

Lühiülevaade Maaelu Edendamise Sihtasutuse kriisimeetmete elluviimisest

Lühiülevaade Maaelu Edendamise Sihtasutuse kriisimeetmete elluviimisest

Kokkuvõte

Mida me analüüsisime?

Lühiülevaade on koostatud auditi „Kriisimeetmete majanduslik mõju“ raames ning selgitab ajendeid ja eesmärki, miks just need Maaelu Edendamise SA kriisimeetmed elluviimiseks valiti, kajastab, milliste tulemusteni on viie kuu möödudes jõutud ning kas koroonaviiruse põhjustatud kriisile lisaeelarve toel leevendust pakkudes on raha kasutatud eesmärgipäraselt.

Maaeluministeeriumi koostöö sektori esindajatega kriisis esmaste leevendusmeetmete väljatöötamiseks toimis väga hästi ja oli operatiivne. Maaeluministeeriumi ettepanekul kiitis valitsuskabinet heaks meetmed, mille eesmärk on tagada maaettevõtete likviidsus, et aidata neil tulla toime kriisist tingitud muutustega tarneahelas ja eksporditurgudel. Maaeluministeerium toonitas valitsusele esitatud materjalides vajadust tagada ettevõtetele rahavoog pankade ja muude finantseerimisasutuste kaudu.

Sama eesmärgiga – lahendada likviidsusprobleeme – esitas Vabariigi Valitsus 02.04.2020 Riigikogule 2020. aasta riigi lisaeelarve seaduse eelnõu, mille Riigikogu võttis vastu 15.04.2020. Seletuskirjas on selgesõnaliselt välja toodud laenumetmena käibelaen, kogumahuga 100 miljonit eurot. Lisaeelarve seaduse järgi võib koroonaviirusega seotud kriisi leevendamiseks ette nähtud meetmeid rakendada üksnes lisaeelarve seaduses ette nähtud eesmärgil ja ulatuses.

08.04.2020, veel enne kui Riigikogu jõudis lisaeelarve vastu võtta, kinnitas Maaelu Edendamise SA nõukogu oma otsusega finantsmeetme, mille eesmärk on aidata maaettevõtjatel lahendada koroonaviirusest tulenevaid probleeme ja mis selgelt eesmärgistatud käibelaenude asemel sisaldab hoopis käibe- ja investeerimislaene. Sellega on olulisel määral laiendatud meetme algset sisu ja ulatust. Lisaeelarve menetlus Riigikogus aga jätkus muutusteta ning 100 miljonit eurot eraldati käibelaenudeks, nagu seda oli küsitud.

Vabariigi Valitsus volitas 07.05.2020 Maaeluministeeriumi sõlmima Maaelu Edendamise SAga rahastamislepingu, mille tingimuste kohaselt on laenumetme sihtotstarve, erinevalt Riigikogus otsustatust, anda käibe- ja investeerimislaenu. Miks muudeti koroonaviiruse põhjustatud raskuste ületamiseks mõeldud meetme tingimusi, mis probleemi lahendama hakati või eesmärk püstitati ning milliste kriteeriumite järgi saab hinnata raha kasutamise tulemuslikkust, seda selgitatud ei ole. Ükski

dokument ega ka Maaeluministeeriumi sõlmitud rahastusleping sellele vastust ei anna.

Koroonaviiruse tagajärjel võis likviidsusprobleem olla paljudele ettevõtetele reaalsus, kuid väga võimalik, et probleem on saanud parema lahenduse ettevõtjate jaoks teiste riiklike meetmetega, mida pakkusid näiteks Eesti Töötukassa ja ka Maksu- ja Tolliamet juba enne seda, kui Maaelu Edendamise SA jõudis oma meetmed avada.

Tulemuseks ongi, et soodustingimustel investeerimislaenu pakkuva meetme järele on suur nõudlus – juba juunikuus ületas taotluste maht rahalisi võimalusi ja enne kui jõuti reageerida, muutes 16.06.2020 laenusaamise tingimusi, oli ära otsustatud mitu suuremahulist ja hulk väiksemaid laenulepinguid, mis on eelkõige mõeldud investeringuteks, mitte käibelaenudeks.

Kuigi krediitdiasutuste pakutavad laenud, mille keskmised intressitingimused on jäänud muutumatuks ka kriisi ajal, on jõudmas tagasi kriisieelsete mahtude juurde, pakub Maaelu Edendamise SA jätkuvalt soodsaid pikaajalisi investeerimislaene.

Mida me ülevaate tulemusel kokkuvõtvalt tähele panime?

Riigikontrolli peamised tähelepanekud

- Riigikontrollile nähtub, et raha jagatakse meetme kaudu, mis ei vasta Riigikogus heakskiidetud eesmärgile. Lisaeelarve dokumentide järgi oli plaan anda koroonaviiruse põhjustatud likviidsusprobleemide lahendamiseks maaettevõtjatele käibelaenu, kuid Maaeluministeeriumi ja Maaelu Edendamise SA sõlmitud rahastamislepingu järgi võimaldatakse ettevõtjatele anda nii uusi käibe- ja investeerimislaene kui ka refinantseerida olemasolevaid laene.
- Riigikontrolli arvates tuleks leida lahendus küsimusele, kuidas tugevdada kriisimeetmete kujundamisel ning ka nende elluviimisel asutuste koostööd ja erinevate meetmete koordineerimist. Näiteks võis Maaelu Edendamise SA kriisimeetme algne eesmärk – panustada likviidsusprobleemi lahendamisse – olla asjakohane, kuid selle rakendamisega alustamine võttis aega, mistõttu aitasid teised riiklikud meetmed sama eesmärki kiiremini saavutada ja olid seetõttu otstarbekamad.
- Samuti pole arusaadav, mis ajendas muutma meedet viimasel hetkel enne rakendamise algust Maaelu Edendamise SA nõukogu näpunäidete järgi pikaajaliseks investeerimislaenuks, millist tulemust ja mõju soovitakse saavutada ja kuidas see on seotud just koroonaviiruse põhjustatud probleemidega, mida erasektori krediitdiasutused ei suudaks lahenda.

