PÕLLUMAJANDUSMINISTEERIUM

Hr Jüri Kõrge
Peakontrolör
Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 Tallinn

Teie 10.12.2004 nr 2-6-III/04/1771

Meie 22 detsember 2004 nr 1.5-3/11553-1

Maaelu Edendamise SA majandustegevuse audit

Lugupeetav härra Kõrge

Põllumajandusministeerium võtab Maaelu Edendamise Sihtasutuse majandustegevuse auditi kokkuvõttes toodud ettepanekud täitmiseks. Sihtasutuse põhikiri viiakse kooskõlla muutunud seadusandlusega põhikirja uue redaktsiooni kinnitamise teel eeldatavalt 2005.a I poolaastal. Nende ettepanekute osas, mille ellurakendamiseks ei saa lahendust anda läbi põhikirja muutmise, pöördume sihtasutuse nõukogu poole.

Lugupidamisega

Ester Tuiksoo
Minister

Indrek Grusdam, indrek.gursdam@agri.ee, 625 6224

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 23.12.04 Reg nr 05 III-2-6.III/04/1771-2

Lai 39/41 Telefon 625 6101 Reg nr 70000734
04 04173 15056 TALLINN Faks 625 6200 E-mail pm@agri.ee

mes
Maaelu Edendamise Sihtasutus

Hr. Jüri Kõrge
Riigikontroll
Narva mnt 11 a
15013 Tallinn

31.01.2005 nr. 3-1/26

Maaelu Edendamise Sihtasutuse nõukogu arutas oma 26. jaanuari 2005.a. koosolekul Riigikontrolli kontrollaktis tehtud ettepanekuid ja peamisi järeldusi.

Sihtasutus on oma tegevusega aidanud lahendada neid probleeme, mis on olulised maal elavatele inimestele ja eraettevõtjatele. Sihtasutuse esimesed tegevusaastad on jäänud aega, mida iseloomustab Eesti liitumine Euroopa Liiduga ja Euroopa Liidu ühtse põllumajanduspoliitika juurutamine Eestis. Siit ka paljud tegevussuunad, mis on kantud soovist võimalikult rohkem toetada ettevõtjaid, et nad oleksid võimelised ära kasutama Euroopa Liidu struktuurifondide abirahasid. Koos PRIA-ga on sellega ka edukalt toime tuldud. Seda tõendavad ka uuringud, millest on näha, et Põllumajandusministeeriumi haldusala on enim eelneval aastal võimalikust abirahast ära kasutanud (kasutamata ainult 8,1%).

Teie poolt väljatoodud järeldustes on viidatud asjaolule, et mitmeid regulatsioone ei ole viidud kooskõlla viimasel ajal seadustes tehtud muudatustega. Nõukogu on oma koosolekutel neid küsimusi arutanud ja sellega pidevalt tegelenud. Kahe sihtasutuse, Maaelu Edendamise Sihtasutuse ning Sihtasutuse Põllumajanduse ja Maaelu Krediteerimise Fond, juriidiline ja majanduslik ühinemine jõudis lõppfaasi 2002.aastal. Juhatus on nõukogule esitanud, vastavalt Maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seadusele (vastu võetud 01.mai 2004) uue tagatiste taotlemise ja menetlemise korra, toetuste taotlemise, menetlemise ja maksmise korra, ning koostöölepingute üldised põhimõtted finantsasutustega jne. Koostöös Põllumajandusministeeriumiga on paindlikult tegutsetud ja riigieelarvest oma tegevuseks vahendeid saamata, on sihtasutus taganud ka riigi vahendite säilimise kapitalina ning selle rakendatuse põhieesmärgi saavutamiseks.

Hoiu-ja laenuühistutega oli sihtasutusel esimene kokkupuude 1997.aastal, pidevam side tekkis aastal 1999, kui riigieelarvest eraldati 3 miljonit krooni nende tegevuse arendamiseks. Oleme lähtunud seisukohast, et hoiu-ja laenuühistud on üks maaettevõtluse vorm ja aitab lahendada probleeme, mis on tekkinud seoses pangakontorite sulgemisega maapiirkondades. Sihtasutus kavatseb koostööd hoiu-ja laenuühistutega tõhustada ja täpsemalt reguleerida.

