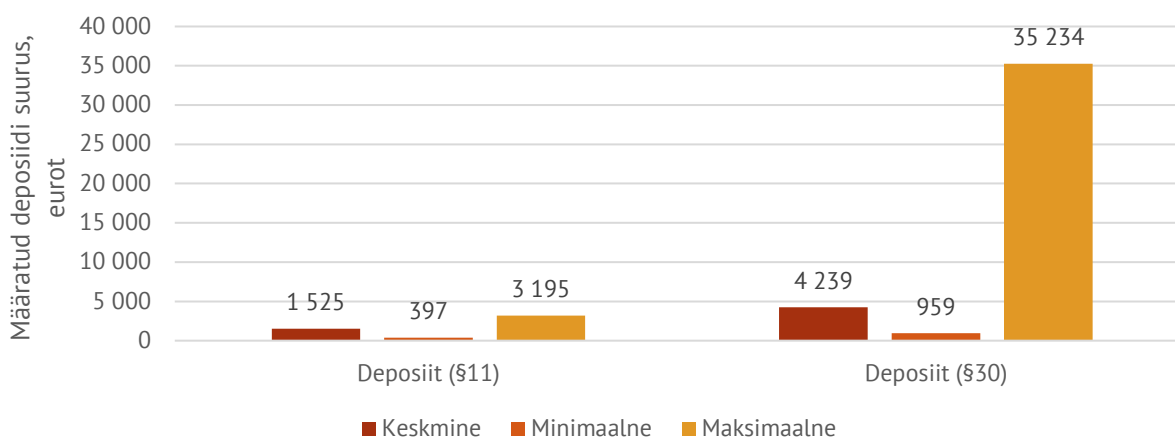
Allikas: Kohtute infosüsteemi tehtud andmepäring, ametlikud teadaanded, autorite arvutused.

3.3. Kui suured on kohtu poolt määratud deposiiti makstavad menetluskulud keskmiselt ja milline on nende varieeruvus?

Võlausaldajate poolt algatatud juriidilise isiku pankrotimenetlustes on deposiiti nõutavad summad erinevad ning sõltuvad eeskätt sellest, kas tegemist on ajutise halduri või pankroti väljakuulutamisele järgneva menetluse rahastamiseks nõutava deposiidiga. Ajutise halduri kulude katmiseks määratud **keskmine deposiidi suurus oli (justiitsministeeriumi pankrottide andmestiku kohaselt) perioodil 2015-2017 1525 eurot**. Kõige enam levinud deposiidi summad olid 1200, 1500 ja 2000 eurot. Maksimaalne deposiiti nõutud summa oli 3195 eurot ning minimaalne 397 eurot.

Pankroti väljakuulutamise järgsete menetluskulude katmiseks määratud deposiitide keskmine suurus oli perioodil 2015-2017 rohkem kui poole suurem, **ulatudes 4239 euron**i. Kõige väiksem deposiit oli 959 eurot, ning maksimaalne 35 234 eurot. Kõige enam levinud deposiidi summa oli 2000 eurot.

Joonis 10. Võlausaldajate poolt makstud deposiitide keskmine, minimaalne ja maksimaalne suurus (2015-2017)



Allikas: Justiitsministeeriumi pankrottide andmestik 2015-2017, autorite arvutused.

3.4. Kui paljudel juhtudel jääb deposiit võlausaldajale osaliselt või täielikult hüvitamata?

Statistikat selle kohta, paljudel juhtudel jääb võlausaldaja poolt deposiiti makstud raha osaliselt või täielikult hüvitamata, ei ole – seega tuleb kasutada mingit lihtustust. Käesolevas analüüsis võtame jällegi aluseks justiitsministeeriumi pankrotijuhtude andmestiku ning keskendume nendele juhtudele, kus võlausaldaja on teinud juriidilise isiku kohta pankrotiavalduse ning nõustunud maksma raha deposiiti ning pankrott on välja kuulutatud.

Pankrotimenetlusega seotud väljamakseid reguleerib PankrS §146, mille kohaselt rahuldatakse pankrotimenetluse kulud kõige viimases järjekorras. Nende hulka kuuluvad ka deposiiti makstud summad (PankrS §150 lg 6), mis makstakse välja teiste kuludega proportsionaalselt (nt menetluskulud, halduri tasu ja halduri tehtud vajalikud kulutused oma ülesannete täitmiseks). On küllaltki tõenäoline, et kui pankrott lõpeb raugemisega ja puuduvad vahendid võlausaldajatele väljamaksete tegemiseks, siis suure tõenäosusega ei ole

raha ka kõigi pankrotimenetluse kulude katmiseks. Teisalt – kui on vahendeid selleks, et teha väljamakseid võlausaldajatele (pankrot lõppeb lõpparuande kinnitamisega (PankrS §163), siis peaks see enamjaolt tähendama, et ka deposiiti makstud summa on täies mahus tagasi saadud. Eeldatavalt võiks see kehtida ka kompromissi (PankrS §183), aluse äralangemise (PankrS §159) ja võlausaldajate nõusolekul (PankrS §160) lõpetatud pankrotimenetluste kohta.

Kui vaadata ainult PankrS §30 alusel määratud deposiite, siis on selliseid juhtumeid, kui eelpool kirjeldatud tingimustele vastav pankrotijuhtum ei lõppenud raugemisega 44%²⁰. Kui võtta arvesse nii PankrS §11 kui §30 alusel makstud deposiidid, siis on nende hulgas selliseid, kus menetlus ei lõppenud raugemisega 50%²¹.

Seega on nendest võlausaldajate poolt algatatud juriidilise isiku pankrotijuhtumitest, kus võlausaldaja on maksnud raha deposiiti ning pankrott on välja kuulutatud, ligikaudu pool sellised, kus võlausaldaja (eeldusel, et deposiiti ei tasunud tema asemel keegi teine) on oma raha täies mahus tagasi ei saanud. Oluline on siiski silmas pidada, et võlausaldaja poolt algatatud juriidilise isiku pankrotiavalduste menetlused (mille käigus on makstud raha PankrS §11 alusel deposiiti) võivad lõppeda ka enne pankroti väljakuulutamist. Nende kohta meil kahjuks infot ei ole.

3.5. Millised on muudatuse kitsamad ja laiemad mõjud

Uurimisküsimustes paluti hinnata seda, millised on muudatuse kitsama (nt pankrotimenetluste raugemiste arv ja võlausaldajatele tehtavad väljamaksed) ning laiemad sotsiaalmajanduslikud mõjud. Samuti tuli välja tuua olulisemad riskid, mis muudatusega seonduvad.

Esmalt tuleb öelda, et ei kitsamaid ega laiemaid mõjusid ei ole võimalik usaldusväärsetel moel kvantitatiivselt määratleda – tegemist on väga spetsiifilise ja teisalt suhteliselt väikese muudatusega. Seetõttu ei ole võimalik mõjude kvantifitseerimiseks kasutada varasemalt läbi viidud sarnaste muudatuste mõjude kvantitatiivseid hindamisi. Ühtlasi on see on ka põhjus, miks käesoleva töö teostamisse kaasatud eksperdid ja uuringumeeskond ei oska välja pakkuda muudatuse kvantitatiivse mõju hinnanguid pankrottide arvule ega laiematele sotsiaalmajanduslikele näitajatele nagu ettevõtlusaktiivsuse muutus või valmidus investeerida laenukapitali Eesti ühingutesse. Küll on võimalik arutleda muudatuste kvalitatiivsete mõjude üle ning seda alljärgnev peatükk teebki.

Kõik intervjuueeritavad leidsid, et selle **muudatuse mõju** nii kitsamalt pankrotispetsiifilistele näitajatele (raugemised, väljamaksed võlausaldajatele) kui laiematele sotsiaalmajanduslikele näitajatele (nt investeerimisaktiivsus, ettevõtlusaktiivsus) **on väike** – pankrotid on teema, millega puututakse vähe kokku ning muudatused adresseerivad vaid ühte küllaltki kitsast aspekti pankrotimenetlusest. Eeldatavalt suureneks veidi võlausaldajate valmidus maksta raha deposiiti.

*„[Kas võlausaldajate valmidus maksta raha deposiiti võiks selle muudatuse tulemusena suureneda?]
Abiks ikka, aga lõpus sõltub sellest, et [...] kes see juhatuse liige on ja kas temalt midagi võtta on.“*

²⁰ Perioodil 2015-2017 oli 8 sellist juhtumit, kokku oli peatüki esimeses lõigus kirjeldatule vastavaid pankrotijuhtumeid sellel perioodil 18.

²¹ Perioodil 2015-2017 oli 18 sellist juhtumit, kokku oli peatüki esimeses lõigus kirjeldatule vastavaid pankrotijuhtumeid sellel perioodil 36.

„Ilmselt [valmidus raha deposiiti maksta] mõnevõrra suureneb, aga ma ei usu, et märkimisväärselt.[...] sul ei ole seda kindlustunnet, et sa saad selle raha tagasi [...] see on ju väga tavapärase praktika, et enne kui ettevõtte hakkab pankrotti minema [...] õiged juhatuse liikmed lahkuvad, asemele tulevad tankistid, kes sageli on ka kusagilt välisriikidest, kellel pole mingisugust vara.[...] just nende kõige raskemate juhtumite puhul ma ei usu, et see midagi aitab.“

Leiti, et ka tulevikus jääb valmidus raha deposiiti maksta sõltuma eeskätt sellest, kes on juhatuse liige, kellelt deposiiti makstud raha välja nõudma asutakse – kui on teada, et ta on varatu, siis ei ole mõtet temalt raha nõuda, olgu see siis lihtsam kui täna, või mitte. Mõju laenukapitali hinnale ja laenu kättesaadavusele oleks samuti väga väike, kui seda üldse oleks.

Vaatamata muudatuse tagasihoidlikele mõjudele, ei tähenda see, et muudatus oleks kasutu. Täna on isegi olukorras, kus on kahtlus, et maksejõuetus on tekkinud enne seda, kui võlausaldaja esitas pankrotiavalduse (mis teisalt tähendab, et juhatuse liige ei ole pankrotiavaldust esitanud õigeaegselt), juhatuse liikmelt võlausaldaja poolt deposiiti makstud raha kättesaamine keeruline (läbi hagimenetluse) ning enamasti seda ei kasutata.

„[...] on päris oluline, et selle täitedokumendi kohe saab, sest selleks, et keegi teda [juhatuse liiget] hagama läheks, peab ikka väga põhimõtteline [...] võlausaldaja olema. [Olete te hagenud kedagi selle paragrahvi alusel?] Äkki oli üks kaasus [...] see võis ka lõppeda mingi kompromissiga [...]“

Teisisõnu – need sätted seaduses, mis võimaldavad juhatuse liikmelt deposiiti makstud raha tagasi nõuda täna ei tööta. Kui muudatuse tulemusena tekiks koos pankrotti välja kuulutava määrusega ka täitedokument, mille alusel saaks alustada oma kohustusi rikkunud juhatuse liikme vastu täitemenetlust, siis hõlbustaks see (eeldusel, et juhatuse liikmel on vara) võlausaldaja poolt deposiiti makstud raha kättesaamist.

Muudatuse elluviimisel on siiski oluline pöörata tähelepanu ka mõningatele muudatusega kaasnevatele ohtudele.

Juhatusel liikme vastutuse peaks olema ajaliselt määratletud – ühest küljest on oluline, et muudatus võimaldaks deposiiti makstud raha tagasi nõuda ka inimestelt, kes pankrotiavalduse esitamise hetkel enam juhatuse liikmed ei ole (ei ole välistatud, et pankrotiavalduse oleks pidanud esitama eelmine juhatuse). Samas – kui see ei ole ajaliselt piiratud, siis võib tekkida olukord, kus juhatuse liige ei saa ka aastaid pärast juhatuse liikme kohalt lahkumist olla kindel, et tema vastu ei esitata tema varasema tööga seoses rahalisi nõudeid. Väikestes äriühingutes on tavaline, et ühingu (tavaliselt osäühingu) ainuomanik on ühtlasi ka ühingu juhatuse ainuke liige. Kui juhatuse liikmetelt pankrotimenetluse kulude välja nõudmine muutub laialt levinud praktikaks, siis võib see tekitada olukorra, kus ettevõtlusaktiivsus väheneb – ettevõtja ei vastuta enam mitte ainult ühingu varaga, vaid sellele lisandub pankrotimenetluse kulude ulatuses ka vastutamine isikliku varaga.

„Vastutuse mõttes on see lahendus muidugi parem, aga [...] küsimus on selles, et vastutus ei saa olla piiramatult.[...] Näiteks – kui su nõuded aeguvad ära kolme aasta jooksul, [...] kas ei võiks olla selline lahendus, et viimase kolme aasta juhatuse liikmed vastutavad [...] mingi mõistlik piir [...] et sa oskad seda [...] raha kulu enda jaoks hinnata.“

Võiks kaaluda seda, et võimalus juhatuse liikmelt pankrotimenetluse kulud sisse nõuda oleks ajaliselt selgelt piiratud.

Üldiselt oldi siiski arvamisel, et olulist mõju ettevõtlusaktiivsusele sellele muudatusel ei ole.

Juhatuse liikmel ei pruugi olla võimalik pankrotiavaldust esitada – kui juhatuse liige soovib esitada pankrotiavaldust, kuid omanik ei ole sellega nõus, siis on omanikul võimalik tema tegevust takistada – ta võib juhatuse liikme oma ülesannetest vabastada.

„[...] võibolla ta [juhatuse liige] ei jõuagi seda [pankroti avaldust] teha, omanikud ütlevad, et sa ei ole tänasest juhatuse liige [...]“.

„[...] ilmselt on väga keeruline seda tõendada, kui ühes ruumis saadakse kokku ja räägitakse, et mina juhatuse liikmena arvan, et peaks esitama pankrotiavalduse, omanikud ütlevad, et ei, sa ei tee seda, minuga lõpetatakse leping päeva pealt ära [...]“

Sellistes olukordades tuleks tagada, et kui ka eelmiste juhatuste liikmetelt on võimalik pankrotimenetluse kulud välja nõuda, siis ei saaks neid välja nõuda juhatuse liikmetelt, kes soovisid pankrotiavaldust esitada, kuid kellel ei olnud võimalik seda teha.

Juhatuse liikmelt menetluskulude sissenõudmine ei tohi pidurdada pankrotimenetlust – pankrotimenetluste kestvus on juba praegu väga pikk²² ning kõnealuse muudatuste ellu viimine ei tohiks muuta seda pikemaks. Kuna juhatuse liikmelt pankrotimenetluse kulude sissenõudmist peab olema võimalik vaidlustada, siis oleks oluline, et see ei tähendaks ühtlasi ka pankroti väljakuulutava määrase vaidlustamist. Pankroti väljakuulutamise ning juhatuse liikmelt pankrotimenetluse kulude sissenõudmine peaks olema eraldiseisvalt vaidlustatavad.

Juhatuse liikmed hakkavad igaks juhuks pankrotiavaldusi liiga vara esitama – kui pankrotimenetluse kulude sissenõudmine juhatuse liikmetelt muutub tavapäraseks praktikaks, siis võib see mõjuda ärikultuurile äraspidiselt ning tekib olukord, kus juhatuse liikmed hakkavad pankrotiavaldusi esitama liiga vara ning pankrotimenetlusesse satuvad ühingud, mis saaksid oma probleemid suure tõenäosusega ise lahendatud.

Lisaks eeltoodule toodi välja ka seda, et kõnealuse muudatuse kõrval oleks vaja ka muid lahendusi, mis aitaksid tuvastada seda, kas juhatuse liige on realselt jätnud oma kohustused täitmata või mitte. Maksejõuetuse institutsioon ja selle arsenalil kuuluvad eriauditid leidsid ära märkimist kui võimalikud lahendused, mis võiks siin abiks olla.

Kokkuvõttes võib öelda, et muudatuse mõju nii pankrotispetsiifilistele näitajatele kui laiematele sotsiaal-majanduslikele näitajatele on tagasihoidlik. Sellele vaatamata peeti muudatust mõistlikuks ning väike mõju on pigem tingitud sellest, et tegemist on väikese muudatusega.

²² Justiitsministeeriumi pankrottide andmestikus oli perioodi 2015-2017 keskmine jaotuskava kinnitamisega lõppenud pankrotimenetluse kestvus avalduse esitamise hetkest mõõdetuna 1 300 päeva. Pankroti väljakuulutamise järel raugenud menetluste vastav näitaja oli 1 285 päeva.

4. Pandieseme realiseerimine väljaspool pankrotimenetlust, kui see on ainuke ese pankrotivaras

Sissejuhatus

Pankrotimenetlus on kollektiivne menetlus ehk pärast pankrotimenetluse algatamist moodustub võlgniku varast pankrotivara, võlausaldajad saavad oma nõudeid rahuldada ainult pankrotimenetluse raames ning neil on pankrotimenetluse üle kollektiivne kontroll. Kuigi pandiga tagatud nõuete väljamaksed tehakse enne teisi nõudeid, siis pankrotivarast saab väljamakseid tegema hakata alles pärast jaotusettepaneku kinnitamist (PankrS §143-145), mistõttu võtab nõude rahuldamine kaua aega. Kuigi nõudel on tagatis, siis ei pruugi nõue saada täies mahus rahuldatud, sest pandieseme müügitulust võib kuni 15% kuluda pankrotimenetluse finantseerimiseks. Selle tõttu on praegu pandieseme realiseerimine kallid ja aeganõudev.

Pankrotiseaduse muutmise väljatöötamise kavatsuses on plaan muuta pandieseme realiseerimine kiiremaks ja säästlikumaks. **Kavandatava muudatuse kohaselt saaks võlausaldaja pandiga tagatud nõude rahuldada pandieseme realiseerimisel täitemenetluses, kui pandiese on ainukeseks esemeks pankrotivaras.**

Pandipidajal on võimalik otsustada **enne võlausaldajate esimest üldkoosolekut**, kas ta soovib pandieseme realiseerimist täitemenetluses (väljatöötamiskavatus seda detaili ei täpsusta). Eeldame, et see võimalus on ainult nendes olukordades, kus pandiga tagatud nõue on PankrS **alusel tunnustatud**. Kuigi seda väljatöötamiskavatus otseselt välja ei too, siis vastasel juhul on oht pandiga tagamata nõuetega võlausaldajate ebavõrdseks kohtlemiseks.

Uuringu läbiviijatele tehti ülesandeks vastata järgmistele küsimustele:

1. Kui suurt hulka füüsiliste ja juriidiliste isikute pankrotimenetlustest muudatus otseselt puudutab?
2. Milline on majanduslik mõju pandiga tagatud nõuetega võlausaldajatele?
3. Milline on majanduslik mõju halduritele (halduri tasule) ja kohtutäituritele?
4. Millised on muudatuse võimalikud riskid?
5. Võimalusel analüüsida, milline on pandiga tagatud nõuetega võlausaldajate profiil: kas tegemist on füüsiliste või juriidiliste isikutega; millised on juriidiliste isikute tegevusvaldkonnad; milline on pandieseme keskmine maksumus?

Analüüsi kirjutamise käigus täiendasime ja grupeerisime küsimusi nende ladusama käsitluse huvides veidi ümber. Analüüsi tulemused esitame järgmiste punktide kaupa:

1. Kui suurt hulka füüsiliste ja juriidiliste isikute pankrotimenetlustest muudatus otseselt puudutab ja milline on pandieseme keskmine maksumus?
2. Milline on majanduslik mõju pandiga tagatud nõuetega võlausaldajatele?
3. Milline on majanduslik mõju teistele võlausaldajatele?
4. Milline on majanduslik mõju halduritele (halduri tasule) ja kohtutäituritele?
5. Millised on muudatuse laiemad sotsiaalmajanduslikud mõjud?
6. Millised võiksid olla VTK-s välja pakutud lahenduste alternatiivid?

Riske kaardistame ning võlausaldajaid profileerime (nii palju kui võimalik) eelpool viidatud küsimustele vastamisel.

Analüüs põhineb justiitsministeeriumi pankrottide andmestikul²³ ja intervjuudel. Intervjuud viidi läbi kohtutäiturite ja pankrotihalduritega (Elin Vilippus, Oksana Kutšmei ja Vladimir Kutšmei), pandiga tagamata võlausaldajate esindajaga (Eesti Võlausaldajate Liidust Marie Rosin) ja pandiga tagatud võlausaldajate esindajaga (Swedbankist Annemari Õunpuu). Lisaks avaldas pankrotihalduritest muudatuse kohta arvamust Oliver Ennok.

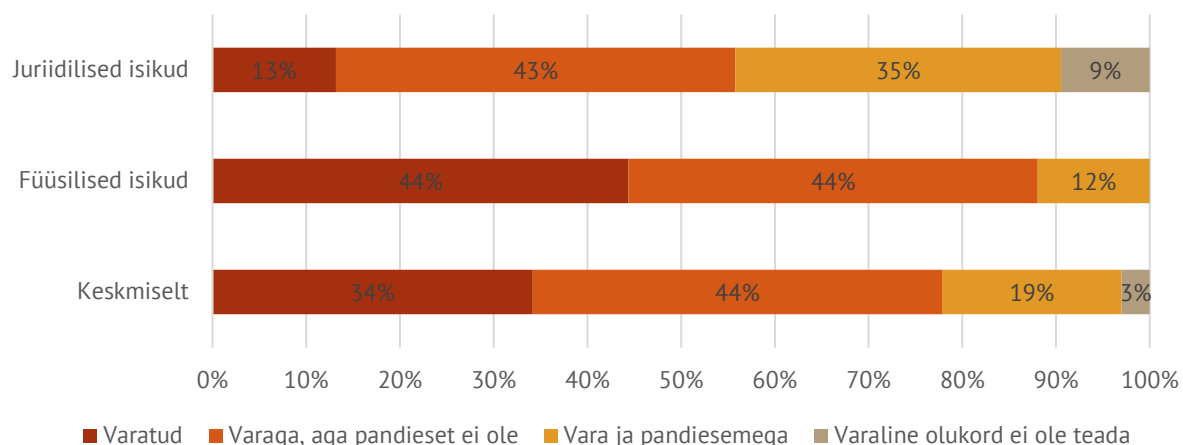
4.1. Kui suurt hulka füüsiliste ja juriidiliste isikute pankrotimenetlustest muudatus otseselt puudutab?

4.1.1. Osakaal menetlustest ja pandieseme väärtus pankrotivara seas

VTKs pakutud muudatus puudutab väikest hulka kõikidest pankrotimenetlustest. Esiteks on tagatisega nõudeid suhteliselt vähestes menetlustes. Teiseks rakenduvad pankrotivara ja tagatisega nõudele täiendavad piirangud, mistõttu tagatise realiseerimine ei ole kõikidel juhtudel täitemenetluses võimalik.

Ca 19% on selliseid pankrotimenetlusi, kus pankrotivara hulgas on pandiga koormatud vara, mille müügist on saadud tulu²⁴ (vt Joonis 11 ja Tabel 3). Füüsiliste isikute pankrotimenetlustes on pankrotivara hulgas pandiga koormatud vara suhteliselt harvem (12% menetlustest), kui juriidilistel isikutel (35% menetlustest). Varatuid pankrotikaasuseid on füüsiliste isikute pankrotimenetluste seas suhteliselt rohkem võrrelduna juriidiliste isikute pankrotimenetlustega.

Joonis 11. Pankrotimenetluste jagunemine pankrotivara olemasolu järgi (% pankrotimenetlustest)



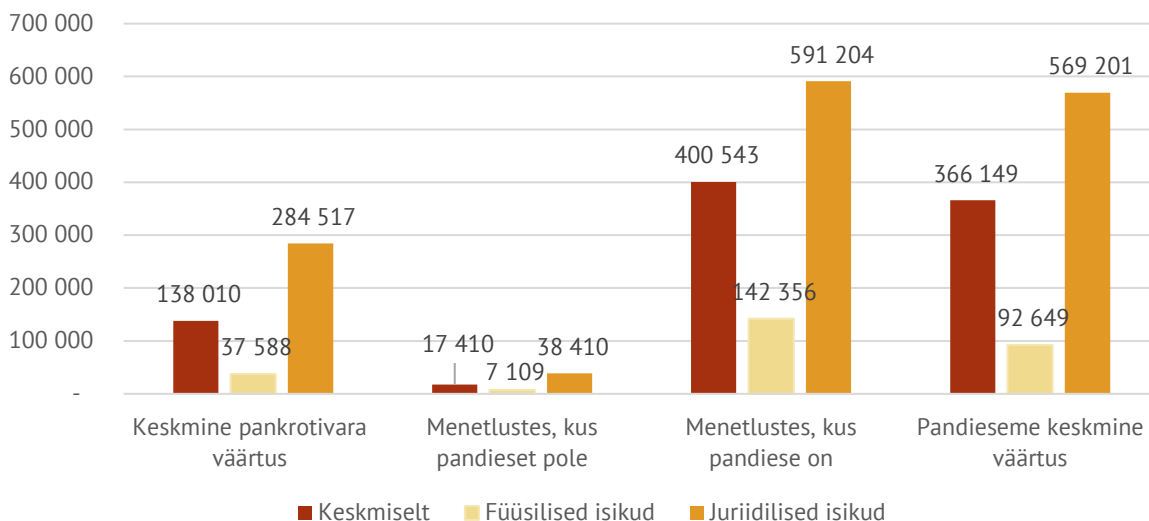
Allikas: Justiitsministeeriumi pankrottide andmestik, autorite arvutused.

Keskmine pankrotivara müügist saadud tulu on oluliselt kõrgem pankrotimenetlustes, kus vara seas on pandiese, kui neis, kus pandieset pole (Joonis 12).

²³ Justiitsministeeriumi andmestik pankrotimenetlustest ja nende erinevatest aspektidest aastatel 2015-2017. Iga aasta kohta on andmestikus pankrotimenetlustest juhuvalikuga 200 kaasust.

²⁴ Justiitsministeeriumi pankrottide andmestikus kajastatakse pandieseme kohta ainult pandieseme müügist saadud tulu.

Joonis 12. Keskmine pankrotivara väärtus ja pandieseme müügist saadud tulu menetlustes, kus on pandiese ja neis, kus pandieset pole, aga on vähemalt minigi pankrotivara (eurot)



Allikas: Justiitsministeeriumi pankrottide andmestik, autorite arvutused.

Pankrotimenetlustes, kus vara seas on pandiese, moodustab pandiese valdava osa vara väärtusest (91% keskmisena, 65% füüsiliste ja 96% juriidiliste isikute pankrotimenetlustes).

Kavandatav regulatsiooni muudatus puudutab pankrotte, kus **pandiese on ainukeseks varaks pankrotivara seas**. Sõltuvalt selle kriteeriumi määratlemisest erineb pankrottide arv ja osakaal, millele VTKs pakutud muudatus rakendub²⁵. Pankrotijuhtumitest 6% on peale pandieseme vara 0 - 100 eurot. Menetlusi, kus peale pandieseme on vara 0-500 eurot, on 8%.

