

**pankrotihalduri kutseala jätkusuutlikkuse ja professionaalse kompetentsi säilitamiseks
ja järelkasvu tagamiseks ning kohtutäituri ametiala jätkusuutlikkuse ja professionaalse
kompetentsi säilitamiseks**

Sisukord

1. Lahendatav probleem	2
1.1. Pankrotihalduri kutseala jätkusuutlikkuse ja professionaalse kompetentsi säilitamine ning järelkasvu tagamine.....	2
1.2. Kohtutäituri ametiala jätkusuutlikkuse ja professionaalse kompetentsi säilitamine	6
2. Eesmärgid.....	7
2.1. Pankrotihalduri kutseala jätkusuutlikkusega seotud eesmärgid	7
2.2. Kohtutäituri ametiala jätkusuutlikkusega seotud eesmärgid	9
3. Võimalikud lahendused	10
3.1. Võimalikud lahendused pankrotihalduri kutsealas.....	10
3.1.1. Võimalikud lahendused kutsestandardi muutmiseks, kutsesse sisenemiseks ja halduri töö korraldamiseks	10
3.1.2. Võimalikud lahendused halduri tasusüsteemi muutmiseks.....	16
3.2. Võimalikud lahendused kohtutäiturite ametiala jätkusuutlikkuse tagamiseks.....	22
4. Uuringud ja kaasatud osapooled	23
5. Mõju	24
5.1. Mõjude hindamise lähtekohad	24
5.2. Mõju sihtrühmade kaupa	25
5.3. Mõjude hinnang lahenduste kaupa	26
5.3.1. Pankrotihaldurite kutseala jätkusuutlikkuse ja professionaalse kompetentsi säilitamine ja järelkasvu tagamine	27
5.3.2. Kohtutäiturite ametiala jätkusuutlikkuse tagamine	35
6. Edasine väljatöötamine.....	36

1. Lahendatav probleem

1.1. Pankrotihalduri kutseala jätkusuutlikkuse ja professionaalse kompetentsi säilitamine ning järelkasvu tagamine

Eesti maksejõuetusõiguses ei ole pankrotihaldurite kui maksejõuetuspraktikute süsteem tervikuna ühtlane ja kestlik. See puudutab ühelt poolt praktikute kutsesse sisenemist, ettevalmistust ja järelkasvu, teiselt poolt aga pankrotihaldurite tasustamist. Pankrotihalduri roll on kõrge vastutusega – halduri ülesandeks on viia pankrotimenetlus läbi seaduslikult, kiirelt ja majanduslikult otstarbekalt. Halduri tegevus mõjutab otseselt võlausaldajate ja võlgnike, avalikkuse ja riigi huve. Seni kehtinud maksejõuetusmenetlus ei soodusta haldurite järelkasvu ega valmista kutsesse sisenejaid ette iseseisvaks tegutsemiseks. Ühtlasi ei ole halduri poolt seadusest tulenevate ülesannete täitmine tasustatud viisil, mis toetaks menetluste kvaliteeti ja valdkonna pikaajalist jätkusuutlikkust.

Arvestades, et kohtute menetlusstatistika kohaselt esitatakse aastast aastasse füüsiliste ja juriidiliste isikute endi ja nende vastu esitatud pankrotiavaldusi üha rohkem - 2022.a 1451, 2023.a 1936, 2024.a 2058, 2025.a 1973, ning 2026.a mai seisuga 839 -, siis on kasvanud ka pankrotimenetluste arv, mida (ajutisel) halduril tuleb läbi viia. Kuigi menetluste arv on kasvanud, ei ole haldurite arv samaväärselt kasvanud. Lisaks on sekkumisvajadus tuvastatud ka kehtiva regulatsiooni analüüsi, Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koja (edaspidi ka Koda) poolt esitatud pöördumiste ja antud selgituste alusel ning kutsepraktika andmete, eksamite tulemuste, haldurite tasustamise statistika ning menetluspraktikas ilmnenu probleemide põhjal. Eeltoodud andmed koosmõjus viitavad sellele, et menetluste arv on suur, samas praktikute ring on väike, järelkasv piiratud, kutsesse sisenemise ettevalmistus ebaühtlane ning tasustamismudel ei arvesta piisavalt vältimatu töö tegelikku mahtu ega menetluste keerukust.

Kuna maksejõuetusõiguse ja maksejõuetusmenetluse läbiviimise tagamine on nii Eesti kui ka Euroopa Liidu poolne ülesanne seda korraldada, tuleb tõusetunud probleemidele reageerida ja ennetada maksejõuetussüsteemi kokku kukkumist. Selleks pakutakse käeolevas väljatöötamiskavatsuses välja lahendusi pankrotihalduri kutseala jätkusuutlikkuse ja professionaalse kompetentsi säilitamiseks ning järelkasvu suurendamiseks. Maksejõuetusmenetluses on mitmeid osapooli (võlgnik, võlausaldajad, haldur, kohus, Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koda, Maksejõuetuse teenistus) ja huvisid (võlgniku huvi, võlausaldajate huvid ühiselt ja iga võlausaldaja üksik huvi, avalik huvi), mida riik peab samaaegselt kaitsma ja tagama.

Kokkuvõttes ei ole tegemist üksnes pankrotihaldurite kutsekorralduse sisemise küsimusega. Kui haldurite ettevalmistus, järelkasv, töökoormuse jaotus ja tasustamine ei taga pankrotimenetluste kvaliteetset läbiviimist, kahjustab see otseselt võlausaldajate võimalust saada oma nõutele võimalikult suur rahuldus ning vähendab avalikkuse usaldust maksejõuetussüsteemi vastu. Ühiskonna tasandil väljendub probleem selles, et menetlused muutuvad aeglasemaks, on ebaühtlasema kvaliteediga ja vähem tulemuslikud. Samuti suureneb risk, et maksejõuetuse põhjuseid, vara liikumist või võimalikke rikkumisi ei tuvastata piisava

põhjalikkusega. Selle tagajärjel kannatavad aus majanduskeskkond, õiguskindlus, kohtusüsteemi toimimine ning üldine arusaam, et pankrotimenetlus on tõhus ja õiglane avalik menetlus.

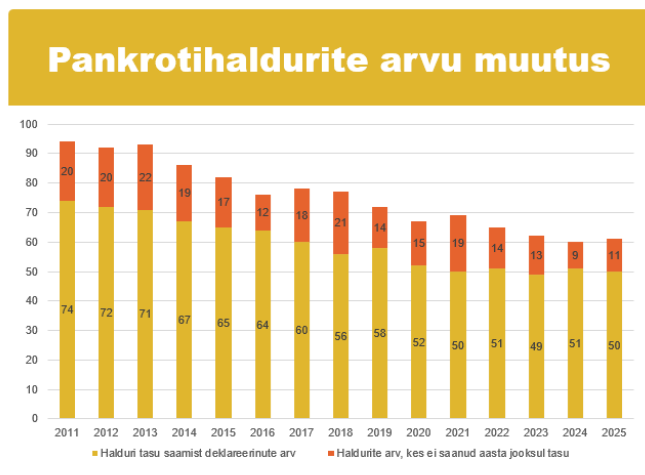
Väljatöötamiskavatsusega asutakse lahendama järgmisi omavahel seotud alaprobleeme:

- 1. Kutsesse sisenemine ja maksejõuetusspetsiifiline ettevalmistus.** Pankrotihalduri (PankrS § 56, § 57) tavapärasel kutsesse sisenemise teel on ette nähtud haridus- ja kogemusnõuded, eksam ja väljaõpe. Samas saab osa isikuid (nt vandeadvokaadid, vandeaudiitorid ja vastava haridustasemega kohtutäiturid) siseneda kutsesse lihtsustatud korras, kellele ei ole kohustuseks läbida maksejõuetusspetsiifilist väljaõpet. **Ehk osadel isikutel on võimalik siseneda pankrotihalduri kutsesse lihtsustatud korras, ilma et neil oleks kohustust läbida maksejõuetusmenetluse rollispetsiifiline väljaõpe. Selline korraldus ei taga, et kõik kutsesse sisenejad oleksid iseseisvaks tegutsemiseks ühtlaselt ette valmistatud. See võib aga viia menetluste ebaühtlase kvaliteedini ning kahjustada menetlusosaliste huve, sest pankrotihalduril on keskne roll võlgniku vara väljaselgitamisel ja müümisel, nõuete kontrollimisel ja menetluse tulemuslikul juhtimisel.**
- 2. Kutsesüsteemi haprus, kutsepidajate väike ring, menetluste jagamine.** Pankrotihaldur täidab kõrge usaldusega kutserolli, kuid kehtiv süsteem ei taga piisavalt, et kutsesse siseneja valmisolekut hinnatakse ja arendatakse terviklikult enne iseseisvat tegutsemist. **Kui ettevalmistus ja järelhindamine puudub või on ebaühtlane, suureneb risk, et menetlusi viiakse läbi erineva kvaliteediga. See kahjustab võlgnikku, võlausaldajaid, kelle nõuete rahuldamine sõltub halduri pädevusest, ning avalikku huvi, sest pankrotimenetlus peab tagama usaldusväärse ja läbipaistva kontrolli võlgniku vara ja kohustuste üle.**

Koja 2025. aasta aruande järgi oli aasta lõpus 60 pankrotihaldurina tegutsemise õigust omavat isikut, 34 saneerimisnõustajana tegutsemise õigust omavat isikut ning usaldusisikute nimekirjas 50 inimest. 24.04.2026 seisuga on Koja kutsekogus liikmeid kokku 71, kellest 62 pankrotihaldurina tegutsemise õigust omavad isikud (neist 33 vandeadvokaadid), ning 34 saneerimisnõustajana tegutsemise õigust omavad isikud; ühe halduri ja saneerimisnõustaja tegevus on peatatud. **Koja liikmete arv ei näita siiski, kui paljud neist tegelikult aktiivselt tegutsevad, milline on piirkondlik katvus või kui suur osa keerukamatest menetlustest koondub väheste kogenud praktikute kätte.** Seetõttu ei seisne probleem ainult õigusnormides, vaid ka süsteemi tegelikus läbilaskevõimes, järelkasvus ja kestlikkuses. Koja andmetel on liikmemaksu aruande pinnalt alates 2011. aastast igal aastal vähenenud halduri tasu saamist deklareerivate isikute arv (vt „pankrotihaldurite arvu muutus“).

Kuigi pankrotihaldureid on nimekirjas läbi aastate olnud ca 60 haldurit, siis 2024.a ja 2025.a pankrotimenetluste statistikast nähtuvalt jagatakse kohtu poolt menetlustest ca

60% 11 halduri vahel¹. Ehkki pankrotihaldurite nimekirjas olevate isikute arv on ajas muutuv, samuti igal aastal menetletavate pankrotimenetluste arv, siis näitab see siiski ca 1/5 haldurite teatavat kõrgemat (üle)koormust, keskmiselt 10 haldurit ei teeni halduritegevuse tulu (lähtuvalt liikmemaksu aruannetest), mistõttu 3/5 halduritest (ca 39) nimetatakse halduriteks ühes kuni kuues menetluses ühe aasta jooksul.



3. **Kutsesse sisenemisel maksejõuetusmenetluste läbiviimiseks piisava ja vajalike oskuste ja teadmiste läbimõeldud ja süsteemne väljaõpe, koolitamine ja järelhindamine.** Pankrotiseadus käsitleb haldurit pankrotimenetluse keskse organina ning näeb ette kutsetegevuse, põhikohustused, kutsekindlustuse, toimikute pidamise, kohtu järelevalve, haldusjärelevalve ja distsiplinaarvastutuse.

2023-2025 on kutsesse sisenemine (Koja liikmeks astunud) ja väljumine olnud madal (vt “kutsekogu liikmeskonna ja usaldusisikute arvu muutus”), enamikel juhtudel on kutsekogu liikmeks astunud vandeadvokaat (22/31). Halduri kutseeksamit on sooritanud viidatud perioodil seitse inimest ning saneerimisnõustaja eksamit kaks - keegi neist ei ole eksamit edukalt sooritanud.

Kutsekogu liikmeskonna ja usaldusisikute arvu muutus			
Aasta	Õigused antud	Õigused lõpetatud	Märkused õiguste lõpetamise aluste kohta
Pankrotihaldurid			
2023	3	6	5 avalduse alusel, 1 väljaarvamisega
2024	1	3	3 avalduse alusel
2025	5	5	4 avalduse alusel, 1 väljaarvamisega
Saneerimisnõustajad			
2023	8	1	1 avalduse alusel
2024	9	3	3 avalduse alusel
2025	6	2	2 avalduse alusel
Usaldusisikud			
2023	0	0	
2024	48	1	1 avalduse alusel
2025	4	1	1 avalduse alusel

¹ 2024-2025.a jooksul on viidatud 11 isikut nimetatud halduriks keskmiselt 8-15 menetluses.

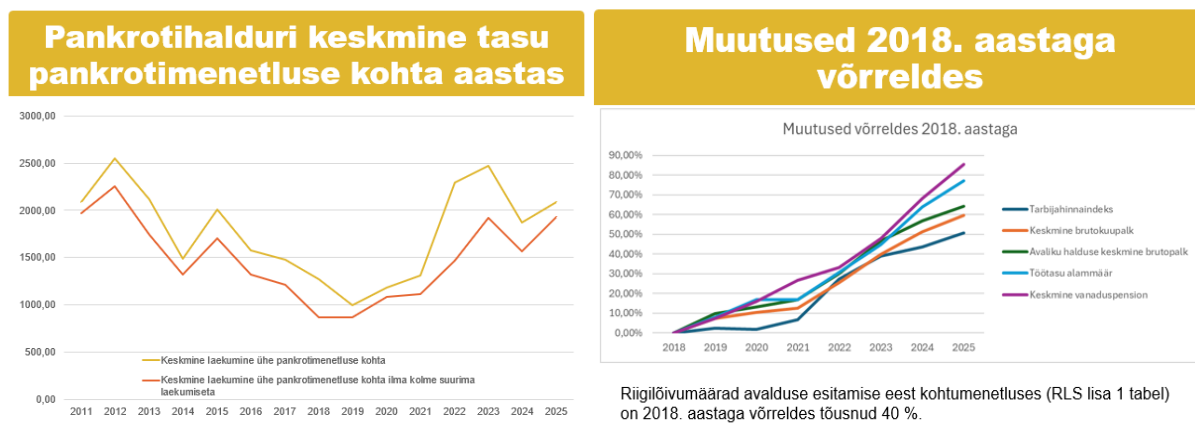
Seega on praktikute ring väike, kutsesse sisenemine on madal ning suur osa pankrotimenetlustest koondub väheste aktiivsete haldurite kätte. Samal ajal ei näita nimekirjas olevate haldurite arv seda, kui paljud neist tegelikult aktiivselt tegutsevad või milline on menetluste piirkondlik ja sisuline katvus. See aga muudab süsteemi haavatavaks. Kui keerukamad või suurem osa menetlustest koondub väheste praktikute kätte, võib halveneda menetluste kättesaadavus, kiirus ja kvaliteet. Ühiskonna tasandil tähendab see riski, et pankrotimenetluste läbiviimine ei ole piisavalt stabiilne ega järjepidev ning võlgniku ja võlausaldajate huvide kaitse sõltub liiga suurel määral väheste isikute töökoormusest.