Teie kontrollaktis toodud tähelepanekuid puuduste kohta sihtasutuse töös on nõukogu 2005.a. tööplaani raames kavas arutada. Selle käigus annab sihtasutuse juhatus nõukogule selgitusi Teie poolt toodud puuduste kohta ja vajadusel töötame välja täiendavad normatiivid või protseduurireeglid. Nõukogu on otsustanud moodustada auditi komitee, mis täiustab sisekontrollisüsteemi.

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 03.02.05 Reg nr 05III-2-6/04/1172-2

R.Tobiase 4
10147 TALLINN
Tel: 6 484 064
Faks: 6 484 065
e-post: mesa@mesa.ee
www.mesa.ee
Registrikood 90000245
arvelduskonto 10002005926009

Täname Teid kontrollaruandes märgitud puuduste ja tähelepanekute eest ning püüame neid oma edaspidises töös arvestada.

Lugupidamisega



Jaan Õunapuu
Nõukogu esimees

mes
Maaelu Edendamise Sihtasutus

Hr Jüri Kõrge
Riigikontroll
Narva mnt. 11 a
15013 Tallinn

Teie: 10.12.2004 nr 2-6-III/04/1772

Meie: 24.12.2004 nr. 3-1/419

Maaelu Edendamise Sihtasutuse vastus ja kommentaarid
Riigikontrolli kontrolliaruande nr 2-4/04123 eelnõule

Austatud härra Jüri Kõrge

Põllumajandusministeeriumi haldusalas tegutsenud Maaelu Edendamise Sihtasutus (endise nimega Maaelu Laenude Tagamise Sihtasutus) ja rahandusministeeriumi haldusalas tegutsenud Sihtasutus Põllumajanduse ja Maaelu Krediteerimise Fond ühinesid 16. novembril 2001.a. Auditeeritud ühinemisaruanne kinnitati aprillis 2002. Sihtasutus toimib isemajandaval põhimõttel ning riigieelarvest oma tegevuseks vahendeid ei saa.

Üldised kommentaarid

Tõene on eelnõus märgitu, et mitmed ühinemiseelsest ajast pärinevad sihtasutusesisesed regulatsioonid ei ole tänases ajas täiuslikud.

Käesoleval aastal jõudis lõppfaasi sihtasutuse tegevuse õigusliku regulatsiooni väljatöötamine. Maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seadus, millega korrastati sihtasutuse laenamise, tagamise ja toetuste andmisega seonduv tegevus, jõustus 1. mail 2004.a. Eeltoodust tingituna on sihtasutus algatanud mitmete regulatsioonide muutmisi. Muudatuste eesmärgiks on tegevuse ajakohastamine, kooskõlla viimine Maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduse ning viimastel aastatel muudes seadustes toimunud muudatustega.

Hindame Riigikontrolli auditit sihtasutuse edasise tegevuse ja arengu seisukohast kasulikuks.

Mitmes valdkonnas saime kinnitust valitud suuna õigsusele (koostöö- jt lepingute uuendamine, laenude ja tagatiste menetlemise korra täpsustamine, auditi komitee moodustamine siseauditi alase tegevuse tõhustamiseks).
Mitmed tähelepanekud ja ettepanekud aitavad kaasa sihtasutuse töö edasiste arengute planeerimisel (täpsemate tegevuseesmärkide kehtestamine, tegevuse tulemustele regulaarne hinnangu andmine jms).
Peale ühinemisprotsessi ei olnud sihtasutuse tegevus laenamise, tagatiste ja toetuste valdkonnas reguleeritud ühegi seadusandliku aktiga. Ühinenud sihtasutuse laenamist, garanteerimist ja toetusi puudutavad regulatsioonid olid koostatud lähtuvalt Ettevõtluse riikliku toetamise seadusest ja kinnitatud ühendatava sihtasutuse nõukogu poolt. Ühendava sihtasutuse tegevust vastav seadus ei reguleerinud. Alates 30. aprillist 2003 tunnistati ka Ettevõtluse riikliku toetamise seadus kehtetuks.
Ettepanekud laenu ja tagatiste alase tegevuse reguleerimiseks maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seadusega tegi sihtasutus juba 2003. aasta alguses. Sihtasutuse ettepanekuid ajendas vajadus laiendada laenu- ja tagatiste alast tegevust, et suurendada maaettevõtete jätkusuutlikust Euroopa Liiduga ühinemiseelsel perioodil. Lihtsustati protseduure ning kinnitati uusi tooteid lähtuvalt seadusandlusse tehtud ettepanekutest.