Juhul, kui määratleda pandieseme ainukeseks olemine suhtelise väärtuse järgi pankrotivaras, siis erinevad tulemused eelnevast oluliselt. 14% pankrotimenetlustest moodustab pandiese varast kuni 90%. See on valdav osa (70%) menetlustest, mille vara hulgas on pandiese. Seejuures on nii juriidiliste kui füüsiliste isikute pankrotimenetlustest, milles müüdi pandiese, ca 70% sellised, kus pandieseme väärtus on 90% või rohkem pankrotivarast. Kuna vara suurus määratakse suhteliselt, siis võib pandieseme väärtus ja sellele lisanduva vara väärtus olla väga väike või ka väga suur, samas kui pandieseme väärtus moodustab mõlemal juhul 90%. Selle tõttu jäävad niimoodi määratletud kaasustest välja osad, milles on pandiesemele lisaks pankrotivara kuni 500 eurot. Samas on juriidiliste isikute pankrotimenetlustest, milles pandiese moodustab 90% või rohkem pankrotivarast, 17% sellised, kus pandieseme väärtus on üle miljoni euro. Viimasel juhul võib pandiesemele lisanduva vara väärtus olla kuni 100 000 eurot ja 90% kriteerium siiski täidetud²⁶. Selle tõttu ei võimalda suhteline pandieseme väärtus pankrotivarast hästi kirjeldada seda, kui suur on ülejäänud vara väärtus.

²⁵ Kriteerium, mille kohaselt pandiga koormatud vara on võrdne kogu pankrotivara väärtusega ei ole sisuline – pankrotistunud isikul võib olla mõne-eurone pangakontojääk või väikeses koguses väheväärtuslikku vara.

²⁶ Justiitsministeeriumi pankrottide andmestikus on 2 sellist kaasust, kus pandiesemele lisaks oli vara enam kui 100 000 eurot ja pandiese moodustas 90% või rohkem pankrotivara väärtusest.

Tabel 3. Pankrotivaras pandiga koormatud vara sisaldavate menetluste osakaal ning pandiga tagatud pankrotivara suhe ülejäänud pankrotivaras (2015-2017 keskmine % pankrotimenetlustest (% menetlustest, milles on pandiga tagatud vara müüdüd))

	Pankroti-juhtumid, kus pankrotivaras sisaldub pandiese	Pankrotijuhtumid, kus pandieseme väärtus moodustab pankrotivara 90% või rohkem	Pankrotijuhtumid, kus peale pandieseme on pankrotivara kuni	
			100 eurot	500 eurot
Füüsilise isiku pankrotimenetlused	12%	8% (69%)	5% (41%)	6% (47%)
Juriidilise isiku pankrotimenetlused	35%	25% (73%)	7% (21%)	12% (35%)
Kokku	19%	14% (70%)	6% (30%)	8% (40%)

Märkus: Tabelis toodud sulgude esine osakaal tähistab osakaalu kõigist Justiitsministeeriumi andmestikus olnud pankrotijuhtumitest, sulgude sees esitatud osakaal tähistab osakaalu nendest menetlustest, kus pankrotivara hulgas oli pandiga koormatud vara.

Allikas: Justiitsministeeriumi pankrottide andmestik, autorite arvutused.

VTKs kavandatakse muudatust, mille kohaselt saab realiseerida pandieset täitemenetluses vaid juhul, kui tegemist on ainukese esemega pankrotivara seas. Sellele lisaks leiti põhiseaduslikkuse analüüsis, et võlausaldajate võrdse kohtlemise tagamiseks peavad olema **nõuded, mille tagatiseks on pandiese, tunnustatud enne pandieseme täitemenetluses realiseerimist PankrS § 103 alusel**. Selle tingimuse tõttu on menetluste osakaal, millele kavandatav muudatus rakendub, eelmises tabelis toodust oluliselt väiksem.

PankrS § 103 lg 2 alusel on tunnustatud nõuete kaitsmise koosolekul tunnustatud nõuded ja lg 4 alusel on kaitsmiseta tunnustatud kohtu- või vahekohtulahendiga rahuldatud nõue. Lisaks eelnevatele on PankrS § 103 lg 4 alusel tunnustatud pandiõigus, mida on tunnustatud kohtulahendiga või täitemenetluse seadustiku § 2 lõike 1 punkti 6 või 6¹ kohaselt täitedokumentiks oleva vahekohtu lahendiga või mis on kantud kinnistusraamatusse, laevakinnistusraamatusse, kommertsandiregistrisse või väärtpaberite registrisse. Seega on suur osa pandiõigusest tunnustatud. Pandiõiguse tunnustamine ei tähenda automaatselt pandiga tagatud nõude tunnustamist. Vaatamata pandiõiguse tunnustamisele, peab eraldi olema tunnustatud pandiga tagatud nõue²⁷. Kuigi valdav osa pandiõigusest on tunnustatud, ei ole enamik pandiga tagatud nõuetest kehtiva PankrS § 103 lg 4 järgi tunnustatud. Menetluste osakaal, millele kavandatava muudatus ilma nõude täiendava tunnustamiseta kohtu- või vahekohtulahendi alusel rakenduks nii, et pandiese realiseeritaks täitemenetluses

²⁷ Tallinna Ringkonnakohus, [tsiviilasja number 2-18-9622](#), 15. november 2018. a, Tallinn), p 13: „Täiendavalt peab ringkonnakohus vajalikuks selgitada nõustudes sealjuures kostjaga, et hageja on ekslikult asunud seisukohale justkui pandiõiguse olemasolu, mis on kantud vastavasse registrisse, on oma olemuselt iseseisev nõue, mis loetakse PankrS § 103 lg 4 kohaselt nõuete kaitsmise koosolekul kaitsmiseta tunnustatuks. Riigikohus on selgitanud, et PankrS § 100 lg 1 teise lause kohaselt kaitstakse koos nõudega ka nõuet tagavaid pandiõigusi. PankrS § 103 lg 4 vaid täpsustab, et kaitsmiseta loetakse tunnustatuks pandiõigus, mis on vastavasse registrisse kantud või jõustunud lahendiga tunnustatud. Pankrotimenetluses ei ole ilma nõudeta pandiõigusel tähendust. Pandiõiguse tunnustamise nõue ei ole iseseisev nõue, kui pandiga tagatavat nõuet ei tuvastata (vt RKTko 03.06.2015, nr 3-2-1-63-15, p 17). Hageja ei ole väitnud, et tema pandiõigusega tagatud nõue oleks kohtu või vahekohtu jõustunud lahendiga rahuldatud, mistõttu puudub alus lugeda hageja nõue PankrS § 103 lg 4 kohaselt nõuete kaitsmise koosolekul kaitsmiseta tunnustatuks.”

juba enne esimest võlausaldajate üldkoosolekut, oleks väga väike. Täpse osakaalu leidmiseks puuduvad andmed.

4.1.2. Menetluste absoluutarv, millele VTKs pakutud muudatus rakendub

Aastatel 2015-2018 oli keskmiselt 511 pankrotti aastas. Madalaim oli pankrottide arv 2015. aastal – 344. 2008-2009. aasta majanduskriisi ajal oli pankrotijuhtumite arv hinnanguliselt 3-4 korda kõrgem. Seega on Eestis ühes aastas pankrotte, mille pankrotivara seas on pandiese, sõltuvalt pankrottide aastasest arvust ca²⁸ 65-261. Füüsiliste isikute pankrotid on küll sagedasemad (ca ¾ kõikidest pankrottidest), aga pankrotivara seas esineb neil pandiese harvem, kui juriidilistel isikutel. Seetõttu on pandiga koormatud vara müük pankrotimenetluses seotud rohkem juriidiliste kui füüsiliste isikutega. Osakaalud menetlustest, mille pankrotivara seas on pandiese, jagunevad ca 60% juriidiliste isikute ja 40% füüsiliste isikute pankrotimenetluste vahel²⁹.

VTK põhjal on plaanis muudatus rakendada vaid neile olukordadele, kus pandiese on **ainukeseks esemeks pankrotivaras**. Kõikidest pankrotimenetlustest on 6% selliseid, kus pankrotivara müügist jäi peale pandiga koormatud vara müüki üle vähem kui 100 eurot, mis tähendab, et sõltuvalt majanduse olukorrast oleks muudatusest mõjutatud juhtumite arvuks 21 (aastal 2015) – 84 (majanduskriisi tingimustes) juhtumit aastas.

Lisaks on tõenäoliselt põhiseaduspärane üksnes olukord, kus vaid PankrS § 103 lg 4 alusel tunnustatud nõudega pandiese müüakse täitemenetluses. Selliste menetluste hulga hindamiseks pole andmeid, kuid **eeldatavalt on neid oluliselt vähem, kui eelpool viidatud 21-84 juhtumit aastas**.

4.1.3. Osapoolte hinnangud menetluste arvule, millele VTKs pakutud muudatus rakendub

Intervjuude põhjal on selliseid juhtumeid, kus pandiese on pankrotivara seas ainukeseks varaks, väga vähe. Kõik intervjuueeritud olid seisukohal, et kitsendades pandieseme realiseerimise võimaluse täitemenetluses ainult juhtumitele, kus pandiese on ainukeseks või peamiseks pankrotivaraks, **jääb muudatuse mõju väga väikeseks**. Nii väikese mõjuga muudatust ei ole sisukas ellu viia, arvestades muudatuse keerukust.

„Aga neid jah kuskil 10% [füüsiliste isikute pankrottidest], rohkem küll ei ole. Kui isegi vähem, kuni 10.“

„See on tühi hulk, selliseid juhte praktiliselt pole“

Kuigi justiitsministeeriumi pankrottide andmestikus on küllaltki palju kaasusi, kus pankrotivara seas on pandiesemele lisaks veidi vara, siis intervjuude tõlgendamisel tuleb arvestada, et intervjuueeritavatele ei antud

²⁸ Madalaim pankrottide arv 2015. aastal $344 \times 0,19 = 65,36$ ja 4 korda suurem sellest on $261,44$. Arvestustes eeldame, et pandiesemega tagatud nõuetega pankrottide osakaal ja pandieseme suhteline väärtus pankrotivara suhtes on samasugune nagu Justiitsministeeriumi pankrottide andmestiku põhjal leitud, sõltumata aastasest pankrottide arvust.

²⁹ Viimastel aastatel toimunud pankrotimenetluste arvu kasv tuleneb füüsiliste isikute pankrottide arvelt ja pandiese on suhteliselt sagedamini juriidiliste isikute pankrottides. Kõik selles peatükis esitatud arvutused võimalike menetluste arvu ja mõjude kohta eeldavad, et pankrottide arvu kasvades jäävad kehtima Justiitsministeeriumi pankrottide andmestikus ilmnevad proportsioonid juriidiliste ja füüsiliste isikute, pandieseme esinemise kohta pankrotivaras ja pandieseme väärtuse jaotuse kohta. St, et ei ilmne süstemaatilist muutust näiteks, kus füüsiliste isikute pankrotimenetluste arvu kasvades toimub see kasv vaid selliste menetluste arvelt, kus pandieset pole.

ette kriteeriumit, kuidas määratleda, millisel juhul pandiese loetakse ainukeseks varaks ja neil paluti see endal sisustada. Kuna intervjuueeritud leidsid, et regulatsiooni piiritlemine nii, et see kehtib vaid juhtudel, kus pandiese on ainukeseks esemeks pankrotivara seas, jätab suure tõlgendamisruumi, siis osutub selliste juhtude arv väga väikeseks.

Regulatsiooni teeb keerukaks pandieseme määratlemine ainukese või peamise esemena pankrotivara seas. Kui kaalutusotsus jääb pankrotihaldurile, siis on pankrotihalduril praeguse tasu süsteemi korral, huvi hoida pandiese pankrotivara hulgas. Kuna täiendavaid varasid on võimalik alati „leida“ ning seega vältida pandieseme määratlemist ainukese esemena, siis vähenevad need juhud, millel korral VTK välja pakutud muudatus rakenduks, veelgi.

„... mis juhtub kui me anname hindamise haldurile, sellele päris määratud haldurile, siis on see, et loomulikult hinnatakse ta kohe selliseks, et pankrotimenetlus kindlasti toimuma peab.“

„ Väga keeruline määrata, kas pandiese on ainuke ese. Seal võib olla veel esemeid. Kui rääkida tõesti ainukesest esemest, kui pankrotihaldur ei taha seda, siis seda ei juhtu. ... kui me räägime füüsilisest isikust, siis piltlikult öeldes on tal peale maja ka diivan olemas.“

Juhul, kui regulatsiooni muudatus rakendub ainult olukordadele, kus pandiese on ainukeseks või peamiseks esemeks pankrotivaras, puudutab see pankrottide all kinni olevatest pandiesemetest (sõltuvalt sellest, kuidas ainuke või peamine ese määratleda) umbes kolmandikku. Seetõttu panustab muudatus vaid piiratud ulatuses seatud eesmärgi „pandipidaja nõude kiirem ja säästlikum rahuldamine“ saavutamisse.

VTK ettepanekute põhiseaduslikkuse analüüsi põhjal võiks pandipidajal olla õigus täitemenetluse kasuks otsustada ainult juhtudel, kus nõue klassifitseeruks PankrS § 103 lg 4 alusel kaitsmiseta tunnustatuks. Sellisel juhul peab nõue olema rahuldatud kohtulahendi või vahekohtulahendiga. Notariaalses lepingus määratud kohene sundtäitmise nõue on aluseks täitemenetluse alustamisel registripandiga koormatud eseme omaja pandiga tagatud nõude suhtes ja tavapäraselt ei ole täitemenetluses olevad registripandiga tagatud nõuded kehtiva seaduse kohaselt pankrotimenetluses kaitsmiseta tunnustatud. Seega väheneb eelnevalt kirjeldatud pandiga tagatud nõuete osakaal, millele rakendub VTKs kavandatav muudatus veelgi.

“Väga üksikud on need, kus ka nõue on seaduse alusel tunnustatud enne seda esimest üldkoosolekut.“

Kokkuvõttes rakendub pandieseme realiseerimine väljaspool pankrotimenetlust, kui see on ainuke ese pankrotivaras ja nõue on tunnustatud ilma kaitsmiseta, liiga vähestele juhtumitele, et keerukat vaidlustele avatud regulatsiooni muudatust oleks mõistlik teha.

4.1.4. Muudatuse mõju pankrottide arvule

Muudatuse tõttu väheneb pankrottide üldarv, sest teistel võlausaldajate huvi pankrotiavalduse esitamiseks väheneb. Pankrottide üldarvu vähenemine langetab eelmistes peatükkides kirjeldatud juhtumite absoluutarvu veelgi.

Kui tekib võimalus realiseerida seni pankrotivara hulka arvatav pandiese väljaspool pankrotimenetlust, siis **väheneb teiste võlausaldajate huvi pankrotiavalduse esitamiseks**. Olukorras, kus pandiese viiakse pankrotimenetlusest välja, jääb pankrotimenetluse finantseerimiseks vähem vahendeid. Selle tõttu peaks

teised võlausaldajad olema valmis panustama rohkem pankrotimenetluse finantseerimisse. Sellist valmidust aga teistel võlausaldajatel pole. Teistel võlausaldajatel väheneb lootus saada võlgade katteks raha ning pankrotimenetluse uurimise läbi õigus. Võlgnikul omakorda tekib võimalus vältida maksejõuetuse põhjuste väljaselgitamist.

„Ma ütleksin pigem seda, et võlausaldaja saab aru, et tal pole mitte mingisuguseid võimalusi raha saada, sest rahad lähevad välja. Peab arvestama, et hüpoteek on panga kasuks, mõnikord harva näiteks inkassofirma. Aga võib loota, et äkki jääb midagi meile ka. ... Pigem ma ütleksin, et sellise liigutusega me võtame väiksemagi usu, et üldse midagi võiks pankrotiprotsessist saada.“

Võlausaldajad algatasid 38% pankrotimenetlustest³⁰, milles saadi pandieseme müügist raha. Tavaliselt ei ole avalduse esitanud võlausaldaja pandiga tagatud nõudega võlausaldaja. Viimased eelistavad müüa tagatise täitemenetluses, selle kiiruse ja hinna tõttu võrrelduna pankrotimenetlusega.

Kokkuvõttes väheneb pankrotiavalduste arv, sest teistel võlausaldajatel pole huvi pankrotimenetlust finantseerida. Selle tõttu puudutab muudatus veelgi väiksemat hulka pankrotimenetlusi, kui eelmistes peatükkides viidatud.

4.2. Milline on majanduslik mõju pandiga tagatud nõuetega võlausaldajatele

VTKs pakutud muudatuse eesmärk on kiirem ja odavam tagatise realiseerimine pankrotimenetluste käigus nii, et pandipidaja saaks kiiremini ning suuremas mahus tagatise all oleva raha kätte, kui praeguse regulatsiooni korral. Keskmine pankrotimenetlus (menetluse alustamisest kuni lõpetamise või raugemise kuupäevani), mille käigus realiseeriti pandiese oli 3,16 aastat³¹ perioodil 2015-2017 (sh füüsiliste isikute pankrotimenetlus 2,79 aastat ja juriidilistel isikutel 3,45 aastat). Täitemenetluses on hinnanguline pandieseme müügiga menetluse pikkus 4-5 kuud³². Seega võiks muudatuse tulemusena pandiga tagatud nõudega võlausaldajate nõuded kiiremini rahuldada.

Juhul, kui piiritleda muudatus kitsalt VTKs kirjeldatud olukorraga, kus pandieseme realiseerimine täitemenetluses on võimalik vaid juhul, kui pandiese on ainuke vara pankrotivara hulgas ja nõue on PankrS § 103 lg 4 alusel tunnustatud, siis on sellise muudatuse mõju pandiga tagatud nõude võlausaldajatele marginaalne. Seda peamiselt seetõttu, et juhtumite arv ja osakaal, milles saab pandieseme realiseerida täitemenetluses, on väga väike.

Mitmel põhjusel ei pruugi VTKs välja pakutud lahendusega pankrotimenetlus tervikuna ega pandipidaja jaoks pandi realiseerimine eraldiseisvalt osutada lühemaks, kui praegu:

- 1) Pandipidaja, kelle nõue ei loeta PankrS § 103 lg 4 alusel tunnustatuks, ei saa pandieset täitemenetluses müüa. Selleks, et saaks pandieset täitemenetluses müüa, peaks olema nõue

³⁰ Menetluse alustamise avalduse esitas võlausaldaja. Justiitsministeeriumi pankrottide andmestik, autorite arvutused.

³¹ Justiitsministeeriumi pankrottide andmestik, autorite arvutused.

³² Hinnang põhineb intervjuul kohtutäituriga.

tunnustatud kohtulahendiga ja seega peaks eelnema täitemenetlusele kohtumenetlus. Selline lahendus ei pruugi olla ei odavam ega lühem, kui pankrotimenetlus.

„Pangal on üldjuhul suur nõue, mis tähendab korralikku riigilõivu, täituri tasu ... siis oleks 15% juba oluliselt parem. Siis me sunnime ta minema alati kohtusse ja kohese sundtäitmise kokkulepe kaotab oma mõtte. ... See olukord muutub pankade jaoks liiga keeruliseks.“

„... eeldusel, et pandiga tagatud nõue on tunnustatud, sinnamaani kui sinna tunnustamiseni jõutakse ju siis seal mingi seotud keha leiab aluse, et hakata jälle vaidlustama.“

- 2) Pandieseme realiseerimisel täitemenetluses peab teiste pankrotimenetluses osalevate võlausaldajate huvide kaitseks pankrotihalduril tekkima võimalus täitemenetluses pandieseme võõrandamisele vastu vaielda (näiteks TMS § 221) või vajadusel täitemenetluse läbiviimist peatada. Teiste võlausaldajate õigust täitemenetlus vaidlustada tuleb samuti kaaluda. Sellises olukorras on täitemenetluses pandieseme realiseerimine avatud vaidlustele ja võib seega kujuneda ühe täiendava vaidlustuse võimaluse tõttu pikemaks.

„Paratamatult, kui me räägime mingist keerulisest eeldusest a la ainuke ese, siis võlgnik kindlasti vaidlustab selle ... kui need eeldused on keerulised ja on mille üle vaielda.“

„Sellisel juhul, kui näiteks vaidlustatakse täituri poolt hinna määramine või pakkumuse parimaks tunnustamine või muud sellised asjad, siis võib täitemenetlus jääda venima tõesti ja see võib teoreetiliselt takistada ka pankrotimenetluse läbiviimist.“

„... kui lähed täitemenetlusesse, seal on võlgnikul formaalsed vastuväited, mida võib esitada, tekib küsimus, kas need peaks nii laiad olema. Ühekorraga oled kuskil pankrotimenetluses ja need vaidlustamisealused on justkui palju laiemad. Siis läheb jälle nõuete tunnustamise hagi ja siis vaidled seda kolm aastat.“

Samas leidis võlausaldajate esindajast intervjueeritav, et võlgnikul ei peaks iseseisvalt olema võimalik täitemenetluses pandieseme müüki vaidlustada.

„... vaidlustuskohad sellest, kas pandieset tagasi võtta või kontrollida, kas pandiõigus on ebaõiglaselt seatud, on ületagatud või mis iganes, peaks lasuma halduril ... Haldur vastutab võlgniku huvide kaitsmise eest ... topeltkontroll, kõige pealt haldur vaatab ja siis tuleb võlausaldaja ütleb, et ma ikkagi vaidlustan selle.“

- 3) Ühe pandieseme korral, millele on seatud mitu erinevatel järjekohtadel asuvat panti, võivad pandipidajad olla erineval seisukohal pandieseme täitemenetluses realiseerimise osas. Sellest tulenevalt võivad tekkida omakorda vaidlused.

Kokkuvõttes võiks ühelt poolt tagatise realiseerimine täitemenetluses kiirendada võlausaldajale nõude all oleva raha kätte saamist. Teiselt poolt on juhtumeid, millele muudatus rakendub, väga vähe. Lisaks teeb pankrotihalduri või võlgniku võimalus täitemenetlust vaidlustada pankrotimenetluse tervikuna pikemaks ja

kulukamaks. Praegu VTKs välja pakutud pandiesemega seotud regulatsiooni muudatus võimaldab väga vähestel pankrotimenetluses osalevatest pandipidajatest kiiremini ja odavamalt pandiga tagatud nõude rahuldatud saada.

4.3. Milline on majanduslik mõju teistele võlausaldajatele?

Muudatusel ei ole olulist mõju teiste võlausaldajate nõuete rahuldamise määrale pankrotimenetlustes. Muudatuse mõju teistele võlausaldajatele avaldub peamiselt läbi pankrotimenetluste finantseerimiseks olemasolevate vahendite. Kuna aga VTK täpselt ei käsitle, kas, millises mahus ja kuidas pandieseme täitemenetluses müümisest pankrotimenetlust finantseeritakse, siis ei ole võimalik põhjalikumalt selle mõju suurust analüüsida. Juhul, kui pandieseme müügitulust, pankrotimenetluse kulusid üldse ei kaeta, siis väheneb teiste võlausaldajate huvi pankrotiavalduste esitamiseks (vt ptk. 4.1.4 Muudatuse mõju pankrottide arvule).

Kui pandieseme välja viimisega pankrotivara hulgast (või pankrotivara hulka mitteamisega³³) väheneb pankrotimenetluse finantseerimiseks kasutatav raha, siis **kasvab pankrotimenetluste raugemise oht**. See tähendab, et muudatuse tulemusena võiksid need pankrotimenetlused, kus peale pandieseme muud vara pole, **muutuda praegusega võrreldes lühemaks** – pankrotimenetlust pole mõtet jätkata ja raugemine tuleks võimalikult kiirelt välja kuulutada, kui pandieseme müük täitemenetluses on otsustatud.

„Juriidilise puhul on ju niimoodi, et kui tal vara ei ole siis ei ole mõtet ka esimest üldkoosolekut läbi viia. Näiteks võib olla ka olukord, kus haldur pannakse ametisse kohtumäärus jõustub ja juba kahe nädala pärast haldur esitab kohtule avalduse, et palun lõpetage pankrotimenetlus raugemisega, sest raha ei ole.“

„Selline menetlus, kus põhiline ese ongi pandiese, siis ta raugub. Aga ma ütlen, et need juhtumid on üksikud aastas“

4.4. Milline on majanduslik mõju halduritele (halduri tasule) ja kohtutäituritele?

Täitemenetluste mahtu arvestades, ei ole muudatusel märkimisväärset mõju täitemenetluste arvule ja täiturite töökoormusele.

VTKs kirjeldatud lahenduses on liialt vähe detaile, et oleks võimalik hinnata muudatuse mõju pankrotihaldurite aga ka kohtutäiturite tasule. Pankrotihaldurid ei osanud VTKs kirjeldatud muudatuse põhjal hinnata, milline töö neile kaasneb pandiesemega (nt pankrotivara valitsemisega) ja sellega tagatud nõudega (nt nõude tunnustatuse kontroll, vaidlustamine) ning kas ja kui suures mahus need kulud pandieseme müügitulu arvelt kaetakse. Samuti ei ole VTKs täpsustatud, kas ja millises mahus on täitemenetluses pandieseme müügitulust võimalik pankrotimenetluse kulusid katta.

³³ Intervjueeritavate jaoks ei olnud selge, kas VTKs pakutud muudatuse korral pandiese arvatakse pankrotivara hulka ja pankrotihalduril tekib kohustus selle vara haldamiseks või ei arvata eset juba algusest peale pankrotivara hulka. Sellest sõltub, kas pandiese arvatakse täitemenetluses realiseerimisel pankrotivara hulgast välja või ei ole seda vaja teha.

Juhul, kui pandieseme müük täitemenetluses toimub nii, et pandieseme müügi tuludest ei ole võimalik pankrotimenetluse kulusid üldse finantseerida, siis väheneb pankrotihalduril võimalus oma tasu ja vajalikud ning põhjendatud kulud pankrotivara arvelt hüvitada saada.

„Aga nüüd on küsimus, kui pankrotipessa raha ei tulegi, kust siis saab menetlust finantseerida? Kui pankrotihaldur on teinud tööd ... aga raha pole, siis ei saa millegi arvelt seda tööd hüvitada.“

Kui eeldada, et pandieseme realiseerimisega täitemenetluses muutub pankrotimenetlus varata menetluseks, siis pankrotihalduri mediaantasu arvestades väheneb füüsilise isiku menetluses tasu 164 euro³⁴ ja juriidilise isiku menetluses 3793 euro võrra. Siiski ei ole mõistlik luua selline olukord, kus pankrotihaldur teeb varaga seoses toiminguid ja kannab kulusid, aga neid ei kaeta. Seepärast pakkusid intervjuueeritud erinevaid lahendusi pankrotihalduri tasu ja kulude hüvitamiseks VTKs pakutud muudatuse korral.

Alternatiivsed skeemid on sellised, kus pandieseme müügist siiski finantseeritakse konkreetselt varaga seotud toimingute kulud või finantseeritakse solidaarselt ka mingi osa pankrotimenetlusest.

„Pankrotihalduri tasu võib olla kulu ja siis jagatakse see raha, mis tuleb täiturile ja võlausaldajale proportsionaalselt... see tähendab et kõigepealt võetakse maha müügitegevusega seotud kulu..., siis ülejäänud raha jagatakse proportsionaalselt, mitte ei võeta enne täituri osa maha. Kunagi ammu tehti nii, et kõige pealt võeti täituri summa maha ja siis ülejäänud läks jagamiseks.“

„... võibolla peaks mingisugune kulude kandmine olema. Küsimus on selles, kas ta kannab ainult selles ulatuses, mis on tehtud pandiesemega seotult või siis on lisaks, et jah, ma aitan teil seda pankrotimenetlust läbi viia sellega, et ... mingi solidaarsus... mis see solidaarsustasu on, siis ei pruugi olla see 15% vaid võib tulla ka 25%, kui see on kõik majandamisega seotud kulu.“

Viimasel juhul muutuvad aga tasuskeemid üsna keeruliseks ning ei pruugi pandipidajale olla vähem kulukad kui praegusel juhul, kus pandiesemest saadud tulu kasutatakse kuni 15% ulatuses pankrotimenetluse finantseerimiseks.