Sellise tegevusega võib kaasneda risk, et riik ei ole lahendanud kriisimeetmetega kriisi, vaid tegutseb kriisi nime all lühinägelikult, ilma olulise mõjuta või isegi negatiivse mõjuga, arvestades, et ettevõtteid ei kohelda võrdsetel tingimustel. Maaelu Edendamise SA raha on lõpukorral, see on kulunud eelkõige pikaajalisteks investeerimislaenudeks, mille võimalikku positiivset mõju on oodata kaugemas tulevikus. Kõik see kokku vähendab riigi võimekust lahendada kriisiga seotud aktuaalseid probleeme käesoleval ajamomendil.

Maaeluministri vastus: Maaeluministeerium on seisukohal, et kriisi tingimustes on oluline kiiresti ja paindlikult kriisile reageerida. Ministri hinnangul vastavad Maaelu Edendamise SA meetmed kriisipaketi eesmärgile ja ulatusele, on kooskõlas lisaeelarvega, lahendavad turul eksisteerivat ja kriisiga võimendunud turutõrget ning aitavad ettevõtjatel tulevikus paremini kriisidega toime tulla.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll nõustub, et kiirus ja paindlikkus on olulised. Maaeluminister põhjendab soodsate pikaajaliste investeerimislaenude pakkumist sellega, et ettevõtjad oleksid tuleviku-kriisideks paremini valmis. Kõne all oleva lisaeelarvega on aga raha eraldatud just praeguse kriisiga toimetulekuks. Juba kevadel oli ilmne, et kriis võib kulgeda mitmeastmelisena ja seetõttu võib olla vaja lähikuudel taas kiirelt lühiajalisi likviidsusprobleeme lahendada.

Investeerimislaenude sidumine likviidsuse tagamisega kaugemas tulevikus on kriisiga väga kaudselt seotud ning eelarveliselt kulukas lahendus, mis vähendab riigi võimekust aidata neid ettevõtjaid, kellel tekib likviidsusprobleem praeguse kriisi arenedes. Eestis on uuesti koroonakriisiga seoses aktuaalsed probleemid päevakorras ja need vajavad tähelepanu kohe nüüd.

Sisukord

Maaeluministeeriumi välja pakutud ja valitsuskabineti heaks kiidetud meetmed kavandati maaettevõtjate likviidsusprobleemide lahendamiseks ja rõhutati, et ettevõtjatele tuleb tagada rahavoog pankade ja muude finantseerimisasutuste kaudu	5
Riigikogu toetas Valitsuse ettepanekut reageerida kiirelt ning anda Maaelu Edendamise SA-le lisaraha eelkõige maaettevõtjate likviidsusprobleemide lahendamiseks	7
Maaelu Edendamise SA nõukogu kinnitas kriisimeetmete tingimused enne, kui Riigikogu lisaeelarve vastu võttis	8
Lisaeelarves lubatud käibelaenudest sai uute käibe- ja investeerimislaenude ning olemasolevate käibe- ja investeerimislaenude refinantseerimise meede	8
Riigi pakutavate finantsinstrumentide kasutamisel on üldine põhimõte, et laenu pakutakse eelkõige juhul, kui riigi käendusest ei piisa või see ei ole kättesaadav, kuid Maaelu Edendamise SA meetme puhul on rõhk just laenu pakkumisel	9
Maaeluministri vastus Riigikontrolli ülevaatele ja Riigikontrolli kommentaarid	12
Lühiülevaate iseloomustus	14

Maaeluministeeriumi välja pakutud ja valitsuskabineti heaks kiidetud meetmed kavandati maaettevõtjate likviidsusprobleemide lahendamiseks ja rõhutati, et ettevõtjatele tuleb tagada rahavoog pankade ja muude finantseerimisasutuste kaudu

1. Maaeluministeerium reageeris kriisile operatiivselt ning 16.03.2020 toimus kohtumine, kus tootmisettevõtjaid esindavad organisatsioonid arutasid Eestis kehtiva eriolukorra ja toiduvarustuskindlusega seonduvaid küsimusi. Nõupidamisel osalesid Eestimaa Talupidajate Keskliidu, Eesti Toiduainetetööstuse Liidu, Eesti Põllumajandus-Kaubanduskoja, Eesti Kalaliidu, Eesti Aiandusliidu, Eesti Kaubandus-Tööstuskoja ja Eesti Kaupmeeste Liidu esindajad.

2. Kaks suuremat tootjate esindust – Eestimaa Talupidajate Keskliit ja Eesti Põllumajandus-Kaubanduskoda – ning Eesti Toiduainetetööstuse Liit tõid peamiste murekohtadena välja raskused tööjõu kättesaadavusega põllumajanduses; riikidevahelised tõrked kaubatarnetes; tagasilöögid majutus-toitlustussektorite tarneahelates ning osa põllumajandussaaduste kokkuostuhindade langus alla tootmise omahinna. Toetati ka Maaelu Edendamise SA kaudu kavandatavaid likviidsuskriisi leevendamise meetmeid.

3. Maaeluministeerium esitas 19.03.2020. aasta valitsuskabineti nõupidamisele olukorra analüüsi ja ettepanekud, kuidas leevendada Maaelu Edendamise SA kaudu Eesti põllumajandus- ja toiduainesektori ning maaettevõtjate majandusraskusi, mille põhjuseks on koroonapuhang. Valitsusele esitatud info kohaselt olid kriisimeetmete kujundamise aluseks eelmiste kriiside õppetunnid Maaelu Edendamise SAs.