R. Tobiase 4
10147 Tallinn
tel 6484 064
faks 6484 065
e-post mesa@mesa.ee
www.mesa.ee
registrikood 90002245
arvelduskonto 10002005926009

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 27.12.04
Reg nr 05III-2-6.III/04/1806

Riigikontrolli märkus, et põhikiri ja muud olulised regulatsioonid ei ole veel viidud kooskõlla maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seadusega on õigustatud. Seadus jõustus alles 01. mail k.a ehk Eesti Vabariigi Euroopa Liiduga ühinemise päeval. Kuna Riigikontroll alustas sihtasutuse auditeerimist 2004nda aasta maist, ei olnud tõesti sihtasutuse laenamise, tagamise ja toetamise põhimõtteid fikseerivaid krediteerimisreegleid, samuti krediidi- ja finantsasutuste koostöölepinguid veel viidud kooskõlla samal ajal jõustunud seadusega.

Samas säilitas sihtasutuse operatiivne ja kiire praktiline tegevus selles valdkonnas nii mõnegi maapiirkonna ettevõtte, kelle võimalused pärast ühinemist Euroopa Liiduga on oluliselt paranenud (näit laen finantsraskustesse sattunud ettevõtetele ja laen kinnisvara tagatisel, mida oli võimalik kasutada ühinemiseelsete abide kaasfinantseerimiseks). Eelpoolmainitud laenu- ja tagatiste-alase tegevuse kohta on riigikontroll teinud märkusi, kuna need tegevused ei vasta täiel määral reeglitele, mis olid kinnitatud kahe erineva sihtasutuse poolt enne 2001. aastat.

Riigikontroll konstateerib, et sihtasutusel puudub oma siseaudiitor. Oleme jätkuvalt seisukohal, et siseauditi teenust on ratsionaalsem ja objektiivsem sisse osta ning otsustasime seda jätkata. Oma tegevuses arvestame alati sellega, et kõik sihtasutuse kulud peame katma oma tegevusest laekuvate tuludega.

Sihtasutuse seisukohad ja vastuväited Riigikontrolli märkustele laenutegevuse kohta

1. Intressita ehk tasuta ressursi eraldamine krediidi ja finantsasutustele
Tegemist on laenuga finantsraskustesse sattunud ettevõtetele (Rapla Dairy pankrot), kus vahendite lõppsaajad on eranditult põllumajandustootjad, kelle piimarahad jäid saamata seoses AS Rapla Dairy pankrotiga. Riigikontrolli viited vastuolule konkurentsiseadusele on alusetud, kuna konkurentsiseadus ei reguleeri põllumajandussaadusi tootvate ettevõtete tegevust.

2. Laenude andmine kehtestatust erinevatel tingimustel
Riigikontrolli märkused, et laene on antud ka muuks otstarbeks kui maa ostuks, muuhulgas lautade renoveerimiseks, ehitiste ostuks, uue tehnoloogia soetamiseks on õige. Samas ei ole märgatud, et analoogset tegevust võimaldavad sihtasutuse krediteerimisreeglid ning kehtiv sihtasutuse laenutegevust reguleeriv seadus.