Kokkuvõttes ei ole VTKs olemasoleva info põhjal võimalik muudatuse mõju pankrotihalduri tasule hinnata. Pankrotihalduri tasu skeemi detailid pandieseme realiseerimise korral täitemenetluses tuleks välja töötada ning need peaksid olema kooskõlas halduri töö mahu ja kantud kuludega.

4.5. Millised on muudatuse laiemad sotsiaalmajanduslikud mõjud

Mõju majanduskeskkonnale tekiks kavandatavast muudatusest eelkõige läbi krediidi kättesaadavuse ja hinna muutuse. Mõju tekib läbi kahe mehhanismi: 1) kui pandieseme müük võtab kaua aega ja on kulukas, siis krediidihind kajastab seda kulu ning on kõrgem; 2) pikaajaline laenu raha lukustamine pankrotimenetluses pandiesemesse ei võimalda seal kinni olevat raha kasutada uute laenude väljastamiseks.

³⁴ Halduri mediaantasu oli füüsiliste isikute varaga menetlustes 854 eurot ja varata menetlustes 690. Juriidilise isiku pankrotimenetlustes, kus oli vara, oli mediaantasu 5112 eurot ja kus vara polnud 1319 eurot.

Pankrotimenetluste käigus müüakse pandiga tagatud vara aastas sõltuvalt majanduskonjunktuurist ja pankrottide sagedusest ca 24-95 miljoni euro eest³⁵ (vt Tabel 4) (sh füüsiliste isikute pankrottides 3-11 miljoni ja juriidiliste isikute pankrottides 20-82 miljoni eest). Aastas krediidasutuste poolt väljastatud tagatisega laenude maht oli 2015-2017. aastate keskmisena 4,11 mld eurot³⁶. Pankrotimenetluses müüdavate pandiesemete väärtus moodustab sellest 0,6-2,3%. Füüsiliste isikute pankrotimenetluses müüdavate pandiesemete väärtus moodustab kõikidest kodumajapidamistele kinnisvara tagatisel antud laenudest (1054,9 miljonit eurot³⁷) 0,3-1%.

Tabel 4. Keskmise pandieseme müügist saadud tulu pankrotimenetlustes 2015-2017 ja hinnanguline pandieseme müügist saadud tulu kokku erinevate pankrottide arvude korral

	Keskmise pandieseme müügist saadud tulu pankrotimenetluses (eurot)*	Hea majanduskonjunktuur		Halb majanduskonjunktuur	
		Eeldatav pankrottide arv aastas, milles müüakse pandiese**	Pandieseme müügist saadav tulu aastas kokku (eurot)	Eeldatav pankrottide arv aastas, milles müüakse pandiese	Pandieseme müügist saadav tulu aastas kokku (eurot)
	A	B	$C=AxB$	$D=4xB$	$E=Ax D$
Füüsilised isikud	92 649	29	2 686 821	116	10 747 284
Juriidilised isikud	569 201	36	20 491 236	144	81 964 944
Kokku/keskmise	366 149	65	23 799 685	260	95 198 740

*Allikas: Justiitsministeeriumi pankrottide andmestik, autorite arvutused.

**Allikas: Justiitsministeeriumi pankrottide andmestiku pankrottide osakaal, milles müüakse pandiese (12% ja 35% vastavalt füüsiliste ja juriidiliste isikute pankrotimenetlustest (vt Tabel 3)) ja 2015. aasta pankrottide arv (344, vt pankrottide statistiline ülevaade).

Pandiga tagatud esemete müügist pankrotimenetlustes saadavat kogusummat mõjutavad oluliselt üksikud kallid juhud (vt Joonis 13). Mediaantulu, mis pandieseme müügist saadi perioodil 2015-2017 lõppenud pankrotimenetlustes, oli füüsilistel isikutel 22 700 ja juriidilistel isikutel 135 000³⁸ eurot.

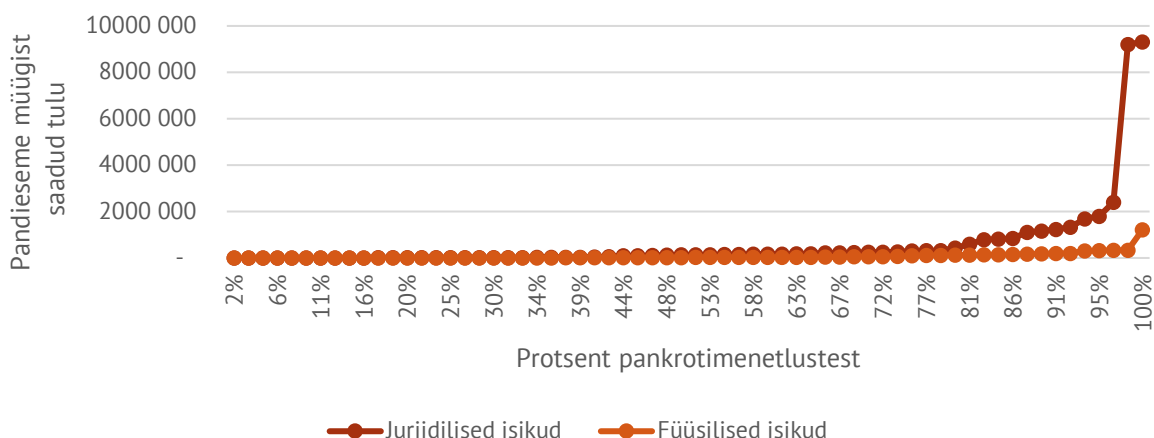
³⁵ Alumise ja ülemise piiri arvutuste aluseks on võetud minimaalne ja maksimaalne juhtumite arv vt ptk 4.1.2.

³⁶ Eesti Pank, Statistika, Finantssektori statistika, 3.3 Laenud, [3.3.6 Laenukäive tagatiste lõikes, 01.1997 - 04.2019](#)

³⁷ Eesti Pank, Statistika, Finantssektori statistika, 3.3 Laenud, [3.3.4 Kodumajapidamistele antud laenude käive laenuliigi, valuuta ja tagatise lõikes, 01.1997 - 04.2019](#)

³⁸ Eeldades, et kõik pankrotimenetlused, kus on pandiese, on mediaanväärtusega, moodustaks see krediidasutuste tagatistega laenude käibest aastas 0,1-0,5%.

Joonis 13. Pankrotimenetlustes pandieseme müügist saadud tulu



Allikas: Justiitsministeeriumi pankrottide andmestik, autorite arvutused.

Kuna kavandatav muudatus puudutab vaid selliseid pankrotimenetlusi, milles on pandiese ainukeseks esemeks pankrotivaras, siis aastas krediidasutuste poolt väljastatud tagatisega laenudest on see³⁹ 0,2-0,7% ja füüsiliste isikute pankrottide raames müüdüd pankrotivara kinnisvara tagatisel antud laenudest⁴⁰ 0,1-0,4%. Eeldades, et võlanõue peab olema seaduse alusel tunnustatud, siis on pankrottide arv, mida muudatus puudutab oluliselt väiksem. Seda osakaalu aga ei ole võimalik olemasolevatel andmetel hinnata. Intervjuude põhjal on tegemist väga väikese hulgaga.

Mõju krediidi hinnale ja laenu turule avalduks seeläbi, et pandieseme all kinni olevad finantsvahendid vabaneksid mõnevõrra kiiremini. Seega oleks võimalik pandieseme all kinni olevat raha ca 2 aastat kiiremini kasutusele võtta ja laenu turule tagasi suunata juhul, kui täitemenetluses pandieseme realiseerimine toimuks efektiivselt (ilma vaidlustusteta).

Intervjueeritud osapooled (täiturid, pankrotihaldurid ja pandiga tagamata nõuete võlausaldajad) ei näinud, et selline lihtne regulatsioon, mis tagaks pandieseme realiseerimise lühema aja jooksul samaaegselt teiste võlausaldajate huve riivamata, oleks võimalik. Seega on tegemist teoreetilise mõjuga, mille avaldumine sõltub muudatuse detailidest ning ei ole pigem realistlik.

„Minu jaoks läheb see väga keeruliseks. Ebavajalikult keeruline, see reguleerimine, see vaev, mis nähakse ei ole üldse võib-olla väärt seda kui palju neid olukordi ette tuleb, et selle jaoks mingi erisüsteemi looma hakata“

„... peast ei oska öelda, milline see näidisregulatsioon seal võiks olla. Kui keerulist või lihtsalt seal annab. Lihtsalt ilmselt ei anna. Seda mõistlikult ära reguleerida ei saa.“

³⁹ Arvestuses eeldatakse, et muudatus puudutab kaasuseid, kus peale pandieseme müüki on vara kuni 100 eurot, mis on 30% kõikidest pankrotimenetlustest, kus realiseeriti pandiese (vt Tabel 3).

⁴⁰ Vt eelmist allmärkust, selliseid menetlusi oli füüsiliste isikute pankrotimenetlustest 41%.

Kõikides intervjuudes märgiti, et tagatisega laenude eelisolukorda pankrotimenetluses kasutatakse pahatahtlikult võlgnike poolt juba praegu ära ning muudatusega seonduvalt kasvab kuritarvituste arv veelgi.

„Kui äriühingu teed, siis peaks kohe tegema ka laenulepingu mõne sõbraga. Sest mine tea, mida paari aasta pärast vaja läheb. Nii ka selle mingisuguse viimase järjekoha hüpoteegi tekitamine on täiesti ...“

„Aasta enne pankroti algust hakati võlausaldajatest mööda minema sedasi, et tehti leping teise äriühinguga, kellele hakkasid tellijad raha maksma. ... tellijate nõuded olid pandiga tagatud. Oletame, et see ühing kandis sellele võlglastele raha, ütleme arvelduskrediiti, ja seetõttu pantis võlglane oma tulevased nõuded ühingule. ... Pankrotiprotsessis liikus see nii, et ühingu näol oli tegemist võlausaldajaga, kellel oli pant nõuetele.“

„... siis kui pankrotiavaldus oli juba tehtud, siis võlgnik ja tore inimene leppisid kokku väga usaldusväärse krediidasutusega, et see hüpoteegist loobuks. Notaris tehti tagatisnõuete kokkuleppe loobumine ja pandi sinna nõude taha kõik mis pähe tuleb. Igasugused keelumärked olid peal. Hüpoteegi aluseks olevale varale käis täitemenetlus, notari jaoks polnud loovutamise mureks - kõik oli korras. ... pahatahtliku käitumise korral on võimalik nõue pandi all teha suuremaks ja vältida, et teised võlausaldajad üldse raha saaksid.“

„Kindlasti suudetakse sinna teha, kui seal enne panti ei olnud, siis suudetakse sinna tekitada mingisugune pant osanike poolt.“

Kokkuvõttes võib öelda, et kuna kavandatav muudatus puudutab vaid selliseid pankrotimenetlusi, milles on pandiese ainukeseks esemeks pankrotivaras, siis sõltuvalt majanduskonjunktuurist moodustavad sellised tagatisega nõuded juriidiliste isikute pankrotimenetlustes kõikidest Eestis juriidiliste isikute tagatisega laenudest ca 0,2-0,7% ja füüsiliste isikute pankrottide raames müüdnud pankrotivara kinnisvara tagatisel antud laenudest 0,1-0,4%, ehk väga väikese osa. Absoluutarvuliselt oleks hüpoteetiline kapital, mida krediiditurul saaks ideaaljuhul (kui suudetakse kõikide pandiga tagatud nõuete all olev kapital sellistes menetlustes, kus muud pankrotivara on kuni 100 eurot kasutusse võtta 2 aastat kiiremini⁴¹) kahe aasta jooksul enam kasutada 7-28 mln eurot sõltuvalt majanduskonjunktuurist. Kuna muudatus saaks rakenduda tõenäoliselt ainult nendele nõuetele, mis on tunnustatud, siis on vabanev krediidimaht nimetatust väiksem. Seega on muudatuse mõju krediiditurule väga väike. Mõju oleks eeldatavalt suurem, kui VTK-s välja pakutud lahendust muuta ja hõlmata suuremat hulka pandiga tagatud nõudeid.

4.6. Võimalikud alternatiivid

Kõikide sihtrühmade esindajad pakkusid välja, et olukordades, kus täitemenetlus pandieseme realiseerimiseks juba käib tuleks see viia lõpuni, mitte lõpetada pankrotimenetluse alustamisega. Seda mitmel põhjusel:

⁴¹ Keskmise pankrotimenetluse (menetluse alustamisest kuni lõpetamise või raugemise kuupäevani), mille käigus realiseeriti pandiese oli 3,16 aastat perioodil 2015-2017 (sh füüsiliste isikute pankrotimenetlus 2,79 aastat ja juriidilistel isikutel 3,45 aastat). Täitemenetluses on hinnanguline pandieseme müügiga menetluse pikkus 4-5 kuud.

- 1) Täitur on teinud juba kulusid ning pankrotimenetluses tuleb need kulud uuesti teha, kui täitemenetlus lõpetatakse;
- 2) Praegusel ajal esineb kuritarvituse skeem, kus võlgnikud püüavad edasi lükata pandieseme realiseerimist esitades pankrotiavalduse, mis lõpetab täitemenetluse.

„... kui läheb pankrotti asi, täitemenetlus käib, siis enamasti on see võlgnik ise, kes esitab avalduse, justnimelt selle sama venitamise pärast. Ta teab, et garanteerib endale veel aastateks selle elukoha, teinekord see ei olegi elukoht, vaid ta garanteerib endale aastateks sissetuleku. Täitemenetlus peatatakse ja lõpetatakse kui pankrott välja kuulutataks ja ta teab, et see hakkab kõik sisuliselt otsast peale.“ (haldur ja täitur)

Seega oleks mõistlik kaaluda VTK-s välja pakutud lahenduse muutmist, võimaldades pankrotimenetlusest välja jätta need pandiga tagatud nõuded, mille osas käib juba täitemenetlus (seda olenemata sellest, kas tegemist on pankrotimenetluses oleva ainukesega varaga või mitte). Ühtlasi tuleks selles protsessis anda pankrotihaldurile võimalus (eeldusel, et see on põhjendatud) täitemenetluse vaidlustamiseks – see oleks instrumendiks, mis võimaldaks kaitsta teiste võlausaldajate huve võlgniku ja pandipidaja võimaliku pahatahtliku käitumise vastu. Ühtlasi oleks sellises olukorras tõenäoliselt mõistlik määratleda printsiibid, mille alusel otsustatakse, millises osaga pandiga tagatud vara müügi tulust peab pandipidaja osalema pankrotimenetluse kulude katmises.

Võimaliku VTKs pakutule alternatiivse lahendusena pandieseme müügi kiirendamiseks pakuti välja erisätete loomist pankrotimenetluse sees (kohtu loal) pandieseme kiiremaks müügiks, sh olukorras, kus pandiese ei ole ainuke või peamine ese pankrotivara seas. Näiteks võiks kaaluda lahendust, kus pankrotihalduril on pandieseme kiirema müügi korraldamise kohustus, kui seda nõuab Eestis litsentseeritud krediidiandjast esimese järjekoha pandipidaja. Sellisel juhul võiks halduri ettepanekul ja kohtu kinnitusel pandiga tagatud nõude rahuldamine toimuda esialgse jaotuskava alusel kiirendatud korras. Jättes seejuures siiski pandieseme müügist tulnud vahenditest osa pankrotimenetluse kulude katmiseks.

5. Allutatud laenude regulatsioon

Sissejuhatus

Väljatöötamiskavatsuse (VTK) kohaselt on kavas luua regulatsioon, millega:

- 1) allutatakse olulist (10% või rohkem) osalust omavate osanike ja aktsionäride ühingu antud laenud pankrotimenetluses nii, et nende nõuded saavad väljamaksetes viimase järjekoha. Lisaks kaalutakse, kas:
 - a. laenude allutamine peaks toimuma ainult nende laenude osas, mis on antud juba tekkinud maksejõuetuse olukorras,
 - b. erandi võiks teha restruktureerimiseks antud laenudele;
- 2) võlgniku ja võlgniku lähikondsete antud laenud allutatakse erimeetodil nii, et neil puuduvad võlausaldajate üldkoosolekul hääled.

Käesoleva analüüsi keskmes on punktis üks nimetatud muudatuse mõjude analüüsimine.

Maksejõuetuse revisjoni käigus jõuti järeldusele, et allutatud laenude regulatsioon võimaldaks võlausaldajate võrdsemat kohtlemise pankrotiprotsessis. Osanikest võlausaldajatel on teiste võlausaldajate ees pankrotiprotsessis eelis, kuna nad on paremini informeeritud ja neil on suuremad võimalused ühingu otsuste mõjutamiseks⁴².

VTKs põhjendatakse allutatud laenude regulatsiooni loomise vajadust järgmiste väidetega:

- 1) osanike laenud võimaldavad osanikel (kuritarvitustega) võtta pankrotimenetluses kontroll, mille tulemusena saab osanik, olles samaaegselt kahes rollis, **eelistada osanikest võlausaldajate** huvisid teiste võlausaldajate huvidele.⁴³
- 2) osanikud, kes on samaaegselt võlausaldaja rollis, **kannavad enda ettevõtlusriski üle teistele võlausaldajatele**. VTKs on märgitud, et laenude allutamise puudumine teeb liiga lihtsaks võimalikuks selle, et osanikud ei riski investeringu kaotusega, mis on arvestades nende isikute piiratud vastutust äriühingu kohustuste eest niigi suhteliselt väike.⁴⁴
- 3) osanikust või aktsionärist võlausaldaja on võrdne teiste võlausaldajatega, kuid praktikas ei ole tegemist samaväärsete võlausaldajatega. VTK kohaselt on **osaniku või aktsionäri pikaajaline laen samaväärne osa- või aktsiakapitali sissemaksega**, millele peaks pankrotimenetluses kehtima võlakapitalist erinev õiguslik seisund.⁴⁵

Eelnevatel põhjustel on VTKs nimetatud allutatud laenude regulatsiooni loomise eesmärgina:

- 1) vähendada võlgnikuga seotud isikute ebaõiglast mõjuvõimu pankrotimenetlustes,
- 2) vähendada võlgniku äririski ülekandmist teistele võlausaldajatele.

Uurimisküsimused, millele vastuseid otsitakse, on järgmised:

⁴² Agarmaa, M. Maksejõuetuse revisjon, lk 41.

⁴³ VTK lk 40

⁴⁴ Ibidem

⁴⁵ Ibid lk 41

1. Kui paljudes juriidilise isiku pankrotimenetlustes on võlausaldajaks võlgnikuga seotud isik?
2. Milline on regulatsiooni majanduslik mõju võlgnikuga seotud isikutest võlausaldajatele ja teistele võlausaldajatele?
3. Millised on kavandatava regulatsiooni võimalikud riskid ja ebasoovitavad mõjud?

Hindamaks VTKs kirjeldatud võimalikku laenude allutamise mõju ulatust, võrreldi pankrotimenetluste võlgnike osanikke ja aktsionäre nende menetluste võlausaldajatega. Selleks võeti juhuslikult 100 juriidilise isiku pankrotimenetlus Justiitsministeeriumi pankrottide andmestikust. Neile liideti Kohtute Infosüsteemist (KIS) võlausaldajate isikud ja nõuete suurused. Äriregistrist päriti võlgnike ja võlausaldajate omanike ning aktsionäride isikud (andmete loomise protsessi vt täpsemalt Lisast 1). Analüüsiga hõlmati sellised võlgniku osanikud või aktsionärid, kelle osalus oli enam kui 10%. Nende andmete põhjal tuletati omanike laenude sagedus pankrotimenetlustes.

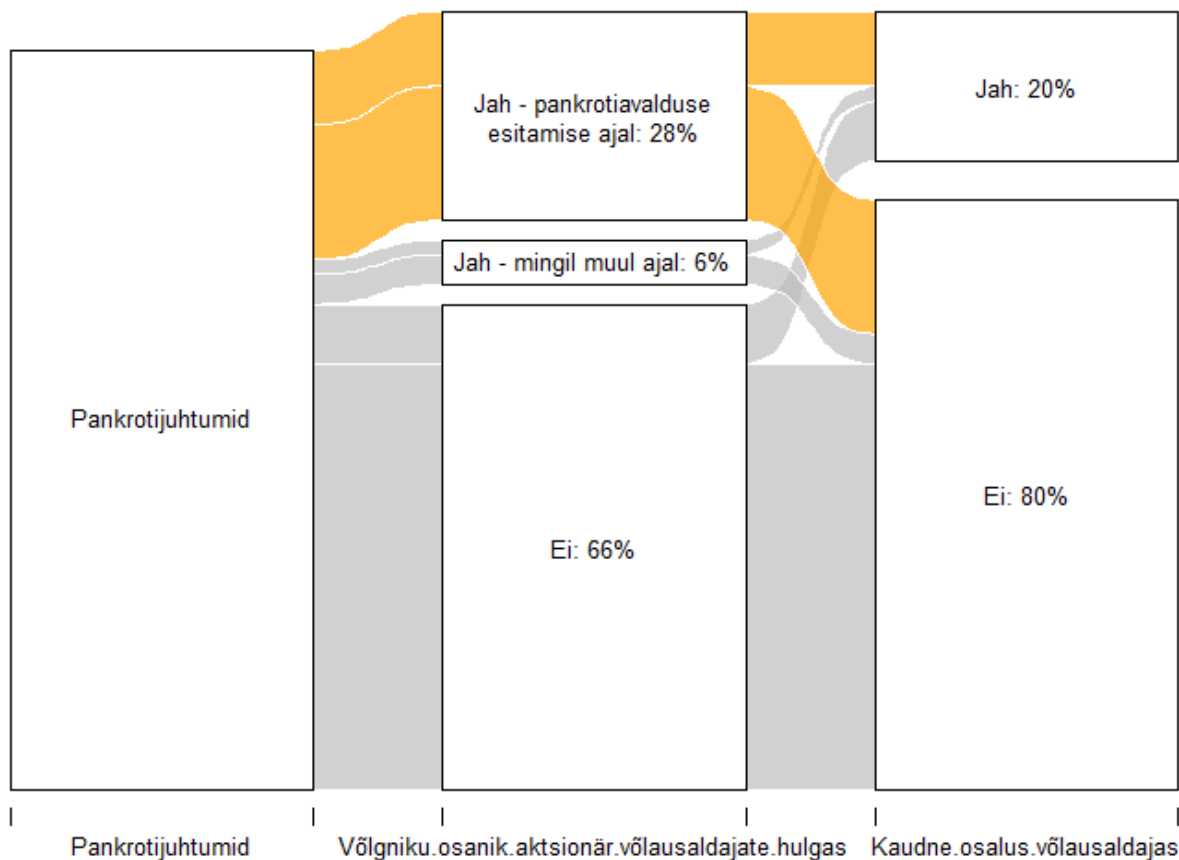
Mõjude kaardistamiseks viidi läbi silmast-silma intervjuud Marko Udrase (Eesti Kaubandus -ja Tööstuskoda) ja Andres Hermetiga (pankrotihaldur). Lisaks sellel viidi läbi kirjalik intervjuu Priit Tinitšaga (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium).

5.1. Omanikulaenude sagedus

Pankrotijuhtumeid, kus juriidilisest isikust võlgniku osanik või aktsionär oli ühtlasi võlausaldaja (otsene või I ringi võlausaldaja), oli eelpool viidatud juhuslikult valitud 100 pankrotijuhtumi hulgas 34% (Joonis 14). 28% oli selliseid menetlusi, kus võlausaldaja oli pankrotiavalduse esitamise ajal võlgniku osanik või aktsionär. 6% oli selliseid pankrotijuhtumeid, kus võlausaldajate hulgas oli isik, kes pankrotiavalduse esitamise ajal ei olnud võlgniku osanik või aktsionär, aga oli seda muul ajal. Enamasti oli aktsionär või osanik olnud enne pankrotiavalduse esitamist, kuid mõnel üksikul juhul pärast pankroti väljakuulutamist. Seega 66% valimisse sattunud pankrotijuhtumitest olid sellised, kus võlgniku osanikke või aktsionäre otseselt (I ringi) võlausaldajate hulgas ei olnud.

Võlgniku osanikud või aktsionärid saavad mõjutada pankrotiprotsessi ka läbi nende omanduses olevate võlausaldajate (II ringi võlausaldaja). Selliseid pankrotijuhtumeid, kus võlgniku osanik või aktsionär oli ühtlasi võlausaldaja osanik või aktsionär, oli valimisse sattunud juhtumite hulgas 20%. Ligi pooltel juhtudel, kui võlgniku osanikul või aktsionäril oli osalus võlausaldaja ühingus (II ringi võlausaldaja), oli mõni võlgniku osanikest ka otse võlausaldajaks (I ringi võlausaldaja).

Joonis 14. Võlgniku osanikud või aktsionärid otsese võlausaldajate ja võlausaldaja osanike/aktsionäride hulgas



Nr	Võlgniku omanik võlausaldajate hulgas (I ringi võlausaldaja)	Kaudne osalus võlausaldajas (II ringi võlausaldaja)	Arv	Osakaal
1	Jah - pankrotiavalduse esitamise ajal	Jah	10	10%
2	Jah - pankrotiavalduse esitamise ajal	Ei	18	18%
3	Jah - mingil muul ajal	Jah	2	2%
4	Jah - mingil muul ajal	Ei	4	4%
5	Ei	Jah	8	8%
6	Ei	Ei	57	58%

Allikas: Kohtute infosüsteem, äriregister, justiitsministeeriumi pankrottide andmestiks 2015-2017, autori arvutused.

Seega on kokku pankrotimenetlusi, kus võlgniku praegustest või endistest osanikest või aktsionäridest on keegi võlgniku otseseks (I ringi võlausaldajaks) või kaudseks (II ringi) võlausaldajaks (omades mõnes võlausaldajas osalust), kokku 42%: I ringi võlausaldajad – 28% pankrotiavalduse esitamise ajal ja 6% mingil muul ajal, II ringi võlausaldajad 8%.

Kokkuvõttes ei ole menetluste osakaal, kus võlgniku osanik või aktsionär on pankrotiavalduse esitamise hetkel võlausaldaja, väga suur (28%). Samuti ei ole väga suur nende menetluste osakaal, kus võlgniku osanik või aktsionär on kaudselt võlausaldajaks võlausaldaja osanikuks või aktsionäriks olemise kaudu. Samas on nende

kahe kombinatsioonina osanike ja aktsionäride otseste ja kaudsete võlanõuetega pankrotimenetluste osakaal 42% valimisse sattunud pankrotimenetlustest.

