



Eesti tuleviku heaks



Euroopa Liit
Euroopa Sotsiaalfond

Maksejõuetuse menetlemise tõhususe uuring

Uuringu tellija: Riigikantselei, tarkade otsuste fond

Uuringu partner: Justiitsministeerium

Uuringu teostaja: AS PricewaterhouseCoopers Advisors

1. Sissejuhatus

Käesolevas dokumendis on esitatud lühikokkuvõte vastavalt Riigikantselei ja AS PricewaterhouseCoopers Advisors vahel 24. augustil 2012 sõlmitud lepingule läbi viidud maksejõuetuse menetlemise tõhususe uuringust (edaspidi “Uuring”).

2. Probleemi kirjeldus

Üldlevinud on arusaam, et Eesti maksejõuetusmenetlused kestavad liiga kaua, võlausaldajate nõuded rahuldatakse väheses ulatuses ning menetlused on kulukad. Käesoleva pilootuuringu ülesandeks on aidata tuvastada, mil määral on need väited tõesed, millised kitsaskohad menetlusi aeglustavad ning milliseid regulatsioone tuleks menetluste efektiivsuse tõstmiseks muuta.

3. Uuringu eesmärk ja uurimismeetodid

Uuringu eesmärgiks on välja selgitada pankroti- ja saneerimismenetluse olulisemad statistilised näitajad ning teha kokkuvõtte menetlusosaliste ja erialaorganisatsioonide esindajate hinnangutest maksejõuetusmenetluste probleemide kohta. Kogutud informatsiooni alusel on Uuringus esitatud ettepanekuid maksejõuetuse menetluste efektiivsuse tõstmiseks, mille põhjal saab töö tellija analüüsida ning otsustada, milliseid muudatusi on maksejõuetusõiguse valdkonnas vaja teha ning kaaluda võimalusi pankrotimenetluste kiirendamiseks ja menetluskulude optimeerimiseks.

Uuringu läbiviimine jagunes kolmeks etapiks:

1. Kvantitatiivsete sisendandmete kogumine ja töötlemine, kvalitatiivsete andmete kogumine ja süstematiseerimine ning eeltoodu põhjal andmebaasi koostamine;
2. Andmeanalüüs ja selle põhjal järelduste tegemine; intervjuud;
3. Uuringu tulemuste kohta aruande koostamine.

Uuringu käigus kogutud ja töödeldud pankroti- ja saneerimismenetluste statistilised andmed on kokku võetud MS Excel vormis koostatud mahukasse andmebaasi. Andmebaas põhineb Ametlike Teadaannete, Kohtute Infosüsteemi, Kohtulahendite ja Äriregistri andmebaaside andmetele, mida on puhastatud ja süstematiseeritud ning

viidud asjakohasele kujule. Andmebaasis sisalduvad andmed Eesti juriidiliste ja füüsiliste isikute kohta, kelle suhtes on läbi viidud pankroti- või saneerimismenetlus ajavahemikul 01.01.2004 kuni 30.06.2012. Oluline on märkida, et andmebaasi kvaliteet oleneb suuresti kasutada olevate sisendandmete kättesaadavusest ja kvaliteedist ning seetõttu ei saa Uuringu koostaja vastutada sisendandmete piiratud kättesaadavusest ja kvaliteediprobleemidest tingitud tagajärgede eest.

Andmeanalüüsi etapi eesmärgiks oli läbi viia kirjeldava statistika meetodeid kasutav uuring, leidmaks vastuseid töö tellija poolt püstitatud küsimustele. Lisaks oli eesmärgiks luua baas edasiste samalaadsete uuringute läbiviimiseks sarnase või täiendatud metoodikaga.

Töö teises etapis viidi läbi intervjuud äriühingute, haldurite, advokaatide ja kohtunike esindusorganisatsioonide esindajatega järgneva viie grupiintervjuuna:

1. Kohtutäiturite- ja Pankrotihaldurite Koda
2. Eesti Kohtunike Ühing
3. Eesti Pangaliit
4. Kaubandus- ja Tööstuskoda / Eesti Väikeettevõtjate Assotsiatsioon / Eesti Kaupmeeste Liit
5. Eesti Advokatuur

Intervjuude eesmärgiks oli koguda eri osapoolte hinnanguid pankroti- ja saneerimismenetluste põhjuste, efektiivsuse ning tulemuste ja tagajärgede kohta. Intervjuude tulemused olid täiendavaks infoks andmeanalüüsil ja tulemuste tõlgendamisel.

