



Õiguskantsler

Andres Sutt
Majandus- ja
Kommunikatsiooniministeerium
info@mkm.ee

Teie nr

Meie 21.06.2021 nr 7-4/211146/2104164

Ivo Kuldmäe
Sihtasutus KredEx
kredex@kredex.ee

Märgukiri erakorralise käibelaenu andmise tingimuste kohta

Lugupeetud minister

Lugupeetud juhatuse esimees

Õiguskantsleri poole pöörduti murega, et pärast Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ja Sihtasutuse KredEx vahel sõlmitud [rahastamislepingu](#) muutmist ja sellega seotud suuniste andmist on tekkinud olukord, kus ettevõtjaid ei kohelda erakorralise käibekapitalilaenu andmisel võrdselt. Rahastamisleping kehtestab erakorralise käibelaenu taotlemise tingimused.

Sihtasutus KredEx (KredEx) selgitas avaldajale, et erakorralist käibekapitalilaenu saavad vaid ettevõtjad, kelle põhitegevusala vastab vormiliselt Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi (MKM) [suunistes](#) toodud Eesti Majanduse Tegevusalade Klassifikaatori (EMTAK) koodile.

Rahastamislepingus sätestatud tingimuste alusel toetuste jagamine on avalik-õiguslik ülesanne, mida tuleb täita haldusmenetluse nõuete kohaselt, sh tagada võrdne kohtlemine ja hea haldus. Hea halduse põhimõte eeldab muu hulgas seda, et toetuse jagamise menetlus on eesmärgipärane ja efektiivne, samuti võimalikult lihtne ja kiire, et vältida üleliigseid kulutusi ja ebameeldivusi isikutele. Nende põhimõtete järgimine aitab tagada, et riiklike vahendite toetusteks jagamist on võimalik kontrollida ja et see on läbipaistev.

Kuigi MKM suunised viitavad tõepoolest EMTAK koodile, on võimalik suuniseid mõista selliselt, et EMTAK põhitegevusala formaalne vastavus on toetuse jagamisel üks lisasuunis, mitte imperatiivne eeldus. Lähtuda tuleb sellest, kas toetuse taotleja vastab sisuliselt ja reaalselt toetuse saamise tingimustele ja eesmärgile. Palun KredExil halduspraktikas edaspidi seda arvestada.

Sellest, et ettevõtte põhitegevusala ei vasta toetuse taotlemise ajal vormiliselt EMTAK koodile, ei saa tingimata järeldada, et ettevõtja on majandusaasta aruandes esitanud valeandmeid. Ettevõtete

Õiguskantsleri Kantsleil

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

tegevusprofiil võib olla laiapõhjaline ja ka aja jooksul muutuda. Seetõttu ei saa õigeks pidada suunist esitada majandusaasta kordusaruanne, selleks et muuta üksnes põhitegevusala, mis peab formaalselt vastama toetuse taotlemise nõudele. Arvestades tänapäeva ettevõtjate tegevusprofiilide mitmetahulisust, tuleks kaaluda EMTAK põhitegevusala kajastamiseks ja muutmiseks paindlikumate võimaluste loomist. See aitaks registriandmeid korrastada ja teha need ülevaatlikumaks, et saaks hiljem nendele andmetele toetudes korraldada menetluse efektiivsemalt ja väiksemate kuludega.

Kui tulevikus on kavas sarnastel alustel sõlmida uus rahastamisleping, siis palun MKM-l kaaluda tingimuste sätestamist sõnaselgelt, nii et võimaliku toetuse andmise eelduseks seatud EMTAK tegevusala nõue ei välistaks toetuse andmist ettevõtetele, kelle tegevusala (ilma EMTAK koodita) vastab tegelikult rahastamislepingus toodud tegevusalale ja toetuse jagamise eesmärgile. Rahastamislepingus tuleb toetuse saamise (sh erakorraline käibekapitalilaen) tingimused määrata nii, et need oleksid võimalikult selged ja üheselt mõistetavad ilma kõrvalise abita.

Kui rahastamislepingu teise osapoolega tekib lepingutingimuste mõistmisel erimeelsusi, tuleb need lahendada ühiselt, et tagada õigusselgus võimalikult kiiresti, sest kriisimeetmete jagamiseks on juba nende olemusest lähtuvalt väga piiratud aeg.