5.2. Majanduslik mõju võlgnikuga seotud isikutest võlausaldajatele ja teistele võlausaldajatele

Sissejuhatus

Laenude allutamise regulatsioonil on erinevaid ja erisuunalisi mõjusid ning akadeemilistes käsitlustes puudub üksmeel selles, kas automaatne seotud osapoolte laenude allutamine on ühiskonna jaoks tervikuna positiivne või negatiivne⁴⁶. Samuti ei ole seotud osapoolte laenude allutamine riikide regulatsioonides üheselt lahendatud. On riike, kus ühinguuga seotud isikute laenud on automaatselt allutatud (nt Saksamaa), on riike, kus seda tehakse juhtumipõhiselt, kaalutledes osaniku käitumist ja tingimusi (nt USA), ning riike, kus osanike ja aktsionäride laene ei allutata (nt Suurbritannia ja Prantsusmaa)⁴⁷.

Allutatud laenudel on nii positiivseid, kui negatiivseid mõjusid. Järgnevalt kirjeldame esmalt positiivseid mõjusid, seejärel negatiivseid.

5.2.1. Positiivsed mõjud

Allutatud laenude regulatsiooni majanduslik põhjendus on ühiskonna kui terviku vaatest **optimaalsest suurema**⁴⁸ **investeeringu** (*overinvestment*) takistamine rasketes ühingute majandustegevusse. Üleliigsest investeeringust võib võita osanik, aga kulud kannavad teised võlausaldajad. Gelter⁴⁹ näitab, et olukorras, kus osaniku valik on ühingu likvideerimine või majandustegevuse jätkamine osaniku antud laenuga ja otsustamise hetkel ületavad ühingu varad laenukohustusi, võimaldab laenude allutamine osaliselt ära hoida üleinvesteeringut. Tuleb aga tähele panna, et sellises olukorras on teistele võlausaldajatele igasugune osaniku riski võtmine kahjulik. **Võlausaldajal on võimalik osaniku riskeerimisest ainult kahju saada. Juhul, kui riski võtmine õigustab ennast, siis võlausaldaja võit ei kasva ja tagasi saab ta ikkagi fikseeritud nõude summa. Juhul, kui riski võtmise tulemus on negatiivne, siis võlausaldaja kaotab võrreldes olukorraga, kui ühing oleks koheselt likvideeritud.** Osanik seevastu võidab juhul, kui riski võtmine on tulemuslik ja kaotab ebaõnnestumise korral piiratud vastutuse tõttu vaid fikseeritud summa⁵⁰. Laenude allutamisel vähendatakse osaniku oodatavat tulu laenupaigutusest ja seega vähendatakse huvi laenukapitaliga ühingu majandustegevust finantseerida. Gelter

⁴⁶ Landuyt, S. (2018) A Capital Question, Should Shareholder Loans be Automatically Subordinated? Financial Law Institute, Ghent University, Working paper series, WP 2018-03. Lk 2.

⁴⁷ Kraakman, R., J. Armour, P. Davies, L. Enriques, H. Hansmann, G. Hertig, K. Hopt, H. Kanda, M. Pargendler, W.- G. Ringe, E. Rock (2017) The Anatomy of Corporate Law. A Comparative and Functional Approach. 3rd ed. Oxford University Press, lk 132.

⁴⁸ Investeeringu kulud on suuremad, kui osapooltele kaasnevate võitude summa kokku. Investeering tehakse, kuna võlgniku tulu on suurem, kui ilma investeeringuta, samas on teiste võlausaldajate kaotus suurem kui ilma investeeringuta.

⁴⁹ Gelter, M. (2005) The Subordination of Shareholder Loans in Bankruptcy. Harvard Law School, discussion paper No. 4, 01/2005.

⁵⁰ Tegemist on tavapärase ettevõtluse osaniku ja võlgniku suhtega ning finantsvõimendusega kaasneva võlausaldaja riskiga. See tähendab, et pärast laenu andmist toimuvat kontrollib osanik ja juhul, kui osanik muudab tegevust riskantsemaks, võtab juurde riskantsemaid projekte, siis see võib muuta võlausaldaja laenuriski.

näitab, et **laenude allutamise**ga hoitakse ära osa (aga mitte kõik) sellistest osaniku laenukapitali paigutustest, millest ühiskond tervikuna kaotaks (üleinvesteeringine).

Täiskonkurentsiga turul peaks teiste võlausaldajate laenu hind kajastama võimalikku riski, mis tuleneb ühinguga seotud osaniku laenust. Informatsiooni asümmeetria ja transaktsioonikulude tõttu ei ole aga krediidi hinna kohandamine (eriti väiksematel nõ tavatarnijatel) võimalik. Laenude allutamine kaitseb võlausaldajaid osaniku, kes on asendanud osakapitali võlakapitaliga ja saab seeläbi teiste võlausaldajatega võrreldava osa pankrotivarast, eest. Võlausaldaja jaoks muutub laenuriski hindamine läbipaistvamaks ning teoreetiliselt võiks langeda laenu hind. Kuna, aga kogu üleinvesteeringist ei hoia laenude allutamine ära, siis on mõju krediidi hinnale piiratud. Samuti muutub omanikulaenude vähenemise tõttu ühingute ligipääs kapitalile keerulisemaks ning omanikulaenud kulukamaks (vt järgmine ptk). Kokkuvõttes ei ole selge, milline on allutatud laenude mõju krediidi kättesaadavusele ja hinnale. Tulenevalt sellest, et pankrotid on harva esinev nähtus on sellest regulatsiooni muudatusest tulenev mõju krediiditurule siiski suhteliselt väike.

Osaniku või aktsionäri laenud on sagedasemad majanduslikult keerulises olukorras olevates ühingutes ja mida kõrgem on osaniku laenu suhe omakapitali, seda suurem on pankroti tõenäosus⁵¹. See kinnitab, et omaniku laen on just keerulises majanduslikus olukorras olevatele ühingutele majandustegevuse jätkamiseks kriitilise tähtsusega. Samas on sellises olukorras omanikel suurem huvi investeringu kaotust vähendada, sh teiste võlausaldajate arvel. **Seega võib omanikulaenude suurem osakaal halvemas finantsolukorras olevates ühingutes näidata ka omanike strateegilist käitumist teiste võlausaldajate arvel enda investeringu kaotuse vähendamiseks.**

Kuna osaniku poolt antud laen annab talle õiguse pankrotiprotsessis kaasa rääkida, siis saab ta pankrotiprotsessi käiku enda huvidest lähtuvalt mõjutada.

„Kui kõik oleks tavapärane, siis me allutatud laenu taga ei ajaks. ... aga kiputakse vinti üle keerama, kasutatakse kurjalt ära. Osaniku laenud - nendega hakatakse maksejõuetuse situatsioonis mängima.“

Regulatsiooni mõju võib olla positiivne juhul, kui selle tulemusena välditakse osanike kuritarvitusi, mida võimaldab samaaegne võlausaldaja ja omaniku roll pankrotimenetluses. Võimalikud osanike poolt antud laenude negatiivsed mõjud, mis on praktikas esinenud või võivad esineda, on järgmised:

- 1) Osanik on (fiktiivsete) laenulepingutega tekitanud nõude, millega saab osaleda pankrotimenetluses (pandiga tagatud nõudega) võlausaldajana ja võtab olemasoleva pankrotivara ebaproportsionaalses mahus endale. **Teiste võlausaldajate nõuded jäävad rahuldamata või rahuldatakse need väiksemas mahus.** Intervjuudes toodi näitena, et osanikust võlausaldajal on võimalik kasutada näiteks tasaarveldust samas, kui teistel võlausaldajatel on selle jaoks liiga vähe infot.
- 2) Osanik on (fiktiivsete) laenulepingutega tekitanud nõude, millega saab osaleda pankrotimenetluses (pandiga tagatud nõudega) võlausaldajana ja võtab kontrolli pankrotimenetluse üle, **suunates seda omaniku huvidele vastavas suunas** (nt menetluse venimine).

⁵¹ Seppa, R. (2014) Implication of inside-debt: signaling for bankruptcy probabilities within small firms. *Baltic Journal of Management*, Vol. 9, No. 2, 2014 pp. 198-188. DOI: 10.1108/BJM-03-2013-0043

Laenude allutamine ja seonduv kavandatud hääleõigusega jäämine võimaldab pankrotimenetluses eeltoodud mõjusid vältida.

5.2.2. Negatiivsed mõjud

Ühingute ja investori otsustusvabaduse ning parima võimaliku finantseerimisallikate kombinatsiooni valimise seisukohast on laenude allutamine negatiivse mõjuga. Kuigi laenude allutamine vähendab üleinvesteeringut, loob see ka olukordi, kus **investeeringutakse sotsiaalselt optimaalsest vähem** ühingute majandustegevusse (*underinvestment*), mis võib olla kahjulik nii võlgnikuga seotud kui teistele võlausaldajatele.

Iga äriühing peab finantsallikate kättesaadavust, hinda ja muid tingimusi arvestades kujundama optimaalse kapitalistruktuuri. Optimaalne kapitali struktuur on selline oma- ja laenukapitali suhe, mis samaaegselt minimeerib keskmist kapitali hinda ja maksimeerib äriühingu väärtust. Ühingu tegevuse finantseerimine laenukapitalist on ühingu jaoks riskantsem kui omakapitali kasutamine – laenukapitaliga kaasnevad kindlalt ette määratud laenu põhiosa ja intressi tagasimakse kohustused ning need võivad ebasoodsate arengute korral kujuneda maksejõuetuse põhjuseks. Omakapitaliga finantseerides ei kaasne ühingu jaoks kindlaid väljamakse kohustusi ja seetõttu on maksejõuetuse risk väiksem.

Teisalt on investori jaoks on omakapitali vormis raha äriühingusse investeering riskantsem kui laenu andmine. Laenukapitali omanikul on õigus saada investeeritud kapitalilt garanteeritud tulu (ehk intressi) ka siis, kui äriühingu majandustegevus on kahjumlik, äriühingu osanik saab aga osa nii äriühingu kasumist kui kahjumist – tema investeeringult teenitav tulu ei ole garanteeritud. Üldjuhul kehtib reegel, et mida madalam on risk, seda väiksemat tulu investor investeeringult ootab ja vastupidi. Enamasti on investori omakapitali oodatav tulusus kõrgem kui laenukapitali oodatav tulusus, samas on omakapitali investeeringu risk suurem kui laenukapitalil.

Allutades osaniku või aktsionäri laenud, muudetakse (osaniku või aktsionäri antav) laenukapital investori jaoks riskantsemaks ja ühingu jaoks kallimaks kui laenude allutamisetä olukorras ning see avaldub ühingu majandustegevuse finantseerimise hinnas ja kapitali kättesaadavuses.

Eksisteerivad oodatava riski ja tulu kombinatsioonid, mille korral investor on valmis andma laenu, kuid ei ole valmis investeerima osakapitali. Laenude allutamine tõstab ühingutele, kellel on laenukapitalile ligipääs niigi keeruline, kapitali hinda. Laenukapitalile ligipääs on keeruline alustavatel ettevõtjatel ja ettevõtjatel, kelle majandusnäitajad ei vasta väliste laenuandjate seatavatele tingimustele. Mõlemal juhul võib olla osanikul teavet, mille tõttu ta on nõus investeerima laenukapitali aga ei ole valmis osakapitali sisse makset tegema. Majanduslikult keerulises olukorras oleva **ühingu osaniku jaoks on ilma laenude allutamisetä ühingule laenu andmine alati madalama riski ja vähemalt sama tulususega kui osakapitali sisse makset tegemine.**

Laenude allutamise mõjude hindamiseks vaatleme ühingat, milles tehakse valik kohese pankroti (kuna vara on vähem kui kõikide nõuete rahuldamiseks vaja) ja osaniku laenuga majandustegevuse jätkamise vahel. Kui laenude allutamisetä on osanik valmis laenu andma, aga mitte osakapitali sisse makset tegema, siis laenude allutamise korral osanik ühingule laenu ei anna (see oleks osakapitali sisse maksetega võrdväärse riski ja tulu kombinatsiooniga ja seda ta ei aktsepteeri). Kolmandaid isikuid, kes majandustegevuse jätkamist finantseeriks, ei ole. Selle tõttu on paratamatu, et analoogses olukorras laenude allutamisetä osaniku laenuga edukalt majandustegevust jätkanud ühing lõpetab laenude allutamise korral tegevuse, sest puuduvad tegevuse finantseerimise allikad. **Kokkuvõttes on laenude allutamise negatiivseks tulemuseks pankrottide arvu kasv, kuna mingit hulka restruktureerimisi, millest ühiskond võidaks, üldse ette ei võeta (alainvesteering).**

Olukorras, kus osaniku **laen pole allutatud**, võib osaniku laenu tulemusena: (1) ühing edukalt edasi tegutseda või (2) ikkagi pankrotti minna.

- 1) Ühingu edukast restruktureerimisest **võidavad nii võlgnik kui võlausaldajad**, kes saavad kõik oma nõuded rahuldatud võrreldes pankrotiga, kus nende nõuded rahuldatakse vaid osaliselt, kui sedagi.
- 2) Ühingu pankroti korral on võimalus, et osaniku laenuga suudeti:
 - a. pankrotivara suurendada võrrelduna osaniku laenuta olukorraga. Sõltuvalt pankrotivara kasvu suuruselt **võib tulemus olla positiivne teistele võlausaldajatele ja on positiivne osanikule**. Juhul, kui pankrotivara suureneb väga vähe, siis **võib olukord olla teistele võlausaldajatele negatiivne** ehk teised võlausaldajad kaotavad võrreldes olukorraga, kui laenu poleks antud;
 - b. pankrotivara vähenes võrrelduna sellega, kui laenu ei oleks antud. Tulemus **on negatiivne teistele võlausaldajatele ja osanikule**, kes kaotas lisaks omakapitali investeringule ka laenu.

Laenude allutamise korral ülalkirjeldatud olukorras osanik laenu ei anna, kuulutatakse välja kohene pankrot ja loetletud positiivset ning negatiivset mõju ei teki. Seega avaldub laenude allutamise negatiivne mõju teistele võlausaldajatele punktide 1 ja 2a kaudu ning positiivne punktide 2a ja 2b kaudu. **Vastandsuunaliste mõjude olemasolu tõttu ei ole võimalik öelda, kas kogumõju teistele võlausaldajatele on positiivne või negatiivne.**

Institutsioonide konkurentsi vaatepunktist **võib olla muudatusest väike negatiivne mõju rahvusvahelise ettevõtluskeskkonna konkurentsivõimele** nagu välja toodud ka VTKs.

„Meie lähiriikides allutatud laenude regulatsiooni ei ole ja kui välisinvestori pilgu läbi seda vaadata, siis temale kindlasti meeldiks lahendus, kus allutatud laenude regulatsiooni ei ole. ... Kui see regulatsioon sisse viia, siis kindlasti atraktiivsus väheneb. Tõsi see on jällegi üks pisikene detail, aga ... see allutatud laenude regulatsioon oleks väikse miinusega...“

Kokkuvõttes on võimalik allutatud laenude regulatsiooni loomisega vähendada pankrotimenetluste kuritarvitusi omanike poolt ja üleinvesteerimist, kuid sellega kaovad ära ka teatud olukorras omanike laenud ühingu päästmiseks majanduslikult ebasoodsast olukorrast. Kuna õnnestunud päästmiskatse, mis viib ühingu maksejõulisuse taastamiseni või selle tekkimise ärahoidmiseni, on kasulik nii teistele võlausaldajatele kui omanikele, aga omanike poolne pankrotimenetluste kuritarvitamine toob teistele võlausaldajatele kahju, siis **pole võimalik öelda, kas laenude allutamine on kokkuvõttes positiivse või negatiivse mõjuga teistele võlausaldajatele**. Seejuures paistavad kuritarvitused pankrotimenetlustes välja, aga edukad päästmiskatsed pankrotimenetlusteni ei jõua ja välja ei paista. Soovitus, kas laenude allutamine kasutusele võtta või mitte, sõltub kummagi nähtuse levikust, mida ei ole võimalik olemasolevatel andmetel hinnata. Selle tõttu on intervjueeritute seas ka kardinaalselt erinevad seisukohad regulatsiooni üldise vajalikkuse osas.

„Allutatud laenude regulatsioon võitleb nii heade kui halbade vastu, seda me ei toeta. ... Mina isiklikult ei usu, et kõigi nende 200 [pankroti]kaasuse puhul on tegemist pahatahtlike ettevõtete omanikega, kes on siis fiktiivseid laene andnud. Teisest küljest seal statistikas ei kajastu need laenud, kus ettevõtted ongi keerulises olukorras olnud, aga tänu omaniku laenule on suudetud ikkagi ettevõtte päästa.“

„Mõjudest on olulisim see, et osad omanikulaenud võivad jääda andmata. Enamasti võiks see olla isegi positiivne arvestades nende kasutust täna.“

5.3. Riskid ja ebasoovitavad mõjud

Eelnevast peatükist tulenevalt on osanike laenude allutamise regulatsiooniga kaasnevaks olulisemaks riskiks see, et osanikud on regulatsiooni jõustumisel majanduslikult raskes olukorras vähem valmis raha ühingusse paigutama, selle tulemusena suureneb pankrottide arv ja rahuldatakse väiksemas ulatuses teiste võlausaldajate nõudeid. Kahjuks ei ole selliste olukordade esinemise sagedust võimalik täpselt määratleda.

Lisaks eelnevale töid intervjueritud olulise riskina välja osaniku või aktsionäri või tema lähikondsete võlanõude defineerimise ja efektiivse reguleerimise keerukuse. Seetõttu ei pruugi laenude allutamisel olla soovitud mõju.

„... alati on ka sõbrad, tuttavad, tehakse välismaale ... ettevõtte, kes annab Eesti ettevõttele laenu, aga tegelikult see laen tuleb ikkagi ettevõtte omanikelt. Seda on praktikas hästi keeruline kindlaks teha. Kui pahatahtlik ettevõtte omanik soovib laenu anda, siis tal on alati võimalik allutatud laenu regulatsioonist kõrvale hiilida. Ta peab natukene vaeva nägema... see võimalus on kindlasti olemas, kas läbi variettevõtete tankiste kasutades, pahatahtlikud ikkagi leiavad selle võimaluse üles.“⁵²

„Aga, kust sa üldse tead, et see oli osaniku nõue? See ei jookse kusagilt läbivalt välja. Meil ei ole aastaaruandes kirjas, et siin on allutatud laenud. Sel juhul peaks kogu see regulatsioon muutuma, mitte maksejõuetuse puhul, vaid äriseadustikus. Pankrotiseaduse muutmise võiks olla õige, aga tehniliselt ei kujuta ette, kuidas see peaks välja nägema.“

Ebasoovitavate mõjude vältimiseks oldi intervjuudes selgelt ühte meelt, et laenude allutamise regulatsioon ei tohiks rakenduda väikese osalusega osanikele, kelle kontroll ühingu tegevuse üle on väga väike või puuduv. Seda on VTKs juba arvesse võetud.

☺ ☺ ☺

Kokkuvõttes võib öelda, et tegemist on seadusemuudatusega, millel võib teoreetiliselt olla nii positiivne kui negatiivne mõju Eesti ärikeskkonnale. Selleks, et hinnata, milline efekt jääb peale, oleks vaja need mõjud kvantifitseerida, kuid selleks ei ole piisavalt andmeid ning isegi paremate andmete olemasolul oleks hindamine keeruline.

5.4. Võimalikud alternatiivid

Alternatiivina VTKs välja käidud lahendusele, mis võimaldaks vähemalt osaliselt, kuid mitte tervikuna, eesmärgiks seatud lahendusi saavutada, pakuti:

- 1) Piirduda osanikelt, aktsionäridelt ja nende lähikondsetelt võlausaldajate üldkoosolekul hääleõiguse ära võtmisega ehk VTKs pakutud laenude erimeetodil allutamisega
- 2) Rakendada laenude allutamist juhtumipõhiselt, hinnates, kas tegemist on pahatahtlike katsetega teiste võlausaldajate arvelt osanike huvide eelistamisega või mitte

⁵² Praeguses analüüsis kasutatavatel andmetel oli kõikidest võlausaldajatest 5% välisriigis registreeritud ühingud.

3) Jätta laenude allutamise regulatsioon vabatahtlike kokkulepetega reguleeritavaks

Piirdudes osanike, aktsionäride ja nende lähikondsete võlausaldajate pankrotimenetluses hääleõigusega jätmisega, välditakse majanduslikku negatiivset väljundit, mis on osanike laenude allutamisel ühingu teiste päästmiskatsete finantseerimisele. Hääleõiguse ära võtmine ei suurenda oluliselt osaniku poolt ühingu investeeritud võlakapitali riskiastet, mistõttu ei tohiks see välistada osaniku laenu andmist. Samas tagatakse, et võlausaldajatest osanikud ei saa võtta pankrotimenetluses kontrolli ja mõjutada otsuste tegemist teiste võlausaldajate huve kahjustades. Hääleõigusega jäämine ei võimalda küll vältida seda, et osanikku käsitletakse samaaegselt võlausaldajana ja seega võib esineda olukord, kus osanikust laenuandja on laenu tulemusena paremas olukorras ja teised võlausaldajad halvemas (üleinvesteering). Samuti ei võimalda see vältida teiste võlausaldajate arvelt fiktiivsete osanike laenudega investeeringute päästmiskatseid. Samas tuleks fiktiivsete laenude probleemi lahendada osaniku laenu allutamise asemel sellega, et pankrotimenetluses selgitatakse välja, kas osaniku nõue on tegelik või fiktiivne. Fiktiivsed nõuded tuleks nõuete hulgast elimineerida nii ehk naa. Selle juures oleks kindlasti kasu ka VTKs kirjeldatud maksejõuetuse järelevalve teenistusest ja selle poolt läbi viidavatest eriaudititest.

VTKs pakutud lahendus on VTK põhjal eelistatum juhtumipõhisele, kuna see on selgem ja kõikides olukordades ühetaoliselt rakenduv, mistõttu on see odavam ja väiksema halduskoormusega. Selline lahendus aga vähendab osanike valmidust majanduslikult keerulisel ajal ühingu lisakapitali paigutada. Laenude allutamise kindlam positiivne väljund on kuritahtlike olukordade, kus omanik kannab enda ettevõtlusriski võlausaldajatele või võtab enda huvides kontrolli alla pankrotimenetluse, välistamine. Majanduslikest kaalutlustest lähtuvalt, olukorras, kus ei esine pahatahtlikkust, ei ole osanike laenude allutamise mõju kindlalt ühesuunaline. Seetõttu pakuti alternatiivina laenude allutamist olukordades, kus on tuvastatud osanike pahatahtlikkus laenu andmisel. Juhtumipõhist laenude allutamise süsteemi on rakendatud ka teistes riikides. Samas välistati see lahendus VTKs, kuna niisugune lahendus on kallis ja ebaefektiivne. Seega ei pruugi lahendus siiski olla sobiv alternatiiv VTKs pakutule.

Ilmneb, et suuremad professionaalsed võlausaldajad reguleerivad osanike laenude allutamist ka omavahelistes lepingutes.

„Varem nõuti kapitali suurendamist, nüüd seda ei taheta. Omavahel lepatakse kokku, et laenud allutatakse ja kui rikud seda lepingut, siis on õigus pangal laenuleping üles öelda. Seda üldiselt jälgitakse ja ei rikuta.“

Sellised lepingud ei kehti aga pankrotimenetluses, kus võlausaldajaid käsitletakse võrdsetena. Selleks, et vabatahtlik osanike laenude allutamine kanduks üle pankrotimenetlusele, oleks vajalik selline võimalus luua ja reguleerida muuhulgas nende võlausaldajate positsioon, kes laenude allutamise lepingu osalised pole. Laenude vabatahtlike lepingutega allutamine oleks võimalik professionaalsete krediidiandjatega. Samas ei välistaks see pahatahtlikku käitumist olukordades, kus professionaalsete võlausaldajatega lepingud puuduvad ja võlausaldajateks kujunevad tarnijad.

Kokkuvõttes ei ole ükski nimetatud lahendustest täielikult sama mõjuga, kui VTKs kavandatud.

6. Pankrotihalduri tasu

Sissejuhatus

Täna kehtiva pankrotihalduri tasude regulatsiooniga seondub mitmeid probleeme – sellele on ette heidetud, et see on läbipaistmatu, raskesti ennustatav ning tasu ei pruugi väljendada halduri tegelikku töömahtu. Seetõttu kavandatakse muudatust, mille eesmärgiks on muuta tasu süsteem läbipaistvaks ja paremini jälgitavaks, samuti prognoosida, kuidas muutuvad muudatuse tulemusel halduritele makstavad tasud.

Kavandatavate muudatustega loobutakse pankrotivara suurusest sõltuva tasu põhimõttest ja nähakse ette kombineeritud tasustamise meetodika, kus:

- seaduses nimetatud tüüptoimingute eest tasustatakse toimingutasu alusel (toimingutasu määra kehtestab minister määrusega) ning
- ülejäänud toimingute eest tunnitasu alusel.

Sealjuures lähtutakse sellest, et haldurile makstav töötasu ei või üldjuhul ületada advokaadi töö eest makstavat keskmist tunnitasu määra.

Planeeritavate muudatustega tekib halduril seega kohustus pidada nii enda kui ka oma abiliste tööaja ja tüüptoimingute arvestust. Halduri tasu hakkab katma ka halduri tegevusega seotud üldisi kulusid, sh kulud büroo pidamisele, sidekulud, siseriiklikud reisikulud.

Et tasu oleks mõistlik ja kooskõlas hallatava pankrotivara suurusega, kehtestatakse ka võrdlustasu määrad protsendina pankrotivarast, mida halduri tasu ei või ületada.⁵³ Pankrotivarale täna rakendatavad halduri tasu alammäärad kaotatakse. Eriregulatsiooni võimalus kehtestatakse füüsiliste isikute pankrotimenetlustes, kus haldur saab taotleda tasu ka üksnes toimingutasuna.

Lähteülesandeks oli hinnata:

1. Milline oleks halduri tunnitasu optimaalne määr? Kas tunnitasu näol peaks olema tegemist fikseeritud või muutuva määraga?
2. Kas väljapakutud tüüptoimingute loetelu on asjakohane ja ammendav või vajab täiendamist?
3. Milline on tüüptoimingute keskmine ajakulu (vajab täiendavate andmete kogumist)?
4. Kas halduritele määratavad tasud prognoositavalt suurenevad või vähenevad? Milline on muutuse ulatus?
5. Kui levinud on praegu menetluste ristsubsideerimine?
6. Milline on uue tasu süsteemi mõju menetluste ristsubsideerimisele ning kuidas see mõjutab haldurite sissetulekuid?
7. Milline on pankrotihaldurite ja kohtute valmisolekut uue tasu süsteemi rakendamiseks. Millised on võimalikud riskid ja ebasoovitavad mõjud?

Uurimisküsimustele vastamiseks

- analüüsiti Justiitsministeeriumi valim pankrotimenetlustest perioodil 2015-2017

⁵³ Tasu võib olla võrdlusmäärast suurem juhul, kui pankrotivara on vähene või puudub või kui halduri tegevus vara suurendamisel ja tagasivõitmisel või võlgniku tervendamisel õigustab suuremat tasu.