5. Uuringu tulemused

Uuringu tulemused on järgnevalt esitatud nelja valdkonna lõikes:

1. Pankrotimenetlused
2. Saneerimismenetlused
3. Andmete kvaliteet
4. Praktikute seisukohad.

Pankrotimenetlused

Probleem	Kommentaar
<p>Juriidiliste isikute pankrotid on üle pooltel juhtudest lõppenud raugemisega</p>	<p>Juriidilise isiku suhtes esitatud pankrotiavalduste läbivaatamise menetlustest on 58% lõppenud raugemisega pankrotti välja kuulutamata ning 35% juhtudel on jõutud jaotissetpanekuni ja 6% juhtudest on pankrot raugenud peale pankroti väljakuulutamist. Aktsiaseltside puhul lõpeb esmase raugemisega suhteliselt vähem pankrotijuhtumitest kui teiste juriidiliste isikute puhul. Seda asjaolu selgitab arvatavalt aktsiaseltside suurem nõutava aktsiakapitali ja kohustusliku reservkapitali tase.</p> <p>Füüsiliste isikute pankrottidest lõppes aastatel 2004-2012 31% raugemisega pankrotti välja kuulutamata ning 60% juhtudel on jõutud jaotissetpanekuni.</p>
<p>Tüüpiliselt pankrotistub tsüklitundliku tegevusala ettevõtte</p>	<p>Menetluse läbinud ettevõtted pärinevad suuresti Harju piirkonnast (äriregistri piirkond) ning jae- ja hulgimüügi-, tootmis- ja ehitussektoritest, s.o majandustsüklilistele muutustele enam avatud tegevusvaldkondades.</p>
<p>Pankroti- menetluste pikk kestvus</p>	<p>Pankrotti välja kuulutamata raugemisega lõppevad menetlused kestavad juriidilistel ja füüsilistel isikutel keskmiselt vastavalt 94 ja 85 päeva. Jaotissetpanekuni jõuti juriidiliste isikute puhul keskmiselt 462 ning füüsiliste isikute puhul 455 päevaga. Kompromissiga lõppevate menetluste kestvus on juriidilistel isikutel keskmiselt 340 päeva ja füüsilistel isikutel 352 päeva. Ajaliselt kõige kauem kestavad teise raugemisega (pankrotiseaduse § 158) lõppevad menetlused, mille keskmine pikkus juriidilistel isikutel 745 päeva ning füüsilistel isikutel 709 päeva. Erinevate kohtupiirkondade lõikes on keskmine kogumenetluse (s.t pankrotiavalduse esitamisest kuni pankrotimenetluse lõpuni) kestvus sarnane, varieerudes 270–280 päeva vahel.</p>
<p>Võlausaldajate rahuldatavate nõuete madal määr</p>	<p>Pankrotimenetluse tulemusel rahuldatavate nõuete osatähtsus on üldjuhul väga madal. 31% juriidiliste isikute pankrotijuhtudel jäävad tunnustatud nõuded 95 või enama protsendi ulatuses rahuldamata ning 12% juhtudel rahuldatakse tunnustatud nõuetest 5 - 10%. Vaid 9% juhtudest on rahuldatud üle 50% nõudest.</p> <p>Rahalises mahus hinnatuna on rahuldatud nõuete maht jäänud 31% juhtudel alla 10 tuhande EUR ning 6% juhtudel on rahuldatud nõude suurus üle 1 miljoni euro. 41% jaotissetpanekuga füüsiliste isikute pankrotimenetlustest on rahuldatud vaid alla 10 tuhande EUR nõudeid. Nii juriidiliste kui füüsiliste isikute pankrotimenetlustes jääb 25% juhtudel pankrotivara müügist saadud tulu alla 5 tuhande EUR.</p>

Pankroti-
haldurite
tasustamine

Pankrotihalduri tasu juriidiliste isikute menetluses on 19% juhtudest alla 1 tuhande EUR ning 36% juhtudest 1-2 tuhat EUR. Füüsiliste isikute menetluste puhul jäävad pankrotihalduri tasud alla 1 tuhande EUR 35% juhtudest ning vahemikku 1-2 tuhat EUR 28% juhtudest.