4. Valitsusele esitatud materjalides on Maaeluministeerium põhiprobleemina välja toonud vajaduse lahendada maaettevõtjate käibevahendite puudus:

„Erakorraline olukord mõjutab kõiki ettevõtteid, nii väike-, keskmisi kui suuremaid ettevõtteid, kellest paljud seisavad silmitsi likviidsuse probleemidega. Nendes tingimustes on oluline, et tagatud oleks rahavood ettevõtetele läbi pankade ja muude finantseerimisasutuste. Likviidsuse kõrval kannavad ettevõtted olulisi kahjusid, mis mõjutavad nende elujõulisust. Sellises olukorras on oluline tagada meetmete olemasolu, mis aitavad säilitada likviidsust, vähendada kahjusid ja jätkata ettevõtete majandustegevust.“

5. Sellest lähtudes tegi Maaeluministeerium valitsuskabinetile ettepaneku rakendada Maaelu Edendamise SA kaudu 5 meetet kogumahuga 223 miljonit eurot. Need meetmed on järgmised:

- käibelaen ettevõtjatele (100 miljonit eurot). Selgituse kohaselt hinnati, et käibelaenu vajadus tekib kindlasti, sest prognoosimatus olukorras pangad uusi laene ei väljasta, isegi mitte käenduse korral. Et pereettevõtjad, kes on valdavalt mikroettevõtted, ja FIED, ellu jääks, on oluline neile tagada paindlik käibekapitalilaen (paindliku maksegraafikuga ja

Teadmiseks, et

Maaelu Edendamise SA ülesanne on muu hulgas osaleda investeerimisfondi loomises, sealhulgas omakapitali investeringuteks, samuti **kriisifondi loomises** ja vajaduse korral seda laadi fondide haldamine.

Allikas: Maaelu Edendamise SA põhikiri, p 2.2.3; põhikirja uuendati 22.04.2020. a asutajaõiguse teostaja otsusega nr 1.3-1/4

Maaeluministeerium: kriisi põhiprobleem on see, et maaettevõtjatel tekivad likviidsusraskused

vajaduse korral osaliselt tagatud laen, sest kinnisvara hind kriisiolukorras on ebaselge);

- allutatud laen (20 miljonit eurot). Selgituse kohaselt on tegemist laenuga, mis on allutatud teistele laenudele ehk makstakse tagasi pärast pangalaenu tasumist. Allutatud laen aitab kaasata pangast finantsvahendeid, kuna see tugevdab ettevõtte omakapitali;
- kapitalisüüst (10 miljonit eurot). Selgituse kohaselt töötab kapitalisüüst nii allutatud laenuna kui ka ettevõtte omakapitali toetusena. Maksimaalne kapitalisüüsti summa on 200 000 eurot;
- Sihtfond Maakapital (50 miljonit eurot). Selgituse kohaselt on Sihtfondi Maakapital meetmeks planeeritud maa ostu ja tagasimüügi tehingud (kapitalirent). Meede võimaldab kriisi olukorras mobiliseerida vajalikke vahendeid põllumajandus- tootjate käibevahendite puuduse leevendamiseks või investeeringuteks;
- pangast väljastatud laenude käendused (43 miljonit eurot).

Valitsus kiitis heaks eelkõige käibevahendite puuduse leevendamiseks mõeldud meetmed, sh käibelaenu

6. Valitsus tegi arutelu käigus oma valikud ja kiitis 19.03.2020. aasta kabinetinõupidamisel heaks koroonaviirusega seotud meetmed, mis Maaelu Edendamise SA kaudu pakutakse maaettevõtjatele. Need meetmed on järgmised:

- käendus summas 50 miljonit eurot;
- käibelaenu summas 100 miljonit eurot;
- maakapital summas 50 miljonit eurot.

Eesti Panga ülevaated näitasid samuti käibelaenu vajadust

7. Eesti Panga igakuised ülevaated ettevõtetele krediitdiasutuste antud laenude ja liisingute käibe kohta kinnitavad, et kevadel püstitatud eesmärk anda käibelaenu oli õige: alates märtsist kuni maini vähenes lühiajaline finantseerimine 100–150 miljonit eurot igas kuus (näiteks anti lühiajalisi laene märtsis 745 miljonit eurot, mais aga 592 miljonit eurot). Juunist alates on lühiajaline finantseerimine uuesti kasvamas, kuid vahe 2019. aasta tasemega on juuli lõpu seisuga jätkuvalt 100 miljonit ja enam.

Ettevõtjate investeeringute vähenemise võis põhjustada ebakindlus ja teadmatus tuleviku suhtes, mitte rahastamisvõimaluste puudumine

8. Pikaajaline finantseerimine vähenes samal perioodil 50–100 miljoni võrra kuus, kuid juuliks jõudis väljastatud pangalaenude maht enam-vähem kriisieelsele tasemele tagasi. Eesti Panga andmetel tingis laenamise vähenemise eelkõige teadmatus, mis tulevik kaasa toob, ja see kahandas ettevõtete vajadust ja soovi kaasata kriisi alguses investeeringuteks laenuraha. Samas, ettevõtetele väljastatud laenude keskmine intressimäär kriisikuudel ei kasvanud, jäädes keskmiselt 2,6–2,9% tasemele.

Riigikogu toetas Valitsuse ettepanekut reageerida kiirelt ning anda Maaelu Edendamise SA-le lisaraha eelkõige maaettevõtjate likviidsusprobleemide lahendamiseks

9. Vabariigi Valitsus esitas 02.04.2020 Riigikogule 2020. aasta riigi lisaeelarve seaduse eelnõu, mille kohaselt eraldatakse Maaelu-ministeeriumi valitsemisala eelarvega 200 miljonit eurot kriisiga seotud finantseerimistehinguteks.

10. Lisaeelarve seaduse eelnõu seletuskirjas on selgesõnaliselt välja toodud, et kriisi negatiivsete mõjude leevendamiseks töötatakse välja järgmised konkreetsed meetmed:

- laenukäendus, eelarve kokku 50 miljonit eurot. Põllumajandus- ja toiduainesektorile ning maaettevõtjatele pakutakse laenukäendusi kommertspankadest väljastatud laenudele;
- käibelaen, eelarve kokku 100 miljonit eurot. Maapiirkonnas tegutsevatele ettevõtjatele pakutakse käibelaenu¹;
- maakapital, eelarve kokku 50 miljonit eurot. Põllumaa omanikele pakutakse põllumaa ostu ja tagasimüügi tehinguid (kapitalirent), et ületada koroonaviiruse levikust tingitud likviidsusprobleeme.

