



Õiguskantsler

Meie 20.10.2020 nr 7-6/201471/2005645

Maaeluministeerium
info@agri.ee

Maaelu Edendamise Sihtasutus
mes@mes.ee

Majandusmeetmed Covid-19 levikuga seotud kriisi leevendamiseks

Austatud minister ja juhatuse esimees

Õiguskantsleri poole on pöördunud mitu maapiirkondade ettevõtjat, kellele Maaelu Edendamise Sihtasutus ei andnud Covid-19 levikust tingitud majanduslike raskuste leevendamiseks laenu ega selgitanud piisavalt keeldumise põhjuseid. Ettevõtjad küsisid, kuidas on võimalik sihtasutuse otsust vaidlustada.

Maaelu Edendamise Sihtasutusel (MES) tuleb avalikke ülesandeid täita hea halduse põhimõtte kohaselt ning tagada ettevõtjate võrdne kohtlemine ja aus konkurents (põhiseaduse § 12). Kui MES jätab ettevõtja laenu taotluse rahuldamata, tuleb otsuses keeldumise põhjuseid selgitada. Muu hulgas tuleb selgitada seda, miks pole laenu andmine MES hinnangul kooskõlas avalike huvidega. Laenu andmise ja ka sellest keeldumise otsus peab põhinema kehtival õigusel ning olema proportsionaalne, kaalutusvigadeta ja vastama haldusmenetluse seaduses ([HMS](#)) kehtestatud vorminõuetele.

Õiguspärane haldusmenetlus pole pelk formaalsus, vaid laenu andmise põhimõtete läbipaistvuse ja järjekindluse ning seeläbi ettevõtjate ühetaolise, õiglase ja õiguspärase kohtlemise oluline tagatis. Kui arusaadavaid selgitusi ega põhjendusi ei esitata, on kohtulik kontroll raskendatud. Ometi tuleb ettevõtjatele kindlustada võimalus laenu andmisest keeldumine kohtus vaidlustada ja kohtule omakorda võimalus hinnata laenu andmisest keeldumise õiguspärasust, mh seda, kas otsused on tehtud avalikke huve ja eesmärke arvestades.

I. Maaelu Edendamise Sihtasutuse olemus ja tegevus

1. Maaelu Edendamise Sihtasutus on riigi sihtasutus (riigivaraseaduse ([RVS](#)) § 3 lg 1 p 8), mis täidab Covid-19 mõjude leevendamiseks ette nähtud laenu taotluste (edaspidi kriisilaenud) lahendamisel halduslepinguga pandud avalikku ülesannet. Seega on MES kriisilaenu andmisel haldusorgan HMS § 8 lg 1 tähenduses. Riigi osalemise puhul riigi sihtasutuses on tegemist riigivara ehk avalike vahendite paigutamise ja eraõiguslikku juriidilisse isikusse, arvestades avalikku huvi ja eesmärke. Riigi osamine eraõiguslikus juriidilises isikus ehk riigivara valitsemine (RVS § 1 lg 2, § 4 lg 1 ja § 6 lg 5) saab toimuda üksnes avalikes huvides ja avalikel eesmärkidel (RVS § 8 lg 1 ja § 9). Juba olemuslikult ei saa riigil oma vara valitsemisel olla muid

Õiguskantsleri Kantselei

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

huve või eesmärgi.¹ Avalikes huvides on ka ennetada korrupsiooni ning tagada avaliku ülesande aus ja erapooletu täitmine ([korrupsioonivastase seaduse](#) § 1).

2. Riigikogu on sätestanud, et riigiabi ja vähese tähtsusega abi või muu toetuse andmine on maaelu ja põllumajandusturu korraldamise riiklik abinõu (maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduse ([MPKS](#)) § 2 p-d 1–3). Põllumajanduslikku riigiabi või muud riigiabi võivad anda riik ja sihtasutus otseselt või kaudselt riigi raha kasutades ([MPKS](#) §-d 3–5). Maaeluminister on MES tegevuse eesmärgiks seadnud Eesti maapiirkonna ettevõtluse toetamise ja elavdamise, et luua paremaid võimalusi kapitalile ligipääsuks ning maaettevõtluse konkurentsivõime suurendamiseks ([MES põhikirja](#), p 2). Põhikirja kohaselt tuleb sihtasutusel oma eesmärkide saavutamiseks muu hulgas anda laene ja tagatise ning arendada ja osutada muid finantsteenuseid ([MES põhikirja](#), p 2.2.1).

3. MES täidab halduslepingutega määratud ülesandeid (nt kriisilaenude andmisel) avalik-õigusliku pädevuse kohaselt. Avalik-õigusliku pädevuse avalikest vahenditest laenude ja riigiabi andmiseks näevad ette eraõigusliku sihtasutuse MES [põhikirja](#), [MPKS](#) ja halduslepingud. Seega tuleb MES laenuandmisest keeldumise otsuse õiguspärasust hinnata avaliku õiguse põhimõtetest ja sätetest lähtudes.²

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.³ MES täidab seega avalikke ülesandeid.