4. **Pankrotihalduri ülesanded ja tasustamise kord.** Kehtiv tasustamissüsteem on tugevalt seotud pankrotivara suurusega ega arvesta piisavalt menetluse vältimatu töö tegelikku mahtu, asja keerukust ega menetluse kestust. Väikese või puuduva varaga menetlustes peab haldur tegema kohustuslikud toimingud sõltumata sellest, kas varast on võimalik tasu maksta. **Kui vältimatu töö ei ole mõistlikult tasustatud, muutuvad väikese varaga või keerukad menetlused majanduslikult väheatraktiivseks. See vähendab kutseala järelkasvu, võib langetada menetluste kvaliteeti ning kahjustab võlausaldajaid, sest halduri töö tulemuslikkus mõjutab otseselt pankrotivara väljaselgitamist ja nõuete rahuldamist. Avaliku huvi seisukohalt süvendab see usaldamatust maksejõuetussüsteemi vastu ja võib jätta riigi delegeeritud ülesande sisuliselt ebapiisavalt rahastatuks.**

Haldur peab aga tegema hulga tööd sõltumata sellest, kas varast laekub palju, vähe või üldse mitte midagi. Aruanded, võlausaldajate koosolekud, nõuete läbivaatamine, võlausaldajatega, võlgnikuga, kohtuga ja asutuste/ isikutega suhtlemine, vara ja kohustuste väljaselgitamine ja kaardistamine ning menetluse lõpetamine on töö, mida ei saa tegemata jätta. Kehtiv süsteem ei erista seda vältimatut tööd ega taga piisavalt ka selle tasustamist. Seadus sätestab ka tunnitasu põhimõttel tasu küsimist, kuid seda rakendatakse erandjuhtudel. Riigi poolt hüvitatakse pankrotihaldurile varatu pankrotimenetluse korral ühe töötasu alammääras (946 eurot + käibemaks) nn vältimatu töö, millele kulunud aeg võib olla 10 või 100 tundi. Ehk tasustamise loogikas ei ole piisavalt hästi tasakaalustatud kolme elementi: vältimatu töö mahtu, konkreetse asja keerukust ja halduri pankrotipesasse toodud lisandväärtust. Selle tulemusena jäävad väikese varaga, kuid tegelikult töömahukad menetlused alatasustatuks, samas kui mõnes suurema varaga asjas peab kohus tasu hiljem korrigeerima, et see ei muutuks ebamõistlikult suureks.

Samuti nähakse süsteemipuudusena ka asjaolu, et halduri tasu määratakse pankrotimenetluse lõppedes - samas ei ole ennustatav kaua pankrotimenetlus kestab ega sõltu ainuüksi halduri tegevusest. Pankrotimenetluse kestust saavad mõjutada seejuures nii võlgniku võimalikud vaidlustused, vaidlused võlausaldajatega või võlausaldajate vahelised vaidlused ja tegevus, muude pankrotimenetlust puudutavate kohtuvaidluste pidamise ajaline kestvus, kohtu poolt halduri esitatud lõpliku võlausaldajate nimekirja ja lõpparuande kinnitamiseks kuluv aeg (tegemist ei ole ammendava loeteluga). Kehtiv

tasustamismudel ei seo halduri tasu piisavalt õiglaselt ega läbipaistvalt menetluse tegeliku ajakulu ja töömahuga, sh vältimatu tööga. Samuti on halduri keskmine tasu pankrotimenetluse kohta aastast tagasi 2011. aasta tasemel, kui muu keskkond (kulud, keskmine brutopalk, töötasu alamäär, tarbijahinnaindeks) on oluliselt kasvanud (vt „pankrotihalduri keskmine tasu pankrotimenetluse kohta aastast“ ja „muutused 2018. aastaga võrreldes“).



Kokkuvõtvalt, kehtiv raamistik ei taga piisavalt, et kutsesse sisenejad oleksid ühtlaselt ja maksejõuetusspetsiifiliselt ette valmistatud, juhendatud ning süsteemi kestlikkuse tagamiseks piisavas arvus olemas. Samuti ei ole tagatud töökoormuse ühtlane jaotus ega õiglane tasustamine, mis arvestaks menetluse tegeliku töömahtu, keerukust ja tulemuslikkust. Kui vältimatu töö ei ole mõistlikult tasustatud, muutuvad väikese varaga ja keerukad menetlused majanduslikult väheatraktiivseks, mis takistab järelkasvu, halvendab menetluste kvaliteeti ning kahjustab võlausaldajate, riigi ja avalikku huvi. Seetõttu tuleb ühtlustada kutsesse sisenemist, tugevdada väljaõpet ja järelkasvu, parandada töökoormuse jaotust ning kujundada õiglasem tasustamismudel.

1.2. Kohtutäituri ametiala jätkusuutlikkuse ja professionaalse kompetentsi säilitamine

Lisaks käsitletakse käesolevas väljatöötamiskavatsuses probleemina ka kohtutäituri ameti jätkusuutlikkuse küsimust. Lähiaastatel võib märkimisväärne osa ametis olevatest kohtutäituritest (neist ligikaudu 15 kohtutäiturit) jõuda pensioniikka või ametist lahkuda. See tähendab, et mitme kohtutäituri büroo tegevus võib lähiaastatel lõppeda või vajada ümberkorraldamist. Arvestades kohtutäituri büroode olulist rolli kohtulahendite ja muude täitedokumentide sundtäitmisel, on nende töö järjepidevus õigussüsteemi toimimise seisukohalt väga oluline. Büroode tegevuse jätkusuutlikkus mõjutab ka täitemenetluse teenuse piirkondlikku kättesaadavust.

Kohtutäituri bürood on aastate jooksul kujunenud toimivateks organisatsioonideks, kus on välja kujunenud kindel töökorraldus, menetluspraktika ja professionaalne kompetents. Paljudes büroodes töötavad kohtutäituri abid, kellel on pikaajaline kogemus täitemenetluse praktilises läbiviimises ning büroo töö korraldamises.

Kehtiv kord ei võimalda aga selgelt lahendada olukorda, kus pensioneeruva või ametist lahkuva kohtutäituri büroo tegevust võiks jätkata samas büroos töötanud pädev kohtutäituri abi, isegi juhul, kui ta vastab kohtutäituri ametisse nimetamise üldistele nõuetele. Selle tulemusel võib toimiva büroo tegevus katkeda ning selle menetlused ja tööülesanded jagatakse ümber teiste kohtutäiturite vahel.

Selline olukord võib katkestada büroode töökorraldusliku järjepidevuse, suurendada ajutiselt teiste kohtutäiturite töökoormust ning viia süsteemis kujunenud praktilise kompetentsi kadumiseni. Samuti võib see vähendada kompetentsete kohtutäituri abide motivatsiooni kutsealal pikemalt tegutseda.

Olukorras, kus lähiaastatel võib ametist lahkuda märkimisväärne hulk kohtutäitureid, on oluline leida lahendusi, mis aitaksid säilitada olemasolevat kompetentsi ning tagada kohtutäituri büroode tegevuse võimalikult sujuva jätkumise.

2. Eesmärgid

2.1. Pankrotihalduri kutseala jätkusuutlikkusega seotud eesmärgid

Kavandatavate muudatuste eesmärgid ja hindamise aluseks olevad võimalikud mõõdikud:

1. **Ühtlase ettevalmistuse saavutamiseks on eesmärk tagada, et kõik uued pankrotihaldurid omandavad enne iseseisvat tegutsemist kutsespetsiifilised teadmised ja oskused.** See suurendab menetluste kvaliteeti, prognoositavust ja usaldusväärsust võlausaldajate, võlgnike, kohtute ja avalikkuse jaoks. Pankrotihaldurite roll ei ole üksnes tehniline menetlusülesanne, vaid oluline osa toimivast ettevõtluskeskkonnast ja õiguskindlusest. Seetõttu peab kutsesse sisenemine ja tööle asumine tagama, et pankrotihaldurid oleksid võrreldavatel alustel ette valmistatud ning valmis tegutsema sõltumatult, professionaalselt ja avaliku usalduse vääriliselt.

Mõõdik: uute praktikute osakaal, kes on läbinud maksejõuetusspetsiifilise väljaõppe.

2. **Järelkasvu suurendamiseks on eesmärk kehtestada pankrotihaldurite kutsesse sisenemisel selged ettevalmistus- ja väljaõppe põhimõtted.** Kutsesüsteem peab olema pädevuspõhine, juhendatud ja kestlik. Selle eesmärk ei ole üksnes suurendada praktikute arvu ega muuta kutsesse pääsu rangemaks, vaid luua tasakaalustatud süsteem, kus uued praktikud saavad vajaliku väljaõppe, sisseelamiskoolituse ja vajaduse korral juhendamise või mentorluse. See aitab tagada, et kutsealale sisenemine ja seal püsimine oleks professionaalselt ning majanduslikult realistlik.

Mõõdikud: uute kutsealale sisenejate arv aastas; eksami sooritanute arv; aktiivsete praktikute arv.

3. **Maksejõuetusmenetluste läbiviijate ja töö jaotamise tagamiseks on eesmärk tugevdada järelkasvu ja vähendada süsteemi sõltuvust väikesest aktiivsete praktikute ringist.** Maksejõuetusmenetluste kvaliteet ja kättesaadavus eeldavad, et praktikuid on piisavalt, nende töökoormus on mõistlikult jaotatud ning riigil, kohtutel ja kutseorganisatsioonil on ülevaade praktikute arvust, aktiivsusest, piirkondlikust kättesaadavusest ja võimekusest. Ühtlasem tööjaotus aitab vältida olukorda, kus menetlused koonduvad väheste praktikute kätte ning süsteemi kestlikkus sõltub liigselt väikesest isikute ringist.

Mõõdikud: aktiivsete haldurite arvu kasv; piirkondlik katvus; ühtlasem menetluste jaotus praktikute vahel.

4. **Õiglase tasustamismudeli eesmärk on kujundada pankrotihaldurite tasustamismudel, mis arvestab vältimatut tööd, menetluse keerukust ja tulemuslikkust.** See suurendab menetluse kvaliteeti, prognoositavust ja usaldusväärsust võlausaldajate, võlgnike, kohtute ja avalikkuse jaoks.

Tasustamismudel peab tagama, et haldur saab mõistliku tasu ka väikese või puuduva pankrotivaraga menetlustes, sest osa tööst on vältimatu sõltumata menetluse majanduslikust tulemist. Samal ajal peab süsteem vältima menetluse venitamist, põhjendamatuid kulusid ja väikeste menetluste alatasustamise kompenseerimist suuremate menetluste arvelt.

Tasustamine peab väärtustama tegelikku töömahtu, asja keerukust ja halduri loodud lisandväärtust, kaitstes samal ajal võlausaldajate, võlgnike ja avalikku huvi. Sellega seonduvalt võib olla põhjendatud ka ajutise halduri ja halduri ülesannete ning muu töökorralduslike muudatuste tegemine. Kuna kutsealale sisenemine ja seal püsimine sõltub ka töö majanduslikust jätkusuutlikkusest, on tasustamismudel otseselt seotud kogu maksejõuetuspraktikute süsteemi järelkasvu ja kestlikkusega.

Mõõdikud: väikese või puuduva varaga menetlustes tasustatud vältimatu töö osakaal; keskmise tasu suhe töötasu alammäära, keskmise palga või tarbijahinnaindeksiga; menetluste kestus; kohtute poolt tasu korrigeerimise sagedus; kaebuste ja distsiplinaarasjade arv; võlausaldajatele jaotise alusel väljamakstavate maksete suuruse kasv.

Kirjeldatud probleemide lahendamiseks pakutakse välja alternatiivsed lahendused (1-5, 6A), mille üldine eesmärk on tugevdada Eesti maksejõuetussüsteemi tervikuna, võimestades kehtivat pankrotihaldurite kutsesüsteemi ning leida võimalusi õiglasemaks tasustamiseks. Kutsesse sisenemise nõuded, väljaõpe, tööjaotus ja tasustamine peavad moodustama toimiva terviku, mis toetab menetluste kvaliteeti, võlausaldajate ja võlgnike kaitset, avalikku huvi, valdkonna järelkasvu ning Eesti ettevõtluskeskkonna usaldusväärsust. Alternatiivse võimalusena esitatakse ka lahendus 6B, mille alusel kujundataks halduri kutsesüsteemi ümber selliselt, et haldurid tegutsevad kui ametiisikud (riigiametnikud).

Eesmärkide seadmisel tuginetakse strateegiale „**Eesti 2035**“, mille üks keskseid sihte on Eesti heaolu, konkurentsivõime ja hea valitsemise toetamine. Maksejõuetussüsteemi tõhusus on seotud eelkõige ettevõtluskeskkonna, õiguskindluse, riigivalitsemise kvaliteedi ja majanduse usaldusväärsusega. „Eesti 2035“ annab maksejõuetusõiguse kaasajastamiseks ja pankrotihalduri kutse jätkusuutlikkuse tagamiseks riigi pikaajalise poliitikakujundamise suuna ning on aluseks ka käesoleva väljatöötamiskavatsusele. „Eesti 2035“ strateegia kohaselt vajavad Eesti ettevõtluskeskkonna konkurentsivõime parandamiseks tõhustamist muu hulgas maksejõuetusega seotud lahendused. Samuti toetab VTK „Eesti 2035“ sihte kujundada Eesti tugevaks, uuendusmeelseks ja vastutustundlikuks majanduseks ning uuendusmeelseks, usaldusväärseks ja inimesekeskseks riigiks. Maksejõuetuspraktikute pädevus, sõltumatus, piisav järelekasv ja õiglane tasustamine mõjutavad otseselt võlausaldajate ja võlgnike õiguste kaitset, kohtumenetluste tõhusust, ettevõtluskeskkonna prognoositavust ning investeerimis-kindlust.

Käesolev VTK on seotud ka **Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi ja koalitsioonileppe** eesmärkidega tugevdada õigusriiki, muuta õiguse ja õigluse saavutamine kiiremaks ja efektiivsemaks, vähendada halduskoormust ning tagada stabiilne ja õiguskindel ettevõtluskeskkond. Täpsemalt haakub algatus koalitsioonileppe punktidega 178, 188, 224 ja 225, mis käsitlevad halduskoormuse juurdekasvu peatamist, kohtumenetluste ökonoomsemaks muutmist, regulatsioonide lihtsustamist ning EL-i õiguse rakendamisel Eesti konkurentsivõime eest seismist.

Kavandatavad muudatused on seotud ka Justiits- ja Digiministeeriumi Õigusriigi programmiga aastateks 2026-2029, kuna aitab kujundada selget, terviklikku ja usaldusväärset õigusruumi, kus võlgniku ja võlausaldaja põhiõigused on kaitstud ning riik toimib läbipaistvalt ja tõhusalt. Usaldusväärse ja tulemusliku õigusruumi programm keskendub selge ja tervikliku õigusruumi kujundamisele, kus põhiõigused on kaitstud ning riik toimib läbipaistvalt ja tõhusalt. Maksejõuetusmenetlused on selle eesmärgiga otseselt seotud, sest pankrotihaldurid (saneerimisnõustajad ja usaldusisikud) täidavad avaliku usaldusega rolli ning nende pädevusest, sõltumatusest ja motiveeritusest sõltub, kas võlausaldajate ja võlgnike õigused on tegelikult kaitstud ning kas kohtumenetlused toimivad tõhusalt. Seega mõjutab maksejõuetussüsteemi ja -menetluste kvaliteet otseselt võlausaldajate ja võlgnike õiguste kaitset, kohtumenetluste tõhusust, ettevõtluskeskkonna atraktiivsust ja Eesti õiguskeskkonna rahvusvahelist konkurentsivõimet.

2.2. Kohtutäituri ametiala jätkusuutlikkusega seotud eesmärgid

Kohtutäiturite ametialaga seonduvate kavandatavate muudatuste eesmärgid:

- luua selgemad ja paindlikumad võimalused kohtutäituri büroode tegevuse jätkamiseks olukorras, kus ametis olev kohtutäitur lõpetab tegevuse;
- tagada kohtutäituri büroode töökorralduslik järjepidevus büroo siseselt ka kohtutäituri ametist lahkumise korral;
- säilitada büroodes aastate jooksul kujunenud töökorraldus, menetluspraktika ja professionaalne kompetents;

- suurendada kohtutäituri abide rolli ameti arengus ning luua neile selgem karjääriperspektiiv;
- toetada kvalifitseeritud spetsialistide püsimist ametialal ja seeläbi kohtutäituri ametiala jätkusuutlikkust;
- tagada täitemenetluse süsteemi järjepidev toimimine ning täitemenetluse teenuse ühtlane ja piirkondlikult kättesaadav osutamine.