- Intervjueeriti järgmisi isikuid:
 - Andres Hermet (pankrotihaldur)
 - Magnus Braun (pankrotihaldur)
 - Oliver Ennok (pankrotihaldur)
 - Toomas Saarma (pankrotihaldur)
- Kirjalikult saadeti küsimused tagasiside saamiseks:
 - Annemari Öunpuu (osakonnajuhataja, krediidisuhete juriidiline osakond, Swedbank)
 - Peeter Pällin (kohtunik, Harju maakohus)
 - Ülle Raag (kohtunik, Tartu maakohus)

6.1. Senine olukord

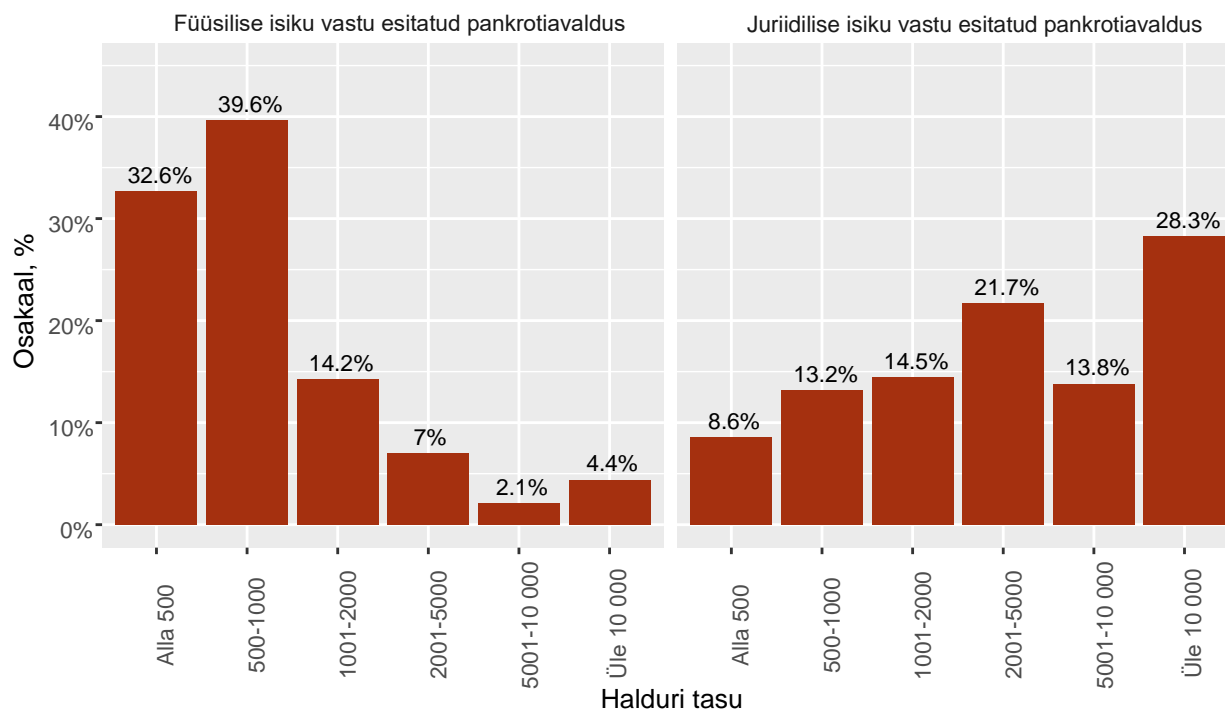
Halduri tasude statistilisel analüüsil on aluseks võetud Justiitsministeeriumi valim pankrotimenetlustest perioodil 2015-2017 (edaspidi andmestik). Andmestik sisaldab andmeid 600 pankrotimenetluse kohta, millest 410 puudutasid füüsilise ja 190 juriidilise isiku vastu esitatud pankrotiavaldusi. Enamik menetlustest valimis (68%) on seega füüsilise isiku menetlused. Uuringu käigus intervjueeritud haldurite sõnul on viimastel aastatel füüsiliste isikute osakaal pankrotimenetluste hulgas kasvanud ning ulatub hinnanguliselt 75 protsendini.

Andmestikus on 538 menetluse puhul olemas info halduri tasu kohta. Andmestikku sattunud juhtumite põhjal on 58 protsendil pankrotimenetlustest, kus haldur tasu sai, tasu suurus **kuni 1000 eurot**.⁵⁴ Füüsilise isiku vastu esitatud avalduste puhul jäi tasu 1000 euro piiresse 72 protsendil juhtudest ning juriidilise isiku vastu esitatud avalduste puhul 22 protsendil juhtudest. Üle 10 000 euro suuruse tasu saamist esines füüsiliste isikute puhul vaid 4,4%, kuid juriidiliste isikute vastu esitatud avalduste puhul 28 protsendil juhtudest.

Halduri **keskmine tasu** oli füüsiliste isikute puhul 1968 eurot ning juriidiliste isikute puhul 11 243 eurot. Kuna suhteliselt väike arv kõrge tasuga juhtumeid võib keskmist tugevalt mõjutada, vaatame ka mediaani (väärtust, millest väiksem on tasu 50 protsendil juhtudest). Halduri tasu **mediaan** on füüsiliste isikute puhul 720 eurot ning juriidiliste isikute puhul 3400 eurot.

⁵⁴ Siin ja edaspidi summad ilma maksudeta.

Joonis 15. Haldurite tasude jaotus füüsilise ja juriidilise isiku pankrotimenetlustes, 2015-2017.



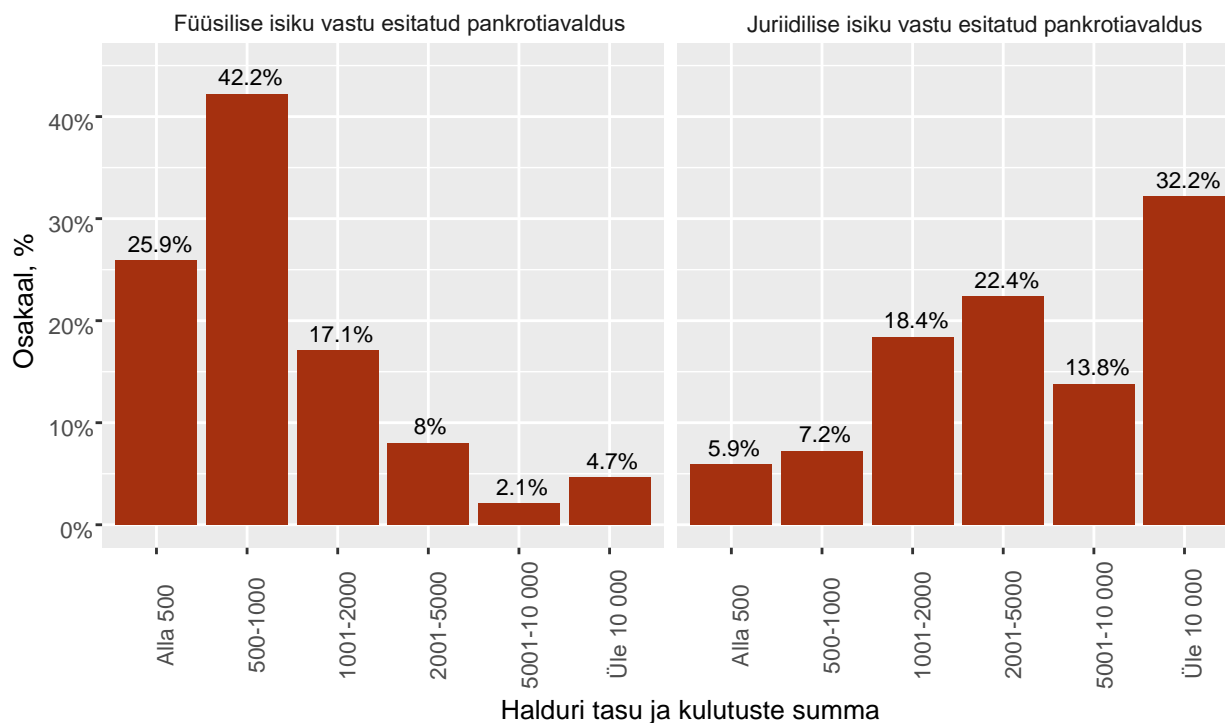
Allikas: Justiitsministeeriumi andmestik, autorite arvutused.

Lisaks tasule kompenseeritakse haldurile ka töö käigus tekkinud kulutused. Kui vaadata tasu koos kulutustega, on halduri summaarne väljamakse veidi suurem – keskmine füüsilise isiku puhul 2124 (varaga menetlustes 3118, varata menetlustes 776), juriidiliste puhul 25251 eurot (varaga menetlustes 28 453, varata menetlustes 1322). Mediaan on füüsiliste isikute puhul 772 (varaga 854, varata 690), juriidiliste isikute puhul 4244 eurot (varaga 5112, varata 1319).

Kokku jääb summaarne kompensatsioon 1000 euro piiresse 53 protsendil juhtumitest (13% juriidiliste ja 68% füüsiliste isikute juhtumitest).

Keskmiselt moodustavad halduri kulud 21% halduri tasust (varata menetlustes 10%), sh füüsilise isiku menetlustes 16% (varatutes 8%) ning juriidilise isiku menetlustes 35% halduri tasust (varatutes 53%).

Joonis 16. Haldurite tasude ja kulutuste summa jaotus füüsilise ja juriidilise isiku pankrotimenetlustes, 2015-2017



Allikas: Justiitsministeeriumi pankrottide andmestik, autorite arvutused.

Juriidiliste isikute pankrotimenetlustest 14 protsendis puudus vara või puudus info vara kohta. Füüsiliste isikute menetluste hulgas moodustasid varata või teadmata varaga menetlused pea poole (47%), 60 protsendis menetlustest jäi vara suurus alla 500 euro.

Kokkuvõttes võib öelda, et viimaseid aastaid iseloomustab olukord, kus

- Valdav enamik menetlusi on füüsilise isiku maksejõuetuse menetlused,
- Füüsiliste isikute menetlustes on vara vähe,
- Enamasti ei ületa haldurile makstav kompensatsioon (tasu ja kulutused) 1000 eurot.

6.2. Halduri tunnitasu määr

Vastavalt lähteülesandele vajab vastamist küsimus, milline peaks olema optimaalne halduri tunnitasu määr ning kas tegu peaks olema fikseeritud või muutuva määraga.

Optimaalse halduri tunnitasu määra leidmine on olemuslikult keeruline ülesanne. Majandusteooria ei anna ühest ettekirjutust optimaalse palga leidmiseks – optimaalne palk kujuneb turul vastavalt nõudlusele ja pakkumisele. Vabaturu puudumisel on keeruline administratiivselt kehtestada hinda, mis tagab turul tasakaalu. Kui seadusega kehtestatakse tasu määr liiga madalal tasemel, ei aita see kaasa pankrotimenetluste kiirele ja tõhusale lõpuleviimisele ega ole motiveeriv võimekatele ja kvalifitseeritud inimestele. Liiga kõrge määr aga kahjustaks nii võlgnikku kui võlausaldajaid.

6.2.1. Halduri optimaalse tunnitasu ülempiir

Üks võimalus halduri optimaalse tasu leidmiseks oleks siduda see turutingimustes kujuneva referentsmääraga sarnaste keerukusega ülesannete täitmiseks halduriga võrreldavat kvalifikatsiooni nõudval ametikohal.

Sarnast lähenemist kasutab Pankrotiseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu projekt (31. oktoober 2018), mis seob tasu ülemmäära Eesti Advokatuuri poolt kodulehel iga aasta 1.aprillil avaldatud advokaadi keskmise tunnitasu määraga. Selle lähenemise eelis on nii see, et tegu on turul kujuneva hinnaga, kui ka see, et see uueneb iga-aastaselt, mis on asjakohane ning mõistlik. Võrdluseks võib tuua, et praegu kehtiv ajutise halduri tunnitasu ülemmäär on kehtinud aastast 2004, kuid üldine hinnatase Eestis on selle ajaga võrreldes aastaks 2018 kasvanud 1,57 korda (tarbijahinnaindeksi alusel) ning keskmine palk 2,8 korda.

Probleem advokaadi keskmise tunnitasu kasutamisega käesoleva uuringuülesande lahendamiseks on see, et täna Eesti Advokatuur seda oma kodulehel veel ei avalda, mistõttu selle näitaja hetkeväärtust on keeruline määrata. Probleem on ka see, et me ei tea, mis meetodika alusel keskmist tunnitasu arvutama hakatakse (nt kas keskmine tunni väljamüügihind, keskmised tegelikud kuised väljamaksud advokaatidele vm). Advokaadi keskmise tasu kasutamisel referentspalgana tuleb arvestada ka seda, et halduri ja advokaadi töö ei ole tingimata sama – kuigi halduri töös leidub kindlasti samasuguse iseloomuga ja sama keerukaid ülesandeid, sisaldavad haldurile seadusega pandavad ülesanded ka olulisel määral administratiivse iseloomuga tööd, mis on lihtsam (ilmselt ka seetõttu käsitleb eelnõu projekt advokaadi keskmist tunnitasu määra ülemmäärana).

Alternatiivse suurusjärguhinnanguna on käesolevas töös vaadatud Riigikohtu lahendeid, kus on antud hinnang advokaadi tunnihinna mõistlikkuse ja turu keskmisele hinnale vastavuse kohta. Aastatel 2017-2019 avaldatud lahendites⁵⁵ pidas Riigikohus mõistlikuks advokaadi tunnihinda vahemikus 100-165 (keskmine 122, **mediaan 120**). Selle näitaja kasutamine pole samuti probleemivaba – esiteks võib kahtlustada, et Riigikohtusse ei jõua (enamasti) lihtsamad ja vähem eriteadmisi nõudvad kohtuasjad, mistõttu ka advokaadi tunnihind selliste asjade korral võib olla keskmisest kõrgem. Teiseks on vaatluste arv küllalt väike, mistõttu leitud keskmist ja mediaani ei saa käsitleda turu keskmise tunnitasu hinnanguna – selle hinnangu üldistusjõud tuleneb pigem Riigikohtu eksperthinnangu valiidsusest kui valimi statistilistest omadustest.

6.2.2. Halduri optimaalse tunnitasu alampiir

Alternatiivne andmeallikas haldurite tunnitasu kohta on kohtumäärustes sisalduv info tunnitasu määrade kohta, mida haldurid on ise kohtutelt taotlenud olukorras, kus halduri tasustamine toimub tunnitasu alusel vastavalt PankrS § 171. Justiitsministeeriumi andmestik ei sisaldanud infot haldurite tunnitasude kohta. Seetõttu tehti selle info leidmiseks juhuslik väljavõtte kohtumäärustest. Info tunnitasude kohta ei ole esitatud süstemaatiliselt ning on määrustes mõnikord salastatud, samuti ei ole kõik kohtumäärused kättesaadavad Riigi Teataja andmebaasis. Juhuväljavõtte tulemusena leiti 19 määrust, milles sisaldus info tunnitasu kohta. Tunnitasu varieerus vahemikus 19-96 eurot (96 eurot on ka seadusega kehtestatud ülempiir), tüüpiliselt aga 80-90 eurot (mediaan 80 eurot). Seda ei saa aga tõlgendada turutingimustes kujuneva halduri tunnihinnana, vaid pigem **optimaalse tunnihinna alampiirina**, sest:

⁵⁵ 2-14-53081, 2-15-4981, 2-15-18404, 2-16-4631, 2-16-8344, 2-17-284, 3-2-1-64-17, 3-2-1-43-17, 3-2-1-65-17, 3-2-1-131-16, 3-2-1-91-16.

- Seadusest tuleneb tasu ülempiir 96 eurot, seega sellest kõrgemat tasu ei olnud halduritel võimalik taotleda;
- Tegu oli raugevate menetlustega ning enamjaolt füüsiliste isikute menetlustega, mis on lihtsamad võrreldes menetlustega, kus vara on rohkem ning nõuded ja kohustused keerulisemad;
- Kuna tegu oli menetlustega, kus vara oli vähe, pole halduri tasu lõppsumma kujunemise seisukohast suurt vahet, kas haldur taotleb tunnitasuks 80 või 90 eurot, kui tunnihinna ja töötundide arvu korrutisena kujunev lõpliku tasu summa jääb vara puudumisel halduril nagunii saamata.

Samuti tuleb arvestada, et vastavalt eelnõule peab halduri tunnitasu sisaldama ka **halduri kulusid**. Kulutuste lisamine tõstab varatutes menetlustes tasu keskmiselt 10% võrra ehk 80-90 eurolt 88-99 euroni, varaga menetlustes 96-108 euroni.

Eelnevat arvestades võib hinnata, et optimaalne halduri tunnitasu jääb vahemikku **88 eurot** (praegune tüüpiline halduri tasu varata menetlustes) kuni **120 eurot** (tüüpiline Riigikohtu poolt mõistlikuks hinnatud advokaadi tunnitasu). Kui optimaalse tasu määramisel võtta aluseks selle vahemiku ülempiir ja lähtuda sellest, et tüüpiline tasu peaks sellest olema väiksem, võib välja pakkuda selle vahemiku keskpunkti lähedase väärtuse **108 eurot, mis moodustab vahemiku ülempiirist 90%**.

6.2.3. Fikseeritud või muutuv määr?

Uurimisküsimusel, kas halduri töötasu näol peaks olema tegu fikseeritud või muutuva määraga, on erinevaid aspekte:

- Kas kõigile halduritele tuleks kehtestada ühtne tunnihind või peaks tunnihind kujunema turul nõudluse ja pakkumise koosmõjus?
- Juhul kui fikseeritud tunnitasu kehtestatakse, siis kas see peaks olema fikseeritud või ajas muutuv?

Üldprintsibina, nagu peatüki alguses mainitud, on risk administratiivselt määratud hinna kehtestamisel see, et kehtestatud hind ei pruugi vastata tegelikule nõudluse ja pakkumise vahekorrale turul. Praktikast tähendab see, et kui hind kehtestatakse liiga madalal tasemel, ei ole haldurid motiveeritud seda tööd tegema (mis iseloomustab ka praegust olukorda – kavatsust sellest valdkonnast lahkuda väljendas intervjuudes enam kui üks haldur), kui aga liiga kõrgel tasemel, siis kahjustatakse ülemääraselt võlausaldajate huve ja haldurile makstakse enam kui määras, mille eest ta oleks tegelikult nõus töö tegema.

Teisalt aga on fikseeritud hinna eeliseks kulude prognoositavus ja läbipaistvus menetlusosaliste jaoks, mis on oluline nii võlausaldajate kui ka haldurite seisukohast. **Seega on fikseeritud hinna või hinnavahe miku kehtestamine asjakohane.**

Halduri tunnitasu **ei peaks olema ajas fikseeritud** nagu praegu kehtiv ajutise halduri ülemäär – elukalliduse kasvades väheneb tunnitasu reaalkäärtus aastatega märkimisväärselt. Tasu peaks ajas muutuma proportsionaalselt sobiva referentstasuga. Selleks sobiks näiteks advokaadi keskmine tunnitasu. Juhul, kui selle kohta regulaarselt uuendatavat andmeallikat ei teki, tuleb leida alternatiivne referentstasu. Üheks võimaluseks on seada halduri tunnitasu muutus vastavusse sobiva teenistusgrupi (näiteks AT - Õigusteenused III) keskmise aastase kogupalga protsentuaalse muutusega, mis avaldatakse riigi ameti- ja hallatavate asutuste, riigi asutatud sihtasutuste ning avalikõiguslike asutuste palgauuringus.

Iga-aastaselt uuendatava tunnitasu määra kasutamine tähendab ühtlasi ka seda, et **käesolevas raportis väljapakutud hinnatasemed ja -vahemikud on asjakohased vaid raporti koostamise hetkel** (aastal 2019). Kui

neid võetakse aluseks fikseeritud tunnihinna kehtestamisel siis, kui raporti koostamiseks on möödunud aasta või enam, tuleks neid uuendada lähtuvalt referentstasu protsentuaalsest muutusest.

Kokkuvõttes leiame, et halduri tunnitasu puhul on sobilik kasutada fikseeritud määra, kuid see peaks olema ajas muutuv proportsionaalselt referentstasuga. Hindame, et halduri optimaalne tunnitasu jääb vahemikku 88-120 eurot. Alljärgnevad arvutused toimingutasude kulu kohta on tehtud, lähtudes tunnitasust 108 eurot, mis moodustab vahemiku ülempiirist 90%.

6.3. Toimingutasu

6.3.1. Toimingute loetelu

Eelnõu kohaselt makstakse haldurile tasu toimingutasuna järgmiste toimingute eest:

- Võlausaldajate I üldkoosoleku läbiviimine (PankrS § 78)
- Võlausaldajate üldkoosoleku läbiviimine (PankrS § 79 ja § 80)
- Töötukassale töötaja avalduse esitamine töötandja maksejõuetuse korral (TKindLS § 21 lg 1 p 1)
- Võlausaldaja nõude registreerimine
- Võlausaldaja esitatud nõudeavalduses tuleneva nõude kontrollimine (§ 101)
- Kuriteo teate koostamine ja esitamine politseile/prokuratuurile (PankrS § 132 lg 1 p 3 ja § 162 lg 3)
- Enampakkumise korraldamine ja läbiviimine (PankrS § 136)
- Jaotusettepaneku koostamine (PankrS § 143)
- Toimkonna koosoleku protokoll koostamine
- Pankrotivara nimekirja koostamine (PankrS § 126)
- Füüsilisest isikust võlgniku nõustamine ja juhendamine
- Halduri ettekanne pankrotivara kohta (§132) koostamine
- Halduri ettekanne võlausaldajate I üldkoosolekul (§ 127) koostamine
- Halduri ettekanded § 165 alusel koostamine
- Halduri ettekanne pankrotimenetluse raugemisel (§ 158 lg 3) koostamine

Tasumäärad toimingute eest kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega. Toimingutasu suuruseks on eelduslik toimingu läbiviimiseks kulu võrdne töötundide arv korrutatuna tunnihinnaga.

Toimingutasu määratlemiseks on seega vaja hinnangut

- Toimingutele kuluvale töötundide arvule,
- Tunnihinnale.

Nende leidmist käsitletakse järgnevates alapeatükkides.

6.3.2. Toimingute ajakulu

Tüüpitoimingute keskmise ajakulu kaardistamiseks koguti intervjuudega andmeid pankrotihalduritelt.⁵⁶ Intervjuude eesmärk oli selgitada välja mõistliku efektiivsusega toimiva isiku ajakulu erinevatele toimingutele.

⁵⁶ Mõnedel juhtudel on halduri töötaja arvestus esitatud ka kohtumäärustes. Seda ei saa aga kasutada andmeallikana loetletud toimingute ajakulu osas, sest 1) töötaja arvestuses ei ole toimingud kategoriseeritud süstemaatiliselt, 2) tegu ei ole esinduslike juhtumitega, vaid reeglina raugivate pankrottidega, kus halduri tegevuste ajakulu on väiksem.

Kasutatud meetod ei ole oma olemuselt statistiline – see ei seisne suure hulga haldurite intervjuerimises, et leida iga toimingu kohta keskmine ajakulu. Pigem on eesmärgiks tüüpilise ajakulu väljaselgitamine. Kui intervjuude käigus ilmneb mingi toimingu ajakulu osas väga lai variatiivsus – nt mingi toimingu peale raporteerib kolm intervjueritud isikut ajakuluna 1 tund ja üks 10 tundi – siis ei võeta neist arvudest mitte keskmist, vaid ebatüüpiliselt suur väärtus jäetakse kõrvale ja eeldatakse, et tüüpiline ajakulu vastavale toimingule on 1 tund.

Kui aga vastustest selgub, et enamiku vastanute hinnangul on ajakulu variatiivsus väga kõrge sõltuvalt mitte halduri töö efektiivsusest, vaid objektiivsetest asjaoludest (nt toimingu teostamiseks vajaliku info kättesaamise keerukus, nõude keerukus vm), siis tuleb teha järeldus, et toiming ei ole olemuselt hästi standardiseeritav. Standardset toimingutasu on mõistlik toimingule rakendada vaid siis, kui see reeglina hüvitab tegeliku tööpanuse piisavalt, vastasel juhul ei täida see oma eesmärki.

Intervjuukutsed saadeti 5 haldurile ning intervjuud viidi läbi 4 halduriga. Intervjuude käigus loetleti tüüp-toimingud ning iga toimingu kohta küsiti tüüpilist toimingu läbiviimiseks kuluvat aega. Samuti küsiti, kas tüüpitoimingute loetelu on ammendav või tuleks seda täiendada.

Küsimisi ka seda, kes toimingu läbi viib, kas haldur ise või tema töötaja (nt jurist, abi vm). Paljude toimingute puhul ilmnes, et need sisaldavad olulist administratiivset komponenti. Vaid 5 toimingu puhul tekib ajakulu täielikult haldurile, ülejäänud toimingute puhul on see jagatud töötajaga (tüüpiliselt 50-50%). Küsitatud võlausaldajate esindaja (Swedbanki töötaja) hinnangul on halduri administratiivsete toimingute täitjal pigem assisteeriva inimese pädevus ning tasustamisel tuleks lähtuda analoogiast notari ja kohtutäituri büroodega, kus selliseid toiminguid tegevate inimeste tasumäärad on kordades madalamad (10-50 eurot). Intervjuudes halduritega nimetati assisteeriva töötajana aga enim juristi, harvem juristi abi, raamatupidajat. Seetõttu on halduri töötajana käsitletud juristi. Seetõttu on halduri töötaja tasu osas arvutustes lähtutud juristi tasust, mida käsitleti ülal, alapeatükis 6.2 (lähtuti tunnitasust 81 eurot).

Intervjuude käigus küsiti iga toimingu kohta ajakulu vahemikku, mille piiresse vastavale toimingule kuluv aeg tüüpiliselt jääb. Vastuste baasil arvutati ajakulu nn tüüpiline vahemik, mis leiti järgmiste sammudena:

- 1) Jäeti kõrvale ebatüüpiliselt kõrged või madalad ajakulu alam- ja ülempiirid, kui selliseid esines. Nt kui mingi toimingu puhul nimetas üks vastaja ajakulu ülempiirina 4 tundi, aga teised vastajad 0,5-1h, siis jäeti see vastus kõrvale.
- 2) Arvutati iga toimingu ajakulu alampiiride ja ülempiiride hinnangute keskmine. Allpool on alam- ja ülempiiride keskmine esitatud kui ajakulu **tüüpiline vahemik**.
- 3) Leiti iga toimingu ajakulu **keskväärtus** ehk punktis 2 arvutatud keskmiste alampiiride ja ülempiiride summa jagatuna kahega.

Järgnevalt on iga toimingu kohta esitatud keskväärtus ning ajakulu tüüpiline vahemik.

Võlausaldajate I üldkoosoleku läbiviimine (PankrS § 78)

Juriidiliste isikute menetlused: 1 h 40 min (tüüpiline vahemik 1h 20min – 2h)

Füüsiliste isikute menetlused: 50min (tüüpiline vahemik 40min – 1h).

Ajakulu varieerub sõltuvalt võlausaldajate arvust ja aktiivsusest, millest tingituna võib ajakulu osutuda ka oluliselt suuremaks (nt kui tekib vajadus nõuete põhjendatuse kontrollimiseks, et saaks korrektselt määrata hääled).

Ajakulu on tüüpiliselt väiksem füüsilise isiku menetluse puhul.

Kulu vahemiku alampiiride keskmine oli füüsiliste isikute menetluste puhul 40 minutit, kuid on võimalik, et vastajad alahindasid ajakulu koosolekule minekule ja sealt tulekule kuluva aja võrra, mistõttu põhjendatud ajakuluna on füüsilise isiku menetluse puhul realistlik 1h.

Toimingu teostaja on haldur.

