



Õiguskantsler

Teie 06.05.2021 nr

Meie 21.05.2021 nr 6-2/210978/2103496

Füüsilisest isikust ettevõtja töötasu hüvitis

Lugupeetud avaldaja

Pöördusite õiguskantsleri poole murega, et Teil ei ole võimalik saada füüsilisest isikust ettevõtjale ettenähtud töötasu hüvitis [Vabariigi Valitsuse 19. novembri 2020 määruse nr 87 „Tööhõiveprogramm 2021–2023“](#) alusel, kuna Teie ettevõtlustulu vähenemine aastate võrdluses ei vasta töötasu toetuse saamiseks ettenähtud tingimustele. Leiate, et füüsilisest isikust ettevõtjaid (FIE) koheldakse töötasu hüvitise määramise tingimuste osas võrreldes teiste ettevõtjatega ebavõrdselt, kuna võrdlusperiood, mille alusel toetust määratakse, on FIE-de puhul aastapõhine, kuid teiste ettevõtjate puhul kuupõhine.

FIE saab küll töötasu hüvitis erinevatel tingimustel võrrelduna teises vormis ettevõtetega, kuid sellist erisust ei ole alust pidada meelevaldseks. Tulenevalt FIE-de eripärasest õiguslikust vormist on neile ettenähtud ka eristuv maksurežiim ja haakuvalt erinev maksude deklareerimise aeg – FIE sotsiaalmaksuga ja tulumaksuga maksustamise periood on kalendriaasta, sest maksustatav tulu selgitatakse välja tuludeklaratsiooni alusel üks kord aastas.

Selleks, et riigil oleks võimalik FIE-dele ettenähtud toetuste kulu ja ulatust planeerida ning võimalikult kiiresti välja arvestada ja välja maksta, saab mõistlikuks pidada FIE-dele toetuse määramisel lähtumist just aastapõhisest võrdlusperioodist. Sellisel juhul saab riik lähtuda toetuse taotluse menetlemisel juba olemasolevatest andmetest.

Oluline on, et FIE-sid kui väikeettevõtjate gruppi ei ole toetuse saamise võimalusest ilma jäetud ning tingimused toetuse saamiseks on mõistlikud ega ole kehtestatud meelevaldselt. Tingimuste saajaprotsendiline identsus teiste ettevõtjatega ei ole nõutav.

Füüsilisest isikust ettevõtjale töötasu hüvitise määramise tingimused

1. Töötasu hüvitise eesmärk on tööandja majandustegevuse jätkumine, tööhõive säilitamine ja töötajate koondamisolukorra vältimine.

Vabariigi Valitsuse 19. novembri 2020 määruse nr 87 „Tööhõiveprogramm 2021–2023“ [varasema redaktsiooni](#) (määrus nr 87 v.r) § 19³ lõike 3 kohaselt füüsilisest isikust ettevõtja § 19³ lõikes 1 nimetatud tegevuse märkimisväärseks häireks loetakse olukorda, kus füüsilisest isikust ettevõtja 2020. aasta ettevõtlustulu summa, millelt ei ole tehtud ettevõtlusega seotud mahaarvamisi, on Maksu- ja Tolliametile (MTA) esitatud 2020. aasta tuludeklaratsiooni alusel vähenenud 50% võrreldes MTA-le esitatud 2019. aasta tuludeklaratsioonil toodud ettevõtlustulu summaga, millelt ei ole tehtud ettevõtlusega seotud mahaarvamisi.

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

Määruse nr 87 v.r § 19³ lõike 2 kohaselt loetakse § 19³ lõikes 1 nimetatud tegevuse märkimisväärseks häireks olukorda, kus käibemaksukohustuslasest ettevõtja MTA-s deklareeritud käive või mittekäibemaksukohustuslasest ettevõtja tulu on kalendrikuul, mille eest töötasu hüvitist taotletakse, vähenenud vähemalt 50% võrreldes deklareeritud käibe või tuluga ühel järgmistest ajavahemikest: 2019. aasta detsembri kuni 2020. aasta veebruari keskmise käibe või tuluga, mille leidmiseks summeeritakse 2019. aasta detsembri kuni 2020. aasta veebruari käive või tulu ja jagatakse kolmega või 2020. aasta juuli kuni detsembri keskmise käibe või tuluga, mille leidmiseks summeeritakse 2020. aasta juuli kuni detsembri käive või tulu ja jagatakse kuuega.

Määruse nr 87 v.r § 19³ lõike 11 kohaselt on FIE-le hüvitise suurus iseendale taotlemisel ühe kalendrikuu eest ühekordne 2021. aastal kehtiv Vabariigi Valitsuse kehtestatud töötasu alammäär. Töötasu hüvitist makstakse 2021. aasta märtsi ja aprilli eest.