11. 06.04.2020 lisaeelarve seaduse eelnõu esimesel lugemisel Riigikogus tõi rahandusminister välja järgneva:

„Sarnaselt KredExiga toetame Maaelu Edendamise Sihtasutuse kaudu põllumajandust ja maaelu. Põllumajandus- ja toiduainesektorile ning maaettevõtjatele pakutakse ulatuslikku laenukäendust. Maapiirkonnas tegutsevatele ettevõtetele pakutakse käibelaenu. Luuakse likviidsuse parandamiseks maakapital põllumaa omanikele müügi- ja tagasiliisimise tehinguteks.“

12. Riigikogus 15.04.2020 vastu võetud 2020. aasta riigi lisaeelarve seaduse § 5 lõike 1 kohaselt võib lisaeelarvega eraldatavaid toetusvahendeid kasutada üksnes lisaeelarve seaduses ette nähtud eesmärgil – leevendada koroonaviirusega seotud kriisi – ja ulatuses.

2020. aasta lisaeelarve seaduse kohaselt võib lisaeelarvega eraldatavat raha kasutada üksnes seaduses ettenähtud eesmärgil

¹ Seletuskirja lisa 1, milles on kirjeldatud mõju valitsussektori eelarvepositsioonile aastal 2020, sisaldab ka rida „Käibelaen ja investeerimislaen ettevõtjatele (MES) – 30 miljonit eurot“.

Maaelu Edendamise SA nõukogu kinnitas kriisimeetmete tingimused enne, kui Riigikogu lisaeelarve vastu võttis

13. 08.04.2020 kinnitas Maaelu Edendamise SA nõukogu koroonaviiruse tõttu raskustesse sattunud maaettevõtjate finantsmeetme tingimused. Lisaks varem kasutuses olnud meetme tingimuste muutmisele kinnitati järgmised uued meetmed: „käendused pangast väljastatud laenudele; käibe- ja investeerimislaen ettevõtjatele ning põllumaa kapitalirent.“

14. Riigikogu menetluses olevas lisaeelarve seletuskirjas lubatud raha kasutamise eesmärk oli muutunud – väga selgelt suunatud käibelaen oli muudetud käibe- ja investeerimislaenudeks. Lisaeelarve seaduse eelnõu teisel lugemisel (13.04.2020) ja kolmandal lugemisel (15.04.2020) jätkati toetusmeetme menetlemist jätkuvalt käibelaenuna.

15. Kuigi pärast lisaeelarve vastuvõtmist ja väljakuulutamist kajastas Maaeluministeerium oma 17.04.2020. aasta pressiteates Maaelu Edendamise SA rakendatavaid meetmeid kooskõlas vastuvõetud lisaeelarvega, jätkati töötasandil ettevalmistusi Maaelu Edendamise SA nõukogu kinnitatud laenumeeetmega.

Lisaeelarves lubatud käibelaenudest sai uute käibe- ja investeerimislaenude ning olemasolevate käibe- ja investeerimislaenude refinantseerimise meede

Teadmiseks, et

Maaelu Edendamise SA üks eesmärk on toetada ja elavdada Eesti maapiirkonna ettevõtlust, luues paremaid võimalusi kapitalile ligipääsuks, ning suurendada maaettevõtluse konkurentsivõimet.

Allikas: Maaelu Edendamise SA põhikiri, p 2.1

Teadmiseks, et

nii mõnegi kriisimeetmega, millega aidati raskustesse sattunud ettevõtjaid, alustati juba märtsikuus, näiteks:

- Eesti Töötukassa pakutud töötasu hüvitist, millest on abi saanud üle 17 500 asutuse, hüvitiste kogukuluga üle 250 miljoni euro;
- Maksu- ja Tolliamet maksuvõla ajatamise ja intressivabastuse meede.

Allikas: Maksu- ja Tolliamet, Eesti Töötukassa

18.09.2020. a seisuga oli Maaelu Edendamise SA väljastanud käibelaene kaks ja pool korda väiksemas mahus kui investeerimislaene

16. Valitsuse otsuse kohaselt tuli kõik kriisimeetmete täpsemad tingimused esitada valitsuskabineti nõupidamisele heakskiitmiseks. Maaeluministeeriumi 24.04.2020 valitsuskabinetile esitatud kriisimeetmete kirjelduses ei tutvustata meetet mitte enam käibelaenu andmisena, vaid laenumeeetmena, mis võimaldab anda bio- ja maamajanduse ettevõtjatele peale käibelaenu ka investeerimislaenu.

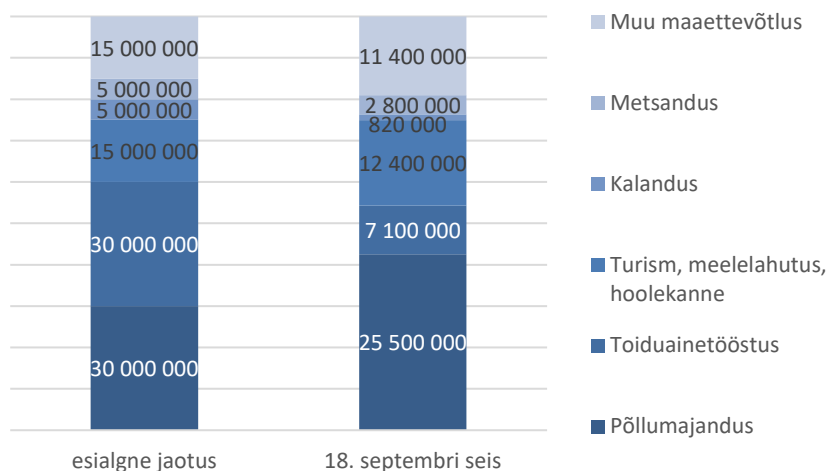
17. 07.05.2020 volitas Vabariigi Valitsus Maaeluministeeriumi suurendama Maaelu Edendamise SA sihtkapitali ja sõlmima vastava rahastamislepingu. Kui Riigikogu kinnitatud lisaeelarves oli eesmärgiks käibelaenumeeetme rakendamine, siis korralduse eelnõule lisatud rahastamislepingu projekti kohaselt sai laenumeeede aga järgmise sihtotstarbe:

- uued käibe- ja investeerimislaenud, COVID-19 puhangust tingitud kahjude ületamiseks;
- olemasolevate käibe- ja investeerimislaenude refinantseerimine (v.a omaniku laen), mille vajadus tuleneb COVID-19 puhangust.