Võlausaldajate üldkoosoleku läbiviimine (PankrS § 79 ja § 80)

Juriidiliste isikute menetlused: 2h 5 min (1h 20 min – 2h 50 min)

Füüsiliste isikute menetlused: 1h (50 min – 1h 13 min)

Küsimus esitati muude üldkoosolekute kohta kui nõuete kaitsmise koosolek. Selliseid koosolekuid esineb füüsilise isiku maksejõuetusajades harva, hinnanguliselt 5-10 protsendil juhtumitest.

Üldkoosolek kutsutakse tüüpiliselt kokku mingi spetsiifilise teemaga seoses, nt vara müük, ettevõtte lõpetamine, kompromiss, toimkonna tagasikutsumine, alghindade kooskõlastamine toimkonna puudumisel vms. Sõltuvalt küsimuse keerukusest võib ajakulu seega olla ka suurem, ulatudes 5 tunnini.

Intervjuude käigus toodi välja, et üldkoosoleku läbiviimise toimingu hinnastamine on oluline muuhulgas ka selleks, et takistada üldkoosolekute kokkukutsumise võimaluse muutmist menetluse takistamise ja venitamise instrumendiks pahatahtliku võlausaldaja jaoks. Kui üldkoosoleku läbiviimine ei ole hinnastatud, saab võlausaldaja kuritarvitada õigust üldkoosoleku kokkukutsumiseks, ilma et talle kaasneks sellega kulu. Kui see toiming on hinnastatud, on see tegevus kulukam ning vähendab võlausaldajatele jääva raha hulka.

Toimingu teostaja on haldur.

Töötukassale töötaja avalduse esitamine tööandja maksejõuetuse korral (TKindIS § 21 lg 1 p 1)

Seda toimingut valdavalt **ei peetud standardiseerimiseks sobivaks**. Tegu ei ole olemuslikult standardse toiminguga, vaid tegevusega, mille ajakulu sõltub haldurist mitteolenevatest asjaoludest (kas tööandjal ja töötajal on olemas töölepingud jm dokumendid, kas tööandjal raamatupidamine on olemas). Kui vajalik dokumentatsioon ei ole korras, võib ajakulu nõuete tõendamiseks olla väga suur ja prognoosimatu.

Ühe halduri hinnangul võtab avalduse esitamise toiming ca 15 minutit töötaja kohta eeldusel, et kõik vajalikud dokumendid ja lepingud on olemas. Standardtoiminguna võib seda toimingut käsitleda ainult eeldusel, et kõik vajalikud dokumendid on olemas.

Mitme halduri hinnangul ei peaks see toiming olema halduri kohustus, vaid kasutada tuleks riiklikes registrites olemas olevaid andmeid töölepingute, makstud töötasude jm kohta.

Võlausaldaja nõude registreerimine

Juriidiliste isikute menetlused: 2h

Füüsiliste isikute menetlused: 1h 45min (1h 30min - 2h)

Intervjuudes antud ajahinnangud on tüüpilise maksejõuetusaja kohta, ühe nõude registreerimisele kuluv aeg on 15-30 minutit. Tüüptoiming tuleks siduda pigem võlgnike arvu kui keskmise ajakuluga tüüpilise maksejõuetusaja puhul, sest siis kujuneb varieeruvus väga suureks.

Toimingut teeb jurist või abi.

Võlausaldaja esitatud nõudeavalduses tuleneva nõude kontrollimine (§ 101)

Juriidiliste isikute menetlused: 5h 55min (4h 30min – 7h 20min)

Füüsiliste isikute menetlused: 2h 34min (1h 45min – 3h 23min)

Intervjuudes antud ajahinnangud on tüüpilise maksejõuetusaja kohta, ühe nõude kontrollimisele kuluv aeg on ca 30 minutit lihtsama nõude korral. Nõuete ajakulu võib olla sõltuvalt asjaoludest suurem, kui tegu on keerukate nõuetega, eeskätt juriidiliste isikute maksejõuetusajade puhul. Kui nõude kontrollimise toiming ei hõlma vaid nõuete vormilist kontrollimist (nt kontrollimine, kas on õiged isikud allkirjastanud, kas olemas vajalikud lisad jne – mis kuulub pigem nõude registreerimise juurde), vaid sisuline kontrollimine ja põhjalikum analüüs, kas nõue on põhjendatud, siis tuleks see jätta tunnitasu põhiseks, sest see **ei ole standardiseeritav toiming**. Ka on nõude kontrollimine standardne toiming, kui on jõustunud kohtulahend ja nõue loetakse tunnustatuks seaduse alusel.

Toimingu teostaja on haldur.

Kuriteo teate koostamine ja esitamine politseile/prokuratuurile (PankrS § 132 lg 1 p 3 ja § 162 lg 3)

Juriidiliste isikute menetlused: 7h 45min (6h 20min - 9h 10min)

Ajakulu väga varieeruv sõltuvalt asjaoludest. **Ei ole standardiseeritav tegevus**. Arvestada tuleb ka seda, et kuriteoteate koostamise ja esitamisega seonduvalt tekib ka teisi tegevusi (tunnistuste andmine, politsei päringutele vastamine, kohtuistungitel osalemine).

Toimingu teostaja on haldur.

Enampakkumise korraldamine (PankrS § 136)

Juriidiliste isikute menetlused: 45min (30min – 1h)

Füüsiliste isikute menetlused: 45min (30min – 1h)

Haldurite sõnul viiakse tänapäeval enampakkumised läbi valdavalt elektroonilises keskkonnas. Toiming, mille kohta ajakulu on esitatud, ei sisalda vara moodustamist, tutvustamist ja üleandmist (need ei ole standardiseeritavad, sest sõltuvad vara iseloomust, asukohast jm), vaid ainult müügikuulutuste sisestamist ja elektroonilises keskkonnas avaldamist, mis on standardiseeritav. Ajakulu on müügikuulutuse esmakordne sisestamine, hilisema muutmise ajakulu on väiksem.

Ajakulu ei erine füüsilise ja juriidilise isiku menetlustes.

Toimingu teostamise ajakulu jaguneb halduri ja juristi/abi vahel.

Jaotusettepaneku koostamine (PankrS § 143)

Füüsiliste isikute menetlused: 4h 4min (3h 45min – 4h 23min)

Hästi standardiseeritav on füüsilise isiku menetlus, kus vara ei ole (siis võtab jaotusettepaneku koostamine tüüpiliselt 1,5 tundi). Juriidilise isiku menetlus, kus on ka vara, **ei ole see tegevus standardiseeritav** ja ajakulu võib olla äärmiselt varieeruv.

Toimingu teostamise ajakulu jaguneb halduri ja juristi/abi vahel.

Toimkonna koosoleku protokoll koostamine

Juriidiliste isikute menetlused: 1h 40min (1h 20min – 2h)

Füüsiliste isikute menetlustes praktiliselt ei esine.

Toimingu ajakulu jaguneb halduri ja juristi/abi vahel. Esineb aga olukordi, kus halduril ei lubata abi võtta koosolekule kaasa, sel juhul teostab toimingu haldur.

Pankrotivara nimekirja koostamine (PankrS § 126)

Juriidiliste isikute menetlused: 1h 26min (1h 8min – 1h 45min)

Füüsiliste isikute menetlused: 1h 4min (0h 45min – 1h 23min)

Suurt erinevust ei ole siin füüsiliste ja juriidiliste isikute pankrotivara nimekirja koostamise ajakulu vahel, kuivõrd vara hulgas on ka isiku kohustused, mida tüüpiliselt on arvukalt.

Toimingu ajakulu jaguneb halduri ja juristi/abi vahel.

Füüsilisest isikust võlgniku nõustamine ja juhendamine

3h 8min (2h 30min – 3h 45min)

Ajakulu on väga varieeruv ning võib konkreetsest juhtumist sõltuvalt kujuneda ka oluliselt suuremaks kui tüüpiline ajakulu vahemik.

Toimingu teostaja on haldur.

Halduri ettekanne pankrotivara kohta (§132) koostamine

Juriidiliste isikute menetlused: 3h 45min (3h 30min – 4h)

Füüsiliste isikute menetlused: 2h 38min (2h 15min – 3h)

Toimingu teostamise ajakulu jaguneb halduri ja juristi/abi vahel.

Halduri ettekanne võlausaldajate I üldkoosolekul (§ 127) koostamine

Juriidiliste isikute menetlused: 2h (1h 40min – 2h 20min)

Füüsiliste isikute menetlused: 1h 30min (1h 8min – 1h 53min)

Toimingu teostamise ajakulu jaguneb halduri ja juristi/abi vahel.

Halduri ettekanded § 165 alusel koostamine

Juriidiliste isikute menetlused: 3h 15min (2h 45min – 3h 45min)

Füüsiliste isikute menetlused: 1h 40min (1h 20min – 2h)

Füüsiliste isikute puhul reeglina ei tule ette, kuna menetlused saavad kiiremini läbi.

Toimingu teostamise ajakulu jaguneb halduri ja juristi/abi vahel.

Halduri ettekanne pankrotimenetluse raugemisel (§ 158 lg 3) koostamine

Juriidiliste isikute menetlused: 6h (5h 30min – 6h 30min)

Füüsiliste isikute menetlused: 4h (3h 30min – 4h 30min)

Ajakulu on sarnane ajakuluga lõpparuandele. Ajakulu sõltub vara mahust, toimunud kohtuvaidlustest. Toimingu teostaja on haldur.

Toodi välja ka täiendavaid tüüptoiminguid:

- **Pankades halduri nimele võlgniku kontode kasutusõiguse vormistamine.** Ajakulu sellele on tüüpiliselt 0,5h iga panga kohta, kus võlgnikul konto(d) on. Toimingut teostab haldur.
- **Lepingute ümbervormistamine.** Silmas on peetud kestvuslepinguid nagu elektri, gaasi jm lepingud. Ajakulu ca 0,5h lepingu kohta. Toimingu ajakulu jaguneb halduri ja abi vahel. Keerulisemad lepingud nagu liisingulepingud vajavad juriidilist analüüsi selle kohta, mida lepingu lõpetamine või jätkamine kaasa toob, ja need ei ole seetõttu standardtoimingud.
- **Pankrotiteate edastamine.** Võib võtta aega sõltuvalt sellest, kui palju võlausaldajaid on ja kus nad asuvad (kas Eestis või välismaal), kui lihtsasti leitavad on nende kontaktid jne. Ühe võlausaldaja kohta ajakulu. Ajakulu 10-15 minutit võlausaldaja kohta. Toimingu ajakulu jaguneb halduri ja abi vahel.
- **Väljamaksete teostamine võlausaldajatele.** Kui vajalik info pangakontode kohta olemas, on standardne toiming, tüüpiline ajakulu 10 minutit makse kohta. Toimingu ajakulu jaguneb halduri ja abi vahel.
- **Võlausaldajate I koosoleku otsuste kohtule kinnitamiseks esitamise taotluse koostamine.** Ajakulu 0,5 tundi. See on oluline standardtegevus, kui võlausaldajaid on palju, reeglina juriidilise isiku puhul. Toimingu ajakulu jaguneb halduri ja abi vahel.
- **Pankrotimenetluse lõpus arestide lõpetamine, kontode sulgemine.** 0,5h panga kohta, kus isikul konto on. Toimingu ajakulu jaguneb halduri ja abi vahel.
- **Kuluaruanne (PankrS § 66).** Ajakulu 1h. Toimingu ajakulu jaguneb halduri ja abi vahel.
- **Võlausaldajate kursishoidmine (info nõude esitamisest, pankrotivara müügist, menetluse seisust).** Ajakulu välja ei toodud.

Küsitletud **panga esindaja** nõustus, et osade toimingute keskmise ajakulu ja rahalise kulu hindamine ei tundu ei pruugi olla objektiivselt võimalik, kuna menetlused on erinevad. Samuti peeti toimingute jaotust liiga detailseks. Leiti, et toimingute puhul nagu suhtlus pangaga, enampakkumiste korraldamine, varade ülevaatus ja jaotuskavade koostamine tuleks lähtuda sellest, kuidas nende ajakulu on mõõdetud kohtutäituri büroodes. Panga esindaja hinnangul on jaotusettepanek analoogne jaotuskavaga täitemenetluses ning sellisena ei tuleks seda lugeda keerukaks toiminguks. Leiti, et ka lõpparuande koostamine võiks olla tasustatud toimingutasuna. Toimingutasu probleemina nähti ka seda, et

[...] sellise süsteemi puhul puudub võimalus hinnata erinevate kutseoskustega, kiire ja efektiivse menetlusega tulemuslikke haldureid, sest toimingutasu on garanteeritud ja menetluste kiirus ei ole eesmärgiks.

Kokkuvõttes võib intervjuude tulemusena toimingute standardiseerimise kohta järeldada:

- **Ajakulu erineb süstemaatiliselt füüsilise ja juriidilise isiku maksejõuetusajade puhul;**
- **Füüsilise isiku asjades on toimingud tüüpiliselt lihtsamad ja paremini standardiseeritavad kui juriidilise isiku asjades;**
- **Etteantud toimingute loetelus leidis toiminguid, mis haldurite hinnangul ei ole standardiseeritavad.**
Nendeks olid:
 - **Töötukassale töötaja avalduse esitamine tööandja maksejõuetuse korral**
 - **Kuriteo teate koostamine ja esitamine politseile/prokuratuurile**
 - **Võlausaldaja esitatud nõudeavalduses tuleneva nõude kontrollimine juriidilise isiku menetluses**
 - **Jaotusettepaneku koostamine juriidilise isiku menetluses.**

6.3.3. Toimingutasu

Toimingutasu suuruseks on eelduslik toimingu läbiviimiseks kuluv töötundide arv korrutatuna tunnihinnaga (PankrS eelnõu §65² lg 2). Toiminguid võib läbi viia nii haldur ise või võib toimingule kuluv tööaeg mingis proportsioonis jaguneda halduri ja tema töötaja (jurist, abi, raamatupidaja) vahel. **Halduri** tunnihinda käsitleti ülal, alapeatükis 6.2.

Nagu advokaadi tunnihinna osas, on ka **juristi** tunnihinna osas kohtud väljendanud oma seisukohta tunnihinna mõistlikkuse ja turu keskmisele hinnale vastavuse osas. Reas kohtumäärustes⁵⁷ aastatest 2015-2018 on kohtud pidanud juristi mõistlikuks tunnihinnaks 75-100 eurot (keskmine 95, mediaan 100), mis **moodustab 63-83%** advokaadi tüüpilisest mõistlikust tunnihinnast 120 eurot. **Selle alusel võib pakkuda välja, et halduri abipersonali tunnihind võiks moodustada 75% halduri töö tunnihinnast.**

Alternatiivse andmeallikana saab kaaluda ka Rahandusministeeriumi poolt regulaarselt tellitavat uuringust „Riigi ameti- ja hallatavate asutuste, riigi asutatud sihtasutuste ning avalikõiguslike asutuste palgauuring“, milles on esitatud keskmised ja mediaantasud (samuti tasude kvartiilid) teenistusgruppide ning tasemete lõikes (nt tasemed “Õigusteenused I” kuni “Õigusteenused V”). Aasta 2018 raportis on esitatud töötasu andmed näiteks järgmise ametikoha kohta:

AT - Õigusteenused II

Jurist

- (1) Teeb juriidilise sisuga dokumentidega menetlustoiminguid
- (2) Vaatab läbi, analüüsib ja koostab juriidilisi dokumente
- (3) Kontrollib isikute lepingutest ja õigusaktidest tulenevate kohustuste täitmist
- (4) Nõustab standardsetes juriidilistes küsimustes
- (5) Esindab riiki kohtus standardsetel juhtumitel
- (6) Võib läbi töötada ja esitada juriidilise kokkuvõtte standardsete juhtumite korral
- (7) Võib osaleda kordade ja protseduuride väljatöötamises või kooskõlastamises
- (8) Töö eeldab teise astme õigusosalast kõrgharidust või teise astme hariduse omandamist ja kuni 2-aastast töökogemust sarnasel töö või erialal

Selle töötaja aasta põhipalga mediaan oli 2018. aastal 20 200 bruto, mis tunnipalgale taandatuna oleks 10 eurot. Rakendada seda tunnipalga määra aga erasektori töötajale oleks problemaatiline, kuivõrd erasektori töötajale sellise tunnipalga maksmine eeldab, et selle tunnitasu müüakse välja kogu tööaeg – tegelikkuses aga ei ole kogu töötaja eest arvet võimalik esitada ning tunnitasu, millega aega välja müüakse, peab katma ka ülejäänud töötaja kulu (ja ka büroo- jm kulud). Sellest näitajast ei ole võimalik üheselt tuletada tunnihinda, mida halduri büroo peaks küsima juristi töö eest, et tagada näiteks ülalnimetatud aastatasu.

Hinnangud toimingutasudele, eeldades halduri tasuks **108 eurot** (90% advokaadi tüüpilisest tunnitasust 120 eurot) ning juristi tasuks sellest 75% ehk **81 eurot**, on esitatud tabelis 5. Tabelis on esitatud toimingutasude hinnangute keskväärtus ning alam- ja ülempiirid, lähtudes ajakulu keskväärtustest, alam- ja ülempiiridest.

⁵⁷ 2-15-16869 (Tallinna Ringkonnakohus), 2-13-35815 (Tartu Maakohus), 2-16-14937 (Tallinna Ringkonnakohus), 2-18-3794 (Tallinna Ringkonnakohus), 2-17-17663 (Tartu Maakohus), 2-14-55605 (Tallinna Ringkonnakohus).

Tabel 5. Halduri toimingutasude keskväärtuste ja vahemike hinnangud

Nr	Toiming	Halduri tööaja osakaal	Juristi v abi tööaja osakaal	Juriidilised isikud			Füüsilised isikud		
				Tasu (keskm)	Tasu (alam)	Tasu (ülem)	Tasu (keskm)	Tasu (alam)	Tasu (ülem)
1	Võlausaldajate I üldkoosoleku läbiviimine (PankrS § 78)	100%	0%	180	144	216	90	72	108
2	Võlausaldajate üldkoosoleku läbiviimine (PankrS § 79 ja § 80)	100%	0%	225	144	306	111	90	132
3	Võlausaldaja nõude registreerimine	0%	100%	162	162	162	142	122	162
4	Enampakkumise korraldamine ja läbiviimine (PankrS § 136)	50%	50%	71	47	95	71	47	95
5	Jaotusettepaneku koostamine (PankrS § 143)	50%	50%	Ei standardiseerita			384	354	413
6	Toimkonna koosoleku protokoll koostamine	50%	50%	158	126	189	Ei standardiseerita		
7	Pankrotivara nimekirja koostamine (PankrS § 126)	50%	50%	136	106	165	100	71	130
8	Füüsilisest isikust võlgniku nõustamine ja juhendamine	100%	0%	Ei standardiseerita			338	270	405
9	Halduri ettekanne pankrotivara kohta (§132) koostamine	50%	50%	354	331	378	248	213	284
10	Halduri ettekanne võlausaldajate I üldkoosolekul (§ 127) koostamine	50%	50%	189	158	221	142	106	177
11	Halduri ettekanded § 165 alusel koostamine	50%	50%	307	260	354	158	126	189
12	Halduri ettekanne pankrotimenetluse raugemisel (§ 158 lg 3) koostamine	100%	0%	648	594	702	432	378	486
13	Pankades halduri nimele võlgniku kontode kasutusõiguse vormistamine	100%	0%	54	54	54	54	54	54
14	Lepingute ümbervormistamine	50%	50%	47	47	47	47	47	47
15	Pankrotiteate edastamine	50%	50%	20	16	24	20	16	24
16	Väljamaksete teostamine võlausaldajatele	50%	50%	16	16	16	16	16	16
17	Võlausaldajate I koosoleku otsuste kinnitamise taotluse koostamine	50%	50%	47	47	47	47	47	47
18	Arestide lõpetamine, kontode sulgemine	50%	50%	47	47	47	47	47	47
19	Kuluaruanne (PankrS § 66)	50%	50%	95	95	95	95	95	95

Toimingutasu kehtestamisel tuleb arvesse võtta seda, et toimingute ajakulu võib puhuti osutuda tüüpilisest suuremaks sõltuvalt toimingu keerukust mõjutavatest objektiivsetest asjaoludest konkreetsetel juhtudel. Seega oleks mõistlik, et toimingutasu rakendatakse olukorras, kus toiming ei ole tavapärasest oluliselt keerukam, ning keerukamatel juhtudel rakendatakse halduri tööaja arvestust ning tunnitasu. Sel juhul vajab aga lahendamist küsimus, kuidas hakkab toimuma toimingu keerukuse hindamine – see võib iseenesest olla keerukas ja aeganõudev, kui keerukuse põhjendamine ja põhjenduste hindamine hakkab toimuma igakordse üksikjuhtumi korral eraldi. Võrdluseks võib siinkohal tuua toimingutasu korralduse Soomes, kus samuti rakendatakse printsiipi, et tavapärasest keerukamate toimingute korral on ka toimingutasu tavapärasest kõrgem, ja kus on määratletud konkreetsed kriteeriumid, mille alusel toiminguid lugeda tavapärasest keerukamaks. Allpool on need esitatud **mitte soovitusena need üks-ühele üle võtta, vaid illustratiivse näitena**, milliseid kriteeriume on mujal rakendatud.

Soomes juhendatakse pankrotihalduri tasustamisel Pankrotiasjade nõuandekogu soovitusel nr 13.⁵⁸ Soovitus määratleb rea toiminguid pankrotihalduri tavapärase toimingutena ning määrab tasu lähtetaseme kõigi nende toimingute eest ühe summana (lähtetase on määratletud vahemikuna 2500-3500 eurot, tasu peaks jääma vahemiku keskele, kui toimingud on tavapärase keerukusega). Tasu aga tõstetakse juhul, kui esineb asjaolusid, mille tõttu toimingute läbiviimine on keerukam. Selleks on loetletud rida kriteeriume (kokku 13 kriteeriumi), millest igaühe täitumine lisab halduri toimingutasu summale 300-500 eurot. Kriteeriumid on järgmised:

- 1) Pankrotipesa hulka kuuluva vara nimekirja koostamine ja eraldamine muust varast on töömahukas ning aeganõudev või nõuab muul põhjusel eritoiminguid.
- 2) Pankrotipesa hulka kuuluva vara nimekirja koostamine ja eraldamine muust varast on töömahukas ning aeganõudev või nõuab muul põhjusel eritoiminguid.
- 3) Pankrotipesa hulka kuuluva vara realiseerimine nõuab pankrotihaldurilt veidi rohkem toiminguid.
- 4) Võlgnikul on pankrotimenetluse alguse ajal palgalisi töötajaid või eeldab lõppenud töösuhete väljaselgitamine näiteks palagarantiitaotluste läbivaatamist.
- 5) Võlgniku raamatupidamisdokumendid ei ole pankrotihalduri käsutuses ja seetõttu tuleb võlgniku toimingud välja selgitada muudest allikatest; raamatupidamine on ebausaldusväärne; raamatupidamine hõlmab erakordselt palju dokumente; dokumente tuleb hankida mitme kuu kohta, või pole tehingud hõlpsasti tõestatavad.
- 6) Võlgniku toimingud enne pankroti nõuavad tagasisivõitmis-, kuriteo- vms aluste täpsemat väljaselgitamist või eriauditi tellimist.
- 7) Pankrotihaldur peab võlausaldajate rohkuse või kategooria tõttu tegema tavapärasest rohkem toiminguid.
- 8) Pankrotihaldur peab nõuete ebaselguse tõttu tegema tavapärasest rohkem toiminguid.
- 9) Võlgnikul on mitmeid tegevuskohti või peab pankrotihaldur pankrotivara haldamisega seoses palju reisima.
- 10) Pankrotimenetluse alguse ajal on käimas kohtulik eeluurimine, mõni kohtuprotsess, haldusmenetlus või nendega võrreldav menetlus.
- 11) Pankrotihaldur ei suuda pankrotivara haldamisele kuuluva suure töömahu või võlgniku passiivsuse tõttu koostada pankrotivara nimekirja või aruannet võlgniku majandustegevuse ning varade kohta

⁵⁸ Kasutatud eestikeelset tõlget: *Pankrotiasjade nõuandekogu soovitus 13, 21.03.2017*. Algtekst kättesaadav: <http://www.konkurssiasiamies.fi/fi/index/suosituksset/13pesanhoitajanpalkkiouudelleenlaadittu21.3.2017.html>

pankrotiseadusega ette nähtud tähtajaks või peab pankrotihaldur taotlema kohtult võlgniku suhtes sunnimeetmete rakendamist.

- 12) Võlgnik ei täida oma kaasaaitamiskohustust muul viisil, kui on mainitud eespool punktis 10.
- 13) Pankroti raugemine või pankrotivara üleminek avalikule haldamisele venib pankrotihaldurist olenemata põhjusel ja pankrotihaldur koostab aastaaruande.
- 14) Pankrotivolinik esitab taotluse pankrotivara määramiseks avalikule haldamisele, millega kaasneb pankrotihaldurile lisatoiminguid.

Kui pankrotivara haldamisel täitub näiteks kolm kriteeriumit, on toimingutasu vahemik 3400-5000 eurot.

Analoogselt tuleks ka Eestis toimingutasu rakendamisel arvestada võimalusega, et tasu kujuneks teisiti keerukamatel juhtudel – näiteks kas tunnitasu alusel või fikseeritud lisatasu kasutades nagu Soomes. Tuleb arvestada, et haldurite poolt toodud ajakulu vahemikud on tüüpilise ajakulu vahemikud, mitte vahemikud, kuhu tegelikult toimingule kuluv tööaeg alati langeb – keerukamatel juhtudel võib ajakulu olla ülaltoodud ülempiirist oluliselt suurem.

Kokkuvõttes hindame, et toimingutasu määramisel võiks lähtuda halduri töö tunnihinnast 108 eurot ning halduri töötaja tunnihinnast 81 eurot. Keerukamatel juhtudel tuleks toimingutasu asemel või sellele lisaks rakendada tunnitasu või muul moel toimingutasu diferentseerida.

6.4. Halduri tasu süsteemi muutmise mõjud

Seda, kuidas halduri keskmine ja mediaantasu muutuks võrreldes kehtiva olukorraga, on keeruline hinnata – intervjuude käigus kaardistati tüüpiliste toimingute ajakulu, kuid väljapakutud muudatused näevad ette kombineeritud toimingute- ja tunnitasu ja haldur võib lisaks toimingutasule saada ka tunnitasu. Saab aga võrrelda tüüpilises pankrotimenetluses tekkivate toimingute tasude summat ja Justiitsministeeriumi andmestiku põhjal leitud halduri tasu keskmist ja mediaani.

Kui summeerida kulud tabelis 5 (välja jättes füüsilise isiku puhul toimingud *Halduri ettekanded § 165 alusel koostamine* ja *Võlausaldajate üldkoosoleku läbiviimine (PankrS § 79 ja § 80)*, mida füüsilise isiku menetlustes reeglina ette ei tule, kui viimatinimetatud toiming ei hõlma nõuete kaitsmise koosolekuid), saame hinnangu halduri tasu kohta ülalkirjeldatud ajakulu ja tunnihinna eeldustel hüpoteetilisel juhul, kui

- võlausaldajate nõuete arv on tüüpiline,
- enampakkumisele pannakse üks ese,
- pankrot raugub (ettekannet raugemisel on ajakulult võrreldav lõpparuandega),
- võlgnikul on üks pangakonto ja üks ümbervormistamist vajav püsileping,
- pankrotiteade edastatakse ja väljamakse tehakse ühele võlausaldajale.