Eelnevast nähtub, et FIE-de toetuse arvestamise alused erinevad sellest, kuidas arvestatakse toetust teiste ettevõtjate (mittekäibemaksukohustuslaste) puhul. FIE-de puhul võetakse toetuse määramisel aluseks aasta võrdluses ettevõtlustulu andmed, teiste ettevõtjate puhul aga kuu võrdluses ettevõtlustulu andmed. Sellest tulenevalt ei pruugi toetuse saamise eelduseks olevad majandusliku seisu muutumist kirjeldavad näitajad olla kõikidele ettevõtjatele ühesugused, sest kuupõhine tulu vähenemine ei pruugi alati tähendada tulu vähenemist aastapõhiselt.

Seega saab FIE töötasu hüvitist erinevatel tingimustel võrrelduna teises vormis ettevõtjatega.

2. Toetusraha määramise küsimuste üle otsustamine kriisimeetmete raames on Vabariigi Valitsuse ja ministrite ülesanne, kellel on selles osas avar otsustusruum, kuid piiravad tingimused ei tohi olla meelevaldsed ([RKPSJKo 22.12.2020 nr 5-20-6](#), p 19). Toetusega seotud valikutesse ei saa õiguskantsler üldjuhul sekkuda. Sekkumine on põhjendatud seal, kus toetuse maksmise tingimuste osas on põhjendatud kahtlusi proportsionaalsuses või võrdses kohtlemises.

Põhiseaduse §-s 12 sätestatud õigusloome võrdsus nõuab seda, et seadused ka sisuliselt kohtleks kõiki sarnases olukorras olevaid isikuid ühtemoodi. Kuid mitte igasugune võrdsete ebavõrdne kohtlemine pole võrdsusõiguse rikkumine. Keeldu kohelda võrdseid ebavõrdselt on rikutud, kui kaht isikut, isikute gruppi või olukorda koheldakse meelevaldselt ebavõrdselt. Meelevaldseks saab ebavõrdset kohtlemist lugeda siis, kui selleks ei leidu mõistlikku põhjust. Kui on olemas mõistlik ja asjakohane põhjus, on ebavõrdne kohtlemine seadusloomes põhjendatud ([RKPSJKo 26.09.2007 nr 3-4-1-12-07](#), p-d 18-19).

3. Kõnealusel juhul on küsimus selles, milliste tingimuste alusel makstakse raskustes ettevõtjatele toetust ning kas lubatav on, et toetuse saamise tingimused on FIE-de ja mõnda teist ettevõtluse vormi kasutavate ettevõtjate puhul erinevad. Hinnata tuleb, kas sellele erisusele on olemas asjakohane õigustus.

4. Töötasu hüvitise varasema redaktsiooni [eelnõu seletuskirjas](#) toetuse määramise aluste erisuse osas täpsemaid selgitusi ei leidu. Samasugune erisus tuluandmete võrdlusperioodide osas on ka [kehtivas määruses](#). Ka [kehtiva määruse seletuskirjas](#) ei ole otseselt käsitletud küsimust, miks on tuluandmete võrdlusperiood FIE-de osas erinev teistest ettevõtjatest. Mõlemas seletuskirjas on märgitud siiski seda, et töötasu hüvitise sihtrühm on taotluslikult jagatud kaheks. Töötasu hüvitise esimene sihtrühm on tööandjad (Eesti äriregistris või mittetulundusühingute ja sihtasutuste registris registreeritud äriühing, välismaa äriühingu filiaal, mittetulundusühing, sihtasutus, avalik-õiguslik juriidiline isik, välja arvatud riik ja kohaliku omavalitsuse üksus), kelle käive või tulu on kuupõhises võrdluses langenud. Teine sihtrühm on FIE-d, kelle tegevus on piirangute tõttu märkimisväärselt häiritud (2020. aasta ettevõtlustulu on langenud 50% võrreldes 2019. aastaga).

Ka [töötasu hüvitise analüüs](#) ei anna vastust küsimusele, kas tuluandmete võrdlusperiood aastalõikes on sobiv tuvastamiseks FIE-sid, kes vajavad kriisis enim riigi abi.

5. Vastuseks õiguskantsleri nõuniku päringule selgitas Sotsiaalministeeriumi ametnik, et erinev lähenemine on tingitud eelkõige erinevast maksurežiimist ning sellega seotud erinevast deklaratsioonide esitamise kohustuse ajast.

Tegemist on eelnõu vastuvõtmisele järgnenud ja sisuliselt tagantjärele esitatud põhjendustega ja selline toetuste meetme tingimuste põhjendamise viis ja vorm muudab isikute õiguste kaitse keeruliseks. Efektive ja ajakohase õiguskaitse võimalusi silmas pidades on oluline, et toetusmeetme eesmärk ja tingimuste kehtestamise põhjendused oleksid võimalikult arusaadavalt ja ammendavalt kajastatud seletuskirjas (vt [hea õigusloome ja normitehnika eeskiri](#) § 63). See on tähtis just selle tõttu, et tavaliselt on määruste alusel antavate toetuste taotlemise ajavahemik küllalt lühike. Kui inimesele on teada üksnes toetuse saamise kriteeriumid, kuid ei ole üheselt selge, mis alustel on konkreetsel juhul toetuse kriteeriumid määratud, pole tal piisavalt informatsiooni otsustada, kas tema on jäetud meetme raamist välja õiguspäraselt või õigusvastaselt.