Kavandatavad muudatused on seotud Justiits- ja Digiministeeriumi Õigusriigi programmiga aastateks 2026-2029, mille kohaselt tegeleb ministeerium täitemenetluse- ja maksejõuetusvaldkonna korrastamisega. Tsiviiltäite- ja maksejõuetusvaldkonnas tegeletakse valdkonna õigusaktides (täitemenetluse seadustik, kohtutäituri seadus, kohtutäiturimäärustik) suuremate kitsaskohtade kõrvaldamisega ning aktide kaasajastamisega.

3. Võimalikud lahendused

Eelnõu VTK ettevalmistamisel kaaluti tavapäraselt lisaks õiguslikele muudatustele ka mitteregulatiivseid meetmeid, nagu avalikkuse teavitamine, rahastuse suurendamine, olemasoleva olukorra säilitamine (ehk muudatustest loobumine), kehtivate sätete parem rakendamine ning muud alternatiivsed lahendused. Käesoleval juhul ei võimalda alternatiivsed meetmed tuvastatud probleeme siiski piisavalt lahendada ja soovitud eesmärged saavutada.

Kuigi teoreetiliselt oleks võimalik püüda kehtivaid sätteid praktikas ühtsemalt kohaldada, eeldaks see märkimisväärset aega ning ühtse praktika kujunemine kõigi haldurite, kohtute ja kohtutäiturite seas ei ole tagatud. Seetõttu on probleemide lahendamiseks vajalik üle vaadata kehtiv õiguslik kord ning kujundada selgem raamistik ka nende olukordade jaoks, mis ei ole praegu piisavalt reguleeritud.

Võimalikud lahendused on esitatud kahes osas. Esimeses osas (p 3.1.) esitatakse pankrotihalduri kutsealast puudutavad võimalikud lahendused (lahendused 1-6): kutsestandardi muutmine, kutsesse sisenemine, halduri töö korraldamine (p 3.1.1.); ning halduri tasusüsteemi muutmine (p 3.1.2.). Lahendused on esitatud kitsaskohtade kaupa. Teises osas (p 3.2.) esitatakse kohtutäituri ametiala puudutav võimalik lahendus (lahendus 7).

3.1. Võimalikud lahendused pankrotihalduri kutsealas

3.1.1. Võimalikud lahendused kutsestandardi muutmiseks, kutsesse sisenemiseks ja halduri töö korraldamiseks

Lahendus 1. Pankrotihalduri haridustaseme muutmine

Kehtiva õiguse järgi võib pankrotihaldurina tegutsemise õiguse saada isik, kellel on riiklikult tunnustatud bakalaureusekraad ja vähemalt kaheaastane töökogemus rahanduse, õiguse, juhtimise või raamatupidamise valdkonnas, või isik, kellel on magistrikraad sõltumata erialast.

Seega ei ole kehtiv haridusnõue otseselt seotud pankrotimenetluse sisuks vajalike õigus- ja majandusalaste teadmistega.

Pankrotihalduri roll erineb saneerimisnõustaja ja usaldusisiku rollist muuhulgas sellega, et pankroti väljakuulutamisel läheb haldurile üle võlgniku vara valitsemise ja käsutamise õigus. Haldur teeb võlgniku eest ja nimel tehinguid, juhib menetlust, selgitab välja vara ja kohustused, hindab nõudeid ning kaitseb nii võlausaldajate kui ka võlgniku huve. Seetõttu eeldab halduri töö tugevat arusaamist nii pankrotiõigusest kui ka majandustegevuse ja finantsarvestuse põhimõtetest.

Praktikas on pankrotimenetlused muutunud õiguslikult ja majanduslikult keerukamaks. Seda kinnitab ka asjaolu, et märkimisväärne osa haldurite nimekirjas olevatest isikutest on vandeadvokaadid. Samas ei taga üksnes mistahes valdkonna magistriskraad ega bakalaureusekraad koos üldise töökogemusega piisavalt ühtlast ettevalmistust pankrotimenetluste juhtimiseks.

Seetõttu on põhjendatud asendada senine haridusnõue nõudega, et pankrotihalduriks saamise eelduseks oleks õigusteaduse või majanduse magistriskraad. Õigusteaduse taustaga isikule tuleks tagada majanduslane täiendõpe ning majandustaustaga isikule maksejõuetusõiguse ja menetlusõiguse täiendõpe. Täpsem väljaõppekorraldus on käsitletud lahenduses 2.

Selline muudatus aitab ühtlustada pankrotihaldurite ettevalmistust, suurendada kohtute ja võlausaldajate usaldust haldurite pädevuse vastu ning toetada pankrotimenetluste kvaliteetset ja professionaalset läbiviimist. Samal ajal tuleb edasises väljatöötamises hinnata üleminekumeetmeid, et kõrgem haridusnõue ei kitsendaks põhjendamatult kutseala järelkasvu.

Lahendus 2. Kutsesse sisenemine, väljaõpe (A) ja töövoo tagamine (B)

A. Kutsesse sisenemine ja väljaõpe

Kehtiva õiguse järgi saab pankrotihalduri kutsealale siseneda kahel viisil:

- i) kutseeksami kaudu või
- ii) lihtsustatud korras liikmeks astumisega ehkksamierandi alusel.

Kui pankrotihaldurile kehtestatakse kõrgem haridusnõue, on järelkasvu ja kutse kvaliteedi tagamiseks põhjendatud täpsustada ka kutsesse sisenemise ja väljaõppe korda.

Esiteks on põhjendatud laiendadaksamierandit kohtutäituri abidele, kellel on pankrotihalduri kutsele vastav haridustase ja kohtutäituri asendamisõigus. Kohtutäituri abidel on täitemenetluse ja büroo töökorralduse praktiline kogemus, mida saab maksejõuetusmenetluses kasutada. See avardaks võimalikku järelkasvu, säilitades samal ajal nõude, et kutsesse sisenejal peab olema piisav hariduslik ja kutsealane ettevalmistus.

Teiseks tuleks kaotada väljaõppeerand. See tähendab, et vandeadvokaadid, vandeaudiitorid, vastava haridustasemega kohtutäituriid ja asendamisõigusega kohtutäituri abid võiksid jätkuvalt

olla vabastatud täismahus kutseksamist, kuid nad peaksid enne iseseisvat tegutsemist läbima kohustusliku sissejuhatava koolituse. Koolitus peaks hõlmama vähemalt pankrotimenetluse praktilist juhtimist, vara valitsemist, dokumentide koostamist ja pidamist, võlausaldajate koosoleku läbiviimist, nõuete kontrollimist, kutse-eetikat ning huvide konflikti vältimist.

Selline lahendus arvestab varasemat kutsekogemust, kuid ei eelda, et õigus-, auditi-, täite- või finantsvaldkonna kogemus annab automaatselt piisava ettevalmistuse pankrotimenetluse praktiliseks juhtimiseks. Eksamierand ei peaks asendama rollispetsiifilist ettevalmistust, sest pankrotihalduri töö eeldab eriteadmisi nii menetluse juhtimisest, pankrotivara moodustamisest, võlausaldajate nõuete käsitlemisest kui ka menetlusosaliste ja kohtuga suhtlemisest.

Lisaks võiks kaaluda uutele halduritele **juhendatud algusperioodi või mentorlust**. Mentorlus võiks olla suunatud eelkõige neile, kes sisenevad kutsealale eksami kaudu ja kellel puudub varasem maksejõuetusmenetluse kogemus. Mentori töö peaks olema tasustatud või seotud muu hüvega, näiteks koolituspunktide või Koja koolitustel osalemise soodustusega. Samuti võib kaaluda järelhindamist pärast esimest tegutsemisperioodi, et hinnata uue halduri praktilist valmisolekut ja vajaduse korral suunata teda täiendavale koolitusele.

Kutse atraktiivsuse suurendamiseks võib ette näha toetavaid meetmeid, näiteks esimese aasta liikmemaksu soodustuse, tasuta sissejuhatava koolituse või mentorluskulude osalise katmise. Samuti võiks mitte-regulatiivse muudatusena luua Koda kutset tutvustava programmi juristidele, audiitoritele, finantsnõustajatele ja teistele potentsiaalsetele sisenejatele, et anda enne eksamit selgem ülevaade pankrotihalduri (saneerimisnõustaja ja usaldusisiku) töö sisust.

Kokkuvõttes aitaksid need muudatused ühtlustada kutsesse sisenejate ettevalmistust, vähendada kvaliteediriske ja toetada pankrotihaldurite järelkasvu.

B. Töövoog tagamine - menetluste automatiseeritud ja läbipaistev jagamine

Pankrotihalduri kutse pidamisega kaasnevad regulaarsed kulud, sealhulgas büroo pidamise, kutsekindlustuse, töötajate ja töövahenditega seotud kulud. Seetõttu ei piisa kutseala järelkasvu toetamiseks üksnes kutsesse sisenemise lihtsustamisest ja väljaõppe tugevdamisest. Uutel ja tegutsevatel halduritel peab olema ka mõistlik ja prognoositav võimalus saada menetlusi ja tasu tehtud töö eest.

Kehtiva korra järgi teeb kohus haldurile ettepaneku konkreetsetes menetluses ajutise haldurina või pankrotihaldurina tegutsemiseks üldjuhul e-kirja teel. Praktikas võivad kujuneda kohtunike ja haldurite püsivad töögrupid. Kuigi kohtuniku ja halduri vaheline usaldus on oluline, ei pruugi selline korraldus tagada süsteemivälist läbipaistvust, ühtlast tööjaotust ega uutele halduritele piisavat töövoogu.

Samuti ei ole praegu piisavalt selget ülevaadet sellest, kui paljudes menetlustes konkreetne haldur tegutseb, milline on tema tegelik koormus, piirkondlik kättesaadavus, spetsialiseerumine

või senine menetluspraktika. Kuigi menetluste arv ei näita üksi halduri töökoormust ega suutlikkust, on see oluline näitaja süsteemi juhtimiseks ja arendamiseks.

Seetõttu on põhjendatud kaaluda automatiseeritud menetluste pakkumise või jaotamise mudelit. Selline süsteem võiks arvestada halduri piirkonda, töökoormust, kogemust, spetsialiseerumist ja menetluse keerukust. Võimalik lahendus oleks luua kohtute infosüsteemis täiendav võimekus, mille kaudu pakutakse või jaotatakse pankrotiasju haldurite vahel läbipaistvate kriteeriumide alusel ning võimalikult ühtlaselt. Samas peab säilima võimalus teha põhjendatud erandeid. Näiteks ei pruugi olla otstarbekas määrata värskest kutsealale sisenenud haldurit kohe väga suure või keeruka pankrotimenetluse juurde, kus on palju vara, võlausaldajaid, töötajaid või kohtuvaidlusi. Sellisel juhul peab kohtul olema võimalik valida menetlusse sobiva kogemuse ja pädevusega haldur, kuid erand peaks olema põhjendatud ja läbipaistev.

Automatiseeritud või poolautomatiseeritud töövoo mudel ei vähendaks kohtu rolli halduri nimetamisel, vaid toetaks kohtu otsustamist parema teabe ja ühtsemate kriteeriumidega. Selleks võib olla vajalik Koja peetava haldurite nimekirja liidestamine kohtute infosüsteemiga või nimekirja pidamise korralduse täpsustamine.

Muudatuse eesmärk on muuta menetluste jagamine läbipaistvamaks, vähendada menetluste koondumist väheste praktikute kätte, toetada uute haldurite kutsealal püsimist ning tagada haldurite töökoormuse ühtlasem jaotus. See tugevdaks pankrotihalduri kutseala kestlikkust ja suurendaks usaldust haldurite nimetamise süsteemi vastu.

Lahendus 3. Halduri töökorralduse paindlikumaks muutmine - halduri ülesannete delegeerimine (A); lühiajaline asendamine (B); halduribüroo organisatsiooniline võimekus (C) ja halduribüroo teenuste kasutamise tingimused (D)

A. Halduri ülesannete delegeerimine

Kehtiva õiguse järgi peab pankrotihaldur täitma oma kohustusi isiklikult. Selline sõnastus on praktikas liiga jäik, sest pankrotimenetluse läbiviimine eeldab sageli büroo, abiliste, juristide, raamatupidajate või teiste teenuseosutajate kasutamist. Halduri põhiülesanne on tagada seaduslik, kiire ja majanduslikult otstarbekas pankrotimenetlus, kuid see ei tähenda, et kõik tehnilised või ettevalmistavad toimingud peaks tegema haldur ise.

Seetõttu tuleks seaduses selgemalt eristada toimingud, mida haldur peab tegema isiklikult, ja toimingud, mida võib teha abilise, esindaja, büroo töötaja või teenuseosutaja kaudu. Isiklikult täidetavateks ülesanneteks võiksid jääda näiteks võlausaldajate üldkoosoleku juhatamine, häälte arvu määramine, nõuetele vastuväidete esitamine, olulisemate menetlusedokumentide allkirjastamine ning muud otsustava tähendusega toimingud. Tehnilised ja korralduslikud tegevused, nagu teadete saatmine, dokumentide ettevalmistamine, koosoleku protokollimine, vara müügikuulutuse sisestamine, raamatupidamise korraldamine või muu abistav tegevus, võiksid olla delegeeritavad.

Delegeerimise lubamine ei vähenda halduri vastutust. Haldur vastutab jätkuvalt selle eest, et tema abilised, esindajad ja teenuseosutajad tegutseksid seaduse, kohtu korralduste ja menetluse huvide kohaselt. Delegeerimine peab olema sisuliselt põhjendatud ega tohi kujuneda olukorraks, kus menetlust juhib tegelikult keegi teine kui ametisse nimetatud haldur.

B. Lühiajaline asendamine

Lisaks tuleks lihtsustada halduri lühiajalist asendamist. Pankrotimenetlus ei saa peatuda põhjusel, et haldur on puhkusel, haige või ajutiselt eemal. Seetõttu võiks lühiajaline asendamine toimuda lihtsustatud korras, näiteks halduri teavituse alusel kohtule ja vajaduse korral pankrotitoimkonnale. Teates tuleks märkida eemaloleku aeg, asendaja või kontaktisik ning asendaja volituste ulatus.

Asendaja kasutamine peaks olema lubatud üksnes kindla sündmuse, toimingu või piiratud ajavahemiku jaoks. Kui asendamine kestab pikemat aega, näiteks üle 28 päeva, peaks kohus hindama, kas haldur tuleks vabastada ja nimetada uus. Selline lahendus võimaldab tagada menetluse jätkuvuse, kuid säilitab kohtu kontrolli olukordades, kus asendamine ei ole enam üksnes ajutine.

C. Halduribüroo organisatsiooniline võimekus

Samuti tuleks täpsustada halduribüroo minimaalse organisatsioonilise võimekuse nõudeid. Halduril peab olema tegelik võimekus menetlust läbi viia, sealhulgas tagada turvaline dokumendihaldus, andmekaitse, eraldi maksekonto kasutamine, kutsekindlustus ning vajaduse korral abilise, esindaja või teenuseosutaja kaasamine. See ei pea tähendama kohustuslikku büroovormi, kuid peab tagama, et halduril on menetluste läbiviimiseks piisav töökorralduslik tugi. Organisatsioonilise võimekus tagamine saab toimuda ka läbi Koja kaudu kasutatavate platvormide, teenuste jms.