3. Laenude andmine puudulike dokumentide alusel
Riigikontroll on oma aruandes viidanud, et suurema osa vajalikust informatsioonist saab sihtasutus kasutades elektroonilisi andmebaase. Oluliste alusdokumentide all on vaadeldud kohalike omavalitsuste arvamusi, mis tegelikkuses ei ole aluseks laenutaotluse menetlemisel. Kuna sihtasutuse tagamistegevuse puhul ei ole taolisi arvamusi vajatud, on sihtasutus taotlejatelt nõutavaid lisadokumente ühtlustanud ning küsib omavalitsuse arvamusi juhul, kui ettevõtte investeerimistegevus on otseselt seotud kohaliku omavalitsuse lubade või piirangutega. Valdava osa laenuklientide suhe sihtasutusega on pikem kui auditeerimise hetkel kehtiv laenuleping ning uute laenude võtmisel ei ole sihtasutus ettevõtetelt eelpoolmainitud tõendeid nõudnud, kuna nad ei ole oma tegevusasukohta muutnud. Riigikontroll on oma aruandes sellega nõustunud.

4.Ebaselge otsustuspädevus
Ei saa nõustuda riigikontrolli väitega, et sihtasutuse otsustuspädevus on ebaselge.
Regulatsiooni viide, et üle 2 miljoni krooni laenu või tagatisprojekti kinnitab sihtasutuse nõukogu, täidab pigem eesmärki tagada suuremate laenude ja tagatiste andmise läbipaistvus. Juhatuse poolt kinnitatud krediidikomitee otsustuspädevus on 1% sihtasutuse omakapitalist. Nimetatud printsiipi on nõukogu täiendavalt arutanud ja selle kinnitanud.

5. Aruannete esitamine laenu kasutamise perioodil

Riigikontrolli väide, et sihtasutus ei jälgi ja ei nõua üldjuhul ettevõtete aruandlust, ei ole täpne. Kõigis laentoimikutes on auditeeritud majandusaasta aruanded, kui just ei ole tegemist ettevõttega, kellega on laenusuhe lõpetatud lepingust tulenevate rikkumiste tõttu ja alustatud vahendite tagasinõudmist vastavalt kehtivatele seadustele. Sihtasutus ei ole tegelenud ettevõtetele kindlustusandjate määramisega, kuna usaldab kõiki litsentseeritud kindlustusasutusi.

6. Laenude refinantseerimine ja katkestatud laenud

Riigikontrolli märkus, et sihtasutus on refinantseerinud üksikuid laene, on õige.
Samas on jäetud märkimata refinantseerimise eesmärk. Sellega on välditud sihtasutusele tekkivaid kahjusid.
Katkestatud laenulepingutega tegeleb sihtasutus järjepidevalt. Riigikontrolli auditeerimise perioodi jooksul mai 2004 kuni november 2004 on katkestatud lepingute summa vähenenud üle 25%. Vastavad viited lepingute arvu ja mahtude kohta on teinud ka riigikontroll. Riigikontrolli märkus, et suur osa katkestatud laenudest on seotud puhkemajanduse arendamiseks Saare maakonnas, on õige. Väide, et kõigi ettevõtete asukohad on ühel ja samal aadressil, on ebatäpne. Sihtasutuse andmetel on ainult kaks ettevõtet registreerinud end ühele aadressile, kuna puhkemajanduseks tehtavalt investeeringut ei olnud võimalik ellu viia seoses Natura 2000 tulenevate piirangutega. Kahe ettevõtte kohustus sihtasutuse ees on kokku 1,5 miljonit krooni. Nende ettevõtete tegevuskoha aadressi kokkuviimine on seotud ühinemisega ning plaanitava kinnistute vahetusega, mida võimaldab Natura 2000 reguleeriv seadusandlus.

7. Laenud pankade ja finantseerimisasutuste vahendusel

Riigikontrolli aruandes kirjeldatud märkuste puhul on tegemist sihtasutusepoolsete õiguste, mitte kohustustega rakendada koostöölepingutest tulenevaid sanktsioone.
Arvestades nende lepingute sõlmimise aega (1998. aasta), on tänaseks mõningate sanktsioonide rakendamine ebaotstarbekas ning uutes koostöölepingutes sihtasutus endale taolisi õigusi ei nõua.