Saneerimismenetlused

Probleem	Kommentaar
Saneerimis- menetluste tulemuslikkus	Kuni 2011.a lõpuni on Eestis esitatud 153 avaldust saneerimismenetluse alustamiseks, millest vaid 20 on jõudnud saneerimiskava kinnitamiseni . Enamjaolt kulub saneerimiskava kinnitamiseni kuni pool aastat alates saneerimisavalduse esitamisest.
Saneerimis- avalduste menetlusse mittevõtmise kõrge osakaal	68% kohtutele esitatud saneerimisavaldustest on võetud menetlusse. Menetlusse mittevõetud saneerimisavalduste (kokku 35 tuvastatud juhtumit) puhul on peamiseks põhjuseks saneerimisavalduse ebapiisav põhistatus (10 juhtumit), ettevõtte poolt saneerimismenetluse lõivu/deposiidi tasumata jätmine (8 juhtumit), saneerimisavalduse mittenõuetekohasus (5 juhtumit) ning saneerimisavalduses esinenud puuduste mittekõrvaldamine ettenähtud tähtaja jooksul (4 juhtumit).

Andmete kvaliteet

Probleem	Kommentaar
Avalike Teadaannete andmebaasi teadaanded pankroti- menetluste kohta on paljuski vigased	Töö käigus ilmnes, et Avalike Teadaannete ("AT") andmekvaliteet on madal – ligikaudu 10 tuhande teadaande puhul 25 tuhandest teadaandest, mis pankrotte puudutavad, esines Uuringu käigus kogutavate andmete osas vigu (trükivead äriühingute, füüsiliste isikute ning pankrotihaldurite nimedes, vead registrikoodides ja kuupäevades) või olid vastavad andmed teadaande tekstist puudu. Vead AT andmetes võivad oluliselt kahandada mis tahes analüüside ja andmepäringute kvaliteeti ja efektiivsust ning vigane andmebaas ei täida oma eesmärki. Soovitame kaaluda AT andmebaasi struktuuri muutmist ja kontrollprotseduuride kasutamist, tagamaks andmete piisavat kvaliteeti.
Vajaliku informatsiooni kättesaadavus Kohtute Infosüsteemi andmebaasist on problemaatiline	Ebaühtlaseks osutus ka Kohtute Infosüsteemis andmete kättesaadavus. Näiteks olid halvasti (ca 35% juhtudel) kättesaadavad andmed pankrotiavalduse esitaja (võlgnik vs võlausaldaja) kohta. Lisaks on analüüsi läbiviimise seisukohalt suureks probleemiks sarnastes küsimustes tehtud kohtulahendite väga erinev sisu ja vorm – kohtulahendites esitatakse erinevat tüüpi ja erinevas esituses andmeid (nt koos/ilma käibe-, tulu- või sotsiaalmaksuta) ning tihti ei ole kohtulahendid Kohtute Infosüsteemi internetikeskkonnas kättesaadavad.