II. Maaelu Edendamise Sihtasutuse ülesanded seoses kriisiga

5. [Riigi 2020. aasta lisaeelarve seaduse](#) § 1 6. osa 8. jao ja [seletuskirja](#) kohaselt eraldati Maaeluministeeriumile vahendid finantseerimistehingute tegemiseks. Maaeluministeeriumil tuleb MES kaudu pakkuda riigieelarvevahenditest põllumajandus- ja toiduainesektorile ning maaettevõtjatele mitmesuguseid majandusmeetmeid, mis aitavad leevendada koroonaviiruse levikust tulenevaid majanduslikke raskusi. Meetmete kogumaht on 200 miljonit eurot. Seletuskirja kohaselt tuleb kriisist võimalikult kiiresti väljumiseks ning kriisi negatiivsete mõjude leevendamiseks välja töötada laenukäendus (50 mln eurot),⁴ käibelaen (100 mln eurot)⁵ ja maakapital (50 mln eurot).⁶

6. Kriisist väljumise meetmeid tuleb rakendada [Vabariigi Valitsuse määruse](#) alusel. Määruse § 5 lg 1 p 1 sätestab, et finantsinstrumendi eraldamine peab olema läbipaistev, kedagi ei tohi diskrimineerida ning see peab tagama sihtrühma kuuluvate isikute võrdse kohtlemise nii ühe meetme raames kui ka erinevate meetmete vahel. Määruse § 2 ja § 7 p 3 näevad ette, et maaeluminister peab meetmed kooskõlastama Vabariigi Valitsusega.

¹ [RKKKo 11.12.2015, nr 3-1-1-98-15](#), p 82.

² [RKm 01.07.2004, nr 3-2-4-1-04](#), p-d 13, 15.

³ [RKKKo 11.12.2015, nr 3-1-1-98-15](#), p 67; [RKHKm 13.02.2013, nr 3-3-1-49-12](#), p 23.

⁴ Põllumajandus- ja toiduainesektorile ning maaettevõtjatele pakutakse laenukäendusi kommertsbankadest väljastatud laenudele.

⁵ Maapiirkonnas tegutsevatele ettevõtetele pakutakse käibelaenu koroonaviiruse puhangust tingitud likviidsusprobleemide ületamiseks.

⁶ Põllumaa omanikele pakutakse põllumaa *sale-and-leaseback*-tehinguid (kapitalirent) koroonaviiruse puhangust tingitud likviidsusprobleemide ületamiseks.

7. Kriisist väljumise meetmetega seotud tegevusteks sõlmisid Maaeluministerium ja MES 11.05.2020 [halduslepingu „Rahastamisleping nr 121 COVID-19 kriisi meetmete rakendamiseks](#) (edaspidi rahastamisleping). Meetmete rakendamise eesmärgid on kirjas rahastamislepingu punktis 1.1. Need eesmärgid on Covid-19 levikuga seotud kriisi leevendamiseks laenude andmine, laenukäenduse käendusreservi moodustamine ja käendustasude alandamine.

8. [Rahastamislepingu](#) punkti 2.4 kohaselt võib MES rahastamislepingu alusel pakkuda finantstoodet „[COVID-19 laen bio- ja maamajanduse ettevõtjatele](#)”, mille eelarve on 100 miljonit eurot.⁷ Rahastamislepingu [lisa](#) toodud finantstoote täpsemate tingimuste kohaselt on kriisilaenu sihtgrupp mh maamajandusega (sh majutus, toidlustus jmt) tegelevad ettevõtjad.

9. Riigikogu ei ole maamajanduse ettevõtja definitsiooni otseselt sätestanud, aga seda võib tuletada MPKS § 1 lg-st 1 ja §-st 8. Nende sätete kohaselt on maamajandustegevus maapiirkonna majandustegevus, mis ei ole põllumajandustootmine, põllumajandus- ja mittepõllumajandustoodete töötlemine ega turustamine. Seega võib öelda, et MPKS § 1 ja § 8 tähenduses on maamajanduse ettevõtte maapiirkonnas muu majandustegevusega tegelev ettevõtte.

10. [Riigi 2020. aasta lisaelarve seaduse](#) arutelu ajal oli Riigikogus muu hulgas kaalumisel ettepanek, et maapiirkonna ettevõtted, mis ei tegutses põllumajanduses, kalanduses või metsanduses, saaksid tuge SA-st KredEx samadel tingimustel nagu muudes piirkondades tegutses ettevõtted. Ettepanekut ei toetatud ja leiti, et ka enne Covid-19 puhangut kuulus MES teenuste portfelli lisaks põllumajandus-, kalandus- ja metsandusettevõtetele ka muu maaettevõtlus. MES senistele klientidele on arusaadav lahendus pöörduda ka kriisiolukorras endiselt MES poole.