8. Laenude andmine hoiu-laenuühistutele ja piirangute ületamine

Riigikontrolli märkused laenu-hoiuühistute kohta on õigustatud, kuid ei saa nõustuda, et selle tegevusvaldkonna probleemides on süüdi ainult sihtasutus. Laenuressursi andmisega neile on igati proovitud kaasa aidata ühistulise tegevuse arendamisele Eesti Vabariigis, mis tulenes 1999nda aasta riigieelarve suunistest. Kindlasti ka tulevikus ei ole sihtasutus võimeline üksi, ainult läbi laenamise, lahendama selle valdkonna arengust tulenevaid probleeme, eriti veel lepingutest tulenevate sanktsioonide abil. Pigem sõltub hoiu- ja laenuühistute edasine areng selle valdkonna seadusandluse täiendamisest.
Riigikontrolli väited sihtasutuse poolsete piirangute rikkumises on ebatäpsed. Ressursi suuruse aluseks on auditeeritud majandusaasta aruanded, mitte jooksev aruandlus. Põhjuseks on nende omakapitali suur liikuvus tulenevalt kohustusest osta tagasi osakuid.

9. Laenude ja nõuete allahindlus

Laenude ja nõuete allahindlust on käsitletud reeglina konservatiivselt, mis on taganud riigi vahendite säilimise sihtasutuse kapitalina.
Laenude ja nõuete allahindluse metoodikat täiendatakse vastavalt muutuvatele majandusoludele kooskõlastatult sihtasutuse audiitoritega.
Nõuete lootusetuks tunnistamiseks on siiani puudunud vajadus. Vastav kord on ettevalmistamisel.

Sihtasutuse seisukohad ja vastuväited Riigikontrolli märkustele laenude tagamise kohta

Igati asjakohane on tähelepanek vajadusest uuendada laenude tagamiseks krediidi- ja finantseerimisasutustega sõlmitud koostöölepinguid.

Maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduse jõustumise järgselt:
a) algatasime koostöölepingute muutmise alased läbirääkimised suuremate koostööpartneritega. Läbirääkimiste esialgseid tulemusi ja nende alusel valminud koostöölepingu kavandit on novembris toimunud koosolekul esitletud sihtasutuse nõukogule;
b) on valminud tagatise taotlemise ning taotluse menetlemise kord, millega on täpsustavalt reguleeritud tagatise saamiseks esitatavad nõuded, taotluse läbivaatamise ja kontrollimise ning tagatise määramise tähtajad ja kord, samuti taotluse rahuldamata jätmise ja tagatise väljamaksmata jätmise alused.

Aruande eelnõu lepingutingimuste täitmist kirjeldavas osas on märkimist leidnud koostöölepingu tingimuste mittetäitmise juhud pankade ja liisingfirmade poolt (eelkõige laenusaajate kohta finantsaruannete esitama jätmine) ning konstateeritud, et
enamikul juhtudel ei ole sihtasutus selle informatsiooni esitamist ka nõudnud.
Arvestades, et sellise aruande esitamine/mitteesitamine ei ole oluline tagamiskohustuse ja selle suuruse aspektis, ei ole sihtasutus taolistel juhtudel tõepoolest sellekohast koostöölepingust tulenevat õigust kasutanud.
Küll on koostööpartnerid korrektselt esitanud informatsiooni tagastamata laenu suuruse ja kliendi maksekäitumise kohta.
Uute koostöölepingute väljatöötamisel võtame senist praktikat arvesse. Seejuures loobume formaalsetest, praktikas mitteõigustanud kohustustest ning täpsustame olulisi lepingu tingimusi.

Samas peame tõdema, et eelnõus on eksitavad, tõele mittevastavaid hinnanguid.
Näit. lk 26 on muuhulgas märgitud:
" ...Seega oli sihtasutus tasunud pangale garantiilepinguga ettenähtust rohkem ....
..Sihtasutus ei ole arvesse võtnud tagatise realiseerimise tulemusi ega panga lõplikku kahjumit antud laenu osas.....Riigikontrolli hinnangul ei ole laenutagatise realiseerimisest saadava raha mittearvestamine millegagi põhjendatud ning kahjustab igati sihtasutuse huve... ning (lk 28) tehtud üldistav ettepanek
....Laenutagatise väljamaksmisel võtta arvesse ka tagatise realiseerimisest saadav raha....