Rahastamislepingu õiguslikud alused

1. Ettevõtluse ja elamumajanduse riikliku toetamise ning ettevõtlus- ja elamumajanduslaenude riikliku tagamise alused, põhimõtted ja korraldamine on sätestatud [ettevõtluse toetamise ja laenude riikliku tagamise seaduses](#) (ETS). Toetusmeetmete üldtingimused sätestab Vabariigi Valitsuse 28. aprilli 2020 määrus „[COVID-19 haigust põhjustava koroonaviiruse levikuga seotud kriisi ja sellest tuleneva eriolukorra mõju leevendamiseks ette nähtud toetusmeetmete üldtingimused](#)“ (määrus nr 31). Ettevõtluslaenu andmise tingimused on kehtestatud [valdkonna eest vastutav minister](#) määrusega (määrus nr 10; ETS § 4 lõige 3). Ettevõtluse ja elamumajanduse riikliku toetamise iga liigi puhul määratakse rahastamislepinguga või [valdkonna eest vastutava ministri](#) käskkirja või määrusega sihtgrupid, kes nimetatud toetust võivad saada (ETS § 5 lõige 1).

2. [KredEX](#) on sihtasutus, mille kaudu riik toetab ettevõtlust ja mille asutajaõigusi teostab valdkonna eest vastutav minister ([riigivaraseaduse](#) (RVS) § 3 lõige 1 punkt 8; ETS § 4 lõige 2). Muu hulgas annab KredEx erakorralist käibekapitali laenu.

Sihtasutus annab ettevõtluslaenu enda väljatöötatud meetmete alusel, mis lähtuvad vastava valdkonna arengudokumentidest, riigieelarvest meetme rahastamiseks eraldatud vahendite kohta sõlmitavast või rahastamisvahendi lepingust ning arvestavad finantseerimisasutuste pakutavaid teenuseid. Sihtasutus kooskõlastab meetmed enne nende rakendamist MKM-ga (määrus nr 10 § 2 lõiked ja 3). Riigieelarvest ettevõtluslaenu meetme rahastamiseks eraldatud vahendite kohta sõlmitava lepinguga võib ette näha ettevõtluslaenu andmise täpsemaid tingimusi (määrus nr 10 § 5 lõige 2).

Meetme tingimusi kehtestades lähtutakse muu hulgas järgnevast: 1) meetme alusel hüvitise, toetuse või finantsinstrumendi (toetuse) eraldamine peab olema läbipaistev ja mittediskrimineeriv ning tagama sihtrühma kuuluvate isikute võrdse kohtlemise nii ühe meetme raames kui ka erinevate meetmete vahel; 2) lisaelarve vahendeid võib toetuseks anda üksnes riigi [2020. aasta lisaelarve seaduses](#) sätestatud eesmärgil ja ulatuses (määrus nr 31 § 5 lõiked 1 ja 2).

3. MKM ja KredEx sõlmisid 6. mail 2020 [rahastamislepingu](#), millega eraldati 2020. a riigi lisaeelarve seadusega MKM valitsemisalale antud vahendite arvelt KredExile meetmete rahastamiseks 850 000 000 eurot. 19. juunil 2020. a tegid MKM ja KredEx rahastamislepingus [muudatuse](#). 30. märtsil 2021. a kinnitatud rahastamislepingu muudatuse lisas nr 3 on kirjas [ministeeriumi suuniseid](#) erakorralise käibelaenu meetme rakendamiseks (suunised). Erakorralise käibekapitali laenu tingimused on kinnitatud ka KredExi [nõukogu otsusega](#).

4. Kui eraõiguslikul juriidilisel isikul on õigus, kohustus või võimalus kasutada avalikke vahendeid avalikes huvides ja avalike eesmärkide täitmiseks ning otsustada nt riigiabi andmise või mitteandmise üle, siis on tegemist avaliku ülesande täitmisega (RKHKm [13.02.2013, nr 3-3-1-49-12](#), p 23; vt ka [õiguskantsleri varasem seisukoht](#) seoses laenu andmisega avaliku ülesande täitmisel).

KredEx täidab seega erakorralise käibelaenu andmisel avalikke ülesandeid.

[Halduskoostöö seaduse](#) (HKTS) § 3 lõike 4 järgi võib haldusülesande täitmiseks volitamise korral sõlmida tsiviilõigusliku lepingu, kui seadus ei näe ette üksnes halduslepingu sõlmimist, lepinguga ei reguleerita avaliku teenuse kasutaja või muu kolmanda isiku õigusi ega kohustusi, riiki või kohalikku omavalitsust ei vabastata tema kohustustest ja ülesande täitmisel ei kasutata täidesaatva riigivõimu volitusi. Kui osapooled ei ole lepingus selgelt avaldanud tahet sõlmida tsiviilõiguslik lepingut, eeldatakse, et tegemist on halduslepinguga (RKEKo [23.04.2020 nr 3-19-2347](#), p 17 ja seal viidatud lahendid).