Siiski ei saa esitatud selgitusi kõrvale jätta olukorras, kus need kehtestatud tingimusi mõistlikult ja tegelikkusele vastavalt õigustavad.

6. FIE tegevusvorm erineb teistest ettevõtlusvormidest maksurežiimi ja sellega haakuvate dokumenteerimis- ja deklareerimiskohustuste poolest.

FIE sotsiaalmaksuga ja tulumaksuga maksustamise periood on kalendriaasta, sest maksustatav tulu selgitatakse välja tuludeklaratsiooni alusel üks kord aastas ([tulumaksuseadus](#) (TuMS) § 3 lg 1; [sotsiaalmaksuseadus](#) (SMS) § 8 lg 2). FIE, kes sai eelmisel maksustamisperioodil ettevõtlustulu, on kohustatud maksma tulumaksu avansilisi makseid (TuMS § 47). Aasta kestel on FIE kohustatud maksma sotsiaalmaksu avansilisi makseid (SMS § 2 lg 5, § 9 lg 1 p 2 ja lg 3).

FIE on raamatupidamiskohustuslane ning peab pidama raamatupidamisarvestust [raamatupidamise seaduses](#) toodud reeglite alusel, kuid FIE võib oma ettevõtluse raamatupidamises kasutada kas kassa- või tekkepõhist arvestusprintsipi. Kuna ettevõtlustulu arvestamine toimub siiski kassapõhiselt, on usaldusväärsed ja võimalikult ulatuslikult võrreldavad andmed FIE-de osas võimalik operatiivselt kätte saada just deklareerimiskohustuse täitmise alusel, mis toimub üks kord aastas.

7. Maksuhalduri andmetest lähtumine võimaldab toetuse saajaid täpsemalt tuvastada ja nende hulka planeerida, sest riigil on jooksvalt kättesaadavad toetuse arvestamise aluseks olevad baasandmed. Haakuvalt võimaldab aastapõhine võrdlus tagada toetuste ajakohase ja efektive väljamaksmise võimalikult väikse halduskuluga nii riigile kui toetuse taotlejatele. Kuupõhine võrdlus tähendaks täiendavat dokumenteerimise ja deklareerimise kohustuse panemist FIE-dele ning halduskoormust nii FIE-dele kui ka toetuse taotlust menetlevale asutusele.

FIE-de jaoks, kelle tegevusvorm ja seadusjärgsed deklareerimis- ja dokumenteerimiskohustused on eripärased, ei pea olema toetuse saamise tingimused identsed kõikide teiste ettevõtjatega. Võrdlusbaasi leidmine, mis oleks ühtne kõikidele ettevõtjatele sõltumata nende õiguslikust vormist, ja seejuures mõjutamata oluliselt toetuse väljamaksmise aega ja kõikide osapoolte halduskulu, on kehtivas õiguslikus olustikus võimatu. Mõistlikuks saab pidada just seda, et toetuse tingimuste määramisel võetakse arvesse juba riigil olemasolevaid andmeid viisil, mis arvestab erinevate ettevõtjate eripäradega. Oluline on, et FIE-d kui valdavalt väikeettevõtjate grupp ei ole toetuse saajate ringist alusetult tervikuna välja jäetud ega kehtestatud neile teiste ettevõtjatega võrrelduna meelevaldseid tingimusi.

8. On tõsi, et varasemalt kehtinud [töötasuetoetuse](#) saamise eelduseks ei olnud seatud FIE-dele aastatulu vähenemist või muud sarnast majandusnäitajate võrdlusele tuginevat nõuet ning toetuse saamine oli sisuliselt asukoha- ja tegevusalapõhine. Toetuste tingimused ettevõtjatele ei pea aga tingimata olema läbivalt samad ja ajas muutumatud. Riik määrab toetused läbi konkreetsete ja ajaliselt piiratud kriisimeetmete, mille kehtestamisel peab leidma tasakaalu piiratud ressursside

olukorras olemasolevate vahendite ja kriisis kahju kannatada saanud ettevõtjate soovide vahel. Selle tasakaalupunkti kindlakstegemine ja prioriteetide seadmine on ministri ülesanne ning sellesse õiguskantsler ei saa sekkuda.

9. Kokkuvõtvalt ei saa määrusega nr 87 v.r FIE-dele kehtestatud toetuse saamise kriteeriume pidada meelevaldseks. Need teenivad lubatavat eesmärki tagada toetuse väljamaksmine sihistatult ja võimalikult kiirelt.

10. Kui Te siiski leiate, et Teile on toetus jäetud määramata õigusvastaselt on Teil võimalik Teile tehtud negatiivne otsus vaidlustada halduskohtus [halduskohtumenetluse seadustikus](#) ettenähtud korras. Kohtusse pöördumise osas leiate täiendavat infot ka [kohtute veebilehelt](#).

Loodan, et neist selgitustest on Teile abi.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Teadmiseks: Sotsiaalministeerium (avaldaja andmeteta)

Karolin Soo 693 8410
Karolin.Soo@oiguskantsler.ee