Probleem	Ettepanek
Vead äriühingute ja füüsiliste isikute nimedes	Käesoleval ajal sisestatakse AT andmebaasi äriühingute ja füüsiliste isikute nimed ning registri/isikukoodid käsitsi, mis põhjustab sagedasti vigu. Soovitame kaaluda äriühingute ja füüsiliste isikute nimede ja koodide sisestamisel referentsandmebaasi kasutamist (ideaalis seostatuna Äriregistri andmebaasiga), mis võimaldaks vigasid andmesisestusel oluliselt vältida. Nimede ja koodide manuaalne sisestamine võiks toimuda pigem erandjuhtudel.
Dubleerivad kanded	AT andmebaasis esineb hulgaliselt dubleerivaid kandeid ning sarnaseid kandeid. Juhul, kui ei ole tehtud eraldi märget näiteks selle kohta, et ühe teate näol on tegemist varasemas teates esinenud vea parandamisega, on keeruline aru saada, millist teadet tuleks lugeda korrektseks ning kas tegemist on teineteist dubleerivate või siiski millegi poolest erinevat teadaannetega. Seetõttu soovitame seada andmebaasis kontrollfunktsiooni, mis hoiataks/keelaks dubleerivate kannete tegemisel. Samuti peaks ühtlustama "Õiend" andmevälja kasutamise põhimõtted.
AT teadete liigitus	Käesoleval ajal on pankrotistumisi puudutavad teated liigitatud kas pankrotimenetluse teadeteks või pankrotiteadeteks ning seejuures ei ole nende teateliikide vaheline erinevus üheselt arusaadav. Soovitame kaaluda AT andmebaasi teate alaliikide lisamist (nt pankrotiavalduse läbivaatamise otsus, võlausaldajate koosoleku kokkukutsumine jne), mis võimaldaks andmeid analüütilisel eesmärgil oluliselt paremini kasutada.
AT teadaande sõnastus	AT teadaanded on tihti standardse sisuga, kuid sõnastatud erinevalt ning eri detailsusastmega. Tihti esineb erinevusi rahaliste näitajate esituses (nt kas koos maksudega või ilma), nimede ja kuupäevade formaadis jm aspektides. Soovitame kaaluda, kas standardsete teadaannete osas oleks otstarbekam kasutada teadaande standardiseeritud sisestusvormi, kus tuleks täita kindlad väljad, teade genereeritakse selle põhjal automaatselt ning sisestatud standardiseeritud andmed jääksid kasutatavaks ka eraldi andmebaasi kujul.
AT teadaannete kuupäevad	Hetkel ei väljenda AT teadaande kuupäev alati vastava otsuse vm alussündmuse kuupäeva. Soovitame kaaluda, kas AT andmebaasi oleks otstarbekas lisada ka alussündmuse kuupäev.
Kohtuasja nimetus Kohtute Infosüsteemi andmebaasis	Käesoleval ajal on kohtuasjade nimetused samaliigiliste kohtuasjade puhul tihti sisestatud erinevas sõnastuses. Meie hinnangul oleks otstarbekas kasutada ühtlustatud sõnastust ning seejuures võib abiks olla standardiseeritud andmesisestusvormi kasutamine.
Kohtute Infosüsteemi andmebaasi seosed kohtulahenditega	Soovitame kaaluda, Kohtute Infosüsteemi andmebaasi otselingi lisamist vastava kohtulahendi internetis kättesaadavale versioonile – see lihtsustaks oluliselt tööd kohtulahenditega. Laiemas plaanis võiks kaaluda ka standardse sisuga kohtulahendite puhul osaliselt standardvormide kasutamist.