Rahastamisleping on kõnealusel juhul olemuselt haldusleping ([haldusmenetluse](#) seaduse § 95), sest sellega annab MKM KredExile üle avaliku ülesande, milleks on riigieelarve vahendite jagamine erinevas vormis toetusmeetmetena, sh laenudena (ETS § 2 lõiked 1–3, § 4 lõiked 1 ja 2). Rahastamisleping reguleerib laenuaotlejate kui kolmandate isikute õigusi laenu saamiseks kehtestatud tingimuste kaudu. Rahastamislepingus reguleeritud toetusmeetmete tingimused sarnanevad üldistusastmelt määrustega, millega samalaadselt kehtestatakse toetuse tingimused. Seisukohta, et tegemist on halduslepinguga, toetavad ka määruse nr 31 §-d 2 ja 15, milles on viidatud, et meetmeid võidakse kehtestada seaduse alusel määruse, käskkirja või halduslepinguga. Rahastamislepingu käsitamist halduslepinguna kinnitas ka MKM esindaja.

Suuniste sisu ja määratletus

5. Praegu on küsimus selles, kas kõnealused lepingu muudatusega kehtestatud MKM suunised seavad toetusmeetme saamise imperatiivseks eelduseks selle, et ettevõtja [EMTAK](#) põhitegevusala peab formaalselt vastama suunistes toodule.

6. Suunistes on märgitud, et „enim kannatanud majandusharude toetamisel keskendumise sellele, et võimalikult paljud ettevõtted oleksid võimelised piirangute lõppedes oma ukseid taas avama, äri taaskäivitama ja töökohad säilitama. Sihtrühmad on valitud järgnevate põhimõtete alusel: kelle käive on kukkunud kõige kiiremini ja ulatuslikumalt; kes on elujõulised, kuid kelle äri peatus momentaalselt ja riigi poolt kehtestatud piirangute tõttu ning seetõttu taastub pikema aja jooksul; kes on kavandatud konverentside ja/või muude inimesi kokku toovate ürituste ärajäämise tõttu kannatanud olulist majanduslikku kahju ning kelle tegevus taastub seetõttu aeglaselt“.

Suunistes on avaldaja kui suurkontsertide korraldaja mure kontekstis märgitud järgmine:
„Laenuaotleja põhitegevusalaks on:
g. kultuuritegevus (R90, R91)

Põhjendus: Teatrietendustele, kultuuriasutustele, üritustele, konverentsidele, haridustegevusele, huviringidele, huvitegevusele ja meelelahutusele seatud piirangud on juba pikemat aega pärssinud nende tegevust, mistõttu on käibelangus suur.“

7. KredEx selgitas erakorralise käibekapitali laenu tingimuste kohta avaldajale, et nemad lähtuvad pärast lepingumuudatust sellest, et muutunud on sihtgrupp, kes saab laenu taotleda. KredEx selgitas, et lähtub laenutaotleja põhitegevusalast, mis peab vastama suunistes toodule ja kui ettevõtja on äriregistrile esitanud oma tegevuse kohta ekslikult valeandmeid, siis on ettevõtjal võimalik äriregistris muuta andmeid oma põhitegevusala kohta. KredExi esindaja kinnitas vastuseks õiguskantsleri nõuniku päringule, et nende hinnangul näevad suunised ette, et taotleja peab lähtuma põhitegevusalast ning KredEx ei saa lepingut paindlikult tõlgendada.

MKM esindaja selgitas vastuseks õiguskantsleri nõuniku päringule, et MKM hinnangul on suunised paindlikud ning toetuse taotleja hindamisel ei ole EMTAK põhitegevusala formaalne vastavus lõplikult piirav tingimus. Toetuse taotluse lahendamisel tuleb lähtuda ettevõtja tegevuse sisust ning lähtuda meetme eesmärgist.