18. Kuna esiplaanile kerkis soodsate investeerimislaenude pakkumine ning olemasolevate laenude refinantseerimine, siis on 18.09.2020. aasta seisuga antud käibelaene kaks ja pool korda väiksemas mahus (17,1 miljonit eurot) kui investeerimislaene (42,9 miljonit eurot). Kriisi tõttu tekkinud likviidsusprobleeme oleks pidanud aga eelkõige lahendada käibelaenu andmisega, sest Riigikogu oli lisaeelarvega just selleks raha eraldanud. Käibelaenu vajadust kinnitavad ka Eesti Panga koostatud ülevaated, milles on analüüsitud krediitdiasutustelt ettevõtetele antud laenude ja liisingute käivet.

19. Tavaolukorraga võrreldes kaasnes soodsamate laenutingimuste tõttu aktiivne rahataotlemine. Võrreldes laenuka ligikaudse valdkondliku jaotusega, mida Maaeluministeerium tutvustas Riigikogu komisjonides ja Vabariigi Valitsusele, on laenusaaajate ring hästi lai ning suuremad investeerimislaenu saajad on seotud turismi, meelelahutuse ja hoolekandeteenustega (vt joonis 1).

Joonis 1. Laenuotsused (investeerimis- ja käibelaen) kokku, eurodes



Allikas: Maaelu Edendamise SA

Teadmiseks, et

enne kui Maaeluministeerium muutis 16.06.2020 rahastamislepingu nr 121 laenumeetme tingimusi karmimaks, oli jõutud sõlmida mitu suurt laenulepingut:

- Tulik Investile 3,4 miljonit eurot;
- Liikva Päikesekodule 2,5 miljonit eurot;
- DGM Shipping ASile 1,92 miljonit eurot;
- Kingstor ASile 1,26 miljonit eurot.

EMTAK – Eesti majanduse tegevusalade klassifikaator

20. 18.09.2020. aasta seisuga olid suuremad investeerimislaenu saajad peale biomajandusega seotud ettevõtjate ka sporditegevuse ning lõbustus-, vabaaja- ja meelelahutusvaldkonna ettevõtjad (4,8 miljonit); hoolekandetasutused (2,5 miljonit); majutuasutused (3,7 miljonit); energiavaldkonna ettevõtjad (2 miljonit), puidutöötlemisettevõtjad (1,8 miljonit eurot) (**EMTAKi** liigituse järgi).

21. Samas oli käibelaene neis valdkondades väljastatud vähe. Toiduainetööstuses on investeerimislaene kaks korda enam kui käibelaene (vastavalt 4,5 miljonit ja 2,4 miljonit eurot) ning põllumajanduses on käibelaenu otsuseid tehtud 8,6 miljoni ning investeerimislaenu otsuseid 17,1 miljoni euro ulatuses.

Riigi pakutavate finantsinstrumentide kasutamisel on üldine põhimõte, et laenu pakutakse eelkõige juhul, kui riigi käendusest ei piisa või see ei ole kättesaadav, kuid Maaelu Edendamise SA meetme puhul on rõhk just laenu pakkumisel

22. Vabariigi Valitsuse 28.04.2020. aasta määruse „COVID-19 haigust põhjustava koroonaviiruse levikuga seotud kriisi ja sellest tuleneva eriolukorra mõju leevendamiseks ette nähtud toetusmeetmete üldtingimused“ seletuskirja sõnastuse järgi on võimalik mõista, et finantsinstrumentide rakendajad peaksid lähtuma põhimõttest, et riik pakub ise laenu vaid juhul, kui riigi käendusest ei piisa.

Teadmiseks, et

Maksu- ja Tolliameti info kohaselt oli 2020. a teises kvartalis maksumaksjaid üle 140 000 isiku.

Rahandusministeeriumi andmetel on kriisitoetust saanud üle 23 000 isiku, kellest üle 17 000 on abi saanud Eesti Töötukassa meetmest.

Maaelu Edendamise SA kaudu on siiani toetatud 196 isikut.

23. Selleks on ka reaalne põhjus, sest riigi rahalised võimalused ja võimekus realselt majandusse sekkuda on piiratud. Viidatud määruse seletuskirjas on öeldud järgmist:

„Selleks, et riigi tugi oleks kättesaadav võimalikult paljudele sihtrühmas olevatele ettevõtjatele, on vaja instrumente kasutada järjekorras, mis seob riigi vahendeid võimalikult vähe. Seetõttu peaks sobivuse korral olema alati esimeseks riigi abimeetmeks käendus või tagatis. Juhul kui ettevõtjal ei õnnestu mõistlikel tingimustel riiki esindava organisatsiooni käendusel või tagatisega laenu saada, siis järgmise abimeetmena võib rakendada laenusid.“

24. Seletuskirjas on rõhutatud ka järgmist:

„Ühtlasi on vaja riigil veenduda, et ta ei hakka erasektori finantseerijaid kõrvale tõrjuma ja turgu oma instrumentidega kahjustama. Selleks peab meetme rakendaja saama kindluse, et taotleja on kasutanud kõiki mõistlikke võimalusi enda tegevuse tavapäraseks finantseerimiseks. Riigi sekkumine võib olla õigustatud ka olukorras, kus tavapäraste finantseerijate panus katab ainult osaliselt taotleja rahavajaduse ning riik osaleb finantseerimises erasektoriga ühiselt. Kuna eriolukorrast ja COVID-19 haiguse levikust maailmas tingitud majanduskriisi kestust ning sellest taastumise aega on väga raske prognoosida, on ka väga raske kehtestada õigeid perioode finantsinstrumentidele. Samas tuleks igakülgsest motiveerida finantsinstrumentide kasutajaid pöörduma tagasi tavapäraste finantseerimis-meetmete juurde.“

Teadmiseks, et

juulis taastus pikaajaliste laenude saamine ja laenamine ei muutunud kriisi ajal ettevõtetele kallimaks.