Teenuste sisseostmise ja abiliste kasutamise kulude kandmine vajab samuti selgemat regulatsiooni. Kui abilise, esindaja, raamatupidamisteenuse või muu vajaliku teenuse kasutamine toob kaasa kulu pankrotivarale, peaks üldreeglina säilima pankrotitoimkonna või võlausaldajate kontroll. Samas tuleks lubada põhjendatud juhtudel teenuse kasutamist ka eelneva kooskõlastuseta, kui kooskõlastuse ootamine kahjustaks menetluse kiirust, vara säilimist või võimalike nõuete maksmapanekut.

Sellisel juhul peaks pankrotitoimkonna või võlausaldajate ja kohtu kontroll toimuma hiljem kulude põhjendatuse hindamisel. Kohus või pankrotitoimkond saaks vajaduse korral jätta põhjendamata kulud pankrotivara arvelt hüvitamata või nõuda need tagasi pankrotivarasse. Erandina võib olla vajalik hoida teatud kulude tegemine ajutiselt konfidentsiaalsena, näiteks juhul, kui õigusteenust kasutatakse juhtorgani liikme vastu nõude esitamiseks või kuriteoteate koostamiseks ning teabe avaldamine võiks kahjustada nõude maksmapanekut või vara säilimist.

D. Halduribüroo teenuste kasutamise tingimused

Kehtivas õiguses puudub piisav õigusselgus selles, kas ja millistel tingimustel võib pankrotihaldur kasutada pankrotimenetluses selle büroo teenuseid, mille kaudu ta ise tegutseb. Korruptsioonivastane seadus näeb ette erandi, mille kohaselt ei kohaldata pankrotihaldurile toimingupiiranguid tema enda büroo teenuste kasutamisel pankrotimenetluse läbiviimisel. Samas keelab PankrS § 125 halduril teha pankrotivara arvel tehinguid iseenda või endaga seotud isikuga ning taotleda sellise tehinguga kaasnevate kulude hüvitamist.

Selline vastuolu tekitab praktikas ebaselgust eelkõige advokaadist pankrotihaldurite puhul. Näiteks võib vandeadvokaadist halduril olla menetluse huvides otstarbekas kasutada oma advokaadibüroo õigusteenust, sest menetlusega seotud teave, töökorraldus ja strateegia on samas büroos paremini hallatavad. See võib olla kiirem, tõhusam ja mõnel juhul ka majanduslikult soodsam kui õigusteenuse ostmine teisest büroost. Samas ei ole kehtiva regulatsiooni järgi piisavalt selge, kas sellise teenuse kulu võib tasuda pankrotivara arvelt.

Seetõttu on põhjendatud täpsustada seaduses, et pankrotihaldur võib pankrotimenetluse huvides kasutada selle büroo teenuseid, mille kaudu ta tegutseb, kui teenus on menetluse jaoks vajalik, majanduslikult põhjendatud ja läbipaistvalt kontrollitav. Selline võimalus võiks hõlmata eelkõige õiguslast nõustamist, audiitor- ja raamatupidamisteenust või muid menetluse läbiviimiseks vajalikke tugiteenuseid.

Riskide maandamiseks peab haldur teenuse kasutamise kavatsusest varakult teavitama kohut, pankrotitoimkonda ja võlausaldajaid. Vastav teave võiks sisalduda halduri tasu ja menetluskulude kalkulatsioonis, mis esitatakse enne võlausaldajate esimest üldkoosolekut. Kalkulatsioonis tuleks märkida, millist teenust soovitakse kasutada, miks on see vajalik, milline on eeldatav kulu ning miks on teenuse kasutamine halduri enda büroo kaudu menetluse huvides. Samuti peab säilima võlausaldajate, pankrotitoimkonna ja kohtu kontroll kulude põhjendatuse üle. Võlausaldajatel ja kohtul peaks olema võimalik esitada vastuväiteid, kui teenuse kasutamine halduri enda büroo kaudu ei ole vajalik või võib kaasa tuua ebamõistliku kulu. Sellisel juhul peab haldur kaaluma teenuse ostmist sõltumatult teenuseosutajalt.

Eraldi tuleb vältida halduri töö topelttasustamist. Halduri enda ülesannete täitmist ei tohi esitada eraldi õigusteenuse või muu bürooteenusena, kui selle eest makstakse haldurile tasu pankrotimenetluse tasu regulatsiooni alusel. Büroo teenuse eest võib pankrotivara arvelt tasuda üksnes ulatuses, milles tegemist on eraldi vajaliku teenusega, mida ei saa mõistlikult pidada halduri enda tavapäraseks tööks.

Kokkuvõttes muudaks lahendus halduri töökorralduse paindlikumaks ja tegelikule praktikale vastavamaks ning annaks pankrotihalduritele selgemad reeglid oma büroo teenuste kasutamiseks. Samal ajal säiliks põhimõte, et haldur juhib menetlust isiklikult, vastutab kaasatud isikute tegevuse eest ning menetluse kulud peavad olema vajalikud, põhjendatud ja kontrollitavad. Nii oleksid kaitstud pankrotivara, võlgniku ja võlausaldajate huvid ning menetluse läbipaistvus.

3.1.2. Võimalikud lahendused halduri tasusüsteemi muutmiseks

Kehtiva õiguse alusel läbiviidavas pankrotimenetluses püüab halduri tasusüsteem korraga kaitsta võlausaldajaid, võlgnikku ja avalikku huvi ning motiveerida haldurit tulemuslikkusele, kuid kehtiva süsteemi telg on tugevalt seotud pankrotivara suurusega. Samas tuleb halduril viia läbi menetlust ja teha menetlustoiminguid sõltumata pankrotivara olemasolust ja suurusest (nn vältimatu töö). Ühtlasi tuleb silmas pidada, et halduri tasu määratakse üldreeglina menetluse lõpus (pankrotivara olemasolul tasu arvestuse alusel alam- ja ülemmäär, nn tabelisüsteem), samal ajal peab haldur esitama tasu ja kulutuste kalkulatsiooni ning pidama töötaja arvestust. Riigikohus on rõhutanud, et alammäär on pigem orienteeruv, mitte absoluutne. See näitab, et maksejõuetusmenetluse läbiviimine eeldab kapitali, mida ei saa aga eeldada ei süsteemi uuel sisenejalt, samuti ei peaks käimasolevaid menetlusi rahastama haldur isiklikult või tegema aastaid (sõltuvalt menetluse pikkusest) tasuta tööd. Kuigi halduri tasu määramise süsteem on juba täna hübriid, on see osaliselt vastuoluline ega anna võimalust ennustada võlausaldajal, kohtul ega halduril selle võimalikku kulu/ tasu, samuti ei ole halduril võimalik saada tasu tegelikult tehtud töö eest menetluse ajal jooksvalt. Halduri töö (büroopidamine) eeldab jooksvate teenuste kasutamist, mille eest tuleb haldurina tegutseval isikul ka igakuiselt tasuda. Eestis teist sellist ametit/ kutset ei ole, kus tööd tehakse teadmata aja teadmata tasu eest oma vahendite arvelt.

Lahendusi eristab see, kas, kes ja kui palju soovib muuta stiimuleid, jagada rahastamisrisi ja kujundada ümber halduri rolli majanduslikku alust - kas selleks peaks olema riik või pankrotivara või võlgnik, võlausaldajad.

Kõige lihtsam lahendus oleks jätta kehtiv loogika alles, kuid tõsta alam- ja ülemmäärasid, toimingutasu ja riigi hüvitatavat miinimumi. See ei muudaks süsteemi filosoofiat, vaid tunnistaks, et vältimatu töö tegelik maksumus on kõrgem kui kehtiv määr. Samas oleks see kõige ebaefektiivsem viis probleemi lahendada, kuna vaatamata suuremale tasule ei ole tasu garanteeritud kutsesse sisenejale, tasu määratakse jätkuvalt menetluse lõpus ning väike või varatu menetlus jääb jätkuvalt alatasustatud. Kehtiv seadus juba eristab tavatasu, piirmäärasid, kulude hüvitamist, kalkulatsiooni ja mõnes olukorras riiklikku hüvitamist, seega oleks määrade tõstmine tehniliselt kõige lihtsam sekkumine, kuid kulukam tasu allikale (pankrotivara/ võlgnik, võlausaldajad/ riigieelarve). Seetõttu tuleks halduri tasusüsteemi muudatusi teha ettenägelikult viisil, mis toetaks ühteaegu uute isikute sisenemist kutsesse ilma eelduseta omada selleks isiklikku omakapitali - pankrotimenetlus on õigusriigi, kohtumenetluse ja majandustsükli (ettevõtluskeskkonna) loomupärane osa ehk tegu ei ole eraldiseisva erasektori ettevõtlusega oma tavapärasest vormis - seetõttu on ka riigil lahenduste leidmiseks siin kandev roll.

Lahendus 4. Hüvitada varatutes või väikese varaga menetlustes halduri tasu riigieelarvest

Varatutes või vähese varaga menetlustes tuleb riigil tagada halduri poolt tehtud vältimatu töö tegemise eest tasu, selleks on võimalik muuta riiklikku hüvitamise määra ja/või korda, rahastusallikat. See sobiks loogikaga, et probleem ei ole niivõrd kõigis asjades, vaid just nendes

menetlustes, kus vältimatu töö tuleb ära teha ka ilma reaalse rahalise tagatiseta. Rahatute menetluste puhul saaks hüvitise määrata üldisemalt riigieelarvest või eraldi maksejõuetuse teenistusele (MJT) kasutada antud vahenditest (kehtiva õiguse alusel tegeleb MJT varatute menetlustega läbi avaliku uurimise, kuid varatute või väikese varaga menetluse läbiviimise tasu saaks hüvitada MJT). Halduri tasusüsteem vajaks küll tasusüsteemi sätete muutmist pankrotiseaduses, kuid eeldab ka haldusesiseste reeglite ja korra muutmist selliselt, et riigieelarve vahendeid on võimalik sellisel viisil kasutada.

Kehtiva õiguse alusel on võimalik määrata pankrotimenetluses menetlusabi halduri tasu katteks. Samas on need võimalused piiratud ega ole kohaldatavad igas pankrotimenetluses. Seetõttu hõlmaks sellisel moel tasusüsteemi muutmine tsiviilkohtumenetluse seadustiku täiendamist selliselt, et kohtul oleks võimalik määrata pankrotivara puudumise või vähesuse tõttu halduri tasu hüvitamisele riigivahenditest. Samuti on võimalik sellise lahenduse korral määrata ka, et halduri tasu hüvitamisel riigi vahenditest, on võimalik seda hiljem (nt pankrotivara tekkimisel) määrata hüvitamisele pankrotivarast tagasi riigile. Tegemist ei oleks igakuise tasu väljamaksmise või hüvitamisega, kuid see annaks pankrotihaldurile kindluse, et tema menetluses tehtav vältimatu töö saab tasustatud sõltumata sellest, kas ja kui kiirelt pankrotivara tagasi võidetakse (kohtuvaidlused võivad kesta aastaid), realiseeritakse või tagasi saadakse. Vältimatuks tööks on siinkohal kõik seadusest tulenevad halduri ülesanded, aruandlus-kohustuse täitmine, koosolekute läbiviimine jm vältimatu osa menetlustoimingutest ilma milleta ei ole võimalik pankrotimenetlust läbi viia.

Käesolev muudatusettepanek võib tuua kaasa vajaduse hinnata ning korrigeerida üleüldiselt pankrotimenetluse etappe ja halduri poolt neis etappides menetluse läbiviimiseks tehtavaid toiminguid. Võib olla põhjendatud halduri ülesannete või toimingute vähendamine või suurendamine, toimingu tegemise järjekorra ja prioriteetide või tähtaegade muutmine.

Lahendus 5. Halduri tasusüsteemi muutmine

Muudatuste eesmärk on lahendada varaga menetlustes üheaegselt halduri tasusüsteemi hetkel nn nõrgad kohad, et muuta halduri kutse pidamine efektiivseks, otstarbekaks ja ennustatavaks nii võlgniku, võlausaldajate ja riigi vaatest kui ka halduri kui kutsepidaja jaoks. Selleks tuleks samaaegselt:

1. Muuta tasu määramine menetluse lõpus vähem dominantseks

Kehtiva õiguse alusel määratakse halduri tasu üldreeglina menetluse lõppemisel. Üks reformi osa oleks laiendada esialgse tasu kasutamist (hetkel kuue kuu möödudes) või luua vahetasude (kindla toimingu järel saadav summa/ intervalliga toimuvad maksed) süsteem. Kuna menetluse läbiviimisel ja kutse pidamisel kaasnevad regulaarsed kulud, mida ei saa tasumata jätta, siis on oluline saavutada teatav suurem tasude väljamaksmise tihedus, kui täna on võimaldatud. See leevendaks jooksva rahavoo probleemi, eriti uute haldurite jaoks, kuid ei looks veel kestuspreemiat. Riigikohus on kinnitanud, et pankrotimenetluses määratakse tasu menetluse

lõpus - just seetõttu oleks ka tasude määramise ja väljamaksmise osaline nihutamine menetluse jooksul oluline muudatus (menetlusabi süsteem).

Samuti tuleks arvestada, et regulaarse(ma) tasu süsteemi korral tuleks tagada võimalus saada tasu nn vältimatu töö eest ka sellistes menetlustes, kus pesas vahendid puuduvad, kuid on nt tõenäoliselt laekumas. Selleks võiks rakendada tasu määramist riigivahendite (sh nt MJT-le eraldatud vahenditest) arvelt kohustusega see tagasi maksta, kui pankrotipessa selleks rahalisi vahendeid tekib.

2. Uue tasumudeli loomine - baastasu + tulemustasu + lisatasu mudel

Kehtiva tasusüsteemi asemele loodaks kolmeastmeline tasusüsteem (rakenduks varaga menetlustes). Tasu jaguneks kolmeks:

- baastasu vältimatu töö eest,
- tulemustasu pankrotivara tagasitoomise/ võlausaldaja kasu suurendamise eest ning
- lisatasu objektiivselt raskemate/ suuremate menetluste eest.

Baastasu kataks vältimatu nn kohustusliku töö: vara ja kohustuste kaardistus, koosolekud, aruanded, nõuete läbivaatamine, vaidlustamine, menetluse lõpetamine. Baastasu kehtestamisel saab lähtuda kahest põhimõttest - sarnaselt kohtutäituritele ja notaritele luuakse halduri toimingutele standardne hinnakiri, millest lähtutakse baastasu määramisel nn vältimatu töö eest. Viidatud toimingute ja menetluse juhtimise baastasu on võimalik määrata varatu menetluse korral riigi vahenditest; varaga menetluses pankrotivara arvelt ega oleks sõltuv menetluseetapist. Kui toiming on tehtud, on halduril võimalik taotleda kohtult tasu määramist nende toimingute eest, mis on tehtud. Selleks, et halduri töö ei kujuneks tasu taotlemiseks, tuleks kehtestada kas ajaline piirang (sarnaselt kehtivale seadusele kuue kuu möödudes) või menetlustoimingud, mille järel on võimalik baastasu saada. Kehtivate menetlusnormide järgi tuleb halduril teha esimese nelja kuni kuue kuu jooksul suurem osa aruandlusest, samuti korraldada võlausaldajate nimekirja koostamine ja kohtule kinnitamiseks esitamine. Seega võib olla põhjendatud kuuekuulise perioodi säilitamine baastasu määramiseks.

Siinkohal on ka oluline kehtestada garantii, et menetluse jooksul tehtud töö eest määratud tasu ei ole võimalik menetluse lõpus tühistada, tagasi nõuda või muuta. Vastasel juhul säiliks ebamäärasus halduri tehtud töö ja saadava tasu osas nagu kehtiva õiguse alusel täna.