Suuniste sõnastusest ei nähtu selgelt ja ühemõtteliselt, kas EMTAK põhitegevusala vastab formaalselt toetuse saamise imperatiivsele eeldusele või on üks lisasuunis toetuse sihitamiseks. Suuniste sissejuhatus annab üldised kriteeriumid ja eesmärgi, mille abil määrata toetuse saajad, kuid samas on suunises välja toodud ka konkreetsed tegevusalad, mis toetuse eesmärgile vastavad. Suuniste tõlgendamisel tuleb lähtuda muuhulgas kogumis selle eesmärgist ja olemusest ([võlaõigusseaduse](#) § 29 lõige 5 punkt 4 ja lõige 6), mitte isoleeritult suunise ühe lause sõnastusest. Suunistes on sihtrühmade kohta esitatud konkreetsed kriteeriumid majanduslikust aspektist ning eesmärk on, et võimalikult paljud ettevõtted oleksid võimelised pärast piirangute lõppu oma ukсед taas avama, äri taaskäivitama ja töökohad säilitama. Kõrvutades seda MKM kui lepingupoole kinnitusega sellest, et silmas ei ole peetud kitsast tõlgendust, et EMTAK põhitegevusala formaalne vastavus on imperatiivne toetuse saamise eeldus, on võimalik suuniseid mõista ka selliselt, et EMTAK põhitegevusala formaalne vastavus on üks lisatingimus, kuid mitte imperatiivselt välistav tingimus toetuse jagamiseks. See tähendab, et ettevõtja peab suunistes toodud põhitegevusala kriteeriumidele vastama eeskätt sisuliselt, mitte formaalselt.

Ühtlasi on eeltoodud tõlgendus ka põhiseaduskonformne. See tagab võrdse kohtlemise põhimõtte järgimise selle kaudu, et toetusmeetme taotlemise võimalus on loodud samal alal tegutsevatele ettevõtjatele vastavalt tegevuse sisulisele (mitte formaalsele) põhitegevusala EMTAK koodi vastavusele. Võrdse kohtlemise põhimõtte järgimise kohustust rõhutab ka määruse nr 31 § 5, millega peavad olema kooskõlas nii rahastamisleping kui ka selles sätestatud tingimused.

8. Olukorras, kus isikul on võimalik muude tõenditega tõendada, et tema põhitegevusala vastab sisuliselt tingimustes toodule ja meetme eesmärgile, ei saa pidada põhjendatud toetuse saamise eelduseks, et ettevõtte põhitegevusala peab vormiliselt vastama EMTAK koodile.

EMTAK koodid on deklaratiivsed registrivälised andmed, mistõttu neil on teistsugune õiguslik tähendus kui registriandmetel. Olukorras, kus äriühing näitab lõppenud aruandeaasta tegevusalasid ja uude aruandeaastasse kavandatavaid tegevusalasid alles majandusaasta aruande esitamisel ([äriaseadustik](#) § 4 lõike 5 alusel), tekib küsimus, millise hetke majandustegevust EMTAK kood väljendab ning kas selle koodi järgi üldse saab teha olulisi järeldusi isiku tegevuse kohta praegusel ajal. Kokkuvõtvalt, toetuste jagamine üksnes EMTAK tegevusalade alusel tekitab küsimuse, kas toetuse tingimused on põhiseaduspärased, kui samal alal tegutsevaid isikuid koheldakse

ebavõrdselt selle tõttu, et nende EMTAK kood ei ole kooskõlas suunistes toodud loeteluga (vt ka [õiguskantsleri varasemat seisukohta](#) puutuvalt toetuse jagamise EMTAK põhitegevusala järgi).

9. Kohustus koostada majandusaasta aruanne riivab PS § 48 lõikes 1 sätestatud tegutsemisvabadust, mis on ühinemisvabaduse üks osa. Kohustuse negatiivne mõju tegutsemisvabadusele seisneb esmajoones vajaduses kulutada aruande koostamisele aega ja raha (RKÜKo [02.10.2018 nr 2-17-10423](#), punktid 41 ja 48).

Raamatupidamise aastaaruande eesmärk on anda õige ja õiglane ülevaade raamatupidamiskohustuslase finantsseisundist, majandustulemusest ja rahavoogudest (RPS § 15 lõige 1). Majandusaasta aruande kohustuslikud andmed on sätestatud RPS §-des 15–24. Raamatupidamise aastaaruanne koosneb põhiaruannetest (bilanss, kasumiaruanne, rahavoogude aruanne ja omakapitali muutuste aruanne) ning lisadest (RPS § 15 lõige 2).