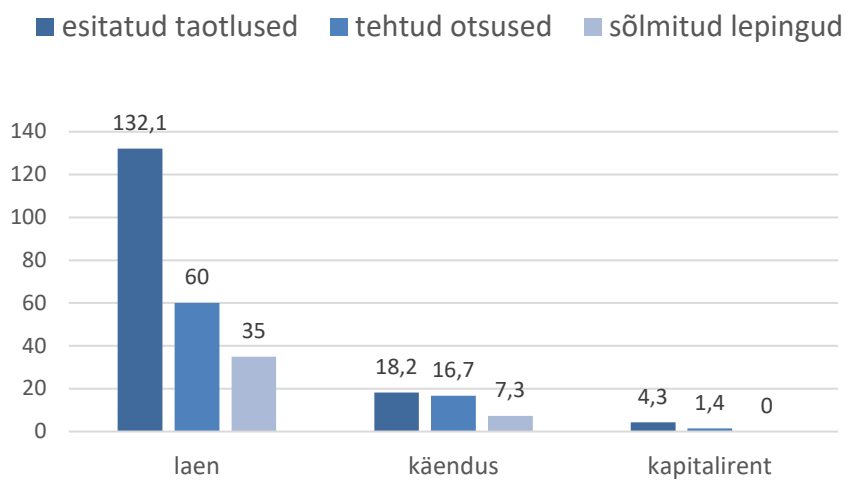
25. Vastupidi Vabariigi Valitsuse üldmääruse seletuskirja mõttele andsid Maaeluministeerium ja Maaelu Edendamise SA mõista, et lisaks muutuvad koroonaviiruse mõju leevendamiseks ettevõtjatele soodsamaks ka maaelu arengukava alusel antavad laenud, seda nii juba sõlmitud kui ka uute laenulepingute korral.

26. Samas on Eesti Panga igakuisest laenude ja liisingute käibe ülevaatest näha, et kaubanduses ja põllumajandussektoris on laenumahud jäänud samaks või isegi suurenenud (v.a juunikuu aastane võrdlus), kuid suurem käibelangus (2–3 korda) kriisieelse aja ja eelmise aastaga võrreldes on transpordisektoris, tööstuses ja muudes sektorites. Juulist alates on eelneva perioodiga võrreldes kõikides sektorites käibemaht hüppeliselt kasvanud.

Laenutaotluste maht ületab tunduvalt Maaelu Edendamise SA-le antud eelarveraha võimalusi

27. Kõige selle tulemusel on 18.09.2020. aasta seisuga Maaelu Edendamise SA-lt laenu taotletud tunduvalt enam, kui eelarves selleks raha on (vt joonis 2). Käendusteks ja kapitalirendiks ettenähtud 50 + 50 miljonit eurot on vähem rakendust leidnud.

Joonis 2. Esitatud laenu taotlused, tehtud otsused ja sõlmitud lepingud 18.09.2020. aasta seisuga, miljonites eurodes



Allikas: Maaelu Edendamise SA

/allkirjastatud digitaalselt/

Märt Loite
analüüsiosakonna peakontrolör

Maaeluministri vastus Riigikontrolli ülevaatele ja Riigikontrolli kommentaarid

Minister saatis 23. septembril 2020 oma vastuse Riigikontrolli ülevaatele.

Maaeluministri vastus Riigikontrolli ülevaatele ja Riigikontrolli kommentaarid

Riigikontrolli lühiülevaade on koostatud auditi „Kriisimeetmete majanduslik mõju“ raames ning selgitab ajendeid ja eesmärki, miks just need Maaelu Edendamise SA kriisimeetmed elluviimiseks valiti, milliste tulemusteni on viie kuu möödudes jõutud ning kas viiruse põhjustatud kriisile lisaeelarve toel leevendust pakkudes on raha kasutatud eesmärgipäraselt.

Käesolevaga juhime Riigikontrolli tähelepanu järgmistele lühiülevaates tõstatatud teemadele:

1. MES kriisimeetmete eesmärgipärasus

Riigikontroll on lühiülevaates asunud seisukohale, et kriisi leevendamiseks ette nähtud meetmete eesmärk on lisaeelarve kohaselt likviidsusprobleemide lahendamine ning et lisaeelarve seaduse järgi võib koroonaviirusega seotud kriisi leevendamiseks ette nähtud meetmeid rakendada üksnes lisaeelarve seaduses ette nähtud eesmärgil ja ulatuses.

Vastavalt VV poolt algatatud lisaeelarve seaduse eelnõu seletuskirjale kiitis „*Vabariigi Valitsus 19. märtsi ja 1. aprilli kabineti nõupidamistel heaks koroonaviiruse levikuga seotud majanduslikud meetmed, eesmärgiga leevendada kahjusid, stimuleerida majandust ning kiirendada kriisist välja tulemist*“. Seega on Vabariigi Valitsuse poolt heaks kiidetud kriisimeetmete eesmärk laiem kui üksnes likviidsusprobleemide lahendamine, kriisiga kohanemise kõrval on selle raames oluliseks peetud majanduse elavdamist ja kriisist väljumist.

Riigikontrolli kommentaar: oma vastuses on Maaeluministeerium viidanud 2020. aasta lisaeelarve seletuskirja sissejuhatusel eelnõu koostamise kohta. Selles samas sissejuhatusel lõigus on märgitud, et maaeluministri nimetatud eesmärgi elluviimiseks on planeeritud 2 miljardi euro suurune meetmete pakett, mis sisaldab nii KredExi, Ettevõtluse Arendamise SA, Maaelu Edendamise SA, Eesti Töötukassa toetusi kui ka haigushüvitisi ja maksusoodustusi. Kindlasti on igal asutusel ja meetmel oma roll kriisi tekitatud probleemide lahendamiseks, kindlate eesmärkide ja eelarvega. Riigikontroll käsitleb oma ülevaates kitsalt Maaeluministeeriumi valitsemisala, mille kohta on selgitused toodud seletuskirja Maaeluministeeriumi puudutavas osas, milles on ülevaade ministeeriumile lisaeelarvega antavatest summadest ja nende kasutuseesmärgist. Selles osas on sõnastatud väga selgelt lisaeelarve raha kasutamise eesmärk – väljuda kriisist võimalikult kiiresti ja leevendada kriisi negatiivseid mõjusid –, pakkudes nii käibelaenu- kui ka maakapitalimeedet koroonaviirusest tingitud likviidsusprobleemide ületamiseks.