Baastasule lisanduks **tulemustasu** ainult sellelt väärtuselt, mille haldur reaalselt pankrotivarana tagasi toob - näiteks vaidlustades võlausaldajate nõudeid, mille arvelt rahuldatakse teiste võlausaldajate nõudeid suuremas ulatuses, või võidab tagasivõitmise korras tagasi vara, või nõuab sisse võlgniku poolt sisse nõudmata kohustused ehk suurendab oma töö tulemusel pankrotivara mahtu. See mudel sarnaneb osalt kohtutäiturite tasustamisega, kus teatud toimingute eest on kindlaks määratud tasu suurus, ning täiendavate toimingute eest on täituril võimalik saada lisatasu. Baas- ja tulemustasu süsteemi kombinatsioon lahendaks peamise praeguse puuduse - vältimatu töö ei sõltuks enam liigselt pankrotivara suurusest, kuid vara kasvatamise stiimul jääks alles. See sobib kokku Riigikohtu rõhutatud mõttega, et tasu ei peaks

sõltuma üksnes varast, vaid ka töö mahust ja keerukusest. Tulemustasu määramine ei tohiks olla võimalik ainult menetluse lõpus, vaid ka teatud tulemuste saavutamise järel - nt pankrotivara müügist, kohtuvaidluse tulemusel laekunud, debitorsete nõuete sissenõudmise järel raha laekumisel. Samuti peaks olema tagatud, et menetluse jooksul määratud tasu ei oleks tühistatav või muudetav tagantjärele menetluse lõpus. Võlausaldajatel ja kohtul tuleb jääda oma otsustele kindlaks, samal ajal ei saa haldur ega halduri tasu sõltuda temast sõltumatutest välistest oludest (nt kohtuvaidluste kestusest). Tulemustasu saaks olla määratav protsendina pankrotivara ja vaidlustatud nõuete suurusest.

Lisaks baas- ja tulemustasule saaks seadusandja näha ette võimaluse eriti suurtes, keerulistes menetlustes määrata haldurile ka eraldi **lisatasu**. Menetluse suurus või keerukus peaks olema seotud mõõdetavate tunnustega, näiteks võlgniku töötajate arv, teadaolevate võlausaldajate arv või nõuete suurus, vara maht, piiriülene element - aluseks saab võtta ka raamatupidamisliku mõõtme ja keerulisemateks menetlusteks kvalifitseeruvad suurettevõtjad ja/või auditeerimiskohustusega ettevõtted. Lisatasu määramine peaks toimuma pankrotimenetluse lõppedes, kui on kogu menetluse tulemuslikkus üheselt selge.

3. Menetluse alguses “rahastusotsus”

Et võlgnikul, võlausaldajatel, halduril ja riigil tekiks kohe menetluse alguses võimalik arusaam, millisel moel ja kes menetlusse rahaliselt panustavad, tuleks selleks teha nn rahastusotsus - esmalt esitleb haldur oma nägemust koos tasu ja kulutuste kalkulatsiooniga kohtule ja võlausaldajate üldkoosolekule, mille osas teeksid võlausaldajad esimesel üldkoosolekul otsuse, ning mille kinnitab kohus kohtumäärusega (sarnaselt ühingu likvideerimise/ kustutamise otsusega). Rahastusotsus sõltub pankrotivara olemasolust, suurusest pankroti väljakuulutamise hetkel, ning saaks olla, kas:

- a) täielikult deposiidi (võlausaldajate rahastus) põhine;
- b) täielikult pankrotivara põhine;
- c) täielikult riigi hüvitiste põhine;
- d) osaliselt riigi toetatud hüvitise, deposiidi ja pankrotivara põhine – eelmiste variantide kombinatsioon, pankrotivara tekkimise korral hüvitatakse riigi vahenditest tasutud tasu.

Kui halduri tasu on hüvitatud riigivahenditest ning pankrotimenetluses selgub, et võlgniku juhtorgani liige on olnud pahatahtlik, põhjustanud ühingu maksejõuetuse või pannud toime kuriteotunnusega teo või tuvastatakse muul moel võlgniku juhtorgani liikme poolt kahju tekitamine ühingule, siis tuleb säilitada ka võimalus nõuda vastutavalt juhtorgani liikmelt tagasi pankrotimenetlusega seotud kulud (sh halduri tasu) riigi tuludesse. Muudatuse eesmärk on viia hetkel halduril lasuv juhtorgani liikme kohustuste rikkumisest tingitud tasu kättesaamise riisiko riigile, et tagada haldurile tehtud töö eest raha kättesaamine ilma täiendavate vaidluste või viivitusteta.

See muudaks rahastamise läbipaistvaks kohe algusest peale, mitte alles lõpus, tagades etteennustatavuse nii haldurile kui ka võlgnikule ja võlausaldajale ning lõppastmes ka riigile. Kui pankrotimenetluse jooksul selgub, et esimesel üldkoosolekul otsustatud rahastusotsus ei

kehti ega lähe kokku menetluse tegeliku olukorraga, tuleb halduril sellest lisaks kohtule (PankrS § 158) teavitada ka võlausaldajaid (üldkoosolekut) või pankrotitoimkonda, et seejärel teha viivitamatult uus rahastusotsus või suunata pankroti väljakuulutamise järgselt menetlus raugemisele (sh tekiks MJT-l võimalus otsustada, kas pankrotimenetlus jätkuvalt avalikus uurimisena ja riigi rahastusega).

Lahendus 6. Avalike huvide kaitsmine riigi poolt

Üks viis vähendada halduri töö tulemusel tekkivaid menetluse kulusid võlausaldajatele ja võlgnikule, on suurendada riigipoolseid kulusid, andes teatud osa ülesandeid (ajutise halduri ülesanded) riigile (maksejõuetuse teenistusele), kelle ülesandeks oleks pankrotiavalduste (pankotivõlgnike) esmase analüüsi tegemine ja hinnangu andmine, võimalike rikkumiste kaardistamine - selle pinnalt saab kohus hinnata, kas tegu on varatu või varaga menetlusega ning otsustada, kas pankrotimenetlus viiakse läbi tavapärasel korras või avaliku uurimisena. Kaotades ajutise halduri rolli ja ülesanded ning nende täitmise haldurite poolt, väheneb sellega kaasnev kulu ajutise halduri tasule, kuid see eeldab maksejõuetuse teenistusele ressursi ning pädeva ja õiguslikult selgete ja kindlate seisukohtade ja sisendi andmist kohtutele pankroti väljakuulutamise või raugemise otsustamiseks ning halduritele pankroti väljakuulutamise järel.

Varatute menetluste (avalikud uurimised) jätkumisel ei ole enam põhjendatud paralleelselt halduri nimetamine koos maksejõuetuse teenistusega menetlust läbi viima - avalikku uurimist võiks juhtida vaid maksejõuetuse teenistuse ametnik. Seeläbi ei teki ka võlausaldajatele ja võlgnikule topelt kulu menetlejate rohkuse tõttu.

A. Avalikes huvides tehtava ajutise halduri töö üleviimine maksejõuetuse teenistusele (riiklikult rahastatud)

Riik (nt läbi MJT) tunnistaks osa pankrotihalduri tööst (ajutise halduri ülesanded) avaliku huvi teenimiseks ja selle kaitseks tehtavaks tööks ning teostaks ja rahastaks selle ise. Ajutise halduri asemel teostaks MJT näiteks järgmisi ülesandeid: menetluse algne audit (ajutise halduri arvamus), vara olemasolu kontroll, maksejõuetuse põhjuste esmane analüüs, juhatuse võimalike rikkumiste sõelumine, esmaste aruannete koostamine. Ehk sisuliselt eraldatakse halduri tegevusest ajutise halduri ülesanded – haldur kaitseks jätkuvalt võlgniku ja võlausaldajate kollektiivseid huve, valitseks vara, kaitseks nõudeid jmt peale pankroti väljakuulutamist. Ajutise halduri ülesannete üleviimisega maksejõuetuse teenistusele kaotataks ajutise halduri roll pankrotiavalduse läbivaatamise etapil, ning riik (maksejõuetuse teenistuse ja kohtute koostöös) selgitab välja ettevõtja tegeliku majandusliku seisuga jm, misjärel hinnatakse, kas tegemist on varaga või varatu menetlusega, ning kas on põhjendatud määrata pankrotihaldur pankrotimenetlust läbi viima või jätkab menetlust MJT avalikus uurimises. Samuti kaotataks avaliku uurimisena läbiviidava pankrotimenetluse korral halduri roll. Avalikku uurimist viiks läbi MJT ja kohus. Ehk tegutsema jäävad nõu erahaldurid, kes viivad läbi neid pankrotimenetlusi, mida kohus peab põhjendatuks. Avalikke uurimisi (raugevaid menetlusi) viivad läbi MJT koosseisu kuuluvad ametnikud.

Süsteemne muudatus annab ühtaegu võimaluse halduril tegeleda menetluse juhtimisega (mitte andmekogumise ja analüüsiga) ning tugineda pädeva ametniku ja spetsialisti analüüsile (eriauditile), millel on õiguslik jõud ja tõendiväärtus, ning millest lähtuvalt on halduril koostöös võlausaldajatega võimalik võlgniku eest ja nimelt hageda kohustatud ja vastutavaid isikuid (nt juhtorgani liikmeid), esitada kuriteoteateid jne. Kehtiv õigus küll võimaldab halduril pöörduda teenistuse poole ja „tellida“ eriauditeid, nn spetsialisti analüüsi võlgnikust lähtuvalt, kuid neid ei ole praktikas kasutatud. Muutes seaduses MJT ülesandeid selliselt, et need toetaks ühtaegu pankrotimenetluse läbiviimist ja halduri töö tõhusust, on võimalik saavutada ka kõrgem tulemuslikkus pankrotimenetlustes võlausaldajate nõuete rahuldamisel.

Tegemist on menetluslikult segamudeliga, kus riik ei võta kogu maksejõuetuspraktikat üle, vaid tagab menetluse toimimise seal, kus eraturumudel üksi ei tööta - varatud menetlused, avaliku huvi uurimised, väikesed pankrotivarad, järelevalve ja menetluse algfaas.

B. Täielik üleminek riiklikule mudelile

Maksejõuetuse teenistuse hinnangul on haldurite tase ebaühtlane, haldurite koormus erinev, muu töö takistab halduri tööd ja spetsialiseerumist. Halduri ülesannete täitmine eeldab spetsiifilisi analüüse, milleks halduritel puudub tihti vajalik (tehniline) võimekus. Seetõttu võib olla üheks lahenduseks **koondada kompetensi ja spetsialiseeruda ühtseks riiklikuks kompetentsikeskuses**. Riik saab planeerida personalivajadust ja järelkasvu sõltumatult turudünaamikast. Mahukate ja keerukate menetluste lahendamiseks on võimalik moodustada erinevaid valdkondlikke uurimisgrupe (IT, finants, lepinguõiguse eksperdid), tagades menetluste kiiruse, kvaliteedi ja tulemuslikkuse. Kui hetkel korraldab iga haldur iseseisvalt raamatupidamise, personalijuhtimise, arhiivinduse, kutsekindlustuse, advokaatide kaasamise, büroo toimimine jne, siis riikliku asutuse korral on võimalik luua üks raamatupidamis- ja personaliosakond, IT-osakond, arhiiv, andmekaitseametnik ja kommunikatsiooniosakond. Tugiteenused 30-50 ametniku jaoks ühes asutuses on odavamad kui iga kutsepidaja eraldiseisva üksuse tugiteenused. Ametnik ei pea tegelema büroohaldusega ja saab täielikult pühenduda menetlusele. Sarnane maksejõuetuse menetlussüsteem kehtib Lätis, Rootsis, Inglismaal ja Wales's ning Iirimaa.

Läbi riikliku asutuse on võimalik arendada välja ühtne IT-süsteem, mille abil on võimalik vähendada riske ja lõppastmes saavutada suurem kokkuhoid. Hetkel haldab iga haldur oma dokumendihaldussüsteemi, andmekaitsepraktikat, menetlustarkvara, pangasuhteid jne, mis tähendab mitmeid paralleelseid lahendusi, korduva arendustest tingitud kulusid ja hajutatud küberturberiske. **Riikliku asutuse puhul luuakse üks tsentraliseeritud menetluste haldamise süsteem**. Ühekordse kuluna arendatakse vajalikud andmevahetuse liidestused ja infosüsteem - selliselt on IT-investeeringud kulutõhusad ja planeeritavad - üks riigieelarve sisendkulu asendab arvukaid, kuid kokkuvõttes suuremaid hajutatud kulutusi.

Riiklik mudel:

- võimaldab kaitsta avalikku huvi ja sekkuda ettevõtluskeskkonnas esinevatele anomaaliatele, tankistidele, pahatahtlike ettevõtjate tegevusele operatiivsemalt, mille

läbi paraneks majanduskeskkond tervikuna, eemaldades süsteemist ettevõtjad, kelle tegevuse tulemusel saavad kahju koostööpartnerid, töötajad, kuid ka riik.

- sisaldab spetsialiseerunud ametnikke, kes täidavad halduri ülesandeid ning kes suudavad katta praegusega võrreldava menetlusmahu;
- tagab, et kõik (ka varatud ja raagevad) menetlused viiakse alati läbi, mis läbi on avaliku huvi kaitse garanteeritud;

Ehk pankrotihalduri ülesanded antakse üle riigile ning pankrotihaldurid sellises vormis kui täna lõpetavad tegevuse. Riikliku mudeli korral täidab pankrotihalduri ülesandeid ametnik. Justiits- ja Digiministeeriumi haldusalas tegutsev riiklik asutus hõlmaks järgmisi spetsialiseerumisi ja struktuuriüksusi:

- **Menetlusosakond:** pankrottide (võimalik ka viia üle saneerimiste ja füüsilise isiku maksejõuetuse) menetlejad - valdkonna spetsialistid (ametnikud), kellel on ühine IT-süsteem, ühine dokumendihaldus ja ühine aruandlus kohtutele;
- **Uurimis- ja jõustamisosakond:** võlgniku juhatuse liikmete ja lähikondsete vastutuse uurimine, tagasivõitmise menetlused, avaliku huviga juhtumid;
- **Eksperitiisi- ja analüütiline osakond:** kohtuekspert-raamatupidajad, tõendite kogumise spetsialistid, pankrotieelsete tehingute analüüs;
- **Töötajate nõuete osakond:** tööandjate maksejõuetuse korral töötajate nõuete rahuldamine garantiifondi kaudu - Töötukassalt ülesannete ülevõtmine analoogselt Lätiga;
- **IT-osakond:** ühtse menetlussüsteemi arendus ja haldus, liidestused äriregistri, kohtute, pankade ja maksuhalduriga jm;
- **Tugiteenused:** üks raamatupidamine, üks personaliosakond, üks kommunikatsioon, üks arhiiv kõigi osakondade jaoks.

3.2. Võimalikud lahendused kohtutäituri ametiala jätkusuutlikkuse tagamiseks

Lahendus 7. Kohtutäituri büroo üleandmine kohtutäituri abile

Antud valdkonna probleemide puhul ei võimalda alternatiivsed meetmed tuvastatud probleeme lahendada. Avalikkuse teavitamine, rahastuse suurendamine, olemasoleva olukorra säilitamine (ehk muudatustest loobumine), kehtivate sätete parem rakendamine ning muud alternatiivsed lahendused ei ole asjakohased meetmed täitemenetluse süsteemis ametialase kompetentsi säilitamiseks.

Seetõttu on vajalik üle vaadata kehtiv õiguslik kord. Kavandamisel on kohtutäituri seaduse (KTS) § 15 muutmine ja täiendamine selliselt, et kohtutäituri saaks ametist vabastamisel (võimaluse korral ka tagandamisel ning surma korral) anda oma büroo üle kohtutäituri abile, kes vastab kohtutäituri ametisse nimetamise nõuetele.