Praktikute seisukohad

Probleem	Kommentaar
Ettevõtte juhtkonna vähene vastutus	Väga suur osa pankrotte lõppeb raugemisega ning puuduvad piisavad rahalised vahendid menetluse läbiviimiseks, mis tähendab, et enamik menetlusi jääb lahenduseta võlausaldaja jaoks ning paljud potentsiaalsed kaasnevad majanduskuriteod lahendamata. Tagajärjeks on ettevõtete juhtkonna poolt tunnetatav vähene vastutus ning võlausaldajate huvide ebapiisav kaitstus. Pankrotiavaldused esitatakse liiga hilja, mille põhjuseks on tihti kas põhjendamatu lootus, et olukord paraneb, või on tegemist pahatahtliku viivitamisega. Samas tuleb arvestada, et juhul, kui täiendavat vastutust ja kohustusi rakendada, kasvaks sellega nii ettevõtluse riskid kui juhatuse liikmena tegutsemise riskid ning see halvaks eeldatavalt väga tõsiselt ettevõtlusvalmidust.
Riigi kontroll omanike/ juhtkonna pahatahtliku tegevuse üle	Probleemiks on kontrollimatult tegutsevad „professionaalsed likvideerijad“, ilmselt fiktiivsed sularahalaenu ettevõtte kassa tühendamise eesmärgil, juhatuse liikmete vahetamine pankrotimenetluse vältel, mis pikendab märgatavalt menetluse pikkust jm pahatahtlik tegevus juhtkonna/omanike poolt. Kuna esineb palju võimalusi varade väljaviimiseks ettevõtetest, suurendab see omanikel/juhatuse liikmetel vastutustunde puudumist veelgi. Nimetatud probleemidele oodatakse lahendusi riigilt seadusandluse täiendamise ja seaduste senisest parema jõustamise näol.
Pankrotimenetluse pikk kestus	Pankrotimeneltuste pikk kestus vähendab oluliselt võlausaldajate poolset nende huvide kaitstuse tunnet. Pankade seisukohalt on pankrotimenetluste venimisega seoses probleemiks panga kui pandipidaja nõuete laekumise aeglus. Lisaks väljamaksete tegemiseni jõudmist aeglustavatele osapoolte vaidlustele on probleemi põhjuseks tihti asjaolu, et halduril kulub vara müüki panekuks liiga palju aega või ei leidu turul huvitatud ostjaid. Enim muret tekitav on siiski vara müügist saadud raha väljamaksmise protsessi pikkus.
Nõuete vaidlustamine kui pankrotimenetlust aeglustav tegur	Nõuete vaidlustamine pankrotimenetluse käigus on lihtne ning seda saab teha ilma sisulise aluseta. Tulemuseks on pankrotimenetluste märgatav venimine.
Haldurite kompetents	Kõrge professionaalsusega pankrotihaldurite kõrval leidub haldureid, kelles esineb puudujääke majandusalastes või juriidilistes teadmistes. Mõned suure staažiga, kuid hariduse ammu omandanud haldurid vajaksid täiendavaid koolitusi ja teadmisi.
Pankrotimenetluse ebaefektiivsuse	Laiemas plaanis on suureks probleemiks pankrotimenetluste ebaefektiivsusega kaasnev negatiivne mõju ettevõtluskultuurile Eestis. Võlausaldajad tunnetavad pankrotiprotsesse üldjuhul kui

mõju ettevõtluskultuurile	lootusetuid olukordi, kus võlgade sissenõudmine on aeganõudev ja bürookraatlik ning lõpeb vaid vähestel juhtudel nõuete rahuldamisega. Mõningate juriidilistes isikute puhul soodustab pankrotimenetluse ebaefektiivsus juhatuse ja omanike vastutamata tunde süvenemist. Tulemuseks on üldise ärietika ja ettevõtluskultuuri paigalseis ning riskide suhteliselt kõrge tase kogu Eesti ettevõtlussektoris, mis mõjub negatiivselt nii kodu- kui välismaiste investorite investeerimisotsustele.
Saneerimismenetlused	Saneerimismenetlusi kasutatakse tihti pankroti edasilükkamiseks. Saneerimismenetlustajaks on tihtipeale ettevõtte poolt esitatud isik ja saneerimise ajal viiakse ettevõtet varasid välja.

6. Kokkuvõte

Uuringu tulemusena on välja selgitatud rida eelpool mainitud probleeme, mida pankroti- ja saneerimismenetluste puhul esineb ning millele lahenduste leidmiseks käesolev pilootuuring loodetavasti tõuke annab. Uuringus on esitatud ka mitmekülgne statistiline ülevaade pankroti- ja saneerimismenetluste kohta ning vastavasisuline mahukas andmebaas, mis võib pakkuda ainet edasisteks uuringuteks kitsmates valdkondades. Uuring annab üldistatud ülevaate erinevate osapoolte esindajate seisukohtadest pankroti- ja saneerimismenetluste probleemsete aspektide osas, mis on eeldatavalt väärtuslik sisend poliitika kujundamise üle otsustamisel. Uuringus esitatud poliitikasoovitused on välja toodud järgnevas peatükis.