2. MES kriisimeetmete ulatus

Ülevaate kohaselt jagatakse raha meetme kaudu, mis ei vasta Riigikogus heakskiidetud eesmärgile. Riigikontroll on asunud seisukohale, et lisaeelarve dokumentide järgi oli plaan anda koroonaviiruse põhjustatud likviidsusprobleemide lahendamiseks maaettevõtetele käibelaenu ning Maaeluministeeriumi ja Maaelu Edendamise SA sõlmitud rahastamislepingu järgi on olulisel määral laiendatud meetme algset sisu ja ulatust, sellega, et antakse hoopis käibe- ja investeerimislaene.

Detailne kriisimeetmete loetelu valitsemisalade lõikes on esitatud lisaeelarve seletuskirja lisa 1, mille kohaselt Maaeluministeeriumi valitsemisalas rakendatakse järgmisi meetmeid:

Maaeluministeeriumi valitsemisala / MES

- käendused pangast väljastatud laenudele, käendusreservi tõstmine ja käendustasude alandamine (MES);
- käibelaen ja investeerimislaen ettevõtjatele (MES);
- põllumaa *sale and lease-back* tehingud (kapitalirent). Sihtfond Maakapital (MES);
- asendusteenus põllumajandustootjatele.

Seega vastab käibe- ja investeerimislaenude andmine Maaeluministeeriumi valitsemisalas nii lisaeelarve eesmärgi kui ka ulatusega.

Riigikontrolli kommentaar: lisaeelarve seletuskirja osas „Maaeluministeeriumi valitsemisala eelarve“ on lahti kirjutatud Maaelu Edendamise SA-le eraldatud meetmed kogumahu 200 miljonit eurot järgmiselt:

1. Laenukäendus, eelarve kokku 50 miljonit eurot. Põllumajandus- ja toiduainesektorile ning maaettevõtjatele pakutakse laenukäendusi kommertspankadest väljastatud laenudele.
2. **Käibelaen, eelarve kokku 100 miljonit eurot.** Maapiirkonnas tegutsevatele ettevõtjatele pakutakse käibelaenu koroonaviirusest tingitud likviidsusprobleemide ületamiseks.
3. Maakapital, eelarve kokku 50 miljonit eurot. Põllumaa omanikele pakutakse põllumaa *sale-and-leaseback*-tehinguid (kapitalirent) koroonaviirusest tingitud likviidsusprobleemide ületamiseks.

Jaotus on ammendav ning käibelaenu kõrval ei ole Maaeluministeeriumile eraldatud eelarve puhul ühelegi teisele otstarbele viidatud ja ei ole viidatud ka seletuskirja lisale 1. Samuti ütles rahandusminister eelarve tutvustamisel Riigikogu istungil, et raha kasutatakse käibelaenudeks. Seletuskirja lisa 1 on esitatud eelarvetehniline info erinevate meetmete mõjust eelarvepositsioonile ja selles on meetme nimetusena toodud „käibelaen ja investeerimislaen ettevõtjatele (MES)“ mõjuga 30 miljonit“. Lisa 1 meetme pealkiri sisaldab käibelaenu kõrval sõna „investeerimislaen“, kuid lähtudes seletuskirja Maaeluministeeriumi valitsemisala eelarveosa lahtikirjutusest, ei ole investeerimislaenudeks raha ette nähtud.

Riigikontroll juhhib tähelepanu, et me ei ütle oma ülevaates seda, et raha kasutamine muul otstarbel kui seletuskirjas toodud on ebaseaduslik. Seda põhjusel, et seletuskiri ei ole õigusakt. Osutame sellele, et eelarveprotsessis on Riigikogu vabesti informeeritud ning raha kasutamine ei pruugi olla kooskõlas Riigikogu arusaamise ega tahtega.

3. Turutõrge põllumajandus-, toiduainesektori ja maaettevõtete rahastamisel

Riigikontrolli ülevaate kohaselt ei ole selge, millist tulemust ja mõju soovitakse MES-i meetmetega saavutada ja kuidas see on seotud just koroonaviiruse põhjustatud probleemidega, mida erasektori krediidiasutused ei suudaks lahenda. Riigikontroll viitab oma ülevaates laenuintresside püsimisele kriisiperioodil ning laenumahtude taastumisele aasta keskpaigast.

Erinevad uuringud* kinnitavad, et põllumajandus-, toiduainesektori ja maaettevõtete rahastamisel on Eestis turutõrge ka tavatingimustes. **Kriisimeetmete rakendamise kogemus MES-i poolt näitab, et kriisi tingimustes on senine turutõrge võimendunud.** Suur huvi MES-i laenude vastu kinnitab turutõrget – pangad ei ole nõus laenu andma, mistõttu koormus langeb laenuvahenditele. Kuivõrd pangad on kriisi tingimustes laenude väljastamisel väga konservatiivsed, on ka MES käenduse nõudlus olnud väiksem.

* „Ühise põllumajanduspoliitika strateegiakava 2021–2027“ ja „Euroopa Merendus-, Kalandus- ja Vesiviljelusfondi 2021–2027 rakenduskava“ rahastamisvahendi eelhindamine;

* Financial needs in the agriculture and agri-food sectors in Estonia.

Riigikontrolli kommentaar: Maaeluministeerium viitab oma vastuses õigesti, et maaettevõtjate rahastamisega esineb raskusi ka tavatingimustes. Siiski peab tõdema, et ka tavatingimustes ei ole turutõrge olnud maaettevõtluse jaoks üldine. Näiteks on 2020. aasta alguses kinnitatud Maaelu Edendamise SA strateegias aastateks 2020–2030 kirjas, et turul on piisavalt laenu raha ja seetõttu sihtasutus oma laenugevust oluliselt ei arenda ega konkureeri pankadega ettevõtjate finantseerimisel. Nagu ka SA strateegias on välja toodud, peab vajaduse korral sekkuma, kuid siis tuleb seda teha väga selge suunitlusega – keda toetada ja mis tegevusi toetada laenukoosteid pakkudes. Praegusel juhul on soodustingimustega investeerimislaen tehtud kättesaadavaks kõigile, ilma täpsemad ja läbimõeldud kriteeriume seadmata.