Kavandatava lahenduse kohaselt toimuks büroo üleandmine järgmiste põhimõtete alusel:

Büroo üleandmine. Kohtutäituri büroo saab anda üle kohtutäituri abile ministri nõusolekul kohtutäituri avalduse alusel. Üleandmise eelduseks on, et abi vastab kohtutäituri

ametisse nimetamise nõuetele², tal on asendamise õigus ning tema suhtes ei esine kohtutäituriks saamist välistavaid asjaolusid. Kohtutäituri surma korral antakse büroopidamine kohtutäituri abile üle üksnes juhul, kui kohtutäitur ja kohtutäituri abi on selles eelnevalt kirjalikult kokku leppinud.

Üleantav büroo. Abi võib üle võtta nii sama büroo, kus ta on töötanud, kui ka teise kohtutäituri büroo.

Koja arvamus. Enne nõusoleku andmist küsitakse koja arvamust. Koja arvamus ei ole siduv, kuid seda võib arvestada nõusoleku andmisel või mitte andmisel.

Katseaeg. Büroo antakse üle katseajaga (nt 2-3 aastat), mille eesmärk on hinnata abi suutlikkust büroo juhtimisel ja täitemenetluse läbiviimisel.

Korraline ja erakorraline kontroll. Katseaja möödumisel viiakse läbi korraline kontroll, mille käigus hinnatakse büroo tegevuse vastavust seadusest tulenevatele nõuetele ning ametialase tegevuse kvaliteeti. Kontroll võib toimuda vajadusel ka erakorraliselt katseaja vältel.

Ametisse nimetamine. Kui kontrolli tulemused on positiivsed ning puuduvad kohtutäituriks saamist välistavad asjaolud, nimetatakse abi ministri käskkirjaga kohtutäituriks.

Negatiivse tulemuse korral. Juhul kui korralise kontrolli tulemused ei ole rahuldavad, tuleb ette näha täiendavad meetmed, sealhulgas võimalus katseaga pikendada või korraldada büroo üleandmine ümber teisele kohtutäiturile. Juhul kui katseaja jooksul avastatakse tõsised puudused ametitegevuses ka erakorralise kontrolli käigus, annab see aluse katseaja katkestamiseks ja büroo üleandmiseks teisele kohtutäiturile.

4. Uuringud ja kaasatud osapooled

Väljatöötamiskavatsuse probleemi kaardistamisel ja eesmärkide seadmisel on tuginetud Riigikohtu praktikale (halduri tasu), Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Kojaga peetud kohtumistele ja edastatud pöördumisele, suhtlusele Maksejõuetuse teenistusega ning viimastele tegevusaruannetele ja pöördumistele, suhtlusele maksejõuetuskohtunikega.

Käesoleva VTK koostamisel on võetud arvesse ka **maksejõuetuse teenistuse 06.05.2026 seisukohta** nr 12-1/2026-012-1 ning **Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koja 08.05.2026 kirjas nr 3-1/17 toodud ettepanekuid**. Samuti on lähtutud **29.04.2026** toimunud kohtumisel Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koja, Advokatuuri ja kohtutega ning maksejõuetuse teenistuse esindajate esitatud arvamuste ja seisukohtadega.

² Kohtutäituri seadus § 17 lg 1 p 1 sätestab, et kohtutäituriks võib nimetada Euroopa Liidu liikmesriigi kodaniku, kes valdab kõnes ja kirjas eesti keelt, on aus ja kõlbeline ning on omandanud riiklikult tunnustatud bakalaureusekraadi või läbinud riiklikult tunnustatud rakenduskõrgharidusõppe õiguse õppesuunal või omandanud vastava kvalifikatsiooni Eesti Vabariigi haridusseaduse § 28 lõike 2² tähenduses või vastava välisriigi kvalifikatsiooni ning kes on tegutsenud kohtutäituri abina vähemalt ühe aasta.

Samuti on võetud arvesse **mais 2025 läbiviidud küsitlust**³, mis tõi esile süsteemi põhiprobleemid: vananenud kvalifikatsiooninõuded, järelkasvu puudumine, subjektiivne määramiskord ning prognoosimatu tasustamine. Vastajad toetasid objektiivset määramissüsteemi ja tasustamismudelit, mis võimaldaks tasu maksmist menetluse käigus ja keerukama töö eest eraldi hüvitist.

Maksejõuetuse teenistuse tegevusaruanded 2023, 2024, 2025 aastate kohta rõhutavad, et järelevalve ressursid on ebapiisavad ning puudub IT-lahendus, mis võimaldaks menetluste reaalajas jälgimist ja analüüsi. Samuti rõhutatakse vajadust ühtlustada haldurite tööpõhimõtteid ja tagada usaldusväärne statistika töömahu ja tasustamise kohta.

Innosprindi 2025 intervjuud⁴ võlausaldajatega näitavad, et pankrotimenetluse killustatus, vähene läbipaistvus ja nõrgad vastutusmehhanismid kahjustavad otseselt võlausaldajate õiguste kaitset ning muudavad menetluse ebaühtlaseks ja ebatõhusaks. See kinnitab vajadust viia sisse olulised süsteemimuudatused - eelkõige automatiseerida halduri määramine, ühtlustada info liikumise põhimõtteid ning kujundada ümber halduri roll ja tasustamismudel.

2024. aasta statistiline analüüs⁵ Ametlikes Teadaannetes avaldatud määramiste põhjal näitab pankrotihaldurite tööjaotuse suurt ebavõrdsust - enamik menetlusi koondub väheste haldurite kätte, samas kui osa haldureid ei saa menetlusi üldse. See viitab töökoormuse tasakaalustamatusele ning läbipaistva, andmepõhise rotatsioonisüsteemi puudumisele.

Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koja 17.09.2024 pöördumine osutab, et pankrotihaldurite tasumäärad ei ole alates 2004. aastast muutunud, mistõttu ei kata need enam tegelikke töö- ega püsikulusid. Lisaks juhitakse tähelepanu sellele, et kehtiv kord ei võimalda tasu maksmist menetluse kestel, mis takistab elukutselise halduri töö jätkusuutlikkust ja peletab uusi tegijaid valdkonda tulemast.

5. Mõju

5.1. Mõjude hindamise lähtekohad

Kavandatavate muudatuste eesmärk on tugevdada maksejõuetuspraktikute süsteemi kestlikkust, tagada pankrotihaldurite ühtlane ettevalmistus ning kujundada tasustamise mudel selliselt, et see arvestaks menetluse tegelikku töömahtu, keerukust ja tulemuslikkust. Lisaks käsitletakse kohtutäiturite ametkonna jätkusuutlikkust ning kohtutäituri büroode töökorraldusliku järjepidevuse tagamist.

³ Küsitlus edastati vastamiseks Eesti Advokatuuri, Eesti Kaubandus-Tööstuskotta, Eesti Võlausaldajate Liitu, Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Kotta, kohtutele, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile, Maksejõuetuse teenistusele, Maksu- ja Tolliametile, Prokuratuurile, Rahandusministeeriumile, Õiguskantsleri Kantseleile, Eesti Juristide Liidule, Tartu Ülikooli õigusteaduskonnale.

⁴ Tegemist ei ole avalikult kättesaadava teabega, intervjuud viis läbi Justiits- ja Digiministeeriumi nõunik Ilona Põld (teenistusest lahkunud).

⁵ Tegemist ei ole avalikult kättesaadava analüüsiga, analüüsi viis läbi Justiits- ja Digiministeeriumi nõunik Ilona Põld (teenistusest lahkunud).

Mõjude hindamisel on lähtutud sellest, millistes valdkondades mõju avaldub, millised sihtrühmad on mõjutatud, kui suur on mõjutatud sihtrühm, kui sageli mõju avaldub, kui ulatuslik on mõju sihtrühma jaoks ning millised on ebasoovitavate mõjude riskid. Eraldi on hinnatud mõju haldus- ja/või töökoormusele ja riigieelarvele.

Kavandatavate muudatuste peamised mõjuvaldkonnad on:

- majanduslik mõju;
- mõju riigivalitsemisele ja asutuste töökorraldusele;
- sotsiaalne mõju;
- mõju siseturvalisusele ja õiguskorrale;
- mõju regionaalarengule;
- mõju infotehnoloogiale ja infoühiskonnale.

Eelnõul puudub otsene ja oluline mõju keskkonnale, kultuurile, spordile, riigikaitsele ja välissuhetele. Need valdkonnad ei ole kavandatavate maksejõuetus- ja täitemenetluse praktikute kutsetegevuse, väljaõppe, töökorralduse ega tasustamise muudatustega otseselt seotud.

Otsene kutsealane sihtrühm on arvuliselt väike, kuid süsteemi toimimise seisukohalt kriitiline. Maksejõuetuspraktikute pädevusest, sõltumatuses, motiveeritusest ja piisavast arvust sõltub pankrotimenetluste tegelik kvaliteet. Kaudne sihtrühm on oluliselt laiem, hõlmates võlausaldajaid, võlgnikke, ettevõtjaid, töötajaid, kohtuid, riiki ja avalikkust.

5.2. Mõju sihtrühmade kaupa

Pankrotihalduritele (62 isikut) avaldub mõju peamiselt kutsealale sisenemise, ettevalmistuse, töökorralduse ja tasustamise kaudu. Positiivne mõju seisneb selgemas karjäärimudelil, paremas ettevalmistuses, õiglasemas tasustamises ja väiksemas isiklikus finantsriskis. Negatiivne mõju võib avalduda kõrgemate sisenemiskoostade, koolituskõormuse ja suurema aruandluskoostusena.

Võlausaldajatele (võlausaldajaks saavad olla kõik juriidilised (üle 360 000) ja füüsilised (1 360 745 seisuga 1. jaanuar 2026) isikud) avaldub positiivne mõju eelkõige menetluste kvaliteedi, läbipaistvuse ja tulemuslikkuse paranemises. Pädevam ja motiveeritum haldurkond võib suurendada pankrotivara leidmise ja võlausaldajate nõuete rahuldamise võimalusi. Risk seisneb selles, et uued tasu- ja rahastusmudelid võivad suurendada menetluskulusid pankrotivara arvelt.

Võlgnikele (võlgnikuks saavad olla kõik juriidilised (üle 360 000) ja füüsilised (1 360 745 seisuga 1. jaanuar 2026) isikud) avaldub mõju menetluse õiglasema, professionaalsema ja läbipaistvama läbiviimise kaudu. Füüsilisest isikust võlgnike jaoks on oluline, et menetlus oleks korrektne ja võimaldaks seaduses ette nähtud uut algust. Juriidiliste isikute juhtorganite liikmete jaoks võib tugevam uurimisvõimekus tähendada suuremat vastutusele võtmise riski süülise või ebaausa tegevuse korral; seda tuleb pidada eesmärgipäraseks, mitte ebasoovitavaks mõjuks.

Kohtutele (maakohtute maksejõuetuskohtunikud 31, ringkonnakohtu tsiviilkolleegiumi kohtunikud 20, Riigikohtu tsiviilkolleegiumi kohtunikud 6) avaldub mõju eelkõige uute tasu- ja rahastusotsuste kontrolli, haldurite töö kvaliteedi ja menetluste digitaalse toe kaudu. Lühiajaliselt võib töökoormus suureneda, kuid pikemas perspektiivis võib professionaalsem haldurikond ja parem andmekvaliteet vähendada järelevalve- ja vaidluskoormust.

Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Kojale avaldub oluline mõju, sest suureneb roll koolituste, mentorluse, järelhindamise, büroode võimekuse kontrolli ja kohtutäituri büroo üleandmise menetluses. Vajalik võib olla Koja rahastusmudeli ja haldusvõimekuse ülevaatamine. **Advokatuurile** lisandub advokaadibüroode kontrolli ülesannete hulka ka haldurina tegutsevate advokaatide advokaadibüroode vastavuskontroll halduri kutsetegevuse osas.

Riigile ja riigieelarvele avaldub mõju eelkõige lahenduste 4, 5, 6A ja 6B kaudu. Need võivad kaasa tuua IT-arenduse kulud, riikliku hüvitise varatutes menetlustes, MJT ülesannete laienemise või täieliku riikliku mudeli korral kasvab oluliselt riigi püsikulu.

Kohtutäituritele (35) ja kohtutäituri abidele (23) avaldub mõju lahenduse 7 kaudu. Büroo üleandmise võimalus toetab ametiala järjepidevust ja annab kohtutäituri abidele selgema karjääriperspektiivi.

5.3. Mõjude hinnang lahenduste kaupa

Kõik käsitletud lahendused on mõjude hindamise seisukohalt vähemalt olulise mõjuga, sest need puudutavad kõrge usaldusega kutse- ja ametiala ja õigussüsteemi toimimiseks vajalikke menetlusi. Kuigi otsene kutsealane sihtrühm on arvuliselt väike, sõltub nende isikute pädevusest ja majanduslikust jätkusuutlikkusest maksejõuetus- ja täitemenetluste tegelik toimimine.

Kõige suurema mõjuga lahendused on halduri tasusüsteemi terviklik muutmine ja täielik riiklik mudel. Need vajavad põhjalikku lisaanalüüsi, sealhulgas eelarvemõju, halduskoormuse, andmekaitse, IT-kulude, töökoormuse ja personalivajaduse hindamist.

Olulise, kuid kitsama mõjuga lahendused on haridusnõuete muutmine, kutsesse sisenemise ja väljaõppe ühtlustamine, halduri töökorralduse paindlikumaks muutmine, oma advokaadibüroo õigusteenuse kasutamise reguleerimine, varatute menetluste tasu riiklik hüvitamine, avaliku huvi töö osaline üleviimine MJT-le ning kohtutäituri büroo üleandmine kohtutäituri abile.

Kavandatavate muudatuste **kogumõju on positiivne**, kui muudatused rakendatakse tasakaalustatult ja koos vajalike leevendusmeetmetega. Reform peab tagama, et maksejõuetuspraktikud oleksid ühtlaselt ette valmistatud, juhendatud ja piisavas arvus, ning et pankrotihaldurite tasustamine peegeldaks menetluse tegelikku töömahtu, keerukust ja tulemuslikkust. Samal ajal tuleb kaitsta võlausaldajate ja võlgnike huve, vältida põhjendamatu

halduskoormuse ja riigieelarve kulude kasvu ning tagada menetluste usaldusväärsus ja läbipaistvus.

5.3.1. Pankrotihaldurite kutseala jätkusuutlikkuse ja professionaalse kompetentsi säilitamine ja järelkasvu tagamine

Lahendus 1. Pankrotihalduri haridustaseme muutmine

Lahenduse kohaselt muudetakse pankrotihalduriks saamise haridusnõudeid selliselt, et kutsealale sisenemise eeldus oleks senisest selgemalt seotud õigusteaduse või majanduse valdkonna ettevalmistusega. Kehtiva õigusega võrreldes tähendaks see, et pankrotihalduriks ei oleks enam võimalik saada üksnes bakalaureusekraadi ja töökogemuse või mistahes valdkonna magistrikraadi alusel, vaid nõutav oleks maksejõuetusmenetluse sisuga paremini seotud hariduslik ettevalmistus.

Peamised mõjutatud sihtrühmad on tulevased pankrotihaldurid, olemasolevad kutseala vastu huvi tundvad isikud, Koda, kohtud, võlausaldajad ja võlgnikud. Mõju sihtrühm on arvuliselt väike, kuid süsteemi jaoks oluline, sest pankrotihaldur täidab kõrge usaldusega ülesandeid ning tema pädevusest sõltub otseselt menetluse kvaliteet.

Majanduslik mõju avaldub eelkõige selles, et kõrgem või täpsem haridusnõue võib parandada menetluste kvaliteeti ja vähendada vigadest või ebapiisavast ettevalmistusest tulenevaid kulusid. Samas võib nõude karmistamine vähendada potentsiaalsete kandidaatide ringi ja seeläbi süvendada järelkasvuprobleemi, kui ei nähta ette paindlikke üleminekumeetmeid või täiendkoolituse võimalusi.