III. Laenu taotluste menetluses kerkinud probleemid

11. MES nõukogu 08.05.2020 koosoleku otsusega nr 3 kehtestatud finantstoodete sihtrühmad ja MES nõukogu 05.04.2019 otsusega nr 3.2 kinnitatud „[Väikese ja keskmise suurusega ettevõtjatele, mittetulundussektorile ja laenu finantseerijatele laenu andmise kord \(laenamise kava\)](#)“ punktis 9 toodud piirangud ei ole laenu taotlejatele siduvad. [Rahastamislepingu lisa](#) punktis 3 on loetletud nõuded laenu taotlejatele ja saajatele. Selles sättes on välja toodud ka sektorid, milles tegutsesvatele ettevõtjatele laenu ei anta.⁸ Näiteks kinnisvara- ja ehitussektorit ei ole piirangutega sektorite hulgas nimetatud.⁹

12. Seega on küsimus selles, kas MES saab enda sisemistest reeglitest lähtudes otsustada, kellele laenu anda ja kellele mitte, või peaks MES taotlusi lahendades lähtuma õigusnormidest, kuivõrd laenuks antakse avalikke ressursse ning seeläbi täidetakse avalikke ülesandeid.

13. Avaliku ressursi kasutusse andmine peab toimuma menetluses, mis võimaldab võrdsetel alustel osaleda kõigil põhjendatud nõuetele vastavatel isikutel.¹⁰ Isikul, kelle õigusi – eelkõige õigust võrdsele kohtlemisele – rikub kohase menetluse puudumine, on õigus haldusorgani tegevus vaidlustada.¹¹

14. MES täidab kriisilaenu taotluste lahendamisel halduslepinguga antud avalikku ülesannet ehk MES on kriisilaenude andmisel haldusorgan HMS § 8 lg 1 tähenduses ning peab oma tegevuses

⁷ Käesolevaga ei anta hinnangut MES kriisimeetme eesmärgile, millele Riigikontroll oma [lühikäenduste](#) viitas.

⁸ Vt [Covid-19 laen](#), p 9.

⁹ Vt rahastamislepingu [lisa](#), p 3.1.3.

¹⁰ [RKO 15.12.2005, nr 3-3-1-59-05](#), p 17.

¹¹ [RKO 15.12.2005, nr 3-3-1-59-05](#), p 18.

lähtuma õigusnormidest. Muu hulgas ei saa MES õigusliku aluseta piirata ettevõtjate ringi, kellele jäetakse laen automaatselt andmata (PS § 3). MES nõukogu otsusest tulenevatele piirangutele ei saa MES laenutaotluse mitterahuldamisel automaatselt viidata, kuna eespool viidatud MES nõukogu otsused nr 3 ja 3.2 on halduse siseaktid, millel ei ole kindlaksmääratud ja väljapoole ulatuvat jõudu. Iga laenutaotlust tuleb lahendada ja sellega saavutatavaid eesmärke kaaluda, lähtudes kehtivatest õigusnormidest. Covid-19 mõjude vähendamiseks taotletava laenu andmise otsus ja ka laenu andmisest keeldumise otsus on olemuselt haldusaktid ([HMS](#) § 51 lõige 1), sest nende otsustega määratakse ettevõtte õigus saada riigiabi (nt laenu) avalik-õiguslikus suhtes.¹² Haldusakt (sh keelduv haldusakt) peab olema antud õiguspäraselt ([HMS](#) §-d 54–57) ja haldusakti õiguspärasus peab olema kohtulikult kontrollitav ([HMS](#) § 87). Haldusakti adressaati ei või panna olukorda, kus ta peab asuma ise asjakohast õigusnormi otsima.¹³

15. [RVS](#) § 9 sätestab, et Maaeluministeriumil tuleb muu hulgas kontrollida ja hinnata MES eesmärkide saavutamist.

16. Vabariigi Valitsuse seadus (VVS) näeb ette haldusjärelevalve tegemise kohustuse ja meetmed, mis võimaldavad tagada järelevalvatava haldusorgani tegevuse õiguspärasuse (VVS §-d 75¹, 75²).

17. Palun Maaelu Edendamise Sihtasutusel laenutaotluste lahendamisel arvestada haldusmenetluse seaduse nõuetega. Maaeluministeriumil palun kaaluda vajadust alata haldusjärelevalve MES tegevuse üle kriisilaenu andmisel.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Marje Kask 6 93 8427
marje.kask@oiguskantsler.ee

¹² [RKHKo 19.12.2019, nr3-17-1329/36](#), p 18.

¹³ [RKHKo 29.09.2020, nr3-18-305/38](#), p 9.