Riigikontroll rõhutab oma ülevaates, et riigi võimekus ja võimalus vaid riigieelarve raha kaasates majanduses reaalseid muutusi ellu kutsuda on piiratud. Seda enam peaks tegevusi, eriti kriisijuhtimises, fookuseerima. Juba praegu on näha, et selliste pikemaajaliste probleemide lahendamiseks on jõudu vähe – seda ilmestab laenusaaajate väike arv võrreldes aktiivsete ettevõtjate tegeliku arvuga, samas on Maaelu Edendamise SA kaudu kriisiks antud 100 miljonit eurot laenu raha otsakorral ning puudub kindel plaan, mis edasi hakkab toimuma.

Seega, mõju pikemaajaliste probleemide lahendamisel ei ole saavutatud ja tegelikult jäävad väidetavad ettevõtete rahastamise raskused selliseks nagu enne. Samas on kriisi uus laine saabumas ning tõeliselt abivajajate arv võib kasvada – tekkinud olukorras võib öelda, et ka kriis võib jääda lahendamata ehk positiivne mõju saavutamata. Seda, et kriisil võib olla mitu lainet ja see võib kesta kauem kui vaid kevadperioodi, oli teada juba lisaeeelarves käibelaenuks 100 miljonit planeerides.

4. Majanduspoliitilised valikud

Riigikontroll on seisukohal, et investeerimislaenuga võib kaasneda risk, et riik ei ole lahendanud kriisimeetmetega kriisi, vaid tegutseb kriisi nime all lühinägelikult, ilma olulise mõjuta või isegi negatiivse mõjuga, arvestades, et ettevõtteid ei kohelda võrdsetel tingimustel ning vähendatakse riigi võimekust lahendada järgnevat kriisi.

Likviidsus on „majandussubjekti võime täita olemasolevaid ja uusi kohustusi“ (Eesti Pank). **Maaeluministeerium ei saa nõustuda, et investeerimislaenude kaudu kriisi lühinägelikult lahendatakse.** Pigem vastupidi, investeerimislaenu kaudu paraneb ettevõtete võime kriisidega pikas perspektiivis paremini toime tulla. Oleme meetmete väljatöötamisel lähtunud eeldusest, et meetmed peavad lisaks olukorra kohanemisele aitama ettevõtetel kriisist edukalt välja tulla. Kui käibelaenu aitavad ettevõtetel toime tulla ajutistest raskustest tulenevate probleemidega rahavoogudega ja käibekapitali puudusega, siis investeerimislaenu aitavad ettevõtetel muuta oma tootmist efektiivsemaks või ärimudelit ja seeläbi pikas perspektiivis oma kulubaasi vähendada. See omakorda tagab ettevõtete likviidsuse pikemaajaliselt.

Eesti senise ettevõtluspoliitika suund on olnud eelistada otsetoetustele finantsinstrumente. Seega MES meetmete kaudu ei jagata ettevõtetele raha, vaid antakse laenu või käendust laenudele. Tegemist on tagastatava abiga, tagasilaskunud vahenditega saab riik ka edaspidi ettevõtteid toetada ja kriisi lahendada.

Riigikontrolli kommentaar: hästi sihitud ja eesmärgistatud investeerimislaenu kindlasti aitavad kaasa ettevõtte arengule, kuid investeerimislaenu sidumine likviidsuse tagamisega kaugemas tulevikus on kriisiga väga kaudselt seotud ning eelarveliselt kulukas lahendus, mis vähendab riigi võimekust aidata neid ettevõtjaid, kellel tekib likviidsusprobleem praeguse kriisi arenedes. Eestis on uuesti koroonakriisiga seoses aktuaalsed probleemid päevakorras ja need vajavad tähelepanu kohe nüüd.

Riigikontroll ei sea kahtluse alla maaeluministri kirjeldatud ettevõtluspoliitika suundi. Nii nagu Riigikontrolli ülevaade, on ka lisaeeelarves rahastatavad tegevused suunatud koroonaviiruse tekitatud kriisi lahendamisele. Riigikontroll ei käsitle oma ülevaates seda, kas riigi toetust jagada tagastamatu abina või siis finantsinstrumentide kaudu. Kriisi ajal tuleb tegutseda kiirelt ja täpselt sihtides, kasutades erinevatele sihtrühmadele kõige sobivamaid instrumente. Riigile on oluline hoida fookust – kui püüame kriisi nime all lahendada nii lühi- kui ka pikaajalisi probleeme, võib juhtuda, et lahendamata jäävad mõlemad.

Kokkuvõtteks, Maaeluministeerium on seisukohal, et kriisi tingimustes on oluline kiire ja paindlik kriisile reageerimine. MES meetmed vastavad kriisipaketi eesmärgile ja ulatusele, lahendavad turul eksisteerivat ja kriisiga võimendunud turutõrget ning aitavad ettevõtetel tulevikus paremini kriisidega toime tulla.

Lühiülevaate iseloomustus

Lühiülevaate eesmärk

Lühiülevaade on koostatud auditi „Kriisimeetmete majanduslik mõju“ raames ning selgitab ajendeid ja eesmärki, miks just need Maaelu Edendamise Sihtasutuse kriisimeetmed elluviimiseks valiti, kajastab, milliste tulemusteni on viie kuu möödudes kriisimeetmete rakendamisega jõutud ning kas kriisiraha on kasutatud eesmärgipäraselt, kriisile lahendusi otsides.

Lühiülevaate ulatus ja käsitusviis

Lühiülevaate koostamisel on kasutatud infot, mille on Maaeluministeerium esitanud Vabariigi Valitsusele ja mis on kättesaadav Riigikogule esitatud 2020. aasta lisaeelarve seadusest ja seletuskirjast, ning avalikku teavet, mis on üleval asutuste kodulehel.

Lühiülevaate lõpetamise aeg:

18. september 2020

Lühiülevaate koostanud meeskond:

Riigikontrolli peakontrolör Märt Loite, nõunik Ivar Sikk

Kontaktandmed

Lühiülevaate kohta saab lisainfot Riigikontrolli kommunikatsiooniüksusest tel +372 640 0704 või +372 640 0777, e-post riigikontroll@riigikontroll.ee

Lühiülevaate elektrooniline koopia (pdf) on saadaval koduleheküljel www.riigikontroll.ee.

Lühiülevaate kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Lühiülevaate number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 2-1/80065/6.

Riigikontrolli postiaadress on:

Kiriku 2/4
15013 TALLINN
Tel +372 640 0700
riigikontroll@riigikontroll.ee