Sotsiaalne mõju seisneb kutse usaldusväärsuse suurenemises. Võlausaldajate ja võlgnike jaoks võib olla positiivne, kui pankrotihalduri ametisse siseneb isik, kellel on selgem õiguslik või majanduslik ettevalmistus. Negatiivne mõju võib avalduda juhul, kui süsteem muutub liiga suletuks ning praktilise kogemusega, kuid formaalselt nõudele mittevastavad isikud jäävad kutsealalt kõrvale.

Mõju riigivalitsemisele on seotud Koja ja kohtute tööga. Koda peab kontrollima uute haridusnõuete täitmist ning vajaduse korral korraldama täiendkoolitusi. Kohtute jaoks võib pikemas perspektiivis paraneda menetluskvaliteet ja väheneda järelevalvekoormus.

Mõju ulatus on suur, sest muudatus puudutab kutsesse sisenemise põhitingimusi. **Mõju sagedus** on keskmine, sest see avaldub eelkõige uute kutsealale sisenejate puhul. **Ebasoovitavate mõjude risk** on keskmine, sest liiga kitsas haridusnõue võib vähendada järelkasvu.

Lahendusega ei kaasne eelduslikult olulist otsest riigieelarve mõju, välja arvatud juhul, kui riik otsustab toetada täiendkoolitusi või üleminekumeetmeid. **Koormus** suureneb eelkõige Kojal, kes peab nõude täitmist kontrollima.

Leevendusmeetmed: ette näha mõistlik üleminekuaeg, võimalus arvestada samaväärset pädevust, ning kohustuslik täiendkoolitus juhul, kui isikul on tugev ettevalmistus ühes valdkonnas, kuid puudulik ettevalmistus teises.

Järeldus: lahendusel on **oluline mõju**, sest see muudab kutsealale sisenemise põhitingimusi ja mõjutab otseselt süsteemi järelkasvu.

Lahendus 2. Kutsesse sisenemine, väljaõpe ja töövoo tagamine

Lahenduse eesmärk on ühtlustada pankrotihaldurite kutsesse sisenemist ning tagada, et kõik uued praktikud läbiksid maksejõuetusspetsiifilise ettevalmistuse. Kehtiva õigusega võrreldes tähendaks see, et ka lihtsustatud korras kutsealale sisenejad ei saaks tegutsema asuda ilma rollispetsiifilise sissejuhatava koolitusega. Lisaks kaalutakse mentorlust, juhendamist, järelhindamist, kutset tutvustavat programmi ja töövoo läbipaistvamat jaotamist.

Peamised mõjutatud sihtrühmad on uued kutsealale sisenejad, vandeadvokaadid, vandeaudiitorid, kohtutäiturid, kohtutäituri abid, Koda, kohtud, mentorid, võlausaldajad ja võlgnikud. Mõju avaldub ka kutseala vastu huvi tundvatele õigusteaduse, majanduse, auditi ja finantsvaldkonna spetsialistidele.

Positiivne mõju seisneb selles, et kõik uued praktikud omandavad enne iseseisvat tegutsemist vähemalt esmased praktilised teadmised maksejõuetusmenetluste läbiviimisest. See vähendab kvaliteediriski ja parandab menetluste ühetaolisust. Mentorlus ja järelhindamine võimaldavad tuvastada probleeme varakult ning toetada uue praktiku kujunemist enne, kui menetluskvaliteedi puudused kahjustavad võlausaldajate või võlgnike huve.

Majanduslik mõju on seotud kutse atraktiivsuse ja järelkasvuga. Juhendatud sisenemistee võib muuta kutse uutele spetsialistidele atraktiivsemaks, sest vähendab riski, et isik peab iseseisvalt alustama ilma praktilise toe ja töövoota. Samas võivad koolitus, mentorlus ja järelhindamine suurendada kutsealale sisenemise kulusid, kui nende rahastamine jäetakse täielikult siseneja kanda.

Mõju riigivalitsemisele avaldub eelkõige Koja ja kohtute töökorralduses. Koda peab korraldama või koordineerima koolitust, mentorlust, järelhindamist ja võimalikke kutset tutvustavaid programme. Kohtute roll võib suurenedagi tagasiside andmisel ning töövoo läbipaistvama jaotuse kujundamisel.

Mõju ulatus on suur, sest lahendus muudab kutsesse sisenemise ja ettevalmistuse põhimõtteid. **Mõju sagedus** on püsiv, kuna see avaldub iga uue siseneja puhul. **Ebasoovitavate mõjude risk**

on keskmine: koolitus ja mentorlus võivad muutuda formaalseks, mentorite arv võib olla piiratud ning uute sisenejate kulud võivad suureneda.

Lahendusega kaasneb mõõdukas **töökoormuse** kasv Kojale ja vajaduse korral kohtutele. **Riigieelarve mõju** sõltub sellest, kas koolitus- ja mentorlusprogrammi rahastab riik, Koda või kutsealale siseneja.

Leevendusmeetmed: sätestada koolituse sisu ja õpiväljundid, mentorite valikukriteeriumid, järelhindamise alused ning rahastamismudel. Uute sisenejate koormuse vähendamiseks võib kaaluda koolituste osalist riiklikku või Koja poolset rahastamist.

Järeldus: lahendusel on **oluline mõju**, sest see tugevdab maksejõuetuspraktikute ettevalmistust ja süsteemi kestlikkust.

Lahendus 3. Halduri töökorralduse paindlikumaks muutmine - halduri ülesannete delegeerimine; lühiajaline asendamine; halduribüroo organisatsiooniline võimekus ning halduribüroo teenuste kasutamise tingimused

Lahenduse eesmärk on muuta pankrotihalduri töökorraldus paindlikumaks ja tegelikule menetluspraktikale vastavamaks. Selleks täpsustatakse, milliseid ülesandeid peab pankrotihaldur täitma isiklikult ning milliseid võib ta delegeerida esindajale, abilisele, büroo töötajale või välisele teenuseosutajale. Samuti nähakse ette halduri lühiajalise asendamise paindlikum kord, halduribüroo minimaalse organisatsioonilise võimekuse nõuded ning seotud büroo teenuste kasutamise ja pankrotivara arvelt kulude hüvitamise tingimused.

Kehtiva õigusega võrreldes seisneb muudatus selles, et isikliku täitmise põhimõte muutuks täpsemaks ja paindlikumaks. Haldur ei peaks kõiki tehnilisi, administratiivseid või tugitegevusi tegema isiklikult, kuid tema lõppvastutus menetluse õiguspärase ja otstarbeka läbiviimise eest säilib. Samuti antaks selgem regulatsioon olukordadeks, kus haldur soovib pankrotimenetluses kasutada selle büroo teenuseid, mille kaudu ta ise tegutseb, ning taotleda selliste kulude hüvitamist pankrotivara arvelt.

Peamised mõjutatud sihtrühmad on pankrotihaldurid, halduribürood ja nende töötajad, abilised, esindajad, raamatupidajad, juristid, advokaadibürood ja muud teenuseosutajad, kohtud, pankrotitoimkonnad, võlausaldajad, võlgnikud ja Koda. Seotud büroo teenuste kasutamise regulatsioon mõjutab eelkõige neid haldureid, kes tegutsevad büroo kaudu ning kelle büroos on olemas menetluse läbiviimiseks vajalik õigus-, raamatupidamis-, auditi- või muu tugiteenus.

Positiivne mõju seisneb menetluste paindlikumas ja kiiremas läbiviimises. Haldur saab keskenduda sisulistele otsustele, vara valitsemisele, nõuete hindamisele, võlausaldajatega suhtlemisele ja strateegilistele menetlustoimingutele, samal ajal kui tehnilised, administratiivsed ja tugitegevused saab teha büroo, abilise, esindaja või teenuseosutaja kaudu. Lühiajaline asendamine võimaldab tagada menetluse järjepidevuse halduri puhkuse, haiguse

või muu ajutise takistuse korral. Täiendav positiivne mõju seisneb õigusselguse suurenemises. Kui halduril on võimalik kasutada seotud büroo teenuseid selgetel tingimustel, võib see olla menetluse seisukohalt kiirem, ökonoomsem ja otstarbekam kui teenuse ostmine sõltumatult väliselt teenuseosutajalt. See võib vähendada dubleerivat infovahetust, kiirendada menetlusstrateegia elluviimist ning võimaldada menetluse jaoks vajalikke tugiteenuseid kasutada paremini koordineeritult.

Negatiivne mõju ja riskid on seotud vastutuse hajumise, kulude suurenemise, huvide konflikti ja menetlusosaliste usalduse vähenemisega. Kui ei ole selgelt määratud, milliseid toiminguid peab haldur tegema isiklikult, võib tekkida olukord, kus menetlust juhib tegelikult keegi muu kui ametisse nimetatud haldur. Abiliste, esindajate ja teenuseosutajate kasutamine võib suurendada pankrotivara kulusid. Seotud büroo teenuse kasutamisel võib lisaks tekkida kahtlus, et teenuse vajadus, maht või hind ei ole objektiivselt põhjendatud. Eraldi risk on halduri töö topelttasustamine. Halduri enda ülesannete täitmist ei tohi esitada eraldi õigusteenuse, raamatupidamisteenuse või muu bürooteenusena, kui selle eest makstakse haldurile tasu pankrotimenetluse tasu regulatsiooni alusel. Büroo teenuse eest võib pankrotivara arvelt tasuda üksnes ulatuses, milles tegemist on eraldi vajaliku teenusega, mida ei saa mõistlikult pidada halduri enda tavapäraseks tööks.

Mõju ulatus on suur, sest lahendus muudab halduri töökorralduse põhimõtteid ning puudutab potentsiaalselt suurt osa pankrotimenetlustest. **Mõju sagedus** on suur, kuna delegeerimine, abiliste ja esindajate kasutamine, lühiajaline asendamine ning büroo töökorraldus võivad esineda paljudes menetlustes. Seotud büroo teenuste kasutamise mõju sagedus on väiksem, kuid selle ebasoovitavate mõjude risk on suurem, sest huvide konflikt ja põhjendamata kulud võivad kahjustada menetluse usaldusväarsust.

Haldurite igapäevane töökoormus võib väheneda, sest tehnilisi ja tugitegevusi saab paremini jaotada. Samal ajal suureneb vajadus dokumenteerida volitused, tööjaotus, asendamise ulatus, teenuse kasutamise vajadus ja kulude põhjendatus. Seotud büroo teenuse kasutamisel suureneb halduri põhjendamiskoormus, sest teenuse kasutamine peab olema läbipaistev, menetluse huvides vajalik ja majanduslikult põhjendatud.

Koja järelevalvekoormus võib suurened, kui halduribüroo minimaalse organisatsioonilise võimekuse nõuete täitmist tuleb kontrollida. Kohtute koormus võib osaliselt väheneda, kui lühiajaline asendamine ei vaja igal juhul kohtumäärust. Samas võib kohtute, pankrotitoimkondade ja võlausaldajate koormus suurened juhul, kui tekivad vaidlused vastutuse, seotud büroo teenuse kasutamise, huvide konflikti või kulude põhjendatuse üle.

Otsene **mõju riigieelarvele** on väike. Mõju avaldub eelkõige pankrotivara, võlgniku ja võlausaldajate huvide, Koja järelevalve ja kohtute töökorralduse kaudu. Koja ja kohtute lisakoormus võib eeldada töökorralduslikke muutusi, kuid lahendus ei loo iseenesest uut riigieelarvelist rahastamiskohustust.

Leevendusmeetmetena tuleb sätestada halduri isiklikult tehtavate toimingute loetelu, delegeeritavate toimingute piirid, asendamise maksimaalne kestus, kohtu või pankrotitoimkonna teavitamise kohustus, halduri lõppvastutus ning kulude kontrolli kord. Seotud büroo teenuse kasutamisel tuleb lisaks ette näha teenuse kasutamise avalikustamine halduri tasu ja kulude kalkulasioonis, pankrotitoimkonna või võlausaldajate kontroll, kohtu lõppkontroll, turutingimustele vastava hinnastamise nõue ning sama töö topelttasustamise keeld.

Järeldus: lahendusel on **oluline mõju**, sest see muudab pankrotimenetluse praktilist töökorraldust, vastutuse jaotust ning teenuste kasutamise tingimusi. Mõju on valdavalt positiivne, kui paindlikuma töökorraldusega kaasnevad selged vastutusreeglid, kulude kontroll ja huvide konflikti maandamise mehhanismid.

Lahendus 4. Varatutes või väikese varaga menetlustes halduri tasu hüvitamine riigieelarvest

Lahenduse kohaselt jääks üldine halduri tasusüsteem põhimõtteliselt muutmata, kuid varatutes või väikese varaga pankrotimenetlustes hüvitataks halduri vältimatu töö riigieelarvest või maksejõuetuse teenistuse kaudu. Kehtiva olukorraga võrreldes nihkuks varatu menetluse rahastamisrisk haldurilt osaliselt riigile, kuid riigil tekiks õigus nõuda kulu sisse põhjendatud juhtudel pahatahtlikelt juhatuse liikmetelt, osanikelt. Ehk halduri kanda olev raha kättesaamise risk antakse tagasi riigile, kelle ülesandel haldur tegutseb.

Peamised sihtrühmad on pankrotihaldurid, kohtud, maksejõuetuse teenistus, riik, võlausaldajad ja võlgnikud.

Positiivne mõju seisneb selles, et haldur ei pea tegema vältimatut seadusest tulenevat tööd teadmata aja jooksul ilma mõistliku tasu saamise kindlusega. See parandab kutse majanduslikku jätkusuutlikkust ning võib toetada uute haldurite sisenemist kutsealale. Võlausaldajate ja võlgnike jaoks võib suureneda menetluste sisuline kvaliteet ka olukorras, kus pankrotivara puudub või on väga vähe.

Negatiivne mõju seisneb riigieelarve kulude kasvus. Kui hüvitamise alused ei ole selged, võib riigi rahastamiskohustus muutuda raskesti prognoositavaks. Samuti võib tekkida risk, et riiklik hüvitis soodustab menetluste jätkamist ka olukorras, kus menetlusel puudub tegelik majanduslik perspektiiv.

Mõju ulatus on keskmine kuni suur, sest lahendus ei muuda kogu tasusüsteemi, kuid mõjutab oluliselt varatute menetluste rahastamist. **Mõju sagedus** on korduv, avaldudes igas varatus või väikese varaga menetluses. **Ebasoovitavate mõjude risk** on keskmine kuni suur.

Töökoormus suureneb kohtutel või maksejõuetuse teenistusel, kes peavad hindama, kas menetlus vastab riikliku hüvitamise tingimustele ja kas tasu on põhjendatud. Samuti tuleb riigil korraldada võimalik tagasinõue pankrotivara tekkimisel või vastutava isiku suhtes.

Riigieelarve mõju on otsene ja võib olla keskmine kuni suur, sõltudes varatute menetluste arvust, hüvitise suurusest ja tagasinõuete toimivusest.

Leevendusmeetmed: määratleda varatu ja vähese varaga menetluse kriteeriumid, kehtestada hüvitise ülempiir, sätestada hüvitatavate toimingute loetelu, luua tagasinõude mehhanism ning näha ette regulaarne eelarvemõju hindamine.

Järeldus: lahendusel on **oluline mõju**, sest see loob riigile uue rahalise kohustuse ja mõjutab varatute menetluste tegelikku läbiviimist.

Lahendus 5. Halduri tasusüsteemi terviklik muutmine

Lahendus hõlmab kolme omavahel seotud muudatust varaga menetlustes: tasu määramine ei sõltuks enam valdavalt menetluse lõpust; luuakse baastasu, tulemustasu ja lisatasu mudel; ning menetluse alguses tehakse rahastusotsus, mis määrab, kes ja kuidas menetlust rahastab.