Sellistel eeldustel kujuneb toimingutasuks

- **füüsilise isiku puhul 2272 eurot** (ajakulu alam- ja ülempiiri vahemikust lähtudes 1955-2589 eurot). See ületab halduri keskmist tasu ja kulutuste summat füüsilise isiku menetlustes 9 protsendi võrra. Asjakohasem oleks aga võrrelda toimingutasu halduri keskmise tasu ja kulutuste summaga ainult menetlustes, kus oli vara (3118), sest varatutes menetlustes jääks halduril toimingutasu kogusumma saamata. Sel juhul moodustaks toimingutasu halduri keskmisest tasust füüsilise isiku varaga menetlustes 74%.
- Füüsilise isiku pankrotiasjadest 44% oli selliseid, kus oli vara ning kus kuid halduri tasu ja kulutuste summa oli väiksem kui 2272 eurot (või väiksem kui vara, kui vara oli vähem kui 2272 eurot). Kui

eeldada, et toimingute arv nendes menetlustes oli võrreldav näidisstsenaariumiga, siis oleks nende juhtude puhul toimingutasu kasutamise korral halduri tasu olnud suurem. Seega võib eeldada, et enam kui poolte füüsilise isiku menetluste puhul, kus oli vara, suurendanuks toimingutasu kasutamine halduri tasu. Osakaaluna kõigist (nii varaga kui varata) füüsilise isiku pankrotiasjadest moodustaksid sellised juhtumid 23%. 12 protsendil kõigist füüsilise isiku pankrotiasjadest oli halduri tasu ja kulutuste summa kõrgem kui toimingutasu. Tasu ja kulutuste mediaansumma sellistel juhtudel oli 5536 eurot. Samas ei ole ilmselt realistlik järeldada, et toimingutasu rakendamisel vähenenuks neil juhtudel halduri tasu sellelt summalt 2272 euroni – eeldatavalt oli tegu ka keerukamate asjadega, mille puhul haldur saanuks ka tunnitasu.

- **juriidilise isiku puhul 2755 eurot** (ajakulu alam- ja ülempiiri vahemikust lähtudes 2393-3177 eurot). See moodustaks 10% keskmisest ning 54% mediaanist halduri tasu ja kulutuste summast juriidilise isiku menetlustes, kus oli vara. Juriidilise isiku pankrotiasjadest 10% oli selliseid, kus oli vara ning kus kuid halduri tasu ja kulutuste summa oli väiksem kui 2755 eurot (või väiksem kui vara, kui vara oli vähem kui 2775 eurot). Kui eeldada, et toimingute arv nendes menetlustes oli võrreldav näidisstsenaariumiga, siis oleks nende juhtude puhul toimingutasu kasutamise korral halduri tasu olnud suurem. Seega võib eeldada, et 10% juriidilise isiku menetluste puhul, kus oli vara, suurendanuks toimingutasu kasutamine halduri tasu. Osakaaluna kõigist (nii varaga kui varata) juriidilise isiku pankrotiasjadest moodustaksid sellised juhtumid 9%. 55 protsendil kõigist juriidilise isiku pankrotiasjadest oli halduri tasu ja kulutuste summa kõrgem kui toimingutasu. Tasu ja kulutuste mediaansumma sellistel juhtudel oli 10 900 eurot. Samas ei ole ilmselt realistlik järeldada, et toimingutasu rakendamisel vähenenuks neil juhtudel halduri tasu sellelt summalt 2755 euroni – eeldatavalt oli tegu ka keerukamate asjadega, mille puhul haldur saanuks ka tunnitasu.

Lisaks toimingutasule saab eelnõu kohaselt haldur tasu ka tunnitasu. **Haldurite hinnangud selle muudatuse mõjule olid erinevad ning seda nähti pigem neutraalse või positiivse**. Positiivseks toodi välja tööajaarvestuse põhise tunnitasu suuremat läbipaistvust võrreldes praeguse süsteemiga, kus halduril ei ole võimalik oma tasu prognoosida – tasu määrab kohus ning määratud protsent pankrotivarast võib olla väiksem pankrotihalduri poolt taotletud määrast. Toodi välja, et tööaja arvestus aitab halduril paremini halduri poolt taotletavat tasu toimkonnale ja kohtule põhjendada.

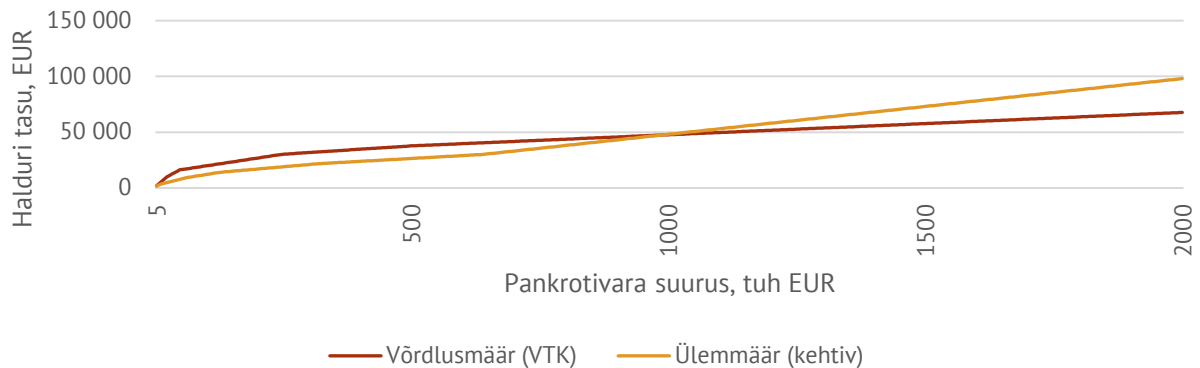
Hinnangud selles osas, kas (varaga menetlustes) haldurite tasud kasvavad või kahanevad, olid lahknevad – vastajate hulgas oli nii neid, kes nägid tööajapõhist tasustamist riskina tasude suurusele võrreldes praeguse korraldusega, kui ka neid, kes leidsid, et halduri töötundide maht suurema pankrotivaraga menetlustes on piisavalt suur, et halduri tasu ei peaks muudatuse tulemusena vähenema.

Eelnõu kohaselt ei või halduri tasu ületada **võrdlusmäära**, kui seadusega ei ole sätestatud teisiti. Halduri tasu võrdlusmäär pankrotivaralt suurusega kuni 25 000 eurot on 40%;

- Seda ületavalt summalt kuni 50 000 euroni on 25%;
- Seda ületavalt summalt kuni 250 000 euroni on 7%;
- Seda ületavalt summalt kuni 500 000 euroni on 3%;
- Seda ületavalt summalt kuni 25 000 000 euroni on 2%;
- Seda ületavalt summalt kuni 50 000 000 euroni on 1%;
- Seda ületavalt summalt on 0,5%.

Kui võrrelda võrdlusmäära halduri tasu ülemmääraga praegu kehtivas pankrotiseaduses (§ 65¹ lg 2), siis selgub, et võrdlusmäär piirab reeglina halduri tasu vähem kui praegune ülemmäär. Võrdlusmäära baasil arvatud halduri maksimaalne tasu on kõrgem kehtiva ülemmäära baasil arvatud tasust, kui pankrotivara suurus jääb alla 1 mln euro (vt Joonis 17).

Joonis 17. Pankrotihalduri maksimaalne tasu võrdlusmäära järgi ning ja ülemmäära järgi kehtivas pankrotiseaduses



Allikas: autorite arvutused

Haldurite vaatest nähti peamise valukohana halduri tasu osas pigem seda, et pankrotimenetlustes on täna lihtsalt liiga vähe vara, mille arvelt haldur tasu võiks saada – enamik menetlusi on füüsilise isiku menetlused, millest suures osas vara on vähe või puudub see sootuks, mistõttu pankrotihaldur ei saa teatud tööga proportsionaalset tasu. Viimastel aastatel on olnud vähe on suure pankrotivaraga juriidiliste isikute menetlusi, mis seda kompenseeriks. Väljapakutud muudatused halduri tasu osas haldurite endi hinnangul seda olukorda oluliselt ei mõjuta. Samas, nagu ülaltoodud arvutused näitavad, siis vähemalt kasutatud eelduste kehtimise on tõenäoline, et kokku ca 21 protsendi pankrotimenetluste puhul (26% füüsilise isiku ja 9% juriidiliste menetluste korral) halduri tasu suureneks (juhul kui eeldada, et kasutatud andmestik on pankrotijuhtumite suhtes esinduslik). 24 protsendi pankrotimenetluste puhul halduri tasu väheneks (eeldusel, et saadakse vaid toimingutasu ja mitte sellele lisaks tunnipõhist tasu). Ülejäänud juhud andmestikus olid sellised, kus puudus kas vara või ei saanud haldur tasu.

Küsitletud **kohtunikud** hindasid välja pakutud süsteemi positiivseks ja õiglasemaks kui kehtiv süsteem. Väljapakutud tasusid peeti aga pigem kõrgeks kui madalaks. Leiti, et tasusid tuleks enam diferentseerida, kuna osa toiminguid on tehnilist laadi (nt kontode avamine ja sulgemine, kontode kasutusõiguse vormistamine, pankrotiteate edastamine) ja nende puhul on liiga kõrge ka juristi tasu 81 eurot tunnis. Samas põhimõttelist lähenemist, et halduri tunnitasu kehtestamisel võetakse lähtealuseks advokaadi tunnitasu, peeti õigeks:

Leian, et põhimõtteline lähenemine – võtta lähtealuseks advokaatide tasu – on põhjendatud. Samas: nii nagu advokaatide puhul me ei tasusta kõiki toiminguid selle (suure) tasuga, ei ole õige teha seda ka pankrotimenetlustes. Nagu eespool öeldud, tuleks tasu diferentseerida ja nt tasuga 108 eurot tund tasustada sisulised ja analüüsi vajavad tegevused (nt võlausaldajate üldkoosoleku läbiviimine – eeldan, et siis hulka on mõeldud ka nt nõuete kaitsmisega seonduv, või jaotusettepaneku koostamine või lõpparuande koostamine vms).

Konkreetsemalt peeti ajakulu ülehinnatuks järgmiste tegevuste puhul:

- võlausaldajate I üldkoosoleku läbiviimise ajakulu osas leiti, et füüsiliste isikute puhul võiks keskmine olla 0,5h.
- jaotusettepaneku koostamise ajakulu füüsiliste isikute puhul, kus ajakulu (ülemmäär) võiks olla maksimaalselt 3,8h.
- halduri ettekanne pankrotimenetluse raugemisel (§ 158 lg.3) peeti tugevalt üle hinnatuks, kuna sellele on eelnenud halduri varasemad ettekanded (§ 132, § 165 järgi) ja jaotusettepaneku koostamine, mistõttu kogu raugemise ettepanekus sisalduv on varem läbi kirjutatud ja selgeks tehtud. Asjakohaseks ajakuluks peeti (keskmisena) juriidiliste isikute puhul olla ca 4 tundi, füüsiliste isikute puhul 2 tundi.
- Kuluaruanne (§ 66 lg 1), kuna kulude arvestust peetakse algusest peale tabelitena ja tabeli edastamine kohtule vajaliku ajahetke seisuga (ja võib-olla mõningane kontroll) ei saa tundi võtta.

Võlausaldajate (panga esindaja) vaatest nähti kombineeritud toimingu- ja tunnitasu rakendamise põhilise riskina seda, et pankrotimenetlus muutuks pankrotihaldurile tunnitööks – eeskätt peaks see olema n-ö projektipõhine töö. Halduri tasu oleks võlausaldaja jaoks paremini hoomatav ja prognoositav, kui menetluse alguses koostaks haldur eelarve (mille võlausaldajad kinnitavad) ja haldur kohustuks ka sellest kinni pidama. Riskina nähti seda, et haldurid hakkavad tunnitasu kasutama selleks, et saada maksimaalselt palju (võrdlusmääran) tasu:

Oluline on mõistlike piiride kehtestamine, millest suuremat tasu haldur ei saaks, isegi kui töötunnid on tegelikud - eelnõu §-s 65-1 toodud halduri tasu võrdlusmäärad tunduvad kohati liialt ülepaisutatud. Kui kõrvutada seda tabelit ja eelnõu § 65-1 toodud halduri tasu võrdlusmäärasid, siis tekib suur erinevus ja haldurid asuvad tõenäoliselt tegutsema selle nimel, et saada „kirja“ niipalju tunde, et võrdlusmäär täis saada. Kuna süsteem võib tunduda endiselt ebaselge ja tasud turutingimustest kõrgemad siis ei pruugi ilmselt väheneda ka vaidluste maht tasude üle.

Kokkuvõttes võib öelda, et ülaltoodud eeldustel hinnatud toimingutasude rakendamine võib tõsta halduri tasusid ca viiendikus pankrotimenetlustes (eeldades, et kasutatud andmestik on esinduslik). Tunnitasu põhine tasustamine ühelt poolt suurendab halduri tasu läbipaistvust, teisalt aga nähakse riski töötundide arvu ülepaisutamises haldurite poolt. Üheks võimaluseks selle riski maandamiseks oleks halduri eelarve koostamine ja kinnitamine menetluse alguses.

7. Kohtute spetsialiseerumine maksejõuetusajadele

Sissejuhatus

Maksejõuetusrevisjoni raames on välja pakutud muudatus, millega luuakse pankrotiasjadele erikohtualluvus kahes kohtus – nt Harju ja Tartu maakohtus – ning sätestatakse kohtunike spetsialiseerumine maksejõuetusajadele. Täna on pankroti- ja saneerimisasjadele spetsialiseerunud kohtunikud Harju ja Tartu maakohtutes ning alates 2017. aasta teisest poolest ka Viru maakohtus, Pärnu maakohtus spetsialiseerumist ei ole. Muudatuse kohaselt hakkaksid pankrotiasjad, mis muidu alluksid Viru ja Pärnu maakohtule, alluma Tartu maakohtule. Sealjuures on võimalik nii stsenaarium, et muudatus puudutaks kõiki pankrotiasju või ka stsenaarium, et see kehtiks vaid juriidiliste isikute pankrotiasjadele.

Muudatuse eesmärk on tagada **ühtne kohtupraktika**, mis oleks kooskõlas parimate majandus- ja finantsalaste praktikatega. Samuti nähakse muudatuse positiivse oodatava mõjuna **paremat ressursside jaotamist** ning **menetluste läbiviimise aja vähenemist**. Lisaks sellele on oodatavaks mõjuks ka **asjade lahendamise parem kvaliteet** tulenevalt sellest, et kohtunike spetsialiseerumine viib paremate teadmiste ja spetsiifiliste oskusteni maksejõuetuse valdkonnas. Viidates õigusvaidluste kasvavale keerukusele, on vajadust kohtunike spetsialiseerumise järele selles valdkonnas rõhutatud ka esimese ja teise astme kohtute arengukavas 2020-2023.⁵⁹

Kohtumenetluse kättesaadavuse probleemi, mis erikohtualluvuse loomisega võib tekkida, aitaks vähendada videosilla laiem kasutamine, täisdigitaalne kohtutoimik ning kohtunike süsteemisese liikuvuse suurendamine.

Muudatusega seoses on püstitatud järgmised uurimisküsimused:

1. Defineerida muudatusest mõjutatud sihtrühmad, hinnata sihtrühmade suurused ja kirjeldada otseseid ja kaudseid mõjusid. Analüüsida ja võimalusel kvantifitseerida muudatuse kulud kohtutele, sh kirjeldada võimalikke kohanemiseks vajalikke tegevusi.
 - a. Kuidas muutub erikohtualluvuse loomisega Harju maakohtu ja Tartu maakohtu (aga ka teiste maakohtute) töökorraldus?
 - b. Millised on otsesed ja kaudsed kulud kohtutele?
 - c. Milline on mõju pankrotimenetluse osalistele – pankrotihalduritele, võlausaldajatele, võlgnikele?
 - d. Kui suur võiks olla maksejõuetusajadele spetsialiseerunud kohtunikke arv? Kuidas peaksid kohtunikud kohtumajade vahel jagunema?
2. Prognoosida muudatuse sotsiaalmajanduslikku kasu ning hinnata erikohtualluvuse loomise mõju soovitud eesmärkide saavutamisele (kiirem ja ühetaolisem kohtumenetlus).
 - a. Kuidas muutub pankrotimenetluse keskmine kestus kohtute spetsialiseerumisel?
 - b. Millised on muudatuse sotsiaalmajanduslikud tulud ja kulud?
 - c. Selgitada välja kohtute valmisolek erikohtualluvuse loomiseks ning hinnata muudatuse rakendamise ajalist raamistikku.

Küsimustele vastamiseks viidi läbi intervjuud Tartu maakohtu esimehe Liivi Loidega (intervjuule oli kaasatud ka Tartu maakohtu kohtudirektor Tiina Ereb) ja Viru maakohtu esimehe Astrid Asiga, kirjalikult esitati küsimused Pärnu maakohtu esimehele Rubo Kikerpillile.

⁵⁹ Esimese ja teise astme kohtute arengukava 2020-2023, lk 4.

7.1. Statistiline taust

Aastal 2018 saabunud maksejõuetusajade statistika alusel oli Harju maakohtus maksejõuetusasju 938, Tartu maakohtus 281. Harju maakohtu osakaal kogu Eesti maksejõuetusajade arvust oli 53%, Tartu osakaal oli 16%, Pärnul 12% ning Virul 19% (vt tabel). Milliseks kujuneb spetsialiseerumise korral täiendav koormus ja tööjõuvajadus Harju ja Tartu maakohututele, sõltub sellest, kuidas Pärnu ja Viru maakohutest Harju ja Tartu maakohutusse liiguvad maksejõuetusajad hakkavad jagunema Tartu ja Harju vahel.

Tabel 6. Maksejõuetusajade jagunemine maakohutute vahel.

Maakohus	Maksejõuetusajade arv	Osakaal %
Harju	938	53%
Tartu	281	16%
Pärnu	208	12%
Viru	332	19%

Allikas: Justiitsministeerium, autorite arvutused.

Keskmiselt oli Harju maakohtu kohtunikel, kellel maksejõuetusasju oli, 72 maksejõuetusasja. Tartu maakohtu kohtunikel, kellel oli maksejõuetusasju, oli keskmine asjade arv 64.

7.2. Kohtute töökorraldus ja kulud

Tartu maakohtu hinnangul tähendaks kõigi Pärnu ja Viru maksejõuetusajade viimine Tartu maakohtu alluvusse **3,5-4 kohtunikukoha** loomise või ületoomise vajadust. Samuti on vaja **4 kohtujuristi** kohta ning järelevalvemenetluste jaoks **2-3 järelevalveametniku** kohta. Kui Tartu maakohtu alluvusse viiakse ainult juriidiliste isikute asjad,⁶⁰ on sellega seonduv tööjõuvajadus **1 kohtunik, 1 kohtujurist ja 1 järelevalveametnik**. Tuleb märkida, et juriidiliste isikute maksejõuetusasju oli Viru ja Pärnu maakohututes vaid 64 (lahendatud asjade arv), mis võib jätta mulje, et nende arvelt ei saa täis ühe kohtuniku täiskoormust (ca 350-400 asja aastas). Arvestada tuleb aga ka seda, et vaid asjade arv ei ole kohtuniku koormuse arvestamiseks piisav – erinevad asjad on erineva koormusega. Kasutatava koormusmeetodika kohaselt kuuluvad juriidiliste isikute pankroti-asjad koormusskaala tipus olevate asjade hulka, mistõttu Tartu maakohtu hinnangul tähendab juriidiliste isikute asjade üleviimine siiski koormust ühe kohtuniku jagu.

See, millised kulud maksejõuetusajade üleviimisega kaasnevad, sõltub sellest, mis moel seda tehakse. Kui seda on võimalik teha täitmata ametikohtade või töökoormuse ümberjaotamisega kohtute vahel, siis kohtusüsteemis tervikuna täiendavaid tööjõu käibekulusid (värbamis- ja koondamiskulud) ei kaasne. Arvestades, et tegu on maksejõuetusajadega seonduva töökoormuse ümberjagamise riigisiselt, mitte lisandumisega, oleks see ka kõige mõistlikum ja säästlikum variant. Kui kohtunike üldarvu muudatus ei mõjuta, ei too muudatus kaasa täiendavaid värbamis- ja tööjõukuluseid võrreldes sellega, mis muidu oleks tekkinud nagunii.

Täiendavad kulud võivad tekkida juhul, kui vabade kohtade või tööülesannete ümberjagunemine kohtute vahel ei osutu mingil põhjusel võimalikuks ning tekib vajadus uute kohtunike värbamise järele, nii et kohtunike arv kokkuvõttes suureneb.

⁶⁰ Arvestada tuleb, et hetkeolukord on majanduses soodne, mistõttu juriidiliste isikute pankrotte on vähe – kui majandustsükkel aga pöördub, võib pankrottide arv ning seetõttu ka kohtute vastav tööjõuvajadus kujuneda ka oluliselt erinevaks.

Intervjuudest selgus, et Tartu maakohtu hinnangud pankrotiasjade jaoks vajaliku kohtunike ja kohtuametnike arvu osas lahknevad Viru ja Pärnu maakohtute hinnangutest töökoormuse vähenemisest tingitud töökohtade arvu vähenemisele. Viru maakohtu hinnangul tähendaks nende alluvusest kõigi maksejõuetasujade äraviimine töömahu vähenemist **vähem kui ühe kohtuniku** koormuse ulatuses. Kui ühel kohtunikul on ca 350-400 asja aastas, siis maksejõuetasuju on Viru maakohtus vähem (nt 2017. aastal 235, 2018. aastal 332). Kui ühe kohtuniku koht kaoks, siis väheneks töökoormus vähem kui ühe kohtuniku töökoormuse võrra ning osa asju tuleks jagada allesjäävate kohtunike vahel, tõstes nende töökoormust. Pärnu maakohtu hinnangul tooks muudatus kaasa **ühe kohtunikukoha** kadumise Pärnu maakohtu koosseisust. Toodi välja, et kuna praegune kohtunike põlvkonnavaetus on niigi pingeline, tooks see endaga kaasa pingelisi olukordi kõigi asjade lahendamisel.

Seega hindavad Pärnu ja Viru maakohtute esindajad maksejõuetasujade Tartusse liikumisest tulenevat töökoormuse vähenemist väiksemaks kui Tartu maakohtu esindajad töökoormuse suurenemist. Võimalik, et siin on tegu töökoormuse vähenemise alahinnanguga.

Spetsialiseerumisega seondub ka **koolituskulu**, kuid seda ei tuleks lugeda lisanduvaks kuluks, eeldades, et kohtunike koguarv ei suurene. Koolitus erinevatel teemadel on kohtunike puhul nagunii pidev protsess ning maksejõuetusele spetsialiseeruvatel kohtunikel muutub vaid teemade valik, mitte koolituse kogumaht.

Kuna videosilda ei peeta osadel juhtudel (eeskätt füüsilised isikud) mõistlikuks, prognoositi, et kasvab **kohtunike aja- ja transpordikulu** kohtumajade vahel liikumisele.

Kokkuvõttes sõltub kohtutele tekkiva kulude hinnang eeldusest realiseeruva stsenaariumi kohta:

- **Juhul kui maksejõuetasujade üleviimisel jaotatakse ümber vaid täitmata ametikohad või töökoormus olemasolevate kohtunike vahel, täiendavat tööjõukulu ei teki, kuna reformist tingituna ei suurene maksejõuetasujade arv ega sellega seotud töökoormus.**
- **Kõigi maksejõuetasujade viimine Viru ja Pärnu maakohtutest Tartu maakohtu alluvusse tähendaks 3,5-4 kohtuniku, 4 kohtujuristi ning 2 ametniku töökoormuse liikumist Tartusse.**
- **Ainult juriidiliste isikute maksejõuetasujade liikumisel liigub Tartu maakohtusse töökoormust 1 kohtuniku, 1 kohtujuristi ja 1 järelevalveametniku jagu.**

Kulud võivad osutada suuremaks, kui kohtunike arv Pärnu ja Viru maakohtutes väheneb vähem kui Tartu maakohtus suureneb. Sel juhul on kokkuvõttes tegu summaarsete tööjõukulude suurenemisega. Sellest lähtuvalt võib prognoosida summaarsete tööjõukulude samaks jäämist või suurenemist.

7.3. Mõjud menetlusosalistele

Võlgnike, võlausaldajate ja pankrotihaldurite jaoks **suureneb ajaline ja rahaline kulu** seoses osalemisega toimingutes, mis eeldavad kohtusse kohale minekut. Kui suur see kulu on, pole täpselt võimalik hinnata, kuna pole andmeid võlgnike ja võlausaldajate geograafilise paiknemise kohta.

Eriti problemaatiliseks peetakse seda mõju **füüsilisest isikust võlgnike** jaoks. Kuna nad on nagunii raskes majanduslikus olukorras, kujutab sõidukulu kohtusse nende jaoks endast pahatihti märkimisväärset rahalist koormust isegi praeguses olukorras. Raskes majanduslikus olukorras võlgniku jaoks ei pruugi lahendus olla isegi sõidukulude hilisema hüvitamise võimalus, kuna raha puudumisel on nende jaoks väljakutseks isegi ühistranspordi pileti soetamine.

Intervjueeritute sõnul on füüsilisest isikust võlgnike puhul eriti oluline nende kohalolek ning vahetu näost-näku suhtlus. Nad vajavad palju nõustamist (eeskätt kohustustest vabastamise menetluses – pankrotimenetluses aitab seda funktsiooni täita haldur), selgitustööd, suhtlust kohtunikuga. Seetõttu ei peetud nende jaoks piisavaks variandiks ka osalemist üle videosilla (kuigi kohtute arengukavas nähakse ette videosilla üha sagedasemat kasutamist). Pigem prognoositi, et kohtunikud hakkavad sõitma teistesse maakondadesse.

Kuigi videosilla problemaatilisust rõhutati eriti füüsilisest isikust võlgnike puhul, toodi välja ka situatsioone juriidilise isiku maksejõuetusajade menetluste puhul, kus läbirääkimisi ning kokkulepete saavutamist soosib eeskätt just näost-näku suhtlus. Probleemina videosilla kasutamisel toodi välja ka tehniliste tõrgete esinemist (videoühenduse katkendlikkus või kehv kvaliteet). Arvestades kohtute arengukavas välja toodud videosilla sagedasema kasutamise eesmärki on tegu probleemiga, mis vajab lahendamist laiemalt kui ainult maksejõuetusajade kohtualluvuse muutmise kontekstis.

Intervjuude käigus tõid Tartu maakohu esindajad riskina välja **kohtupraktika liigset koondumist ühte kohta, mis võib tingida praktika kujunemist liiga ühekülgsesks.**

Teisalt aga peaks maksejõuetusajadele spetsialiseerunud ning eriväljaõppe saanud kohtunike arvu suurendamine tõstma maksejõuetusmenetluste lahendamise kvaliteeti. Seda mõju on raske kvantifitseerida, rääkimata prognoosimisest, ning ka intervjueeritud selles osas kindlas kõneviisis hinnanguid ei andnud. Siiski on usutav, et koolitusel ning spetsialiseerunud kohtunike kogemusel on kvaliteedile positiivne mõju.