7. Poliitikasoovitused

Pankrotimenetluste kulude katmine

Lahenduseks praegustele probleemidele pankrotimenetluste finantseerimisel oleks (a) teha äriühingute juhatuse liikmed vastutavaks (nt menetluskulude katmisel ja/või kehtestada sanktsioonid, kui ei esitata pankrotiavaldust netovara langemisel alla poole osa/aktsia kapitalist) ja/või (b) riigipoolse rahastamise suurendamine (kõrgem tasu raugemisega lõppeva menetluse kulude katteks; riigi poolt finantseeritud erikontrollid jms). Menetluse efektiivistamise seisukohalt võiks kaaluda muudatusi seadusandluses ka selles osas, mis puudutab piiranguid (15%) panditud vara müügist laekuva tulu kasutamisel menetluskulude katmiseks – põhjalikum ja tulemuslikum menetlemine võib lõppkokkuvõttes osutada kasulikuks kõigile võlausaldajatele.

Nõuete vaidlustamise aluste läbivaatamine seadusandluses

Vältimaks nõuete vaidlustamisest tihti tekkivaid pikki viivitusi pankrotimenetlustes, soovitame kaaluda, kas oleks otstarbekas jätta nõuete kontroll kohtu ja halduri pädevusse ning tagada, et nõuete laiaulatuslik vaidlustamine ei toimuks põhjendamatult.

Pandipidaja nõuete rahuldamine

Tagamaks pandipidajast võlausaldajatele raha senisest kiirem väljamaksmine, võiks kaaluda vastava väljamakse teostamist kohe peale vara müüki. Pankade seisukohalt on küsitav, kas pank pandipidaja peaks pankrotimenetluse protsessis osalema või võiks pandipidajale väljamakseid teha väljaspool pankrotimenetlust. Samuti on küsitav, kas juhul, kui pankrotipesas on ainult üks vara, on pandipidaja osalemine pankrotimenetluses vajalik või peaks pandipidajal olema võimalik realiseerida pandiese väljaspool pankrotimenetlust. Soovitame eelnimetatud seadusemuudatusettepanekuid kaaluda ning samuti seda, kas jaotusettepaneku kinnitamise menetluskorda oleks põhjendatud lihtsustada (nt viia sarnasele kujule täitemenetluse tulemi jaotuskavaga).

Haldurite kompetentsi tõstmine

Kõrge professionaalsusega pankrotihaldurite kõrval leidub haldureid, kelles esineb puudujääke majandusalastes või juriidilistes teadmistes. Mõned suure staažiga, kuid hariduse ammu omandanud haldurid vajaksid täiendavaid koolitusi ja teadmisi. Pankrotihaldurite ebahühtlase kompetentsi osas võiks olukorda parandada see, kui kehtestada/luua toimiv järelevalve- ja kvaliteedikontrollisüsteem ning rakendada haldurite poolsete rikkumiste puhul sanktsioone.

Riigipoolsed prioriteedid pankrotimenetlustes

Pankrotimenetluste (ning kaasnevate kohtuasjade) enamik näib hõlmavat eeskätt väike- ja keskmise suurusega ettevõtteid, samas kui suuremate ettevõtete pankrottide menetlemine nende keerulisuse tõttu tihti takerdub – tulemuseks on väikesemahuliste pankrotiasjade lahendamine, mis on aga pankrotiasjade rahalisest kogumahust eeldatavalt vähese tähtsusega. Probleemi lahenduseks oleks riigipoolne panustamine nii pankrotihaldurite, kohtunike kui prokuröride pankrottide alase kompetentsi tõstmisse ning ressursside suunamine tegevustesse, mis tagaksid tulemusliku tegelemise suuremahuliste ja keerulisemate pankrotijuhtumitega.

Riigipoolne tugi eraisikute pankrotistumisel

Viimasel ajal domineerivad füüsiliste isikute pankrotid, eeskätt juhtudel, kus eraisikud on olnud käendajad juriidiliste isikute kohustustele või on nad sattunud liiglaenamise teele või majandusbuumi ajal soetanud kinnisvara, mille hind on oluliselt langenud ning millega kaasnevad kohustused on turuväärtusest suuremad. Üheks potentsiaalseks võimaluseks oleks riigi vahenditest toetada pankrotistunud isikuid töö leidmisel, et kasvõi osaliselt võlgasid tulevikus vähendada.