Kehtiva korraga võrreldes oleks tegemist olulise muudatusega, sest praegu määratakse halduri tasu valdavalt menetluse lõpus ning tasustamise loogika on tugevalt seotud pankrotivara suurusega. Uus mudel seoks tasu selgemalt vältimatu töö, menetluse keerukuse ja halduri loodud lisandväärtusega.

Peamised sihtrühmad on kõik pankrotihaldurid, võlausaldajad, võlgnikud, kohtud, Koda, maksejõuetuse teenistus ja riik.

Positiivne mõju seisneb halduri finantsriski vähenemises, kutse atraktiivsuse kasvus ja tasustamise läbipaistvuse paranemises. Baastasu tagaks tasu vältimatu töö eest, tulemustasu säilitaks motivatsiooni pankrotivara suurendada ning lisatasu võimaldaks arvestada objektiivselt keerukamate menetlustega. Rahastusotsus menetluse alguses suurendaks võlausaldajate, võlgniku, halduri ja riigi jaoks menetluse rahastamise prognoositavust.

Negatiivne mõju seisneb tasusüsteemi keerukuse suurenemises. Võivad tekkida vaidlused selle üle kuidas arvutada tulemustasu, millal on põhjendatud lisatasu. Võlausaldajate jaoks võib suurened risk, et pankrotivara väheneb menetluskulude tõttu.

Mõju ulatus on suur, sest lahendus muudab halduri tasustamise põhiloogikat. **Mõju sagedus** on püsiv, kuna tasu ja rahastus puudutavad kõiki pankrotimenetlusi. **Ebasoovitavate mõjude risk** on suur.

Haldus- ja töökoormus suureneb halduritel, kohtutel ja võlausaldajatel. Haldurid peavad esitama detailsemaid kalkulatsioone, kohtud peavad neid kontrollima ning võlausaldajad peavad osalema rahastusotsuste tegemisel. Samas võib pikemas perspektiivis väheneda vaidluste arv, kui tasumudel on läbipaistev ja standardiseeritud.

Riigieelarve mõju sõltub sellest, kui sageli kasutatakse riigivahendeid baastasu või vahetasu maksmiseks, ning kas tagasinõuded pankrotivarale või vastutavatele isikutele toimivad. Mõju võib olla keskmine kuni suur.

Leevendusmeetmed: kehtestada standardiseeritud toimingute loetelu, selged baastasu määrad, läbipaistev tulemustasu valem, objektiivsed lisatasu kriteeriumid, rahastusotsuse menetluskord ning kohtu kontrolli juhised. Enne rakendamist tuleb modelleerida mõju eri suuruse ja varakusega pankrotipesadele.

Järeldus: lahendusel on **väga oluline mõju**, sest see mõjutab pankrotimenetluse rahastamise ja halduri tasustamise süsteemi tervikuna.

Lahendus 6A. Avalikes huvides tehtava ajutise halduri töö üleviimine maksejõuetuse teenistusele (riiklikult rahastatud)

Lahenduse kohaselt tunnistaks riik osa pankrotihalduri tööst avaliku huvi teenimiseks tehtavaks tööks ning teostaks ja rahastaks selle ise, eelkõige maksejõuetuse teenistuse kaudu. Sellised ülesanded võivad olla menetluse algne audit (ajutise halduri arvamus), vara olemasolu kontroll, maksejõuetuse põhjuste esmane analüüs, juhatuse võimalike rikkumiste sõelumine ja esmased aruanded. Tehniliselt oleks tegemist ajutise halduri ülesannete üleviimisega maksejõuetuse teenistusel, kaotataks ajutise halduri roll juriidilise isiku pankrotiavalduse läbivaatamise etapil, ning riik (maksejõuetuse teenistus koostöös kohtuga) selgitab välja ettevõtja tegeliku majandusliku seisu jm, misjärel hinnatakse, kas tegemist on varaga või varatu menetlusega, ning kas on põhjendatud määrata pankrotihaldur pankrotimenetlust läbi viima.

Kehtiva korraga võrreldes muudaks lahendus ajutise halduri ja riigi rollijaotust. Osa seni ajutise halduri tehtud tööst liiguks riiklikult rahastatud avaliku huvi funktsiooniks, samal ajal kui haldur keskenduks peale pankroti väljakuulutamist pankrotivara valitsemisele, võlausaldajate kollektiivsete huvide kaitsele, vara tagasivõitmisele ja menetluse juhtimisele.

Peamised sihtrühmad on pankrotihaldurid, maksejõuetuse teenistus, kohtud, võlausaldajad, võlgnikud, juhatuse liikmed, võimalikud vastutavad isikud ja riik.

Positiivne mõju seisneb avaliku huvi paremas kaitstes. Maksejõuetuse põhjuste, vara olemasolu ja juhtorgani võimalike rikkumiste süsteemsem analüüs võib parandada vastutusnõuete ja kuriteoteadete kvaliteeti. Halduri töökoormus väheneks nende toimingute osas, mis on pigem avaliku huvi kui üksnes võlausaldajate kollektiivse huvi teenistuses.

Negatiivne mõju seisneb rollide dubleerimise ja vastutuse hajumise riskis. Kui ei ole selge, mida teeb haldur ja mida teeb maksejõuetuse teenistus, võib menetlus aeglustuda. Samuti tekib riigieelarve püsikulu ja vajadus tagada teenistusele piisav pädevus, ligipääs andmetele ja töökorraldus.

Mõju ulatus on suur, sest lahendus muudab halduri ja riigi rollijaotust pankrotimenetluses. **Mõju sagedus** on püsiv, kuna avaliku huvi analüüs võib olla asjakohane paljudes menetlustes. **Ebasoovitavate mõjude risk** on keskmine kuni suur.

Töökoormus väheneb osaliselt halduril, kuid suureneb maksejõuetuse teenistusel. Kohtute koormus võib väheneda, kui MJT analüüs on kvaliteetne ja kasutatav menetluse sisendina, kuid suurenedab juhu, kui tekivad vaidlused analüüsi tähenduse või vastutuse üle.

Riigieelarve mõju on suur, sest osa seni halduri tehtud tööst rahastatakse riigi vahenditest.

Leevendusmeetmed: määratlada MJT ülesanded, halduri ülesanded, vastutuse piirid, andmevahetuse kord, analüüside õiguslik tähendus ja rahastamise mudel. Vajalik on hinnata, kas MJT analüüs on kohtumenetluses tõend, halduri töö sisend või halduslik hinnang.

Järeldus: lahendusel on **oluline mõju**, sest see tugevdab avaliku huvi kaitset, kuid muudab oluliselt riigi ja halduri rollijaotust.

Lahendus 6B. Täielik üleminek riiklikule mudelile

Lahenduse kohaselt antaks pankrotihalduri ülesanded üle riigile, eelkõige maksejõuetuse teenistusele. Pankrotihaldurid senisel kujul lõpetaksid tegevuse ning pankrotimenetlusi viiks läbi riigi palgalised ametnikud. Teenistus hõlmaks menetlusosakonda, uurimis- ja jõustamisosakonda, ekspertiisi- ja analüütilist osakonda, töötajate nõuete osakonda, IT-struktuuri ning tugiteenuseid.

Kehtiva korraga võrreldes oleks tegemist kõige ulatuslikuma muudatusega. Senine kutsepõhine mudel asenduks riikliku ametnikumudeliga.

Peamised sihtrühmad on kõik pankrotihaldurid (saneerimisnõustajad, usaldusisikud), maksejõuetuse teenistus, kohtud, võlausaldajad, võlgnikud, töötajad ja riik.

Positiivne mõju võib seisneda menetluste suuremas ühetaolisuses, riikliku uurimisvõimekuse tugevdamises, ühise IT- ja dokumendihalduse kasutamises, paremas andmekvaliteedis ning avaliku huvi süsteemsemas kaitses. Riigil oleks võimalik koondada menetlus-, uurimis-, analüüsi- ja tugifunktsioonid ühtsesse struktuuri.

Negatiivne mõju ja riskid on väga suured. Lahendus kaotaks või muudaks põhjalikult senise vabakutselise pankrotihalduri mudeli, tekitaks suure üleminekukulu, nõuaks uut

personalimudelit, suurendaks riigieelarve püsikulu ja võib vähendada halduri isiklikku tulemusstiimulit pankrotivara suurendamiseks. Samuti tuleb lahendada ametnike sõltumatuse, riigivastutuse, kohtute ja teenistuse suhte ning menetlusosaliste usalduse küsimused.

Mõju ulatus on väga suur, **mõju sagedus** püsiv ja **ebasoovitavate mõjude risk** suur. Lahendus mõjutaks kogu maksejõuetussüsteemi institutsionaalset korraldust.

Töökoormus kaoks halduritel ja Kojal, kuid riigi töökoormus suureneks väga oluliselt. Riik peaks tagama personali, palgad, koolitused, ruumid, IT-süsteemid, tugiteenused, sisekontrolli ja aruandluse.

Riigieelarve mõju on väga suur. Kaasnevad ametnike palgakulud, IT-arendused, ruumi- ja tugiteenuste kulud, koolituskulud ning üleminekukulud.

Leevendusmeetmed: enne lahenduse rakendamist tuleb teha eraldi põhjalik institutsionaalne reformianalüüs, kulu-tulu analüüs, personalianalüüs, sõltumatuse ja riigivastutuse analüüs ning kaaluda pilootprojekti või etapiviisilist üleminekut.

Järeldus: lahendusel on **väga oluline mõju**. Tegemist ei ole üksiku regulatiivse muudatusega, vaid kogu maksejõuetussüsteemi institutsionaalse ümberkujundamisega.

5.3.2. Kohtutäiturite ametiala jätkusuutlikkuse tagamine

Lahendus 7. Kohtutäituri büroo üleandmine kohtutäituri abile

Lahenduse eesmärk on tagada kohtutäituri ametkonna jätkusuutlikkus ja büroode töökorralduslik järjepidevus olukorras, kus kohtutäitur lõpetab tegevuse, vabastatakse ametist, tagandatakse või sureb. Kavandatava muudatuse kohaselt võiks kohtutäituri büroo ministri nõusolekul üle anda kohtutäituri abile, kes vastab kohtutäituri ametisse nimetamise nõuetele, kellel on asendamise õigus ja kelle suhtes ei esine välistavaid asjaolusid.

Kehtiva korraga võrreldes luuakse selgem võimalus säilitada toimiv büroo, selle töökorraldus, menetluspraktika ja kompetents büroo sees. Praegu võib ametist lahkuva kohtutäituri büroo tegevus katkeda ning menetlused tuleb ümber jagada teiste kohtutäiturite vahel.

Peamised sihtrühmad on kohtutäiturid, kohtutäituri abid, Koda, Justiits- ja Digiministeerium, sissenõudjad, võlgnikud, büroo töötajad ning piirkondlikud teenuse kasutajad.

Positiivne mõju seisneb büroo töökorraldusliku järjepidevuse säilimises. Kohtutäituri abile tekib selgem karjääriperspektiiv, mis võib suurendada motivatsiooni jääda ametialale. Sissenõudjate ja võlgnike jaoks väheneb risk, et täiteasjade ümberjagamine põhjustab viivitusi või segadust. Teiste kohtutäiturite töökoormus ei suurene järsult ametist lahkuva kohtutäituri menetluste ümberjagamise tõttu.

Regionaalne mõju on oluline eelkõige piirkondades, kus kohtutäiturite arv on väike. Büroo järjepidevuse säilitamine võib aidata tagada täitemenetluse teenuse piirkondlikku kättesaadavust.

Negatiivsed mõjud ja riskid on seotud sellega, kas kohtutäituri abi on valmis bürood iseseisvalt juhtima. Abi võib olla kogenud täitemenetluse läbiviimises, kuid büroo pidamine eeldab ka juhtimis-, finants-, personalijuhtimise ja vastutuse kandmise võimekust. Samuti võib tekkida küsimus võrdse kohtlemise ja läbipaistvuse kohta, kui büroo antakse üle abile ilma avaliku konkursita.

Mõju ulatus on suur, sest lahendus võimaldab säilitada toimiva büroo tegevuse. **Mõju sagedus** on korduv, avaldudes iga kord, kui kohtutäitur ametist lahkub ja büroo üleandmine on võimalik.

Sihtrühm on arvuliselt väike (kohtutäitureid 38 ja kohtutäituri abisid 23), kuid süsteemi toimimiseks oluline. Risk on madal kuni keskmine, kui kehtestatakse selged kontrollimehhanismid.

Koormus suureneb ministeeriumil ja Kojal, sest tuleb hinnata abi nõuetele vastavust, küsida Koja arvamust, anda ministri nõusolek, korraldada katseaeg ja teha korraline või erakorraline kontroll. Samas võib süsteemi kogukoormus väheneda, sest täiteasju ei pea automaatselt ümber jagama.

Riigieelarve mõju on väike kuni keskmine. Suurt püsikulu ei kaasne, kuid tekivad kulud seoses otsustusmenetluse, kontrollide ja võimalike vaidlustega.

Leevendusmeetmed: sätestada büroo üleandmise tingimused, Koja arvamuse andmise kord, katseaja pikkus, kontrollikriteeriumid, negatiivse tulemuse tagajärjed ja büroo üleandmise kord. Eraldi tuleb reguleerida vastutus enne ja pärast üleandmist tehtud toimingute eest.

Järeldus: lahendusel on **oluline mõju**, sest see toetab kohtutäituri ametiala järelkasvu, täitemenetluse teenuse järjepidevust ja regionaalset kättesaadavust.

6. Edasine väljatöötamine

Väljatöötamiskavatsuse eesmärk on kaasata sellest mõjutatud isikuid kaasa mõtlema ja toetama või pakkuma välja alternatiivseid lahendusi kõnealuste probleemide igakülgselt lahendamiseks.

Väljatöötamiskavatsus saadetakse tutvumiseks ja tagasiside andmiseks ministeeriumitele, huvirühmadele, Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Kojale (kohtutäituritele ja pankrotihalduritele), Eesti Advokatuurile, kohtutele, Maksejõuetuse teenistusele, Õiguskantslerile, Prokuratuurile, Maksu- ja Tolliametile, Töötukassale, Eesti Võlanõustajate Liidule, MTÜ-le Eesti Võlausaldajate Liit, Eesti Juristide Liidule, Eesti Kaubandus-Tööstuskojale. Väljatöötamiskavatsus saadetakse teadmiseks Riigikogu Kantsleile.

Eelnõu saadetakse kooskõlastamiseks huvirühmadele eelduslikult 2027. aasta II poolaastal.

Eelnõu saadetakse Vabariigi Valitsuse istungile eelduslikult 2028. aasta I kvartalis.

Sõltuvalt muudatustest on nende eeldatav jõustumisaeg 2028-2029 aasta. Osad muudatused võivad eeldada täiendava üleminekuperioodi kehtestamist.

Küsimused, millele oodatakse tagasisidet:

- 1. Justiits- ja Digiministeerium ootab tagasisidet kõigile kavandatavatele muudatustele ja pakutud alternatiividele ning oodatud on ka muud alternatiivsed lahendused, mida pakutud ei ole.**
- 2. Pankrotihalduri kutsealaga seondult oodatakse tagasisidet lahenduste 1-6 kohta vastavalt esitatud lahendustele ja alternatiividele.**
- 3. Kohtutäituri ametiala jätkusuutlikkuse tagamisega seondult oodatakse tagasisidet pakutud lahendusele 7.**

Kooskõlastusringil saadud tagasisidest sõltuvalt korraldab Justiits- ja Digiministeerium vajaduse korral täiendavaid arutelusid huvirühmadega.

Vastutav ministeerium

Justiits- ja Digiministeerium

Vastutavate ametnike nimed ja kontaktandmed

Maarja Roht maarja.roht@justdigi.ee (pankrotihaldurite kutseala)

Aleksandr Logussov aleksandr.logussov@justdigi.ee (kohtutäiturite ametiala)