Sihtasutus ei ole ühelgi juhul tasunud ettenähtust suuremaid summasid.
Tagatise väljamaksmise ulatus on kõige otsesemas seoses laenusaaja tagatiste realiseerimisest laekuvast rahast – kokkulepitud ulatuses tagatis kuulub väljamaksmisele üksnes juhul, kui laenusaaja enda tagatiste müügist ei jätku raha laenu põhiosa võla katteks.
Lk 26 kirjeldatud juhtumil jäi pangal ka pärast laenusaaja tagatiste müüki ning sihtasutuse tagatise väljamaksmist tagasi saamata laenu põhivõlg (mille tasumise kohustust sihtasutuse leping osaliselt tagas) 3 004 161, 08 kr suuruses summas.
Seetõttu Riigikontrolli poolt (lk.26) antud hinnang ja ettepanek (lk28): *...Laenutagatise väljamaksmisel võtta arvesse ka tagatise realiseerimisest saadav raha...*ei ole asjakohane.

On tõsi, et üksikutel juhtudel on sihtasutus pankadega sõlminud kokkuleppeid, mille alusel on sihtasutuse tagamiskohustus täidetud üksnes osaliselt, s.t. sihtasutusele soodsamalt.
Paraku on nende juhtumite kirjeldamisel eelnõus piirdutud enamasti hinnanguga:
"...ei ole selge, miks sihtasutus nõustus ....lugema lepingust tulenevad kohustused

ja õigused lõppenuks... " (lk 27) *või* "*... koostööleping aga ei sätesta tagatise väljamaksmist kokkuleppe alusel...*" (lk 24).

Ettepanek (lk 28) *väljamakstud laenutagatiste avansside arvelevõtmiseks bilansis* ei ole 01.maist jõustunud seaduse kontekstis asjakohane.
Küll aga hakkavad tulevikus sihtasutuse bilansis väljamakstud tagatissummade ulatuses kajastuma nõuded laenusaajate vastu, kelle laenu sihtasutus tagas.

Eitamata vajadust täiustada andmebaasi infotehnoloogilisi lahendusi, leiame, et ettepanek (lk 28) andmebaasi täiustamiseks ainuüksi statistilise ajaloo osas annab lisaväärtuse üksnes kontrollijale. Hinnates prioriteetseks rakenduslikku väärtust andvaid investeeringuid, kavandame esialgu, 2005. aastal muid täiendusi (näit. võimalikud infotehnoloogilised lahendid riigiabi arvestusliku suuruse kindlaksmääramiseks jms).

Sihtasutuse seisukohad ja vastuväited Riigikontrolli märkustele toetuste ja stipendiumite kohta

Riigikontrolli aruande eelnõus sisalduv viide, et sihtasutus on ületanud stipendiumite maksmisel kinnitatud eelarvet 700 000 krooni võrra, ei ole õige. Sihtasutuse Nõukogu muutis eelarve kulusid (Sihtasutuse Nõukogu protokoll nr 7 24.07.2003) märkuses viidatud summa võrra. Eelarve muutmise põhjenduseks oli asjaolu, et sihtasutus eraõigusliku juriidilise isikuna makstes oma kasumi arvelt toetusi, pidi nendelt toetuse summadelt maksma ka seadusest tuleneva tulumaksu. Käesoleva ja järgmise aasta eelarvetes on sihtasutus toetuste maksmisel oma kasumi arvelt arvestanud ka kulutustega tulumaksule.

Sihtasutus on seisukohal, et ei juhatus ega nõukogu ei ole õigustatud kontrollima Põllumajandusministeeriumi tehtud otsuste põhjendatust (ettepanek 1 lk 30).

Lugupidamisega

Raul Rosenberg
juhatuse esimees