Kokkuvõttes võib öelda, et mõju füüsilisest isikust võlgnikele on oluline ja negatiivne, mis puudutab ajalisi ja rahalisi kulusid võlgnikele. Kohtus kohal käimine muutub nii rahaliselt kui ajaliselt kulukamaks ning arvestades füüsilisest isikust võlgnike rasket majanduslikku olukorda, on see oluline koorem. Probleemi ei aita lahendada ka videosilla kasutamine, kuna vahetu kontakt inimesega on oluline. Võib eeldada, et probleem on teravam füüsilisest isikust võlgnike kohustustest vabastamise menetlusega kui pankrotimenetlustega, kuna pankrotimenetluses võib leevendavaks teguriks olla halduri poolne tugi.

Eeldatavalt ei ole negatiivne mõju nii oluline juriidiliste isikute menetluste puhul. Võib eeldada, et juriidiline isik ei vaja pankrotimenetluses nii palju kohtu tuge, pigem on nende puhul olulisem halduri toetav ja nõustav roll.

Eeldatavate positiivsete mõjude hulgas on menetluse lahendamise kvaliteedi kasv tulenevalt koolituse ning spetsialiseerunud kohtunike suurema töökogemuse mõjust. Intervjuudest ega andmeanalüüsist ei saadud andmeid nende mõjude täpsemaks määratlemiseks.

7.4. Mõju pankrotimenetluste kestusele

Eksperthinnanguid pankrotimenetluste kestuse muutumisele erikohtualluvuse loomise tulemusena küsiti intervjuudes **pankrotihalduritega** ning **Tartu, Pärnu ja Viru maakohu esimeestega**. Intervjueeritud **ei pidanud tõenäoliseks**, et pankrotimenetluse keskmine kestus erikohtualluvuse loomise tulemusena lüheneb.

Taustainfona analüüsiti ka pankrotimenetluste keskmisi kestusi kohtutes kasutades Justiitsministeeriumi valimit pankrotimenetlustest perioodil 2015-2017 (edaspidi andmestik). Võrreldi pankrotimenetluste kestusi Harju, Tartu, Pärnu ja Viru maakohutes. Kuna Harju ja Tartu maakohutes on rakendatud maksejõuetusajadele spetsialiseerumist ning Pärnu ja Viru maakohutes mitte, siis juhul, kui spetsialiseerumine aitab kaasa kiirematele menetlustele, võiks eeldada, et pankrotimenetluste kestused on Harju ja Tartu maakohutes keskmiselt lühemad kui Pärnu ja Viru maakohutes. Kui andmetest seda aga ei ilmne, siis kas maksejõuetusajadele spetsialiseerumine ei avalda mõju menetluse kestusele või esinevad mingid muud asjaolud (näiteks

menetluste keskmiselt suurem keerukus Harju ja Tartu maakohutes), mis kaaluvad üles spetsialiseerumise positiivse mõju.

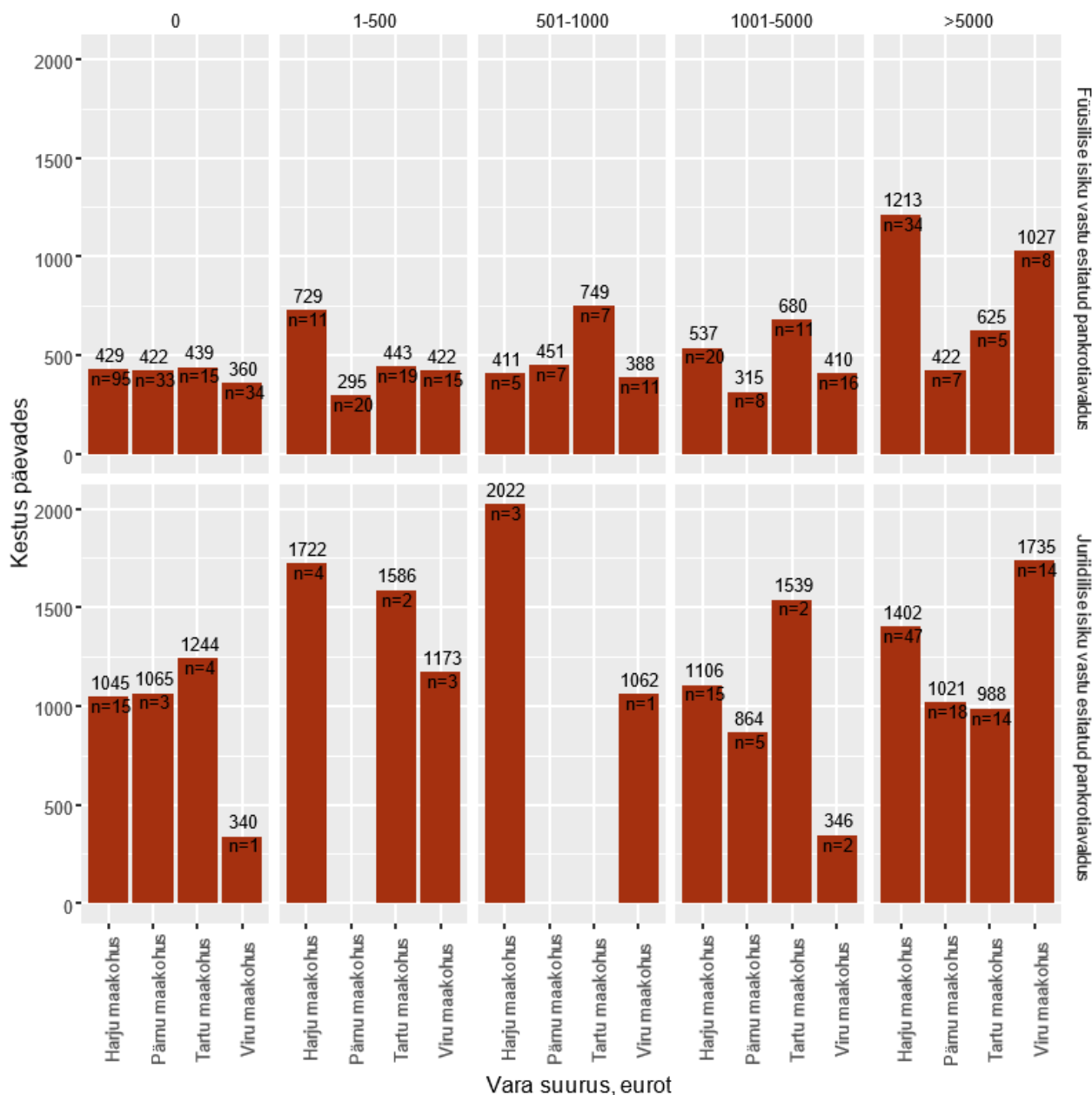
Pankrotimenetluse kestus defineeriti kui aeg päevades alates pankrotiavalduse esitamise kuupäevast kuni pankrotimenetluse lõpetamise kuupäevani või pankrotiavalduse menetluse raugemise tõttu lõpetamise kuupäevani. Kõrvale jäeti juhud, mille puhul kestust ei saanud arvutada lõpu- või algusaja puudumise tõttu (23 juhtu) ning juhud, kus valesti sisestatud kuupäevade tõttu osutus pankrotimenetluse kestus negatiivseks (2 juhtu).

Kuna erinevatesse maakohutesse võivad olla koondunud erineva keerukusega pankrotiasjad, grupeeriti parema võrreldavuse huvides tulemused füüsilise ja juriidilise isikute asjade ning pankrotivara suurusgruppide (0 eurot, 1-500 eurot, 501-1000 eurot, 1001-5000 eurot, üle 5000 euro). Tulemused on esitatud joonisel 18.

Nagu jooniselt näha, on füüsiliste isikute maksejõuetusasjade puhul Pärnu ja Viru maakohutes menetlus valdavalt lühem kui Tartu maakohutus, erandiks vaid enam kui 5000 eurose pankrotivara asjade menetlused Viru maakohutus, mis on võtnud keskmiselt kauem aega kui Tartus maakohutus.

Juriidiliste isikute pankrotiasjade osas on üldpilt sarnane: kuni 5000 eurose pankrotivara asjade puhul on menetluste kestused olnud Pärnu ja Viru maakohutes lühemad, üle 5000 eurose vara puhul aga keskmiselt pikemad kui Tartu maakohutus (sealgi pole Pärnu ja Tartu maakohutute vahel erinevus suur).

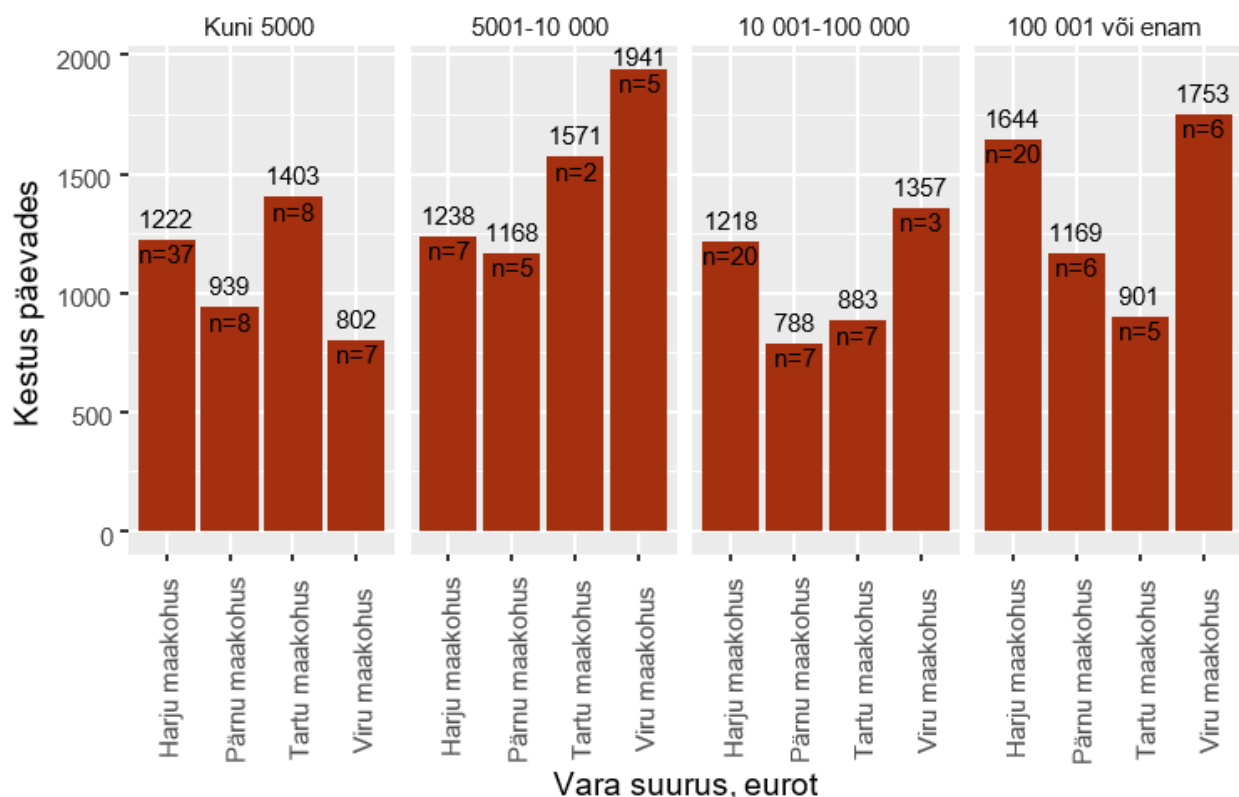
Joonis 18. Pankrotimenetluste kestus päevades füüsilise/juriidilise isiku ja kohtu järgi



Allikas: Justiitsministeeriumi pankrotide andmestik, autorite arvutused

Juriidiliste isikute puhul on vara suurus üle 5000 euro üsna lai kategooria, mistõttu võib tekkida küsimus, kas Pärnu ja Tartu küllalt sarnane menetluse kestus on tingitud sellest, et Tartu puhul sisaldab see grupp ikkagi suurema pankrotivara ja seetõttu keerukamaid juhtumeid. Vaatame järgnevalt juriidilisi isikuid veidi detailsemate vara suuruse kategooriate lõikes: kuni 5000, 5001-10 000, 10 001-100 000 eurot ja üle 100 000 euro (vt Joonis 19). Nagu näha, on menetluse keskmine kestus Pärnu maakohus väiksem kui Tartus juhtudel, kus pankrotivara suurus jääb alla 100 000 euro, kuid Tartu maakohust suurem juhtudel, kus pankrotivara suurus ületab 100 000 eurot. Viru maakohus aga on menetluste kestus pikem nii 5000-10 000, 10 001-100 000 kui üle 100 000 euro suuruse pankrotivara juhtumite korral.

Joonis 19. Pankrotimenetluste kestus päevades kohtu järgi, juriidilise isiku vastu esitatud pankrotiavaldused



Allikas: Justiitsministeeriumi pankrottide andmestik, autorite arvutused

Ülaltoodud statistikat ei saa aga üheselt tõlgendada kohtute/kohtunike töö efektiivsuse näitajana järgmistel põhjustel:

- Vara suurus ei ole üheselt menetluse keerukust määrav asjaolu. Nõuete keerukus, koostöö toimimine võlausaldajate, pankrotitoimkonna, halduri ja võlgniku vahel ja muud andmestikus mittekajastuvad asjaolud mõjutavad menetluse keerukust oluliselt.
- Vaatlusi on gruppides vähe, eriti enam kui 5000 eurose pankrotivaraga menetluste grupis. See võib tingida selle, et ebatüüpilised (nt eriti pikad) menetlused viivad keskmise kestuse üles. Võrdluseks võib aga tuua, et keskmise kestuse asemel mediaankestuse kasutamine (mis ei ole ebatüüpiliste vaatluste suhtes nii tundlik) näitab üldjoontes samu suundumusi mis eelnevatel joonistel (erinevus vaid see, et üle 5000 eurose varaga füüsiliste isikute asjade mediaankestus ei ole Viru ja Tartu vahel nii erinev – mediaankestus vastavalt 628 päeva Virul ja 517 päeva Tartul). Seega ei ole erinevus tingitud üksikutest ebatüüpiliselt pika kestusega menetlustest. Küll aga on võimalik, et tüüpiline maksejõuetusasi Tartu maakohtus on keerulisem kui Virus.

Lisaks tuleb arvestada, et andmed sisaldavad vaid infot vaid lõppenud menetluste kohta (kõige hilisem lõpukuupäev 2018 märtsis). Seega ei iseloomusta need andmed hetkeolukorda ja võimalikke hiljutisi muudatusi kohtute töös. Näiteks on Viru maakohtus pankrotiasjadele spetsialiseerunud kohtunik alates 2017 teisest poolest – ei saa eeldada, et spetsialiseerumise mõju nendes andmetes juba kajastub.

Kokkuvõttes annavad andmed küllaltki vähe alust midagi järeldada kohtute spetsialiseerumise mõju kohta menetluse kestusele. Menetlustes, kus pankrotivara maht on kuni 5000 eurot (ca kaks kolmandikku

menetlustest), ei ole menetluste keskmine kestus Pärnu ja Viru maakohututes suurem kui Tartu maakohutus. Ilmneb vaid menetluse suurem keskmine kestus Viru maakohutus üle 5000 euro suuruse pankrotivaraga menetluste puhul. Andmete põhjal ei ole võimalik üheselt järeldada, kas see tuleneb kohtu töö efektiivsusest või muudest asjaoludest. Arvestada tuleb, et uuringu tegemise hetkeks on olukord selles kohtus juba muutunud (Viru maakohutus olemas spetsialiseerunud kohtunik) võrreldes ajaperioodiga, mida andmed kirjeldavad. Samuti, nagu ülal märgitud, on võimalik, et menetluste pikemat kestust Harju ja Tartu maakohututes mõjutab maksejõuetusajade suurem keerukus võrreldes Viru ja Pärnu maakohututega. See tähendab, et spetsialiseerumise tegelik mõju võib siiski olla menetluse keskmist kestust lühendav, kuid asjade keerukus Harju ja Tartu maakohututes kaalub selle mõju üles ning keskmiselt kujuneb menetluse kestus ikkagi pikemaks kui Pärnu ja Viru maakohututes. Kuna maksejõuetusaja keerukust on raske adekvaatselt kvantifitseerida, tuleb järeldada, et ainult menetluse kestuse andmete baasil kohtute spetsialiseerumise mõju hindamine ei ole väga informatiivne. Ka intervjuudest saadud kvalitatiivsed hinnangud ei võimaldada põhistada järeldusi spetsialiseerumise mõju osas menetluse kestusele ei ühes ega teises suunas.

7.5. Muud sotsiaal-majanduslikud mõjud

Intervjuudes osutati, et **planeeritav muudatus töötab vastu riigi poolt võetud eesmärgile paigutada riigitöökohti üle Eesti geograafiliselt hajusamalt**. Kui muudatus realiseerub, suurendab see töökohtade koondumist suurematesse linnadesse. Arvestades, et potentsiaalne mõju hõives ei ole suur, ei ole tegu olulise sotsiaal-majandusliku mõjuga.



Kokkuvõttes võib öelda, et kohtualluvuse muutmisega kõige olulisem mõju on suurem ajaline ja rahaline kulu eeskätt füüsilisest isikust menetlusosalistele. On *a priori* alust uskuda, et kohtunike spetsialiseerumisel on menetluse kiirusele ning lahendamise kvaliteedile ka positiivne mõju, kuid kasutada olnud kvalitatiivsete ja kvantitatiivsete andmeallikate baasil ei õnnestunud seda täpsemalt määratleda.

Mitme intervjuueeritu hinnangul oleks võrreldes pankrotiasjade viimisega Viru ja Pärnu maakohututest Tartu maakohutu alluvusse eelistatum variant see, kui Viru ja Pärnu maakohututes oleksid pankrotiasjadele spetsialiseerunud kohtunikud. Leiti ka, et positiivset mõju kohtunike teadmistele ning pankrotimenetluste lahendamise kvaliteedile võiks avaldada maksejõuetusajade lahendamistega tegelevaid kohtunikke koondav ekspertvõrgustik.

Allikad

1. Agarmaa, M (2018). Maksejõuetuse revisjon
[https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/mari_agarmaa_analuus-kontseptsioon.pdf]
2. Ametlikud teadaanded
3. Ametnike põhipalk 01.04.2017 seisuga
[https://www.rahandusministeerium.ee/system/files_force/document_files/riik_pohipalk_01.04.2017.xlsx?download=1]
4. Ametnike põhipalk 01.04.2019
[https://www.rahandusministeerium.ee/system/files_force/document_files/riik_pohipalk_01.04.2019.xlsx?download=1]
5. Creditinfo (2018). Pankrotid Eestis 2018 [<https://web.creditinfo.ee/pankrotid2018.pdf>]
6. Eesti Pank, Statistika, Finantssektori statistika, 3.3 Laenuid, 3.3.6 Laenukäive tagatiste lõikes, 01.1997 - 04.2019
7. Eesti Pank, Statistika, Finantssektori statistika, 3.3 Laenuid, 3.3.4 Kodumajapidamistele antud laenude käive laenuliigi, valuuta ja tagatise lõikes, 01.1997 - 04.2019
8. Eesti Statistikaamet
9. Fernelius, J.& Nieminen K. (2012), Selvitys vuonna 2010 päättyneistä konkurssista ja konkurssilain uudistuksen vaikutuksista, Laurea-ammattikorkeakoulu,
10. Fontes (2018). Riigi ameti- ja hallatavate asutuste, riigi asutatud sihtasutuste ning avalikõiguslike asutuste palgauuring
[https://www.rahandusministeerium.ee/system/files_force/document_files/riigi_ameti-_ja_hallatavate_asutuste_riigi_asutatud_sihtasutuste_ning_avalikoiguslike_asutuste_palgauuring_2018.pdf?download=1]
11. Gelter, M. (2005) The Subordination of Shareholder Loans in Bankruptcy. Harvard Law School, discussion paper No. 4, 01/2005
12. Justiitsministeerium (2018). Pankrotiseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus
13. Justiitsministeeriumi pankrottide andmestik aastatest 2015-2017
14. Järve (2019). Eesti ühingute statistiline ülevaade
15. Kohtute infosüsteemi andmepäringud
16. Kriibi, P. (2016) Maksejõuetusinstituudi (nõ pankrotiombudsmani) loomise vajadus
17. Kraakman, R., J. Armour, P. Davies, L. Enriques, H. Hansmann, G. Hertig, K. Hopt, H. Kanda, M. Pargendler, W.- G. Ringe, E. Rock (2017) The Anatomy of Corporate Law. A Comparative and Functional Approach. 3rd ed. Oxford University Press
18. Kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seadus [<https://www.riigiteataja.ee/akt/128122017011>]
19. Landuyt, S. (2018) A Capital Question, Should Shareholder Loans be Automatically Subordinated? Financial Law Institute, Ghent University, Working paper series, WP 2018-03
20. Pankrotiseadus
21. Pankrotiasjade nõuandekogu soovitus 13, 21.03.2017. Algtekst kättesaadav:
<http://www.konkurssiasiamies.fi/fi/index/suosituksset/13pesanhoitajanpalkkiouudellenlaadittu21.3.2017.html>

22. PricewaterhouseCoopers Advisors (2013) maksejõuetuse menetlemise tõhususe uuringu [https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/maksejouetuse_menetlemise_tohususe_uuring_0.pdf]
23. Rahandusministeerium – 2019. aasta kevadise majandusprognoosi põhinäitajad [https://www.rahandusministeerium.ee/system/files_force/document_files/rm-majandusprognoosi-pohinaitajad-2019-kevad.xlsx?download=1]
24. Soome pankrotiombudsman (2017) Pankrotiasjade nõuandekogu soovitus 13 [http://www.konkurssiasiamies.fi/fi/index/suosituksset/13pesanhoitajanpalkkiouudelleenlaadittu21.3.2017.html]
25. Soome pankrotiombudsmani büroo 2018. aasta detailne eelarve
26. Soome Pankrotiombudsmani poolt e-kirjaga saadetud info
27. The World Bank (2018). Doing Business. Resolving Insolvency [https://www.doingbusiness.org/en/data/exploretopics/resolving-insolvency]
28. Seppä, R. (2014) Implication of inside-debt: signaling for bankruptcy probabilities within small firms. Baltic Journal of Management, Vol. 9, No. 2, 2014 pp. 198-188. DOI: 10.1108/BJM-03-2013-0043
29. Trading Economics [https://tradingeconomics.com/finland/wages]
30. Äriregistri andmepäringud

LISAD

Lisa 1. Allutatud laenude andmepäringu kirjeldus

Selleks, et hinnata laenude, mis VTK kohaselt võiksid olla allutatud, esinemise sagedust, analüüsime täpsemalt Justiitsministeeriumi pankrottide andmebaasist 100 juhuslikult valitud pankrotijuhtumit. Iga pankrotijuhtumi võlausaldajate nimekirja kaardistasime Kohtute Infosüsteemis olevatest pankrotimenetluse dokumentidest. Võlgnikele ja võlausaldajatele lisasime äriregistri veebilehe lihtpäringutega registrikoodid. Pankrotistunud ühingu osanike ja aktsionäride nimekirja ja võlausaldajate osanike ja aktsionäride nimekirja pärisime registrikoodide järgi äriregistrist. Nende kahe nimekirja võrdlemisel hindame, kas ja kui sageli esineb olukordi, kus osanikud või aktsionärid on otse või läbi mõne teise ühingu pankrotistunud ühingule nii omanikuks kui võlausaldajaks.

Justiitsministeeriumi pankrottide andmebaasist võeti 100 pankroti juhtumi juhuvalim. Osanike laenude allutamist kavandatakse rakendada vaid äriühingutele. Esialgseesse juriidiliste isikute pankrottide juhuvalimisse sattus kolm juhtumit, kus pankrotistus kas sihtasutus, kogudus või ühistu. Nende kolme juhtumi asemele võeti algsest andmebaasist kolm asendusjuhtumit.

Valimisse sattunud pankrotijuhtumitele otsiti Kohtute Infosüsteemi menetluskirjeldustest tunnistatud nõudega võlausaldajate nimed, nõuete suurused ja nõude järjekohad. Tunnustatud nõuete suurus võeti, kui võimalik, siis kohtu kinnitatud jaotusettepanekust või pankroti lõpetamise määrusest. Juhul, kui selliseid dokumente polnud, siis menetluskirjeldusest, milles oli toodud tunnistatud nõuete nimekirja. Mõnel juhul võis olla mõni nõue vaidlustatud ning lõplikult otsust vaidlusaluse nõude suhtes polnud. Sel juhul kajastub nõudena lõplikult tunnistamata nõue. Viiel juhul aga ei olnud ka esialgset nõuete nimekirja menetluskirjeldustes olemas. Need juhud asendati Justiitsministeeriumi pankrottide andmebaasist uute juhtumitega. Kokku asendati kaheksa algse valimis olnud pankrotijuhtumit.

KISi põhjal koostatud võlausaldajate nimekirjas olevate tunnistatud nõuete summat kontrolliti JuMi pankrottide andmebaasis kajastatud rahuldamata nõuete kogusummaga. Juhtudel, kus rahuldamata nõuete kogusumma oli suurem kui KIS põhjal kokku pandud võlausaldajate tunnistatud nõuete summa, kontrolliti KISist üle, kas kõik summad on korrektselt sisestatud ja kõik võlausaldajad märgitud. Vajadusel korrigeeriti andmeid.

Kokku jäi lõplikku äriregistrile esitatavasse päringusse asendamistega 100 pankrotijuhtumit.

Võlausaldajate nimekirjast esitame äriregistrile päringu, millest on välja jäetud:

- 1) füüsilised isikud,
- 2) isikud, mille kaudu omanike laenude andmine eesmärgiga kanda omaniku riski teistele võlausaldajatele, ei ole tõenäoline,
- 3) välisriikide juriidilised isikud, kes tõenäoliselt ei ole registreeritud äriregistris

Selline päringu kitsendamine punktidega kaks ja kolm on pragmaatiline – hoiab väiksemana andmete töötlemise mahtu samas, kui infokadu ei toimu, sest nende isikute antud laenude seas ei ole tõenäoliselt selliseid, mida saaks allutada.

Tabel 7. Võlausaldajate nimekirja koosseis ja äriregistrile esitatava päringu kujunemine valimis

		Isikute arv	Nõuete arv*
1	Võlausaldajate algne nimekiri sh	1252	1606
2	Füüsilised isikud või FIEd	612	616
3	Riik, kohalikud omavalitsused, riigi või kohaliku omavalitsuse asutused, kohtutäiturid, notarid, riigi asutatud SA või olulise osalusega äriühingud, välisriigi maksuamet	43	201
4	MTÜd ja Sad	11	12
5	Eestist väljaspool registreeritud juriidilised isikud	64	65
6	Pangad, börsil noteeritud ühingud, suured haldus-, telekom- ja kindlustusteenuseid pakkuvad ettevõtted või kütusemüüjad	28	154
7	Äriregistri päringusse jäävate võlausaldajate isikud	495	558

* Ühel isikul võivad nõuded olla erinevates pankrotimenetlustes ning ühes menetluses mitu nõuet

Äriregistrist lisati pankrotimenetlemise registreerimise aastal ja sellele eelneval viiel aastal igale äriühingule kõik selle osanikud ja aktsionärid ning nende osaluse suurused.