Eelnevat arvesse võttes ei saa mõistlikuks ja majandusaasta aruande esitamise eesmärgiga kooskõlaliseks pidada KredExi soovitus esitada majandusaasta kestel majandusaasta aruande [kordusaruanne](#) üksnes selleks, et muuta toetusele kvalifitseerumise eesmärgil ettevõtte põhitegevusala. Majandusaasta aruanne annab ettevõtja majanduslikust seisust tagasivaatava ülevaate ning selle kinnitamisel on ettevõttele õiguslik tähendus. Selle korduvasse esitamisse ei saa suhtuda kergekäeliselt.

Majandusaasta aruandes peab küll ettevõtja esitama tõesed andmed ning üks aruande esitamise eesmärke riigi vaates on registriandmete ajakohasus ja korrastatus, kuid arvestada tuleb sellega, et EMTAK põhitegevusala vormiline mittevastavus toetuse taotlemise hetkel ei tähenda tingimata, et ettevõtja on majandusaasta aruandes esitanud valeandmeid. Ettevõtete tegevusprofiil võib olla laiapõhjaline ja aja jooksul ka muutuda.

10. Selgusetuks jääb, millist uut sisulist kasu annab toetuse taotleja vastavuse hindamisele formaalne EMTAK põhitegevusala muutmine olukorras, kus toetuse taotleja võib olla juba eelnevalt esitanud tõendid, et ta vastab sisuliselt toetuse tingimustele ja eesmärgile. Täiendav tõendamiskoormis lasub siin eelkõige toetuse taotlejal endal. Puuduvad andmed, et ettevõtja tegevuse sisulise vastavuse hindamine suurendaks riigi või KredExi halduskoormust ning seaks ohtu toetuste tõhusa jagamise.

11. Palun KredExil edaspidi halduspraktikas arvestada, et MKM lepingumuudatusega kehtestatud suuniseid saab mõista selliselt, et EMTAK põhitegevusala formaalne vastavus on toetuse andmisel üks lisasuunis, mitte imperatiivne eeldus.

12. Siiski tuleb märkida, et suuniste praegune sõnastus loob olukorra, kus võimalik toetuse taotleja ei saa ilma kõrvalise abita ja tõlgendamiseta olla kindel, kas EMTAK põhitegevusala formaalne vastavus on toetuse saamise vältimatu eeldus või mitte. Selgelt määramata toetuse tingimusi ei saa pidada hea halduse ja läbipaistvuse põhimõttega kooskõlas olevaks.

Kui tulevikus on kavas sõlmida sarnastel alustel rahastamisleping, siis palun MKM-l kaaluda tingimuste sätestamist sõnaselgelt, nii et toetuste andmise eelduseks seatud EMTAK tegevusala nõue ei välistaks toetuse (erakorralise käibekapitalilaenu) andmist ettevõtetele, kelle tegevusala (ilma EMTAK koodita) vastab tegelikult rahastamislepingus toodud tegevusalale ja toetuse jagamise eesmärgile. Ühtlasi tuleb sellisel juhul kirja panna ka menetluskord, millele tuginedes saab taotleja tõendada enda vastavust toetuse saamise sisulistele kriteeriumidele.

Koostöö vajalikkus erimeelsuste lahendamisel

13. Avalduse lahendamisel on selgunud, et MKM ja KredExi esindajad mõistavad MKM antud suuniseid erinevalt. Sellises olukorras ei saa pidada hea halduse põhimõttega kooskõlas olevaks rahastamislepingu osapoolte passiivsust eriarvamuse lahendamisel. Selline olukord peab toetuse taotlejate jaoks õigusselgusetuse ja määramatusega. Meetmete rakendamisele on ette nähtud konkreetne ajakava, mis teeb taotleja õiguste tõhusa kaitse keeruliseks.

Osapoolte vahel sõlmitud rahastamisleping võimaldab MKM-l teha järelevalvet selle üle, kas KredEx kohaldab meetmeid vastavalt kokkulepitud tingimustele ([rahastamislepingu](#) punktid 4–5), selline järelevalvekohustus on sätestatud ka RVS § 9. Ühtlasi on ette nähtud menetluskord erimeelsuste lahendamiseks ([rahastamislepingu](#) punkt 8).

Rahastamislepingu osapoolte omavahelisest mõistmisest ja koostööst sõltub see, mis ettevõtted kvalifitseeruvad toetusmeetmele ja mis mitte. Seega on oluline, et osapooled püüaksid erimeelsused kiiresti ületada ja toetuse saamise tingimuste asjus õigusselguse luua. Kuna tegemist on kriisimeetmega, on vaja selgus saada kiiresti.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Karolin Soo 693 8410
Karolin.Soo@oiguskantsler.ee